

# 兩岸海運直航二週年對臺灣航港 影響之初探

A 2<sup>nd</sup> Anniversary Appraisal of Cross-Strait Direct Sea  
Transportation and Its Impact on Taiwan's Shipping and  
Port Industry

楊崇正 (Yang, Tsung -Cheng)

國立澎湖科技大學行銷與物流管理系副教授

## 壹、緒 論

在 2008 年 11 月初，臺灣「海基會」與大陸「海協會」舉辦「江陳二會」臺北會談，在反對派紛擾之外部環境下，簽訂了包括兩岸海運及空運直航在內的 4 項協議。

在《海峽兩岸海運協議》簽訂後，雙方政府之主管機關分別於 2008 年 12 月上旬公布了相對應的行政管理法規，臺灣方面由交通部於 2008 年 12 月 12 日公布《臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法》，大陸方面由交通運輸部於 2008 年 12 月 15 日公布《關於臺灣海峽兩岸間海上直航實施事項的公告》，另由其國家海事局公布《臺灣海峽兩岸直航船舶監督管理暫行辦法》，在法制兼備之情形下，於是兩岸海運直接通航之貨運（物流）方面，也終於在 2008 年 12 月 15 日首航。

首航迄今，屆滿 2 週年，兩岸海運直航之實施，對臺灣產業經濟有其正面的貢獻，彌補過去長時期（1988 年至 2008 年的 20 年期間）未能直接通航的供應鏈缺口，並確保未來的產業經濟競爭力，包括臺商製造業、貿易業、流通

業與其他服務業在內的有關 1、2、3 級產業。但是對臺灣的航運、港口產業，尤其是港口產業方面，利益似乎沒有原來想像中的碩大，何以如此？則成為有待探討之重要課題。當然於 2008 年第四季爆發並導致 2009 年全面大衰退的「全球金融海嘯」，也是一大要因；雖然在 2010 年已逐漸緩解復甦，但其後勢如何，仍待觀察。原本擁有樞紐港地位的高雄港，在過去多年來（尤其是 2000 年後）「被邊緣化」（去樞紐港化）之後，能否在兩岸海運直航後有所轉機，亦待探討。

本文依序分別探討下列因素：一、以《海峽兩岸海運協議》為基礎的相關法令規範下兩岸海運直航市場有限性；二、臺灣港口，尤其是高雄港，本身營運上競爭力表現；三、大陸地區貨櫃大港崛起對臺灣港口之影響；四、大陸「區域經濟」梯度轉移發展對臺灣港口之影響；五、臺灣、大陸、美、歐、日、韓各大型定期貨櫃船航商在遠洋主航線布局改變趨勢；最後提出結論與建議。

## 貳、以《海峽兩岸海運協議》為基礎之相關規範

### 一、參與兩岸海運直航船舶資格限制

- (一) 臺灣地區或大陸地區資本，並在兩岸登記之船舶。
- (二) 臺灣地區或大陸地區資本，並在香港登記之船舶。
- (三) 已從事「境外航運中心」運輸、「兩岸三地貨櫃班輪運輸」或「砂石運輸」業務之臺灣地區或大陸地區船舶運送業營運之外國船舶。亦即兩岸航商（資本）權宜籍船。權宜籍船在法律上，視為外國船舶。
- (四) 臺灣方面交通部《臺灣地區與大陸地區海運直航許可管理辦法》第三條第二項中規定：「前項第三款以外之外國船舶經當地航政機關核轉交通部許可者，得航行於臺灣地區與大陸地區港口。」本辦法第三條第二項文意為，外國船舶可直接航行於兩岸港口間，但仍不得攬載客貨運輸。此處之外國船舶，係指非屬於兩岸航商（資本）之權宜籍船。

### 二、臺灣法規視角下各船籍船舶與其參與兩岸海運直航業務類別之關係

依據《海峽兩岸海運協議》及臺灣方面交通部《臺灣地區與大陸地區海運

直航許可管理辦法》，可將各種船籍船舶（分為：外國籍、大陸籍、港澳籍、臺灣籍四種）與其可否參與兩岸海運直航業務類別之關係，彙總如表 1 之所示。

表 1 各船籍船舶與其參與兩岸海運直航業務類別之關係

| 客船  | 國際航線旅客 | 國內航線旅客 | 兩岸航線旅客 | 直接航行兩岸港口 |
|-----|--------|--------|--------|----------|
| 外國籍 | 可      | 否      | 否      | 可        |
| 大陸籍 | 可      | 否      | 可      | 可        |
| 港澳籍 | 可      | 否      | 可      | 可        |
| 本國籍 | 可      | 可      | 可      | 可        |

| 貨船  | 國際航線貨物 | 國內航線貨物 | 兩岸航線貨物                 | 轉口航線貨物                                  | 直接航行兩岸港口 |
|-----|--------|--------|------------------------|-----------------------------------------|----------|
| 外國籍 | 可      | 否      | 否<br>(目前已許可之兩岸資本權宜船除外) | 否<br>(目前許可經營「境外航運中心」高雄－福州－廈門之兩岸資本權宜船除外) | 可        |
| 大陸籍 | 可      | 否      | 可                      | 可<br>(限大陸進出口貨物)                         | 可        |
| 港澳籍 | 可      | 否      | 可                      | 可<br>(限大陸進出口貨物)                         | 可        |
| 本國籍 | 可      | 可      | 可                      | 可<br>(限大陸進出口貨物)                         | 可        |

