

基隆港市共同發展策略

Strategies for Collaborately Developing Keelung Port and City

張通榮 Tong-Rong Chang¹

張志清 Chih-Ching Chang²

林 光 Kaung Lin³

林財生 Chai-Seng Lin⁴

摘 要

基隆港近年面臨台北港和其他像是廈門等中國鄰近港口的激烈競爭，再加上台灣產業結構已逐漸轉向以高科技產業為重心，使得即使在貨物價值增加的情況下，基隆港的貨櫃量可能因而迅速遞減。在此情勢下，地方上的船務代理、報關、裝卸、內陸集散站、倉儲及內陸運輸業者，也可能受航運產業的影響而缺乏足夠的營運收入，而影響基隆市的景氣繁榮。本研究首先分析高雄、倫敦及巴爾的摩等港市轉型之相關文獻，並分述與基隆市經營環境之改變、自然及人文資源，再根據基隆港市的重要建設提出港市共同發展及協調策略的相關建議，包括藍海策略、整合策略、市場開發策略發展、客運策略、交通改善策略。

本研究針對基隆港、基隆市共同發展目標，如：郵輪、渡輪運輸等客運交通發展與貨櫃量成長等目標進行策略分析，透過專家訪談的方式，檢驗三大命題的可行性，亦即：命題一：因應目前基隆港經營所面臨之挑戰上之發展策略；命題二：制定基隆港市發展配合協調機制及政策；命題三：研擬基隆港市共同發展策略，而研究結果將提供基隆市、基隆港日後政策制定與執行之參考。

關鍵字：基隆港、基隆市、港市發展、市政規劃

ABSTRACT

Keelung Port faces keen competition from its neighboring ports, including Taipei Port, and those Mainland China ports, such as Xiamen. Also, the industrial structure in Taiwan has been gradually transformed to high-technical industry. This

¹國立臺灣海洋大學航運管理學系碩士、基隆市市長。

²國立臺灣海洋大學航運管理學系教授兼海運暨管理學院院長。

³國立臺灣海洋大學航運管理學系名譽教授。

⁴國立臺灣海洋大學航運管理學系兼任助理教授。

means that the cargo volume would rapidly decrease although cargo value is increasing. Under such circumstances, Keelung City encounters certain challenges because local shipping industries, such as shipping agents, customs clearance, stevedoring, inland container depots, warehousing and inland haulage, etc. lack sufficient operational income to support the City's prosperity. This study at first undertakes literature reviews, including those examples of port cities in Kaohsiung, London and Baltimore, the changes of operational environments around Keelung City, and those key infrastructure projects relating to Keelung Port and Keelung City, aiming to explore relevant issues to common development of Keelung Port and Keelung City, including cooperation strategies, integration strategies, market exploration strategies, development of passenger transport, cruise, and ferry business, and the improvement of inter-city and intra-city transportation system, etc. This study also conducts certain analyses in order to reach suggestions for developing coordinating strategies for common benefits of the Port and the City. They include the strategies for developing passenger transport, cruise and ferry shipping, as well as the creation of cargo volume. For reaching proper conclusions for this study, it also adopts expert interviews to check if the three key issues are feasible or not. They are: (1) Keelung Port's development strategies; (2) Keelung Port and City's coordinative strategies; and (3) Keelung Port and City's collaborative development strategies. This Study aims to provide reference either to Keelung City and Keelung Port for future policy making and implementation.

Keywords: Keelung Port, Keelung City, Port city development,
City planning

壹、緒論

台灣四面環海，人民的生活需求與整體社會發展都仰賴於國際貿易，透過蓬勃發展的進出口活動來帶動台灣經濟已是不可否認之事實，而港口便在此環節擔任極為重要的角色。在國內四大國際港為基隆港、台中港、高雄港以及花蓮港中，基隆港緊臨台北及主要政治、經濟腹地之台灣北部。基隆港對外面臨了中國鄰近港口崛起的威脅；對內，基隆港受困於港域狹小、面對大型船舶進港的水深不足等自然條件限制，也受到了台北港貨櫃碼頭的完工啓用，勢必有部份貨源流失的問題產生。因此必須規劃及執行因應略，以滿足港埠使用者的需求，提供航商更多優惠與措施來留住固有貨源。甚至能吸引更多的航商選擇彎靠基隆港。基隆港之繁榮，亦可帶動基隆市週邊產業，例如裝卸業、航務代理業等之成長。在另一方面，基隆市雖然緊臨台北港都會區，往返交通甚為便捷，但也面臨人口外流，且往返台北市區上班族人數眾多，對基隆市商業活動、市區繁榮有不利的影響。加上基隆港近年來貨量萎縮或停滯不前，往昔港口週

邊產業之興盛繁榮已不復存在。基隆港市亟需思考如何相互支援，善用海港城市特有資源，發展工商旅遊事業，除使基隆港風華再現之外，亦可嘉惠基隆市政建設及基隆市民。

基隆港位於台灣北端，北部進出口貨物大都須經由基隆港裝卸、接洽，基隆港的成長受到政府及市民相當程度的關注。交通部也投入了很多資源在提升基隆港作業效率，例如1999年碼頭工人僱傭制度合理化及棧埠業務民營化順利推動，已有效加快航商貨物的裝卸速度，滿足航商利潤極大化的需求。基隆港要能掌握重要貨源，有賴港市的共同發展，提供所需的軟、硬體設備、便利的交通系統、簡政便民措施、港區後線土地之取得、內陸交通動線之規劃之配合。在客運方面，基隆港及基隆市政府在觀光方面也須規劃，除了自行推動港區附近綠、美化之外，也積極地與業者以合資的方式興建觀光景點，並繼續規劃東岸部分碼頭為觀光景點，例如砲台、古蹟、海博館等，增加都市休閒設施，以展現了港市合一的具體行動。

本研究乃探討港市如何配合之共同發展策略，其研究目的，如下：

1. 探討基隆港在目前經營上所面臨之挑戰。
2. 分析基隆市與基隆港發展配合之相關政策建設之內容。
3. 探討基隆港市如何協調，以謀共同發展之策略。

貳、 基隆港市所面臨之挑戰

2. 1 基隆港所面臨之挑戰

由相關文獻得知，基隆港目前所面臨且必須解決的問題，包括：

1. 港區作業空間狹小

由於基隆港港區腹地較小，沒有充裕的空間可設立貨櫃集散站，只能透過貨櫃車將貨櫃載往五堵等地的貨櫃集散站放置，供貨主領貨，或採船邊提貨的方式來進行，相較於其他地域較大且在港區內及有設置集散站的港口，缺乏競爭力。

