

國立政治大學國際事務學院
國家安全與大陸研究碩士在職專班
碩士學位論文

民營化對我國鐵路事業組織變革之影響
-日本國鐵的經驗



指導教授:李世暉博士

研究生:高猷珽撰

中華民國 109 年 7 月

民營化對我國鐵路事業組織變革之影響

- 日本國鐵的經驗

中文摘要

我國國營事業民營化已成近年政府再造趨勢，以交通部為例，目前僅剩臺灣鐵路管理局(以下簡稱臺鐵局)尚未公司化或民營化。臺鐵局長年為外界詬病連年虧損、負債龐大、績效不彰及服務品質低落等缺失，交通部過去為了解決臺鐵局前開缺失，擬具許多解決方案，諸如 2003 年 11 月 12 日提出「臺鐵公司化基本方案草案(臺鐵再生計畫)」、2018 年賀陳旦前部長重新研議臺鐵公司化方案等，惟因工會反對或政府政策方向改變而暫緩。

臺鐵局現今營運除了面臨財務嚴重虧損、服務品質不佳及效率不彰等問題外，筆者認為，隨著時代與環境變遷，我國勞動基準法於 2016 年 12 月修正勞動條件相關規定，欠缺相關配套措施，致使政府(資方)對於員工(勞方)缺乏制衡機制，導致臺鐵局產生管理面困境(諸如新法規定特別休假由勞工排定，導致員工以休假可能產生罷工效果要求資方給予各種福利及待遇)，提升臺鐵局必須進行公司化或民營化之組織變革必要性。

本研究以臺鐵局為個案進行分析，就國營事業組織之公司化、民營化、組織變革以及組織變革抗拒相關理論為理論架構基礎進行分析與歸納，次以日本國鐵民營化為 JR 公司的經驗與方法做比較研究，透過組織面(包含組織結構、組織文化等)、人員面及多角化經營面等面向進行分析，最後，在前開理論架構下，據以提出研究發現與政策建議。

關鍵字:公司化、民營化、組織變革、日本國鐵、臺鐵

目次

第壹章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究問題與目的	5
第三節 研究方法與理論架構	7
第四節 研究範圍與限制	9
第貳章 文獻探討	10
第一節 公司化與民營化	11
第二節 組織變革	17
第三節 國外鐵路改革案例	19
第四節 相關研究文獻	29
第參章 日本國有鐵路事業民營化經驗	30
第一節 日本國有鐵路事業民營化背景	30
第二節 日本國有鐵路事業民營化改革措施	31
第三節 日本國有鐵路事業民營化成效	41
第四節 日本國有鐵路事業民營化特點與爭議	44
第肆章 臺鐵局公司化(民營化)之組織變革方向與作法	50
第一節 臺鐵局組織概況與債務情形	50
第二節 臺鐵局進行組織變革之必要性	52

第三節	日本國鐵民營化經驗給予臺鐵局重要課題	55
第四節	臺鐵局民營化應注意爭議課題	61
第五章	結論	63
第一節	研究發現	63
第二節	政策建議	68
第三節	後續研究建議	71
	參考文獻	72
附錄一	移轉民營之公營事業一覽表	74
附錄二	已結束營業之公營事業一覽表	76
附錄三	2003年臺鐵反公司化罷工大事記	77
附錄四	相關研究文獻一覽表	79

表次

表 1 國鐵改革關連八法彙整表.....	33
表 2 JR 六家公司 1987 年 4 月 1 日基本資料彙整表.....	37
表 3 JR 東日本公司各類人力佔比表.....	41
表 4 三類人員特別休假年資天數比較表.....	53



圖次

圖 1 日本國鐵分割後組織圖.....	35
圖 2 日本國鐵長期債務之繼承與分割圖.....	36
圖 3 日本國鐵員工之處理方式圖.....	39



第壹章 緒論

第一節 研究背景與動機

我國國營事業民營化已成近年政府再造趨勢，行政院於民國 78 年 7 月成立跨部會之專案推動指導委員會「行政院公營事業民營化推動專案小組」，由前行政院經濟建設委員會主委擔任召集人。並於民國 87 年 4 月更名為「行政院公營事業民營化推動指導委員會」，以強化功能，推動我國民營化工作。至目前為止，計完成 39 家公營事業民營化(如附錄一)，結束營業公營事業 17 家(如附錄二)。以交通部為例，已有中華電信等 4 家移轉民營之公營事業，另現所屬 4 家國營事業，中華郵政股份有限公司、臺灣港務股份有限公司及桃園國際機場股份有限公司均已完成公司化，僅剩臺灣鐵路管理局(以下簡稱臺鐵局)尚未公司化或民營化。

筆者服務於交通部，承辦管理臺鐵局業務，該局長年為外界詬病連年虧損、負債龐大、績效不彰及服務品質低落等缺失，交通部過去為了解決臺鐵局前開缺失，擬具許多解決方案，諸如 2003 年 11 月 12 日提出「臺鐵公司化基本方案草案(臺鐵再生計畫)」、2018 年賀陳旦前部長重新研議臺鐵公司化方案等，惟因工會反對(2003 年臺鐵反公司化罷工大事記如附錄三)或政府政策方向改變而暫緩。2018 年 10 月 31 日中華民國運輸學會召開記者會，建議政府應盡快臺鐵公司化，並提高相對合理票價，交通部王國材政務次長表示：「交通部所屬國營事業，像是中華郵政、港務公司等，都已完成公司化，現在也都有獲利，在執行事務上比較有效率；他更舉例原高雄市府公車處，轉型公司化後改為港都客運，現在都有賺錢，員工也賺更多」；「台鐵終究要公司化，不過現階段要先用一兩年體質改善，在改善過程中要有共識，這一點很重要，兩年後公司化是途徑之一，整個台鐵被行政束縛太久了，目標要在兩年內改革台鐵」。(《中國電子報》，2018 年 10 月 31 日。 <https://www.chinatimes.com/realtimenews/20181031004214-260405?chdtv>，檢閱日期:2019 年 11 月 28 日)

筆者認為現階段臺鐵局除了財務面上嚴重虧損，依據臺鐵局 2017 年決算報

告，至 2017 年底臺鐵局累計虧損達新臺幣 1,122 億元，在管理面上因員工身分為公務員兼具勞工身分特殊形態隨著勞權意識高漲及勞動基準法相關規定修正，面臨嚴重挑戰，而促使筆者認為臺鐵局應該透過公司化、民營化等組織變革方式來解決前開問題，以下從財務面虧損原因及管理面困境分別簡述：

一、財務面虧損原因，包含公路間競爭(高速公路、雪隧通車以及高鐵營運)、運價問題(票價調整無自主性、受到政策性因素影響)、員工退撫金負擔沉重、老殘優待差額由臺鐵局自行吸收、不敷成本支線及小站因政策性因素無法關閉及自行負擔路線設施維護經費等。

二、管理面困境:公務員兼具勞工身分特殊形態:臺鐵局為一國營事業機構，其內部員工包含交通資位人員(公務員兼具勞工身分)及營運人員(純勞工身分)者，營運人員管理完全依據勞動基準法規定辦理，於管理面上較為單純，惟交通資位人員依據勞動基準法第 84 條規定及勞動基準法施行細則第 50 條規定，於工作時間、休息、休假、安全衛生、福利、加班費等事項，得就公務員法令及勞工法令擇優適用，筆者認為不論是公務員制度或勞工制度皆有其一套邏輯與合理性，此種公務員兼具勞工身分得就公務員或勞工制度擇優適用制度，破壞不同制度間的公平與合理性，另機構內從事相同工作人員，如僅因身分上不同，所獲得工作條件亦不同，恐打擊員工士氣，造成管理上困境。

交通部過去亦曾經研議臺鐵局公司化方案，惟最終均失敗暫緩實施，簡要說明如下：

一、2003 年 11 月 12 日提出「台鐵公司化基本方案草案(台鐵再生計畫)」：

(一)改制之目的:包含解決公用性及歷史性財務包袱、適度解除法令限制、健全組織人事、提高經營績效、提昇服務品質及健全財務結構等 6 項。

(二)公司化經營策略：

1. 組織扁平化:縮減層級:總公司僅設「處」(室)及「科」兩級，取消「股」層

級，以達簡併層級目標；實施責任中心制：廠段成立成本中心，幕僚單位成立費用中心。

2. 設備現代化：包含更新改善軌道結構、更新改善行車保安設備、增購車輛及設置自動售票驗票系統及更新電腦售票票務系統。
3. 用人精簡化：改善設備、業務外包及訂定員工自請退休優惠辦法。
4. 本業市場化：包含調整客運列車系統、臺鐵都會區捷運化、強化東線及跨線之營運、運輸離峰時間推出特價方案、與旅遊業者合作發展鐵路觀光業務、調整貨運經營策略及加強行銷策略等
5. 經營多角化：包含開拓環島光纖市場、場站開發、經營其他附業及營業資產運用等。
6. 成本最低化：包含降低人事費用及嚴格控管各項支出等。
7. 作業效率化：包含降低行車事故件數、提高旅客列車準點率及提高旅客整體滿意度等。

(三)結果：「台鐵公司化基本方案草案(台鐵再生計畫)」經交通部報送行政院同意，惟鐵路工會對於臺鐵局改制公司化存有疑慮並強烈抗爭甚至於 2003 年 9 月 11 日中秋節會員大會發動罷工投票，導致政府暫停推動本項方案。

二、2017 至 2018 年間交通部依賀陳前旦部長指示，重行研議臺鐵公司化方案：

(一)方案內容：

1. 由臺鐵局成立內部專案小組，並持續與工會及員工溝通，減少對公司化抗拒。
2. 釐清民國 2003 年公司化草案迄今面對時空變遷必須要檢討調整的項目，同時與 2007 年國發會之答復內容(臺鐵局因主、客觀方面尚未具備改制條件，且在未完成相關法案立法作業及配套措施前，現階段的政經環境無法配合，只能拉長時間朝此方向規劃)，以及之後鐵路工會提出之四個必須(必須釐清鐵路建設與營運責任、必須先解決歷史負擔與債務問題、必須賦予日後

永續經營利基、員工權益必須充分保障)做綜合比對，找出歧異，尋求融合角度。

3. 由台灣野村總研諮詢顧問股份有限公司針對「臺鐵實施分區制可行性」提出研究報告。

(二)結果:賀陳旦前部長於 2018 年 7 月 16 日退職，由吳宏謀前部長接任，有關臺鐵局公司化議題，吳前部長接受媒體採訪時表示:「目前尚還有許多客觀條件未成熟，且台鐵現階段還有許多重要事情要做，公司化根本不是台鐵應優先推動項目;雖然非停止公司化研擬，但現在確實不是談公司化洽當時機。」(《自由時報》，2018 年 10 月 3 日，檢閱日期，2019 年 11 月 28 日。)，因交通部首長更換，政策方向改變而導致臺鐵局公司化再次暫緩實施。



第二節 研究問題與目的

一、研究問題

臺灣鐵路管理局為一國營事業機構，長年為外界詬病連年虧損、負債龐大、績效不彰及服務品質低落等缺失，過去交通部為了改善臺鐵局績效不彰問題，前於 2003 年 11 月 12 日提出「台鐵公司化基本方案草案(台鐵再生計畫)」、2017 年賀陳前部長且重新研議台鐵公司化方案等，但是最終皆因台鐵工會強烈反對或政府政策方向改變而暫緩實施，近年隨著勞權意識高漲及勞動基準法相關規定修正，凸顯國營事業機構管理面問題與困境。本研究乃探討臺鐵局在連年虧損、負債龐大、績效不彰及服務品質低落等既有問題尚未解決情形下，又面臨管理面問題與困境，可說是屋漏偏逢連夜雨，應透過何種方式來解決臺鐵局目前所面臨的問題？

二、研究目的

國營事業公司化、民營化一直以來為世界各國及我國提升及改善國營事業機構營運績作法，我國交通部轄下的國營事業機構已有部分機構完成公司化或民營化，諸如電信總局民營化為中華電信股份有限公司、郵政總局公司化為中華郵政股份有限公司、民用航空局桃園國際航空站公司化為桃園國際機場股份有限公司、港務局公司化為臺灣港務股份有限公司，僅剩臺鐵局為未公司化或民營化；日本國鐵過去也如同臺鐵局一樣面臨績效不彰、負債龐大等問題，日本為解決國鐵鉅額虧損而於 1987 年實行國鐵分割民營化改革計畫，主要將國鐵拆分為 7 家 Japan Railways(以下簡稱 JR)鐵路公司，包括 6 家地區性的客運鐵路公司、以及 1 家全國性的貨運鐵路公司，分別為 JR 東日本、JR 東海、JR 西日本、JR 北海道、JR 四國、JR 九州與 JR 貨物；此外，同時從國鐵中分拆設置數個涉及所有 JR 公司事務的機構，並成立日本國有鐵道清算事業團專責處理國鐵的大部分債務。

本研究希望透過研究日本國鐵分割民營化改革計畫內容、程序與作法，瞭解日本國鐵分割民營化正面效益及負面成本，據以提出適合臺鐵局公司化及民營化建議與具體作法，並提醒應注意避免面向，以解決前開所述臺鐵局現面臨連年虧損、負債龐大、績效不彰及服務品質低落及 2016 年 12 月勞動基準法修正後所產生的管理面困境等問題並提供我國交通部做為未來研議臺鐵局公司化及民營化新方案參考。



第三節 研究方法與理論架構

一、研究方法

(一)文獻分析法

文獻分析是藉由文獻的蒐集、分析及歸納以摘出所需要訊息與資料，並對文獻以客觀且有系統描述的一種研究方法，其目的在於以歷史途徑來進行研究，使用方法為蒐集學者專家過去研究或相關文獻，進行分析、整理、歸納其研究成果與建議，找出可做為本研究的參考資料及分析基礎。本研究將蒐集過去我國就臺鐵路公司化及民營化所提出改善方案、失敗原因分析資料、日本國鐵分割民營化改革計畫相關資料及國內、外有關民營化、公司化及組織變革理論文獻，加以分析及歸納，並提出具體的方案與建議，本研究蒐集的文獻資料包括：

1. 國內、外有關民營化、公司化及組織變革理論的書籍、論文、期刊、新聞報導和研究報告。
2. 公務部門發行的相關刊物、專案提案、內部公文及回復立法院專案報告。
3. 民間公司委託研究案報告及相關資料。
4. 臺鐵路局內部文件資料及統計報告。

(二)比較分析法

比較分析法是根據一定的標準，對不同國家或地區的制度進行比較研究，找出特殊規律和普遍規律的方法，即對兩個或兩個以上有關連的事物進行研究，尋找其異同，探求事物之普遍規律與特殊規律的方法，本研究將參考日本國鐵實施民營化的過程中，所遭遇的問題以及成功或失敗的經驗，作為臺鐵路未來在民營化變革中的借鑑與參考。

二、理論架構

本研究在於探討民營化對於我國鐵路事業組織變革影響，並以日本國鐵民營化為 JR 公司的經驗，作為對我國臺鐵局未來民營化之啟示，因此，本研究先將以臺鐵局為個案進行分析，藉由論述臺鐵局必須進行組織變革原因，並就國營事業組織之公司化、民營化、組織變革以及組織變革抗拒相關理論為理論架構基礎進行分析與歸納，次以日本國鐵民營化為 JR 公司的經驗與方法做比較研究，透過組織面(包含組織結構、組織文化等)、人員面及多角化經營面等面向進行分析，最後，在前開理論架構下，據以提出本研究研究發現與政策建議。



第四節 研究範圍與限制

一、研究範圍

本研究之研究範圍，以臺鐵局為個案進行研究與分析，因考量英國、德國與法國推動鐵路變革係因歐盟推行 91/440/EEC 法案，另新加坡係直接成立新加坡地鐵公司，尚無由國營事業改制民營過程，爰挑選與我國臺鐵局目前面臨必須改革背景相似(諸如債務沉重、營運績效不彰及勞資關係緊張等)之日本國鐵(JR 公司)進行比較分析。臺鐵局為一國營事業機構，其組織、人事、財產、營運、預算、票價費率訂定等，均受到各種法規拘束，其自主運作空間、靈活性及彈性有限，無法如同企業營運具有機動性，以因應快速變遷之外在環境與競爭，故臺鐵局極需儘速進行組織變革，透過企業化經營，提昇競爭力與應變能力。另外，當組織進行組織變革時，勢必會面臨組織成員抗拒，目前臺鐵局公司化或民營化最大阻力來源為工會與員工之強烈反對抗爭，致暫緩實施。因此，臺鐵局如要能順利推動公司化或民營化之「組織變革」政策，需先積極與工會溝通協調組織變革之方式，降低員工對於組織變革抗拒，透過先公司化後民營化過程，提升經營效益與服務品質，以解決連年虧損、負債龐大、績效不彰、服務品質低落及管理面困境等缺失，期能永續經營發展。

二、研究限制

因筆者不熟悉日文，爰有關日本國鐵(JR 公司)民營化、營運發展及成果相關文獻及統計資料將參考相關公部門委外研究案、因公出國報告、國內學者專家著作、引用或翻譯的第二手文獻資料，雖無參酌第一手日文文獻資料，惟藉由前開資料及文獻，亦有助於筆者進行歸納與分析，克服研究限制，並據以提出研究發現與政策建議。

第貳章 文獻探討

臺鐵局因於外部及內部環境皆面臨嚴重挑戰，近年政府及民間部門皆希望能透過改革臺鐵局，使該機構能夠永續發展及營運，在外部環境面向上，臺鐵局面臨連年虧損、負債龐大、績效不彰及服務品質低落等問題；在機構內部環境面向於管理面上因員工身分為公務員兼具勞工身分特殊形態，隨著勞權意識高漲及勞動基準法相關規定修正，亦面臨嚴重問題。

如前所述，交通部曾經研議臺鐵局公司化方案，惟最終因工會發動罷工投票及首長更換政策方向改變均失敗暫緩實施，如果臺鐵局仍繼續維持現行營運及管理方式，恐繼續惡化前開該局外部及內部環境所面臨問題，影響機構永續發展及營運，筆者認為臺鐵局應該先透過機構公司化改善機構體質，並以民營化為目標進行組織變革，來解決所面臨前述問題，以下將分別介紹公司化、民營化及組織變革之意涵、目的及效益，並探討外國鐵路改革案例及相關研究。

第一節 公司化與民營化

公司化

一、公司化意涵：

「公司」，依據公司法第 1 條之規定，該法所稱公司，謂以營利為目的，依據該法組織、登記、成立之社團法人。公司化可指為國營事業機構改制為國營公司之轉換改制過程。期仍保有公營機構體質及特色，公司擁有較大獨立營運自主權，可自行決定公司營運目標與手段，以營利為目的，自負盈虧，藉由自由市場機能，以刺激其相互競爭及進步(許婉琪，2004: 15)。

