

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis

我國航港體制政企分離變遷之探討
1999-2012

林美秀

Mei-Hsiu Lin

指導教授：林子倫 博士

Advisor: Tze-Luen Lin, Ph.D.

中華民國105年6月

目 次

第一章 緒論	7
第一節 研究動機	7
第二節 研究目的與問題.....	10
壹、研究目的.....	10
貳、研究問題.....	11
第三節 研究設計.....	13
壹、研究方法.....	13
貳、研究範圍.....	16
參、研究限制.....	17
肆、章節安排.....	17
第二章 文獻評析.....	19
第一節 組織變革文獻回顧.....	19
壹、組織變革概述	19
貳、組織重組概述	24
參、組織變革影響因素概述	27
肆、行政法人概述	29
伍、小結	32
第二節 我國航港體制變革文獻之研析	34
壹、有關民營化體制之研議	34
貳、有關行政法人體制之研議	36
參、小結	38
第三節 各國航港體制	40
壹、各國航港體制變革概述	40

貳、小結	57
第三章 我國航港體制之變革與肇因	61
第一節 體制之遞變興革	61
壹、1943 年至 1945 年「航、港、稅關合一」時期	61
貳、1945 年至 1947 年「航港稅關分立」時期	61
參、1947 年至 1980 年各港「航港合一」管理體制時期	63
肆、1980 年至 1999 年商港法制定施行時期	64
伍、2012 年政企分離治理時期	66
第二節 變革原因探討	67
壹、外在潮流趨勢	67
貳、內在環境	69
參、小結	71
第四章 歷次體制變革概述	73
第一節、民營化體制	73
壹、改制原因及目的	73
貳、未成功因素探討	74
第二節 市港合一公法人（行政法人）體制	75
壹、改制原因及目的	75
貳、未成功因素探討	79
第三節 公司化體制	85
壹、改制原因及目的	85
貳、變革成功之折衝與過程	86
第四節 小結	91
第五章 變革後問題研析	95
第一節「政」機關之航港局	95

壹、現狀概述.....	95
貳、人員管理及組織融合問題.....	100
參、興革意見.....	103
第二節 「企」機構之臺灣港務公司.....	107
壹、現狀概述.....	107
貳、與民爭利與效能不彰問題.....	110
第三節 「政、企」機關間權責分工.....	114
壹、法規規定與現狀.....	114
貳、權責不清及組織層級增加問題.....	116
參、興革意見.....	118
第四節「兩港兩制」未符政企分離原則.....	121
第五節 小結.....	122
第六章 結論與建議.....	123
第一節 結論.....	123
壹、我國航港發展策略應建立核心思維.....	123
貳、政企機關人員應加強專業知能.....	124
參、政企機關間權責分工應明確.....	125
肆、港務分公司在地性服務事項權責應下授.....	126
伍、港務公司營運策略應調整.....	126
陸、國內商港應由港務公司經管.....	127
第二節 後續研究建議.....	128
壹、航港局組織再精進議題.....	128
貳、港務公司企業化營運效益與民營化議題.....	129
參考文獻.....	131
附錄一訪談紀錄.....	136

表目次

表 1：訪談大綱及訪談對象一覽表	15
表 2：亞洲主要國家政企分離背景與進程表	59
表 3：我國未改制前航運與港埠事業各項事權業務分工情形表	65
表 4：我國航港體制問題根源-1980 年商港法相關條文一覽表.....	69
表 5：「市港合一」與「行政法人」政策演化歷程表	82
表 6：臺灣航港管理與經營體制變動情形表	89
表 7：臺灣商港管理體制變遷情形表.....	92

圖目次

圖 1：新加坡航港組織體制圖.....	45
圖 2：新加坡航港政企分離業務職掌圖.....	45
圖 3：香港政府航港管理機構組織架構圖.....	46
圖 4：香港海事處組織架構圖.....	49
圖 5：上海航港組織體制圖.....	51
圖 6：上海航港政企分離業務職掌圖.....	52
圖 7：南韓海洋水產部組織架構圖.....	53
圖 8：日本國土交通省暨關東航港組織架構圖.....	56
圖 9：鄰近各國港口「政企分離」管理與經營組織之監督關係圖.....	58
圖 10：未變革前「三機一體」航港體制圖.....	65
圖 11：航港體制變革後航港管理與經營體制.....	90
圖 12：航港局各類人數比例圖.....	97
圖 13：航港局資位制、關務制職員人數比例圖.....	97
圖 14：交通部航港局的組織架構圖.....	98
圖 15：臺灣港務股份有限公司的組織架構圖.....	109
圖 16：現行國際商港的經營及管理權責架構圖.....	116

