

交通部航港局委託研究計畫

期末修正報告書

計畫編號：MPB10221118

計畫名稱：兩岸海運直航政策研究

執行機構：國立臺灣海洋大學

2014年7月

計畫主持人： 李選士

協同主持人： 鍾政棋

陳秀育

林泰誠

蔡豐明

林谷蓉

計畫研究員： 徐穎珍

計畫助理員： 張馨云

目錄

摘要.....	1
第一章 緒論	2
第一節 計畫背景與目的	2
1.1.1 計畫背景.....	2
1.1.2 計畫目的.....	4
第二節 計畫範圍	5
第三節 計畫工作	5
1.3.1 海運直航前後兩岸三地船舶客貨量分析.....	5
1.3.2 兩岸海運直航的經濟效益分析.....	6
1.3.3 兩岸航政監理制度比較.....	6
1.3.4 兩岸海運直航政策後續推動策略.....	6
第四節 研究流程與章節結構	7
第二章 文獻回顧	8
第一節 兩岸海運直航相關文獻	8
2.1.1 兩岸海運直航沿革.....	8
2.1.2 兩岸海運直航前及直航後大事紀彙整.....	10
2.1.3 直航環境變化及航線布置.....	14
第二節 兩岸海運直航貨櫃航運與相關文獻	16
2.2.1 直航對我國主要貨櫃航商之影響.....	16
2.2.2 直航後我國港口面臨之議題.....	17
2.2.3 兩岸海運直航之變化與展望.....	22
第三節 兩岸海運直航散裝航運與相關文獻	25
第四節 臺灣自由經濟示範區與上海自由貿易試驗區之內涵	26
2.4.1 臺灣自由經濟示範區之內涵.....	26

2.4.2 上海自由貿易試驗區之內涵.....	28
2.4.3 臺灣自由經濟示範區與上海自貿試驗區之差異比較.....	31
2.4.4 臺灣自由經濟示範區與上海自貿試驗區之合作模式.....	34
第五節 兩岸客運直航	35
2.5.1 兩岸客運直航發展進程.....	35
2.5.2 兩岸客運直航發展近況.....	37
2.5.3 兩岸客運之航線規劃.....	40
第六節 兩岸航政監理制度	42
2.6.1 臺灣方面.....	42
2.6.2 大陸方面.....	52
第三章 訪談要點與問卷調查	59
第一節 專家訪談.....	59
3.1.1 兩岸海運直航前後經濟效益分析	59
3.1.2 兩岸海運直航客貨運統計分析.....	61
3.1.3 兩岸航政監理制度比較.....	62
3.1.4 海運直航政策後續推動策略及提升海運競爭力具體研析內容.....	63
3.1.5 研擬我國兩岸海運直航策略及提升海運競爭力可行做法.....	65
3.1.6 如何促使兩岸海運直航事務推動更臻周全.....	66
3.1.7 整體檢視我國海運相關法規因應兩岸海運直航須配合修正事項.....	67
3.1.8 其他意見事項.....	67
第二節 專家座談會	68
3.2.1 第一次座談會.....	68
3.2.2 第二次座談會.....	71
第三節 問卷調查與分析	74
3.3.1 填卷人基本資料分析.....	74
3.3.2 兩岸海運直航政策影響因素分析.....	76

第四章 研究成果	79
第一節 貨櫃航運服務	79
4.1.1 貨櫃航運統計及經濟效益分析.....	79
4.1.2 直航後各貨櫃港承租營運發展現況分析.....	80
4.1.3 直航後各貨櫃港裝卸量分析.....	81
第二節 散裝航運服務	97
4.2.1 兩岸散裝航運市場.....	97
4.2.2 貨運數量統計.....	101
第三節 兩岸自由貿易區之發展策略	107
4.3.1 香港、新加坡與韓國自由經濟特區之概況.....	107
4.3.2 對自由貿易試驗區之觀察.....	109
4.3.3 對自由經濟示範區之觀察.....	110
4.3.4 臺灣自由經濟示範區與大陸上海自由貿易港區之統計資料.....	113
4.3.5 示範區與上海自貿區為兩岸經濟帶來新的合作可行策略.....	114
第四節 兩岸海運直航客運分析	115
4.4.1 兩岸海空旅客人數資料統計.....	115
4.4.2 海運直航旅客概況.....	119
第五節 兩岸航政監理制度	126
4.5.1 兩岸航政監理制度之比較.....	126
4.5.2 兩岸航政監理制度之歷次協商成果.....	133
4.5.3 兩岸航政監理制度之檢討.....	137
第五章 結論與建議	143
第一節 研究結論	143
第二節 研究建議	159
參考文獻	166

摘要

2008年12月15日兩岸海運直航後，兩岸航商可以從事兩岸間客貨直接運輸，有助於縮短運輸時間及節省運輸成本。兩岸海運直航迄今已五年有餘，根據交通部(2013)統計資料顯示，臺灣港口兩岸海運直航前後海運客貨量之變化，直航前(2004-2008)每年平均旅客約70萬人次、貨物裝卸量97萬噸；直航後(2009-2013)每年平均旅客160萬人次、貨物裝卸量9,155萬噸。為充分了解兩岸海運直航後對我國產生正面之經濟影響，本研究透過運輸成本、臺灣航運地位、總體經濟、貿易、投資、人員移動及航運產業等面向進行研析，並根據兩岸海運直航客貨運送情形及兩岸航政監理制度比較，提出我國兩岸海運直航之具體推動策略，以期有效提升我國整體的海運競爭力，作為後續兩岸海運事務推動之參考。

關鍵詞：海運、航運政策、兩岸海運直航

Abstract

Since the implementation of the cross-strait sea transport agreement on 15 December 2008, shipping companies can transport passengers and cargo by sea directly so as to reduce the time and cost of the transportation. According to the statistics of MOTC (2013), after the cross-strait direct shipping for five years, the average annual volumes of the passengers and cargo between 2004 and 2008 are around 700,000 people and 970,000 tons, and the average annual volumes of the passengers and cargo between 2009 and 2013 are around 1,600,000 people and 91,550,000 tons respectively. To fully reveal the positive impact on Taiwan of the cross-strait direct shipping, this project will analyze the impact from perspectives such as shipping position, macroeconomics, trades, investment and human flow. Based on the situation of the cross-strait transportation of the passengers and cargo and the comparison of the supervision systems of both sides on marine navigation, concrete policies on cross-strait shipping to promote our competitive advantages in marine shipping are proposed which can be used as a reference to promote the subsequent cross-strait marine affairs.

Key words: Marine transportation, Shipping policy, Cross-strait direct shipping

第一章 緒論

本章內容第一節說明研究背景與目的，第二節說明計畫範圍，第三節說明計畫工作，第四節簡述研究流程與章節結構。

第一節 計畫背景與目的

1.1.1 計畫背景

海峽兩岸經貿往來日益密切，引發海運客貨直接運輸需求亦與日俱增，因此兩岸兩會(海基會與海協會)於 2008 年 11 月 4 日簽署「海峽兩岸海運協議」，並於雙方簽署之日起 40 日內(2008 年 12 月 13 日)生效，兩岸航商可以從事兩岸間客貨直接運輸，大幅縮短兩岸客貨運輸時間及運輸成本，提升我國經濟發展，強化我國整體之競爭力。

兩岸海運直航實行迄今已五年有餘，其間，國際經貿因歐美相繼發生債信危機產生巨大變化，強化大陸在國際經濟發展之地位，因此大陸也成為海運市場不可忽略之佈局。根據統計資料顯示，兩岸海運貨櫃裝卸量在直航第一年(2009 年)約 97 萬 TEUs，直航後第 2~5 年(2010-2013 年間)平均約 118 萬 TEUs，大幅成長約 21%；兩岸海運旅客人次在直航前每年(2004-2008 年間)平均約 70 萬人次，直航後每年(2009-2013 年間)平均約 160 萬人次，成長約 2.28 倍。由此可見，兩岸海運直航成效顯著，惟直航後客貨運年成長率漸趨緩慢，且臺灣港口貨櫃裝卸量似未因兩岸海運直航後獲得明顯提升(直航後約僅成長 21%)，導致對兩岸海運協議效益或生疑慮。為充分了解兩岸海運直航後對臺灣經濟產生正面影響，有必要由運輸成本、臺灣航運地位、總體經濟、貿易、投資、人員移動及航運產業等面向進行研析，並根據兩岸海運直航客貨運送實際情形，及兩岸航政監理制度進行比較，提出我國兩岸海運直航具體的推動策略，以期提升我國整體海運競爭力，進而作為後續兩岸海運事務推動之參考。

海洋運輸服務係具有高度競爭的國際性產業，容易受全球經濟景氣榮枯影響。臺灣為海島型國家，天然資源貧乏，進出口貿易仰賴海運甚深。兩岸三地近年來經貿往來日益頻繁，隨著大陸經濟急速發展，臺灣對大陸貿易依存度亦漸加深。根據臺灣財政部(2013)資料顯示，直航後臺灣對大陸與香港進出口貿易值逐年成長，2012 年達 1,630 億美元，占臺灣進出口貿易總值約 27%；2013 年達 1,654 億美元，占臺灣進出口貿易總值約 28.75%；基此顯見，大陸與香港業已成為臺灣主要

的貿易夥伴，衍生海運客貨直接運輸需求與日俱增。2008年12月15日兩岸海運直航後，兩岸航商可從事兩岸間客貨直接運輸，有助於縮短運輸時間及節省運輸成本。就中長期而言，則可提升資源流通及運用效率、促進兩岸產業分工，並擴大雙邊貿易(陳春益等人，2012)。

根據陳春益等人(2012)研究指出，直航前兩岸間航線可區分為三類，包括「兩岸三地航線」、「境外航運中心兩岸航線」與「境外航運中心國際航線」。2009年兩岸正式進入多點直航階段，基於兩岸海運協議，對於運力安排有「平等參與、有序競爭」原則，目前臺灣與大陸已分別開放12個與70個港口，但截至2011年7月底止，臺灣方面有基隆港、臺北港、臺中港、高雄港和麥寮港等5個港口進行通航；大陸則僅有23個港口進行通航。直航迄今實行已五年有餘，根據臺灣交通部(2013)統計資料顯示，臺灣港口兩岸海運直航前後海運客貨量之變化，兩岸海運直航對船舶進出港艘次、旅客人次及貨櫃量等，均有顯著之提升。

根據戴輝煌(2012)研究指出，有關兩岸海運直航對於兩岸貨櫃航線佈署之影響，包括(1)因東亞貨櫃主航線網呈現越太平洋航線平行化、遠歐航線單線化及母船集貨化之趨勢，導致高雄港對北美地區的轉運功能逐漸下降；(2)日本與韓國等部分航商在遠歐航線上，對大陸港口不再採母船集貨化方式；(3)臺港航線可同時結合「越太平洋、遠歐、近洋、兩岸」四種特殊功能，對於臺灣而言，仍為最具實質意義之航線；(4)臺灣港口對大陸海運直航航線佈署，華中地區為上海及寧波，華北地區為大連、天津、青島、連雲港迄上海港，華南地區為福州、廈門二港及深圳港群；(5)臺灣貨櫃港口總吞吐量之增長，與兩岸海運直航總櫃量密切相關，其中又以臺中港對兩岸海運直航依賴程度最高；(6)上海、廈門、福州為主要櫃源地，而福州、廈門、青島則為大陸櫃源在臺灣轉運最多者。

根據陳春益等人(2012)研究指出，海運直航後我國國際貨櫃港面臨之課題，包括：(1)我國貨櫃港轉運功能減弱：因外籍航商無法在我國國際貨櫃港口承運大陸至第三地之轉運貨，降低其繼續租賃我國貨櫃碼頭之意願，而且我國籍航商受「運力相當」之限制，無法順利開闢航線；且因兩岸間空櫃轉運之限制，導致我國航商無法有效進行貨櫃調度作業，降低我國貨櫃港的營運自由度；(2)與大陸港口競爭加劇：大型貨櫃航商泊靠大陸主要港口之航線增加，逐漸對我國港口之起迄(O-D)貨產生轉運之吸力，加以大陸部分港口主動提供優惠條件，吸引我國港口之起迄貨至該港進行轉運，此將加劇兩岸港口之競爭；(3)兩岸航運發展受非市場因素影響大：大陸將兩岸航線視為特別管理之國內航線，無法依據國際航線市場機制運作，而且大陸部分港口採行地方化主義，因而影響航線之經營；(4)兩岸航運市場不利

於國籍航商之發展：兩岸航運市場競爭激烈，海運運費遠低於市場行情；此外，不得使用權宜籍船(Flag of convenience, FOC)規定，對於營運成本較高的國籍航商較為不利；及(5)港口營運管理日趨複雜化：直航船舶趨於小型及高齡化，除了影響泊位安排與降低作業效率外，進港頻率增加亦影響港區安全，船齡老舊亦可能增加港區水域環境污染之機率。

根據戴輝煌(2012)研究指出，海運直航對我國之效益，就貨主而言，主要為兩岸先後分別允許多個港口進行直航，可以大幅縮短航行時間；對貨櫃航商而言，在於兩岸航商可以載運「兩岸貨」與「轉運貨」，並排除外籍航商；對港口業者而言，可以增加以兩岸為目的地之貨源；基此顯見，海運直航對我國經濟發展確實有其正面之影響。然而海運直航後客貨運年成長率漸趨緩慢，根據臺灣交通部(2013)資料顯示，2009-2012 年兩岸海運客貨平均成長率，船舶艘次約為 6%、旅客人次約為 4%、貨物裝卸量約 5%。

1.1.2 計畫目的

兩岸經貿往來日益密切，引發海運客貨直接運輸需求與日俱增，因此兩岸兩會(海基會與海協會)於 2008 年 11 月 4 日簽署「海峽兩岸海運協議」，並於雙方簽署之日起 40 日內(2008 年 12 月 13 日)生效，兩岸航商可以從事兩岸間客貨直接運輸，大幅縮短兩岸客貨運輸時間及運輸成本，提升我國競爭力及促進經濟發展。

本計畫主要目的為探討兩岸海運直航前後船舶客貨量變化，及直航所帶來經濟效益，並比較兩岸航政監理制度之異同，最後針對直航政策關鍵影響因素重要性與關聯性進行分析，藉以研提具體可行的政策與策略。本研究依照貨櫃航運、散裝航運、自由經濟示範區、客輪與兩岸航政監理五個構面，提出六個策略，分別為「發展貨櫃轉運中心」、「建立散貨轉運中心」、「推動郵輪產業」、「自由經濟示範區發展利基型專業物流園區」、「建立兩岸航政監理制度溝通協調機制」與「兩岸談判攻略」，作為後續兩岸海運事務推動之參考。

第二節 計畫範圍

本研究的研究範圍與重點如下。

1. 兩岸海運直航前後之經濟效益分析，採用量化分析與質化分析，包含運輸成本、臺灣航運地位、總體經濟、貿易、投資、人員移動及產業等面向。
2. 兩岸海運直航客貨運量之統計分析，以及兩岸航政監理制度之比較分析，包括業別、船舶及船員等管理規範之綜整。
3. 提出我國兩岸海運直航政策後續推動之具體策略，以及提升海運客貨運競爭力之可行作法。
4. 將辦理二次大型之座談會，邀請與本研究內容相關之產官學研各界人士與會，討論各項研究擬議事項，並蒐集產官學研各界對海運相關法規修正之建議，納入研究規劃事項內。
5. 研提我國兩岸海運直航政策後續推動之具體策略，若涉及相關法規之修正者，則將併同提供相關法規之具體修正內容。

第三節 計畫工作

本計畫主要工作內容簡述如下。

1.3.1 海運直航前後兩岸三地船舶客貨量分析

本項任務為分析海運直航前後兩岸三地船舶客貨量之變動情況，綜合比較兩岸三地散裝航運與貨櫃航運之發展趨勢，主要執行項目如下。

1. 回顧國內外相關文獻，針對海運直航前後船舶客貨量之變化進行分析。
2. 從散裝航運與貨櫃航運之不同角度著手，進一步比較海運直航前後兩岸三地散裝航運與貨櫃航運之發展趨勢。
3. 針對上述客貨量統計分析結果，加以深入討論。

上述分析結果可提供散裝運輸與貨櫃運輸之航商加強未來船舶投資與營運策略之運用，以及政府主管機關研擬相關航運政策(Shipping policy)之參考。

1.3.2 兩岸海運直航的經濟效益分析

將深入剖析兩岸海運直航對我航港產業經濟效益，具體執行項目如下。

1. 回顧國內外相關文獻，分析兩岸海運直航前後航運市場之變化。
2. 訪談我國航運界與港埠界之產官學研各界專家，以期了解海運直航前後之成本差異，以及海運直航所產生之經濟效益。

透過綜合彙整我國航港先進之意見，研究結果可以提供我國航政主管機關作為研擬航運政策以及航港業者擬定營運策略之參考。

1.3.3 兩岸航政監理制度比較

本項任務將針對兩岸海運航政監理制度之差異進行比較分析，包括業別、船舶及船員等管理規範，具體執行項目如下。

1. 回顧國內外相關文獻，分析兩岸海運航政監理制度之差異。
2. 訪談我國航運界與港埠界之產官學研各界專家，檢視我國航政監理相關法規因應直航所必須配合修正之事項。

1.3.4 兩岸海運直航政策後續推動策略

本項任務將探討兩岸海運直航政策影響因素之重要性、關聯性與替選方案，據以研提後續可行具體策略，主要執行項目如下。

1. 回顧國內外相關文獻，進行產官學研各界之專家訪談，彙整海運直航政策所考量之關鍵影響因素，作為後續之研究基礎。
2. 詳細分析兩岸三地與全球航運市場，進行現行海運競爭力之評估。

經由上述研究結果，期能提出更詳細具體之資料，據以研提兩岸海運直航後續之推動策略，俾能提供我國航運管理機關與航港產業作為擬定政府政策與營運策略之參考，進而有效提升我國整體之海運競爭力。

第四節 研究流程與章節結構

第一章為緒論，主要包含計畫背景及目的、計畫範圍與計畫工作等。第二章為文獻回顧，主要整理兩岸海運直航前後與貨櫃航運服務、散裝航運服務、臺灣自由經濟示範區與上海自由貿易試驗區、兩岸客運直航、航政監理之相關文獻，進行統整與探討。第三章為訪談要點與問卷調查，主要整理本計畫在進行中與專家訪談要點，及問卷調查之分析結果。第四章為研究成果，主要呈現本計畫各項議題的數據資料並加以分析，作為後續研擬策略之參考依據。最後第五章是本計畫之結論，以及對兩岸發展未來政策、策略與措施擬定方向之建議。

第二章 文獻回顧

有關文獻回顧與整理方面，本章第一節彙整兩岸海運直航相關文獻，第二節為兩岸海運直航貨櫃航運相關文獻，第三節為兩岸海運直航散裝航運相關文獻，第四節為臺灣自由經濟示範區與上海自由貿易試驗區之內涵，第五節為兩岸客運直航，第六節為航政監理制度相關文獻。

第一節 兩岸海運直航相關文獻

2.1.1 兩岸海運直航沿革

於兩岸海運直航前，臺海兩岸簽署海運協議，並進行兩岸海運直航，迄今已屆滿五年有餘。回顧兩岸海運交流大體可劃分為下列五個階段。

(1) **第一階段**：於 1949—1986 年間，屬於「封閉時期」，兩岸人貨均不通。

於海上通航方面，大陸雖自 1979 年即倡議就兩岸海上運輸問題與臺灣航運界進行協商，並宣布對外開放港口均可對臺灣船舶開放，期間雖有提出相關方案及成立相關組織，但並未提出任何有關通航之具體措施。

(2) **第二階段**：於 1987—1994 年間，屬於「部分有條件開放」。

於此階段，逐步開放兩岸探親、散裝航運可經第三地前往大陸港口載運大宗散裝貨物，以及貨櫃航運須至香港換裝至大陸或臺灣的貨櫃船。

(3) **第三階段**：於 1995—1999 年間，屬於「試點直航階段」。

兩岸權宜籍船得通航大陸試點口岸(廈門與福州)與臺灣境外轉運中心港口，並同意臺灣、香港、大陸權宜籍船與外籍船可經第三地經營航行兩岸定期航運業務。

1995 年 5 月臺灣推出「境外航運中心」方案，指定高雄港為初期營運港口，將「境外航運中心」與大陸港口間航線定位為「特殊航線」，適用於懸掛第三國旗幟之船舶，包括臺灣或大陸的航商設籍或租用之外籍船舶，承運大陸輸往第三地或由第三地輸往大陸之轉口貨在臺灣以「不通關、不入境」方式轉運。

1996 年 10 月大陸發布「關於臺灣海峽兩岸間貨物運輸代理業管理辦法」，同意臺灣與大陸海運承攬業間商業行為，並指定廈門、福州作為兩岸間船舶直航之「試點口岸」。

1997 年是兩岸海運開放措施最多的一年，臺灣交通部透過民間「臺灣海峽兩岸航運協會」與大陸「海峽兩岸航運交流協會」在香港進行第一次溝通協調，藉以促成海運相互開放，促成兩岸「經第三地兩岸定期航線之開放」、權宜籍船舶直航等。1998 年兩會在泰國曼谷第一次會談，同意根據「雙向同步，互動互惠」為原則，促成兩岸「權宜籍船舶」航經第三地之定期貨櫃船海運服務。

(4) **第四階段：**於 2000—2007 年間，屬於「小三通階段」。

此時的重大舉措為金門與廈門、泉州、漳州，馬祖與福州間採取客貨通航的小三通。另一方面，海峽兩岸間散裝船舶運輸僅同意設籍登記於大陸、臺灣、香港、澳門的航運公司申請。

2000 年 1 月底臺灣公布「外商獨資船務公司審批暫行辦法」，同意臺灣航商可在大陸設立獨資船務公司。創舉為 2001 年臺灣開放「小三通」，係指兩岸登記之船舶得直航金門與廈門及馬祖與福州間，此外還擴大「境外航運中心」功能，允許大陸貨物進入出口加工區、工業園區、科技園區及保稅區加工後再出口。

2004 年臺灣提出「海運貨運便捷化」，有以下兩點：(1)增加境外航運中心適用港口，由高雄港擴及至基隆港與臺中港。(2)將「境外航運中心」業務範圍，從經營「轉運貨」，擴大至載運大陸與第三地「進出口貨」之國際班輪亦可申請「境外航運中心」業務，直接航行大陸港口與「境外航運中心」港口間。

(5) **第五階段：**於 2008 年迄今，屬於「海運直航階段」。

兩岸協議約定：「雙方同意兩岸資本，並在兩岸登記之船舶，經許可得從事兩岸間客貨直航運輸」。

2.1.2 兩岸海運直航前及直航後大事紀彙整

(1) 兩岸海運直航前大事紀彙整表

表 2-1 兩岸海運直航前大事紀

時間	臺灣方面	大陸方面
1979年		<ul style="list-style-type: none"> ⊙1月發表「告臺灣同胞書」，提出三通，建議臺灣與大陸儘快實現通郵、通航及通商。 ⊙6月召開「恢復臺灣海峽正常通航會議」，公布解除大陸商船禁止通行臺灣海峽之限制，並宣布臺灣船舶可泊靠大陸港口及開放通信與海難救助機構對臺灣遇險船舶救助等措施。
1987年	<ul style="list-style-type: none"> ⊙11月2日開放一般民眾前往大陸探親。 	
1991年	<ul style="list-style-type: none"> ⊙3月通過國家統一綱領，明訂至中程階段兩岸達成互信合作時，將開放兩岸直接三通(通郵、通航及通商)。 ⊙2月臺灣成立「財團法人海峽交流基金會」。 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙12月大陸成立「海峽兩岸關係協會」。
1992年	<ul style="list-style-type: none"> ⊙7月公布「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」。 ⊙10月訂定「航政管理機關處理臺灣地區與大陸地區人民關係條例有關兩岸海運運輸事項作業規定」。 	
1995年	<ul style="list-style-type: none"> ⊙5月臺灣發布「境外航運中心設置作業辦法」。 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙1月成立「海峽兩岸航運交流協會」與臺灣航港界直接交流。
1996年	<ul style="list-style-type: none"> ⊙4月允許大陸航商標誌之貨櫃來臺。 	<ul style="list-style-type: none"> ⊙8月公布「臺灣海峽兩岸間航運管理辦法」。 ⊙10月「關於臺灣海峽兩岸間貨物運輸代理業管理辦法」。

資料來源：交通部運輸研究所(2012)、陳光華(2002)、包嘉源(2009)、包嘉源等人(2008)。

表 2-1 兩岸海運直航前大事紀(續 1)

時間	臺灣方面	大陸方面
1997年	<ul style="list-style-type: none"> ◎1月臺灣開放外籍船舶(包括臺灣、大陸地區航商設籍或租用營運之外籍船舶，及外國籍船舶)經第三地(包括香港)航行兩岸定期航線。 ◎1月22日「海峽兩岸航運交流協會」與「臺灣海峽兩岸航運協會」在香港第一次會談。 ◎6月開放含大陸資本20%以內之外國籍航商來臺設立分公司，並解除大陸資本比例不得逾50%之外籍船舶來臺灣靠泊之限制。 ◎10月再解除境外航運中心之船舶應以集貨船(Feeder)方式之限制，並准許航行往第三地。 	<ul style="list-style-type: none"> ◎5月公布「關於加強臺灣海峽兩岸間接及裝箱班輪運輸管理的通知」，同意臺灣、香港、大陸地區權宜籍船舶及外國籍船舶可經由第三地經營航行兩岸定期航線業務。
	<ul style="list-style-type: none"> ◎4月19日廈門輪船總公司聖文森籍「盛達輪」首航廈門至高雄，開啟兩岸「權宜籍船舶」直航之歷史性新頁。 	
1998年	<ul style="list-style-type: none"> ◎8月明訂母船航行境外航運中心航線者，可延伸其航線載運臺灣地區與第三地區國家間之進出口貨物。 	
	<ul style="list-style-type: none"> ◎2月11日兩會在泰國曼谷第一次會談，促成兩岸「權宜籍船舶」航經第三地之定期班輪海運服務。 	
2000年	<ul style="list-style-type: none"> ◎1月底公布「外商獨資船務公司審批暫行辦法」。 ◎6月將高雄加工出口區內入境外航運中心作業範圍。 	
2001年	<ul style="list-style-type: none"> ◎1月1日開放「小三通」。 ◎11月臺灣擴大「境外航運中心」功能。 	<ul style="list-style-type: none"> ◎12月11日「中華人民共和國國際海運條例」公布。
	<ul style="list-style-type: none"> ◎11月兩岸先後加入世界貿易組織(WTO) 	
2002年		<ul style="list-style-type: none"> ◎1月1日「中華人民共和國國際海運條例」開始施行。

資料來源：交通部運輸研究所(2012)、陳光華(2002)、包嘉源(2009)、包嘉源等人(2008)。

表 2-1 兩岸海運直航前大事紀(續 2)

時間	臺灣方面	大陸方面
2003年	◎10月9日立法院通過「兩岸人民關係條例」修正條文，要求交通部於該法修正通過十八個月內，完成一項航行大陸地區之許可管理辦法。	◎12月17日大陸國務院臺灣事務辦公室發表題為「以民為本，為民謀利，積極務實推進兩岸『三通』」的政策說明書，提出其對於兩岸「三通」之基本立場和政策主張，主張由兩岸民間行業組織協商「三通」問題。
2004年	◎5月7日臺灣交通部與陸委會聯合對外公布「兩岸海運便捷化」措施，對國際定期航運作相對的開放。	◎3月大陸單方面開放准許包括長榮海運、丹麥麥司克的國際班輪業者可以直航的方式在同一航次掛靠大陸及臺灣港口，裝運大陸與第三地之進出口貨。
2007年	◎4月29日大陸中央臺辦海研中心與中國國民黨國政研究基金會共同主辦「第三屆兩岸經貿文化論壇」，其中有關海運之措施有：臺灣相關航運企業可直接在大陸設立獨資船務、集裝箱運輸服務、貨物倉儲、集裝箱場站、國際船舶管理、無船承運及合資國際船舶代理。	◎7月23日「關於加強臺灣海峽兩岸集裝箱班輪運輸管理的公告」及「關於促進臺灣海峽兩岸海上直航政策措施及實施事項的公告」公布
2008年	◎11月兩會在臺北第二次會談，簽訂包括海運通航在內之「海峽兩岸海運協議」，正式開啟兩岸之全面海運通航。	

資料來源：交通部運輸研究所(2012)、陳光華(2002)、包嘉源(2009)、包嘉源等人(2008)。

(2)兩岸海運直航後大事紀彙整表

2008年5月海基會與海協會正式恢復制度化協商，2008年11月4日第二次「江陳會談」，雙方簽署兩岸空運直航、海運直航、郵政合作、食品安全四項協議，開啟兩岸直航之新頁。在海峽兩岸海運協議生效後，兩岸海運直航儀式於2008年12月15日於基隆港西16號碼頭舉行，在基隆港啟航貨櫃船有萬海航運所屬明春輪(新加坡籍)，經營航線為基隆—福州—廈門—香港—高雄、陽明海運所屬宇明輪(中華民國籍)，經營航線為基隆—上海—大連—天津—青島—連雲—高雄—基隆、臺航所屬桃園輪(巴拿馬籍)，經營航線為高雄—基隆—上海—大連—青島—香港—高雄、福建華榮海運所屬康平輪(香港籍)，經營航線為基隆—廈門—大倉航線在首航儀式完成後，四艘船舶正式開啟直航首航之航程。

表 2-2 兩岸海運直航後大事紀

時間	臺灣方面	大陸方面
2009 年	<ul style="list-style-type: none"> ◎兩岸正式進入多點直航階段，基於兩岸海運協議對於運力安排有所謂的「平等參與、有序競爭」原則。 ◎4 月 26 日舉行第三次江陳會談，完成簽署《海峽兩岸金融合作協議》、《海峽兩岸空運補充協議》、《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》三項協議。 	
	<ul style="list-style-type: none"> ◎11 月宣布外國籍船舶運送業不得違規租用業經許可經營兩岸海運直航貨運業務之船舶艙位。 	<ul style="list-style-type: none"> ◎12 月也宣布讓外籍航商間接參與直航之路亦予防堵。
	<ul style="list-style-type: none"> ◎12 月 22 日舉行第四次江陳會談，完成簽署海峽兩岸標準檢測及認驗證合作協議、海峽兩岸漁船船員勞務合作協議、海峽兩岸農產品檢驗檢疫協議。 	
2010 年		<ul style="list-style-type: none"> ◎5 月 7 日大陸增加開放銅陵港(河港)、石島港、萊州港、臺州-大麥嶼港區、寧波—舟山港沈家門港區等 5 個港口。 ◎5 月上海因為舉辦世博，首度開放國際郵輪可以在上海停靠載客 ◎10 月大陸交通運輸部特案批准首個國際郵輪多港掛靠航次
	<ul style="list-style-type: none"> ◎06 月 29 日舉行第五次江陳會談，完成簽署「海峽兩岸經濟合作架構協議(ECFA)」及「海峽兩岸智慧財產權保護協議」。 	
	<ul style="list-style-type: none"> ◎12 月 16 日舉行第六次江陳會談。僅簽訂海峽兩岸醫藥衛生合作協議，並決定成立協議落實之檢討機制，但在經濟合作方面仍無法達成共識。 	
2011 年		<ul style="list-style-type: none"> ◎2 月 24 日大陸增加開放濰坊及安慶等 2 個港口。 ◎7 月 5 日大陸交通運輸部發布明年起，禁止外國企業、經營組織和自然人經第三地從事兩岸間不定期海上貨物運輸。
	<ul style="list-style-type: none"> ◎10 月 19 日舉行第七次江陳會談。完成簽署《海峽兩岸核電安全合作協議》。 	

表 2-2 兩岸海運直航後大事紀(續 1)

時間	臺灣方面	大陸方面
2012 年		<ul style="list-style-type: none"> ◎6 月 29 日大陸增加開放煙臺港蓬萊港。 ◎8 月 21 日大陸增加開放深圳港大鏢灣港。
	◎8 月 9 日舉行第八次江陳會談，完成簽署「海峽兩岸投資保障和促進協議」及「海峽兩岸海關合作協議」，另共同發表「人身自由與安全保障共識」。	
2013 年	◎6 月 21 日舉行第九次林中森與陳德銘會談，由大陸海協會代表陳德銘等人與海基會代表林中森等人，在上海東郊賓館共同簽署兩岸服務貿易協議。	

2.1.3 直航環境變化及航線布置

(1)環境變化

1. 外部環境

a. ECFA 對貨櫃港營運發展之影響

洽簽 ECFA 同時，亦應同步積極推動與日、韓、星、東協等亞太主要貿易伙伴洽簽自由貿易協定，爭取臺灣融入區域經濟整合體系中，再藉由「東協加一」機會，強化東南亞及大陸之航線網。

b. 兩岸直航航運環境變化及航線佈署變動之影響

凸顯新的航港樞紐目標市場為「東北亞與東南亞之間」及「大陸與東南亞之間」的轉運市場。

c. 亞太地區鄰近港口未來競爭演化之影響

亞太港口的成功經驗頗值借鏡，從提升轉口櫃量著手，鼓勵航商強化兩岸及東南亞航線之經營。

2. 內部環境

a. 臺北港及高雄港對我國港埠發展之影響

配合航港體制改變，結合「國際物流服務業發展行動計畫」，善用自由貿易港區自由化之效率優勢，對臺灣西岸各不同國際商港，根據 2012-2016 臺灣地區商港整體發展規劃以「整體規劃」、「不同定位」之模式發展。

b. 直航對我國貨櫃整體碼頭營運規劃之影響

扶植臺灣中小型航商，增闢大陸與東南亞二、三線港口之航線。

c. 國際物流計畫及自由貿易港區政策之影響

配合國際物流計畫及自由貿易港區政策，以發展作為以大陸為腹地之運籌中心。

(2)航線布置

1. 海運直航前

兩岸間直接通航之前，所有航行於兩岸之間的船舶與航線佈署，主要是以兩岸所屬航商(或屬於兩岸資本並在香港註冊之航商)的所屬「權宜船舶」為主要之限制對象。

表 2-3 各航商之直航前航線布置

航商	有航線泊靠之大陸港口	總航線數
長榮海運	大連、青島、上海、寧波、福州、廈門、香港、鹽田、蛇口、赤灣	33
陽明海運	新港、連雲港、青島、上海、寧波、廈門、香港、鹽田、蛇口	16
萬海海運	大連、新港、青島、上海、福州、廈門、鹽田、香港、蛇口	21
臺灣航業	大連、青島、上海、福州、廈門	4
中國遠洋	新港、上海、寧波、廈門、香港、鹽田、蛇口	12
中海航運	青島、上海、寧波、香港、鹽田、蛇口	5
東方海外	大連、新港、青島、上海、寧波、福州、廈門、赤灣、香港、鹽田、蛇口	13

除了臺灣航業僅營運兩岸航線，其它航商皆營運兩岸、遠洋、近洋航線。

資料來源：交通部運輸研究所(2012)。

2. 海運直航後

華中地區以上海/寧波與長江內河之太倉/南通等河港為直航重點港口；華北地區則以大連/天津/青島/連雲港迄上海港為重點港口；華南地區則以傳統之福/廈二港及珠江流域之深圳港群為主，以聯結臺灣各港。

表 2-4 兩岸海運直航之主要貨櫃航商在臺灣各港佈署之航線數目統計

航商	高雄港 兩岸航線數 (36)	臺中港 兩岸航線數 (33)	基隆港 兩岸航線數 (27)	臺北港 兩岸航線數 (4)
長榮海運	5	4	3	2
陽明海運	6	3	4	1
萬海海運	8	9	8	1
臺灣航業	2	2	2	0
中國遠洋	5	5	1	0
東方海外	1	1	0	0
寶華	2	1	2	0
錦江	2	2	2	0
民生	2	2	2	0
外運	3	4	4	0

兩岸海運直航中小型航商眾多，僅就上述 10 家兩岸航商資料進行說明。

資料來源：交通部運輸研究所(2012)。

第二節 兩岸海運直航貨櫃航運與相關文獻

2.2.1 直航對我國主要貨櫃航商之影響

國際商港經營兩岸直航業務，是否對其營運成長和成本節省方面，產生積極效果。根據謝幼屏等人(2012)對「兩岸直航後主要貨櫃航商之船舶與航線佈署對我國港口營運之影響」之分析，簡述如下。

(1) 營運成長方面

1. 貨櫃航商承載貨櫃量

直航前後之增減情況，大陸籍船舶無論在貨櫃裝卸載量和船舶艘次與其他國籍船舶比較，皆呈現大幅度成長。大陸船舶艘次成長幅度與臺灣船舶比較，成長幅度較高。若此成長仍維持強勁走勢，在供需失衡所造成嚴重價格競爭問題，不僅造

成「低價搶貨」局面無法避免，同時對臺灣航運業者也造成嚴重競爭壓力，供需失衡和運費管理是我政府未來在檢討兩岸航通政策下須審慎應對之課題。

2. 貨櫃航商運費收入

直航前後增減情況，由於船舶運能增加超過貨載增加程度，並且全球金融危機和歐美市場經濟復甦減緩，造成價格下跌主因。國輪航線經營重心過於偏重大陸，卻忽略對亞洲其他市場之開發，應思考未來增加航線擴及其他市場經營範疇，藉以提高整體市場競爭優勢。

(2) 成本節省方面

直航貨櫃航商藉由我國港口節省成本分析兩岸直航後，若就運送兩岸間貿易貨物航商而言，不僅可因航程減少而節省燃料費用，及彎靠第三地所需清關費用，更重要者，可省下彎靠第三地額外時間成本，並可增加船期安排彈性。

兩岸海運直航後，國內三大貨櫃船公司由於運送櫃量增加而受益，特別是三家皆在高雄港租用專用碼頭，和僅依賴運費收入無專用碼頭之中小型航商比較，更凸顯為兩岸直航對國輪公司受益程度。特別是對專營近洋線萬海航運，專用碼頭營收比長榮海運和陽明海運經營遠洋航線的國輪公司受益程度更大。因此，未來港務公司應鼓勵臺灣中小型航商或開放大陸航商承租高雄港專用碼頭，對航商或港務公司營收皆會起正面積極效果。

2.2.2 直航後我國港口面臨之議題

(1) 我國國際港貨櫃轉運功能減弱

1. 限制只有兩國國籍船可運載兩岸與轉運貨物

我政府對外籍航商藉由兩岸航商，將貨物自由轉運至對方港口有限制，導致港口樞紐地位式微之憂慮。此限制雖係為避免港口樞紐地位式微，然在臺灣進出口貨量有限、大陸貨源龐大、外籍航商無法經營大陸出口貨至臺灣轉口時，可能造成外籍航商母船不再彎靠臺灣港口，逐步離開臺灣，且不再租用臺灣碼頭之情形。

2. 船舶大型化，轉運功能下降

全球重要的貨櫃航商為應付愈趨大型化貨櫃船積載壓力，務求在大陸沿岸港口滿載以迄直達並滿足歐洲市場需求情況，各航商不只在大陸擴大集貨作業規模，

大船也逐次增加靠泊港口次數，因而產生所謂「單線化」與「母船集貨化」的沿岸逐靠顯著現象，臺灣對於歐洲貨源轉運功能，開始逐漸地喪失。

3. 非兩岸航商，佈署上不需要轉運港

大陸聯結東亞區域，共同掌握全球 53% 以上貨源，對東亞航線網配置之影響最大。全球各大貨櫃航商在東亞地區配置東西向貨櫃航線時，外籍航商完全不會受兩岸直航影響，只有兩岸所屬航商及其聯營航商，會因兩岸航線在臺灣高雄港所順勢產生之轉運櫃源，或會影響其主航線配置與碼頭承租意願。

4. 鄰近港口發展快速

表 2-5 高雄港前五大轉運櫃源之目的港櫃量與航線分析

目的港	美國	菲律賓	日本	越南	大陸
2010 年	41 萬 /20.5%	31 萬 /15.4%	18 萬/8.7%	16 萬/7.9%	14 萬/7.1%
2009 年	41 萬 /21.3%	28 萬 /14.7%	14 萬/7.6%	17 萬/8.7%	15 萬/8.1%
2008 年	53 萬 /27.8%	26 萬 /13.7%	16 萬/8.3%	16 萬/8.1%	9 萬/4.6%
2007 年	61 萬 /30.6%	29 萬 /14.5%	17 萬/8.4%	11 萬/5.6%	11 萬/5.7%
2006 年	71 萬 /33.7%	27 萬 /12.9%	20 萬/9.6%	Na	12 萬/5.4%
T/P 越太平洋航線	轉運航線				
F/E 遠東迄歐洲航線				轉運航線	
近洋/兩岸航線		轉運航線	轉運航線	轉運航線	轉運航線

附註：單位為轉運櫃量(萬 TEU)/占有率%；平均成長率係指 2006-2010 之五年平均成長率。

資料來源：謝幼屏等人(2012)。

高雄港依賴美國之轉運櫃源比例，已隨著東亞各地之港口深水化，例如越南/鄰近香港之深圳港群而逐年下降，高雄港應該在美國之外，重新定位與開發其他區域轉運市場，避免過度依賴美國市場。

(2)與大陸港口競爭加劇

1. 運價降低，競爭加劇

兩岸貨量由於運能高於貨運需求，加上全球金融危機和歐美市場經濟復甦減緩，造成價格下跌。在供給大於需求情形下，航商為爭取載貨量紛紛採取低價策略搶貨源。

表 2-6 直航前後國輪與外輪運費增減比例表

直航前後		總計	國輪	外輪
直航前 (2001-2007)	總計	61.06%	-46.39%	73.24%
	香港	-64.32%	-88.21%	-61.51%
	大陸	0.00%	0.00%	0.00%
	亞洲其他地區	164.91%	9.65%	173.44%
直航後 (2008-2010)	總計	-8.302%	-1.14%	-8.57%
	香港	13.34%	-12.02%	14.62%
	大陸	-20.61%	296.01%	-28.38%
	亞洲其他地區	65.22%	-64.69%	66.11%

資料來源：交通部(2012)。

2. 大陸港口建設完成

隨著船舶大型化發展，近年大陸積極在沿海港口建設與發展，大型航商泊靠大陸主要港口航線增加；相對地，部分外籍航商減少主航線彎靠高雄港。加上大陸部分港口甚至主動提供優惠條件，吸引我國起迄港至該港進行轉運，此將加劇我國港口與大陸港口之競爭。

(3)兩岸海運直航發展受制於非市場因素

1. 外部環境因素

a. ECFA 對貨櫃港營運發展之影響

2010 年由大陸海協會會長陳雲林與臺灣海基會董事長江丙坤，共同簽訂「海峽兩岸經濟合作架構協定(ECFA)」。臺灣簽署 ECFA 目的則在於避免被邊緣化、鞏固大陸市場吸引外資成為進軍大陸橋頭堡、深化直航效益，帶動物流、航運等產業發展。希望藉由 ECFA 之推定可以完善兩岸物流供應鏈，為我國貨櫃港埠達成雙邊貨品關稅降低及非關稅障礙消除等貿易自由化效果。

b. 兩岸直航航運環境變化及航線佈署變動之影響

在兩岸海運直航後，看似兩岸海運協議內容會影響到的僅為兩岸所屬航商之航線佈署及彎靠港口策略，但在事實上，任何航商在進行主航線配置時，除了考量主要貨櫃港口進出口櫃源多寡之外，亦會考量轉運櫃源(來自東南亞與大陸)之群聚性與碼頭承租之單位營運成本，以及中外航商間，因航線聯營問題而衍生之運航成本。為因應兩岸直航後航運環境改變，臺灣應凸顯新的航港樞紐目標市場為「東北亞與東南亞之間」及「大陸與東南亞之間」之轉運市場，不應只著眼於大陸市場。

c. 亞太地區鄰近港口未來競爭演化之影響

在貨源不足與船舶大型化壓力下，同時在經營策略上採策略聯盟方式與同業共同派船、艙位互換、互租等聯盟方式以達到降低成本策略目標。在此情況，航商必須在港口選擇及航線配置上，選擇具效率之主要航線、水深足的貨櫃港為母船彎靠之樞紐港，其餘二線港口或區域轉運港則以接駁方式營運。在此趨勢下影響所及，港埠間也進行一場白熱化之競爭，不僅要改善港埠物流條件，還須對港埠硬體設施持續進行重大投資。

2. 內部環境因素

a. 臺北港及高雄港對我國港埠發展之影響

政府應對臺灣西岸不同國際商港以「整體規劃」、「不同定位」宏觀思維，發展差異化競爭策略；如臺北港可透過航運與物流產業之結盟，善用直航後之兩岸分工利基。高雄港配合洲際貨櫃中心之營運，強化東南亞、東北亞以及遠洋之航線網，並積極提升我國港口之附加價值，使臺灣港口成為「東協加一」之樞紐港口。

b. 國際物流計畫及自由貿易港區政策之影響

2010年10月經行政院核定通過「國際物流服務業發展行動計畫」，希望強化在臺企業全球運籌之能力。同時搭配2003年推動之自由貿易港區政策，促進物流安全化及效率化，擬建立物流資訊單一窗口平臺，強化物流基礎設施與服務，整合政府行政服務，以利自由貿易港區之功能更進一步發揮。期使國際供應鏈時間縮短，以全球性眼光找尋製造、銷售與維護管理最佳組合，強化國際貿易競爭力。

(4)兩岸海運直航不利國籍航商發展

1. 運費低廉，陸方加收其他費用

陸方開放給大陸國內航線之航商經營兩岸海運直航航線，此類型之大陸籍航商眾多，因而導致兩岸航運市場競爭激烈，海運運費遠低於市場行情。為改善營收，大陸籍航商透過吊櫃費(THC)及其他附加費之收取加以彌補，尤其上述相關吊櫃費及附加費不論起迄點在臺灣或大陸皆在大陸收取，對我國國籍航商之經營頗為不利。

2. 直航限定為兩國國籍船輪

兩岸航線限定僅能使用國輪，而不得使用權宜籍船，此項規定對我國國籍航商較為不利，主要乃因國籍航商因船員成本等因素，導致船舶營運成本較高。兩岸航線有運力相當之限，國籍航商多無小型船舶，又受限須使用兩岸船籍之船舶，部分國籍航商租賃大陸船籍營運，直航後國籍船舶增加有限，對國輪發展政策不利。

(5)港口管理日趨複雜

兩岸直航在通航港口數、船舶航次與航線上帶來增長，然而管理上卻也相對帶來些隱憂。

1. 大陸船小型化

我國海運產業發展相較大陸早，目前臺灣港口航運發展和管理水準已與其他國際港口接軌，多為大型船舶。然兩岸航線目前已進行直航之大陸港口，除八個一線港口外，其餘皆為二線港口甚或內河港。而二線港口無法提供中大型船舶泊靠，導致往來二線港口之直航船舶趨於小型化，影響港埠泊位之安排，除影響作業效率外，進港頻率之增加也將連帶影響港區航道之航行安全。

2. 大陸船齡老舊

於兩岸海運航線，尤其是至華中和華南區域之航線，所經營之航商多為大陸次要航商，所使用的船舶齡較為老舊，使得港區水域環境汙染之機率相對增加。直航船舶的小型化與船齡問題，可能會對我國港區的安全與防污產生影響，導致除了港口生產力問題之外，又將衍生出關於我國港口的營運與管理之更複雜現象。

2.2.3 兩岸海運直航之變化與展望

(1)兩岸海運直航後之變化

海峽兩岸自 2008 年 12 月簽署「兩岸海運協議」，即由「試點直航」邁向「多點直航」之階段。自 2009 年起逐年增長的貨運量與轉口貨，整體而言，兩岸海運直航的確為臺灣各國際商港在貨櫃營運量上帶來正面助益。近期我國進出口櫃量成長趨緩，若欲增加貨櫃裝卸量，應朝向提升轉口櫃量著手，適度開放大陸航商投資

臺灣之碼頭¹，鼓勵航商強化兩岸及東亞航線之經營，以期有效提升臺灣貨櫃碼頭之營運量。

因為開啟兩岸海運直航，縮短兩岸間的貨物運送時間、節省燃料成本，以及貨櫃碼頭吊櫃費及繞經第三地之簽證費等。一般而言，貨櫃航商營運成本中，燃料費用占 30%，碼頭裝卸費用和港埠相關費用占 20%，內陸運輸費用占 5%，燃料費用之增減，對於航商的營收具直接關聯性，其次為 20% 的碼頭裝卸與港埠相關費用，足見此等費用對於航商之營運具相關影響力。

海運直航後，兩岸貨櫃航商承載貨櫃量均明顯增加，就平均每艘次貨物承載量而言，我國籍船舶於國內四大國際商港平均每艘次貨物承載量均高於大陸籍船舶及香港籍船舶；由此推知，我國籍船舶於兩岸海運直航上具有地理優勢。我國交通部及港務股份有限公司應善用此優勢祭出利多，以鼓勵外國航商投資我國港口或租賃碼頭，藉以強化我國港口之轉運功能。

我國四大國際商港的基隆港與高雄港定位為遠洋航線之港口，兩岸自 2008 年開啟海運直航新紀元後，兩岸貨運相對於該兩港整體貨運提升，並未引發相當大之效果；相反地，定位以近洋航線為主之臺中港，相較於其他兩港較受惠於兩岸航運貨物。加之，臺中港位居兩岸互動重要航線較短之優勢位置，因使促進兩岸貨物運輸，無論係時間或成本考量上，皆產生相當大之效益。

(2)兩岸海運直航後之展望

1. 強化高雄港成為東亞地區鏈結遠歐與越太平洋航線樞紐港

於最近三年來，國際貨櫃航商在兩岸各大港口間配置遠洋與近洋航線時，主要航線選擇之港口均以上海、寧波、深圳、香港為主要靠泊港口。我國交通部及臺灣港務股份有限公司應慎思研擬有利措施，以吸引兩岸航商選擇高雄港作為航線樞紐港，以強化高雄港成為東亞地區鏈結遠歐與越太平洋航線之樞紐港，以增加我國與對岸港口競爭之優勢。

¹例如：中遠太平洋有限公司與中海碼頭發展(香港)有限公司和招商局國際有限公司組成一家在香港註冊的合資公司(三方合資公司)，於 2012 年 12 月 19 日與陽明海運股份有限公司簽署股權轉讓協定，受讓高明貨櫃碼頭股份有限公司 30% 股權(中遠太平洋網頁，2012/12/19)。

2. 積極全球佈局擴增航線提高市場競爭優勢

國輪航線經營重心偏重於大陸地區，卻忽略對於亞洲其他地區市場之開發，應特別思考未來增加航線擴及其他市場經營範疇，藉以提高整體的市場競爭優勢。特別是香港航線對我國亞太運籌中心具重要橋樑地位，因此與香港繼續維持合作發展關係，是不容忽視之重要課題。

3. 提升港口附加價值

近期由於歐美經濟欠佳以及亞洲新興市場崛起，可以預期大陸、東南亞與印度等地區，是我國航商與港務公司未來亟需合作開發之地區。特別是吸引國內外航商以及國際物流公司在基隆港、臺中港和高雄港，設立專用物流碼頭和自由貿易物流園區，並利用各港務公司供應鏈、港埠群聚、產業鏈以及港埠背後腹地優勢，創造特色自由貿易專區，以確實提升港口附加價值進而擴大商機與貨機。

4. 鼓勵國輪回流及增加航運稅捐收入

因兩岸間客貨運輸僅同意登記於兩岸之船舶營運，此協議似有助於鼓勵國輪回流及增加航運稅捐收入。但因本協議同意兩岸投資設籍香港船舶參與兩岸運輸，且香港船舶登記制度優於臺灣的登記制度，我國航商所擁有權宜籍船(FOC)將不會因此利多而回籍或入籍。此等措施，對航運稅捐之徵收及國輪船隊結構與發展產生影響。

5. 確保兩岸間航行安全與落實船舶檢查

隨著兩岸定期航線增設及航次頻繁，投入營運之船型趨於小型化且船齡偏高，此對兩岸間往來船舶之航行安全及海上污染影響甚鉅，實屬隱憂所在。因此，兩岸政府對於兩岸航線經營之船舶應加強船舶檢查，以強化此水域內之航行安全及海上環境保護。

6. 強化海難救助

兩岸海運直航協議中約定「雙方積極推動海上搜救、打撈機構之合作，建立搜救聯繫合作機制，共同保障海上航行和人身、財產、環境安全」。現階段我國海上搜救、打撈專屬機構為行政院海岸巡防署，海難事件發生時兩岸間如何即時合作救援，以及如何強化本國政府、民間單位海上搜救能力並與國際接軌亦為重要的研究課題。

第三節 兩岸海運直航散裝航運與相關文獻

有關臺灣海峽兩岸航運的相關研究論文眾多，但與散裝輪船相關之文獻數量有限。Chiu (2013)討論海峽兩岸海運協議的境內營運權影響，作者認為該協議對於臺灣船東所擁有的權宜籍船造成營運上極大的不方便性，該協議對於臺灣船東的負面影響遠遠大於對大陸船東之影響。作者建議臺灣政府可以採行的對應方式有三：(1)將舊的兩岸航運協議作廢，並重新開啟兩岸航運協議全新的談判；(2)採取報復措施，不允許大陸船舶航行臺灣與大陸之間；(3)全面停止兩岸海運直航，以爭取新的談判空間。

但 Chiu (2013)並未想到以政治手段來支援經濟性談判，例如香港可以允許外輪服務香港與大陸間，而臺灣不行，此是對於臺灣之歧視，可以威脅如不允許，臺灣即向國際正式宣布並更改國家名稱為臺灣國，藉由政治之威脅，以換取經濟上之利益，並讓大陸談判人員了解事態之嚴重，讓對方接受我方合理之談判要求。

Grubb (2007)分析臺灣的能源來源，並討論如果臺灣遭受大陸海軍封鎖，臺灣國籍的船舶數量有限，將會對於臺灣的生存造成很大之威脅。原本國際海運是自由開放的，臺灣與大陸的海運談判現在演變成類似國際空運航權談判之變形，所以國際航權相關研究的發現可以供我們未來在兩岸海運談判時候的支持立論依據，向大陸爭取更有利的談判籌碼。

