

民營化與第三部門： 日本鐵路改革經驗的反思*

林淑馨**

《摘要》

國內外推行民營化政策時，經常遇到的阻力，乃在於民眾對於一些與日常生活或經濟活動息息相關之公營事業的擔憂。害怕事業在移轉民營之後，新的業者可能會因成本效益的考量，而減少或停止不符成效益的服務之供給，進而影響民眾的權益與生活。

一九八七年四月，日本國鐵進行分割、民營化時，也曾面臨上述的問題。當時的日本政府為了消弭居民的疑慮，促使民營化政策得以順利施行，以公私合夥的型態設置第三部門鐵路，成為成功運用第三部門以化解公共服務改革所可能引發危機的著名個案。因此，本文擬藉由日本第三部門概念的介紹，探討是否可藉由此特殊的制度設計來解決推行民營化的過程中所可能引發出的有關公共性確保的爭論，並討論此制度在我國的適用情形。

[關鍵詞]：民營化、第三部門、公共性、效率性

* 感謝兩位匿名審查人所提供之寶貴建議。當然，本文若有錯誤或不妥之處，仍由作者自行負責。

** 作者為東海大學公共行政學系助理教授。

壹、前言

八〇年代左右，由於歐美等福利國家過度擴張的結果，面臨了所謂「福利國家的危機」(welfare state crisis)¹。加上政府官僚體制所提供的服務缺乏效率、彈性，致使社會各界期待公共服務能改由政府部門以外的主體來提供，以達到靈活提供服務，並提升經營效率的目的。而民營化即在上述的背景之下，如一股風潮般在世界各國不斷地蔓延開來。若引用台灣大學教授王文字的論述，由於民營化依據的是一個「政府鬆綁，民間接手」的政治和經濟理念，意味著各國政府欲重新調整其在經濟事務上所扮演的角色(王文字，1998)。因此可以推知，民營化的實施必然涉及政府與民間角色的重大轉變。所以，當政府推行民營化時，容易產生社會各界因擔心「政府功能減退，私部門功能增加，導致原本公部門所提供之公共服務改以商業利潤為著眼，無視公共利益的重要」的情形，而出現反對聲浪。

然而，民營化的實施並不同於政府完全放棄或不再提供任何公共服務，政府角色的轉變也非完全意味著公共服務的提供者「非公即私」，人民僅可以在公營和民營兩者間做選擇。由於公私合夥的第三部門(The Third Sector)的出現，使公共服務的提供出現了另一選擇的空間。以日本國鐵民營化為例，當初日本政府為消弭反對者對於國鐵民營化所可能引發出廢止偏遠路線的公共性疑慮，在推行民營化的同時，將八十三條偏遠路線中的 84% 路線，分別交由第三部門鐵路和巴士來營運，以減少因民營化的實施對民眾所造成的衝擊，即為成功運用第三部門以化解公共服務改革所可能引發危機的著名個案。

在台灣，由於第三部門的用語及概念是從歐美導入，經常和非營利組織(Nonprofit Organization，簡稱 NPO)一詞混合使用，所代表的含意也幾近相同，都是指「不以營利為目的之民間組織」，強調其組織結構完全由民間來組成及運作，是分立於政府之外，不屬於政府的組織。但是，日本第三部門的概念(以下稱之為日本型第三部門)，卻有別於此。在日本，所謂第三部門，是指地方政府出資

¹ 「福利國家危機」中，最顯著者，乃是政府因福利支出日益龐大，而形成的財政壓力。其中還包含「合法性危機」(legitimacy crisis)和「制度性危機」(institutional crisis)。前者係指福利國家實施幾十年後，不但沒有消弭社會上的貧富差距，反而有擴張的趨勢。因此，社會各界開始懷疑國家推動福利的正當性。後者乃是指由政府官僚體制主導而提供之服務，因官僚體制缺乏彈性與效率，而受到各界質疑。

設立的法人之總稱，也可以稱爲是「地方政府出資法人」，以公私合夥的方式經營，用以達到保障公共性的目的，此乃日本型第三部門和其他國家最大的不同之處。

若檢閱相關參考文獻發現，國內關於民營化的研究可說是不勝枚舉，但或許是受到多數公營事業經營不善和改革過程中引發抗爭的影響，多數研究的議題多傾向於員工權益（張玉山，1998；翁大峰，2000a、2000b）、所有權移轉和釋股規劃（楊靜芳，1994；劉玉珍、徐敏富，1997、1998）、民營化方式和績效評估（詹中原，1993；張玉山、林玉華，1998）、組織文化（林弦逸，1999；黃英忠、吳融枚，2001）、法制概念（劉孔中，1997；王文宇，1998；陳愛娥，1998；徐筱菁，1999；周志宏，2003；李玉君，2003）等面向的討論，卻鮮少論及公營事業民營化後公共性的確保問題，討論相關可行替代方案或具體補救措施。相較於民營化，第三部門（即一般所稱之非營利組織）研究的時間雖較短，相關著作也較少，但論述的範圍卻十分廣泛，除理論的介紹、整理外，包含行銷、募款、志工管理、人力資源管理、策略聯盟等的非營利組織專題研究則有日益增加的趨勢。然而，以日本型第三部門爲研究對象，介紹或討論其制度設計的內涵與活用的相關研究卻相當罕見，進而影響我國吸收國外經驗的整體性，更遑論是將民營化與第三部門兩大主題結合而進行深入探討。

基於此，本文擬藉由日本型第三部門概念的介紹，探討是否可藉由此特殊的制度設計來降低推行民營化的過程中所可能引發出有關公共性確保的疑慮與爭論，並討論此制度在我國的適用情形。因此，在本文中，作者首先整理民營化的概念，探討因民營化的實施所衍生出來的困境。其次，介紹日本型第三部門的概念與制度設計的緣由與特性；再者，以日本國鐵民營化爲例，分析民營化後第三部門鐵路的設置對抑制廢除偏遠路線所能發揮之成效，與其可能面臨之困境；最後，總結以上所述，從日本國鐵改革經驗來思考我國民營化政策和鐵路改革的問題，以作爲本文之結語。

貳、民營化的概念、目的及其困境

一、民營化的意義

民營化 (privatization) 一詞因牽涉到不同的政策層面，而包含多樣的內容，多數學者對於其所代表的意義與用法並沒有一致的共識。有學者將民營化視為是「非國有化」(denationalization) 的同義語 (遠山嘉博, 1987、1995; 森田朗, 1989)，但卻也有學者認為，如將民營化與「非國有化」視為同義語，則無法適用於各國國情²。但即便如此，在美國以外的地區，尤其是歐陸，民營化一詞仍等同於「非國有化」(Savas, 1990; 詹中原, 1993)。

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 (rolling back)」。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進行介入。若實施民營化，則意味供給的削減 (出售國宅、擴大民間醫療服務、民間委託等)、補助金的刪減 (國民健保制度下服務的收費、對於公共運輸補助金的刪減) 和國家管制的解除 (Grand and Robinson, 1984)。

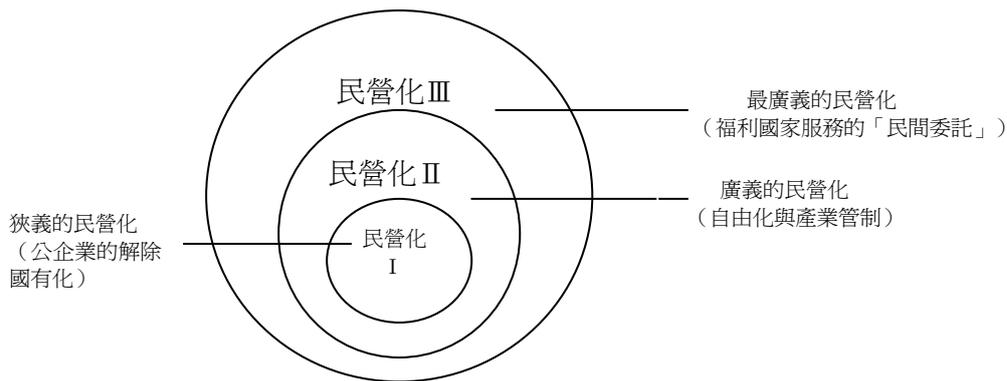
Hanke 認為民營化係將公共貨品或服務功能，自公部門移轉至私部門的活動，其目的在於擴張所有權的基礎與社會參與 (Hanke, 1987)。而 Savas 則指出，政府基本上對於各類財貨及服務有規劃 (planning)、支付 (paying for) 及生產 (producing) 的功能。在此基礎上，民營化意味著減少政府干預，增加私有機制的功能，以滿足人民之需求。因此，更明確來說，民營化可定義為：在各類公共活動及資產所有權上，政府角色的縮減，以及私部門角色的增加 (Savas, 1987)。Vickers 與 Yarrow 認為：凡能強化市場力量，提高事業的經營效率和競爭能力，縮小公營事業規模以降低對事業活動之影響力，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 (Vickers and Yarrow, 1988)。

日本學者遠山嘉博則從狹義、廣義和最廣義三個面向來分析民營化的內容。遠

² 以美國為例，「非國有化」用語的使用將排除了「非市有化」(demunicipalization) 與「非州有化」(destatification)，但對於許多隸屬「市」或「州」的公營事業而言，由於「市」或「州」仍為國家行政組織的一環，「非國有化」一詞顯然無法和民營化一樣，