2. 人力問題

基隆港務局的人力有隱含的危機，目前員工的平均年齡約為54歲（士級以上人員）。主要人力資源落在50~59歲的員工，當這些主力陸續退休後，將會造

成人力嚴重不足，在營運方面有很大的影響。

3. 面臨船舶大型化之挑戰

隨著船舶大型化的趨勢，全球主要港口進行浚深工程達16米，船舶大型化亦擴大了碼頭船席的長度。世界主要碼頭岸壁長度為300-350米，船席長度將擴張到400米以上。基隆港如果無法提供航商之大型化船舶之服務，航商必然會轉向其他港口停泊。如無因應措施，基隆港可能將面臨邊緣化的可能威脅。

4. 遠洋及近洋航線配合問題

基隆港主要航線為近洋航線，包括香港、華中、華南、東南亞及東北亞等，總計為247條航線數，而其他遠洋航線只有29條，故應有適當之經營策略，包括港區軟硬體服務設備的提升、發展自由貿易港區等，以充裕貨源，才能留住既有航商，吸引新航商開闢航線。

5. 對某些航商依賴程度過高

停靠基隆港的航運公司，總計有36家，其中前五大的航商航線數為59條，佔了總航線數高達50%以上，依賴程度偏高。

6. 台北港之競爭

台北港的經濟、貨源腹地與基隆港有極大的重疊，且港區地大。台北港貨櫃中心已正式營運，將逐漸造成基隆港運量及利潤減少，甚至有被台北港進一步取代的危機。

7. 聯外道路不足

由於基隆港區聯外的道路狹小，在交通尖峰時段車輛擁擠，對於運送的便利性及時效性都有一定程度的影響。

8. 基隆港經營體制問題

基隆港受限於經營體制，其資金的應用以及人員的經驗與創意都無法有效地發揮，於是造成人力過剩、用人費率偏高及土地租金偏高等問題。

9. 港區如何開放親水建設之協調問題

基隆港東岸碼頭將開放為遊憩空間，但要如何在兼顧港埠、發展郵輪客輪服務，營運效率與回饋基隆市民的服務間達成平衡，是基隆港市在未來將面臨的協調問題。

10. 兩岸海運直航

兩岸海運直航已於2008年12月15日首航，如何以創新策略提高基隆港之客貨量，並繁榮基隆市，將有賴港市共同發展共榮策略。

2.2 國內外港市合作轉型模式分析

由倫敦Docklands、巴爾的摩，大部份水岸再開發計畫係緣於港口功能式

微、都市機能低落、土地荒廢，相關單位為促進土地使用效率、改善水岸環境、提升都市機能及解決當地居民就業等問題而進行水岸再開發。而基隆港之轉型和國外水岸轉型最大之差別處在於基隆港之東岸碼頭設施目前仍可滿足船舶之作業需求。其涉及部分應不以閒置土地再利用，而是如何充分發揮港口功能，以繁榮市政、市區經濟，並增益市民休閒空間。但其引進之經濟活動及執行過程，仍可供參考。茲比較倫敦港、巴爾的摩港及高雄港案例，如表1所示。

表 1 國內外案例引進產業綜整

港口別	轉型之區域	轉型前用途及 轉型原因	轉型後之功能及 所引進之產業
英國 倫敦港	Docklands 2,146 公頃	工業港區水深不足， 產業衰退、土地荒廢	<ul style="list-style-type: none"> · 學校 · 水上旅館 · 遊艇港 · 捷運系統 · 住宅區 · 公園 · 展覽會議中心 · 停車空間 · 水上活動 · 金融中心 · 企業專區 · 機場
美國 巴爾的摩	Inner Harbor (內港區)	鄰近市中心之舊碼頭區 水深及後線無法滿足船 舶之作業需求	<ul style="list-style-type: none"> · 遊艇港 · 博物館 · 國際旅館 · 娛樂休閒 · 水上巴士(公共遊艇) · 親水林蔭步道 · 藝文與開放空間 · 展覽會議中心 · 水族館 · 商業使用 · 公共設施
高雄港	第三船渠東 岸碼頭 #1~#10頭 #18~#21	貨量下跌 市民親水休閒需求	<ul style="list-style-type: none"> · 文化休閒區 · 倉儲轉運區 · 經貿核心區

資料來源：本研究整理

2. 3 基隆市港相關重大建設計畫

以下說明與基隆港有關之基隆市政規劃案。

1. 環港核心商業區都市更新計畫

基隆市政府於2001年完成「基隆市環港核心商業區都市更新計畫」，期望以都市更新方式及都市設計方式，使基隆港區週遭土地作有效的利用再發展。環港核心商業區計畫劃設十個更新單元，更新發展構想示意圖，如圖1所示。

基隆市環港商圈計畫將基隆港內港區納入更新範圍，其規劃內容可配合基

隆港目前對內港區之發展規劃。對基隆港內港區之更新重點以西岸為主，並透過海洋廣場之設置串連東、西兩岸觀光遊憩資源。將有助於基隆港東岸碼頭區朝向觀光遊憩之發展。未來由基隆港務局所主導之「基隆港西2至西4客運專區規劃及旅客中心」案與「新西岸商業城」仍存在許多課題待處理，其開發時程將影響基港大樓現有行政單位及東4碼頭港務警察局之搬遷，「東岸國際觀光碼頭」更新單元之開發時程亦將受到影響。