根據 David (1990)研究建議，英國與加拿大間之航權協議中有關票價部分，應該採取較為自由開放的 Double disapproval 系統，也就是說唯有締約國兩邊都一致否決某一航空票價調整之建議，否則該票價調整建議，就應該生效。此種制度，將會有利於航空走向自由化競爭，而使票價調降、有利於一般消費大眾。Madhu (2007)報導指出，美國對於美日的航空協定希望走向更自由趨勢，包括開放目前非為美日航線航空貨運業者更多的權利、票價定價協議自由化、及給予班號共享 (Code sharing) 更多之自由，定價協議希望由目前的 Double approval 制度走向 Double disapproval 系統。

此航權談判中的票價許可制度精神，應該可以將其延伸到兩岸海運直航的非訂價談判上。尤其是兩岸 98 年廈門會議談判上部分有關符合兩岸資本認定的條款即具有此精神，只是我方未持續堅持掌握此談判精神而已。

另外，Fu et al. (2010)分析空運自由化政策對於經濟成長、交通運量與交通流量分布類型之影響，及調查影響此等改變之機制為何。研究發現(1)自由化對於經濟與交通運量的成長有非常重要的正面影響。此種正面效益來自於空運業者因為競

爭的增加而產生之效率改善，即因此為整個經濟體帶來的正面外部經濟效益；(2)自由化可以使得航空公司在整個美洲大陸地區與跨洲際的航線營運佈署上做出最佳化之規劃運用；(3)低價航空業者(LCC)之成長可以帶動競爭與刺激運量，藉此產生要求移除對於機隊容量、班次頻率、定價、與加入營運之限制。目前對於 LCC 之限制應該移除，以便完成實現自由化所帶來之利益。

所以臺灣的談判代表，可以利用上述大陸籍學者之研究調查發現，來強調自由化所帶來的雙邊經濟上利益，目前兩邊海運談判之作法根本違反經濟學大師 Adam Smith 在其 1776 年的國富論中所提到之論述，市場有一雙隱形的手，政府不用去管制它，則會產生最佳之效果。此精神歷經兩百多年之變化，經過 Fu *et al.* (2010) 運用於運輸市場上之研究，發現該立論仍是正確的。如果兩岸談判最原始的立意是先經濟後政治的話，從經濟學上角度，大陸的立足點根本站不住腳。

第四節 臺灣自由經濟示範區與上海自由貿易試驗區之內涵

2.4.1 臺灣自由經濟示範區之內涵

自由經濟示範區在 2013 年 8 月中上路，第一階段示範區是以「六海一空」自由貿易港區，包括基隆港、臺北港、臺中港、高雄港、蘇澳港、安平港及桃園航空自由貿易港區，以及屏東農業生物科技園區共 8 處先行推動。此等示範區是臺灣邁向新一波經濟自由化之先行先試區，循序漸進推動相關措施，以化解國內對經濟自由化及國際化之疑慮，並有充裕時間進行調整及因應。其核心理念在於自由化、國際化及前瞻性之全面落實，最終目標是由部分示範進而全國適用，讓臺灣逐步向自由經濟島邁進。預期之量化效益如下(國家發展委員會，2014)。

- (1) 促進民間投資：2014 年民間投資增加新臺幣 210 億元。
- (2) 增加國內生產總額：2014 年增加新臺幣 300 億元。
- (3) 創造國內就業機會：2014 年創造 13,000 人就業。
- (4) 自貿港貿易值於 2015 年倍增至新臺幣 1 兆元以上。
- (5) 屏東農技園區產值由 2013 年 40 億元提高至 2017 年 180 億元。
- (6) 銀行業及證券業營業收入 5 年可增加新臺幣 700 億元。
- (7) 我國國際健康產值 2016 年達新臺幣 260 億元。

(8) 教育創新預計 1 年內推出與外國名校合作設立的學位專班及專業學(課)程，1 至 3 年內有 5 至 10 所與外國名校合作設立的獨立學院，3 年內至少 1 所與外國名校合作設立之分校。

預期之質化效益則有：(1)提升產業技術水準，創新經營模式。(2)創造融入區域經濟整合之有利條件。

自由經濟示範區將以「高附加價值的高端服務業為主，促進服務業發展的製造業為輔」，充分利用我國人力、技術、資通訊(ICT)、區位與兩岸優勢，發展高附加價值的經濟活動，包括智慧物流、國際健康、農業加值、金融服務及教育創新等，作為示範創新重點。政府對於示範區內的產業類別並沒有限制，只要各界檢討後，覺得值得納入，政府皆可思考納入之可能性。所有產業都可以申請成為示範創新重點，例如金融服務原本不在示範區推動之重點中，因產業界及民意代表之極力爭取，目前亦已納入。這 5 項示範創新重點，是政府先將一些具有前瞻發展潛力的經濟活動納入，未來隨時可以增加。為擴大自由經濟示範區自由化範疇，行政院 2013 年 12 月 19 日第 3377 次院會通過「自由經濟示範區規劃方案(修正案)」。配合示範區規劃方案之調整，國發會會同相關機關完成「自由經濟示範區第一階段推動計畫」之修正，2014 年 2 月 25 日行政院核定修正之推動計畫，修正後之內容包含確認推動方向(「突破法規框架、創新管理機制」為思維，以「高附加價值之服務業為主，促進服務業發展之製造業為輔」)與訂定 6 項行動方案如下。

(1)法規鬆綁與營運環境：涵蓋促進人員、商品與資金自由流動、開放市場接軌國際、因應國際租稅競爭、推動跨國產業合作、提供便捷土地取得、建置優質營運環境與並行雙軌示範機制等面向，以及相關具體措施及推動做法。目前並已完成如免除外籍專業人士 2 年工作經驗及營業額限制、鬆綁非都市土地開發審議作業規範等行政法規。

(2)智慧物流：透過創新關務機制及雲平臺等資訊服務，提供最佳物流服務，並發展「前店後廠」委外加工模式。目前已鬆綁自由貿易港區之委託加工及檢測維修關務限制，以及推動建置海運快遞專區。後續將持續推動雲端 e 化平臺之整合，並拓展業務及辦理招商。

(3)國際健康：以推動「國際健康產業園區」為重點，並於區內設立國際醫療專辦機構及生技研發機構，帶動醫療(含重症治療)、生技、藥品、復健、養生等產業發展。目前已擴大僑安專案試辦內容，放寬東南亞僑民得以僑安專案來臺就醫，並於國內 4 機場設置國際醫療服務中心。

(4)農業增值：善用國內農業技術，致力產品創新增值，以 MIT 品牌行銷國際，使農業從「農產品」擴大為「價值鏈」。目前除已完成相關土地變更審查條件之鬆綁外，後續將持續輔導示範區內業者與國內生產者合作，建立高效率供應體系。也將擴增屏東農業生物科技園區面積。

(5)金融服務：以「虛擬概念、法規鬆綁、全區開放、人財兩留」之原則，透過業務分級與差異化管理方式，放寬金融機構業務範圍，對非居民及本國專業投資人提供各項金融服務，有助於發展財富與資產管理業務。

(6)教育創新：由國內外大學合作設立實驗性之大學(分校、分部)、學院、學位專班、專業學(課)程，藉此突破現有法令框架、創新治理模式，擴大招收境外學生、拓展國內學生視野、提升學生國際競爭力。

「自由經濟示範區」分為二階段，第二階段於「自由經濟示範區特別條例」立法通過後正式啟動，除第一階段的中央政府規劃外，第二階段將開放地方政府申請。民間土地亦可透過與政府合作開發之方式，申設為示範區。其次，在功能上，目前的自貿港區雖有前店後廠功能，但只有簡易加工，而「自由經濟示範區」則強化委外功能，並結合通關的簡化來擴大深層加工，創造更大之附加價值。綜合以上，自由經濟示範區乃臺灣政府為了釋放產業活力，創造經濟動能，並為參與區域經貿創造有利條件，透過示範區推動小規模自由化，先試先行，使國內法規及行政措施能與國際接軌，並選擇具發展潛力、可創造多元效益的前瞻性經濟活動做為推動重點，讓政府可藉由示範區試行創新管理模式，企業可試行創新營運模式。若試行成效良好，就可以全國推動，加速臺灣自由化之進程，使臺灣成為「自由經濟島」。

2.4.2 上海自由貿易試驗區之內涵

依據大陸國務院 2013 年 8 月批准設立的大陸(上海)自由貿易試驗區範圍，含蓋上海市外高橋保稅區、外高橋保稅物流園區、洋山保稅港區和上海浦東機場綜合保稅區等 4 個海關特殊監管區域，總面積為 28.78 平方公里。依據大陸《國務院關於印發中國(上海)自由貿易試驗區總體方案的通知》，上海自貿試驗區的規劃內容，與大陸過往的開放措施(經濟特區等試驗)相比，投資管理體制創新、擴大服務業開放和金融制度改革是此波改革之核心。2013 年 10 月 1 日正式營運的上海自貿試驗區已有 36 家業者取得該區營業證照，包括美國微軟投資的上海百家合資訊技術發展有限公司，以及 11 家金融機構，如大陸的中國工商銀行、中國農業銀行、中國銀行、中國建設銀行、交通銀行、招商銀行、浦發銀行、上海銀行等，會在自

貿區設分行，以及花旗和星展 2 家外資銀行也將設立支行。隨著上海自貿試驗區的相關細部規劃陸續公布，上海自貿試驗區的樣貌逐漸浮現，以下將上海自貿試驗區內涵分別就投資管理體制創新、擴大服務業開放、金融制度改革與貿易開放四項重點說明。

(1)投資管理體制創新

投資管理體制創新主要是監管理念之改變，包括經貿和投資管理模式轉變，從貨物管理轉變為企業管理，促進貿易和投資便利化，即採取投資准入前「國民待遇」和負面清單管理模式，行政審批制度之改革，以及提升「事中、事後」監管水平。負面清單是大陸在上海自貿試驗區對外商的投資管理辦法，此為大陸第一次採行的外商對大陸投資管理模式，審批模式大幅改變，對外商投資專案將由核准制改為備案制；外商投資企業合同章程審批也將改為備案管理。此外，於商事登記制度方面，也有相當程度之變動，如在上海自貿區內試行註冊資本認繳登記制，不再受最低註冊資本限額、貨幣出資比例規定以及出資期限等規條約束；試行先照後證登記制，除法律、行政法規、國務院決定規定的企業登記前置許可事項外，企業向工商部門申請登記、領取營業執照後即可從事一般生產經營活動。更加快行政作業之速度，原本一般投資項目承諾 29 天辦理完結，新規則下企業拿到營業執照、機構代碼和完成稅務登記等最快只需 4 天。

(2)服務業開放

服務業擴大開放之清單，共涉及 6 大領域 18 個行業，包括金融服務領域、航運服務領域、商貿服務領域、專業服務領域、文化服務領域、和社會服務等領域，各行業開放程度不同，主要是放寬股比限制、經營業務限制、及最低註冊資金要求，預計開放將是一個漸進之過程。各行業主要開放內容如下。

金融服務領域：允許符合條件的外資金融機構設立外資銀行，符合條件的民營資本與外資金融機構共同設立中外合資銀行。

航運服務領域：放寬中外合資、中外合作國際船舶運輸企業的外資股比限制，由大陸國務院交通運輸主管部門制定相關管理試行辦法。

商貿服務領域：允許外資企業從事遊戲遊藝設備的生產和銷售，通過文化主管部門內容審查的遊戲遊藝設備可面向國內市場銷售。

專業服務領域：對試驗區內的外商獨資建築企業承攬上海市的中外聯合建設項目時，不受建設項目的中外方投資比例限制。

文化服務領域：取消外資演出經紀機構的股比限制，允許設立外商獨資演出經紀機構，為上海市提供服務；允許設立外商獨資的娛樂場所，在試驗區內提供服務。

社會服務領域：允許設立外商獨資醫療機構；允許舉辦中外合作經營性教育培訓機構；允許舉辦中外合作經營性職業技能培訓機構。

(3) 金融制度改革

涉及金融創新之內容主要是人民幣資本項目可兌換、利率市場化、人民幣跨境使用及外匯管理體制改革。例如支持自貿區內符合一定條件的單位和個人按照規定雙向投資於境內外證券期貨市場、支持證券期貨經營機構在區內註冊成立專業子公司等。

(4) 貿易的開放

鼓勵跨國公司建立亞太地區總部，建立整合貿易、物流、結算等功能的營運中心；深化國際貿易結算中心試點，拓展專用帳戶的服務貿易跨境收付及融資功能，支持區內企業展開離岸業務；鼓勵企業統籌展開國際國內貿易，實現內外貿一體化發展。提升國際航運服務能力，加快發展航運運價指數衍生品交易業務。推動中轉集併業務發展，允許中資公司擁有或控股擁有的非五星旗船，先行先試外貿進出口貨櫃在大陸沿海港口及上海港之間的沿海捎帶業務；簡化國際船舶運輸、經營許可流程，形成高效率的船籍登記制度。

針對上海自由貿易區對航運服務領域開放措施規範(中國國務院，2013)整理，如表 2-7 所示。

表 2-7 上海自由貿易區對航運服務領域開放措施規範

遠洋貨物運輸	
開放措施	(1)放寬中外合資、中外合作國際船舶運輸企業的外資股比限制，由國務院交通運輸主管部門制定相關管理試行辦法。
	(2)允許中資公司擁有或控股擁有的非五星旗船，先行先試外貿進出口集裝箱在國內沿海港口和上海港之間的沿海捎帶業務。
國際船舶管理	
開放措施	允許設立外商獨資國際船舶管理企業。

2014年1月27日大陸官方公告擴大國際船舶運輸和國際船舶管理業務外商投資比例實施辦法，經國務院交通運輸主管部門批准，在自貿區設立的外商投資比例超過49%之中外合資、合作企業，及其擁有或實際經營之船舶，可經營進出大陸港口的國際船舶運輸業務。相關要求和辦理程式，按照《中華人民共和國國際海運條例》和《中華人民共和國國際海運條例實施細則》有關規定執行。另外，經上海市交通運輸主管部門批准，在自貿區設立的外商獨資企業可以經營國際船舶管理業務。上海市交通運輸主管部門參照《中華人民共和國國際海運條例》第九條、第十條和《中華人民共和國國際海運條例實施細則》第八條相關規定辦理審批程式，並將審批結果向國務院交通運輸主管部門備案。第三，在自貿區設立的中外合資、合作國際船舶運輸企業，其董事會主席和總經理可由中外合資、合作的雙方協商確定。第四、在自貿區設立的中外合資、合作國際船舶運輸企業，其擁有或光船租賃的船舶可以按照中國(上海)自貿區國際船舶登記制度進行船舶登記。最後、在自貿區設立中外合資、合作企業經營國際船舶運輸業務，或設立外商獨資企業經營國際船舶管理業務，本辦法未作規定的，適用《中華人民共和國中外合資經營企業法》、《中華人民共和國中外合作經營企業法》、《中華人民共和國外資企業法》、《中華人民共和國國際海運條例》以及《中華人民共和國國際海運條例實施細則》之有關規定。以上對航運服務之自由開放對我國之海運競爭力將產生重大之影響。

2.4.3 臺灣自由經濟示範區與上海自貿試驗區之差異比較

臺灣自由經濟示範區與上海自貿試驗區之目標，皆在自由化與國際化，兩岸在經濟轉型的方向上不謀而合。在規劃內容上也諸多相似之處，如臺灣以創新關務與前店後廠之智慧物流、意欲鎖定外資醫院之國際醫療以及以金融業為主之服務業開放產業合作，都見諸於上海的開放與改革清單之內。相對於上海的政策落實執行，臺灣的轉型速度明顯在自貿區競賽上落後，尤其是官僚效率不彰與政治紛擾恐是最大絆腳石。針對臺灣自由經濟示範區與上海自貿試驗區之差異比較，本研究從經濟發展制度面、對當地城市之影響以及對整體國家之影響作概要比較。

上海自貿區成立後，其在經濟發展制度方面之改革主要包括以下幾個方面。一是在自由貿易方面，上海自貿區將實施「逐步放開一線，高效管住二線，促進區域內貨物自由流動」之管理模式，這裡的一線是國境線，即逐步徹底放開國境線，同時加強對國內市場貿易之管理，以促進貿易區內人員、貨物、技術等之自由流通。二是在外商投資方面，上海自貿區將實行負面清單管理制度，即政府事先制定出一份黑名單，在黑名單之外的投資行為只要不違反相關法律都是被允許的。而根

據負面清單管理方法，上海自貿區將對區域內之投資專案、投資企業及工商登記等方面進行全面改革以適應新的管理方法。三是在金融方面，上海自貿區將逐步開放人民幣資本項目，推進人民幣自由兌換之實現。同時，外資銀行也可以在貿易區內進行人民幣業務並推行人民幣匯率價格的發行機制，促進外流資金周轉。對應臺灣自由經濟示範區，其核心理念與目標在於自由化(市場開放、法規鬆綁)、國際化(制度改革、國際接軌)與前瞻性(選擇具發展潛力、示範功能，並能創造更多經濟效益之產業活動)，首先關於自由貿易之管理，與大陸相似，只是大陸上海自由貿易試驗區有一「實體的範圍區」，而臺灣的自由經濟示範區，是一「虛擬」之區域，前店後廠，範圍可以不必靠近港口邊。對外商之投資，臺灣不如上海自貿區開放範圍大，負面表列是大陸在對外商的投資態度上一重大改變，值得臺灣相關管理單位深思。關於金融，臺灣以「虛擬概念、法規鬆綁、全區開放、人財兩留」之原則，透過業務分級與差異化管理方式，放寬金融機構業務範圍，但是在金融流通與國際上，開放的腳步稍慢於上海自貿。

上海自貿區的設立首先會對上海本地的經濟發展起到巨大的推動作用。上海自貿區所帶來的產業集聚效應能夠在上海港口附近形成物流城，同時由於自貿區本身位於上海港口與機場附近，為貨物航運中海空聯運的實現提供了基礎，提高上海港口的貨運轉口之便利性。同時，自貿區內特殊的海關監管政策使上海航運貨物在港口和機場進行周轉速度加快，大大縮短貨物運轉週期，滿足貿易經營高效、自由之要求。在投資領域，上海自貿區能為投資商提供國際級硬體設施和 24 小時高品質服務，同時在自貿區內推行的稅收優惠和資金支持政策吸引大量投資商關注，增加上海貿易的投資資金量。再者，快速貨物流通模式使企業對投資和經營充滿信心。自貿區的設立使上海土地價格不斷上漲，為上海增加土地經濟收入。

相對於臺灣的自由經濟示範區，初衷是為了示範作用，但卻開發 8 處，六海一空自由貿易港區，以及屏東農業生物科技園區，除屏東農業定位清楚外，其餘六海一空定位不清，示範創新重點智慧物流、國際健康、金融服務及教育創新也是任由其遍地開花，看似自由競爭，但卻無法與地方上的相關產業產生產業群聚之效應。上海自貿區的設立有利於引導大陸經濟發展轉型。對於正處於經濟發展轉型期的中國來說，上海自貿區的設立能夠為大陸經濟改革發展提供範本，其從製造業向服務業的轉型成功與否關係著未來在更大範圍內大陸經濟發展的轉型成功與否。

若上海自貿區獲得成功，那麼其經濟優勢勢必會輻射到整個上海甚至長三角地區，拉動整個長三角地區之經濟增長。從長遠來看，隨著試點區域的不斷擴大，東部沿海地區將逐步被納入到自貿區範圍之內，實現以開放促改革之新局面。上海

自貿區的設立將為大陸經濟發展提供新的經濟要素和資源配置方式並釋放出新的制度紅利。具體來說，制度紅利的作用主要表現在兩個方面。一方面，針對自貿區所進行的國有企業改革、投資制度改革、審批制度改革及政府職能轉變等都會得到深化，並且能夠促進城市與港口的協調發展，改善國內就業現狀，增加就業崗位。而制度紅利所帶來的經濟影響還能夠促進大陸經濟發展向國際化和現代化方向轉變，拉動現代服務業發展，打破大陸對外貿易品質較低之困局，為大陸對外貿易發展贏回局面，增強參與國際貿易規則制定之實力。

上海自貿區所堅持的開放發展原則能夠將市場機制在優化資源配置方面的作用充分發揮出來，擴大開放程度，以開放促改革，不斷完善大陸的經濟發展制度。並且，能夠為現代市場生產方式中存在的不適應問題提供解決途徑，使大陸經濟制度更加符合時代和全球經濟之發展要求，持續拉動大陸經濟增長。上海自貿區不僅是區域性改革措施，且是大陸新的制度改革之開端，在自貿區內實施的一系列金融、貿易、稅收及政府管理之政策變革，能夠為大陸經濟發展實力、打破國外封鎖格局具有重要作用。臺灣原本就是自由經濟體系，法治完善，民主自由之政治體系，因此自由經濟示範區雖是政府推出之重大政策，但對原本就是自由經濟體制的國家其增加的改變幅度在一般大眾的認知下其實幅度並不大，無令人驚豔之效果。也就是普遍認知自由經濟示範區的制度紅利並不高，在吸引外商的力道當然會相較於大陸來得稍弱。由於臺灣重視法治，因此示範區特別條例仍在審查，廠商並不急著來投資，可是一旦審查通過，投資利多變得更明確、具體時，廠商就願意來投資，因此臺灣並未處於劣勢。

另一方面，上海自貿試驗區的服務業開放內容，已將在 FTA 協定中可開放的服務業內容選擇性列入，例如《服貿協議》給予臺灣的利多包括設立獨資醫院、旅行社國民待遇等，都赫然出現在上海自貿區第 1 階段開放範圍；其次，增值電信服務之開放，也隱約透露出臺灣的最大利多電子商務，可能也快面臨優勢不再；更遑論金融業的大開放固然使臺灣銀行有機會，但也不過是與所有外銀與陸銀站在同樣起跑點上。換言之，兩岸服貿協議帶予臺灣業者的服務業商機，隨著上海自貿試驗區的開放試驗，已然逐漸弱化。當然，上海自貿試驗區的施行也未必全然帶來與臺灣間之競爭，由於上海自貿試驗區與臺灣自由經濟示範區的設立目的均為自由化、國際化與試驗性，藉由上海自貿試驗區與臺灣自由經濟示範區之合作，尋找兩岸優於 ECFA 待遇間的可能產業合作模式與方向，金融的流通與便利化，落實兩岸協議之成效，則是臺灣積極看待上海自貿試驗區可行的思考方向。

2.4.4 臺灣自由經濟示範區與上海自貿試驗區之合作模式

由於兩岸都希望未來能有更大幅度之開放，而服貿協議中的相對開放程度又相對不足，因此兩岸在示範區與自貿區之間應該存在有很多合作之機會，試舉幾個可能合作之機會，供政府部門參考。

(1) 金融市場的合作機會

促使大陸全面開放兩岸完全自由買賣人民幣，使得臺灣成為第二個人民幣離岸中心。現在如果大陸同意兩岸在示範區與自貿區之間，人民幣的買賣可以完全沒有限制，則一方面臺灣在示範區內得以使用足夠之人民幣；另一方面，大陸也不必擔心有過多的人民幣流入臺灣，因此兩岸金融合作是未來很有發展潛力之產業。

(2) 運輸與物流方面

目前兩岸產品在通關方面非常無效率，所需的時間較長，因為貨品出關時要查驗，入關時又要再查，花費許多時間。若兩岸可以在示範區與自貿區先進行海關合作，只要有一方先查過，另外一方就可以自動放行。也就是說，在兩個區域內彼此承認海關的檢查，那麼就可以大幅縮短兩區物流之時間。這是一個很重要之試驗，如果這個試點能夠成功，未來可以推向臺灣與大陸全區之通關，這對於兩岸貨物的運送會有很大之助益。

(3) 產業合作方面

若兩岸示範區與自貿區通關便利，再加上彼此又不必課稅，那麼兩岸就可以有很多產品在彼此之間進行簡易的加值生產，再出口到第三國，比方說，簡易的農產加工。也就是說，未來兩岸在兩區之間可以形成更多產業鏈上之結合。

總而言之，現在國際之間經濟整合的速度非常快，兩岸都認知到區域整合之重要性。況且兩岸距離近，臺商本來在兩岸之間就已經進行許多投資，兩岸之間生產鏈已經有許多整合，現在要努力的就是利用兩岸同時發展示範區與自貿區之機會，加大力度尋求更多產業合作之機會，讓兩岸雙贏。惟針對兩岸自由經濟特區之發展，對於臺灣之海運界產生了機會也帶來威脅，本研究將於研究結論處將專家所提供之建議彙整，提供主管兩岸政策擬定之主管單位參考。

第五節 兩岸客運直航

2.5.1 兩岸客運直航發展進程

1992年3月大陸福建省提出「兩門對開，兩馬先行」的「小三通」構想。這是由於大陸的廈門和臺灣的金門和大陸的馬尾港以及臺灣的馬祖均只是相距咫尺的地方，在此進行小規模的「三通」是可以說是在當時之限制中，帶來有利於兩岸民間發展之辦法。

1994年1月大陸片面實施「關於對臺灣地區小額貿易的管理辦法」。1994年6月「金馬愛鄉聯盟」提出「金馬與大陸小三通說帖」，並建議以「單方通航」、「定點直航」或「先海後空」、「現貨後客」等方式，讓小三通逐步進行。自1997年4月19日起，兩岸開始進行高雄與福州、廈門間「不通關、不入境」的境外通航。

2000年3月21日於立法院通過「離島建設條例」，第十八條明訂「為促進離島發展，在臺灣本島與大陸地區全面通航之前，得先行試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航」，並於2000年4月5日公布實施。行政院於2000年12月13日根據「離島建設條例」通過「試辦金門馬祖與大陸地區通航實施辦法」，同時陸委會亦完成「金馬試辦小三通說明書」。自2001年元月1日，金門、馬祖與對岸的小三通開始正式實施。

自2008年6月19日起，持有兩岸入出境有效證件的臺澎金馬人民、外籍人士、臺灣人民的陸籍配偶和子女，以及在臺工作外籍人士之大陸配偶，都可經由「小三通」往來兩岸。2008年9月起，進一步放寬「小三通」人員、航運、貿易等往來限制，包括適度開放大陸人民(如觀光、專業、商務人士等)運用「小三通」進出臺灣；簡化人員入出手續；貿易及航運便捷化措施等。於2008年10月15日澎湖開始加入「小三通」之行列。

自2010年7月15日起，進一步放寬「小三通」人員往來等措施，包括促進海運管理之合理化及制度化；全面提供大陸人民經「小三通」中轉；放寬探親、探病、奔喪等範圍與停留期間、擴大便捷式入境申請；刪除大陸地區人民經「小三通」進入金馬每日許可數額之限制；放寬大陸人民經「小三通」之許可有效及停留期間；金馬澎防檢疫事務回歸法制化。

金門小三通主要航線共有三條，分別是金門—廈門東渡港、金門—泉州石井港、金門—廈門五通港，各航線之簡介如表2-8所示。

表 2-8 金門小三通班表

航線	航班
金門－廈門東渡港	「兩門」客運航線目前每天有 10 個航班(20 個航次)往返兩岸，可提供往返近 6,000 個座位，每隔 1 小時廈門與金門對開 1 航班。航班時刻分為夏季航班和冬季航班。夏季航班首班開航時間為早上 8:30，末班為 19:00；冬季航班首班開航時間為早上 9:00，末班為 18:00。
金門－泉州石井	「泉金」航線目前每天有 4 個航班(8 個航次)往返兩岸。泉州石井港往金門開船時間為 8:30，末班為 15:00；金門往泉州石井港開船時間為 9:50，末班為 16:20。
金門－廈門五通港	8 個航班(16 個航次)往返兩岸，金門往廈門五通港開航時間為 9:00，末班為 18:00；廈門往金門首班開航時間為 8:00，末班為 17:30。

資料來源：交通部航港局(2014)。

航行於金門－廈門東渡港之客輪，分別有馬可波羅、新金龍、泉州輪、東方之星、金星、新武夷、和平之星、捷安、迅安等 9 艘客輪。金門－泉州(石井)航線則僅有「泉金輪」、「蓬江輪」兩艘客輪航行營運。而金門－廈門五通港則是由金星、馬可波羅、新金龍、泉州輪、五緣、和平之星、捷安以及新武夷 8 艘客輪排班調度。

馬祖小三通目前只有一條航線，馬祖福澳港－福州港(馬尾青州客運碼頭)，分別有「閩珠 2 號」、「金龍輪」，以及大陸的「安麒輪」，共 3 艘客輪，馬祖小三通之班表，如表 2-9 所示。

表 2-9 馬祖小三通班表

航線	航班
兩馬	「兩馬」航線目前每天有 1 個航班(2 個航次)往返兩岸，可提供往返 372 個座位。馬尾往馬祖開船時間為 9:30；馬祖往馬尾開船時間為 14:00。

資料來源：交通部航港局(2014)。

在兩岸海運部分，依據兩岸海基會與海協會於 2008 年 11 月 4 日簽署之「海峽兩岸海運協議」，2008 年 12 月 15 日實施兩岸客運及貨運海運直航。同時自 2009 年兩岸正式進入多點直航階段，基於兩岸海運協議對於運力安排有所謂的「平等參與、有序競爭」原則。2009 年 4 月 26 日舉行第三次江陳會談，完成簽署《海峽兩岸金融合作協議》、《海峽兩岸空運補充協議》、《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法

互助協議》三項協議。2009年12月22日舉行第四次江陳會談，完成簽署海峽兩岸標準檢測及認證合作協議、海峽兩岸漁船船員勞務合作協議、海峽兩岸農產品檢驗檢疫協議。

第五次江陳會談於2010年6月29日舉行，完成簽署「海峽兩岸經濟合作架構協議(ECFA)」及「海峽兩岸智慧財產權保護協議」。2010年12月16日舉行第六次江陳會談。僅簽訂海峽兩岸醫藥衛生合作協議，並決定成立協議落實之檢討機制，但在經濟合作方面仍無法達成共識。

其後分別於2011年10月19日及2012年8月9日舉行第七、八次江陳會談，分別完成簽署《海峽兩岸核電安全合作協議》及「海峽兩岸投資保障和促進協議」及「海峽兩岸海關合作協議」，另共同發表「人身自由與安全保障共識」。於2013年6月21日舉行第九次林中森與陳德銘會談，由大陸海協會代表陳德銘等人與海基會代表林中森等人，在上海東郊賓館共同簽署兩岸服務貿易協議。

回顧兩岸海運交流大致上可劃分為五個階段，如表2-10所示。

表 2-10 海運交流五階段

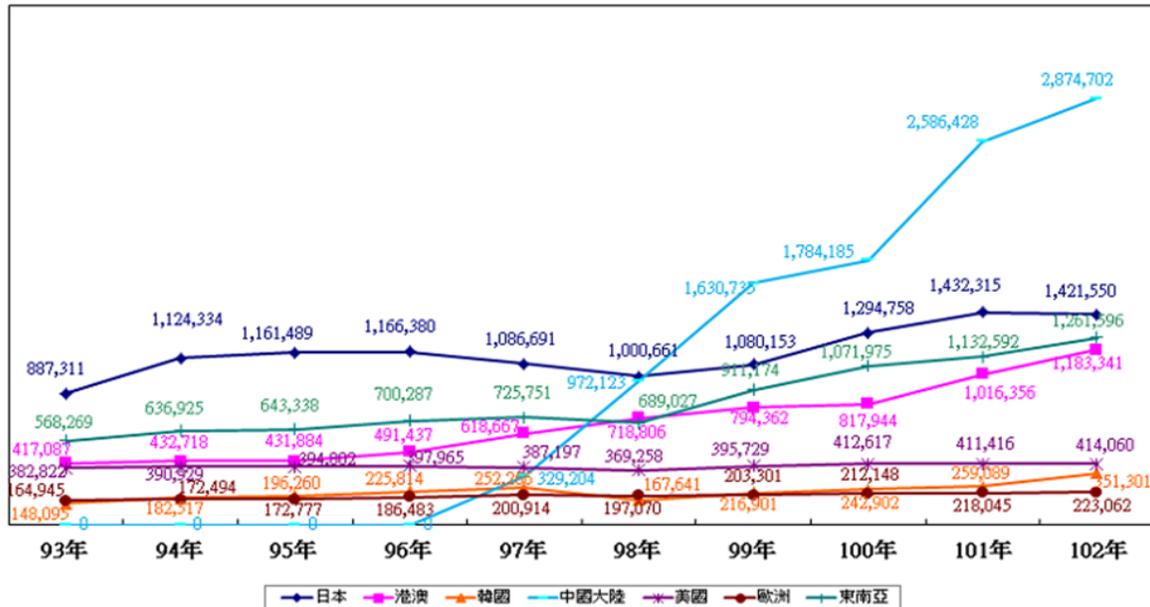
時間	兩岸海運發展重要事項
1986年以前	屬於「封閉時期」
1987-1994年間	屬於「部分有條件開放」
1995-1999年間	屬於「試點直航階段」
2000-2007年間	屬於「小三通階段」
2008年迄今	屬於「海運直航階段」

2.5.2 兩岸客運直航發展近況

交通部觀光局(2014)所統整的近十年來臺主要客源國的成長趨勢，從圖2-1可明顯看出，自開放兩岸海運直航後，大陸來臺人數呈現大幅之上升，遠遠高於其他國家，而日本、美國、歐洲以及東南亞等地區，並沒有明顯之成長。蕭丁訓等人(2010)認為，應思考如何利用兩岸海運直航新契機，將大陸發展成為臺灣之腹地，讓臺灣各港成為大陸物流之重要門戶。

近十年來臺主要客源國旅客成長趨勢

單位:人次



資料來源：交通部觀光局(2014)。

圖 2-1 近十年來臺主要客源國旅客成長趨勢

客輪一般可分為郵輪(Cruise ship)以及渡輪(Ferry)，渡輪除可運送乘客外，還可用來運送貨物，目前航行於臺灣與大陸間之直航渡輪有「中遠之星」以及「海峽號」。而郵輪則是用於休閒娛樂之客輪，航程及沿途之目的地與船上的設施都是提供遊樂的一部分，運輸並不是該類型船舶之主要用途。而精鑽郵輪的「旅程號」則是首艘非兩岸包船卻能直航於兩岸之外籍郵輪。目前除麗星郵輪是以臺灣的基隆為母港外，其餘國際郵輪皆為不定期之航程。因兩岸海運直航之發展，各國際的重量級之郵輪業者，像是全球最大郵輪公司皇家加勒比、歌詩達郵輪以及公主郵輪等，更紛紛將臺灣加入航程中。

兩岸海運直航初期客輪皆申請不定期航線，最初是在 2009 年 9 月 6 日由「中遠之星」開闢的「廈門—臺中航線」，2009 年 9 月 10 日又開闢「廈門—基隆航線」。2009 年 11 月 24 日「中遠之星」首航於兩岸定期航線，開闢臺中—廈門定期航班，目前中遠之星約 3 到 4 天會有一班來回廈門—臺灣。2010 年 5 月首航高雄，但因營運狀況欠佳，即取消高雄航線，而後於 2013 年 10 月 1 日恢復了廈門—高雄定期航班營運航線。

「海峽號」於 2011 年 11 月 30 日首航「平潭—臺中航線」，並於 2012 年 3 月開始，以固定航班於每周二、四、六當天往返「平潭—臺中航線」，主要係採朝(平潭)發夕(臺中)歸之模式進行營運。「平潭—臺中航線」距離約 88 海浬，航行時

間約 2.5 小時。「海峽號」於 2011 首航臺中港後，截至 2012 年 9 月止，運送旅客人數共計 19 萬人次。

徐順憲等人(2012)提到，「中遠之星」及「海峽號」皆以大陸旅行團為主要客源，而亞洲地區郵輪業務為各界看好之市場，兩岸海運協商會議已將開放國際郵輪經營兩岸航線納入協商，一旦開放國際郵輪可申請經營直航兩岸，預期可帶動兩岸間郵輪旅遊模式之發展。

根據英國海運研究機構(Ocean Shipping Consultants)在 2005 年提出預測顯示，亞洲郵輪的搭乘人數將在 2015 年達到高峰，成長最顯著集中在大陸、臺灣、南韓所在之東亞市場，其所占比例較其餘地區略高，如表 2-11 所示。隨著 2009 至 2010 年兩岸郵輪市場航線航班成長迅速，郵輪是否可直航兩岸並將航班常態化議題，儼然已成為兩岸海運直航客輪市場發展重要影響因素(王俊傑，2010)。

表 2-11 亞洲郵輪旅客人次預測 單位：萬人次

時間(年)	2005	2010	2015	2020
日本	23	27	32	36
東亞	44	72	100	120
東南亞及其他	4	55	7	82
亞洲小計	107	154	202	238
全球總計	1,360	1,800	2,260	2,700
亞洲所占全球比例	8%	9%	9%	9%
全球成長率	-	29.5%	11.1%	19.0%
亞洲成長率	-	43.9%	31.2%	17.8%

資料來源：Ocean Shipping Consultants (2005)。

在亞洲眾多的國際港口中，基隆港位於東南亞及東北亞必經之路，又因鄰近大臺北地區，具有觀光以及地理位置等多項優勢，故使得基隆港成為眾多郵輪航線停靠之重要港口，表 2-12 可看出開放兩岸海運直航後，各港口雖然在人數上都有大幅之提升，但基隆港每年的進出港旅客人數都佔有 5 成以上。

表 2-12 國際商港進出港旅客人數

時間 (年)	基隆港	%	高雄港	%	臺中港	%	其他	%
2006	116,334	37	131,345	42	13,394	4	53,626	17
2007	272,492	64	122,189	29	10,739	3	20,419	5
2008	356,405	70	120,976	24	10,310	2	18,938	4
2009	384,149	67	118,312	21	41,108	7	32,185	6
2010	449,033	67	144,233	22	60,700	9	15,671	2
2011	461,112	69	125,815	19	63,740	10	14,122	2
2012	427,845	61	119,374	17	138,284	20	13,630	2
2013	524,608	53	141,119	14	172,551	17	152,894	15

資料來源：交通部(2014c)。

根據蔣昭弘(2013)在「臺灣發展郵輪產業的可行性及策略之評估分析」中提到，未來基隆港應朝發展為亞太地區郵輪母港及渡輪基地為努力方向以提升整體之經濟效益，高雄港在短期內應朝向國籍郵輪之中途港來發展，長期則可定位為臺灣第二郵輪母港。臺中港則因設施不利於大型郵輪停靠，且距離各個觀光景點較遠，不利於安排國際郵輪之行程，可朝向兩岸海運直航渡輪母港之方向發展。

2.5.3 兩岸客運之航線規劃

兩岸於 2008 年簽訂「海峽兩岸海運協議」，其內容包括在兩岸航運市場的經營資格、雙方開放港口、互設相關機構等項目，另交通部為落實兩岸海運直航政策及促進國內觀光產業，也修訂關於兩岸海運直航的許可管理辦法，雙方政府對於兩岸海運直航均抱持著樂觀、積極開放之態度，對於發展兩岸郵輪航線之發展具有正面之意義。

大陸目前非常重視沿海地區郵輪港口之發展，且執行效率極高，現今已經開始營運的郵輪母港有 5 個，包括青島、天津、上海、廈門及三亞，已投入使用與正在規劃建設中的郵輪港口將近 10 個城市，此外，有 16 個城市接待過國際豪華郵輪，郵輪旅客總數在 2010 年達到了 79 萬人次。受大陸沿海各港口多點停靠之政策開放，大陸沿海各地都把發展郵輪經濟提升到與城市發展之重要性相等，並已成為各港口城市轉變經濟發展方式之方式(胡智超，2012)。

郵輪航商在發展郵輪航線時，會考慮到當地政局穩定程度、經濟發展程度、交通便利性以及旅遊目的地是否具備足夠吸引力等條件(Wright, 2001)，因此政府如欲推動兩岸郵輪之定期航線，首先必須擁有一個安定的政治及良好的治安環境。除

了國家政治之安定外，政府對於積極發展郵輪產業之態度及政策上之支持，更是決定郵輪航線是否能成功推動的一項重要因素。

推動兩岸郵輪航線不僅需要我國政府之支持，也需倚賴大陸政府對於郵輪發展之積極態度。2006年大陸成立「中國交通運輸協會郵輪遊艇分會」並且每年定期召開一次「中國郵輪產業發展大會」，同時出版「中國郵輪發展報告」，內容包含了全球郵輪發展概況、大陸郵輪政策及發展形勢，顯示出其發展郵輪產業之決心。[鄭煒航\(2012\)](#)在「2011-2012 中國郵輪發展報告」中指出，海峽兩岸郵輪航線之開闢，為兩岸民眾提供了一種新興之旅遊模式，並指出大陸與臺灣應把握兩岸郵輪市場之巨大商機，聯手開發郵輪航線。

[盧展猷與鄭錦州\(2012\)](#)建議政府在兩岸三地郵輪市場日益蓬勃發展契機下，配合已實施的兩岸海運直航政策，應增加更多誘因，獎勵旅遊以包船之方式到臺灣停泊以及獎勵航商開設靠泊臺灣港口之新航線，並透過亞洲郵輪觀光市場之產值效益，將我國觀光旅遊之商機擴增成長。

政府雖已開放陸客來臺觀光，但在相關法令方面仍有諸多限制，根據[臺灣入出國及移民署\(2012\)](#)之規定，大陸遊客若要來臺觀光，須先向大陸官方申請取得「大陸人民往來臺灣地區通行證」(一般簡稱大通證)，再向臺灣移民署申請「大陸地區人民申請赴臺觀光入出境許可證」(一般簡稱入臺證)，手續十分複雜且費時，一般需要7至15日。

根據[包嘉源等人\(2013\)](#)研究認為，各國海運發展成功之關鍵，在於各國家均重視海運事業之發展，能夠制定各項海運發展政策。對於其餘亞洲鄰近國家所推出之海運政策，臺灣將面臨政策競爭上之壓力。[Bagis and Doods \(2013\)](#)以伊斯坦堡港為例指出，政府應該利用其鄰近豐富的文化觀光資源，透過設計有競爭力與靈活之郵輪航線，使伊斯坦堡港成為東地中海地區重要之郵輪母港。

根據[中國國家旅遊局\(2014\)](#)之「大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法」第十條規定，大陸人民來臺光是辦理時間就需兩個星期，過長的時間、種種嚴苛之規定不只對郵輪業者售票造成影響，更造成旅客諸多不便，許多航商因此放棄臺灣觀光資源，不停靠基隆港或高雄港，而選擇了鄰近之廈門港，因此政府在兩岸簽證問題方面必須積極與大陸協調，儘速制定新政策以方便大陸旅客搭乘郵輪來臺觀光。

第六節 兩岸航政監理制度

面對日益頻繁與熱絡的兩岸客貨運輸，如何健全監理制度以妥慎因應此等變化，進而提供更舒適、有效、便捷與安全之服務，實乃為當務之急。監理制度含蓋船舶、貨物與船員監督管理層面，涉及政策、法規及實務管理等面向，相關因素錯綜複雜，如何抽絲剝繭，找出癥結與問題，值得集思廣益來面對與處理。

探討兩岸航政監理制度之前，首應對於兩岸各自龐雜的航政法規、體制與航政機關組織、職權先加以了解和釐清。由於航運內容廣闊，範圍廣及國內、國際，對象涉及貨物與旅客，因此完整的航政法規有助航運政策具體執行，其不僅為海商行為，船舶本身、船員、港務也包含在內。誠如王洸前輩所言：「法規為國家權力之所寄，亦為政策之具體化。我國現行航政法規，可分為海商、船舶、船員、港務、輪船業、航政機關組織及其他等七類」(王洸，1979)，而每類母法有其數量不等之子法(胡念祖，1997)。換言之，以國際海洋法角度而言，國家航政法規應對船舶國籍、航行權利、航運安全(包含船舶適航性、避免碰撞與航道、船員標準、助航設施、其他安全)等各項事務分別加以制定國內法規(Churchill and Lowe, 1991)。

以下僅就關兩岸航政法規中各自國內法的部分、兩岸海運直航最為關鍵的航政主管機關先加以扼要介紹，分析比較部分則見第四章研究成果之4.5節內容。

2.6.1 臺灣方面

(1) 航政與航政法規

i. 制定航政法規之法源依據

中華民國憲法第一百零七條至第一百一十條係依「例式的列舉」(蔡茂寅，2003；許志雄，1998；法治斌與董保城，1996)方式將國家事務分為三大類(黃錦堂，1999)：第一類中央專屬事項，包含憲法第一百零七條所列舉之事項，以及第一百零八條中之中央保留自己執行之事項；第二類中央委辦事項，包含憲法第一百零八條中之中央立法但委由省縣執行之事項；第三類地方自治事項，包含憲法第一百零九條及一百十條所列舉之事項。

依據中華民國憲法第一百零七條規定：「左列事項由中央立法並執行之」。其中所列舉之事項都屬於國家存在之基本事務或宜由中央統一規範執行之事務，如國防與外交，又如民法、刑法、商事法等各領域法制之訂定、司法制度、幣制與審

計制度²(林谷蓉, 2004)等左列事項共十三款, 其中第五款為「航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政」, 可見路、電、郵、航各項行政, 均由中央立法並執行。因此, 我國中央政府設交通部負責路、電、郵、航各項政策, 交通部下設相關執行局級機關, 遂行依法執行公權力與政策事項; 政府依憲法所賦予權力, 必須制定行政作用法規, 頒布施行, 以為人民遵行圭臬, 並設置機關, 以行實質管轄。

ii. 航政之意義

航政為航業及其有關事業之行政監督與管理, 亦稱航政監理。航業(Shipping industry)一詞, 有廣狹二意: 狹義之航業, 為船舶運送業、船務代理業、貨櫃集散站、船舶出租業等事業單位之監督管理; 廣義之航業: 除包括以上各業外, 尚包括造船業、河海工程事業、海難求助、海事教育、海上保險等相關事業。是故「航政」為航政主管機關對狹義航業與廣義航業之監督與管理行政。

iii. 航政法規之意義

航政法規為國家航政主管機關, 對航業及其有關事業執行行政監督與管理其業務所依據之法律。其中包括法律(由立法機關制定者)、行政命令(由主管行政機關頒佈者)等。

航政與航政法規兩者之關係乃相輔相成, 對於航運事業及其相關事業之監督管理, 有賴航政權之行使; 航政權之行使, 係依據航政法規之規範為準則; 航政法規之施行, 以航政權之行使為手段。

iv. 制定航政法規之作用(目的)

- (1) 以完整、健全之法令, 規範海上活動, 避免災難或紛爭, 保障本國國民及國家利益。例如航行安全(船舶法)、商港建設管理(商港法)、航業監理(航業法)與港口國管制(船舶法及商港法等)。
- (2) 使航商、相關業者得以在完整、健全之法令規範下, 進行海上及陸上企業活動以及相關之經濟行為。例如海商法、船舶法、船舶登記法、商船船員法草案等之立法。

² 依憲法第一百零七條第十三款、大法官釋字第二三五號解釋與憲法第九十條, 導出審計事項為中央專屬事項之規定。

- (3) 符合國際海事、航政立法及管制規定，使本國海上交通流暢。例如 IMO Conventions、巴黎備忘錄 (Paris Memorandum)、東京備忘錄 (Tokyo Memorandum)等。
- (4) 提供本國行政機關、港務當局管制海上交通及相關行政之執行法源，亦即航政監理、港埠管理等行政措施，例如商港法及航業法等。

V. 我國航政法規之特質(性質)

我國航政法規與一般行政法不同，頗多特質，茲分述如下：

(1) 航政法規具統一性

航政法規具有統一性，亦即為中央立法並執行而言。憲法為一國之根本大法，其對交通事項作具體規定者，散見於人民之權利義務、中央與地方之權限及基本國策各章節中，自構成交通上之最高法律，與一般行政法之準則。

(2) 航政法規具國內法與國際法之混合性

航政法規以規律國家航政機關之組織權限、港務、氣象船舶、船員暨航業及航空事業上之關係為本旨，或由總統公布，或為主管機關所發布，故為國內法。而航政法規之施行不僅以一國領域為範圍，並及於隨船舶航行地區；有關航政法規之甚多事項，已進入國際立法之範疇。是以航政法規在原則上應認為國內法，但有關國際海運方面，或採用國際公約之內容，或逕為國際公約之適用，在實質上仍與國際法發生不少牽連，故我國航政法規堪稱國內法與國際法混合之典型。

(3) 航政法規具公法與私法之混合性

航政法規為規律國家之航政機關與公共團體或與人民間關係之法律，故為公法。海商法為海上商事法規，雖有兼及公法規定者，但大部分多屬私法關係規定，故稱為民事特別法。航政法規雖以公法為主，但海商法中大部份涉及船舶所有權、船舶抵押權、船舶優先權、海員僱傭契約、運送契約、共同海損、海上保險等，均係規定私人相互間之權利義務及商業行為，故航政法規中，實具有公法與私法之混合性之性質。

(4) 航政法規具行政法之特質

行政法者係關於行政權之組織及其作用之國內公法。行政組織法，規定行政機關之組織權限，行政作用法則規定行政機關與人民之關係。因航政為交通行政之一，航政法規即以上述兩項為內容，而具行政法之一般通性。

(5) 航政法規具強行法之特質

強行法係對任意法而言。任意法者，謂該法內容為當事人意思之補充或解釋其適用與否，可依當事人之自由意思定之。強行法者，係指法律關係所定之內容，不問當事人之意思為何，必須適用。航政法規即係強行法之一。例如船舶法，第三條規定，非中華民國船舶，不得懸用非中華民國國旗；第五條規定，非中華民國船舶，不得在國際商港以外之其他港灣口岸停泊。

vi. 我國航政法規之基本政策

法規為國家權力之依據，亦為政府施政之具體表示。每一法律或命令之制定與實施，均有其時代背景，各含有其基本政策。我國航政法規立法精神之所在，約有下列幾點。

(1) 保護國家航權

如船舶法第五條規定，取得中華民國船舶國籍之資格必須是依中華民國法律，經航政機關核准註冊登記之船舶；第八條規定，非中華民國船舶，不得在中華民國政府公告為國際商港以外之其他港灣口岸停泊。此條文之規定，即明白之說明保護本國商船獨享內河航行權及沿海貿易權之用意。

(2) 保護國防

如船舶法第八條規定，除經中華民國政府特許或為避難者外，非中華民國船舶不得在中華民國政府公布為國際商港以外之其他港灣口岸停泊。又如引水法第十一條規定，中華民國國民經引水人考試及格方得充任引水人，皆旨在保持港灣航道之機密。

(3) 保障航行安全

發展航運，安全第一。在船舶實施部分，如船舶法有關檢查、丈量、載重線設備及客船各章與其附屬之各種技術性規則；在實際操作部份，如航海人員考試規則、船員服務規則、引水人考試規則及驗船師考試規則；在設備部分，如航路標識條例、船舶設備規則；在航行部分者，如國際海上避碰規則、內河航行規則。凡此法令規章之規定，皆在建立確保船舶航行之安全體制。

(4) 保護本國航業

海商法第六十四條第二項、第六十九條、第七十條第一項、第七十一條、第七十二條、第七十三條，均規定運送人或船舶所有人可免除損害賠償責任之事項；海商法第二十一條規定，對於若干事項，船舶所有人僅負有限度之責任，旨在減輕經營航業之風險。海商法中有運送契約、共同海損、海上保險各章，明定運

送人、託運人之權利義務，所以避免雙方可能發生之糾紛。船舶登記法規定所有權、抵押權、租賃權登記之程序，其立法精神皆為重視船舶權益，保護本國航業。

(5) 保護公眾利益

船舶運送業為公共交通事業之一種，辦理良否，影響船上生命財產之安全及公眾利益甚鉅。如輪船業管理規則，對於有關輪船業之核准、運價、客票之監督、航線之調配，航政主管機關均負有審核督導之責任，其立案精神，皆為保護公眾利益。

(6) 維持公眾交通

船舶營運人以船舶運送為營利，政府則有維持公眾交通之責任。

(2) 航政法規之體系

我國航政法規之體系，大致取材日本法制，並參酌國情及國際公約或規劃所制訂。將本國法規體系簡述如下。

i. 船舶管理類法規

包括船舶法、船舶檢查規則、船舶丈量規則、船舶載重線勘劃規則、船舶設備規則、船舶標誌設置規則、船舶艙區劃分規則、船舶危險品裝載規則、小船管理規則、小船檢查丈量規則、遊艇管理規則、貨船搭客管理規則、船舶登記法、船舶登記法施行細則、船舶國籍證書核發規則、水翼船管理規則、船舶編管及運用辦法、氣墊船管理規則、船舶散裝貨物裝載規則、驗船師執業證書核發規則、客船管理規則、船舶無線電臺管理辦法、船舶防火構造規則、化學液體船構造與設備規則、液化氣體船構造設備規則等。

ii. 船員管理類法規

包括船員法、船員法施行細則、船員訓練檢覈及申請核發證書辦法、船員體格健康檢查及醫療機構指定辦法、船員定期僱傭契約範本、船上法令規章必要藥品及醫療設備備置標準、外國雇用人僱用中華民國船員許可辦法、外國籍船員僱用許可及管理規則、船員服務規則、船員薪資岸薪及加班費最低標準、未滿十八歲及女性船員從事危險性或有害性工作認定標準、航行船舶船員最低安全配置標準、遊艇與動力小船駕駛管理規則、船員申請許可核發證照收費標準、船員訓練專業機構管理規則、交通部航港局辦理遊艇與動力小船駕駛執照測驗作業要點等。

iii. 航行管理類法規

包括引水法、引水人管理規則、航路標誌條例、內河航行規則、海事報告規則等。

iv. 港務管理類法規

包括商港法、商港港務管理規則、國營港務股份有限公司設置條例、臺灣港務股份有限公司盈餘提撥及分配辦法、交通部航港局經管公有財產提供商港經營事業機構使用辦法、公民營事業機構投資興建或租賃經營商港設施作業辦法、航港建設基金收支保管及運用辦法、商港服務費收取保管及運用辦法、商港服務費呆帳轉銷處理要點、商港區域內建築物及設施興建增建改建或拆除作業要點、自由貿易港區設置管理條例、自由貿易港區事業營運管理辦法、自由貿易港區申請設置辦法、自由貿易港區貨物通關管理辦法、船舶貨物裝卸承攬業及船舶理貨業管理規則。

v. 海洋環境類法規

包括海洋污染防治法、海洋污染防治法施行細則等。

vi. 航業管理類法規

航業管理類法規主要係各國規範其國內海上運送相關行業所施行之法規，在我國而言，其主要有航業法、船舶運送業聯營監督辦法、船舶運送業及船舶出租業管理規則、貨櫃集散站經營管理規則、船務代理業管理規則、海運承攬運送業管理規則、臺灣地區與大陸地區人民關係條例、臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法、試辦金門馬祖澎湖與大陸地區通航實施辦法、離島建設條例、離島建設基金收支保管及運用辦法、行政院海岸巡防署與交通部協調聯繫辦法、海峽兩岸海運協議及空運補充協議稅收互免辦法、船舶運送業聯營監督辦法、香港澳門關係條例、災害防救法、大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法等。