山認為：狹義的民營化應是解除國有化或私有化。具體而言，乃是至少將公營企業過半數（50%）的資產移轉給民間。英國柴契爾政策或日本第二次臨時行政調查會（以下簡稱為「第二臨調」）中所使用的「民營化」一詞，即為此義。因之，遠山所指稱的狹義的民營化，乃「公營事業所有權的移轉」，意即「解除國有化」。

廣義的民營化則不再將民營化的概念限制在「所有權的移轉」，而將其擴大到市場加入的自由化、導入競爭、解除管制等概念；引申為除了自由化或解除國有化外，即使未解除國有化，藉由民間參與，或是民間部門的管理方式、技術等的導入也都屬於民營化的範圍。而最廣義的民營化則是指將包含醫療、衛生或教育等原本由國家所提供之服務的全部或部分開放給民間來參與。根據遠山的說法，最廣義的民營化意味著政府在公共服務供給職能後退的同時，希望藉由民間參與、民間委託來擴大民間供給（參考圖一）（遠山嘉博，1987、1995）。



圖一：廣狹三義的民營化概念圖

資料來源：遠山嘉博（1995：7）

在國內，研究民營化的學者不在少數。陳師孟等人認為，民營化可採行的方式有三條途徑：（1）出售公營事業或公有資產及官股的移轉；（2）委由民間經營及代理，公營事業退居第二線，不直接進入市場或提供產品；（3）調整立法並開放市場（陳師孟等，1992）。政治大學教授詹中原認為：民營化應指政府減少直接涉入生產及提供財貨與服務，轉而強化政策能力（規劃、監督、評估），以增加社會中私有機制之發展，進而提昇民眾所接受之品質，且能滿足公共需求（詹中原，

涵蓋較廣泛的領域。

1993)。而黃財源認為：民營化不僅是公營事業所有權的移轉，更重要的意義在於經濟自由化之體現及優化市場結構。因此，民營化實際上是一種手段，而不是目的，其真正目的在經濟上提昇經營績效，在政治意義上為減少政治對經濟事務的直接干預（黃財源，1995、1998）。

綜上所述得知，民營化一詞所涵蓋的範圍實屬廣泛，但因本文的研究焦點並非探討民營化的類型，所以乃取最廣義民營化的定義，視民間參與、引進競爭機制和解除管制等概念為民營化的範圍。

二、民營化的目的與困境

如上所述，民營化的定義所涵蓋之範圍非常廣泛，至今尚未形成一致的共識。因此，有關民營化的目的也呈現分歧的看法。以民營化的發源地—英國而言，之所以推動民營化主要是欲達成下列六大目標：（1）為提高效率，開放競爭並解除管制；（2）為增加財政收入，減少舉債或降低稅賦負擔；（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（潘偉華、俞慧芸，2000）。但在我國，由於公營事業移轉民營條例第一條規定：「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，我國政府於民國七十八年七月成立「公營事業民營化推動專案小組」³時，所接襲的政策目標包含以下幾點：（1）增加事業的自主權，以提高經營效率；（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，抒解通貨膨脹的壓力；（4）增加資本市場的籌碼，擴大資本市場規模，以健全資本市場的發展（王文宇，1998）。因而得知，民營化的目的在於解除市場不必要的管制，尊重自由競爭的市場，以達到經營效率的提升，籌措公共財源的目的。近年來，由於各國的財政困境致使多數國家在推行民營化政策時多強調民營化所帶來的經濟效益，或許是受此影響之故，國內民營化的相關論述也多偏重民營化經濟性目的的探討。

王文宇教授指出，在我國推動民營化的過程中，似乎將「股權、資產之售讓給民間」視為是唯一要件，亦即只要將公股的比例降低至 50%以下，就算是民營化了。但事實上，實質的民營化除了由政府釋出官股之外，尚應包括政府部門退出事

³ 此民營化專案推動小組已於民國八十七年四月更名為「行政院公營事業民營化推動指導

業之經營及人事的任免，以及管制市場的開放。前者係期待事業能擺脫政治的考量和人情的包袱，後者則企圖將民間企業原則引入整體市場，以提昇經營及資源運用效率（王文宇，1998）。

然而，即使民營化提出的背景是為解決公營事業經營的無效率，減輕政府的財政負擔，但是否所有公營事業皆適合民營化，亦或民營化即為改革公營事業的萬靈丹？針對此，詹中原教授曾指出：「民營化政策在涉及國家安全、公共安全、自由審判等事務均有適用上的限制，而在公共責任及社會正義的維護方面，尤其受到反對與挑戰」（詹中原，1993）。此外，也有學者也提出類似的呼籲，認為「民營化的過程因為引進市場競爭機制，得以提升社會整體資源的使用效率。但因民營化的推行削弱政府在經濟活動中的角色，易衍生出確保社會公平正義的議題」（潘偉華、俞慧芸，2000）。換言之，民營化的實施意味著政府在公共服務的供給上從過去「公共性的重視」演變成對事業「獲利性的強調」。也因此導致雖然民營化在提升經營效率方面受到期待，但在保障公共性方面仍受到相當的質疑，而形成民營化推動過程中的一股阻力⁴。因而，如欲消弭這股阻力，使民營化得以順利推行，公共利益的考量和替代方案的設計乃成為不可或缺的要件。

參、日本型第三部門的概念、發展背景與特性

一、日本型第三部門的概念

國內有關第三部門的概念是從歐美導入，一般多和非營利組織一詞混合使用，未有嚴格的區分，指的是「介於公部門和私部門間的不以營利為目的之組織」（陳金貴，1993；江明修、梅高文，1999；顧忠華，2000）。申言之，此組織是民間的法人組織，也是以追求保健、教育、科學進步、社會福利、多元性價值觀的促進等公共目的為主的組織，其構成包含正式化（Formal）、私人的（Private）、不從事盈餘分配（Non-profit-distributing）、自主管理（Self-governing）、自願服務（Voluntary）與公益性（philanthropic）等六項特性（Salamon, 1992）。但是，日

委員會」，以強化功能。

⁴ 當然，在推動民營化的過程中另一股反對勢力是來自公營事業的員工。因其擔心隨民營化而來的解雇、提高工作要求或降低薪資，亦有擔心民營化後會提高有關勞務價格或削

本所謂第三部門的概念，卻有別於此，茲詳細說明分析如下：

(一) 用語的起源

日本第三部門用語第一次出現於政府的正式公文中，可以追溯到一九七三年二月內閣會議所決定的「經濟社會基本計畫」。此計畫中詳細記載著「如欲保障事業的公共性，或是欲吸引企業投資回收報酬率較長時間的事業時，公部門可以規劃以公私協力的型態來經營，達到活用第三部門之目的」（遠山嘉博，1975、1987、1991；平河一郎，1992；今村都南雄，1993；前田成東，1994）。但是，第三部門以公私共同出資的企業型態並非僅出現在戰後，戰前也曾有過，像日俄戰爭後南滿州鐵道株式會社或東洋拓殖株式會社、依據特別立法而成立的國策會社等即是以第三部門為基礎而設立的。因而可以推知，日本關於第三部門的設立歷史已超過半個世紀之久。

然而，即便如此，此用語普及到一般國民，則是在日本各地出現第三部門鐵道之後（尤其是日本國有鐵道的特定地方交通線面臨廢線危機時，在地方政府和民間企業的努力下所設立的第三部門）。自此，第三部門的用語就經常出現在各新聞、雜誌上，並廣為民眾所知。

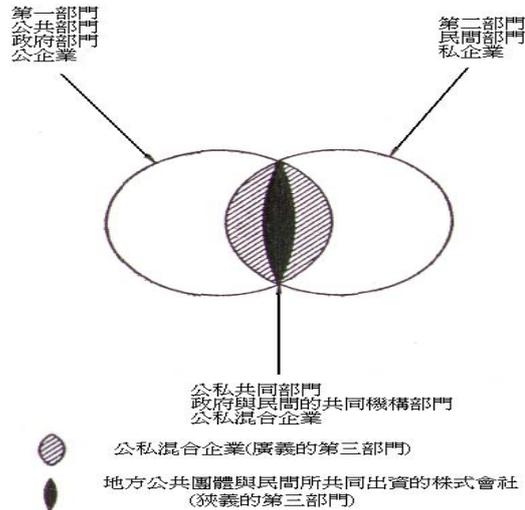
(二) 概念和定義

七〇年代中期，日本社會學者佐藤慶幸在翻譯《The Third Sector》這本書時，曾將志願性組織當作是第三部門來處理。在這本書中提到，傳統的社會可以分成兩個部門（公部門和私部門）。私部門為私人企業，公部門則涵蓋了私人企業以外的全部。然而，這樣的定義過於廣泛，還有其他領域是不屬於公部門與私部門，此則歸屬於第三部門。引申而言，當政府或民間企業任何之一皆無法勝任或完成任務時，可以考慮交由第三部門來做。此外，第三部門是依據多種組織或制度而設立的，包含教會、勞動組合（工會）、殘障組織等等（今村都南雄主編，1993）。因此，第三部門和其他部門一樣，是構成社會中心的基本要素。

