

自由貿易港區跨部門協調障礙之探討

Discussing the Coordination Barriers between Divisions of Free Port Zones in Taiwan

張志清 (Chih-Ching Chang)^①、余坤東 (Kung-Don Ye)^{②*}、蕭丁訓 (Ding-Hsun Hsaio)^③、
林政雄 (Cheng-Hsiung Lin)^④、鄭雅馨 (Ya-Hsin Cheng)^⑤

摘要

隨著國際貿易活動的高速流動，我國自 2002 年起即規劃設立自由貿易港區，惟經過十數年的發展，成果顯然不符合原先的預期，其中，自由貿易港區管理單位與法規過於複雜，沒有落實「自由」的精神，是績效不彰的重要因素。本研究就跨部門協調問題進行深入探討，分析出業者、公部門、業務主管機關普遍認為最應優先處理的問題，以作為後續調整參考。以層級分析法作為研究方法，從「營運」、「人員」、「加工」、「關務」等四個構面的跨部門協調問題進行分析。分析結果顯示，最應優先處理的構面為「關務」，其次為「營運」。在各主要議題方面，以「外國營利事業重複課稅」最廣為大家重視，針對這些研究發現，本研究也提出了改善建議。

關鍵字：自由貿易港區、跨部門協調、層級分析法

Abstract

Taiwan has established free port zones in 2002 as a result of the rapid growth of world trade flows. However, the performance of free port zone is not as good as the Taiwan government originally expected since its inception. The underlying

① 國立臺灣海洋大學航運管理學系教授。

②* 通訊作者，國立臺灣海洋大學航運管理學系教授；聯絡地址：2002 基隆市中正區北寧路 2 號，國立臺灣海洋大學航運管理學系；E-mail: b0228@mail.ntou.edu.tw。

③ 臺灣港務公司董事長。

④ 國立臺灣海洋大學航運管理學系兼任助理教授。

⑤ 國立臺灣海洋大學航運管理學系碩士。

causes include the complicated government regulations and bureaucratic rules contradicts with the fundamental spirit of free port zone, as well as liberalization. This study uses an in-depth analysis on the cross divisional coordination to identify the top priority issues concerned by industry, public sector, and related government agencies, and hopefully it can be used as a free port zone adjustment and improvement guideline for the stakeholders in future. The analytic hierarchy process (AHP) technique is employed to analyze the coordination barriers between divisions from the “operation”, “personnel”, “processing”, and “customs practice” constructs. The result indicates that “customs practices” is the most important dimension to be reviewed, followed by “operation” dimension. “Double taxation on profit earned by foreign enterprises” dimension is the most important factor concerned by the survey participants. Several managerial suggestions are provided.

Keywords: Free port zone, Coordination barrier, Analytic hierarchy process (AHP)

壹、緒論

鑒於港口營運的競爭日益激烈，以及未來區域經濟發展的趨勢，我國自 2002 年開始即著手進行自由貿易港區之規劃，希望透過自由貿易港區的建置，吸引廠商進駐，形成以臺灣為核心的營運總部之概念。截至 2013 年 7 月，臺灣已成立七個自由貿易港區，分別是高雄港自由貿易港區、臺北港自由貿易港區、臺中港自由貿易港區、基隆港自由貿易港區、蘇澳港自由貿易港區、桃園自由貿易港區（遠雄自由貿易港區）、安平港自由貿易港區。根據 2012 年的統計資料，五海一空自貿港區共有 110 廠商進駐，年貿易值達 5,019

億元。就規模而言，雖然自由貿易港區土地面積有限，但年貿易值僅占我國全年進出口貿易的 2.9%，似乎仍未發揮規劃之初，成為營運總部或是轉運中心的理想。以進駐廠商家數而言，進駐的 110 家廠商當中，真正落實前店後廠，充分利用境內關外來進行營運模式創新的廠商也不多见。探究其中的原因，影響廠商進駐的意願眾多，除了營運上的考量以外，自由度不足應該是影響廠商進駐的重要因素之一（曾國雄等人，2004）。至於造成自由度不足的原因，大致上可以分成兩大部分，一部分是法規的限制太多，導致廠商營運受到限制；另一個原因則是自由貿易港區欠缺單一窗口的機制，雖然管理單位已經盡

力提供協助，但對於許多必須跨單位協調的流程，仍無法符合廠商對時間與成本的期待（翁博志，2009）。上述兩個原因，主要的問題都可以歸納為，自由貿易港區面臨跨單位整合的問題，如果各單位可以建立良好的整合機制，則不論是法令規範或是相關作業流程，其效率應該都可以有效提升。

在相關研究方面，有關自由貿易港區發展文獻，大致上包括發展定位的探討、關務作業、法制與稅制分析、招商策略、組織變革、經營策略等（葉永唐，2006；黃銘章，2006；周宏彥、呂錦隆，2006；陳韜，2009；陳佳綾，2010），但目前為止，較少從整合的觀點，針對自由貿易港區跨部門問題進行分析。然而，自由貿易港區涉及之有關單位甚廣，除交通部外，亦含財政部、經濟部、內政部及各縣市政府等，由此可見其跨部門協調之困難度與重要性，故引發本研究以各相關文獻整合為起點，抽絲剝繭將相關可能須進一步透過跨部門協商之問題羅列出來，透過專家學者建議並以可驗證之研究方法進行分析，瞭解各有關單位或業者認為應優先處理之問題，作為未來政策、法規訂定之參考。

