

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：考察)

# 考察新加坡港埠及日本國鐵 民營化業務報告書

服務機關：行政院

出國人 職 稱：參議/科長

姓 名：林素如/溫代欣

出國地區：新加坡/日本

出國期間：九十一年十二月二十一日至二十四日

九十一年十二月十一日至十三日

報告日期：九十二年三月十一日

H3/  
009201196

## 行政院及所屬各機關出國報告提要

出國報告名稱：考察新加坡港埠及日本國鐵民營化業務報告書

頁數 50 含附件：是 否

出國計畫主辦機關/聯絡人/電話

行政院第三組/溫代欣/3356-6782

出國人員姓名/服務機關/單位/職稱/電話

林素如/行政院/第三組/參議/3356-6775

行政院第三組/溫代欣/科長/3356-6782

出國類別：1 考察2 進修3 研究4 實習5 其他

出國期間：91.12.21-91.12.24 出國地區：新加坡

91.12.11-91.12.13 日 本

報告日期：91.03.11

分類號/目：

考察新加坡港埠民營化業務

關鍵詞：特殊公法人、港埠民營化、航港體制改革、港埠費率、PSA

內容摘要：1996年1月新加坡進行「政商分離」的航港經營管理體制改革，希望以公司化的港務組織強化港埠營運活力，以因應來自馬來西

亞、印尼等鄰近國家不斷的進行深水港埠開發所帶來的競爭壓力，並為原新加坡港務局的港埠相關業務部門，尋找新的業務發展機會。1997年10月1日「新加坡港務有限公司」(PSA Corporation Ltd.)成立，該公司曾在1998年4月派員來我國高雄港爭取貨櫃碼頭建造與經營管理的機會，1999年也曾經表示投資台北港之興趣，其積極的業務拓展策略，已充分顯示「港務公司」之「國際化、商業化」之特質。我國正積極推動航港體制改革及港埠作業民營化，爰赴新加坡考察該國港埠民營化業務，以為我國推動該等業務之參考。

### **考察日本國鐵民營化業務**

**關鍵詞：**民營化、日本國鐵、新幹線

**內容摘要：**日本國鐵至1984年時，已負債約37兆日圓，幾乎等於當時日本全年的預算規模。為解決日本國鐵持續擴大的赤字，可能拖垮日本財

政的棘手問題，當時日本政府決定以「分割  
民營化」，做為日本國鐵民營化的基本方向。  
本文蒐集日本國鐵民營化的相關文獻，佐以  
訪談相關學者專家，試由政策面探討日本國  
鐵民營化的成果。

1.4.4 港務局員工權益問題.....	28
貳、考察日本國鐵民營化業務	
2.1 目的.....	29
2.2 過程.....	29
2.3 日本國鐵民營化前的背景說明.....	30
2.4 日本國鐵民營化財務危機的原因.....	34
2.5 日本國鐵民營化的過程.....	36
2.6 日本國鐵民營化資產及負債的處理.....	39
2.7 日本國鐵民營化後的經營情形.....	43
2.8 日本國鐵民營化後政府與民營公司間的關係.....	45
2.9 考察日本國鐵民營化之結論與建議.....	48

# 考察新加坡港埠及日本國鐵民營化業務

## 報告書

### 目錄

#### 壹、考察新加坡港埠民營化業務部分

1.1 目的.....	1
1.2 過程.....	3
1.3 心得.....	4
1.3.1 新加坡港埠管理體制之變革趨勢.....	4
1.3.2 港埠民營化之定義.....	7
1.3.3 新加坡港埠民營化經驗之分析.....	8
1.3.4 新加坡港務公司之組織架構與營運方式.....	13
1.3.5 新加坡港埠民營化過程中有關港埠資產之處理...	16
1.3.6 新加坡民營化過程中人員移轉之處理.....	20
1.3.7 新加坡港埠民營化後之經營管理趨勢.....	21
1.3.8 新加坡港公司化之成效分析.....	22
1.4 建議.....	25
1.4.1 儘速成立航政局.....	25
1.4.2 港務局組織改制之方向.....	26
1.4.3 港埠業務開放民營化.....	27

# 壹、考察新加坡港埠民營化業務

## 1.1 目的

我國正積極推動港埠民營化，以提昇國際商港之競爭力，並實現「全球運籌中心」之政策目標。近年來重要之航港體制改革如次：

### 一、裝卸自由化、民營化與碼頭工人僱用合理化

1998 年起高雄、基隆、蘇澳與花蓮等國際商港陸續開放設立船舶貨物裝卸承攬業，並由其依「勞動基準法」自行僱用碼頭工人。

### 二、原隸屬台灣省政府交通處的基隆、台中、高雄、花蓮等四個港務局於 1999 年 7 月 7 日起，依「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」暫時以原編員額改隸交通部，各港組織條例已三讀通過，目前並已正式改隸。

### 三、擬成立航政局及將港務局改制為公法人

為加速進行航港體制改革及推動「市(縣)港合一」政策，本院已於 2002 年 4 月 8 日將「港務局設置及監督條例」、「交通部組織法」第四條、第七條修正草案、「交通部航政局組織法」修正草案及「交通部航政局所屬分局組織通則」草案函送立法院審議。