資料來源：作者自行製作

說明：1. 「本國籍」係指中華民國籍。

2. 「國際航線」係指以臺灣或大陸為起訖港之航線。「國內航線」係指臺灣地區各港口間之航線。

「轉口航線」係指大陸港口與其他外國港口間，但經臺灣港口中轉之航線。

3. 目前外輪不得承運大陸外貿轉口貨，因而影響臺灣港口吞吐量。

## 三、兩岸海運直航開放港口

### (一) 大陸地區

大陸地區共開放 68 個港口，其中海港 52 個，河港 16 個。2008 年，12 月

先開放 63 個，2009 年再開放 5 個。

### 1. 海港

海港 52 個，依省級行政區（省、直轄市、自治區）排列如下：

- (1) 遼寧：丹東、大連、營口、錦州。
- (2) 河北：唐山、秦皇島、黃驊。
- (3) 天津：天津。
- (4) 山東：威海、石島、煙臺、龍口、萊州、嵐山、日照、青島。
- (5) 江蘇：連雲港、大豐。
- (6) 上海：上海港。
- (7) 浙江：寧波、舟山、舟山沈家門港區、臺州、臺州大麥嶼港區、嘉興、溫州。
- (8) 福建：福州、松下、寧德、泉州、蕭厝、秀嶼、漳州、廈門。
- (9) 廣東：汕頭、潮州、惠州、蛇口、鹽田、赤灣、媽灣、虎門、廣州、珠海、茂名、湛江。
- (10) 廣西：北海、防城、欽州。
- (11) 海南：海口、三亞、洋浦。

### 2. 河港

河港 16 個，主要在長江流域，依省級行政區排列如下：

- (1) 江蘇：太倉、南通、張家港、江陰、揚州、常熟、常州、泰州、鎮江、南京。
- (2) 安徽：蕪湖、馬鞍山、銅陵。
- (3) 湖北：武漢。
- (4) 湖南：城陵磯。
- (5) 江西：九江港。

## (二) 臺灣地區

臺灣地區共開放 15 個港口，分為國際商港、國內商港、工業專用港三類港口。排列如下：

1. 國際商港：基隆（含臺北、蘇澳）、高雄（含安平）、臺中、花蓮。
2. 國內商港：布袋、金門料羅、水頭、馬祖福澳、白沙、澎湖。
3. 工業專用港：麥寮、和平。

## 參、兩岸海運直航與臺灣港口競爭力—以高雄港為例

### 一、高雄港 2009 年全球貨櫃大港之排名

有關兩岸海運直航 2 週年對臺灣港口影響探討，主要聚焦於貨櫃運輸部分。尤其是原有樞紐港地位之高雄港能否在多年來的「被邊緣化」（去樞紐港化）後有所起色，則尚待觀察。

高雄港 2009 年在全球貨櫃大港排名如表 2 所示。表 2 統計單位為百萬 TEU，TEU 即 20 呎標準櫃。全球 15 大中，除廣州港及天津港外，2009 年比 2008 年均為負成長，其主要原因為 2009 年全年是受全球金融海嘯影響最大的一年。高雄港的第 12 名，是由 1999 年的第 3 名到 2000 年的第 4 名，一路下滑而來。高雄港做為臺灣地區的龍頭港口，某種程度上也代表整個臺灣地區港口在全球、亞太（東亞）之地位上下。

表 2 2009 年全球 15 大貨櫃大港排名及裝卸量

單位：百萬 TEU

| 2009 排名 | 2008 排名 | 港口   | 國家（地區）      | 2009 年貨櫃裝卸量 | 2008 年貨櫃裝卸量 | 增減（%） |
|---------|---------|------|-------------|-------------|-------------|-------|
| 1       | 1       | 新加坡  | Singapore   | 25.87       | 29.92       | -13.5 |
| 2       | 2       | 上海   | China       | 25.00       | 27.97       | -10.7 |
| 3       | 3       | 香港   | HK          | 20.98       | 24.49       | -14.3 |
| 4       | 4       | 深圳   | China       | 18.25       | 21.41       | -14.8 |
| 5       | 5       | 釜山   | South Korea | 11.95       | 13.43       | -11.0 |
| 6       | 8       | 廣州   | China       | 11.19       | 11.00       | 1.7   |
| 7       | 6       | 杜拜   | UAE         | 11.12       | 11.83       | -6.0  |
| 8       | 7       | 寧波   | China       | 10.50       | 11.23       | -6.5  |
| 9       | 10      | 青島   | China       | 10.26       | 10.32       | -0.6  |
| 10      | 9       | 鹿特丹  | Netherland  | 9.74        | 10.80       | -9.8  |
| 11      | 14      | 天津   | China       | 8.7         | 8.5         | 2.4   |
| 12      | 12      | 高雄   | Taiwan      | 8.58        | 9.68        | -11.4 |
| 13      | 13      | 安特衛普 | Belgium     | 7.31        | 8.66        | -15.6 |
| 14      | 15      | 巴生港  | Malaysia    | 7.3         | 7.97        | -8.4  |
| 15      | 11      | 漢堡   | Germany     | 7.01        | 9.74        | -28.0 |

資料來源：作者自行製作

排名下滑之因素，有內部方面（包括臺灣政府政策，臺商產業轉型生產基地外移等），也有外部因素（包括競爭對手大港崛起，國際各大定期貨櫃船航商遠洋主航線布局改變等）。

## 二、臺灣地區港口貨櫃運量分析

- (一) 臺灣地區貨櫃總裝卸量由 1990 年之 546 萬 TEU 成長至 2009 年之 1.171 萬 TEU，20 年間成長 14.33%；但 2000 年至 2009 年，10 年間貨櫃總裝卸量只由 1.051 萬 TEU 成長至 1.171 萬 TEU，10 年間只小幅成長 11.41%。
- (二) 進出口櫃總裝卸量由 1990 年之 401.4 萬 TEU 成長至 2009 年之 714.9 萬 TEU，20 年間成長 78.10%；但 2000 年至 2009 年，10 年間進出口櫃總裝卸量只由 617.1 萬 TEU 成長至 714.9 萬 TEU，10 年間只小幅成長 15.85%。
- (三) 轉口櫃總裝卸量由 1990 年之 144.9 萬 TEU 成長至 2009 年 456.1 萬 TEU，20 年間成長 214.67%；但 2000 年至 2009 年，10 年間轉口櫃總裝卸量只由 434 萬 TEU 成長至 456.1 萬 TEU，10 年間只小幅成長 5.10%。
- (四) 由於受到數次經濟不景氣衝擊、產業轉型及生產基地外移、大陸港口競爭等因素影響，過去 5 年間臺灣地區無論進出口櫃、轉口櫃、及總裝卸量均呈現成長停滯甚或微幅衰退。詳如表 3 所示。
- (五) 如要探討政治、政策因素，2000 年至 2009 年，10 年期間僅小幅成長率，遠不及於 1990 年至 2000 年期間之大幅成長率；陳水扁政府八年執政期間之兩岸政策尤有關連，特別是第二個任期內 4 年，成長率幅度更小於其第 1 個任期。

