

臺北港回饋金之分配如何更加公平合理^①

Exploring the Distribution Mechanism of TIPC's Annual Earning Feedback to Local Government — From the Bali District Standpoint

張興生 (Hsin-Shen Chang)^②

摘要

臺灣港務公司成立於民國 101 年，自 102 年開始，將每年可分配盈餘提撥 18% 回饋至各國際商港所在地的縣市政府，各縣市政府又依其財務狀況提撥特定比例的金額至港口所在地的地方區所，供地方使用。以臺北港為例，新北市政府提撥一特定比率至八里區公所，區公所每年編列回饋金使用計畫，用以增進區民福利，強化地方建設等。

本文主要是從臺北港所在的八里區，探討臺灣港務公司回饋金之分配機制，以及回饋金使用上的相關議題，並進一步擴大到國際商港與地方政府的互動關係討論。研究方法上，本研究透過訪談相關單位人員，並邀請產官學專家提供建議。同時也收集了國際商港與地方政府互動的相關文獻，作為推論研究結論的基礎。期望本研究的結果，能對未來臺北港回饋金的使用方式，以及回饋金更公平合理分配有所幫助，能為八里區創造最大的效益，使民眾有感，並能留住或吸引更多人口進駐，增進地方繁榮。

關鍵字：回饋金分配機制、地方政府、國際商港

Abstract

Taiwan Port International Corp(TIPC) set up in 2002. Commencing from 2003, TIPC assign 18% of annual earning provision to local governments where

^① 本文為新北市政府財政局委託中華海運研究協會辦理之「2020 臺北港願景及短、中、長期整體規劃論壇」研究成果。

^② 臺灣港務國際物流公司前總經理，E-mail: alanchang0625@gmail.com。

the international commercial ports locate in. Then, the local governments re-assign a certain percentage (amount) to the District where the port locates in. Take Taipei port as example, New Taipei City Government assigns a certain percentage amount to Bali District for increasing well beings of Bali residents.

The purpose of this work is to discuss the concern issues of TIPC's earning feedback allocation mechanism from Bali District viewpoint. These issues including how to fairly allocate TIPC's earning feedback and how local governments enhance the financial utility of received earning feedback. In this research, we conducted in-depth discussion with related professions, and reviewed researches about port governance and local government. Moreover, we hold a forum to invite advices, suggestions from representatives of governments, industries and universities to come out some suggestions so that the allocation mechanism can be more fair and reasonable.

Keywords: Allocation mechanism of earning feedback, Local government, International port

壹、緒言

從利害關係人 (stakeholder) 的觀點，企業運作的績效指標之一，就是滿足多數利害關係人的利益。然而，不同利害關係人的立場並不相同，在彼此間利益衝突的情況下，如何協調利益衝突創造利害關係人最大利益，就成為企業經營者的難題。以國際商港的營運為例，國際商港營運固然可以帶動航運產業發展，創造就業機會，促成國家經濟成長，但是港口的營運，往往也對所在地區帶來交通、空氣、海洋汙染等問題，如何妥善照顧眾多利害關係人的利益（航商、產業、就業機會、

當地居民的生活品質等），已成為多數國際商港經營上的重要課題。

臺灣國際商港的營運也面臨同樣的問題，以臺北港為例，臺北港發展迅速，進出港區的大車、重車非常多，造成主要聯外道路易於損壞，亦產生噪音，經常有道路修復及隔音牆裝設之需求。臺北港的營運，從早期的砂石裝卸運輸，到化學品儲槽等設施，也讓民眾產生公安的疑慮。

為了彌補國際商港營運對於地方的衝擊，臺灣港務公司每年皆會編列一筆預算，提撥給港口所在之地方政府，在公司化之前稱為「回饋金」，現在稱「盈餘提撥」，這筆盈餘回饋直接撥付至市府，專款專用。提撥回饋金的目的，乃希望基於

港市合作理念，港埠經營應促進地方經濟發展及繁榮，並提升港區周邊道路交通服務品質、環境綠美化與降低噪音等工作或活動，以建立雙方良好合作關係，與地方敦睦共榮。

不過在運作實務上，各地區國際商港的營運模式不同，軟硬體設施條件不同，對於當地居民所造成的影響程度也不一樣。現行回饋金分配機制，主要是以國際商港的整體獲利、營運對當地的影響程度決定分配權重，但由於上述環境條件差異，往往也會有分配公平的爭議。另一方面，回饋金提撥到地方政府之後，如何運用與分配，往往也涉及不同的立場與需求。地方民意代表雖然會要求市政府應該公開用途，讓市民能清楚臺灣港務公司盈餘回饋的流向。但是對於回饋金如何運用，也是地方政府困擾的問題。

