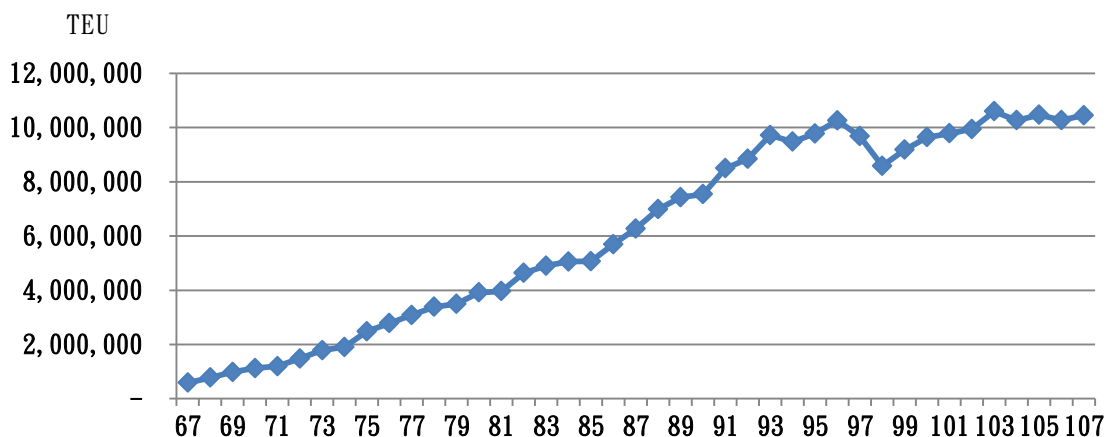


調查報告

壹、案由：據審計部106年度中央政府總決算審核報告，臺灣港務股份有限公司自營貨櫃碼頭、轉口貨櫃營運績效及第七貨櫃中心招商計畫等，仍須加強研謀改善等情案。

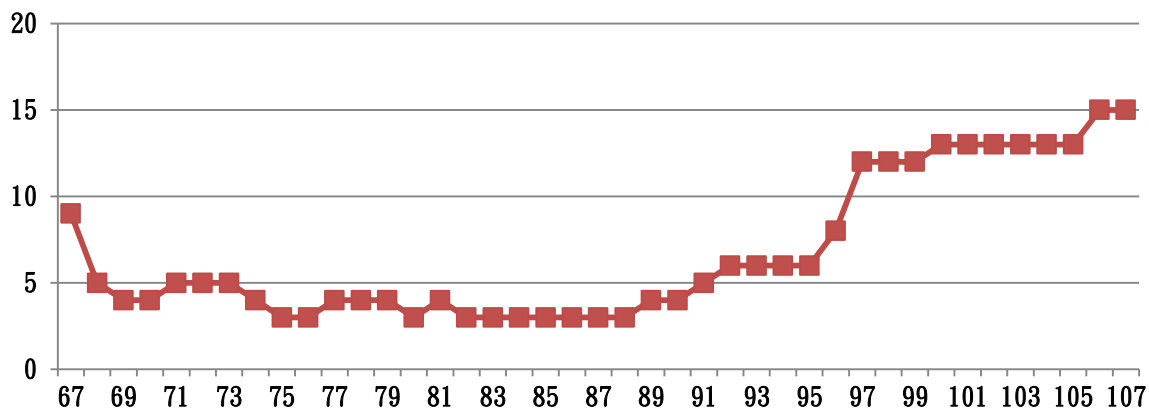
貳、調查意見：

高雄港貨櫃裝卸量，自67年之586,805TEU（20呎標準貨櫃，Twenty-foot Equivalent Unit）起，大致呈現逐年成長趨勢，除97年、98年、104年及106年等4個年度較其前1年度貨櫃裝卸量下滑外，其餘年度均較其前1年度之貨櫃裝卸量高，107年時已達10,445,725TEU，如圖A1所示。高雄港貨櫃裝卸量之世界排名，自67年之第9名逐年向上攀升，最佳名次為75年、76年、80年、82年至88年等10個年度之第3名，107年為第15名，如圖A2。



圖A1 高雄港67年至107年貨櫃裝卸量

資料來源：港務公司。



圖A2 高雄港67年至107年貨櫃裝卸量之世界排名

資料來源：港務公司、華視新聞¹。

審計部106年度中央政府總決算審核報告中提及臺灣港務股份有限公司(下稱港務公司)自營貨櫃碼頭、轉口貨櫃營運績效及第七貨櫃中心招商計畫等，仍須加強研謀改善等情，為深入了解案情需要，經函請交通部提出說明並提供相關卷證，且舉行2場次之諮詢會議，諮詢前部長賀陳旦、前次長游芳來、海洋大學航運管理系張志清教授(曾擔任港務公司董事長)及趙時樑教授、高雄科技大學航運管理系戴輝煌教授(現任港務公司董事)、歲航集團曾俊鵬董事長(現任港務公司董事)、代表中華航運學會周淑敏理事長之沛華集團行政副首長包嘉源，以及代表長榮海運股份有限公司(下稱長榮海運)張正鏞董事長之謝惠全副總經理及碼頭管理部林上智經理等專家及學者後，分別於108年1月22日前往基隆港及臺北港、23日前往臺中港、24日前往高雄港履勘並聽取簡報及交流意見後，業已調查竣事，茲臚列意見於下：

一、港務公司之自營貨櫃碼頭，不論是位於基隆港或高雄港，近年來均呈現虧損狀態，允應審慎面對，以免此部分之虧損金額侵蝕公司之長期盈餘。

(一)港務公司分別於基隆港、臺北港、臺中港及高雄港

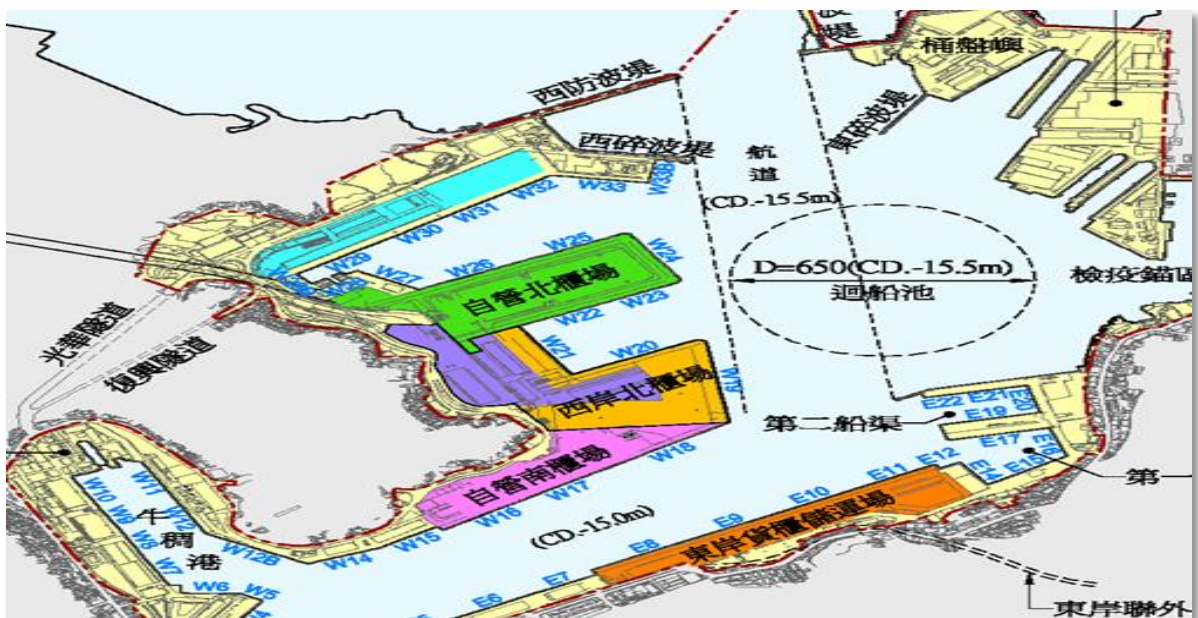
¹ 網址：<https://news.cts.com.tw/cts/general/198607/198607101770115.html>。