然而，有關第三部門一詞，仍未有明確、一致的定義。如整理相關研究文獻發現，遠山嘉博是日本最早將第三部門的概念發表成論文的學者。他在一九七五年的論文中，嘗試從廣義和狹義兩方面來定義第三部門。遠山認為，廣義的第三部門雖是指「無法歸於公共部門（第一部門）和民間部門（第二部門），而為兩部門的共

減一些獲利較低的勞務（陳愛娥，1998：45）。

同機構部門」，但因此定義仍過於廣泛、籠統，乃進而提出狹義的第三部門定義（參考圖二）。



圖二：日本型第三部門的概念圖

資料來源：遠山嘉博（1987：237）

遠山嘉博指出，所謂狹義的第三部門定義，應包含下列五項要素（遠山嘉博，1975、1987、1991、2000）：

（1）以地方政府作為官方出資的中心。第三部門雖是公私共同出資的股份公司，但卻是以地方政府作為官方出資者，有時候還可能是政府相關部門（政府體系的金融機構或該事業的相關團體）。這與傳統上為了振興產業，以國家和民間共同出資的公私混合企業（如公營事業）是有很大的差異。

（2）能因應區域新的社會需求。因第三部門的事業內容有強烈的區域性、地緣性。如區域開發（都市開發、觀光開發）、充實社會資本（整備交通設備）、區域振興（藉由新計畫增強招攬顧客的能力）等都是因應區域新的社會需求為目的。

（3）民間參與公共計畫。由於以上的公共計畫屬於總合性的開發，隨著事業的大型化、孕育的長期化、成本增加等趨勢，使得原本吃緊且僵硬的地方財政負擔更加沉重。因此，為了因應財務上的困境，將民間資金或經營能力導入公共計畫中是有必要的。

(4) 經營上有相當自主性。雖然在第三部門中，公私出資以幾近五十對五十的比率為最多，但是在經營的層面上，由於不會受到大股東的公部門的干涉，在經營上可以獲得相當的自主權。而官方的干涉，僅止於從出資者的立場所產生的控制行為而已。

(5) 商法上單純股份公司的形態。第三部門在經營上雖能脫離公部門的管制，但另一方面，卻缺乏像公營事業在財政、金融方面所受的禮遇，也幾乎沒有被附與公的權限。在商法上的定位，只是單純的股份公司。

總結以上所述可知，遠山嘉博所指稱之狹義的第三部門是有條件性的，可以歸納成：「為了因應區域社會新的需要，所擔任大型開發計畫的推行者或區域振興的推動者。為了將民間資金或經營能力導入所策定的公共計畫中，由地方政府（有時為中央政府機關）和民間成立公私共同出資的股份公司」。

除了遠山嘉博之外，法政大學教授武藤博己則從中間部門的概念來解釋第三部門。如圖三所示，公共性和效率性分別位於線之左右兩端。政府部門雖擁有從左端到中間的部分，但越靠近中間公共性就越弱。另一方面，民間部門擁有從右端到中間的部分，和政府部門相同的現象是，效率性也是越靠近中間就越弱。而位於中間位置的部門稱為中間部門，其以中間為主向左右延伸開來，為一同時擁有相同強度的公共性和效率性部門。根據武藤的說法，此處所謂政府部門乃是指中央政府和地方政府，以及中央或地方所直接經營的事業（如公營事業），民間部門則是指純粹的民間企業，而第三部門則包含在中間部門的概念中，負責提供同時擁有公共性和效率性的服務（武藤博己，1993）。



圖三：中間部門的概念

資料來源：武藤博己（1993：66）

最後，在參考上述有關第三部門的概念和定義之後，作者嘗試定義日本型第三

部門，並將其概念與歐美或我國一般所使用之第三部門或非營利組織概念做一比較。所謂日本型第三部門應可以定義為「由公共團體（地方自治團體）和民間團體共同出資，採股份公司的形態，共同經營之組織，以提供具有公共性和效率性的服務」。如分析、比較日本型第三部門概念與西方文獻所提及的第三部門或非營利組織概念，可以發現兩者有極大的不同：前者係指由國家或地方自治體和民間共同出資成立、營運的事業，或公私合夥組織；而後者乃是強調獨立於政府部門（第一部門）與企業部門（第二部門）之外的自成一體之第三部門，具有獨特的使命、文化、資源和行為模式，一般又稱之非營利組織。兩者的共同之處在於皆是強調經營自主性的正式民間組織，所提供之服務具公共利益屬性，但差異乃在於歐美或我國所使用之第三部門（非營利組織）的定義中，強調組織不從事盈餘分配，亦即組織本身非專為生產利潤，若有盈餘，不是分配給組織內財源的提供者，需將其回饋給組織，以利其使命的達成，而日本型第三部門則不受此限制。

此外，日本型第三部門概念近似於我國的「公私合夥（合營、協力）」關係。所謂「公私合夥」是指某特定事務的參與者形成一種不屬於公部門或私部門，而是公私部門結合而成的關係，其參與者對該事務之處理具有目標的認同、策略一致及分工負責的認知，且雙方為了共同目的彼此信任（吳英明，1996）。其目的乃是試圖將民間的「效率」及「成本效益分析」概念引進公共服務中，並期待公私部門能在互動的過程中，形成一種平等互惠、共同參與及責任分擔的關係，此種精神與日本型第三部門可說是相同的。惟日本型第三部門強調公（地方政府）私共同出資這點，與我國目前公私合夥多以公辦民營⁵、委託外包，甚或 BOT（Build-Operate-Transfer，興建－營運－移轉）模式運作是有所差異。在公辦民營中或委託外包，政府僅將經營權（服務提供部份）移轉，而政府責任則未移轉。

二、設立動機

如上所述，日本型第三部門是由公私共同出資的股份公司。然而，即使是「股份公司」的經營型態，因組織本身為公私合夥，無法完全像民間企業般以追求利潤為目的，所提供的服務或經營的業務必須具有「公共」的特質。但是，既然有此特

⁵ 所謂公辦民營是指政府將其所應辦理或經營的事物、服務或機構、院所交由民間，包含營利或非營利的團體或組織去經營或管理。基本上，政府仍承擔著包括政策規劃、法令規則制訂或提供硬體設備之責任，而由民間執行或經營業務（郭登聰，1999：139）。

性，為何不將服務直接交由公部門負責，以確保服務供給的穩定，卻引入私部門，以第三部門的型態來提供服務？另一方面，私部門又為何願意投入資金和人力，以第三部門的形式來協助供給公共服務？其動機為何？此乃以下所欲深入探究的課題，作者分別以公、私不同的立場來加以探討、分析。

（一）公部門的立場

根據學者的分析，公部門之所以願意放棄獨佔市場，引進私部門以第三部門方式來共同提供服務，最主要的理由乃是欲藉由導入民間充沛的資金以彌補公部門財政困難的缺點。由於政府的大型開發計畫或公共建設需要龐大的資金，加上此類型投資本身的回收期又長，因此單靠中央政府的投資是不足以因應。而有關的地方政府因財政窘迫，同時也缺乏籌措資金的能力，難以解決資金匱乏的問題，因此只好尋求民間的協助，希望能經由導入民間資金以作為解決方案。此外，期盼藉由引進私部門的經營能力、效率方式，用以協助公部門克服官僚體制經營無效率或官僚弊病，則為另一項理由（遠山嘉博，1987）。

在一份以 487 個法人為調查對象的研究報告中指出，對於「為何會選擇以第三部門的型態來提供服務（複選）」的問題，有高達六成三的受訪機構認為，「可以藉由民間活力的運用使事業能有效率的執行」（63.9%）。除此之外，其他的理由還包括「事業性質不適宜由公部門直營」（54.0%）、「員額、人事管理得以機動調派」（23.4%）、「資金籌措方面較不受到限制」（18.1%）、「政府的獎助以第三部門為前提」（17.9%）、「在預算審查或執行程序審查方面較不易受限」（8.4%）等等考量因素（地方公營企業の新展開等に関する研究会，1992）。

綜上所述，約略可以將公部門為何選擇以第三部門型態來提供服務的理由歸納為下列三項：一為尋求事業經營的彈性與機動。因公私合夥的股份公司經營型態，可以擺脫傳統公部門僵化的經營模式，期盼引進民間企業彈性、有效率的經營手法。且因私部門或第三部門在預算審查或投資管理方面，無需經由冗長的審查或行政程序，得以迅速因應外在環境的變化與需求。在人事管理方面也無需受公部門定額管理原則的限制，可以機動調派人力，解決冗員問題。二為引入私部門的資金與財務籌措的便利性。在公部門經營的情況下，即使財務遇到困難，因受到相關法規的限制，無法自主、彈性地籌措資金，而第三部門則不受此限，在財務的籌措上較具彈性。三為服務品質或穩定性較易獲得信賴。若將事業或服務完全交由私部門經營，有關服務品質或穩定性恐難以獲得保障，因此，以公私合夥的方式來提供，應