本次考察旨在經由實地訪察，並廣泛蒐集資料，深入分析新加坡民營化之經驗，並預估可能問題及因應對策，以作為推動我國航港體制變革時，有關港埠民營化政策之參考。



## 1.2 過程

本次訪問新加坡，於十二月二十一日出發，十二月二十四日返抵國門，前後計四日。行程如下：

- 一、十二月二十一日：啟程，自台北前往新加坡。
- 二、十二月二十二日：參訪 Tanjong Pagar、Keppel、Brani、Pasir Panjang 及 Keppel Distripark 等貨櫃中心。
- 三、十二月二十三日：參訪新加坡港務有限公司 Port of Singapore Authority Corporation Limited（以下簡稱 PSA）及出租貨櫃碼頭運作情形。
- 四、十二月二十四日：返抵台北。

## 1.3 心得

### 1.3.1 新加坡港埠管理體制之變革趨勢

- 一、一九九六年以前，與航運相關的部門，有港灣部(Marine Department)、國家海事委員會(National Maritime Board)和港務局 (Port of Singapore Authority)。港灣部是交通部的行政部門，負責船舶的登記註冊、航行安全和防止船舶污染環境等相關行政業務；國家海事委員會則管理船員的選用、福利和培訓等相關業務；港務局則負責港埠之經營與管理。
- 二、依「新加坡港務局法」(Singapore Port Authority Act)成立的新加坡港務局，為一特殊公法人組織，進行「政商合一」的港埠經營管理模式，港務局除了行使部分港埠行政管理業務外，也秉持公司獨立自主之精神，直接負責港埠貨物的裝卸、倉儲及其相關業務經營。港務局設委員會，負責港務局重大問題與決策的審定，並聘任局長負責日常業務之執行。
- 三、1996年1月新加坡進行「政商分離」的航港經營管理體制改革，希望以公司化的港務組織強化港埠營運活力，以因應來自馬來西亞、印尼等鄰近國家不斷的進行深水

港埠開發所帶來的競爭壓力，並為原新加坡港務局的港埠相關業務部門，尋找新的業務發展機會，以保障原新加坡港務局近萬名員工的工作權。

四、1995 年底，新加坡通過法案將「國家海事委員會」(National Marine Board)、港灣部 (Maritime Department) 及原屬新加坡港務局之行政公權力部門 (The Regulatory Departments of PSA) 正式合併成立「新加坡海事港務局」(Maritime and Port Authority of Singapore, MPA)。

五、新加坡海事港務局 (MPA) 之主要職責在執行港務當局 (Port Authority) 之法定行政功能，並推動新加坡港海運事業之發展，維持其在世界及亞洲區域「中心港口」(hub port) 之地位。

六、1997 年 10 月 1 日將原港務局所屬的事業與作業相關部門改制為股份制的「新加坡港務有限公司」(PSA)，初期所有股份均由政府擁有，但計劃在未來適當時機釋出官方股份以進行民營化。

七、改制後的新加坡港務有限公司和香港和記黃埔集團及澳洲 P&O 港口集團並列全球三大貨櫃碼頭營運集團，近年

來正積極配合全球各地碼頭民營化潮流，爭取在各國建造、經營與管理貨櫃碼頭，新加坡港務有限公司曾在1998年4月派員來我國高雄港爭取貨櫃碼頭建造與經營管理的機會，1999年也曾經表示投資台北港之興趣，其積極的業務拓展策略，已充分顯示「港務公司」之「國際化、商業化」之特質。

表 1 新加坡港務公司(PSA)國際化一覽表

時間	國家(地區)	港口與碼頭
1996年7月	中國大陸	與大連港務局合資經營大連港貨櫃碼頭
1997年6月	萊門	與萊門投資發展國際公司開發、經營亞丁港貨櫃碼頭
1998年2月	印度	與MAC集團聯合經營 Tuticorin 碼頭
1998年5月	義大利	與FIAT合夥取得熱那亞港 Toltri Terminal Europa 貨櫃碼頭
1998年5月	中國大陸	與福州港務局合資經營青州與台江港區貨櫃碼頭
1998年8月	印度	與 Gujarat Pipavav Port Ltd. 合資經營 Pipava 港
1998年10月	義大利	與 Sinport Sinergie Portuali Sri 取得 Venice 港貨櫃碼頭股權
1999年3月	汶萊	與 Archipelago 開發公司合夥，聯合開發經營管理 Muara 港貨櫃碼頭
1999年6月	葡萄牙	與 Sines 港務局聯合投資開發經營管理 Sines 港貨櫃碼頭
1999年7月	中國大陸	與大連港務局、大連集裝箱碼頭公司、及中國海運集團公司合資成立「大連大港集裝箱公司」經營大港港區3座貨櫃碼頭
1999年10月	千里達、多巴哥	西班牙港(Port of Spain)協議，投資、開發及經營該港貨櫃碼頭
1999年12月	韓國	與韓國三順公司(Samsung)合資成立公司，開發及經營 Incheon South 港貨櫃碼頭。

### 1.3.2 港埠民營化之意義

#### 一、港埠民營化之定義

所謂「民營化」，係指公有財產之所有權移轉至私部門，不過由於各港口之發展歷史、地理條件、政府介入情況、當前之問題、未來之競爭環境、對未來之預期、甚至於該國之政治體制等等條件之不同，港埠經營之「民營化」方式也各有差異。

#### 二、港埠民營化的內容

依據 Cass(1999)闡述，茲將港埠民營化的內容分述如下：

- (一) 私有化 (出售資產 Sale of Assets): 將全部或部份的資產所有權移轉予私部門。
- (二) 自由化 (Liberalization): 解除政府壟斷港埠業務經營之限制，允許民間業者加入投資經營。
- (三) 商業化 (Commercialization): 公營港務局在經營港埠業務時，有較高之財務、會計、人事獨立自主權。並且將港埠業務活動切割，每部分都可以獨立商業化經營。
- (四) 公司化 (Corporatization): 為了增加港埠經營管理