根據以上的說明，本研究之目的界定如下：

1. 探討彙整自由貿易港區運作所面臨之跨單位整合協調問題。

2. 以 AHP 分析工具，對各種問題進行重要性之層級分析。
3. 針對研究發現，提出營運相關建議。

貳、文獻探討

2.1 我國自由貿易港區之發展

為落實「挑戰 2008：國家發展重點計畫」當中，推動「營運總部計畫」，行政院於 2002 年 9 月擬具「自由貿易港區設置管理條例」草案並送交立法院審議，依據「自由貿易港區設置管理條例」明示我國自由貿易港區之立法目的為：「發展全球運籌管理經營模式，積極推動貿易自由化及國際化，便捷人員、貨物、金融及技術之流通，提升國家競爭力並促進經濟發展」。

呂俊德（2006）指出，我國自由貿易港區的運作以特別立法方式排除國內法令之適用，尤其是關務行政及課稅領域之調整，另輔以儲運作業效率及產業深層次增值等功能，減少企業額外增加的租稅負擔，並增加國與國間貨物流通時效性，以期使自由貿易港區內經濟活動有效率的與國際產業供應鏈接軌。亦即在立法規範下，自由貿易港區成為一「境內關外」的特殊地區。地主國保留對該區域之「管理權」，但放棄對該區域之「課稅權」，並使企業在其中運作不受各項限制所擾，以

期提高經濟活動所帶來的總體經濟福利 (welfare)。

有別於他國自由貿易港區設立，李長林 (2006) 說明臺灣地理位置處於歐美與亞太地區連接之橋樑地位，具有海、空轉運便利之優勢，與新加坡、香港和上海等重要鄰近港口相較，臺灣與亞太地區主要港口及西太平洋主要城市間之平均航行時間最短，有優良的製造能力及已在大陸東南亞大量投資而形成綿密的製造網路，外加高科技產業技術和研發能力，通關行政作業亦甚為進步。因此我國自由貿易港區除定位在轉運功能上之外，亦納入可於港區內進行深層次加工製造功能，以充分發揮及提升我國國際競爭力。

根據現行之規劃，我國自由貿易港區應該具備以下的基本功能：

2.1.1 允許區內進行深層次加工

由於深層次加工涉及區內安全管理，以及加工所產生的價值是否課稅等複雜的管理問題，所以目前一般國家的自由貿易港區內，大都不准許深層次加工。惟臺灣若結合高附加價值產品設計與製造能力將可使我國自由貿易港區獲得特有的競爭優勢 (陳榮信，2003)。貨物經深層加工產生的附加價值數倍於單純的轉運服務 (依據交通部委託研究報告顯示，一個轉口貨櫃產生的附加價值是 1,625 美元，進行簡單加工後轉運可創造 4,750 美元附加價值，進行深層次加工後再轉運所產生附加價值

更達 18,500 美元)。因此，規劃可於區內進行重整、加工、製造、廠商免提供擔保可委外加工。

2.1.2 簡化商務人士入境申請

為便利外籍商務人士進入自由貿易港區從事商務活動，基於互惠協定，將彈性放寬國際商務人士 (包含大陸人士) 申請入境簽證，對境外商務人士入境採行落地簽證，以提供展覽、貿易活動機能，如此對准於該區域內自由活動及簡便的進出，此舉確實能兼顧安全及商業活動實務的需求，應該會吸引商務活動前來挹注。

2.1.3 廠商自主管理

廠商以電腦帳冊管理等之科技管理貨物進出港區之明細，採完全自主管理以鬆綁政府管制。

2.1.4 提供商品自由進出

採「境內、關外」模式，廠商高度自主管理，貨物免審、免驗、免押運免通關，可跨關區報關，並提供貨物免關稅、貨物稅、營業稅、菸酒稅，菸品健康福利捐、推廣貿易服務費、商港服務費相關稅費、對國內採購營業稅 0%。以結合物流中心簡易通關程序，及加工出口區深層加工雙重特色。

2.1.5 通關與貨物流通效率

運入自由貿易港區內之物品，港區事業所用貨物及機器設備，原則上不必辦理通關僅須通報。由課稅區進入自由港區之

物品，則視為出口。至於港區間物品之流通，除有國家安全或環境影響之顧慮外，原則上由業者自主管理並以高科技貨況管理系統之方式轉運。

2.2 自由貿易港區營運相關議題之研究

鄧素秋(2004)指出，於高雄港實施自由貿易港區所面臨的問題有通關效率、資訊整合、港埠費率與落實一元化服務、港埠行銷等方面。所以如何提升貨物通關效率(海關)，以及整合港區各單位單一窗口，簡化作業流程，落實一元化服務，將是自貿港區所面臨的挑戰。徐龍騰(2005)認為，自由貿易港區的機制建立是在自主管理基礎上，將管理運作機制達到效率化又能落實控管。而效率化的管理運作需先強化業者的軟體內部控管機制，因軟體的控管比以硬體圍牆及大門來做區隔的門哨管理方式更為有效率，所以建議自由貿易港區統合現行法規建立法規制度做有效率的管理，減少不必要的文件及流程，以順應局勢。

李長林(2006)提出港區的勞工問題，研究指出5%的原住民條款是廠商裹足不前的最大因素。此外，「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，但兩者管理單位不同，適用法令亦有所差異，建議應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。黃銘章(2006)針

對臺中港發展自由貿易港區所面臨的問題進行研究，指出自貿港區仍須克服的問題包括：進出崗哨管制問題、進駐自由貿易港區門檻過高等問題，都是導致廠商進駐意願不高的因素。

周宏彥、呂錦隆(2006)發現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。建議未來自由貿易港區組織發展策略應採行政與營運分離、港區管理整合兩大方向。以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，同時考慮港區事業與非港區事業管理之問題。該研究亦整理出目前亟需其他部會協助之項目如：放寬勞工僱用限制、爭取降低稅賦、爭取行政業務授權。