較容易獲得公部門的信賴，也易得到補助。

（二）私部門的立場

一般多好奇私部門為何願意投入資金和人力，用以協助第三部門的經營？主要的原因仍脫離不了私部門追求利潤動機。根據遠山嘉博的分析，雖然第三部門所提供的服務或經營事業有公共特質，但並不意味事業的經營完全無利潤可言。私部門參與經營第三部門可以提高企業獲得利潤的機會，使事業的經營更趨於多樣化，拓展新的經營範圍到過去僅由公部門獨佔之領域（遠山嘉博，1987）。因而可以推知，私部門雖是在利潤動機的驅使下參與第三部門的經營，但是所追求的利益並非僅限於直接、立即從第三部門所獲取的，還包含間接、長期可以回饋利益給母公司的一種期待。

三、發展概況和特性

如前所述，雖然日本第三部門的用語遲至一九七三年才出現於正式文書中，但早在一九六九年內閣會議所決議的「新全國總合開發計畫」中即出現第三部門一詞，而七〇年代前期也被視為是成立第三部門的尖峰時期，代表性的個案包括陸奧小川原開発（一九七一）、苫小牧東部開発（一九七二）等大規模區域開發的第三部門的成立。

然而，此一蓬勃景象卻因第一次石油危機而出現停滯，直到第二次石油危機（一九七九年）過後才逐漸恢復，並在八四年到八八年之間達到設置顛峰。為管理這段期間不斷成立的第三部門，日本政府於一九八六年制訂「藉由民間業者能力的活用達到促進特定設施整備的臨時措施法」（簡稱民活法），隔年又制訂「總合保護區域整備法」等相關法律，以作為規範。

日本型第三部門因採公私合夥的經營方式，在公共性和企業性相互協調的制度設計下，期望可以達到一方面導入民間資金、吸引優秀人才至公部門，用以彌補公部門資金彈性調度、資金不足的缺點，另一方面也因將民間經營的方式引進公部門，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的目的。

根據日本經濟新聞社於一九九七年十一月到十二月對都道府縣和日本全國 670 個市所做的調查報告指出，雖然有七成的第三部門受到地方自治法的約束（也就是在地方自治法的範圍內處理事情），但是以第三部門為會計監查的對象者，僅占

2.3%，而第三部門的經營狀況需向議會報告者，也僅止於 3.5%（日本經濟新聞，1998.1.12，第 8 版）。換言之，雖然相較於一般民間企業，第三部門受到地方自治法等特別法的規定與束縛，但相對於公營事業或公部門的行政機構，第三部門在經營上的確擁有相當大的彈性與自主性。而為求深入瞭解日本型第三部門的意涵，作者整理其特性如下（遠山嘉博，1987；宮木康夫，2000）：

第一、民間資金、人才和經驗的活用。藉由導入民間資金，可以達到資金運用的彈性化，彌補公部門資金不足的缺陷。同時，由於引進民間人才和專門知識、經驗的活用，可以提升事業的經營能力，達到事業經營的效率化，避免公部門官僚式經營所產生的無效率。

第二、公私合營，可以保障公共性。由於第三部門為一公私合夥的組織，公部門對於事業的經營計畫、實施、調整，有一定的參與能力，以避免事業淪為營利性組織。而且，公私合營的結果，可以增加公部門和私部門間的相互瞭解，有助於事業的許認可、調整。

第三、民間資金的導入，可以減輕公部門的財政負擔。由於虧損型公營事業的經營或公共服務的提供，容易造成政府沉重的財政負擔。但若停止事業的經營或服務提供，亦或將其移轉民營，又恐對民眾日常生活和經濟活動造成影響與衝擊。因此，經由第三部門的營運方式，引進民間充裕的資金，以減輕政府的財政壓力，並確保服務供給的穩定性。

大抵而言，由於日本國會審議的第三部門個案中以第三部門鐵路為最多，而當初國鐵分割民營化時，為求經營效率，同時也為解除民眾對公共性確保的疑慮，乃將部分虧損地方路線給「第三部門」化。因此，下一節中，作者乃以日本國鐵改革為例，來分析民營化的實施和第三部門鐵路設置間的關係。

肆、個案介紹與分析：日本國鐵民營化和第三部門鐵路

一、日本國鐵民營化的歷史經過

長期以來，國鐵一直被視同為日本國民的「腳」。根據日本國有鐵道法第一條的規定，國鐵設立的目的，一方面希望藉由公營事業的經營型態，達到經營的自主性、效率性，同時也期盼達到增進公共福利的目的。換言之，國鐵本身擁有公共性

和企業性的雙重性質，以追求公共性和企業性的調和為存在目的。但卻也因此之故，容易受到公共性之名的影響，在人事、財務、業務方面受到來自行政或政治的介入，對國鐵而言，反而形成經營上的障礙。特別是在相關事業的投資、重要財產的處分都需經運輸省（相當於我國的交通部，現改為國土交通省）同意這點，著實限制了國鐵經營者的能力與自主性，因而，成為國鐵改革的遠因。

進入六〇年代，隨著自動化的進展，國鐵喪失在交通市場上獨占的地位，經營狀況逐漸惡化。為了解決此困境，國鐵從七〇年代開始數度提出再造計畫，但因受到人事費用的增加、勞資關係的不安定、巨額的投資資金及利息的負擔等因素的限制，所有再造計畫最後均告失敗。因此，為了徹底解決上述問題，日本政府於一九八〇年提出國鐵分割、民營化的改革方案，計畫於一九八七年四月一日正式將擁有一百二十多年歷史的國鐵移轉民營。

二、民營化的爭議：偏遠路線的存廢問題

根據「關於國鐵改革的意見書」所言，國鐵改革是為了解決公社制度及全國單一性組織的結構問題。也就是在公社（即我國的公營事業）的制度下，國鐵受到法令的限制，無法排除政治、行政的介入，也不能即時因應外在環境與需求的變化，而不得不考慮民營。然而，民營化的構想剛被提出時，曾引發不少反對聲浪。其中，最主要的爭議點即是公營事業負有公共性目的，民營化後，新業者恐怕會因考量成本利潤，而犧牲少數人之利益。反對者指出，以「國民的腳」自居的國鐵應強調公共任務，一旦民營，利潤低或是無利潤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，亦即是地理上公平性或經濟上公平性的問題（林淑馨，2000）。

依照民營化反對論者的看法，所謂的交通權係指國民移動自由的確保；也就是不論是誰，在何時何地，都可以低廉的價格，享受安全、便利、快速、自由移動的權利（交通學會編，1986）。有學者更詳細說明，所謂的交通權，是除了憲法上明文確保的幸福追求權（同法第十三條）、職業選擇權（同法第二十二條）及生存權（同法第二十五條）等人權之外，政府所必需平等保障所有國民的基本權利。換言之，國民交通權不得因國民經濟、身體條件或是居住地區的不同，而有差別待遇。

在這樣的認知下，民營化反對論者所持的論點為：民營化後，新業者在成本效益的考量下，恐怕會廢止虧損路線的營運，影響居民的交通權益。反對者指出，公營事業之所以不同於民間企業，主要在於強調公共性的功能，而不應以獲利為目的

6。

然而，民營化支持者卻認為，民營化後即使廢除虧損路線的營運，若有代替的交通工具（如巴士），居民的交通權一樣可以受到保障。支持者更進一步指出，交通權的保障不僅是國家的責任，地方政府也應幫忙分擔。更何況確保交通權的方式，不應僅限於國鐵，凡是運輸成本最低，而效率性高者都可視為是確保交通權的工具（三塚博，1984）。

整理上述相關論述發現，不論是反對者或支持者，均同意需保障偏遠地區或虧損路線使用者的交通權。惟有不同的是：反對者堅持應由國鐵擔任大眾運輸工具，但支持者則認為，確保交通權的方式很多，需根據區域的特性與需求而訂定，不應侷限於鐵路（國鐵），只要是有效率的替代方案，都可視為是保障國民交通權的手法，因而提出設置第三部門鐵路的替代方案，以繼續提供偏遠地區居民的運輸服務，並用以化解民營化的阻力。

三、第三部門鐵路設置的緣由：國鐵再建法和特定地方交通線

回溯第三部門鐵路的興起背景，主要在於避免國鐵營運虧損的增加。一九四九年，日本國鐵自以公營事業的型態開始營運以來，即扮演主要運輸工具的角色。但隨著自動化的進行，國鐵於一九六四年首度出現營運虧損，一九七五年度以後，每年的虧損超過 8 千億日圓，到了一九七九年，累積虧損更高達 6 兆日圓。在此經營危機下，日本政府於一九八〇年十二月二十七日公布並實施「日本國有鐵道經營再建促進特別措置法」（以下簡稱「國鐵再建法」），以作為處理國鐵虧損的法源依據。

「國鐵再建法」主要以「確保國鐵的健全經營，達到持續、迅速恢復事業的收支平衡」為目標。而為達成此目標所採取的必要措施是廢除嚴重虧損的路線，具體做法即是選定「地方交通線」⁷中的「特定地方交通線」⁸作為申請廢止路線的標準。

一九八一年三月，根據「再建法施行令」所揭示的基準（以客運輸送密度不滿 8,000 人的路線為地方交通線，而地方交通線中，原則上又以客運輸送密度未滿

⁶ 從保障交通權的觀點來反對國鐵民營化的著作很多，如平井都士夫、山口孝，1983，《国鉄の再生》，新日本新書；原田勝正，1984，《日本の国鉄》，岩波新書；鎌倉孝夫，1986，《国鉄改革を撃つ》，緑風出版；交通學會編（1986）。