所謂公司化(corporatization)，一般理解為一集合概念，泛指公部門轉型為私部門型態共同處理事務之情形。如同行政組織法上所理解之行政主體與行政機關，或由中央及地方自治團體共同獲分別所設立之各類型公法人與事業組織，即歸屬於公部門；而私部門所指稱者則為自然人、團體、公司法上之公司等「實體意義之私人」。至於私法形式之行政組織，則係單純組織私化法之行政，或是國家具有支配性影響力之公私合資公司。因此，公司化之權限劃分仍屬公部分，而非私部門領域。國家仍須負責公司組織合作關係衍生責任分配、任務執行確保、利益衝突解決、公益維護、以及其他法律規制等相關問題。換言之，國家的影響責任並未移轉，所移轉的只是透過民間功能所表現的績效，國家監督管理的權限並未消失。(曾偉豪，2007: 166-168)

綜上所述，本文公司化係指臺鐵局改制為臺灣鐵路公司之改制過程，其為國營事業機構轉換為民營公司間一個階段，透過在組織、人事及財務上鬆綁，讓公司擁有較大獨立營運自主權，藉由自由市場機能，以刺激其相互競爭及進步，提升整體營運效能，但在此一階段，國家監督管理的權限並未消失，所移轉的只是透過民間功能所表現的績效。

二、公司化目的：

就臺鐵局個案而言，依據交通部擬定「台鐵再生計畫」該局公司化目的

包含解決公用性及歷史性財務包袱、適度解除法令限制、健全組織人事、提高經營績效、提升服務品質及健全財務結構等 6 大目的。

三、公司化優點:

- (一)組織結構扁平化，提升組織決策與管理效率：藉由簡化金字塔型繁雜的行政組織體制為扁平式的企業組織型態，有助於提升組織決策與管理效率。
- (二)較高營運自主權：改制為國營公司，在營運人事、財務及政策上有較高自主權，受到相關限制與束縛較少。
- (三)提升營運績效：公司為一獨立的利潤中心，自負盈虧，藉由市場機制，提升營運績效。

四、臺鐵局目前公司化困境：臺鐵局目前公司化發展受限於工會的強烈抗爭及政府政策朝令夕改，諸如賀陳前部長積極研議臺鐵局公司化政策，惟後任部長上任立即暫緩公司化政策。筆者認為政府政策朝令夕改、政策政治取向及工會的強烈抗爭為臺鐵局目前公司化困境。

民營化

一、民營化的意涵：

英國學者 John Vicker and George Yarrow 將民營化定義為，凡能強化市場力量，提高事業的經濟效率與競爭能力，縮小公營事業規模以降低對事業活動的影響力，同時減低政府對經濟活的政治干預，即可稱為民營化。(曾偉豪，2007:164)

Grand 與 Robinson 從福利國家中國家各種活動相關聯來討論民營化，認為「所有民營化的提案，意味著國家各種活動的後退」。在國家的社會、經濟活動中，政府以供給、補助和管制三種形式介入。若實施民營化，則意味供給的減少、補助金刪減和國家管制解除；Hanke 認為民營化係將公共貨品或服務功能，自公部門移轉至私部門的活動，其目的在於擴張所有權的基礎與社會參與；Savas 指出，政府基本上對於各類財貨及服務有規劃、支付及生產功能。在此基礎上，民營化意味著減少政府干預，增加私有機制的功能，以滿足人民需求，因此，更明確來說，民營化可以定義為：凡能強化市場力量，提高事業的經營效率和競爭能力，縮小公營事業規模以降低對事業活動織影響力，同時減少政府對經濟活動的政治干預，提高民間部門擁有資產的比例與強化其對經濟活動的政治干預，均稱為民營化。

(林淑馨，2006:150)

綜上所述，民營化基本內涵為將市場機制導入公部門，藉由減少政府在提供服務上所扮演角色，增加市場及民間影響力，以提升組織營運績效與服務品質。本文民營化係指由臺鐵局改制為臺鐵公司，並減少政府持股數至 50% 以下及降低提供服務上所扮演角色，期能在人事、財務及組織上不受到政府法令及預算限制，以市場機制為導向，提升組織營運績效與服務品質。

二、民營化原因：

(一)公營事業的經營欠缺績效和生產力：由於公營事業的設置在於滿足特定的政

策目標，而較少考量其成本效益；加以公營事業的經營受國家法令保障，享有獨占甚至壟斷的特權，使其免費市場競爭的壓力，而在資源運用上欠缺效率，生產力益形低落。此外，公營事業所有權屬於政府，在政府財政挹注保護下，事業經營不必承擔市場淘汰風險，因此欠缺改善圖存動機。再者公營事業之經營常受政治因素的干擾，各項改革措施推動不易；公營事業運作亦受各項法令規章限制，欠缺應變彈性。

(二)改善政府財政問題的需要:隨現代政府職能的擴張與人民需求的增多，各國政府莫不是面臨財政短絀的困境，而有擲節開支必要，公營事業民營化的策略適足以改善政府生產力，調控政府支出的費用，並能創造社會總體財富。

(三)意識型態的改變:公營事業民營化的做法和近代政府行政觀念改變大有關係。在過去福利國家時代，以社會主義為主流，政府被期望扮演「大政府」角色；近代在新自由主義影響下，「小就是美」取代了大政府的觀念，公共服務的提供亦需考量市場機制，私部門應該在公共事務方面扮演更積極角色。由於民主行政觀念的改變，社會價值觀移轉，人民不再相信政府能夠無所不為的提供最好的公共服務，因此有向市場機制訴求的傾向，這種意識型態的改變正是公營事業民營化的重要基礎。

(四)政治與經濟的互動影響:隨著政經狀況發展，社會活動的重心亦將隨之轉移，這種改變對國家的制度與政策產生一定影響；故政治經濟互動的情勢，也是促成公營事業民營化背景之一。本質上，公營事業之設置即為政治體系對經濟活動的直接介入，對經濟體系內的資源分配將產生一定影響，而這種影響亦將反過來左右政治體系內權力資源的消長。而公營事業民營化即代表經濟體系和民間力量，對政治體系和政府政策的互動結果。

(張潤書，2009:203-207)

三、民營化目的:

民營化發源地為英國，推動民營化六大目標:1. 為提高效率，開發競爭並解

除管制。2. 為增加財政收入，減少舉債或降低稅負負擔。3. 為鼓勵員工持股，增加員工認同與福利。4. 為擴大分散股權，促使社會大眾參與投資。5. 為強化資本市場，活潑資金流通。6. 為爭取國內外政治支持，強化執政基礎。

我國公營事業移轉民營條例第 1 條規定：「為促進公營事業移轉民營，以發揮市場機能、提升事業經營效率，特制定本條例」。因此，我國民營化政策目標為(1)增加事業自主權，提高經營效率；(2)籌措公共建設財源，加速公共投資，藉以提升生活品質(3)吸收市場過剩資金，紓解通貨膨脹壓力；(4)增加資本市場籌碼，擴大資本市場規模，以健全資本市場發展。綜上，我國民營化目的在於解除市場不必要管制、尊重自由競爭市場，以達到經營效率提升及籌措公共財源目的。(林淑馨，2006:152)

四、民營化的優點:基本上與公司化優點類似，組織結構扁平化，提升組織決策與管理效率、較高營運自主權及提升營運績效與服務品質等。

五、民營化的限制:

- (一)主權與正當性的問題:從公共行政的「公法」性質言，凡涉及國家主權與政府正當性之相關事務，如外交事務、法律制定、司法審判、稅負徵收等，不能納入民營化範圍，凡屬於公共行政特有性質之事務無法由私人部門來代理。
- (二)攸關國民生計之事務:即使崇尚自由經濟理念美國，亦非將所有關於國民生計的重要是務任由市場決定，特別是有關兒童及老人照護、公共醫療提供及最低生活水平的維持等事項。
- (三)公共責任的追究:民營化的政策使私人部門開始扮演起公共服務提供者的角色，也使公、私部門的界線愈益模糊，政府功能角色更有退居第二線的可能性，這種現象造成公共責任模糊，及課究責任的實際困難，所以政府如何透過法制化來規範民間「準政府」的義務和責任，也是民營化的限制之一。

隨著民營化的趨勢、公私部門界線的模糊，政府的公共角色有退居第二線之

虞，所以如何課就公共責任乃成為民營化過程中最重要的課題。Levine 認為，雖然大部分公共服務可以假私部門之手，但對於所需提供服務種類的選擇權，公共資源的分配規劃權，則仍為政府無可旁貸的權責。換言之，隨著民營化的政策潮流，政府並未從公共服務的市場中撤退，而是徹底檢討服務工作的內容與做法，並轉移適當的工作重點，將民營化所節省下來的人力及財源，投入服務品質的提升與政策規劃能力的強化。(張潤書，2009:206-207)



第二節 組織變革

一、組織變革意涵：

學者 Hammer 與 Champy 認為，組織變革係指組織為求持續生存發展，必需重新設計其工作流程，分配其人力資源，以達到一個全新的形式，完成企業再造。

學者 Salamon 認為，組織變革是機關或企業的組織結構或計畫在組織中所組地位之改變。

學者張有恆與韓振華認為，組織變革是組織為追求生存和積極發展，對於不合時宜的組織結構及工作關係等進行有計畫的改變，以因應新事物與新需求之過程或活動。(林淑馨，2006:153-154)

綜上，組織變革係指，組織為追求生存和積極發展，用以因應外部環境的變化或內部組織的不協調而進行必要性調整。故國營事業公司化或民營化，皆為組織重大變革，透過組織政策、資源及結構重新調整，降低成本、提高服務品質及顧客滿意度，來因應快速改變外在環境，藉以提升營運績效，期能達成組織永續發展。

二、組織變革目的：

希望藉由組織變革的過程，使組織可以達到改變組織成員的行為模式或能力、提升組織文化或服務品質，用以因應外在環境的變化。學者 Hellriegel 認為組織有計畫性的變革，其主要目的是為了達到增加組織的適應力與促進組織個人或群體行為的改變。前者是指組織為了達成各部門對外在環境的彈性變化力、應對力及適應力，使組織在激烈競爭與多變環境中仍能保持優勢；後者指組織若要改變策略應付環境的變化，應先改變組織成員的心態與行為，因為若是組織中的個人及群體的思想及行為均不願改變，則組織難以變革。綜上，組織變革目的為：

- (一)藉由組織職掌、權責與資源的重新分配，能更有效的因應外在環境改變。
- (二)消除組織不合理的膨脹現象與疊床架屋及冗員充斥等結構不良的情況。

(林淑馨，2006年:154-155)

三、組織變革階段:

學者 Kurt Lewin 發展出一個組織變革過程的理論模式，變革過程包含下列 3 個階段(一)解凍階段:此階段目的在於營造改變的氣氛，引發成員改變的動機，使組織成員能達成變革的共識。(二)變革階段:實際實施變革的活動，包括分析、設計開發、導入等工作，以提供新的行為模式。(三)再凍結階段:使組織成員在變革階段所學習的新行為模式得到增強作用，將新行為模式予以穩定。

Lewin 變革模式具有明確的連續性與階段性，組織成員意識到變革必要性及在完備變革環境下，將變革行動推動到組織結構、人員和技術等層面，最後凍結變革成效，以確保變革成效。

四、筆者認為，在公營事業公司化及民營化組織變革過程中，勢必會面臨到許多抗拒，尤其是組織成員對於改變現狀反彈，就臺鐵局而言，我國政府多次研議該局公司化政策，惟該局工會及組織成員表達強烈反對，甚至發動罷工抗拒組織變革，在未來臺鐵局公司化組織變革中，應可透過 Kurt Lewin 組織變革階段理論，於實施組織變革前，先於解凍階段，透過座談會、協調會方式，與工會幹部溝通，讓渠等瞭解組織變革必要性與重要性，再由幹部向會員說明，令整個組織成員瞭解組織變革必要性與重要性，引發成員變革的動機，使組織成員能達成變革的共識，減少對變革抗拒，接續再實施變革措施，最後於再凍結階段將組織成員新行為模式予以穩定。

第三節 國外鐵路改革案例

一、英國（捷達集團）：

（一）改革背景：

英國鐵路原是由英國鐵路理事會主導國內鐵路營運事務，並交由英國國鐵營運。1991年歐洲委員會公布91/440/EEC法案要求歐洲各國進行鐵路組織改革，增加鐵路運輸效率，促進歐洲鐵路市場的良好競爭，以達成歐盟各自會員國能自由營運於每個國家路網的目標。改革重點包含：(1)確保鐵路事業管理的獨立性。(2)創建或分離軌道基礎設施與鐵路營運業者的財務帳戶。(3)確保基礎建設的財務平衡，包括政府為特定的社會義務補助款項。(4)為推行各國鐵路機構能自由營運於不同國家之路網，91/440/EEC法案指示歐盟各國應達成基礎設施與營運管理者的分離，並且建議帳務分離、實質分離及整體機構分離三種分離型態。

1992年英國政府隨即於公佈「鐵路政策白皮書」，且於1993年通過「鐵路公司法」，提供英國鐵路路網的開放競爭，最終導致英國國鐵的重組再造以及後來的英國國鐵分割民營化發展。

（二）改革過程：

1979年起，英國即戮力執行柴契爾首相國營事業民營化政策。鐵路民營化前，英國自來水、瓦斯、電訊以及電力事業早已完成民營化，在這些獨占事業轉為民營化的過程中，英國政府一方面限制廠商調整價格的彈性，另一方面收取使用費將共用基礎設施開放，藉由價格管制與開放政策確保供應端業者維持良好的自由競爭市場。由於預期民營化後可獲利，且民營化過程未發生太大問題，鐵路事業中的公路接駁、廣告、車站餐飲、飯店及車輛維修先逐步民營化；而後歐盟公布91/440/EEC法案時，獨占事業民營化概念自然延續下來，因政府將軌道路網視為基礎設施，因此很自然地將供應端業者（鐵路營運業者）轉換為自由競爭市場，由1994年成立的國有民營英國鐵路軌道公司，負責軌道、電力設備、號誌系統、車站的管理維護作業，以及鐵路時刻表排點，由於無法確保鐵路服務品

質，為英國鐵路民營化後所面臨最重要的問題，例如民營鐵路公司為節省人力而忽視安全的考量，再加上基礎建設者為減少成本而忽視路線的維修，導致民營化後重大事故連連，2001年發生哈特菲爾德事件後，安全問題層出不窮，導致鐵路軌道公司2001年宣告破產，後由英國政府收回重組為英國鐵路路網公司，仍維持官股民營公司屬性，設置獨立的監理單位，監督路權分配的公正性，透過週期性的檢查以確保鐵路基礎設施的品質與容量，藉由鐵路經營業者益本比分析了解經營狀況，若無法達到標準則可對鐵路經營業者開罰，因此近年來鐵路客貨運營運公司皆已轉虧為盈。

(三)改革後組織架構:

捷達集團由數家民間公司組成，在鐵路事業上與維京集團結盟，組織依地區及事業性質，區分為鐵路、北美及巴士等三個營運單位，其中巴士又依營運地區區分為倫敦及地區兩個營運單位。

(四)與政府關係:

1. 建設經費來源:英國鐵路建設與維護皆由英國鐵路路網公司負責，鐵路路網公司的營運經費來自於英國交通部及蘇格蘭交通部編列預算、資產的商業收入，以及各鐵路公司依特許權繳交的權利金等三個部分。
2. 資產產權歸屬:英國鐵路力行車路分離，資產產權區分複雜，路線基礎設施（包括軌道、號誌、隧道、橋梁、平交道以及車站）為國家所有，包括營運、維護、重整等工作皆由英國鐵路路網公司負責，民營鐵路公司依據特許權經營各路線之列車服務，部分民營鐵路公司自行購買車輛，擁有車輛的產權，部分民營鐵路公司向車輛營運公司租賃車輛，車輛產權屬於車輛公司，就捷達集團而言，自主營運的兩條路線皆租賃車輛來營運，並沒有自己的車隊。
3. 營運資本籌措:英國鐵路營運公司毋須負擔軌道基礎設施的建設及維護成本，但需支付路線使用費用，因此票箱收入成為營運資本的主要來源，另

一份收入來源為政府的補貼機制。英國政府的補貼項目，主要可分為特許權合約支出、收入補貼、地方交通補助及路網費用補助。

(五)結果成效：

英國鐵路改革最初是將路網維護、時刻表規劃統一交由英國鐵路路網公司經營，開放鐵路運輸服務市場讓營運業者自由競爭，面臨的最大問題是鐵路公司過於重視成本導致無法確保安全。由於維運軌道設施之單位不易獲利，因此將原來的國有上市公司改組為國有民營公司，建立監理機關，以確保鐵路設施的安全性，督促鐵路營運業者必須提供足夠安全的鐵路運輸服務。

二、德國（德國國鐵）：

(一) 改革背景：

由於鐵路運輸業的高額補助以及累積債務負擔沉重，西德政府被迫進行鐵路改革，因此於1989年起草「德國鐵路重建法案」，接著在1991年，適逢東西德合併，以及歐盟91/440/EEC法案通過，德國政府遂於1993年底啟動德國鐵路的重整工作。

(二) 改革過程：

在1994年1月推動第一階段組織改革，將德意志聯邦鐵路特殊公司化，合併「西德德國聯邦鐵路公司」與「東德意志鐵路公司」成立「德國鐵路公司」，此時的體制類似於車路分離模式，將基礎設施回歸國家管理，設置聯邦鐵路局和聯邦鐵路財產局；德國國鐵營運主體改制為國營鐵路公司，由政府掌握全部的股份，公司分為貨運、短程客運及長程客運等三個主要部門，為暫時性過渡組織型態。

1999年7月推動的第二階段組織改革，由「德國鐵路公司(DB AG)」成立5家子公司，並持有所有子公司的股權，德國鐵路公司正式由國營鐵路公司轉為國有民營鐵路公司（控股公司），由DB AG負責管理所有列車營運公司的執照核發

以及路網運作，列車營運公司經內部支付支應路線使用費擁有鐵路使用權；2001年歐洲委員會公布 2001/14 法案，法案中明確規範鐵路客運市場的開放和保障，使各私營鐵路公司爭相經營地方性鐵路，由聯邦鐵路局統籌辦理相關招標案和規範，曾有國家補貼的區域性鐵路公司進入地方性鐵路經營市場，也有私鐵公司進入長途服務市場；2008 年德國鐵路公司將鐵路服務相關業務統籌至德鐵機動物流子集團(DB Mobility Logistics AG, DB MLAG)，為 DB MLAG 子集團上市民營化做準備，惟適逢金融海嘯，上市民營計畫已被凍結。