陳曦翔(2006)的研究，針對遠雄航空自由貿易港區發展策略提出相關建議包括：採彈性且簡化的稅收政策、採彈性且開放的勞動政策、放寬我國出口認證，降低我國附加價值認定率，或改以其他方式認定或進行特別標誌。

張天明(2006)指出，我國自由貿易港區發展問題當中，以單一窗口、賦稅優惠對自由港區之發展最具影響力，而通關方式及勞動條件雖對自由港區之發展較不具影響力，但仍可能造成負面影響。在外勞管制政策方面，自由港區有關僱用外勞之比率，雖提高為40%，但仍受業別、總量管制、基本工資之限制，如此實施價量雙重管制，即增加廠商人事成本及投

資意願。在貨物流通的自由化方面，張天明(2006)建議簡化通關手續及自主管理事項，如港區貨物運往其他自由港區既同屬自由港區之區間交易，往來之手續應力求簡便，可以比照自由港區貨物運往課稅區經海關核准後按月彙報之作法，免逐批通報，通關手續將更為方便。

郭金寶(2010)認為我國自由貿易港區之設計，僅以現有海港劃設，並未考量各海港受限腹地不足等因素，工廠無法進駐，卻又規定自由貿易港區得從事「深層加工」之業務，以致於所謂的「深層加工」必須委託區外廠商辦理。歸納我國自由貿易港區推行以來績效未達預期目標之原因包括：

1. 自由貿易港區主管機關或管理機關沒有為各港區做長遠發展規劃；缺乏良好之基礎設施與交通建設，且生活機能及其應有之設施不足。
2. 管理機關全由港務機關兼任，以行政機關兼經營管理，並未成立類似加工出口區之專責機構，專業能力不足，且缺乏招商管道及經驗等資源。
3. 使用費率較其他保稅區(如科學工業園區)高，卻又無法提供相關之單一窗口服務，競爭力不足。

陳善助(2010)經由文獻探討以及業者之訪談發現，對於自貿港區之關務措施，有許多的批評與建議，歸納其建議改善方向計有放寬管制、簡化手續、自主管理、

改變思維、活化法規等五大項。而業者經常碰到的關務措施與通關困擾方面，主要可區分為：海關未能簡化關務手續、海關難以放寬管制方式、海關難以改變既有思維、海關難以落實自主管理、海關不易活化法規內容等五大抱怨事項。

黃德成(2011)認為於高雄港自由貿易港區設置一專業低溫物流中心所需考慮的層面相當廣泛，因此涉及的各單位彼此能互相協調配合即是相當重要的一環，如高雄市政府和交通部高雄港務局。研究指出高雄港區內之土地在使用上相當受限，按理自由貿易港區設置之目的為因應全球運籌管理、貿易自由化及國際化等經營模式，以國際分工作業功能爭取商機，

林政雄(2011)認為我國自由貿易港區法制與稅制首要亟待儘速解決改善之問題可以歸納為以下幾項：

1. 簡化委外加工、維修、檢驗、測試作業。
2. 簡化委託加工審核流程並建立互託 / 受託加工。
3. 鬆綁自由貿易港區委外維修、加工之「應施檢驗商品」簽審之相關規範。
4. 鬆綁高科技戰略性產品或輸出規定代號「488」之產品由國內輸往自由貿易港區之簽審規範。
5. 建立 24 小時驗貨機制。
6. 自由貿易港區應建置港區門哨車道自動化辨識作業系統。

7. 建議改善稅制問題，以提高廠商進駐意願。
8. 管理機關行政單一窗口業務問題。
9. 港區事業聘用原住民問題。
10. 港區事業聘用外勞問題。
11. 港區事業聘用基本工資問題。

2.3 自由貿易港區發展之問題彙整

針對相關文獻分析，彙整自由貿易港區的問題當中，或多或少都涉及跨單位之整合與協調問題，茲將有關跨部門建議整理如下：

2.3.1 公司設立申請許可

綜合上述相關規定，現行自由貿易港區之經營與管理並未達行政院經濟建設委員會原規劃設置自由貿易港區之主要功能之一——單一窗口服務之精神。申請經營自由貿易港區事業之新投資創設者，依申設程序圖及上述規定可知須檢附已辦妥之公司設立登記預查文件，而該文件依經濟部相關規定其申請程序須跨越經濟部、縣市政府、財政部等，且需於提出投資申請時，附經內政部、縣市政府等核可之土地或設施使用同意證明，導致對自由貿易港區之新投資創設者而言，關卡重重進入門檻高，進而影響投資意願。

2.3.2 大陸地區人民來臺活動限制

依大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法第 9 條第 1 項規定，自由港區事業

得邀請大陸地區人民來臺從事商務活動，但以從事商務訪問、商務考察、商務會議、演講、參加商展及參觀商展（其停留期間不得逾十四日）與為邀請單位提供驗貨、售後服務、技術指導等履約服務活動（其停留期間不得逾三個月）等為限，不得從事商務研習（含受訓）活動。郭金寶（2010）指出因上述規定會導致大陸地區高階管理人因進入自由貿易港區商務活動多所限制，進而影響來臺意願，如此當跨國企業無不想方設法在大陸地區設廠或重視中國市場之際，過多限制無疑是與世界經濟貿易脫軌。