效率及政商分離，而將港務局組織改為公司型態，或是將港埠業務各自成立公司經營。

- (五) 資產出租(Leasing):政府以合約方式將港埠土地或設施之使用權利交由承租人。
- (六) BOT(Build-Operate-Transfer):政府賦予特許權予民間單位，由民間投資興建港埠重大建設及設施，並取得經營權，在一定年限屆滿後，將其所有權移轉給政府。
- (七) 合資 (Joint venture) :政府與國內外專業之公、民業者合資投資經營港埠，引進資金與技術。

### 1.3.3 新加坡港埠民營化經驗之分析

#### 一、改制前之背景

新加坡港在公司化以前之管理與營運的組織型態是由新加坡港務局負責，該局依新加坡政府所頒訂的特別法「新加坡港務局法」(Singapore Port Authority Act)所成立，其比照公司型態企業化經營，不過其仍受交通部監督管理。該局組織採管理委員制，並由交通部長任命，成員包含官方、航運界、工方及學界人士。

委員會主席及該局總經理由交通部長任命，並設有行政部、商業部、工程部、財務部、資訊部、海事部、營業部及人事室等八個部室。

新加坡港務局之經營體制，屬於公有公營型態。其係為依法成立的一個特殊法人具獨立自主性，所以通常採取商業化、多角化的經營方式，不受政府太多的干涉。

## 二、新加坡港民營化及組織變革之理由

新加坡的經濟成長已趨緩慢，且新加坡港受到東南亞鄰近地區貨櫃港逐漸民營化之影響，恐因競爭激烈而威脅到其業務。新加坡港相信惟有不再受政府法令的規範，及不再執行政府之公權力任務，成為商業化之民營企業公司，才能使港埠在面臨激烈競爭下，經營管理在更有彈性之條件下，維持穩定的成長。另一個原因，PSA多角化經營下，其投資資金之需求可能需要運用到以股票上市的方式來擴張，而加速民營化的進行。

## 三、改制過程分為以下三個步驟：

### （一）成立新加坡海事港務局

由於新加坡政府擬採以股票公開上市方式，將新

加坡港務局民營化，其計畫的過程是先將新加坡港務局公司化，再釋股民營。為了配合新加坡港務局改制為公司，1996年2月，根據新加坡國會於1995年底通過法案，將「國家海事委員會」(National Maritime Board)、港灣部(Marine Department)及原屬新加坡港務局之行政公權力部門(The Regulatory Departments of PSA)正式合併成立「新加坡海事港務局」(Maritime and Port Authority of Singapore,MPA)，負責港務局之法定行政功能，並促進、推動新加坡港海事業務之發展，維持其在世界及亞洲區域「中心港口」(hub port)之地位。MPA之功能乃是在PSA民營化後，接替PSA執行公權力管理的職責，其組織型態基本上與之前的新加坡港務局相同，為一委員會之組織。組織包括航業部(Shipping Division)、訓練部(Training Division)、港埠部(Port Division)、綜合部(Corporate Service Division)、技術部(Technology Division)及政策部(Policy Division)等六個部門。其中綜合部主要是負責海事港務局之財務、人事及其他行政事宜，並且在必要時給予其他部



門支援以確保業務有效的運作。其財務自給自足，主要的收入來源為商港服務費（port dues）及提供港灣服務之收入（marine services）。

## （二）新加坡港務局組織重整為公司化準備

在未公司化之前，新加坡港務局已經就其組織之重組。為將來公司化及民營化做準備。自 1997 年 5 月 1 日起，新加坡港務局將該局之組織型態重組為兩個主要群體，一為策略性商業群（Strategic Business Group），一為策略性發展群（Strategic Development Group）。此組織改變之主要目的乃是讓原來局裏面之各部門有更大的自主性，以滿足顧客之需要及降低其營運成本。

## （三）改制為新加坡港務公司

新加坡港務局在 1997 年 10 月 1 日改制為新加坡港務公司（PSA Corporation Ltd.），成為世界最大的貨櫃碼頭經營公司；並同時成立 PSA 海事公司（PSA Marine Ltd），經營港勤業務。

## （四）新加坡港務公司之特色

1 · PSA 財務部、法務部及公關部在為 PSA 改制為公司

的準備過程中，扮演著非常重要的角色。在財務部方面，由於公司的組織型態與過去為一政府所屬法人組織不同，所以其建構公司的組織並重估資產，並預測改制公司後之業務成長，不同港埠費率選擇及評估未來十年的公司損益及報酬率，研究並建立新的會計制度。

2. 未改制公司以前，新加坡港務局與客戶之間的關係是根據「新加坡港務局法」之規定處理，但公司化則是依契約來處理，為了減少由法律基礎（legislation-based）制度轉換成契約基礎（contract-based）制度時，所造成公司內部及客戶的困擾而增加額外的成本，PSA 公司乃制定一套新的契約條件「PSA 公司一般與特殊情況手冊」（The General and Specific Condition Handbook for PSA Corporation），供客戶參考以減少浪費公司及客戶的任何時間及成本。公關部門在公司化的過程中也是非常重要，除了設計公司的標語外，也製作錄影帶、安排媒體宣傳等，替 PSA 改制公司做完善之準備。
3. 新加坡港務局公司化是是行政與營運分立之一種組織