表 3 臺灣地區 1995 年至 2009 年港口貨櫃運量統計

單位：TEU

| 年 別  | 進 出 口     | 轉 口       | 合 計        |
|------|-----------|-----------|------------|
| 1995 | 5,294,800 | 2,370,380 | 7,665,180  |
| 1996 | 5,475,338 | 2,391,656 | 7,866,995  |
| 1997 | 5,751,870 | 2,764,618 | 8,516,487  |
| 1998 | 5,534,460 | 3,323,751 | 8,858,211  |
| 1999 | 5,838,272 | 3,919,377 | 9,757,649  |
| 2000 | 6,171,053 | 4,339,709 | 10,510,762 |
| 2001 | 5,914,686 | 4,513,027 | 10,427,714 |
| 2002 | 6,658,852 | 4,949,782 | 11,608,634 |
| 2003 | 7,025,576 | 5,069,177 | 12,094,753 |
| 2004 | 7,578,141 | 5,456,221 | 13,034,362 |
| 2005 | 7,552,740 | 5,244,073 | 12,796,813 |
| 2006 | 7,535,621 | 5,572,275 | 13,107,896 |
| 2007 | 8,099,218 | 5,627,333 | 13,726,551 |
| 2008 | 7,993,001 | 4,984,393 | 12,977,393 |
| 2009 | 7,149,220 | 4,561,046 | 11,710,266 |

資料來源：作者自行製作

## 三、高雄港貨運量分析

在宏觀的臺灣地區港口貨櫃總運量分析之後，再做微觀的高雄港貨櫃運量分析，如下：

- (一) 2000 年至 2009 年高雄港貨櫃總裝卸量占臺灣地區貨櫃總裝卸量之比例介於 70.65%~74.72%；進出口櫃占臺灣地區進出口櫃之比例則由 2000 年 56.07%成長至 2009 年 63.51%，亦即北部及中部貨櫃利用公路轉運比例不斷增加。換言之，臺灣西部走廊高速公路上「北櫃南

運」、「中櫃南運」至高雄港出口之貨櫃不斷增加。反方向之「南櫃北運」、「南櫃中運」進口貨櫃也不斷增加。

- (二) 高雄港貨櫃總裝卸量由 1990 年之 349.5 萬 TEU 成長至 2009 年之 858.1 萬 TEU，20 年間成長 145.56%；但 2000 年至 2009 年 10 年間貨櫃總裝卸量只由 742.6 萬 TEU 成長至 858.1 萬 TEU，10 年間只有 15.56% 小幅的成長。
- (三) 進出口櫃總裝卸量由 1990 年之 215.3 萬 TEU 成長至 2009 年之 454.1 萬 TEU，20 年間成長 110.89%；但 2000 年至 2009 年 10 年間進出口櫃總裝卸量只由 346.0 萬 TEU 成長至 454.1 萬 TEU，10 年間只有 31.22% 的成長。
- (四) 轉口櫃總裝卸量由 1990 年之 134.2 萬 TEU 成長至 2009 年之 404.1 萬 TEU，20 年間成長 201.19%；但 2000 年至 2009 年 10 年間轉口櫃總裝卸量只由 396.6 萬 TEU 成長至 404.1 萬 TEU，10 年間只小幅成長 1.89%。
- (五) 由於受到大陸港口及香港之競爭，高雄港過去 5 年間轉口櫃量已呈現衰退；過去 5 年臺灣地區進出口櫃總裝卸量已呈現成長停滯或微幅衰退，而高雄港進出口櫃亦呈現停滯或微幅衰退。
- (六) 就高雄港而言，如要探討政治、政策因素影響，2000 年至 2009 年之 10 年期間小幅成長率（包括：貨櫃總裝卸量、進出口櫃總裝卸量、轉口櫃總裝卸量），遠不及於 1990 年至 2009 年之 20 年期間之大幅成長率；與陳水扁政府八年執政期間政策尤有關連，特別是第 2 個任期之 4 年，其成長率幅度更小於其第 1 個任期。

以上分析，詳如表 4 所示。

表 4 高雄港 1995 年至 2009 年貨櫃運量統計

單位：TEU

| 年別   | 進出口       | 進出口<br>占有率 | 轉口        | 合計         | 成長率<br>(%) |
|------|-----------|------------|-----------|------------|------------|
| 1995 | 2875,919  | 54.32%     | 2,177,264 | 5,053,183  | 3.13%      |
| 1996 | 2,980,004 | 54.43%     | 2,083,045 | 5,063,049  | 0.20%      |
| 1997 | 3,187,632 | 55.42%     | 2,505,707 | 5,693,339  | 12.45%     |
| 1998 | 3,178,669 | 57.43%     | 3,092,384 | 6,271,053  | 10.15%     |
| 1999 | 3,396,234 | 58.17%     | 3,589,128 | 6,985,362  | 11.39%     |
| 2000 | 3,460,217 | 56.07%     | 3,965,615 | 7,425,832  | 6.31%      |
| 2001 | 3,419,904 | 57.82%     | 4,120,621 | 7,540,525  | 1.54%      |
| 2002 | 3,974,333 | 59.68%     | 4,518,719 | 8,493,052  | 12.63%     |
| 2003 | 4,246,842 | 60.45%     | 4,596,523 | 8,843,365  | 4.12%      |
| 2004 | 4,679,435 | 61.75%     | 5,034,680 | 9,714,115  | 9.85%      |
| 2005 | 4,654,018 | 61.62%     | 4,817,038 | 9,471,056  | -2.50%     |
| 2006 | 4,618,631 | 63.29%     | 5,156,040 | 9,774,671  | 3.21%      |
| 2007 | 5,134,786 | 63.40%     | 5,122,044 | 10,256,830 | 4.93%      |
| 2008 | 5,230,940 | 65.44%     | 4,445,614 | 9,676,554  | -5.666%    |
| 2009 | 4,540,632 | 63.51%     | 4,040,641 | 8,581,273  | -11.32%    |