2.3.3 港區附近土地規劃與利用

由上述規定可知，土地使用管制及建築管理需經目的事業主管機關同意。郭金寶（2010）指出：自由貿易港區營業項目受都市土地使用規定限制。自由貿易港區設置管理條例第 3 條第 1 項第 2 款明訂，自由貿易港區事業可在自由貿易港區內從事貿易、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、展覽或技術服務第 16 項營業項目，惟高雄港及基隆港自由貿易港土地屬都市計畫之「港埠用地」，依高雄市都市計畫土地使用規定，業者可從事之營業項目僅限於貿易、倉儲、貨櫃（物）之集散、轉口、轉運、承攬運送及報關服務等七項，與管理條例所列之 16 項差距甚大，以致高雄港

自由貿易港區事業發展之土地使用受限，不符自由貿易港區之立意。

2.3.4 外籍(含大陸地區)商務人士入境許可申請及居留期限

外籍商務人士入境許可及延長居留期限等需向內政部入出國及移民署提出申請外，除符合「外國人停留居留及永久居留辦法」(主管機關：內政部入出國及移民署)，亦需配合「大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法」及「外國人從事就業服務法」相關規定。由上述可知倘若自由貿易港區事業因業務需求，邀請外籍(含大陸地區)商務人士來臺，除需自行辦理入境許可且居留期限由主管機關內政部認定之。

2.3.5 外勞僱用比例及工資規定

「自由貿易港區設置管理條例」第 10 條規定：自由港區事業僱用本國勞工人數，不得低於僱用員工總人數 60%。意即港區事業得僱用外勞 40% 之額度。工商協進會(2013)認為：自由貿易港區的藍領外勞聘僱上限為 40%，但僅限製造業，以致企業無法招足基層勞工。在僱用外國勞工工資部分，專家認為因自由貿易港區屬境內關外特區，應放寬需符合勞動基準法基本工資之規定，建議採開放市場機制，以符合自由精神及業者進駐自由貿易港區之人員成本考量。

2.3.6 聘僱國外專門性人員條件

在聘僱外籍或僑居國外之專門性人員

條件方面，涉及由行政院大陸委員會擔任主管機關之「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」、內政部入出國及移民署「大陸地區人民來臺從事商務活動許可辦法」及行政院勞工委員會「外國人從事就業服務法」，需經三方主管機關同意核准始得聘僱。如此可見因需經跨部門同意，提高了聘僱國外專門性人員的困難度。

2.3.7 應僱用原住民身分者

「自由貿易港區設置管理條例」第 11 條第 2 項規定：自由港區事業僱用勞工總人數中，應僱用 3% 具有原住民身分者。然現行自由貿易港區多位於港口或機場附近，距離原住民群聚的地區較遠，造成原住民就業意願不高且人員流動性高，增加人力調度困難。

2.3.8 簡單加工或實質轉型加工

「自由貿易港區貨物通關管理辦法」第 7 條規定，自由港區事業符合條件者可向海關申請將免稅貨物輸往課稅區或保稅區委託加工。然在若干的情況下，主管機關(交通部)與目的事業主管機關(財政部)對於委外加工的認知並不一致，致使港區事業實際執行委託加工之流程與核准機關認定不一，必會造成後續工期無法預期、延宕甚至影響再出口之工期，其經濟效益之減損將無法估計。

2.3.9 原產地認列條件

原產地認列條件也是自貿港區需要跨組織協調的項目之一。原產地認定標

準，係國際之規範，現行規定財政部認為 Made In Taiwan 其價值已被世界認同，不應輕易降低標準而自貶形象，應將大陸完成高單價之初級產品，送回臺灣精密加工，實質轉型或附加價值超過 35% 以上，對臺灣自貿港區才有助益。這也造成認定上的困擾以及對潛在廠商吸引力降低的問題。

2.3.10 商品檢驗需經各簽審機關申請核准

林政雄 (2011) 指出自由貿易港區事業委外加工因相關輸入規定代號規範 (如：C02- 應實施商品檢驗、504/803- 衛生署規範、602- 電信管制器材……等)，若簽審機關為政府公部門，則貨物須於上班時間 (意即假日時間無法作業) 逐筆報關取得簽審機關之輸入許可，始得出區進行委外加工，無法進行按月彙報，如此將延長貨物通關作業期程。

2.3.11 門哨管制

依自由貿易港區設置管理條例第四條規定，自由貿易港區之主管機關為交通部，針對「門哨自主管理」、「查帳機制」等，財政部關務署 (原財政部關稅總局) 與交通部或民間企業間立場不同，也增加跨組織協調上的問題。

2.3.12 貨物輸往課稅區、保稅區、委外加工須經海關核准

自由貿易港區貨物輸往課稅區或保稅區委託加工者，應填具委託加工申請書，

並檢附相關文件，向所在地海關 (財政部關稅署) 辦理。而性質屬自由貿易區的加工出口區因經濟部設有加工出口區管理處以統籌管理。「加工出口區設置管理條例」第十六條：區內事業免稅之貨品因修理、測試、檢驗、展示、委託加工或提供勞務而須輸往課稅區者，應經管理處或分處核准，並經海關查驗，得免提供稅款擔保。自由貿易港區事業貨物委外加工、修理、檢驗、測試作業等反而未能比照科學工業園區、加工出口區由單一窗口 (管理機關) 核准後副知海關，貨物即刻自行點驗入出區。

2.3.13 外國營利事業所得稅重複課稅

由於臺灣與許多國家都無租稅互免的協議，導致一些外商因為課稅問題而影響進駐意願。此外，外商公司非常重視內地稅賦條件是否優渥，投資前皆會進行各國稅賦比較，尤其是營利事業所得稅，目前我國稅賦政策與臨近國家相比並無誘因。

參、研究方法

本研究經整理相關文獻及專家意見後，建構出自由貿易港區跨部門問題準則，藉由問卷調查彙整公部門及業者之意見，並以層級分析法 (AHP) 進行研究分析。AHP 分析須先建構決策準則，再由決策準則發展問卷，茲就決策準則的發展與問卷設計及資料收集等分別說明如下。