建置貨櫃碼頭，臺北港及臺中港之貨櫃碼頭均由民間業者經營。基隆港及高雄港則有由港務公司自營者。港務公司自營碼頭之概況如下：

- 1、基隆港貨櫃營運區域位於內港主航道兩側東、西岸貨櫃場，目前共有15座，其中分佈東岸者4座，西岸計11座，除港務公司自營者外，另透過公開招標方式分別由「聯興國際物流股份有限公司」（下稱「聯興公司」）及「中國貨櫃股份有限公司」（下稱「中櫃公司」）投資經營。

(1) 基隆港自營貨櫃碼頭概述

基隆港務分公司自營貨櫃碼頭共分為南櫃場、北櫃場兩區，共計有8座碼頭作業區，如圖A3。自營貨櫃場除W22、23號碼頭有新購置之機具設備外，其餘碼頭之重型機具多已達使用年限，未來均將有進行大修或汰舊換新等資本支出。



圖A3 基隆港自營貨櫃碼頭

資料來源：港務公司。

〈1〉南櫃場

自營貨櫃碼頭南櫃場W16-18號3座碼頭為直線碼頭，岸線總長767公尺，水深為12~13公尺，可靠泊5,000TEU以下貨櫃輪，南櫃場W16~18號儲櫃面積30,806m²，堆放容量為2,448TEU。

〈2〉北櫃場

《1》W22、23號碼頭為共法線²，岸線總長400公尺，並於105年完成整建工程，將碼頭浚深至水深15公尺，可供8,000TEU級貨櫃輪靠泊；W24號碼頭水深13公尺，長度為240公尺，適合停靠1,500TEU貨櫃輪；W25、26號碼頭亦為共法線碼頭，碼頭合計510公尺，適合2,000~3,000TEU貨櫃輪靠泊，亦可提供5,000TEU級、載重後吃水13公尺以內之貨櫃輪停靠。

《2》此外，W22、23號碼頭已新增3台18ROW橋式機，碼頭後線儲區則改由新添4部軌道式門式起重機作業，擴增堆放容量至4,075TEU，自營貨櫃碼頭北櫃場在W22~26號有5座貨櫃碼頭，儲櫃面積47,578m²，堆放容量共5,641TEU。

（2）基隆港出租櫃場與自營櫃場之比較

〈1〉營運實績

101年至107年，「聯興公司」裝卸櫃量占基隆港總櫃量的37.95%~47.69%；「中櫃公司」裝卸櫃量占基隆港總櫃量的30.09%~34.38%；自營櫃場裝卸櫃量則占20%

² 碼頭法線係指碼頭前緣與水域接觸之交界處，該2座碼頭相連，為同一法線。

~28.94%，詳如表A1。

表A1 基隆港櫃場營運實績

單位：TEU、%

年度			101	102	103	104	105	106	107
出租	聯興	裝卸量	669,493	698,397	693,537	678,457	661,752	651,412	558,506
		占比	41.65%	43.31%	41.16%	46.94%	47.69%	45.93%	37.95%
	中櫃	裝卸量	552,635	527,402	539,147	434,905	448,326	450,418	487,325
		占比	34.38%	32.70%	31.99%	30.09%	32.31%	31.76%	33.11%
自營		裝卸量	385,437	386,866	452,498	331,976	277,533	316,393	425,961
		占比	23.98%	23.99%	26.85%	22.97%	20.00%	22.31%	28.94%

資料來源：港務公司。

〈2〉貨櫃收入³

101年至107年，出租碼頭之貨櫃收入介於609,524千元至859,724千元間，占比介於54.26%~67.42%間；自營櫃場之貨櫃收入介於374,531千元至538,702千元間，占比介於32.58%~45.74%間，詳如表A2。

表A2 基隆港貨櫃碼頭收入及占比

單位：千元、%

年度	自營		出租		貨櫃收入 總計
	貨櫃收入	占比	貨櫃收入	占比	
101	449,710	34.34%	859,724	65.66%	1,309,434
102	490,194	45.42%	588,936	54.58%	1,079,130
103	513,815	45.74%	609,524	54.26%	1,123,339
104	458,134	36.58%	794,384	63.42%	1,252,518
105	374,531	32.58%	774,882	67.42%	1,149,413

³ 貨櫃收入內容除臺北港因其採BOT方式經營，貨櫃收入為權利金收入外，其餘港口之貨櫃收入包含：港灣收入（貨櫃輪碼頭停泊收入）、棧埠收入（貨櫃裝卸作業費收入、貨櫃機械使用費收入、貨櫃碼頭通過費收入、貨櫃場租收入、貨櫃過磅費收入、貨櫃碼頭設備使用費收入、貨櫃場地堆存收入、進口CY貨櫃作業費收入、出口CY貨櫃作業費收入）及租金收入（土地租金、設施租金、管理費）等。CY係指整櫃，亦稱為FCL(Full Container Load)。

106	409,740	34.81%	767,242	65.19%	1,176,982
107	538,702	41.53%	758,529	58.47%	1,297,231

資料來源：港務公司。

(3) 基隆港自營櫃場財務收支

101年至107年自營櫃場財務收支，如表A3所示，基隆分公司表示自營貨櫃碼頭固定成本偏高，又以下列兩項為最：

- 〈1〉機具折舊成本，約占總成本的31%。
- 〈2〉直接及間接的人力成本，合計約占總成本的25%。

表A3 基隆港自營櫃場財務收支

單位：千元

年度	101	102	103	104	105	106	107
收入	449,710	490,194	513,815	458,134	374,531	409,740	538,702
成本	606,410	733,016	712,436	660,872	597,804	569,777	572,284
盈虧	-156,700	-242,822	-198,621	-202,738	-223,273	-160,037	-33,582

資料來源：港務公司。

2、高雄港貨櫃碼頭自101年迄今，歷年來經營業者變化情形，詳如表A4所示。

表A4 高雄港貨櫃碼頭經營業者101年迄今變化表

貨櫃中心	碼頭編號	101年	103年	106年迄今
第一貨櫃中心	42-43	連海	連海	連海
第二貨櫃中心	63-64	萬海	萬海	萬海
	65-66	東方海外	東方海外	東方海外

第三貨櫃中心	68-69	美國總統	美國總統	美國總統
	70	陽明	鴻明	鴻明
第四貨櫃中心	115-117	長榮	長榮	長榮
	118-119	現代	現代	現代
	120	公用碼頭	公用碼頭	港務公司 自營碼頭
	121	日本郵船		
第五貨櫃中心	76-77	韓進	韓進	現代
	78			
	79-81	長榮	長榮	長榮
第六貨櫃中心	108-111	高明	高明	高明

資料來源：港務公司。

(1) 高雄港自營貨櫃碼頭概述

「陽明海運公司」投資經營洲際一期貨櫃中心4座碼頭及「日本郵船公司」投資入股「高明貨櫃碼頭公司」後所退租之120、121號貨櫃碼頭，港務公司將上開貨櫃碼頭於104年7月31日收回自營，以活化資產並提升高雄港效能。



圖A4 高雄港自營貨櫃碼頭

資料來源：港務公司。

(2) 高雄港出租與自營櫃場之比較

〈1〉營運實績

104年至107年出租櫃場之櫃量約為1千萬TEU、占高雄港櫃量之占比介於96.92%至99.90%間，自營櫃場自104年開始營運之10,130TEU逐年遞增，至107年時已達318,688TEU，詳如表A5。

表A5 高雄港民營公司租用及自營櫃場作業量

單位：TEU、%

業者 \ 年度			104	105	106	107
出租櫃場	連海	第一貨櫃中心	206,312	202,091	204,769	108,258
	萬海	第二貨櫃中心	1,022,384	1,002,309	1,012,321	1,031,935
	東方海外	第二貨櫃中心	1,397,312	1,356,100	1,302,752	1,276,345