第一章 緒論

第一節 研究動機

任何組織，無論是公司、非利組織或是政府，在四、五十年後，當面臨外在局勢的變遷時，都要對其本身結構進行重新思考，如果它繼續以舊方式前進，就會變得無法管理和控制-----

~管理大師Peter F. Drucker~

組織偶爾總會經歷環境的震盪，而能以不同的方式解讀現況，將成為重要的組織技能-----

~ Kees van der Heijden - 「預演未來」~

因應全球運籌發展趨勢及掌握兩岸直航契機，在國際運輸及運籌施政上，政府在海港或空港發展政策重新定位為「重建國際門戶、提升國家競爭力」。基此，無論在組織規劃、基礎建設、產業引進等各面向，皆須有創新的思維與作為。

我國航港體制之所以需要變革，除了全球化外在環境的巨變不得不外，實則，主要是因為港務局的事權存在著「政企不分」公平與效率問題。原體制下各港務局為各港「商港管理機關」，也是「當地航政主管機關」，港務局因同時也自營部分港埠事業，以致是一個集航政、港政與港埠事業經營「三機一體」組織。也就是說，我國航港組織體制屬政企合一模式，由交通部所屬四港務局（基隆、臺中、高雄及花蓮）統籌辦理，受限於相關法令限制，缺乏經營彈性及市場即時應變能力，有礙經營效率與業務推展，對於航港政策的制定及國家航運政策的落實，容易以本位角度思考經營發展策略，造成各港資源整合困難，經營政策分歧，無法充分發揮國家港埠整體競爭力，違反企業型政府主動作為精神。再加上各先進國家港埠經營已由國內港口經營轉趨於全球化經營競爭領域，如新加坡在1996年，就將海事局及港務局合併為「海事港務局」(Maritime & Port Authority, 簡稱MPA)，接著在1997

年10月將港務局經營部門改組為新加坡國際港務集團公司(PSA Corporation International)，完成「政商分立」改造，該集團已經成為全球僅次於香港和記黃浦集團的跨國貨櫃碼頭經營公司。至於中國大陸則是在1998-2004年間依「政企分開」原則，將港務局改組為公司組織，並另組港口管理局負責港政公權力業務。

幾乎排名前十大之國際港埠，都已採行「政企分離」經營模式，而我國未變革前仍為政企合一體制，缺乏彈性靈活及時應變機制，以致我國港埠營運量排名由佔居全球第三位落退至第十四名。面對全球化競爭環境若不儘早變革，不僅其本身生存受限，將影響國家總體競爭力，因此，為提升我國航港競爭力，我國航港體制進行改革是勢在必行。

臺灣的航港管理體制萌芽於日據時代，係採取「航、港、稅關合一」的港埠管理體制；至1946年臺灣光復後，航政業務由「臺灣行政長官公署交通處」管理，不受中央管轄；1947年臺灣省政府成立，交通部為遷就現實，將航政業務委由臺灣省政府交通處代管，國家公權力幾乎涵蓋所有港口活動。直自1996年起，政府為促進經濟發展，規劃將臺灣建設為亞太營運中心，正式開啟我國航港體制變革。

在變革過程中，由最初規劃改制為企業經營體，再逐步把營運部門移轉民營。但之後為回應地方政府及民眾對「市（縣）港合一」之企盼，再次調整修正航港管理體制朝「航政歸中央，港務獨立自主管理與經營」之市港合一法人組織型態，但復因相關利害人及外在政經環境之角力折衝未盡其功。

經交通部基於前為順應世界國際機場經營趨勢及配合桃園航空城計畫，於2010年11月將原民航局桃園國際航空站改制為桃園機場公司，政企分離後之機場公司有效改善桃園國際航空站原屬四級行政機關之行政效率、組織及人力問題，年營運收入由甫成立時132億元(2010年)提升至154億元(2014年)，至2015年營運收入已突破155億元。桃園國際航空站政企分離成功經驗，讓交通部更確定臺灣航港體制

改革方向朝「政企分離」公司化進行之可行性。是以，前行政院長毛治國於擔任交通部長時表示，臺灣理當利用自身在全球的影響力，以及亞太運輸中心的優越地理位置，發揮最有效能的執行力，以實現「黃金十年」願景，將我國航港體制規劃以「政企分離」公司化型態進行變革，將原各港務局航政及港政涉及公權力之業務，成立航港局負責；另成立臺灣港務公司，專營港埠經營，以合縱連橫，達到「對內協調分工，對外統合競爭」綜效，我國航港管理體制終於在2012年3月1日完成變革。

