

行政暨政策學報 第三十三期
民國九十年十二月 第 149~172 頁
Public Administration & Policy, No.33
December 2001 pp.149~172

民營化政策的公共性與企業性：以日本為例*

林 淑 馨**

摘 要

公營事業具有公共性和企業性的雙重特質。即使民營化後，在強調企業性發揮的情況下，因事業本身依然保有公共性的特質，在檢視民營化政策的成果時，若僅從企業性的角度來評量，或許有失公允。有鑑於此，本文首先從理論和實務來釐清日本民營化的概念，介紹民營化政策施行前有關公共性的爭議，並嘗試整理出公共性和企業性的構成要素，以作為本稿檢証的指標。其次，以日本國鐵和電信公社的民營化為例，從公共性和企業性的觀點來檢証民營化的成果。最後，藉由實証研究所獲得之結果，進一步推論民營化、組織改革、業者活動間的相互關係，並提出在企業性發揮的前提下，公共性的確保方式。

關鍵詞：公共性、企業性、民營化政策、日本

* 本文曾發表於 2001 年 4 月 27 日東海大學公共行政系所主辦的「二十一世紀公共行政新思潮學術研討會」，感謝陳金貴教授的評論與指正。此外，也感謝兩位匿名審查人所提供之寶貴意見。當然，本文若有錯誤或不妥之處，仍由作者自行負責。

** 日本國立名古屋大學政治學博士；東海大學公共行政系專任助理教授。

壹、前言

一、關於公營事業中公共性和企業性調和的可能

自從一九七九年英國首相柴契爾上台，開始推動民營化政策以來，這股民營化的風潮不僅影響日、德、法等先進國家的經濟政策，還擴及到開發中國家，甚或社會主義國家。若整理民營化政策提出的重要理由之一，主要是認為在公營事業的制度設計下，不可能達到公共性和企業性相互兼顧、調和的理想境界所致。根據民營化支持者的論點，要徹底解決公營事業缺乏效率的問題，唯有超越公營事業既有的體制，也就是實施民營化一途，才能達到徹底改革的目的。

然而，在包含民營化之內的一連串公營事業改革的聲浪中，最受爭議的，莫過於公營事業本身具有公共性和企業性的雙重性質。藉用東京大學經濟學教授植草益的定義，所謂公營事業，一方面因其為政府所有，在政府的監督、管制之下，擁有幾近於一般政府機關的性質；另一方面因其經營管理有一定的自主性，以獨立收支均衡做為經營的原則，也擁有接近民間企業的性質（植草益，1982：141）。由此可知，公營事業本身是介於行政機關和民間企業的中間領域而設立，一方面和行政機關相同，負有達成公共目的的義務，另一方面和民間企業相同，都屬於獲利性的事業機構。而公營事業也因具有雙重性質之故，其經營管理較單一性質的行政機關或民間企業為複雜。因此，對公營事業而言，欲達成調和公共性和企業性這兩個本質上相對立的要素，長久以來即被視為是相當困難的課題。

針對此點，日本公營事業的研究學者大島國雄就曾提出如下的看法。他認為，所謂公共性和企業性，應建立在「以公共性為目的」和「以企業性為手段」的認知基礎上（大島國雄，1984：105；1987：99）。若根據大島國雄的見解，公營事業本身公共性和企業性的關係，則不是互相對立，而是目的和手段的關係。在這樣的前提下，角本良平更進一步闡述，當目的破壞手段時，目的本身根本不可能實現。因此，為了要達成目的，儘可能維持健全的經營手段是有其必要的（角本良平，1989：294）。換言之，為了達成公共性的目的，其不可或缺的前提條件是企業性手段的發揮。

但問題是，在公共性的名義下，公營事業的經營容易受到政治、行政的介入，阻礙效率的發揮。又因為公共服務的輸出不同於民間企業的經營，很難以獲利多寡來衡量，造成公營事業的經營者缺乏責任感，也導致績效日益惡化。因此，為求經營自主性的發揮和績效的提昇，單是在公營事業的制度內進行改革是不足夠的，也因而發展出有關民營化的論說。

一般而言，民營化政策被視為是回歸市場原理和脫離政府干預的一種制度設計，

並藉由補助金的刪減和出售股權所增加的收入來縮減政府的財政赤字。但如前所述，公營事業本身因有公共性和企業性的雙重特質，即使民營後，此種特質依然存在。若不考慮公共性的特質，僅從企業性的觀點來判斷是否民營化的話，或許有欠公允。因而，在探討民營化政策時，除了強調業者本身企業性功能的發揮之外，如何能確保公共性這點，則成為民營化後重要的課題。若借用上述大島國雄或角本良平的用語，也就是民營化後會產生如何防止手段破壞目的，也就是企業性破壞公共性的問題。

有鑑於此，作者認為，在檢討民營化政策時，不應僅止於從經營效率、收支狀況等經濟層面來探討，公共服務確保與否的層面也需加以考量。申言之，在公共性的限制下，企業性如何發揮的公營事業經營問題雖然隨著民營化的實施、經營形態的改變而得以暫時獲得解決。但緊接而來的是，如何避免民營化之後，在強調企業性的同時，而衍生出公共性確保的問題。也就是不僅是民營化企業，包括行政機關或地方政府在內的組合式的公共性因應措施，也隨著民營化政策的施行而需做進一步的探討——這正是本文研究動機之所在。

二、文獻回顧和研究範圍

相較於其它學科，不論日本或台灣，民營化應屬於較新的研究領域。同時，也因研究領域和關心議題的不同，而產生不同的論說。一般而言，有關民營化的研究大約可分為整合性研究或個案研討；前者多以國為單位，從各國的民營化背景開始談起，進而探討施行的實際狀況，指出其成果及問題點，尤其重視從各國的執行經驗中可獲得哪些寶貴的經驗，以作為本國參考。例如，從英國的民營化施行過程中可以發現，藉由「黃金股」（註1）的設置可保留政府在民營化企業中的影響力，達到公共性確保的目的（野村宗訓，1993：132-133；1998：46-47）；後者是藉由個案的分析，瞭解相同事業性質的民營化會遭遇到那些問題，有哪些改革方案可作為參考或引為借鏡的。如德國國鐵改革所採行的「車路分離」（註2）方式，目前被視為是較能提供公共性確保的鐵路改革方式（野村宗訓，1998：101-119；今城光英，1999：147-153），也因而成為包括我國在內各國的研究、學習對象（林淑馨，2000a：72-73；2001：40）。

在台灣，有關民營化的研究不能說是少數，但關於日本民營化的研究卻相當少，一般也多局限於概略性介紹，缺乏深入的探討，因而所能得到的經驗實屬有限（註3）。即使在日本，雖然有關民營化的研究不勝枚舉，但是鮮少從公共性和企業性的觀點來檢視民營化的成果。多數的學者雖提到公營事業本身公共性和企業性調和的重要性，卻也僅止於描述性的敘述，而缺乏深入的分析、探討（大島國雄，1984：65-67；1991：94-100；櫻井徹，1985：37-38；岡野行秀、植草益，1984：218-225）。因此，

爲了彌補上述研究的缺陷，作者欲以國鐵和電信公社爲例，從公共性和企業性的觀點來檢証日本的民營化政策，並進一步以此爲例，來探討民營化後，在企業性重視的情況下，維持公共性的方式。

三、本文的構成

由於篇幅所限，本文對於國鐵（民營化後簡稱 JR）和電信公社（民營化後簡稱 NTT）民營化的經緯部分，僅做概略性的背景介紹，也省略了爲瞭解民營化後 JR 和 NTT 組織內部情形所做問卷調查的結果分析（註 4），而著重於日本型民營化所代表的意涵和民營化施行前有關公共性爭議之探討，釐清有關公共性和企業性概念、構成要素，並以此作爲本文檢証的指標；同時，在本文最後，作者嘗試藉由個案分析所得到之成果，提出有關公共性確保的解決方案。

