

行政院及所屬各機關出國報告書

(出國類別：考察)

「日本民營化誘因制度之設計及其運作」出國報告

服務機關：交通部運輸研究所

出國人 職 稱：運工組研究員

姓 名：林美霞

出國地區：日本

出國期間：89年12月1日至12月7日

報告日期：90年2月9日

系統識別號： C0900

行政院及所屬各機關出國報告提要

頁數____含附件： 是 否

出國報告名稱：

日本民營化誘因制度之設計及其運作出國報告

出國計畫主辦機關/聯絡人/電話：

交通部運輸研究所/葉專員佐油/02-23496788

出國人員姓名/服務機關/單位/職稱/電話：

林美霞/交通部運輸研究所/運輸工程組/研究員/02-23496822

出國類別：1.考察 2.進修 3.研究 4.實習 5.其他

出國期間：八十九年十二月一日至十二月七日

出國地區：日本

報告日期：九十年二月 日

分類號/目：HO / 綜合類 (交通類) HO / 綜合類 (交通類)

關 鍵 詞：民活法、港灣法.

內容摘要：

考察日本港埠相關設施及其民營化程度，在七天考察行程中，筆者有機會直接與日本相關人士，如神戶港、東京港及橫濱港等官員交換意見。考察心得與建議均於內文中分章提出報告，以供本所後續辦理相關研究參考。

考察『日本民營化誘因制度之設計及其運作』

壹、緒論

台灣地區因位處海島，地形條件上和日本島國相似，對港區開發日本亦由早期以國營為主的方式，逐漸朝民營化方向發展，如最著名的第一大港橫濱港廿一世紀港灣開發計畫，即為一個以民營業者為資金來源的開發計畫，故本次借由對日本主要港埠的實地參訪，希望對我國港埠建設發展亦將朝民營化發展者，有建設性之建議。

除民營化開發建設外，對日本政府整體開發計畫，尤其針對今年我國政府單位全面實施週休二日後，對休閒旅遊的需求，港口規劃亦應朝親水及休閒整體規劃方向發展，此一點，筆者在此次考察中發現，日本對每一個港埠在休閒愉樂方面的規劃，包括遊港設施、港區公園、港區觀景塔、兒童樂園，甚或包括構物中心等，對港區與居民生活緊密結合，為未來台灣地區主要港埠規劃可作為參考方向。

貳、行程說明

在七天的緊湊行程中除周六、周日外，均安排多處的參訪行程，參訪之單位計有：神戶港、橫濱港及東京港等單位，行程分述如下：

- 一、89.12.1 日（五）往程：台北至大阪關西機場。
- 二、89.12.4 日（一）參訪：參訪神戶港。
- 三、89.12.5 日（二）參訪東京港及萬海在東京辦事處。
- 四、89.12.6 日（三）參訪與拜會：橫濱港。
- 五、89.12.7（四）返程：東京羽田機場

參、民活法及港灣法在日本之運用

配合”邁向 21 世紀之港灣”之政策目標，港灣建設中以將以臨海地區之再開發及水岸邊之空間整建，與邁向高品質，多樣化之成熟社會建設，使物流、產業、生活諸功能融合的綜合性港灣空間，就須要民間資金、技術、管理等的介入，因此日本自 1982 年的臨時行政院調查會以後即積極研究導入民活法，到 1986 年制定民活法，有關民活法相關資料詳如附錄二，以下將針對港灣關係之民活事業加以說明。

1. 民活法的目的：

日本民活法主要係為因應邁向 21 世紀新的經濟環境之變化，及經濟社會之技術革新、資訊化、國際化以及為充實經濟社會之基礎所須各種設施（特定設施）之建設，有效利用民間業者之能力，所採取之措施；其目的在發展國民經濟以及促進地區社會之健全發展，同時促進國際經濟之交流等。

亦即民活法係為進行建設之政策性意義較高，而因其具備公共建設特性，故收益性較低，所以長久以來，缺乏由公部門或私部門所完成之設施建設實例，加上近幾年來日本政府財政困難，由發揮設施經營的效率及機動性觀點來看，將民間業者之資金，經營能力加以有效利用，遂制定以稅制誘因為首之民活法，進行公共建設之獎勵措施。