(三) 改革後組織架構：

德國的鐵路經營係採車路分離架構，主要營運者為總部設於柏林的德國鐵路公司，於 1994 年由西德德國聯邦鐵路公司與東德意志鐵路公司合併組成，目前是歐洲最大的鐵路營運及基礎設施維護單位，每年運送的旅客量約 20 億人次。目前德國鐵路公司的組織架構，除了行政、人資與鐵路技術研究部門之外，由設施與服務部門專責管理軌道、車站、能源等多家子公司，在 DB AG 管理的 DB 機動與物流子集團中，分別由旅客運輸、貨物運輸與物流以及鐵路服務等部門管理其他子公司。

(四) 與政府關係：

1. 建設經費來源：德國軌道建設與管理，係由德鐵軌道(DB Netze Track)及德鐵車站(DB Netze Station)負責，路網的設計、興建、維護與重置等工作，同時可決定鐵路營運公司在各軌道路段上的運行時間，以及停靠車站，鐵路營運公司在使用德國軌道設施時，必須繳交鐵路通行費予德鐵網絡，費率係參考軌道維護及未來的重置費用，以滿足維修需求與機構營運為原則。
2. 資產產權歸屬：根據歐盟鐵路車路分離目標，德國國鐵將鐵路軌道設施財產交由德鐵軌道(DB Netze Track)與德鐵車站(DB Netze Station)主管，換言之，鐵道軌道設施財產目前隸屬於德鐵兩家路網公司。
3. 營運資本籌措：德鐵移動物流集團(DB mobility logistics sub-group)為

鐵路運輸服務經營集團，使用德鐵網絡之軌道時，須支付通行費作為軌道設備的維護及重置費用，政府的常態補助主要是由區域議會補助。

(六)結果成效:

德國政府將鐵路機構轉型為控股公司，對員工生產力有提升效果，可強化鐵路整體基礎建設，並善用控股成立子公司彈性，發展龐大的附屬事業機構。控股公司可保有大部分車路分離的特點，但較完全車路分離（如英國）更能整體規劃國鐵長期發展方向，不易推卸維運責任。

三、法國(法國國鐵)

(一)改革背景:

於 1938 年由 5 家鐵路公司合併而成，政府握有 51% 的股份。1991 年，歐盟推行 91/440/EEC 法案，要求歐盟各國重整組織，以達成歐盟各自會員國能自由營運於每個國家路網的目標。1997 年法國為落實歐盟鐵路車路分離政策，將法國國鐵原有的鐵路路權及基礎設施交由法國鐵路路網公司(Réseau ferré de France, RFF)管理，法國國鐵只負責鐵路營運業務。但 2015 年法國又重新將其二整併為法國國鐵集團。

(二)改革過程:

歐盟車路分離政策下，法國國鐵將軌道基礎設施交由法國鐵路路網公司(RFF)，法國國鐵(SNCF)專司鐵道營運管理者工作，由於法國鐵路工會對國鐵的改革相當敏感，多數員工不願離開國鐵公司，亦堅決反對法國國鐵之民營化，故法國國鐵在法國鐵路網公司分離出去後，仍維持國營事業，負責鐵路營運，但因多數鐵路維修員工不願離開，因此制訂法令規定鐵路維修業務委託法國國鐵維護；雖然法國朝向車路分離的目標明確，但整體分離結果並不完整，起初法國國鐵分割時，為處理債務而將鐵路資產及債務交由法國鐵路網公司承擔，然而至今，法國國鐵與法國鐵路網公司仍背負龐大債務，且總金額縮減的幅度亦不如預期。另

一方面，法國鐵路網公司雖擁有產權，但實際卻由法國國鐵維護，為有效解決這個問題，2014 年底法國政府提出國鐵與鐵道網公司權責劃分重整計畫，重新調整兩家公司的組織結構，2015 年初法國政府將其二整併為法國國鐵集團，集團下設 3 個單位，分別負責鐵路運輸、設備維護及土地資產開發。

(三)改革後組織架構:

法國國鐵為國營鐵路公司，公司領導階層由董事長及 18 名董事成員組成，組織分成法鐵、法鐵網絡、法鐵移動三大部分。其中法鐵負責規劃集團整體發展方向，下轄法鐵土地不動產，從事土地開發事業；法鐵網絡結合原法鐵公司基礎營運單位及法國鐵路網公司，負責土建及軌道設施的維修及技術輸出；法鐵移動為專職鐵路營運管理的單位，下轄法鐵行旅、法鐵物流及法鐵 Keolis3 家子公司，其中法鐵行旅負責法國長、中、短途路線營運、法鐵物流掌管貨運及物流配送、法鐵 Keolis 則處理法國境外的鐵路營運業務。

(四)與政府關係:

1. 建設經費來源:法國軌道建設現由法鐵網絡主管，包含路網設計、興建、維護、重置等工作，同時可決定鐵路營運公司各路段運行時間(即鐵路時刻表)，鐵路營運公司在使用法國軌道設施時，並須繳交鐵路通行費予法鐵網絡，費率係參考軌道維護及未來的重置費用，須滿足維修需求與機構營運。
2. 資產產權歸屬:自 1997 年 RFF 成立，法國所有鐵路軌道設施財產係由 RFF 掌管。在 2015 年，RFF 併入 SCNF 之中，成為集團中的「法鐵網絡」，為鐵道軌道設施財產擁有者，負責鐵路軌道設備的維護及更新工作。
3. 營運資本籌措:鐵路資產係由法鐵網絡管理，而鐵路路線營運成本中人事及車輛維修的費用係由法鐵移動負擔，法鐵移動在使用法鐵網絡軌道時，須支付法鐵網絡一筆通行費作為軌道設備的維護及重置費用。政府常態補貼有競爭力與就業投資稅額抵免與區域議會補助，共兩種方式。

(五)結果成效:法鐵改革源自於歐盟 91/440/EEC 法案，各國鐵路實施車路分離制

度，改革過程可略分為兩階段：第一階段為 1997 年，將原本法鐵公司分割成法國國鐵及法國鐵路網公司，因改革過程中引起工會的強力反彈，故路網所有權雖已移轉至法國鐵道網公司，但路線養護及營運仍由法鐵公司執行，效率不彰；第二階段為 2015 年推動的合併計畫，將基礎設施單位及鐵路營運單位納入法鐵集團，經由內部整併將路網擁有者與基礎設施維護合併為同一單位，改善基礎設施擁有人與維護人員分處不同單位效率不彰的問題，提升營運效率。另一方面，法鐵也參考日本、香港、瑞士的經驗，成立專責土地開發單位，希望藉提高土地開發的效率以解決負債日益增加的問題。

四、新加坡（新加坡地鐵公司）：

（一）組織成立背景：

新加坡政府希望藉由鐵路系統，解決國內日趨嚴重的交通壅塞問題，因此推動新加坡地鐵建設。在規劃階段，新加坡地鐵即採用政府興建，再委由新加坡地鐵公司經營的方式營運。

（二）組織型態：

1987 年新加坡第 1 條地鐵（南北線）通車，1999 年新加坡第 1 條輕軌路線通車。營運 13 年後，為建立整合大眾運輸運具的公司，於 2000 年成立 SMRT 集團(SMRT Corporation Ltd)並公開上市。SMRT 集團下轄子公司為 SMRT Trains Ltd、MRT Road Holdings Ltd、SMRT Engineering Pte Ltd、SMRT International Pte Ltd、SMRT Investments Pte Ltd、SMRT Far East Pte Ltd、SMRT Capital Pte Ltd、SMRT Institute Pte Ltd；其中新加坡地鐵公司(SMRT Trains Ltd)主要負責新加坡地鐵及輕軌之營運業務。而 SMRT Road Holdings Ltd 則負責公車營運、計程車營運、市民小巴營運以及車輛維修等子公司。

（三）與政府經費關係：

1. 建設經費來源:根據 1998 年簽訂的合約，新加坡地鐵公司每年須繳交 3 千

萬元新幣或環狀線(CCL)75%稅後淨利為重置基金；針對武吉班讓輕軌系統，因 1999 年原契約已到期，新加坡地鐵公司與陸路交通管理局(Land Transport Authority, LTA)簽署自 1999 年至 2023 年之合約。合約規劃 2015 年，新加坡地鐵公司須向 LTA 重新購買營運設備。在購買設備之前，地鐵公司每年需繳交 3 百萬元新幣或輕軌系統(LRT)75%的稅後淨利做為重置基金。若購買輕軌系統營運設備後，新加坡地鐵公司不須維持重置基金，但須提撥做為未來汰換營運設備的投資資金，提撥金額需與每年輕軌設備認列折舊金額的 20%等值。

2. 資產產權歸屬：新加坡鐵路公司分別針對捷運系統、環狀線以及輕軌系統與 LTA 簽署特許權契約。依據特許權契約，新加坡地鐵公司營運一段期間後，須向 LTA 購買營運設備，其中包含列車、軌道檢修車、電力供應設備、電纜、架空線、電梯及手扶梯、月台門、空調系統、電力系統、火警偵測系統、號誌系統、通訊系統、售票系統、機廠設備及 ATC 設備之資產。而新加坡地鐵公司購買營運設備資產後，須負責相關機具設備之維運，並擁有營運設備之資產。因此若日後解約時，僅須歸還土建設施予 LTA。惟新加坡地鐵公司雖開始營運，但尚未購買營運設備前，營運設備之資產仍屬於 LTA，因此若解約時，新加坡地鐵公司仍須將營運設備及土建設施歸還於 LTA。
3. 營運資本籌措：新加坡地鐵公司需負責維護列車、軌道檢修車、電力供應設備、電纜、架空線、電梯及手扶梯、月台門、空調系統、電力系統、火警偵測系統、號誌系統、通訊系統、售票系統、機廠設備等項目，並繳交權利金給政府，作為未來設施的重置基金。地鐵公司於 1998 年 4 月與新加坡政府簽署經營地鐵路線的特許權，其特許期為 30 年，後得續約 30 年。於簽約後五年，新加坡地鐵公司須繳交 0.5%的淨營收給政府，之後八年地鐵公司須繳交 1%淨營收。於 2009 年 5 月，因應環狀線開通，政府簽立新約，要求地鐵公司每年須支付 0.5%的票箱淨利，以及 0.5%的業外淨利與政府。

在政府常態補貼方面，新加坡地鐵公司根據特許權營運合約，可針對列車、軌道檢修車、電力供應設備、電纜、架空線、電梯及手扶梯、月台門、空調系統、電力系統、火警偵測系統、號誌系統、通訊系統、售票系統、機廠設備等項目，向政府提出補助要求。此外，交通運輸委員會(Public Transport Council)於 2014 年 7 月開始實施身心障礙人士及企業提供大眾運輸補助款項。

(四)結果成效:

新加坡地鐵公司為世界上少數幾家可自負盈虧的鐵路公司，新加坡地鐵公司專注於經營運輸本業，其附屬事業主要為經營其他(準)大眾交通運具，如公車、計程車，並有經營商場、土地出租等事業。但新加坡地鐵獲利的關鍵，在於政府負擔鐵路系統龐大的興建費用及後續折舊，僅將營運的部分交由新加坡地鐵公司，並使其僅須負擔營運相關的成本。

(社團法人中華民國管理科學學會，2016:14-20)

五、日本(JR 公司):

(一)改革背景:

日本鐵路事業原屬國營，1960 年代起面臨其他交通工具的激烈競爭，致喪失在交通市場上的獨佔地位，經營狀況逐漸惡化。於 1964 年首度出現營運虧損，為了解決此一困境，日本國鐵從 1970 年代數度提出再造計畫，但因受到人事費用增加、勞資關係不安定、巨額投資資金及利息負擔等因素的限制，所有的再造計畫均告失敗，1975 年以後每年的虧損皆超過 8 千億日圓，到了 1979 年虧損更高達 6 兆日圓，造成政府財政沈重的負擔。直到 1980 年，日本政府提出「國鐵分割」的民營化改革方案，於 1987 年 4 月 1 日正式將已有 120 年歷史的國鐵移轉民營。為順利推動國鐵民營化，日本政府將國鐵分割成為東日本、東海、西日本、北海道、四國、九州等 6 家鐵路客運公司及 1 家全國性經營的貨運公司，在

分割前即先完成包括日本國有鐵路改革法等相關法規之制（修）訂等。

(二)結果成效:

民營化後，新公司較能因應市場動向或實際業務需求，進行公司改造或設立子公司（如導入事業部制度）；根據區域的特性，彈性配合進行觀光區的開發等；亦不斷地推行辦公室電腦化、設置自動剪票系統、定期檢討票價、推出各種優待車票與特定商品、購買新式車輛、整建老舊車站等，使新公司的經營效率大為提升。以西日本鐵路客運公司為例，2010年營收高達1.09兆日圓、淨利248億日圓，營運里程520億公里、搭乘旅客約18億人次。（前行政院經濟建設委員會，日本鐵路事業之改革經驗新聞稿，2011年4月15日）

本文考量英國、德國與法國推動鐵路變革係因歐盟推行91/440/EEC法案，新加坡係直接成立新加坡地鐵公司，尚無由國營事業改制民營過程。爰挑選與我國臺鐵局目前面臨必須改革背景相似（諸如債務沉重、營運績效不彰及勞資關係緊張等）之日本進行比較分析研究。

第四節 相關研究文獻

臺鐵局長年為外界詬病連年虧損、負債龐大、績效不彰及服務品質低落等缺失，過去亦有針對前開缺失認為臺鐵局應該進行公司化、民營化及組織變革相關研究文獻，惟筆者認為，隨著時代與環境變遷，我國勞動基準法於 2016 年 12 月 21 日修正勞動條件相關規定，欠缺相關配套措施，致使政府(資方)對於員工(勞方)缺乏制衡機制，導致產生管理面困境，大幅提升臺鐵局公司化或、民營化必要性，茲整理有關臺鐵局公司化、民營化及我國鐵路改革相關研究、報告如附錄四，以公司化為研究主題者，計有陳美惠、許婉琪及曾偉豪等人著作之 3 篇文獻；以民營化為研究主題者，計有石義崇、張健侖、蔡正倫、鍾維祥、朱水文、白素琴等人著作之 6 篇文獻；以組織變革為研究主題者，計有梁芷菁、林燈宜等人著作之 2 篇文獻，另有臺鐵局 2018 年赴日本考察因公出國報告 1 篇文獻。

第參章 日本國有鐵路事業民營化經驗

第一節 日本國有鐵路事業民營化背景

19世紀末，日本原鼓勵私人建設鐵路，至1906年3月，鑑於鐵路建設為國家現代化之基礎，訂定「鐵路國有法」將私有幹線鐵道收歸國有。至1949年，為增加勞工就業機會，避免勞工運動急遽發展，於是成立日本國有鐵路(Japan National Railway, JNR)，將勞動人口轉移至該企業工作，1960年代起面臨其他交通工具的激烈競爭，致喪失在交通市場上的獨佔地位，經營狀況逐漸惡化。於1964年首度出現營運虧損，為了解決此一困境，日本國鐵從1970年代數度提出再造計畫，但因受到人事費用增加、勞資關係不安定、巨額投資資金及利息負擔等因素的限制，所有的再造計畫均告失敗，1975年以後每年的虧損皆超過8千億日圓，到了1979年虧損更高達6兆日圓，造成政府財政沈重的負擔。

直到1980年，日本政府提出「國鐵分割」的民營化改革方案，於1987年4月1日正式將已有120年歷史的國鐵移轉民營。為順利推動國鐵民營化，日本政府將國鐵分割成為東日本、東海、西日本、北海道、四國、九州等6家鐵路客運公司及1家全國性經營的貨運公司，在分割前即先完成包括日本國有鐵路改革法等相關法規之制(修)訂等。

民營化後，新公司較能因應市場動向或實際業務需求，進行公司改造或設立子公司(如導入事業部制度)；根據區域的特性，彈性配合進行觀光區的開發等；亦不斷地推行辦公室電腦化、設置自動剪票系統、定期檢討票價、推出各種優待車票與特定商品、購買新式車輛、整建老舊車站等，使新公司的經營效率大為提升。

第二節 日本國有鐵路事業民營化改革措施

日本國鐵自明治五年(1872年)在新橋與橫濱間開闢了第一條鐵路起，不斷建設擴充路線，鐵路網普及全國，一直擔任著日本工業火車頭的角色。隨著汽車的普及化、空中運輸的競爭和其他各種因素之影響，日本國鐵自1964年東海道新幹線通車之時起，開始發生經營虧損。然而日本國鐵不但未縮減支出，反而在面對石油危機及民營鐵路公司與其他運輸業之競爭時，為達成「照顧偏遠地區交通」及「提供高品質便捷運輸工具」之政策任務，仍繼續從事巨大投資建設，雖自1968年起開始接受政府補貼，但仍持續虧損；經數次改革，亦成效不彰。至1985年時，日本國鐵單年度赤字已高達2兆3千億日圓，也就是相當於每天日本國鐵平均虧損63億日圓，截至1987年移轉民營前23年間，日本國鐵累積虧損已達25兆4千億日圓。加計其未來應負擔之員工退休年金費用、鐵路建設之資本支出及辦理民營化所需費用，負債總額高達37.2兆日圓，約等於日本當時一年之稅收。鑑此日本國會於1986年10月24日，在自民黨、公民黨、民社黨的壓倒性贊成下(社會黨退席，共產黨反對)，在眾議院『日本國鐵改革特別委員會』中通過了『日本國鐵改革關連法案』，結束了多年國會為日本國鐵改革的攻防戰，因此日本國鐵改革在日本實質上被認為是一項『政治改革』。日本國鐵虧損主要原因如下：

一、規模龐大、老化，無法提昇競爭力、生產力：

日本國鐵除二次大戰結束後，為安置戰後回國人員就業，國鐵員工人數一度高達62萬人外，自1950年至1982年止，員工人數始終維持在40幾萬人，為當時日本最大企業。日本國鐵雖然員工遍佈全國，並有種類極多的工作部門，卻僅有國鐵總部有決策權，其所規劃的許多營運計畫往往忽略了地域性的需求，指揮命令也經常無法有效貫徹到現場，面對競爭更是反應遲緩，故於1960年代汽車及航空業發達後，無法與此等新興運輸行業匹敵，加上(一)年齡結構老化。(二)借款利息、退休金及人事費用負擔沉重。(三)工作人員普遍存有鐵飯碗意識。(四)