	美國總統	第三貨櫃中心	1, 184, 924	1, 117, 363	705, 780	566, 378
	鴻明	第三貨櫃中心	479, 984	464, 059	565, 342	614, 251
	現代	第四貨櫃中心	385, 206	504, 720	483, 514	488, 144
	長榮	第四及第五貨櫃中心	3, 303, 758	3, 391, 463	3, 612, 581	3, 614, 128
	韓進	第五貨櫃中心	779, 084	639, 616	171, 313	0
	現代	第五貨櫃中心	0	0	368, 858	663, 887
	高明	第六貨櫃中心	1, 488, 073	1, 668, 378	1, 634, 244	1, 678, 331
	民間公司小計		10, 247, 037	10, 346, 099	10, 061, 474	10, 041, 657
99. 90%			99. 46%	98. 66%	96. 92%	
自營櫃場（第四貨櫃中心）			10, 130	56, 283	137, 119	318, 688
			0. 10%	0. 54%	1. 34%	3. 08%
總計			10, 257, 167	10, 402, 382	10, 198, 593	10, 360, 345

資料來源：港務公司。

〈2〉貨櫃收入

104年至107年，出租碼頭之貨櫃收入介於2,521,447千元至2,691,548千元間，占比介於89.38%~96.74%間；自營櫃場之貨櫃收入則由104年的85,019千元逐年增加至107年的302,317千元，占比由3.26%提高至10.62%，詳如表A6。

表A6 高雄港貨櫃碼頭收入及占比

單位：千元、%

年度	自營		出租		貨櫃收入 總計
	貨櫃收入	占比	貨櫃收入	占比	
104	85,019	3.26%	2,521,447	96.74%	2,606,466
105	105,151	3.76%	2,691,548	96.24%	2,796,699

106	225,395	8.04%	2,576,723	91.96%	2,802,118
107	302,317	10.62%	2,543,677	89.38%	2,845,994

資料來源：港務公司。

(3) 高雄港自營櫃場財務收支

高雄港自營櫃場104年7月31日營業迄今，呈現虧損，如同基隆港之自營櫃場，高雄港自營櫃場之折舊費用及人事成本亦超過收入，如表A7所示。

表A7 高雄港自營櫃場財務收支

單位：TEU、千元

年度	104	105	106	107
收入	13,476	127,366	211,099	284,127
成本	51,406	161,671	307,601	339,978
盈虧	-37,930	-34,305	-96,502	-55,851

資料來源：港務公司。

3、港務公司於基隆港及高雄港均有自營及出租之貨櫃碼頭，基隆港自營櫃場之貨櫃收入高於高雄港；若以自營與出租之貨櫃收入加總比較，則高雄港之貨櫃收入金額高於基隆港，綜整如表A8。

表A8 基隆港及高雄港貨櫃碼頭收入及占比

單位：千元、%

年度	基隆港					高雄港				
	自營		出租		貨櫃收入總計	自營		出租		貨櫃收入總計
	貨櫃收入	占比	貨櫃收入	占比		貨櫃收入	占比	貨櫃收入	占比	

101	449,710	34.34%	859,724	65.66%	1,309,434	-	-	-	-	-
102	490,194	45.42%	588,936	54.58%	1,079,130	-	-	-	-	-
103	513,815	45.74%	609,524	54.26%	1,123,339	-	-	-	-	-
104	458,134	36.58%	794,384	63.42%	1,252,518	85,019	3.26%	2,521,447	96.74%	2,606,466
105	374,531	32.58%	774,882	67.42%	1,149,413	105,151	3.76%	2,691,548	96.24%	2,796,699
106	409,740	34.81%	767,242	65.19%	1,176,982	225,395	8.04%	2,576,723	91.96%	2,802,118
107	538,702	41.53%	758,529	58.47%	1,297,231	302,317	10.62%	2,543,677	89.38%	2,845,994

資料來源：港務公司。

- (二)就基隆港之櫃場而言，101年至107年「聯興公司」裝卸櫃量占基隆港總櫃量的37.95%~47.69%間；「中櫃公司」裝卸櫃量占基隆港總櫃量的30.09%~34.38%間；自營櫃場裝卸櫃量則占20%~28.94%間。自營櫃場裝卸櫃量占基隆港總櫃量之2成至3成，近年來裝卸櫃量雖有上揚趨勢，然自營櫃場101年至107年均呈現虧損，折舊費用及人力成本係導致自營櫃場發生虧損主要原因。爰基隆港自營櫃場除應積極開拓業務外，成本之管控似為不宜輕忽之課題，且未來將有進行大修或汰舊換新等資本支出，成本勢將再增加，短期內顯然不易轉虧為盈。
- (三)高雄港自營櫃場係為避免120、121號貨櫃碼頭閒置而規劃設置，高雄港104年至107年出租予民間營運之貨櫃碼頭裝卸櫃量占高雄港總櫃量的96.92%~99.90%間；自營櫃場裝卸櫃量僅占0.10%~3.08%間。近年來裝卸櫃量雖持續增加，然與基隆自營櫃場情況相似，因折舊費用及人力成本高導致虧損。
- (四)經查，港務公司之自營貨櫃碼頭，不論是位於基隆港或高雄港，近年來均呈現虧損狀態，本院履勘時

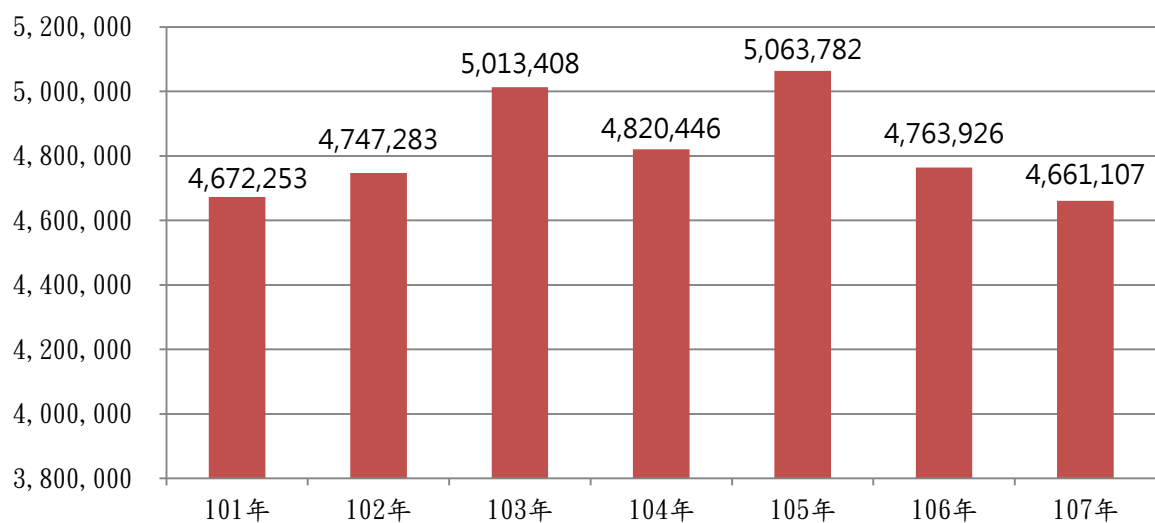
港務公司表示身為國營企業，相關作業及價格有一定之規範，民營業者之經營彈性較大，有一條龍服務以節省成本並提高利潤，而該公司復常被要求「不可與民爭利」，且自營貨櫃碼頭於相關事故發生時需配合相關主管單位要求，協助救援工作等。港務公司上開說明，誠屬實情，然自營貨櫃碼頭短期內顯然不易轉虧為盈，允應審慎面對自營碼頭多年來虧損狀況，以避免此部分之虧損金額侵蝕公司之長期盈餘。