2. 制度概要：

日本的民活法歷經多次的修訂，到目前為止，總計包含有 12 類型（27 設施）為其特定設施建設對象，為促進這些設施之建設，主管部門將針對以下事項加以規定。

- (1) 決定設施之建設的基本方向等之原則。
- (2) 審核民間業者所完成特定設施之建設計畫。
- (3) 對符合規定之建設計畫，針對進行特定設施建設事業者，提供攤提折舊等稅務上之特例措施，並支援事業實施所須之財源籌措。
- (4) 為使計畫能順利推動，並與港灣或都市之基礎建設相配合，港灣局或都市會指定某一區域作為特定港灣開發地區亦或特定都市開發地區，其中有關第 3 項，資金的籌措方面，除了日本開發銀行等的融資外，在 1987 年開始有所謂 NTT 法的無息貸款制度，同時又設定民活補助金制度等積極的補助策略。

民活法特定設施在運輸省港灣主管方面主要包括，旅客 terminal 設施，港灣業務用設施，港灣文化交流設施，臨海部活化設施，港灣交流中心等，而後歷經多次修正又增列了衛星通信高度化基礎設施（teleport）綜合流通功能高度化設施。

為使民活法特定設施之功能更進一步發揮，以該特定設施為中心及由港灣之開發、利用促進觀點來看，將特定設施視為一體，進行港灣綠地及臨海道路之整建有其必要，所以要指定特定港灣開發地區，並將此特定港灣開發區之計畫通知各相關單位。

當進行開發此特定設施之計畫完成，並由主管機關單位核准後（該計畫須敘明特定設施之位置，事業進行者相關事項、概要、規模、配置及營運等相關的事項，包括實施期間，所需資金及資金籌措方式等）。

當申請獲准後，其可獲得租稅上之優惠，從 1986 年民活法制定以來，以 1988 年橫濱港之未來 21 國際會議設施，國際本市場設施為開端至 1989 年為止共有 8 個設施，被認定依港灣關係民法特定設施，且已有 2 個設施已在始用。

以下將針對以港灣關係民活法將特定設施建設事業之概要加以敘述：

1. 橫濱港『未來港區 21』計畫

(1) 計畫概要。

橫濱港自開港以來，以作為日本經濟中心港口為目標，其作用不斷增強，並因應世界經濟和貿易構造的變化，以建設”充滿活力、領

先世界的港口”，“富有情趣的港口”及“洋溢著國際性的港口”為基礎，將物流、業務、文化、國際交流等多種功能配合起來，建設成一個充滿活力的先進港口。

目前建設中最大的港區即為位於南本牧碼頭，係以因應世界船舶大型化，計畫建設四個水深 - 15 米至 -16 米以上的日本最大的貨櫃碼頭，同時，為了適應物流需要的多樣化及複雜化，建設具有展覽、貨物發送、物流情報等多種功能的綜合性貨物流通站，使之成為橫濱港 21 世紀的新物流中心。于 2000 年完成二個船席。

『未來港區 21』計畫係為因應橫濱港內地區港灣設施之老化，功能移轉，活用舊國鐵貨運站，三菱重工業橫濱造船所等之廢棄地，總計 186 公頃之地區，以國際化為主軸，除聚集業務、文化、商業等種種都心功能外，再融合港灣功能加以建設，期望在 21 世紀時創造出新的海港都市計畫。

橫濱市政府負責土地回填，碼頭、臨海道路、綠地等的建設，而官民合組的第三部門（橫濱國際和平會議場有限公司）則進行國際會議場設施，國際樣本市場設施、飯店等的建設。

(2) 設 施：國際會議場設施，國際樣本市場設施（以上為民法法之特定設施）、飯店等。

(3) 事業費用：(第 3 部門施工分) 約日幣 450 億圓 (其中民活法特定設施費約 223 億)。

(4) 事業負責單位：橫濱國際和平會議場有限公司 (1987 年成立) 資本額 110 億元。出資比例：橫濱市 23 %，神奈川縣 13.6 %，開發銀行 14.5 %，其他 49 %