四個工會彼此陷入複雜的對抗狀況，爭奪會員，敗壞工作場所紀律。等四項因素，使 1970 年代早期的「國鐵生產力改善運動」推動失敗。

二、外部干預過多：

公營事業正因具有公共性、公益性，在國防上更具特殊性，所以預算、人事、運費、重大投資等等之決定權，均掌握在政府及國會議員手上。日本國鐵經營者的各種運作及決定，都必須取得議會的許可。而在 1960 年至 1970 年間日本高度經濟成長時期，各國會議員更以城鄉必須均衡發展為由，大張旗鼓地在自己的選區進行新線鐵路建設之遊說，並抑制運費調整，致使日本國鐵運費與當時的物價有著明顯不合理的差距，加速日本國鐵邁向虧損。

三、缺乏自主經營權：

日本政府為避免日本國鐵藉國有土地運輸權壓榨私人企業，而制定『日本國有鐵路法』來限制其營業。日本國鐵經營項目均須與鐵路相關，各種私人鐵路可以經營的事業項目均被限制不得經營，收入來源唯有靠鐵路本業，而且其投資計畫、董事長任命、票價費率及預算等主要政策決策權，均過度受控於政府及國會，致經理階層權責不明，員工無奮鬥誘因，無法展現私人鐵路的經營彈性及自主性。（前行政院經濟建設委員會、經濟部國營事業委員會及臺鐵局因公出國報告，2005 年：6-7）

四、巨額的利息負擔：

受到 1973 年石油危機的影響，原本應限制國鐵設備投資的增加，以減少赤字和利息的累積，卻因自民黨的介入反而增加設備資金的金額，為了籌措巨額資金，國鐵借款和利息激增，影響日後再造能力。

五、不安定勞資關係：

國鐵勞資問題起於 1969 年實行提高生產性活動，遭到公會抵制，引發罷工，加深勞資雙方的對立，並於 1971 年引發大規模抗爭，加速降低國鐵的生產力。（林淑馨，2001:102）

日本國鐵民營化方式係採用「分割」方式，依據地域特性及經營規模適切的劃分，以符合企業經營需求，並制定改革國鐵之相關法案，將經營責任明確劃分，並塑造公平自由競爭的環境，讓經營者得自主判斷以推展各種事業經營，主要措施如下：

一、設置相關推動組織：

- (一)設置「臨時行政調查委員會」(由財政、行政、勞工等專家組成)，該組織係政府的調查會，屬於內閣中的組織，在該委員會答辯後，即將討論結果做成整理，向國會提出報告。
- (二)在內閣設置「日本國鐵重建監理委員會」，此委員會成員係由相關閣員所組成，經過二年的時間提出相關建議(即於1985年7月26日提出「國鐵改革相關意見」)，內容包括虧損原因的探討、經營及組織之相關問題等，爾後此一「國鐵改革相關意見」於1985年10月11日經「國鐵法案關係閣員會議」議決通過。
- (三)在運輸省設立「國鐵改革進行本部」。
- (四)在日本國鐵設置「重建實施推進本部」、「剩餘人員對策推進本部」，並在該兩個推進本部下設22個作業組，負責推行各項民營化計畫與員工之溝通宣導。

二、訂定特別法：

1986年11月由內閣提出經國會通過「國鐵改革關連八法」，使各項執行工作均有完整依據，此八法之立法目的及重點說明如表1：

表1 國鐵改革關連八法彙整表

資料來源：前行政院經濟建設委員會、經濟部國營事業委員會及臺鐵局因公出國報告，2005:11

法案名稱	立法目的及重點
1、日本國有鐵路改革緊急	1. 長期債務負擔減輕。

特別處理法	2. 鼓勵員工提早退職。
2、日本國有鐵路改革法	1. 經營型態改革的基本方向。 2. 旅客運輸部門分割為 6 家公司、貨運部門由 1 家公司經營，新幹線路由 1 家機構保有。 3. 現有事業分割後，清算事業團的移交及運作。 4. 設立「經營安定基金」(3 島基金)。
3、旅客鐵路股份有限公司及日本貨物鐵路股份有限公司法律	1. 新的旅客公司及貨運公司經營方向。 2. 多角化經營原則自由。 3. 經營及人事規則的鬆綁。
4、新幹線鐵路持有機構法	1. 新幹線設施及租約統一由 1 家機構保有。 2. 保有既存的 4 線鐵道，整備新幹線除外。 3. 租金每 2 年重新估算。
5、日本國有鐵路清算事業團法	1. 長期債務處理方針。 2. 國鐵職員再就業方針。 3. 土地出售原則採公開標售。
6、日本國有鐵道提早退職員工及促進日本國有鐵路清算事業團員工再就業特別處理法	1. 以 3 年期間完成再就業轉介。 2. 制定職員的雇用對策。
7、鐵路事業法案	新的客運公司與私人鐵路事業公司一體適用。
8、日本國有鐵路改革法等施行法案	1. 現有的國鐵關連法包括在內進行修訂。 2. 整備新幹線之建設、營業等，交由日本鐵道建設公團及客運公司辦理。
9、地方稅法及國有資產等所在市鎮村給付金及繳納金法律的一部份修正法律	針對新公司地方稅的特別措施。

三、國鐵組織分割化

依照前開法案，日本政府確定了日本國鐵改造分割後，新公司或新組織的經營形態、剩餘人員的雇用對策及長期債務的處理方式等重要事項，並按地區及旅客情況，將日本國鐵分割成為 6 家鐵路客運公司及 1 家鐵路貨運公司、通信公司、資訊系統公司、鐵路綜合技術研究所、日本國有鐵路清算事業團等，日本國鐵分割後組織如圖一：

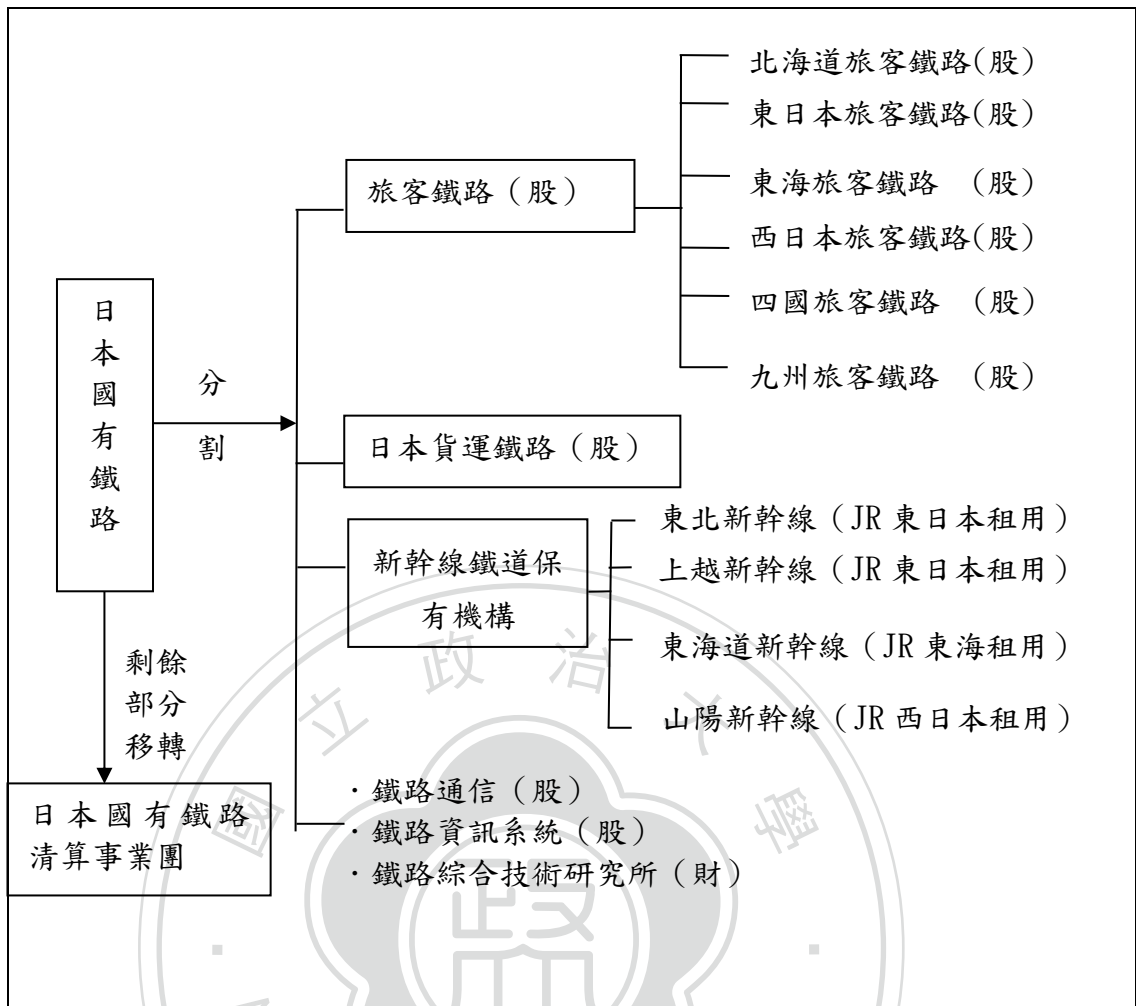


圖 1 日本國鐵分割後組織圖

資料來源：前行政院經濟建設委員會、經濟部國營事業委員會及臺鐵局因公出國報告，2005:12

四、日本國鐵資產與負債處理：

(一)處理原則：

- 1、分割時，各公司按其事業規模承接營運所需資產，並按其所承接之資產評價承受相稱數額之債務。
- 2、北海道、四國、九州三家客運公司，因先天地理條件較差而營運績效欠佳，除不需承受債務外，並另設立「經營安定基金」予以貼補。
- 3、新幹線鐵路保有機構承接新幹線鐵路之資產，及承受與資產相稱之負債。

4、其餘資產與負債均移轉給國鐵清算事業團。

(二)日本國鐵長期債務分配情形：

JR 成立當年（1987 年）日本國鐵長期累積債務總額為 37.1 兆日圓，包括日本國鐵的長期債務 25.4 兆日圓，鐵路公團債務 4.5 兆日圓，本四公團債務 0.6 兆日圓，及估計未來所需國鐵員工年金負擔 5.0 兆日圓，為促進國鐵剩餘人員再就業所需經費 0.3 兆日圓，以及為填補 JR 北海道、四國、九州等多家公司成立早期預期之虧損，所成立之經營安定基金 1.3 兆日圓。此 37.1 兆日圓扣除由本州 3 家客運公司、貨運鐵路公司及新幹線保有機構分別承受之 11.6 兆日圓，尚餘 25.5 兆日圓由國鐵清算事業團承接。有關 25.5 兆日圓債務的還款來源，國鐵清算事業團擬訂債務處理方針，由出售日本國鐵土地，收入約 7.7 兆日圓、出售所持有各客、貨運鐵路公司股份（視將來營運情況出售）收入約 1.2 兆日圓，其餘所餘 13.8 兆日圓則由政府編列預算承擔，日本國鐵長期債務之繼承與分割如圖 2。

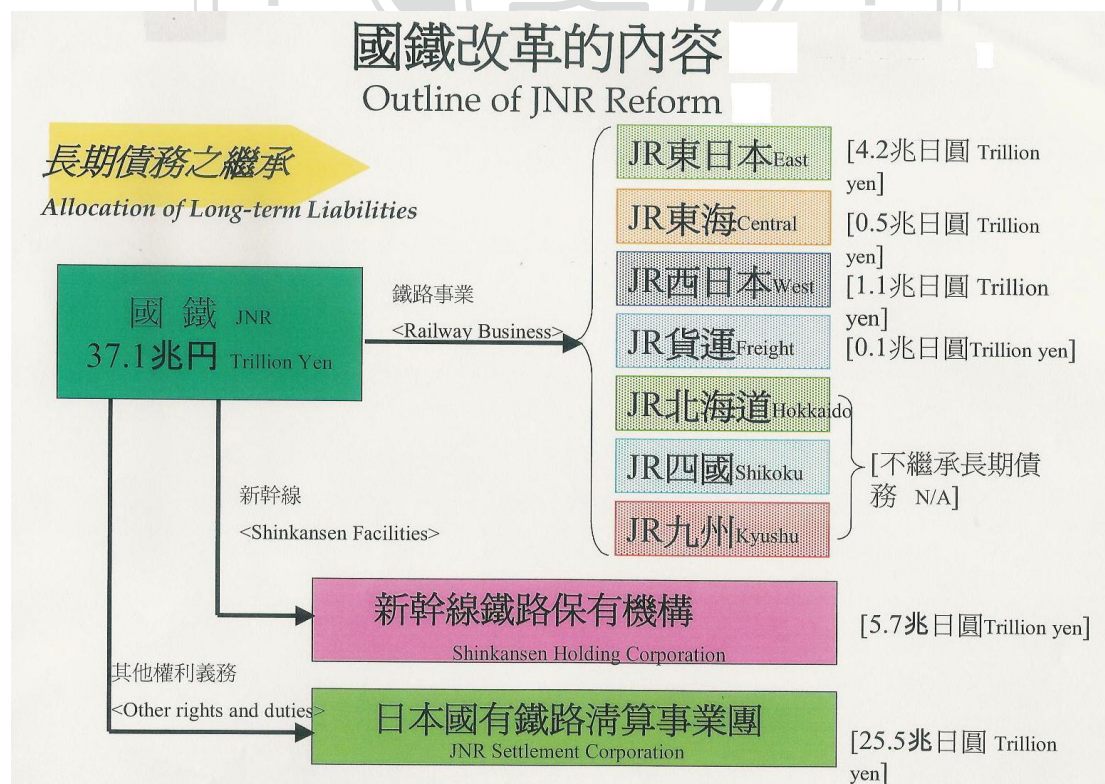


圖 2 日本國鐵長期債務之繼承與分割圖

資料來源：前行政院經濟建設委員會、經濟部國營事業委員會

(三)資產之處理:

- 1、土地之處分:在 JR 成立之前一年即 1986 年，日本政府內閣會議明定「國鐵清算事業團土地及股票的出售，不足償還債務部份，最終由國家來處理。」但是就在 JR 成立的當年（1987 年）適逢日本泡沫經濟的高峰期，當時運輸大臣橋本龍太郎及首相中曾根康弘認為地價過高，如果出售國鐵的土地，勢必更加刺激土地市場，在 10 月 16 日的內閣會議中制定了緊急「土地對策要綱」，其主要內容為「包含國鐵清算事業團的土地，所有國有地的出售暫停」及「檢討採用不使地價明顯化的處理方法」，於是國鐵清算事業團檢討後採用許多種土地處分方法，如建設住宅分售、土地信託式等分割出售，減輕直接出售土地對當時房地產市場之衝擊。
- 2、上市及釋出股票:1987 年 4 月 10 日新事業體成立時，JR 的 6 家客運公司之基本資料彙整如表 5。其股份為日本國鐵清算事業團所持有，未來再依 JR 公司營運狀況，民營化的推動情形及資本市場行情等因素而釋出持股，藉以償還所承繼之債務。

表 2 JR 六家公司 1987 年 4 月 1 日基本資料彙整表
資料來源:前行政院經濟建設委員會、經濟部國營事業委員會
及臺鐵局因公出國報告，2005:22

項目	東日本	東海	西日本	北海道	四國	九州	合計
資本額(億元)	2,000	1,000	1,120	90	35	150	4,395
發行股數(萬股)	400	200	224	18	7	32	881
資產總額(億元)	38,845	13,163	5,520	9,761	3,239	7,380	77,908
承受長期債務(億元)	32,987	10,158	3,191	0	0	0	46,336
經營安定基金(億元)	0	0	0	6,822	2,082	3,877	12,781
承接土地面積(公頃)	17,940	9,940	3,740	15,270	1,320	4,490	52,700

從業人員數 (人)	82,470	51,540	21,410	12,720	4,460	14,590	187,190
--------------	--------	--------	--------	--------	-------	--------	---------

註：發行股票每股面額為 5 萬日圓

五、日本國鐵債務的清償：

有關國鐵長期累積債務的檢討如何處理，在日本運輸省的處理方針上大致有(一)自主財源償還(二)財政投資資金或是減免利息償還(三)減輕繼承稅等的優惠發行無利息國債(四)修正財政支出(五)交通機關使用者負擔(六)由 JR 公司負擔(七)以鐵路使用稅等方式由搭乘 JR 旅客負擔(八)活用汽、柴油稅等道路財源(九)轉入國鐵清算事業團的一般會計(十)增稅由國民負擔等十種方法。

1997 年 12 月 17 日日本政府在『財政構造改革會議』中，決定了國鐵長期債務的 27.8 兆日圓累積債務的處理方式，有利息債務為 16 兆日圓，無利息債務為 8.3 兆日圓，合計 24.3 兆日圓，做為國家的債務予以繼承，以政府一般會計每年約一兆日圓分 60 年償還，日本國民每位平均分擔 50 萬日圓。

六、日本國鐵員工安置處理：

(一)安置方式：

日本國鐵員工人數一直維持在 40 幾萬人左右，從 1981 年開始才逐漸減少，到 1986 年日本國鐵分割成立 JR 等公司前的員工數為 277,020 人。國鐵員工安置係由分割後各新公司先決定國鐵員工可否移轉至新公司。選擇自願退職之員工，則儘量輔導其再就業；而未移轉至新公司、亦未自願退職者，則交由清算團於 3 年內進行職業訓練及輔導就業，並支付其 3 年內之薪給，惟 3 年後若仍無法輔導就業時，則予以解僱。對於多餘人力之訓練與輔導就業，除請各級機關、地方自治團體雇用外，並由總理大臣親自主持會議，呼籲全國各民營事業提供就業機會(日本國鐵員工安置方式如圖 3)。

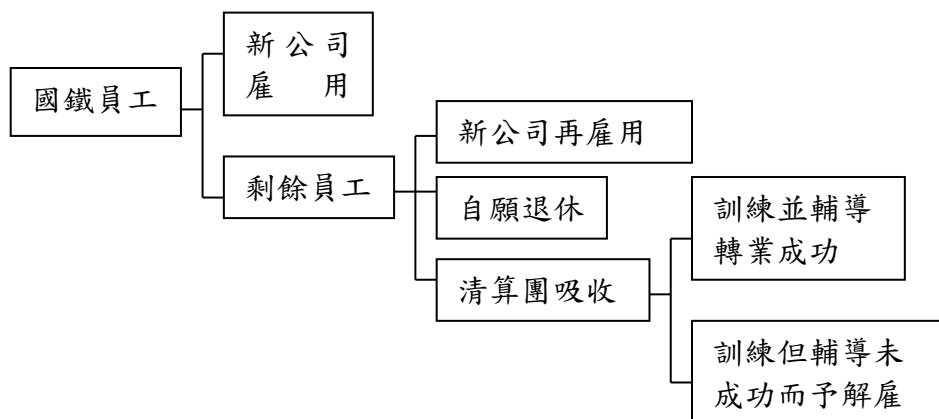


圖 3 日本國鐵員工安置方式圖

資料來源：前行政院經濟建設委員會、經濟部國營事業委員會
及臺鐵局因公出國報告，2005:26

(二)法制面建立：

由於國鐵員工人數眾多，倘因民營化使員工失業，則其人力資源將造成效率的損失，且引發的社會危機亦將使社會成本提高，因此在協助國鐵員工方面，日本政府並非著力於加發員工退職補償，而是側重於員工的就業保障及轉業或再就業的協助，以達成員工生活安定及社會安全保障的目標。