⁷ 「國鐵再建法」中將「難以維持收支平衡」的路線稱之為「地方交通線」。

⁸ 「國鐵再建法」中將「以一般自動車取代鐵路運輸為適當」的路線稱之為「特定地方交

4,000 人的路線為特定地方交通線），參酌路線的長短、輸送量等，進行階段性廢線。第一次特定地方交通線（以下，簡稱第一次線）是以客運營業公里在 30 公里以下，且客運輸送密度未滿 2,000 人者，以及營業公里在 50 公里以下，輸送密度不滿 500 人者為對象，全國共選定 40 線。之後，依然進行階段性廢線，陸續在第二次選定 31 線，第三次選定 12 線作為申請廢線的對象（參照表一）。

表一：特定地方交通線的轉換情形

	巴士	鐵路	合計
第一次線	22線	18線	40線（約730公里）
第二次線	20線	11線	31線（約2,090公里）
第三次線	3線	9線	12線（約340公里）
合計	45線（約1,850公里）	38線（約1,310公里）	83線（約3,160公里）

資料來源：伊原豐實（1993：277）

然而，直到國鐵分割、民營化實施為止，上述的特定地方交通線僅成功地廢止或轉換了 30 線（約 1,438 公里）。爾後，隨著日本國有鐵道改革法等施行法的頒佈，訂定特定地方交通線對策，終於在一九九〇年四月一日將上述的 83 線完全轉由巴士或第三部門鐵路經營。

四、第三部門鐵路的現況分析

第三部門鐵路，從字面上來解釋即是由第三部門來經營的鐵路事業。如引伸前述日本型第三部門的概念，所謂第三部門鐵路，廣義的來說，意即「公私共同出資的鐵路股份公司」。然而，若參照一九八〇年的「國鐵再建法」的內容，則狹義的「第三部門鐵路」應是指「國鐵轉交給地方政府經營的特定地方交通線，以及因工程中斷而停工，但在新公司的經營下完成的新線」（安藤陽，1993）。在本文中，因研究焦點主要在討論國鐵民營化與第三部門鐵路間的關係，因而採用狹義的定義，將第三部門鐵路的範圍限縮於國鐵轉交給地方政府經營的特定地方交通線，至於新線部分因非本文研究的重點，則暫時不予以探討。

通線」。

(一) 設置和現況

國鐵分割、民營化前考量改革後新公司的績效，將虧損情況嚴重的路線列為廢止對象。但為保障當地居民的交通權，由地方政府、沿線鄉鎮和地方企業共同出資合組的第三部門鐵路公司接管多數被廢止的路線。第三部門鐵路公司剛成立時僅有 34 家，規模大小不一；資本額界於 1 億日圓和 3 億日圓間者占全體的三分之二，但也有資本額超過 25 億日圓的大型業者（如愛知環狀鐵路）。而營業里程從 6.8 公里（三木鐵路）到 140 公里（北海道智北高原鐵路）都有，其中，未滿 50 公里者占全體的三分之二（安藤陽，1993）。由此可知，第三部門鐵路可算是由地方政府和民間企業合夥經營的小規模地方路線。至二〇〇三年為止，此類型的第三部門鐵路公司共有 38 家；其中，虧損者有 33 家，經常虧損達 37 億 2 千萬日圓，盈餘者僅有 5 家⁹，經常性利益共計 14 億 4 千萬日圓（<http://www.milt.go.jp/kisha02/08/080712-.html>，檢閱日期：2003/11/19）。

如表二所示，在僅有的 5 家獲利第三部門鐵路中，北越急行鐵路和智頭急行鐵路因 JR 直達列車的延伸而與之接軌，乃擠進盈餘之列，然卻也因通車後相關各項經費的增加，致使這兩家第三部門鐵路的獲利反而減少。平成筑豐鐵路因維修費較去年減少，在經歷四年的虧損後終於擠進盈餘之列。鹿島臨海鐵路和伊勢鐵路則在艱困的經營中致力於經費的樽節，以繼續維持盈餘。但整體而言，這 5 家第三部門鐵路的整體獲利仍較前年減少 9.2%（<http://www.milt.go.jp/kisha02/08/080712-.html>，檢閱日期：2003/11/19）。

由於第三部門鐵路所處位置原本即為較偏遠的地區，加上因受到低出生率和高齡化的影響，地方人口減少，通勤通學者也少，致使第三部門鐵路的營運量幾乎呈現逐年遞減的情形。如表二所示，相較於前一年的營運量，第三部門鐵路的輸送人數從 50,899 萬人遞減為 50,862 萬人，約減少 2.5%。如分析國土交通省的相關資料也發現，此種情形自第三部門鐵路成立以來即經常發生。換言之，長期以來，上述這些路線之所以虧損的主要原因並非是經營不善，而是受到環境因素的影響，無論經營者如何縮減經費以彌補收入的不足，都難以改變既存的現況。

⁹ 二〇〇〇年時，第三部門鐵路的總數有 38 家，虧損者有 31 家，盈餘者有 7 家，顯示營運狀況愈來愈艱困。

表二：第三部門鐵路的經營情況

地 域	公司名	轉換等 年月日	輸送人 員13年 度(A)	輸送人 員14年 度(B)	B-A	經常損 益13年 度(C)	經常損 益14年 度(D)	D-C	基金 總額 H15.3.3 1現在
北海道	北海智北高原 鐵路	H1.6.4	578	536	-42	-382	-379	3	5.970
岩 手	三陸鐵路	S59.4.1	1220	1148	-72	-68	-103	-35	648
宮城福島	阿武隈急行	S61.7.1	3057	2966	-91	-47	-26	21	—
福 島	會津鐵路	S62.7.16	853	831	-22	-194	-185	9	508
秋 田	由利高原鐵路	S60.10.1	423	387	-36	-79	-76	3	580
秋 田	秋田內陸縱貫 鐵路	S61.11.1	723	646	-77	-303	-297	6	2269
山 形	山形鐵路	S63.10.25	931	918	-13	-158	-123	35	269
新 瀉	北越急行鐵路	H9.3.22	3238	3298	60	989	917	-72	—
次 城	陸島臨海鐵路	S60.3.14	2806	2724	-82	44	65	21	—
栃木次城	真岡鐵路	S63.4.11.	1346	1350	4	-8	-12	-4	278
栃木福島	野岩鐵路	S61.10.9	681	660	-21	-133	-132	1	—
栃木群馬	渡瀨溪谷鐵路	H1.3.29	797	739	-58	-76	-139	-63	727
千 葉	夷隅鐵路	S63.3.24	604	539	-65	-133	-175	-42	1204
靜 岡	天龍浜名湖鐵 路	S62.3.15	1996	1945	-51	-86	-110	-24	454
愛 知	愛知環狀鐵路	S63.1.31	7879	8369	489	-75	-52	23	—
三 重	伊勢鐵路	S62.3.27	1383	1395	12	10	10	0	567
岐 阜	樽見鐵路	S59.10.6	739	717	-22	-58	-124	-66	20
岐 阜	明知鐵路	S60.11.16	598	569	-29	-9	-24	-15	10
岐 阜	長良川鐵路	S61.12.11	1316	1261	-55	-90	-121	-31	600
岐阜富山	神岡鐵路	S59.10.1	45	40	-5	-38	-55	-17	373
石 川	能登鐵路	S63.3.25	2034	1873	-161	-271	-299	-28	0
滋 賀	信樂高原鐵路	S62.7.13	593	575	-18	-49	-40	9	409
京都兵庫	北近畿丹後鐵 路	H2.4.1	2413	2307	-106	-547	-545	2	8
兵 庫	北条鐵路	S60.4.1	290	301	11	-30	-28	2	10
兵 庫	三木鐵路	S60.4.1	185	175	-10	-65	-62	3	—

地 域	公司名	轉換等 年月日	輸送人 員13年 度(A)	輸送人 員14年 度(B)	B-A	經常損 益13年 度(C)	經常損 益14年 度(D)	D-C	基金 總額 H15.3.3 1現在
岡山廣島	井原鐵路	H11.1.11	1100	1118	18	-346	-298	48	643
山 口	錦川鐵路	S62.7.25	450	476	26	-16	-13	3	391
兵庫岡山 鳥 取	智頭急行鐵路	H6.12.3	1236	1218	-18	540	424	-113	289
鳥 取	若 櫻鐵路	S62.10.14	661	644	-17	-31	-35	-4	371
高 知	土佐黒潮鐵路	S63.4.1	1265	2048	783	-76	-54	22	365
德島高知	阿佐海岸鐵路	H4.3.26	92	99	7	-53	-52	1	314
福岡佐賀	甘木鐵路	S61.4.1	1282	1275	-7	-8	-2	6	480
福 岡	平成筑豊鐵路	H1.10.1	2553	2407	-146	-39	22	61	458
長崎佐賀	松浦鐵路	S63.4.1	3748	3616	-132	-14	-72	-58	521
熊 本	南阿蘇鐵路	S61.4.1	341	330	-11	-0	-2	-2	354
熊 本	熊川鐵路	H1.10.1	1032	982	-50	-4	-17	-13	526
宮 崎	高千穂鐵路	H1.4.28	411	381	-30	-65	-70	-5	444
合計37社			50899	50862	-37	-1968	-2284	-316	20060
						黑字 1583 赤字 -3551	黑字 1438 赤字 -3722		