資料來源：作者自行製作

## 四、高雄港貨櫃運輸在新形勢下的挑戰

(一) 臺灣地區進出口貨櫃運量已逐漸達飽和，未來成長有限。而原屬於北部及中部之進出口櫃，未來將部分回流臺北港，貨櫃南北拖運之數量會降低，高雄港將面臨進出口櫃減少問題。亦即「本土性」貨源減少或不成長的問題。

(二) 大陸華東及華南港口不斷超前擴建，但大陸經濟將逐漸轉型，內需產

業所占比重將逐步提昇，碼頭將供過於求，未來大陸港口會積極爭取轉口櫃，高雄港將面臨強力競爭。大陸港口建設主要集中在「九五」（1996～2000）、「十五」（2001～2005）、「十一五」（2006～2010）三個五年計畫期間的加速趕建，配合其做為「世界工廠」貨櫃貨源充沛之勢，在沿海一線已形成至少十個左右的區域性樞紐港或遠洋主航線（幹線）起訖港（始發／終到港）。目前她們仍以服務其經濟腹地內的「本土性」貨源（進出口貨源）為主要業務，未來在「供過於求」之情形下，勢必分流一部分運力來爭取大陸沿海及內河的中小型港口之「轉口性」貨物。

(三) 高雄港目前除第六貨櫃中心採 BOT 方式營運，其他貨櫃碼頭全採出租方式經營，航商如另有較佳替代選擇，便會退租出走，亦會帶走部分轉口櫃量。例如全球最大航商 Maersk 公司退出高雄港。

(四) 高雄港將碼頭分租各航商，各航商租用之貨櫃碼頭數量及貨櫃場面積無法達到經濟規模，難以形成大型的貨櫃營運中心，無法因應貨櫃輪大型化及碼頭高效率作業需求，競爭力不足。

## 五、兩岸海運直航後高雄港在全球貨櫃大港排名之關鍵因素

目前即將屆滿二週年的兩岸海運直航，只達成(一)增加兩岸間航線及航班之數量；(二)減少兩岸間物流成本與時間；(三)增加臺商產業在全球化供應鏈中競爭力。但是對於原本有樞紐港地位的高雄港，以及未來極有潛力成為第二個樞紐港之臺北港的貨櫃運量幫助不大。

其原因在於，目前的兩岸海運直航只是「純兩岸間貿易物流」（臺灣出口至大陸，及大陸出口至臺灣）的直航。高雄港與臺北港做為樞紐港需要三種貨源市場：(一)兩岸貨；(二)本土貨（臺灣對全球之進出口貨）；(三)轉運貨（尤其是大陸對全球之進出口貨爭取拉來臺灣中轉）。第一項及第二項均有其極限性，重點在於如何爭取第三項貨源，而且在時效上還要趕在大陸沿海各大港之前。因此第三項貨源，係影響未來高雄港排名的關鍵因素。

## 肆、大陸地區貨櫃大港崛起對臺灣港口之影響

### 一、大陸港口管理體制改革完成與經營策略變革對臺灣港口之影響

- (一) 大陸主要港口經營型態已採「港埠管理」與「港埠經營」分離，港航管理單位負責公權力的執行，經營單位則由原來港務局分離出來成立港務集團公司。大陸方面在 2001 年 WTO 入會之後，2002 年底順利完成中共「十六大」召開，隨即於 2003 年完成「政企分立」模式的港口管理體制改革。各港務集團公司在招商引資，對業務行銷上，甚至於海外投資（各式碼頭建設、營運）上，均活力十足。相形之下，臺灣方面的港口管理體制改革，終於將在 2012 年合併四大國際商港，以成立「臺灣港務公司」為起點，開始努力。
- (二) 大陸各大港務集團公司擁有資產、人力，挾其優勢不斷主動招商，積極鎖定世界上主要航商或大型碼頭經營業者與其簽訂長期合約，合資營運碼頭。有點類似臺灣方面常用的 BOT 模式。
- (三) 大陸各主要港口不僅要滿足各港經濟腹地貨物能順暢進出口外，更進一步爭取航商開闢新航線，讓各港腹地進出口貨櫃「直駛率」大幅提高，無需至他港轉船，以增加外貿競爭力。亦即爭取成為遠洋主航線（幹線）之起訖港或母船之靠泊港，以增強該港口所處城市（港口城市）及其經濟腹地內所有城市之外貿競爭力。當然此與大陸港口管理體制改革，除了完成「政企分立」模式之外，也同時完成「下放地方」的地方化，港市一體，以港興市，及各港擁有地方政府（主要為各級市政府：直轄市、副省級市、計畫單列市、地級市、縣級市）之大力支持有關。
- (四) 利用臺灣、香港或韓國港口轉口之需求未來勢將無法持續成長、甚或衰退；縱使兩岸直航啟動，長期而言臺灣地區轉口貨櫃運量恐無法成長。在整個 1980 年代、1990 年代，大陸沿海大港尚未完建設之前，大陸外貿貨櫃貨物一向依賴香港（以華東、華南為腹地）及韓國釜山港（以華北、東北為腹地）中轉美／歐遠洋主航線。臺灣只有在 1997 年起動的「境外航運中心」兩岸試點直航模式中，以「廈門／高雄」及「福州／高雄」二條集貨航線（以福建省為腹地）中轉美／歐遠洋主航線。但在 21 世紀第一個十年期間，大陸沿海大港建設已完成，這種中轉需求已大幅降低，而目前的兩岸海運直航又只是一種「純兩岸間貿易物流」之直航，其市場容量有限。高雄港、臺北港今