3.1 決策準則與架構建立

初期以部門別為主軸，透過自由貿易港區相關文獻整理出需跨部門整合及協調之問題及事項，並進行簡單分類，但經過專家意見彙整，為了避免以部門來劃分問題導致題目太細，最後決定以議題作為第一層的決策準則，相關準則可如圖 1 所示。除顯示問卷之層級架構外，為便利填答者填答及對各項構面與準則更深入瞭解，將問卷分為問卷說明與問卷本體。

3.2 問卷設計

為發展每個層級的兩兩成對比較矩陣，以跨部門問題構面衡量為例，有四項構面（營運、人員、加工、關務）進行成對比較，故需進行 $n(n-1)/2$ ，即為 $4(4-1)/2 = 6$ 次評比。另外，為掌握填答者之背景資料以進行有利分析，於問卷最末加入基本資料調查。

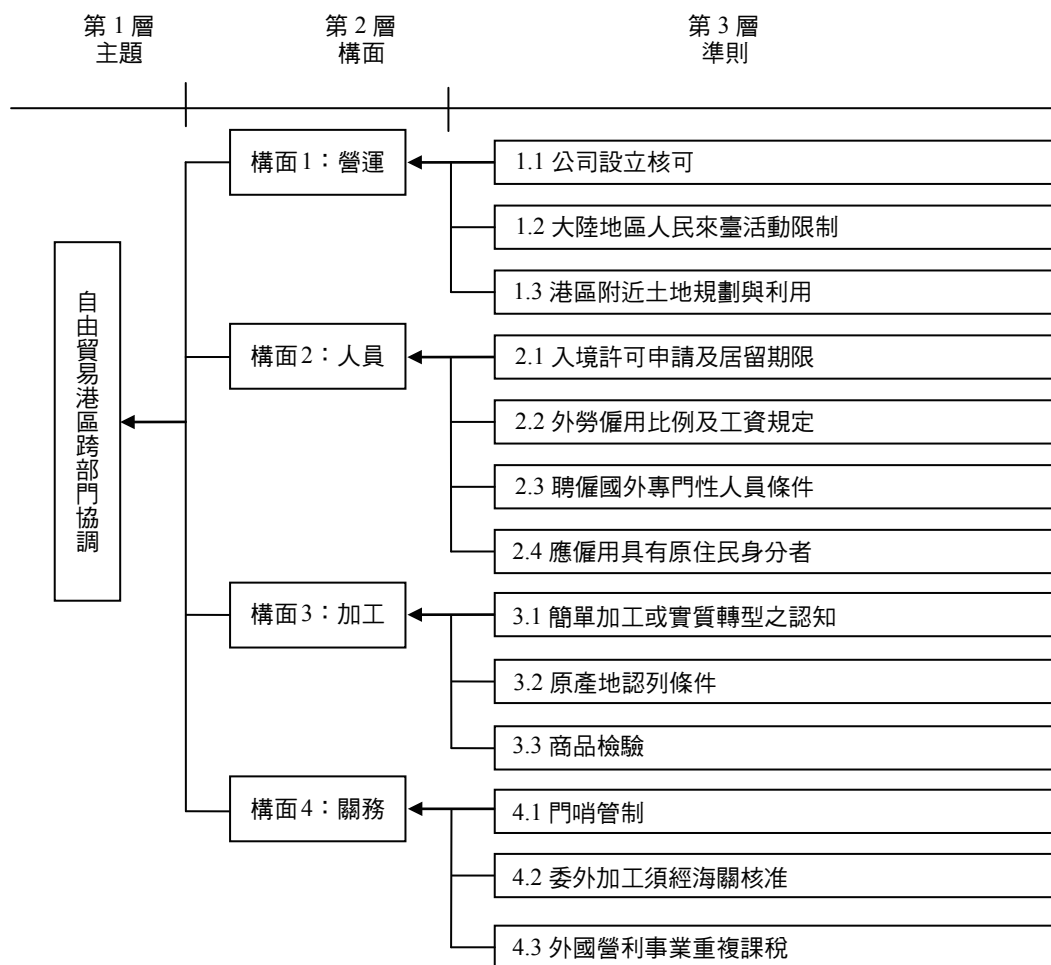


圖 1 自由貿易港區跨部門問題準則層級架構

3.3 資料收集

為瞭解相關單位對自由貿易港區跨部門問題的重要性看法及建議處理之優先順序，本研究邀請自由貿易港區業務主管單位（臺灣港務股份有限公司）、相關業者（貨運承攬業、海運承攬業、倉儲物流業、進出口商、進出口代理商）、公部門（交通部航港局、財政部關務署、學界）之主管或業務人員填答。問卷發放透過電子郵件、親自訪談、電話方式，與相關主管或業務人員聯繫進行調查，並以書面或口頭說明確保受訪者能確實瞭解問卷之內涵，合計發出 25 份。每份問卷於填答完成後，即進行一致性檢定，未完全符合一致性者，與受訪者進行確認與修正，最終回收 22 份，扣除 1 份全部層級皆未通過一致性檢測外，其餘有效回收計 21 份，有效份數回收比率為 84%。各群組類別有效份數回收率如表 1。