二、近年來鄰近國家港口在經濟快速成長中紛紛崛起，高雄港之轉口貨櫃裝卸量於106年及107年卻已連續2年出現衰退。交通部應督促港務公司強化高雄港之利基，並主動尋找與爭取適當的國際大客戶於高雄港設立遠東配貨中心機會，俾利強化高雄港之中轉業務，以持續展現高雄港之蓬勃生機，進而帶動相關產業與就業機會之發展。

(一)101年至107年營運概況相關統計資料及分析

1、高雄港101年至107年轉口櫃量如圖A5，其中101年至103年間轉口櫃穩定成長，104年因全球經濟景氣低迷，致使轉口櫃量下滑3.85%；106年因航商聯盟重組，增加東南亞直靠北美航線，減少至高雄港轉口航線，使高雄港轉口櫃量下滑5.92%，107年情況未見改善，轉口櫃量再度下滑2.16%、至466,107TEU，為近7年來之最低。

TEU



圖A5 高雄港轉口櫃量統計圖

資料來源：港務公司。

2、101年至107年經高雄港轉口櫃以起運港分析如圖A6，茲簡述如下：

- (1) 東南亞與中國為高雄港起運港轉口櫃主要來源，轉口櫃量約占6成，在全球供應鏈中占有重要地位。
- (2) 東南亞起運港轉口櫃量自103年起於高雄港轉口櫃量穩定成長，惟106年4月航商聯盟重組後，因聯盟開闢東南亞直靠北美航線，致使以東南亞為來源轉口櫃量下滑2.62%。
- (3) 中國於101年-103年間於高雄港轉口櫃量成長幅度達24.29%，惟104年起中國經濟放緩、製造業產能過剩及受兩岸關係等其他政策因素影響，於高雄港轉口櫃量下滑19.87%。⁴

⁴ 本院諮詢之學者專家表示，高雄市韓國瑜市長既然提出「貨出去、錢進來」口號，代表關心經貿議題。若韓市長可以用自己的方式與對岸展開討論，中國大陸有平潭，我們也可以提出特區；中島港區原是加工出口區現在也在轉型，可以將其中的空間或設施作這類使用。兩岸現在這麼敏感，或許可以讓地方政府當成先行試點。

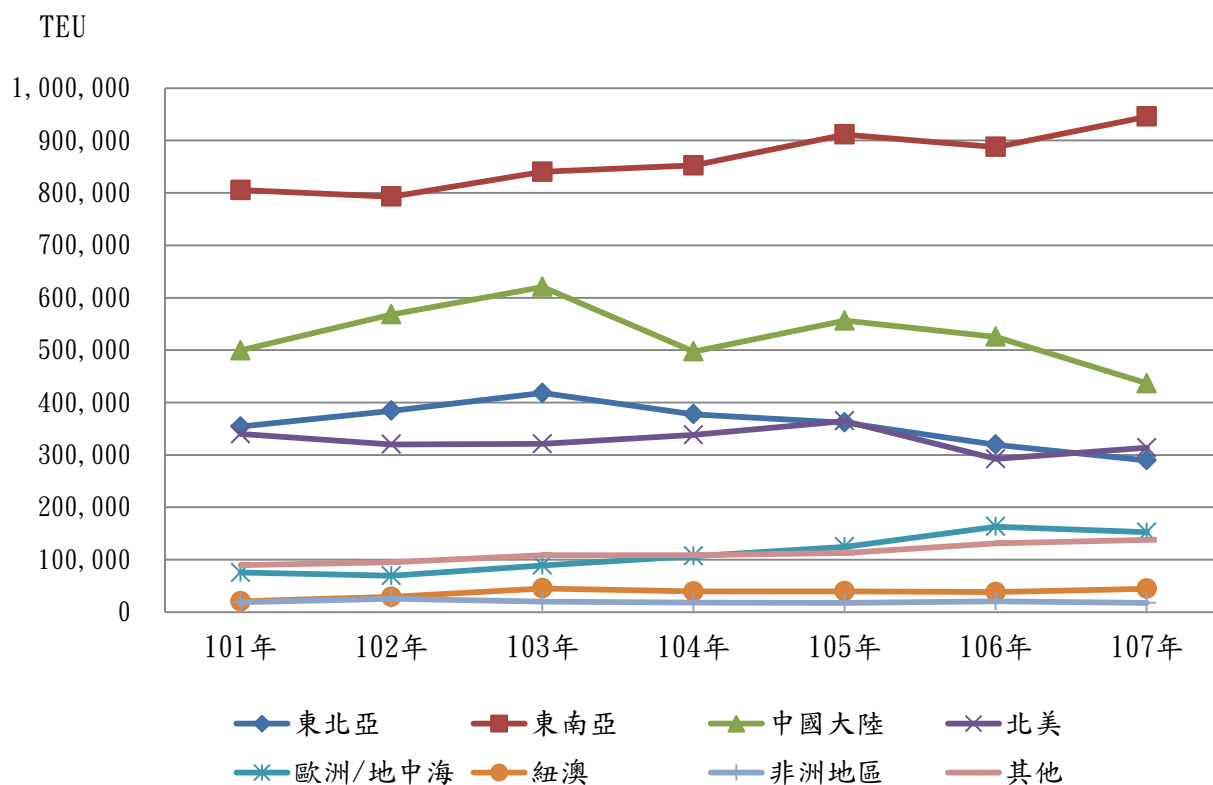
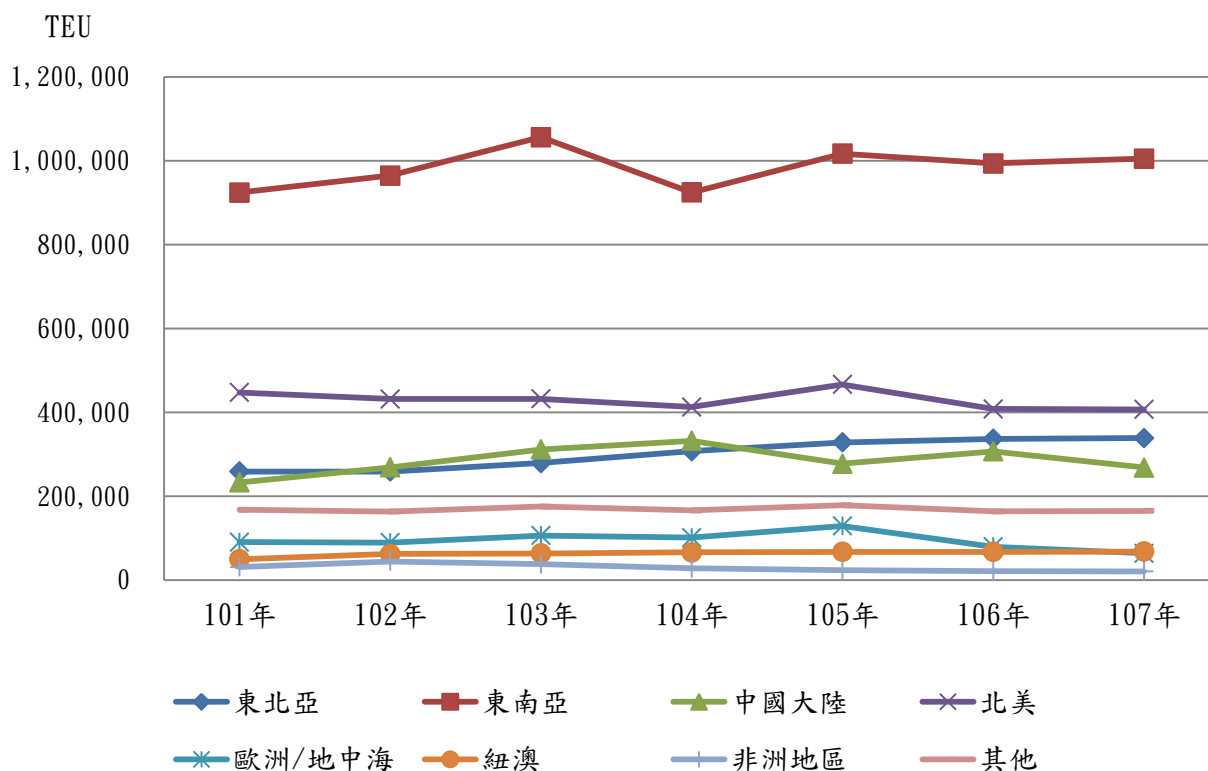