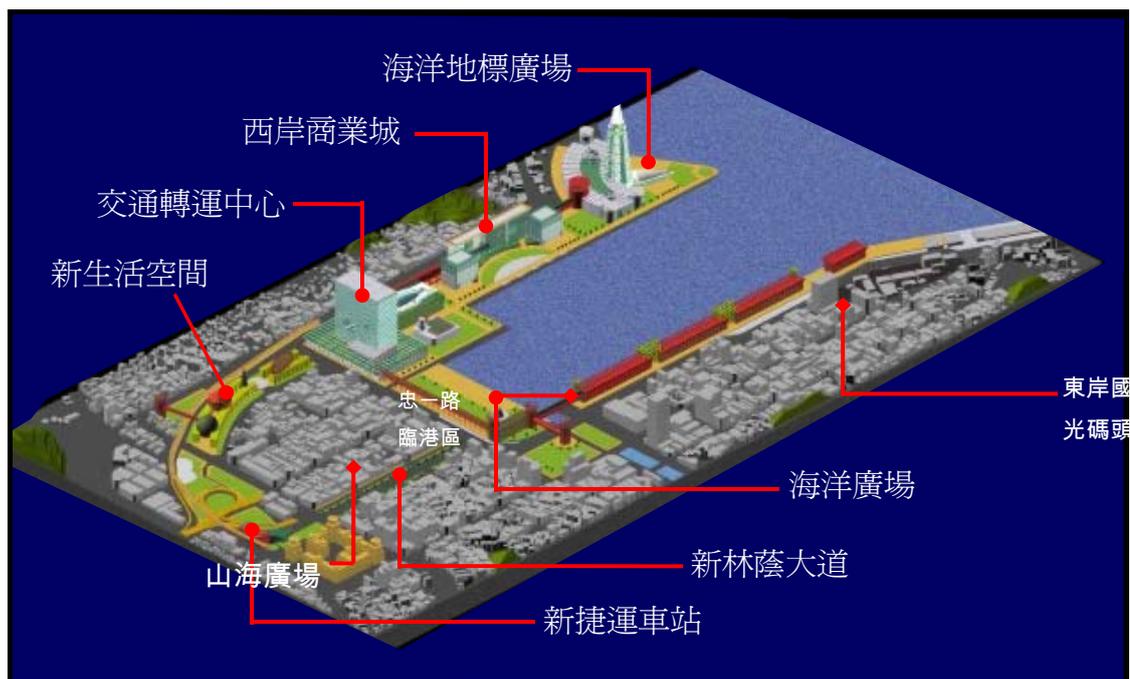


圖 1 基隆市環港核心商業區都市更新再發展構想示意圖

資料來源：基隆市政府網頁，市政二年建設成果，
<http://www/kclg.gov.tw/results/home01-01.html>（下載時間:2010.3.5）

2. 火車站前暨西 2 西 3 碼頭都市更新計畫

行政院於2007年7月將基隆火車站暨西二西三碼頭都市更新計畫列為全國四大指標都市更新案，核定本案採設定地上權方式，公開評選都市更新實施者。本計畫之工程建設經費極為龐大，經評估建設經費之來源，可有下列兩種方式：(1)港務局自籌；(2)航港建設基金輔助，但由於目前港務局已屬事業單位，每年收益大都繳庫。故欲自籌建設經費，恐力猶未逮。但本案之執行不論對港務局或基隆市地方之繁榮，皆具開發價值，擬可由交通建設基金輔助編列預算。

3. 環港週邊市容及照明景觀之改善方案

2009年基隆市政府與基隆港務局合作「環港周邊市區夜間景觀照明規劃設計案」，並交由基隆市政府執行。此項規劃以環港區域周邊市區，結合現有市區風貌，以環港燈光匯演及搭配相關設施的方式，創造具都市特色氛圍及指引效果的夜間照明功能，促進觀光發展。

4. 東岸碼頭區之發展計畫

東岸碼頭區轉型發展為港埠發展多元化之一部份，將結合基隆港之發展使命與願景，顧及港埠服務水準及競爭力，融合港市合一發展特色，朝向國際觀光、親水遊憩及商業發展轉型，建立海上旅運門戶及促進地區觀光遊憩發展。東岸碼頭區各碼頭目前大部份仍在使用中，相關轉型計畫及時程需綜合考量港埠裝卸需求、產業變遷及相關計畫之時程配合等。初期擬由影響基隆港既有營運最少之區位開始辦理轉型，以降低轉型初期之風險，並期藉由成功轉型經驗，漸次推展至東岸全區，達到轉型之目標。

參、 基隆港市之發展策略之探討

本研究透過探索性研究方法，進行「基隆港市共同發展策略」之研擬，所謂探索性研究，其目的是提供對問題或狀況的理解，幫助分清需要進一步研究的真正問題。有助於考察、解釋消費者動機、態度與行為，並可提供未來的研究與發展方向。所以探索性研究常被視為研究程序的第一步。定性之分析方法，屬探索性研究，包含文獻蒐集、經驗調查、焦點團體、選擇個案分析等類型。

3.1 基隆港東岸碼頭發展策略

為能整合港市觀光資源，並兼顧貨運需求，東岸碼頭區之發展策略，可包括：

1. 掌握國際客輪發展趨勢，持續發展客運業務

東2~東4碼頭南段現為國際定期及不定期客輪之主要靠泊碼頭，基隆市環港核心商業區都市更新計畫亦將此一區域劃為國際觀光碼頭。

2. 配合貨物裝卸功能移轉時程，漸次朝轉型目標發展

東岸碼頭區現有碼頭目前仍具有貨物裝卸功能，俟貨物裝卸功能逐漸移轉至其他碼頭作業區時，再漸次朝轉型目標發展，以免造成港埠資源之浪費。

3. 提供具經濟規模之轉型發展區塊，提高民間參與投資意願

未來東岸碼頭區之轉型發展依基隆港之發展策略應朝刺激民間投資開發意願發展。而欲吸引民間投資，財務可行性為主要考量。由於東岸碼頭區之碼頭縱深有限，且呈長條形分佈，在現有環境限制下，應考量不同轉型區塊間之

互動、投資規模及市場容量，提供具有經濟規模之轉型發展區塊，使轉型計畫更具可行性及提高民間參與投資意願。例如外港（聯興公司承租之碼頭）發展貨運，而內港（東2至東6碼頭）發展客運。