變革。成立新加坡海事港務局來執行政府功能，並由原新加坡港務局改制公司經營商業化活動的型態。新加坡交通部長指出，此項組織之改變及新加坡港務局公司化將有助於其經營方式及理念更進步，雖然該局一直都是以商業為導向，但不再是政府法令之機構後，可以制定獎賞職員之制度，而使得經營之競爭力更好。

#### 1.3.4 新加坡港務公司之組織架構與營運方式

##### 一、PSA 公司及 PSA 海事公司之組織架構

改制後 PSA 公司的組織架構，設董事長一人，總經理一人，其下有三位副總經理，在組織架構上分二個大核心群組：一為策性商業群 (Strategic Business Group)，一為策略性發展群 (Strategic Development Group)。策略性商業群設有三個部門：貨櫃中心部 (Container Terminal Division, CTD)、國際商業部 (International Business Division, IBD) 及倉儲物流部 (Warehousing and Logistics Division, WLD)。策略性發展群有六個部門，分別是公司服務部、工程部、財務部、人力資源部、資

訊部及財產部。

PSA 海事公司之組織是由四個部門所組成，分別是：

- (一) 海事服務部(Marine Services ):提供引水及拖船服務。
- (二) 海事物流(Marine Logistics):提供船舶、人員技術的服務。
- (三) 公司服務(Corporate Service):負責公司行政、財務、人力資源之管理。
- (四) 企業發展(Business Development):開發國內或海外新的業務機會。

## 二、經營體制

PSA 公司的經營體制係由該公司經營大部分的碼頭業務，僅部分業務以外包方式，由民間裝卸業者經營。但與過去不同的是，在卸下執行公權力的角色及脫離政府的控制後，該公司之經營策略較過去多元化。

## 三、PSA 公司經營之策略

- (一) 強化新加坡港之業務：所採措施計有
  1. 長期碼頭服務協定：PSA 公司與航商簽定長期碼頭服務協定 (Terminal Service Agreement, TSA)，公司除

保證作業效率外，並給予減價之契約費率，以換取航商每年最低保證運量之承諾。這項措施已成為該港留住客戶的利器。該公司也設置專戶經理(Customer Service Manager)，個別服務特定的主要客戶。

2. 費率政策:打破單一服務單一價格費率政策，而是針對不同的客戶提供彈性費率以符合顧客的需求。
3. 多角化經營: PSA 公司及其各子公司或合資公司經營港埠業務及投資港埠相關或其他事業。
4. 設置國際顧問委員會 ( International Advisory Council.IAC ) :此委員會由各航運公司船東組成，由成員提供 PSA 公司全球性的港埠、航運經營趨勢與策略意見。此組織可以直接回應顧客之意見與看法，而公司也參考並採用這些意見，以增加公司的服務品質與維持競爭力。
- 5.加強員工訓練: PSA 公司很重視員工之訓練及再訓練課程，每年公司大約支出新元 1600 萬元的訓練費用 ( 約占全年薪資的 4% )，以隨時跟隨港埠作業技術的改變並符合顧客的需求。

## (二) 擴展海外之投資業務

PSA 公司一直積極成為一全球化的公司。該公司的國際商業部主要任務是尋找世界其他港口營運者形成夥伴，並與各港共同形成一世界級的碼頭經營及物流中心，對國外港口的投資或提供其他港口港埠經營管理之專業技術諮詢都是其主要業務。

### (三) 加強國際運銷業務

PSA 公司的倉儲物流部是提供顧客一貫作業的貨物運送、倉儲及物流業務之服務。其業務範圍不僅包括新加坡港也擴展至其他國家，在做法上，通常是由 PSA 公司與各國公司合資成立物流中心。

#### 1.3.5 新加坡港埠民營化過程中有關港埠資產之處理

港埠資產包括航道、防波堤、貨櫃碼頭、一般雜貨碼頭、大宗散貨碼頭等。各國港埠民營化過程中對港埠資產之處理方式，可以界定為兩種情況，一是私有化的民營方式下，將資產所有權（包括土地）移轉予民營業者；其他民營方式下，則視民營化方式之不同，而有不同的處理，例如以合資模式的民營化，港埠資產由公、私部門依資金投資比例共有；而出租、特許、BOT 等模式民營化，則是政府仍擁有相關資產

所有權。1999 年國際港埠協會 (IAPH) 對 188 個主要港口進行港埠組織結構、港埠資產所有權及港埠經營方式的問卷調查，在 80% 的回收率中，有關相關港埠資產所有權統計部分，航道、防波堤、碼頭土地大都為港埠管理機關或其他公營組織所有、但機具設施則有較高的比例由民間部門擁有，尤其是專業的貨物碼頭。(如表 2)

表 2 國際港埠協會 (IAPH) 對於國際主要港口港埠相關資產所有權調查統計表

港埠資產機關/ 比例	航道	防波堤	貨櫃碼頭		一般雜貨碼頭		大宗散貨碼頭	
			土地	起重機	土地	起重機	土地	起重機
港埠管理機關	60	56	76	58	77	50	68	46
其他公營組織	27	17	11	7	8	4	10	9
私人公司	0	0	4	22	4	25	11	44

近年來各國港務局組織變革的經驗中，以新加坡、澳洲、紐西蘭改制港埠公司，加拿大港口由港埠公司改為公法人機構最具代表性，對於其改制時處理港埠資產的情況，如表 3。新加坡港務局改制為港埠公司時，一切資產、負債及