日本政府係先由「國鐵重建監理委員會」於 1985 年 7 月提出「國鐵改革相關意見」，做為員工相關權益問題處理之藍本，同年 8 月成立「國鐵剩餘人員雇用對策總部」提出具體建議以貫徹政策方向，同年 10 月並經內閣決議做成「有關國鐵改革之基本方針」，之後依據此一基本方針，內閣又分別於隔年公布並開始執行「為日本國有鐵路經營事業之營運改善 1986 年度應緊急採取之特別措施相關法」、「國鐵員工等再就業計畫」、「日本國有鐵路提早退職員工及促進日本國有鐵路清算事業團員工再就業特別處理相關法」以及「有關國鐵提早退職員工再就業促進方針」；1987 年再提出「有關今後日本國有鐵路清算團員工再就業促進

基本計劃」規定，以 3 年時間完成員工的再就業及轉業的協助；最後在 1990 年的 4 月 10 日由內閣決議「有關國有鐵路清算事業團員工雇用對策總部之廢止」案，完成對員工權益之處理。

(二)安置結果:

JR 成立時，經各公司評估，合計只要 183,020 人，因此有 94,000 人成為所謂的剩餘人員。為避免造成社會問題，日本政府實行優惠退休制度，以加發 10 個月的月薪鼓勵員工自請退休，另就未優退人員，協調政府各公家機構採用國鐵員工，最後剩下 23,660 人則交由國鐵清算團輔導再就業。經國鐵清算團 3 年的輔導協助，最終有 1,047 人被解僱。



第三節 日本國有鐵路事業民營化成效(以 JR 東日本旅客鐵道株式會社為例)

日本政府於 1987 年 4 月 1 日將國鐵分割成為東日本、東海、西日本、北海道、四國、九州等 6 家鐵路客運公司及 1 家全國性經營的貨運公司，其中 JR 東日本旅客鐵道株式會社為集團中規模最大且具代表性之標竿案例，本節將探討 JR 東日本組織結構、運作模式、營運條件及成效：

一、組織結構：

民營化後組織結構係改為事業型設計模式，本社組織架構包含綜合企劃本部、鐵道事業本部、事業創造本部、IT 事業本部及建設工程部與財務、法務、人事等行政支援部門，事業發展營收中，運輸業占比為 68%，附屬事業(包含巴士、生活零售廣告、不動產與旅館及育兒長照等事業) 占比為 32%，各事業單位因有明確發展目標，組織結構因而較能因應環境變化進行調整；地方機構部分，配合民營化調整，將國鐵時代之鐵道管理局調整為地方分公司，各分公司下設有營業、運輸車輛、設施、電務等單位，並各自就地區旅運需求提出營業企劃(包含企劃票券與商品販售)，且具有部分投資權限。

在人力規畫面，JR 東日本以鐵道事業為核心，附屬事業亦以鐵道事業所帶來的人流為主要客源向外展開，因此鐵道事業部人力佔大多數，約 69%，另針對企業總體策略、各事業經營策略、各部門執行方針之協調整合、市場拓展等皆須仰賴企劃人力，因此企劃功能人力佔比高達 10.73%，使組織擁有強大的事業策劃幕僚功能，得以指揮各事業體經營成長、創新。

表 3 JR 東日本公司各類人力佔比表

資料來源：台灣野村總研諮詢顧問股份有限公司，2018:112

項次	項目	員工數	佔比
1	車長	5,200	9.03%

2	司機員	6,350	11.03%
3	其他	4,840	8.41%
4	站務	10,750	18.67%
5	設備(工/電/材料)	6,410	11.13%
6	企劃	6,180	10.73%
7	IT	90	0.16%
8	生活事業	480	0.83%
9	醫院	910	1.58%
10	其他	9,970	17.32%
11	外派	6,400	11.11%
運輸車輛部門		16,390	28.46%
鐵道事業部門		39,730	69.00%
員工總數		57,580	100.00%

說明：員工總數以 2016 年 4 月 1 日為準。

二、運作模式：

JR 東日本在區域營運體制下，將列車運轉、車站、車輛、車輛中心等營運資產之管理交由分公司負責，各分公司並因應地區需求規劃營運計畫，其中區域運輸系統因相對獨立，營運上較無跨區問題，城際運輸系統因以服務新幹線未行經地區之旅運需求為主，營運上由各分公司與現場單位共同執行。

三、營運條件：

JR 東日本分區劃設以運輸本業需求為主要考量，旅運需求較高、運輸需求以短程通勤為主之地區係由數個分公司營運，經營範圍相對較小(如東京、千葉、橫濱、八王子)；旅運需求較小且以長程運輸為主者則劃設較大之經營範圍(如仙

台、盛岡)，JR 東日本車站數約為 1,665 個，營運里程數為 7,457 公里。

(台灣野村總研諮詢顧問股份有限公司，2018:111-115)

四、民營化後成效：

JR 東日本善用民營公司的經營彈性，縮減運輸本業人力，提升員工工作效率，並盡可能擴大附屬事業的經營範圍，跨足餐飲、百貨及旅館等產業，財務表現良好，為 6 家 JR 旅客鐵道公司中，最早全面民營化的鐵道公司。由於 JR 東日本財務穩定，除了可自負盈虧外，每年還可提撥部分營收協助償還國鐵時期遺留下的債務。

(社團法人中華民國管理科學學會，2016:12)



第四節 日本國有鐵路事業民營化特點與爭議

日本國鐵自 1960 年代起面臨其他交通工具的激烈競爭，致喪失在交通市場上的獨佔地位，經營狀況逐漸惡化，於 1964 年首度出現營運虧損，再加上人事費用增加、勞資關係不安定、巨額投資資金及利息負擔等因素，1975 年以後每年的虧損皆超過 8 千億日圓，到了 1979 年虧損更高達 6 兆日圓，造成政府財政沈重的負擔。至 1980 年，日本政府提出「國鐵分割」的民營化改革方案，於 1987 年 4 月 1 日正式將已有 120 年歷史的國鐵移轉民營，日本國鐵透過組織變革及民營化方式來增加競爭力、提升營運績效，「國鐵分割」民營化可說是其再生方案，日本鐵路事業民營化特點筆者以下就組織面、人員面及多角化事業經營面進行論述：

一、組織面：

民營化前日本國鐵為一擁 40 萬員工超大型組織，該組織結構原本建立於一個穩定無競爭的環境，所追求目標往往不是經營績效而是配合政府政策，然而隨著時代環境變遷，國鐵逐漸喪失獨佔優勢，出現營運虧損，最終選擇以「民營化」方式進行大規模、徹底「組織變革」，以下由組織結構、組織文化及管理方式等面向來分析：

(一)組織結構：

1. 國鐵組織結構：

- (1) 共有 4 層級，最上層為本社(總公司)，第二層為北海道、東日本、東海、西日本、四國和九州等 6 大支社(分公司)，第三層為 28 所鐵路管理局，最基層為 20 個現業機關(現場機關)。
- (2) 就權限而言，國鐵組織結構為一金字塔型組織結構，預算、經營及決策等權限集中在本社，支社、鐵路管理局和現場人員決策權受到限縮。
- (3) 就水平面而言，由於國鐵為公營事業單位，政策配合意願強，但各部門間因本位主義作祟，故常有無法建立整體目標與共識困擾，且受到公營

事業限制，組織結構無法因應適時需要予以調整。

- (4) 就決策過程面而言，國鐵組織龐大，層級過多，致使決策過層冗長缺乏效率。

2. JR 組織結構:

- (1) 精簡組織層級，改為 3 層，分別為本社、支社及現場機關，JR 為了改善國鐵時代以本社為中心集權式型態，將一元巨大組織分割為 7 個獨立組織，於各組織內部設立強調中心「事業部門制」，目的在於透過對各中心充分授權，各中心可以運用本身資源形成內部競爭文化，使利潤最大化，組織權限分配由中央集權逐漸朝向現場分權。
- (2) 相較於國鐵時期官僚式組織結構，JR 各社能為因應市場需求，進行組織調整，快速因應環境改變。
- (3) 決策過程面，相較於國鐵強調程序忽視效率做法，JR 強調組織精簡與重視效率，盡可能減少繁雜行政作業程序，縮短溝通時間，加速決策形成。

(二)組織文化:

1. 國鐵的組織文化:

- (1) 重視社會責任(公益與安全):國鐵屬於公營事業，其價值在於達成全國交通網輸送功能，非以追求營利為主要目標，即使提供服務沒有利潤、不符成本，但為了保障公平正義及弱勢者權益，組織成員傾向於支持維持大眾運輸公共責任，且較有意願從事社會公益保障工作。
- (2) 不重績效:受到公營事業特質影響，國鐵經營係配合政府政策而非以營利為目的，以提供不特定多數者公共利益，並採行獨立會計為經營前提組織，大多數國鐵成員，認為國鐵如同一艘「不沉戰艦」，無論背負再多債務，永遠不會沉沒。
- (3) 墨守成規行政體系:國鐵成員拘泥於組織內既有的法令規章，對於外在環境或需求改變無法彈性、迅速回應。

- (4) 缺乏競爭心態:國鐵成員深受「鐵飯碗」心態影響，造成員工缺乏危機意識，未能即時認清經營條件和環境的變化與競爭對手存在的事實，降低組織競爭力。
- (5) 欠缺以客為尊的觀念:國鐵成員在官僚心態下，多數缺乏「將國鐵視為服務業」認知，缺乏以客為尊的觀念。

2. JR 的組織文化:

- (1) 利潤為目的，公益次之:民營化後的 JR 屬民營公司，在自負盈虧與成本效益的考量下，以追求利潤為主要目的，至於公益部分，則為追求利潤目標達成後才予以考慮，即盡企業社會責任，隨著經營主體由「公」轉「私」，經營目標隨著改變，並影響組織成員對於「公益」與「利潤」的認知，形成不同組織文化。
- (2) 重視績效:民營化的目的之一，為了喚起組織成員重視組織績效，改善國鐵時代經營的無效率，民營化後最大改變之一，為 JR 管理階層與員工均一掃過去「鐵飯碗」心態，在降低成本與追求利潤考量下，盡可能提升營運績效。
- (3) 勇於創新的行事風格:民營化後 JR 內部所形成組織文化，不再如國鐵時代僅重視慣例、規則的遵循，而強調能勇於創新，對於顧客需求及環境變化做出即時的調適，以增強組織活力。
- (4) 組織成員競爭心態的強化:民營化後隨著經營主體由「公」轉「私」的改變，在自負盈虧壓力下喚起經營者成本效益觀念。JR 意識到交通市場唯一競爭性市場，需積極提升績效，以保持競爭力。
- (5) 顧客導向，以客為尊:JR 體認到營運績效與顧客滿意度有密切關係，於是視顧客滿意度為重要經營資源，將顧客導向作為公司經營目標。

(三)管理方式:

1. 國鐵的管理方式:國鐵成員職位受到保障，升遷按年功序列調整，不重視個人

業績與薪酬、升遷間關係，除非有重大過失，否則不易去職。另國鐵經營者為政府，在以公益為經營目標前提下，欠缺市場競爭意識，未建立獎勵組織成員機激勵措施，無法提高國鐵經營效率。國鐵的管理方式採取行政機關作法，使組織成為一官僚與保守機構。

2. JR 的管理方式:JR 採取企業化管理方式，員工在組織所受重視程度與升遷的快慢完全根據其工作表現優劣而定，故組織成員在心態上較國鐵時代更為積極。即 JR 藉由依據個人能力、業績而訂獎酬等制度，以激勵員工工作士氣，而有效提升組織績效。(林淑馨，2006:161-174)

二、人員面：

國有鐵路事業民營化最重要也是最難課題即在於解決妥善安置員工問題，為因應「日本國有鐵道再建監理委員會」提出分割民營化政策後，將導致國鐵產生 93,000 名冗員，由「國鐵職員課」課長兼「國鐵過剩人員對策推進本部」事務局次長葛西敬之負責過剩人員的資遣與新組織僱用對策，其主要目標有四，一為冗員對策、二為員工合理化、三為新公司員工重組及四為勞資關係正常化，其人力資源政策如次：

(一)一般人員管理：

1. 跨行政區域的職務異動政策:當時在北海道、九州與本州內幾個地區有較多的冗員產生，而為達區域平衡及配合各鐵路管理局的業務量與新公司發展，開始針對冗員過多地區，進行跨行政區域的職務異動與調職，影響職員約 3,000 名。此政策推行也造成國鐵內數家工會會員凝聚力產生鬆動，讓工會反對民營化政策態度漸趨鬆軟。
2. 提前退休的優惠措施:為促進國鐵員工自行辦理提前退休「國鐵過剩人員對策推進本部」提供優惠退休金與工作轉介措施，例如讓符合資格者轉入其他公共部門繼續執業生涯或與私部門協調確保職員二度就業問題，此政

策影響職員約 46,000 名。

3. 國鐵清算事業團設立: 民營化後國鐵產生 93,000 名冗員, 除 JR 公司吸收 32,000 人, 及前開 2 種調職、優惠退休及轉介公私部門措施吸收 49,000 人外, 剩餘人員被編入國鐵清算事業團, 由政府繼續替渠等促進就業機會。

(二) 幹部人力資源配置: 國鐵組織龐大又官僚, 為使新公司設立後避免此種弊病, 於規劃新公司組織架構時力求組織扁平化, 因此管理局局長以上幹部, 原則不轉入新公司, 採取全員退離職方式, 此種策略除有助於組織扁平化外, 也係向外界及社會表明國鐵改革決心, 以及企業家對企業經營惡化應負起責任, 亦為新公司經營多角化事業奠定基礎。(張秋蘭, 2005:37-40)

三、多角化事業經營面:

JR 各公司對於多角化事業之開發, 係配合鐵路事業經營為中心, 以能和鐵路旅客運送產生關連效應的事業開發為目標, 積極開創多角化事業。JR 集團除以本業運輸業為經營項目外, 集團內各公司分別涉入「物品販賣業」、「不動產出租業」、「旅遊業」、「保險業」、「通訊業」、「花卉業」、「車站大樓與購物中心管理」等等多角化事業。JR 各公司自分割民營化後便設置專屬部門(諸如企劃開發室、經營策略本部、經營企劃部及關連事業部等等), 藉由仔細評估每件開發案, 有充分掌握及把握後再加入新的經營事業。

本文以 JR 東日本為例, 該公司自 1987 年以來, 發展以鐵路運輸為中心之綜合生活服務業, 在多角化經營關係企業的開發上, 包含「運輸」、「車站大樓與購物中心管理」、「飯店」、「零售/飲食」、「商業/物流」、「旅遊/車輛出租」、「運動休閒」、「資訊/財務/人才服務」、「廣告/出版」、「清潔/設備保養」及建設顧問諮詢/設備維修」等多角化經營。(張秋蘭, 2005:40-42)

有關日本國鐵民營爭議, 最重要論點為公營事業負有公共性目的, 民營化後,

恐會因利潤的考量，而犧牲少數人公益，以「國民的腳」而自居的國鐵應強調公共任務，若民營化低獲利或是沒有獲利的路線恐怕會遭廢除，或是居住在不同地區者如欲享受相同服務品質的話，需負擔較高的價格，產生區域間價格的差異，即地理上公平性或經濟上公平性，分述如下：

- 一、虧損路線廢除與否：民營化後新事業體在成本效益的考量下，恐怕會廢止虧損路線的營運，侵害居民的交通權。
- 二、價格差別問題：民營化可能提高區域間價格差別的可能性，即居住在不同地區者如欲享受相同交通服務品質的話，需負擔較高的價格。
- 三、安全性：民營化後業者，為改善經營缺乏效率及追求立論，可能會減少對於地方交通路線的投資或將設備投資集中於賺錢的黃金路線，減少對於虧損路線的投資，而造成使用者安全性問題。（林淑馨，2001:102-104。）

第肆章 臺鐵局公司化(民營化)組織變革方向與作法

第一節 臺鐵局組織概況與債務情形

一、組織概況：

臺灣光復初期，臺灣鐵路之經營與管理由中央政府委託臺灣省政府代管經營，1945年成立臺灣鐵路管理委員會，1948年成立臺灣鐵路管理局，1999年7月1日起隸屬交通部。臺灣鐵路管理局目前計有13個編制單位與7個任務編組單位及2個直屬機構；局外設廠、段、中心、所、隊等43個分支機構。109年度預算員額共計17,362人。

臺鐵局現有2個工會組織，分別為臺灣鐵路工會(企業工會)及臺灣鐵路產業工會，以下就2個工會組織概況介紹如下：

(一)臺灣鐵路工會(企業工會)：

1. 組織概況：民國36年8月中旬召開第一次會員代表大會，同時選舉理、監事，成立第一屆理事會，定名「台灣省鐵路工會」，該會現設有組訓、總務、福利、研究、文宣、會計等六組。另設調解委員會、獎學金審查委員會、基金保管委員會、事業管理委員會、路工月刊編輯委員會及反對臺鐵民營化因應對策研究小組等組織。現有會員數為12,882人。
2. 工會宗旨：保障會員權益、增進會員知能、改善會員生活及發展鐵路業務。
3. 對於臺鐵局公司化立場：現任工會理事長張文正前於2003年因不滿交通部訂出臺鐵公司化期程，卻未詳盡說明並研擬配套，經數次協商破局，率領臺鐵員工在當年9月11日中秋節集體休假，並在凱道舉行「罷工投票」，爭取54.7%的會員同意罷工，拿下臺灣史上首次合法罷工權，後來行政院退讓，抗爭才落幕。張主張要求資方同意營運獎金併本俸、撥付危險津貼，否則要罷工，並要交通部詳盡說明公司化的配套措施，雙方才有談話可能。

(臺灣鐵路工會網站，網址：

<https://ushop10141.hiwinner.tw/ec99/ushop10141/ShowCategory.asp?ca>

tegory_id=57，檢閱日期，2020 年 7 月 5 日。)