在上述背景下，本文擬探討現行回饋金分配與運用上的機制，以及執行上可能面臨的問題，希望能夠為如何建構一個合理的回饋金分配機制，未來如何妥善運用這筆預算，落實在與港埠有關之地方建設或活動，讓居民有感，提出建設性的意見。同時，由於回饋金是依照臺灣港務公司的盈餘提撥，盈餘愈多能分配給各地方政府的回饋金也愈多，從「把餅做大」的角度，本文也擬從如何提升臺北港營運進行討論並提出相關建議。

貳、現況與問題分析

2.1 回饋金的來源及法源

依臺灣港務股份有限公司盈餘提撥分配辦法，臺灣港務公司對國際商港之回饋金的分配規定如下：

臺灣港務股份有限公司於完納一切稅捐、彌補虧損後之盈餘，應先提列百分之十為法定盈餘公積後，其餘按下列分配：

1. 分配港口所在地之直轄市、縣(市)政府百分之十八。
2. 一百零二年度起分配航港建設基金百分之三十。
3. 提列特別盈餘公積。
4. 分配股息紅利。

從提撥百分之十八的盈餘，主要分配於各國際商港所在地的縣市政府，目前納入回饋金分配的縣市政府包括：宜蘭縣、基隆市、新北市、臺中市、臺南市、高雄市、花蓮縣等地方政府。所提撥各直轄市、縣(市)政府之分配金額，依下列方式計算：

1. 各直轄市、縣(市)政府定額分配百分之二。
2. 分配總額扣除前款後，餘額按下列指標及權重計算分配金額：

- (1) 各該港口貨物裝卸量占全部港口貨

物裝卸量之百分比，權重占百分之四十。

- (2) 該港口營業收入占全部港口營業收入之百分比，權重占百分之三十。
- (3) 各該港口自由貿易港區貿易值占全部港口自由貿易港區貿易值之百分比，權重占百分之二十。
- (4) 各該港口旅客人數占全部港口旅客人數之百分比，權重占百分之十。

關於港務公司盈餘與回饋金分配的關係，可以圖 1 來呈現。根據此一回饋金分配公式，地方政府分配回饋金的多寡，主要取決於當地國際商港的貨物裝卸量、港口的營收、自由貿易港區貿易值、旅客人口數等指標。此一分配公式的構想，乃

是基於國際商港營運可能對所在地區造成衝擊。港區對地方造成的負面影響大概包括：交通、噪音、環保跟汙染的問題。在這些汙染當中，貨車的衝擊最大，貨車對港區的影響包括交通與環境兩個層面，所以以貨物裝卸量為分配指標，且權重最高達 40%。其他的營運活動，還包括散裝貨物、管道貨、雜貨、散貨等，管道貨的運輸對地區的影響次於貨車，所以用各地港公司的營收為指標，權重設定 30%。自由貿易港的營運包括委外加工、港區內設置貼標或是集散，對地區的影響又比貨櫃貨、散雜貨運輸小，所以權重設為 20%。至於旅客量對當地可能的影響最輕微，主要是使用市區道路，可能製造交通壅塞、

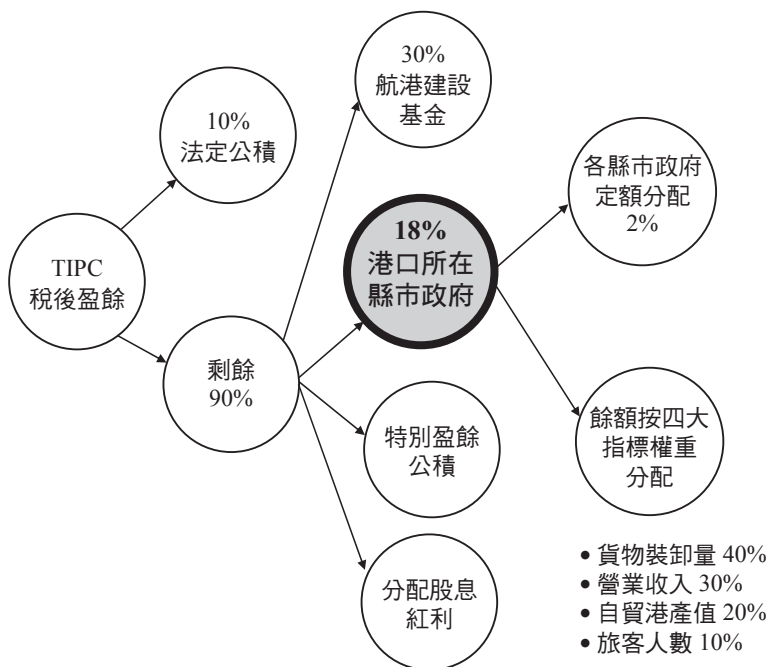


圖 1 港務公司盈餘與回饋金分配之關聯示意

垃圾的清運、使用洗手間等，所以分配權重設為 10%。

由於各港的營運內容不同，對於回饋金的分配公式也各有其立場。例如，高雄港貨櫃裝卸量遠高於其他各港，基隆港旅客量則是各港之冠，從各港的立場，對於回饋金的分配權重，也會有不同的看法。