貳、日本民營化的概念及公共性的爭議

民營化(privatization)的用語自八〇年代以來，即經常爲人所提起。但是有關民營化的概念卻因牽涉到不同的政策層面，包含多樣性的內容，而缺乏明確的定義。因此，本文以日本的民營化政策爲例，從理論和實務兩方面來整理民營化的概念。

一、日本民營化的概念

在日本提到民營化，一般是以國鐵、電信公社、煙草專賣三公社民營化爲例（註 5）。在談到關民營化的定義時，多以第二次臨時調查委員會第四部會會長加藤寬所提出之「民營化意味著將所有權和經營權轉移給民間」爲代表（玉村博已，1992：1）。若從理論上來整理日本的民營化概念，多數學者認爲，可以從「經營形態的民營」及「股票出售」（所有權變更）來補捉民營化的意涵；前者意味著股份公司化和解除政府對業者在人事、預算方面的管制，後者則意味股權的釋出（林淑馨，2000d：113-114）。

另一方面，若藉由實例來定義日本的民營化可以發現，雖然國鐵和電信公社的民營化背景和動機不同，但從公營移轉民營的經營形態改變和所有權移轉所帶來經營效率的提昇這兩點來看卻是相同的。不同的是，在國鐵民營化的過程中，援用市場分割的原理，將國鐵分割成六家旅客股份公司和一家貨物股份公司；而電信公社則引用市場競爭原理，將競爭導入原本獨占的電信市場。

綜合上述可以發現，以日本而言，廣義的民營化應包含經營形態的改變、所有權的移轉、分割、競爭導入四個要素。但嚴格來說，分割和競爭導入卻未必是民營化不可或缺的要素。以國鐵和電信公社的民營化爲例，前者是爲了解決大型組織所面臨的管理界限問題，而採行分割的措施；後者在決定施行民營化時，爲了在五年內完成基礎回線和地方電話服務等子公司的再造，暫緩分割的提案（但實際上已於

九九年七月完成分割），卻因事業本身具有獨占性質，欲藉由競爭原理的導入來達成改革。但因這也僅止於部分個案，非指所有民營化事業皆爲獨占。所以，分割和競爭導入不能視爲是民營化不可或缺的元素。

從經營形態的改變和所有權的移轉來看，由於 100% 股權出售的個案至今仍未曾在日本出現（註 6）。因而將所有權的移轉視爲是日本民營化不可或缺的元素並不適當，也不能將其視爲是民營化的必然元素。

整理上述得知，日本國鐵和電信公社民營化的共通元素是「經營形態的改變」，也就是狹義的民營化。若再加上「所有權變更」、「分割」和「競爭導入」三元素，則可視爲是日本型廣義的民營化之的內涵（參照圖 1）。

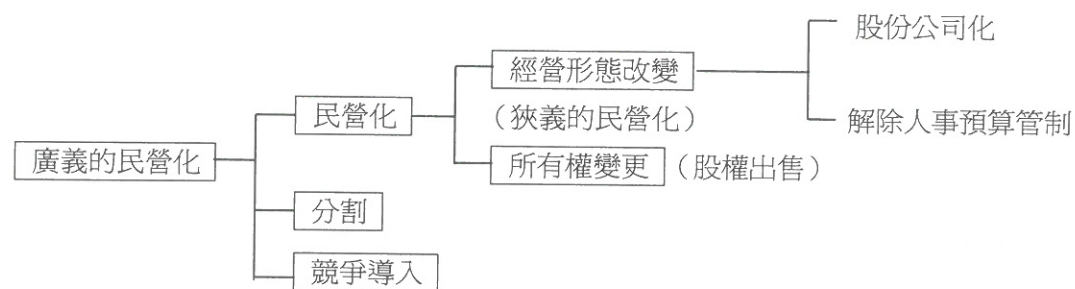


圖 1：日本民營化的概念

資料來源：作者自繪

二、民營化過程中有關微觀的公共性之爭議

根據日本民營化研究大師遠山嘉博的看法，隨著時代和環境的改變，公共性的概念可從微觀的公共性和宏觀的公共性兩方面（註 7）來討論。前者係指對於直接的使用者提供價格低廉而普及性的服務；後者則是指從國民全體的利益來考量，以減輕國家財政負擔爲目的（遠山嘉博，1987：168-9）。

以國鐵爲例，民營化最大的爭論點是所謂交通弱者，也就是交通權確保與否的問題（日比也正己，1985：20）。若整理民營化反對論者的基本論點，可以歸納如下：爲了確保被視爲基本人權之一的交通權，對於交通的社會性共同營運、管理是不可缺少的。所謂的交通權，因是憲法明文規定確保的權利，不可因經濟、身體條件或居住地區的不同，而使部分國民受到差別性待遇。國家應以低廉的價格，提供國民便利、快捷、舒適的交通工具。當然，此交通權也包含在安全的範圍內（岡崎勝彥，1986：39-41）。因而，若從交通權的概念來考慮交通工具的話，國鐵因屬於全國性的交通網，且「日本國有鐵道法」中有明文規定，以增進公共福利作爲國鐵設立的目的，可以說居於相當重要的地位（註 8）。

關於交通權確保問題，民營化反對論者因強調由國鐵來擔任全國性大眾運輸工具，而反對國鐵民營。相反地，支持民營化的自民黨交通委員會委員三塚博等則認為，大眾運輸工具應以收益最高、成本最低的交通工具最為適合。即使民營後有部分的地方交通線被廢止，改以巴士為替代的交通工具，也可以同時達到交通權確保的效果，並不一定要全部依靠國鐵（三塚博，1984：238）。雙方因而在交通權確保的方式上產生歧見而有爭議。

此外，若將公共性的概念援引至電信公社，則是指通信權確保與否的問題。所謂通信權，一般是指電話事業的普及性服務；其中包含了使用電話溝通的權利。更進一步追溯通信權的概念可以發現，此用語是二十世紀初從美國發展、延伸出來的。因美國的電話普及率高居世界第一，從以前開始就存有「電話不是奢侈品，是一種權利」的觀念，自然視通信權為國民基本的權利（西田達昭，1995：58）。然而事實上，對於通信權或普及性服務的認知，卻因國家的不同而有些微的差別。

以日本為例，關於通信權的具體內容，立教大學法學部教授舟田正之認為，通信權不單是憲法上生存權的一部分，實際上意味著現代社會中人類生活的基本要素之一，也就是有享受電話服務的權利。此原則不應受地區及所得的不同而有所差別（舟田正之，1985：47）。換言之，此通信權是以生存權的理念為基礎，可以從事業法中費率管制、供給義務、公平提供等規定來補捉其內在的意涵。因此，可以「不論居住於離島或偏遠地區，全國國民皆可以低廉的價格，享受普遍的電話服務」作為代表日本通信權的定義（林紘一郎、田川義博，1994：15-29）。倘若將電信公社民營的話，民營化後的企業有可能因成本的考量，停止不符成本效益服務的供給，而侵害國民的通信權。

針對此點，民營化支持者加藤寬卻指出這是反對者的過度擔心。根據他的說明，民營化實施前日本有關電話線的架設多已完成，未完成者僅有三千戶左右。所以國民的通信權不會因民營而遭受剝奪（加藤寬、山同陽一，1983：212-3）。

另外，關於安全性確保的爭議，民營化反對者認為，民營化後業者在追求利潤的情況下，有可能會抑制老舊設備的更新，或削減對地方路線和安全設備的投資（真鍋繁樹，1985：113-124）。但另一方面，民營化贊成者卻主張，安全性的確保為獲得消費者信賴的有效方式之一，即使民營，業者也不得不確保事業的安全性。由此可知，即使對民營化後安全性確保與否的看法有所爭議，但不論是民營化的反對者或贊成者，都同意安全性的確保為公共性的內容這點，卻是不可否認的。