(5) 民活措施：依據民活法特定設施建設事業予以支援 (NTT 無息貸款)

(6) 工 期：1987-1990

(相關詳細圖片詳如附錄*)

2. 大阪港南港區 teleport 計畫

(1) 概要：大阪市為因應 21 世紀資訊化、國際化及高度技術化，以新的都市創建為目標，將大阪南港、北港地區之新生地加以擴大成都市空間利用，進行”technoport 大阪”的計畫。

本計畫為「technoport 大阪」計畫之資訊通信功能之核心，大阪市政府負責臨海道路及綠地之建設，而第三部門(大阪 media port 公司)負責以通信衛星進行與國內外之資訊通信的 teleport 建設，

(2) 設施：teleport (民活法特定設施，衛星通信高度化基礎設施)

(3) 事業費（第三部門施工份）約日幣 12 億元。

(4) 事業負責單位：大阪 media port 公司（1985 年成立，資本額：64 億，出資比例：大阪市 25 %，其他 75 %）。

(5) 民活措施：依民活法特定設施規定支援。

(6) 工期：1987 - 1990（第一期）。

3. 神戶港高濱地區再開發計畫

(1) 概要：神戶港高濱地區之高濱碼頭已使用近 70 年，設施明顯老化，碼頭水深-8.2 公尺，明顯不足，因此無法因應船舶之大型化及裝卸現代化，所以其功能已轉移至六甲及新港等地區，但由於本地區距高速公路及與陸上交通聯繫方便，距神戶車站亦僅 500 公尺，區位條件良好，很適合作為提供高品質服務的旅客服務中心，以凝聚人們之聚集、休憩為主之多功能港灣空間，再配合其後之新的都市據點建設與港灣一體開發。所以本計畫即由神戶港進行旅客服務中心及客運碼頭，綠地，廣場等之建設，而三菱倉庫公司負責將這些與文化設施、商業設施等與旅客服務中心作一整體之規劃，完成一使市民容易親近之港口目標。

(2) 設施：旅客服務中心（民活法特定設施）文化設施、商業設施等。

(3) 事業費：(第 3 部門份)約 42 億元(其中民活法特定設施份約 4 億元)

(4) 事業負責單位：三菱倉庫公司

(5) 民活措施：特定民間都市開發事業

(6) 工期：1968 - 1989

有關港灣工程費用部份：

港灣法四十二條

1. 港灣管理者對重要港灣，以供一般公眾之利用為目的，建設水域設施、外廓設施或繫留設施之建設或改良重要工程時，其工程費由國及港灣管理者各分擔十之五。
2. 港灣管理者對重要港灣中為增進外國貿易上特別要由政令所定之港灣（以下稱「特定重要港灣」），以供一般公眾利用為目的依前項規定實施港灣工程時，對水域設施 外廓設施之工程費十分之十以內，對繫留設施工程費十分之七．五以內由國家負擔。

第四十三條

認為特別必要時，除前條所規定之外，在預算範圍內，以供一般公眾利用為目的（關連第四號所舉港灣設施除外）對港灣管理者實施港灣工程之費用可照以下所舉基準補助。

1. 對特定重要港灣之臨港交通設施之建設或對改良港灣工程十分之七．五以內。
2. 改良之港灣工程為十分之四以內。
3. 設施的建築或改良之港灣工程，為十分之四以上。
4. 建設港灣防止公害設施或整理港灣環境設施之建設或對改良港灣工程十分之五以內。
5. 建設廢棄埋土護岸或海洋性廢棄物處理設施之建設或對改良港灣工程為十分之二．五以內。