2.2 新北市政府對臺北港回饋金的分配方式

各地方政府對於回饋金的使用，也有不同的分配原則。以新北市為例，臺北港所在地為新北市的八里區，所以回饋金分配比例當中，會保留一部分分配給八里區，其餘則統籌用於與臺北港有關的事務，分配的方式也隨時動態調整。在民國 102 年（臺灣港務公司成立）至 106 年

間，市府分配給八里區公所的回饋金額為盈餘入帳數的 20%，但以不低於 2000 萬為原則。民國 107 年之後，市府分配給八里區公所的回饋金額提高為盈餘入帳數的 40%，另外 20% 撥付漁業處，市府保留 40% 機動運用。大致上八里區年度回饋金數約在 4500 萬左右。

回饋金的使用方面，臺灣港務公司於預算年前一年 5 月告知市府盈餘預估數，並於當年度 8 月支付市府。臺北港所在地的八里區，除了國際商港之外，還另有汗水處理廠等、垃圾場等設施，也有其他回饋金收入。但如何公平有效使用回饋金，卻也是區公所必須妥善規劃的議題。以民國 108 年度為例，八里區回饋金使用狀況可如表 1 所示。

原則上，市府尊重區公所所提之計畫

表 1 臺北港 108 年盈餘分配使用計畫表

項次	計畫項目	金額
1	獎勵本區各公立國民中、小學各班級成績優秀學生獎學金	650,000
2	補助本區訊塘里學生獎助學金計畫	5,880,000
3	補助各校發展多元特色教育經費	1,250,000
4	補助本區各機關學校推廣各項體育運動經費	1,250,000
5	補助臺北港周邊各里辦理各項宣導及公益性活動經費	1,800,000
6	辦理臺北港周邊居民環境保護講習暨道路觀摩活動	6,200,000
7	辦理本區各項文化藝文相關活動	2,000,000
8	辦理全區公園、綠地、廣場設施維護改善及綠美化工程	5,000,000
9	辦理本區全區公共工程及設備設施相關維護改善及新建經費	7,340,000
10	補助本區各公立學校設備設施維護及修繕經費	500,000
11	辦理本區區民意外保險	8,000,000
12	辦理本區公立國中、小學生營養午餐費	7,500,000
經費合計		47,370,000

資料來源：八里區公所，網址：<https://www.bali.ntpc.gov.tw/archive/file/%E5%8F%B0%E5%8C%97%E6%B8%AF%E7%9B%88%E9%A4%98108.pdf>。

使用書。區公所所提之金額分配計畫事先都充分與各里里長溝通，瞭解民之所需，直接用於地方居民，使民眾有感。以民國 108 年度為例，支出項目共計 12 項，主要項目包括：中小學營養午餐，八里居民意外保險，居民講習道路觀摩活動，公共工程及設備設施維護改善，公園綠地廣場維護及綠化工程，獎助學金等。次要項目：文化藝文活動，周邊各里公益性活動，機關學校體育運動，多元教育優秀學生獎學金，學校設施設備等。

參、研究方法

由於回饋金對於地方政府的財政挹注有所貢獻，關於回饋金如何分配、運用，往往是地方政府、民意代表及臺灣港務公司關切的問題。又由於臺灣港務公司管轄四個國際商港，每個商港的定位與營運特性都不同，如何公平反應各商港所在地的貢獻，表達港務公司的善意，也是制定回饋金機制須考量的重點。因此，本文擬探討的議題，即是針對目前回饋金的分配與地方政府的運用進行探討，提出可能的問題以及因應的對策建議。由於研究的議題具模糊性與特殊性，因此本研究擬採用焦點討論及文獻回顧兩種方法，針對研究議題進行較深入的探討。茲就兩種研究方法的執行構想，分別說明如後。

3.1 焦點討論

焦點討論的方式類似於焦點群體 (focus group) 的構想，乃是針對某一特定議題，邀集相關領域的專業人士，進行深入討論。與焦點群體不同的是，焦點群體強調在一個舒適、包容的、無威脅性的情境，由 4 到 12 個參與者進行，且討論的議題著重於個人對於特定議題或產品的感受 (Krueger and Casey, 2000)，較少涉及理性的政策層面探討。本研究所採取的焦點討論，則是建構在正式的討論氛圍中，針對臺北港回饋金議題所進行的探討。