參、有關民營化企業公共性和企業性的定義

一、宏觀的公共性

一般而言，雖然多數的民營化企業先前都面臨經營惡化、財務赤字等問題，但是將經營良好的公營事業民營化的個案卻並非沒有。如電信、航空等事業。將這些經營良好的公營事業民營化的理由，不外是因邁向二十一世紀全球化的指向、因應高度資訊化社會的來臨、提昇生活品質的追求，以及因應資源、環境問題等不同層面的考量。松原聰就曾指出，適合現代需要的（宏觀的）公共性即是為了解決上述問題而衍生出來的。從社會面而言，凱因斯政策的施行結果實現了富饒社會。基本上，可以說是達成先進國家市民生活環境最低的福利標準。伴隨著社會的成熟化，社會性需求的重心也從「福利」政策轉移到「環境」或「少子—高齡化」政策。而另一方面，在產業、經濟上，象徵「資訊化」來臨的大型社會結構轉換正在進行（松原聰，1993：24）。因此，達成新的社會需求就成為適合現代需要，也就是宏觀的公共性意涵。若將此概念應用至國鐵和電信公社的民營化個案，則可以發現，隨著時代和環境的改變，除了減輕國家財政負擔之外，為因應公害、環境問題而提出的「鐵路復權」（清水義汎，1992：116-117），以及因應資訊社會的來臨等也都可以視為是宏觀的公共性所包含之內容。

二、微觀的公共性

長期以來，關於公共性的概念相當抽象，如何以較具體的形態來表示，以利於實證研究的檢証，一直為研究者所困擾。在本文中，作者欲以從普及性服務（universal service）的概念所獲得的啓示為起點，進一步來探討在公營事業民營化的過程中，有關公共性的較具體概念。

如前所述，普及性服務的概念，意味著所有的人，不論居住於離島或偏遠地區，全國國民皆可以低廉的價格，享受普遍的電話服務。雖然普及性服務的構成要素因論者的不同而有所差異，但其中以林紘一郎、田川義博的定義在日本學界中最為廣用，也最具代表性。根據這兩位學者的說法，大約可以將普及性服務分解為下列四個要素：（1）不論住在全國何處，都可以使用電話、（2）不論是誰都可以使用電話、（3）都可以享受均質的服務、（4）在價格上均無差別待遇（林紘一郎、田川義博，1994：8-29）。

從以上的概念可得知，基本性服務的提供對於國民日常生活而言是不可或缺的。所有的使用者，不論其居住地理條件的不同，抑或所得、資產等經濟條件的不同，應都可以享受平等無差別的服務。這樣的觀念給與我們以下的啓示；也就是在檢討民營化政策施行與否之時，需考慮到兩個有關公平性的要素：（1）是不受地理上條

件的不同，都可以享受普及性服務；意即地理的公平性，(2)是不受經濟條件不同的影響，都可以享受普及性服務；意即經濟的公平性。更具體而言，前者意味著在缺乏利潤的地區，服務供給的穩定性和區域間價格的均一性；而後者意指低廉的價格水準。

整理上述公共性的構成要素，再加上前述的安全性，可以界定有關民營化企業的微觀的公共性如下：「使用者不受地理上和經濟上條件的限制，可以普及地享受安全性服務」。

最後，將截至目前所探討的民營化企業公共性構成要素整理成圖 2 所示。

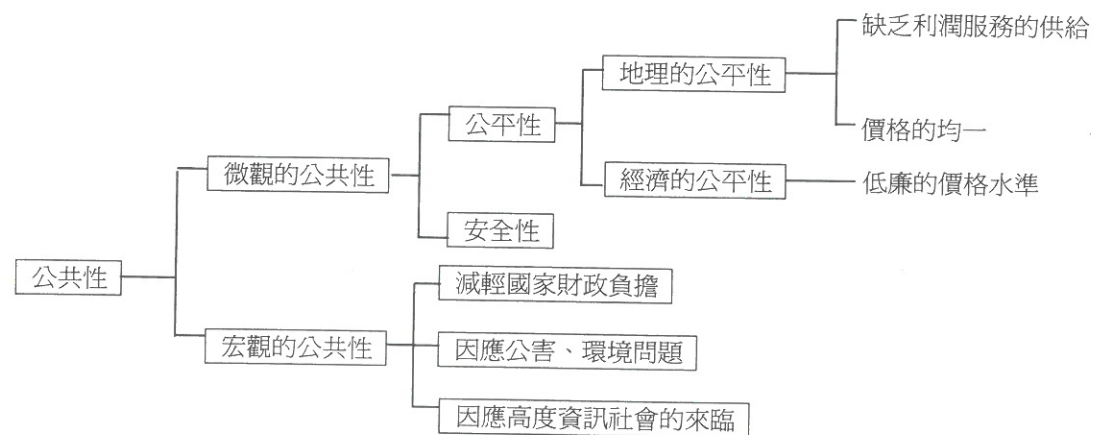


圖 2：民營化企業公共性的構成要素

資料來源：作者自繪

三、企業性

公營事業民營化的理由之一，是由於公營事業的經營缺乏效率，導致事業財務狀況惡化，無法達到收支平衡。之所以會缺乏經營效率，主要是受到公營事業（公社）制度的限制和政治、行政的干預，經營者在人事、財務、業務等方面欠缺實質上的自主性，僅有形式上的自主之故。因而，論者主張將民營化企業的經營從外部的制約和干預中解放出來，以確立經營的自主性。由此可知，經營的自主性是民營化企業的構成要素之一，也是實施民營化的重要目的之一。

其次，公營事業因不像民間企業般有倒閉、破產的憂慮，且相較於民間企業受到市場競爭壓力和經營責任的壓迫，公營事業並無追求利潤最大化和成本最小化的意識，在效率方面有顯著偏低的傾向。所以，支持者認為，提出民營化的主要目的之一，是希望藉由移轉民營，賦予經營者和組織成員經營責任，進而改善公營事業

經營缺乏效率的問題。

此外，服務品質也可視為民營化後評估企業性達成與否的重要指標之一。民營化前，公營事業中普遍存有「鐵飯碗」的意識；受到官僚組織的影響，其所提供的服務品質一直為人所詬病（住田正二，1998：35）。然而民營化後，在競爭和經營的危機意識下，強調顧客第一的經營策略，將可大幅提昇服務品質。

總結上述可知，經營的自主性、效率性、服務品質，都會影響民營化企業的經營成績。新的業者在獲得經營自主性之後，會設法提高效率，改善服務品質，增加經營成績等則可說是民營化的目的。因此，若整理民營化企業企業性的構成要素，則如圖 3 所示。

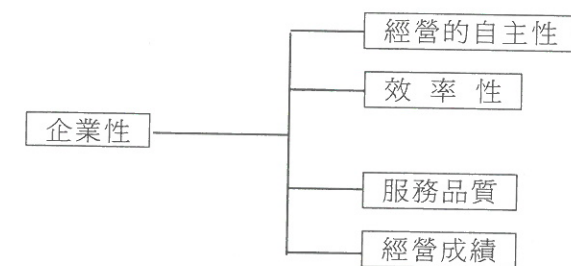


圖 3：關於民營化企業的企業性構成要素

資料來源：作者自繪

最後，根據上述所提企業性的構成要素，作者嘗試定義民營化企業的企業性。也就是，所謂民營化企業的企業性意味著「業者在人事、財務、業務方面，擁有經營的自主性，以提高效率，改善服務品質，而其總合的經濟性表現則為經營成績的改善」。在第肆部份，作者以前述所提之公共性和企業性的構成要素為指標，進一步來檢証國鐵和電信公社民營化的成效。

