

## 自由貿易港區組織變革之探討<sup>1</sup>

### The Study of the Organizational Change about the Free Trade Zone

周宏彥 Hung-Yen Chou<sup>2</sup>

呂錦隆 Jin-Long Lu<sup>3</sup>

#### 摘要

配合全球化及國際物流之發展趨勢，自由貿易港區為我國目前積極推動之政策方針。港埠機關面臨此新興業務與政策環境的變化，亟須進行業務的檢討與組織之革新。本文目的係探討自由貿易港區組織課題與其發展策略，提出短、中長期因應措施。目前自由貿易港區組織方面有主管機關不明，行政與營運角色混淆不清，港區管理規範不一等課題。本研究依計劃性組織變革之理念，提出未來自由貿易港區組織發展策略有行政與營運分離，港區管理整合兩大方向。短期應以組織變動幅度較小為原則，透過協調機制來綜理自由貿易港區跨部會之事務，中長期則應落實行政與營運分離之組織架構，設置專責港區管理機構，以促進自由貿易港區之發展，達到提升港埠競爭力的目標。

**關鍵字：**自由貿易港區、組織變革、發展策略

#### Abstract

Due to the development trends of globalization and international logistics, the Free Trade Zone (FTZ) is becoming one of the important policies of Taiwan's government for strengthening the competitive advantage of air/sea port. Therefore, the organizational structure of the administration of air/sea port should make some adjustments or changes to cope with the changes of macro marketing environment. The purpose of this study focused on some issues about organizational changes of FTZ and proposed some development strategies regarding to the short run and the long run. The findings suggest two main strategies, separating the administration as well as the operation of FTZ and coordinating the management of landside area. In the short run, the government should maintain the original structure of organization as could as possible and coordinate different ministries to manage the affairs of FTZ. While in the long run, it should establish a specialized organization to administrate the FTZ for encouraging FTZ development and carrying out the spirit of FTZ.

**Keywords:** Free Trade Zone, organizational changes, development strategy

<sup>1</sup>本文係交通部委託長榮大學國際運輸研究中心專案計畫之部份成果，特此誌謝。

<sup>2</sup>私立長榮大學航運管理學系助理教授(email:chou9611@mail.cju.edu.tw)

<sup>3</sup>私立長榮大學航運管理學系助理教授(email:jlin@mail.cju.edu.tw)

## 壹、前言

隨著企業全球化及國際物流之發展趨勢，國際間貿易市場更加開放。自由貿易港區之推動，可活絡港口、機場相關範圍之營運，降低廠商成本，吸引廠商投資，鬆綁現行轉口、加工再出口管制作業，促進高附加價值貿易的發展。因此我國為配合產業界全球運籌經營模式之興起，迎接亞太鄰近國家之經濟貿易挑戰，考慮自由貿易港對於國際貿易流通之重大影響，目前正積極辦理與推動自由貿易港區之相關業務<sup>[1]</sup>。我國自由貿易港區係以空港或海港為主劃設特定區域，提供商品免稅自由進出之優惠，不受海關繁複程序之檢查，因此具有貨物與人員自由進出，資金自由流動，貿易自由化與全球化之功能，有效吸引外資投資開發，提昇空海港口之服務效能與競爭力，達到促進經濟發展與繁榮之目的<sup>[2,3]</sup>。

由於自由貿易港區的業務功能與性質有別於以往港埠行政的範疇<sup>[4,5]</sup>，因此港埠機關需重新面對環境的變遷作組織方面的調適。也就是港埠機關組織面臨新興業務與政策環境的變化，尤其在全球市場變遷下之直接衝擊，港埠機關組織所擔負的任務及角色，不但須擔負政府部門行政業務，更須兼以企業經營之手法，積極招商、扮演航商(或航空公司)與政府對話的橋樑。近年來航運市場急遽變化，港埠主管機關在層層法規的限制下而顯得營運僵化、沒有效率，也促使台灣地區港埠在全球航運市場中漸居劣勢，是故港埠機關亟須進行業務的檢討與組織之革新<sup>[6,7,8]</sup>。行政組織的變革若能透過預先的策略規劃與擬訂的具體措施所作的組織調整，稱為計劃性之組織變革。此計劃性組織變革為目標導向，考慮其組織發展課題，經過事先之策略規劃，所提出有效之短中長期因應措施，以使組織變革循序漸近，將阻力或負面影響減至最低，以提昇行政效率與服務效能。

本文之目的即在探討自由貿易港區之組織變革課題與因應對策，以供政府政策擬訂與港埠機關組織調整之參考。本文內容，前言部分概略說明本文之研究背景與目的。第二節將回顧組織變革理論與相關文獻。第三節簡述自由貿易港區之現況，提出組織變革發展課題。第四節就自由貿易港區之組織變革提出發展策略與因應對策，第五節則以階段性組織變革方式提出短、中長期之組織發展構想。最後再歸納本文之分析重點，整理成結論與建議。

## 貳、相關文獻回顧

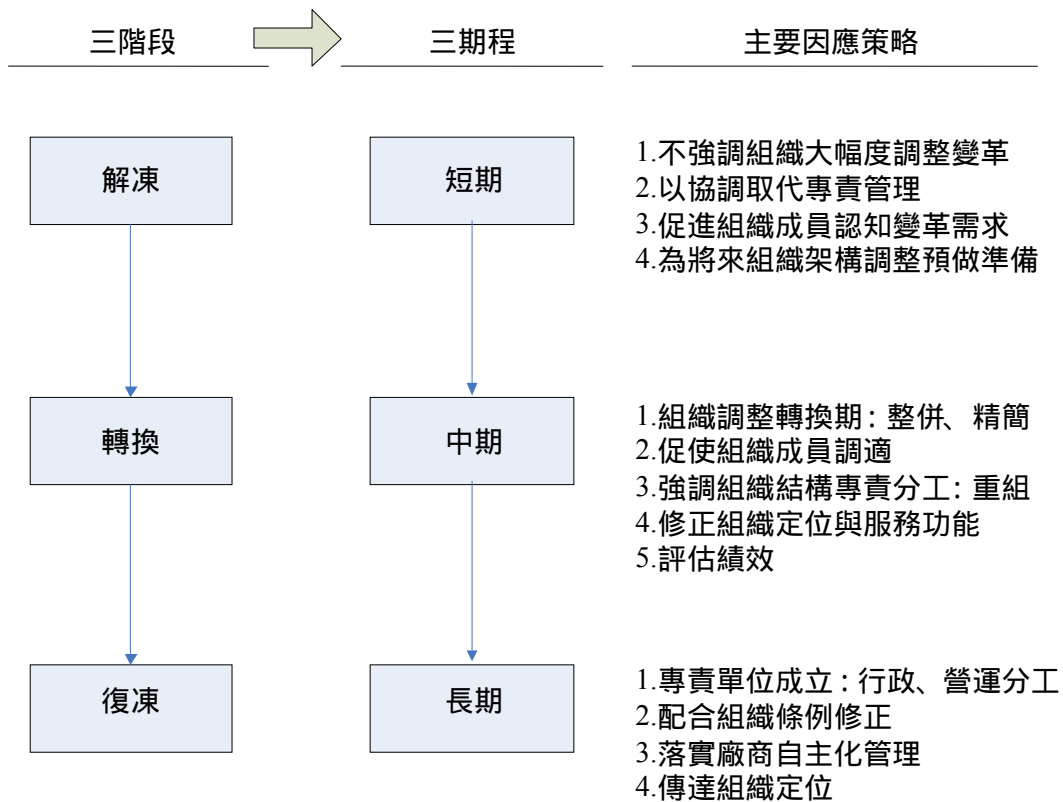
組織變革之文獻<sup>[9,10,11,12]</sup>探討相當多，對於組織變革之理論發展與定義也有多種說法。從手段的層面來說，組織變革可為組織欲達到顯著改善，所採用的一種運用少量資源但達成高成效的一種方法；或者是為增進組織效能，而改善組織結構、組織人員技術的方式。從過程面來說，組織變革可以是組織為因應內、外環境改變，從而加強提升組織文化及成員能力，來適應環境的變革，進而達到生存與發展目標的一種調整過程；或者稱組織變革是組織欲適應內、外環境變化與挑戰，而進行自我檢視與調整現有架構程序和行為的歷程；又或者說組織變革是為了滿足組織與個人目的，應用技術使組織從一種狀態轉換為另一種狀態的過程。從策略層面來說，組織變革是一種經營策略的改變，換句話說，以這個角度來定義組