焦點討論的執行，乃是利用新北市財政局規劃舉辦「2020 臺北港願景及短、中、長期整體規劃論壇」的機會，邀集與本議題相關的專家學者，進行雙向而深入的討論。進行方式是先由研究人員先針對此一議題的背景進行簡報，簡報之後再請與會的專家學者發表看法，在討論進行中，以雙向溝通的方式，就待釐清的議題反覆討論，以逐漸形成共識。本次焦點討論藉由論壇的形式舉辦，邀請參與的討論人員包括：新北市政府與回饋金業務相關的財政局、交通局、八里區公所等單位的高層，學術界則為對國際商港實務、財稅議題有深入瞭解的學者，以及臺灣港務公司高階主管等，共計 7 人參與討論，透過深入討論程序，將有助於針對此一議題進行問題分析並提出相關建議。

3.2 文獻回顧

除了進行焦點討論之外，本研究也針對「國際商港與地方政府互動關係」相關文獻進行廣泛的收集，主要目的是在收集世界各國的經驗，瞭解地方政府在國際商港營運中所扮演的角色，尤其是國際商港如何回饋地方政府，以尋求雙贏的局面，這些文獻或有助於本研究之議題的探討。

肆、國際商港與地方政府互動關係之相關文獻

地方政府的角色，在國際商港治理上，一直是相當值得重視的議題。過去國際商港大都由地方政府經營，但隨著國際商港的競爭日益激烈，國際商港議題涉及中央政策的統籌協調。同時，在經營體制彈性化的需求下，企業型態的營運方式逐漸受到歡迎 (Verhoeven, 2010)。不過，國際商港的經營仍須仰賴地方政府的支持，而地方政府亦從國際商港的營運中，獲得財政與地方發展的資源，兩者仍有互惠互利的合作關係。根據 OECD 針對全球多個國際商港所做的研究，地方政府涉入國際商港的營運，對於創造當地就業機會、形成產業群聚、港口更加符合環保的規範等議題上都有一定程度的幫助 (ITF, 2017)。不過，地方政府的涉入，也可能會造成國際商港過度投資，以及中央無法有效整合港口發展政策等問題。

在港市互動方面，由於國際商港治理的體制不同，地方政府可以從不同的管道與名目，獲得港口營運的獲利。如果地方政府是直接涉入國際商港營運，則國際商港的盈餘也是地方政府的收入，並無盈餘分配的問題。另一種情況是，地方政府僅是所有權涉入 (例如國際商港的股東，或是地方政府在董事會中有一定比例的席次)，但並未直接參與港口營運，則地方政府可以股東的身分，獲得國際商港的盈餘分配，至於盈餘分配的多寡，仍會以法律明定，而地方政府與國際商港也會定期協商，討論盈餘分配的比例 (Meersman et al., 2006)。有些國家的地方政府也會針對國際商港的營運徵收特定的租稅或規費，作為財政收入的來源 (ITF, 2017)。

除了盈餘分配之外，國際商港為了對所在地的地方政府表達善意，也會有一些回饋措施，這些措施的範圍很廣，例如，贊助地方興建經營文教設施，協助地方交通與道路設施維護興建等等，大致上國際商港可以算是地方政府可以自由支配的財政收入來源之一 (Bruttomesso, 2011)。

地方政府可以獲得國際商港盈餘分配的比例，往往取決於地方政府在國際商港營運的參與程度 (Fawcett, 2006)。如果地方政府也共同投資了所在地國際商港的硬體措施，諸如倉儲、聯外道路等，則對於盈餘的分配就有一定程度的影響力。Lacoste and Douet (2013) 的研究指出，法國一些二線港口，地方政府在國際商港的

股權投資，大致介於 15% 到 38% 之間，這個比例可以讓地方政府對國際商港有一定程度的影響力，但又不會太過於膨脹。

從以上的文獻中可以發現，國際商港與地方政府的互動，往往是地方政府極為重要的議題。不過，這些互動模式，多是建立在地方政府控制國際商港一部分的股權，而且，國際商港並未像臺灣一樣，由一家公司統籌多個不同地區的國際商港。以國外的情況而言，國際商港的經營機構只要面對一個地方政府，而且由於地方政府有股權投資，平時也能參與國際商港的營運決策，兩者之間的溝通管道也較為暢通。在盈餘分配性質方面，臺灣港務公司是以敦親睦鄰的立場出發，也不同于其他國家是以股東分配盈餘的立場。不過，對於分配比例與金額，臺灣各地方政府因為並無股權，態度上也較為被動，而非如其他國家地方政府以股東的身分爭取盈餘分配。