(二)臺灣鐵路產業工會:

1. 組織改況:105 年 8 月 13 日由臺鐵局運務處員工發起成立，該會置理事 9 人，候補理事 3 人；監事 3 人，候補監事 1 人。
2. 工會宗旨:在於促進勞動權益發展，爭取勞資協商空間。因目前臺鐵人員的勞權相對低落，許多制度老舊僵化不合理，現有工會又無法面面兼顧相關議題。因此成立產業工會勢在必行，透過此發展，未來運、工、機、電，都有可能成立職業工會，並爭取自身權益。

(臺灣鐵路產業工會網站，網址：http://www.twru.org/?page_id=840，檢閱日期，2020 年 7 月 5 日。)

二、債務情形:

據臺鐵局 2020 年度預算書略以，2019 年度營業收入為 300.36 億元、營業支出為 328.3 億元、淨損為 27.94 億元、累計負債高達 1317.45 億元。

交通部過去為解決臺鐵局財務虧損嚴重及效率不彰等問題，曾於 2004 年及 2017 年研議臺鐵局公司化方案，惟最終皆因政治性因素影響宣告失敗或延後。筆者認為，時至今日，隨著勞動基準法於 2016 年 12 月修正，提升勞動條件同時卻忽視臺鐵局多數員工仍屬公務員兼具勞工身分，仍應負擔公務員義務，惟我國勞動主管機關卻未能作出相對應解釋，而造成臺鐵局面臨了內部員工管理面困境，促使臺鐵局公司化(民營化)組織變革產生迫切與必要性。

第二節 臺鐵局進行組織變革之必要性

臺鐵局現今營運除了面臨財務嚴重虧損(累計負債高達新臺幣 1317.45 億元)、服務品質不佳及效率不彰(誤點情形嚴重)等問題外，筆者認為，隨著時代與環境變遷，我國勞動基準法於 2016 年 12 月修正勞動條件相關規定，欠缺相關配套措施，致使政府(資方)對於員工(勞方)缺乏制衡機制，導致臺鐵局產生下列管理面困境，提升臺鐵局進行組織變革之必要性：

一、公務員兼具勞工身分特殊形態：

臺鐵局為一國營事業機構，其內部員工包含交通資位人員(公務員兼具勞工身分)及營運人員(純勞工身分)者，營運人員管理完全依據勞動基準法規定辦理，於管理面上較為單純，惟交通資位人員依據勞動基準法第 84 條規定(註：公務員兼具勞工身分者，其有關任[派]免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險[含職業災害]等事項，應適用公務員法令之規定。但其他所定勞動條件優於本法規定者，從其規定。)及勞動基準法施行細則第 50 條規定(註：本法第八十四條所稱公務員兼具勞工身分者，係指依各項公務員人事法令任用、派用、聘用、遴用而於本法第三條所定各業從事工作獲致薪資之人員。所稱其他所定勞動條件，係指工作時間、休息、休假、安全衛生、福利、加班費等而言)，渠等人員於工作時間、休息、休假、安全衛生、福利、加班費等事項，得就公務員法令及勞工法令擇優適用，筆者認為不論是公務員制度或勞工制度皆有其一套邏輯與合理性，此種公務員兼具勞工身分得就公務員或勞工制度擇優適用制度，破壞不同制度間的公平與合理性，另機構內從事相同工作人員，如僅因身分上不同，所獲得工作條件亦不同，恐打擊員工士氣，造成管理上困境，筆者以特別休假制度為例，如表 4 交通資位人員年資滿半年即可依勞工制度給予特別休假 3 日、滿 2 年給予 10 日、滿 5 年給予 15 日；滿 6 年依公務員制度給予特別休假 21 日、滿 9 年給予 28 日、滿 14 年給予 30 日。勞工制度在於前面年資給予特別休假日數較優，公務員制度

在於後面年資給予特別休假日數較優，惟交通資位人員兩者優點兼具，破壞制度衡平性，打擊營運人員工作士氣，造成管理上困境。

表 4. 三類人員特別休假年資天數比較表

資料來源:筆者整理

	交通資位人員	營運人員	公務人員
滿半年	3	3	0
滿 1 年	7	7	7
滿 2 年	10	10	7
滿 3 年	14	14	14
滿 4 年	14	14	14
滿 5 年	15	15	14
滿 6 年	21	15	21
滿 7 年	21	15	21
滿 8 年	21	15	21
滿 9 年	28	15	28
滿 10 年	28	16	28
滿 11 年	28	17	28
滿 12 年	28	18	28
滿 13 年	28	19	28
滿 14 年	30	20	30
滿 15 年	30	21	30
滿 16 年	30	22	30
滿 17 年	30	23	30
滿 18 年	30	24	30
滿 19 年	30	25	30
滿 20 年	30	26	30
滿 21 年	30	27	30
滿 22 年	30	28	30
滿 23 年	30	29	30
滿 24 年	30	30	30

二、勞動基準法第 38 條第 2 項規定(特別休假排定):

查勞動基準法第 38 條第 2 項規定略以，特別休假期日，由勞工排定之。但雇主基於企業經營上之急迫需求或勞工因個人因素，得與他方協商調整。本條規定特別休假期日由勞工排定，惟未針對國營事業有特別規定或特殊情形排除，忽

略國營事業員工肩負公共責任，並非是一般勞工，導致臺灣鐵路工會在與資方臺鐵局及交通部爭取提升待遇條件時，往往以該條規定要求資方妥協，舉 2 例如下：

(一)臺灣鐵路工會要求臺鐵局給予員工公務員生活津貼，臺灣鐵路工會除號召

2020 年 1 月 20 日上街抗議外，工會亦表示，若無具體回應，「春節大家都沒心情加班」，意指春節司機員恐不配合加班出勤，衝擊春節疏運。

(蘋果電子報，2020 年 1 月 15 日，網址：

<https://tw.appledaily.com/life/20200115/JCQZVAAGXLD2MTGX6Q6QIX5FKY/>，檢閱日期，2020 年 1 月 23 日)

(二)臺鐵局於勞動基準法修正後，為使班表符合勞動新制，包含輪班間隔 11 小時及實施四輪三班制等，以維護員工身心健康，經行政院同意於 2017 年至 2020 年核增 2,818 人，至 2019 年 7 月，臺鐵局經評估已補充相當員額，可逐步減少員工於休息日出勤情形，擬推動每月減少 1 個休息日出勤方案，惟遭臺灣鐵路工會強烈反對，認為減少休息日出勤將大幅減少員工加班費，致使員工生活陷入困難，應先提升整體待遇後再減少休息日出勤，造成已補充相當員額情形，但員工加班時數卻 1 分鐘未減少的現象。

綜上所述，由於臺鐵局內部員工身分的多樣性及勞動基準法賦予公務員兼具勞工身分特殊性，讓渠等人員得就公務員法令及勞工法令擇優適用，再加上勞動基準法 2016 年 12 月修正規定，造成臺鐵局產生的管理面困境，提升臺鐵局進行組織變革之必要性。

第三節 日本國鐵民營化經驗給予臺鐵局重要課題

筆者以為日本國鐵民營化經驗給予臺鐵局重要課題包含組織結構、組織文化變革與改變、民營化後既有員工安置及多角化事業經營提升收益等，以下將由組織面、人員面及多角化事業經營面等三面向論述：

一、組織面：

(一)組織結構：

臺鐵局組織結構為管理階層有局長 1 人綜理局務，下置副局長 3 人襄助局務，另置主任秘書及總工程司各 1 人，副總工程司 6 人，編制單位包括運務處、工務處、機務處、電務處、企劃處、材料處、行政處、公關（秘書）室、人事室、政風室、勞安室、主計室、員工訓練中心；任務編組單位則有法規小組、資訊處、客服中心、防護團、行保會、專案工程處、阿里山森鐵管理處；直屬機構則有貨運服務總所與餐旅服務總所。同時因臺鐵之運輸服務遍及全國，其下又分設所、段、站、廠、隊、中心等 43 個分支機構。臺鐵的組織型態屬「科層式」，與一般行政機關組織相近，強調命令之上下貫徹與功能使命的完成。

因臺鐵局組織結構與行政機關組織相近，皆屬科層式組織型態，容易產生下列病象：

1. 規模龐大的病象：人員間溝通不易，組織人員缺乏團體意識，目標難以達成一致。
2. 法規森嚴的病象：包含人員一切依法辦事，成為一個缺乏自動自發精神與創造性的「機器」，公文行政手續繁瑣，造成嚴重「形式主義」，產生無效率。
3. 權力集中的病象：機關人員聽命於首長，形成「多做多錯，少做少錯，不做不錯」作風，毫無責任心可言，缺乏民主精神，使部下不能充分發揮自己長處，阻塞了部下上進之心。（張潤書，2009:339-342。）

筆者以為如要改善前開規模龐大、法規森嚴及權力集中病象所造成營運無效率，可師法 JR 公司進行組織變革，減少組織層級，形成扁平式組織型態，並且

授權現場單位，減少繁雜行政作業程序，縮短溝通時間，以提升營運效率及面對外在環境變化因應能力。

(二)組織文化：

依照筆者辦理臺鐵局業務6年工作經驗，現在臺鐵局組織文化為「多做多錯，少做少錯，不做不錯」官僚文化，員工缺乏自動自發與創新精神，墨守法規，缺乏競爭心態及以客為尊態度。另2016年12月修正勞動基準法修正，工會以該法賦予權利作為要求資方給予待遇及福利籌碼，造成勞資對立情形嚴重，加之工會及員工未能認知臺鐵局目前負債龐大，且逐年增加，不計成本不斷要求提高待遇及福利，缺乏成本效益概念，認為臺鐵局負債得由政府為後盾償還，成為一艘「不沉戰艦」。

筆者以為，於組織文化，透過JR公司給予經驗，臺鐵局民營化同時，除灌輸員工「成本效益」概念外，並應形塑重視績效、利潤與公益兼具、勇於創新與競爭及顧客導向等組織文化，由內在文化改變員工心態，而非僅是外在組織形式變革。

二、人員面

公司化或民營化最困難及受員工抗爭面向即在於員工安置與處理，於確立臺鐵局公司化或民營化政策時，應先盤點所需人力後針對冗員進行安置，參照日本國鐵民營化作法，可採行下列具體作法：

(一)一般人員部分：

1. 跨行政區域的職務異動政策：盤點北中南東各地所需人力後，針對冗員過多地區，進行跨行政區域的職務異動與調職。
2. 提前退休的優惠措施：為促進員工自行辦理提前退休，提供優惠退休金等措施鼓勵員工提前退休。

3. 轉調至行政機關:針對具有公務人員身分員工，協助轉調至其他行政機關，諸如鐵道局、公路總局、高速公路局等，另針對相關機關年度出缺員額，控留三分之一至二分之一比例，優先任用臺鐵局轉調員工。
4. 臺鐵局清算團設立:透過前開措施仍無法安置人員，編入清算團，由政府提供協助(諸如透過勞動力發展署職業專長訓練計畫)繼續替渠等促進就業機會。

(二)幹部人力資源配置:

臺鐵局現行組織龐大又官僚，為使新公司設立後避免此種弊病，於規劃新公司組織架構時力求組織扁平化，因此相當層級以上幹部，原則不轉入新公司，採取全員退離職或轉調方式，由專業經理人接任職務，此種策略除有助於組織扁平化外，也有助於向外界及社會表明臺鐵改革決心，以及企業家對企業經營惡化應負起責任等。

三、多角化事業經營面

隨著交通發展，在交通運輸競爭現代，我國鐵路事業面臨高鐵、公路及客運競爭，無法僅靠運輸本業維持事業營運，因此，必須發展多角化事業經營，參照日本經驗，JR 各公司對於多角化事業之開發，係配合鐵路事業經營為中心，以能和鐵路旅客運送產生關連效應的事業開發為目標，積極開創多角化事業。JR 集團除以本業運輸業為經營項目外，集團內各公司分別涉入「物品販賣業」、「不動產出租業」、「旅遊業」、「保險業」、「通訊業」、「花卉業」、「車站大樓與購物中心管理」等等多角化事業。JR 各公司自分割民營化後便設置專屬部門(諸如企劃開發室、經營策略本部、經營企劃部及關連事業部等等)，藉由仔細評估每件開發案，有充分掌握及把握後再加入新的經營事業。

因此，我國鐵路事業為增加營收維持營運，應拓展附屬事業、多角化事業經營、發展鐵道文化及土地開發，具體策略如下:

一、附屬事業—拓展多角化經營

(一)附屬事業多角化:

1、短中期行動計畫-善用臺鐵歷史及車站閒置空間:

嘗試再利用歷史建物與車站閒置空間，參考 JR 東日本改建東京車站大飯店的案例，可採出租、異業結盟或自營推動飯店業等附屬事業。依據「發展觀光條例」第 21 條，「經營觀光旅館業者，應先向中央主管機關申請核准，並依法辦妥公司登記後，領取觀光旅館業執照，始得營業。」臺鐵欲發展飯店業，須先成立觀光旅館公司，公司可為臺鐵獨資或臺鐵與民間合資，由於臺鐵為政府事業機構，不論「獨資」或「合資但臺鐵資本過半」，新成立之觀光旅館公司即為國營事業。

根據「國營事業管理法」，國營事業組織架構須經立法院同意，每年財務、業務計畫須經由交通部同意，而人事進用也須經公開甄試之方式，雖然不若民營企業具經營彈性，另外成立國營事業經營飯店業，仍可拓展臺鐵附屬事業多角化範圍與經營彈性，不需大幅調整現有組織型式。因此可先針對現有車站或閒置空間進行盤點及整體規劃，並針對未來設立的旅館公司進行組織規劃、營運計畫與財務計畫，逐步推動臺鐵旅館公司設置條例，伺機向交通部提出飯店業附屬事業經營業務。

2、短中期行動計畫：依據地點、交通優勢發展附屬事業

臺鐵車站多位於市中心，近年來臺北、松山、板橋車站都充分利用地點及交通優勢發展購物中心或美食廣場，未來可採出租、異業結盟或自營持續推廣相關附屬事業如餐飲業。例如臺鐵便當已有相當成就，未來可考慮擴張便當的銷售範圍，增加通路，臺鐵已經建立「便當本舖」作為販售便當的品牌，未來一方面可以逐步增加便當本舖販售的商品，如：飲料、零食，另一方面可以增加便當本舖在不同車站的據點，甚至進一步打造臺鐵餐廳品牌，跨足餐飲業。

(二)發展鐵道文化:

1、短中長期行動計畫：發展以臺鐵文化商標為中心之附屬事業

建立臺鐵文化品牌，以臺鐵商標結合鐵道專屬商品、圖像授權的方式，強化臺鐵商品價值。發展不同主題之鐵路支線，與臺鐵品牌相輔相成，吸引鐵道旅行與文化旅遊愛好者，創造臺鐵文化品牌價值。目前在文化品牌操作上，市面上已有大量普悠瑪號玩具、商品，係由臺鐵提供商品授權而來。臺鐵也積極經營臺鐵夢工場，提供臺鐵文創商品銷售平台，並透過車廂廣告推廣臺鐵夢工場商品。後續可參考日本 JR 網站，積極強化夢工場與臺鐵之間的連結，在訂票網頁、查詢網頁甚至臺鐵官方網站上置入夢工場商品的廣告，並提供旅客購買商品之超連結。品牌的曝光量為有效維繫品牌價值的關鍵之一，每逢連續假期即有數萬人使用訂票及查詢網站，為鐵道夢工場品牌最佳廣告地點。

2、短中期行動計畫：與政府協商文化資產管理方式

可爭取將具文化意義之閒置房舍或土地，轉劃設為文化創意園區。依據文化創意產業發展法，文創產業之中央主管機關為行政院文化部，地方主管機關為各地方縣市政府。而國內近年盛行文創風潮，各地方政府積極籌辦文創園區，臺鐵可評估現有具文創產業發展潛力之閒置土地，將其轉讓提供給主管機關。甚至進一步與主管機關協商，要求進駐文化創意園區的廠商，須有一定比例從事與鐵道相關之文創主題，由於臺鐵提供固定空間展示文創商品，可強化臺鐵與文化創意產業的結合。

3、短中長期行動計畫：強化臺鐵社會教育功能

建立鐵道博物館、鐵道園區，引進國外讓民眾實作的展覽方式，一方面藉由博物館的方式保存過去珍貴的鐵道文物，另一方面亦可教導民眾鐵路知識，強化臺鐵與社會間的連結，培養潛在運量。

4、中期行動計畫：推動鐵道文化休憩產業

JR 九州營運多條觀光鐵道，其作法係將觀光鐵道與地方神話、特色結合，達到每條路線的車廂外觀、內部裝潢均為獨一無二；建議參考相關作法，在具觀

光潛力區域，結合運輸本業及當地觀光資源，建立完整特色鐵道路線，吸引人潮搭乘觀光鐵路，並帶來附屬事業的人潮。

(三)土地開發：

1、短中期行動計畫：落實償債計畫

受限於臺鐵開發專業人才不足，短期將區位較小且產權單純的土地，以既有出租/設定地上權/都市更新等方式進行土地開發。中期持續推動償債計畫，償還不可歸責債務，輔以改善營運，健全運輸本業財務。

2、長期行動計畫：由政府主導土地開發業務

土地開發多半涉及中央/地方政府政策發展方向，地方政府握有都市計畫審議權，且社會普遍認為土地開發為獲利行為，受限於組織型態與土地開發專業，長期應配合臺鐵轉型規劃，由政府主導開發。

(社團法人中華民國管理科學學會，2016:頁 91-94。)

第四節 臺鐵局民營化應注意爭議課題

有關日本國鐵民營爭議，如前所述，在於公營事業公共性目的，是否於民營化後，恐因利潤的考量，而犧牲少數人公益，包含虧損路線廢除與否、價格差別問題及安全性等爭議，臺鐵局於進行民營化同時，亦應一併注意前開爭議課題。

日本為了解決前開國鐵民營化後對於公共性疑慮，以公私合夥型態設置第三部門鐵路，運用第三部門以化解公共服務改革可能造成公共性確保爭議。在臺灣，第三部門經常和非營利組織混合使用，都是指「不以營利為目的之民間組織」，強調其組織結構係由民間組成及運作，係分立於政府之外，不屬於政府組織。但日本第三部門概念係指地方政府出資設立的法人，以公私合夥方式經營，用以達到保障公共性目的。日本第三部門因採公私合夥經營方式，在公共性和企業型相互協調制度的制度設計下，期望可以達到一方面導入民間資金、吸引人才至公部門，用以彌補公部門資金彈性調度、不足缺點，另一方面因將民間經營方式引進，既可以確保公共性，又可以活用民間的專業經驗、知識，達到避免公部門經營缺乏效率目的。