組織變革，強調的是組織內各種策略的調整所引發的改變，而不僅是組織結構(人事)的改變，例如管理策略調整、組織發展策略調整，以及行銷(競爭)策略調整等等。

過去文獻對於組織變革議題，其定義隨探究主題之不同而略有差異。本研究之核心係探討台灣地區各港埠機關組織轉型為自由貿易港區組織，而欲達成營運彈性與人、貨流通自由化提升的目標，組織之架構應如何因應之課題，並且隨期程短長，應發展不同之方式或策略，漸進調整組織架構。故本研究認為組織變革定義應從過程面來加以闡述，亦即現有之各港埠機關組織在面臨外部環境不斷變動與競爭壓力，以及內部環境壓力之下，因而需採取計畫性的改變，並分階段調整不合宜的組織結構與規範，以達成提升競爭力與績效目標之過程。

一般進行組織變革概略可循三個階段來進行，即解凍(unfreezing)、轉換(converting)、復凍(refreezing)<sup>[9,10,13]</sup>。所謂解凍係為促進組織成員對組織變革之需求與知覺，配合組織領導者有計畫地消除變革障礙，將能使組織成員預作變革準備，降低抗拒變革之阻力。轉換係指將變革的行動策略落實生活面，變革實施前應與員工進行有效之溝通、邀請參與變革計畫之討論，同時賦予自我管理，如此便能激勵組織成員，以提升組織績效。所謂復凍則是將轉換階段所得之成效予以保留並穩固，並且評估此一成效，提供員工工作態度改善與學習機會。組織變革並非一朝一夕可完成，而是需歷經一段時間，並且按不同的期程實施不同的組織變革策略。

圖 1 即本研究參照上述三階段組織變革概念，提出短、中、長期之時程來探討組織變革之因應對策。組織發生變革時，短時期內不宜強調大幅度的變動，因需保障既有組織成員之工作內容，短期內以最小變動為原則，此為解凍時期。進入轉換期時，此階段為組織變革之過渡階段，此時便需進一步思考較長遠的組織架構內容，而此階段以臨時設置專責單位的方式來調整組織，並開始進行整併或精簡的動作，使組織成員調適組織之變化，達到組織變革抗力最小的目的，此過渡階段亦需開始修正組織之定位，並配合市場需求調整服務功能。最後進入復凍階段時，即在穩定於過渡轉換期間，具理想成效之組織架構形式，並著重責任分工，使各單位扮演之角色不致混淆，然後再傳達組織定位給服務對象。



資料來源:本研究整理

圖 1 組織變革之階段性作法與因應對策

林光等人(2000)在其關於航海體制變革中港務機關定位與組織之研究<sup>[14]</sup>中提出我國航管機關主要之組織變革歷程有:1945年前為航政、港政、關稅合一制;1945至1946年間為航政、港政、關稅分立制;1946年至1949年間則為航政、港政合一,港埠業務分立制;1949年迄今,則為航政、港政與港埠業務合一制。目前國內之港務局兼具航政、港政與港埠管理等功能,因此在執行公權力與航政監督管理上,對於港務經營之開創性商務有相當大之拘絆,此為我國現行港務體制之主要問題。另外,周傳良(2003)<sup>[15]</sup>也回顧以往有關航港體制研究之相關文獻,其成果摘要如表1所示。從表1所摘錄各研究的成果來看,航港機關組織之結構變革應朝以下三點來發展:(1)行政與營運分離。(2)納入民營的考量。(3)公法人組織結構型態。類似的研究結論亦可見於孫智嫻、李淳(2000)<sup>[16]</sup>的研究。該研究也指出港埠組織結構改革的原則應為「引進競爭」與「產業重組」,也就是說將具有行使公權力的組織另設行政機關綜理之,具有市場利益與競爭性質之經營業務則應開放民營為之。又政府僅將港埠機關規劃為「特殊公法人」之組織模式,並未分割公共服務與商業(市場利益)活動之業務,無助於引進競爭,可能無法藉由市場力量來提升港埠競爭力。

表 1 航港體制研究相關文獻彙整

作者	研究主題	結論摘要
倪安順 <sup>[17,18,19]</sup> (1994)	亞洲國家航港管理體制之研究	1.恢復航政局設立 2.港務行政與港埠業務經營分離 3.棧埠業務與部分港勤業務採民營或公、民營經營
林光等人 <sup>[14]</sup> (2000)	航港體制變革中港務機關定位與組織之研究	提出三種港務管理機關模式：政府機關、公法人組織、股份制公司組織
胡念祖、李彌 <sup>[20]</sup> (1998)	精省後高雄港港務體制規劃之研究	1.歸納港務管理組織模式：港口委員會、民營公司、府會共治、市府經營等 2.採取何種模式之管理組織應以商業判斷來考量，以追求港口經營效率

資料來源：周傳良(2003)