因此，廣義之航運行政事務法規實涵蓋有關利用海洋從事運送及其海洋本身環境之相關法規，不論為國際或國內，皆可謂為航運行政事務法規之範疇。狹義之航運行政事務法規，即為一般所謂之海商法，其主要係規範海上運送關係之法律，而此海上運送關係包括海上貨物運送關係、海上旅客運送關係、船舶租傭關係等。

一般而言，「航運行政事務法規」一詞即指廣義之海事法範疇，而狹義之海事法，即為「海商法」。除此之外，尚有將漁撈管理類法規納為海事法範疇內³。

(3)航政機關

我國中央政府於大陸時期訂定航政局組織法並依該法於各重要通商口岸設置航政局，執行憲法賦予之航政監理公權力，並擔任交通部制定航政法令與航運政策之幕僚單位，惟我國中央政府來臺後，因政府暨朝野對於航運不重視，遲未恢復設置航政局，暫以權宜措施由臺灣省政府於各國際通商港口設置港務經營機構(即港務局)內設立航政組，執行航政法規賦予之權力。

我國航政體制之開端，係由交通部航政司對內擔任部長幕僚負責航政法令與航運政策之擬定，對外代表交通部督導各國際商港局執行航政監理公權力之第一線工作。在行政作用上，將交通部(航政司)與港務局(航政組)稱為狹義航政機關，如進一步從政府組織分工與航政法規規定觀察，交通部為航政主管機關，各港務局則因執行各航政作用法(如航業法、船舶法等)規定事項與授權範圍之差異，而可稱「當地航政機關」或「航政管理機關」，尤其在 1999 年精簡臺灣省政府業務與組織暫行條例施行後，隸屬於原臺灣省政府之各港務局。之後為因應政府組織改造與港埠經營體制之「政企分離」新趨勢，2012 年四大港務局改制為「航港局」和「臺灣港務股份有限公司」。至此，我國航政機關則由掌理監督體系的航政司與負責執行運作的航港局共同組成。

我國航政之主管機關及航政監理業務之範圍

(1) 我國航政主管機關

航政權的行使，依照我國憲法第一百零七條規定，「航政事項，由中央立法並執行之」。交通部組織法第一條規定「交通部規劃、建設、管理...全國...航政，並監督公有及民營交通事業」。早期航政主管機關，中央為行政院下之交通部，地方為各地之航政局及航政辦事處。臺灣光復後，政府為簡化機構，統一管理，航業行政監理事務，則由交通處下設置航務管理局，於 1945 年 10 月成立，接管全省航政，並在基隆、高雄各設辦事處，分區辦理轄內航業行政監理事宜。1946 年 8 月，航務管理局裁撤，所屬基隆、高雄兩辦事處，分別裁併入基隆、高雄兩港務局，設立航政組，接辦全省南北兩區航業行政。嗣後花蓮港務局與臺中港務局先後成立，亦各設航政組，因此地方航政事宜，遂分為四個地區轄辦。

³ 有關航政法規相關資料，主要參考自：www.phmhs.phc.edu.tw/b05/M13/M13-5。

當交通部轄屬之基隆、臺中、高雄及花蓮等四個港務局成立有年，鑑於其等拓展業務方面常受限於行政體系之層層束縛、缺乏經營彈性與市場應變能力，遂參酌海運先進國家「政商分立」為港埠經營之體制，並配合政府組織改造，2012年將四港務局改制為「航港局」及「臺灣港務股份有限公司」，前者職司航政及港政公權力業務，後者專責港埠經營業務。

於航港局初期成立之過渡時期，航政司將協助航港局無縫接軌，並隨著航港局人員增加人力足夠後，航政司業務下放，在垂直面將擔任航運政策的研析審議與把關，橫向面為協調跨部會之角色。航政司亦將配合政府政策推動，進行航運策略研擬及監督協調制訂方針，包括法令之修改。

航政司與航港局職權列舉如下⁴：

A. 交通部部內單位—航政司

依交通部組織法第一條：交通部主管全國交通行政及交通事業；第四條規定下設路政、郵電、航政、總務等司與秘書室，以航政司主管各種航政事務；第七條規定航政司掌理下列事項：

- a. 關於航業、民用航空、港務、氣象發展計畫之核議事項。
- b. 關於公有及民營航業、民用航空、港務、氣象之監督事項。
- c. 關於航業、民用航空運輸航線及費率之核議事項。
- d. 關於船舶購建、檢查、丈量登記、證書核發之監督事項。
- e. 關於船員、引水人之儲訓及執業證書核發之監督事項。
- f. 關於航業經營及聯營之規劃策進事項。
- g. 關於海難救護及海事案件之審議事項。
- h. 其他有關航業、民用航空、港務及氣象事項。

下設六科：空運管理科、機場發展科、國際運籌科、港務發展科、航業發展科、海運技術科等。

由於中央行政機關組織基準法(以下簡稱基準法)已於2004年6月23日公布施行，部分條文並於2010年2月3日修正公布，並經行政院定自2010年2月5日施

⁴ 有關航政司與航港局職權資料，主要參考自：

<http://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=850&parentpath=0,1&unitid=17>。

<http://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=850&parentpath=0,1&unitid=35>。

行。該法對於機關組織法規名稱與應定事項、機關權限、職掌及重要職務設置，以至於機關規模與建置標準及內部單位個數等事項皆有所規定。行政院組織法業於 2010 年 2 月 3 日修正公布，並定自 2012 年 1 月 1 日開始施行，其第三條規定行政院設交通及建設部，復依基準法第四條第一項第一款及第六條第一項第二款規定，擬定「交通及建設部組織法草案」。依該草案尚須擬具「交通及建設部處務規程」草案，其中第六條規定交通部下設航政司，分七科辦事；惟「交通及建設部組織法草案」目前尚未全案通過之際，為規範行政事務之處理，除法令另有規定之外，依 2013 年 7 月 26 日最新修正「交通部處務規程」為之。其中第八條係規定航政司掌理事項：

- i. 航業、民用航空、港務及氣象發展計畫之核議事項。
 - j. 公有及民營航業、民用航空、港務與氣象之監督事項。
 - k. 航業及民用航空運輸航線與費率之核議事項。
 - l. 航業經營及聯營之規劃與策進事項。
 - m. 航業、民用航空、港務、氣象法規及國際約章之擬議事項。
 - n. 各種航政技術人員執業證書核發之監督事項。
 - o. 船舶購建、檢查、丈量、登記及證書核發之監督事項。
 - p. 驗船機構之管理、監督事項。
 - q. 打撈業之管理、監督事項。
 - r. 國際商港、民用航空場、站及氣象測站設置之審核事項。
 - s. 碼頭、倉庫、港埠工程及航空建設工程之核議監督事項。
 - t. 船員及引水人儲訓之監督事項。
 - u. 船舶航行安全、維護、管制、海難救護及海事審議事項。
 - v. 國際航業海事、港務、民用航空、氣象組織及會議案件之處理事項。
 - w. 航政工作計畫及工作報告之審核事項。
 - x. 航政預算、決算及財務案件之會核事項。
 - y. 航業及民用航空資金籌措與貸款審核處理事項。
 - z. 其他有關航業、民用航空、港務及氣象事項。
- B. 交通部部外機關—航港局

由於「國營港務股份有限公司設置條例」於 2011 年 11 月 9 日立法院三讀通過總統公布施行；「交通及建設部航港局組織法」卻未同步完成立法程序，航港局爰依據「中央行政機關組織基準法」第 36 條規定，訂定「交通部航港局暫行組織規程」、辦事細則及編制表，報經行政院 2011 年 12 月 16 日院授研綜字第 1002261596 號函核定，於 2012 年 3 月 1 日與港務公司同時成立，設置企劃組、航務組、船舶組、港務組、船員組、秘書室、人事室、政風室、主計室、資訊室及北部航務中心、中部航務中心、南部航務中心、東部航務中心四個派出單位。2013 年 1 月 1 日財政部關務署海務處人員隨同業務移撥，增設航安組。

依「交通部航港局暫行組織規程」第一條：交通部為辦理航政及港政業務，特設航港局；第二條規定航港局之掌理事項計有：

- a. 海運航業、船舶、船員、海事、商港之法規、政策及發展計畫研擬。
- b. 航業、船舶驗船機構、船員與駕駛訓練機構、商港埠業監理業務之規劃、執行及督導。
- c. 國際海運合作、聯營機構、航運秩序管理業務之規劃、執行及督導。
- d. 船舶檢丈、登記與航行安全業務之規劃、執行及督導。
- e. 船員與駕駛訓練、發證、考核業務之規劃、執行及督導。
- f. 海事、引水業務之規劃、執行及督導。
- g. 商港與商港自由貿易港區監理業務及公有公共基礎設施之建設管理。
- h. 航路標識之規劃、建造、維護、監督、管理及航行安全之促進。
- i. 海運國際條約、公約、協定、規範與標準之蒐集、編譯及執行。
- j. 其他航港相關事務之規劃、執行及督導。

(2) 航政監理業務之範圍

航政監理之對象，不外為船舶、船員、商港、航路、航運企業與海事等。

- A. 船舶方面：如船舶登記、船舶檢查、船舶丈量、船舶國籍、客船管理等。
- B. 船員方面：如船員之教育與訓練、船員之考試與給照、船員之僱傭與解約、船員之外借、船員之獎懲、船員之待遇與福利等。
- C. 商港方面：如商港之建設與規劃、商港之管理與經營、商港之安全維護等。
- D. 航路方面：航路標識之建設與維護、引水、打撈等。
- E. 航運企業方面：如船舶運送業、船務代理業、船舶貨運承攬業、貨櫃集散站經

營業等航運企業之設立、登記、發照、業務與財務之監督、船舶航線之管制，以及運價之核定等。

F. 海事處理方面：如海難求救與救助、海事責任之評議及審議等。

2.6.2 大陸方面

(1) 航政法規內容

大陸航政相關法規體系龐雜，因受限僅能網路搜尋資料，大抵統整為以下五大類：

i. 船舶管理類法規

包括中華人民共和國海商法、防治船舶污染海洋管理條例、中華人民共和國船舶登記條例、中華人民共和國船舶簽證管理規則、中華人民共和國船舶安全檢查規則、中華人民共和國船舶交通管理系統安全監督管理規則、中華人民共和國船舶和海上設施檢驗條例、中華人民共和國對外國船籍管理規則、中華人民共和國船舶載運危險貨物安全監督管理規定、中華人民共和國船舶識別號管理規定、中華人民共和國老舊運輸船舶管理規定、海上滾裝船舶安全監督管理規定、船舶引航管理規定、船舶升掛國旗管理辦法、中華人民共和國船舶最低安全配員規則、中華人民共和國國際船舶保安規則、中華人民共和國高速客船安全管理規則、中華人民共和國船舶安全檢查規則、中華人民共和國船舶法定技術檢驗規則、交通部拆解船舶監督管理規則、遊艇安全管理規定等。

ii. 船員管理類法規

包括中華人民共和國船員條例、中華人民共和國船員註冊管理辦法、中華人民共和國海事行政許可條件規定、中華人民共和國船員培訓管理規則、中華人民共和國國內河船舶船員適任考試發證規則、中華人民共和國船員專業、特殊培訓考試、發證辦法、中華人民共和國海船船員適任考試、評估和發證規則、中華人民共和國船員服務管理規定等。

iii. 航行管理類法規

包括中華人民共和國航道管理條例、中華人民共和國航道管理條例實施細則、中華人民共和國海上交通安全法、國內水路運輸管理條例、中華人民共和國國內河交通安全管理條例、中華人民共和國國際海運條例、中華人民共和國海上航行警

告和航行通告管理規定、中華人民共和國內河安全管理條例、中華人民共和國海上航行警告和航行通告管理規定、中華人民共和國水上水下施工作業通航安全管理規定等。

iv. 港務管理類法規

包括中華人民共和國港口法、國際航行船舶進出中華人民共和國口岸檢查辦法、船舶進出港口許可、國際船舶和港口設施保安規則、船舶港內安全作業監督管理辦法等。

v. 海洋環境類法規

包括中華人民共和國海洋環境保護法、防治船舶污染海洋管理條例、中華人民共和國防治船舶污染內河水域環境管理規定、中華人民共和國船舶及其有關作業活動污染海洋環境防治管理規定等。

(2) 航政機關

中華人民共和國交通運輸部是中華人民共和國國務院的組成部門之一，設立於 2008 年 3 月，主要負責鐵路、公路、高速公路、航運、港口、城市客運、民航等工作。具體負責水上交通政務的機構有水運局，海事局，救助打撈局，長江航務管理局，珠江航務管理局。關於兩岸海運直航最為相關之航運、港口部門則以海事局、水運局為主要部門，兩者各司其職，說明如下⁵。

i. 交通運輸部內部機構—水運局

負責水路建設和運輸市場監管工作，擬訂水路工程建設、維護、運營和水路運輸、航政、港政相關政策、制度和技術標準並監督實施；負責國家重點水路工程設計審批、施工許可、實施監督和竣工驗收工作；負責港口、航道及設施、通航建築物、引航管理工作；負責船舶代理、理貨、港口設施保安、無船承運、船舶交易等管理工作；負責國際和國境河流運輸及航道管理工作；負責起草水路有關規費政策並監督實施；負責對臺運輸管理工作；負責組織協調國家重點物資運輸和緊急客

⁵ 有關水運局與海事局職權資料，主要參考自：
<http://www.moc.gov.cn/zizhan/siju/shuiyuns/>；
<http://www.mot.gov.cn/zizhan/zhishuJG/haishiju/>。

貨水路運輸；負責起草港口安全生產政策和應急預案，組織實施應急處置工作。主要掌理事項有：

- (1) 擬定水路工程建設、維護、運營和水路運輸、水路運政、港口行政、航道行政管理相關政策、制度和標準，起草相關法律、行政法規和規章草案，並監督實施。
- (2) 擬定水路運輸發展戰略，提出水路建設規劃、計畫和國家重點水路建設專案立項審核工作的建議；提出有關物流規劃、政策和標準之建議。
- (3) 起草水路運輸、港口和航道管理體制改革方案，並組織實施；提出有關水路建設和運輸資訊化專案建議並組織實施，指導交通電子口岸建設。
- (4) 承擔水路運輸、港口經營市場監管工作；承擔無船承運、船舶交易、船舶代理、船舶管理業、理貨等管理工作；承擔引航的有關管理工作。
- (5) 承擔水路建設市場監管工作，承擔水路工程勘察設計、施工、維護等的市場管理工作，核准、審核從業單位資質；承擔國家重點水路工程和部管理的支援系統有關建設專案設計審批、招投標管理、施工許可、實施監督和竣工驗收工作；指導水路行業基礎設施建設、運營和維護管理。
- (6) 擬定水路工程標準、規範和定額，並監督實施。
- (7) 承擔航道及有關航道設施、通航建築物的管理工作；承擔國際和國境河流運輸及航道管理；會同有關司局承擔跨臨攔河建築物通航淨空尺度和技術要求審批。
- (8) 起草水路有關規費政策，提出有關收費政策建議，並監督實施；提出有關價格政策建議；組織協調國家重點物資運輸和緊急客貨水路運輸。
- (9) 擬定水路運輸應急預案，起草港口安全生產政策和應急預案，組織協調應急處置工作；擬定水路危險貨物運輸政策和標準；承擔港口設施保安管理工作。
- (10) 承擔對臺運輸管理工作和部涉臺有關事務工作。
- (11) 擬定政府間水路雙邊合作協定，參與政府間多邊水路協定的有關工作，並組織實施；承擔有關危險品和水路運輸國際公約、規則制定和修訂的相關工作；承擔相關國際公約的履約工作。
- (12) 配合部總工程師做好相關工作，承辦為總工程師服務之日常工作。
- (13) 承辦部領導交辦之其他工作。

機構設置計有：辦公室、法規協定處、經濟運行處、國內航運管理處、國際航運管理處、建設市場監管處、航道處(三峽處)、技術管理處、工程管理處、港口管理處等。2013年11月26日，經國務院和中央編委批准，《中央編辦關於交通

運輸部有關職責和機構編制調整的通知》正式印發，明確了交通運輸部有關調整和加強的職責。故原設之臺灣事務處已經廢除，而由國際合作司之港澳臺辦公室統籌辦理相關事務。(人民網，2014)

ii. 交通運輸部直屬機構—海事局

經國務院批准的中華人民共和國海事局(交通運輸部海事局，以下簡稱「海事局」)是在原中華人民共和國港務監督局(交通安全監督局)和原中華人民共和國船舶檢驗局(交通部船舶檢驗局)之基礎上，合併組建而成的。海事局為交通部直屬機構，實行垂直管理體制。根據法律、法規之授權，海事局負責行使國家水上安全監督和防止船舶污染、船舶及海上設施檢驗、航海保障管理和行政執法，並履行交通部安全生產等管理職能。

海事局的主要職責包括：

- (1) 擬定和組織實施國家水上安全監督管理和防止船舶污染、船舶及海上設施檢驗、航海保障以及交通行業安全生產的方針、政策、法規和技術規範、標準。
- (2) 統一管理水上安全和防止船舶污染。監督管理船舶所有人安全生產條件和水運企業安全管理體系；調查、處理水上交通事故、船舶污染事故及水上交通違法案件；歸口管理交通行業安全生產工作。
- (3) 負責船舶、海上設施檢驗行業管理以及船舶適航和船舶技術管理；管理船舶及海上設施法定檢驗、發證工作；審定船舶檢驗機構和驗船師資質、審批外國驗船組織在華設立代表機構並進行監督管理；負責大陸籍船舶登記、發證、檢查和進出港(境)簽證；負責外國籍船舶入出境及在我國港口、水域之監督管理；負責船舶載運危險貨物及其它貨物之安全監督。
- (4) 負責船員、引航員適任資格培訓、考試、發證管理。審核和監督管理船員、引航員培訓機構資質及其品質體系；負責海員證件之管理工作。
- (5) 管理通航秩序、通航環境。負責禁航區、航道(路)、交通管制區、港外錨地和安全作業區等水域之劃定；負責禁航區、航道(路)、交通管制區、錨地和安全作業區等水域之監督管理，維護水上交通秩序；核定船舶靠泊安全條件；核准與通航安全有關的岸線使用和水上水下施工、作業；管理沉船沉物打撈和礙航物清除；管理和發佈全國航行警(通)告，辦理國際航行警告系統大陸國家協調人之工作；審批外國籍船舶臨時進入我國非開放水域；負責港口對外開放有關審批工作以及大陸便利運輸委員會日常工作。

- (6) 航海保障工作。管理沿海航標無線電導航和水上安全通信；管理海區港口航道測繪並組織編印相關航海圖書資料；歸口管理交通行業測繪工作；組織、協調和指導水上搜尋救助，負責大陸海上搜救中心之日常工作。
- (7) 組織實施國際海事條約；履行「船旗國」及「港口國」監督管理義務，依法維護國家主權；負責有關海事業務國際組織事務和有關國際合作、交流事宜。
- (8) 組織編制全國海事系統中長期發展規劃和有關計畫；管理所屬單位基本建設、財務、教育、科技、人事、勞動工資、精神文明建設工作；負責船舶港務費、船舶噸稅有關管理工作；負責全國海事系統統計和行風建設工作。

海事局機構設置計有：辦公室、法規規範處、計畫基建處、財務會計處、規費徵稽處、人事教育處、通航管理處、船舶監督處、船舶檢驗處、船員管理處、航標測繪處、安全管理處、審計處、黨委工作部、紀委辦公室、直屬機關黨委、交通部環境保護辦公室、工會辦公室、審核中心。

海事局尚有 14 個直屬海事局，直屬交通部海事局管轄，與地方行政主管部門相互獨立。地方海事機構為各省份交通運輸廳下設機構-某省地方海事局，其人事行政等管理權受地方政府管轄。具體分佈如圖 2-2 所示。

直屬海事機構



地方海事機構

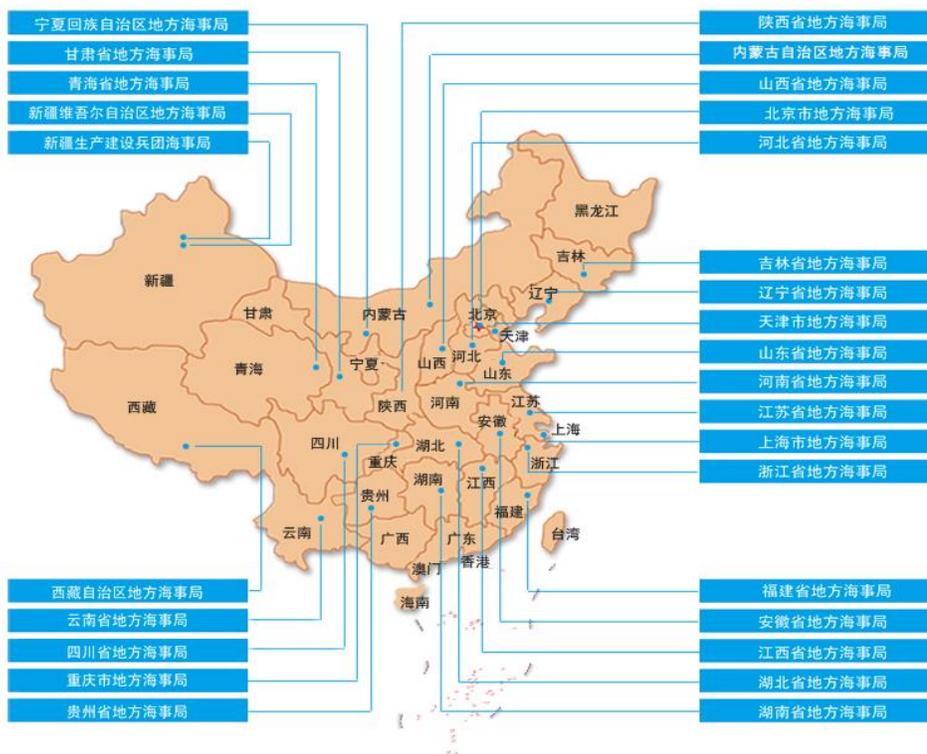


圖 2-2 大陸海事局之直屬海事機構與地方海事機構

根據中華民國與中華人民共和國有關航政監理制度面向之文獻蒐集與探討，發現在網路資訊發達之當下，開放改革進程仍落後我國的大陸地區，在相關法規資料之開放程度相對較為不足。於此，係非我方所能控制或影響，導致臺灣方面與大陸方面在法規統整上出現資訊不對等之狀況。因此，在系統架構下之比較出現困難，形成本文之研究限制。

對於臺灣「航政監理」此一名詞，大陸常以「海事監管」為之；以航政法規種類來看，兩岸並無太大差異，各自大抵完整，均可區分為船舶管理、船員管理、航行管理、港務管理與海洋環境等五大類別；惟在大架構上較能明顯掌握的部份係臺灣地區與大陸地區關於航政監理主管機關，分別為中華民國交通部航港局，以及中華人民共和國交通運輸部水運局與海事局。相較大陸的兩局職權分工之情形下，我國航港局幾乎承擔直航所有業務之執行任務。在聯繫窗口與職權分能上產生溝通聯繫與權責劃分之困難，於有關航運與商港事務的最高行政組織產生兩岸溝通橋樑上之缺口(Gap)，可能導致行政組織運作效能不彰，影響兩岸航運之發展。細則部份因資料不足而無法明確列表比較，然可以確定的是因行政機關文化不同勢必於實務操作時將產生相當程度之影響。

目前，「海峽兩岸海運協議(2008年11月6日兩岸簽訂)」與「臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法(2008年12月12日臺灣頒布)」係現階段臺灣方面兩岸海運直航的主要法源依據。隨著兩岸往來之日趨頻繁，在航政監理相關法令與行政窗口勢必隨兩岸各項交流動態而逐一調整以期執行面與法規面能齊頭並進，在平等互惠之基礎下實為兩岸交流發展之利多。而權限衝突往往發生在兩岸各自第一線之行政單位，乃現階段應盡力避免之首要任務。在法制階段尚未完備之初，尤需透過兩岸雙方的共利基礎方可將現階段的諸項缺失降至最低，提升兩岸人民福祉。

第三章 訪談要點與問卷調查

本章內容第一節為專家訪談，第二節為專家座談會，第三節為問卷調查與分析。

第一節 專家訪談

本計畫邀請 14 位航港各界產業專家、官方代表與研究學者，探討兩岸海運直航八個議題：包括(1)兩岸海運直航前後之經濟效益分析；(2)兩岸海運直航客貨運統計分析；(3)兩岸航政監理制度比較；(4)兩岸海運直航政策後續推動策略，以及提升海運競爭力等具體研析內容；(5)研擬我國兩岸海運直航策略及提升海運競爭力可行做法；(6)如何促使兩岸海運直航事務之推動更臻周全；(7)整體檢視我國海運相關法規因應兩岸海運直航須配合修正事項；及(8)其他意見事項等。本計畫兩岸海運直航政策專家訪談名單，如表 3-1 所示。

表 3-1 專家訪談名單

服務單位/機關	姓名/職稱
中華民國交通部航政司	陳天賜/參事
臺灣港務公司	蕭丁訓/董事長
財政部臺北關稅局	林政雄/前主任秘書
海運聯營總處	相重發/秘書長
臺北城市科技大學行銷與物流管理系	吳榮貴/院長、教授
國立高雄海洋科技大學航運管理系	戴輝煌/副教授
陽明海運股份有限公司	楊正行/資深協理
萬海海運股份有限公司	謝福隆/副總經理
建華海運股份有限公司	李曙光/董事長
德翔海運股份有限公司	涂鴻麟/副總經理
公主國際有限公司公主郵輪	徐景奇/總經理
中遠之星	高台順/資深協理
福建海峽高速客滾運有限公司臺灣分公司海峽號	楊許虎/總經理
東聯航運公司麗娜號	王仁杰/總經理

3.1.1 兩岸海運直航前後經濟效益分析

兩岸海運直航目的係為了提高兩岸貨物流通便利性，同時減少船舶航行時間，節省船舶燃料(Bunkers)成本，不須彎靠第三地，使物流時效提升。舉例而言，上海港與基隆港，直航時間約 17 小時節省約 9 小時；福州港與基隆港直航時間約

6 小時節省約 12 小時。海運直航可節省運輸成本約 15% 至 30%；在簽證費部分，每次可省約 30 萬，民生物資成本亦可降低。

茲以訪談對象為例說明，A 公司所屬貨櫃輪經第三地與直航成本比較，以上海港至基隆港為例，直航距離為 432 海浬，非直航距離為 588 海浬。由於航程減少，使航程距離「單航次來回」減少 312 海浬，減少船舶航行與在港時間約 1.01 天，營運成本將節省約 16,500 至 17,500 美元。兩岸海運直航較彎靠第三地減少一天時間，若以租船(Chartering)方式經營，營運成本可節省一天租金(Charter hire)，連帶燃料成本減少，若再扣除彎靠第三地(如石垣島)清關的港口費用及代理成本，直航後一個 TEU 約可節省 14 至 15 美元。假設 A 公司在 2013 年臺灣至大陸兩岸航線進出口總量為 60,000 TEUs，兩岸海運直航後，一年可節省 84 萬至 90 萬美元。

兩岸海運直航後，國內船邊驗放及大陸綠色通關措施，強化了臺灣水果輸入至大陸之市場效應。以上海為例，進口時間由原本平均 8 天航程縮短為 4 天。進出口時間縮短，使臺灣水果在最適宜時間採收，更重要者，節省兩岸間倉儲費用與減少儲量。

兩岸海運直航並非帶給所有人正面經濟效益，根據訪談對象表示，兩岸海運市場現今供給量過大，買方(即貨主)選擇性多，於市場上相對較有優勢，市場競爭下甚至出現臺灣海峽此段航程「零運費」情況，航運公司只能以相關附加費(Surcharges)增加營運收入。兩岸海運直航後，只允許使用兩岸國籍船運送兩岸間之貨物，即便是兩岸國籍航運公司亦不能使用權宜籍船(FOC)。若航運公司欲經營兩岸客貨航線，勢必得將權宜籍船改掛為國籍船舶，如此造成航運公司營運成本上升。此外，兩岸海運直航後，航運公司無法承做「中轉貨」，加上不開放外籍輪經營兩岸航線，貨櫃自然移至香港或其他港口等候主航線(Trunk route)船期。以 APL 航運公司為例，將航線規劃為廈門至香港、新加坡進行貨物中轉，則高雄港之利用度不高，如此導致臺灣港口中轉貨量減少。

兩岸郵輪運輸成為新亮點，大陸交通運輸部特許大陸企業包租外籍郵輪赴臺旅遊運輸，臺灣港務公司為因應急遽成長之郵輪市場，規劃於基隆港西 3 至西 5 碼頭後線，興建新海運客貨中心及商業辦公大樓，總樓地板面積 12 萬平方公尺，總經費 62 億餘元，預計 2015 年完工。根據訪談業者表示，兩岸客運量可成長 10 萬人次，觀光收益可增加 6.7 億元。東岸部分則將現有基港大樓整修，並於北側增建旅客中心 8,600 平方公尺，較現有空間擴增一倍，預計於 2016 年完工，並預計在 2019 年前完成國際觀光郵輪旅運中心，全面啟動後預估可吸引 40 萬人次旅客。屆時基隆港將與新加坡、香港並駕齊驅，躋身國際級郵輪母港。

兩岸旅客海運直航市場中，收費較低的市場較能吸引大陸空運旅客，於訪談對象郵輪公司市場結構可知，大陸旅客約占七成。郵輪所帶來的旅客普遍是高消費族群，包括北美、西歐地區之旅客。歐美旅客先飛到亞洲地區的北京或曼谷空港，再到鄰近海港搭乘郵輪，中途點停靠基隆港。如此營運模式下，每年可有八個航次，少則有兩到三個航次，而營運時間基本上是4月至9月。

整體來說，2014年兩岸海運直航，可搭配政府規劃「自由經濟示範區」第一階段推動「前店後廠」，以及後續有關農業加值計畫，有效帶動兩岸產業垂直分工，促進兩岸航運發展，未來則冀望能以兩岸中轉貨為發展主力，提升臺灣港埠競爭力。郵輪經濟發展，對擁有港口的城市和地區能提高創新能力、擴大市場消費、增加就業機會，以及展示都市國際形象等方面具有重要影響力，同時能帶來觀光外匯收入不可小覷。掌握兩岸契機，暢通臺灣與東亞地區貨物運輸，有助於創造港埠商機及競爭力。

3.1.2 兩岸海運直航客貨運統計分析

(1) 貨運方面

於兩岸海運全面直航前，主要以「境外航運中心」模式，從事大陸輸往第三地，或第三地輸往大陸貨物之「轉運」及「轉運作業」。境外航運中心從1997年4月開始，至2008年底，其中轉櫃最多一年為2004年，有674,774 TEUs，如圖3-1所示。中轉櫃包含空櫃與實櫃，實櫃裝卸量高峰於2005年，有474,766 TEUs，空櫃最高是27.93萬TEUs，符合當初陸委會與交通部之設計—發展成為海運轉運中心，讓往來航運公司可減低成本、縮減時間達成實質上之幫助。

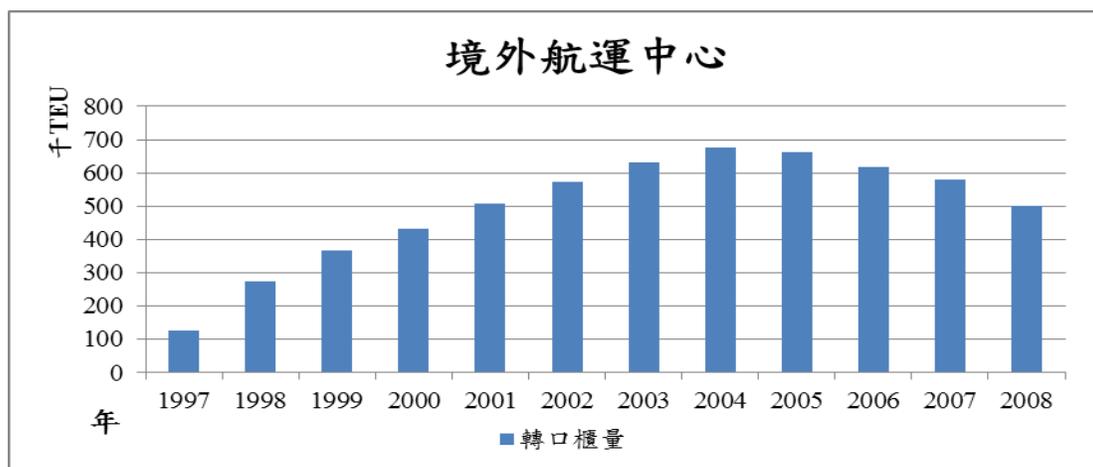


圖 3-1 境外航運中心中轉櫃量

兩岸海運無法直航時，須透過第三地—石垣島或香港—進行灣靠，使兩岸間之距離拉長。兩岸海運直航後，臺灣開放 11 個港口，大陸開放 63 個港口，其後，大陸又陸續開放達 72 個港口，不需彎靠第三地，即可直接處理兩岸貨物，距離上大約節省 190 海浬，表示航行時間減少與營運成本降低。對航運業者而言，兩岸海運直航全面開放後，不僅降低運輸成本，也帶來額外效益。例如以往採用航空運送之兩岸貨物，便改以海運方式運輸。兩岸海運貨物量，從直航前 97 萬噸，直航後成長到 8,879 萬噸，大幅成長約 91 倍。以臺灣國際商港而言，兩岸海運直航後，對高雄港帶來貨量有限，而基隆港與臺中港，在兩岸海運直航後貨量隨著成長；相對來說，對大陸的貨源依存度亦因此增加，此亦係值得注意之議題。

(2)客運方面

於旅客運送上，兩岸海運直航後持續開放探親、商務、旅遊人次，加上自由行政策之開放，配合 2012 年 8 月 28 日第二波開放之城市，來臺自由行城市已由 3 個城市增加到 13 個城市，至 2013 年共開放 26 個城市；每日申請人數配額上限亦由 500 人次增加為 1,000 人次，至 2013 年上限為 4,380 人次。由於兩岸間客運往來需求逐年增加，有利於兩岸郵輪與渡輪相關產業之發展。

根據我國觀光局「近十年來臺主要客源國旅客成長趨勢」資料顯示，從大陸來臺旅客呈現明顯成長，其次是日本、東南亞、港澳與美國，而韓國並未有明顯成長。於「近十年來臺旅客及國民出國人次變化」上，來臺觀光旅客有逐漸成長趨勢。於「歷年來臺旅客性別分析」上，從 2008 年開始，男性 217 萬與女性 167 萬，至 2013 年男性 984 萬與女性 922 萬，顯示性別差異漸次減少。於「國際商港入境旅客人數」上，不論是直航開放前或後，基隆港人數皆為最多，但卻不易將旅客留在基隆。在「主要客源市場」方面，陸客來臺主要目的為觀光，而醫療目的亦占一部分；換言之，可將醫療列為吸引陸客來臺目的之一。於兩岸海運直航前，國際商港的國際航線進港人數 2007 年為 9 萬多人，至 2014 年為 35 萬多人；相對地，國內航線在進港人數 2007 年為 11 多萬人，至 2014 年增加至 13.9 萬上。

3.1.3 兩岸航政監理制度比較

兩岸航政監理制度上，臺灣方面由中央的交通部航港局管理，具有全國政策制度一致性之優點；大陸由中央的交通運輸部水運局、海事局及地方性的港航與海事單位監管，地方性航政單位監理則擁有快速反應市場之優點，但缺點是整體組織層級多，通關審查程序較為繁瑣。

由於臺灣係自由競爭市場，公部門在兩岸海運直航的航行權申請上，並不會有所為難，只要符合條件者均可申請；相反地，大陸則大幅限制臺籍航運公司之資格。於獲得航行權後，若一年內沒派遣兩岸資本的國籍輪停靠該航線港口兩次或以上，亦將會被取消航行資格。兩岸監理機關對航線許可證書之年限不同，臺灣是每兩年重新審核一次，大陸是每年審批一次。惟在申請國籍證書或船員適任證書流程上，兩岸已均具相關規定，例如臺灣之船舶國籍證書核發規則、船舶法、船舶登記法、船舶登記法施行細則、船員訓練檢覈及申請核發證書辦法、船員法、船員法施行細則、船舶檢查規則、船舶丈量規則、船舶載重線勘劃規則、船舶設備規則、船舶標誌設置規則等；大陸的中華人民共和國海商法、中華人民共和國船舶登記條例、中華人民共和國船舶法定檢驗技術規則、中華人民共和國海事行政許可條件規定、中華人民共和國海船船員適任考試、評估和發證規則等。

3.1.4 海運直航政策後續推動策略及提升海運競爭力具體研析內容

(1) 放寬船舶國籍限制

兩岸海運全面直航前，僅能以權宜籍船或外國籍船經營兩岸航線；兩岸海運直航後，在「海峽兩岸海運協議」中，僅同意「兩岸資本並在兩岸登記之船舶，經許可得從事兩岸間客貨直接運輸」，由此顯見，兩岸海運直航政策中，針對經營兩岸航線船籍國的限制條件過多，應爭取開放權宜籍船與外國籍船之營運權，如此對船舶調度更具彈性。針對船舶資本限制條件，將喪失國際航運公司或國際郵輪業者加入市場，連帶喪失港口競爭力。現行大陸交通運輸部，特許大陸企業包租外籍郵輪赴臺旅遊，若能解除船籍國限制，將能吸引國際大型郵輪靠泊，建設臺灣為國際化郵輪泊靠港，未來有機會像新加坡、上海、橫濱及天津一樣，成為國際郵輪母港之機會。

(2) 擴展兩岸海運營運項目

由於「海峽兩岸海運協議」中，僅同意「兩岸資本並在兩岸登記之船舶，經許可得從事兩岸間客貨直接運輸」，建議開放兩岸船舶之往來，不僅限於兩岸客貨運輸，例如實習船、船舶修繕、空船前往大陸拆解等目的而航行之船舶，皆可列入營運範圍。現行非客貨直接運輸(包括實習船與空船等)，將受「兩岸人民關係條例」第 28 條至第 30 條之規範，而非受「海峽兩岸海運協議」之規範。

(3)放寬貨運限制

依據訪談業者建議，兩岸海運直航協議範圍，應僅規範兩岸進出口貨為限，不應限制擴及中轉貨與空櫃。兩岸航運公司經營中轉櫃，限制 400TEUs 之貨量，且只限制華北航線兩岸本資國輪進行中轉捎帶，航運公司來臺轉船意願降低，導致臺灣國際商港競爭力下降，建議應解除中轉櫃量之限制，並將航線拓展至華中地區與華南地區。現行空櫃限制係航運公司載運自有空櫃不算貨物，但載運非自有空櫃即算貨物，應積極爭取大陸認同「空櫃非貨物」，而將空櫃視為船舶之一部分。惟本研究團隊赴大陸訪談，了解到大陸方面無法全面開放兩岸航商經營中轉櫃的原因，乃在於經濟層面因素，受訪的大陸港航資深主管提到目前航運景氣低迷，兩岸三地間的貨櫃運輸甚至出現「負運費」之糟糕情況，很多大陸航商沒有貨載已經提航，為了保護大陸當地的小型航商生存權，大陸不得不提出運力調控(包括限制外籍航商經營兩岸航線的規定及中轉捎帶櫃數)。建議在航運景氣有改善時(甚或航運景氣榮景時)，我方談判代表再提出放寬貨櫃中轉捎帶之請求，會比較容易被大陸所接受。因為大陸的航運界氛圍乃是以航領港(與某些國家是以港領航不同)，大陸交通部的官員再昇遷到較高官位前，都會有機會被派到其國籍的大型貨櫃航商擔任高層主管，所以大陸航商的聲音(航商主管與大陸交通部官員的職位是相互流動)會壓過其港口的聲音(其港口是地方政府經營)，所以我國的開放捎帶請求，一定要在航運景氣榮景時提出，遭遇到大陸談判代表阻撓之機率會小很多。

有關針對外籍航商在兩岸航線所採的併購臺灣航商對策模式，會造成臺灣為地方政府、而北京是中央政府之錯覺，其原因如下。本研究發現臺灣開放外資併購臺灣籍航商(例如法國 CMA CGM 併購臺灣正利航運)，然後該外籍航商準備以此被併購的臺灣航商船舶來開闢兩岸航線，仍然被大陸主管機關否決，所以大陸已經將其保護大陸籍航商的措施做到滴水不漏。臺灣華岡船務公司購入了麗娜輪，也因為具有一小部分日本資金，所以一開始的時候被大陸禁止航行臺灣海峽兩岸之間。建議未來修法之部分，將此情形納入考量，不要造成臺灣航運主管機關核可血統不純正的臺灣籍航商後航行兩岸間航行服務後，該航商到大陸申請時候，被大陸航港主管機關否決，造成臺灣航港主管機關為地方政府、而北京為中央政府可否決定由政府決定之錯覺。

(4)政策落實

建立爭議協商及處理回報機制，且將先前交通部承諾事項加強落實、被限制事項也要解套，讓臺灣中轉地位能回至市場機制。於不違反國際航運慣例前提下，

希望能開放外國籍船舶營運兩岸中轉業務，其後再延伸能將貨物轉運至第三地，並放寬直航航線申請及船舶運力與艙位使用。於港口方面，要開放外國籍航運公司能使用、租賃、合作互用兩岸海運直航船舶艙位，提高外國籍航運公司進入臺灣港口之意願。

3.1.5 研擬我國兩岸海運直航策略及提升海運競爭力可行做法

兩岸海運貨物通關速度，可加強港口競爭力及提升航運公司灣靠意願。透過兩岸海關艙單互相傳輸，相互承認艙單真實性，免去重複查驗，以節省通關時間。建議大陸關務作業全面無紙化，減少人為失誤或延遲，提升貨物通關時效。兩岸應建置產地證明相互認證機制，依照兩岸經濟合作架構協議(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)規定，通關享受免關稅，避免於產地證明上填寫離岸價格，防止商業機密洩漏困擾。促進兩岸檢驗與檢疫單位達成共識，對出口產證與相關檢疫證明訂定相同標準，提升物流效率。例如，廈門為兩岸農產品(包括冷鏈貨物與食品等)綠色通道試點口岸，建議於廈門至臺灣，儘快建立兩岸資訊平臺，報關單證、檢驗、檢疫及產地證明等，希望能夠無紙化，汽車滾裝貨物資料要訊息化。

海峽兩岸在 2008 年 12 月 15 日第一次江陳會簽署「海峽兩岸海運協議」中，同意直航海運業者互免營業稅和所得稅，以避免兩邊重複課稅。財政部於 2010 年 7 月 1 日公布「海峽兩岸海運協議及空運補充協議稅收互免辦法」，但香港部分目前尚無互免所得稅協議，建請政府儘速與其他更多主要海事國家或地區(如香港)洽簽互免海運事業所得稅協議，或爭取兩岸四地(大陸、臺灣、香港與澳門)港口的噸鈔稅(Tonnage Dues or Fees for Aids to Navigation)可以通用，即任何一艘船曾在兩岸四地繳交過噸鈔稅，未來 3 個月內該船到兩岸四地任何港口，皆無需再繳噸鈔稅。

有關航行權之申請，根據訪談業者表示，大陸似主導海運直航船舶航行權，造成臺灣航運公司向大陸申請許可權時，須花費更多時間。為避免兩岸航線被國內化、雙邊化，即大陸限制外國籍航運公司不能經營兩岸海運直航業務，而視同係國內航行權，兩岸的 O-D 貨運目前只有兩岸人民能經營。建議應由兩岸共同管轄，如同航權由雙方共同協調後對兩岸權宜船開放。此外，臺灣可作為物流貨物轉運中心，貨物來臺後直接運補，不需拆櫃而可直接在碼頭等船來。

獎勵航運公司增闢大陸二線港口，與臺灣港口貨櫃運輸航線。例如泉州、福州、平潭等港口之開放。開闢客源與貨源，建議設立兩岸海上快速輪航線，提供兩

岸快速客流，以及高價值電子產品、農漁畜產品與冷鏈貨物快速運輸服務，或與快遞業者結合，提升人流與物流之服務品質。

3.1.6 如何促使兩岸海運直航事務推動更臻周全

兩岸海運直航事務應成立長期專責單位，建立專業的、長期的、永續的談判團隊，大陸對相關法規、市場現況及臺灣階段性作法，皆逐步調查建立資料庫與應對作法，臺灣與大陸談判應充分準備，透過常設與永續性之團隊，長期持續追蹤並蒐集相關資料，以適度研擬對應之談判策略。

兩岸海運直航事務除「兩小會」參與外，建議兩岸海關展開會商，推動兩岸綠色通關便捷化具體措施。建置兩岸農漁畜產品、食品「契作」、「生產履歷」認證，及貨物運送封條完整的稽查機制(如使用 RFID 電子封條)，提供綠色通關便捷化。相互派駐人員預先查驗，可避免生鮮貨品到當地，因通關檢疫等作業降低商品價值。於資訊流方面，雙方海關掌握的信息可相互共享，針對兩岸貨物通關文件流通作業，包括倉單、報單相互傳輸、產地認證、產地標示等作業，涉及商業機密及傳輸費用問題，宜由雙方海關來協商解決。

2013 年「小兩會」對國際幹線貨櫃船延遠運輸有部分開放，若屬於兩岸國輪，每航次可在華北地區港口捎帶中轉貨 400TEUs，並不限該航運公司自己攬運，或其他航運公司託付之中轉貨，對兩岸貨櫃航運公司而言，捎帶貨物成本最低，因不需租船、派船營運，所以應爭取大陸放寬捎帶限制。另外，建議爾後的兩岸海運直航協商議題，將經臺灣轉運大陸之中轉貨，若起迄點有一港口非為兩岸地區港口，即應認定為「非兩岸貨物」。未來亦應爭取華中地區與華南地區也開放延遠運輸業務，並取消每航次僅能載運 400TEUs 中轉貨之限額。在爭取開放此業務之同時，應有配套措施輔導行駛兩岸支線的國籍貨櫃航運公司。

與大陸談判時，除了船運方面，相互港口的利用亦應多加重視。大陸開放許多國內港口給臺灣航運公司，但臺灣籍船舶到大陸國內港口仍需要進行海關、出入境及檢疫(Customs, Immigration and Quarantine, CIQ)檢驗，僅限於口惠而無法實際有利於臺灣航運公司，建議未來談判僅爭取有 CIQ 服務之大陸港口，避免航運公司及貨主都有時間上之損失。

郵輪運輸是兩岸海運直航重點，目前陸客來臺皆為單次簽證，想要上船須有第二次簽證，應加速推動陸客來臺旅遊便捷性。旅客運量可透過與中遠之星策略聯盟，帶進更多陸客。另外，建設現代化客運綜合大樓，設置旅客服務中心、美食街、商場等相關服務設施，提供旅客舒適環境。客輪靠泊亦須加強船舶安全，增加

維修水準、船用品供應等周遭服務。除港埠建設加強外，港口所在城市聯外道路亦提升便利性，俾能達成市港合一。

3.1.7 整體檢視我國海運相關法規因應兩岸海運直航須配合修正事項

與大陸簽署兩岸海運協議，須避免大陸利用已存在之法律規範(如交通部其他規定)否決雙方之約定。船舶設籍限制將阻礙兩岸海運直航發展，不僅喪失外國籍航運公司及國際郵輪業者對兩岸市場之投入，對港口衝擊也不小。兩岸海運直航對運力限制，將阻礙市場自由發展之機制。

兩岸互相承認雙方驗船機構，減輕航運公司雙重船級(Dual class)之成本，達成「魚幫水、水幫魚」，吸引我國輪回籍(Flagging back)，同時增進兩岸海運市場商機。雙方互相認可驗船機構，亦可達成雙方對港口安全之意識認同，如設籍我國砂石船有 12 年船齡限制，但對行駛兩岸間之權宜籍船並未規範，曾有 40 多年船齡的砂石船在大陸拿到船舶證。

為增進兩岸海運旅客直航政策發展，似宜放寬陸客所在城市名額限制，及不再限制入境人數與觀光區域。簡化各類大陸人士與遊客來臺手續、開放郵輪旅客來臺多次簽證可多港進出，或效法香港制度，旅客入境 72 小時觀光免簽證。未來兩岸旅客互動增加，有望開放兩岸車輛行駛認證及掛牌，其中牽涉跨路費問題須海關修法，因海關要求依法報進出口。

3.1.8 其他意見事項

上海自由貿易港試驗區營運後，有十大產業進駐其中，包含韓國飛龍與德國保時捷，而商務部分有美國花旗銀行進駐。臺灣未來應注意上海自貿港區之多元發展，將影響亞洲地區的兩大外匯交易中心—東京與新加坡，更帶給臺灣國際商港衝擊，我們須藉此洞察臺灣港口發展趨勢，若臺灣港口不幸成為支線港口，將來能快速回應倉儲、運輸、報關、進出口等相關產業改變。

第二節 專家座談會

3.2.1 第一次座談會

於 2014 年 3 月 5 日周三下午，假臺灣海洋大學航管沛華大樓二館 601 會議室舉辦「兩岸海運直航政策研究」第一次座談會，座談會圓滿完成。

(1)出席名單(依姓名筆劃排列)

交通部航港局船舶組技術科科長王士玟
交通部航港局船員組科長王恆萍
中華民國船務代理商業同業公會全國聯合會鄭凱鴻
交通部路政司副司長王穆衡
沛榮國際股份有限公司總經理何姿儀
沛榮國際股份有限公司總經理吳進發
皇家加勒比國際遊輪總經理呂麗齡
中華民國船務代理商業同業公會全國聯合會副總經理莊國釗
建華海運股份有限公司董事長李曙光
交通部航港局航務組國際水運科科員杜雲龍
長榮海運股份有限公司副總經理林沛樵
前臺北關稅局主任秘書林政雄
陽明海運股份有限公司副總經理林福添
交通部運研所研究員邱雅莉
交通部航港局主任秘書范羣逢
交通部航港局航安組海難救護科科員徐若羚
建隆航業股份有限公司總經理秦立明
交通部觀光局科長袁愷之
中遠之星資深協理高台順
交通部航港局北部航務中心張共田
臺灣港務股份有限公司勞安處資深處長張雅富
交通部航港局船舶組船舶政策規劃科科員曹張威
沛榮國際股份有限公司副理許元繼小姐
中華民國輪船商業同業公會全國聯合會秘書長許洪烈
交通部航港局北部航務中心主任許堂修
交通部航港局船員組科員郭育儒
交通部運研所研究員陳一平
中國海員總工會理事長陸王均

福建海峽高速客滾運有限公司臺灣分公司海峽號總經理楊許虎

交通部運研所副研究員鄔德傳

財團法人中國驗船中心企劃處處長蔡金坤

交通部航港局航安組海事調查科科長蔡育明

交通部航港局航安組海難救護科科員鄭皓元

交通部航港局北部航務中心監理科科長戴重仁

交通部航港局船舶組船舶政策規劃科科長戴重宏

國立高雄海洋科技大學航運管理學系所 副教授 戴輝煌

中國海員總工會秘書長蘇國愛

(2)座談會議程

主持人/主講人		
1330-1400	報到	
1400-1420	主席來賓致詞	
1420-1440	計畫簡報	國立臺灣海洋大學 李選士 副校長
1440-1530	座談(一)	與談人
1530-1545	綜合討論	
1545-1605	休息茶敘	
1605-1655	座談(二)	與談人
1655-1710	綜合討論與總結	

(3)座談會議題

座談(一)	
1	本資權宜輪捎帶兩岸中轉貨及航商開放業務
2	促進兩岸駛上駛下輪發展及車輛互通
3	雙方互設船檢機構
4	強化兩岸搜救打撈
5	建立小三通航運秩序及開闢馬祖、黃岐航線
座談(二)	
6	制定兩岸海運直航船舶共同檢驗技術標準
7	運力安排協調機制
8	兩岸國際郵輪發展
9	兩岸船員培訓機制
10	我國兩岸海運直航策略及提升海運競爭力可行作法

兩岸海運直航政策研究第一次座談會



中華民國103年3月5日(三) 國立臺灣海洋大學 沛華大樓

3.2.2 第二次座談會

於 2014 年 5 月 26 日周一下午，於臺灣海洋大學行政大樓第二演講廳舉行「兩岸海運直航政策研究」第二次座談會，座談會圓滿完成。

(1)出席名單(依公司筆畫大小排序)

中國海員總工會	理事長	陸王均
中國遠洋企業股份有限公司中遠之星	資深協理	高台順
中國驗船中心	驗船師	吳金翰
中華民國交通部航港局	航務組副組長	饒智平
中華民國船務代理商業同業公會全國聯合會	秘書長	王國傑
中華民國輪船商業同業公會全國聯合會	秘書長	許洪烈
中華海員總工會	理事長	陸王均
中華海員總工會	秘書長	蘇國愛
中華海員總工會	業務處處長	謝珍鳳
世邦海運股份有限公司船舶管理處	副總經理	莊國劍
交通部航港局	組長	陳賓權
交通部航港局	科員	杜雲龍
交通部航港局	技正	高俐玲
交通部航港局	科員	杜雲龍
交通部航港局	科員	賴盈秀
交通部航港局北部航務中心	監理科科長	戴重仁
交通部運研所運工組	副組長	許書耕
交通部運輸研究所	助理研究員	王怡婷
交通部運輸研究所	研究員	邱雅莉
社會人士	自由業	廖芝瑩
長榮海運股份有限公司	副總經理	林沛樵
前臺北關稅局	主任秘書	林政雄
前馬士基北京碼頭物流項目發展部副總經理/ 長榮物流福建江西區	博士	鍾太原
英商康年華旅行社股份有限公司臺灣分公司	總經理	徐景奇
國立臺灣海洋大學海洋法律研究所	學生	張思凡