日本國鐵民營化前，考量改革後新公司成立績效，將虧損情況嚴重路線列為廢止對象，但為保障民眾交通權，由地方政府、沿線鄉鎮和地方政府共同出資合組第三部門鐵路公司接管多數被廢止路線。第三鐵路部門存在，可以視為地方政府和當地居民對鐵路存續堅持，視保障居民公共性較鐵路營運獲利更為重要，此外，因鐵路所經之路線多為偏遠地區，如維持路線營運，可以發揮其聯絡都市與鄉村間交通網絡功能，達到吸引都市觀光客以促進地方繁榮的成效。

如以實施民營化政策可能衍生出的公平正義議題爭議來論，第三部門鐵路設置或許可以視為日本政府在實施民營化後用來解決公共性問題一種手段，即民營化後業者可能會因成本效益考量而將虧損路線予以廢止，影響當地居民通行權，而致民營化政策遭受居民反對，藉由第三部門設置以消除居民疑慮，有助於民營

化政策推行，另經由第三部門鐵路設置，可以強化偏遠地區對外聯絡的能力，達到促進地方繁榮與振興區域觀光產業目的。(林淑馨，2001:126-132)

綜上所述，臺鐵局於實施民營化政策時，民營化後公司於追求成本效益與利潤同時，亦會面對偏遠地區路線存廢之公共性問題，藉由日本設立第三部門鐵路公司保障居民交通權利、促進地方繁榮與振興區域觀光產業之經驗，筆者以為我國為確保公共事務之遂行，並使其運作更具效率及彈性，以促進公共利益，前於2011年4月27日訂定行政法人法，由中央目的事業主管機關，為執行特定公共事務，依法律設立公法人，爰此，可由交通部依據前開規定，設立鐵路行政法人，接手營運偏遠地區鐵路路線，以消除民眾對於民營化公共性之疑慮，有助於臺鐵局民營化政策推行。



第五章 結論

第一節 研究發現

一、 勞動基準法第 84 條規定(公務員兼具勞工身分)應予廢除

參酌司法院大法官相關解釋(諸如 430 號解釋)，因公務員身分特殊性，爰公務員與國家間關係為公法上職務關係，而非私法上僱傭關係，從而確立公務員之權利義務，包含不得組織工會、發動罷工及服從上級指揮監督等；相較於公務員，勞工與雇主間屬私法上僱傭關係，為確保勞工權利，法律賦予勞工組織工會、發動罷工等權利，以為抗衡雇主手段與武器，因此，公務員、勞工與國家(雇主)間關係本質上應不同。

惟勞動基準法 84 條規定創設「公務員兼具勞工身分」制度，該條文規定有關任(派)免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險(含職業災害)等事項，應適用公務員法令之規定。但其他所定勞動條件優於勞動基準法規定者，從其規定。導致公務員兼具勞工身分者，得分別就勞工法令及公務員法令擇優適用，創設了一種優於公務員與勞工的新制度，舉例而言，臺鐵局公務員兼具勞工身分者，於退休制度上，得比照公務員領取退休金；於勞動條件上，依照勞動法令領取加成加班費、特別休假由員工自行排定，雇主不得拒絕、無扣薪事(病)假、組織工會爭取權益及發動罷工等。渠等於前開制度適用上完全優於公務員及該局內從業人員(純勞工身分者)，導致臺鐵局內形成一國二制情形，產生待遇不同並非係工作不同，而係因身分不同所致，打擊員工士氣。

綜上所述，由於公務員與勞工身分本質上不同及與國家(雇主)間關係不同，其權利義務亦應有所不同，因此，筆者以為，不應創設一個凌駕於公務員與勞工制度上公務員兼具勞工身分制度，應廢除勞動基準法第 84 條規定，國營事業機構員工，應回歸至勞工與雇主間屬私法上僱傭關係，

據此行使其權利與義務。

二、 臺鐵局於 2016 年勞動基準法修正後更迫切需要進行公司化與 民營化

勞動基準法於 2016 年 12 月修正勞動條件相關規定，且欠缺相關配套措施，致使政府(資方)對於員工(勞方)缺乏制衡機制，導致臺鐵局產生下列管理面困境，提升臺鐵局進行組織變革之必要性，以勞動基準法第 38 條規定(特別休假)為例，修正後規定，特別休假期日，由勞工排定之。但雇主基於企業經營上之急迫需求或勞工因個人因素，得與他方協商調整。另勞動部 2018 年 8 月 31 日勞動條 1 字第 1070071976 號書函，公務員兼具勞工身分人員之請假或特別休假權益，可由公營事業機構於工作規則中規定或與勞工約定，惟該規定或約定仍不得違反勞動基準法規定之最低標準。即員工特別休假期日由勞工排定，雇主不得拒絕，僅能與員工協商調整。

上開勞動基準法修正與勞動部函釋，導致交通部與臺灣鐵路管理局產生嚴重管理面困境，由於勞動基準法賦予勞工排定特別休假權利，雇主就算基於企業經營上之急迫需求，亦僅得「協商調整」，不得拒絕，此舉等同於賦予員工只要休假，毋須經過罷工先行繁瑣程序，即可產生罷工效果，影響事業體營運，產生營運上危機，造成我國交通癱瘓國家安全問題。臺灣鐵路工會近年往往於我國重大節慶(春節、端午、中秋)疏運時，以依法休假為後盾向資方要求提高待遇(營運獎金併入專業加給、春節出勤獎金提高)、比照公務員給予生活津貼及減少工時但不得減少加班費等非理性要求，惟政府基於維護民眾疏運需求考量，往往難以理性處理工會此等要求，多數僅能妥協，惟此舉亦造成臺鐵局原本沉重債務雪上加霜。

三、 臺鐵局如要進行公司化與民營化首要條件為獲得政務首長及民意代表高度支持

交通部前於 2004 年及 2018 年欲推動臺鐵局公司化政策，受到工會強烈抗爭後，政務首長決定暫緩公司化政策實施，於行政部門擬訂方案階段即宣告失敗，另因臺鐵局公司化涉及多項法律、條例訂定，於行政部門擬訂方案後，尚需取得立法院多數立法委員支持，困難度極高。

參酌日本經驗，日本國鐵分割民營化即是由中曾根康弘內閣為解決日本國有鐵道的鉅額虧損而全力推動實行的改革計畫，由於涉及債務償還、員工安置及政治性因素等等，面臨許多挑戰，惟日本政府展現出改革決心，由政務首長與國會議員溝通協調，最終於 1986 年 11 月經國會通過由內閣提出「國鐵改革關連八法」，使各項改革執行工作均有完整依據，進而推動日本國鐵分割民營化政策。

綜上所述，臺鐵局過去未能成功實施公司化、民營化政策，在於未能獲得政務首長(諸如總統、行政院長)高度支持，導致面臨工會抗爭或機關首長更替即宣告暫緩實施，未能展現出政府部門改革臺鐵的決心，因此，臺鐵局如要進行公司化與民營化首要條件為獲得政務首長及民意代表高度支持，唯有獲得行政及立法部門支持與達成共識，方有可能順利推動臺鐵局公司化與民營化政策。

四、 鑑於日本國鐵民營化成效，臺鐵局應可參採其作法進行組織變革

如前所述，日本國鐵自 1960 年代起面臨其他交通工具的激烈競爭，致喪失在交通市場上的獨佔地位，經營狀況逐漸惡化，於 1964 年首度出現營運虧損，再加上人事費用增加、勞資關係不安定、巨額投資資金及利

息負擔等因素，1975 年以後每年的虧損皆超過 8 千億日圓，到了 1979 年虧損更高達 6 兆日圓，造成政府財政沈重的負擔，導致中曾根康弘內閣決心實施日本國鐵民營化政策，日本國鐵於分割民營化後亦達到提升營運績效成效，例如 JR 東日本善用民營公司的經營彈性，縮減運輸本業人力，提升員工工作效率，並盡可能擴大附屬事業的經營範圍，跨足餐飲、百貨及旅館等產業，財務表現良好，為 6 家 JR 旅客鐵道公司中，最早全面民營化的鐵道公司，也由於 JR 東日本財務穩定，除了可自負盈虧外，每年還可提撥部分營收協助償還國鐵時期遺留下的債務。

臺鐵局目前所面臨困境與 1960 年日本國鐵類似，面臨客運、公路及高速鐵路競爭，喪失在交通市場上的獨佔地位，經營狀況逐漸惡化，加上龐大人事費用及工會非理性要求提高待遇導致連年虧損，筆者以為，尤其在民國 105 年勞動基準法修正相關條文，導致交通部及臺鐵局面臨管理面上困境，我國鐵路運輸事業如永續經營與營運，可參採日本國鐵分割民營化經驗進行公司化、民營化及組織變革。

五、 臺鐵局公司化與民營化同時仍需注意公共性維持，以消除民眾疑慮，增加對公司化與民營化政策支持

由於公營事業具有公共性特質，因此，當其進行民營化時，由於民營公司會更加重視營運績效、利潤及成本效益，不免會令大眾針對民營化後事業之公共性能否維持產生疑慮，影響民營化政策能否為大眾所接受而能順利推行。

日本為了維持鐵路事業公共性，經民營化後事業體評估偏遠或可能虧損路線改由第三部門承接，如此，有助於民營化後事業體提升營運績效，另一方面亦可保障偏遠地區居民交通權利，維持都市與鄉村間運輸，促進鄉村產業與觀光發展，降低大眾對鐵路事業民營化後可能喪失公共性疑慮，

轉而支持民營化政策推行。

臺鐵局如欲推行民營化政策，勢必亦會面臨公共性維持議題，影響民營化政策能否順利推行，因此，筆者以為，在臺鐵局推動公司化與民營化政策同時，亦應一併考量公共性維持，保障偏遠地區居民交通權利，應能降低民眾反對聲浪，有助於公司化與民營化政策順利推行。



第二節 政策建議

一、我國勞動主管機關應重新檢討公務員兼具勞工身分制度存在合理性與必要性

勞動基準法第 84 條規定創設「公務員兼具勞工身分」制度，導致公務員兼具勞工身分者，得分別就勞工法令及公務員法令擇優適用，創設了一種優於公務員與勞工的新制度，依司法院大法官相關解釋，公務員與國家間關係為公法上職務關係，而非私法上僱傭關係；勞工與雇主間屬私法上僱傭關係，因此，公務員、勞工與國家(雇主)間關係本質上應不同。「公務員兼具勞工身分」制度、勞動基準法 2016 年 12 月修正相關規定及勞動部 2018 年 8 月 31 日勞動條 1 字第 1070071976 號書函等，導致交通部與臺鐵局對於員工管理產生嚴重管理面困境，影響鐵路事業體營運，產生臺鐵營運上危機，造成我國鐵路交通癱瘓國家安全問題。

因此，筆者以為我國勞動主管機關應重新檢討公務員兼具勞工身分制度存在合理性與必要性，認清公務員與勞工本質及特性上不同事實，應予以區隔，不應在兩套制度上再建立出一套「公務員兼具勞工身分」新制度，混淆了不同種類人員權利與義務關係，造成交通部與臺鐵局對於員工管理產生嚴重管理面困境。

二、應讓我國政務首長體認臺鐵局民營化政策推行必要性與重要性，全力支持與推動臺鐵局民營化政策

如前所述，我國交通部過去曾經推動臺鐵局公司化政策，惟最終均宣告失敗，筆者以為最大原因在於該項政策過去係採由下而上方式推動，未能受到政務首長(總統、行政院長)高度支持與全力推動，致遭受工會抗爭或反對即宣告暫緩執行。參酌日本成功經驗，即係由內閣總理主動發動，

結合執政黨於國會力量，全力支持與推行國鐵分割民營化政策，最終成功推行該項政策，令日本鐵路事業得以完成改革作業。

筆者以為，鐵路事業民營化改革涉及面向之廣，如欲順利推動該項政策，應採取由上而下的方式執行，先讓政務首長(總統或行政院長)體認臺鐵局民營化政策推行必要性與重要性，全力支持與推動臺鐵局民營化政策，並結合執政黨於國會力量，推行民營化相關配套法案，將能使臺鐵局民營化政策順利推行。

三、我國交通部可參考日本國鐵分割民營化經驗，由組織面、人員面及多角化經營面等三面向研擬臺鐵局民營化方案

現行交通部研擬臺鐵局公司化方案較為規範性、原則性方案，未見研擬具體內容與作法，諸如多餘人力安置與轉移、一般人員與主管人員如何選擇留任或汰換及組織文化形塑等，鑒於日本已成功完成國鐵分割民營化過程，並且民營化後的 JR 鐵路公司也展現出有別於國鐵時期營運績效與成效，因此，筆者以為我國交通部可參考日本國鐵分割民營化經驗，由組織面、人員面及多角化經營面等三面向研擬臺鐵局民營化具體方案。

四、成立鐵路事業行政法人，接手偏遠及虧損路線營運，維持鐵路事業公共性，保障偏遠地區民眾交通權利

民營化後鐵路公司，為了提升營運績效及利潤，勢必會檢討虧損或偏遠地區路線，影響偏遠地區民眾交通權利，此舉恐造成民眾對於民營化政策影響公共性疑慮，進而反對及抗拒臺鐵局民營化政策推行。日本為了解決前開疑慮，由政府介入設置鐵路第三部門接手偏遠及虧損路線營運，維

持鐵路事業公共性，保障偏遠地區民眾交通權利，消除民眾疑慮，轉而支持民營化政策推行。

我國已於 2011 年 4 月 8 日完成行政法人法三讀程序，規範行政法人，其目的在於打破以往政府、民間體制上的二分法，在傳統行政機關之外，成立公法性質的法人，將不適合由行政機關及民間辦理的公共事務，改由行政法人來處理，具備人事及財務自主性、強化經營責任及成本效益及賦予一定監督機制等特性。因此，筆者以為，為了維持鐵路事業公共性，於臺鐵局民營化為鐵路公司同時，亦應一併成立鐵路事業行政法人，接手偏遠及虧損路線營運，保障偏遠地區民眾交通權利。



第三節 後續研究建議

筆者以為，臺鐵局公司化或民營化政策至今難以順利推動，鐵路工會強烈抗爭及反對為一關鍵因素，諸如交通部 2003 年 11 月 12 日提出「臺鐵公司化基本方案草案(臺鐵再生計畫)」，即是因鐵路工會強烈抗爭而宣告暫緩實施；另據交通部賀陳旦前部長接受天下雜誌專訪表示，「(臺鐵局)過去公司化不容易推行，並不是大家沒有看見優點。最難的障礙，其實是工會反對。工會擔心，公司化後，他們的空間是不是會被壓縮。」(《天下雜誌》，人物專訪，2018 年 10 月 26 日。<https://www.cw.com.tw/article/5092652>，檢閱日期，2020 年 7 月 5 日。)

綜上，筆者以為，如要順利推行臺鐵局公司化或民營化政策，除了要讓外界瞭解可以藉由日本國鐵經驗讓臺鐵局提升營運績效來獲得效益外，如能瞭解工會強烈抗爭原因，並據以擬訂降低工會對於公司化或民營化政策疑慮或反對的政策與方案，將有助於臺鐵局公司化或民營化政策順利推動，因此，筆者對於本研究後續研究，建議得以訪談或問卷方式，訪談或調查工會幹部、會員及臺鐵局高階主管，以瞭解工會對於政府推行公司化或民營化政策感到疑慮的原因為何，透過實際訪談及調查方式，瞭解到工會抗拒的癥結原因後，即可據以調整政策方案內容，降低鐵路工會抗拒，將有助於公司化或民營化政策順利推動與實施。

參考文獻

一、專書及專案研究報告書：

- (一) 張潤書，《行政學》，2009 年。
- (二) 社團法人中華民國管理科學學會，《臺鐵營運策略轉型及財務重組委託專業服務案報告書》。
- (三) 台灣野村總研諮詢顧問股份有限公司，《臺鐵實施分區制可行性研析報告書》，2018 年。

二、期刊論文

- (一) 林淑馨，〈日本國鐵民營化之成果與困境〉，理論與政策第 59 期，2001 年。
- (二) 林淑馨，〈民營化政策的公共性與企業性：以日本為例〉，行政暨政策學報 33 期，2001 年。
- (三) 林淑馨，〈民營化與組織變革：日本國鐵的個案分析〉，政治科學論叢第 27 期，2006 年。
- (四) 張秋蘭，〈日本國鐵分割民營化、勞資關係與人力資源管理之探討〉，勞工第 5 卷第 2 期，2005 年。
- (五) 曾偉豪，〈鐵路事業公司化國家影響義務及管制義務之代理分析〉，東吳政治學報第 25 卷第 1 期，2007 年。

三、碩博士論文：

- (一) 許婉琪，〈台鐵局公司化策略之研究〉，國立臺北大學企業管理學系碩士論文，2004 年。
- (二) 蔡正倫，〈日本國營企業民營化之考察-以日本國鐵與台鐵之比較為例〉，2005 年。

四、政府部門文獻：

- (一) 交通部，台鐵公司化基本方案草案(台鐵再生計畫)，2003 年。
- (二) 前行政院經濟建設委員會、經濟部國營事業委員會及臺鐵局因公出國報告，日本國鐵民營化規劃與民營化前後績效之探討，2005 年。

- (三) 前行政院經濟建設委員會，日本鐵路事業之改革經驗新聞稿，2011 年。
- (四) 臺灣鐵路管理局，參觀 2017 鐵道技術展及參訪 JR 東日本新白河員工訓練中心，併同汲取日本鐵道公司附業開發經驗及觀摩其觀光推動情形因公出國報告，2018 年。

五、網路資料

- (一) 國家發展委員會官方網站，推動民營化成果，網址：
<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=F76D008BCCD327E4&s=855C223482EE983B> 檢閱日期:2019 年 11 月 28 日。
- (二) 臺灣鐵路管理局官方網站，組織介紹，網址：
<https://www.railway.gov.tw/tra-tip-web/adr/about-organization>，
檢閱日期:2019 年 12 月 4 日。
- (三) 臺灣鐵路工會網站，網址：
https://ushop10141.hiwinner.tw/ec99/ushop10141/ShowCategory.asp?category_id=57，檢閱日期:2020 年 7 月 5 日。
- (四) 臺灣鐵路產業工會網站，網址：
http://www.twru.org/?page_id=840，檢閱日期:2020 年 7 月 5 日。
- (五) 《中國電子報》，2018 年 10 月 31 日，網址：
<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20181031004214-260405?chdtv>，檢閱日期:2019 年 11 月 28 日。
- (六) 蘋果電子報，2020 年 1 月 15 日，網址：
<https://tw.appledaily.com/life/20200115/JCQZVAAGXLD2MTGX6Q6QIX5FKY/>，檢閱日期:2020 年 1 月 23 日。
- (七) 台灣焦點通訊社，焦點事件，2003 台鐵反公司化罷工大事記，網址：
<https://www.eventsinfocus.org/issues/2517>，檢閱日期:2020 年 7 月 7 日。