圖 A6 高雄港轉口櫃以起運港統計圖

資料來源：港務公司。

3、101年至107年經高雄港轉口櫃概況以目的港分析如圖A7，謹簡述如下：

- (1) 東南亞與北美地區為高雄港轉口櫃主要目的港，轉口櫃量約占6成，在全球供應鏈中占有重要地位。
- (2) 東南亞目的港轉口櫃量受104年全球經濟景氣低迷影響，下滑12.47%，106年4月因航商聯盟重組開闢北美直靠東南亞航線，使以東南亞為目的港轉口櫃量下滑2.26%。
- (3) 北美地區於102~105年間於高雄港轉口櫃量成長幅度達8.06%，106年4月因航商聯盟重組後開闢東南亞直靠北美航線，使以北美為目的港轉口櫃量下滑12.56%。

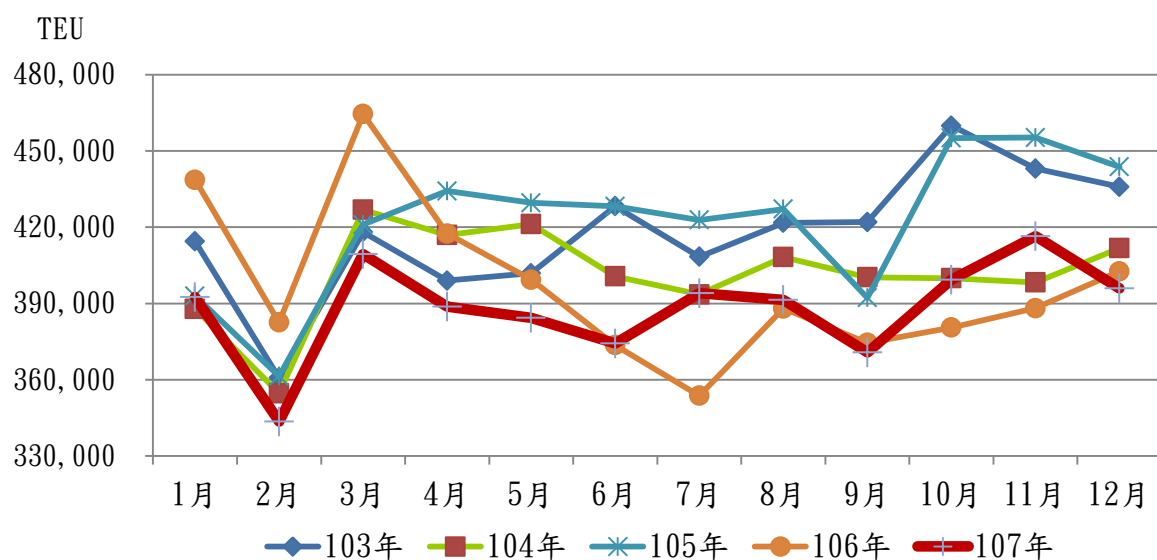


圖A7 高雄港轉口櫃以目的港統計圖

資料來源：港務公司。

4、107年高雄港轉口櫃量與103-106年比較如圖A8，茲分析如下：

- (1) 因航商聯盟於106年4月重組，1-4月航商進行聯盟重組前轉口櫃調整配置，致106年1-4月轉口櫃量突增，為歷年最高。
- (2) 106年4月航商聯盟重組後，因聯盟開闢東南亞直靠北美航線及東北亞直靠歐洲航線，致4-7月轉口櫃量下滑，8月後有緩步回升趨勢。
- (3) 107年各航商航線配置已調整完畢，高雄港櫃量漸趨穩定，轉口櫃大致呈現逐步上升態勢；另因中美貿易戰導致貨主提前出貨需求等因素，帶動高雄港轉口櫃量成長。



圖A8 高雄港轉口櫃量103年至107年按月統計圖

資料來源：港務公司。

5、103年至107年港務公司各港轉口櫃櫃量合計數介於5,153,905至5,706,997TEU間，近2年來則持續下滑；高雄港為我國最重要之轉口櫃港口，轉口櫃占全臺之9成左右，其次為臺北港之8%~9%間，最近幾年臺中港及基隆港之占比均未達1%。103年至107年各港轉口櫃櫃量及占比，彙整如表A9。

表A9 臺灣各港轉口櫃櫃量及占比

單位：TEU、%

年度	基隆港		臺北港		臺中港		高雄港		合計	
	櫃量	占比%	櫃量	占比%	櫃量	占比%	櫃量	占比%	櫃量	占比%
103	94,932	1.67%	452,997	7.99%	109,498	1.93%	5,013,408	88.41%	5,670,835	100.00%
104	42,347	0.78%	463,150	8.58%	70,871	1.31%	4,820,446	89.32%	5,396,814	100.00%
105	26,962	0.47%	560,759	9.83%	55,494	0.97%	5,063,783	88.73%	5,706,997	100.00%
106	24,600	0.46%	474,541	8.93%	52,294	0.98%	4,763,927	89.63%	5,315,362	100.00%
107	21,097	0.41%	438,012	8.50%	33,688	0.65%	4,661,108	90.44%	5,153,905	100.00%

資料來源：港務公司。

(二)高雄港轉口櫃量持續下滑，港務公司曾針對高雄港與主要競爭對手間進行SWOT分析。港務公司認為目前高雄港主要競爭港口為廈門港。航商布局航線係以地理區位作為重要考量因素之一，故高雄港之競爭港口應以東亞區域為主。其中深圳、廣州、香港裝卸量超過2,000萬TEU，港口能量及實績已遠遠超越高雄港；而廈門港進出口櫃隨著中國經濟發展保有成長動能，且近年以低價策略積極吸引轉口櫃，於106年以貨櫃裝卸量1,040萬TEU首度超越高雄港的1,027萬TEU，不論就其地理位置及營運績效而言，廈門港均屬高雄港主要競爭港口，港務公司評估兩港口之相關優勢、劣勢、機會與挑戰如表A10。

表A10 高雄港與廈門港之SWOT分析

港口 項目	高雄港	廈門港
優勢	1. 位於亞太地區東北亞、大陸地區及東南亞之輻射中心。 2. 三大國籍航商均於高雄港承租碼頭，並以之作為母港經營，貢獻轉口櫃量。	1. 港灣條件優異，地理位置優越。 2. 內陸運輸便捷，貨物中轉效率高。 3. 費用低廉。
劣勢	1. 外籍航商受兩岸直航限制，影響業務發展。 2. 東南亞港口興起，遠洋直靠航線增加，降低轉運需求。	1. 部分碼頭區域條件不佳，無法因應大型船舶靠泊。 2. 相較中國其他沿海城市，規模較小，腹地資源不足。
機會	1. 地主港經營，航商可利用承租基地調撥貨櫃。 2. 利用行銷獎勵措施吸引航線及轉口櫃。 3. 政府推動自貿港區，有助高雄港擴大國際出口市場。	1. 營運港經營模式，可提供高額獎勵爭取貨量。 2. 與航商及碼頭經營業者合資成立碼頭公司，有助爭取航線，鞏固貨源。 3. 「一帶一路」建設，帶動進出口物流運輸需求。
挑戰	1. 與廈門港轉口貨源腹地重疊。 2. 承租高雄港碼頭之外籍航商，受併購致經營主導權轉移，影響原有在高雄港之經營規劃。	1. 與高雄港轉口貨源腹地重疊。 2. 中國大陸沿海港口眾多，貨源易遭鄰近港口瓜分。 3. 中美貿易政策，為進出口貿易隱憂。