權益概括承受。



表 3 各國港埠經營管理機構組織變革時資產之移轉與

處理比較表

國 家	改制前經營 管理組織名 稱	改制後經營管理組 織名稱	財產移轉方式	限制
新加坡	港務局	港埠公司	港埠公司概括承 受一切資產、負債 及權益	
澳洲雪梨	港務局	港埠公司	使用中港埠商業 化土地及設施移 轉至港埠公司，非 商業性土地移轉 至港埠控股公司 (MMHC) 管理	土地只有管 理權無處分 權
墨爾本港	港務局	港埠公司	港埠商業性資產 移至港埠公司	土地只有管 理權無處分 權
紐西蘭	港埠委員會	港埠公司	港埠公司發行股 票給港埠委員會 購換港埠商業化 資產	
加拿大	港埠公司	港埠機構(CPA)	1. 部長將港埠聯 邦不動產管理 權藉由許可證 發布授予港埠 機構。 2. 其他港資產管 理及擁有繼權 承原港埠公司 之權利。	只有管理權 而無處分權

### 1.3.6 新加坡港埠民營化過程中人員移轉之處理

港埠民營化時有關人員轉移的處理分為兩部分，一是碼頭工人，一是原港埠經營管理機構員工。

#### 一、碼頭工人部分：

- (一) 屬於非固定僱傭制度的國家通常會給予退職金，以鼓勵其離開此產業，達到降低勞動力的目的。而原由港務局聘用的碼頭工人則是續留任，予以一定年限的工作保障權，例如馬來西亞為五年；義大利幾內亞港 4 年。在確定由港埠公司及裝卸公司任用後，港埠公司或裝卸公司自行實施優退方案，鼓勵工人自願離職以節省人力成本。
- (二) 鼓勵碼頭工人自組裝卸公司來承租碼頭設施或經營裝卸業務。如義大利幾內亞港工人自組公司標得一座碼頭營運。

#### 二、港務管理機構員工部分：

- (一) 出售港口民營化方式：將員工及管理一併標售。
- (二) 港埠經營管理組織改制為公司或公法人時：
  - 1. 新的港埠公司(公法人)留用所有人員且保障工作權，如新加坡港務局原有人員全部轉任港埠

公司。義大利幾內亞港將港埠業務分別公司化時，開放港務局員工及碼頭工人認股，並將之留任且保障工作權 4 年。

2. 將人員移轉至相關單位：通常各國港務局在改制為公司時並沒有裁員情況，即使港埠公司(公法人)不需要太多人，政府的處理還是將人員分調到政府相關的海事單位。
3. 改制同時，有些港埠公司(公法人)推出自願退職方案，鼓勵員工離職以節省人力，不願隨同移轉至新單位的員工，可依此方案辦理離職。

### 1.3.7 新加坡港埠民營化後之經理管理趨勢

港埠民營化後，港埠經營管理型態之趨勢如下：

- 一、港埠營運管理體制「政商分離」，港埠業務之監督管理由獨立機構負責。

港埠對船舶服務，本質上都是商業化的服務，所以目前港埠民營化中的一趨勢，是世界港埠管理經營體制大都朝「政商分離」之方向進行，以降低政府於港埠商業化營運之政治干預，並解決長久以來港務局角色扮演衝突

的疑慮。各國原涉入港口行政管理及營運的港務局組織進行改革，其方式有將港務局執行港埠行政監督之職責另設置專責或移至其他政府部門，港務局變為企業體，新加坡港即採此方式。

## 二、公營港埠經營企業化方式之趨勢

為追求港埠最大利潤與效率，屬於公有公營的港口通常多採企業化或商業化的經營港埠業務。由於企業化精神之落實須以公司組織型態來運作，所以目前各國公營港埠企業化之組織型態，一是以特別訂定港埠公司法將港務局公法人化，運用類似公司組織架構來經營港埠商業化活動，如加拿大；另一種是各國政府依該國之公司法規及特別成立的法律，將港務局公司化，政府通常會賦予其某種程度的自主性，如新加坡港。除了新加坡港務公司及加拿大港務局有非常高的自主性外，大部分的公營港埠公司仍有受到港埠所有權公有及公營之限制，而不能完成獨立自主的問題。

### 1.3.8 新加坡港公司化之成效分析

將新加坡港務局公司化後之費率、運量、經營績效、裝卸效率、投資等分析如下：

一、港埠費率：1996 年新加坡海事港務局(MPA)成立時推動貨櫃船商港服務費(Port Dues)減收 20% 的策略一直持續至 2000 年底，此將為航商每年節省約 5 百萬新元的成本。在 PSA 公司部分，其費率政策也採商業彈性化進行最有名的是與貨櫃航商簽定長期碼頭服務協定(Terminal Service Agreement, TSA)，公司除保證作業效率外，並給予減價之契約費率，以換取航商每年最低保證運量之承諾。

二、運量：貨櫃裝卸量是新加坡港最具競爭力，也是新加坡港務公司之核心事業。1995 年至 1999 年每年均有成長，不過成長率有逐漸趨緩之現象，1999 年只成長 5.3% 較 1998 年 6.9% 為低，當然這可能來自於其他非港埠營運本身的外在因素，如鄰近國家的港埠發展政策(如馬來西亞以政策引導或限制本國外貿貨物由本國港口進出)、或航商港口灣靠與轉運策略改變等，也可能是受到亞洲金融風暴之衝擊。

三、經營績效：(詳表 4)