後如要爭取大陸外貿貨櫃貨物來臺中轉美歐遠洋主航線，其主要行銷對象應改為大陸沿海之二、三線中小型海港城市及長江流域上、中、下游之大、中、小型河港城市。「深耕策略」恐為必然。

## 二、大陸港口運力未來可能「供過於求」時對臺灣港口之影響

(一) 大陸各港口營運過去一直以進出口貨櫃為重心，轉口貨櫃比率均不高，但大陸各港口在過去十年間均持續大幅擴建貨櫃碼頭，大陸經濟將逐漸轉型，未來內需型經濟成長幅度將大於外銷型經濟，一旦外銷產業成長幅度趨緩，可能造成部分港口貨櫃碼頭能量供給大於需求，屆時港口間競爭將白熱化，由於大部分碼頭均由大型航商及碼頭經營業者參與投資營運，這些投資者勢必藉其本身的優勢條件及關係開發轉口貨櫃業務，以填補多餘的供給量。「中共十七屆五中全會」甫於2010年10月中旬閉幕，會中通過對「十二五規劃」之建議，在「十二五規劃」期間（2011年～2015年）大陸將「轉變經濟增長方式」，「擴大內需」成為主要政策之一；「擴大內需」即為增加「消費」，在經濟學上，「消費」、「投資」、「出口」（外貿）是為拉動經濟成長之「三駕馬車」，如果大陸的整個經濟大餅（Pie）不再擴大，三大區塊間的確會有「此消彼漲」之變化與排擠效用，則港口運力未來「供過於求」之隱憂即將出現，如果大陸的整個經濟大餅仍將持續擴大，則上述隱憂之影響，不會太嚴重。

(二) 目前大陸港口具有低廉轉口費率優勢，只要有多餘的能量可供轉口作業，屆時臺灣、日本、韓國、香港都會受到波及，臺灣港口除面臨轉口櫃流失的問題外，更甚者將面臨部分進出口櫃可能先被運至大陸主要港口轉口，亦即臺灣港口恐將面臨邊緣化的危機。在戰略上「料敵從寬」準則下，此為最壞打算。但相對的臺灣港口，尤其是高雄港，從事「支線／幹線」中轉服務有將近30年的經驗與Know How，這是除了轉口費率之外仍保有的競爭力優勢。

## 三、主航線貨櫃船大型化與大陸港口深水化對臺灣港口之影響

(一) 由現有貨櫃船艘數、載運能力及新船訂單統計資料以觀，可知未來8,000TEU以上貨櫃輪將成為主要航線經營的船型，能通過巴拿馬運河第三船閘11,000TEU貨櫃輪數量將大幅成長。

- (二) 目前大陸主要港口新闢建的貨櫃碼頭設計時，均已考慮一步到位，亦即大多數碼頭設計水深均達-15.0m~-18.0m，可靠泊萬 TEU 級貨櫃輪，甚或麻六甲海峽型貨櫃輪。
- (三) 由於大陸這些主要港口均能靠泊超大型貨櫃輪，而其挾著進出口櫃成長運量對航商的吸引力，會要求國外主要航商在航線調度上，以彎靠這些港口為標的，對臺灣港口將形成實質影響。

## 伍、大陸「區域經濟梯度轉移發展」對臺灣港口之影響

### 一、大陸產業發展「北移」及「內移」對臺灣港口之影響

- (一) 大陸 30 年前的「改革開放」係由華南開始，華東則於 20 年前開始。多年來大量吸引外資形成產業群聚，加上政策上之配合，因此成長幅度持續居高不下。但華南、華東經過長達分別 30 年及 20 年高速的開發成長後，開始面臨營運及生產成本不斷上升、環境品質劣化、區域發展失衡、治安惡化等問題。基此，大陸中央開始鼓勵及引導臺商及外資至華北地區發展，此種「產業北移」現象正逐步發酵，將成為未來發展趨勢，最明顯例子為天津港及周邊開發區已列為大陸「十一五」國家重點開發計畫。2009 年在全球 15 大排名中，天津港仍可正成長亦與此有關。亦即在「改革開放」的第一線之沿海省市區塊，其產業發展區域布局重點，已由 1980 年代之華南，而至 1990 年代之華東，而至 21 世紀第一個 10 年（2001 年~2010 年）之華北。在沿海省市區塊中，華南以「珠三角」為代表，華東以「長三角」為代表，華北則以「環渤海灣區」為代表，此即所謂沿海省市區塊（整個中國大陸之東部區塊）內之產業及區域經濟發展，由南向北「梯度轉移」趨勢。
- (二) 與 21 世紀第一個 10 年（2001 年~2010 年）同時，大陸方面也在「十五計畫」期間（2001 年~2005 年）推出「西部大開發」戰略，另在「十一五規劃」期間（2006 年~2010 年）推出「中部崛起」戰略，主攻中部六省經濟振興，此為另一類新商機所在。
- (三) 如果僅就大陸沿海省市區塊（東部區塊）內「產業北移」趨勢以觀，

未來華東及華南港口之運量成長率恐將趨緩，但這些港口擴建速度並未適度放緩，供給量過剩現象恐將提早出現，一旦這些港口能量過剩，可能提早啟動價格戰，東亞其他港口面臨的壓力將大增，臺灣亦無法倖免。

- (四) 大陸「西部大開發」戰略與「中部崛起」戰略，為產業由東向西「內移」提供商機。此二大戰略固然與「擴大內需」政策有關，同時也為西部、中部區塊的發展外貿（出口）產業帶來商機。因此，比較樂觀的看法應該是如何利用大陸境內中西部省市之鐵路、高速公路、江河與東部沿海之海運及海港發展「多式聯運」（複合運送），進一步地將中西部外貿（出口）貨櫃拉來臺灣高雄港、臺北港中轉美歐遠洋主航線，尤其是「東亞／北美航線」（越北太平洋航線）。