肆、資料分析

本節主要說明全體受訪專家針對自由

貿易港區跨部門問題各構面及準則，經層級分析法分析後所呈現之重要性或急迫性程度、排序。重要發現分析說明如下。

4.1 自貿港區待解決之跨組織問題

根據 AHP 的分析結果，全體受訪專家在自由貿易港區跨部門問題四個構面排序中，認為「關務」最為重要，接序是「營運」、「加工」、「人員」。在權重值部分，「關務」之權重為 0.4668，排序第二之「營運」其權重為 0.2163，兩者之間的差距達 0.2505，更顯得在全體受訪專家中顯著認為「關務」在自由貿易港區跨部門問題協調中，是最為重要且是後續最具急迫性處理的構面。在關務議題方面，全體受訪專家在對衡量「關務」構面之準則中，認為「外國營利事業重複課稅」最為重要，其重要程度占 0.44156，其次為「委外加工須經海關核准」，其重要程度占 0.34603，「門哨管制」之重要性較低，占 0.21241。

在營運議題方面，全體受訪專家對衡量「營運」構面之準則中，認為「港區附近

表 1 本研究問卷調查各群組有效回收率

調查群組	問卷發放份數	問卷回收份數	有效問卷數	有效回收率
業者	12	10	10	83.33%
公部門	7	6	5	71.43%
港務公司	6	6	6	100.00%
總計	25	22	21	84.00%

土地規劃與利用」最重要，重要程度占 0.55761，其次為「公司設立核可」，占 0.28285，而「大陸地區人民來臺活動限制」重要程度最低占 0.15953。由數值可知，全體受訪專家普遍認為「港區附近土地規劃與利用」是自由貿易港區跨部門問題「營運」構面下，最急需處理的。

在加工議題方面，全體受訪專家在對衡量「加工」構面之準則中，認為「原產地認列條件」最重要，其重要程度占 0.38064，其次為「商品檢驗」其重要程度占 0.32140，而「簡單加工或實質轉型之認知」重要程度較低，僅占 0.29796。

人員議題是四個議題中重要性最低的，在此一議題中，「聘僱國外專門性人員條件」最為重要，其權重值為 0.30148，其次為「入境許可申請及居留期限」，其權

重值為 0.29390，再來是「外勞僱用比例及工資規定」，其權重值為 0.28474，最後是「應僱用具有原住民身分者」，其權重值為 0.12011。

彙整以上的說明，可以整理出各議題與準則的整體權重與排序如表 2 所示。

4.2 構面與準則重要性差異分析

由於訪問對象包括專家、業者、港務公司、公部門等單位的專家，他們對於自貿港區發展的意見也值得深入分析。表 3 彙整了不同背景的利害關係人，在四大構面的重要性差異。由表 3 看出，不同背景的利害關係人，在自由貿易港區跨部門問題四個構面排序中，皆認為「關務」最為重要，最不重要的議題是關於人員出入境

表 2 各構面之準則權重分配與排序 (整體)

構面 (層級權重)	準則	層級 權重	整體 權重	排序
營運 (0.2163)	1.1 公司設立核可	0.28285	0.06119	7
	1.2 大陸地區人民來臺活動限制	0.15953	0.03451	12
	1.3 港區附近土地規劃與利用	0.55761	0.12063	3
人員 (0.1242)	2.1 入境許可申請及居留期限	0.29390	0.03649	10
	2.2 外勞僱用比例及工資規定	0.28474	0.03535	11
	2.3 聘僱國外專門性人員條件	0.30148	0.03743	9
	2.4 應僱用具有原住民身分者	0.12011	0.01491	13
加工 (0.1926)	3.1 簡單加工或實質轉型之認知	0.29796	0.05740	8
	3.2 原產地認列條件	0.38064	0.07333	5
	3.3 商品檢驗	0.32140	0.06192	6
關務 (0.4668)	4.1 門哨管制	0.21241	0.09915	4
	4.2 委外加工須經海關核准	0.34603	0.16152	2
	4.3 外國營利事業重複課稅	0.44156	0.20611	1

表 3 各類群組專家衡量構面之權重值與排序結果

構面	群組		整體		業者		港務公司		公部門	
	權重值	排序	權重值	排序	權重值	排序	權重值	排序	權重值	排序
營運	0.21634	2	0.23524	2	0.13283	3	0.30530	2		
人員	0.12416	4	0.12606	4	0.11123	4	0.13012	4		
加工	0.19265	3	0.18287	3	0.19350	2	0.20155	3		
關務	0.46677	1	0.45582	1	0.56244	1	0.36303	1		

或是外勞僱用之類的議題。至於「營運」與「加工」兩個構面的重要性的看法較不一致。業者與政府部門的利害關係人認為營運層面的問題較為重要，而港務公司或許從他們經營自貿港區的經驗認為處理委外加工等問題，才是較為重要的部分。

再就各重要構面的議題加以分析，在最重要的關務議題上，不同利害關係人對於重要性的認知並不一致（表 4）。以業者而言，他們最關心重複課稅的問題，而負責營運管理的港務公司則認為解決門哨管制問題才是最重要的；政府部門則認為應該解決委外加工須經海關核准的程序。此一結果可以看出，不同利害關係人所關心的跨組織協調問題的差異性，在三種利害關係人當中，港務公司的受訪者，對於三個關務相關議題的權重差異較小，而業者與公部門認知重要的問題，排序第一的項目權重都遠高於排序落後的權重。

不同利害關係人在營運議題上，對於亟需解決之問題的看法較一致，咸認為最重要的營運問題是「港區附近土地規劃與利用」，「公司設立核可」次之，「大陸地區人民來臺活動限制」議題最不重要。而這三個問題當中，「港區附近土地規劃與利用」權重明顯高於其他項目，顯示此一問題在各利害關係人的心目中，具有重要的影響，也是最急迫需要解決的議題。