國立高雄海洋科技大學航運管理學系所	副教授	楊鈺池
國立高雄海洋科技大學航運管理學系所	副教授	戴輝煌
陽明海運股份有限公司	管理師	劉金讓
陽明海運股份有限公司	專案經理	張萬丁
陽明海運股份有限公司	副總經理	林福添
陽明海運股份有限公司	協理	包競明
萬海航運股份有限公司	經理	楊富安
萬海航運股份有限公司	經理	楊富安
萬海航運股份有限公司	副理	賴宏維
萬海航運股份有限公司	專案課長	鄭榮興
福建海峽高速客滾運有限公司臺灣分公司海峽號	總經理	楊許虎
臺灣港務(股)公司	研究員	蔡勇
臺灣港務股份有限公司基隆分公司	總經理	蔡丁義
德翔海運股份有限公司	企劃部專員	羅鈺亭
寶昇船務代理公司	總經理	宋振綱
浙江海院	旅遊管理系副主任	郭旭
船務代理公會		鄭凱鴻
國立臺灣海洋大學	校長	張清風
國立臺灣海洋大學	副校長	李選士
國立臺灣海洋大學	航管系教授	鍾政棋
國立臺灣海洋大學	航管系副教授	林泰誠
國立臺灣海洋大學	航管系副教授	陳秀育
國立臺灣海洋大學	航管系助理教授	蔡豐明
國立臺灣海洋大學	海文所助理教授	林谷蓉

(2)座談會議程

時間	議程
1330-1400	報到
1400-1420	主席/來賓致詞
1420-1430	計畫主持人簡報
1430-1500	議題一：國輪與權宜輪捎帶兩岸中轉貨及運力安排
1500-1530	議題二：我國兩岸海運直航策略及提升海運競爭力可行作法
1530-1550	茶敘
1550-1620	議題三：兩岸海運客輪/郵輪未來推動方向
1620-1650	議題四：兩岸航運政策人才養成
1650-1710	綜合討論



第三節 問卷調查與分析

有關「兩岸海運直航政策研究」問卷調查，於 2014 年 5 月 26 日舉辦第二次座談會中發放，共回收 30 份問卷。問卷分為兩大部分，第一部分為填卷人基本資料，第二部分為兩岸海運直航政策影響因素調查，細分為六大構面分別為「船員」、「船舶」、「航路」、「港埠」、「政府」及「企業」。採用李克特(Likert scale)五尺度量表，分別代表「1 非常不重要」、「2 稍不重要」、「3 普通」、「4 稍重要」及「5 非常重要」。

3.3.1 填卷人基本資料分析

有關填卷人性別與年齡層分布分別如圖 3-2 與圖 3-3 所示。

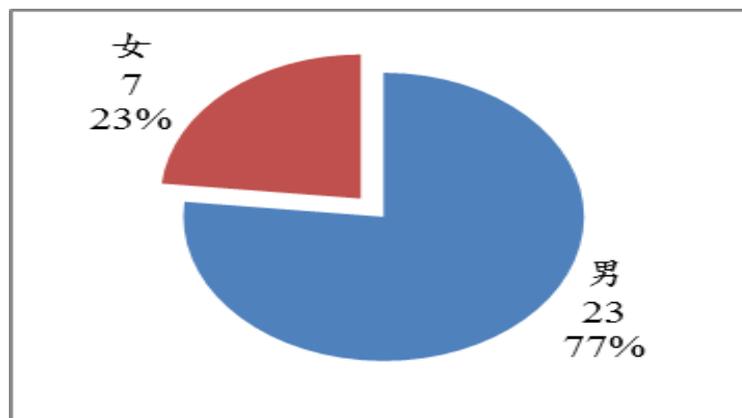


圖 3-2 填卷人男女比例

由圖 3-2 填卷人年齡層分布可知，男性有 23 位，占 77%；女性有 7 位，占 23%。

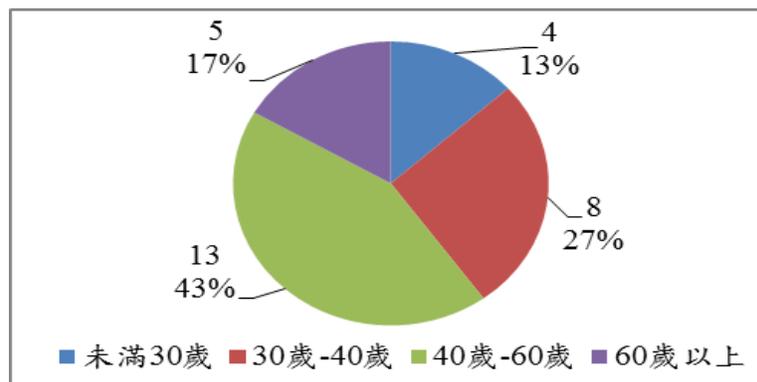


圖 3-3 填卷人年齡層分布

由圖 3-3 可知，填卷人年齡層分布於「40 歲-60 歲」最多占 43%，「30 歲-40 歲」占 27%，「60 歲以上」占 17%，而「未滿 30 歲」占 16%。有關填卷人性別與年齡交叉分布，如圖 3-4 所示。

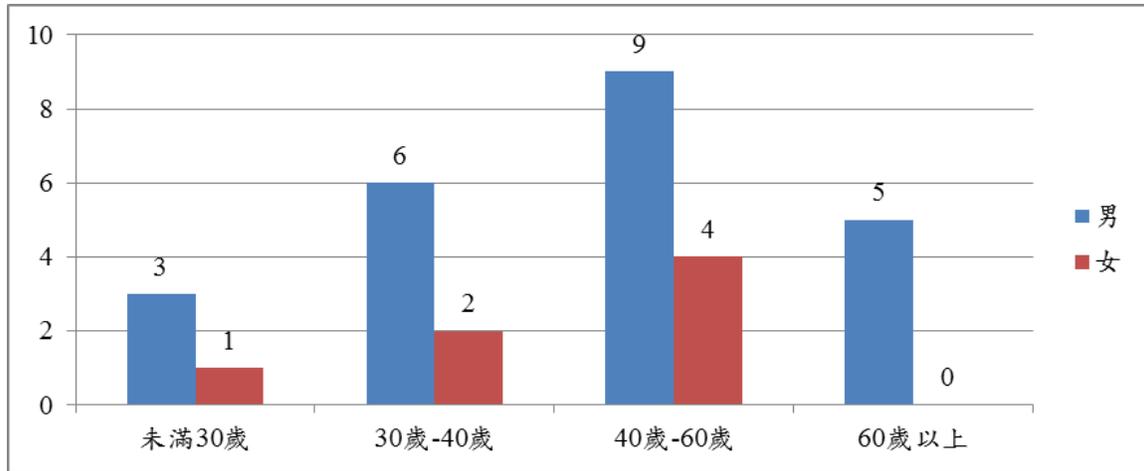


圖 3-4 填卷人性別與年齡交叉分布

有關填卷人的教育程度與服務機關，分別如圖 3-5 與圖 3-6 所示。

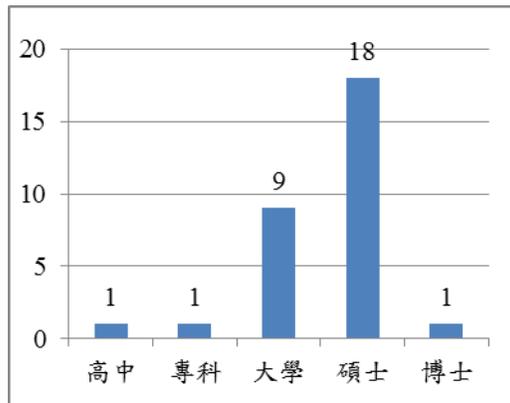


圖 3-5 填卷人教育程度分布

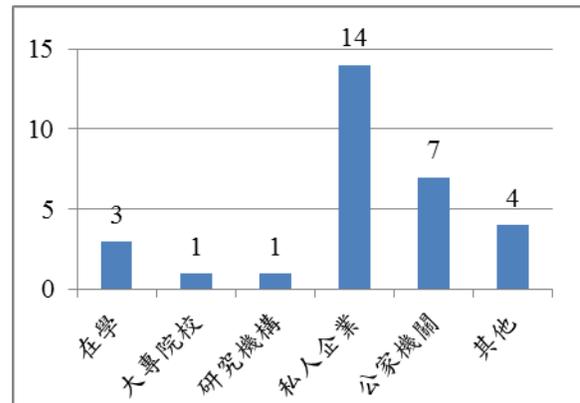


圖 3-6 填卷人的服務機關

由圖 3-5 可知，填卷人教育程度中有 18 人為「碩士」占 60%，9 人為「大學」，而「高中」、「專科」及「博士」則各有 1 人。由圖 3-6 可知，填卷人之服務機關以「私人企業」14 人最多，占 46.67%，其次為「公家機關」7 人，占 23.33%，「在學」有 3 人，「大專院校」及「研究機構」各有 1 人。

3.3.2 兩岸海運直航政策影響因素分析

有關第二部分「兩岸海運直航政策影響因素調查」，問項整體信度 Cronbach's Alpha 值高達 0.844；換言之，本問卷調查之信度足茲採認。

(1) 構面一「船員」方面

「兩岸海運直航政策影響因素調查」有關「船員」方面得分，如表 3-2 所示。

表 3-2 有關「船員」方面得分

題號		最小值	最大值	平均數	標準差
1	放寬外籍(非陸籍)船員雇用人數限制	1	5	3.77	0.97
2	開放僱用陸籍船員	2	5	3.83	0.75
3	增加國籍船員在船服務機會	2	5	3.97	0.93
4	建立兩岸船員培訓機制	2	5	4.23	0.77

填卷人在船員構面上，認為「建立兩岸船員培訓機制」對海運直航政策之影響程度最重要，平均得 4.23 分。而填卷人認為「增加國籍船員在船服務機會」(平均 3.97 分)、「開放僱用陸籍船員」(平均數為 3.83 分)及「放寬外籍(非陸籍)船員雇用人數限制」(平均 3.77 分)對海運直航政策之影響程度稍重要。

(2) 構面二「船舶」方面

「兩岸海運直航政策影響因素調查」有關「船舶」方面得分，如表 3-3 所示。

表 3-3 有關「船舶」方面得分

題號		最小值	最大值	平均數	標準差
1	強化兩岸搜救打撈	2	5	4.03	0.89
2	制定兩岸海運直航船舶共同檢驗技術標準	2	5	4.30	0.79
3	放寬空櫃調度限制	2	5	4.63	0.76
4	兩岸互設船舶檢驗機構	2	5	4.20	0.81

由表 3-3 可知，船舶對於兩岸海運直航政策之影響中，「放寬空櫃調度限制」平均得 4.63 分最高、「制定兩岸海運直航船舶共同檢驗技術標準」平均得 4.30 分次之、「兩岸互設船舶檢驗機構」平均得 4.20 分，而「強化兩岸搜救打撈」平均得 4.03 分。

(3)構面三「航路」方面

「兩岸海運直航政策影響因素調查」有關「航路」方面得分，如表 3-4 所示。

表 3-4 有關「航路」方面得分

題號		最小值	最大值	平均數	標準差
1	開放國輪經營兩岸中轉航線	3	5	4.60	0.67
2	放寬本資權宜籍船捎帶兩岸中轉貨之貨量限制	3	5	4.60	0.62
3	開放本資權宜籍船經營兩岸航線	1	5	4.47	0.82
4	開放外輪(非本資權宜籍船)經營兩岸航線	1	5	3.93	1.23
5	我國港口成為空櫃調度中心	2	5	4.40	0.86
6	我國港口成為轉運中心	4	5	4.80	0.41

由表 3-4 可知，填卷人認為「我國港口成為轉運中心」對兩岸海運直航政策之影響非常重要，平均得 4.80 分，而「開放國輪經營兩岸中轉航線」及「放寬本資權宜籍船捎帶兩岸中轉貨之貨量限制」平均皆得 4.60 分。「開放本資權宜籍船經營兩岸航線」平均得 4.47 分，「我國港口成為空櫃調度中心」平均得 4.40 分。航路構面中平均得分最低為「開放外輪(非本資權宜籍船)經營兩岸航線」平均得 3.93 分。

(4)構面四「港埠」方面

「兩岸海運直航政策影響因素調查」有關「港埠」方面得分，如表 3-5 所示。

表 3-5 有關「港埠」方面得分

題號		最小值	最大值	平均數	標準差
1	增加我國港口貨櫃吞吐量	3	5	4.53	0.73
2	增加我國港口散裝貨吞吐量	2	5	3.93	0.94
3	增加大陸對臺開放港口數	3	5	3.93	0.78
4	吸引外商投資我國港埠	2	5	4.43	0.82
5	推動兩岸客輪觀光	3	5	4.33	0.80

由表 3-5 可知，填卷人對於「增加我國港口貨櫃吞吐量」為推動兩岸海運直航之重要目的表示贊同。對於「增加我國港口散裝貨吞吐量」及「增加大陸對臺開放港口數」之平均分數相同，均為 3.93 分。「吸引外商投資我國港埠」及「推動兩岸客輪觀光」對推動兩岸海運直航亦是重要的。

(5)構面五「政府」方面

「兩岸海運直航政策影響因素調查」有關「政府」方面得分，如表 3-6 所示。

表 3-6 有關「政府」方面得分

題號		最小值	最大值	平均數	標準差
1	鬆綁兩岸郵輪簽證限制	2	5	4.37	0.81
2	兩岸互派前線檢疫檢驗人員	2	5	4.20	0.71
3	簡化海關行政流程加速貨物通關	4	5	4.73	0.45
4	吸引船舶入籍強化國輪船隊	2	5	4.00	0.87

由表 3-6 可知，填答人在政府政策方面認為「簡化海關行政流程加速貨物通關」能對兩岸海運直航政策有非常重要之影響，平均得分高達 4.73 分。「鬆綁兩岸郵輪簽證限制」及「兩岸互派前線檢疫檢驗人員」對兩岸海運直航政策影響稍重要，前者平均得 4.37 分，後者平均得 4.20 分，而「吸引船舶入籍強化國輪船隊」政策平均得分為 4.00 分。

(6)構面六「企業」方面

「兩岸海運直航政策影響因素調查」有關「企業」方面得分，如表 3-7 所示。

表 3-7 有關「企業」方面方面得分

題號		最小值	最大值	平均數	標準差
1	增加營運彈性	3	5	4.53	0.57
2	取得充足貨源	4	5	4.67	0.48
3	提高企業整體營收	3	5	4.33	0.61
4	降低營運成本	3	5	4.63	0.56
5	放寬觀光旅客人數限制	3	5	4.37	0.67

由表 3-7 可知，填卷人對於企業「增加營運彈性」、「取得充足貨源」、「提高企業整體營收」、「降低營運成本」及「放寬觀光旅客人數限制」對兩岸海運直航政策之影響程度是屬於非常重要，平均得分不低於 4.3。

第四章 研究成果

本章內容方面，第一節為貨櫃航運服務，第二節為散裝航運服務，第三節為兩岸自由貿易區之發展策略，第四節為海運直航客運分析，第五節為兩岸航政監理制度。

第一節 貨櫃航運服務

為深入了解海運直航對於我國客貨運量之實質影響，本文依據交通部(2013)資料，綜整 2009-2013 年我國三大國際貨櫃港(基隆港、臺中港與高雄港)兩岸海運直航後之兩岸航線貨櫃裝卸量統計，如表 4-1 所示。

表 4-1 我國三大國際貨櫃港兩岸海運直航後兩岸航線貨櫃裝卸量統計 單位：TEU

時間(年)	基隆港		高雄港		臺中港	
	貨櫃裝卸量(成長率%)					
2009	327,682	(-)	975,398	(-)	263,310	(-)
2010	428,673	(30.82)	1,122,291	(15.06)	355,661	(35.07)
2011	402,762	(-6.04)	1,130,699	(0.75)	371,326	(4.40)
2012	416,273	(3.35)	1,204,994	(6.57)	436,709	(17.61)
2013	453,558	(8.96)	1,276,976	(5.97)	456,078	(4.44)

資料來源：交通部(2013)。

由表 4-1 可知，臺灣三大國際貨櫃港口，於海運直航後兩年內成長較為顯著，惟自 2011 年起漸趨疲軟，成效之延續力未如預期，此情況引發各界對兩岸海運協議產生疑慮與負面觀點。此外，我國港埠管理體制已於 2012 年 3 月完成「政企分離」之制度。隨著國際經濟局勢快速變遷，兩岸海運市場正面臨新的契機與變化，兩岸海運直航帶來的機會與問題逐一浮現，如何因應兩岸海運直航後所面臨之難題，以期朝向永續經營之目標努力，不僅為私部門航運業者所重視，更是公部門航港主管機關必須面對的重要課題。

4.1.1 貨櫃航運統計及經濟效益分析

就貨櫃裝卸量之變化，可作為兩岸海運直航發展的觀察指標。兩岸海運直航貨櫃裝卸量占整體裝卸量之百分比，如表 4-2 所示。

表 4-2 兩岸海運直航貨櫃裝卸量占整體裝卸量之百分比

時間(年)\裝卸量	臺灣全年貨櫃裝卸量(千 TEUs)	海運直航貨櫃裝卸量(千 TEUs)	海運直航貨櫃裝卸量比率(%)
2009	11,710	1,567	13.38
2010	12,737	1,918	15.06
2011	13,423	1,965	14.64
2012	13,881	2,138	15.40
2013	14,047	2,266	16.13
平均數	13,160	1,971	14.92

資料來源：交通部(2014c)。

由表 4-2 可知，兩岸海運直航後的貨櫃裝卸量，整體上呈現逐年成長之趨勢，最近五年平均裝卸櫃量為 1,971 千 TEUs。2009-2013 年海運直航貨櫃裝卸量占臺灣全年貨櫃裝卸量分別為 13.38%、15.06%、14.64%、15.40% 與 16.13%，平均占 14.92%。

4.1.2 直航後各貨櫃港承租營運發展現況分析

(1)基隆港貨櫃碼頭現況分析

基隆港東西岸現有碼頭 57 座，長度 9,908 米。其中營運碼頭共計 41 座，長度 7,801 米，水深-4.5 至-14.5 米。碼頭使用型態包括貨櫃 15 座、雜貨 8 座、煤炭 2 座、水泥 2 座、油類 2 座、散裝 10 座以及客貨運碼頭 2 座。另有 16 座非營運碼頭，長度 2,106.44 米，水深-3.0 至-9.0 米，包括軍用碼頭 7 座(E4 碼頭不計入)、海巡署 1 座、港勤 5 座、起水 2 座及海關使用 1 座。

(2)臺北港貨櫃碼頭現況分析

臺北港貨櫃碼頭(股)公司(Taipei Port Container Terminal Corp., TPCT)，由世界知名三大海運集團(長榮海運、陽明海運及萬海航運公司)共同投資成立。2003 年 8 月 28 日與交通部基隆港務局簽定「臺北港貨櫃儲運中心興建暨營運契約書」，取得臺北港北三~北九號碼頭、後線倉儲區及環港道路用地之 50 年專屬經營權。

(3)臺中港貨櫃碼頭現況分析

臺中港發展至今已興建營運碼頭共 50 座，總長度 12,329 公尺，貨櫃 8 座、客運 1 座、穀類 2 座、煤炭 4 座、管道 8 座、水泥 3 座、散雜貨 22 座、LNG 1 座及廢鐵 1 座。碼頭後線儲轉區之倉棧設施有雜貨通棧 13 座、水泥圓倉 22 座、堆貨場 8 處、貨櫃場 3 處、液體貨儲槽 255 座等。

(4)高雄港貨櫃碼頭現況分析

高雄港由北至南有九個港區，其中五個貨櫃儲運中心分別為「中島商港區」、「前鎮商港區」、「小港商港區」、「中興商港區」及「大仁商港區」等；共有貨櫃專用碼頭 29 座，年貨櫃裝卸量可達 1,000 萬 TEUs；散裝雜貨 25 座、散裝穀類 3 座、管道 13 座、散裝水泥 3 座、原木 2 座與大宗及專用大宗各 7 座，共計 83 座碼頭。目前高雄港貨櫃碼頭採專用碼頭制，以合約租期協議方式出租給貨櫃航運公司，承租碼頭之航運公司，可自行在碼頭投資機具及規劃管理，包括裝卸機具、船席調配及貨櫃指定儲區等。高明貨櫃碼頭公司取得開發權利，於 2007 年 9 月 28 日與港務局簽訂「高雄港洲際貨櫃中心第一期計畫興建及營運契約」(簡稱六櫃)，將負責六櫃未來 50 年(2007-2056)的興建與營運。有關高雄港貨櫃中心綜整，如表 4-3 所示。

表 4-3 高雄港貨櫃中心綜整

貨櫃中心	第一貨櫃	第二貨櫃	第三貨櫃	第四貨櫃	第五貨櫃	第六貨櫃
貨櫃航商	連海	萬海、 東方海外	陽明、 美國總統	長榮、 現代、 日本郵船	韓進、 長榮	陽明
裝卸公司	連海	亞太、 中友	中友、 鴻明	國洲、 東亞、 臺灣碼頭	中友、 亞太、 臺灣碼頭	高明

資料來源：交通部運輸研究所(2012)。

4.1.3 直航後各貨櫃港裝卸量分析

(1) 直航後基隆港貨櫃碼頭裝卸量分析

1. 地理區位及貨櫃碼頭介紹

基隆港向西北開敞，在臺灣北端形成一長度約 2,000 公尺，寬度約 400 公尺之狹長水路，港外水深約 20 至 26 公尺，外港航道水深 15 至 15.5 公尺，而港區面積為 572.17 公頃，目前營運的貨櫃碼頭 15 座；在貨櫃碼頭長度方面，總共長 3,704.11 公尺，且有 29 臺橋式起重機於貨櫃碼頭裝卸服務。

2. 基隆港各年貨櫃裝卸量

表 4-4 基隆港貨櫃裝卸量

時間 (年)	總裝卸量 (千 TEUs)	總裝卸量 年成長率(%)	兩岸航線裝卸量(千 TEUs) (兩岸航線占總裝卸量比例%)	兩岸航線裝卸量 年成長率(%)
2005	2091.458	1.03	N/A	N/A
2006	2128.815	1.79	N/A	N/A
2007	2215.483	4.07	N/A	N/A
2008	2055.258	-7.23	N/A	N/A
2009	1577.825	-23.23	327.7 (20.77)	N/A
2010	1763.900	11.79	428.7 (24.30)	30.82
2011	1749.386	-0.82	402.8 (23.02)	-6.04
2012	1607.566	-8.11	416.3 (25.89)	3.35
2013	1612.666	0.32	453.6 (28.12)	8.96

資料來源：交通部(2014c)。

由表 4-4 可知，基隆港於開放兩岸直航前，2005-2007 年貨櫃裝卸量持續成長，2007 年成長率為 4.07%。兩岸直航後，適逢全球性金融海嘯導致市場需求減少，2009 年基隆港貨櫃裝卸量明顯下滑至 1,577,825TEUs，成長率持續衰退至-23.23%；2010 年景氣回溫，市場需求增加，裝卸量增加至 1,763,900TEUs，成長率 11.79%；2011 年與 2012 年基隆港的貨櫃裝卸量雖呈現負值，但 2012 年兩岸航線裝卸量成長 3.35%，至 2013 年成長 8.96%。基隆港的兩岸海運直航貨櫃裝卸量占基隆港總貨櫃裝卸量從 20.77%上升至 28.12%。

就兩岸海運直航貨櫃裝卸量，可進一步細分為港對港之裝卸量。若以基隆港對大陸主要港口，包括大連、天津、青島、連雲港、上海、寧波、福州、廈門、深圳、廣州及其他地區的兩岸海運直航櫃量。基隆港對大陸港口的兩岸海運直航櫃量，如表 4-5 所示。

表 4-5 基隆港對大陸港口的兩岸海運直航櫃量

時間 (年/季)	兩岸海運直航櫃量統計表—基隆港											單位：千 TEU
	總計	大連	天津	青島	連雲港	上海	寧波	福州	廈門	深圳	廣州	其他
2009Q1	68.00	0.11	0.38	0.36	1.76	40.91	2.65	0.30	11.23	0.00	0.00	10.31
2009Q2	85.02	0.00	1.43	1.20	2.18	48.82	3.76	0.39	10.93	0.00	0.00	16.32
2009Q3	83.12	0.00	1.17	0.52	2.99	44.70	5.86	1.19	7.40	0.00	0.00	19.31
2009Q4	91.54	0.43	0.60	0.00	2.46	49.14	5.98	0.63	12.12	0.00	0.00	20.18
2010Q1	83.56	1.12	0.00	0.00	2.47	42.10	9.58	1.33	11.86	0.00	0.00	15.10
2010Q2	115.54	1.93	0.00	0.00	2.29	46.48	10.79	0.30	13.21	8.10	0.00	32.43
2010Q3	116.26	1.19	0.00	0.00	2.99	44.64	12.70	0.00	14.55	3.12	0.00	37.05
2010Q4	113.31	1.28	0.00	0.00	2.02	47.61	12.49	0.00	17.02	1.94	0.00	30.96
2011Q1	91.82	0.18	0.00	0.30	2.85	44.84	8.28	0.09	12.40	1.15	0.00	21.75
2011Q2	110.84	1.76	0.22	0.00	2.51	54.86	7.05	0.08	12.56	2.61	0.00	29.20
2011Q3	101.88	1.22	0.00	0.00	2.88	53.15	7.34	0.54	10.19	1.04	0.00	25.53
2011Q4	98.23	0.75	0.00	0.00	1.66	46.41	12.51	1.15	9.46	0.00	0.00	26.27
2012Q1	86.87	1.14	0.00	0.23	3.07	41.30	9.88	1.04	10.13	0.00	0.00	20.09
2012Q2	106.18	2.28	0.00	0.00	4.19	47.75	10.54	1.54	15.02	0.00	0.00	24.86
2012Q3	106.60	1.61	0.00	0.23	3.76	49.48	10.67	0.94	17.35	0.00	0.00	22.55
2012Q4	116.62	1.96	0.12	0.00	4.77	55.51	11.58	0.42	19.85	0.00	0.00	22.40
2013Q1	95.13	1.20	0.31	0.10	3.96	46.95	9.71	1.39	13.91	0.00	0.00	17.60
2013Q2	112.32	0.81	0.01	0.00	5.74	55.14	11.05	3.41	14.95	0.00	0.00	21.22
2013Q3	115.99	1.75	0.09	1.57	2.43	58.69	14.23	3.61	15.08	0.00	0.00	18.55
2013Q4	130.11	1.96	0.08	0.74	3.58	59.48	15.60	2.62	16.42	0.00	0.00	29.63
總計	2028.95	22.68	4.40	5.24	60.56	977.96	192.25	20.95	265.66	17.96	0.00	461.30
百分比	100%	1.12%	0.22%	0.26%	2.98%	48.20%	9.48%	1.03%	13.09%	0.89%	0.00%	22.74%

資料來源：交通部(2014c)。

由表 4-5 可知，最近五年兩岸海運直航貨櫃，基隆港對上海港裝卸量達 977.96 千 TEUs，占 48.2%，是基隆港對大陸港口主要貿易對象。基隆港對其他地區裝卸量達 461.3 千 TEUs，是基隆港次要貿易對象；對廈門裝卸量達 265.66 千 TEUs，對寧波裝卸量達 192.25 千 TEUs，分別占 13.09%及 9.48%。若扣除其他地區的貨櫃裝卸量比率，基隆港對上海、廈門及寧波三地占基隆港對大陸港口貨櫃裝卸量 70.47%。另外，基隆港對天津、青島、深圳及廣州等地區都有至少長達 5 季是無貨櫃裝卸量。基隆港對大陸港口直航貨櫃量，如圖 4-1 所示。

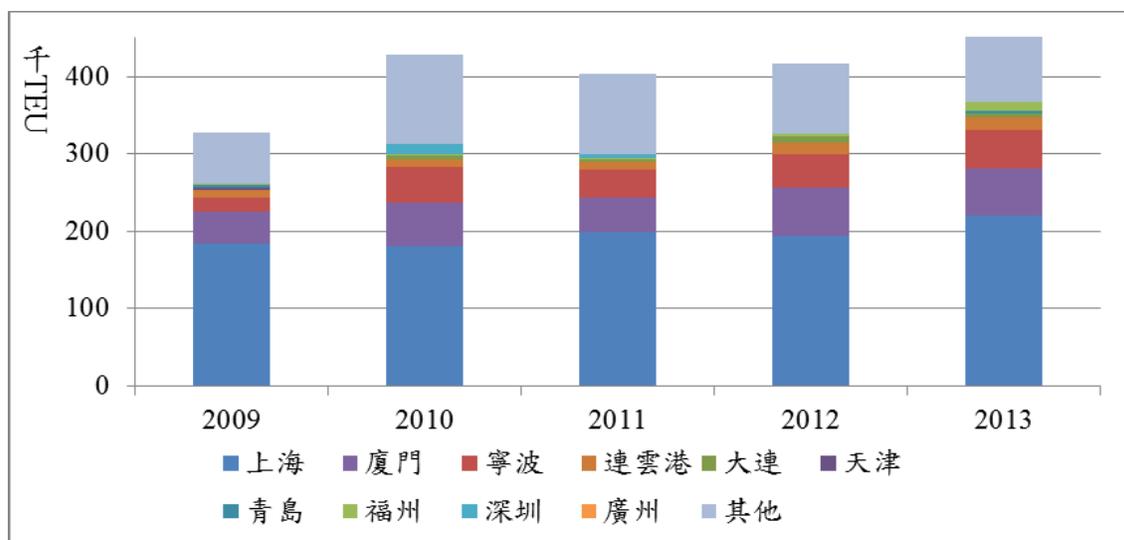
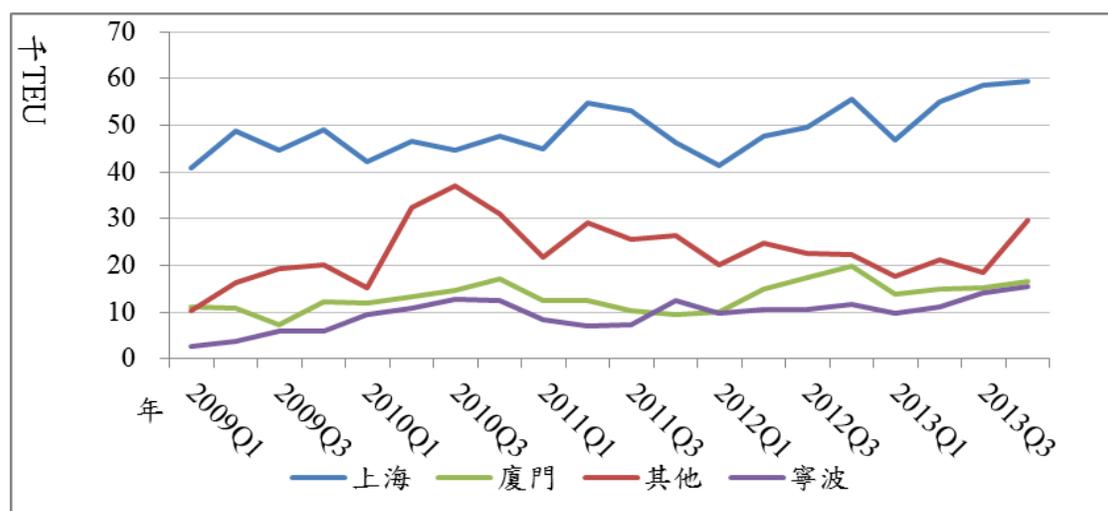


圖 4-1 基隆港對大陸港口貨櫃直航裝卸量

由圖 4-1 可知，2009-2013 年上海港為主要進出口對象，直航櫃量占所有港口 48.2%，其餘者廈門占 13.09%、寧波占 9.48%、連雲港占 2.98%、大連占 1.12%、福州占 1.03%。

基隆港對大陸港口(包括大連、天津、青島、連雲港、上海、寧波、福州、廈門、深圳、廣州及其他地區等)貨櫃直航裝卸量走勢，如圖 4-2、圖 4-3 及圖 4-4 所示。

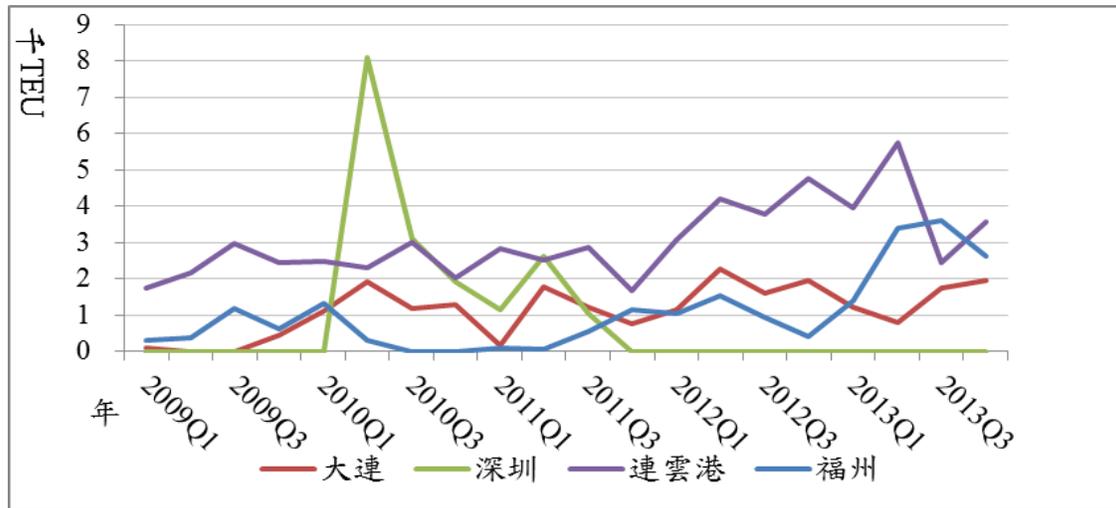


資料來源：交通部(2014c)。

圖 4-2 基隆港對大陸港口貨櫃直航裝卸量走勢圖(1)

由圖 4-2 可知，上海、廈門、寧波及其他地區為基隆港對大陸港口的主要貿易對象。上海對基隆港的貨櫃裝卸量明顯高於廈門、寧波及其他地區，而且每季的貨

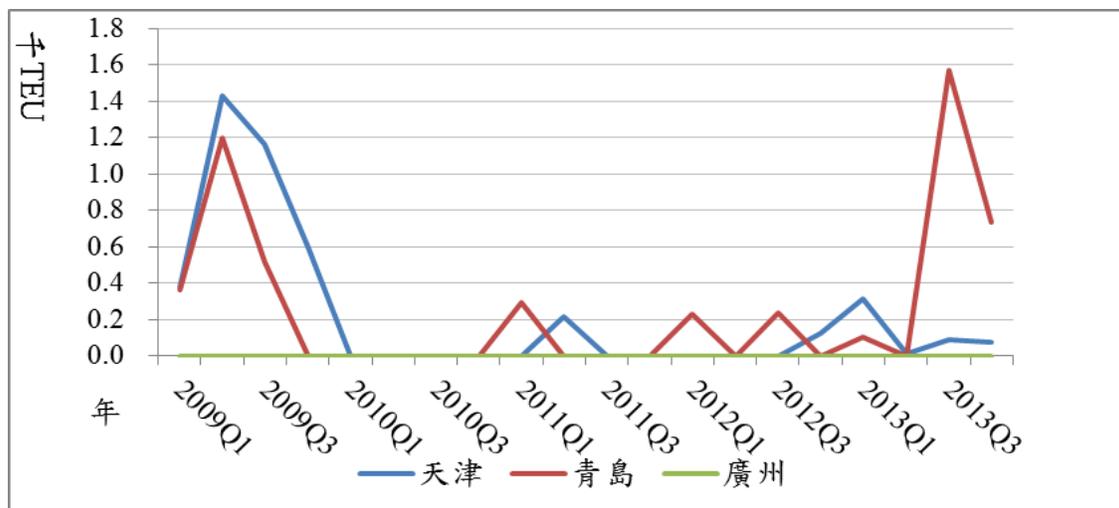
櫃裝卸量維持在 40 千 TEUs 以上。基隆港對廈門及寧波的貨櫃裝卸量呈現穩定成長之趨勢。



資料來源：交通部(2014c)。

圖 4-3 基隆港對大陸港口貨櫃直航裝卸量走勢圖(2)

由圖 4-3 可知，呈現基隆港對連雲港、福州、大連及深圳之貨櫃直航裝卸量走勢。基隆港對連雲港每季的貨櫃裝卸量皆不低於 1.6 千 TEUs，相較於大連、深圳及福州三地對基隆港的裝卸量較為穩定發展。深圳對基隆港的貨櫃裝卸互動僅自 2010 年第二季至 2011 年第三季止，此六季中的最高點出現於 2010 年第二季 8.10 千 TEUs。



資料來源：交通部(2014c)。

圖 4-4 基隆港對大陸港口貨櫃直航裝卸量走勢圖(3)

由圖 4-4 可知，為基隆港對天津、青島及廣州之貨櫃直航裝卸量走勢圖。基隆港對青島的貨櫃裝卸量集中在第一季與第三季，從裝卸量而言並不多。基隆港對天津港貨櫃裝卸量更少於青島，而基隆港對廣州基本上並無互動。

(2)直航後臺北港貨櫃碼頭裝卸量分析

1. 地理區位及貨櫃碼頭介紹

臺北港港區範圍北起八里污水處理廠南界，南迄林口鄉瑞樹坑溪口近岸海域，臺北港貨櫃儲運中心為臺北港第二期工程計畫，以建造—營運—移轉(Build-Operate-Transfer, BOT)方式辦理興建，緊鄰北部工業區及大臺北都會區，位於國際貨櫃航線之航道上，由我國三大航運公司長榮、陽明及萬海等共同投資。臺北港主要為分擔北部貨櫃成長量，為北部深水貨櫃港吸引遠洋貨櫃母船停靠作為貨櫃航線基地，並降低南北向轉運貨櫃減少泊靠成本。港區總面積為 3,102 公頃約為基隆港五倍，港區用地全以填海造地方式取得。營運碼頭 14 席，總長度 3,324 公尺，貨櫃碼頭 2 座(北 3、北 4)貨櫃碼頭長度方面為 740 公尺，且目前約有 13 臺橋式起重機。

2. 臺北港各年貨櫃裝卸量

表 4-6 臺北港貨櫃裝卸量

時間 (年)	總裝卸量 (千 TEUs)	總裝卸量 年成長率(%)	兩岸航線裝卸量(千 TEUs) (兩岸航線占總裝卸量比例%)	兩岸航線裝卸 量年成長率(%)
2008	N/A	N/A	N/A	N/A
2009	356.777	N/A	0.47(0.13)	N/A
2010	434.745	21.85	11.11(2.55)	2,262.98
2011	653.394	50.29	59.93(9.17)	439.63
2012	1,097.164	67.92	79.85(7.28)	33.23
2013	1028.878	-6.22	79.48(7.72)	-0.47

資料來源：交通部(2014c)。

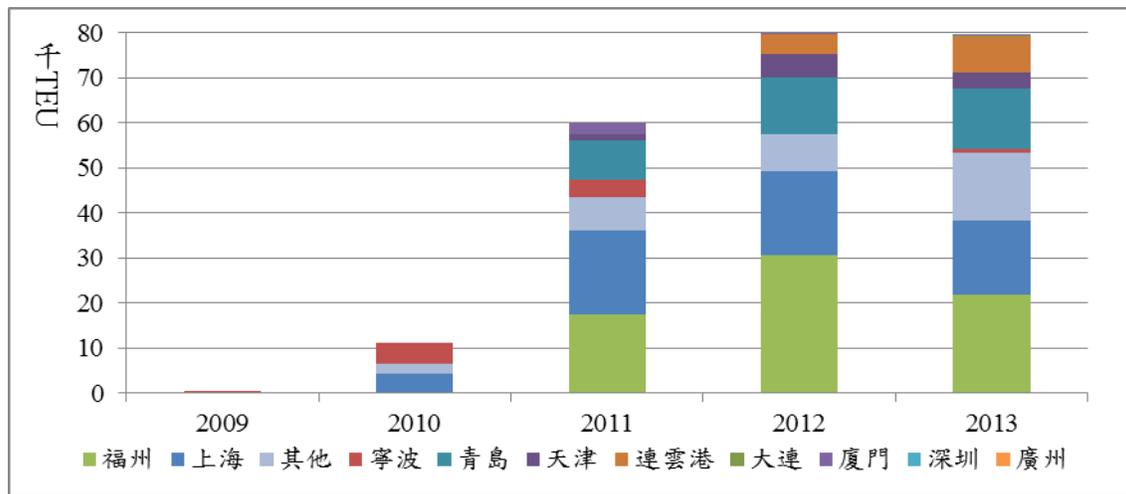
由表 4-6 可知，臺北港於 2009 年正式成立，當年貨櫃裝卸量達 356,777 TEUs，其中包含 470 TEUs 兩岸航線裝卸量；2010-2012 年不論是兩岸航線或整體裝卸量均大幅成長，2013 年貨櫃裝卸量雖微幅下跌，但整體而言係呈現上升趨勢。臺北港的兩岸海運直航貨櫃裝卸量占臺北港總貨櫃裝卸量從 2009 年 0.13% 上升至 2011 年 9.17%，但 2013 年下降至 7.72%。就臺北港對大陸港口的兩岸海運直航櫃量，如表 4-7 所示。

表 4-7 臺北港對大陸港口的兩岸海運直航櫃量

時間 (年/季)	兩岸海運直航櫃量統計表—臺北港											
	總計	大連	天津	青島	連雲港	上海	寧波	福州	廈門	深圳	廣州	其他
2009Q1	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2009Q2	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2009Q3	0.47	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.21	0.00	0.00	0.00	0.26
2009Q4	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2010Q1	0.62	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.21	0.00	0.00	0.00	0.41
2010Q2	2.13	0.00	0.00	0.00	0.00	0.56	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.58
2010Q3	3.64	0.00	0.00	0.00	0.00	0.88	1.86	0.00	0.00	0.00	0.00	0.90
2010Q4	4.71	0.00	0.00	0.00	0.00	2.97	1.38	0.00	0.00	0.00	0.00	0.36
2011Q1	5.97	0.00	0.10	0.00	0.00	3.00	2.04	0.00	0.00	0.00	0.00	0.82
2011Q2	12.14	0.00	0.94	1.11	0.00	5.55	1.43	0.00	1.10	0.00	0.00	2.01
2011Q3	21.68	0.00	0.00	3.98	0.00	5.25	0.00	8.59	1.49	0.00	0.00	2.37
2011Q4	20.14	0.00	0.10	3.64	0.00	4.79	0.45	9.02	0.00	0.00	0.00	2.14
2012Q1	19.31	0.00	0.44	3.46	0.65	4.54	0.00	7.94	0.17	0.00	0.00	2.11
2012Q2	22.06	0.00	2.09	3.04	0.64	5.62	0.00	7.70	0.00	0.00	0.00	2.96
2012Q3	18.09	0.00	0.77	3.26	1.13	3.95	0.00	7.24	0.00	0.00	0.00	1.74
2012Q4	20.39	0.00	1.87	2.91	1.93	4.53	0.00	7.62	0.00	0.00	0.00	1.53
2013Q1	16.59	0.00	1.02	2.18	1.39	4.46	0.00	3.85	0.00	0.00	0.00	3.69
2013Q2	18.50	0.00	0.98	3.74	1.28	3.40	0.00	6.09	0.09	0.00	0.00	2.93
2013Q3	21.32	0.00	0.90	3.30	2.77	4.21	0.35	6.15	0.00	0.00	0.00	3.65
2013Q4	23.06	0.17	0.49	4.19	2.75	4.30	0.50	5.77	0.00	0.00	0.00	4.88
總計	230.83	0.17	9.71	34.82	12.55	58.00	9.43	69.97	2.85	0.00	0.00	33.33
百分比	100%	0.07%	4.21%	15.09%	5.44%	25.13%	4.08%	30.31%	1.23%	0.00%	0.00%	14.44%

資料來源：交通部(2014c)。

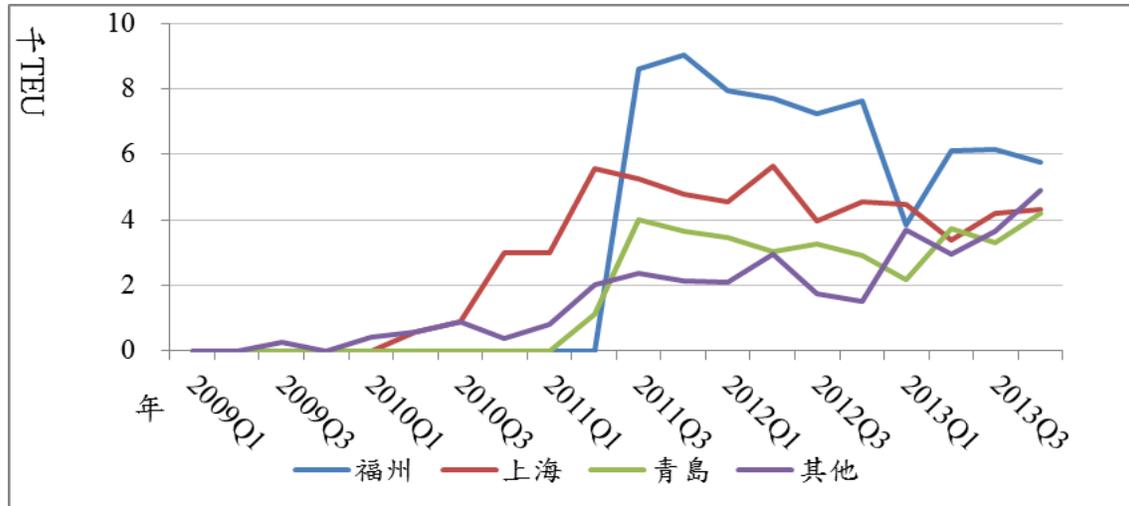
由表 4-7 可知，最近五年臺北港對大陸港口貨櫃裝卸量，臺北港對福州的裝卸量達 69.97 千 TEUs 占 30.31%，其次為臺北港對上海，裝卸量達 58 千 TEUs 占 25.13%，而臺北港對青島裝卸量為 34.82 千 TEUs 占 15.09%。上述三地對臺北港的貨櫃裝卸量占臺北港兩岸海運直航貨櫃量 70.53%，可說是臺北港對大陸港口主要貿易對象。



資料來源：交通部(2014c)。

圖 4-5 臺北港對大陸港口的貨櫃直航裝卸量

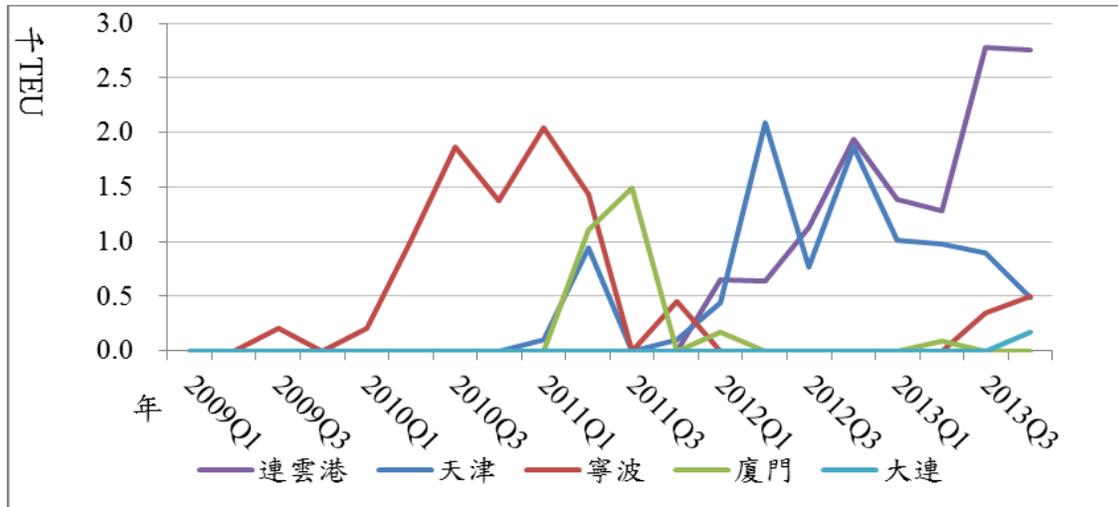
由圖 4-5 可知，臺北港對大陸港口貨櫃直航裝卸量，在 2009 年第三季開始，僅有寧波及其他地區有兩岸海運直航貨櫃裝卸量，2010 年增加上海，2011 年增加廈門、福州、天津及青島，2012 年連雲港加入貿易對象，2013 年大連開始與臺北港有貨櫃裝卸量。最近三年臺北港對大陸的貨櫃直航港口，主要係以福州、上海與青島為主。



資料來源：交通部(2014c)。

圖 4-6 臺北港對大陸港口貨櫃直航裝卸量走勢圖(1)

由圖 4-6 可知，福州、上海、青島與其他地區對臺北港的貨櫃裝卸量占臺北港兩岸貨櫃裝卸量幾近 85%。2010 年第二季臺北港開始與上海、2011 年第二季與青島有貨櫃裝卸量，兩者對臺北港裝卸量雖有些微波動，但整體趨勢呈現攀升。2011 年第三季臺北港與福州的貨櫃裝卸量達 8.59 千 TEUs，同年第四季裝卸量上升 9.02 千 TEUs，為最近五年臺北港對大陸單一港口最多之貨櫃裝卸量。



資料來源：交通部(2014c)。

圖 4-7 臺北港對大陸港口貨櫃直航裝卸量走勢圖(2)

由圖 4-7 可知，臺北港對寧波和廈門兩地的貨櫃裝卸量減少幅度非常大，寧波在 2010 年與 2011 年貨櫃裝卸量分別為 4,495 TEUs 與 3,927 TEUs，但 2012 年和 2013 年總量僅有 845 TEUs。廈門在 2011 年對臺北港貨櫃裝卸量為 2,592 TEUs，但 2012 年與 2013 年總量僅 259 TEUs。臺北港與連雲港貨櫃裝卸量始於 2012 年第一季，至 2013 年底已累計 12.55 千 TEUs 占 5.44%。深圳與廣州對臺北港貨櫃裝卸量為零，大連對臺北港僅在 2013 年第四季有 0.17 千 TEUs 貨櫃裝卸量。

(3) 直航後臺中港貨櫃碼頭裝卸量分析

1. 地理區位及貨櫃碼頭介紹

臺中港是一座人工港，具有遼闊的港區發展空間，可塑性極大。港區範圍南北長 12.5 公里，東西寬 2.5 至 4.5 公里，總面積約 3,793 公頃。臺中港未來發展計畫，將持續辦理港埠基礎設施擴建，以及港區土地開發計畫，並配合國際海運發展趨勢逐步實施，使臺中港建設成為擁有約 83 座碼頭之國際港。在貨櫃碼頭長度共達 2,380 公尺，配置 13 臺橋式起重機。

2. 臺中港各年貨櫃裝卸量

表 4-8 臺中港貨櫃裝卸量

時間(年)	總裝卸量 (千 TEUs)	總裝卸量 年成長率(%)	兩岸航線裝卸量(千 TEUs) (兩岸航線占總裝卸量比例 %)	兩岸航線裝卸 量年成長率 (%)
2005	1,228.915	N/A	N/A	N/A
2006	1,198.53	-2.47	N/A	N/A
2007	1,247.75	4.11	N/A	N/A
2008	1,239.412	-0.67	N/A	N/A
2009	1,193.943	-3.67	263.31(22.05)	N/A
2010	1,356.952	13.65	355.661(26.21)	35.07
2011	1,383.578	1.96	371.326(26.84)	4.40
2012	1,395.405	0.85	436.709(31.30)	17.61
2013	1,467.605	5.17	456.078(31.08)	4.44

資料來源：交通部(2014c)。

由表 4-8 可知，於兩岸海運直航前，臺中港貨櫃裝卸量從 1,228,915TEUs (2005 年)減至 1,198,530TEUs，呈現負成長-2.47%；2007 成長至 1,247,750TEUs，成長率為 4.11%。2008 年 12 月兩岸海運直航後，除因全球性金融風暴導致市場需求減少，2009 年臺中港貨櫃裝卸量明顯下滑至 1,193,943TEUs，成長率為-3.67%；2010 年景氣回溫，市場需求增加，裝卸量增加 599,938TEUs，成長率為 13.65%。海運直航後，臺中港兩岸航線貨櫃裝卸量逐年成長，顯見除金融危機外，臺中港確因開放兩岸直航後，產生裝卸量大幅成長之現象。臺中港兩岸海運直航貨櫃裝卸量占臺中港總貨櫃裝卸量從 22.05%上升至 31.08%，相較於基隆港、臺北港及高雄港的比率明顯較高。臺中港對大陸港口的兩岸海運直航櫃量，如表 4-9 所示。