肆、檢証：日本國鐵和電信公社的民營化

一、國鐵民營化的全貌

(一) 背景和方式

若整理、分析國鐵民營化的背景可以發現，六〇年代以後，隨著產業結構的變化和國民所得的增加，以及自用車、飛機等交通工具競爭的激烈，國鐵逐漸喪失在交通市場上獨占的地位，於一九六四年開始由盈轉虧，至民營化前，累積債務所需擔負的利息已高達每年一兆日圓。另外，受到公社制度的限制，國鐵的人事、財務、業務等的決定，皆需經國會審議，容易受到政治、行政的介入，而造成經營缺乏效率的問題（林淑馨，2000c：15-36）。再加上國鐵改革的另一政治目的是為達成瓦

解國鐵工會，因而於一九八〇年第二次臨時調查會議中提出民營化的構想，計畫於一九八七年四月一日以採行特殊公司化和分割的方式，移轉民營。

當初政府為了解決國鐵因經營缺乏效率而引發的赤字問題，決定實施民營化政策。但之所以未能完全民營而選擇特殊公司化的民營方式，主要的理由是希望藉此過度性措施，來減少完全民營所帶來的衝擊和阻力。另外，因國鐵為一擁有四十萬員工的大型組織，就管理學的角度而言，已超過管理界限，無法即時因應環境、市場的改變，而阻礙國鐵全體的經營效率。所以，在此考量下，伴隨國鐵民營化的實施，將其分割成六家旅客公司與一家貨運公司。

(二) 成果

國鐵從一九八七年實施民營化至今，共歷經十三年。在這段不算短的期間內究竟有何成果可見？是否能達成當初民營化推行時所預期的目的？相信是多數民營化研究者所急欲瞭解的。

首先，就目的而言，國鐵民營化的主要目的是為求達成企業性的發揮。民營化後，JR 關於員工的聘用，以及預算、運費、相關事業投資等重要事項的決定，都不需經由國會，提高業者在人事、財務、業務方面的經營自主性。進而產生如下的優點：第一，民營化後，JR 較能根據自身的經營狀況，判斷投資與否，避免造成國鐵時代「我田引鐵」（註 9）的情形。第二，民營化前後，JR 經由人員精簡大幅提昇效率（註 10）。但是人員精簡僅是暫時性的作法，還需改變過去官僚式的組織型態，藉由分權式組織結構、企業型組織文化及導入強調業績和能力的企業型管理方法，才能長期改善經營效率。第三，民營化後，為了爭取更多的顧客，JR 較國鐵時代重視服務品質的改善。第四，整體而言，上述的改變不僅表現在獲利良好的本州三社，即使是受構造型赤字影響而呈現虧損的三島三社，其虧損的情況也在民營化後日益改善（林淑馨，2000 c：36）。

但值得探究的是，民營化政策的實施是否會造成業者為了發揮企業性而犧牲公共性的情形？如前所述，國鐵民營化最大的爭議點是民營後是否會停止不符成本效益路線供給（地理的公平性）的問題。移轉民營後，在經營的自主下，為了追求效率，改善經營成績，JR 傾向採取廢除無法獲利或低獲利路線的手法；這可以從民營化政策預計實施以來，有計畫地廢除八十五條赤字路線而得到證明。但是，其中卻有八成被廢止的赤字路線是移轉由公營巴士或第三部門鐵道來經營。換言之，民營化後，公共性確保的責任從 JR 外移至地方政府，也就是外部化。但相對的，有關確保公共性時所需的費用，也因而轉嫁給地方政府。

其次，是價格的均一（地理的公平性）。民營化後，國鐵雖分割成六家旅客公

司，但截至一九九六年一月為止，仍維持全國統一的票價制度。後來卻因三島三社實施價格調漲而打破原有的價格均一制。但若仔細分析可以發現，此次的價格調漲幅度約 7%，和本州三社的價格差距很小，再加上若參照消費者物價指數上升的幅度（13.5%）來看的話，經濟的公平性應可說是受到保障。另外，安全性的部分，民營化後，JR 雖實施人員精簡、無人平交道等措施，但是在爭取顧客的前提下，安全性的確保被視為是提昇經營績效的重要條件之一（林淑馨，2000 c：22-26）。反之，若對收益的影響很小的話（顧客無警覺而繼續使用），也產生未必重視安全性的可能（註 11）。最後，若從減輕國家財政負擔和因應公害、環境問題等宏觀的公共性觀點來看，JR 因累積債務問題和受到自用車市場占有率增加的影響，至今仍未達成此目的。

(三) 困境

整體而言，國鐵民營化仍存有下列幾項問題：第一，累積債務問題。當初實施國鐵民營化之際，37.1 兆日圓的國鐵債務中有 25.5 兆日圓轉由國鐵清算事業團承擔，剩餘的 11.6 兆日圓由本州三社負擔。再加上新幹線鐵路保有機關的 2.9 兆日圓的債務也由 JR 負擔。因而，JR 的實際總負擔額為 14.5 兆日圓。經過十三年，本州三社雖償還了 3.1 兆日圓，卻因利息增加的緣故，仍有 12.4 兆日圓的債務未解決（運輸白書，1999 年版）。而國鐵清算事業團方面，因受泡沫經濟和地價低落的影響，清算事業團所持有之國鐵土地遲遲未能拋售，影響債務的償還。因而，當初國鐵民營的重要目的之一，也就是減輕國家財政負擔（宏觀的公共性）的目的並未達成。第二，股票上市問題。雖然一九九三年之後，以 JR 東日本為首的股票開始上市，但三島三社卻因構造型赤字的影響，長期處於虧損狀態，導致股票根本無法上市。在股權仍由國家持有的情況下，限制了 JR 經營自主性（企業性）的發揮。第三，整備新幹線的建設問題。國鐵時代，在政治家的干預下，計劃興建整備新幹線。由於此計畫是當初田中角榮為改造日本所提出的，完全不考慮計畫的可行性，因而此計畫於一九八二年遭受凍結，之後又在一九八七年的內閣會議中被解凍，並從一九八九年八月開始陸續興建東北三新幹線。這不禁使人懷疑，民營化政策的實施是否真能使事業的經營完全避免政治家的介入。第四，公共性外部化的財務問題。民營化後，由於 80% 的不符成本效益路線轉由公營巴士或第三部門鐵道經營，費用負擔也因而轉嫁給地方政府（因第三部門鐵道的經營多為赤字），造成地方財政的另一負擔。

(四) 評價

若從企業性的觀點來分析，民營化後的 JR 雖達成經營的自主性、效率性、服務品質以及經營成績的提昇這幾項企業性目標，但仍留有股票上市、整備新幹線建設等問題還未解決。其次，從微觀的公共性來檢視國鐵的民營化，地理的公平性（不

符成本效益服務的供給)和經濟的公平性這兩個項目可說達成,但卻存有將費用轉嫁給地方政府,或因三島三社的價格調漲問題而破壞價格均一(地理的公平性)的問題。民營化後, JR 的交通事故雖然減少,但因安全投資額較國鐵時代減少約一半左右,安全性的確保仍存有疑慮。另外,由於未能償還累積債務和自用車的市場占有率的增加,宏觀的公共性方面仍有待加強。

整體而言,若從公共性和企業性來檢証國鐵民營化,雖可以給予肯定的評價,卻仍有需加強、改進的空間。

二、電信公社民營化的全貌

(一)背景和方式

電信公社自成立以來,即因長期處於市場獨占的地位,得以維持優良的經營成績,但這並不代表電信公社的經營完全沒有缺點。若整理電信公社民營化的原因,大致可以歸納為以下兩點:第一,經營上缺乏效率的問題。如上所述,電信公社長期以來在市場獨占的情況下,缺乏和民間業者的競爭,導致技術開發的封閉性和經營缺乏效率。儘管電信設備日益現代化、自動化,但受到既有制度的影響和法規的限制,電信公社的員工卻幾乎未曾減少,導致勞動生產力的低落。而且在公社(公營事業)的制度下,因受到來自政治、行政的干預,喪失經營的自主性,無法即時因應需求的變化,形成經營缺乏效率。第二,需求多樣化的因應問題。由於公社制度以及獨占性所產生之弊害,電信公社無法即時因應高度資訊社會來臨而產生需求的多樣化。因而,為了解決此問題,第二次臨時調查委員會於是提出了民營化政策(林淑馨,2001:9-23)。