在筆者實地考察及詢訪各港相關單位，在目前日本主要港埠擴建工程經費分擔方面為：

- * 在東京港有關碼頭改建及擴建費用通常由航商與政府共同出資
- * 在橫濱港對碼頭興建計畫則按航商商譽及未來在日本發展潛力，由日本中央部門、橫濱市政府、橫濱港務局公法人組織及航商等按 3:3:2:2 或 2:2:3:3 比例出資，即若政府若評估該航商在日本未來具極佳發展潛力，則包括中央政府及市政府將出資約百分六十的資金，反之，則僅出資約百分之四十資金。

伍、主要參訪港口民營化及營運現況分析

一、大阪港

大阪港目前整個發展以南港為中心，本港區目前有五個貨櫃碼頭(基地)及二個公用貨櫃碼頭，此外，共有定期船碼頭、食品碼頭及原木碼頭。另為配合日本本土之海運運輸，此地並有全日本最大的 ferry 基地(含 8 個碼頭)，可通行日本各地。

另外，本港區最具特色者為將其建設為一港灣都市 (Port Town)，亦即港內有一完全獨立之城，其與大阪都心相距約 10 公里，為抑制車之使用，因內有一新交通系統連繫都心與住宅區(為一高架軌道式電車之系統)，同時垃圾之收集，是採用空氣系運送系統之管路，不僅省力同時可解決臭氣之問題，此外區內並有學校、綠地、商業區、公園、海水浴場等，目前南港已成為日本大都市港開發一個好範例，亦即港灣由臨海工業區使用轉換成臨海都市的一成功案例。

為配合 21 世紀，訊化及國際化之發展，今後大阪港之發展以下三方向為主：

1. 配合關西國際機場之使用，航空貨運之增加，為使整個區域物流活動能更加合理化及更順暢，因此將設置空運貨物物流中心。
2. 配合國際化之發展，世界貿易中心及國際會議廳之設置等，使港區成為人與物與資訊交流之據點，提高都市之經濟生產性與文化活力。

3. 新的休憩娛樂場所之建立，如遊艇碼頭、運動場等，使港區逐漸展現活性，促進居民親水性空間。

1995年1月17日日本兵庫縣南部地震侵襲了阪神及淡路地區，神戶港雖也深受震災，在各方協助下努力重建，共花了兩年的時間便設施完全復原，並將部份受災碼頭建設為紀念公園及並於博物館提供完整地震相關資訊及復建計畫，由此充份顯示日本在復建工作上的效率，值得國人參考。

二、東京港

大井貨櫃碼頭（Ohi Containert Terminal）是目前東京港的營運重心，共有八座船席及19台最新式橋式起重機，碼頭分別租給六家日本公司及外國公司，其中我國之長榮及立榮合租一座碼頭。

所有承租碼頭的船公司，它們的裝卸業務全部由當地的裝卸公司來作，船公司本身並不負責裝卸業務，而承租兩座船席以上的船公司，各不同船席亦由不同的裝卸公司負責，如此可以讓各公司的服務品質以及裝卸效率互相比較與競爭，以提昇裝卸效率。

除了大井貨櫃碼頭外，為了滿足貨櫃船大型化的發展，在青海貨櫃碼頭（Aomi Container Terminal）正在興建吃水更深面積，大可納50,000級船舶之三座船席。當作新建的三座較大型船席完成後，青海貨櫃碼頭將

有四座貨櫃船席。預計二座作為公用，另二座作為出租專用。據悉長榮與立榮已預定要從原來大井貨櫃碼頭的八號專用船席移轉到新的青海貨櫃碼頭四號船席。而萬海船運公司則預定使用一號及二號公用碼頭。

日本的港灣經營管理，在戰前由民間資金不足，同時港灣建設所需經費龐大，在技術上及經營上來說，委由地方政府或民間經營有其困難，因此均為國營，戰後在民主化政策以及非軍事化政策之理念上，1950年公佈了有關港灣的開發、管理、營運等，全國通用的港灣法，明訂有關港灣的開發、管理、營運等事宜，由地方政府下設港灣局負責，所以為地方政府管理體制，市長為港灣管理者之長。而運輸省則為日本最高的航政主管機關，港灣管理者對於港灣區域以及臨港地區內，可以行使一般性行政管理與公共港灣設施之建造與維護。