資料來源：港務公司。

(三)本院諮詢之學者專家則提醒，「高雄港101年以前之競爭對手以香港/深圳港群為主、廈門為輔；今日的對手，則是臺灣周邊可以靠泊大船的所有鄰近港口。」學者分析高雄港在面對鄰近港口競爭態勢上，擁有吸引航商靠泊的優勢包括：碼頭裝卸與操作成本較低、公部門管制較少、碼頭選擇的自由度較高等；弱勢則有：進出口櫃源呈緩勢增長不具吸引力、港內航線水深不足以吸引超過 14,000TEU 以上的大型船靠泊等；機會為第七貨櫃中心深水碼頭將完成(內部)、港內各大碼頭區位重整(內部)、港務公司趨向較靈活的多樣化與國際化經營模式(對外)等；威脅則有：屬於內部威脅之經營港埠事業的心態問題(港務公司原有各大港務局時代不同員工之組織心態；港務公司與航港局的合作模式，航港分立6年來，諸多內部矛盾，迄今尚未能大幅且全面地解決)，有礙競爭力之擴展；以及鄰近具競爭性的外部港口等。另有專家建言可參考美國東岸的薩瓦那港(Savannah port)之發展，指「早期薩瓦那港碼頭貨量並不大，紐約港才是最大的，但薩瓦那港主動出擊尋找大的進口商如Amazon於碼頭設倉庫當作發貨中心，並給予優惠的條件，國際大公司一旦設置發貨中心後，貨自然就會經由那裡，船公司也就會靠那個碼頭，即所謂的『船隨貨轉』。高雄港既然地點很好，國際大客戶都需要遠東的配貨處，只要找到大客戶將來就有機會把貨集中到高雄再運往東南亞，港務公司應可朝此方向努力。」此外，「薩瓦那港之管理單位喬治亞州政府再以特低之土地租金及稅賦優惠，提供各大超級市場/傢俱供應商於該州興建區域物流配送中心(約有250家)，有效吸引主要航商停靠薩瓦那港。」

- (四)學者專家另以新加坡為例指出，「新加坡之進出口貨不多，主要係發展成轉運港，全世界船運公司都在新加坡設點，以新加坡為樞紐港(Hub Port)，處理在新加坡轉運的貨物，因為所有的大船都把新加坡當母港，子船就會過去接駁，故新加坡的裝卸量一直能維持世界排名前2名，並帶動當地相關產業及經濟發展。然中國大陸不同意貨櫃搭兩岸的船到臺灣後轉口，雖有簽協議，但其實是不對稱的，有從臺灣轉過去的，但大陸不讓臺灣轉，現在它發展這麼快，臺灣反喪失了機會。」
- (五)經核，高雄港轉口貨櫃裝卸量於106年及107年已連續2年出現衰退。高雄港位於亞太地區東北亞、大陸地區及東南亞之樞紐，並兼具碼頭裝卸與操作成本較低、公部門管制較少、碼頭選擇的自由度較高等優點，然近年來鄰近國家港口在經濟快速成長中紛紛崛起，高雄港貨櫃裝卸量之世界排名，已不斷被其他港口超越。本院諮詢會議中，學者專家建議高雄港應儘速完成第七貨櫃中心深水碼頭與洲際二期等工程建設，讓長榮集團與海運聯盟的大型船隊可以順利入駐；其次則應整頓港內各大貨櫃中心的區位(長榮集團退租部分與現行萬海/現代/OOCL/APL的區位重整)，俾發揮碼頭最大能量。另，港務公司可參考前述薩瓦那港之快速發展經驗，主動尋找適當的國際大客戶於高雄港設立遠東配貨中心，以強化高雄港之中轉業務。畢竟「航商是否前來，看的是港埠可以提供的轉口質量。」按影響港口貨櫃裝卸量之因素複雜且眾多，高雄港近年來之貨櫃裝卸量成長力道趨緩導致其世界排名逐漸下滑乃不爭之事實，盤點高雄港之利基、機會與挑戰後，政府相關部門允應通力合作，以謀求高

雄港得以持續展現蓬勃生機，進而帶動相關產業與就業機會之發展。

三、交通部及港務公司對國外航商籌組聯盟之相關因應作為，態度相對被動、消極，不無檢討空間。

(一)目前之海運聯盟係於106年4月1日開始運作，整合原有「CKYHE（長榮海運EMC、中遠集團海運集團COSCO、川崎汽船K-Line、陽明海運YML及韓進海運）」、「G6（美國總統輪船APL、現代商船株式會社HMM、商船三井MOL、赫伯羅德Hapag-Lloyd、日本郵船NYK及東方海外OOCL）」、「2M（馬士基航運MAERSK及地中海航運MSC）」、「03（達飛CMACGM、中海集運CSCL及阿拉伯聯合航運UASC）」等4大海運聯盟共16家船公司，為「Ocean」、「THE」及「2M+HMM」三大海運聯盟，由9家航商集團組成。目前海運聯盟在高雄港營運情形略以：

- 1、「OCEAN聯盟」包含東方海外航運公司（OOCL）、中遠海運集團（COSCO）、長榮海運公司（EMC）、達飛航運集團（CMA CGM）及美國總統輪船（APL），其中東方海外航運、長榮海運及美國總統輪船均於高雄港承租碼頭，且其聯盟航線均配置上開航運公司所屬船舶靠泊高雄港。
- 2、「THE聯盟」包含赫伯羅德海運（Hapag-Lloyd）、海洋網聯海運（ONE）及陽明海運（YML），其中陽明海運以BOT方式成立高明貨櫃碼頭公司經營第六貨櫃中心4座碼頭，後由港商政龍投資公司、海洋網聯海運公司及Ports America International投資入股高明貨櫃碼頭公司，並由該公司所屬鴻明船舶貨物裝卸承攬公司於高雄港承租碼頭，該聯盟航線亦配置船舶停靠高雄

港。

- 3、「2M+HMM聯盟」包含馬士基航運（Maersk）、地中海航運（MSC）及現代商船株式會社（HMM），其中現代商船株式會社於高雄港承租碼頭，該聯盟航線亦配置船舶停靠高雄港。

（二）港務公司針對各航商聯盟之營運需求，規劃營造友善經營環境，提升對高雄港之黏著度

- 1、「OCEAN聯盟」現為高雄港裝卸量最大航商聯盟，並以長榮海運公司為主要派船航商，長榮海運公司將以高雄港為母港基地，利用最先進的第七貨櫃中心做為主要轉運基地，整合現有能量至第七貨櫃中心，並引進2萬TEU級大型貨櫃船靠泊，利用OCEAN聯盟所屬成員航線，讓第七貨櫃中心發揮轉運功能。
- 2、「THE聯盟」為高雄港裝卸量次高航商聯盟，鑑於第六貨櫃中心設計能量為260萬TEU，目前裝卸量為160萬TEU，營運能量足供未來業務擴充需求，且該碼頭配置半自動化作業機具及系統，可有效提升作業效率，未來可做為THE所屬聯盟成員主要轉運基地。
- 3、「2M+HMM聯盟」於高雄港配置5條遠洋航線，總櫃量占聯盟航線14%，轉口櫃量占7%，為提高其作業經濟規模，規劃該聯盟利用第四或第五貨櫃中心為主要轉運基地，可有效集中資源。
- 4、另港務公司將因應航運市場變化，適時調整行銷獎勵措施，以吸引航線及轉口櫃前來中轉，增益臺灣港群貨櫃量。