在「加工」議題方面，如表 5 所示，三個亟待解決問題當中，整體填答者認為「原產地認列條件」是最重要的問題，依序為「商品檢驗」與「簡單加工或實質轉型之認知」。就個別利害關係人來看，業者與港務公司在加工議題上之看法較一致，均認為「原產地認列條件」是最重要且亟待解決的問題，依序為「簡單加工或實質轉型之認知」與「商品檢驗」；相對的，公部門和業者及港務公司之看法是較有差異

表 4 各類群組專家衡量關務構面之準則權重值與排序結果

構面	群組		整體		業者		港務公司		公部門	
	權重值	排序	權重值	排序	權重值	排序	權重值	排序	權重值	排序
門哨管制	0.2124	3	0.1329	3	0.3399	1	0.2541	3		
委外加工須經海關核准	0.3460	2	0.2849	2	0.3234	3	0.4560	1		
外國營利事業重複課稅	0.4415	1	0.5821	1	0.3366	2	0.2898	2		

表 5 各類群組專家衡量加工構面之準則權重值與排序結果

構面	群組	整體		業者		港務公司		公部門	
		權重值	排序	權重值	排序	權重值	排序	權重值	排序
簡單加工或實質轉型之認知		0.29796	3	0.33919	2	0.30965	2	0.20771	3
原產地認列條件		0.38064	1	0.37309	1	0.41254	1	0.34031	2
商品檢驗		0.32140	2	0.28772	3	0.27781	3	0.45198	1

性的，公部門認為「商品檢驗」是最重要的問題，依序為「原產地認列條件」與「簡單加工或實質轉型之認知」，或許「商品檢驗」問題的解決需要跨部門的協調，所以公部門將其列為重要性較高的問題。

最後，將所有問題依照不同利害關係人的意見進行排序（表 6），可以大致歸納出，最重要前五項問題中，不同利害關係人較有共識的包括：「外國營利事業重複課稅」、「委外加工須經海關核准」及「港區附近土地規劃與利用」三項；而最不重要的則有「大陸地區人民來臺活動限制」、「外勞僱用比例及工資規定」及「應僱用具有原住民身分者」三項，顯示利害關係人較關心營運與課稅的問題，如果可以順利運作，人事成本即使略為增加，仍是接受的。

最應優先進行協商與處理的構面。特別是在「外國營利事業重複課稅」議題，是大家最關注的。外國營利事業重複課稅，對於業者來說，不管是以收益或成本為考量，營利事業所得稅的重複課稅就像剝了兩層皮一樣，若嚴重影響收益，將導致投資案卻步，僅管謂為「自由」貿易港區，屬「境內關外」概念，又有所謂能「深層加工」等誘因，卻只停留在觀望階段；而在港務公司部分，則可能因為現階段的法令規章尚未修改，而影響招商成效；在公部門部分，雖交通部為自由貿易港區之主管機關，但相關法令卻需與財政部進行協商，交通部即使有經營自由貿易港區甚至發展自由經濟示範區之雄心，但財政部若考量國家財政收益下的決策不同，將需要部會召集有關單位、具代表性業者，進行更進一步的全盤性考量，顧及各方利益與立場，如此才易達成共識。

自由貿易港區設立事業之進入門檻，也是急需改善的地方，特別是在「港區附近土地規劃與利用」部分，在整體受訪專家的準則評比中，列為第三首要處理項目，在「公部門」群組中更是列為第一，由此可知，因土地使用管制及建築管理需

伍、結論與建議

5.1 結論

綜合自由貿易港區相關業者、港務公司、公部門針對自由貿易港區跨部門問題，可知各群組無不認為「關務」問題為

表 6 各類群組專家衡量各構面之準則權重分配與排序

構面	群組		業者		港務公司		公部門	
	權重值	排序	權重值	排序	權重值	排序	權重值	排序
公司設立核可	0.06119	7	0.07703	5	0.03426	10	0.07066	6
大陸地區人民來臺活動限制	0.03451	12	0.03383	12	0.02332	12	0.05246	9
港區附近土地規劃與利用	0.12063	3	0.12438	4	0.07524	5	0.18219	1
入境許可申請及居留期限	0.03649	10	0.04346	10	0.03610	9	0.04125	11
外勞僱用比例及工資規定	0.03535	11	0.03688	11	0.03424	11	0.05333	8
聘僱國外專門性人員條件	0.03743	9	0.04572	9	0.04088	8	0.03555	12
應僱用具有原住民身份者	0.01491	13	0.02234	13	0.01475	13	0.02203	13
簡單加工或實質轉型之認知	0.05740	8	0.06203	7	0.05992	6	0.04186	10
原產地認列條件	0.07333	5	0.06823	6	0.07983	4	0.06859	7
商品檢驗	0.06192	6	0.13115	2	0.05376	7	0.09109	5
門哨管制	0.09915	4	0.06061	8	0.19119	1	0.09225	4
委外加工須經海關核准	0.16152	2	0.12987	3	0.18191	3	0.16555	2
外國營利事業重複課稅	0.20611	1	0.83554	1	0.18934	2	0.10522	3

跨更多部會，除內政部外還涉及縣市政府市政營運之土地規劃，其影響範圍甚鉅，更顯其跨部門協調之困難度與重要性，對自由貿易港區發展而言，若土地利用受限，將使營運發展的可能性受限，而無法受國際投資者的青睞。

關於加工的限制與規範，也是自由貿易港區可能產生的門檻。其中以「原產地認列」、「簡單加工或實質轉型認知」最有爭議。就自由貿易港區業務主管之立場，期望能在原產地認列方面能更為放寬或更為彈性，而在簡單加工或實質轉型認知上因屬與財政部業管上的模糊地帶，其攸關著業者貨物出區加工的手續，若認定為簡單加工，需向海關（財政部關稅署）辦理，若被認定為實質轉型加工則需另經行政院自由貿易港區協調委員會專案核准，