表 4-9 臺中港對大陸港口的兩岸海運直航櫃量

兩岸海運直航櫃量統計表—臺中港												
時間	總計	大連	天津	青島	連雲港	上海	寧波	福州	廈門	深圳	廣州	其他
2009Q1	44.52	0.00	0.00	0.13	0.64	18.78	7.00	3.61	7.53	3.30	0.00	3.54
2009Q2	64.80	0.00	0.00	0.00	0.90	34.98	7.11	5.54	4.92	1.36	0.00	9.99
2009Q3	73.57	0.00	0.00	0.65	1.59	36.90	8.45	2.08	7.23	0.40	0.00	16.27
2009Q4	80.42	0.00	0.53	0.24	4.90	40.38	9.72	1.92	12.24	0.48	0.00	10.02
2010Q1	76.45	0.00	0.00	1.73	4.32	33.25	11.33	3.70	13.03	0.38	0.00	8.72
2010Q2	87.75	0.00	0.00	0.17	4.80	41.31	12.78	2.61	15.03	0.33	0.00	10.72
2010Q3	91.35	0.00	0.00	1.27	4.53	42.05	12.70	3.15	12.92	0.00	0.00	14.72
2010Q4	100.10	0.00	1.93	0.16	3.76	46.79	18.72	3.37	13.41	0.00	0.00	11.97
2011Q1	85.82	0.00	1.21	2.16	1.63	35.73	17.20	1.58	19.40	0.00	0.00	6.94
2011Q2	94.08	0.00	0.37	1.90	3.71	41.12	18.60	3.45	18.92	0.00	0.00	6.02
2011Q3	96.94	0.00	1.78	0.06	3.36	43.46	18.91	5.02	18.64	0.00	0.00	5.73
2011Q4	94.48	0.41	0.56	2.11	1.78	43.46	17.13	3.01	19.12	0.14	0.00	6.77
2012Q1	97.42	0.00	3.50	6.31	3.08	37.73	15.82	5.03	19.99	0.03	0.00	5.92
2012Q2	109.65	1.49	1.82	3.06	6.90	45.03	17.54	3.98	20.80	0.51	0.00	8.51
2012Q3	114.70	2.38	0.79	5.52	5.98	45.90	15.33	4.70	23.81	0.77	0.00	9.52
2012Q4	114.95	2.37	0.74	4.30	5.83	42.79	18.43	4.89	22.95	1.11	0.00	11.56
2013Q1	103.14	2.07	0.67	4.41	3.82	36.79	16.97	4.19	23.12	1.12	0.00	9.99
2013Q2	117.44	2.74	0.32	5.31	5.78	36.90	19.32	7.09	24.36	1.47	0.00	14.15
2013Q3	111.83	1.95	0.00	4.26	6.34	34.78	20.39	7.38	23.58	1.57	0.00	11.59
2013Q4	123.67	2.28	0.00	3.84	5.55	40.55	24.81	7.15	19.84	1.67	0.00	17.98
總計	1883.08	15.68	14.19	47.60	79.18	778.66	308.26	83.43	340.82	14.64	0.00	200.62
百分比	100%	0.83%	0.75%	2.53%	4.20%	41.35%	16.37%	4.43%	18.10%	0.78%	0.00%	10.65%

資料來源：交通部(2014c)。

由表 4-9 可知，最近五年，臺中港對大陸港口兩岸海運直航櫃量以上海為主，累計 778.66 千 TEUs，占 41.35%，對廈門港櫃量有 340.82 千 TEUs，占 18.10%，而對寧波的櫃量有 308.26 千 TEUs，占整體 16.37%，上述三地對臺中港兩岸海運直航貨櫃裝卸量占四分之三。臺中港對大連、天津及深圳的五年貨櫃裝卸量，皆未達 16 千 TEUs，而廣州並未與臺中港有兩岸海運直航貨櫃交流。

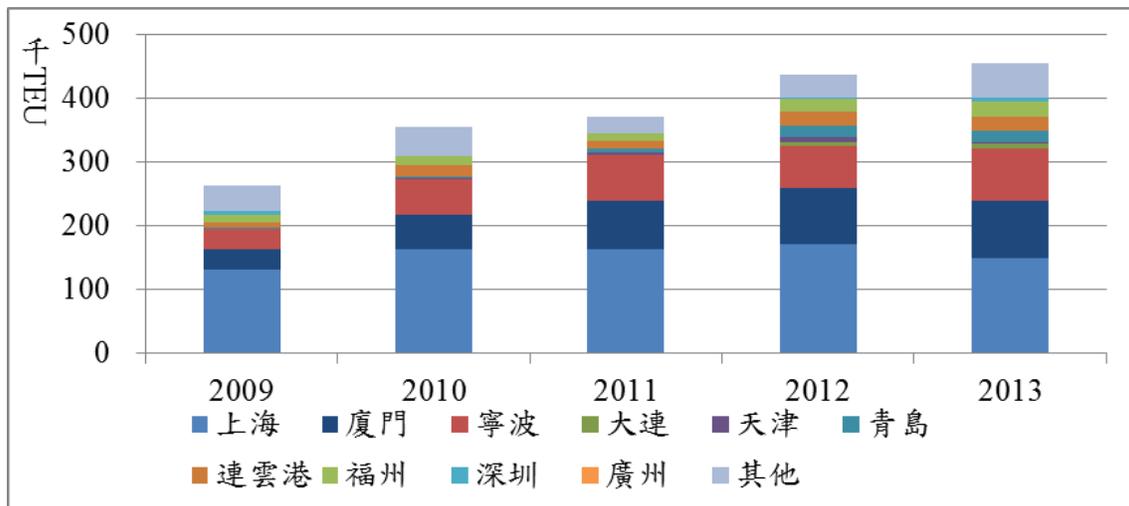


圖 4-8 臺中港對大陸港口的貨櫃直航裝卸量

由圖 4-8 可知，臺中港在兩岸海運直航貨櫃裝卸量中，對上海裝卸量占 41.35%，其餘者廈門 18.10%、寧波 16.37%、其他地區 10.65%、福州 4.43%、連雲港 4.20%、青島 2.53%。最近五年，臺中港對上海貨櫃裝卸量並無太大變化，對廈門、寧波裝卸量有逐年增長之趨勢。

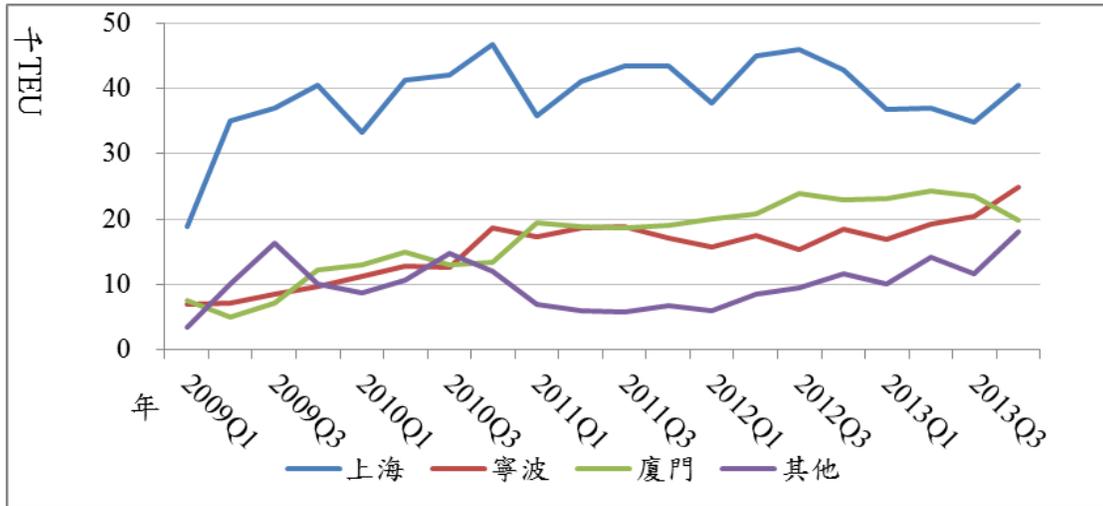


圖 4-9 臺中港對大陸港口貨櫃直航裝卸量走勢圖(1)

由圖 4-9 可知，2009 年至 2012 年臺中港對上海貨櫃裝卸量呈現逐年成長趨勢，雖在 2013 年第一季至第三季裝卸量些微下滑，在同年第四季有回升現象。臺中港對寧波及廈門貨櫃裝卸量，呈現穩定上升之趨勢。

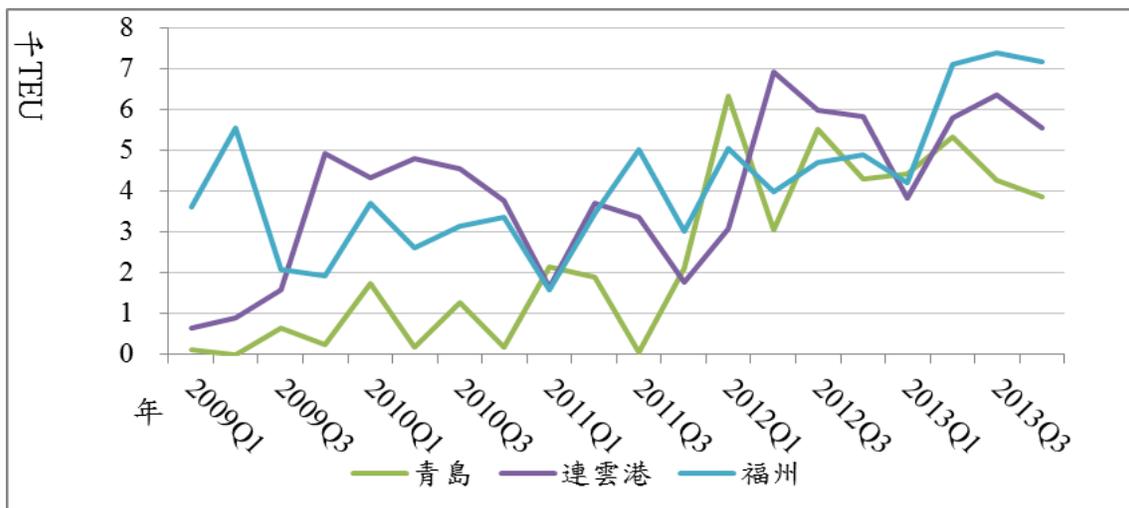


圖 4-10 臺中港對大陸港口貨櫃直航裝卸量走勢圖(2)

由圖 4-10 可知，臺中港對青島、連雲港及福州每季貨櫃裝卸量皆未超過 8,000 TEUs，自 2012 年後每季都有 3,000 TEUs 以上。

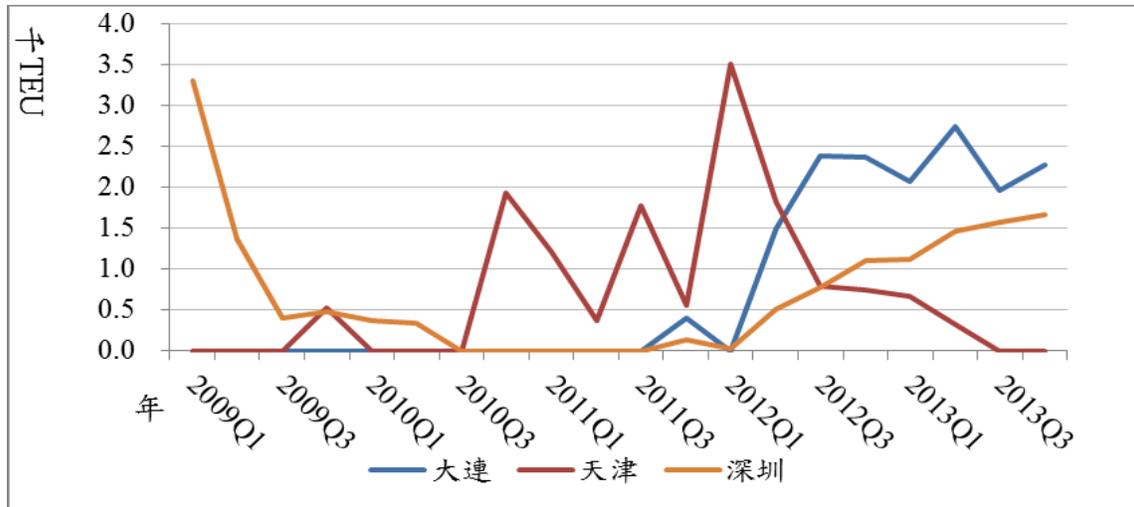


圖 4-11 臺中港對大陸港口貨櫃直航裝卸量走勢圖(3)

由圖 4-11 可知，臺中港對深圳港貨櫃量自 2009 年至 2010 年第二季一直呈現下降趨勢，甚至從 2010 年第三季至 2011 年第三季裝卸量皆為零，2012 年第二季後貨櫃裝卸量逐季攀升。臺中港對大連貨櫃裝卸量在 2011 年第四季開始，至 2013 年底累計 15.68 千 TEUs。臺中港對天津貨櫃裝卸量高峰，出現在 2012 年第一季 3.50 千 TEUs，往後每季貨櫃裝卸量持續下滑，至 2013 年第 3 季及第 4 季貨櫃裝卸量皆為零。

(4)直航後高雄港貨櫃碼頭裝卸量分析

1. 地理區位及貨櫃碼頭介紹

高雄港地理位置優越，港灣自然條件優良，且港域廣闊腹地廣大，全年氣候條件溫和，臨海附近有狹長沙洲為港灣之天然屏障，在海運運輸上，扮演著重要之角色，為我國第一大國際商港。目前營運碼頭共 89 座，其中 25 座為貨櫃碼頭，貨櫃碼頭總長共 7620.48 公尺，配置 62 臺橋式起重機。

2. 高雄港各年貨櫃裝卸量

表 4-10 高雄港貨櫃裝卸量

時間(年)	總裝卸量 (千 TEUs)	總裝卸量 年成長率(%)	兩岸航線裝卸量(千 TEUs) (兩岸航線占總裝卸量比例%)	兩岸航線裝卸量年成長率(%)
2005 年	9,471.056	-2.5	N/A	N/A
2006 年	9,774.671	3.21	N/A	N/A
2007 年	10,256.83	4.93	N/A	N/A
2008 年	9,676.554	-5.66	N/A	N/A
2009 年	8,581.273	-11.32	975.40(11.37)	N/A
2010 年	9,181.211	6.99	1,122.29(12.22)	15.06
2011 年	9,636.289	4.96	1,130.70(11.73)	0.75
2012 年	9,781.221	1.50	1,204.99(12.32)	6.57
2013 年	9,937.719	1.60	1,276.92(12.85)	5.97

資料來源：交通部(2014c)。

由表 4-10 可知，開放直航前，2005-2007 年貨櫃裝卸量從 9,471,056TEUs 增長至 10,256,830 TEUs，年成長率由-2.5%上升至 4.93%。2008 年 12 月兩岸海運直航後，因當年金融海嘯發生，全球經濟景氣不佳，導致全球貨櫃貿易市場需求減少，高雄港裝卸量明顯下滑，當年成長率-5.66%，2009 年降為-11.32%，顯見高雄港並未因開放兩岸海運直航後，而對金融危機因素，產生助益增加現象。2010 年高雄港的兩岸海運直航貨櫃裝卸量較 2009 年成長 15.06%，但兩岸貨櫃量增長並非是帶動高雄港總貨櫃裝卸量成長因素之一，而是由於景氣回溫，市場需求增加，高雄港裝卸量增加 599,938 TEUs，成長率為 6.99%，2011 年之後成長逐漸趨緩。高雄港的兩岸海運直航貨櫃裝卸量占高雄港總貨櫃裝卸量從 11.37%上升至 12.85%，相較於另外三港，其成長幅度最小也最穩定。就高雄港對大陸港口的兩岸海運直航櫃量，如表 4-11 所示。

表 4-11 高雄港對大陸港口的兩岸海運直航櫃量

兩岸海運直航櫃量統計表—高雄港												單位：千 TEU
時間	總計	大連	天津	青島	連雲港	上海	寧波	福州	廈門	深圳	廣州	其他
2009Q1	170.36	3.73	6.48	11.68	7.51	21.49	4.29	39.08	54.33	2.37	0.00	19.39
2009Q2	258.71	7.37	10.63	23.62	13.37	34.00	1.16	66.39	54.17	20.32	0.00	27.68
2009Q3	256.05	0.00	11.64	27.79	15.54	32.90	10.97	54.58	59.81	12.83	0.00	29.99
2009Q4	270.85	0.00	5.01	21.93	12.69	32.39	14.25	60.53	55.21	21.11	1.60	46.13
2010Q1	255.80	0.00	2.04	22.23	11.76	31.13	6.82	63.80	54.12	14.94	0.00	48.97
2010Q2	295.03	0.00	1.04	26.87	14.73	34.81	16.20	82.07	68.82	13.36	0.00	37.13
2010Q3	284.16	0.00	0.89	23.34	16.62	33.43	12.51	81.66	57.90	11.49	0.00	46.33
2010Q4	287.30	0.00	3.13	19.62	12.57	35.05	25.01	79.75	67.94	5.99	0.00	38.24
2011Q1	259.97	0.00	4.49	18.97	9.01	34.47	18.34	69.06	66.90	5.15	0.00	33.57
2011Q2	292.91	0.00	2.97	23.38	14.89	39.14	19.71	73.05	72.25	11.43	0.00	36.09
2011Q3	287.85	0.00	1.89	18.33	16.77	46.83	16.90	64.97	60.62	8.81	0.00	52.72
2011Q4	289.98	1.14	0.00	21.09	15.06	42.88	10.27	59.62	79.33	10.54	0.00	50.06
2012Q1	286.94	0.00	11.42	27.06	13.57	47.37	9.90	55.62	67.90	8.08	0.00	46.02
2012Q2	313.39	0.00	9.22	23.51	23.36	54.81	14.67	71.00	77.55	2.06	0.00	37.22
2012Q3	301.37	0.00	9.63	28.80	17.63	50.85	13.93	68.19	73.42	0.00	0.00	38.93
2012Q4	303.30	0.00	9.27	19.12	18.58	59.22	13.91	69.67	78.20	0.00	0.00	35.32
2013Q1	281.21	0.00	10.68	18.85	17.14	53.55	12.62	63.52	71.20	0.00	0.00	33.65
2013Q2	317.20	2.88	9.95	27.95	20.10	60.89	12.03	72.19	77.72	2.19	0.56	30.74
2013Q3	321.94	8.63	19.69	37.65	17.40	57.26	12.32	64.93	79.29	1.33	0.00	23.44
2013Q4	356.57	6.14	17.96	36.53	19.21	51.86	21.96	77.58	86.52	8.24	0.00	30.57
總計	5690.86	29.88	148.02	478.31	307.49	854.34	267.78	1337.24	1363.20	160.25	2.16	742.20
百分比	100.00%	0.53%	2.60%	8.40%	5.40%	15.01%	4.71%	23.50%	23.95%	2.82%	0.04%	13.04%

資料來源：交通部(2014c)。

由表 4-11 可知，近五年高雄港對廈門的裝卸量為 1,363.20 千 TEUs，占 23.95%，對福州裝卸量達 1,337.24 千 TEUs，占 23.50%，對上海裝卸量為 854.34 千 TEUs，占 15.01%，此三地區對高雄港的兩岸海運直航貨櫃裝卸量占 62.46%，為高雄港對大陸主要的互動港口。

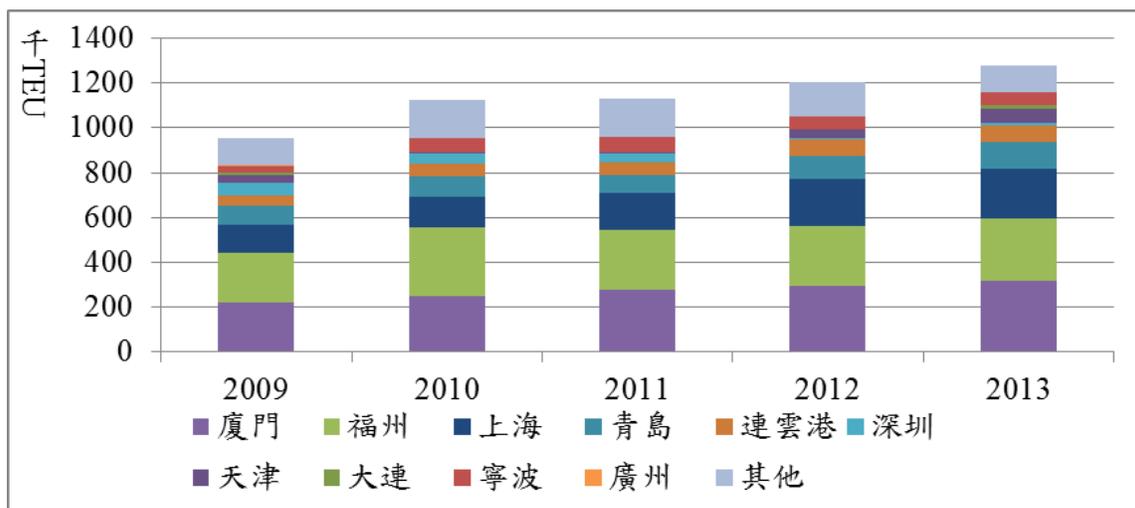


圖 4-12 高雄港對大陸港口的貨櫃直航裝卸量

由圖 4-12 可知，最近五年高雄港對大陸港口貨櫃裝卸量結構上，廈門對高雄港貨櫃裝卸量維持在 23%，對福州裝卸量百分比自 2010 年開始微幅下滑，並由上海漸漸取代。高雄港對廈門(23.95%)和福州(23.50%)直航貨櫃裝卸量為大宗，上海占 15.1%，其餘者其他地區 13.04%、青島 8.40%、連雲港 5.40%、寧波 4.71%。

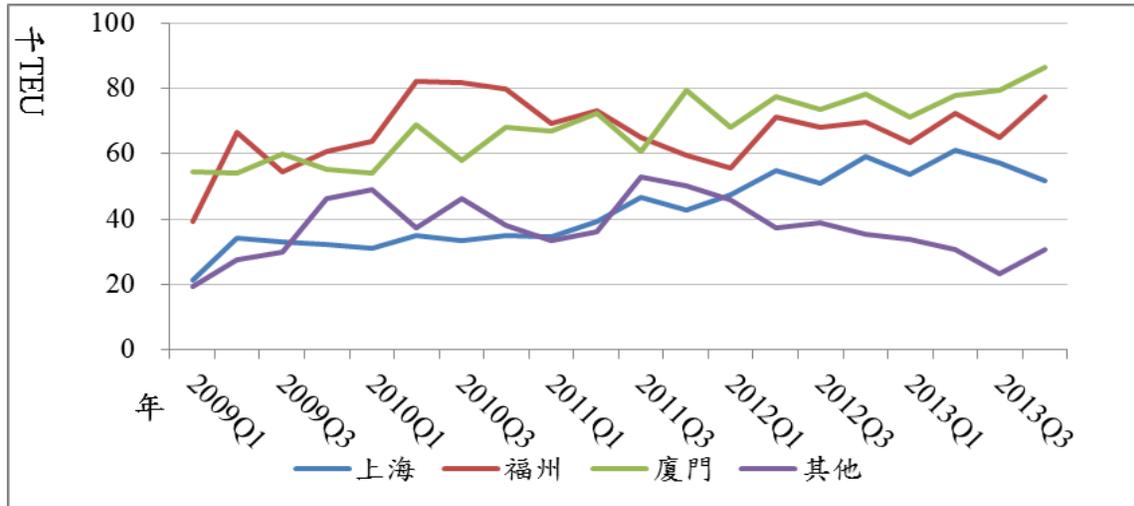


圖 4-13 高雄港對大陸港口貨櫃直航裝卸量走勢圖(1)

由圖 4-13 可知，高雄港對對廈門及上海的貨櫃裝卸量穩定成長，而對福州貨櫃裝卸量雖在 2011 年下滑，但 2012 年第二季開始回升。

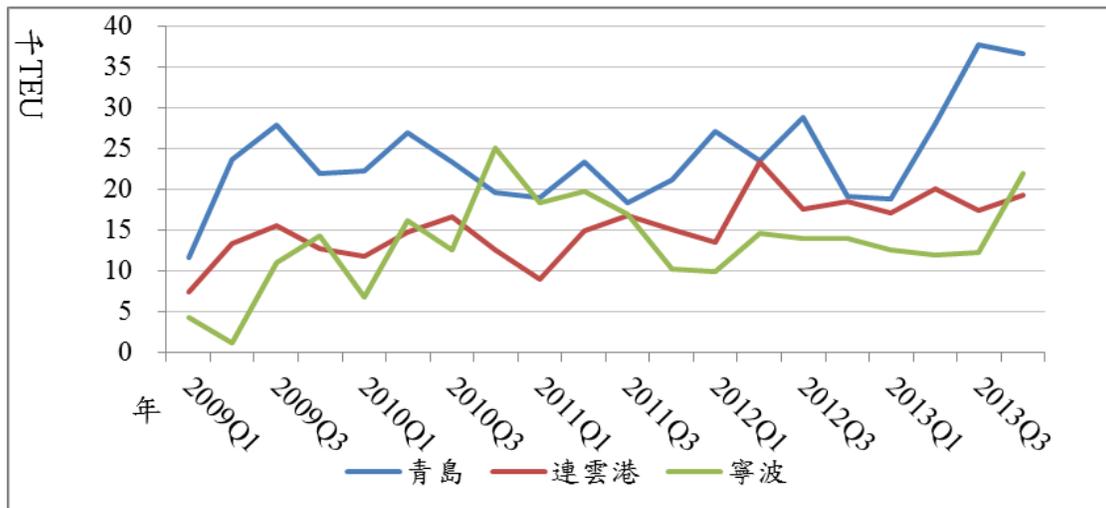


圖 4-14 高雄港對大陸港口貨櫃直航裝卸量走勢圖(2)

由圖 4-14 可知，青島、連雲港及寧波三港對高雄港貨櫃直航裝卸量占 18.51%。

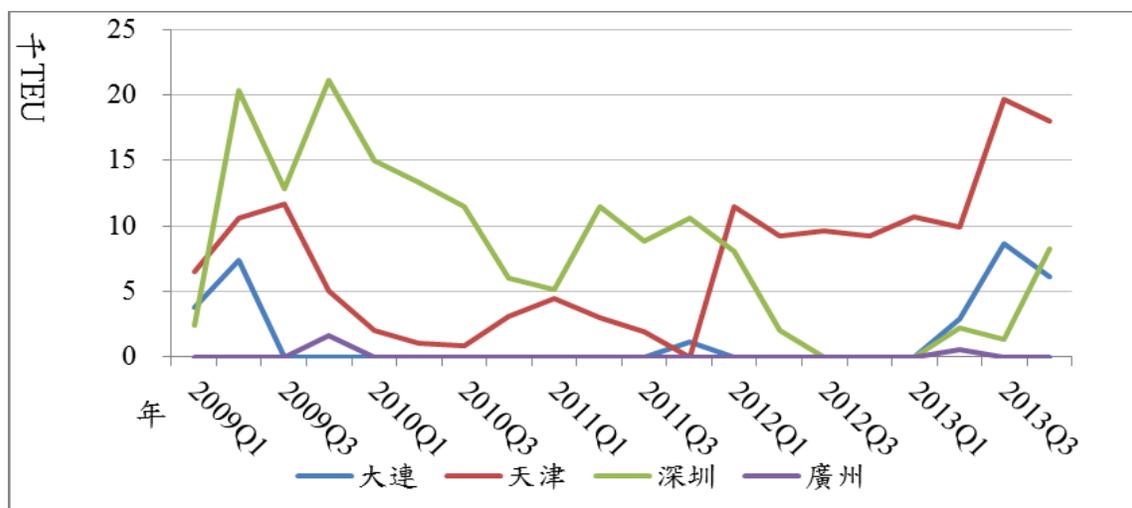


圖 4-15 高雄港對大陸港口貨櫃直航裝卸量走勢圖(3)

由圖 4-15 可知，高雄港對天津貨櫃裝卸量在 2009 年至 2011 年呈現逐年下降，但自 2012 年起維持在 9 千 TEUs 以上水準。高雄港對深圳貨櫃裝卸量逐年下降中，2013 年初有些微攀升趨勢。高雄港對大連及廣州貨櫃裝卸量僅為偶發性行為，並非持續性之互動。

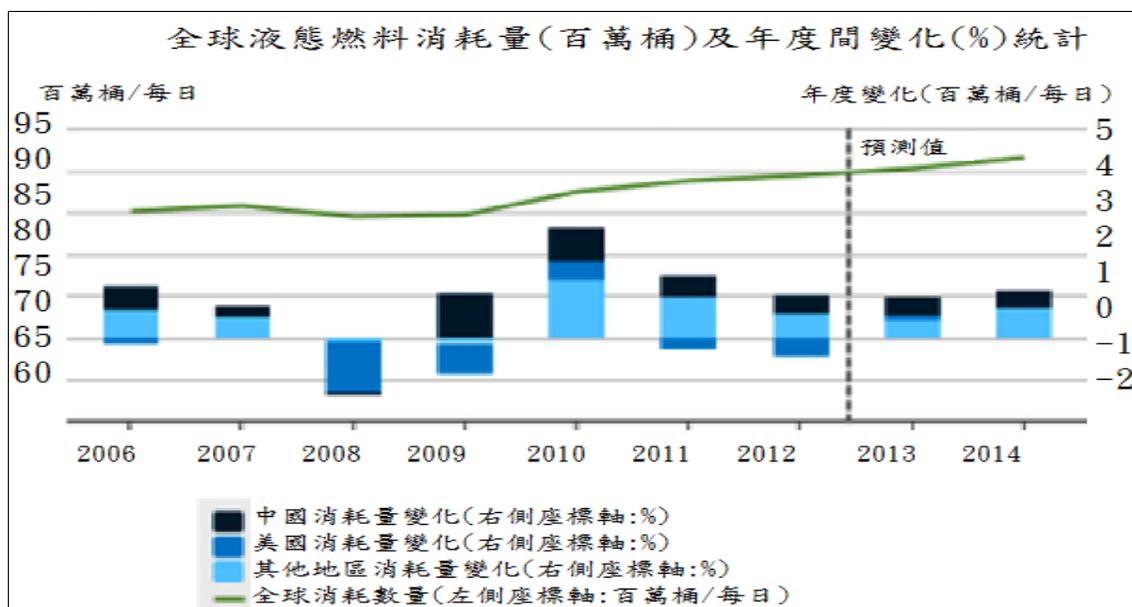
第二節 散裝航運服務

4.2.1 兩岸散裝航運市場

(1) 全球散裝貨物運輸量與兩岸航運船隊及基礎設施

於全球國際貿易中，目前鐵礦砂集中於海洋運輸，透過鐵路運輸和其他方式運輸的比重不足 10%。2012 年全球鐵礦貿易總量為 11.3 億噸，海運貿易量超過 10 億噸，超過全部鐵礦貿易總量 90%，海運貿易已成為國際鐵礦貿易的主要運輸模式(宋薇萍，2013)。

以原油進口數量來說，大陸超越美國成為全球最大石油進口國，每日平均進口 630 萬桶原油，超越美國的 624 萬桶，如圖 4-16 所示。就大陸進口鐵礦石市場而言，其礦價高低並不直接取決於國際市場，而與其國內市場對進口礦的運輸、倉儲和採購成本存在著很大關係。上海自貿區將在運輸、倉儲等方面，給鐵礦砂帶來成本優勢，隨著此種優勢日漸明顯，上述的鐵礦砂港口分佈格局或隨之打破。可裝卸大型鐵礦砂船舶之港口，大多分佈在環渤海地區，雖然部分長三角地區也有較大的鐵礦砂海上運輸量，但長江入海口附近直接用於鐵礦砂接卸之港口並不多，普通鐵礦砂運輸一般先運送至北方港口，然後轉運至長江沿線。



資料來源：Oilprice.com (2013)。

圖 4-16 全球原油消耗統計

2009 年臺灣自全球各地進口的原油及提煉品數量為 56,965,125 公噸，2010 年成長 8.256% 為 61,668,203 公噸；該產品進口量於 2011 年與 2012 年分別為 52,567,428 公噸與 58,347,130 公噸，年成長率為 10.99%。穀類進口量由 2011 年 5,781,140 公噸，2012 年成長 4.24% 至 6,026,408 公噸，年成長率 5.15%。鐵礦砂及其精砂全球進口量 2011 年為 20,507,266 公噸，2012 年衰退 10.30%，進口數量減少為 18,395,591 公噸。臺灣的煤炭進口數量也緩步衰退，由 2011 年 67,777,351 公噸減少 2.34% 為 2012 年 66,194,575 公噸。由於臺灣是海島國家，上述貨物多由散裝船負責運抵臺灣的臺中、麥寮及高雄等主要港口。

若以全球的乾散裝貨物運輸數量觀之，從 2009 年 107,150 延億噸海裡逐漸成長到 2010/2011/2012 年的 120,420、126,660 及 131,410 延億噸海裡。若將其他的液態散裝貨物納入，全球散裝貨物數量仍是成長，由原來 2009 年 369,360 延億噸海裡成長至 2012 年 445,400 延億噸海裡(UNCTAD, 2013)，若僅以海上貨物運輸數量觀之，則該數據於 2011 年高達 87 億公噸。

(2) 兩岸所擁有的各類型散裝噸位數

最近全球的散裝船載重噸數成長率為 17.0%，由 2011 年 532,039,000 載重噸成長至 2012 年 622,536,000 載重噸(UNCTAD, 2013)，尤其散裝乾貨航運市場上的船噸供給過剩且競爭。巴西礦砂出口商淡水河谷公司為降低長距離運輸成本，建造大型船舶，以降低巴西礦砂開採國在市場上面對澳洲礦砂供應商之強烈競爭。大陸內

部許多國營散裝船航商已面對市場上散裝船市場低迷困境，所以大陸口岸相關主管直接將該 400,000 噸載重船舶歸類為進出港口安全有所顧慮，而拒絕此類船舶直接靠泊大陸的碼頭。大陸人民所擁有船型載重噸位居全世界第四，僅次於希臘、日本與德國，其國民所擁有的散裝乾貨船載重噸占全球 14%、散裝液體船舶占全球 5.2%、雜貨船占全球 11%，如表 4-12 所示。因此，如何以安全理由阻擋外籍船舶搶食大陸進口散裝乾貨運輸市場，乃是大陸積極思考之問題。

表 4-12 大陸所擁有的各類船型載重噸數占全球比率

Countries/territories of ownership, by main vessel types (Dwt and dollars as percentages, January 2012 estimates)																			
	Total	Germany	Japan	Greece	China	Denmark	China Taiwan, Province of	Norway	Korea, Republic of	Singapore	China, Hong Kong SAR	United States	Canada	Russian Federation	Turkey	Netherlands	Italy	United Kingdom	All other economies
<i>Estimated share of world fleet (dwt), by main vessel type</i>																			
Container	100	37.0	8.8	6.8	6.3	8.8	4.8	0.3	3.2	3.3	2.2	1.5	2.3	0.2	0.6	0.4	0.1	0.4	13.1
Dry bulk	100	4.8	22.7	19.9	14.0	1.1	3.4	1.4	6.3	2.0	4.5	3.1	0.4	0.3	2.1	0.2	1.5	0.9	11.3
Tankers	100	4.6	12.5	20.8	5.2	3.4	1.7	3.4	2.8	3.9	3.0	5.0	1.8	2.8	1.6	0.8	2.7	2.2	21.7
General cargo	100	13.3	12.4	2.4	11.0	1.1	1.6	12.0	2.3	1.4	1.8	1.0	0.2	3.7	3.4	4.5	2.2	2.0	23.7
<i>Estimated share of global seaborne trade (\$), carried by nationally owned ships, by main vessel type</i>																			
Container	52	19.2	4.6	3.5	3.3	4.6	2.5	0.2	1.7	1.7	1.1	0.8	1.2	0.1	0.3	0.2	0.0	0.2	6.8
Dry bulk	6	0.3	1.4	1.2	0.8	0.1	0.2	0.1	0.4	0.1	0.3	0.2	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.7
Tankers	22	1.0	2.7	4.6	1.1	0.7	0.4	0.7	0.6	0.9	0.7	1.1	0.4	0.6	0.4	0.2	0.6	0.5	4.8
General cargo	20	2.7	2.5	0.5	2.2	0.2	0.3	2.4	0.5	0.3	0.4	0.2	0.0	0.7	0.7	0.9	0.4	0.4	4.7
TOTAL	100	23.2	11.2	9.8	7.5	5.6	3.4	3.4	3.1	3.0	2.4	2.3	1.6	1.5	1.4	1.3	1.2	1.2	17.0

資料來源：UNCTAD (2013)。

表 4-13 我國所擁有散裝貨輪、貨櫃輪及全部國輪載重噸及艘數

	艘數(艘)	總噸位(噸)	載重噸數(噸)		艘數(艘)	總噸位(噸)	載重噸數(噸)		艘數(艘)	總噸位(噸)	載重噸數(噸)
	散裝船 / 總計	散裝船 / 總計	散裝船 / 總計		貨櫃船 / 總計	貨櫃船 / 總計	貨櫃船 / 總計		總計 / 總計	總計 / 總計	總計 / 總計
83年	42	1,978,579	3,748,086	83年	93	2,292,854	2,649,387	83年	267	5,946,787	9,235,814
84年	39	1,902,809	3,623,473	84年	95	2,426,662	2,772,541	84年	270	6,011,431	9,244,182
85年	41	1,908,289	3,635,143	85年	97	2,457,163	2,813,071	85年	284	6,066,699	9,326,984
86年	42	1,952,060	3,699,877	86年	93	2,344,501	2,693,541	86年	285	5,958,906	9,192,129
87年	42	1,939,886	3,728,326	87年	83	1,960,355	2,298,726	87年	285	5,539,486	8,771,344
88年	42	1,907,218	3,664,712	88年	76	1,858,854	2,175,509	88年	290	5,445,290	8,630,749
89年	38	1,783,823	3,378,383	89年	76	1,817,938	2,130,714	89年	288	5,336,130	8,391,652
90年	32	1,351,405	2,540,628	90年	68	1,632,063	1,919,611	90年	280	4,790,827	7,472,055
91年	31	1,393,234	2,619,442	91年	49	1,165,029	1,370,703	91年	272	4,234,607	6,789,777
92年	26	1,206,189	2,273,503	92年	43	860,797	1,035,590	92年	267	3,735,331	6,091,318
93年	24	1,126,657	2,123,634	93年	44	911,795	1,095,657	93年	272	3,707,112	5,998,971
94年	21	935,886	1,757,889	94年	41	758,794	929,569	94年	270	3,374,761	5,484,290
95年	18	832,933	1,560,882	95年	31	494,555	611,736	95年	258	3,005,203	4,962,058
96年	18	832,933	1,560,882	96年	30	496,548	609,528	96年	262	2,853,241	4,672,289
97年	19	868,807	1,630,192	97年	30	496,548	609,528	97年	267	2,868,332	4,709,741
98年	18	777,866	1,445,573	98年	32	669,532	757,162	98年	267	2,703,834	4,237,587
99年	21	931,793	1,735,891	99年	35	706,315	806,683	99年	278	2,789,176	4,400,330
100年	21	931,793	1,735,891	100年	38	728,343	836,405	100年	290	2,888,558	4,493,037
101年	23	1,074,909	2,014,137	101年	41	1,085,988	1,139,710	101年	288	3,113,599	4,672,453
102年	21	1,074,123	2,017,059	102年	47	1,320,747	1,411,984	102年	295	3,373,753	4,977,349

資料來源：交通部(2014a)。

而國人所擁有船舶載重噸數占全球 3.27%，但因兩岸在國際組織參與上仍有緊張關係，所以聯合國(UNCTAD, 2013)之統計，並未單獨統計臺灣所擁有的各類船舶數量。惟根據臺灣交通部統計，2013 年底時全體臺灣國輪載重噸為 4,977,349 噸，其中登記為國輪的散裝船載重噸數由兩岸開始直航時 2009 年之低點 144 萬載重噸逐步向上成長到 2013 年的 201 萬載重噸，如表 4-13 所示，可見兩岸海運直航對於登記為臺灣籍的散裝貨輪及貨櫃輪的加總載重噸數都有大幅之助益。

研究團隊成員曾任職於臺灣大型散裝輪船公司，1990 年代即曾多次赴大陸談判協商合作設立公司運送大陸進口之澳洲鐵礦砂，但公司投資兩千萬臺幣的籌畫與交際費用後，雖獲得大陸各合資夥伴及其交通部贊成及支持，但最後合資計畫送到大陸國家計劃委員會，即被該委員會封殺，可見大陸對其航商保護的滴水不漏，我國籍航商很難在兩岸市場上獲得比大陸航商更有利的經營條件。加之，目前全球貨櫃與散裝船噸過剩，而航商為了降低船舶燃料成本，仍然下訂單給造船廠來持續建造更大型與省油船舶，所以大陸變相保護其國輪公司做法，將會更為加劇，實值臺灣政府主管機關未雨綢繆及早準備對策因應。

大體言之，大陸對外宣稱臺灣為其領域之一部分，禁止外籍船舶往來臺海兩岸港口貨物或空貨櫃，但涉及臺灣輪船可否至其長江內河營運裝載貨物時，又將國人所擁有的船舶視為外籍船，實在很難自圓其說。綜言之，大陸現在是比市場經濟還更市場化之經濟體，與其往來協商談判時，臺灣已無法藉由政治籌碼獲得任何談

判上之讓步，反而是大陸籍航商藉政治外交藉口干擾臺灣船東之商業營運，使臺灣船東處於非常不利之經營環境。臺灣談判時候，因為公開宣布先經濟而後政治，大陸談判代表知道我方談判代表底線：不談政治，所以陸方拿政治話題來干擾經濟商業議題，使臺灣談判代表處於不利地位。建議臺灣談判代表應改採策略，於獲得臺灣政府高層同意後，反過來應由我方主動拿政治議題來干擾大陸之對我方進行之商業談判。

(1)兩岸所擁有的各類型散裝碼頭裝卸貨物能量

大陸主要庫存裝卸港口：有青島港、日照港、曹妃甸港、京唐港、天津港、連雲港、大連港等 40 個港口。目前大連、營口、唐山、天津、青島、日照等 16 個港口 32 個碼頭核定通過能力為 3.7 億噸，其中 10 萬噸級以上之碼頭，承擔著接卸進口鐵礦砂 90%之任務(宋薇萍，2013)。

臺灣最大的商港為高雄港，高雄港現有營運碼頭 121 座，其中貨櫃碼頭 24 座(吊桿每時效率 49.5 TEUs，每日作業能量 47,520 TEUs)；每年總作業能量 13,609,728TEUs)、散裝與雜貨碼頭合計 29 座(每日作業能量 97,440 噸；每年總作業能量 27,906,816 噸)、穀類碼頭 3 座(最主要的穀類碼頭為東森國際經營的 71 與 72 號碼頭，每日作業能量 28,800 噸，每年總作業能量 7,217,280 噸)。此外，客輪、軍艦、港務、工作碼頭共 30 座。另有倉庫 63 座，容量 95.6 萬噸。貨櫃場 6 處，供貨櫃轉運。港區現有貨櫃裝卸橋式機及裝卸搬運機械 170 架。

4.2.2 貨運數量統計

(1)兩岸間往來主要散裝貨物往來運輸量

自從臺海兩岸於 2008 年 12 月 15 日展開直航以來，除兩岸貿易快速成長，2013 年兩岸的貿易金額為 1,243 億美元(國際貿易局，2014)，大陸躍居為臺灣第一大貿易夥伴，佔臺灣對外貿易金額之 21.68%。另外兩岸貨物運輸成長量也快速攀升，下列表格包括金門(2008 年以前的小三通直航)，及基隆、臺中、高雄三港口之統計。足見兩岸之通航，確實吸引了原先經過第三地轉運的貨物直接通航兩岸，甚至也創造了兩岸的貨運量之成長，如表 4-14 所示。在兩岸直接貨櫃運輸量成長之際，然而主要的兩岸散裝貨物(燃煤及砂石)卻呈現衰退之情況，如表 4-15 所示。大陸對臺灣的主要出口散裝貨物包括農工礦物原料，包含煙煤、砂石、鹽及高嶺土等(羅正方與龔明鑫，2002)。

表 4-14 兩岸海運直航貨物裝卸量概況

單位：計費噸

時間(年)	2004	2005	2006	2007	2008
計費噸	914,732	1,640,767	903,130	584,278	818,648
時間(年)	2009	2010	2011	2012	2013
計費噸	81,963,774	88,686,511	89,009,393	95,486,664	102,651,157

資料來源：交通部(2014b)。

表 4-15 兩岸海運直航主要散裝貨物裝卸量概況(2003~2013)

單位：公噸及 1,000 元臺幣

年/貨物	煙煤數量	煙煤價值	高嶺土數量	高嶺土價值	砂石數量	砂石價值
2013	797,617	2,931,069	291,488	424,677	3,463,837	1,270,964
2012	1,176,638	5,256,253	287,007	428,047	3,415,867	1,253,415
2011	1,964,253	9,117,888	272,152	349,672	3,776,815	1,440,841
2010	4,139,821	15,106,193	287,095	443,255	5,859,151	2,014,329
2009	4,605,544	14,353,803	248,443	329,097	12,225,151	3,628,437
2008	11,336,763	39,892,642	349,765	464,570	4,260,783	1,773,812
2007	13,077,826	29,657,769	365,983	411,883	5,401,813	1,385,639
2006	12,739,707	23,062,862	367,878	432,019	26,064,227	6,476,194
2005	16,116,532	31,212,558	321,338	338,273	19,466,548	4,223,467
2004	18,951,390	29,498,611	262,570	254,698	15,294,670	3,136,960
2003	17,736,253	19,872,134	276,357	261,910	N/A	N/A

資料來源：財政部(2014)。

依據臺灣財政部(2014)統計，兩岸間之散裝乾貨主要有砂石、煤炭及高嶺土三大類，2008 年底兩岸全面直航後，只有高嶺土的運量有微幅之成長，兩岸間的砂石及煙煤海運數量呈現大幅衰退情況，如表 4-15 所示。另外依據臺灣經濟部國際貿易局(2013)統計，一般散裝乾貨海運中最經常載運的貨物為燃煤、鐵礦砂及穀類，兩岸三地間在此三種貨物的貿易數量也在直航後呈現衰退現象。2008 年與 2009 年臺灣與大陸港澳間進口煤，包含煤磚、煤球及煤製類似固體燃料，由原先 11,736,038 公噸減少為 4,645,856 公噸，年衰退率為-60.41%；同樣地，2011 年與 2012 年臺灣自港澳與大陸進口該類貨量也衰退-43.54%，由原先 2011 年 2,285,165 公噸減至 2012 年的 1,290,306 公噸(國際貿易局，2013)。臺灣自上述兩地間的鐵礦砂進口數量相當少，在 2008 年為 45,000 公噸，但 2009 年衰減為 14,000 公噸及 2010 年 0 公噸；相同的鐵礦砂進口量由 2011 年 49,000 公噸減至 2012 年 1,000 公噸，年度進口量衰退率達到-97.96%。穀類 2010 年進口數量為 62,223 公噸、2011 年衰退為 33,088 公噸。

液態散裝貨物以石油及石油提煉品為主，原油為液態散裝貨物大宗。臺灣自大陸、港澳進口該類貨物數量於 2011 年 175,104 公噸，但隨即降為 2012 年 99,063

公噸。同樣的貨物進口於 2009 年自大陸、港澳進口數量卻增加，由 2009 年 191,325 公噸成長為 2010 年 242,205 公噸，成長率 26.59%。臺灣輸出至大陸的散裝物資數量也相對更少。

i. 煤炭

目前臺灣進口煤炭主要來源為澳洲、印尼與大陸，由大陸進口的多為燃料煤。2009 年我國煤炭進口總量達 5,851 萬公噸，進口來源有澳洲 2,532 萬公噸(43.3%)、印尼 2,362 萬公噸(40.4%)、大陸 443 萬公噸(7.6%)、南非 228 萬公噸(3.9%)、俄羅斯 184 萬公噸(3.1%)、加拿大 72 萬公噸(1.2%)與其他 30 萬公噸(0.5%)(李涵茵，2013)，2012 年自大陸進口煙煤約 117 萬噸，近 52.56 億新臺幣(經濟部能源局，2013)。其實不定期船之部分，兩岸的不定期貨大概是以燃煤為大宗，都由臺電進口，在 2002 年時，一年約 1,496 萬公噸，如果這些運煤的船不需要彎靠的話，我們可以每年節省 1.5 億元左右(國家政策發展基金會，2002)。

大陸擁有數萬億噸煤儲量，在 2000 年之前，大陸曾經一度是全球煤炭市場重要之供應國，進口煤炭量不足出口煤炭量之 5%。大陸政府也在當時鼓勵煤炭出口，對煤炭出口執行出口退稅政策，最高時出口退稅率曾達到 15%；2003 年，大陸煤炭出口量逼近 1 億噸。但從 2002 年開始，大陸的煤炭進口量快速增長，顯示出大陸國內煤炭需求量大幅提高。因此，在 2004 年大陸出臺煤炭出口配額制的相關政策，開始了對煤炭出口之控制。此後，大陸開始對煤炭徵收出口關稅，並逐步上調。到 2008 年 8 月 20 日，大陸的焦炭的出口暫定稅率由 25% 提高到 40%；煉焦煤出口暫定稅率由 5% 提高至 10%；並且對其他煙煤等(煙煤、褐煤、泥煤)徵收 10% 出口暫定關稅。到了 2009 年，大陸已經成了煤炭淨進口國。大陸當年的煤炭出口量僅為 2,240 萬噸，而進口量則達到 1.3 億噸，到了 2012 年大陸煤炭出口量已經不到 1,000 萬噸。在控制煤炭出口近 10 年之後，大陸可能於未來放鬆對煤炭出口之管制、取消大陸煤炭出口之稅率(段心鑫，2013)。推估未來隨著美國油頁岩氣的開採與配送普及，煤炭在全球市場的需求量及售價將會降低，再加上大陸的煤炭出口關稅取消及我們臺灣地區部分民眾對於核能發電之疑慮，所以未來兩岸間的煤炭貿易數量必定會大幅成長。

ii. 砂石

自 86 年 6 月 10 日經濟部公告開放進口砂石，砂石為營造之基石，臺灣地區多數的營造工程及交通建設都需要仰賴充分的砂石原料方得進行，2008 年臺灣砂石總產量為 4,190 萬立方公尺，產值 237 億 9,300 萬元，但除了臺灣東部地區的砂石

往西部藉由海運、鐵路及公路運輸外，其餘多數仰賴國外進口，而大陸為臺灣地區的主要砂石進口來源地區，其中又以來自大陸東南沿海的福建省閩江流域(起運港為馬尾港)及廣東省珠江流域(起運港為黃埔港)為主。

臺灣東部地區砂石往西部運輸的數量由 2004 年的 1,543 萬公噸逐年遞減，到 2012 年時，該年度只有 277 萬公噸的砂石藉由海運及鐵路運送到臺灣西部(經濟部礦物局，2014)，其中以海運運輸的量於 2012 年為 148 萬公噸。反觀進口的砂石數量進口數量在近十年(2003~2012)都穩定在 1,245 萬公噸~3,126 萬公噸間，如表 4-16 所示。大陸曾經為舉辦北京奧運及上海世博會建設，自 2007 年 3 月停供臺灣天然砂，至 2008 年 3 月才恢復供砂，造成國內砂石市場很大衝擊。

表 4-16 臺北、基隆、高雄港三港卸載的花東砂石海運及進口砂石數量(公噸)

砂石運輸 時間(年)	東砂西運 (A)(公噸)	進口砂石 (B)(公噸)	B-A (公噸)	臺灣砂石產量 (萬公噸)
2003	7,361,249	15,708,498	8,347,249	2,409
2004	11,233,049	16,861,680	5,628,631	2,478
2005	11,301,048	21,849,243	10,548,195	2,748
2006	9,296,497	31,263,317	21,966,820	2,484
2007	8,436,221	19,241,747	10,805,526	2,300
2008	7,290,936	18,686,139	11,395,203	2,307
2009	4,564,364	24,215,610	19,651,246	2,241
2010	3,532,508	14,756,133	11,223,625	3,029
2011	2,844,359	13,624,039	10,779,680	2,745
2012	1,481,723	12,452,131	10,970,408	2,669
2013 (1~11 月)	NA	10,225,407	NA	NA
2014 (元月份)	NA	1,043,049	NA	170

附註：臺灣砂石產量是以立方公尺乘以 1.5 後轉換成公噸。

資料來源：經濟部礦物局(2014)。

(2)散裝航運經濟效益分析

散裝航運通常並無貨櫃轉運之問題，且散裝輪船航商也無船舶聯營或艙位互換之作業方式，所以大陸主張兩岸間的貨物應由本國資金且為懸掛兩岸三地船旗的船舶運送，基本上不會造成散裝輪船業者或我國港口當局太多之困擾，只是後來大陸將先前已經行駛兩岸的權宜船籍砂石船禁止行駛兩岸，而臺灣早期又對於要求入籍臺灣的船舶船齡有嚴格限制，要申請為國輪則船舶年齡需要 15 年以下(黃賜鵬，2010)，使得具有市場競爭力的老舊砂石船無法繼續在兩岸間營運。

i. 煤炭

直航前由河北秦皇島出口到臺灣的燃煤需要偏航繞道至韓國木浦港(Mopko)或者日本石垣島(Ishigaki)結關。以到石垣島結關為例，船舶除了增加泊港證明費用及代理費用至少需 43 萬日幣到 80 萬日幣之外，還有偏航距離估計需要 96 海浬到 120 海浬之間(以目前散裝船重載航速約 12 節計算，預估平均偏航時間增加 10 小時)(實測海圖，秦皇島直航基隆距離為 900 海浬、繞道石垣島結關為 1,050 海浬，此與國家政策發展基金會(2002)報告之距離有些微差異)、船舶燃油成本增加 480,000 元(以目前 Panamax 散裝輪每日油耗 32 公噸、IFO180 燃油價格 600USD/MT 估算)，則一艘彎靠船所增加的費用大概是新臺幣 68 萬左右及船舶租金 16 萬元臺幣，如下列計算式 1 所示，合計為 84 萬元臺幣。

另外，因為到貨時間的延長而使我國燃煤發電廠所需要的燃煤庫存量及庫存成本也需要增加，所以直航對於散裝煤炭的運輸成本具有相當之效益(詳見下列計算式 2)。以目前市場上燃煤一公噸離岸售價 62 美元，每艘巴拿馬極限型船舶載重噸數 7 萬噸、重載經濟航速 10 節計算，則一航次的燃煤進料價格為 434 萬美元，秦皇島高雄直航距離 900 海浬、非直航偏航繞道至日本石垣島距離 1,050 海浬計算(非直航偏航如繞道至韓國木浦港(Mopko)距離 990 海浬，此與楊仲池(1999)報告之距離有相當差異)，如圖 4-17 所示，航行時間增加 0.5 天，資本成本採年利率 5% 計算，在非直航的情況下，每航次對於煤炭進口商的額外燃料持有成本為九千元臺幣，另外還需要考慮因此增加的額外庫存空間成本。

$$\text{論時傭船日租金} \$10750\text{USD/Day} \times \frac{12}{24}\text{Day} \times 30.25\text{NTD/USD} = \$162,594\text{NTD} \dots\dots\dots(1)$$

$$\text{增加存貨成本} \$4,340,000\text{USD} \times 30.25\text{NTD/USD} \times \frac{0.5\text{ days}}{365\text{ days}} \times 5\% = \$8,992\text{NTD} \dots\dots\dots(2)$$

$$\text{增加燃油成本及港埠費用} \quad \quad \quad \$680,000\text{NTD} \dots\dots\dots(3)$$

直航每航次減少的供應鏈成本至少 $\$162,594 + 8,992 + 680,000 = \$ 851,586\text{NTD}$ 。

若以 2009 年自大陸進口 4,430,000 公噸燃煤為例，以 7 萬載重噸 Panamax 散裝輪承運該數量燃煤，需要裝運至少 64 航次，直航的推動預估每年可以節省航商與進口商至少 5,450 萬元臺幣。