（三）國際航商聯盟重組後，所屬聯盟航商基於營運成本會調整貨櫃航線，連帶影響港口航線靠泊及貨櫃運量，因應航商聯盟重組可能對我國港群營運及競爭

優勢產生影響，交通部每5年偕同運輸研究所通盤檢討商港整體規劃，透過航線分布分析及鄰近競爭港口發展情況，提出臺灣港群目標航線市場，續由港務公司據以研擬營運策略及發展建設計畫，藉以充實港埠設施，爭取國際航商靠泊我國港群，避免因國際航商聯盟調整全球及區域航線，衝擊我國航運市場。然國際航商聯盟航商經常調整貨櫃航線，交通部每5年始偕同運輸研究所通盤檢討商港整體規劃，態度是否流於被動、消極，似不無檢討空間。

(四)綜上，目前之海運聯盟由「Ocean」、「THE」及「2M+HMM」三大海運聯盟，9家航商集團所組成，其對各港口貨櫃量之榮枯，扮演相當關鍵之角色，自不待言。港務公司針對各航商聯盟之營運需求，規劃營造友善經營環境，以提升渠等對高雄港之黏著度，然第七貨櫃中心尚未完成，規劃第六貨櫃中心未來可做為THE所屬聯盟成員主要轉運基地、第四或第五貨櫃中心為「2M+HMM聯盟」主要轉運基地等，是否切實，仍待時間檢驗。另，交通部每5年偕同運輸研究所通盤檢討商港整體規劃之作為，可否有效因應國際航商聯盟進行之貨櫃航線調整而連帶影響之港口航線靠泊及貨櫃運量，並及時透過航線分布分析及鄰近競爭港口發展情況加以因應，態度是否流於被動、消極，似不無檢討空間。

四、第七貨櫃中心工程第1期預計111年6月底前完成，第2期預計112年6月底前完成，而國道七號遲至117年方完成前對當地交通形成衝擊之時間，卻長達5至6年之久，為降低國道七號未完工前對當地交通衝擊之相關配套措施，允宜及早綢繆。

(一)計畫概述

1、辦理緣由

港務公司考量海運船舶大型化趨勢、貨櫃碼頭水深不足等因素，規劃於高雄港投資興建第七貨櫃中心，經行政院100年3月10日核定高雄港洲際貨櫃中心第二期工程計畫後，著手興建。第七貨櫃中心位置與營運範圍，如圖A9及圖A10所示。



圖A9 高雄港第七貨櫃中心位置圖

資料來源：港務公司。

港區道路等，截至107年6月底，累計預定執行總預算為183億4,943萬3,000元，其中貨櫃部分工項原列為民間投資項目，然為建構優質營運環境、提升航商運用意願，加速第七貨櫃中心開發，已於107年10月31日陳報行政院辦理第2次修正「國際商港未來發展及建設計畫（106-110年）」，新增「S1~S3 碼頭護岸及新生地填築工程」、「S1~S5 櫃場營運基礎設施工程」等2項政府投資之新興實質建設計畫，以及「S1~S5 碼頭及櫃場營運設備建置工程」之民間投資新興建設項目：

- (1) S1~S3 碼頭護岸及新生地填築工程，估計所需經費約51億元。
- (2) S1~S5 櫃場營運基礎設施工程，估計所需經費約 111.76億元。
- (3) S1~S5 碼頭及櫃場營運設備建置工程，港務公司完成前述基礎設施工程以後，將分階段交付航商進場安裝機具設備，估計業者投資興建費用約206.5億元。

4、規劃期程及法令依據

第七貨櫃中心於100年3月10日經行政院核定高雄港洲際貨櫃中心第二期工程後，採分期分區方式施工，搭配招商情形辦理「國際商港未來發展及建設計畫（106-110年）」第2次修正計畫，新增「S1~S3 碼頭護岸及新生地填築」及「S1~S5 櫃場營運基礎設施」等兩項工程，而碼頭及櫃場營運設備將交由業者投資興建，已如上述。茲說明第七貨櫃中心工程交付營運期程如下：

- (1) 第1期工程將先建造2.5座碼頭（S5~S3B），長度為1,185公尺岸線碼頭及後線場地設施，預計

111年6月底前交付。

- (2) 第2期約1,230公尺岸線碼頭及後線場地設施
預計112年6月底前交付。

(二)第七貨櫃中心啟動招商迄今之辦理經過

- 1、105年1月辦理合資對象甄選公告，計有「杜拜環球港務集團」一家業者申請，並於同年7月評選為合適投資對象，惟因該公司遲未提出具貨量之第三家合資對象，合作案無法繼續，港務公司遂洽其他航商業者經營第七貨櫃中心之可行性。
- 2、107年7月3日港務公司與「長榮海運」達成換租第七貨櫃中心協議，雙方並於107年11月2日就承租第七貨櫃中心契約條文內容達成協議，且於107年12月11日完成簽約。
- 3、目前進行之工作項目：
 - (1) 港務公司已於107年12月11日舉行「長榮海運股份有限公司租賃經營高雄港第七貨櫃中心S1至S5碼頭及附屬設施契約」簽約儀式。
 - (2) 第七貨櫃中心工程交付營運期程：如前述，第1期預計111年6月底前交付，第2期預計112年6月底前交付。
 - (3) 工程工作項目：目前進行之S4-S5碼頭，實際完成進度88.04%。

- (三)惟查，第七貨櫃中心之重大聯外交通建設國道七號計畫，刻由高速公路局辦理二階環評中，依該局預估，行政院環境保護署已於108年3月完成國道七號環評範疇界定執行表，之後再經2年6個月完成二階環評，及6個月完成建設計畫報核，即可辦理興建工程，工期預估約44個月，爰整體工程預計將於117年完成。



圖A11 國道七號示意圖

資料來源：港務公司。

(四)經查，第七貨櫃中心工程第1期預計111年6月底前完成，第2期預計112年6月底前完成，於國道七號完成前對當地交通形成衝擊之時間，將長達5至6年之久。關於國道七號完成前之第七貨櫃中心交通替代方案及配套措施部分，交通部及港務公司雖表示為因應國道七號尚未興建完工時洲際貨櫃中心聯外交通需求，已規劃於第七貨櫃中心營運初期，除陸上運輸外，亦將透過船隻移泊獎勵之營運配套措

施，鼓勵航商透過船舶駁運方式，將第七貨櫃中心貨櫃接駁至現有港區碼頭以取代部分陸路運輸需求；並將宣導其他可行之分流替代動線，以分散台17線及洲際區域之交通量；亦將適時請高雄市政府協助進行交通管理相關措施等。然本例適凸顯國家重大建設計畫之交通配套措施，竟未能配合計畫時程及時完工，且落後時間長達5至6年，相關規劃及執行，允應深切檢討；目前交通部應全力督導並協助國道七號儘早如質完工，以利第七貨櫃中心順利發揮預期功效。另為降低國道七號未完工前對當地交通之衝擊，交通部允宜督導港務公司與高雄市政府及長榮海運股份有限公司共同審慎檢討目前所規劃之交通相關配套措施是否足以舒緩屆時對當地交通之負荷，以降低民怨。

五、國內航商以臺灣為母港，且無論環境變化，持續支持國內港口，爰在招商政策上，宜否內外有別，交通部及港務公司允宜審酌其可行性。

港務公司在招商政策上，對於國內、外航商，宜否有所區別，據本院諮詢之學者專家表示，「本來就應該有差別」，並進一步以全球最大的馬士基為例，指出馬士基20多年來承租高雄港第四貨櫃中心，後移至第五貨櫃中心，然在99年時由於航商母公司的諸多營運成本因素考量，即放棄長久以來在高雄港的租賃碼頭；雖然近洋集貨航線仍靠泊其他碼頭，惟主航線逐漸減少或不再靠泊，國內大量員工因此或遭資遣或失業。歷年國外航商在兩岸經濟消長時，棄守臺灣或以臺灣港口作為和對岸談判籌碼，亦時有所聞。反觀「陽明」、「萬海」及「長榮」等國籍航商，除在臺灣公開上市股票外，另因有「母港因素」之考量，復加