附錄一

移轉民營之公營事業一覽表

資料來源：國家發展委員會官方網站

原主管機關	移轉民營之公營事業	民營化基準日
經濟部	中國石油化學公司	民國 83 年 06 月 20 日
	中華工程公司	民國 83 年 06 月 22 日
	中國鋼鐵公司	民國 84 年 04 月 12 日
	台肥公司	民國 88 年 09 月 01 日
	中興紙業公司	民國 90 年 10 月 16 日
	台機公司	民國 90 年 11 月 19 日
	台灣省農工公司	民國 92 年 01 月 01 日
	台鹽實業公司	民國 92 年 11 月 14 日
	唐榮公司	民國 95 年 07 月 05 日
	台灣國際造船公司	民國 97 年 12 月 18 日
	漢翔公司	民國 103 年 08 月 21 日
	財政部	中國產險公司
農民銀行		民國 88 年 09 月 03 日
交通銀行		民國 88 年 09 月 13 日
中央再保險公司		民國 91 年 07 月 11 日
合作金庫		民國 94 年 04 月 04 日
交通部	陽明海運公司	民國 85 年 02 月 15 日
	台汽公司	民國 90 年 07 月 01 日
	台鐵貨搬公司	民國 92 年 01 月 01 日
	中華電信	民國 94 年 08 月 12 日
台灣省	彰化銀行	民國 87 年 01 月 01 日
	華南銀行	民國 87 年 01 月 22 日
	第一銀行	民國 87 年 01 月 22 日
	台灣中小企銀	民國 87 年 01 月 22 日
	台灣產險公司	民國 87 年 01 月 22 日
	台灣航業公司	民國 87 年 06 月 20 日
	台灣人壽保險公司	民國 87 年 06 月 30 日
	台開信託公司	民國 88 年 01 月 08 日
退輔會	液化石油氣供應處	民國 85 年 03 月 16 日
	榮民氣體廠	民國 87 年 01 月 01 日

	岡山工廠	民國 87 年 08 月 01 日
	食品工廠	民國 92 年 07 月 01 日
	榮民製藥廠	民國 94 年 12 月 31 日
	龍崎工廠「事業廢棄物處理區」	民國 95 年 10 月 04 日
	榮民工程公司	民國 98 年 11 月 01 日
新聞局	新生報業公司	民國 89 年 12 月 31 日
台北市	台北銀行	民國 88 年 11 月 30 日
	印刷所	民國 89 年 12 月 31 日
高雄市	高雄銀行	民國 88 年 09 月 27 日



附錄二

已結束營業之公營事業一覽表

資料來源：國家發展委員會官方網站

原主管機關	已結束營業事業	結束營業日
退輔會	農業開發處	民國 79 年 06 月 30 日
	海洋漁業開發處	民國 80 年 12 月 31 日
	冷凍加工廠	民國 81 年 01 月 30 日
	台中港船舶中心	民國 82 年 04 月 30 日
	榮民製毯廠	民國 85 年 06 月 30 日
	彰化工廠	民國 85 年 10 月 31 日
	榮民礦業開發處	民國 86 年 04 月 30 日
	榮民化工廠	民國 86 年 06 月 30 日
	楠梓工廠	民國 87 年 09 月 30 日
	榮民印刷廠	民國 88 年 03 月 31 日
	台北紙廠	民國 88 年 08 月 31 日
	台中木材廠	民國 89 年 07 月 31 日
	台北鐵工廠	民國 89 年 11 月 30 日
	桃園工廠	民國 90 年 12 月 31 日
塑膠工廠	民國 92 年 07 月 01 日	
新聞局	台灣電影文化事業公司	民國 88 年 10 月 31 日
經濟部	高硫公司	民國 91 年 12 月 31 日

附錄三

2003 年臺鐵反公司化罷工大事記

資料來源:台灣焦點通訊社，焦點事件

1997-2002 臺鐵公司化、民營化規劃	
時間	大事記
1997 年 12 月	臺鐵成立「臺鐵民營化執行委員會」研擬臺鐵「民營化採車路分離」模式，執行委員會下設五小組研擬民營化方案。
2001 年 10 月	臺鐵完成「公司化之基本構想(草案)」，並向交通部提出報告，前交通部長林陵三指示：臺鐵公司化、民營化方案之研議，由臺鐵自行規畫處理，並由交通部成立專案推動小組，成員包含經建會、主計處、財政部、人事行政局等。
2002 年 9 月	臺鐵將原「民營化執行委員會」解散，另成立「臺鐵公司化專案小組(決策單位)」及「臺鐵公司化專案推動小組」，鑑於英國鐵路「車路分離」改革模式，權責不清事故頻傳，改採「車路合一」方向規劃。行政院亦同意將原訂於 2002 年 6 月完成臺鐵「民營化」的計畫，延至 2004 年 6 月先完成臺鐵的「公司化」，俟經營體質改變較佳後，再進行「民營化」，惟不得超過 3 年。
2003 臺鐵工會 911 中秋節會員大會罷工投票	
時間	大事記
2003 年 2 月 24 日	臺鐵工會動員 2 千多名會員，於台北車站抗爭陳情；臺鐵局長黃德治簽下承諾書，同意必須在工會同意下，才能交付臺鐵月台及軌道給高鐵施工，否則辭職下台負責；交通部長林陵三承諾，「可以修改高鐵合約、四月底前提出解決方案」、「臺鐵債務歸零」、「員工退撫金由政府承接」，以及發布「取消臺鐵民營化時程」公函。
2003 年 4 月 23 日	交通部改口「民營化沒有時程表」。但強調「公司化改制勢在必行，但須待相關配套措施完成後始能改制」。
2003 年 7 月 30 日	臺鐵工會召開臨時會員代表大會，策劃中秋節(2003 年 9 月 11 日)召開會員大會。臺鐵局長黃德治召開記者會祭出公務員服務法、勞委會函釋及工作規則，強調不會任由員工任意休假，否則將行政處分；今年中秋節車票照賣，員工必須依排

	定班表正常上班…不得任意請假，否則將記過處分…並強調臺鐵公司化的既定時程不會改變。
2003年9月11日	臺鐵工會「911會員大會」從中午12點開始集結，下午4:40，臺鐵工會理事長張文正宣佈，以7,812票（會員總數14,211人，7,839人投票，反對9票、廢票8票）通過罷工決議，這是臺灣史上第一個依據《工會法》法定程序完成的罷工決議；如果年底前政府沒有回應臺鐵工會的五大訴求，臺鐵工會將在2004年春節進行為期7天的大罷工。
2003年10月29日	在準備執行春節罷工與交通部談判前夕，臺鐵工會改選理事長，新任理事長陳漢卿強調其任務就是執行「罷工決議」。
2003年12月4日	臺鐵工會與交通部、鐵局就「公司化及民營化」進行勞資協商，會議結論除要求行政院對民營化時程提出確認之外，要求政府同意臺鐵局改制為公司的基本要件為： <ol style="list-style-type: none"> 1. 債務及員工退撫金等歷史包袱，由政府承接。 2. 老殘優待、小站及服務性路線之虧損，由政府全額補貼。 3. 鐵路基礎設施之建設、維修費用及車輛購置費由政府負擔。 4. 要在《鐵路法》部分條文修訂、臺鐵公司條例草案經工會同意並立法。
2003年12月19日	行政院及交通部對於臺鐵工會的五大訴求「原則同意」，臺鐵工會召開臨時會員代表大會，在下午1點30分表決，以54：4的壓倒性票數，決定春節罷工取消。

附錄四

相關研究文獻一覽表

資料來源：筆者整理

研究主題	出版年	作者	研究主題	研究發現或建議
公司化	2003	陳美惠	台灣鐵路管理局公司化勞資爭議之探討	本研究勞資雙方的對象為台鐵工會及政府，針對勞資雙方對台鐵在公司化的改變過程中，所產生之爭議與磨擦議題探討之。勞資雙方深知台鐵亟待改革，工會也不抗拒改革，而政府也全力支持台鐵的改革，其方向延續一貫服務大眾之目的，做為台灣國家社會進步的一環，朝向全民鐵路的目標改進。本研究論文，希望能透過勞資爭議協商處理過程，瞭解爭議問題之所在，並讓勞資雙方對問題採取最有效之處理與改進。
公司化	2004	許婉琪	台鐵局公司化策略之研究	本研究旨在探討國營事業之改制為「公司化」策略，針對公司化，評估、分析其具體內容及方向，並發展相關策略研擬，透過實証研究途徑，驗證各國國鐵改革與台鐵改革之不同和借鏡，以裨益台鐵未來能永續經營。經研究結果，認為現階段最適合台鐵之改革策略為漸進式方案：維持國營但改制進行公司化；公司化方案必須進行組織、用人、設備、本業經營等重整及完成相關配套，力求企業化精神，貫徹營業成本合理化，並朝多角化經營。
公司化	2007	曾偉豪	鐵路事業公司化國家影響義務及管制義務之代理分析	本研究認為為了解決台鐵局所面臨問題及未來鐵路事業經營趨勢，提出下列建議：

				<p>1、政府需積極協助台鐵局修正相關不合時宜之附屬事業經營規定。</p> <p>2、未來臺鐵局公司化組織架構應採公司責任制，由總公司負責核心決策，於北、中、南、東分別設立分公司，藉由績效管理，提升營運效能，進而創造更為豐富營運收益。</p>
民營化	2004	石義崇	台鐵管理與民營化政策之方向	<p>本研究主要係在探討公營事業在目前劇烈競爭的新環境中，如何轉型再生。並以台鐵的管理與民營化政策之方向為研究重點。台鐵在 1978 年以前，是台灣地區主要的交通運輸工具，對當時的經濟、社會與財政等方面均有重大貢獻，每年有鉅額盈餘繳交台灣省政府。但自中山高速公路通車後，營運開始衰退，財務產生赤字，加上受公營事業各項法規的束縛，欠缺經營自主權，以及在管理上面臨許多難以克服的問題，造成每年虧損百億元之窘境。雖然多次進行改革，但成效不彰，惟有引進企業經營的理念，朝民營化方向發展，才能使台鐵再造重生。</p>
民營化	2005	張健佳	台灣鐵路管理局民營化之研究	<p>鐵路為台灣地區地面運輸重要的交通工具，對於沿線都市及區域經濟發展及提高國民生活水準有很大之貢獻，雖然因外在運輸環境變遷的影響，鐵路運輸受到其它運輸工具的競爭，使得台鐵在運輸市場占有率每況愈下，加上受到公營企業各項法規的限制，欠缺經營自主權還有管理上面臨許多難以克服的問題，造成每年虧損百億以上的困境。未來高速鐵路通車後，經營狀</p>

				<p>況將更加困難，因為高鐵與台鐵的營運方式及特性類似，但在運輸時間上，高鐵則優於台鐵。因此，台鐵將來在長途運輸上將無法與高鐵相抗衡，可能流失掉大量的長程旅客，目前台鐵的主要營收卻來自長途運輸的收入，這代表高鐵營運通車後，台鐵將流失掉現在大部分的營收，使得虧損嚴重的台鐵財務狀況更形惡化，如不設法改善恐怕將影響未來生存發展的空間，政府可引進企業經營的理念，朝民營化方向來發展，才能使台鐵再造重生。</p>
民營化	2005	蔡正倫	<p>日本國營企業民營化之考察-以日本國鐵與台鐵之比較為例</p>	<p>民營化改革可以說一直是日本行政改革中最重要的一個環節。特別是日本國鐵民營化經驗更可說是國營企業民營化的一個典範，值得我方做為借鏡。轉而檢視台鐵，現今正好是其民營化改革的最佳時期。在這攸關生死存亡、成敗之關鍵期，必需做出果決且徹底的改革。因此要借重日本國鐵寶貴之民營化經驗，採用適合之部分於台鐵民營化改革上，以收他山之石的成效。此種做法對台鐵而言可說是最有效也極為重要的民營化改革政策。本研究透過對日本國鐵的發展、民營化改革、改革後的新體制及改革所面臨之諸問題點做深層之探討。進而整理、對照出台鐵與日本國鐵間之異同，盼能提供對台鐵民營化改革上有所助益的一個方策。</p>
民營化	2006	鍾維祥	<p>台鐵民營化政策執行延宕之研究-從政策網絡的觀點</p>	<p>本研究將台鐵公司化與民營化歷程分為兩階段加以觀察，並藉由文獻分析與深度訪談等做為資料蒐集的</p>

				<p>方法。而經由此個案研究後發現，兩階段台鐵公司化與民營化執行延宕的原因都不一樣。首先，第一階段由於交通部精省後民營化業務移轉的輕視，造成台鐵局與台鐵工會得以取得授權式的執行方式，並得以抵抗政策的推行；而此階段的執行結構卻也奠定了第二階段網絡關係的維持。其次，第二階段則因為台鐵工會扮演了優勢組織的角色，即在議題設定、策略運作與資源依賴關係上，皆較官僚網絡成員佔盡優勢，故此造成了第二階段的延宕原因。本研究針對個案的建議是認為：執政團隊應省思民營化的目的與必要性，若是必要，則應該對整個市場與財政的系絡因素重新詮釋，或是採取較有效的策略運動，甚至是效訪英、日，改為「由上而下」的治理結構，皆不失為解決目前窘境的方式。</p>
民營化	2007	朱水文	台灣鐵路管理局民營化過程中勞資談判之研究—以二〇〇三年間談判為例	<p>台灣鐵路管理局由於歷史性因素，導致連年虧損，因而由行政院核定民營化，但遭受台鐵工會強力反彈，於是在 2003 年以集體休假方式召開會員大會，並投票決議將在隔年春節行使罷工，為了解決此項衝突，勞資雙方談判。本研究主要探討台鐵勞資談判中談判的主體為何、主要的議題以及勞資雙方各自的立場與利益為何，同時分析在談判過程中雙方所運用之策略與戰術。勞方專精於競爭性策略如罷工、怠工、杯葛等，資方則採競爭策略與協同策略作為因應。勞方試圖以談判戰術改變資方的權力優勢，勞方所運用之戰術有強制</p>

				<p>戰術、威脅戰術、報償戰術、硬姿態及時間壓力戰術等；而資方的戰術則有威脅戰術、強制戰術、懷柔戰術、略施小惠及中立姿態等等。勞方一方面以時間壓力壓迫資方於議題上讓步；另一方面持續爭取第三者的支持以增加本身資源。弱勢談判者若是能妥善運用戰術，將靜態的資源轉換為可運用的權力，則可提高在談判權力結構中的地位，有助於所獲之的談判結果。</p>
民營化	2008	白素琴	我國國營事業民營化可行性之研究-以臺灣鐵路管理局為例	<p>本研究首先回顧國外民營化之經驗與作法，探討英國國營事業移轉民營之方式與作法，及日本國鐵民營化之經驗，經過分析整理後，再分析我國民營化之作法，針對台鐵經營現況與經營困境原因加以分析，由分析中發現台鐵可能遭遇之困難與問題，並尋求解決方法，且因牽涉問題廣泛，有賴政府相關單位互相配合解決。對台鐵內、外部環境加以分析，找出台鐵經營上的優勢、劣勢、機會與威脅，並利用 SWOT 分析法，加以分析台鐵可行之經營策略。對台鐵經營改善策略的建議，建構一個影響台鐵經營成功的層級架構，在藉由文獻分析法、訪談的方式後，找出台鐵關鍵的經營策略。</p>
組織變革	2004	梁芷菁	組織變革、組織溝通與組織承諾之關聯性研究-以台鐵民營化為個案	<p>本研究分析資料結果顯示，得到以下之結論：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 不同屬性員工對民營化變革之認知均有顯著差異。 2. 不同屬性員工除了在教育程度、年資及職務區域對組織承諾無顯著差異外，其餘皆有顯著差異。

				<p>3. 員工的組織溝通認同度會影響其對民營化變革的認知。</p> <p>4. 員工對民營化變革之認知與組織承諾存在顯著相關。</p> <p>5. 員工之組織溝通認同度與組織承諾存在顯著相關。</p> <p>依據上述之結論，本研究分別提出對管理實務及後續研究者建議，希望能改善組織溝通效能，員工對民營化的變革認知，進而提升員工對組織的承諾，更期使民營化的推動過程順利。</p>
組織變革	2011	林燈宜	從組織再造論 臺鐵推動公司 化策略分析	<p>本研究旨在探討國營事業之改制為「公司化」策略，針對公司化，評估、分析其具體內容及方向，透過實證研究途徑，驗證各國國鐵改革與臺鐵改革之不同和借鏡，以裨益臺鐵未來能永續經營。經研究結果，認為現階段最適合臺鐵之改革策略為漸進式方案：維持國營但改制進行公司化；然而，自從 2004 年 6 月官方版臺鐵公司化期限跳票後，在主、客觀大環境影響下，對於臺鐵未來變革再生必須更積極進行組織、用人、設備、本業與附業經營等重整及完成相關配套措施，力求企業化精神，貫徹營業成本合理化，並朝多角化經營模式，以期達成雙核心事業、務實作為及求新求變永續經營的具體策略願景與使命。</p>
因公出國 考察	2018	鹿潔身、 黃振照、 馬林源、 陳裕謀、 黃屏蘭	考察鐵道營 運、訓練模式、 觀光列車發展 及附業開發經 驗暨參觀 2017 鐵道技術展公	<p>JR 東日本是日本國鐵民營化所成立鐵道公司之一，臺鐵局拜訪 JR 東日本旅客鐵道株式會社會長，就民營化、鐵道企業組織定位及轉型等議題交換意見，作為未</p>

			<p>務出國報告</p>	<p>來台鐵路公司化參考。 JR 東日本旅客鐵道株式會社清野會長表示，日本國鐵時代員工較無成本概念，存在「吃大鍋飯」心態，因為虧損巨大已到非民營化不可地步，再加上以國鐵身分經營關係企業有與民爭利之嫌，經過與工會多次協商，工會認清現實終於讓步，民營化後配合附屬事業開發，經營績效大幅成長，已轉虧為盈。另外有關台鐵路考慮先將餐旅及貨運總所先成立民營公司，再將台鐵路公司化想法，清野會長建議，先將母公司民營化，子公司跟進，在管理經營上較為可行。</p>
--	--	--	--------------	--