除手續繁多外所費時日更久，且在簡單加工或實質轉型加工之認定並未明文規定，將造成業者無所適從。

5.2 建議

隨著臺灣港務公司的成立及民營化，應授予臺灣港務公司更大的權限，主導協調關務及營運、加工、人員等相關業管部會，以利整合相關資源，並真正落實單一窗口化之自由經濟發展區，惟有一個完善且全方位的自由貿易港區，才能吸引更多的國際知名廠商進駐港區，而非僅是原有本國物流、貨物承攬業等相關產業之轉型，當有更多的國際資金流入臺灣或根留臺灣時，自能創造更多的就業機會，再加上磁吸效應發酵，臺灣為一個海島且多港的國家自能在國際經濟的舞臺上立於不墜

之地。根據本研究的發現，未來推動自由貿易港區的發展，可以從以下的措施著手，落實真正的自由化，提升運作效率。

在自由貿易港區的運作中，跨部門協調是一個相當複雜的問題，雖然自由貿易港區標榜單一窗口，不過在執行上，交通部所屬之港務局及民航局雖為自由貿易港區之主管機關，但核發港區事業之公司執照、工廠登記證及貨物通關簽審文件、檢驗、檢疫等作業，至今相關主管機關尚未派員進駐自由貿易港區，或授權由管理機關辦理，因此管理機關尚難落實行政管理單一窗口作業。另一方面，自由貿易港區之實體運作包括貨物移運、貨物通關、控管及貨物入出區之門哨管理皆由海關主導監管作業，兩者的立場經常需要協調，交通部對於營運規劃運作、跨部會協調，存在許多困境。

因此，從提升跨部門作業效率的觀點，自由貿易港區的相關建議如下：

1. 修正設管條例相關規定，行政機關比照科學工業園區模式，成立法制化之專責單位，落實行政管理單一窗口及管理機關權責明確劃分。行政單一窗口作業例如快速核發公司執照、營運許可、港區門哨管理、24 小時核發貨物通關之簽審文件（例如委外檢測、維修、加工之「應施商品檢驗」或 NCC 核准文件等簽審之相關規範）。
2. 鬆綁自由貿易港區委外維修、加工之簽

審、應實施檢驗商品等相關規範，俾利加速貨物自由流通。該認定的權限，可以考慮移轉到自由貿易港區的主管單位，一方面避免跨部門的認知差異，另一方面也減少跨部門的協調時間。

3. 賦稅署檢討自由貿易港區事業之內地稅制（包括營業稅及營所稅），簡化營業稅之申報、退稅作業、開放「外國營利事業於自由貿易港區從事貨物儲存與簡易加工免徵營利事業所稅辦法」之外國營利事業條件，讓大陸地區臺資之營利事業亦能適用。

參考文獻

中華民國工商協進會，2013，<http://www.cnaic.org/>，2014 年 1 月。

呂俊德，2006，從產業供應鏈觀點探討桃園航空自由貿易港區招商策略之研究，報告編號：(95) 050.903，行政院經濟建設委員會，臺北市。

李長林，2006，由亞洲其他國家自由貿易區之發展分析我國自由貿易港區相關問題，國立臺灣海洋大學航運管理學系碩士論文，基隆市。

周宏彥、呂錦隆，2006，自由貿易港區組織變革之探討，*航運季刊*，第 15 卷，第 1 期，65-82。

林政雄，2011，臺灣自由貿易港區法制與稅制改善策略之研究，國立臺灣海洋大學

航運管理學系碩士論文，基隆市。

徐龍騰，2005，我國自由貿易港區海關通關作業制度之研究，國立臺灣海洋大學商船學系碩士論文，基隆市。

翁博志，2009，我國自由貿易港區之發展問題分析，國立臺灣海洋大學航運管理學系碩士論文，基隆市。

張天明，2006，我國自由貿易港區發展現況及改善策略之研究，國立中山大學公共事務管理研究所碩士專班碩士論文，高雄市。

郭金寶，2010，我國自由貿易港區發展定位與關務作業之研究，國立臺灣海洋大學航運管理學系碩士論文，基隆市。

陳佳綾，2010，高雄港發展自由貿易港區策略之研究，國立臺灣海洋大學航運管理學系碩士論文，基隆市。

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差異分析，國立高雄海洋科技大學航運管理系碩士論文，高雄市。

陳榮信，2003，高雄港務局推動自由貿易港區成功關鍵因素之研究，中山大學企業管理學系碩士論文，高雄市。

陳韜，2009，航空自由貿易港區經營與招商策略之研究——以遠雄航空自由貿易港區為例，開南大學物流與航運管理學系碩士論文，桃園市。

陳曦翔，2006，全球運籌中心之競逐——東亞七大航空貨運園區兼自由貿易港區競爭策略分析與研究，國立臺灣大學商學研

究所碩士論文，臺北市。

曾國雄、曾文瑞、郭癸蘭，2004，臺灣自由貿易港區貨物通關制度之探討，*航運季刊創新版*，第13卷，57-74。

黃銘章，2006，從國際產業分工觀點探討臺中港自由貿易港區的經營策略，報告編號：(95)030.902，行政院經濟建設委員會，臺北市。

黃德成，2011，高雄港自由貿易港區設置區域性低溫物流中心之研究，國立中山大學管理學院高階經營碩士學程在職專班碩士論文，高雄市。

葉永唐，2006，我國自由貿易港區海關關務制度之研究，逢甲大學公共政策研究所碩士論文，臺中市。

鄧素秋，2004，實施自由貿易港區對高雄港競爭力影響之研究，國立臺灣海洋大學航運管理學系碩士論文，基隆市。