4. 掌握地理環境及歷史優勢，朝向獨具特色之港市大港

未來東岸碼頭區轉型發展應將港市發展同時納入考量，以港興市，以市援港，充份發揮地理環境優勢，創造有別於其他縣市之港市大港。

3.2 基隆港市共同發展貨運策略

面對鄰近港口的競爭，基隆港具體可行的營運策略可以歸納為：工程面、政策面、增加貨量與加值造量等四大部份。

1. 工程面

- (1) 辦理各碼頭鋼板樁補強、鼓勵租賃業者興建高承載密度的軌道式門式機、配合作業需求購置超巴拿馬極限型橋式機、辦理航道與迴船池及船席浚深。
- (2) 完成西 18 至 19 號碼頭延伸改建計畫，有利於 8000 TEU 大型貨櫃輪選擇基隆港作為作業基地。另詳加評估西 20 至 23 碼頭間水域填平之可行性，擴大儲位面積。
- (3) 如期完成東岸聯外道路，使基隆港東西岸聯外道路與國道 1 及 3 號系統相連接，有助於基隆港之貨流發展。
- (4) 儘速完成基隆港東防波堤延伸工程計畫，滿足大型船舶進港操航之安全性，提昇基隆港競爭力。
- (5) 西 2~4 發展為「兩岸直航及國內客運專區」，以「人流」及「商流」為目標，並興建合署辦公大樓；東 2~6 則發展為「國際郵輪基地暨觀光商業專區」。

2. 政策面

- (1) 將基隆港定位為「近洋航線為主的運銷物流港、兩岸直航的客運港、遊憩與親水港」。
- (2) 發展基隆港成為「加值型物流港」，吸引產業進駐基隆港自由貿易港區，提高基隆港成為主要靠泊港之機會。
- (3) 持續分階段辦理西岸西 16 至 18 及西 22 至 26 號碼頭前後線經營權之民營化，由得標人招攬與掌握基隆港基本貨源。

3. 增加貨量

- (1) 持續實施優惠費率，創造吸引轉口、轉運櫃之經營環境。
- (2) 提供自主化管理及貨櫃作業服務保證與東西岸駁運業務，提供航商便捷

的港埠服務。

- (3) 持續辦理進出口整裝櫃查驗業務，並積極推展修櫃/洗櫃等增值服務，節省航貨方成本，並使基隆港貨櫃儲運場之功能更為完備。

4. 增值造量

積極辦理西 14 庫、西 9 號碼頭後線、倫豐與研磨廠舊址、東 14 庫及東 20 號後線空地等區域出租業務，透過吸引產業進駐，達成增量的目標。

3.3 基隆港市共同發展客運策略

為能促進基隆市區商業及觀光旅遊相關產業之繁榮，基隆港及基隆市有必要合作共同發展下列之客運業務。

1. 郵輪業務

為因應國際郵輪航次數逐年增加及兩岸直航的趨勢，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，以提升整體經濟效益。基隆港未來規劃發展策略應以「內港客運、外港貨運」為主軸。茲建議如下：

- (1) 內港部分改為客運、郵輪觀光產業，並妥善利用閒置舊有倉儲區變更成大型免稅中心、商店街，亦可搭配基隆市觀光景點一日遊、半日遊等行銷，增加本地觀光人口。未來配合都更計畫，週遭環境品質之提升對碼頭轉型將有正面助益。可吸引之客源除國際定期郵輪外，尚有不定期郵輪所帶來之旅客，以及大台北地區之假日觀光遊客。
- (2) 未來在用地取得後，可新建客運綜合大樓為一多用途之建築，結合旅客服務中心、美食街、商場等相關設施。並將旅客服務中心之 CIQS 與商場動線作妥善區隔，以克服人潮可能重疊之問題。

2. 亞太地區郵輪母港發展策略

郵輪主要以觀光、休閒旅遊為目的，一般停留港口時間在 8-12 小時。但在郵輪母港則有 1-2 天的停留時間，發展策略如下：

(1) 郵輪設施精緻化

- a. 東岸旅客中心改善計畫：東 2~東 4 碼頭因鄰近高速公路、後線基地完整具備大型停車空地，適合發展為中、大型國際客輪靠泊使用，以滿足基隆港長期之旅運需求。宜就目前東岸旅客中心的入口意象及候船大廳進行改善。
- b. 搭配適合郵輪之休憩活動，延長在港消費時間：搭配適合郵輪旅客之休憩活動，如在碼頭舉辦大型晚宴、邀請知名劇團如雲門舞集、明華園表演，加深旅客對台灣特有文化的了解，並有充裕的時間消費，活絡本地商業活動。
- c. 汰舊更新及添增旅客橋：港務局可添購先進旅客橋，提供旅客快速登輪及下船，避免犧牲旅遊時間引起報怨。

(2) 都市環境國際化

建議基隆市塑造友善國際環境的對策如下：

- a. 開發旅遊活動：配合郵輪到港之旺季與郵輪抵港時間搭配，舉辦具地方特色或足以吸引外籍旅客的慶典活動，如基隆中元節活動加入外語介紹，邀請藝術團體表演、舉辦嘉年華會或跳蚤市場，吸引遊客留在本地觀光。
- b. 加強道路雙語化交通指引，建立外語友善商家：除觀光、消費購物處之中外語介紹外，特別建立可以外語溝通之商家諮詢服務系統。外國旅客有所需要時可至友善商家獲得必要協助、服務。
- c. 提供市區觀光景點接駁巴士：針對觀光重點推廣地區開發商業區，由基隆市政府提供接駁巴士及導覽，相信可為外籍旅客留下深刻印象。

3. 週邊產業策略聯盟

整合交通部觀光局、旅行社、高鐵、捷運局及基隆市政府等單位進行策略聯盟，規劃行銷旅遊路線提高旅遊品質。例如：(1) 加強郵輪業務行銷；(2) 整合不同縣市的旅遊業者並提供一致性的旅遊品質；(3) 整合運輸業者提供優惠套票，方便旅遊路線之安排；(4) 獎勵優惠措施。

4. 港市開發活絡化

研擬最佳的經營模式提高客輪業務附加價值(Value added)，帶動地方經濟發展。惟基隆港客輪業務收入小於支出，而有賴中央機關提供獎勵措施，鼓勵基隆港提供優惠之服務，以活絡基隆港市。針對此一問題，港務局應改變投資經營模式(business model)，以作為業務永續經營的基礎。可參考香港及新加坡的案例結合商業活動，提高郵輪旅客中心的附加價值，以創造港務局的直接效益及地方政府的經濟效益、社會效益。