## 二、「海峽西岸經濟區」（海西區）開發對臺灣港口之影響

- (一) 過去在冷戰時代中，中共基於戰略考量，對臺灣海峽西岸的福建省尤其是福州、廈門、泉州、漳州地區一直未積極開發，港口亦未進行較大規模的擴建，造成此區域的發展遠遠落後於「珠三角」及「長三角」。基於福建省要求開發的聲浪，大陸中央在「十一五規劃」期間（2006年～2010年）首次納入兩岸議題，並支持福建省利用15項政策推動「海峽西岸經濟區」。在各項「對臺政策」方面，「海西區」特別可以「先行先試」。

可以說以福建為主體的「海西區」是大陸東部沿海區域中，介於「珠三角」與「長三角」之間的一個「斷層」。

- (二) 「海峽西岸經濟區」主要以閩東南地區為主體，推動的基本構架為建構福州、廈門、泉州成為三個支撐框架城市，加快形成福建省城市體系的總體建設布局；同時加強交通及能源基礎設施建設，擴大經濟腹地和市場空間，以建立產業群聚，發揮規模效益，將成為中國大陸另一個大面積經濟特區，類似1986年海南島單獨建省後，全省（島）成為一個大型經濟特區模式。在1986年前，當時大陸只有分別於1979年、1980年成立的深圳、珠海、汕頭、廈門四個城市型之經濟特區。「海西區」除了以福建省為主體之外，還包括浙江省南部、江西省東部、廣東省東北部。以沿海港口城市之區位而言，即為「北起

溫州，南至汕頭」一線。在此海岸線上，除了廈門在過去 20 年來已由集貨港升格成為主航線之起訖港（未來有潛力進一步升格成為樞紐港）之外，還有很多（至少 20~30 個）中小型港口可爭取成為高雄港、臺北港中轉美歐遠洋主航線的策略聯盟夥伴。

- (三) 海峽西岸經濟區逐漸發展成形後，可能吸引臺商及外資企業投資，兩岸開放直航後，由於臺灣港口地理優勢與政經環境相對穩定自由，仍具備吸引加值型物流（大陸製造、臺灣裝配出口）回流投資臺灣，此舉將會為臺灣港口帶來若干貨櫃裝卸業務，但如何開發或爭取此部分的業務，值得航商、臺商及政府提早準備。就臺灣之大港而言（如高雄港、臺北港），單純中轉美歐遠洋主航線之業務，其行銷對象仍為「北起溫州，南到汕頭」沿岸之中小型港口城市。而有關加值型物流（後段加工、深加工、流通加工之後改貼 Made in Taiwan 產地標識者）所帶來之中轉貨櫃貨源之爭取，除了與「海西區」內較大型港口城市（如廈門、福州）合作外，在臺灣內部港口與「自由貿易港區」的無縫協作也是關鍵成功因素之一。

## 陸、國際航商對大陸港口主航線布局快速增長 及航線軸心化對臺灣港口之影響

### 一、主航線如何布局是國際航商對港口之選擇

- (一) 貨櫃航線與船期、船隊配置有著深厚的關連性，若以貨櫃航商立場，航線規劃與航商選擇彎靠港口的因素甚多。
- (二) 貨櫃航商配置航線的重要因素，其主要可由港口內部條件、外部環境，以及航商在鄰近不同港口間的營運策略配合因素決定。這些重要因素也衍生出港口競爭的主要變因，因為航商之擇港行為，才會衍生出港口間之競爭態勢。
- (三) 港口的重要性，並非由港口本身所創造出來，而應以「航商是否選擇該港口」進行航線的配置，做為至高無上的準則，這也是港口是否會產生重要性的關鍵因素。

### 二、臺灣港口曾經擁有過的東亞樞紐港地位與轉變

- (一) 臺灣西部各港位居「越太平洋（東亞／北美）與「遠東／歐洲」等二大遠洋主航線（Trunk routes）之中介區域。臺灣自 1960 年代中期起，開始發展加工出口貿易，1970 年代起開始導入貨櫃運輸，整個 1980 年代臺灣外向型經濟發展達到高峰，外貿貨櫃運量日益成長，使高雄港在過去 30 年來均為二大遠洋航線必定靠泊之大港。除了臺灣本身的進出口外貿貨櫃運量之外，也擔任東南亞各國鄰近中小型港口對美、歐外貿貨櫃的中轉港（轉運港），因而擁有東亞樞紐港的地位。
- (二) 在 1980 年前，亦即中國大陸尚未採行「改革開放」路線前，高雄港幾乎沒有威脅，但是隨著 1980 年代初期起動的「改革開放路線」，大陸外向型經濟到了 1990 年代後期開始快速發展，2000 年時大陸方面開放外國航商得以至大陸沿海港口經營定期航線業務（攬載大陸出口美歐之外貿貨櫃貨物）並可投資、經營相關港口之貨櫃碼頭營運業務，並帶動整個港口快速發展，高雄港之地位，開始鬆動。
- (三) 1990 年代後期，尤其是平安渡過 1997 年、1998 年的東亞金融風暴後，中國大陸經濟起飛使得沿海諸多港口，逐漸變成主航線大船選擇泊靠的港口（上海、深圳港群之鹽田，以及後的蛇口、赤灣等港口），使中國大陸逐漸地成為全球重要的航線匯集地。
- (四) 由於當時兩岸並未直航，美、歐、日、韓等國際大型航商係以兩組船隊分別航行於海峽東西二岸之南北向主航線，亦即使用兩組船隊，航行兩條主航線，當然對航商而言，此模式並不經濟。
- (五) 在 2003 年的 SARS 風波後，2004 年成為全球貨櫃運輸大旺年
1. 全球貨櫃貿易受中國大陸因素影響，亞太地區貨源流通分布已由日本、香港、南韓和臺灣轉移至中國大陸。
  2. 中國大陸貨源因素正式成為影響東亞地區貨櫃貿易的主要支配因素。
  3. 在「遠東歐洲航線」上，大型母船沿途由北而南以「母船集貨化」方式，在大連、天津青島、上海、寧波、廈門、深圳港群與香港等各港口間，逕行泊靠以截取貨源，打破傳統上對於大型母船在同一區域中內，只能泊靠某一轉運樞紐港之運輸思維模式。
  4. 此時由於 10,000TEU 級之大船已下水營運，只泊靠單一大港也裝載