由於公有不能租於一般公司，為了促進國際貿易之發展，因此由地方政府推動設立財團法人機構，”埠頭公社”（Port Development co.），來推動專用碼頭興建、維護、改良、出租等工作。而地方政府港灣局與中央政府從碼頭建設到完成，開始營運，都不直接參與；只是扮演行政管理、補助、貨款、公用設施（航道、防波堤、公用碼頭等）之建造任務。因此，埠頭公社可以一方面利用政府之資金，一方面在使用者付費之原則下吸收民間資金，來從事專用碼頭的建設。如此，既可輕政府之財力負擔，又可以加建設，同時，將來完成後之營運管理，又可以以企業化管理提高效率，

營運上較具彈性。

東京港埠頭公社之主要業務如下：

1. 國際貿易碼頭與渡輪碼頭之興建
2. 國際貿易碼頭之出租與管理
3. 國際貿易碼頭相關設施之建造、維護與管理。
4. 相關港灣工程之委託

由於國際貿易之貨櫃碼頭，是由埠頭公社興建並提供大型機具，然後再出租給遠洋定期貨櫃輪船公司或一般港灣運送業（為期十年），因此，碼頭與機具之維護與管理亦由其負責。至於裝卸業務則由船公司與現有之裝卸公司協調解決。

由公社所進行之國際貿易貨櫃碼頭建造，須依據港灣局所制定之港灣計畫，提出施工計畫，經認可後才可進行。至於碼頭建設、改造需資金，由於金額龐大，非私人企業能單獨投資，因此由中央政府與地方政府提供一定比例之無息貸款給投資者，其建造基金之籌措情形詳如表一所示。

表一 埠頭公社貨櫃碼頭建造、出租與建造基金組成一覽表

設備種類	建造基金之組成		
	貸款單位	一般碼頭	大規模碼頭
土地	中央政府無息貸款	10%	Max.20%
貨櫃場	地方政府（港灣局）無息貸款	10%	Max.20%
橋式起重機	財政上的投資及貸款	40%	Max.30%
C.F.S.	給碼頭承租者的貸款	40%	Max.30%

註：大規模碼頭意指水深 14 公尺以上，船席長度 330 公尺以上，面積 11.55

公頃以上之碼頭。且適用於 1991 年及以後興建或改建之計畫。

港口未來發展政策與發展計畫主要包括：

1. 充實外貿機能，以因應國際間產業、貿易構造之變化及運輸技術之改進。
2. 加強內貿機能，以因應國內海運技術之改進。
3. 建立設備新穎之國際客運碼頭及港區休閒區，以吸引更多之國內外遊客，增加旅客親水之意願，使東京港成為首都之門戶。
4. 有效利用貨物裝卸設施。
5. 重新編組改善港勤以及工作船舶，使港埠運作更加順暢。
6. 建立港區及腹地間系統化之交通網路，使運輸動線更加便利。
7. 創造舒適怡人之港灣環境及樣化之親水性空間，使遊客樂於進行臨海性休閒活動空間。
8. 改變東京都集中型之都市型態為多心型，期盼東京都早日成為國際資訊中心。
9. 重新檢討、開發、規劃老港區之過時設施。
10. 建設防潮堤，確保新生地免於破壞。
11. 建立耐震性高之港灣設施，確保地震來時之貨物運輸。
12. 建立安全性、舒適性之港灣環境，以促進物流、產業及生活設施

之調和。

由東京港之未來發展政策，可以明顯看出東京港對於如何提供一般民眾親水性的活動，以及港埠的再開發非常重視，故東京港埠區附近民眾乎不會對港區有抗爭行為，目前東京港與一般民眾生活較為密切之設施有：網球場、游泳池、田徑運動場、棒球場、海濱公園、野鳥公園、停車場...等。這些都是台灣民眾很少享受到來自台灣幾個國際大港之服務。