整體的運輸產業鏈，早已深耕臺灣各地，不僅有碼頭產業，亦不輕言遠離臺灣。商人追求經濟利益，原無可厚非，然在考慮國內外航商政策時，似應作出區別，蓋因國內航商以臺灣為母港，且無論環境變遷，持續支持國內港口。爰於招商政策上，宜否內外有別及如何作出區隔，交通部及港務公司允宜審酌其可行性。

六、港務公司自101年3月成立迄今業已7載，當初設立時之相關規劃，如港務公司宜否由政府獨資經營、現有董事會結構應否合理調整、如何引進民間企業經營理念和公司治理精神增益營運效益，以及海外投資相關作為等，均應與時俱進、務實檢討，俾利我國港務相關業務之永續。

(一)依據「國營港務股份有限公司設置條例」第1條：「交通及建設部為經營商港，設國營港務股份有限公司（以下簡稱港務公司），其設置依本條例之規定。港務公司由政府獨資經營。」第2條：「港務公司業務範圍如下：一、商港區域之規劃、建設及經營管理。二、商港區域海運運輸關聯服務之經營及提供。三、自由貿易港區之開發及營運。四、觀光遊憩之開發及經營。五、投資、轉投資或經營國內、外相關事業。六、其他交通及建設部或目的事業主管機關委託及核准之事項。」及第4條：「港務公司設董事會，置董事15人至23人；另置監察人3人至5人。前項董事至少應有5分之1席次，由工會推派之代表擔任。」等規定，爰於101年3月1日成立港務公司並設董事會，專責辦理商港、自由貿易港區、觀光遊憩、投資與轉投資或經營國內外相關事業等業務。

- (二)惟本院諮詢專家、學者得悉，「港務公司由政府獨資經營，股權百分百由交通部持有，缺乏企圖心，應予檢討。」專家、學者咸認「應引進外來的意見與文化，百分百公股並無道理，也無必要，要讓其他資金或想法進入，如看看有那些公司可以協助拓展貨源，是非常關鍵的；假設要參與發展風電，也可尋找風電專業廠商進來，也許考量以給予一定期間的特別股方式，讓港務公司具目標導向以產生激勵作用，否則在國營事業舊有模式下，勢難期發展。」另有專家直指，「港務公司成立時，股權由交通部百分之百持有，即為一重大錯誤」，並認為「若能讓交通部持有一部分股權例如40%，其餘60%邀請臺灣三大航商參與，將有包括引進民間企業經營理念、不受政治干擾，可遵循公司治理原則，且不受利益團體無理要脅，以及進行國外投資發展時，有基本客戶等優點。」
- (三)101年3月港務公司與航港局分開迄今業已7載，當初設立初衷有無可以再落實的部分，也該再次檢討，「港務公司應成為產業的領頭羊，且可以活化地方，每個港口的比重也應不一樣，調整方向自亦有別；光從產業來說就有各種可能性，可以單純是碼頭與船之間的關係，也可以是碼頭設施如加工、倉儲等的收入，產業包括風電、客輪、補給等。港務公司應該要把某些業務的執行者或利潤分享給民間，並非完全讓利，而是讓作法可以更靈活、有創意，港務公司應該以合作態度，帶著民間去作，而非獨攬。」此外，本院諮詢之學者、專家，對於「港務公司之董事長於短期間內頻繁更換，覺得『不可思議』，認為『將不易形成理念，不利於推動公司之營運』，並以第七貨櫃中心計畫為例說明，『第七

貨櫃中心在BOT方向上有些猶豫，除與港務公司的經營有關外，當領導階層變動時，這麼大的決定並不容易。』」對於港務公司之董事會結構，學者專家也認為「宜儘速改變董事會的成員組成結構，蓋因目前董事的組成，各地方政府委派的董事，極可能僅考量地方需求，而非以港務公司角度思考國家航港產業之整體發展與利益。」

- (四)又，近年來東協市場之經濟成長迅速，已成為臺灣重要貿易據點之一，為配合政府之新南向政策，港務公司與其他公司合資成立「台源國際控股股份有限公司」(下稱「台源公司」)⁵，期待有效結合各合資方之人才、經驗、網絡等各項資源，期以系統性策略推動新南向海外布局。對於港務公司而言，配合政策方向前往海外投資，可增進公司國際化及業務多元化，固值肯定；然本院諮詢之學者、專家卻亦語重心長地提醒，「國家資源為何要花在替別的國家建設港埠？到國外投資碼頭不見得是配合我們國家的港埠政策，把我國國內碼頭好好經營、建設、招商，吸引國外資金建設國內碼頭，增加貨量、增加就業力與經濟發展，才是最重要的；外國好的港埠位置不一定會給『台源公司』，投資建設別國的碼頭雖可能賺取微薄的利潤，但我們不是『杜拜環球港務集團』、不是『新加坡國際港務集團有限公司』、不是『和記黃埔』，『台源公司』根本不可能與國際廠商競爭。」似值思忖。

- (五)綜上，港務公司是專責辦理工商港、自由貿易港區、觀光遊憩、投資與轉投資或經營國內外相關事業之重要公司，港務公司對相關業務應以合作態度，帶

⁵ 據悉，「台源公司」係由港務公司與「陽明公司」、「德翔公司」、「台航公司」、「中華郵政公司」合資而組成之公司，除東南亞外，紐澳等地亦為投資標的範圍。

領民間企業共同發展，而非獨攬。港務公司自101年3月成立迄今業已7載，當初設立時之相關規劃，如港務公司宜否由政府獨資經營、現有董事會結構應否合理調整、如何引進民間企業經營理念和公司治理精神增益營運效益，以及海外投資相關作為等，均應與時俱進、務實檢討，俾利我國港務相關業務之永續。

七、以名列世界貨櫃港前茅之新加坡港為例，其設置獨立營運之人員培訓中心，吸引全球人才前往當地學習港埠相關知識與技能，港務公司允宜汲取其成功經驗；又臺灣海峽船隻往來密度極高，航運事故發生頻繁，港務公司亦宜就公司經營角度，審慎評估及研議逐步拓展海上事故救援、拖吊處理、保險理賠等業務之可行性。

(一)港埠發展應有長期目標與計劃，人才乃關鍵因素。惟據諮詢專家、學者得悉，「當初港務公司雖在臺中成立教育訓練中心-海運發展學院，惟目前未據以辦理相關教育訓練，即教育訓練並無專責單位辦理，係由人力資源部兼辦。然以名列世界貨櫃港前茅之新加坡港為例，其設置獨立營運之人員培訓中心，每天都有相關課程，吸引全球人才前往當地，學習港埠相關知識與技能。港務公司的核心能力應該是建立在碼頭經營管理與實地操作均要有相關的人才之上，世界知名港務集團之人才訓練非常紮實，對於場地、裝卸船的管理、操作與知識充裕，一組人員就可以將碼頭營運得很好，為集團得以順利於全球佈局，做出實質貢獻。港務公司當初在臺中成立教育訓練中心-海運發展學院若能妥善規劃並發揮原預計之教育訓練功能，長期投資並培訓相

關人才，定能對港務公司之營運有正面的助益。」與會學者舉例說明，「高雄港因為租給不同航商，有各式各樣的機具、電腦在操作，若對碼頭操作感興趣，可以在海運發展學院教導相對多元的知識與技術，發展成為臺灣的特色。」

- (二)此外，臺灣海峽船隻往來密度極高，為發生航運事故頻繁之處，專家學者認為「事故救援、拖吊處理、保險理賠等業務，在對港務公司人員進行適當訓練與引進相關人才情況下，似有能力辦理上開事故救援、拖吊處理、保險理賠等相關業務」；據悉有民間業者擬引進希臘的最大海難救助公司，刻正與臺灣港勤公司洽談合作事宜中，港務公司亦宜就公司經營角度，審慎評估及研議逐步拓展海上事故救援、拖吊處理、保險理賠等業務之可行性。

參、處理辦法：

- 一、調查意見，函請交通部檢討見復。
- 二、調查意見，函復審計部。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會會議處理。

調查委員：陳小紅

方萬富