由上可知，臺灣的航港組織體制變革因為歷史背景與政治環境，推動並不如想像容易與順利。在長達14年的變革過程中，歷經民營化、市港合一之公法人（行政法人）體制，至今之公司化體制，但共通點均依循「政企分離」方向進行變革。

本研究試圖透過整體回顧政府推動航港體制變革歷程，作為國航港體制演化之重要階段性紀錄，並藉此從中抽繹出可運用、學習的經驗，並探討2012年3月1日完成政企分離公司化組織變革是否真正達到原先預期目的，又是否有待解決及改進之處，以作為後續改進之參考，此為本研究動機。

第二節 研究目的與問題

壹、研究目的

組織變革是一種政治過程，也是組織與環境相互依存的變革關係，而變革過程本身就是一種政策規劃與執行過程，涉及諸多不可預測及相互干擾的變數。任何公共政策或制度的制定，均無法脫離該國政治、經濟、社會和文化環境因素的考量，更要顧及歷史發展背景和基礎（蕭全政，1988：71-72）。而公共政策之形成必定具有時代背景意義，對於相關行為者¹而言，都隱含特定利害得失關係及資源之利用與分配方式（蕭全政，1997：1-6）。

無論是中央或地方政府皆處在一個競爭的政治、社會與經濟環境中，為使組織更具生產性、效率與效能，進行組織精簡等組織變革措施為必要手段。然而，由於公共部門具有多重接觸網絡，中央必須與地方在府際關係分享權力、責任與資源，另公共行政常涉及兩個或兩個以上府際計畫，每一層級政府機關在目標與目的間亦可能導致爭論與衝突。此外，公共政策或運作涉及不同利益與價值觀且相互排斥的個體與團體，所以必須注意利害關係人所關心之事項。

又每個行為者都鑲嵌於網絡關係中，國家體系亦為鑲嵌在互動關係中的行為主體之一，基於公共組織的變革是國家政策的本質，政策合法化的決策者，包括立法部門及相關行政菁英，而實際導引變革行動的政策執行機關更是必然的行為者，而被變革的組織本身，處於政策標對象的地位，其對政策是採取積極接受、被動順服或是對立抗拒，亦會對政策執行的結果產生直接影響(王崇斌，2007)。變

¹又稱利害關係人，是指「那些能夠對一個組織的目標造成影響或是受到組織目標達成影響的個人或是團體」（Brinkerhoff and Crosby, 2002: 141）。

革的組織一方面是整體推動體制的一部分，而其本身是一個具有差異性的政治系統，有其自身的利益關係與動態衝突，亦有其基本的行動取向及策略性考量，並受其他行動主體所建立的社會關係，以及政治系統中相關權力運作的影響，權利運作的相互對抗、折衝、妥協過程，決定了公共組織變革的成果。

我國航港體制在長達14年的變革過程中，經過不同體制的改變，其間的轉折因素究有哪些？實值探討，基此，本研究目的如下：

- 一、為我國航港體制變革演化作完整歷史軌跡紀錄，俾完備我國航港體制變革之歷史檔案，並作為後續研究者對我國航港體制「持續性發展過程」重要參考歷史文件，此為目的一。
- 二、我國航港體制變革歷經民營化、公法人（行政法人）以及現今公司化體制，本研究試圖探討導致我國航港體制不同組織設計既之轉變理由究為何，此為目的二。
- 三、為期我國航港管理體制變革達到作大效益，將針對2012年變革後政企分離公司化體制是否已達到預期效應及目的予以探討，進而提出對臺灣航港體制興革意見之參考，此為目的三。

貳、研究問題

世界上各國國際商港的管理體制均隨著時代與環境變革，因各國憲政、法治、行政系統甚至於內部環境之政、經、文化構面不同；所以，各國航港體制變革與組織再造過程均有其限制，由各國航港體制變革情形可知，沒有一種體制可以永遠適用不變，也沒有勢必非得如何的模式。是以，當我們在參考各國國際港埠管理體制時，應該順應時空、環境的需要而加以擷取各國最有利部份，融入自己的社會、政治經濟環境系絡裡，應才是最適宜的體制。