三、橫濱港

橫濱港之港灣經營管理與東京港類似，其管理者 - 市政府港灣局之主要業務包括：

1. 港灣計畫之擬定，調查研究，統計資料之整理等，有關港灣之開發，利用，維護等綜合之業務。
2. 港灣設施之建設，改善及維護等
3. 港灣以及港灣設施之維持，管理等
4. 航道、泊地、碼頭、倉庫等之使用規定，入出港申請之受理，以及有關港灣設施使用之規定。
5. 船舶供水等有關港灣營運所須之各項務提供之協調。

橫濱港灣區域大致可分為商港區及工業港區，工業港區大都由民間自行管理，因此橫濱港每年進出口貨物中有近 65%以上係經由民間專用碼頭

進出，所以本港可說為一民營色彩相當高且主要為工業原料進口港。

日本之出租專用碼頭的營運管理方式，頗為特殊，由建造到完成營運，港灣局都不直接參與，完全委由市所設立的財團法人機構辦理，早期為配合貨櫃運輸的發展在全國各主要國際港口興建貨櫃碼頭及一般遠洋定期航線貨櫃碼頭，由於財務負擔重，因此特成立外貿埠頭公團（社團法人），一面利用政府之金，一面在受益者付費之原則下，吸收民間金，從事外貿碼頭建設，如此，既可減輕政府財力負擔，又可加速港灣建設，同時將來完成後之營運管理又可以以企業化經營，提高營運效率。

橫濱港碼頭公社（Yokohama Port Terminal Corporation）亦在此種背景下成立，係處理濱濱港內對外碼頭（亦稱出租專用碼頭）之建設管理的事業單位，為橫濱市所設立之財團法人機構。

公社之主要業務為：

1. 外貿碼頭之建設
2. 外貿碼頭之出租與管理
3. 外貿碼頭相關設施之建設與管理
4. 相關港灣工程工程之委託

公社所進行之外貿碼頭建設須依據港灣局所制定之港灣計畫，提出施工計畫，經認可後才進行碼頭建設，改建等所須之資金，係由中央政府及橫濱市各提供 10%之無息貸款，以及橫濱市政府之特別融資 40%（以上償

還期限均為 20 年) 以及專用碼頭之承租人提供 40%之資金 (償還年限 10 年) 來建設。

由於外貿之貨櫃碼頭由公社興建並提供大型裝卸機具，出租給遠洋定期航線輪船公司或一般港灣運送業 (10 年為一期)，因此管理亦由公社自行負責，裝卸公司亦由船公司與現有運送業者協調而決定。

由日本橫濱港的管理型態可知，日本的港灣管理，中央政府幾乎都不直接參與，故港灣局之業務與台灣相較，相當簡化、單純、係以如何有效開發利用該港為主，其餘大都開放民營，同時碼頭裝卸作業開放民營亦有明確法規依據可循，雖其組織管理仍有其缺失，但在積極推動港埠民營化的此刻，仍可參考其相關作法。

陸、結論與建議

- 一、目前港灣建設除從事物資裝卸進出口外，以作為貨物配裝流通中心為目前主流，將靠近內陸之船席碼頭開放作為親水空間供國人休閒遊憩用途，為我國未來各港規劃中必須思考的方向。
- 二、邁入二十一世紀之際，國人應將海洋視為全人類之共同資產，將開發與保育觀念並重，以追求一合適且可忍受之優質生活空間。
- 三、日本與台灣同屬海島型環境，但日本各主要港口均提供完善親水、休閒、觀光、遊樂，甚至結合購物中心等，政府部門並配合以完整大眾

運輸系統，提供市民完善的休閒空間，對業者投資具相輔相成效果，也相對地提供了投資的誘因，值得國人在未來作為港市合一趨勢下規劃之參考。

四、港埠民營化在日本近年來新的港灣建設計畫均積極朝此方向邁進，至於在民營化案例中，政府與業者出資比例，端視業者營運潛力而訂，政府主要以建設非受益性設施為主，主要碼頭規劃建設均由業者自行設計，以符合業者未來需求，值得我國未來發展之參考。