伍、議題分析

根據參與之學者專家焦點討論的結果，關於地方政府回饋金分配機制，大致歸納為：回饋金分配機制、回饋金之使用、港務公司之敦親睦鄰政策等三個面向，意見內容彙整如下。

5.1 回饋金分配機制

如同前文的說明，回饋金比例的訂

定，主要是考量港口營運對當地的衝擊，所以依照貨物裝卸量、營業收入、自由貿易港區貿易值、旅客人數，對當地的影響程度不同，訂定 40%、30%、20% 及 10% 的權重。由於臺灣港務公司是 100% 國營企業，且為中央政府所投資，地方政府並無股權。為表示善意，臺灣港務公司為地方政府各保留一席董事，作為地方政府與臺灣港務公司溝通的窗口。在無股權的前提下，回饋金的出發點非常良善，顯示政府願意照顧地方，跟人民站在一起。

但回饋金的計算，主要是補償地方因為港口營運所產生的衝擊。在此一分配公式中，並未包括港口建設階段的衝擊，例如臺北港目前的填海造陸，大量大型運土車要進出市區，對地方衝擊很大，回饋金當中卻沒有適當的補償。不過，從臺灣港務公司的立場，該公司面對七個地方政府，各個地方的國際商港都有其營運特色，回饋金分配權重的定義，有其穩定性與一貫性，同時也涉及各港公平性的考量。如果從各地方政府的立場，要求修改分配權重，因為各港的屬性不同，在執行上可能會有問題。

另一方面，國際商港的屬性複雜，部分業務與權責不在臺灣港務公司，除了臺灣港務公司之外，還包括中央的主管機關等單位。由於中央掌控 100% 股權，可以完全掌控臺灣港務公司各種名目的支出，臺灣港務公司的資源也可能被應用到偏離國際商港營運的項目。就此一觀點而言，

中央在臺灣港務公司的盈餘分配、乃至於各項資源的運用上，掌握了極大的控制權，而地方政府在互動上則是處於被動的地位。然而，地方政府為施政的第一線，較能掌握民眾的需求，但反應地方需求管道則較為欠缺。

5.2 回饋金之使用

目前各地方政府在回饋金的使用方面，都有明確的程序與規劃。在期初會跟地方的意見領袖溝通，訂定年度使用計畫，回饋金的使用也盡量公開透明，接受社會大眾檢驗。在使用的項目方面，多數回饋金支用於：居民的生活補助、水電補助、學童補助、獎學金等。但以回饋金對八里區的效用來看，八里區並未因為獲得回饋金，吸引外地居民遷入八里地區，顯示民眾的需求除了回饋金所涵蓋項目之外，還有其他關切的議題。

在回饋金的運用彈性方面，地方希望可以保有回饋金使用彈性，亦即如果可以將結餘款留用，對於地方的效益更高，可以避免每年都要 100% 執行預算所衍伸的問題。但因為回饋金之使用要編列預算，主要是因為港區的回饋金並未指定用途，由於各地區政府的狀況不同，指定或不指定用途都各有擁護者，目前是採不指定用途，但是加註「優先用於道路跟交通」。如此一來，由於沒有指定用途，就無法以專戶的方式儲存，留用到下一年度。如果指定用途，雖然可以留用到下一年度，但因

為指定用途，也會限制了回饋金使用項目的彈性。亦即目前回饋金的使用上，除了分配問題外，也還有使用彈性（時間彈性項目彈性）之間的取捨問題。

5.3 港務公司之敦親睦鄰政策

除了回饋金之外，有時民眾要的，也僅是一些善意。以臺北港為例，目前臺北港的填海計畫，大型土方車輛進進出出，不僅有噪音與空汙，也導致道路路面損害，這部分回饋金分配機制中並未納入考慮。另一方面，密集的施工車輛亦容易引起交通安全、噪音、空氣汙染等問題，臺灣港務公司若能適時表達處理問題的決心與善意，其效果應該不亞於回饋金的發放。臺灣港務公司為了因應此一問題，對於填海造陸的土方、運輸車輛等，都有相當嚴格控管，具體包括以下的措施。

在土方來源與運輸車輛控管方面，臺北港填海造陸當初有經過環評通過，路上的土方車輛也有數量限制，而且土方僅限於來自政府公共工程的剩餘土，以確保來源沒有問題。對於運輸的車輛，也透過每天訂定管制量的上限，以及加裝 GPS 等，來確保運輸過程不會對當地民眾造成太大的干擾。港務公司正在規劃用海上藍色公路來運這些公共工程的剩餘土，雖然運輸成本增加，但足以表現港務公司的善意。