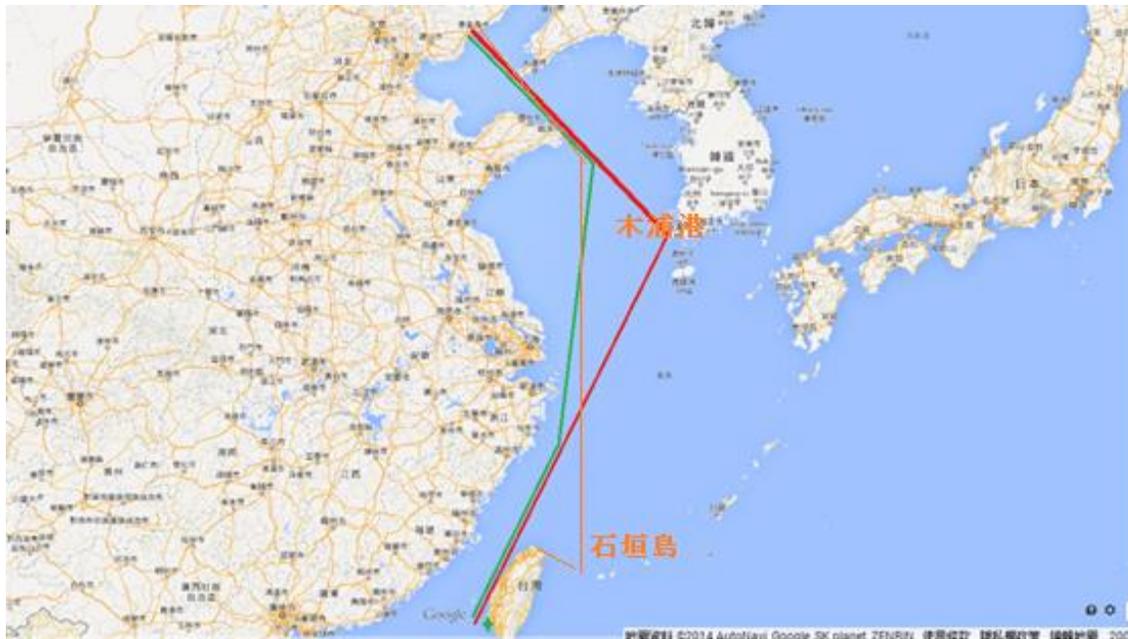


圖 4-17 秦皇島出口燃煤至高雄/基隆的航線在直航前繞道韓國木浦港(紅色)、繞道石垣島(橘色)及直航後無須繞道(綠色)之變化

ii. 砂石

砂石船大多由福州或者廈門到臺灣，如果貨運由基隆運至福州或由高雄運至廈門需要耗費 3 天之時間，則直航之後只要 1 天之時間，所以可節省約 2/3 之時間(國家政策研究基金會，2002)。若以每天之油耗 20 噸來推估，則兩天航程之節省，可以省下 12,000 美元(折合 36 萬元臺幣)油耗費用及港口代理費及泊港證明費臺幣 20 萬元，合計節約 56 萬元臺幣。2012 年臺灣自大陸進口砂石如以每年 600 萬公噸計算，折合約需 300 艘次船舶乘載，每艘次可節約 56 萬元臺幣，300 艘次合計可每年節省 1 億 6,800 萬元臺幣。

此外尚有倉儲費用之節約及安全存貨量降低之儲貨持有利息成本節約，計算如後。目前服務於兩岸的砂石船多為 20,000 載重噸級，以 2014 年 1 月份砂石臺灣各縣市平均預估售價 400 元/噸計算，則節省兩天航程將可減少 40,000 噸的備貨(折合 1,600 萬元臺幣)。以貸款利率 5% 估算，則因為備貨時間降低而減少存貨量的持有貸款利息，一年可達 800,000 元。

iii. 高嶺土

臺灣高嶺土(Kaolin)是可以製瓷的白色粘土，全球高嶺土年總產量約為 4,000 萬噸，其中精製土年產約為 2,350 萬噸。臺灣年消費量約 59 萬公噸，大屯山火山群、苗栗縣銅鑼、公館，新竹縣竹東、關西是臺灣的高嶺土主要產地。高嶺土是瓷

工業和耐火工業的主要原料、橡膠造紙之填充劑、煉油用之吸著劑、鑽井用之泥漿、油漆中的增量劑，在化妝品及其他許多產品中都是重要的配料。大陸高嶺土礦點有 700 多處，對 200 處礦點探查後得知潛在儲量為 30 億噸，全球而言僅次於美國的 79 億噸儲量(龍振根，2005)。初步估計，大陸每年出口 176 萬噸的高嶺土(安朋偉，2013)，主要供應給亞洲的香港、臺灣、韓國、日本、及菲律賓等國。因為直航可大幅縮短兩岸間航程，由此可見兩岸海運直航對於高嶺土的海運運費也有降低之效果。

iv. 鹽

臺灣鹽全部產自臺灣西部臺灣製鹽總廠的鹽田及精鹽廠，2008 年的總產量為 118,046 公噸，產值 8 億 484 萬元。臺灣除了自產的鹽外，尚大量自國外進口鹽，2008 年之鹽進口量為 3,508,466 公噸，合計從前三名澳洲、墨西哥及大陸進口量共 3,497,974 公噸，占總進口量之 99.70%。所以兩岸間的海鹽貿易數量不在少數，直航可縮短航程及轉第三地結關之成本，對於低單價的海鹽貿易而言，直航可降低運輸成本及增加兩岸之間的海鹽貿易數量。

第三節 兩岸自由貿易區之發展策略

在全球化之趨勢下，各國競相發展自由貿易區以提升國際競爭力，我國自由貿易區發展過程中，所須面對之挑戰主要為亞太區域之競爭，如東協之興起，大陸沿海港口開發，韓國、香港及新加坡等國際港埠自由貿易區之競爭，使我國發展自由貿易區面臨極大競爭壓力(馮正民，2013)。

4.3.1 香港、新加坡與韓國自由經濟特區之概況

香港全區為一自由港，政府以「國際物流中心」為目標，整個香港免關稅且便利的報關手續，使得香港物流業的效率非常高。香港海關隸屬於財政司，採取風險管理之方式，利用產地來源、國家分類等經驗值，挑選查驗標的，集中打擊一小部分不法商人或物品，而讓所有合法貿易暢通無阻。為減少海關之干預，香港政府授權業者高度自主管理與免稅賦之競爭策略，因此奠定香港成為世界主要貨運港地位。

新加坡本身也是自由港，新加坡政府為吸引貨源，促進倉儲貿易和轉口貿易發展，於海空港及鄰近區域設置 7 個自由貿易區。在區內貨主可免繳相關租稅及規費，即可將貨品在該區內陳列、儲存、拆裝、改裝、加貼標籤、分類、重新包裝或

與其他貨物混合加工等加值服務，以便轉運出口，均無須繳交關稅及保證金。僅在貨物運往課稅區時，才需繳交關稅及 4%之消費稅，提供了倉儲和轉口貿易之方便性。新加坡自由港區允許外商直接投資經營工商業，且多數進口商品免徵關稅，金融服務、人員、資金、物流進出相當自由。

韓國自由經濟特區(Free Economic Zone, FEZ)是以集中開發之方式，於特區內紮根開發後，讓商業體系擴展至全國其他地方。在自由經濟特區中，外人投資公司及其員工可以享受相較於韓國其他地方特別之利益及誘因，包括租稅優惠、擴展之外匯流通、語言服務、勞工彈性、鬆綁、成立外國教育及醫療機構(中華經濟研究院，2005)。韓國政府優先指定 3 個地區為自由經濟特區(左珩，2005；交通部運輸研究所，2006)：(1)仁川自由經濟特區，韓國於 2003 年 8 月指定仁川國際機場、仁川港、松島、永宗及青羅地區，成立仁川自由經濟區，仁川自由經濟區是為了推動經濟世界化，提供國際企業便利的投資與居住環境，不僅提供外國企業租稅減免等各項優惠，也設置外國學校、醫院與各項觀光設施；(2)釜山鎮海自由經濟特區，此特區開發方向以國際物流及流通為主，開發重點包括：構築海運物流及陸運、航運統一物流產業基礎、國際業務及海事功能支援體系、東南圈產業集群形成的後方支援功能，引進跨國企業的東北亞地區總部，以營造外國人投資及生活環境；(3)光陽自由經濟特區，光陽港自 2004 年起將製造業為中心的自由貿易地區和物流業為中心之關稅自由地區，整合形成一元化經濟自由區。目標為世界級產業物流中心，並擴大建立物流、商業、休閒、教育旅遊中心。為了達到吸引外資之目的，韓國政府在自由經濟特區中，提供了多元的獎勵措施，包括租稅減免、現金補助、財政制度等。韓國自由經濟特區獎勵投資之措施涵蓋生產、物流、研發、休閒、娛樂、學校、醫療、五星級飯店等具生產與生活機能設施，範圍很廣泛，目的在提供外商具有自由貿易區功能之經營空間，及完整、方便、舒適之生活機能。

此外，韓國提供外商生活上所需之子女教育(外語學校)、外人專用醫療病院、先進之休閒(划船、遊艇)等設施，藉以吸引外資在韓國持續投資經營事業。自由貿易區內具生產功能或輔助功能之機器設備等，同樣享有特定期間免除進口關稅或減免關稅之優惠。韓國案例可為我國之借鏡之處有，仁川與釜山之分工，韓國仁川比較強調空港，釜山比較強調海港，而仁川的經濟示範區是位於空港旁邊鄰近地區所畫一個之經濟區，有助於海空聯運之成形，此外，大陸地區居民可利用韓國機場中轉至美洲各地區，韓國並提供過境免簽、優惠票價、班機銜接時間短及海關效率較高等有利因素吸引大陸客源；再者，韓國各港口亦積極與大陸沿海二線港口合作，以期創造利基與一線港口競爭(馮正民，2013)。

4.3.2 對自由貿易試驗區之觀察

(1) 深化行政管理體制改革，行政有效率

大陸在自由貿易試驗區中加快轉變政府職能，改革創新政府管理方式，按照國際化、法治化的要求，積極探索建立與國際高標準投資和貿易規則體系相適應的行政管理體系，推進政府管理由注重事先審批轉為注重事中、事後監管。建立一口受理、綜合審批和高效運作之服務模式，完善資訊網路平臺，實現不同部門的協同管理機制。提高行政透明度，完善體現投資者參與、符合國際規則的資訊公開機制。完善投資者權益有效保障機制，實現各類投資主體之公平競爭，允許符合條件的外國投資者自由轉移其投資收益。建立智慧財產權糾紛調解、援助等解決機制。國務院統籌領導和協調試驗區推進工作。上海市要精心組織實施，完善工作機制，落實工作責任，根據明確的目標定位和先行先試任務，按照「成熟的可先做，再逐步完善」之要求，形成可操作的具體計畫，抓緊推進實施，並在推進過程中認真研究新情況、解決新問題，重大問題要及時向國務院請示報告。各有關部門要大力支持，積極做好協調配合、指導評估等工作，共同推進相關體制機制和政策創新，把試驗區建設好、管理好。反觀臺灣之自由經濟示範區，示範區特別條例草案送入委員會審查已達一個月，審查進度仍舊緩慢(經濟日報，2014)，一個月以來一條條文都未通過，可謂毫無進展。如此之效率如何有國際競爭力。

(2) 探索建立負面清單管理模式，自由化程度高

自由貿易試驗區借鑒國際通行規則，對外商投資試行准入前國民待遇，改革外商投資管理模式。對負面清單之外的領域，按照內外資一致之原則，將外商投資項目由核准制改為備案制，由上海市負責辦理；將外商投資企業合同章程審批改為由上海市負責備案管理，備案後按國家有關規定辦理相關手續；工商登記與商事登記制度改革相銜接，逐步優化登記流程；完善國家安全審查制度，在試驗區內試點開展涉及外資的國家安全審查，構建安全高效的開放型經濟體系。在總結試點經驗之基礎上，逐步形成與國際接軌的外商投資管理制度。

(3) 提升國際航運服務能耐，有利於國際航運公司進駐

自由貿易試驗區積極發揮外高橋港、洋山深水港、浦東空港國際樞紐港的聯動作用，探索形成具有國際競爭力的航運發展制度和運作模式。積極發展航運金融、國際船舶運輸、國際船舶管理、國際航運經紀等產業。加快發展航運運價指數衍生品交易業務。推動中轉集拼業務發展，允許中資公司擁有或控股擁有的非五星

旗船，先行先試外貿進出口集裝箱在國內沿海港口和上海港之間的沿海捎帶業務。支持浦東機場增加國際中轉貨運航班。充分發揮上海之區域優勢，利用中資「方便旗」船稅收優惠政策，促進符合條件的船舶在上海落戶登記。在試驗區實行已在天津試點的國際船舶登記政策。簡化國際船舶運輸經營許可流程，形成高效率的船籍登記制度。反觀臺灣，政府所重視的是港口事業，由於航運產業民營企業居多，因此相關的航運產業鏈，建置並不完整。由此反思 2008 年之海峽兩岸海運協議中第五條運力安排之雙方按照平等參與、有序競爭原則，根據市場需求，合理安排運力。大陸小型航商眾多，國輪比例高，而臺灣國輪船舶占很少之比例，因此要求運力安排相當，此規定十分不合理，未來談判應在此條上進行「合理性」之調整。

海運快遞專區乃是為因應兩岸快速客貨輪的發展而延伸出來之議題，曾經有臺中的航運業者想開闢兩岸客貨輪運輸航線，但是客輪的運輸生意並非是可以獲利之業務，而可以取代部分航空貨運的海上快遞業務，是被臺灣航商看好會獲利之業務。此海運快遞專區之成立，應該避免造成快速客輪兼營貨運之業務，被大陸視為一般的海運貨運業務之誤解。因為如果被大陸歸類為一般海運貨物，則又牽涉到傳統 CIQ (海關、移民、檢疫)時間延冗之問題，這樣會使得海上快遞貨物無法經營下去。海上快遞貨物，也可避免掉兩岸航空班機受限於對等提供運能之限制，而臺灣航商無法單方面提升作業供給能量之缺點。目前臺灣政單位，只有草擬「海運快遞貨物通關辦法草案」，建議整府航港主管機關，就此議題進行後續的委外專案研究。

4.3.3 對自由經濟示範區之觀察

(1)一般企業觀點

關於自由貿易港區之推動，自 2003 年以來，績效成長有限，本研究計畫透過整理文獻與一般業者對於自由貿易港區之意見，將業者之認知分為兩大類，一為對海關管理之認知，另一為來自經營大環境與直接環境之障礙。首先，財政部關稅局係職司國家大門之嚴格把關工作，惟其職權對於企業自由貿易化產生重大影響。企業認知海關層面之影響可分為四個方面(如下表 4-17)，關務手續依舊繁雜，海關人員仍存管制性思維、企業自主管理難落實以及作業內容不易活化(陳善助，2010；林欣怡，2013；馮正民，2013)。其次，企業認知到進駐自由貿易港區的重要考量因素是經營環境(如下表 4-18)，可分為內部營運條件、企業面臨之外部瓶頸與其他有待改善(陳阿木，2012；林欣怡，2013；馮正民，2013)。另本研究計畫亦針對企業認知重要考量因素提出相對應之改善措施如表 4-17 及表 4-18。

表 4-17 企業認知進駐自由貿易區重要考量因素與改善措施

項目	重要考量因素	改善措施
關務之手續	<p>跨區運送報單填寫欄位繁雜。 自由港區監管法令煩雜。 專用車隊跨區押運行為繁瑣。 關稅核算公式太複雜。 自動化通關回應延遲，影響商機。</p>	<p>簡化關務手續，通報、通關法令上進行鬆綁，並簡化相關措施規定，是解決之道。</p>
海關人員之思維	<p>開櫃查驗比例過高。 產地認定要件之標準太嚴。 不准先放行後補文件。 無法配合 24 小時全天作業。</p>	<p>以服務客戶以及顧客導向思維取代管制思維，為顧客解決問題非製造問題，海關人員再教育。</p>
自主管理	<p>對業者自主管理不信任，查核項目太細，降低整體國際物流之自由度。 要求港區事業帳冊管理過於複雜。 報單須按月彙報之制度，難以施行。</p>	<p>自主管理精神就是信任，切勿掛上讓業者自主，又處處限制與查核。</p>
作業內容活化	<p>對國外貨主貨物管理無彈性。 轉口櫃作業流程繁雜。 進出口價格核估過於主觀。 電子化連線作業涵蓋範圍不足。</p>	<p>儘速鬆綁法令規章，資通訊系統建置完善，以吸引國際企業進駐之意願。</p>

表 4-18 企業認知自由貿易區經營環境的重要考量因素與改善措施

項目	重要考量因素	改善措施
內部營運條件	土地與進駐腹地不足。 港區基礎設施與軟硬體建設，待加強。 專案行銷計畫的推動人才不足。	前店後廠補足港區腹地不足。 增加投資基礎與軟硬體設施。 國家與民間共同重視專業性之人才培育。
企業面臨之外部瓶頸	國內製造業的利基流失嚴重，提不起進駐之誘因。 缺乏多國併貨(MCC)利基，難以吸引現有航運業者。 臺灣對外的區域整合協議(RTA)仍不夠。	MCC 法令盡速通過。 TPP 或 RECP 為突破口。
其他有待改善	港務公司與航港局之監管權責不明確。 單一窗口作業管理未落實。 地方相關法令難與港區配合。	單一高階行政部門整合並執行相關決策。

(2)政府觀點

政府對於推行自由經濟示範區此專案計畫，目前欠缺專業人才。此專業人才須了解不同進駐企業之營運模式，更須具備對自由經濟特區業務之熟稔度，才能將企業營運模式與自由港區設管條例相關規範無縫(Seamless)接軌，創造具利潤可圖之商機。因此目前當務之急，亟需訓練其對自由港區業務之嫻熟，此部分之專業訓練已箭在弦上，其迫切性與有效性之程度自無可議。為推行上海自由貿易試驗區，上海海事大學之上海高級國際航運學院特設自貿區物流 EMBA 並自 2014 開始招生。政府也重視臺灣製造業利基流失問題，積極擴展各種區域貿易協議(Regional Trade Agreement, RTA)。自由經濟示範區係以「自由化」、「國際化」與「前瞻性」為核心理念，大幅鬆綁對物流、人流、金流、資訊流及知識流的各項限制，落實市場開放，聚焦「突破法規框架，創新管理機制」為臺灣留下與國際保持聯繫的空間並創造加入 TPP 與 RCEP 之條件。然而，制度改變勢必衝擊臺灣產業經營環境，雖採部分地區先行先試之階段性做法，循序漸進，然而自由經濟示範區特別條例審查遇上大阻力，時間壓力使得競爭力不斷流失(經濟日報，2014)。

4.3.4 臺灣自由經濟示範區與大陸上海自由貿易港區之統計資料

(1) 臺灣自由經濟示範區之績效

自由經濟示範區自 2013 年 8 月啟動後至 2014 年 4 月底，計有 20 家廠商進駐示範區，其中，7 家進駐自由港區，13 家進駐屏東農業生技園區，總投資額約新臺幣 16.7 億。另一方面，示範區納入金融服務後，已獲得包括美商花旗銀行及瑞士銀行等外商銀行之支持，預估銀行及證券業每年可增加新臺幣 280 億元至 420 億元營業收入，金融業今年更擬增聘超過 2 萬名員工。此外，衛福部推動國際健康產業，2013 年共吸引超過 23 萬外籍人士來臺接受我國優質醫療服務，創造超過新臺幣 136 億元產值(國發會網頁)。然而截至 7 月初，示範區特別條例於立法院審查進度仍舊牛步化，雖計畫再加開臨時會來處理。有鑑於示範區設置尚存在諸多爭議(特別是農業加值)。建議朝野黨團不如協商暫緩納入農業加值，減少自經區審查爭議。廣告農業屬敏感性產業，各國無不採取適度保護措施如提高關稅、限量配額、嚴格檢驗檢疫等，並實施多項補貼政策，確保糧食安全與主體性。政府如想利用國外大量農產原料透過加工技術賺錢，就應優先選擇國內沒有生產的農產原料，以避免對本土農業產生不利影響。

(2) 上海自貿試驗區招商狀況

大陸海關總署新聞發言人暨綜合統計司司長鄭躍聲在 2014 年 7 月 10 日表示，上海自由貿易試驗區從 2013 年 10 月份掛牌運行以來，前 5 個月之統計數據，進出口增長幅度均高於全國的整體平均速度(富聯網，2014)。

負面清單與工商登記改革等一系列等之制度紅利，激發了上海自貿區內的創新創業活力。據統計，截至 2014 年 3 月底，上海自貿區在半年內累計新設企業 7772 家，其中貿易類占 59.7%，服務類占 31%。註冊資本 10 億元人民幣，世界 500 強企業有 23 家投資 25 個專案。在上海自貿區掛牌初期，新設外資企業的占比一度較低。隨著各項政策細則落地、外資企業度過觀望期，投資腳步明顯加快。據統計，截至 2014 年 3 月底，上海自貿區新設外資企業 661 家，負面清單以外採用備案制的占 93.6%。累計註冊資本 33 億美元，平均每家 504 萬美元。其中，今年一季度新設 433 家，較去年四季度幾乎翻倍。上海自貿區的金融改革也吸引了大批金融機構的集聚。據統計，截至 2014 年 3 月底，上海自貿區累計新增持牌金融機構 52 家，類金融機構 163 家，金融資訊服務公司 178 家。重點發展之融資租賃產業，掛牌半年內設立 157 家(新浪財金網，2014)。

在吸引廠商進駐上，兩自由貿易特區都交出相當亮麗之成績，惟大陸是計畫性經濟，政府以行政命令推動策略效率相對於臺灣的市場經濟當然會有差異。但是也因為此一差異造就臺灣自由經濟示範區之競爭優勢。臺灣是法治國家，經過立法通過之法律具有剛性特質，不會因政府執政者替換而輕易變動。而大陸是人治的經濟體，法令十分有彈性，從上海自由貿易試驗區的負面清單與工商登記改革即可窺見一斑，然短期看似有利國外廠商，惟對於追求永續發展的企業卻是不利的。因此雖然自由經濟示範區腳步稍嫌還慢，但也有一定之行銷特點，對外招商是一定要將供應鏈的風險因素(尤其是來自政府之風險)進行考量與比較。

4.3.5 示範區與上海自貿區為兩岸經濟帶來新的合作可行策略

當前臺灣方面規劃推行示範區時有三個難以突破之盲點：首先，臺灣在經濟全球化方面之動能有限，示範作用不大。其次，儘管兩岸合作之空間很大，但難以避免會受到政治因素之干擾。最後，臺灣當局和相關縣市對於示範區發展重點及示範產業有著顯著認知上之差異，這使得規劃與執行受到挑戰。

因此本研究建議，從發展經濟角度來看，示範區需要從三方面加以突破：一是在核心功能定位上必須全面突顯示範區的兩岸經貿特區試點平臺，大膽全面實行區內的兩岸要素之無障流動，包含人流與金流，本研究將其稱為「特區對接」策略，這也是可以成為與對岸談判之籌碼；二是要承擔起作為國際產業合作(尤其是國際企業與大陸企業之間的合作)的示範平臺，實行合作的無障礙化，讓國際企業與大陸企業來自自由經濟示範區投資，行銷點在於臺灣法治穩定，人才濟濟，Made in Taiwan (MIT)在國際上之信譽較佳；三是成立一專案組織專門負責協調政府行政當局與各縣市之間之訴求，合理布局相關功能，明確階段性發展目標，有效分配經濟資源，避免造成不必要的內耗與阻礙(觀察，2013)。

具體可行之措施是臺灣的示範區通過與大陸自貿區的「特區對接」合作策略，形成共同的「境內關外」兩岸自由貿易區，為國際顧客提供高附加價值的全面整合方案。從而進一步實現兩岸資源和要素的有效互補，迎接全球化之挑戰，並通過有效合作，在國際競爭中占據有利之地位。舉例而言，大陸擁有豐富的中草藥材(原料)，透過長江內河航運，乘坐押運之保稅船，經由上海港來到臺灣的自由貿易港區進行加工成為科學中藥，再轉運到全世界的科學中藥市場，包括東南亞與歐美，如圖 4-18 所示。



圖 4-18 「特區對接」策略

第四節 兩岸海運直航客運分析

4.4.1 兩岸海空旅客人數資料統計

(1) 兩岸人民交流現況

在 2008 年底兩岸正式三通後，兩岸人民交流受政策影響而有劇烈變化，如表 4-19 所示。各年度大陸地區人民入境人數均較前一年大幅成長，其中大陸地區人民來臺觀光人次每年幾乎都以倍數成長，至 2012 年年旅客數已突破 200 萬人次。

表 4-19 近年來兩岸人民交流統計

年別	臺灣地區赴大陸人次	大陸地區人民來臺入境人次			
		合計	經貿交流	觀光交流	其他交流
2007	4,627,881	320,169	36,301	81,900	201,968
2008	4,385,591	288,511	43,621	90,035	154,855
2009	4,484,100	1,064,999	104,380	601,754	358,760
2010	5,140,600	1,580,099	154,512	1,188,987	236,600
2011	5,262,000	1,727,294	145,597	1,286,574	295,123
2012	5,340,000	2,536,934	139,600	2,001,941	395,393
2013	5,163,000	2,848,604	134,251	2,263,476	450,877

資料來源：行政院大陸委員會 (2014a)。

比較直航前後之大陸人民來臺入境人次，2013 年之入境人次相較於 2008 已成長近十倍，且平均每年之成長率為 177%。而臺灣地區赴大陸之人次雖遠遠高於大陸人民入境人次，但在直航後之平均成長率卻僅有 3.5%，且在 2013 年時還下降了 3.3%。根據表 4-19 整理成以下圖表，如圖 4-19 所示。

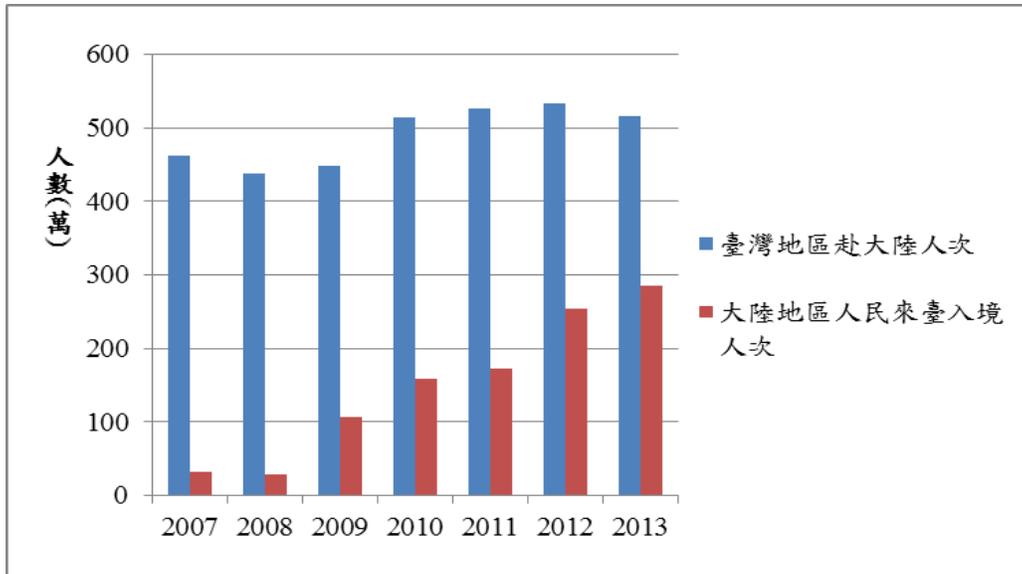


圖 4-19 2007 年至 2013 年兩岸人民交流人次

大陸人民來臺主要依目的的不同可分為經貿交流、觀光交流、專業交流以及定居居留等，而其中又以觀光交流為其主要目的。圖 4-20 及圖 4-21 為表 4-19 中 2009 年以及 2013 年之觀光交流比例，經貿交流及其他交流幾乎皆減少了一半，而觀光交流則成長了將近 23%。

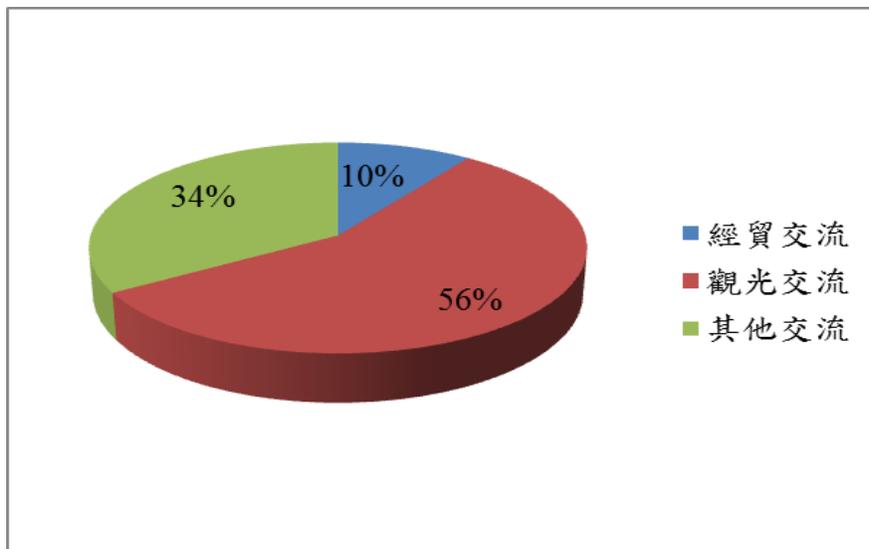


圖 4-20 2009 年大陸地區人民來臺入境人次

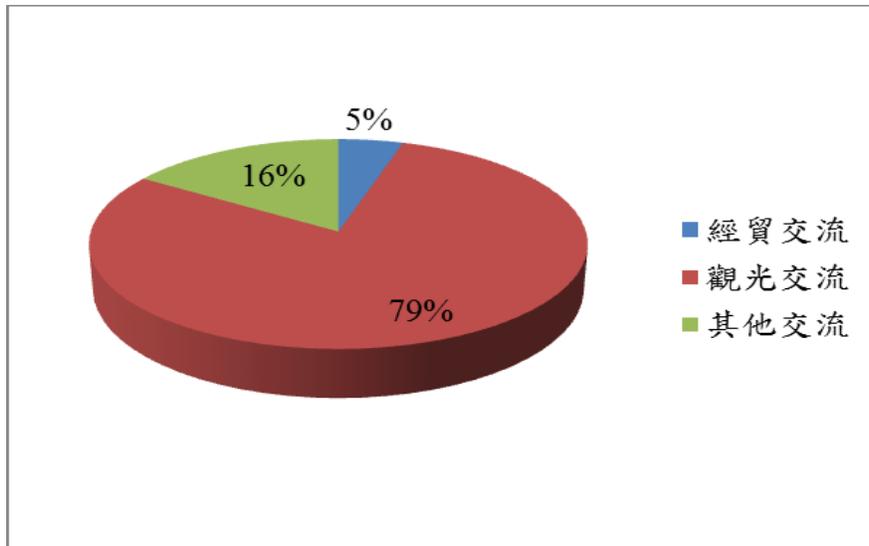


圖 4-21 2013 年大陸地區人民來臺入境人次

根據「行政院大陸委員會兩岸二十一項協議執行成效」(行政院大陸委員會，2014b)在 2014 年 3 月所提出之統計數值，自 2008 年 7 月 18 日起全面開放大陸旅客來臺觀光，迄 2014 年 2 月 28 日止，來臺團體觀光人數共達 679 萬 7,984 人次，每日平均來臺人次逐年成長，從 2009 年至 2013 年平均皆有 34.11% 之成長率，尤以 2009 年至 2010 年之成長率最為明顯，達 92.59%。而自 2011 年 6 月底起開放陸客來臺自由行，2011 年度自由行陸客總計入境 30,281 人次，2012 年計入境 191,148 人次，2013 年入境 522,921 人次，每年皆呈倍數成長，平均每年可達 352%，至 2014 年 2 月底累積總入境人數 912,029 人次，平均每日約 933 名自由行陸客來臺旅遊觀光。如圖 4-22 所示。

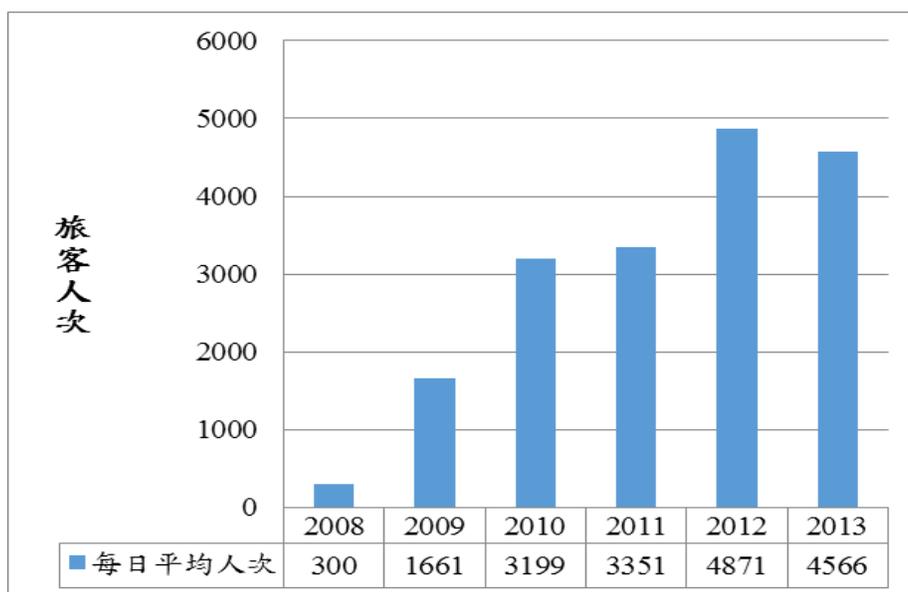


圖 4-22 2008-2012 年每日來臺平均人次

(2)兩岸旅客入境依搭乘交通工具分

根據交通部(2014c)所整理出之數值，臺灣人民往返大陸搭乘飛機或客輪之旅客人數如表 4-20 所示，2008 年底開放兩岸海運直航後，開始有了空運之旅客，而 2007 年的海運旅客人數則為小三通旅客。從表 4-20 可明顯看出，開放直航後，海運旅客人數每年皆呈現穩定成長，在 2008 年時突破 100 萬大關，到了 2013 年已達到 170 萬人次，其中 2009 年之成長率更高達 40%，從 2010 年至 2013 每年平均仍皆有 4%之成長率。

4-20 兩岸旅客出入境依搭乘交通工具分

時間(年)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
空運	-	517,948	2,488,210	4,054,977	4,630,757	5,725,483	5,947,029
海運	778,665	1,046,003	1,465,675	1,530,758	1,620,379	1,670,935	1,715,792
合計	778,665	1,563,951	3,953,885	5,585,735	6,251,136	7,396,418	7,662,821

資料來源：交通部(2014c)，本研究自行整理。

將表 4-20 整理成如下圖 4-23，在 2008 年底剛開放兩岸海運直航時，海運雖然因為擁有大量小三通之旅客，而在旅客人數上佔有較高之比例，但以目前的營運現況而言，兩岸海運直航客輪所發揮之兩岸旅客輸運功能十分有限。不過近幾年兩岸海上旅客運輸船隊經營之發展，如中遠之星、海峽號以及麗娜輪等，將可大幅度提升兩岸海上旅客運輸之運量。

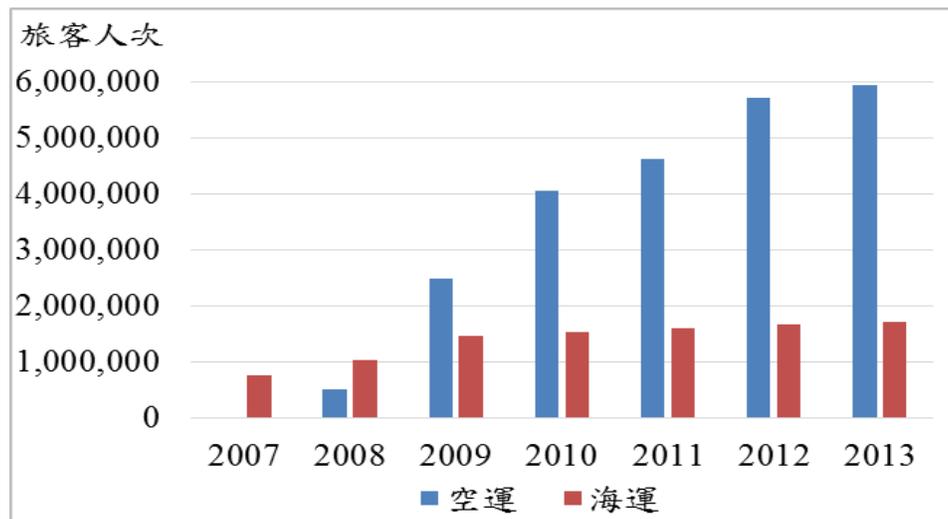


圖 4-23 各旅運旅客人次

而高速船如海峽號，船上均規劃坐椅，因此其營運模式與中遠之星有明顯之區隔，且其旅客市場是屬於收費較低之市場，所以吸引到許多大陸地區的人民從航空客運市場轉而選擇郵輪市場。在海峽號的市場結構分析當中，大陸人民就占了約7成左右。「海峽號」繼開通客運、貨運業務後，在2014年4月11日，首次實現車輛滾裝運輸，臺灣地區車輛首次可直接換牌入閩。

4.4.2 海運直航旅客概況

2008年底兩岸正式直航後，初期由於兩岸間航空班次、開放直航機場有限、航空票價較高及直航後兩岸經貿交流更趨頻繁之因素，小三通以密集的航線及優惠的票價在2009年持續成長，隨後在2010年及2011年空運航班兩度大幅開放的情形以及直航票價與小三通差異漸小，除了金門小三通因為航線密集、服務水準較佳，仍維持成長外，馬祖與澎湖小三通的客運量自2010年起均呈現大幅衰退。

兩岸海運直航後之國際及國內商港旅客人數統計如表4-21所示。國內商港包含澎湖、馬祖、金門等港口，旅客數全為小三通，而國際商港則包含了基隆、高雄、花蓮、臺中、蘇澳、安平以及臺北港，推估旅客數為兩岸間渡輪、快速船和郵輪包船之旅客數。於2008年底開放直航以來，小三通旅客人數仍持續穩定成長，而在國際商港旅客數量部分有顯著之成長，主要由於兩岸間直航固定航線已有「中遠之星」及「海峽號」申請營運，載客數持續有著大幅成長，另外在非固定航線部分也有國際郵輪以包船方式搭載旅客往來海峽兩岸，使得我國國際商港的客運量有大幅增加。

表 4-21 海運直航旅客人次

年度	總計			國內商港			國際商港		
	入境	出境	合計	入境	出境	合計	入境	出境	合計
2007	386,763	391,902	778,665	386,763	391,902	778,665	0	0	0
2008	518,385	527,618	1,046,003	518,385	527,618	1,046,003	0	0	0
2009	732,447	733,228	1,465,675	688,659	692,068	1,380,727	43,788	41,160	84,948
2010	765,532	765,226	1,530,758	720,507	723,209	1,443,716	45,025	42,017	87,042
2011	809,301	811,078	1,620,379	755,557	760,439	1,515,996	53,744	50,639	104,383
2012	833,578	837,357	1,670,935	739,445	755,668	1,495,113	94,133	81,689	175,822
2013	855,397	860,395	1,715,792	689,665	704,877	1,394,542	165,732	155,518	321,250

資料來源：交通部(2014c)，本研究自行整理。

(1)兩岸海運直航國際商港旅客人次

自 2008 年開放兩岸海運直航後，由圖 4-24 可明顯看出國際商港之總旅客出入境人數有明顯成長，分別統計各港口總旅客人數及兩岸旅客人數後可發現，主要成長原因為兩岸旅客自開放直航後之大幅度上升，其所佔總旅客之比例有越來越多之現象，2012 年時已達到 25%，在 2013 年時更提升到 32%。

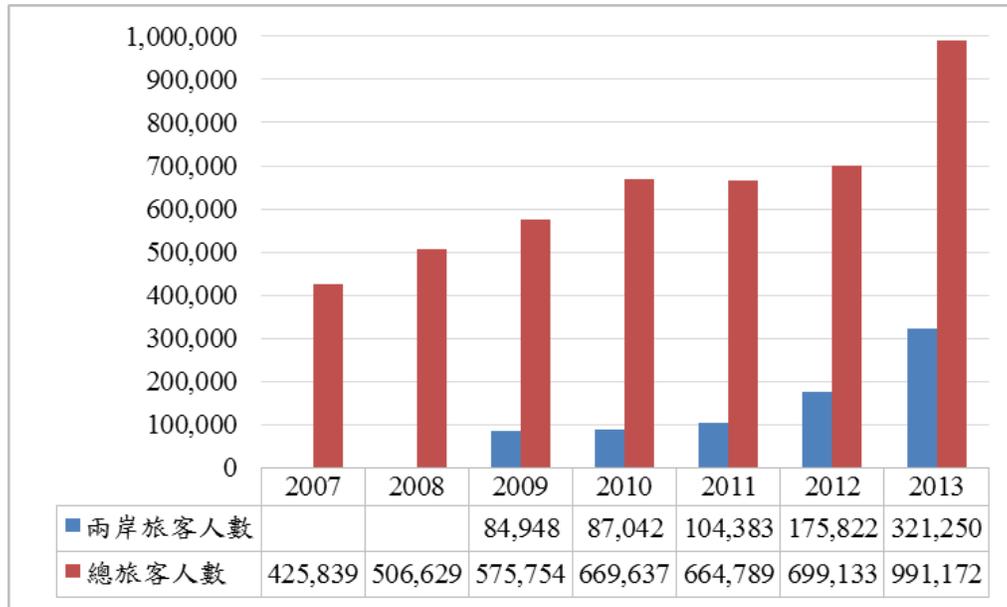


圖 4-24 2009-2013 年國際商港旅客及兩岸旅客出入境人次

將各國際商港港口之總旅客出入境人次分別探討如圖 4-25 所示，基隆港以及臺中港之旅客人數皆大幅之上升，但因高雄港自 2013 年 10 月才首次開闢國際定期航班，目前多為國內航線，故開放兩岸海運直航後對高雄港目前之旅客人數較無影響。

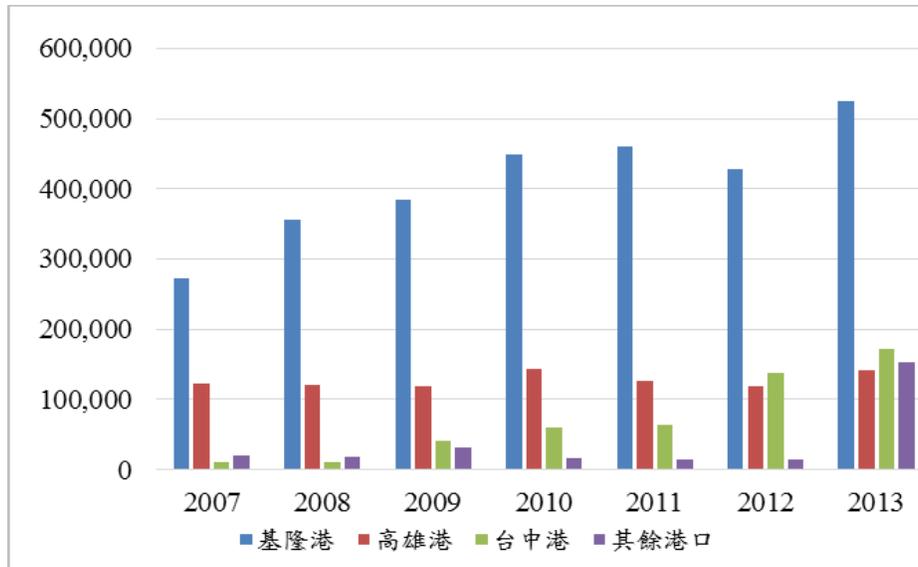


圖 4-25 2004-2013 年各國際商港旅客出入境人次

1. 中遠之星統計分析

兩岸間正式直航客運航線始於 2009 年 9 月 6 日，由中遠之星所開闢之廈門—臺中航線，同年 9 月 10 日又開闢了廈門—基隆航線，自營運以來之旅客人數如表 4-22。初期採固定包船方式申請廈門—臺中 5 航次、廈門—基隆 4 航次共 9 航次，以海運方式抵臺後展開約 1 週的陸上旅遊行程，後因部分航次無人搭乘而取消，原 9 航次包船有 4 航次取消。中遠之星於 2009 年 11 月取得兩岸客運固定航線執照，並於同年 11 月 24 日正式首航臺中港，2010 年 5 月首航高雄，但因營運狀況欠佳，即取消高雄航線。2010 年 7 月起開闢基隆—臺洲航線，並進行票價調降等商業促銷行為，營運狀況略有好轉。中遠之星採夜航模式，船上艙間均規劃臥鋪，服務型態類似郵輪。而後又於 2013 年 10 月 1 日恢復了廈門—高雄定期航班營運航線，固定於每周二停靠於高雄港，因高雄港與廈門港距離僅 165 浬，航程不到 10 小時。中遠之星目前主要服務對象為團體旅客、散客為輔，針對中、低端客群，帶給兩岸人民多種便利的交通以及更多的旅遊選擇，並期望能促進海峽兩岸間的經貿與文化等各種交流；並承擔起除空中直航「小三通」以外的兩岸間主要海上運輸通路，帶動兩岸觀光人潮，創造更多商機。

表 4-22 中遠之星客運量統計

航線	2009 年(9~12 月)	2010 年	2011 年	2012 年
臺灣—廈門	2,099	24,828	47,576	33,601
臺灣—臺州	-	24,521	32,064	30,758
合計	2,099	49,349	79,640	64,359

資料來源：本研究自行整理。

圖 4-26 比較臺灣—廈門與臺灣—臺州航線，因 2009 年只航行 3 個月故不列入做分析，在 2010 年時，兩條航線之客運量人數相差不大，2011 年時皆呈現成長狀態，且臺灣—廈門航線成長了近一倍。但 2012 年時卻皆呈現下滑之狀態，尤以臺灣—廈門航線最為明顯，其中主要原因為 2012 年 1 月~3 月時，中遠之星年檢修船，故造成人數銳減。

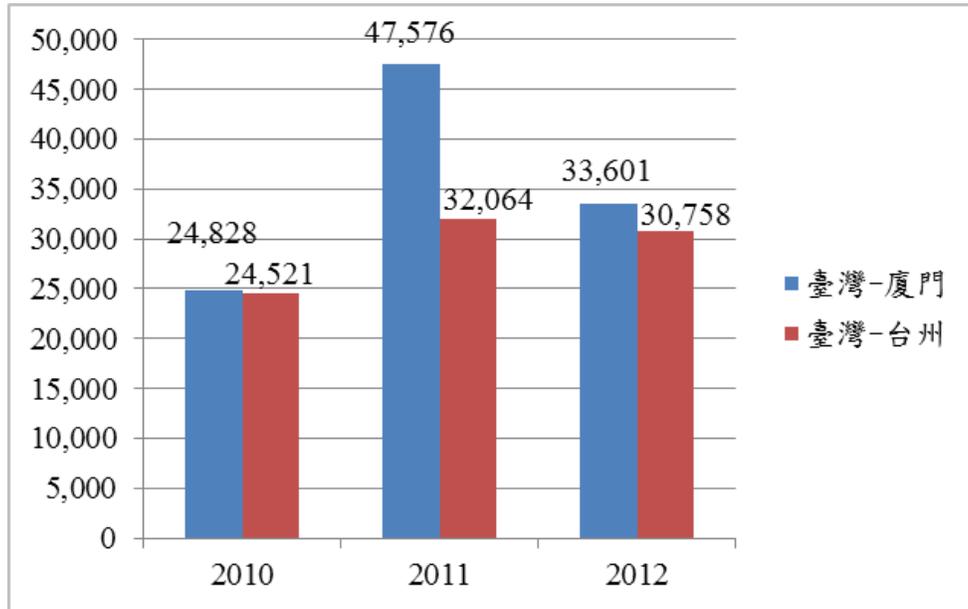


圖 4-26 臺灣—廈門與臺灣—臺州航線整理

2. 海峽號統計分析

海峽號為高速 RORO 船，高速船為兩岸海上客運之新興模式，最高船速可達 40 節，船上均規劃座椅，在營運模式與中遠之星有明顯之區隔。海峽號於 2011 年 11 月 30 日首航平潭—臺中港，並於 2012 年 3 月開始以固定航班於每周二、四、六當天往返平潭—臺中港，採朝(平潭)發夕(臺中)歸之模式營運。平潭—臺中間距離約 88 海浬，航行時間約 2.5 小時。海峽號於 2011 年首航臺中後截至 2012 年九月，共運送旅客人數達 19 萬人次，貨運約 3,000 噸。

2013 年 10 月 9 日，海峽號從平潭首航臺北，正式開通平潭—臺北航線，於每周三、六當天各往返一航次，業者估計臺北航線每年旅客數量可達 8-9 萬人次，平潭—臺北間距離約 92 海浬，航行時間約 2.5 小時。而海峽號從開航至今已突破一萬人次，臺北港往大陸達 5,367 人次，大陸返回臺北港則有 4,919 人次。自兩岸有 RORO 船以來，海峽號一年的營運量平均大概會落在 40 萬人次。圖 4-27 為結合中遠之星與海峽號之兩岸航線比較。

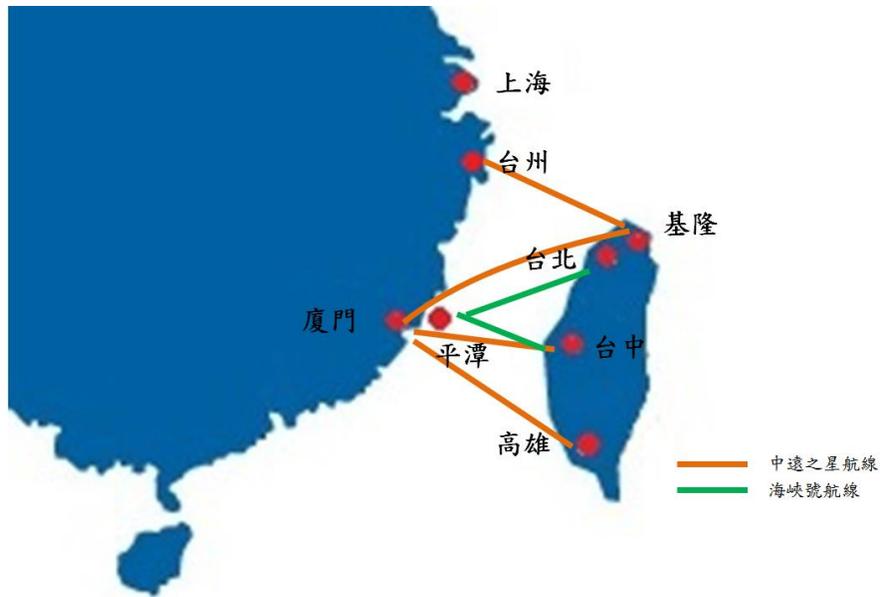


圖 4-27 中遠之星與海峽號航線

在 2014 年 5 月 27 日，華岡集團宣布旗下首艘臺灣籍高速客輪「麗娜輪」正式加入兩岸航線，直航臺北—福建平潭航線。「麗娜輪」是首艘航行兩岸定期航線的國籍輪，也是目前世界上最大最快的高速渡輪。開航後可望填補兩岸空運交通的不足，陸客團或自由行旅客可透過臺北—平潭航線來臺，吸引更多觀光客，讓臺灣有機會成為國際航線中轉站。

3. 國際郵輪統計分析

有關國際郵輪經營兩岸議題，在經過兩岸小兩會多次協商，雙方於 2014 年 4 月同意積極促進兩岸郵輪運輸發展，積極培育和發展兩岸資本之郵輪公司。同意兩岸資本並在兩岸登記之企業，經批准可包租外籍郵輪進行兩岸間運送，以多航次審批方式試行。並同意經批准的外籍郵輪在國際航線上直接掛靠兩岸港口，但不得作為兩岸間旅客運輸。

表 4-23 為 2007~2013 國際航線之郵輪旅客人數，郵輪旅客可分為定期輪及不定期輪，臺灣郵輪旅次正逐年成長，平均每年皆以 28.63% 之比例上升，而兩岸海運直航旅客人次平均每年更以 43.39% 之比例上升，且每年之成長比例呈現逐年增加之趨勢。若比較兩岸海運直航與國際航線郵輪之旅客人次，可發現兩岸海運直航所佔之比例越來越高，從一開始的 25.4% 到 2013 年的 46.3%，成長了近兩倍。

表 4-23 國際航線郵輪旅客人數

時間 (年)	國際航線			兩岸海運直航	總計
	定期輪	不定期輪	合計		
2007	145,190	35,653	180,843	-	180,843
2008	208,415	61,487	269,902	-	269,902
2009	178,208	71,200	249,408	84,948	334,356
2010	206,917	136,936	343,853	87,042	430,895
2011	241,835	104,701	346,536	104,383	450,919
2012	222,092	101,159	323,251	175,822	499,073
2013	250,030	121,777	371,807	321,250	693,057

資料來源：交通部(2014c)，本研究自行整理。

目前第一艘非兩岸包船卻能直航於兩岸的外籍郵輪已於 2014 年 2 月 20 日首次航行於基隆港，拔得頭籌之外籍郵輪為精鑽郵輪(Azamara Club Cruises)旗下的旅程號(Journey)。旅程號於該月 17 日搭載歐美旅客自香港出發，途經廈門後直航基隆，緊接往石垣島、那霸、東京、大阪，最後於上海結束航程。精鑽郵輪為世界第二大郵輪集團皇家加勒比郵輪旗下之品牌，旅程號總噸位為 30,277，船舶總長度 181 公尺，吃水 6.5 公尺，可搭載 588 名旅客，雖然僅三萬噸，但平均每位旅客可享受之空間及服務人員數都較一般大型郵輪高。據了解，旅程號為今年以來靠港於基隆港的第三艘國際郵輪，前兩艘分別是德國輪與航行者號。臺灣郵輪業界所期盼的開放政策終於獲得落實。