(一) 公司盈餘：港務公司稅後盈餘部分，1998 年為 668.6 百萬新元，較 1997 年下降 22.9% ，但 1999 年回升

至 736.9 百萬新元。

(二) 股東報酬率：呈現成長趨勢，由 1997 年 9.9% 增加至 1998 年 11.6%，成長 1.7%；1999 年達 12.5%，較 1998 年增加 0.9%。

(三) 固定資產報酬率：1997 及 1998 年並無太大改變，分別為 10.5% 及 10.6%，但 1999 年增加至 14.2%，增幅達 40%。

(四) 效率：

以員工生產力觀之，公司化後員工生產力仍每年成長，成長幅度已不若 1996 及 1997 年時高。不過 1999 成長率 7.6% 仍比 1998 年 5.6% 高，表示公司化後，效率明顯提高。

(五) 港埠投資：

新加坡港公司在改制三年內，展開 10 個國家的貨櫃碼頭投標，同時完成第一期巴西班讓貨櫃中心 (Pasir Panjang Terminal, PPT)，就國內港埠投資與海外貨櫃碼頭開發政策成效而言，新加坡港公司是相當成功的。

表 4 新加坡港務公司 1995 年至 1999 年間之營運績效分析表

年	貨櫃裝卸量 (百萬 TEU)	稅後盈餘 (百 萬新元)	股東權益 報酬率%	固定資產報 酬率%	員工生產力 (TEU/每人)
1995	11.84	nil	10.5	11.7	1573
1996	12.93(+9.2%)	781.9	10.3	12.3	1798(14.3)
1997	14.12(+9.2%)	867.2(+10.9%)	9.9	10.5	2025(12.6)
1998	15.1(+6.9%)	668.6(-22.9%)	11.6	10.6	2139(5.6%)
1999	15.9(+5.3%)	736.9(+10.2%)	12.5	14.2	2303(7.6%)

## 1.4 建議

### 1.4.1 儘速成立航政局：

本院於 91 年 4 月 8 日函送「交通部航政局組織法」修正草案，請立法院審議。該局規劃的方向為建立現代化航港管理體制，改組港務局為企業經營體，以全面提升港埠經營競爭力，亦是交通部繼推動完成各國際商港碼頭工人僱用制度合理化及棧埠裝卸作業民營化後，下階段航港體制改革之任務重點。規劃方案建議：

#### (一)、組織：

未來配合交通部航政局之成立，各國際港成立航政分局，分工辦理航政、港政業務。至於各港業務則建置為「市（縣）港合一機制之特殊公法人」，以「共同參與、共同分享」理念，負責港埠業務之經營管理。

(二)、業務劃分：

交通部負責航港發展計畫、航線、費率、海事案件等核議及監督事項；航港局負責航政、港政業務，包括船舶、船員、海事、全國性整體港埠政策與法令、港埠監督等事項；各港特殊公法人負責各商港區域內之土地及港埠設施規劃、建設、經營、管理及安全等事項。

(三)、人力調整：

現有航政司人員隨同業務移撥、歸屬於海空運司及航港局，各港務局人員則分別移撥至航政局、航政分局及各特殊公法人；各港務局改制前繼續推行遇缺不補措施，「各港專案鼓勵員工提前退休或資遣處理要點」核定後，加強人員精簡措施，以應改制後競爭力提升。

#### 1.4.2 港務局組織改制之方向

未來航政局成立後，主管航政監理及港埠行政業務(商港政策、全國性商港整體規劃建設、法令及航路標識等)，航政與港政交由航政局負責後，港務局負責港埠資產管理與



經營，以目前的行政組織制度下，對於港口商業化業務經營並不適合，因為在行政體制干預下，港務局無法以商業、企業或公司角度來評估經營績效，在各國公營港埠朝向企業化的經營趨勢下，在航政局成立後，我國國際商港港務局組織架構及性質也宜有所改變。本院已於 91 年 4 月 8 日將「港務局設置及監督條例」草案函送立法院，透過立法規定公法人之地位、權利、義務及限制，港口管理與經營的最高權力機構是委員會。透過立法使得該組織可以不受政府的審計、採購、人事、預算法令限制。

#### 1.4.3 港埠業務開放民營化

- 一、港埠設施出租期限：需要承租者投資愈多設施的碼頭，租期宜愈長，反之港埠機構若已配足足夠之設施，承租者可投資設施部分愈少時，租期可較短。
- 二、船舶貨物裝卸承攬業限制家數做法需設定期限，之後開放自由競爭以回歸市場機制。
- 四、政府有義務維持港埠產業之公平競爭。為達競爭之公平，縱使在港埠產業的特性下會出現寡佔或因規模經濟所出現的自然獨占情形，政府港埠監督機構仍應扮演建

立適當的市場競爭機制角色。

#### 1.4.4 港務局員工權益問題：

港務局已朝公法人方向改制，該制度並不需要太多人力，所以港務局組織變革時對於港務局人員需有適當之處理，除了留任在港務局公法人的人員外，其他人員移轉至其他相關海事單位或政府機關服務，移轉後員工權益皆不變。為加速港務局民營化，交通部宜加速研擬鼓勵員工自願退休或離職的相關措施。

## 貳、考察日本國鐵民營化業務部分

### 2.1 目的

目前政府積極推動之「國家發展重點計畫-全島運輸骨幹整建計畫」之「台鐵捷運化暨區域鐵路建設計畫」，須配合台鐵民營化進程予以推動，台鐵民營化在未來數年內將為國內交通之重要議題，爰擬赴日本考察該國國鐵民營化業務，以為日後推動台鐵民營化之參考。