不足，所以改採沿岸各大港逐港泊靠，逐港攬載，是為「母船集貨化」，在「遠東／歐洲」航線上最為明顯。

### 三、東亞地區主航線的「西向偏移」趨勢

- (一) 猶如遊牧民族之「逐水草而居」，航商的主航線布局係「逐貨源而居」，因此貨櫃航商在兩岸間的港口做出抉擇時均以「櫃源因素」做為最大考量。
- (二) 臺灣本身進出口貨源成長遲緩，且對於目前各大航商之大型貨櫃船（母船）泊靠較無吸引力。
- (三) 高雄與臺北二港之碼頭深水化建設仍有時間落差，各種條件、政策且都不利外籍航商經營。
- (四) 國際航商係以利潤最大化考量下，將航線網移轉到中國大陸與鄰近各國貨櫃港口，使大陸沿海成為全世界貨櫃貿易量最大、航線密度最高、港口城市發展最快的地區。

### 四、國際航商對大陸港口主航線布局快速增長

- (一) 近幾年航運公司及碼頭經營公司間不斷併購，形成大者恆大的局面，主導世界港口發展的力道愈來愈強勁。粗估全球前五大貨櫃航商船噸占全球的 40% 以上、前十大航商約 60%、前 20 大航商占 80% 以上；而碼頭經營集團經多年的併購，亦造成少數幾個集團掌控世界大部分的貨櫃碼頭，其中港務（碼頭）企業集團，如香港和記黃埔集團、杜拜港口世界集團等，均富盛名。
- (二) 由於主要航商及碼頭經營業者的合縱連橫，東亞地區尤其是大陸沿海大港航線的成長及軸心化將逐漸成形，亦即未來所有港口發展將受到主要航商及碼頭經營業者區域布局的影響。
- (三) 由大陸主要港口最近幾年新航線開闢速度及直駛率（即起訖港之不需中轉）的成長來看，臺灣港口遠遠落於其後，當主要航線靠泊兩岸港口之數量不對等成長後，主要航線將逐漸軸心化，亦即航商航線的調配在兩岸之間朝西偏向大陸港口，將造成臺灣港口喪失競爭轉口櫃的力量。

### 五、臺灣貽誤兩岸直航黃金時機－東亞地區主航線西向偏移已無法回頭

- (一) 在 1990 年以前，及整個 1990 年代，全球貨櫃航商在東亞地區配置航

線時，所面臨及所考量的是兩岸是否直接通航的問題，當時臺灣貨櫃港口是唯一可以替代香港與釜山以轉運中國大陸進出口貨櫃的重要便捷門戶，可惜的是，我們早已錯失此一黃金時機。

- (二) 錯失黃金時機，而太晚直接通航（直至 2008 年 12 月才開辦）的結果則是，臺灣主航線轉運港（例如：高雄港），有可能變成直靠港口（起訖港）或降級成為集貨港之情勢發生。
- (三) 目前全球貨櫃航商在東亞地區配置航線所面臨之最大問題，是如何承攬與運輸中國大陸及鄰近各國大量的進出口櫃源，兩岸直航與否，根本上對國際航商已經變得「非常」不重要。
- (四) 2008 年 12 月中旬開通的兩岸海運直航，只能視為「亡羊補牢」策略，至少維持住美、歐、日、韓等國際大型貨櫃船航商指派母船繼續泊靠臺灣西部大港，維持住臺灣港口對東亞地區主航線集結力，長期以觀，兩岸仍需進一步協商，如何能使外籍航商也能分享一部分的直航紅利，才能間接地加惠於臺灣港口。

## 柒、結論與建議

為何在 2008 年底兩岸海運直航終於開通後，對臺灣口之利益似乎並無原本想像中的碩大？檢討起來，可歸納如下各項因素：

- (一) 短期因素：2008 年第四季至整個 2009 年的「全球金融海嘯」之影響。
- (二) 長期因素：臺灣貽誤 1990 年代兩岸直航黃金時機，兩岸間長期的不能直航，加上其他因素影響，導致臺灣港口樞紐港地位不保。太晚開通直航，目前只能「亡羊補牢」。
- (三) 長期不能直航的上層政策、政治因素
  - 1. 前總統李登輝 1997 年的「戒急用忍」政策，使 1995 年至 1996 年規劃的「亞太營運中心」政策為之破局。（經濟面）
  - 2. 李登輝前總統 1999 年的「特殊的國與國關係」政策（兩國論政策），使兩岸關係全面走向緊張、對立。（政治面）
  - 3. 前總統陳水扁第一任期的「積極開放，有效管理」政策，及第二任期

的「積極管理，有效開放」政策，使臺灣未能分享大陸經濟快速崛起期間之紅利。(經濟面)

4. 前總統陳水扁從「四不一沒有」政策到「一邊一國論」政策之轉變，使兩岸關係更加緊張、對立。(政治面)

上述因素之貽誤時機，共達 12 年之久。(1996 年～2008 年)

## (四) 大陸崛起因素：

大陸崛起因素有如下列的線型連鎖反應：

1. 「改革開放」路線下，大陸經濟快速發展，大陸成為「世界工廠」。
2. 以「世界工廠」為後盾的豐沛資源，使大陸港口大港崛起。
3. 大陸大港快速擴建碼頭，走向「深水化」，迎合貨櫃母船大型化趨勢。
4. 大陸航商及美、歐、日、韓各大國際航商於大陸港口快速布局主航線，逐漸「淡出」臺灣港口。但直航前之臺灣航商却無法參與。
5. 東亞地區主航線在 1990 年代後期起，開始西向偏移。
6. 臺灣航商，臺灣港口因無法直航，致使無法分享大陸經濟崛起紅利。