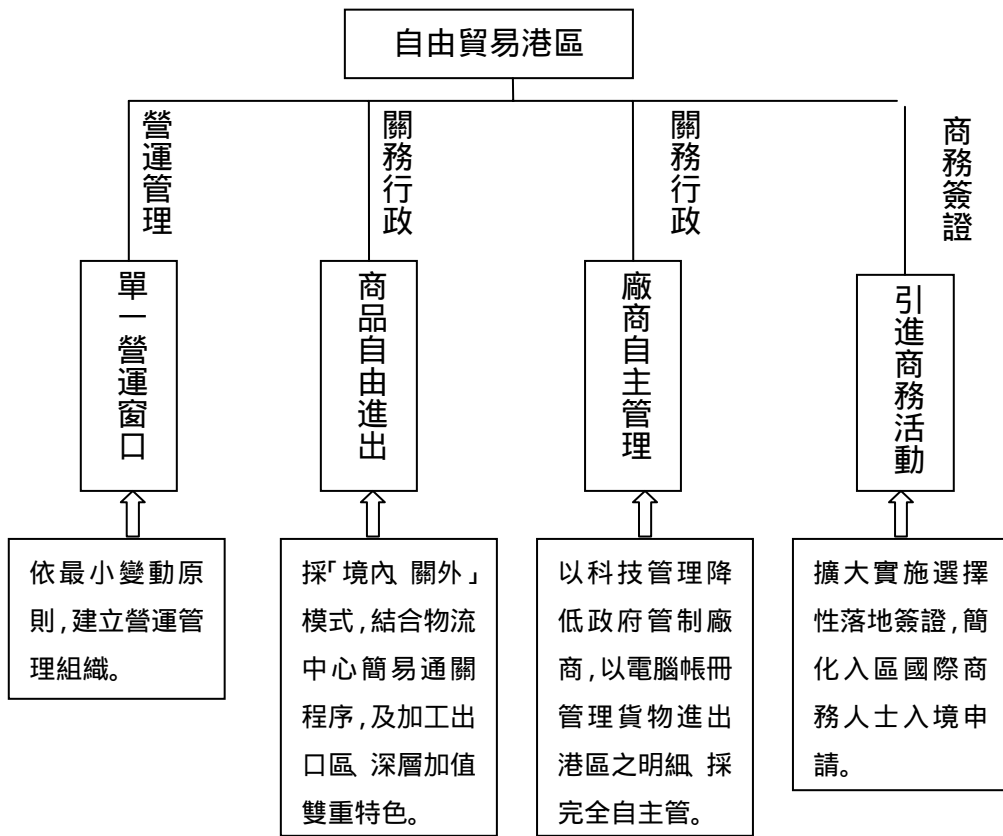
### 參、自由貿易港區推動現況與組織發展課題

#### 3.1 自由貿易港區推動現況

民國 92 年 7 月 10 日通過「自由貿易港區設置管理條例」之立法，交通部遂積極推動基隆港、台北港、台中港、高雄港、花蓮港及桃園航空貨運園區等海空港「自由貿易港區」相關設置規劃作業，基隆港自由貿易港區於民國 93 年 9 月 1 日起正式運作，高雄港自由貿易港區業於民國 94 年 1 月 1 日起正式運作。台中港已於民國 94 年 2 月 2 日核准設置。台北港以及桃園航空貨運園區等單位也於 93 年底向交通部提出申請設置，而台北港自由貿易港營運許可業已於 94 年 9 月 14 日正式獲核定通過，由東立物流公司拔得頭籌，搶先成為台北港區業者。自由貿易港區之規劃將面臨招商、營運管理、貨物、人員、車輛進出管理、費用收取等課題。在廣設自由貿易港區的情況下，各個海空港間的競合關係與定位，如何善用台灣優勢的競爭條件，藉以形成台灣自由貿易港區獨特的優勢，亦為我國經營自由貿易港區的重要的思考方向<sup>[21]</sup>。

行政院經建會為因應全球運籌及活絡港口機場相關範圍的營運效率，推動規劃自由貿易港區，初步規劃的政策功能如圖 2 所示<sup>[2]</sup>，包括有營運管理、商品自由進出、廠商能夠自主管理與商務活動等項。自由貿易港區除須具備如行政院所規劃之政策功能外，尚須發展成具有倉儲、轉運、工業性、國際金融中心以及休閒

消費等功能導向，使企業得於自由港區內從事貿易、倉儲、物流、組裝、加工、製造、展示及技術服務事業等物流作業相關的附加價值活動。



資料來源：經建會法協中心 (民 91)

圖 2 自由貿易港區之主要功能

### 3.2. 自由貿易港區組織發展課題

自由貿易港區之推動，除了政策方向確立外，應有明確之推動主體。而且自由貿易港區之組織行為與管理模式未來均將朝向更開放與更自主式之服務與管理<sup>[22]</sup>。以目前的政府組織功能對於自由貿易港區業務的推動，在其業務之主管機關、協調機制與內部管理方面可能面臨之課題有：

#### 1. 主管機關不明、協調委員會成效不彰

自由貿易港區之推動，目前並未有明確之法定中央主管機關，然自由貿易港區之諸多行政管理事務涉及多個中央主管部會之執掌，進行協調時，都必須由自由貿易港區協調委員會會議處理。然自由貿易港區協調委員會之召開不易，對於各港區設置與營運之行政層級的問題解決，缺乏時效。

#### 2. 行政與營運角色混淆不清

依目前自由貿易港區之規劃與推動方式，自由貿易港區管理機構與營運角色仍舊混淆不清。即港務局本身為自由貿易港區之管理機關，負有審核並監督民間業者或地方政府所提出之自由貿易港區開發與營運計劃；同時港務局亦為開發主體，可向中央主管機關申請開發並經營自由貿易港區事業。此種監督管理與營運角色重疊，存有與民爭利與球員兼裁判之嫌。