在道路維護方面，針對聯外道路和相

關的道路毀損的問題，目前臺灣港務公司採取兩個措施，一個透過港區內管制點的變動，讓車子往新港區移動，減少對市區的干擾。道路維修費用部分，雖有權責劃分的問題，但臺灣港務公司也會出面協助臺北港周邊的道路維護。

陸、因應對策討論

針對上述議題，本研究根據焦點討論的意見收集分析，從回饋金分配機制、回饋金使用、以及如何擴大臺北港對於新北市的財政挹注等三個層面，提出因應對策。

6.1 回饋金分配機制

回饋金分配比例的訂定，主要是考量港口營運對當地的衝擊，所以依照貨物裝卸量、營業收入、自由貿易港區貿易值、旅客人數訂定 40%、30%、20% 及 10% 的權重。但回饋金的計算，並未包括港口建設階段的衝擊，例如臺北港目前的填海造陸，大量大型運土車要進出市區，對地方衝擊很大，回饋金當中卻沒有適當的補償。中長期而言，可以爭取將港口建設階段的工程衝擊也納入分配因素之內，以符合公平原則。

另外，回饋金分配比例完全是以國際商港營運對地方的衝擊來考量，事實上，國際商港的營運是多面向的，除了交由地

方政府使用的回饋金之外，臺灣港務公司也可以從國際商港的立場，增撥部分金額，由臺灣港務公司或各別港口分公司來使用，使用的項目則是由國際商港發展的立場出發，以涵蓋較廣的面向。諸如綠色港口、智慧港，或是有助於促進港口產業群聚、創造在地就業機會的各種措施，這些措施的推動，往往需要與地方政府密切配合，如果港務公司本身可以掌握一部分的資源，在推動上會更為順利。而且所增撥這一類型的回饋金，也可以跟現行的回饋金相輔相成，讓國際商港的營運成果與地方政府的利益緊密結合。

在回饋金的分配權重方面，雖然變動分配權重有其困難度，但仍可以建立定期檢討機制，收集各地方政府對於回饋金分配機制的看法，如果可以獲得共識，要推動修改相關法規仍有可行性。

臺灣港務公司對於地方政府經費的支援有其必要性，由於國際商港屬性複雜，部分業務與權責不在臺灣港務公司，地方政府溝通的對象也包括中央各部會（如交通部航港局）。此外，為配合國家政策發展，近年臺北港的定位不斷修訂，修訂過程中，新北市的參與不足。因此，在回饋金或其他議題方面，地方政府應該有更多參與的管道，建議應該建立有效的溝通平台，以確保政府權責部門、臺灣港務公司、地方政府溝通管道順暢。

6.2 回饋金的運用

目前回饋金的使用已經有相當公開透明機制。在使用項目方面，以八里區而言，使用的項目以補助教育機構、公共工程設施的維護為主。由於受到會計年度的限制，回饋金的使用多為短期性的支出，無法做較長期的應用規劃。建議可以從審計會計制度層面來評估，將回饋金改為指定用途的項目。為了避免指定用途的提撥方式，造成地方政府使用彈性的限縮，可以研議以較為廣泛的指定用途項目，取代目前以道路交通優先的指定。

6.3 擴大臺北港對於新北市的財政挹注

對地方政府來說，最主要的稅收是來自於財產稅，以 109 年度新北市的財政收入為例，扣除中央統籌分配款，財產稅將近八成。臺北港對八里區而言是大港小區的格局，臺北港規模不小，但對當地的發展卻還沒有很大的幫助，即使有回饋金也是幾千萬而已，金額也不是很大。臺北港的設置確實有助於創造就業機會，但由於就業人口並沒有住在附近，對地方的貢獻不是那麼直接。除了回饋金之外，臺北港營運也會透過中央統籌分配款回饋到新北市，間接對新北市挹注，目前的規模尚小，且佔新北市財政收入比例不大，未來可以從擴大臺北港營收這方面來努力。

關於如何擴大臺北港對新北市的財政

挹注，又可以從擴大臺北港的營運規模，以及以臺北港帶動地方發展兩大方向。分別歸納如下：

6.3.1 擴大臺北港的營運規模

在擴大臺北港的營運規模方面，透過臺北港營運規模擴大，根據回饋金分配公式，將會直接增加新北市的回饋金收入。過去幾年，臺北港的貨物裝卸、貨櫃、船舶進出港數都呈現穩定成長，臺北港已經成為北臺灣最主要的國際商港。目前臺北港是屬於基隆分公司底下的營運處，基隆港的基隆分公司營運重點主要還是放在基隆。分公司如果能移轉到臺北港，公事接洽重心也會從基隆移到臺北港，整個臺北港的海運產業鏈都會做相對地移轉，對當地的發展就會有比較大的幫助。