3.4 配合港市特色發展觀光遊憩策略分析

1. 遊艇港及觀光遊憩

基隆港東 12~東 22 碼頭包括第一船渠及第二船渠，可參考國外發展案例，水岸休憩活動以引進遊艇港、水上遊憩活動及公共遊艇等為主。惟遊艇港本身對基隆港之收益十分有限，且臺灣北部地區因氣候影響，遊艇可活動時間約僅半年，回收則靠陸域相關設施包括旅館、餐飲、遊憩活動之收入挹注，遊艇設施可為整個投資計畫中吸引遊客之景點，但並非主要之收入來源。

2. 海港城市發展觀光策略

基隆港市有海港城市之觀光特色，可採下列策略，以共同發展：

- (1) 營造美麗都市，例如在都市計畫關法規中強制規定建物及招牌之美化、以市中心沿線建築物為優先拉皮對象。
- (2) 共建遊憩網絡，例如：以「基隆港為核心，基隆市為輻輳」，以點連線，

以線構成面，進而構建整體遊憩網絡，滿足消費者食、衣、住、行、育、樂等各個層面的需求。

- (3) 規劃優質文化圈。基隆市擁有 263 間歷史建築文化資源、58 處山城煤礦文化資源、21 條河流網絡文化資源、19 個傳統聚落文化資源、7 處海洋島嶼文化資源以及 30 處歷史古蹟文化資源。如何構建優質文化圈，使這些資源化為財富，有賴民間團體與港市共同來努力喚起基隆人歷史記憶，進而關心、認同及保護基隆市文化史蹟文化及歷史地位。
- (4) 極力爭取捷運延伸至基隆。爭取捷運延伸至基隆，無疑地可將大臺北地區的人流、金流等齊聚基隆，帶動基隆港市的繁榮與進步。

3. 發展兩岸渡輪航線分析

基隆港接近台北市，擁有豐沛客源，並具有接近大陸主要沿海發達城市上海及廈門之優勢。渡輪包括國內離島及未來兩岸定期航班。因屬交通性質，旅客願意付出之旅費較低，船舶舒適性較低，有必要盡量減少其花在旅途上的時間。同時台海兩地的商務、返鄉、探親旅次因顧及時間成本，而甚少採用海上客運方式，目前兩岸間之客運航道仍未發展成型。如果兩岸客輪直航能夠儘速實現，將可大幅減少繞行第三地所增加之成本、時間，足以吸引航商開闢兩岸航線，增加台海兩地的商務、返鄉、探親旅次，有利於基隆港的客運發展。

西岸碼頭區位因鄰近火車站及客運站等大眾交通運輸系統，適合發展作為兩岸直航客貨運中心之基地，建議基隆港務局將國內及未來可能之兩岸直航客輪停泊於西 2~西 4 碼頭區，由目前 1 座渡輪船席增加為 3 座，成立西岸「客運專區」，同時將應搭配渡輪船型所需港埠作業空間（如 Ro-Ro），並建置功能完整的旅客中心。

肆、基隆港市發展配合協調機制及政策

在政策推動及策略執行上，應在兼顧港市發展、郵輪客輪服務，營運效率與回饋基隆市民的服務間達成平衡，以下探討基隆港市各方面所需因應的協調機制及政策。

4.1 港市及中央單位協調機制

由行政院成立政策小組，處理跨部會政策協調，內政部及經建會召集政策、技術執行、財政等有關部會成立推動小組，負責跨部會事務協調，並由內政部營建署成立都市更新組負責業務推動。將以往由地方政府執行，難以處理項目，提高層級，由中央統一事權，進行溝通，解決爭端。

在決策機制上，可由行政院成立基隆火車站暨西二西三碼頭都市更新開發小組，負責基隆環港區更新單元的決策工作。該委員會整合交通部（港務局、

鐵路局、公路局)、財政部(關稅局)、國防部及基隆市政府等各管理機關,取得整體開發共識。但委員會僅作決策,開發實務工作由執行機構負責。

執行機制上,則建議由基隆市府內部成立任務編組或專責機構負責開發。依據更新開發委員會的決議,負責執行整合開發計畫,並負責招標作業,甄選最適當投資人,協助投資人取得土地。

在協調方式上,可由地方政府各單位向中央目的事業主管機關爭取計畫型補助或提案爭取競爭型補助。如都市發展處爭取城鄉風貌計畫或都市更新計畫案。並由地方政府彙整提報重大建設計畫需求,請中央民代協助向中央政府爭取。若涉及地方政府與中央跨部會協調,由地方政府向目的事業主管機關提報,由行政院經建會召開會議協調,或提報計畫陳行政院核定。

4.2 海軍碼頭遷建之協調

目前基隆港內共有五處海軍碼頭,散落於西 1B、西 5~西 6、西 9~西 11、東 4 北段~東 5 及東 15 碼頭等處,碼頭總長計 1,134 公尺,使用土地面積計 8.6 公頃。其中東 4 北段~東 5 碼頭適位於東岸碼頭中段,因軍用碼頭之阻隔,使得東岸現有營運碼頭分隔為兩個區域,動線無法貫通,影響碼頭裝卸效率及船席調度,又軍艦經常併排靠泊,影響進出內港大型船隻操航安全。未來海軍碼頭遷建應以創造軍方、基隆市及基隆港三贏為目標,遷移方案應不影響港埠營運功能。海軍基隆後勤支援指揮部及聯勤 41 運輸群現使用基隆港西 9~西 11 及西 5~西 6 碼頭,未來如可將東 4~東 5 海軍碼頭遷移至牛稠港,則基隆港軍事單位已大部分集中在牛稠港,形成牛稠港軍事專區。其土地大部分為港務局管有,問題較為單純。雙方如能就牛稠港區交換範圍作進一步協調並達成共識,在執行面上可能遭遇之困難應較少。

4.3 正濱漁港之配合方案

正濱港區已於 1998 年 8 月 25 日正式核定為正濱漁業專業區。近年來漁業經濟不振,漁船數及漁業產值銳減,正濱漁港之泊位應有空間可容納東 12~東 16 碼頭之公務船舶。惟公務船舶移轉至正濱港區作業須考量漁港主管機關之同意,以及現有使用者之意願。

伍、 財政來源及施行策略

茲分析基隆港市建設之財政來源及施行策略,如下:

5.1 創建財源與融資機制

基隆港市共同發展涉及多項重大建設，例如環港商圈，東岸開發計畫及聯外道路等。其建設可能財源之籌措及融資機制，包括：

1. 國家發展基金。提供公部門及私部門低利融資辦理開發作業，或直接投資相關個案、都市更新公司。
2. 公共工程經費。由中央政府編列周邊公共建設預算，由民間與政府共同開發，提高投資效益，增加更新事業誘因，鼓舞民間投資意願。
3. 事業資金籌措。包括：提供中長期融通資金；成立公司，發行都市更新投資受益憑證；以「開發型」不動產方式進行不動產證券化，募集建設經費（目前於草案階段）。
4. 保證機制。協調中小企業信用保證基金辦理都市更新信用保證，並促請銀行提供穩定利率融資，降低更新事業門檻及投資風險。

5.2 財務計畫相關事項

在政府財政上，基隆港市可朝推動財稅減免及提供財務誘因方案。包括：

1. 爭取中央政府編列預算以借貸或其他方式提供投資人開發經費，或爭取部分設施由中央直接投資興建。
2. 將減免及補助列應為投資競標條件，以提高投資人參與意願。
3. 公有單位不領取搬遷安置及拆除補償費用，以降低共同負擔費用。
4. 政府或公有管理單位提供優惠措施或補助經費。例如：降低公共設施負擔比例，減輕投資者負擔；中央補助以本案提高投資案內部報酬率。
5. 研擬分期分區開發之可行性。
6. 導入不動產證券化機制，提供投資者資金來源。

若整個基隆市之經濟活動因東碼頭區之商業活動而有所提昇，則商業活動之引進對基隆市及基隆市民之主要效益，包括：增加基隆市之稅收、提高基隆市民之就業機會、提供基隆市民親水空間、提供基隆市舉辦大型活動之空間、岸邊區域解除管制，部份空間成為綠帶，改善基隆市之景觀。而對基隆港務局之實質收益則須視投資業者之營運狀況及權利金之多寡而定，商業投資可否回收或獲利，與投入之成本及營收有密切關係。以基隆港務局營利事業之立場，財務上是否可獲利才是最主要之考量。其轉型之預定實施期程除東 2~東 6 可能在近期內發生，其餘區塊之轉型時程今仍有一段時日(20 年後)，需求面之估算不易，準確性也欠佳。故可先進行東 2~東 4 碼頭轉型之財務分析，依目前之建物可供給面，分析需多少營業規模才能回收所投入之成本，作為轉型計畫投資之參考。

此外，為配合我國加入世界貿易組織而修正商港法，廢除商港建設費。1997 年 9 月 20 日將商港建設費收取費率由原 0.5%降為 0.4%，1999 年 7 月 16 日再降為 0.3%，2001 年 10 月 5 日再降為 0.2%，並自 2002 年 1 月 1 日起停徵

商港建設費。以 1995-1997 年度商港建設費挹注基隆市歲入平均每年獲配數約為 26 億元，卻因中央修法而驟失，新訂之商港服務費又未分配地方，中央未依「財政收支劃分法」第 38 條之 1 的規定同時籌措替代財源彌補基隆市，僅自 2001 年度起於一般性補助款基本設施項目加計權數 5.9% (2008 年起為 6.49%) 設算基隆市補助款 (且未立法保障) 每年約 6 億元，每年實質損失仍差短 20 億元。未來如何尋求替代財源，成為重大課題。在財源之籌措上，可透過基隆市府團隊共同努力以增裕市庫財源，例如：(1) 提高地方稅課收入；(2) 積極爭取中央補助款，包括：研提計畫向中央爭取計畫型補助款，並建請中央積極推動「財政收支劃分法修正草案」完成立法程序；建請中央針對因中央修法而造成地方稅收或收入減少應儘速依法彌補財源之損失；(3) 成立基隆市政府財政改善小組，包括：定期召開會議進行討論，透過委員集思廣益，研提可行之開源、節流財政改善方案，並追蹤後續辦理情形，促使達到財政改善之目的，以增裕市庫、減少財政負擔；(4) 在預算編列及控管措施上，以量入為出為歲出預算之籌編原則，本零基預算的概念並依計畫輕重緩急來編列，透過財政資源上的分配來支援市政建設之推動。

陸、 結論與建議

6.1 結論

基隆港的發展帶動著基隆市的繁榮，而基隆市的進步則深深牽動著基隆港的提昇。彼此相處模式不是「零和競爭」的思維，而是共創 1+1 大於 2 的雙贏策略模式。未來港市應本於成功同心圓的理念，秉持著以觀光刺激消費、以交通帶動躍進、以成長獲取提昇、以合作創造雙贏的理念，努力前進，共存共榮。

1. 基隆港市共同發展策略

基隆港市唇齒相依，未來在策略運用上，應充分考量彼此擁有的資源、特色與不足，以「截長補短、互利共進」為出發點，採取以下策略：

- (1) 藍海策略。要能跳脫與鄰近縣市於發展上的紅海競爭，首先在客源上，即應著眼於「國際旅客」與三通所帶來的人潮。應以獨特的客源市場為基礎，引進指標性產業 (如鼎泰豐、香奈兒、圓山廚藝等) 進駐，並規劃遊憩設施特定區及與旅遊業策略聯盟，建立基隆成為北臺灣遊憩與消費中心。
- (2) 整合策略。未來在港市建設上，應以共同利益為指標，整合港市年度施政計畫與配套措施，如市區道路與港區聯外系統的整合規劃以及對國際旅客的旅遊規劃整合：含「向前整合 (國際客輪業者)」及「向後整合 (國內旅遊、運輸及食、住業者)」，經由整合的運作，港市可發揮彼此最高效能，獲致最大利益。

- (3)市場開發策略。基隆市傳統的顧客多為假日來自大臺北地區的「食客」。以「市場開發策略」而言，未來則可採港市合作之模式，開發潛在的顧客，例如招攬中南部鄉親及各級學校學生到基隆住宿、遊港、觀景的「旅客」。
- (4)面對台北港貨源之競爭，基隆港市之因應策略。基隆港因後線腹地狹小、水深不足及聯外道路壅塞等，面對台北港的競爭，則須善用特色相互分工，多角化發展為人流觀光港以及兩岸物流宅配港，與台北港並駕齊驅。以貨運而言，台北港雖以遠洋航線較佔優勢，基隆港則在近洋航線大有拓展空間，尤其在兩岸三通的效應下，轉型為國際郵輪基地及兩岸渡輪交通中心，並深入大陸內河，由點到面，由「物流港」升級為「宅配港」。並由「貨運港埠」發展為「商旅港埠」，將基隆港強勢轉型成為台灣唯一的「多功能軸心港」。