透過文獻、訪談論析及實務經驗所得，不論從何種角度或觀點切入探討我國航

港體制，「政企不分」、權責不明、組織功能不彰是導致效能低落、權義不均及國際競爭力不濟的關鍵所在。當今世界上前十大港業均改制為政企分離體制，針對我國航港體制的變革，筆者試圖針對下述問題釐出可能答案並提出具體可行的改進途徑和方法：

- 一、我國航港體制的變革歷經民營化、公法人（行政法人）以及現今政企分離下的公司化體制，不同變革之組織設計和其試圖解決問題及目的為何？而影響各該體制之內外在環境為何？以及未成功的原因為何？
- 二、2012年變革後航港管理組織「航港局」與商港營運組織「臺灣港務公司」有關組織功能、權責劃分、治理方略及人力資源管理等方面的問題在那裡？所謂「兩港兩制」未符合政企分離變革原則及其肇因為何？
- 三、探討2012年變革後政企分離公司化體制衍生那些新問題？
- 四、針對上述各項問題，提出可以謀求改進的途徑和方法。

第三節 研究設計

本節首先說明本文之研究方法係採取文獻分析法及半結構性深度訪談法；第二則是說明研究範圍、限制及訪談對象及大綱予以敘述。

壹、研究方法

研究方法是指蒐集與處理資料的的程序與手段，亦即研究者針對自己所欲探討的主題與相關問題，擬如何進行蒐集和分析資料(邱榮舉，2002:94)。基於我國航港體制組織變革長達 14 年，是一個歷史演化結果，故本研究將按我國歷次航港體制變革作分期，依研究動機及目的，以文獻為立論基礎，經由蒐集航港體制發展歷程以及相關研究等資料，瞭解不同體制變革內外政經環境影響因素，並進一步探討變革後結果及問題，並輔以深度訪談法釐清文獻未及之處。

筆者將訪問相關機關具代表性人員，綜整分析得出可供參考的改革建議，並借助研究者為航港局一員能獲取最即時第一手資料外，更能借由地利之便，揆知問題所在，再與文獻相互參照佐證比較後，得出對臺灣航港體制有用之組織調整參考興革意見。

本文所採取的研究方法主要分為二個面向，文獻分析法(Document Analysis)及深度訪談法 (Interview Survey)：

一、文獻分析法 (documentary analysis)

文獻分析法亦稱為次級資料分析 (Secondary Research)，係指運用前人所收集的資料作為研究資料來源，再透過重新組織或詮釋來探討問題，本文資料來源如下：

- (一)由各港務局組織沿革、航港體制相關研究、報告，綜整出航港體制發展歷程。
- (二)透過網站蒐集港務機構組織相關資料。

(三)國內專家學者對航港體制相關研究報告、論文等資料。

(四)政府航港體制相關出版品。

(五)報章、雜誌相關評論及報導。

二、深度訪談法

訪談可依照研究者對訪談的控制程度分類，分為「結構型」(Structured Interview)、「無結構型」(Unstructured Interviews)、「半結構型」(Semi-structured Interview)。半結構型的訪談是介於結構型與無結構型之間的訪談方式，研究者會在訪談前根據研究問題初擬訪談大綱，以訪談大綱為方針，但不須完全依據大綱順序進行，保有調整問題的彈性空間。訪談大綱方向主要係就文獻的發現作為訪談大綱的主軸來進行問答，但是當受訪者回答出訪談大綱上沒有提列的問題點時，則根據其回答再做延伸提問，收集相關資料。

訪談是受訪者與訪談者彼此對話的互動溝通過程，不僅可挖掘已經存在的客觀事實，也可以於互動過程中創造新的意義與理解，因而可以進一步探索未知的領域。質性訪談在社會科學研究中，是最廣泛運用來蒐集資料的方法之一，主要著重於受訪者個人的感受及經驗的陳述，並經由與受訪者面對面的對話溝通，訪談人得以探詢、瞭解及解釋受訪者對該事實之認知。

本研究邀請對我國航港體制變革具代表性之產、官、學及航商業者進行4次深度訪談，期透過多元意見之綜整並借重具代表性人員看法，來釐清關鍵問題並勾勒出更完整細緻的全貌。至訪談內容係依據本研究動機、目的及欲釐析之問題而設計，訪談大綱及主要訪談對象如表1。惟在實際訪談過程，仍會依照訪談對象不同背景，酌作調整或修正：