### 3.發展區域管理規範不一

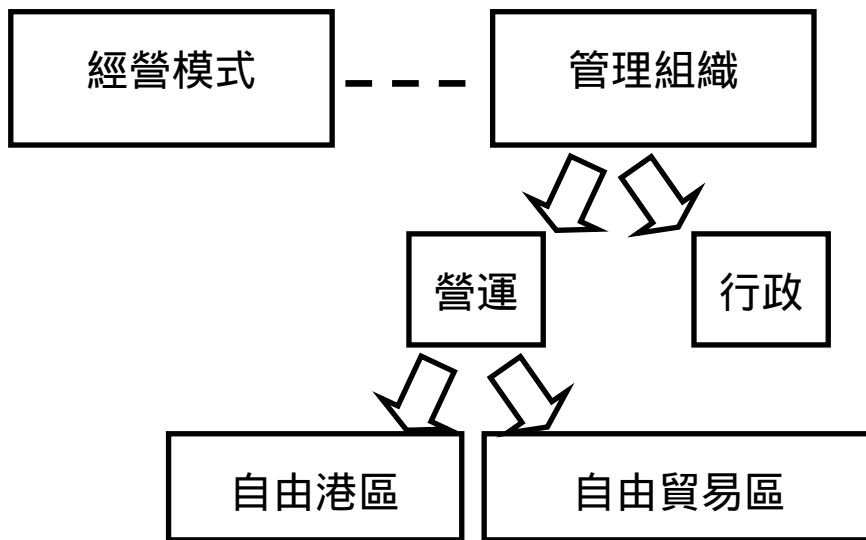
既成發展區域若轉型為自由貿易港區時，有些業者適用原有之管理方式，有些業者適用自由貿易港區之管理規範，因此造成港區內的業者管理，分別適用不同的法規，管理上較為困難。為了有效管理，必須建置不同的管理規範與系統，如同一管制區域內之人員、貨物、資金、資訊的流動，使用不同的管理監控規則，則易生管理困擾，增加管理複雜性。同時為了管理的周延，導致管控規定增加，自會降低人員、貨物、資金、資訊等流動的自由度，反而喪失自由貿易港區之設置精神。

## 肆、自由貿易港區組織發展策略

自由貿易港區之管理體制，魯炳炎(2003)<sup>[23]</sup>曾以公司型式管理模式、政府行政管理模式、港口當局管理模式探討其組織之優劣情形，並提出以目前我國所推動之自由貿易港區管理機制的設計較接近於政府行政管理模式的運作。由於政府行政管理機構具有高度權威性，可有效運用資源完成港區的建設與經營，但行政的無效率也會直接影響自由貿易港區的開發與營運。因此本研究檢討目前港務體制，提出自由貿易港區未來之組織發展策略有：

### 一、行政與營運分離

自由貿易港區係指位於國際機場或是國際海港內所劃定的管制區內，或是毗鄰國際機場、國際海港且面積達一定規模、與外界有適當隔離軟硬體設施及管理制之地區，經政府核定後賦予貨物可以在該區域內陳列、儲存、拆裝、改裝、加標籤、分類或與其他貨物混合加工、以便再轉運出口。自由貿易港區涉及諸多組織，其中以海關、港務局/航空站、港區業者為主要單位。海關單位宜落實自由貿易港區之「境內關外」制度，以提供業者高自由度之作業環境。自由貿易港區之業務推動包括規劃、建設，招商與營運管理等階段，目前港務局/航空站之行政與營運角色混淆，應以「行政與營運分離」為發展方向。營運方面由民間辦理，政府機關應強化行政服務功能，以建立單一行政服務窗口。目前自由港區內之棧埠業務已民營化，未來應加強自由貿易區開發與營運業務之民營化。行政方面則以建立單一窗口便民服務為原則，以提昇行政效能，吸引廠商投資。有關自由貿易港區行政營運分離之概念，如圖 3 所示。



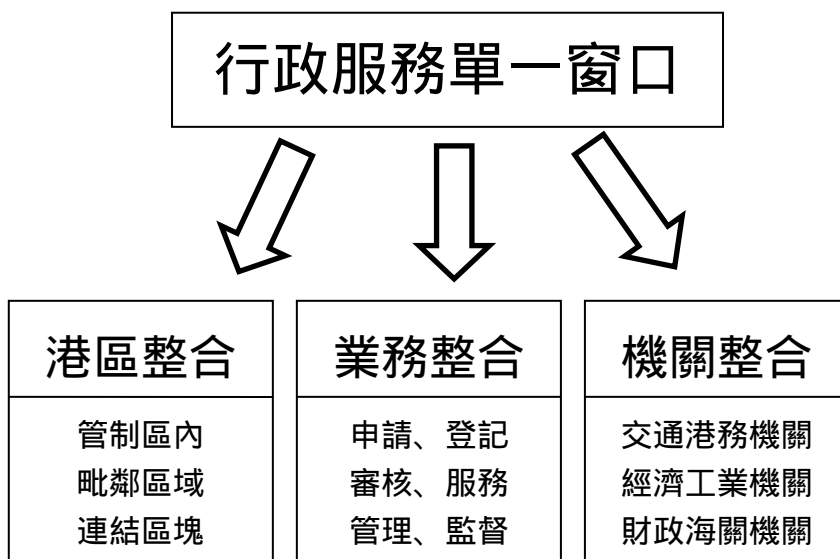
資料來源:本研究整理

圖 3 自由貿易港區行政營運分離概念圖

## 二、港區管理整合

自由貿易港區之管理應考慮地區性與各機關業務權責加以整併，以建立行政服務單一窗口。其中地區性之整合即將管制區、毗鄰區、連結區等已申設核准為自由貿易港區之範圍區域，納入由自由貿易港區之管理，以提供單一窗口之行政服務。原隸屬在港務機關、工業主管機關、海關等業務權責，均需重新檢討業務整合與授權方式，以落實自由貿易港區之管理與服務。在港區規劃與行政方面、港區事業之審核與管理、貨物進出口管制與安全、公共建設與服務事項等，此需考慮港區設置申請與廠商申請、登記、審核、管理等階段所需之各項行政服務業務整合。機關之整合並非部會之合併，而是指因推動自由貿易港區業務需要，由於業務方面的調整或合併，所需改變目前主管單位之部分組織與職掌內容，必要時則需修正交通部或其他部會之組織條例或相關法令予以配合。因此機關與業務之整併需循序漸進，透過短中長期組織發展來達成。自由貿易港區能否達到預期成效，與港區內業者是否願意積極轉型為自由貿易港區事業息息相關，復為避免因港區內業者不願轉型而產生「一區多制」之現象發生，宜積極推動「一區一制」之制度。有關自由貿易港區管理整合概念圖，如圖 4 所示。





資料來源:本研究整理

圖 4 港區管理整合概念圖

基於上述，為了建立單一窗口簡化作業流程，提供更佳之行政服務措施，未來自由貿易港區之組織因應策略有：

#### 一、考慮現有自由貿易港區組織運作與法令規定

自由貿易港區之管理組織，採最小變動原則。行政院為審議自由貿易港區發展事項，依照自由貿易港區設置管理條例之規定，設置自由貿易港區協調委員會，負責有關自由貿易港區發展政策之審議、自由貿易港區劃設案件之審議、跨自由貿易港區業務協調之審議、其他經行政院指定之重要事項。因此在交通部或各港區管理機關推動自由貿易港區業務有困難時，可透過此協調委員會協調或處理。

自由貿易港區申設時，以海空港管制區、毗鄰海空港口管制區之公、私有土地、特定專用區之申設與組織關係，在不同區位時會有不同之管理機關與權責單位。由目的事業主管機關報請行政院核定管理機關，統籌自由港區之營運管理，提供區內所需各項服務。若另有民間投資機關，則其與港區管理機關的權責劃分宜依據「不為」和「不能」的原則，民間認為屬於服務性質無法獲取利潤，因而不為時，或屬於公權力執行不得行使時，則屬港區管理機關權責。