(2)兩岸海運直航國內商港旅客人數

據福建省交通運輸廳(2013)指出，自 2001 年「小三通」客運航線開通後至 2013 年 11 月，福建對臺灣的海上直航共有 11.1 萬航次，客運量達到 1,093.5 萬人次。其中，對臺灣載客量約為 33.5 萬人次，而「小三通」載客量則達到 1,060 萬人次。

福建目前擁有三條直航臺灣本島的海上客滾班輪航線，分別是廈門至臺中、廈門至基隆的每週定期班輪航線，2011 年 11 月開通的平潭至臺中的客滾輪快捷航線。以及福州馬尾客運碼頭、廈門東渡廈金客運碼頭、廈門五通海空聯運碼頭、莆田湄洲島對臺客運碼頭、泉州石井客運碼頭 5 個「小三通」客運碼頭，開闢了福州馬尾—馬祖、廈門東渡—金門、廈門五通—金門、泉州石井—金門四條定期「小三通」客運航線。表 4-24 為近幾年小三通之旅客人數統計。

表 4-24 小三通旅客人數統計

時間(年)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
總計	778,665	1,046,003	1,380,727	1,443,716	1,515,996	1,495,113	1,394,542
進港	386,763	518,385	688,659	720,507	755,557	739,445	689,665
出港	391,902	527,618	692,068	723,209	760,439	755,668	704,877

(3)兩岸海運直航效益分析

兩岸航線部分，兩岸資本並在兩岸登記之企業，現經批准，可包租外籍郵輪進行兩岸間運送，以多航次審批方式試行。此外，經批准的外籍郵輪在國際航線上，可以直接掛靠兩岸港口，但不得作為兩岸間旅客運輸。自兩岸海運直航以來，兩岸之間之往來人次逐年上升，在 2014 年時已達到 170 萬旅次，相較於尚未開放直航前的 77 萬旅次，已有超過兩倍之成長。

交通部表示，這些安排，將能滿足國際郵輪業者安排航班、行銷需求，除可增加至兩岸觀光旅遊旅客數，並能促進周邊相關產業發展利益，對觀光產業具有實質效益。為發展基隆港、高雄港，成為亞洲郵輪母港，交通部也積極推動客運專區計畫與建設國際級客運中心，打造國際級之客運專區，不但能大幅提升旅運服務品質外，更能促進整體觀光產業發展。

郵輪所帶來的旅客皆是高消費族群，根據「行政院大陸委員會兩岸二十一項協議執行成效」(行政院大陸委員會，2014b)所提出之數據顯示自 2008 年 7 月至 2014 年 2 月底為止，以大陸觀光團體旅客人數、在臺每人每日消費金額、平均停留夜數及當年匯率乘計估算每年加總，來臺觀光團體陸客帶來新臺幣 3,436 億元(113 億 5,000 萬美元)之外匯收入。自 2011 年 6 月底起開放陸客來臺自由行，2011 年度自由行陸客總計入境 30,281 人次，2012 年計入境 191,148 人次，2013 年入境 522,921 人次，至 2014 年 2 月底累積總入境人數 912,029 人次，平均每日約 933 名自由行陸客來臺旅遊觀光。

若以全球整體的國際旅客來說，在觀光人次上 1976 年臺灣迎來第 100 萬國際旅客，1989 年產生了第 200 萬國際旅客，而在 2005 年達到了 300 萬旅客，中間相差了 16 年才增加了 100 萬，但在 2009 年也就是 4 年後就達到了 400 萬旅客，可見兩岸海運直航對於往返兩岸之旅客之影響，在 2013 年已產生第 800 萬的國際觀光旅客。郵輪經濟的發展對擁有港口的城市及地區提高創新能力，擴大市場消費，增加就業機會，展示都市國際形象等各方面都具有重要影響力。近十年來觀光收益至 2012 年為止已為臺灣帶來超過 3,485 億之觀光外匯收入。

全球郵輪旅遊市場發展重心逐漸轉往亞洲，郵輪業者因亞洲地區消費能力之成長以及兩岸開放直航，已有多家郵輪公司擬開闢兩岸海運直航航線，期望未來能

為臺灣港口帶來更多優勢，使之成為國際郵輪母港。交通部表示，這些安排，將能滿足國際郵輪業者安排航班、行銷需求，除可增加至兩岸觀光旅遊旅客數，並能促進周邊相關產業發展利益，對觀光產業具有實質效益。為發展基隆港、高雄港，成為亞洲郵輪母港，交通部也積極推動客運專區計畫與建設國際級客運中心，打造國際級之客運專區，不但能大幅提升旅運服務品質外，更能促進整體觀光產業發展。

自 2012 年起，為加速鼓勵郵輪公司亞洲航線增加停靠臺灣，觀光局更進一步實施「推動國外郵輪來臺獎助要點」，以實質獎勵措施，吸引國際郵輪來臺靠泊。繼 2013 年 6 月 5 日與香港旅遊發展局成功帶動海洋水手號於 10~11 月搭載超過 6,000 名旅客來臺後，在 2014 年 2 月 26 日更簽署「亞洲郵輪專案」(Asia Cruise Fund)，此舉寫下了郵輪旅遊業之新里程碑，也讓國際郵輪業者更具信心，並帶動整體亞洲郵輪市場蓬勃發展。

第五節 兩岸航政監理制度

4.5.1 兩岸航政監理制度之比較

(1) 兩岸航政監理主管機關

從前述文獻回顧對於兩岸航政機關之分析，可以得知臺灣負責兩岸航政監理機關主要為航港局，而大陸負責兩岸航政監理機關則有交通運輸部之水運局、海事局兩機關及地方港航與海事單位，然而大陸廣土眾民，各沿海省市之地方港航或海事單位卻未必與中央水運與海事二局持相同立場與見地。本研究歷經訪談兩岸部分航港單位官員，以及舉辦專家演講與座談會之後，發現下面幾點現象。

1. 我國航港局具航政監理「雙位一體」特質

我國航港局除了擔任海運航業、船舶、船員、海事、商港等航港相關事務主管機關，下設企劃組、航務組、船舶組、港務組、船員組、航安組、秘書室、人事室、政風室、主計室、資訊室及北部航務中心、中部航務中心、南部航務中心、東部航務中心四個派出單位。依照「臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法」第十四條規定：「本辦法有關許可管理事項，交通部得委任航港局辦理。」更肩負起兩岸海運直航之航政監理重責，事權可謂集中，其中尤以企劃組、航務組、船舶組、船員組與各航務中心，攸關兩岸航政監理業務之處理。大陸的水運局依其組織職權與「臺灣海峽兩岸直航船舶監督管理暫行辦法」之規定，對於兩岸海運直航系主要負責直航船舶申請與審批事項，以核發「臺灣海峽兩岸間水陸運輸許可證」、

「臺灣海峽兩岸間船舶營運證」；海事局除負責船舶檢驗管理以及發證工作、審定船舶檢驗機構、船員之適任資格培訓、考試、發證管理等事項之外，依「臺灣海峽兩岸直航船舶監督管理暫行辦法」之規定，兼負起直航船舶監督檢查、直航船舶證書和文書之審核、大陸登記直航船舶的技術條件覆核、直航船舶進出港查驗手續、依法實施監督檢查、安全檢查等任務。

對照航港局企劃組、航務組、船舶組、船員組與各航務中心之掌理事項，以及大陸兩大機關之職權功能，航港局擔任兩岸航政監理任務之角色而言，著實「以一應二」，可謂「雙位一體」，職責相當重要，如表 4-25 所示。

表 4-25 航港局組別職掌與大陸對應機關之比較

單位	掌理事項	大陸機關
企劃組	<p>一、國際組織事務之參與及研析。</p> <p>二、海運相關法規制(訂)定、修正或廢止之研議及擬定。</p> <p>三、海運、港口、物流與商港自由貿易港區發展策略之規劃及研析。</p> <p>四、國際公約之蒐集、研析、編冊、管理及國內法化作業。</p> <p>五、海運國際合作事務之研析及我國海運業者參與國家合作事務之輔導。</p> <p>六、航港政策之研析與擬議。</p> <p>七、海運貿易協議及談判之研析擬議。</p> <p>八、派員駐境外辦事之作業及管理。</p> <p>九、法令之研究、整理、編纂及諮詢。</p> <p>十、航港資訊系統管理及發展。</p> <p>十一、其他有關企劃事項。</p>	<p>交通運輸部 法制司 海事局 水運局</p>
航務組	<p>一、航業、海商相關法規制(訂)定、修正或廢止之研議及擬定。</p> <p>二、水運航線之規劃、船舶之調配及航線證書之核發。</p> <p>三、航業設立登記、變更登記及註銷登記、費率之備查。</p> <p>四、船舶運送業聯營組織及業務之監理督導。</p> <p>五、臺灣地區與香港、澳門及大陸地區航運業務之處理。</p> <p>六、違犯航業法規規定及消費者保護案件之處理。</p> <p>七、外國船舶運送業在臺分支機構之設立登記、變更登記、註銷登記及監督管理。</p> <p>八、績優航商表揚之審核。</p> <p>九、航運條約或協定之處理。</p> <p>十、其他有關航務事務之處理</p>	<p>水運局 海事局</p>

表 4-25 航港局組別職掌與大陸對應機關之比較(續 1)

單位	掌理事項	大陸機關
船舶組	<p>一、船舶相關法規制(訂)定、修正或廢止之研議及擬訂，船舶國際公約之認可及施行之擬議審核。</p> <p>二、船舶之建(購)造、改造、修理、抵押、出售及拆解等事項之核議。</p> <p>三、船舶(含小船)檢查、丈量、載重線或吃水尺度勘劃事項之業務督導。</p> <p>四、船舶登記及小船註冊業務之督導。</p> <p>五、船舶安全管理與查核、保全事項及保全等級之發布。</p> <p>六、驗船機構之監督與管理及驗船師執業證書之核發、換發、補發。</p> <p>七、船舶技術人員訓練、船舶技術規範、檢查技術標準之研訂及核議。</p> <p>八、非中華民國國籍船舶申請進入非國際港灣口岸之特許。</p> <p>九、水運動員準備相關事項之擬訂及執行。</p> <p>十、其他有關船舶事務之處理。</p>	海事局
船員組	<p>一、船員發展、培訓計畫之研議與相關國際公約認可之研擬及資料蒐集。</p> <p>二、船員相關法規制(訂)定、修正或廢止之研議及擬訂。</p> <p>三、船員規劃及研考業務之處理。</p> <p>四、船員訓練設備購置補充之審議。</p> <p>五、船員訓練機構、動力小船駕駛、遊艇駕駛及其訓練機構之管理。</p> <p>六、船員各項訓練、適任性評估與航海人員測驗及發證之管理。</p> <p>七、船員訓練計畫書核可之研擬。</p> <p>八、水運動員之船員管理。</p> <p>九、船員證件、最低安全配額、船員勞動條件及檢查之管理。</p> <p>十、其他有關船員、動力小船與遊艇駕駛等事務之處理及督導。</p>	海事局

表 4-25 航港局組別職掌與大陸對應機關之比較(續 2)

單位	掌理事項	大陸機關
航務中心	一、航業監理業務之執行。 二、船員服務手冊、適任證書之核發、換發、補發作業及船員監理業務之執行。 三、船舶檢查、丈量、註冊、登記、載重線勘劃業務之執行。 四、海事案件之調查處理、打撈業務及海難救護業務之管理。 五、引水業務及引水人管理。 六、航路標誌管理及維護之執行。 七、商港公有公共基礎設施之維護及管理。 八、自由貿易港區管理機關應辦理事項之執行。 九、港區污染防治之管理。 十、其他有關航政及港政事務之執行。	海事局

2. 大陸中央與地方航政機關呈現「多頭馬車」、「分權自治」現象

依據本研究團隊於上海與浙江考察並進行座談，接觸上海海事大學學者、上海寶山郵輪、上海國際客運中心之業界、浙江海洋學院經濟管理學院之教師、舟山海事單位、海關人員與航運業者等人士，發現大陸航政機關呈現「多頭馬車」、「分權自治」之特殊現象。交通運輸部之海事局、水運局與地方海事局、省水運局與港航局、市政府之交通運輸與港口管理局等機關之間呈現「非一條鞭」之上下繫屬關係，以及中央上令下達不了地方之現況。

申言之，交通運輸部海事局有 14 個直屬海事局(如圖 2-2 直屬海事機構，如上海海事局)，直屬交通運輸部海事局管轄，與地方行政主管部門相互獨立。地方海事機構為各省份交通運輸廳下設機構—某省地方海事局(如圖 2-2 地方海事機構，如上海市地方海事局)，其人事行政等管理權受地方政府管轄。大陸各地方之航政機關係當地政府之直屬機構，鑒於多元分工，亦有多元部門分別掌理航運或港務等行政事務。以上海市之航政機關為例，除中央直屬之上海海事局之外，上海市航政主管機關為上海市交通委員會，其又稱上海市交通運輸與港口管理局，其直屬機構中負責航政的有上海市交通運輸和港口管理局指揮中心(上海市交通港航資訊中心)、上海市航務管理處、上海港碼頭管理中心、上海港港政管理中心，上海市航道管理中心等，而其中之上海市航務管理處是上海地方航務專管機構，兼掛「上海市地方海事局」和「上海市船舶檢驗處」兩塊牌子，同時行使上海市地方海事和船舶檢驗的行政執法職能。主要承擔上海市地方海事、水路運輸、內河港口、內河航道、船員證件、船舶檢驗等行政執法和管理職能，依法維護水上交通安全和水運市

場秩序⁶；交通運輸部水運局為交通運輸部內部司局之一，位於北京市。其與地方省級水運局為業務指導與被指導關係，但無人事管轄權。地方之省級水運局多以「省港航管理局」或「省港航局」稱之，例如舟山港航局是舟山市政府的市直部門之一，與浙江省港航管理局和交通部航政管理部門都是業務方面的指導與被指導關係，沒有行政隸屬關係。舟山港航局與舟山海洋與漁業局為相互獨立行政單位⁷。

此外，大陸沿海地方呈現「港口競爭白熱化」之激烈情勢，彼此的地方海事與港航單位各為其主(地方政府)，各有其職權，地方政府成為海事與港航單位的直接領導，而非中央交通運輸部之海事局和水運局，因此中央上令非能下達約束，呈現地方分權自治之特殊現象。

(2)兩岸航政監理相關法規依據

2008年11月6日兩岸簽訂「海峽兩岸海運協議」，2008年12月12日臺灣頒布「臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法」作為兩岸海運直航法令依據，至今五年多來可謂唯一之依據法規。大陸在「海峽兩岸海運協議」公布之後至今積極頒布許多法令，例如與直航整體相關之「關於臺灣海峽兩岸間海上直航實施事項公告(20081212)」、「臺灣海峽兩岸直航船舶監督管理暫行辦法(20081212)」、「關於促進兩岸海上直航政策措施的公告(20090619)」、「關於公布進一步促進海峽兩岸海上直航政策措施的公告(20091229)」、「關於海峽兩岸海上直航政策措施的公告(20110706)」、「交通運輸部關於海峽兩岸海上直航發展政策措施的公告(20121011)」、「交通運輸部關於臺灣海峽兩岸間集裝箱班輪運價備案實施的公告(20121224)」、「關於建立海峽兩岸重點航運企業聯繫制度的通知(20130315)」、「交通運輸部辦公廳關於實施兩岸海上直航運量統計報表制度的通知(20130315)」、「交通運輸部關於進一步促進臺灣海峽兩岸海上直航發展政策措施的公告(20130710)」、「中國(上海)自由貿易試驗區總體方案(20130918)」等。為求一覽兩岸海運直航前後相關法令制定情形，本研究以2008年11月海運協議時間作為比較兩岸海運直航前後法令增定之時間軸，如表4-26所示。

兩岸海運直航之航政監理相關法令依據除了顯現數量上的明顯差異之外，大陸經常單方面頒布「公告」、「通知」等行政命令作為兩岸海運直航規範，殊值省思。

⁶ 上海航務：<http://www.smmsa.gov.cn/hsj/>。

⁷ 舟山港航：<http://port.zhoushan.gov.cn/index.html>；

浙江港航：<http://zjgh.zjt.gov.cn/col/col6744/index.html>。

表 4-26 直航前後航政監理相關法令依據

	臺灣地區	大陸地區
2008 海峽兩岸海運直航協商		
直 航 前	臺灣地區與大陸地區人民關係條例 (19920731) 臺灣地區與大陸地區人民關係條例施行細則 (19920916) 境外航運中心設置作業辦法 (19950525) 境外航運中心關務作業要點 (19950525)	中華人民共和國水路運輸管理條例 (19871001) 中華人民共和國海商法 (19930701) 水運客貨運附加費徵收辦法 (19930701) 航行國際航線船舶代理費收專案和標準 (19940423) 中華人民共和國水路運輸服務業管理規定 (19960818) 臺灣海峽兩岸間航運管理辦法 (19960820) 中華人民共和國水路運輸服務業管理規定(19961001) 高速客船安全管理規則 (19970601) 外商獨資船務公司審批管理暫行辦法 (20000128) 中華人民共和國國際海運條例 (20020101) 中華人民共和國國際海運條例實施細則(20030120) 外商投資國際海運業管理規定 (20040601) 中華人民共和國高速客船安全管理規則 (20060601) 中華人民共和國水路運輸服務業管理規定(修正) (20090420)
2008 海峽兩岸海運直航協商		

表 4-26 直航前後航政監理相關法令依據(續 1)

	臺灣地區	大陸地區
2008 海峽兩岸海運直航協商		
直 航 後	海峽兩岸海運協議 (20081106) 臺灣地區與大陸地區人民關係條例 (19920731) 臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法(20081212)	海峽兩岸海運協議 (20081106) 關於臺灣海峽兩岸間海上直航實施事項的公告 (20081212) 臺灣海峽兩岸直航船舶監督管理暫行辦法 (20081212) 關於促進兩岸海上直航政策措施的公告(20090619) 關於公布進一步促進海峽兩岸海上直航政策措施的公告 (20091229) 關於海峽兩岸海上直航政策措施的公告 (20110706) 交通運輸部關於海峽兩岸海上直航發展政策措施的公告 (20121011) 交通運輸部關於臺灣海峽兩岸間集裝箱班輪運價備案實施的公告 (20121224) 關於建立海峽兩岸重點航運企業聯繫制度的通知 (20130315) 交通運輸部辦公廳關於實施兩岸海上直航運量統計報表制度的通知(20130315) 交通運輸部關於進一步促進臺灣海峽兩岸海上直航發展政策措施的公告(20130710) 中國(上海)自由貿易試驗區總體方案(20130918)

4.5.2 兩岸航政監理制度之歷次協商成果

2008 年兩岸展開海運直航之後，臺灣交通部及大陸交通運輸部為直航問題至今已進行 12 次協商會談，亦陸續訂定「臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法」及「關於臺灣海峽兩岸間海上直航實施事項的公告」、「臺灣海峽兩岸直航船舶監督管理暫行辦法」、「關於促進兩岸海上直航政策措施的公告」、「關於公布進一步促進海峽兩岸海上直航政策措施的公告」等規定，可謂不無成果。關於兩岸航政監理制度此一部份於 12 次協商中，不可謂無功，資將已獲具體共識之議題析述如下。

(1)關於「兩岸互設驗船機構」

建立兩岸互設驗船機構可謂已經凝聚雙峰共識。中國驗船中心(CR)除與大陸中國船級社(CCS)早已簽訂雙方互惠，相互委驗之技術合作合約之外，2013 年更前

往大陸拜會相關機構與會談，各自提案互設驗船機構(表 4-27)。將此一重大成果之歷程簡述於下：

1. 2009年3月首度廈門協商，達成第五項共識：「互免稅收、互設機構—陸方通報已落實〈協議〉第六條「稅收戶免」、第九條「互設機構」的具體落實辦法。我方表示會盡快協調相關部會落實〈協議〉第六條、第九條確定的事項」。
2. 2009年4月於香港進行海運協商時，達成第五點共識：「互設機構—雙方支持兩岸驗船機構開展合作交流，積極促成在對方設立辦事處。雙方同意，在未設立辦事處之同意下，為驗船人員來往兩岸開展業務提供便利，及實執行檢驗和處理緊急事務」。
3. 2009年6月19日中共交通運輸部公布「關於促進兩岸海上直航政策措施的公告」中強調對於老舊船舶之檢查、支持驗船機構交流合作以及時執行核對總和處理緊急事務、儘快協商編制兩岸海運直航船舶共同技術標準和監管辦法。
4. 2009年8月於金門進行第3次協商，達成八項共識中之第七項：「互設機構—內容同前次，文字稍作修正」。
5. 2009年11月於香港進行第4次協商，達成第七項共識：「互設機構—內容同前次會議共識」。
6. 2009年12月29日公布「關於公布進一步促進海峽兩岸海上直航政策措施的公告」，強調從事兩岸間海上客運的船舶應經驗船機構檢驗，符合有關公約的技術標準，持有兩岸相互認可的有效證書；客船經營公司應建立安全管理體系，並依法辦理船東責任和旅客意外傷害有關保險。
7. 2013年1月新竹協商達成第六項共識「互設機構議題—雙方同意驗船機構可在對方設立經營檢驗機構或辦事處，並由中國驗船中心與中國船級社就申請程序與應備文件、審核方式及管理提出方案，向雙方有關主管部門提出草案，下次會議時進行溝通協調」。
8. 2013年5月北京協商達成第二項共識：「互設機構—給兩岸船東提供技術檢驗服務，雙方同意互設船舶檢驗機構或辦事處，開展船舶營運檢驗和建造檢驗」。

因此，2013年11月中國驗船中心與中國船級社已經各自提出設立機構之提案，兩岸互設驗船機構已指日可待。

表 4-27 兩岸互設驗船機構之提案

項目	CR 在大陸設立機構之提案	CCS 在臺灣設立機構之提案
設立型態	公司	公司
設立要求	大陸主管部門可根據 CR 在大陸之業務範圍及工作量制定相適應之相關要求。如： 1. 資本額：無特殊要求 2. 人員資格：由 CR 提送人員資歷 3. 人員名單提送：原限制固定人員至少 6 人，考量業務量後可調整為經理、秘書兼會計各 1 人，再加上隨時依任務赴驗之驗船師名單約 20 人，CR 得視情況自該名單中機動調派赴驗。	臺灣主管部門可根據 CCS 在臺灣之業務範圍及工作量制定相適應之相關要求。如： 1. 資本額：無特殊要求 2. 人員資格 3. 人員名單提送
執行業務	1. 營運船之檢驗與發證。 2. 經批准在大陸從事建造檢驗的外國檢驗機構船級的營運船轉級檢驗及發證。 3. 新造船建造檢驗與發證採取與 CCS 合作方式進行。 4. 船用產品檢驗與發證，其中救生筏檢修可在大陸海事主管部門認可的救生筏檢修機構中選擇。	1. 營運船之檢驗與發證。 2. 國際船級協會聯合會(IACS)船級的營運船轉級檢驗及發證。 3. 新造船建造檢驗與發證採取與 CR 合作方式進行。 4. 船用產品檢驗與發證，其中救生筏檢修可在臺灣海事主管部門認可的救生筏檢修機構中選擇。
設立數量地點	先於廣東省廣州市設立一公司，後續得視需求依規定申請增設分公司。	先於臺北市設立一公司，後續得視需求依規定申請增設分公司。
設立名稱	因大陸政策，須另外命名	依對等原則以中國船級社以外之名稱註冊
監督管理	由大陸主管部門制定相應的管理要求	由臺灣主管部門制定相應的管理要求

資料來源：交通部航港局(2013)。

(2)關於「兩岸海運直航船舶共同技術標準」

兩岸對於直航船舶共同技術標準一直關注，並自第二次協商會談時即已開始凝聚儘快編制之共識，如 2009 年 12 月 28 日大陸交通運輸部臺灣事務辦公室主任宋德星表示，兩岸有關方面將繼續密切合作，逐步建立並完善直航管理機制，推進

兩岸間船舶技術標準規範之銜接，儘快協商編製兩岸海運直航船舶共同技術標準(中華日報，2009)。於歷經第三、四、五、八次的協商之後，更加清楚進行協商確定相關原則之共識。

1. 2009年4月第二次之香港協商第七項共識：「海上安全事務—雙方同意，繼續推動海上安全等交流和合作，共同保障海上人命、環境和航行安全，儘快協商編製兩岸海運直航船舶共同技術標準」。
2. 2009年8月第三次之金門協商第五項共識：「海上安全事務(內容同前次會議共識)」。
3. 2009年11月第四次之香港協商第五項共識：「海上安全事務(內容同前次會議共識，文字稍作修正)」。
4. 2010年3月福建武夷山第五次協商第二項共識：「雙方應就編製兩岸海運直航船舶共同技術標準儘速開展研究工作，在下次「小兩會」會晤前，形成明確的工作意見和進度安排」。
5. 2011年3月第八次之重慶協商第二項共識：「兩岸海運直航船舶技術標準議題—為利於促進兩岸船舶航行安全，兩岸相關部門於今年5月，就兩岸海運直航船舶技術標準進行協商，確定相關原則」。

(3)關於「兩岸船員培訓」

大陸交通運輸部於2013年12日對外發佈《關於進一步促進臺灣海峽兩岸海上直航發展政策措施的公告》，出臺11項促進臺灣海峽兩岸海上直航的政策措施。其中積極推動海西對臺先行先試。將福建至金(金門)、馬(馬祖)、澎(澎湖)地區海上運輸的審批和監督管理下放由福建省交通運輸廳負責；加強兩岸船員培訓考試機制和條件建設。因此福建海事局受理臺灣地區船員證書換發與符合馬尼拉修正案要求的證書發放，同時於2013年10月31日至11月5日由福建海事局主辦、集美大學承辦的首期臺灣船員適任培訓班開展臺灣地區船員的適任培訓。臺灣海峽兩岸航運協會和海峽兩岸航運交流協會於2013年12月11日在臺中共同舉辦2013年兩岸海運論壇。小兩會為加快推進兩岸海運直航升級發展，大陸方面在論壇上發佈了四項政策，加快推進兩岸海運直航升級發展。其中第二項具體措施：「為便利臺灣船員享受相關優惠便利待遇，在廈門加強兩岸船員培訓考試機制和條件建設，由集美大學開展臺灣船員培訓。」由此可見，兩岸對於船員培訓已經展開具體行動。

4.5.3 兩岸航政監理制度之檢討

近期中共交通運輸部延續《海峽兩岸海運協議》，於航政監理制度方面所為之後續具體動作，有 2012 年 10 月 11 日大陸公布「交通運輸部關於海峽兩岸海上直航發展政策措施的公告」，加強兩岸海運市場監管；2013 年 7 月繼而公布「交通運輸部關於進一步促進臺灣海峽兩岸海上直航發展政策措施的公告」，推進兩岸互設驗船機構或辦事處，開展船舶營運核對總和建造檢驗、加強兩岸船員培訓考試機制和條件建設。從大陸單方陸續且積極的相關法令訂定與公布，深感直航本係雙方的互動過程，然而中共在航線的審批、航行權之申請呈現組織層級過多的主管機關主導趨勢。因此，《海峽兩岸海運協議》衍生之大陸單方片面之相關規定，似乎成為兩岸雙方於各自航政法規體系運作下必須顧及的最高指導方針，因而導致五年多來直航互動結果導致我方陷入困境。發現下述幾個面向的檢討恐應於下次協商會談時加以思考，並適時修正相關法規以切合航商與相關業者之實際所需。

(1) 兩岸航政監理法規與主管機關之本質差異

《海峽兩岸海運協議》簽訂之後，兩岸隨即依此協議內容制定彼此直航因應法規。臺灣部分主要以「臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法(20081212)」作為指導性規範，大陸部分於公布「關於臺灣海峽兩岸間海上直航實施事項公告(20081212)」後，陸續公布「臺灣海峽兩岸直航船舶監督管理暫行辦法(20081212)」、「關於促進兩岸海上直航政策措施的公告(20090619)」、「關於公布進一步促進海峽兩岸海上直航政策措施的公告(20091229)」、「關於海峽兩岸海上直航政策措施的公告(20110706)」、「交通運輸部關於海峽兩岸海上直航發展政策措施的公告(20121011)」、「交通運輸部關於臺灣海峽兩岸間集裝箱班輪運價備案實施的公告(20121224)」、「關於建立海峽兩岸重點航運企業聯繫制度的通知(20130315)」、「交通運輸部辦公廳關於實施兩岸海上直航運量統計報表制度的通知(20130315)」、「交通運輸部關於進一步促進臺灣海峽兩岸海上直航發展政策措施的公告(20130710)」、「中國(上海)自由貿易試驗區總體方案(20130918)」等相關法規(參見表 4-26)。大陸積極制定並頒布這許多法規的行為，在在顯示其掌控兩岸海運直航進度、方式與內容的主導權，也可謂陸方具有對於《海峽兩岸海運協議》單方闡釋權。臺灣航運界與航政監理部門幾乎來不及回應其屢屢公布的法規而須無奈地因應與調整步伐。例如「運力平等」所衍生之相關法令與實務作法(如大陸水運局對於臺灣運送人申請直航大陸的審批權)，致使我方疲於應付也無從回應。加上大陸在海事與港航之航政監理系統均具「多頭馬車」與「地方分權」特質(詳見 4.5.1.(1)2)，臺灣方面實在經常無所適從。反觀臺灣方面，法規制定單純(以「臺

灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法」為主要依據)、主管機關分明(航港局為主要執行機關)。因此,兩岸航政監理制度(包含法規與主管機關)之本質差異,正是直航事務運作發生不適症狀的關鍵病因!

(2)兩岸航政監理制度執行之法律制度淵源與行政機關文化差異

兩岸航政法規制定的法理根源來自兩岸相異的法律體制。臺灣承繼德國與日本的大陸法體系,關於海事法律主以海商法為基礎,旁及於其他海事法律;大陸實施社會主義法律制度,海事法律屬於社會主義新法系,以中華人民共和國海商法為基礎,同時包括其他海事法律。因此,對於兩岸海運直航船舶與船員監理的相關法規制定精神即存有差異,故執行時亦將有迥異的方式與作風。例如一直為航商與臺灣航政監理機關困惑的大陸水運局對於「臺灣海峽兩岸間水陸運輸許可證」、「臺灣海峽兩岸間船舶營運證」兩證的審批態度,以及海事機關之監督檢查權力。相較臺灣而言,大陸行政機關對於航政監理事務之執行,多持「強勢主導、公權力至上」的思考邏輯與作風,且存在許多淺規則、行政裁量權大等現象(例如,「關於臺灣海峽兩岸間海上直航實施事項的公告」第九點特別事項之(三)、(四)、(五)中所謂經過「特別許可」始可換發兩證、或許可臨時從事兩岸間海上運輸,保持原有航行模式不變、或許可臨時經營兩岸間單航次貿易貨物運輸的外國航運公司及外國籍船舶,保持原有航行模式不變等規定);臺灣行政機關「依法行政」任事,並抱持「為民服務」與「尊重民權」態度,傾聽民意並樂於協助解決問題。

(3)兩岸航政監理執行所衍生之相關問題

1. 航線審批問題

臺灣船舶申請直航於具備相關文件向大陸交通運輸部水運局申請,待其審批方可經營直航航線,陸方船舶則向我方航港局申請航線經營許可與航行權。多年下來,航商表示陸方審批過程並不透明化與規範化,經常以「運力調控」為由不允申請或擱置不理,故易生困擾。相較而言,我方持市場自由競爭態度,只要符合申請之法定條件與程序幾乎皆許可通過。因此,此一關於直航「入門票」之長期爭議,實為首要解決之務。

2. 基層監理人才缺乏問題

由於兩岸海運直航具有一定「特事特辦」之性質(伍文杰,2011),需賴雙方相應的海事執法人員學習兩岸海運直航相關的新業務知識,尤其對於兩岸海運直航船

船監理面向之實施，但由於客觀條件所限，致使基層臺灣航政單位或大陸海事處一線執法人員缺乏相應的系統培訓與知識更新，導致基層我方航政監理單位或陸方執法一線缺乏足夠的人才支撐作為監理保障，易於實際工作中出現力不從心之情況，唯恐降低兩岸航政監理制度效用。

3. 船員資格問題

依我國船員法第 6 條第一項之規定，其資格應符合「一九七八年航海人員訓練、發證及當值標準國際公約及其修正案規定，並經航海人員考試及格或船員訓練檢覈合格」。第 8 條第一項又謂：「船員應經體格檢查合格，並依規定領有船員服務手冊，始得在船上服務」。船員服務規則第 3 條：「船員應持有航政機關核發之船員服務手冊。」船員服務規則第 7 條第二項規定：「前項船員應於受僱前依職務完成專業訓練，並領有主管機關核發之合格證書」。由於兩岸高速客輪或郵輪已成為兩岸人民搭乘往來的新交通工具或為旅遊方式之新選擇，郵輪業者反映亟需招攬未來服務於客輪上之餐飲住宿部門且無須了解專業航海知識之海員，但若仍須受限於國際公約對於船員資格之約束，則頗感困擾(參見附件一第一次座談會紀錄，頁 21，皇家加勒比國際遊輪及精緻遊輪國際代表臺灣區皇家郵輪呂麗齡總經理之發言)。此一問題殊值討論。目前我國的規定與作法是：1.事務部門(或旅客部門)的人員至航務中心申辦並取得海員手冊；2.依循國際公約規定，所有部門均需具備基本的安全訓練知識，如逃生、滅火(參見附件一第一次座談會紀錄，頁 21，交通部航港局船員組王恆萍科長之發言)。

4. 船員培訓問題

由第三章第三節問卷調查與分析，填卷人認為在船員構面上，「建立兩岸船員培訓機制」對海運直航政策之影響程度最重要(參見前述 3.3.2(1))；依業者(參見附件一第一次座談會紀錄，頁 20，中國海員總工會陸王均理事長發言)所言，十年前兩岸已於廣東珠海合作舉辦兩岸船員培訓工程，目的是取得 STCW 1995 公約之證書。在這十年當中超過一千人以上的受訓人數，乃希冀藉由獲得中國的船員適認證書，再換得其他國籍證書；依據新華網報導，27 名臺灣船員於 2013 年 10 月 10 月 31 日至 11 月 5 日在集美大學接受為期 1 週的無限航區海船船員履約過渡期適任培訓，即展開第一期新的 STCW 2010 公約船員培訓。27 位均已獲得 2010 公約證書、發布兩岸船員有關職業操守和價值觀的共同宣言。福建海事局為主辦單位，表示臺灣地區船員經培訓並通過考試後，大陸海事部門可將予以簽發相應的海船船員適任證書。固然可謂兩岸開展船員交流與合作的新起點，有利促進兩岸船員隊伍和

航運業的互動互信，進一步推動兩岸航海文化的交流合作。然而此舉之影響所及，恐將思考是否將造成赴陸培訓之風潮？是否誠如廈門你好臺灣網報導所言：「這意味著，這些船員今後將可享受國際海事公約締約國優惠便利待遇，到世界各港口「走船」將更加方便更加順暢，同時如果想要，也可以在世界範圍內找工作當船員了」（新華網，2013；你好臺灣網，2013）。我方航政監理機關應當謹慎面對雙方船員培訓與考試機制之合作問題。

檢討我國目前的培訓作法，係由航港局委託臺灣海洋大學、臺北海洋技術學院、高雄海洋科技大學、長榮、中華航訓共同辦理新公約的訓練，每年都有投入三千萬的公費訓練，並從事相關法規上的修訂，包括放寬 SA/SD 保全意識、保全職責的取證原則(參見附件一第一次座談會紀錄，頁 21，交通部航港局船員組王恆萍科長之發言)。本文建議鑒於大陸培訓的既存事實與經驗，一方面加入或建立合作培訓機制，了解大陸成功經驗並學習所長，另一方面也爭取來臺展開共同培訓，展現我方能力與特色，亦造就其他附加價值之機會(如促進觀光產業)，如此應可改善長期依賴大陸舉辦培訓之失衡現象。此外，在培訓或考試內容上，均須關注業界聲音，以落實「學用合一」。

(4) 涉及臺灣相關法規之修正

鑒於上述歷次海運協商成果與執行直航衍生之問題，以及第三章專家訪談、座談會與問卷調查分析結果，當檢視兩岸互設驗船機構、兩岸直航船舶共同技術標準、兩岸船員培訓，以及兩岸郵輪與高速客滾輪之事務部門的海員資格等面向所涉及之我國現行法規內容，並配合協商結果加以修正。以下僅就四個面向所涉及之相關法規臚列，具體法條之修正內容則須賴日後召開公聽會，結合產官學之綜合意見，方能提出修正草案。

1. 關於「兩岸互設驗船機構」

從事兩岸間海上客運的船舶應經驗船機構檢驗，符合有關公約之技術標準，並持有兩岸相互認可的有效證書。雙方同意互設船舶檢驗機構或辦事處，開展船舶營運檢驗和建造檢驗，以提供兩岸船東技術檢驗服務。故我國須盡速研擬修訂船舶法第九章第 84~88 條，關於驗船機構與驗船師之相關規定。

2. 關於「兩岸海運直航船舶共同技術標準」

歷次海運協商中有五次提及「推進兩岸間船舶技術標準規範的銜接、儘快編製兩岸海運直航船舶共同技術標準」議題，並於第八次清楚進行協商確定相關原則

之共識。因此臺灣須開始著手研擬修訂船舶法第三章船舶檢查(§§23-38)、第四章船舶丈量(§§39-44)、第五章船舶載重線(§§45-51)；以及修訂船舶檢查規則、船舶丈量規則、船舶載重線勘劃規則之相關條文。

3. 關於「船員資格問題」

因應兩岸郵輪與高速客滾輪之觀光旅遊產業之發展，對於其事務部門(旅客部門)的海員(依船員服務規則第 58 條之規定：「事務部門海員指下列各級人員：一、事務長、事務員。二、醫師、護士。三、餐勤長，服務員領班、服務員、大廚、二廚、廚工、洗衣工。四、其他屬於事務部門之海員。客船得視需要報經交通部核准，另行設立旅客部門以取代事務部門，旅客部門海員除前項所列外，得增設專業經理、行政副理、餐勤副理或適當調整人員編制)。資格係牽涉船員服務規則第 3 條：「船員應持有航政機關核發之船員服務手冊」。第 7 條：「具有下列資格及證明文件之一者，得申請為行駛國際航線船舶或臺灣與大陸地區直航港口間距離逾三百浬船舶乙級船員之相關職務：十、經僱用人僱用為事務部門或旅客部門(大廚、二廚、廚工除外)之海員。前項船員應於受僱前依職務完成專業訓練，並領有主管機關核發之合格證書」之規定，以及第 81 條：「擔任事務部門之海員，得依第七條規定向當地航政機關申請，經核准後予以僱用」。復依船員法第 6 條第一項與第 8 條第一項之內容，顯知事務部門海員的受雇資格須具備領取海員手冊、接受基本知識與訓練等前提。然而面對更多服務於客輪之事務部門海員宜檢討於國際公約規範之下，是否可能放寬研擬修訂船員法第 6 條第一項、第 8 條第一項、船員服務規則第 7、81 條等，以及船員訓練檢覈及申請核發證書辦法、外國僱用人僱用中華民國船員許可辦法、外國籍船員僱用許可及管理規則、船員薪資岸薪及加班費最低標準、未滿十八歲及女性船員從事危險性或有害性工作認定標準、航行船舶船員最低安全配置標準、船員申請許可核發證照收費標準和船員訓練專業機構管理規則等相關內容之可行性。

4. 關於「兩岸船員培訓」

從大陸交通運輸部於 2013 年 12 日對外發佈《關於進一步促進臺灣海峽兩岸海上直航發展政策措施的公告》，其中加強兩岸船員培訓考試機制和條件建設。2013 年兩岸海運論壇，大陸方面發佈第二項政策具體措施：「為便利臺灣船員享受相關優惠便利待遇，在廈門加強兩岸船員培訓考試機制和條件建設，由集美大學開展臺灣船員培訓」。2013 年 10 月底確實舉辦首期臺灣船員適任培訓班。面對此一事實，宜儘速檢討是否修訂船員法第二章關於船員之

培訓(第 6 至 11 條)，以及船員訓練檢覈及申請核發證書辦法、外國雇用人僱用中華民國船員許可辦法、外國籍船員僱用許可及管理規則、船員服務規則和船員訓練專業機構管理規則等法規，以因應愈多赴陸接受培訓進而換發其他國籍證書之趨勢。

兩岸航政監理制度之研究成果，得出：

1. 兩岸航政主管機關組織權限之比較：發現我國航港局具航政監理「雙位一體」特質，尤其從航港局對應大陸機關之權限比較表更清晰顯示我國航政主管機關之事權集中，異於大陸之中央與地方航政機關所呈現之「多頭馬車」、「分權自治」特殊現象。
2. 兩岸航政監理相關法規依據之比較：以 2008 年 11 月《海峽兩岸海運直航協議》作為分水嶺，得出兩岸於直航前後制定相關法規的內容精神與數量之明顯差異。
3. 兩岸航政監理制度之歷次協商成果：對於兩岸互設驗船機構、兩岸海運直航船舶共同技術標準與兩岸船員培訓等三項均已達高度共識，兩岸互設驗船機構與兩岸船員培訓亦分別展開具體作為。
4. 兩岸航政監理制度之檢討：對於兩岸航政監理法規與主管機關之本質差異、法律根源制度與行政機關文化差異、兩岸航政監理執行所衍生之相關問題(包括航線審批、基層監理人才缺乏、船員資格與船員培訓等問題)與涉及臺灣相關法規之修正，均已進行分析檢討。

第五章 結論與建議

本章內容區分為兩節，第一節為研究結論，第二節為研究建議。本計畫歸納前述章節，分析問卷訪談調查結果，綜整所得之政策結論是以「兩岸海運自由化與國際化」為政策主軸。而政策之推動策略有以下六大策略：(1)發展貨櫃轉運中心；(2)建立散貨轉運中心；(3)推動郵輪產業；(4)自由經濟示範區發展利基型專業物流園區；(5)建立兩岸航政監理制度溝通協調機制；以及(6)兩岸談判攻略。對於每一推動策略，我們亦研擬了具體可行的短期與長期執行措施。針對未來兩岸海運直航發展方向，本研究也進一步提出建議，期能供我國航政主管機關作為研擬航港政策及推動兩岸海運直航政策之參考依據。

第一節 研究結論

5.1.1 兩岸海運直航政策 — 兩岸海運自由化與國際化

(1) 談判技巧：參考國際空運談判規範

兩岸協議引進 double disapproval 規範，而非目前 double approval 規範。

(2) 兩岸航運應以亞太地區長遠發展為主要目標

使海運直航成為兩岸互利互通之平臺。而過於窄化的限制與措施，將不利海峽兩岸於區域經濟之發展，使雙方皆錯失走向國際之機會。國際經驗告訴我們，隨著國家日益富強，計畫經濟將逐漸轉向市場經濟。

兩岸間的海運自由化與國際化，是必然也是必須之方向，更加開放的制度與航運政策，有利於海峽兩岸間之航運發展。臺灣航運政策應該要立足臺灣，放眼世界，並效法香港、新加坡逐步發展一條龍服務，如一開始從船舶融資以買賣船舶或是以租傭方式來經營船舶、及其後的船舶管理與船舶維修等服務，來形成臺灣航運產業群聚效應。

(3) 談判籌碼與交換條件分析

1. 談判桌上三字訣：「力、理、利」

對於兩岸海運直航的談判，著實需具長期談判經驗，並深黯陸方的專業團隊組成。在此僅提供淺見：三個字—談判桌上三字訣：「力、理、利」。

a. 「力」

係指臺灣的優勢條件。臺灣在法制上的運作較陸方成熟，相信法規的透明力、執行力能擄獲大陸業者好評之後，將漸次影響對方的運作方式(如航線審批制度)。另外的「力」道，宜讓具影響力的業界領導者加入談判行列，方能與對方業者相抗衡。

b. 「理」

係指在「海運自由化國際化」之政策之下，強化兩岸共同遵守海運國際相關法規和慣例，例如船舶於國際公約應備之證書、船舶檢驗、船舶技術標準、船員適任證書等。

c. 「利」

係指可以利用大陸水運與海事機構的「多頭馬車」、「分權自治」之衝突特質，分別寵絡地方與中央主管機關，再予以各個擊破，或者藉地方包圍中央。讓臺灣目前的困境得以突破、順境得以持續。

2. Made in Taiwan, Inspection in Taiwan, Assembly in Taiwan

Made in Taiwan, Inspection in Taiwan, Assembly in Taiwan 都比 Made in China, Inspection in China，及 Assembly in China 來得有價值，本國可以允許大陸廠商來到自由經濟示範區設立加工，檢驗與組裝公司(獨資與合資皆可)，也讓其享有稅負之優惠。但是管理權要歸臺灣政府，尤其資金來源要來自海外，不能是從本國銀行取得。另外，要簽長約(30年)，若資金要撤離，必須處罰，甚或將其企業收歸臺灣國有。

3. 以開放陸客來臺觀光做為交換條件

檢視兩岸海運直航後，海峽兩岸民眾使用船舶運輸之比例逐年增加，除了商務旅次外，大陸旅客來臺觀光之團體及自由行亦逐年增加，考量大陸民眾對於臺灣有著一層特殊之情感，大陸民眾期盼可以擴大開放旅客到臺灣觀光旅遊之數量。因此，可以透過民眾對於政府之壓力，以開放陸客來臺的限制做為有利其他直航政策之籌碼，有鑑於兩岸海運直航應朝向先貨運後客運之策略，建議將開放陸客來臺的數量與限制做為未來談判之交換條件。

5.1.2 兩岸海運直航政策推動策略與執行措施

策略 1 — 發展貨櫃轉運中心

臺灣地理位置優越，東臨太平洋；東北隔海與琉球群島相望；北隔東海與朝鮮半島相望；西與西北臨臺灣海峽與歐亞大陸相隔；西南邊為南海；南邊隔巴士海峽與菲律賓群島相鄰。從地緣政治理論上來看，臺灣正位於東亞島弧中央區域，居東北亞與東南亞交會處，為亞太經貿運輸重要樞紐及戰略要地。要言之，以臺灣為基地，以大陸與東南亞地區為腹地，銜接亞太與歐美市場，發展成為「貨櫃轉運中心」，以改變前文所述我國國際港貨櫃轉運功能減弱，我國國際貨櫃港於直航後所面臨的困境。

(1)短期的具體措施方面

1. 設置空櫃轉運中心

貨櫃運輸市場競爭激烈，尤其部分航線經營航運公司較多，經常造成運費過低。加上船舶大型化之影響，為了追求規模經濟之利益，各大航運公司紛紛購買大型船舶，但若市場經濟處於衰退狀態，常造成船舶艙位過剩。然若能有效的調度貨櫃，則可在競爭激烈的貨櫃航運市場中脫穎而出。近年臺灣港口貨櫃裝卸量，如表 5-1 所示。

表 5-1 近年臺灣港口貨櫃裝卸量

單位：TEU

實櫃					
時間(年)	合計	高雄港	基隆港	臺中港	臺北港
2007	11,176,222(-)	8,117,238(-)	1,945,542(-)	1,109,849(-)	-
2008	10,614,816(-5.02)	7,716,417(-4.93)	1,817,357(-6.59)	1,077,467(-2.91)	-
2009	9,716,661(-8.46)	7,015,417(-9.08)	1,375,226(-24.32)	1,018,303(-5.49)	307,463(-)
2010	10,780,663(10.95)	7,708,866(9.88)	1,551,245(12.80)	1,167,259(14.63)	353,292(14.91)
2011	11,347,162(5.25)	8,078,982(4.80)	1,517,483(-2.18)	1,201,634(2.94)	549,063(55.41)
2012	11,747,013(3.52)	8,236,880(1.95)	1,369,289(-9.77)	1,199,587(-0.17)	941,258(71.42)
2013	11,965,941(1.86)	8,477,579(2.92)	1,356,176(-0.96)	1,253,462(4.49)	878,724(-6.64)
空櫃					
時間(年)	合計	高雄港	基隆港	臺中港	臺北港
2007	2,550,329(-)	2,139,592(-)	269,941(-)	137,901(-)	-
2008	2,362,577(-7.36)	1,960,137(-8.38)	237,901(-11.87)	161,945(17.43)	-
2009	1,993,615(-15.61)	1,565,856(-20.11)	202,598(-14.84)	175,640(8.46)	49,314(-)
2010	1,956,144(-1.88)	1,472,345(-5.97)	212,655(4.96)	189,693(8.00)	81,452(65.17)
2011	2,075,485(6.10)	1,557,306(5.77)	231,903(9.05)	181,944(-4.09)	104,332(28.09)
2012	2,134,343(2.83)	1,544,342(-0.83)	238,278(2.75)	195,818(7.63)	155,906(49.43)
2013	2,080,927(2.50)	1,460,140(-5.45)	256,490(7.64)	214,143(9.36)	150,154(-3.69)

資料來源：交通部統計處(2014)。

附註：()內表示成長率。

表 5-1 近年臺灣港口貨櫃裝卸量(續 1)

單位：TEU

總計(實櫃+空櫃)					
時間(年)	合計	高雄港	基隆港	臺中港	臺北港
2007	13,726,551(-)	10,256,830(-)	2,215,483(-)	1,247,750(-)	-
2008	12,977,393(-5.45)	9,676,554(-5.66)	2,055,258(-7.23)	1,239,412(-0.67)	-
2009	11,710,276(-9.76)	8,581,273(-11.31)	1,577,824(-23.23)	1,193,943(-3.67)	356,777(-)
2010	12,736,807(8.76)	9,181,211(6.99)	1,763,900(11.79)	1,356,952(13.65)	434,744(21.85)
2011	13,422,647(5.38)	9,636,288(4.96)	1,749,386(-0.82)	1,383,578(1.96)	653,395(50.29)
2012	13,881,356(3.41)	9,781,222(1.50)	1,607,567(-8.11)	1,395,405(0.85)	1,097,164(67.92)
2013	14,046,868(1.19)	9,937,719(1.60)	1,612,666(0.32)	1,467,605(5.17)	1,028,878(-6.22)

資料來源：交通部統計處(2014)。

附註：()內表示成長率%。

由表 5-1 可知，自 2008 年底兩岸海運直航以後，臺灣的空櫃數量由 2008 年的 2,362,577TEUs 降至 2009 年的 1,993,615TEUs，至 2013 年才逐步緩慢回升至 2,080,927TEUs。對各航運公司而言，能夠提供給託運人的服務內容漸趨一致，造成各航運公司必須在成本上加強管控，以求獲利率能夠提高。因此在空櫃轉運上，

若能有效提高調度效率，降低航運公司營運成本，則可增加航運公司整體競爭力。要言之，為了要提升臺灣貨櫃之吞吐量，不論係基於「增量」貨「創量」的考量，設置空櫃轉運中心或專區確實有其必要性，進而帶動臺灣就業機會，因此本研究建議，在空櫃轉運方面的相關法規應該加速鬆綁(Deregulations)，並提供實質的優惠方案以吸引各地空櫃到臺灣轉運。

由於大陸近年來經濟崛起，帶動港口間進出口急速成長，使空櫃的供需狀況時常發生不平衡之現象。而臺灣鄰近於大陸，各港口亦有良好的基礎設施，非常適合設立空櫃轉運中心，發揮良好的地理位置優勢。因此，本研究建議，將臺灣發展成為「空櫃轉運中心(或空櫃轉運專區)」。在成立形式方面，應超越以往境內關內之思維，建議以「境內關外」形式設立，亦即在臺灣境內劃設「特定自由區域」，設定為境內關外區域，而將之排除於「關稅之外」。

設立「空櫃轉運中心」，除了可以提升臺灣港口的貨櫃吞吐量以外，亦可以帶動臺灣貨櫃相關產業就業機會，如航運公司、貨櫃場站集散場、貨櫃拖車業、貨櫃維修公司、貨櫃製造公司與貨櫃清潔公司等。就航運公司而言，在臺灣轉口空櫃可以創造以下效益。

1. 於貨櫃安全考量方面，空櫃較無疑慮，因此檢驗程序可以最簡化方式處理通關程序，原則上採用免審免驗通關，降低通關所需之時間與成本。
2. 當航運公司轉口空櫃量達到一定數量時，臺灣港務公司則提供減免轉口空櫃的裝卸作業費用，及貨櫃在港滯留費用之優惠。
3. 若船舶卸下貨櫃，並轉裝於其他船舶皆在臺灣港口進行，則可享有每櫃作業費用以一定金額(如新臺幣 1,200 元或其他金額)計算之優惠，包括貨櫃裝卸費用、後線貨櫃裝卸車各 1 次之作業費用、碼頭通過費、貨櫃 15 天免滯留費等。

相對於其他亞太地區而言，若此「空櫃轉運中心」在自由開放與關稅優惠程度較高，使臺灣成為各航運公司在亞太地區設立「空櫃轉運中心」之優先選擇。並藉由「空櫃轉運中心」增加各國航運公司進入臺灣市場之機會，以期有效提升臺灣整體海運與港埠之競爭力。

2. 本資 FOC 船可以經營兩岸

兩岸海運直航後，只允許使用兩岸國籍船舶運送兩岸間之貨物，即便是兩岸國籍航運公司亦不能使用自有的權宜籍船(FOC)來營運兩岸間之業務。若航運公司

欲經營兩岸客貨航線，勢必得將權宜籍船改掛為國籍船舶，此一限制造成航運公司營運成本上升。

因與權宜籍船比較，懸掛我國國輪必須負擔較重的航運稅捐，又須僱用一定比率的國籍船員等諸多限制。基於此，應考量開放本資 FOC 船亦可經營兩岸航線，回溯至兩岸海運直航前，FOC 船可以灣靠第三地，或不須灣靠而直航於海峽兩岸間之運輸，以提升航商在兩岸航線之營運績效。