### 2.2 過程

本次訪問日本於十二月十一日出發，十二月十三日返國，前後計三日。行程如下：

- 一、十二月十一日：啟程，自台北至福岡。
- 二、十二月十二日：福岡，訪談九州大學學者專家
- 三、十二月十三日：福岡-台北，返國

### 2.3 日本國鐵民營化前的背景說明

日本國鐵民營化政策，是因為日本國鐵的經營陷入困境後，日本產官學界所提出的解決之道。而日本國鐵之所以會經營困難，原因很多，而其起源，至少必須追溯至 1971 年的「新幹線鐵道基本計畫」。

隨著 1970 年代高度經濟發展，加上快速發展的國際貿易，日本經濟呈現大幅成長的狀態，另因整體交通事故案件增加，日本即積極地推動新幹線的建設。

日本於 1970 年通過全國新幹線鐵道整備法，明訂新幹線鐵道網的建設基本計畫，須經由運輸大臣核定認可並公告後，才可展開施工。所以在新幹線建設正式動工之前，即由運輸相關部會共同研擬出「新幹線基本計畫」，並於 1971 年陳請運輸大臣核定與公告。

新幹線建設「基本計畫」的大致內容主要是一個概括的建設計畫，包括相關路線名稱、起訖點與主要經過地區，其內容並不如之後的「整備計畫」詳盡（「基本計畫」類似我國的重大建設的「可行性研究」；「整備計畫」相當於我國重大建設的「建設計畫」），但已初步建立新幹線路線網。基本計畫內容如表 2-1

路線名	起點	訖點
東北新幹線	東京都	青森市
上越新幹線	東京都	新潟市
成田新幹線	東京都	成田市
四國橫斷新幹線	岡山市	高佑市
東九州新幹線	福岡市	鹿兒島市
九州橫斷新幹線	大分市	熊本市
九州新幹線	福岡市	長崎市
北海道南迴新幹線	北海道山越郡	札幌
羽越新幹線	富山市	青森市
北海道新幹線	青森市	旭川市
北陸新幹線	東京都	大阪市
九州新幹線	福岡市	鹿兒島市
奧羽新幹線	福島市	秋田市
中央新幹線	東京都	大阪市
北陸、中京新幹線	敦賀市	名古屋市
山陰新幹線	大阪市	下關市
中國橫斷新幹線	岡山市	松江市
四國新幹線	大阪市	大分布

表 2-1 新幹線鐵道基本計畫之路線起訖點

依據該計畫之規劃，將建立日本全國的高速鐵路網，從北海道到本州、九州、四國，將日本建設為一日生活圈的國家。在「基本計畫」制定之時，來自中央政府及地方政府之民意代表、相關利益團體及民眾的壓力是可以想見的，但基本計畫送交運輸大臣核定之後，往往又因為種種政策考量，如建設經費、民代及利益團體關說等外在因素，常有提出基本計

畫之修訂，甚至是否決部分的基本計畫。

運輸大臣於 1971 年核定新幹線鐵道基本計畫後，嗣於 1973 年 11 月核定「新幹線整備計畫」，並隨即開始執行。新幹線整備計畫內容見表 2-2。

路線名	起訖點	最高速度 (km/hr)	總經費(日圓)
東北新幹線	盛岡-青森	260	3,300
北海道新幹線	青森-札幌	260	6,300
北陸新幹線	東京都-大阪	260	11,700
九州新幹線	福岡-鹿兒島	260	4,450
九州新幹線	福岡-長崎	260	2,150

表 2-2 新幹線整備計畫的主要內容

事實上日本國鐵在 1964 年東海道新幹線順利完工通車之後，營運赤字就不斷出現，因向世界銀行借款的龐大負債，使得日本國鐵的財務狀況出現危機，對其他營運鐵道與相關設施自然較無更新與維護的能力，因此，新幹線整備計畫所需的建設經費，也成為日本國鐵的一大負擔。另外，沉重的人事負擔，及其他運輸業者的競爭，使日本國鐵的營運狀況是每下愈沉。當時有人批評「日本政府對新幹線抱持著太大的期望，雖然新幹線會帶來相當的效應，但其龐大的建設經

費更是超過所帶來的開發效益」。而日本政府在此一困窘的情形下，不得不暫時凍結之前的新幹線整備計畫，使得日本國鐵的建設暫時停頓。

至 1984 年時，日本國鐵每天增加約 38 億日圓的赤字，每年加計利息約增加 2 兆日圓的負債，到了 1986 年，國鐵所累積的負債金額已高達 37 兆日圓，幾乎等於日本當時年度歲收金額。日本產官學界即對此一狀況展開檢討，認為若不改善，將會拖垮國家財政，而唯一的解決方法只有一個，就是採取「民營分割政策」。

事實上，日本政府早在「整備計畫」遭凍結後，即針對日本國鐵分割民營化的可行性進行評估，並曾嘗試幾次對國鐵的改革行動，如內部人員的裁減、調整運費、廢除地方鐵路路線、政府補助債務等措施，卻都無濟於事而宣告失敗，因為長期以來日本國鐵的角色定位就類似一個國營企業，內部員工缺乏憂患意識，加上服務效率日漸低落，無法與民營業者相互競爭，旅客自然流失，營運績效自然下滑。