2. 共同努力的目標

為使基隆港市獲實質的提昇，應朝港市共同招商目標努力，包括：(1) 東岸碼頭區轉型開發，除由港務局辦理招商外，由於涉及地方發展，應由基隆市政府協助宣傳；(2) 透過基隆市政府或及姐妹市，瞭解國內外知名廠商負責人之背景與基隆鄉親在愉地投資情形，並成立港市招商小組，前往說明俾吸引投資；(3) 中山三路沿線防空洞活化使用，規劃作為商業使用參考之可行性；(4) 鼓勵鄰近工業區、外圍內陸貨櫃集散站，轉型為物流倉庫，並申請成為自由貿易港區，擴大基隆港自貿區設置績效。

6.2 建議

對未來如何港市共同發展，共創港市雙贏局面，茲建議如下：

1. 重大市政建設

- (1) 配合西岸港務局合署辦公大樓之興建時程，建議基隆港務局可於 2010 年開始進行東 2~東 4 碼頭開發之招商準備作業，並於 2011 年進行招商前解決港埠用地等問題，減少民間參與之風險。
- (2) 為增加東 2~東 4 碼頭招商之可行性，建議基隆港務局續與基隆市政府協商有關港埠用地容許商業使用之限制，以免因土地使用限制降低開發商機。
- (3) 東 7~東 11 碼頭為基隆港東岸土地最寬廣，也是目前貨櫃經營績效甚佳之區塊，在業者仍有經營意願下，現階段仍以貨櫃裝卸為主，在 2015 年臺北港一期貨櫃中心 7 座碼頭全面營運後，建議基隆港務局於 2017~2021 年之整體規劃對基隆港東西岸貨櫃場之作業現況進行檢討，評估東貨櫃場之轉型時程。

2. 發展客運策略

為因應郵輪新時代的來臨，基隆港宜加快腳步，提升客輪服務整體競爭力，為達此目的，建議各單位應加速進行事項如下：

- (1) 加速進行軟、硬體設施之改善，包括：開發西岸客運專區、提升東 2~東 4

碼頭旅客服務品質、汰舊更新及增添旅客橋。同時，結合商業活動提高郵輪業務附加價值，促進地方經濟發展。此外，應積極派員考察國際郵輪母港並參與郵輪展覽大會，拓展國際視野，基隆港務局可派員參訪新加坡、香港等郵輪母港，實地了解其經營模式、通關流程等，以作為基隆港發展為郵輪母港的標竿學習。

- (2) 由交通部觀光局、旅行社及基隆市政府等單位進行策略聯盟，規劃行銷旅遊路行路線以提高旅遊品質。將基隆港定位為兩岸客運直航的重點港口，並加強郵輪業務行銷。此外，應研擬優惠及獎勵辦法，提供高額獎勵金或給予船席優先以吸引郵輪經營者規劃基隆港為郵輪母港，並整合不同縣市的旅遊業者提供一致性的旅遊品質：包括遊覽車及計程車的收費合理性、導遊人員與駕駛的素質及溝通能力、選擇品質較佳的景點等。
- (3) 基隆市政府方面則應積極塑造友善環境，以吸引遊客停留本地觀光、消費，提升基隆市觀光產值。

3. 交通與環保改善策略

依本研究訪談結果，基隆港市共同發展之首要改善項目為交通與環保。

(1) 交通

交通是港市發展的命脈，也有可能是致命的罩門，基隆港、市緊鄰，在交通的規劃上宜採「整體考量、建設合一」的模式來為之，目前動工的「基隆港東岸聯外道路新建工程」以及將動工的「基隆市中山一、二路改善工程」，即是港與市「建設合一」的最佳寫照。但在另一方面，市區輕軌捷運之闢建案遲遲未定，可能影響租賃業者於東岸碼頭後線之投資（如永塑公司於東 16 不敢興建倉庫、聯興公司於東 20 空地興建物流倉庫寬度減少 20 餘公尺）。而中山三路西 16 至 19 碼頭外圍計畫道路往山側遷移案，應儘速辦理。

在交通改善方案上，長期發展以「基隆市輕軌運輸系統建設計畫」為目標，串連基隆港與松山機場，達成空、港合一，形塑基隆轉型契機。短期則以台鐵及國道客運為主，除檢討新增國道客運路線、加強車站之接駁，並配合遊憩廊帶發展，以市區接駁公車路線搭配主題套裝行程 Mi-Ty Tour 模式，推動觀光路線專車營運機制，疏運觀光尖峰之旅客，提升公共運輸之使用。

另可規劃構建中、西、東三處客運轉運中心，以作為市區、景點與聯外間之交通節點，提供轉運停車空間與多元公共運具服務，平日為地區性客運中心，假日則配合交通尖峰及活動景點進行停車攔截轉運。並建立港區客貨分離的貨物運輸路線，配合港西聯外道路及東岸高架道路之完成，定期調整貨車禁行路線之合理性，避免大型貨車干擾市區行車安全。

(2) 環保

基隆港市未來在環保上之改善重點，應以「公害防治」、「環境保育」、「廢棄物處理」、「下水道改善系統」、「污油水收受處理系統」以及「港域清潔」為首要目標。旭川河應恢復河流原貌，並加強下水道改善系統的施工進度，再將

田寮河比照韓國首爾清溪川的疏濬方式，則基隆港與前述 2 河才有澄清之日，亦可有利於發展觀光。對於市容（含碼頭）之改善方面則應使基隆市成為北臺灣發展水岸港都的最有利城市。未來應一起落實「西岸環港商圈計畫」與「東岸碼頭區轉型開發」。