## (五) 臺灣經濟之產業結構轉型因素：

1. 自 1980 年代後期及 1990 年初期起，臺商傳統產業生產基地外移。
2. 導致臺灣「本土性」進出口外貿貨櫃運量成長趨緩。
3. 又因無法直航，致使不能將快速成長的大陸外貿出口美歐市場貨櫃運量拉來臺灣港口中轉。所以無法以「中轉貨」之增加彌補「本土貨」之減少，其間只有 1997 年 4 月開通的「境外航運中心」兩岸試點直航模式，開了兩扇小門（當時廈門、福州仍屬於中小港口），略有助益。
4. 國際航商（外籍航商）也因無法直航，母船逐漸淡出臺灣港口，原本挾帶的「中轉貨」也隨之減少。

如何使高雄港不要再繼續「被邊緣化」（去樞紐港化），進而能維持住其原有東亞地區樞紐港之地位，本文建議之重點在於：

### (一) 兩岸協商開放外籍航商加入「中轉貨」承運之可能性

由於臺灣產業生產基地外移及轉型，導致「本土性」進出口貨櫃運量停滯甚或下滑，若臺灣想繼香港及新加坡後發展為亞太航運中心，則轉口貨載不可

或缺。大陸已經成為全球最大之「世界工廠」，建議兩岸儘快協商放寬現行轉口貨運送之相關限制，除兩岸航商外，亦可開放其他外國航商加入承運轉口貨；如此，航商將可「二合一」（「二合一」係指能讓外籍航商之外籍船，除了能攬載大陸外貿進出口貨外，也能攬載大陸外貿貨櫃來臺灣港口中轉）承攬貨物，有助臺灣各港貨載提升，亦有利於臺灣發展成為亞太航運中心，增加就業機會，大陸方面應將其視為「惠臺政策」之一。

## （二）臺灣海關法規之簡政便民化

為促進臺灣各大港自由貿易港區蓬勃發展，建議交通部協調財政部所屬海關儘速修訂相關不合時宜及影響物流產業發展規定，例如轉口櫃不得經陸路拖轉至其他港區出口之規定，以及空海聯運即時通關辦法之訂定，讓操作更為開放便捷；另電子封條實施緩不濟急，宜先行建立有效應急措施等等。

## （三）強化臺灣地區所有港口整體規劃政策

港埠建設是國家重要基礎建設，應由中央政府主導進行全國性的港埠「整體規劃」，以使有限資源，發揮最大效益。而「整體規劃」首要的重點是各港口的定位，將港口依功能區分，定位為「樞紐港」、「區域港」、「多功能港」等，各港口依其功能定位分工而非競爭，以利各港合作穩定發展，互利共生創造共贏。在 2012 年合併四大國際商港之「臺灣港務公司」成立，與「交通及建設部」之「航港局」成立後，此項政策建議應有可能落實。

## （四）延長「全球金融海嘯」後對航商紓困優惠措施

去年（2009 年）全世界受到金融海嘯威脅，景氣低迷不振，市場大幅萎縮，造成各航商碼頭承租業者沉重營運壓力，行政院體恤商艱，業已核定去年度（民國 98 年）各碼頭承租業者以 6 折計收港口土地使用費。睽諸世界航運現況，景氣雖略呈谷底翻升情勢，惟 2 年來，各國航商業者艱困經營，幾乎都虧損累累，無一倖免，甚至面臨企業生死存續關頭，是故，國際各主要港口 2010 年仍持續提供航商業者各項優惠措施。囿於景氣尚未全面復甦，無論進出口櫃量及轉口櫃均未見明顯成長，臺灣地區貨櫃運輸量要回復到金融風暴前水準，預估要等到 2012 年以後。為使國內各碼頭承租業者安然度過此一難關，靜待下一波景氣復甦的到來，我政府應考量延長前述紓困優惠措施。

## （五）對國輪航商實施特別政策以掌握基本貨源

臺灣港口面對兩岸海運直航後之新型競爭局勢，須掌握「變」與「不變」

原則。天下沒有一件事不在變，航商在變、航線在變，在變當中，也有不變的規律，不變的法則－航商與櫃源，所以港口經營者必須掌握住「基本的」航商，等同掌握住基本的櫃源與航線。國輪航商長期以來，以臺灣港口為「母港」（基地港），是臺灣港口的基本盤與班底，只要國輪航商不出走，臺灣港口就有基本的航線數量與貨櫃運量，包括「本土性」外貿櫃及「中轉性」轉口櫃，如何掌握基本大戶，則要推出特別政策以待之。

## （六）加強對大陸沿海 2、3 線中小型海港及長江流域大、中、小型河港行銷

高雄港未來如果要確保其東亞樞紐港地位，關鍵乃在如何爭取更多的中轉貨櫃，尤其是大陸對美歐之外貿貨櫃運量拉來臺灣港口中轉。目前大陸東部沿海之一線港口，如傳統上的「廣大上青天」與後起之秀的深圳、寧波、舟山、廈門均已成氣候，各以其經濟腹地內貨源成為起訖港，但是整條東部沿海仍有許多 2、3 線（至少 40～50 個）之中小型港口的外貿貨櫃仍有中轉主航線需求，香港、釜山也仍然有其來自大陸的中轉運量。高雄港及臺北港必須主動出門、加強行銷，與沿海中小型海港及長江流域內大、中、小型河港及聯合兩岸航商建立策略聯盟夥伴關係。亦即使臺灣港口，尤其是高雄港與臺北港，成為大陸中小型海港及長江流域內大、中、小型河港接軌美、歐、亞國際市場之便捷門戶與樞紐。