3. 部分外籍船舶可以經營兩岸

大陸對外宣稱臺灣為其領域之一部分，禁止外籍船舶往來臺海兩岸港口貨物或空貨櫃，但涉及臺灣船舶可否至其長江內河營運裝載貨物時，又將國人所擁有的船舶視為外籍船，兩種說法相互矛盾，很難自圓其說。在短期內，應積極爭取與大陸討論開放部分外籍船舶，經營兩岸航線。

(2)長期的具體措施面

1. 全面開放經營兩岸

國際經驗告訴我們，隨著國家日益富強，計畫經濟將逐漸轉向市場經濟。大陸經濟面日益富強，過去係採取計畫經濟運作市場，為了走向國際與全球接軌，未來勢須朝向市場經濟發展，以期與國際航運市場順利接軌。海峽兩岸航運自由化與國際化，對臺灣或對大陸而言，是必然也是必須之方向，更加開放的海運政策與制度，不僅有利於海峽兩岸間之航運發展，亦將有利於臺海兩岸朝著向國際航運之長遠目標。

就長期而言，為了因應自由貿易之概念，促使兩岸貨物運輸更加便捷，若短期措施實施成效佳，應考慮去除兩岸間之限制。對貨櫃航商方面，與本資或中資聯營之夥伴，應開放同意營運兩岸航線之資格，要達成上述，兩岸間勢必要有高度自由化之貿易環境。因此兩岸海運直航應全面開放，解除諸多限制，以真正落實兩岸海運直航之真義。

2. 聯營夥伴可以營運兩岸

臺灣與大陸達成海運直航，即冀望可藉由與大陸直航提升臺灣貨運吞吐量，目前大陸限制航運公司從華北中轉運貨物至臺灣上限為 400TEUs，而其他地區如華中地區、華南地區與珠江地區等，尚未開放兩地中轉貨，如此規範，大幅降低航

運公司在兩岸航行之自由度。而且非常不利於海運聯營公司的業務發展，建議爭取海運聯營的公司亦可捎帶中轉貨之業務。

3. 深化港口策略聯盟

現行海峽兩岸間，港口與港口之策略聯盟流於形式，若要使得執行港口間策略聯盟更加有效率，其重要之因素即為增加「港埠營運自由化、國際化之程度」。大陸目前有許多較小的港口，也積極與臺灣的航運公司或港口聯繫，希望能夠簽署開放海運直航航線之相關協議，透過直接與大陸各省之協議，有關當地港口與臺灣港口直航航線之規範等，甚至大陸的港埠機關與航運公司，可以進一步在臺灣投資港口與相關業務，以期深化海峽兩岸港口間具體的、可行的、策略的聯盟關係。

策略 2—建立散貨轉運中心

根據前文(第 4.2.2 節散裝航運經濟效益分析)之研究成果，提出下列創新營運模式可供我國未來海運政策參考。兩岸海運直航後，使得兩岸間的航行距離縮短，將有利於以臺灣建立散裝轉運中心。此轉運中心可以分為兩大類：散裝穀物及巴西鐵礦砂。因為穀倉為既有的可馬上使用之設施，所以對於成立穀倉轉運大陸穀類之策略為短期可立即實行策略。鐵礦砂碼頭吃水加深(推動洲際二期散雜貨碼頭建造)，需要投入相當多的金額於港埠基礎設施之拓建，可視為未來長期性之建議。

(1)短期的具體措施方面

1. 穀倉能量充分利用

早在 1995 年臺灣的遠東倉儲公司(現今改名為東森國際)即著手規劃利用其在臺灣的高雄及臺中合計四座散裝穀物碼頭及穀倉作為當時大陸的穀物轉運基地，可惜受限於當時的法規限制兩岸無法直航，所以當時東森國際甚至規劃以菲律賓的 Batangas Bay 為基地，建立亞洲穀物轉運基地。1990 年代當時大陸經濟剛處於起飛階段，所有沙拉油的提煉仍處於初級提煉階段的粗油(粗油中含微量的各種雜質，如游離脂肪酸、磷脂質、色素、異味成分等，須經過脫膠、脫酸、脫色、脫臭等過程精製後方可以得到清純的食用沙拉油)，當時應該會有極大的散裝轉運利基，可惜受限於臺灣政府的戒急用忍及南進政策，使得此計畫案胎死腹中。目前臺灣港口穀倉之利用率偏低，又隨著大陸國民所得增加，對於肉品的消耗會成長，所以將會需要進口更多穀物作為飼料。我國政府應可政策獎勵穀倉營運業者，發展臺灣為亞

洲穀物配銷中心，除可以服務大陸東南沿海地區，也可兼顧服務靠近臺灣的日本琉球群島與颱風風災頻仍之菲律賓。

2. 大宗物資聯合採購聯盟

任職日本 Ministry of Land, Infrastructure and Transport 的 Atsushi Kaji 先生曾於 2013 年的 ICLT 國際物流研討會京都同志大學中報告日本計畫鼓勵私人企業建立大型深水散裝礦砂碼頭，如此以 Capesize 船舶從南非運送鐵礦砂到日本的運費將會與採用 Panamax 船舶由澳洲運礦砂到日本之運費相同。此觀念被巴西淡水河谷所採用，淡水河谷(Vale)為大型的鐵礦砂出口商，為了與澳洲西部出口的鐵礦砂競爭大陸市場，所以 Vale 公司建造多艘 40 萬載重噸級的礦砂散裝輪，欲派遣服務於巴西與大陸港口之間，大陸當局以該型船舶吃水過深，可能有危險，而拒絕該等船舶彎靠大陸。Vale 只好在馬來西亞尋得一轉運基地，將 40 萬噸級礦砂輪船先減載一半貨量，再彎靠大陸港口，然大陸目前對於 40 萬噸級礦砂輪灣靠中國港口之規定有放鬆，但是馬來西亞的減載轉運散裝貨物之利基仍在，臺灣與大陸的地理距離非常靠近，建議可以發展散裝礦砂減載基地，服務前往大陸之超大型鐵礦砂輪船。

(2)長期的具體措施方面

有關兩岸散裝航運之政策、策略與具體措施如下：全方位發展我國海運轉運中心—發展散裝轉運中心、轉運大陸穀類及礦砂原料。

提升東森國際臺中、高雄穀倉與高雄港中鋼礦砂碼頭(94~99 號船席)服務能量。

- (1) 散裝進口物資業者成立策略合作聯盟、追求共同傭船以提高單次託運量。
- (2) 疏濬高雄港 71~72 號穀物碼頭吃水(目前為負 14M、穀倉容量為 8 萬公噸)及於其附近建造近洋小型穀物船舶船席、臺中港 1 號及 3 號碼頭吃水負 13 米(穀倉容量分別為 9 萬公噸及 6 萬公噸)。
- (3) 疏濬港口航道及推動洲際二期散雜貨碼頭建造(預計該新建碼頭深度 22 公尺，目前中鋼船席 97~98 吃水為 16.5 公尺，尚不足以容納 40 萬載重噸級 Valemax 散裝貨輪，Valemax 吃水 22-23 m (72-75 ft)。

策略 3 — 推動郵輪產業

由 4.4.2 節研究成果得知，隨著國際郵輪公司陸續至亞洲地區佈局，我國主要國際商港近三年郵輪旅次成長約 15 萬人次，根據 CLIA (Cruise Lines International

Association)(2014)統計，亞洲地區郵輪旅次之平均成長率(8-9%)，推估至 2020 年亞洲地區郵輪旅次將超過 330 萬人次。隨著郵輪旅次增加，將帶動以郵輪為核心的相關產業如交通運輸、港口服務、後勤支援、遊覽觀光、餐飲、購物等。其中以後勤支援補給為郵輪最主要之部分，有鑑於臺灣地理位置位於亞太航運中心，配合自由經濟示範區之規劃方向，發展臺灣成為郵輪補給之配送中心。

(1)短期的具體措施

1. 吸引國際郵輪定期停靠

郵輪是旅遊的一種形態，全球郵輪發展朝向亞洲市場轉移，郵輪旅遊產業不能單打獨鬥，必須結合大家的力量，因此郵輪旅遊的區域合作非常重要，不同城市港口間合作可以提供多元化之旅遊產品，促進區域郵輪旅遊發展。例如 2012 年底成立的亞洲郵輪碼頭協會(Asia Cruise Terminal Association, ACTA)便是以此為目的所成立的，期望透過各港口在行銷、軟硬體建設方面的經驗分享與合作，共同開拓亞洲郵輪市場。另外 2014 年 2 月臺灣與香港簽署「亞洲郵輪專案合作協定」(Asia Cruise Fund)便是著眼於亞洲地區興起的郵輪旅遊產業，共同攜手宣傳發展，未來也期望能與更多鄰近港口緊密結合，推動亞洲區域國際郵輪觀光發展。

2. 發展兩岸郵輪圈

根據 2013 年在新竹舉行小兩會，對於外籍國際郵輪航行兩岸之議題，雙方同意兩岸資本並在兩岸登記之企業，經申請批准後，可以包租外籍國際郵輪，從事兩岸間之航程，並將以多航次審批的方式試辦推行一年。另外，雙方亦同意經批准的國際航線外籍郵輪，可以直接掛靠兩岸港口，惟不得從事兩岸間旅客運送。另外自 2014 年起航行兩岸將不必再繞經第三地，同航次簽證也將從一次簽證放寬為多次簽證，使郵輪可以停靠多個港埠，增加航商安排航程之彈性與吸引旅客前來觀光之誘因。

(2)長期的具體措施

1. 規劃郵輪產業後勤補給

郵輪到港後，需要完成許多繁複之作業，而郵輪業者須自行完成的作業包含海關行李檢查作業、移民署證照作業、遊客檢疫及動植物防疫檢疫作業，而郵輪的船務代理須負責提供港口資訊、港務作業、關務作業、船舶檢疫作業、急難救助以

及船舶服務，船舶服務包含了船舶維修、醫療服務、協助船員受聘上船工作、約滿遣返、船舶淡水及食物補給。

藉由自貿區的功能性，做為農產品之轉運及整合中心，使臺灣農產品推廣至國際；除此之外，因臺灣地理位置位於東亞航運之中心，位居日本、韓國、東南亞地區之間，與大陸隔臺灣海峽相對，立於獨特且重要之經濟樞紐地位，故各國之農產品亦可將基隆港做為一轉運站，物流公司可提供統整配送之服務，將來自臺灣或國外之食材，配送至到臺灣補給之郵輪上，或者是統一運至鄰近國進行補給。

2. 發展國人自有郵輪

由於亞洲郵輪市場發展時間較短，臺灣與大陸皆尚未擁有國內自有資金或企業所經營之郵輪船隊，因此在市場經營往往受限於外籍航商。發展國人自有郵輪的好處是可以有計畫地調配運力，並且擴大郵輪產業經營業務，可以有效掌握客源，不再是被動地由郵輪航商帶進客源，而此時因可直接經營郵輪旅遊業務，將原先由航商控制之被動客源轉化為主動客源。

策略 4 — 自由經濟示範區發展利基型專業物流園區

根據上述 4.4.5 節示範區與上海自貿區新的合作可行策略分析可看出，示範區需要在兩岸間尋求核心差異化功能定位，以進行兩岸自由經濟之「特區對接」策略，具體推行措施可分為短期措施與長期措施，分述如下。

(1) 短期的具體措施

1. 發展食品物流專業園區

根據自由經濟示範區之推動策略其中提到(二)商品流動自由化，為充分落實自由化，自由經濟示範區對貨品輸入之開放措施如下：(1)農工原料及貨品輸入稅賦優惠，區內事業自國外運入區內供營運之貨物及自用機器設備，免徵關稅、營業稅及貨物稅等相關稅費(財政部)；(2)農工原料及貨品原則自由輸出入，符合防疫檢疫規定之未開放之大陸產品，符合以下任一條件得輸入示範區：輸入供示範區內或委外加工外銷之原物料與零組件，及供重整後全數外銷之物品。(經濟部、行政院大陸委員會、行政院農業委員會)，以上之優惠都有利於自由經濟示範區發展食品物流專業園區。針對大陸進口到臺灣之農產品在專業之食品物流園區進行加工加值後，轉運銷至東南亞、中東、歐美甚或回銷回大陸。

2. 發展醫藥物流專業園區

根據自由經濟示範創新重點之一，將推動設置「國際健康產業園區」，於區內設立國際醫療專辦機構及生技研發機構，帶動醫療(含重症治療)、生技、藥品、復健、養生等健康產業發展，發揮聚落效應，提升產值。搭配這樣的策略，本研究建議應發展華人特有的「專業中草藥產業與物流園區」。臺灣內政部於 1976 年公布「固有成方調製丸、散、膏、丹管理辦法」，並與經濟部會同公布「中藥製藥工廠設廠標準」等法規作為管理之依據。經濟部、農業委員會及衛生署並於 1982 年發布優良藥品製造標準(Good Manufacturing Practices, GMP)，目前臺灣中藥廠已全面符合 GMP 制度。鑑於臺灣中藥製造水準與國際品質規範接軌，臺灣領導級中藥製造廠逐步導入：國際醫藥品稽查協約組織之藥品優良製造規範(PIC/S GMP)與國際製藥品質接軌，甚而進入國際市場(徐志宏等人，2014)。鑑於此，本研究建議在「國際健康產業園區」短期應先發展「專業中草藥產業與物流園區」，商業模式循農特產品之模式，由大陸或韓國進口藥材，在臺灣專業園區中進行流通加值，再轉運銷至世界各地。

(2)長期的具體措施

1. 成立宗教食品供應基地與食品安全認證中心

依據穆斯林網頁資料庫(<http://www.muslimpopulation.com/World/>)，全球穆斯林信徒最多的區域在亞洲，亞洲 43 億 1,900 萬人口中有 13 億 8,950 萬回教徒，回教徒佔亞洲人口比率之 32.16%，全球 20 億 3,800 萬回教徒中，亞洲就佔有 68.17% 之比率。依據 Wikipedia 在 2014 年之估計，全球佛教徒人口最多的全十名國家也都位居於亞洲，而臺灣佛教徒人口數在全球是排名第十名、大陸佛教徒人口數排名全球第一名。所以就生產製造宗教食品而言，臺灣可以佔有地理區域的優勢或者是同文同種的生產及行銷優勢。

綜合以上，因我國之食品科學安全檢驗水準與加工加值流程之優質化，可讓農產品或半成品經由我國專業物流業者進行流通加工而提升產品之附加價值，消費者對 Processed by Taiwan 是有足夠信心的。因此可鼓勵相關業者仿效雪蘭莪州在巴生港口的英達島興建清真食品工業中心，對於清真食品進行認證，我國可於自由經濟示範區中建立各式宗教類食品安全認證中心與供應基地，例如佛教素食產品認證中心。

2. 成為大中華地區醫藥基地

根據劉翠玲(2012)研究指出，臺灣中藥產品以供應國內市場為主，產品國際化的比重仍低，出口國以香港、美國、日本、新加坡和馬來西亞等市場為主；而在進口方面，則以中藥材為主要進口大宗。我國中藥產業發展成熟，製造廠商多數已建立 GMP 生產標準，產品品質穩定，且我國在科學中藥製造上具有發展優勢，加上多元的保健產品開發經驗皆為競爭優勢。長期具體措施，本研究建議針對中藥產業。搭配大陸中藥產業供應鏈，上游為中藥材種植與供應，進口至臺灣自由經濟示範區，加工加值後再轉運出口至東南亞與歐美，建立臺灣成為大中華地區中醫藥供應基地。

策略 5 — 建立兩岸航政監理制度溝通協調機制

由前述第四章第五節研究成果得知，現今直航爭議淵源在於兩岸航政監理法規與主管機關的本質差異、兩岸法律制度與行政機關文化之差異。兩岸航政監理相關之法規依據幾乎由陸方主導規範，我方似乎只能承受與配合，但根源於兩岸雙方法律體制既存的不同，致使航政相關法規制定精神也具相當差異性，容易造成航政監理機關的主事作風與態度之不同，因而衍生執行上諸多問題，如航線審批、基層監理人才缺乏、船員資格與船員培訓等問題，參見前述 4.5.3 節。

另一方面，大陸航政主管機關的「多頭馬車」領導、「地方分權」的分庭抗禮，形成我方航港局「以一應二」的任務繁重，並在與其互動上常與航商同感無所適從。因此，如何建立兩岸航政監理制度的互相溝通協調機制，無論是在法規內容之精神或航政機關之執行方式，雙方克服歧見，取得最大公約數，朝向定期溝通與協討彼此的航政監理制度之差異，殊值深思並行動。提出短期與長期之具體措施如下所述。

(1) 短期的具體措施

1. 設立「兩岸航政監理溝通協調平臺」

鑑於兩岸航政法規各自依其法律體系思維制定，航政監理機關文化亦因政府體制的差異而不同，不可避免地對兩岸航政機關執行監理時造成限制與障礙，為了更加公平、公正、科學、便捷地對直航船舶實施合法合理的航政監督與管理，兩岸雙方的航政機關和航業人士應先就航政監理亟需處理之爭議與問題加以釐清，儘速設立「兩岸航政監理溝通協調平臺」，透過此一平臺加速溝通協調兩岸歧見、化解法規與執行疑義。設立此一平臺之後，平日加強兩岸航政監理相關人士的交流與互

訪，並藉由舉辦「兩岸航政監理制度」論壇、座談會或研討會之方式，使得相關產官學研人士得以交換意見與提出建言，增進對於兩岸航政監理制度的了解與合作。

2. 培養晉用航政監理人才

為應對日益複雜的兩岸海運直航形勢，兩岸航政監理機關必須積極開展各種類別、等級的相關業務培訓與交流。臺灣的航政機關宜與大學相關系所建立實習合作的專案培育制度，進行宣傳並招攬晉用人才，且於國家考試中增列名額以吸引並延用新血輪；兩岸航政機關可在促進兩岸海運直航效益之共識下，藉由相互交流互訪、合作培訓監理人才，以了解彼此差異並進而化解差異，提高基層航政單位的兩岸海運直航監理業務能力，追求完善兩岸航政監理制度之實現。

(2)長期的具體措施

1. 成立「兩岸航政監理溝通協調委員會」

歷經「兩岸航政監理溝通協調平臺」一段時間的運作之後，相信兩岸航政監理相關之產官學研團體已經凝聚共識，並建立溝通協調模式，即可進一步於海基會下設「兩岸航政監理溝通協調委員會」，訂定委員會組織權限、設置各種會報及業務行政單位，以「雙跨(跨海峽兩岸、跨政府與業者)」功能之姿，召開定期或不定期會議來協助與整合兩岸航政監理事務議題之處理，並得依國際公約或慣例，共同探討並逐步修正兩岸海運直航船舶的航政監理一致性標準。至此，兩岸航政監理制度可謂走上常態性、功能性的組織運作軌道矣。

2. 建構兩岸航政人才智庫與資料庫

兩岸航政法規就內容與數量而言均相當龐雜，然而及時的航政訊息更須不斷地更新與關注，加上兩岸航政機關存在權限組織上之重大差異，若欲提升兩岸海運直航正向價值，宜整合航政相關產官學研界人才，共同建構兩岸航政人才智庫與資料庫，提供國際與兩岸航政事務、兩岸海運直航事務，甚而我國整體海洋法政之策略方向，作為國家發展海洋政策之依據。

策略 6 — 兩岸談判攻略

(1)短期的具體措施方面

1. 先貨物運輸再旅客運輸

大陸在開放兩岸海運直航後(2009-2013 年)，每年平均來臺旅客量為 160 萬人次，而大陸旅客來臺所需簽證為一次一簽證，一旦出境後，即需要再次通過簽證才能再次入境來臺旅遊。此一規範，大幅降低陸客來臺灣旅遊之方便性，透過將陸客來臺簽證開放為一簽可多次入臺之限制，當作海運談判之籌碼，不僅可吸引許多大陸旅客再次來臺觀光，亦可藉此條件要求大陸放鬆中轉貨限制之規範，達成提高臺灣貨運吞吐量之目的。

2. 先航運業者再政府部門

於海峽兩岸間，因政治上之特殊關係，雙方談判人員必須考量諸多複雜因素，常因一個條件談判衝突或破裂，進而導致雙方談判呈現僵局，而難以達成共識。對航運產業之業者而言，爭取航運公司最大利益才是第一優先，兩岸航運業者可藉由協商與聯盟之形式合作，使雙方都能各取所需以創造最大之利益。

政府部門亦可藉由支持我國航運業者，或透過與大陸航運業者間之合作，而使實務上達到與對岸簽約之效果。且藉由實際運作上已施行之成效，於提出相關合作議題與談判時，配合現行航運業者之作法，將影響層面降至最低，進而促使兩岸間之談判達成共識。

3. 先逐步開放再全面開放

兩岸海運直航迄今 5 年有餘，歷經 12 次磋商逐步開放，才達至現今得來不易之局面。兩岸海運直航後，不論是在貨運、客運、港口開放、機構設立等議題，如前所述，對臺灣經濟發展實有正面效益。例如在最近一次，2013 年 4 月於北京會談協商中，有關國際幹線貨櫃班輪捎帶中轉貨，大陸開放在華北航線先行捎帶兩岸中轉貨，但限定每航次裝載量不得超過 400TEUs，雖然是開放一小部分，但僅限「華北航線」開放，建議應要求逐步加大開放程度，包括「華中地區」與「華南地區」等，未來要求全面開放兩岸間捎帶中轉貨。

於本計畫執行座談會航運業者表示，裝載量 400TEUs 運量太小，不符合經濟效益，實有必要再要求開放載運量，例如每航次 2,500TEUs，甚至 4,000TEUs 或以上。先逐步開放再全面開放之策略，可運用於過去達成共識之議題，藉以提升兩岸間航運業之互動，因為過於窄化之看法與限制，將不利亞太區域之發展。國際經驗告訴我們，隨著國家日益富強，計畫經濟會逐漸轉向市場經濟。因此，臺灣有必要加強國際化，大陸亦有必要朝自由化方向發展，因此應開放至雙方互利共榮之局，才有利於兩岸航運之正常發展。

(2)長期的具體措施方面

1. 先各省再中央部門

以臺灣目前擁有的談判條件，整體而言，並不足以打動大陸中央政府，將整個廣大的大陸市場與臺灣航運公司交換，若只注重與中央部門談判，忽略與各省地方政府談判，將使協議進度緩慢跟不上整體市場變化，抑或是討論過於窄化之看法與措施，將不利於亞太與臺灣航運政策之發展。透過與各省海運相關部門協議，以達成與大陸各地港口海運直航，能夠有效提升臺灣貨運吞吐量。

有關經濟利益方面，大陸目前有許多較小的港口，也積極與臺灣的航運公司或港口聯繫，希望能夠簽署開放海運直航航線之相關協議，因此透過直接與大陸各省分別協議，有關當地港口與臺灣港口直航航線之規範，將可比直接與中央政府談判還要少的條件達成協議，成功達到與大陸多省簽署有利直航之條件或目的。

2. 政治著眼經濟著手

海峽兩岸間，自 2008 年海運直航迄今，先後進行 12 次協商與談判，分別針對客運、貨運與相關議題達成共識與決議。就實際上而言，我方於談判時最大籌碼，是我國的「政治籌碼」與「自由化程度」。擁有更加開放之制度，是我國最大的優勢之一。基此，建議於海峽兩岸談判時，應以政治為主要考量，布局足夠之政治縱深，進而謀取我方之經濟利益。例如透過修訂相關兩岸法律與規定，累積我方之政治籌碼。陸方透國法律設定之紅線為兩岸航線是國內航線；而我方亦可思考透過法律訂定我方之紅線，例如將兩岸航線定位為非國內之特殊航線，兩岸航線管理辦法有別於一班國內航線管理辦法，以增加我方在談判時之政治籌碼。過於追求一時表面經濟利益，而無全面政治之思考與布局，將逐步流失我方之籌碼，致使我方淪於被動因應之地位。

綜合以上分析，本研究綜整兩岸海運直航政策、策略與具體措施如表 5-2 所示。

表 5-2 兩岸海運直航政策、推動策略與具體執行措施

政策	推動策略	具體執行措施	
		短期	長期
兩岸 海運自由化 與國際化	1. 發展貨櫃轉運中心	1. 設置空櫃轉運中心 2. 本資 FOC 可以經營兩岸 3. 部分外籍船舶可以經營兩岸	1. 全面開放經營兩岸 2. 聯營夥伴可以營運兩岸 3. 深化港口策略聯盟
	2. 建立散貨轉運中心	1. 穀倉能量充分利用 2. 大宗物資聯合採購聯盟	1. 建立深水碼頭(40 萬噸) 2. 設置接駁碼頭 3. 建立浮動碼頭
	3. 推動郵輪產業	1. 吸引國際郵輪定期停靠 2. 發展兩岸郵輪圈	1. 規劃郵輪產業後勤補給 2. 發展國人自有郵輪
	4. 自由經濟示範區發展利基型專業物流園區	1. 發展食品物流專業園區 2. 發展醫藥物流專業園區	1. 成立宗教食品供應基地與食品安全認證中心 2. 成為大中華地區醫藥基地
	5. 建立兩岸航政監理制度溝通協調機制	1. 設立「兩岸航政監理溝通協調平臺」 2. 培養晉用航政監理人才	1. 成立「兩岸航政監理溝通協調委員會」 2. 建構兩岸航政人才智庫與資料庫
	6. 兩岸談判攻略	1. 先貨物運輸再旅客運輸 2. 先航運業者再政府部門 3. 先逐步開放再全面開放	1. 先各省再中央部門 2. 政治著眼經濟著手

第二節 研究建議

本計畫透過資料蒐集、分析與問卷調查等方式，發現國內在兩岸航運資訊方面尚未建立一個完整的資料庫，造成兩岸相關文獻與資料零散且難以查閱，對於研究兩岸海運直航相關議題的單位或學者產生極度不便。在兩岸海運直航相關文獻及本計畫的訪談中，發現各專家皆針對「在兩岸談判過程中臺灣應指派專業談判人員與大陸協商」等問題提出許多建議。另外，在規範兩岸海運直航的法規中，提出相關的修正建議。基於此，有關兩岸海運直航未來發展方向，本研究計畫提出九項後續研究建議，彙整如表 5-3 所示，並據以說明如後。

表 5-3 兩岸海運直航政策後續建議方向

1	兩岸運力量化分析	5	培育航運談判人才	9	兩岸相關法規修正
2	蒐集兩岸航運資訊	6	強化航運自由化與國際化論述	10	沿岸航行權
3	建立兩岸航運知識庫	7	成立專業遊說智囊團		
4	設立航運物流研究中心	8	相關法規資料庫成立		

(1) 兩岸運力量化分析

根據 2008 年 11 月 4 日簽訂之「海峽兩岸海運協議」第五條有關「運力安排」規定為「雙方按照平等參與、有序競爭原則，根據市場需求，合理安排運力」。而臺灣經濟市場思維係「自由經濟」市場；大陸主要係採「計畫經濟」概念運作，因此對於不同的經濟政策與主張，在市場需求、運力安排產生不同的思維邏輯。本計畫建議應採行「運力平等」策略，而非現行「運力平衡」策略，未來更應進一步對於兩岸海運直航運力之安排，進行系統性量化分析，以減少臺灣交通部與大陸交通運輸部對兩岸運力平等之認知差異，俾能達到實質之運力平等，以期兩岸海運直航更為順暢。

本研究發現，兩岸海運直航船舶運力分配課題，不但未有適當的衡量指標，且資料缺乏，因此本研究建議，為了制定公共政策的持續性與有效性，我國政府應出面建置且加速建立相關資料庫，以利取得資料之可得性，進而分析其內隱含之資訊，以找尋兩岸海運直航船舶運力平衡合理分配之有力依據。為了合理安排運力，有必要進行量化分析，且應建立具體的衡量指標。相對於大陸的船舶而言，我國航行於兩岸的船舶規模較大且設備較新穎。依海運協議規定，只有臺資及中資的航運公司，且設籍於臺灣、中國或香港之船舶，可以經營兩岸海運直航航線。但兩岸對

於船舶資格之限制或認定有所不同，因此兩岸互相核准或審批經營的船舶艘數與大小，實有差異。此等因素都將影響合理安排運力，本研究建議，未來至少應蒐集建立下列衡量指標，以利兩岸海運直航船舶運力分配模式之構建與應用。

1. 基本資料：有關航運公司之基本資料，應確認是否為臺資或中資，及其他如資本額、公司全名、公司旗幟等相關資訊。基於公平對等參與之立場，我國審核大陸航運公司兩岸海運直航資格與條件，應與大陸對我國航運公司設立之資格與條件審批之程度相當。
2. 貨量：貨量可反應市場需求。貨量可分為貨櫃貨及非貨櫃貨；貨櫃又區分為空櫃及實櫃。申言之，有必要蒐集兩岸間進出口實櫃與空櫃之數量，以及兩岸間非貨櫃貨物之進出口貨量，如煤炭或砂石等貨量。本研究建議，應有實際之數據，真實呈現兩岸間進出的貨量，以茲佐證「市場需求」之實際數據。
3. 船舶：船舶運力供給方面，目前只准許兩岸國籍輪或少部分特許之船舶，航行於兩岸之間，應考慮逐步開放兩岸權宜輪，未來甚至要朝向開放各國外籍輪航行於兩岸之間。現階段，應掌握經營兩岸航線資格的船舶艘數與種類之資料，以及了解設籍於臺灣、中國、香港的船舶艘數與其種類等。並進一步掌握船舶大小(TEU 或 DWT)、船齡、航速及其頻率等資料，以探求分析運力安排之合理性。
4. 運價：我國採自由經濟概念，因此運價是透過市場機制而產生。大陸採計畫經濟運作，其運價主要由政府控管。運價是反應運力供需是否均衡之指標，但兩岸採取不同的經濟政策，對市場運價有不同的見解。換言之，應蒐集兩岸運價資料，搭配雙方海運市場供需條件，審定兩岸間之運力安排是否合理。透過分析資訊，提供我國政府審核大陸航運公司申請兩岸海運直航證書通過與否的參考依據。

我國政府可依照上述相關衡量指標，制定兩岸海運直航政策，並逐年審核大陸的航運公司與船舶，是否符合我國衡量運力之標準；若不符合標準者，則不予同意通行，且應制訂相關罰則，例如限期改善或罰款等。甚至作為我國交通部與大陸核准運力方面之抗衡依據。為避免市場失靈及扭曲(如零運價)之現象，維持運價市場活絡及機能健全，我國應成立「兩岸航線船舶運力分配及運價管理委員會」；透過產、官、學、研各方專業人士，客觀衡量最適運力分配與合理運價管制之作為，而非純粹由政府公部門獨力承擔責任。

(2) 蒐集兩岸航運資訊

針對未來兩岸海運直航談判，應完整蒐集兩岸航運相關數據資料，對於兩岸客貨運量的流向分析，不論中長期或短期的海運市場資訊取得與分析，皆可作為未來兩岸海運直航發展政策方向之基礎，尤其對於參加兩岸談判的團隊更顯得格外重要。目前國內主要幾個資料庫皆採用獨立統計，亦即不同資料庫之間很難連結與對應，因此研究單位在進行分析與統計客貨運量時，必須花費許多人力與時間蒐集相關數據，由於資料庫來源不同常常會產生誤差，因此研究分析結果會影響政策提出之準確性。

我國公開可供兩岸海運直航研究之資料，主要有交通部統計網(State.gov.tw)、MTNet、交通部運輸研究所之出版品等。交通部統計網係提供水運相關統計，如國籍船舶登記數、裝卸貨量、貨櫃裝卸量等資料。未來可加入空櫃與實櫃等之實際統計。MTNet 需要帳號才能使用內部資訊，除了不宜對外之訊息外，MTNet 應該將可公開的資訊，透過此平臺發布可供下載之電子版刊物，提高此平臺之使用價值。交通部運輸研究所之出版品，需經過長時間研究分析及審查，部分資訊之即時性較低。

本研究團隊建議鏈結國內海運資料庫，彙整各資料庫數據，包括交通部統計資料庫、航港局航港單一窗口平臺(MTNET)、關貿網路公司櫃動動態資料庫及港公司客運統計資料庫等，建立整合型資料庫系統，如此可充分了解兩岸航線運力、客貨運量及運價等即時資料外，亦可作為決策單位分析研究之基礎。此外，應廣泛蒐集大陸海運資料庫，以確實掌握對方海運現況資料，因此建議該資料庫應至少涵蓋以下資訊。

1. 兩岸各主要港口貨櫃及散雜貨動態流向資料，包括進口、出口、轉口及空櫃等。
2. 兩岸各主要港口客運出入境統計資料，包括兩岸交通船、國際郵輪及駛上駛下的客貨滾裝船等。
3. 兩岸客貨船運力即時資料，包括申請中及已批准船舶數量。
4. 彙整大陸主要海運資料，如上海航運交易所、上海國際郵輪研究中心。

(3) 建立兩岸航運知識庫

兩岸海運直航發展至今經歷前後共十二次之會談，所產生的效益都已呈現在數據上。未來兩岸的海運會談與各種談判對航運產業都會產生巨大之影響，因此本研究建議建置功能強大之兩岸航運知識庫，廣泛收集豐富的資訊，分析後並建立談

判專家支援系統。因為談判是一項高度複雜的活動，在談判過程中，由於資訊不足、談判溝通管道狹隘、談判技巧的不成熟、以及人們的思考與注意能力有限(Singh, 1998)等因素，都可能讓談判者在互動過程中提出錯誤、甚或不利於自身效用的訊息或提議，導致對最後的協議無法感到滿意甚至無法達成協議。而在大環境日益詭譎多變的今天，談判常須在時間壓力下進行，且同時考量多個評估準則，常有顧此失彼的情況發生。為解決上述問題，在過去二十餘年來，已有越來越多的學者提出談判支援系統(Negotiation Support Systems, NSS)之觀念，來支援談判雙方的互動協議行為。惟要能建立真正有效的談判支援系統短期第一步須先將兩岸航運之知識庫建立完整。

建議比照經濟部倚賴中華經濟研究院的運作模式，由臺灣海洋大學成立一個校級的海運管理及政策研究中心，每年由交通部補助一定金額(例如 5 百萬元臺幣)預算，由該中心聘請一位專職研究員及兩位研究助理，該中心主任為兼任職務，該職務指派由臺灣海洋大學校長從其教師群中推薦、經交通部同意後任命。該中心並得聘任兼任研究員數名，由該中心主任提名推薦、並經交通部同意後任命。該中心每年除了負責交通部交辦的政策研究事項，該中心每年需要舉辦航運政策及航運管理相關論文競賽，並將競賽成果收錄於中心及結成冊後，提供交通部施政政策制定時參考。該中心並得邀請兩岸三地在航運業界具有影響力的業界專家學者，蒞臨臺灣訪問、交換意見，以利兩岸三地航運界關鍵影響專家有一個間接與我國交通部溝通的平臺。臺灣海洋大學應該負責成該中心收錄大陸與世界各地主要國家的航運相關期刊(例如大陸的航運發展報告、英國的 DrewryShipping Consultant 出版的年鑑級月刊、英國的貨櫃化運輸國際年鑑(Containerisation International Yearbook)及月刊、德國布萊梅的海運經濟研究所(Institute of Shipping Economics and Logistics, ISL)年鑑級月刊、挪威的 Fearnleys Shipping Report 及日本的 MarineNet 資料庫等)，並且每季整理資料做成航運市場發展報告摘要，主動提供交通部作為施政之參考。

(4)設立航運物流研究中心

有鑑於兩岸航運談判之重要性，許多航運政策方向及策略方針需要透過縝密的研究分析過程方可提出，考量航港局現有行政業務繁忙，因此建議交通部航港局與國內航運專業大專院校合作設立航運物流研究中心，透過該研究中心發揮航運跨區域群聚之研究優勢，以提供航運產業發展策略之知識與分析，同時培養政策分析與評估之專業人才。

(5) 培育航運談判人才

臺灣目前派與參加兩岸海運直航談判之人員包括我方的海基會、臺航會及交通部人員並無太多機會接受正規的談判協商訓練，諸如談判前的準備、談判技巧、談判時人員座位位置安排、如何成立有效的談判團隊等，都是談判能成功達成非常重要的助力；談判哲學不可侷限於傳統之贏輸的敵對方法，且應避免談判常犯的下列錯誤：缺乏事先計畫準備、沒有明確談判目標、未考量談判對手之需求、沒有令人信服之論點闡述等。建議政府機關應委託專業機構或者學術單位提供例行的談判訓練課程給予我國的談判代表人員及幕後幕僚人員。

(6) 強化航運自由化與國際化論述

從古至今，航運業的盛衰和遠洋船隊的強弱一直被世界各國，特別是臨海國家，視為國家綜合實力的象徵和國際形象的具體呈現。在 WTO 奉行的逐步自由化原則之指引下，航運服務作為國際服務貿易的重要組成部分，也正朝著自由化的方向前進。大陸作為全球第二大經濟體，其所面對和需要解決的是國際要素資源的配置能力，以及在國際經濟秩序重建中的話語權。隨著大陸新領導集體之形成，新一輪的改革開放也在上海自貿試驗區方案中揭開序幕。對於大陸領導當局追求航運自由化與國際化之核心理念上，我國的自由經濟示範區可以通過與大陸自貿區之合作，形成共同的「境內關外」自由貿易港區，進一步實現兩岸資源和要素的有效互補，從而更好的迎接全球化之挑戰，並通過有效合作，在國際競爭中一起為華人占據有利之地位。因此本研究建議，首先臺灣自由經濟示範區要扮演兩岸經貿特區試點平臺，施行實行兩經濟特區內的兩岸生產要素的無障礙流動。其次，是要承擔起作為國際產業合作(尤其是國際企業與大陸之間的合作)的示範平臺，實行合作的自由化與無障礙化，要求大陸當局也跟進自由化與國際化；第三是有效協調政府當局與臺灣各地方縣市之間的需求，合理布局相關功能，明確階段性發展目標，有效分配經濟資源，避免造成不必要的內耗與阻礙，對外口徑一致，以推行兩岸航運自由化與國際化為目標。

(7) 成立專業遊說智囊團

兩岸談判事涉兩岸政府及人民，臺灣的年輕族群對於兩岸相關談判事務非常關心，在兩岸海運政策正式付諸談判桌前，適度地進行政策行銷是非常重要的，除了目前各部會局處所成立的國會聯絡人制度外，更應可委託學術研究機關成立遊說智囊團，對於兩岸相關機構及人民進行政策行銷，以期化解所有可能談判阻礙於未然。

(8) 相關法規資料庫成立

鑒於提升海運直航效益、造福兩岸業者與人民福祉，無論政府本身、航運業者或相關學者專家，無不時刻關注最新發展動態與爭議問題。兩岸海運直航實施的前提須制定並公布直航相關法規，目前兩岸既有與須配合修正的法規已具相當質量。為求更新資訊與新知、了解彼此法令規範與運作實務，且同時避免資源重複浪費，建議必須儘速成立兩岸海運直航法規資料庫(含圖書、電子資料庫與訊息網站)，希冀由主管機關設置實體的法規圖書資料庫，以及專屬網頁平臺(例如，參照中華民國法務部所設置之法規資料庫)，並期透過兩岸協議，雙方均將彼此所有相關法規加以分門別類(如法規檢索、圖書、期刊、專書論文、研討會論文、政府出版品、報紙、雜誌)，相互提供閱覽，合作建立完善之法規資料庫，以利實務運作與累積研究能量。

(9) 兩岸相關法規修正

作為兩岸海運直航依據的法規類別眾多且龐雜，除了事涉直航本身的規範之外，旁及兩岸各自的海運、航業、港務等相關法規，以及政府與民間相關部門的組織權限與功能之規定，均因直航之執法需求，陸續加以修訂或增刪。由於直航係一前進不止的互動過程，兩岸於簽訂《海峽兩岸海運協議》之後，已進行 12 次協商並發表多項具體共識，雙方亦均依此共識修改或增訂各自相應法規，俾便公私部門一體遵守，共同落實直航旨意。面對直航發展之因應，以及大陸經常積極主動頒布直航相關法令之事實，臺灣依據「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」、「臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法」所衍生之航運、海事、港務和政府部門組織調適等相關法規，尤須適時配合修正與增訂，實為浩瀚工程與當務之急。

(10) 沿岸航行權

臺灣談判代表可以力爭開放兩岸間沿岸航行權之理由如下。

- (1) 不論兩岸是否為國與國之關係，即使兩岸同為一個中國而各自表述，如果參考空運界的國際航權談判，也有國家開放第八航權(國內營運權：本國航機可以在協議國國境內兩個不同的地方接載乘客、貨物往返，但航機以本國為終點站)之先例。此與兩岸間外籍輪船的沿海捎帶有相同的運作原理，所以建議大陸應該開放沿岸航行權給外籍輪船公司。

(2)大陸與香港為同一個國家，但香港與大陸間的外籍輪船，允許進行沿海捎帶，所以大陸應該開放兩岸間的外籍輪船進行重櫃與空櫃之捎帶。

(3)大陸為了提振上海自由貿易實驗區之地位與運作成果，允許外籍輪船於大陸沿海口岸與上海港口間，進行沿海貨櫃捎帶，所以大陸應該開放兩岸間外籍輪船沿海捎帶貨櫃。

此外，因為大陸單方主張臺灣為其國內之一部份，所以在兩岸航運談判時候，因該增取臺灣航商可以在其長江等主要河流之港間，進行貨物運輸裝載及卸載之運務。

參考文獻

1. 入出國及移民署(2012)，入出國及移民署全球資訊網，<http://www.immigration.gov.tw/welcome.htm>。
2. 人民網(2014)，交通運輸大部門體制改革順利完成，<http://finance.people.com.cn/BIG5/n/2014/0312/c1004-24616760.html>。
3. 中華經濟研究院(2005)，15國全球布局投資策略研究報告－韓國投資環境簡介，經濟部投資業務處委託研究案。
4. 中國國家旅遊局(2014)，<http://www.cnta.gov.cn/>。
5. 中國國務院(2013)，中國上海自由貿易試驗區總體方案，http://www.gov.cn/zwgk/2013-09/27/content_2496147.htm。
6. 交通部(2013)，統計查詢網，<http://stat.motc.gov.tw/mocdb/stmain.jsp?sys=100>，擷取日期：2014年5月17日。
7. 交通部(2012)，兩岸海運蘇州論壇一天、讚、微、遠，政府機關(構)人員從事兩岸交流活動報告，交通部。
8. 交通部(2014a)，常用資料查詢主目錄/水運 港埠/國籍船舶/船舶登記數，統計處，<http://stat.motc.gov.tw/mocdb/stmain.jsp?sys=100>，擷取日期：2014年6月12日。
9. 交通部(2014b)，兩岸海運直航貨物裝卸量概況，統計處，<http://stat.motc.gov.tw/mocdb/stmain.jsp?sys=100>，擷取日期：2014年6月12日。
10. 交通部(2014c)，統計查詢網，<http://stat.motc.gov.tw/mocdb/stmain.jsp?sys=100>，擷取日期：2014年5月4日。
11. 交通部觀光局(2014)，觀光統計，資料來源<http://admin.taiwan.net.tw/public/public.aspx?no=315>。
12. 交通部航港局(2013)，「兩岸互設驗船機構提案」，船舶組，2013年11月29日。
13. 交通部航港局(2014)，南部航務中心，資料來源http://www.motcmpb.gov.tw/MOTCMPBWeb/wSite/lp?ctNode=520&mp=8&idPath=435_442_520。
14. 交通部運輸研究所(2012)，兩岸直航後臺灣港埠之因應發展研究，交通部運輸研究所報告。

15. 交通部運輸研究所(2006)，**境外航運中心與自由貿易港區發展之研析**，交通部運輸研究所。
16. 行政院大陸委員會(2014a)，**兩岸經濟月報**，第二五一期，行政院大陸委員會報告，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=108151&ctNode=5720&mp=1>。
17. 行政院大陸委員會(2014b)，**兩岸二十一項協議執行成效**，2014年4月，<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/46615361654.pdf>。
18. 你好臺灣網(2013)，**臺灣地區船員在廈門培訓後找工作將更簡便**，http://www.hellotw.com/mnkj/xmbjb/201311/t20131105_887503.htm。
19. 國家發展委員會(2014)，<http://www.fepz.org.tw/default.aspx>。
20. 國家政策發展基金會(2002)，**「開放三通的影響」(一)**，國家發展基金會科技經濟組，2002年11月13日，<http://old.npf.org.tw/Symposium/s91/911113-TE.htm>。
21. 國際貿易局(2013)，**中華民國進出口貿易按貨品_國家(地區)統計**，<http://cus93.trade.gov.tw/FSCI/>。
22. 國際貿易局(2014)，**中華民國進出口統計**，<http://cus93.trade.gov.tw/FSCI/>。
23. 財政部(2013)，**貿易統計查詢**，擷取日期：2014年5月17日，網址：<http://web02.mof.gov.tw/njswww/WebProxy.aspx?sys=100&funid=defjspt2>。
24. 財政部(2014)，**關務署統計資料庫查詢系統**，<https://portal.sw.nat.gov.tw/APGA/GA03>，擷取日期：2014年6月1日。
25. 新華網(2013)，**福建海事局獲准為臺灣船員培訓及發證**，http://www.gwytb.gov.cn/zn/jy/201311/t20131119_5225868.htm。
26. 經濟日報(2014)，**「示範區卡關管中閔：臺灣沒蹉跎的本錢」**，聯合新聞網，<http://udn.com/NEWS/BREAKINGNEWS/BREAKINGNEWS6/8704598.shtml#ixzz32wrTuD5e>。
27. 經濟部能源局(2013)，**大陸**，http://web3.moeaboe.gov.tw/ECW/populace/content/Content.aspx?menu_id=419。
28. 經濟部礦物局(2014)，**101年礦業統計年報2**，http://www.mine.gov.tw/PInfo/ListPInfo.asp?c_type=4&c_type2=2。
29. 國發會網站，<http://www.fepz.org.tw/m1.aspx?sno=0020383>。

30. 富 聯 網 ， <http://www.money-link.com.tw/news/newsc.aspx?sn=2014071000100864&k=135> 。
31. 新浪財金網 ， <http://finance.sina.com.cn/china/dfjj/20140415/163418805633.shtml> 。
32. 盛九元，觀察，<http://www.observer-taipei.com/article.php?id=103> 。
33. 王洸(1979)，「我國航運之政策、法規與今後革新」，**海洋叢刊**，第二十二輯，文化大學，頁 8-12。
34. 王健全(2013)，「落實自經區推動經濟再起飛關鍵」，**兩岸經貿月刊**，第二六一期。
35. 王俊傑(2010)，**兩岸海運直航對客輪市場影響之研究**。
36. 包嘉源(2009)，「2008 年海峽兩岸海運通航協商之檢討」，**運輸計劃季刊**，第三十七卷第四期，頁 407-427。
37. 包嘉源、林光、張志清(2008)，「影響兩岸海運通航之關鍵因素」，**航運季刊**，第十七卷第一期，頁 1-9。
38. 包嘉源、許書耕、陳一昌(2013)，**亞洲鄰近國家海運發展政策分析**。
39. 左珩(2005)，**韓國經濟特區開發及其策略之運用**，行政院經濟建設委員會因公出國人員出國報告書。
40. 安朋偉(2013)，**淺析中國高嶺土行業的發展狀況**，慧聰塗料原料網，6 月 21 日，<http://info.pcrm.hc360.com/2013/06/210630280562.shtml> 。
41. 伍文杰(2011)，「兩岸直航船舶監督探討」，**2011 年蘇浙閩滬航海學會學術研討會論文集**，頁 318。
42. 宋薇萍(2013)，「鐵礦石港口分佈格局或打破」，**中國水運報**，擷取日期：2013 年 10 月 30 日，http://epaper.zgsyb.com/html/2013-10/30/content_64211.htm 。
43. 李涵茵(2013)，**我國煤炭供需概況及至 2025 年需求預測**，臺灣綜合研究院，<http://www.tri.org.tw/research/impdf/102.pdf> 。
44. 法治斌、董保城(1996)，**中華民國憲法**，空中大學印行，頁 414 以下。
45. 林谷蓉(2004)，**精省後中央與地方權限衝突之研究**，臺北：五南圖書，頁 139-140。
46. 林欣怡(2013)，**我國自由貿易港區之發展瓶頸與後續拓展策略**，國立高雄海洋科技大學航運管理研究所碩士論文。

47. 胡念祖(1997)，**海洋政策：理論與實務研究**，臺北：五南圖書，頁 194。
48. 胡智超(2012)，出席「**2011 亞洲郵輪研討會**」報告，臺北：交通部運輸研究所。
49. 段心鑫(2013)，「**煤炭業救市內外並行出口關稅明年或取消**」，**21 世紀經濟報導**，2013-10-11，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/jjckb.xinhuanet.com/2013-10/11/content_470662.htm。
50. 徐志宏、陳百盛、賴建榮、鄒伯衡(2014)，「**臺灣中草藥產業及物流發展現況**」，**物流技術與戰略**，第六十九期，頁 34-41。
51. 徐順憲、陳素惠、蕭清木、鄭國璘、吳國綸、張淑滿、鄭永福、方信雄、陳一昌、林美霞(2012)，**兩岸直航後各港營運變化分析**，交通部運輸研究所。
52. 許志雄(1998)，**強化臺北市立法權與人事權之研究**，臺北市政府研究發展考核委員會委託，頁 72 以下。
53. 陳阿木(2012)，**高雄港推展自由貿易港區面臨待突破關鍵問題之探討**，國立高雄海洋科技大學航運管理研究所碩士論文。
54. 陳善助(2010)，**海關因應自由貿易港區之關務配合措施與業者之認知差異分析**，國立高雄海洋科技大學航運管理研究所碩士論文。
55. 陳光華(2002)，「**兩岸通航技術配套措施之研究**」，**兩岸共同市場基金**，第四卷，頁 20-26。
56. 陳春益、楊清喬、朱金元(2012)，「**直航後我國國際貨櫃港埠面臨問題與因應策略之探討**」，**運輸計劃季刊**，第四十一卷第一期，頁 55-80。
57. 黃賜鵬(2010)，**臺灣地區砂石船產業經營環境之探討**，國立高雄大學高階法律暨管理碩士在職專班碩士論文。
58. 黃錦堂(1999)，**中央與地方權限劃分暨相關法制調整之研究**，行政院經濟建設委員會亞太營運協調服務中心委託研究，頁 132。
59. 馮正民(2013)，**ECFA 簽署後兩岸自由貿易區發展策略之研究**，行政院大陸委員會委託研究。
60. 楊仲池(1999)，**現階段兩岸間接運輸成本調查與分析**，行政院大陸委員會委託。
61. 福建省交通運輸廳(2013)，<http://www.fjjt.gov.cn/>。
62. 蔣昭宏(2013)，**臺灣發展郵輪產業的可行性及策略之評估分析**，國政研究報告。
63. 蔡茂寅(2003)，**地方自治之理論與地方制度法**，臺北：學林文化，頁 206。

64. 鄭煒航(2012), **2011-2012 中國郵輪發展報告**, 上海浦江教育出版社。
65. 盧展猷、鄭錦州(2012), **參加亞洲郵輪碼頭協會(ACTA)正式成立大會暨亞洲郵輪展(CSA 2011)報告**, 基隆: 交通部基隆港務局。
66. 戴輝煌(2012), 「東亞主航線佈署與兩岸直航對高雄港轉運功能之影響」, **運輸計劃季刊**, 第四十一卷第四期, 頁 435-463。
67. 龍振根(2005), 「國內外高嶺土資源和市場現況及展望」, **非金屬礦**, 第二十八卷增刊, <http://www.docin.com/p-66613284.html>。
68. 謝幼屏、朱金元、王克尹、戴輝煌、陳春益、楊鈺池、于惠蓉、曾文瑞、趙清成、楊清喬、連淑君(2012), **兩岸直航後主要貨櫃航商之船舶與航線佈署對我國港口營運之影響**, 交通部運輸研究所。
69. 蕭丁訓、張志清、劉詩宗(2010), **海峽兩岸海運之歷史回顧及展望**。
70. 羅正方、龔明鑫(2002), 「兩岸三通對於臺灣產業之發展影響與衝擊評估」, **展望 2003 年兩岸政經發展研討會**, 2002 年 12 月 1 日, 高雄中山大學, http://taiwanthinktank.org/ttt/attachment/article_269_attach1.pdf。
71. Bagis, O. and Dooms M. (2013), "Turkey' Potential on Becoming a Cruise Hub for the East Mediterranean Region: The Case of Istanbul," **IAME 2013 Conference**.
72. Chiu, R.H. (2013), "The Effect of Cabotage on the Cross-Strait Sea Transport Agreement between China and Taiwan," **Journal of Maritime Law and Commerce**, Vol. 44, Iss. 1, pp. 69-88.
73. Churchill, R.R. and Lowe, A.V. (1991), **The Law of the Sea**, New Revised Ed., Reprinted, Manchester, UK: Manchester University Press.
74. CLIA (2014), **Cruise Lines International Association**, <http://www.cruising.org/>, May 2014.
75. David, H. (1990), "British Airways Calls for Greater Freedom in Transatlantic Pricing," **Edmonton Journal** [Edmonton, Alta], 11 May 1990: E9.
76. Fu, X., Oum, T.H., and Zhang, A. (2010), "Air Transport Liberalization and Its Impacts on Airline Competition and Air Passenger Traffic," **Transportation Journal**, Vol. 49, No. 4, pp. 24-41.
77. Grubb, M.C. (2007), "Merchant Shipping in a Chinese Blockade of Taiwan," **Naval War College Review**, Vol. 60, Iss. 1, pp. 81-102.
78. Madhu, U. (2007), "U.S., Japan Negotiators Go Home Empty-Handed," **Aviation Daily**, 9 Apr. 2007: 2.

79. Ocean Shipping Consultants (2005), <http://www.maritime-rh.com/osc-home.html>.
80. Oilprice.com (2013), "China is Now the World's Largest Importer of Oil - What Next?" **Energy**, 15 Oct. 2013, Accessed from <http://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/China-is-Now-the-Worlds-Largest-Importer-of-OilWhat-Next.html>.
81. Singh, D.T. (1998), "Incorporating Cognitive Aids into Decision Support Systems: The Case of the Strategy Execution Process," **Decision Support System**, Vol. 24, pp. 145-163.
82. UNCTAD (2013), **Review of Maritime Transport**, Accessed from http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2012_ch.pdf, Dec. 1, 2013.
83. Wright, A. (2001), **The Economic Impact of Cruise Ports: The Case of Miami**, UNCTAD Monographs on Port Management, United Nations, New York and Geneva.