#### 二、整合各目的事業主管機關權責與分工情況

港區內的行政管理及行政輔助事項應儘量授權港區管理機關自行辦理，如其他法規限制而不宜直接授權者，則由目的事業主管機關以委任或委託方式交由港

區管理機關辦理；如該事項仍不適宜委任或委託者，則由目的事業主管機關於區內設立辦事處專責處理，以提升行政效率，達到單一窗口的功能。單一窗口按照行政程序法進行委託授權，由於自由貿易港區條例並無明確的主管機關，僅就申請單位所屬上級單位進行管理，無法發揮整體效應。因此自由貿易港區管理機關是一多部會的主管機關。目前正在積極推動自由貿易港區之高雄港、基隆港、臺中港等港口，其中港區管理機關與相關業務權責單位有港務局、加工出口區管理處、科學園區管理局等單位，未來應需整合各業務機關之權責與分工問題。

### 三、區分海港與空港辦理方式之差異

空運方面，目前桃園航空貨運園區依促進民間參與公共建設法，委託民間企業由遠翔建設營運，民航局保有所有權之合作模式。未來桃園航空貨運園區依自由貿易港區法制申請成為自由港區後，其管理機關須經交通部選定、行政院核定，原則上為民航局負責部份行政管制及提供行政服務，而受託營運者應辦理招商、營運控管及門哨控管等事項。未來自由貿易港區之開發主體或特許公司、營運事業單位與管理機關間之關係需加以釐清與確認。未來空港自由貿易港區申設時應進行規劃，委由特許公司開發、招商、營運。而行政組織發展方向，同於現有加工出口區、科學園區等管理機構進行證照發放、安全控管等業務。此業務若以單一窗口由民航局統籌，可以採任務編組方式或設立行政法人方式辦理，避免公務機關的限制，賦予相關權力，以提昇行政服務效率。

目前申設自由貿易港區者，空港方面由遠翔公司透過 BOT 方式進行相關發展規劃。港區方面，港區事業轉型成為自由貿易港區，會面臨較多之問題。尤其是加工出口區申請成為自由貿易港區後，作業上之聯繫與組織之配合會更為繁鎖。例如高雄港是否能劃入中島加工出口區，結合為一自由貿易港區，加工出口區與港務局間，管理自由貿易港區之管理組織應以何種組織型態進行管理，亦為困擾。高雄港與基隆港皆為既有業者轉型，是否能透過各機關授權港務局的方式，由單一窗口在自由貿易港區設置初期提供業者較佳的服務，此為需面對之課題。因此空港與海港在推動自由貿易港之業務時，在現況發展與未來辦理方式均會有所不同。

### 四、考慮港區事業與非港區事業管理之問題

自由貿易港區事業係指經核准在自由港區內從事貿易、倉儲、物流、貨櫃(物)之集散、轉口、轉運、承攬運送、報關服務、組裝、重整、包裝、修配、加工、製造、展覽或技術服務之事業。而自由港區事業以外之事業則指金融、裝卸、餐飲、旅館、商業會議、交通轉運及其他自由港區事業以外經核准在自由港區營運之事業。有關自由港區事業申請入區籌設及營運許可之資格、申請程序及文件、撤銷營運、廢止營運等須經港區管理機關之中央目的事業主管機關訂定。而有關

各項營運控管作業、帳務處理則依據自由貿易港區貨物通關辦法由財政部訂定。至於自由港區事業以外之事業申請進駐自由港區營運之審查及核准，依相關規定辦理，應向港區管理機關辦理申設登記。有關自由港區管理機關、港區事業及海關所扮演的角色，分述如下：

(一) 自由港區管理機關：負責自由港區之各項行政事務，包括港區管理運作與安全維護之規劃及執行；事業入區申請之審查、核准及廢止營運相關事項；人員及貨物進出自由港區之核准與門哨管制檢查；及受目的事業主管機關委任或委託辦理各項證明與證照之核發等管理事項。

(二) 港區事業：實施貨物控管、電腦連線通關及帳務處理作業之自主管理。

(三) 海關：就自由港區事業自主管理事項進行查核。

自由港區管理制度之設計，係以廠商自主管理為原則，以加速貨物之流通，並賦予港區管理機關及海關適當之管理及稽核權，避免流弊之發生。因此海關方面可成立專責推行小組，由關稅總局及各關稅局成立專責推行小組，負責就相關法規草案對該關區關員、相關業者(進出口商、保稅區、運輸、倉儲、報關)、港區事業及相關專責人員(自主管理事項)提供諮詢、訓練。另外亦可建立單一窗口提供諮詢、協助。在自由貿易港區申設階段，與管理機關建立協調單一窗口，提供海關管理貨棧、貨櫃集散站、門哨、貨物控管及貨況追蹤之經驗與諮詢，俾管理機關規劃符合需求之自由港區。自由貿易港區籌設期間，隨時協助管理機關處理有關關務規劃作業。協助、輔導港區事業就貨物通關、帳冊管理、貨物控管建置自動化、電腦化自主管理作業。

## 五、考慮交通部門組織體制與未來政府組織之變革

交通部主要涵蓋通信、運輸、氣象、觀光四部門，而運輸事業又可分為陸、海、空運輸三項，其中海運包括船運公司及港埠。船運公司全屬民營型態，港埠則由交通部各港務局管理，其中棧埠業務已民營化。空運方面包括航空公司和航空站。航空公司全屬民營型態，航空站及飛航服務則由民航局監督與管理。未來自由貿易港區管理與營運組織，需考慮目前交通部、民航局、港務局與其他相關業務主管機關之組織與權責關係，同時也需考慮公部門與私部門間之權益與義務關係。依目前行政院經建會對於自由貿易港區管理組織之規劃，係採取對現有體制變動最小的原則為設計原則。

行政院為提昇政府施政效率，確保公共任務之妥善實施，目前朝向「行政法人」制度之機關業務改革。行政法人制度係藉由現行人事、會計法令之鬆綁，透過內部、外部適當監督機制及績效評鑑制度之建立，以達專業化與提升效能之目的。而且行政法人亦參採企業化經營理念，提昇經營績效，透過制度化，使政府

對行政法人之補助能正當化與透明化。行政法人制度對於未來行政機關之功能與轉型影響很大，而且直接影響自由貿易港區未來之推動與營運管理問題。未來自由貿易港區管理機關可參考行政法人相關法令規定，評估該機關是否適合法人化，依該法或另訂組織法改制為行政法人。