在上述的背景下,電信公社於一九八五年四月正式移轉民營;主要是採行特殊公司化和競爭導入的方式。所謂特殊公司化,其實和國鐵是相同的,可視為是由公營事業(公社)過度到完全民營化的一種措施。主要是因電信公社屬於超大型產業,在特殊公司的形態下逐一出售股權的話,較容易達成籌措民間資金,達成完全民營化的目標。

電信公社時代另一個主要的問題點是:在長期的市場獨占下,形成收費高卻選擇性少,無法提供能因應顧客需求的服務。但隨著通訊技術的革新,為能迅速因應需求的變化,有必要將競爭導入通信事業市場,以刺激業者。

附帶一提的是,民營化推行之初,由於電信公社與工會強烈抵抗分割的提案,因而決議將分割案暫緩至五年後討論,但後來一再拖延,直到一九九九年七月,NTT才分割成長途、國際通訊的專門電話公司,以及東日本和西日本兩個區域性電話公司(朝日新聞1999年7月1日)。

(二)成果

從電信公社民營化的檢証可以發現:隨著民營化的實施,NTT獲得經營的自主性,藉由人員精簡提高經營效率,改善服務品質;且因經營型態改變,而形成重視成果的企業型組織文化,並引進業績評價、成果重視等新的管理方式,給予員工較強的工作誘因,可視為是長期維持經營績效的有效方法。然而,民營化雖使NTT獲得經營的自主性、改善效率及提高服務品質,卻也因競爭導入產生價格調降而影響公司整體的獲利。

此外,在公共性確保方面,民營化後的NTT因受到NTT法第二條的約束,被課以提供普及性服務的責任,其可視為是採用公共性內部化方式來達到公共性確保的一種方式。在這樣的背景下,NTT至今仍未出現為了發揮企業性而停止不符成本效益服務供給的個案。但是,由於NTT法中沒有明文規定公用電話設置的數目,隨著行動電話持有率的升高,公用電話使用率的驟減,其廢除率在民營化後有逐年增加的趨勢。另外,因競爭導入而引發價格調降這點,從公營事業經營成績(企業性)來看,雖無法提高其獲利,但從公共性(經濟的公平性)的觀點來看仍是受到肯定的。

(三)困境

總括來說,電信公社的民營化,仍存有以下幾個問題:第一,公用電話設置的責任問題。民營化後因成本意識的增強,NTT逐年撤除使用率低的公用電話(註12),侵害自宅中沒有電話的民眾使用電話網路的權利,也就是通信權的權利。針對這點,英國、澳洲等多數國家因有明文規定公用電話設置的數目而未有爭議發生(情報通信政策研究會報告書,1996:32-40;福家秀紀,1999:24-26);但日本卻因NTT法中沒有明文規定之故,民營化後的NTT在成本效益的考量下,逐年減少公用電話的數目。因而,公用電話的存廢就成了民營化後另一個新的問題。第二,由於電信市場中競爭激烈,民營化後的NTT雖被賦予普及性服務供給的義務,但因競爭導入長途電話的費用大幅調降,使得長久以來施行的內部補助(以長途電話收入補貼市內電話收入)變得困難,影響獲利也降低公共性內部化的可能性。

(四)評價

首先,從企業性的觀點而言,民營化增加NTT經營的自主性,提高效率和服務品質,卻因競爭導入引發價格調降而減少獲利。其次,以微觀的公共性的角度而言,在電信公社民營化的過程中,經由公共性內部化的方式,不但使地理的公平性獲得保障,在競爭的市場中,也使經濟的公平性得以確保;但仍留有公用電話數逐年減少,競爭愈是激烈,公共性內部化的實施愈是困難等問題。另一方面,由於電信公社民營化後較能迅速因應高度資訊社會來臨所帶來需求多樣化的問題,可以說達成宏觀的公共性目的。

由以上得知，從公共性和企業性的觀點來檢証電信公社民營化，應可以給予較高的肯定。

最後，將國鐵和電信公社民營化整理成表 1。

表 1：國鐵和電信公社民營化的比較

項 目		從國鐵到 J R	從電信公社到 N T T
背 景		虧損、瓦解工會	盈餘、獨占、無效率、需求的因應
方 式		特殊公司化、分割、股票部分上市	特殊公司化、競 導入、股票部分上市、分割
成 果	微觀的公共性	4 地理的公平性 / 不符成本效益服務的供給	4 藉由內部化而獲確保。但撤除公用電話
		4 地理的公平性 / 價格的均一	5 維持價格的均一
		5 經濟的公平性	5 因競爭導入而價格調降
	企 業 性	4 安全性	—
		3 經營的自主性	4 獲得人事、財務、業務自主性。但股票未完全上市
		5 率 性	4 因人員精簡、組織改革而達成
		5 服務品質	5 服務、收費的多樣化
	宏觀的公共性	4 營成績	3 盈餘。但因競爭導入價格調降而減益
		2 國家財政負擔的減輕	—
		2 因應公害、環境問題	—
因 境		— 因應高度資訊社會的來臨	5 為進駐國際市場，進行 NTT 的組織再造
困 境		累積債務的償還、股票上市、整備新幹線的建設	公用電話的撤除問題、因競爭激烈公共性內部化有困難，股票上市
綜 合 性 評 價	微觀的公共性	4	5
	企 業 性	4	4
	宏觀的公共性	2	5

注)：「1」-「5」代表 5 階段的評價標準。「1」為最低、「5」為最高。

資料來源：作者自製

伍、結論：在企業性強調的前提下，公共性確保方式之探討

追溯日本當初推行民營化政策的主要目的，是希望藉由公營事業經營型態的改變以達到企業性的發揮。因而在本文最後，作者欲以日本國鐵和電信公社的民營化為例，除了探討為發揮企業性所應採行的方法之外，更欲提出在強調企業性發揮的前提下，確保公共性的解決方案。

一、企業性

(一)民營化(經營形態的變更和所有權的移轉)

民營化的第一成果，可說是經營自主性的獲得。隨著民營化政策的實施，業者脫離行政、政治的介入，在人事、財務、業務等方面獲得經營的自主性，也帶來人員精簡、不符成本效益服務供給的停止，改善效率和服務品質，提高經營成績改善的可能。

其次，民營化後，業者本身因經營的自主性增強，可以效率性、機動性的經營，持續進行組織改革；其方法包括組織結構、組織文化和管理方式的改變。並經由組織改革產生業者活動的變化；如精簡組織層級、分權化等，也因而可以迅速因應環境或需求的改變；或者是藉由新的管理方式的導入，給予組織成員較強的工作誘因，形成顧客導向、重視效率的企業型組織文化。由此看來，組織改革在提昇效率、改善服務品質和經營成績方面，扮演實質的功能。也就是說，民營化直接地創造出了企業型的組織結構、組織文化及管理方式，間接地提高組織的企業性。

(二)分割和競爭導入

嚴格地說，分割和競爭導入雖不是日本民營化的必然要素，但為清楚廣義民營化的成果，有必要將此兩要素列入一並討論。

首先就分割而言，由前述的實證可知，事業分割後因內部補助發生困難，虧損的業者將會停止不符成本效益服務的供給，藉以提高經營績效。另一方面，大型事業的分割也意味著將原本集中於總公司的權限分散給各子公司。換言之，分割也可視為是分權化的方式之一，可藉此促進企業性的發揮。