註：表中的 H 代表平成，S 代表昭和，平成元年即一九八七年，昭和元年即爲一九二五年，以此類推。

資料來源：國土交通省（<http://www.milt.go.jp/kisha02/08/080712-.html>，檢閱日期：2003/11/19）

（二）意義

從以上所述得知，第三部門鐵路的設置並未改變偏遠路線經營困難的事實，除了極少數的第三部門鐵路能維持獲利之外，絕大多數的第三部門鐵路始終背負沈重的債務，艱困的營運著。然而，在此情況下，第三部門鐵路的存續究竟代表著何種意義？民營化後鐵路的公共性問題是否真可藉由第三部門鐵路的設置而獲得解決？兩者間的關係爲何？此乃以下所欲探討的課題。

首先，就第三部門鐵路的設立背景來分析，如前所述，絕大多數第三部門鐵路的設置是為了解決國鐵分割民營化後所可能產生的廢線問題，因此，第三部門鐵路的設置都與所依存的特殊地理位置有相當的關係，難以用一般的經營績效來衡量第三部門鐵路的存續與否。有學者即認為，第三部門鐵路的存在，可以視為是地方政府和當地居民對鐵路存續的堅持，視保障居民的公共性較鐵路營運獲利來得重要的結果（伊原豐實，1993）。此外，因鐵路所經之路線多為偏遠地區，如維持路線的營運，可以發揮其聯絡都市與鄉村間交通網路的功能，達到吸引都市觀光客以促進地方繁榮的成效¹⁰。故無論是地方政府或居民都希望能維持第三部門鐵路。

作者認為，若從實施民營化政策可能衍生出的公平正義議題之困境來看，第三部門鐵路的設置或許可以視為是日本政府在實施民營化後用來解決公共性問題的一種手段。也就是，民營化後業者可能會因為成本效益的考量而將虧損路線予以廢除，影響當地居民的通行權，而使民營化政策遭致居民的反對，但藉由第三部門鐵路的設置正好可以消弭居民對此的憂慮，有助於民營化政策的順利推行。此外，經由第三部門鐵路的設立，可以強化偏遠地區對外聯絡的能力，達到促進地方繁榮，振興區域觀光等產業目的，對於當地居民而言，不僅因第三部門鐵路而保障行的權利，連帶也帶動區域事業的發展。因此，對於第三部門鐵路的設置應可以給予高度的正面評價。

然而，從表二卻也發現，儘管當地居民強烈支持第三部門鐵路，但絕大多數的第三部門鐵路的經營都處於虧損狀態，則是個不爭的事實。對此，日本財團法人運輸調查局曾舉辦座談會，邀請第三部門鐵路的經營者和研究者就第三部門鐵路的存續問題進行討論。與會人士雖然皆肯定第三部門鐵路的貢獻，但因第三部門鐵路的營收正處於逐年遞減的艱困狀態，因而表示有再次重新思考第三部門鐵路的定位和存在的必要性（內山隆等，1997）。

另外，有學者從環境保護的觀點來探討第三部門鐵路的意義。根據 OECD 所提出的「日本環境政策」報告書指出，日本 CO₂ 的排放總量有 20% 是交通工具所造成。如按照目前放任自用車的情況發展下去，未來恐會造成更嚴重的污染問題。因此，若改變政策發展鐵路，則可以避免日益嚴重的污染情形。但另一方面，由於第三部門鐵路的經營狀況普遍持續惡化，也應重新思考其存續的問題。對於較老舊、短的路線，經再評估後發現已無發展的潛力，或是已達成社會性使命的路線，則可

¹⁰ 有關第三部門鐵路與區域振興的詳細論述可參閱遠山嘉博（1987：253-255）；香川正俊（2000）。

以考慮是否改由巴士來替代。但是對於有必要存在的第三部門鐵路，則因經營費用分擔原則尚未確立，仍成爲未來急需解決的課題（內山隆等，1997）。

綜上所言，作者認爲日本第三部門鐵路存在的意義除了消極的保障偏遠地區居民的交通便利外，還包含振興地方產業、促進地方繁榮和重視環境保護等積極因素。因此，第三部門鐵路的存續與否，並非單純由其營運的「獲利」或「虧損」等經濟、效率的面向來加以判斷而做決定，還需視鐵路本身的定位和其對環境問題因應的重要性而定。就現階段而言，第三部門鐵路確實可視爲是用以消除民眾對民營化後鐵路公共性疑慮的最佳方案，同時，也可將第三部門鐵路（第三部門）視之爲是用以保障國鐵（公營事業）民營化後公共性得以維繫之另一種作法。

伍、第三部門鐵路的困境與存續問題之探討

一、第三部門鐵路的困境

如前所述得知，儘管日本型第三部門的組織設計是以公共性和效率性調爲前提，但因公共性和效率性原爲兩個相互衝突的概念，因此，在實際的經營上，公私合夥的組織型態卻也容易產生如下的問題：

第一、公私間相互推諉責任。日本型第三部門是以地方政府和該事業相關的民間企業共同出資、共同經營而成爲制度上的特徵。原本是希望藉由此種制度的設計，來達到公共性和效率性的互補與融合。但是在實際的運作上卻因公私間權責劃分不易，而導致公私間相互推諉，企圖逃避的消極經營態度，形成缺乏責任的經營體制。

第二、缺乏人事的自主性。由於第三部門是以地方政府爲主的公私合夥組織，其領導者（社長）也大多是過去都道府縣或市町村的領導菁英所轉任或調派的，理論上雖可借重其豐富的行政經驗與專業來領導組織，但實際上這些轉任或調派來的領導菁英，對於企業經營卻是相當外行。在這種情況下，隨著高級人力從公部門的轉任，很容易使得第三部門淪爲地方政府或決策階層爲了調整組織內部的人事，利用其爲安插相關人力的地方，產生組織未能羅致優秀、合適人才的弊病。

第三、依然存有鐵飯碗的意識。第三部門在以地方政府爲主的組織型態下，不論是經營者或是組織成員，很難避免有「鐵飯碗」的經營心態。如可以利用稅金來

補貼經營上的虧損等。再加上前述所言，第三部門的成員多從公部門轉任或調派來的，本身即受到官僚組織文化的影響，較容易產生安逸、無責任的經營態度，影響第三部門的經營效率。

第四、公共性的後退。第三部門因是地方政府與民間企業共同出資的股份公司，因此，無法禁止事業對於適當利潤的追求。而且，為了使第三部門能彈性經營，提升營運效率，近年來有不斷地解除第三部門管制的趨勢。但是這樣的情形容易產生一個問題，亦即隨著管制的解除，倘若施行不當，事業本身很容易忽視公共性，成為以營利為主的事業機構，而違反當初制度設計的前提。

第五、確保民間參與的困難。當初日本型第三部門組織設計的特色之一，是欲藉由民間資金的安定導入來彌補公共資金的不足，但卻因過度強調公共性的結果，容易忽視成本效益，產生經營虧損，無法確保經營利潤，喪失吸引民間企業參與的誘因，甚至導致民間企業退出第三部門的經營。為解決此困境，有部分專家提出需解除對第三部門過多的限制、擴大在金融或稅法上給予第三部門的優惠措施等建議。

第六、難以保障經營的一致性。一般而言，由於民間企業和地方政府一起經營共同事業的事例較為少見，再加上兩個經營主體，各來自不同的背景、組織文化，不論是經營理念或是對於事業目標的認知都有所差距，較難達成一元化的經營。在此情況下，恐怕對於公共性的確保或是事業效率的達成都會造成阻礙。

整體而言，第三部門鐵路因以第三部門的型態來經營，同樣地也會面臨上述的各項制度困境。雖然制度本身的設計甚少有完善無暇者，如何解決上述問題，以確保第三部門鐵路的存續，乃是相當重要且值得探討的課題。

二、第三部門鐵路存續問題的探討

第三部門鐵路若欲繼續經營，首要之務乃是如何解決第三部門鐵路的財源問題。針對此點，多數日本學者皆認為，可由縣或地方自治體共同分擔第三部門鐵路的營運經費（遠山嘉博，1987；內山隆等，1997；香川正俊，2002）。

熊本學院大學教授香川正俊指出，由於第三部門鐵路的存續意味著中央和地方政府能充分體認到區域振興和公共交通工具間密不可分的關係，並視其為促進地方繁榮不可或缺的交通基礎設施，而非僅將其視為是保障居民移動的一種交通工具。所以，在此情況下，中央政府、各地方政府和第三部門鐵路業者需明確劃分責任，共同分擔第三部門鐵路的財源（香川正俊，2002）。另外，埼玉大學教授安藤陽則

建議，可以由沿線居民和地方政府共同建立一個支援機制，用以維持第三部門鐵路的存在。具體而言，可藉由會費、捐款來籌措「協力基金」，作為美化、清掃車站周圍環境之用（安藤陽，1993）。