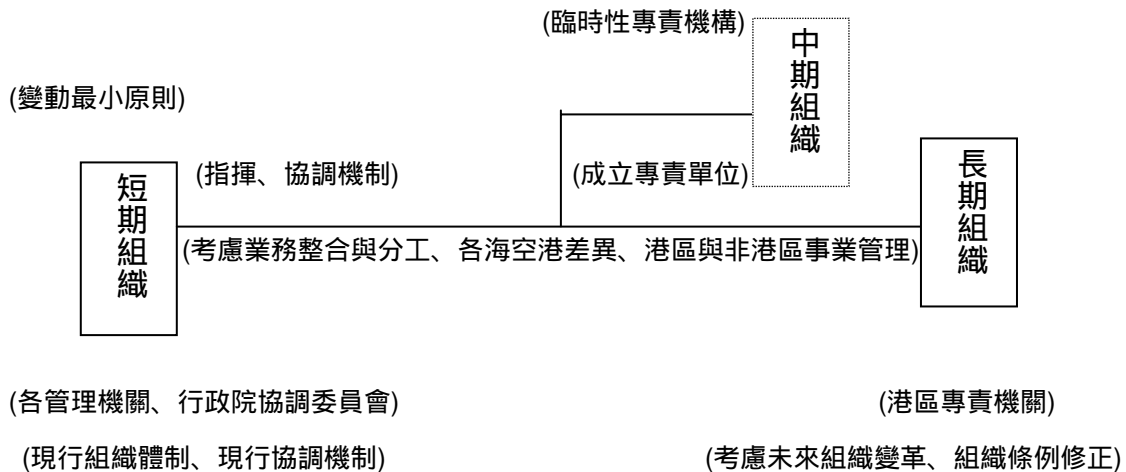
自由貿易港區得以特定毗鄰於國際航空站、機場之加工出口區等為基礎而增加自由貿易港區之範圍，如採行政法人或新設其他機關等方式，規範上除應擬具自由貿易港區設置及管理條例以為設立之法源依據外，尚須配合修正交通部民用航空局組織條例、經濟部加工出口區管理處組織條例等相關組織法規，以裁撤原有管理組織或縮小原有之管理規模，如此程序上將徒增繁瑣，並將對現有管理體制有所衝擊。為發揮自由貿易港區之功能，申設自由貿易港區之土地需在國際機場或國際港口管制區內、或具有毗鄰區、連結區之區位限制條件下，達三十公頃以上規模上之要求。爰此若因申請劃設自由貿易港區而須另行設立其他管理組織，或將影響各港口或機場之整體規劃與發展。而行政法人係獨立於傳統行政機關之外，其改制時將面臨資產之取得是否得準用國有財產法等規定，或其現職人員之留用、安置與退離等相關問題，此些問題或將直接間接影響自由貿易港區之規劃與推動。

### 伍、自由貿易港區短中長期組織發展構想

自由貿易港區未來之營運，由政府透過特許的方式，委由民間業者經營，採取營運與行政分離之管理策略。營運機構負責開發、招商、營運，而政府僅提供行政管理與行政服務。空港現行已有辦理委託民間經營之經驗，如民航局委託遠翔公司經營之模式。未來自由貿易港區之經營方式，民航局可依自由貿易港區申請與開發之規劃，廣續擴大委託民間經營之辦理成效。而其委託民間經營之文件資料與經驗均可提供海港自由貿易港區之參考與延用。由於海空港之條件有所差異，預期在短期內，海港自由貿易港區可能無法順利委外經營，因此有關自由貿易港區之籌辦業務、研訂委外契約、未找到特許經營機關前之自由貿易港區的經營與招商等事項，則仍需由港區管理機關負責辦理。

自由貿易港區營運與行政分離，營運由民間辦理，行政則由政府負責。政府在行政服務方面應加強便民措施，簡化行政流程。因此行政服務由單一窗口落實推動，可提昇其行政效能，增進廠商進駐投資之意願。此單一窗口之便民行政服務，需考量地區性之整併、各機關目前之業務權責、目前港區之行政管理與流程等問題。為了避免修正法令及增設新組織，宜考量以短、中長期之階段性方式，研訂行政服務單一窗口化之組織定位與應有之行政體制。

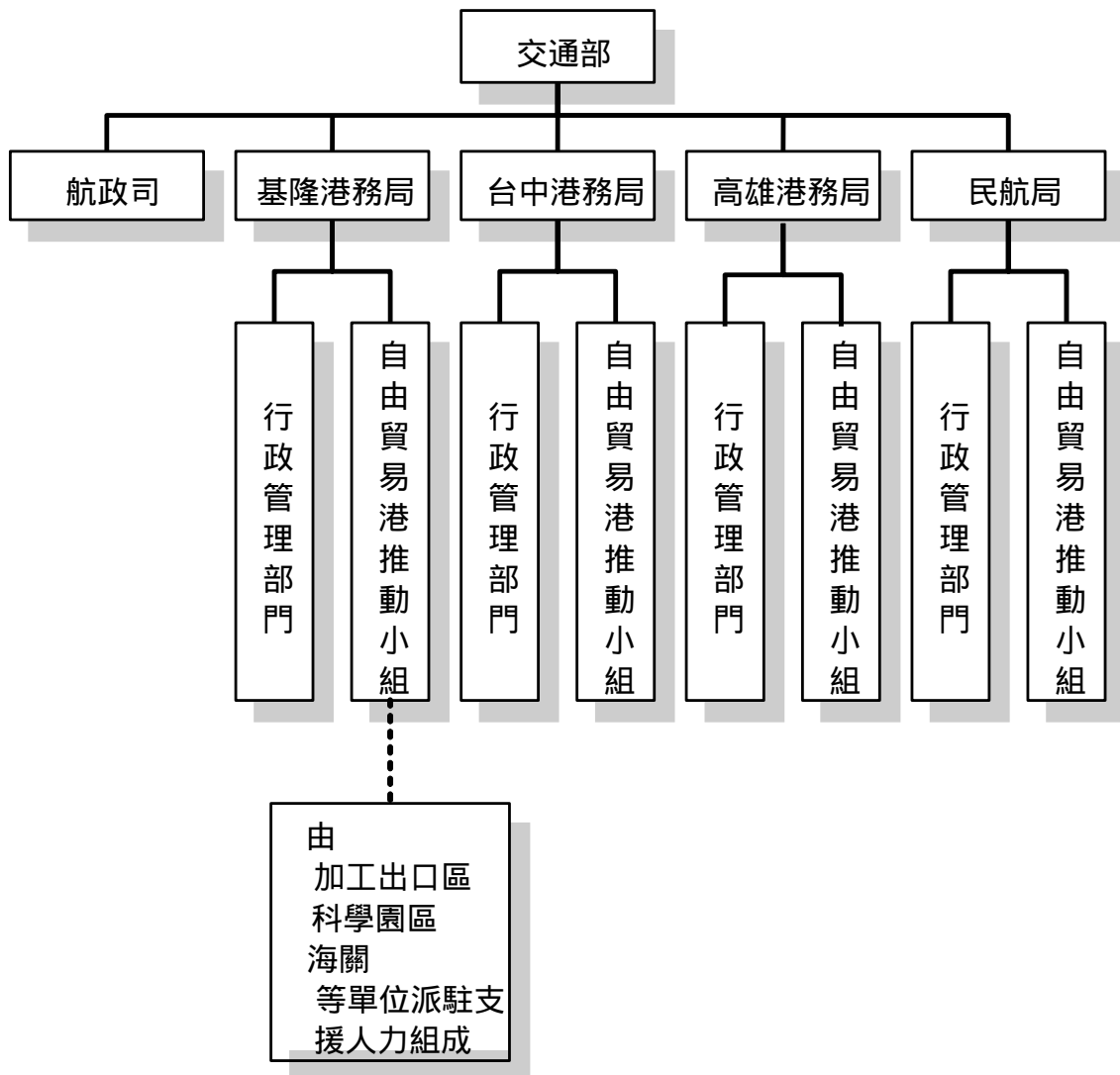
以目前交通部、民航局、港務局之組織條例與業務權責層級架構觀之，自由貿易港區之推動組織，不可能有立即性或重大之改變，因此需以漸近式方式辦理。考慮目前現況與未來理想之差異，可採短、中、長期階段性方式完成組織調適之目的。短期內以組織最小變動為原則，避免修正法令及增設新組織，組織規劃以任務編組方式，由各單位支援人力，統籌在民航或港務機關下辦理。組織中期規劃以成立臨時性專責單位，所需人力由各單位派駐配合，該組織設置在交通部或各港務局下之臨時性機構。組織長期規劃則成立常設性專責單位，採行政、營運分離管理方式，並配合交通部組織條例修正。此時亦可檢討行政法人化之可能性與港區管理機構之變革。有關自由貿易港區短中長期組織發展構想圖，如圖 5 所示。