其次是競爭導入。將競爭導入獨占市場，會迫使原來的業者為了和其他業者競爭，採行如人員精簡、不符成本效益服務供給的停止以及組織改革等策略，藉以提高經營效率，增強發揮企業性的誘因。而且，為了爭取更多的顧客，需改善服務品質。只是，競爭導入的結果，因提高價格調降的可能性，導致獲利減少(經營成績低落)。如 NTT 為了和其他業者競爭，也為降低營運成本，致力於人員精簡、組織改革，改善經營效率，提高服務品質；但另一方面，卻也因大幅調降長途電話等各種費率，而減少其獲利。由此看來，競爭導入雖然可以促成效率化、服務品質改善，

卻也因價格調降，對於業者的經營成績帶來負面的影響。

最後，作者嘗試將以上所述之民營化－組織改革－業者活動的變化之關係整理成如圖 5 所示。

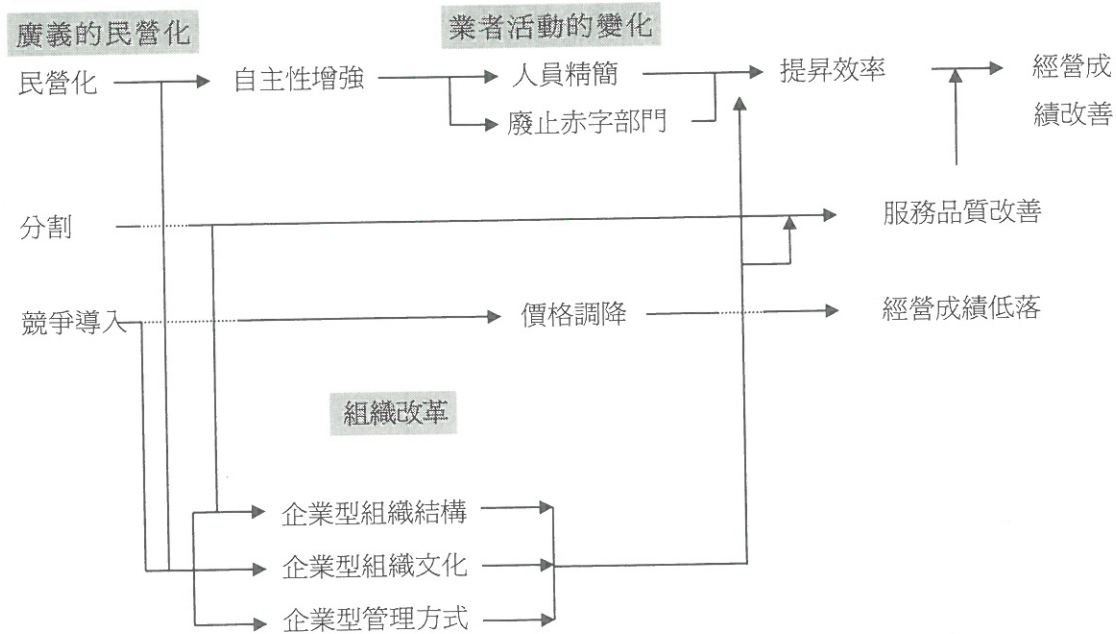


圖 5：從企業性的觀點來檢視廣義的民營化－組織改革－業者活動的變化之關係

資料來源：作者自繪

二、公共性

如前所述，日本在推行民營化政策時的一個重要爭議點是：民營化後，業者因重視企業性，有可能停止不符成本效益服務的供給，或因自行調漲價格的自由度升高，而造成經濟弱者（低收入者）使用服務的困難，甚或因節省營運成本而造成安全性的低落而導致公共性犧牲等問題。因而，在本小節的最後，作者欲以微觀公共性的兩個構成要素，也就是公平性（地理的公平性和經濟的公平性）和安全性為主，來探討在企業性發揮的前提下，公共性可能喪失的問題，以及為了防止公共性的喪失所應採行的防禦措施，以作為本文的結語。

（一）地理的公平性（I）：不符成本效益服務的供給

民營化政策實施後為業者活動所帶來的直接影響是公共性，尤其是地理公平性的低落。民營化後，隨著業者和行政、政治關係的變化，業者本身為了發揮企業性，在成本意識的考量下，提高停止不符成本效益服務供給的可能性。但是，公營事業即使民營，其所提供之服務仍具有公共性的特質，民營化後不論其地理條件如何，

仍需確保其普遍使用的可能。為了確保地理的公平性，作者參考日本的民營化個案，嘗試提出解決方案；亦即是公共性確保的內部化方式和外部化方式（第三部門）。

1. 內部化方式

所謂內部化，是民營化後為確保地理的公平性，以明確的法律條文規定來強制業者提供普及性服務的一種公共性確保方式。此方式的優點是：公營事業即使民營，因法文中有明確規定，業者被課以提供普及性服務的義務，因而可以達到公共性的確保。但是，從業者被課以普及性服務供給的義務這點來分析，其意味著提供不符成本效益服務的費用需由業者自行吸收、負擔。這對業者企業性的發揮給與很大的限制，特別是面臨市場競爭的業者，更增加其經營上的困難。

有鑑於此，適用內部化的前提條件有二：一是業者本身需有良好的經營體質（處於獲利狀態）；一是業者需處於市場獨占的狀態。在符合上述條件的情況下，不符成本效益服務供給的費用才容易為業者所吸收。

2. 外部化方式

所謂的外部化，意指民營化後為改善事業的經營和確保不符成本效益服務的供給，將不符成本效益服務供給的責任由業者移轉給中央政府或地方政府的公共性確保方式。其優點為：藉由責任的轉移，可改善業者的經營狀況；同時，因由中央政府或地方政府來承擔服務供給的責任，不符成本效益服務的供給得以獲得確保。但是卻也帶來費用會轉嫁給中央政府或地方政府的缺點，而產生新的問題。因而，作者認為，適用外部化的前提條件有三：一為經營狀況不良，也就是赤字型產業。二是非獨占的競爭性產業。三是需中央政府或地方政府的財務狀況良好。若再進一步區分，則可以從中央政府或地方政府和民間責任分擔來探討外部化的方式。以下，則對於第三部門作簡單的介紹。

所謂的第三部門，是指民營化後將不符成本效益服務的供給責任從業者分離，由地方政府和民間團體共同出資所組成公司經營的方式（註 13）。民營化後的第三部門鐵道公司即是著名的例子。其主要的前提條件是，需要民間資金和地方政府的財源補助。此方式的優點是藉由民間資金的導入，達到資金彈性調動，而彌補地方政府資金不足的缺點。同時，經由民間經營方式的導入，不僅可以確保公共性，也可以避免產生公營事業經營缺乏效率的情形。

另一方面，主導第三部門經營的主體實際上是地方政府。在這樣的情況下，唯恐地方政府因過度強調公共性而導致經營赤字，喪失企業加入的誘因，或使原本已加入的企業出走。其次，因地方政府處於主導地位，組織容易受到來自地方政府的干預，對經營的自主性產生負面的影響。

(二) 地理的公平性 (II)：價格均一

另一個有關地理的公平性之構成要素是：全體國民不論其居住地的地理條件是否相同，需負擔一致的價格。一般而言，與國民日常生活息息相關的公營事業的收費，根本不需考慮其地理條件相同與否，為了對所有國民都能提供公平的服務，價格均一被認為是有其必要。

但是，隨著民營化和解除管制的實施，提高業者對於價格決定的自由度，如價格調漲的幅度、折扣對象等。因此，業者在考量獲利率、成本或需要量的不同後，根據區域來設定價格，破壞均一價格制的可能性很大。在這樣的情況下，若因價格均一制的打破，而為顧客帶來負面之影響，價格管制就有其必要。這時候，不僅要考量業者的經營成本，消費者物價指數和景氣狀況等因素，也需一併考慮。