由於第三部門鐵路的經營多呈虧損狀態，因此，大部分的第三部門鐵路都盡量延長車輛的使用年限，以避免車輛更新所帶來的財務問題。然而，即便如此，對於解決第三部門鐵路的財務困境所可能產生的助益仍是相當有限，因為鐵路事業的經營，最耗費成本的乃是鐵路基礎設備的興建或維修。因而，作者認為，在公私合夥的前提下，或許可以參考歐盟國家普遍實施的「車路分離」措施，將第三部門鐵路的路線所有權和經營權予以分離，前者（所有權）交給政府，由中央政府負責鐵路的興建，沿線地方政府負責鐵路的維修；後者（經營權）則交由第三部門或民間機構經營，以維持營運的機動與彈性。如此一來，既可藉由所有權與經營權的分離，改善第三部門經營常見之「公私相互推諉責任」的弊病，同時，也因經營權明確歸屬民間部門，使經營的「人事權」和「經營理念」得以自主與統一，並徹底瓦解「鐵飯碗」心態。另外，由於興建或維修鐵路基礎建設的所有權歸屬政府，較無需擔憂「公共性後退」問題，同時，又因鐵路基礎設施財務負擔問題的減輕，增加民間業者參與經營第三部門鐵路的意願，進而提升營運的績效。

然而，上述的作法僅能「治標」而不能「治本」。如欲真正解決第三部門鐵路的財源問題，最有效和最直接的辦法即為增加鐵路使用人數；如盡量配合上下學和上下班的時間增加班次，減少民眾等待的無奈。同時，也盡量把路線和主要幹線（如 JR）或巴士站相連接，以提高移動和轉乘的便利性，吸引開車族的使用¹¹。另外，偏遠地區人口數原本較都市稀少，如欲進一步拓展搭乘人數，還包括宣傳區域性慶典或活動，以吸引觀光客等等相關配套措施的推行。

陸、結語：日本經驗的反思

在本文最後，作者擬藉由日本第三部門鐵路的個案來反思我國的民營化政策和鐵路改革的相關問題，並討論其在我國的適用性，茲分別論述如下：

¹¹ 如甘木鐵道緊鄰九州的福岡，因而在福岡市內設置新的車站，以作為轉接，提高轉乘的便利性，成功吸引新的使用人數（安藤陽，1993：250）。

一、民營化政策的實施過程中，政府的角色定位問題

從國鐵分割、民營化前後，將偏遠路線交由第三部門鐵路經營這點得知，日本政府重視偏遠地區居民交通之便利性，認為即使公營事業移轉民營，並不意味政府就此退出市場。在保障公共性的前提下，政府仍須有適度的作為，確保民眾享有具公共利益性質的基本服務，且有義務確保這些服務能平等地、不間斷地、品質均一的提供給人民。因此，從國鐵民營化和第三部門鐵路的設置經驗中得知，民營化並非意味著公共服務的提供者僅能由公部門或私部門來負擔，還可以由公私合夥的第三部門來提供，以求達到公共性確保，效率性提升的目的。另外，在廢除偏遠路線的同時，日本政府選擇以第三部門鐵路來作為居民移動替代性工具的這項考量，除了顯示其政府重視人民交通的權利外，還意味即使公營事業移轉民營，政府仍有責任確保其人民享有基本服務的權利。由此可知，隨著民營化政策的實施，政府的角色也隨之改變，除了縮減資產所有權外，也意味著政府從傳統服務的提供者轉變為服務的監督者。

反觀國內，歷年來政府在推行民營化政策時，公共性的問題甚少受到注意，各界在評價民營化成果時也都專注於事業經營績效是否提升，鮮少論述公共性服務的提供是否會受影響，或探討如何建立機制以確保服務供給的平等、穩定與品質的維持¹²，容易導致新的業者因考量經營成本，僅選擇獲利高的地區提供服務，產生吸脂效應。此情況的發生，主要在於忽略民營化政策的實施僅是政府減少對事業經營事務的干預，並非代表政府完全退出市場之真正意涵。因此，未來我國若進行鐵路民營化時，需先考量改革後政府在交通市場的定位，並訂定相關確保公共性的替代方案，才不致違背民營化政策之精神，徒增其負面影響。

二、第三部門鐵路的定位與反思

如前所述，日本國鐵分割、民營化時，將部分欲廢除的偏遠路線改由第三部門鐵路來營運。然而，移轉後的線路性質仍未改變，搭乘人數依舊稀少，因而造成第三部門鐵路經營的虧損，也引起是否可考慮廢除第三部門鐵路，改由巴士提供服務的論說。但是，若從第三部門鐵路的定位來分析可以發現，根據綜合交通政策可以將第三部門鐵路視為是全國鐵路網的一環，為使其能發揮連接幹線鐵路的功能，而

¹² 目前國內唯有電信事業民營化時有關於電信普及服務的討論，但相關論述仍屬少數。

設置以地方政府為主導之第三部門鐵路，因此對於第三部門鐵路的經營應給予援助。

此外，從環境保護的觀點來看，由於鐵路所排放的廢氣遠低於其他交通工具，且在時間的掌控方面鐵路較巴士準確，同時又可以達到促進地方繁榮，吸引都市觀光客的目的，因此，第三部門鐵路實有其存在的必要與價值，可將其視為是鐵路民營化過程中，政府用以彌補市場機制的缺陷和保障居民公共性的一種替代性設計。

反觀我國，自從民國六十七年高速公路全線通車以來，公路運輸發展迅速，有逐漸凌駕鐵路的趨勢。而隨著自用車的普及和輸送便利、機動的特性，鐵路運輸開始出現虧損，到了民國九十一年累積虧損額已高達 900 億元。為解決此沈重的債務，交通部與省政府於民國八十四年九月為改善台鐵經營現況，共同成立「部省專案小組」，決議採行「車路分離」模式進行台鐵民營化，此乃我國鐵路民營化的發端。民國九十年三月，台鐵民營化的政策方向有了重大改變，放棄所有權和經營權分離的「車路分離」，擬採所有權和經營權合而為一的「車路一體」。然而，無論台鐵民營化方針如何改變，絕大多數都將焦點放在營運效率提升與否、債務能否解決的問題上，卻鮮少觸及民營化後可能衍生侵犯偏遠地區居民的交通權問題，亦或討論偏遠地區交通的替代方案等等，顯示我國在推行公營事業民營化的過程中，較偏重財務改善、效率提升等經濟面向，對於鐵路的定位、甚或環境保護等面向的重視，仍是有待加強。因而，日本第三部門鐵路的定位與設置或許可以提供我國日後在處理偏遠路線的存廢問題時，另一個思考的面向。

三、第三部門鐵路的財源分配與責任問題

第三部門鐵路設立的背景乃是為保障偏遠地區居民的交通權，同時也期望藉由鐵路的聯繫，達到促進地方繁榮的目的。因此，由地方政府和地方企業共同組成第三部門鐵路公司來提供服務。然而，受到所在區域的限制，第三部門鐵路缺乏大量的旅客，儘管中央或地方政府願意提供補助金，仍出現經營困難的窘境，再度面臨廢線的危機。

針對此點，作者認為，既然從保障居民的交通權和環境維護的觀點來分析第三部門鐵路，顯示其確有存在的必要與價值，又因受到所在區域的影響，不論由公部門或私部門來經營皆難以提高獲利，因而可參考「車路分離」的制度設計，將第三部門鐵路的所有權交由中央和地方政府，經營權則由第三部門或私部門擁有。如此一來，因政府部門承擔鐵路運輸最沈重之路線基礎設施建設或修復的責任，僅將經

營權移轉第三部門或民營企業，除了偏遠路線不容易遭廢除外，對經營者而言，因無需負擔龐大的路線建設與維修成本，而有更高的經營意願來提供服務，此時，可以藉由經營權的競爭來達到服務品質提昇和服務穩定供給的目的。另外，將經營權交給私部門，應可以改善公私合夥時所可能產生的互相推諉責任之弊病，同時，給予經營者有更多的人事任命權力，無需再接收公部門所轉任或調派來的人員，而可以進行專業的經營。因此，第三部門鐵路的財源除了由政府和民間企業共同分擔外，應也可藉由「車路分離」的實施，將第三部門鐵路營運所需之固定成本和變動成本予以明確劃分，並將公私的責任予以釐清。

四、第三部門鐵路適用性之探討

本文嘗試以日本型第三部門的概念來探討是否可藉由第三部門鐵路的設置，來解決民營化政策推行時所可能引發之阻力，用以達到保障公共性的目的。從實際的個案中得知，第三部門鐵路的設置暫時解除了地方居民對實施民營化政策的憂慮，達到保障民眾交通權的目的，日本政府甚至將第三部門視為是專門用以處理公、私間灰色地帶問題的一特殊組織，而給予相當高度的期待。但事實上，原本欲結合公、私部門既有的公共性和效率性優點而組成之第三部門，卻因組織本身公私混合的制度設計，致使組織內公、私責任難以釐清，反成為第三部門的缺陷。因之，如能改善此制度設計的弊病，以所有權和經營權為區隔，重新劃分公、私間的權責，則此一制度之設計無論是在效率提昇或是公共性確保方面應能發揮其效用。