資料來源:本研究整理

圖 5 短中長期組織發展構想圖

組織短期規劃：以任務編組方式，由海關、加工出口區、科學園區等單位支援人力，統籌在各港務/民航機關下委任管理或以建立協調機制方式辦理。由港務/民航局長指派專人為兼任主管，統籌辦理自由貿易港區事業之推動與相關事宜。有關自由貿易港區短期組織架構圖，如圖 6 所示。該方式設置組織簡單、方便，但指揮權責不明，管理效率不良。有關跨部會之協調事項均提送行政院協調委員會處理，協調成效較為不佳。此時港務/民航機關負責港區推動與管理等事務，因此營運與行政權責較易混淆。

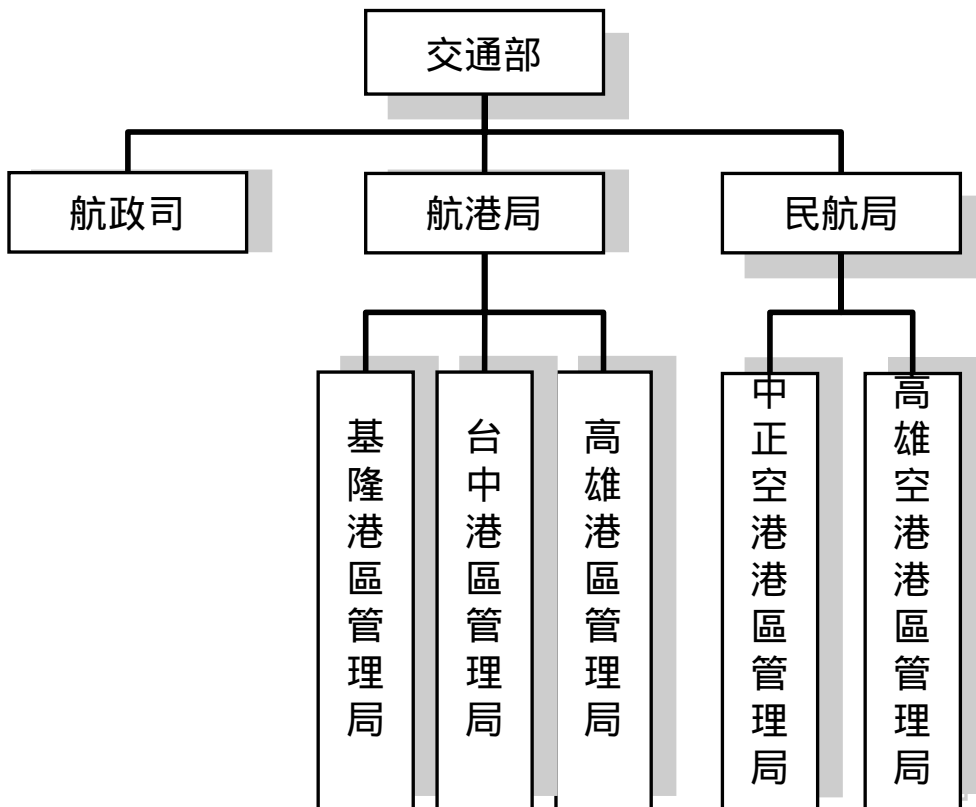


資料來源:本研究整理

圖 6 自由貿易港區短期組織架構圖

組織中長期規劃：中期成立臨時性專責單位，所需人力由各單位共同派駐配合，指導並協調處理各空港與海港自由貿易港區業務之推動。該方式不增加人力，不需修正組織條例，較為可行。此臨時性機構，較具有行政服務與監督管理等業務功能。但此方式各單位人力支援調度不易，無法事權統一，指揮效率亦較不好。長期則採取行政、營運分離方式設置專責單位。此時需修正交通部組織條例，成立專責組織單位，調整港區人力編制與業務權責。也就是在交通部下設置航港局

與民航局，航港局主管航運業務，統籌指導各港區之業務。因應自由貿易港區業務推動需要，長期應設置專責管理機關，如港區管理局，強化港區行政服務與監督管理之功能，落實行政與營運分離，港區管理一致化之目標。民航局主管航空業務，配合自由貿易區與自由空港之業務整併，亦可將國際機場改為空港港區管理機關。有關自由貿易港區中長期組織架構圖，如圖 7 所示。在長期自由貿易港專責單位或航港/民航機關之組織發展，可配合行政法人法案之通過，評估港區管理機關法人化之可行性，重新檢討並調整港區組織發展定位與服務功能。