參考文獻

1. 丁肇琳，基隆港發展自由貿易港區之研究，國立台灣海洋大學商船研究所碩士論文，2004。
2. 王俊友，基隆港務局訪談記錄，2010。
3. 王翔鐘，基隆市政府都發處訪談記錄，2010。
4. 交通部運輸研究所港灣技術研究中心，我國國際商港港埠未來競爭力分析及核心能力建立整體規劃整合報告，基隆港務局委託，1999。
5. 交通部網頁：<http://www.motc.gov.tw/mocwebGIP/wSite/mp?mp=1>
6. 任台平，港埠建設民營化投資策略之研究，國立台灣海洋大學航運管理研究所碩士論文，2002。
7. 吳雨菁，兩岸直航港埠貨櫃量預測與分配之研究，國立台灣海洋大學航運管理研究所碩士論文，2008。
8. 吳榮貴，台灣地區港埠自由化問題與對策的研究，行政院經建會委託計畫，1995。
9. 李宗勳，現階段基隆港的營運策略，國立台灣海洋大學航運管理研究所碩士論文，2008。
10. 沈明展，基隆市港都發展策略之研究，國立中興大學都市計劃研究所碩士論文，1994。
11. 周文彬，台北港之經營環境與策略分析，國立台灣海洋大學航運管理研究所碩士論文，2006。
12. 周明道、林光、李選士，基隆港出口營運預測與營運發展研究，*航運季刊*，第 12 期第三卷，頁 23~43，2003。
13. 林桓如，從基隆港論我國港務局行政法人化之研究-以市港合一為中心，國立台灣海洋大學商船研究所碩士論文，2008。
14. 林崑木 (1994)，高雄市港整體區域發展規劃之研究，國立中山大學/公共事務管理研究所碩士論文，2008。
15. 邱俊憲，港區開發與再造策略之比較研究-以高雄及其他國際港市為例，國立中山大學海洋事務研究所碩士論文，2008。
16. 俞堪圭，自由貿易港區成功關鍵因素之研究—以基隆港為例，國立台灣海洋大學航運管理研究所碩士論文，2004。
17. 施欣怡，公私合作在基隆水岸開發機制之研究，國立台灣海洋大學河海工

- 程研究所碩士論文，2009。
18. 高俊峰，基隆市政府交旅處訪談記錄，2010。
 19. 高雄港務局，高雄港整體規劃及未來發展計畫，2002-2006年，2001。
 20. 基隆市政府，基隆市環港核心商業區都市更新計畫，2001。
 21. 基隆市政府，基隆火車站暨西二西三碼頭都市更新計畫後續執行作業正式報告書，2007。
 22. 基隆市政府，東岸碼頭區轉型開發規劃-正式報告書，2008。
 23. 基隆市政府網頁，市政二年建設成果，
<http://www.kclg.gov.tw/results/home01-01.html>（下載時間:2010.3.5）
 24. 基隆港務局，基隆港西岸港區中長期開發細部規劃，2006。
 25. 基隆港務局，基隆港整體規劃及未來發展計畫（2007-2011年），2006。
 26. 基隆港務局，從兩岸港口發展探討基隆港競爭策略－研究報告書，2007。
 27. 基隆港務局，基隆港西2至西4客運專區規劃及旅客中心基本設計 正式報告書，2009。
 28. 張瑞德，高雄市港合一公私協力機制與推動策略之研究，國立中山大學管理學院高階經營碩士學程專班（EMBA）碩士論文，2001。
 29. 郭維達，基隆港貨櫃碼頭經營策略之研究，國立台灣海洋大學航運管理研究所碩士論文，2008。
 30. 陳文政，基隆港未來定期航線業務的發展趨勢－台北港的競爭及大陸航線合作觀點分析，國立台灣海洋大學航運管理研究所碩士論文，2006。
 31. 陳光昱，基隆港都水岸開發系統規劃之研究，國立台灣海洋大學河海工程研究所碩士論文，2006。
 32. 陳建豪，促進台灣四大國際商港郵輪觀光之策略研究，國立台灣海洋大學商船研究所碩士論文，2007。
 33. 陳榮聰，對基隆港的航商與航線分析，基隆港務局自行研究報告，2006。
 34. 曾梓峰，全球化挑戰下的城市再造 以漢堡為例，高雄市政府研究發展考核委員會 城市發展期刊，2008。
 35. 黃軒耀，發展大眾運輸條例之研究--以基隆港市大眾運輸經營策略為中心，國立台灣海洋大學海洋法律研究所碩士論文，2002。
 36. 黃淑美，以高雄市港合一推展海洋首都之探討，國立中山大學/高階公共政策研究所碩士論文，2006。
 37. 葉家宏，基隆港組織變革與未來發展之研究，國立台灣海洋大學航運管理研究所碩士論文，2008。
 38. 鄭念福，基隆市政府產發處訪談記錄，2010。
 39. 盧展猷，基隆港務局棧埠處訪談記錄，2010。
 40. 蕭丁訓，基隆港創新管理與競爭策略之研究，國立台灣海洋大學航運管理學系博士論文，2008。
 41. 蕭丁訓、林光、張志清、陳基國，由上海港的發展看臺灣港口的競爭策略，**航運季刊**，第14期第四卷，頁85-107，2005。

42. 蕭丁訓、張志清、林光、陳基國，臺灣港埠再現風華：發展加值型服務港埠之啓思，*航運季刊*，第 16 期第四卷，頁 61-80，2007。
43. 戴焯煌，基隆市沿岸帶規劃與管理之研究，國立台灣海洋大學環境生物與漁業科學研究所碩士論文，2006。
44. Baird, A. J. and Valentine, V. F., Denolution, Port Governance and Port Performance Research, *Transportation Economics*, Vol. 17, pp. 55-84, 2007.
45. Chang, C. C., Lin, K. and Bao, J. Y., Developing Direct Shipping across the Taiwan Straits, *Marine Policy*, Vol. 30, No. 2, pp. 392-399, 2006.
46. Hsiao, D. H., Chang, C. C., and Lin, K., Keelung Port's Strategies in Coping with Taipei Port's Competition in Container Terminal Operation, *The Journal of Shipping and Logistics*, Vol. 53, pp. 147-164, 2007.
47. Chiu, R. H., The Operation and Service Performance of Global Logistics Center in Taiwan, *The Journal of Shipping and Logistics*, Vol. 57, June, pp. 177-197, 2008.
48. Song, D. W. and Cullinane, K., Port Governance in Hong Kong Devolution, Port Governance and Port Research, *Transportation Economics*, Vol. 17, pp. 311-329, 2007.
49. Tongzon, J and Wu, H. (2005), Port Privatization, Efficiency and Competitiveness: Some Empirical Evidence from Container Ports (Terminals), *Transportation Research, Part A*, Vol. 39, pp. 405-424.