若要在臺北港設分公司，最困難的是要改組織條例，這需長時間的溝通，但是臺灣港務公司已經成立了八年，在執行上有沒有問題，臺灣港務公司也該再檢討商港法是否有調整的必要。比較簡單的做法，可以考慮把部分業務移到臺北港，業務轉移有助於在臺北港逐漸形成周邊產業，帶動很多產業進駐。

同時，要擴大臺北港營運規模，目前臺北港的服務功能也需要升級，包含海關、檢疫、境管等部分，一旦這些功能便利，就可以改變業者的港口使用習慣，形成產業群聚的正向因果循環，建立商港周邊產業諸如，船代、理貨等在臺北港群

聚，進而擴大臺北港的營運規模。除了港口建設以及招商之外，建設之後要有良好配套措施，像是金融財會的服務、船員訓練、倉儲、物流、船舶維修、海事法律等等，都要有很好的配套，可透過成立投資新北辦公室，方便廠商進駐。因此，新北市政府要有良好的產業規劃，找出要發展的產業重點，並設立園區。人才的培養也很重要，建議可以設立海運相關大專院校，培育當地海運人才。

當然，提升臺北港定位的問題還必須從使用者的角度思考，考量貨主的使用習慣，而且臺灣地區的陸運發達，目前會使用臺北港的貨主範圍大概是中壢以北的地區。從南港、內湖到汐止、七堵、八堵地區的貨主大概都會考慮使用基隆港，桃園地區中壢以南的貨主會考慮臺中港。因此也需要以循序漸進的方式，逐步改變業者的使用習慣。

6.3.2 以臺北港帶動地方發展

產業群聚需要時間，以臺中港及周邊地區的發展經驗來看，臺中港是在港口成立之後二十幾年才發展起來的，而現在臺北港已從早期只有砂石，漸漸朝向國際化、多角化經營。一個港口從建立到成長到成熟，再到帶動整個地方的確需要時間。臺北港腹地大，且鄰近新北及桃園的工業區，發展性高，新北市政府可以積極籌措資金多做建設，吸引廠商進駐。

發展規劃上，臺灣港務公司應該思

考內港區應該如何發展，包括：淡江大橋通車之後，可能有一些區域性或是遊樂人口移入八里區，從臺灣港務公司以及新北市的立場，可以及早規劃。此外，臺北港特定區，未來如何跟儲槽或是東立物流的內港區做連結，讓港區與臺北港特定區聯通，對於商業活動將有很大的幫助。臺灣港務公司五年發展規劃「騰籠換鳥計畫」，目前臺北港已經在外海進行填海造陸，未來會將港內鄰近八里市區的儲槽移至外海，將港內腹地做改造（例如，引進不同產業的廠商）。如果八里的發展能帶動整個海運產業鏈，常住人口增加也會有食、衣、住、行、育、樂的需求，將有助於帶動當地房地產的景氣。所以，除了創造就業機會之外，也要提升八里地區的商业與生活機能，才對地方有更大的貢獻。

目前，行政院對於基隆港的定位是「北部貨物進出口」跟「國際郵輪母港」，而對於臺北港的定位是「北部貨物進出口」跟物流方面的「亞太地區物流發貨中心」。在此一定位下，臺灣港務公司身為領頭羊的角色，應該思考怎麼把相關產業帶進來八里，透過相關產業進駐，來帶動當地房地產及當地居民商業跟一些食、衣、住、行、育、樂的活動，使地方真正感受到臺北港的發展。臺灣港務公司可以港市合作的方式，討論未來如何在每五年向行政院提出的五年整體規劃中，融入地方的意見給予臺北港定位。

柒、結論與建議

7.1 結論

本文從國際商港回饋金分配的觀點，探討國際商港治理中，商港經營單位與地方政府的互動關係。國際商港對於地方政府的回饋，不僅止於回饋金或盈餘分配，而應有更多元的互動與接觸。以臺灣港務公司而言，除了回饋金之外，臺灣港務公司也積極參與地方政府所推動的各項地區都市發展計畫與地方活動，除了善盡社會責任之外，也是基於共創港市雙贏的原則。但臺灣港務公司所轄四個國際商港，加上國際商港的附屬港，分別位於七個縣市，各縣市的發展規劃、都市化程度不同，除了回饋金之外，如何有效分配資源，表達臺灣港務公司的善意，同時也促成地方的繁榮發展，應是相當重要的議題。