(三) 經濟的公平性

民營化後，因來自行政、政治干預的減少，業者對於所提供服務價格的設定變得較為自由。因而，有必要從經濟的公平性之角度來探討隨著企業性的發揮，如何防止公共性喪失的問題。作者從日本的民營化個案研究中所得到的啟示是：價格管制和競爭導入兩種方法的使用。

第一種方法是價格管制。隨著民營化而產生的解除管制，提高業者對於價格設定的自主性，卻也容易產生價格調漲的情形。因而在確保經濟公平性的前提下，仍需保有對業者的價格管制。此種管制，不僅適用於民營化企業，瓦斯、自來水、航空等公用事業也都適用。

第二種方法是競爭導入。原本競爭導入的動機是希望藉由競爭，提高經營效率，改善服務品質和經營成績。但因競爭導入會打破市場獨占的價格，導致價格調降，使經濟弱者較容易享受到此項服務，而成為確保經濟的公平性的方法之一。但需注意的是，在欠缺競爭者的獨占區域，價格調降的可能性幾乎是微乎其微。因而，在缺乏競爭者的獨占區域，為確保經濟的公平性，有關價格的管制仍屬必要。

(四) 安全性

從國鐵民營化的個案研究可以發現，隨著民營化的實施，政府解除部分有關安全性的管制。民營後，業者因脫離來自行政、政治的干預，在經營自主性的情況下，可藉由施行自動化、人員精簡來達到提昇效率的目的；但卻也容易導致因過度追求經營效率，做出有違安全性的決定，如忽視或減少安全設備的投資。另一方面，卻也有可能因安全性改善可以爭取到顧客的信賴，提高經營績效，而受到重視。但值得深思的是，若其投資對經營成績的影響微小的話，安全性就容易被忽視。因而，民營化後有關安全性的管制仍屬必要。

最後，作者將上述所討論民營化－組織改革－業者活動的變化之關係整理成如

圖 6 所示。

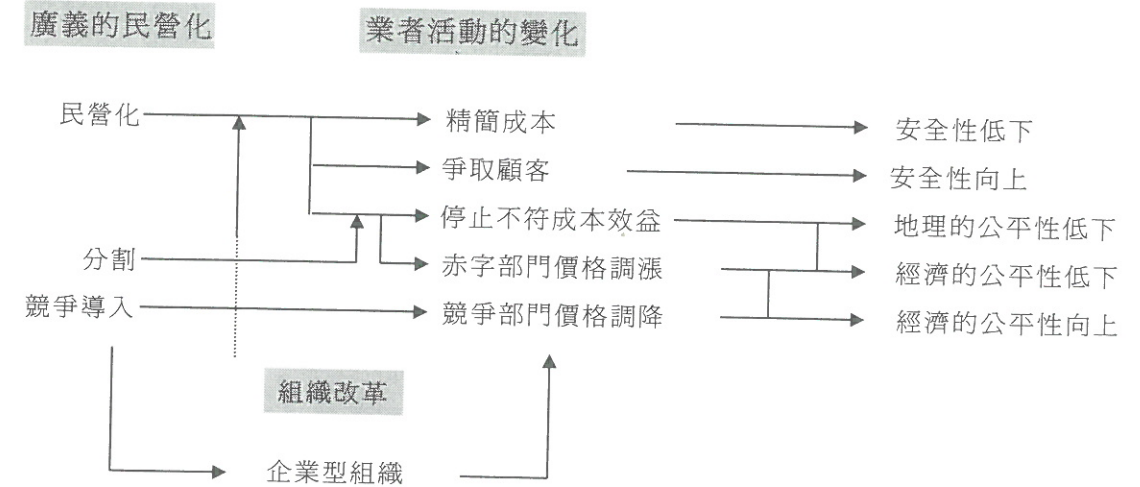


圖 6：從公共性的觀點來看廣義的民營化－組織改革－業者活動的變化之關係
(在缺乏公共性確保的情況下)

資料來源：作者自繪

註 釋

- 註 1：所謂的「黃金股」是英國所採行的一種管制民營化事業的手法。英國政府雖將股票釋出視為是民營化政策的一環，確以「黃金股」的名義發行特殊股票，藉此特殊股票的持有以擁有阻止事業體變更主要事項的權利（野村宗訓，1998：132-133）。
- 註 2：所謂的「車路分離」係指將鐵路運輸工具/設備的所有權與經營權分離，由政府負擔鐵路基礎設備的投資和更新等任務，而將鐵路經營權開放給民間自由競爭的作法（野村宗訓，1998：101-119；今城光英，1999：147-153）。
- 註 3：目前國內有關日本民營化的研究論文大約如下：劉國深、廖雪峰（1995）「日本公營事業民營化推動情形」、鄭素珍（1997）「日本電信事業民營化之經驗與啓示」、黃惠珍（1998）「日本三大公社民營化經緯及績效」、黃振照（1998）「日本國鐵民營化十年回顧及省思」。
- 註 4：作者於一九九九年四月和八月分別對 JR 和 NTT 入社十五年以上的員工做問卷調查。藉以深入瞭解民營化前後兩事業在組織結構、組織文化和管理方法上的改變。詳細請參閱：林淑馨（2000）「日本における公共性と企業性—JR と NTT を素材として」（名古屋大學法學部博士論文）。
- 註 5：日本自一九八五年開始實施民營化政策以來，只有電信公社、煙草專賣和國鐵三公社移轉民營。其主要的原由乃是由於日本在實施民營化政策前，國內的公營事業即相當少，多數基礎事業早已由民間企業來經營（如石油、瓦斯、自來水等），目前儘剩下郵政事業由國家來經營。
- 註 6：雖然截至目前為止，日本的民營化經驗中還未出現百分之百移轉民營的個案，但從其民營化的過程來看，由於日本民營化的施行，是在政府與國營事業皆取得共識的情況下所進行。即使是在民營化初期，新的事業體仍由政府全額出資的情況下，政府也鮮少予以新事業體經營上的干預，以避免違反民營化的原意。但值的一提的是，民營化後，JR 原本欲賣掉所擁有的土地以償還累積債務，卻因八九年日本地價暴漲，政府因擔心 JR 在拋售土地時會刺激地價狂升，因而予以干預，要其日後再進行拍賣。然整體而言，民營化後的 JR，在人事、財務及業務方面，仍擁有相當的經營自主性。
- 註 7：關於微觀的公共性和宏觀的公共性的詳細之探討，請參閱拙著「從學理來探討公共性和企業性問題—以日本的民營化為例」《中國行政行政評論》第九卷第四期，民 89 年 9 月，120-125 頁。
- 註 8：日本國有鐵道法第 1 條中，關於國會設立的目的及事業本身的定位有如下的規