資料來源:本研究整理

圖 7 自由貿易港區中長期組織架構圖

## 陸、結論與建議

為因應新增業務或環境變遷而需組織變革時，組織變革若能透過預先的策略規劃與擬定的具體措施，可減少業務與人員的擾動。計劃性組織變革為目標導向，考慮其組織發展課題，經過事先之策略規劃，提出有效之短中長期因應措施，以使組織變革循序漸近，將阻力或負面影響減至最低，增進行政效率與服務效能。本文蒐集自由貿易港區推動之現況與相關資料，提出組織發展課題，研提未來自由貿易港區組織變革發展策略與因應對策，以階段性組織變革方式提出短、中長

期之組織發展構想。依據本研究發現，目前自由貿易港區組織方面有主管機關不明，行政與營運角色混淆不清，港區管理規範不一等課題。未來自由貿易港區組織發展策略有行政與營運分離，港區管理整合兩大方向。組織調整時應考慮現有自由貿易港區組織運作與法令規定、整合各目的事業主管機關權責與分工情況、區分海港與空港辦理方式之差異、考慮港區事業與非港區事業管理之問題、考慮交通部門組織體制與未來政府組織之變革等內容。

本文提出短中長期組織發展議題與方向，短期內以組織變動最小為原則，由海關、加工出口區、科學園區等單位支援人力，統籌在各港務/民航機關下委任管理或以建立協調機制方式，辦理自由貿易港區事業之推動與相關事宜。該方式設置組織簡單、方便，但指揮權責不明，管理效率不良。有關跨部會之協調事項需提送行政院協調委員會處理，協調成效較為不佳。中期成立臨時性專責單位，所需人力由各單位共同派駐配合，指導並協調處理各空港與海港自由貿易港區業務之推動。該方式不增加人力，不需修正組織條例，較為可行。此臨時性機構，具有行政服務與監督管理等業務功能，但各單位人力支援調度不易，無法事權統一，指揮效率亦較不好。長期則採取行政、營運分離方式設置專責單位。此時需修正交通部組織條例，成立專責組織單位，調整港區人力編制與業務權責，使港區管理一致化。以行政與營運分離之專責港區管理機構，著重單一窗口行政服務，使各單位扮演之角色不致混淆，因此有助於自由貿易港區之發展與推動。

本研究以組織立場探討自由貿易港區推動之問題，發現自由貿易港區之推行有些問題可進一步探討與解決。例如，「自由貿易港區設置管理條例」所規範的「自由貿易港區」包含自由港區與自由貿易區，目前兩者管理單位不同，適用法令亦有所差異，有待釐清相關法令規範與管理方式，以作為港區管理一致化之辦理依據。組織調整中最重要之組織員額的規劃，本研究並未處理。有關自由貿易港區專責單位之人力員額的變化與員工接受度問題，亦可進一步探討，提出更詳細且具體之員額數量之組織變革計劃供政府參考。自由貿易港區之推動必須有更多元化之優惠條件，方能吸引民間積極參與。唯交通部門所能釋放之優惠條件有限，目前亟需其他部會協助之項目如：放寬勞工雇用限制、爭取降低稅賦、爭取行政業務授權、兩岸三通政策等內容，對自由貿易港區之推動有直接影響，相關單位應重視並配合辦理，才能促進自由貿易港區之發展，提昇國家競爭力。

## 參考文獻

- 1.何美玥，“全球運籌中心推動之策略研究-兼論自由貿易港區之法制與推動效益”，*國家政策季刊*，頁 143-182，民國九十二年。
- 2.行政院經濟建設委員會，自由貿易港區規劃簡報，民國九十一年。
- 3.行政院經濟建設委員會，我國自由貿易港區之規劃及相關國家作法研析報告，民



國九十二年。

4. Basu, A. K., "Locational Choice For Free Trade Zones: A Comment", *Journal of Development Economic*, 50, pp.381-387, 1996.
5. Brenes, E. R., "Free Zones in El Salvador", *Journal of Business Research*, 38, pp.57-65, 1997.
6. 徐文華、陳春益、呂錦山、曾國雄、曾文瑞、呂錦隆、周宏彥、于惠蓉、張玉君, "國際海空港設置自由貿易港區經營策略之研究", 交通部委託研究計畫, 民國九十四年。
7. 高雄港務局, "高雄港自由貿易港區可行性規劃報告", 民國九十三年。
8. 曾國雄、曾文瑞、郭葵蘭, "我國自由貿易港區貨物通關制度之探討", *航運季刊*, 第 13 卷第 1 期, 頁 57-74, 民國九十三年。
9. 沈哲生, "組織變革工作在設計下員工工作特性、工作生活品質與工作投入關係之研究—以台電公司電力調度自動化為例", 中正大學勞工研究所碩士論文, 民國九十三年。
10. 呂文屏, "組織變革關鍵成功因素之研究—以商業無線電視台為例", 銘傳大學傳播管理研究所碩士論文, 民國九十三年。
11. 林冠宏, "轉換型領導、組織認同、組織溝通對領導效能影響之研究—以台南縣政府為例", 中正大學企業管理研究所碩士論文, 民國九十二年。
12. 張愛梅, "企業組織特徵、變革策略與變革績效關係之實證研究", 雲林科技大學企業管理系碩士論文, 民國九十年。
13. Sharifi, S., "Organization Learning and Resistance to Change in Estonian Companies", *Human Resource Development International*, 5(3), pp.313-331, 2002.
14. 林光、陳福照、陳彥宏、陳淑玲, "航管體制變革中港務機關定位與組織之研究", 交通部委託研究報告, 民國八十九年。
15. 周傳良, "港口管理機關組織法人化可行性之研究—以高雄港務局為例", 義守大學管理科學研究所碩士論文, 民國九十二年。
16. 孫智嫻、李淳, "我國國際港口機構組織革新模式之探討", *公營事業評論技術報告*, 頁 1-39, 民國八十九年。
17. 倪安順, "亞洲國家航港管理體制之研究(上)", *航運季刊*, 創新版第三卷第一期, 頁 1-25, 民國八十三年。
18. 倪安順, "亞洲國家航港管理體制之研究(下)", *航運季刊*, 創新版第三卷第二期, 頁 1-30, 民國八十三年。
19. 倪安順, "我國航港管理體制改善芻議", *航運季刊*, 創新版第三卷第三期, 頁 19-49, 民國八十三年。
20. 胡念祖、李彌, "精省後高雄港港務體制規劃之研究", 高雄市政府委託研究計畫, 民國八十七年。

- 21.王百合,“自由貿易港區的設置與影響”,*臺肥月刊*,第 44 卷第 1 期,頁 40-55,民國九十二年。
- 22.張璠,“設置自由貿易港區促進經濟發展之探討”,*國家政策論壇*,春季號,頁 142-166,民國九十三年。
- 23.魯柄炎,“政策合法化與政策網路-以我國自由貿易港區政策為例”,*經社法制論叢*,第 32 期,頁 161-210,民國九十二年。