在回饋金的議題上，現行回饋金分配精神，主要是基於「商港營運對當地造成衝擊」的立場來設計，但各商港的發展階段不同，分配機制很難面面俱到，滿足各地區政府的需求。在回饋金的使用方面，如何在現行的審計制度下，讓回饋金的使用，保有項目彈性與時間彈性，更顧及分配公平原則，也是後續推動上的挑戰。針對此一議題，本研究透過焦點討論收集專家意見，並彙整出相關因應對策。在實際

推動上，仍有賴臺灣港務公司與各地方政府建立常態性的溝通管道，動態、密切溝通，才能夠達成方向上與手段上的共識。

除了回饋金之外，如能擴大國際商港對於地區產業群聚的貢獻度，創造就業機會，對於地方財稅的挹注將會更高。因此，臺灣港務公司可以從如何加強與地方產業、城市發展鏈結，對於地方的幫助將更優於回饋金一項。

7.2 管理實務上的建議

1. 回饋金分配有其複雜的考慮因素，尤其臺灣港務公司需同時面臨七個縣市政府的不同需求，確實不容易建立一套符合所有地方政府需求的分配機制。在既定的條件下，可以透過溝通平台的搭建，動態掌握地方政府的需求，並且透過溝通平台尋求最大共識。
2. 在不影響各地方政府既有權益的前提下，臺灣港務公司可以評估是否建立一個可由自己主導的回饋金，用以引領與地方政府合作，推動長期性的國際商港城市發展，以及彌補現行回饋金機制無法滿足的需求。
3. 在回饋金的使用上，可以檢討現行提撥與會計審計辦法，盡量給予使用單位較大的彈性，諸如：推動長期規劃的業務，或是使用項目彈性的放寬等。
4. 回顧世界各國國際商港與地方政府的運作模式可以發現，地方政府的涉入程度，

可以所有權涉入以及營運涉入兩個面向分成不同類型。目前，地方政府在國際商港的涉入程度都屬低度涉入（無所有權涉入，營運上亦屬低度參與），此一模式是否符合臺灣國際商港的發展策略，或是對地方推動港口城市的目標有助力或阻力，都值得更進一步評估。如果能解決此一涉入程度的定位問題，回饋金分配的問題應該也可以迎刃而解。

7.3 後續研究建議

1. 本研究本質上是「解決問題導向」的探討，在研究方法上，採取焦點討論與文獻回顧，作為推導研究議題的主要手段。由於研究發現無法進行實證，後續研究者可以採取時間縱面 (longitudinal) 取向的研究，追蹤此一議題的發展，以及利害關係人對於各種建議的反應。
2. 在國際商港治理的議題上，已經有不少文獻對於地方政府涉入程度與國際商港經營績效的關係進行討論。但對於地方政府與國際商港如何進行實質互動，以及國際商港如何帶動地方政府發展等議題的探討則較為少見。在實質互動議題方面，諸如回饋金（盈餘）的分配機制、國際商港如何減少營運對當地的負面衝擊等。在國際商港如何帶動地方政府發展的議題方面，包括如何協助地方政府發展與港埠無關的都市面向，都是值得探討的課題。

3. 相較於其他國際商港，港口經營者只需與一個地方政府溝通，臺灣港務公司與多個地方政府的關係更加複雜。在回饋金的分配方面，也只單純考量港口營運對地方的衝擊一個因素。在此一議題上，學術研究有諸多關於資源分配的探討，例如航運聯盟的利益分配等，都有相當周延的分配機制（鄭士源，2013），後續研究者可以評估參考這些分配模式來建立回饋金的分配機制。

參考文獻

鄭士源，2013，*航運聯盟利益分配機制設計及穩定性研究*，上海交通大學出版社，上海市。

Bruttomesso, R., 2011. Port and City: from integration to coexistence. In Alemany, J and Bruttomesso, R. (eds) *The Port City of the XXIst Century, New Challenges in the Relationship between Port and City*, 102-117, RETE: Venezia.

Fawcett, J. A.. 2006. Port governance and privatization in the United States: public ownership and private operation. *Research in Transportation Economics*, 17, 207-235.

ITF, 2017. *Local Government and Ports*, OECD/The International Transport Forum :Paris.

Krueger, R. A. and Casey, M. A., 2000.

Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research, Sage Publication: New York.

Lacoste, R., and Douet, M., 2013. The adaptation of the landlord port model to France's major seaports: a critical analysis of local solutions. *Maritime Policy & Management*, 40(1), 27-47.

Meersman, H., Van de Voorde, E., and Vanelslander, T., 2006. Fighting for money, investments and capacity: port governance and devolution in Belgium. *Research in Transportation Economics*, 17, 85-107.

Verhoeven, P., 2010. A review of port authority functions: towards a renaissance? *Maritime Policy and Management*, 37(3), 247-270.