定：「國家根據國有鐵道事業特別會計經營鐵道和其他所有事業，藉由效率化的經營發展事業，以增進公共福利為目的而設立日本國有鐵道」。

- 註 9：「我田引鐵」一詞係指日本政治家為了選票，任意對自己的選民開支票，其中最常見也最為人所詬病的是在選上之後，為自己的家鄉建造一條鐵路或爭取新幹線的通過，卻完全不考慮國鐵的財務狀況、成本效益及其實用性。在這種情況下所建築的鐵路最後大多成為赤字路線；其中最著名的例子是由田中角榮所策劃的整備新幹線一案。
- 註 10：國鐵自民營化案確定實施之後，便有計劃的精簡組織員工。這可以從一九八〇年國鐵仍擁有四一萬四千人的員工驟減至八七年的二〇萬員工而得到證明（林淑馨，2000c：30-31）。但值得一提的是，日本國鐵在處理員工問題時，並非只消極地給予第二專長的訓練，而是積極地幫助其就職、轉業，較人性化。其主要方式如下：首先，在當初計畫實施民營化時，即要求各政府機關每年所提報高普考的缺額，保留一定的比例或名額；抑或政府在成立新機關時，也要保留一定的名額給國鐵。其次，隨著國鐵法的廢除，新成立的公司得以多角化的經營，因而部分員工可以移轉到後公司所經營的其他相關事業中，如百貨公司、飯店、旅行公司等。
- 註 11：此可以一九九九年六月、八月、十月 JR 西日本不斷發生隧道內的水泥掉落打破正在行進中的新幹線屋頂，所發生的事故為例。
- 註 12：關於公用電話的設置數目，從民營化前一九八四年度的九三萬四千九百零三個減少到一九九七年度的一九三萬七千二百個（郵政省編，通信白書，各年版）。
- 註 13：日本所謂的第三部門，係指地方政府出資設立法人之總稱，意味著公私混合的經營方式。此與我國以及歐美所指稱第三部門即等同於非營利組織的概念有所不同。日本神奈川縣自治總合研究中心依據公私出資的比例、混合形態，對第三部門所下的定義最具代表性，也最常為人所引用。其主要的內容如下：a.最廣義說，包括 100% 出資的地方公共團體的法人，b.廣義說，公共部門和民間部門共同出資設立的法人，c.狹義說，經由公私共同出資設立的股份公司，d.最狹義說，是前述定義中，限定以區域開發、都市開發為主的四種分類方式（神奈川縣自治總合研究中心編，1990：90-91；中村太和，1996：141-142）。

參考書目

日文部分：

- 林淑馨 (2000a) 「日本の民營化における公共性と企業性 (1) -JR と NTT を素材として」, 名古屋大学法政論集, 183 号, 6 月
- 林淑馨 (2000b) 「日本の民營化における公共性と企業性 (2) -JR と NTT を素材として」, 名古屋大学法政論集, 184 号, 9 月
- 林淑馨 (2000c) 「日本の民營化における公共性と企業性 (3) -JR と NTT を素材として」, 名古屋大学法政論集, 185 号, 12 月
- 林淑馨 (2001) 「日本の民營化における公共性と企業性 (4) -JR と NTT を素材として」, 名古屋大学法政論集, 186 号, 3 月
- 行政管理センター監修・今村都南雄編著 (1997), 民營化の効果と現実, 中央法規
- 真鍋繁樹 (1985) 国鉄解体, 講談社
- 舟田正之 (1985) 「新電電における公共性の確保」, ジュリスト, 832 号
- 植草益 (1982) 「公企業改革の基本方向」, 季刊 現代経済 summer
- 大島国雄 (1984) 公企業改革の時代, 同文館
- 大島国雄 (1987) 公企業の経営学 (新版), 白桃書房
- 岡野行秀・植草益編 (1984) 日本の公企業, 東京大学出版会
- 加藤寛 (1985) 国鉄再建はこうなる, ダイヤモンド社
- 加藤寛・山同陽一 (1983) 国鉄・電電・専売再生の構図, 東洋経済新報社
- 福家秀紀 (1999) 「電気通信事業におけるユニバーサル・サービスのあり方」, 公益事業研究, 第 51 巻第 1 号
- 情報通信政策研究会報告書 (1996) 競争促進のための条件の整備—新しいユニバーサル・サービスの構築を
- 桜井徹 (1985) 「公企業経営における「公共性」と「企業性」—国鉄を中心として—」, 日本経営学会編, 政府と企業 (経営学論集第 55 集) 千倉書房
- 清水義汎編 (1992) 交通政策と公共性, 日本評論社
- テオ・ティーマイヤ、ガイ・クォーデン編、尾上久雄・廣岡治哉・新田俊三 (1987) 民營化の世界潮流, 御茶の水書房
- 遠山嘉博 (1987) 現代公企業総論, 東洋経済新報社
- 日本国有鉄道再建監理委員会 (1985) 国鉄改革に関する意見—鉄道の未来を拓くために—, 運輸振会
- 西尾勝 (1990) 行政学の基礎概念, 東京大学出版会
- 林紘一郎・田川義博 (1994) ユニバーサル・サービス, 中央公論

- 日比野正巳 (1985) 交通権の思想, 交通権学会
- 岡崎勝彦 (1986) 「交通権と人権」交通権学会編, 交通権 現代社会の移動の権利, 日本経済評論社
- 松原聡 (1991) 民營化と規制緩和, 日本評論社
- 角本良平 (1989) 鉄道政策の検証—JR の未来を探す—, 白桃書房
- 三塚博 (1984) 国鉄を再建する方法はこれしかない, 政治広報センター
- 叶芳和 (1991) 民營化が日本を変える, PHP 研究所
- 西田達昭 (1995) 日米電話事業におけるユニバーサルサービス, 法律文化社
- 高寄昇三 (1994) 「イギリス地方バスの経営」, 運輸と経済, 第 54 巻 12 号
- 高寄昇三 (1996) 現代イギリスの都市政策, 徑草書房
- 郵政省編 (各年版) 通信白書, 大蔵省印刷局
- 運輸省編 (各年版) 運輸白書, 大蔵省印刷局
- 今城光英 (1999) 鉄道改革の国際比較, 日本経済評論社
- 野村宗訓 (1993) 民營化政策と市場経済, 税務経理協会
- 野村宗訓 (1998) イギリス公益事業の構造改革, 税務経理協会
- 住田正二 (1998) 官の経営 民の経営, 毎日新聞社
- 玉村博巳 (1992) 民營化の各国比較, 八千代出版
- 神奈川県自治総合研究センター編 (1990) 第三セクターと自治体—21 世紀の公共サービスを担うパートナーシップ—, 神奈川県自治総合研究センター
- 中村太和 (1996) 民營化の政治経済学, 日本経済評論社
- 朝日新聞 1999 年 7 月 1 日

中文部份：

- 林淑馨 (2000d) 「從學理來探討公共性和企業性問題—以日本的民營化爲例—」, 中國行政評論, 第九卷, 第四期
- 林淑馨 (2001) 「民營化的國際動向之探討—以西歐諸國爲中心」, 公營事業評論, 第二卷, 第三期
- 張有恆 (1998) 「鐵路民營化之政策分析」, 台鐵資料月刊, 第 296 期
- 黃振照 (1998) 「日本國鐵民營化十年回顧及省思」, 台鐵資料月刊, 第 297 期
- 黃惠珍 (1998) 「日本三大公社民營化經緯及績效」, 財稅研究, 第 15 卷, 第 3 期
- 鄭素珍 (1997) 「日本電信事業民營化之經驗與啓示」, 自由中國之工業, 9 月
- 劉國深、廖雪峰 (1995) 「日本公營事業民營化推動情形」, 台灣經濟研究月刊, 第 18 卷, 第 7 期

Public Interest and Efficiency in the Privatization Policy : Japan for Instance

Shu-Hsin Lin*

Abstract

There are both public and private characters for the national enterprises. Even if the national enterprise has been privatized, under the condition of emphasizing the development of the enterprise, it may be inadequate if we just evaluate it by standing in the shoe of the enterprise when we are examining the results of the privatization policy. In view of this, firstly, we try to figure out the constitution elements of the public characteristics and the private characteristics of the privatization in Japan in this article by sorting the basic concepts of the privatization in Japan from the theoretical and the practical points of views in order to take the sorted basic concepts as the index in our examination. Secondly, we introduce the arguments related to the public affairs before the privatization is carried out. Then, by taking the privatization of the national railway enterprise and the public telecommunication enterprise in Japan as an example, we examine the results of its privatization from the viewpoints of the public and the enterprise. Further more, we conclude the interaction relationships among the activities of the privatization, organization transformation and the enterprise itself through the results that we have discussed and confirmed in this study.

Key Words : public interest, efficiency, privatization policy, Japan

* Assistant Professor, Department of Public Administration, Tunghai University.