本研究深度訪談人選區分下四大類：

(一)政府體系1人(A)：主管機關交通部官員。

(二) 學者專家1人(B)：曾參予我國航港體制變革之學者。

(三)原港務局員工1人(C)：以利害關係人立場，提出相關意見。

(四)航商代表1人(D)：以利害關係人立場，提出相關意見。

表 1：訪談大綱及訪談對象一覽表

題號	訪談內容	訪談對象			
		政府官員	專家學者	港務局員工	航商
01	我國航港體制變革會歷經民營化、公法人化、行政法人化及政企分離公司化，請問您認為哪一個體制最好？	√	√	√	√
02	您認為航港體制公司化變革是否達到原預期效益及目的？	√	√	√	√
03	航港體制變革後，對於「兩港兩制」及「一港兩管」商港管理、港埠規劃與建設監督權責分工問題，請問您的看法及建議為何？	√	√		
04	您認為上述問題，有無必要以修改商港法方式來解決？	√	√		
05	航港體制變革後，港務公司現行營運措施是否符合「政企分離」預期效益及目的？對於航運業者質疑港務公司與民	√	√	√	√

	爭利之質疑，您認為港務公司可以如何處理，既能提高營運績效又不妨害業者權益。				
06	航港體制變革後，就航港局方面，有那些問題待處理？您認為應如何處理？	√	√	√	
07	航港體制變革後，就港務公司方面方面，有哪些問題待處理？您認為可以如何處理？	√	√	√	√
08	其他賡續精進作為之建議。	√	√	√	√

貳、研究範圍

本論文係從組織變革觀點出發，參酌比較國外航港組織管理體制之改革情形，探討我國航港組織管理體制變革相關議題，主要研究時間軸係針對1999年精省後至2012年2月28日完成政企分離公司化之組織體制演化，以及變革後航港組織是否達到原預期效益，又有無其他運作或新衍生問題等，亦是本研究欲釐清探究之範疇，並按民營化及公法人化市港合一體制時期(1999年)、行政法人體制時期(2002年起)、政企分離公司化體制時期(2008年起)不同時期體制，分別就變革組織設計方式及其試圖解決的目的、問題予以釐析，並了解其轉變之內外在可能影響因素各為何？至於我國航港組織體制變革演進時期及體制如圖1。

另外，基於交通部所轄之運輸研究所業已針對變革後主導「企」部分之臺灣港務公司經營管理作相關專案研究，並提出相關興革建議，為期衡平暨實務上之必要性，本研究將針對航港局組織及運作相關問題作探討，期能提供相關建議以完善我國航港組織變革。

參、研究限制

- 一、本研究採用文獻分析法，在文獻蒐集及應用方面，多選擇航港行政機關之刊物、資料及相關人員著作為主，因此無法窮盡個別、細節或其他組織配套法制，是本研究限制一。
- 二、本文針對專家學者、政府官員、航港員工及航商進行訪談，訪談對象之擇定與代表性，可能成為本文研究限制。為彌補上述限制，藉由研究者身為航港局一員，能獲取最即時資料及聽見員工心聲之第一手資料之便，於理論與實際交叉比較後，得出對我國航港體制有用之參考建議。
- 三、考量交通部運輸研究所業已針對變革後臺灣港務公司經營管理作相關專案研究，並提出相關興革建議，故本研究不作深入探討，僅就新成立之航港局組織及管理上就目前顯現狀況提出問題，基於每一個問題點都是值得深入探究議題，本研究不作深入研析，此為限制三。

肆、章節安排

本研究共分為六章:

- 一、第一章緒論--主要說明研究動機、研究目的、研究問題。
- 二、第二章文獻評析--論述航港體制變更過程中可能涉及之組織變革等相關理論，來驗證我國歷次航港體制變革與理論間之連結性。
- 三、第三章--說明我國航港體制沿革及所面對的問題，作為本研究之基礎背景。
- 四、第四章--依時間軸依序探討民營化、市港合一公法人化(行政法人)及「政企分離」公司化變革，分別就形成各該體制之原因？擬解決問題又為何？以及導致轉變之可能轉折因素為何等問題予以探討。
- 五、第五章--「變革後體制研析」，第一節及第二節分就變革後航港管理組織「航

港局」與商港營運組織「臺灣港務公司」探究有關組織功能、權責劃分、治理方略及人事資源管理等方面問題及所謂「兩港兩制」未符合政企分離變革原則及其肇因為何？第三至第四節，則針對航港體制變革後整體性問題予以論析。

六、第六章--「結論及建議」，係整個研究的回顧評析，用以總結本研究發現，進一步提出具體的建議及指引後續開展之研究課題。