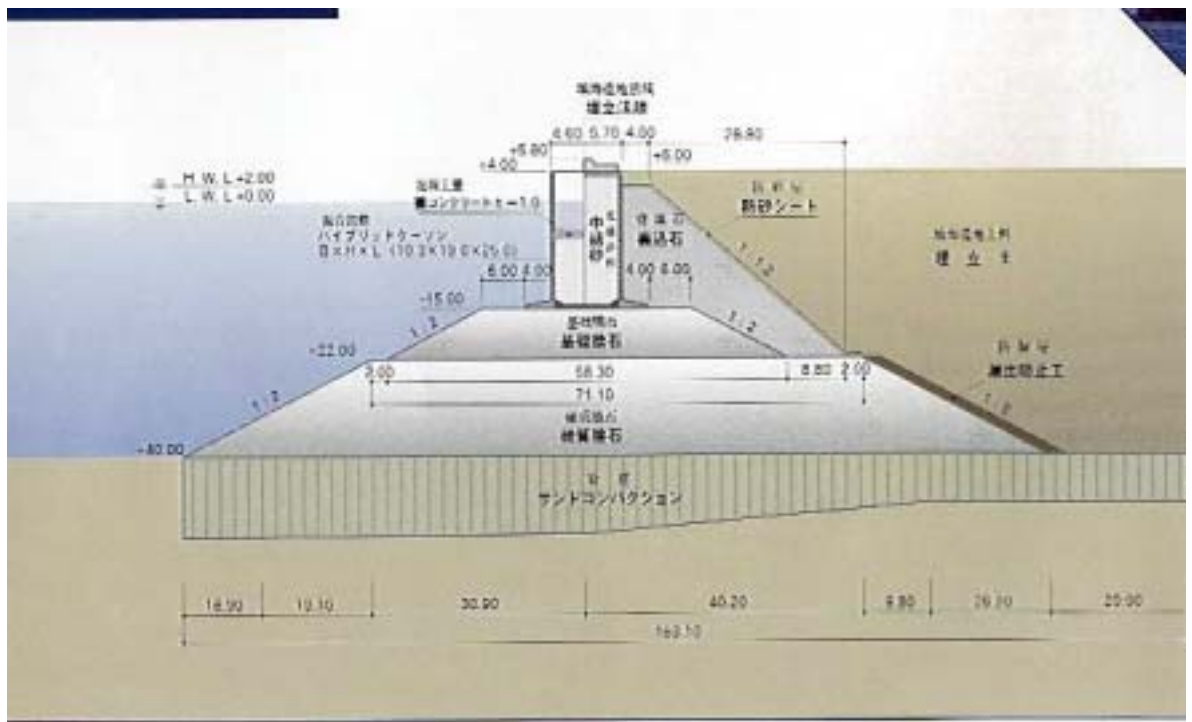
五、日本民活法（活用民間企業以促進特定設施整頓之相關臨時措置法）之立法內涵，主要係以鼓勵民間業者投入公共工程建設，並因案例需求擴大其適用範圍，如政府提供埠頭公社無息貸款採彈性措施，對業者投資公共事業具相當大的誘因。

六、我政府當局為引導民間參與國家重大公共建設，已研擬免稅辦法草案，民間企業參與鐵公路及市區快速道路等十項交通建設，以及運動、電業設施、商業設施等 12 項重大設施，即可獲得免徵營利事業所得稅五年或投資抵減的租稅優惠，此對我民間業者投入公共設施建設計畫，將是一項很大的誘因。

七、檢附大阪、神戶及橫濱港等簡介資料，供相關人員參考。



圖一 橫濱港南本牧碼頭平面斷配置圖



圖二 橫濱港南本牧碼頭填海造陸斷面圖



圖三 建造中之橫濱港南本牧碼頭



圖四 阪神大地震神戶港受災紀念公園



圖五 在神戶港區內之高級臨海大飯店



圖六 神戶港區內之海洋博物館及觀景塔



圖七 東京港鳥瞰圖



圖八 東京港完善設施規劃圖