目前，國內並無此類型的組織，在引進民間企業資金和提昇經營效率方面雖有類似公辦民營、BOT 等等措施，其制度設計的精神基本上也屬於公私協力，但卻僅限於大型公共建設的興建與開發¹³，同時是以委託辦理的型態由政府與民間業者或非營利組織合作。這和日本型第三部門強調公（地方政府）私共同出資，且事業內容有強烈的地區性是有很大的差異。因此，如考慮日本型第三部門所能發揮的區域振興等效用和所蘊藏之涵義，此制度設計的精神和作法確有值得我國學習之處，尤其是第三部門鐵路的個案。惟如何避免落入前述第三部門制度的缺陷，則成為未來需深入探討並努力解決之重要課題。

¹³ 典型個案為高速鐵路的興建，另外還有機場捷運、停車場的興建等。但這些例子皆屬於營利性較高者。

參考文獻

王文宇

- 1998 「政府、民間與法律－論公營事業民營化的幾個基本問題」，*月旦法學雜誌*，第 36 期，頁 26-39。

江明修、梅高文

- 1999 「非營利組織與公共政策」，*社區發展季刊*，第 85 期，頁 6-12。

李玉君

- 2003 「社會福利民營化法律觀點之探討」，*月旦法學雜誌*，第 102 期，頁 74-93。

吳英明

- 1996 *公私部門協力關係之研究－都市發展與公私部門聯合開發*，高雄：麗文文化。

林弦逸

- 1999 「組織變革中人力資源策略之探討－以國營事業民營化變革為例」，*就業與訓練*，第 17 卷第 6 期，頁 84-91。

周志宏

- 2003 「教育事務民營化之法律問題－以國民中小學公辦民營為中心」，*月旦法學雜誌*，第 102 期，頁 30-55。

徐筱菁

- 1999 「民營化之法律概念」，*公營事業評論*，第 1 卷第 4 期，頁 119-136。

翁大峰

- 2000a 「公營事業民營化工會維護員工權益之作法（上）」，*勞工行政*，第 142 期，頁 45-52。

- 2000b 「公營事業民營化工會維護員工權益之作法（下）」，*勞工行政*，第 143

期，頁 28-45。

陳師孟等

1992 解構黨國資本主義，台北：澄社。

陳金貴

1993 「美國非營利組織的分析」，*行政學報*，第 35 期，頁 27-41。

陳愛娥

1998 「公營事業民營化之合法性與合理性」，*月旦法學雜誌*，第 36 期，頁 39-46。

張玉山

1998 「民營化之事業轉型與員工關係」，*台北銀行月刊*，第 28 卷第 4 期，頁 59-62。

張玉山、林玉華

1998 「公營事業民營化前後績效之比較研究－以中石化、中油、中鋼、陽明為例」，*公營事業評論技術報告*，第 2 期，頁 1-68。

郭登聰

1999 「既營利且競爭的公辦民營模式－以台北市政府社會局兒童健康保險為例」，*東吳大學社會工作學報*，第 5 期，頁 135-170。

黃英忠、吳融枚

2001 「企業文化對員工態度之影響－以面臨變革之公營事業為例」，*台灣銀行季刊*，第 52 卷第 2 期，頁 200-217。

黃財源

1995 「我國公營事業民營化的幾點看法」，*主計月報*，第 80 卷第 2 期，頁 29-34。

1998 「台灣公營事業民營化之理論與現況」，*研考雙月刊*，第 22 卷第 1 期，頁 58-67。

詹中原

1993 民營化政策 - 公共行政理論與實務之分析，台北：五南。

楊靜芳

- 1994 「放不下的鐵飯碗？員工抗拒組織變革之分析」，**石油通訊**，第 519 期，頁 40-41。

劉玉珍、徐敏富

- 1997 「公營事業民營化之釋股策略規劃」，**公營事業評論**，第 1 卷第 1 期，頁 123-154。
- 1998 「公營事業民營化對股票市場的衝擊」，**中山管理評論**，第 7 卷第 1 期，頁 129-151。

劉孔中

- 1997 「公營事業民營化之法律分析」，**人文及社會科學集刊**，第 9 卷第 2 期，頁 73-100。

潘偉華、俞慧芸

- 2000 「國際間推行民營化經驗的回顧」，**公營事業評論技術報告**，第 7 期，頁 1-42。

顧忠華

- 2000 「非營利組織的公共性和自主性」，**台灣社會學研究**，第 4 期，頁 145-189。

地方公營企業の新展開に関する研究会

- 1992 「地方公營企業に準ずる第三セクターについて」，**地方公營企業の新展開に関する研究会**。

武藤博巳

- 1993 「第三セクターと公共性」，行政管理研究センター監修、今村都南雄主編，**「第三セクター」の研究**，頁 59-84，東京：中央法規出版社。

今村都南雄

- 1993 「第三セクター觀の変容」，**季刊行政管理研究**，第 62 卷，頁 3-12。

今村都南雄主編（行政管理研究センター監修）

- 1993 **「第三セクター」の研究**，東京：中央法規出版社。

伊原豊實

- 1993 「第三セクターによる地方鉄道事業－南阿蘇鉄道・くま川鉄道」，行政

管理研究センター監修、今村都南雄主編，「**第三セクター**」の研究，頁 275-291，東京：中央法規出版社。

遠山嘉博

- 1975 「**第三セクター—地域開発における新しい経営形態の実験**」，**公益事業研究**，第 27 卷第 1 期，頁 27-60。
- 1987 **現代公企業総論**，東京：東洋経済新報社。
- 1991 「**第三セクター再論—定義の再考と近年の変容—**」，**公益事業研究**，第 42 卷第 3 期，頁 1-29。
- 1995 「我が国における民営化の胎動・実践・評価」，**追手門経済論集**，第 30 卷第 1 期，頁 1-29。
- 2000 「民営化と第三セクター」，**都市問題**，第 91 卷第 2 期，頁 47-60。

成田成東

- 1994 「**第三セクターの概念にかんする考察**」，**法学新報**（中央大学法学研究会），第 100 卷第 5/6 期，頁 301-320。

林淑馨

- 2000 「**公共性と企業性における日本の民営化—JR と NTT を素材として（2）**」，**名古屋大学法政論集**，第 184 卷，頁 41-76。

森田朗

- 1989 「**イギリス保守政権の「民営化」政策**」，**季刊行政管理研究**，第 42 卷，頁 13-26。

宮木康夫

- 2000 「**第三セクターと PFI 役割と正しい評価**」，東京：ぎょうせい。

安藤陽

- 1993 「**「第三セクター鉄道」の現状と政策課題**」，安部誠治編，**都市と地域の交通問題—その現状と政策課題**，頁 239-259，東京：自治体研究社。

交通學會編

- 1986 **交通権現代社会の移動の権利**，東京：日本経済評論社。

三塚博

- 1984 **国鉄を再建する方法はこれしかない**，東京：政治広報センター。

香川正俊

・ 公共行政學報・ 第十一期 民93年6月

2000 第3セクター鉄道と地域振興，東京：成山堂書店。

2002 第3セクター鉄道，東京：成山堂書店。

内山隆、佐々木弘、堀籠明

1997 「第三セクター鉄道の10年—検証と展望」，**運輸と経済**，第57巻第5期，頁4-11。

平河一郎

1992 「第三セクターという言葉」，**自治時報**，第45巻第1号，頁15-28。

Hanke, H. S.

1987 *Prospects for Privatization*. Montpelier, VT: Capital City Press.

Le Grand, J. and R. Robinson

1984 *Privatization and the Welfare State*. London: Unwin Hyman.

Vickers, John and George Yarrow

1988 *Privatization : An Economic Analysis*. Cambridge, MA: MIT Press.

Savas, E. S.

1987 *Privatization: The Key to Better Government*. Ghatham, NY: Chatham House.

1990 “A Taxonomy of Privatization Strategies,” *Policy Studies Journal*, 18(2): 1341-1355

Salamon, L. M.

1992 *America's Nonprofit Sector: A Primer*. New York: Foundation Center.

Privatization and the Third Sector: Reflection of Japan's Railroad Reform Experience

SHU-HSIN LIN *

ABSTRACT

The frequent hindrance for privatized policy practiced domestically and abroad results from the fact about public's worry over the public business which is closely related to the daily life or economic activity, while people would be in a fear of new business operators' decrease or suspension of the supply of service which is not conformed to benefit in terms of consideration for cost benefit that would influence people's equity and life after the public businesses turns into private ones.

At the time when Japan's national railroad sector was conducted the division and privatization in April 1987, issue same to the one mentioned above emerged as well. To mitigate people's anxiety, Japan government made efforts to push forward the implementation of privatized policy by setting up the third sector through the mode of public and private partnership, that it turns out to be one renowned case for the third sector successfully settle the possible crisis resulted from the reform of public service. Therefore, this study intends to delve into the issue if such specific system design can solve the dispute of related public surety that may be arising out from the course of an implementation of privatization through an introduction of the concept about Japan's third sector as well as

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

• 公共行政學報 • 第十一期 民93年6月

discuss the situation of applicability for such system practiced in Taiwan.

Keywords: privatization, the third sector, public interest, efficiency