日本國鐵長期都是日本政府與議員之間，一個相當重要的政治籌碼，舉凡路線規劃、運費補助、設站位置、票價定價等，都是議員及民代所極力爭取的政治籌碼，也因為如此，對日

本政府而言，公平的鐵路政策往往比賺錢的鐵路政策來的重  
要，所以縱使出現虧損，仍舊規劃新增路線，甚至是多條新  
幹線路線的建設計畫。但因為虧損實在太大了，各方反對聲  
浪開始高漲，於是為求徹底改造日本國鐵，使之得以繼續經  
營下去，日本政府於 1987 年決定解散日本國鐵組織，讓它  
成為民營化企業。

#### 2.4 日本國鐵財務危機的原因

第二次世界大戰後，日本經濟復甦的速度極快，在面臨汽車  
的普及化及民用航空發展的競爭，日本國鐵面臨空前的挑  
戰，獨佔市場不復存在。各類運具運量的變化情形，如圖 3-1。  
日本國鐵自 1964 年開始發生財務虧損，並逐年加劇，1975  
年以後，更因員工年齡結構的老化，導致退休金及年金負擔  
的增加，至國鐵民營化前，長期債務已達 25.1 億日圓。國  
鐵長期債務的變化如圖 2-1。



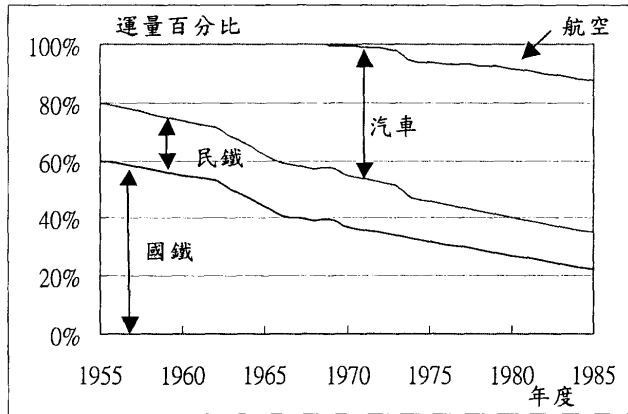


圖 2-1 各類運具運量的變化情形

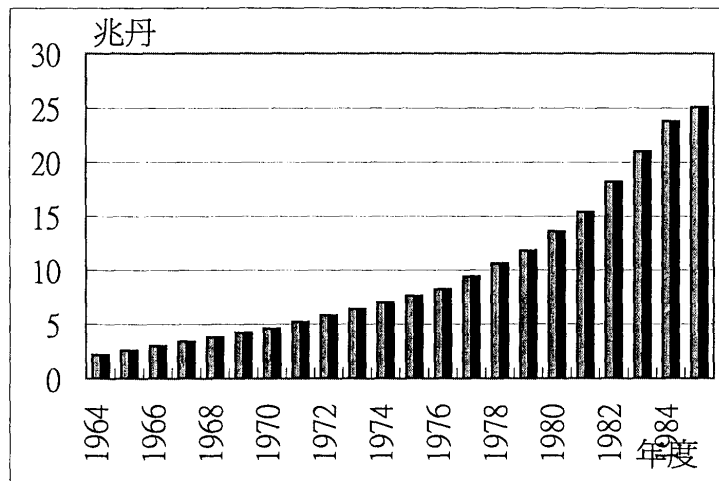


圖 2-2 國鐵長期債務的變化

日本國鐵雖自 1969 年開始正視債務問題，並進行體制內改革，但無法解決其身為國營企業經營管理的結構性問題(如下述)，故導致財務狀況日趨沉重：

1. 公部門制度本身存在的問題，如外部的干預、缺乏自主性管理、不正常的勞資關係，及經營視野的受限等問題。

2. 全國性龐大組織本身存在的問題，如事業營運困難、因循陳規的經營管理方式、事業部門間及各地方區域間皆存在有不合理的相互依賴關係，以及缺乏競爭意識等問題。

### 2.5 日本國鐵民營化的過程

日本國鐵組織龐大，故其民營化的手續與作業相當繁雜。在日本政府決定採取民營化政策之前(1981年)，曾打算廢除一些偏遠地方的鐵路路線，但遭到當地民眾的強烈抗議而作罷，之後日本地方政府與民間業者共同組成公司經營該路線，屬於「第三部門公司」的性質，就是日本政府對於該公司僅出部分資本(最高為49%)，或是居於管理監督的地位並結合民間資本共同經營之，如此政府負擔減輕，而民間業者在多種土地、賦稅條件優惠之下亦願意投入資金，使得第三部門公司兼具公私部門的優點。自從部分路線成立第三部門公司經營之後，到1986年為止，其營運績效都比日本國鐵的經營績效好，這一點使得日本政府對於國鐵民營化，以求徹底改革的想法，改持樂觀可行的態度，隨後日本政府立即成立「日本國鐵再建監督委員會」，正式將國鐵民營化當作既定的政策，希望以民營化政策來解決國鐵經營的困境。

1987年3月底，日本國有鐵道組織正式分割，4月1日改由JR東海、JR東日本、JR西日本、JR北海道、JR九州、JR四國與JR貨物共七家民營公司(政府出資)負責接手營運，其分割時JR各公司營業狀況如表2-3，國鐵民營化的基本架構及執行過程如圖2-3

	JR 東 日本	西日 本	東海	北海 道	四國	九州	貨物	合計
營業里程 (公里)	7657	5323	2003	3176	880	2406	10010	
職員數	82469	51538	21410	12719	4455	14589	12005	199185
資產(億 丹)	38845	13163	5530	9762	3239	7381	77920	79558
長期債務 (億丹)	32987	10158	3191	-	-	-	943	47282

表 2-3 日本國鐵民營化時 JR 各公司的營業狀況

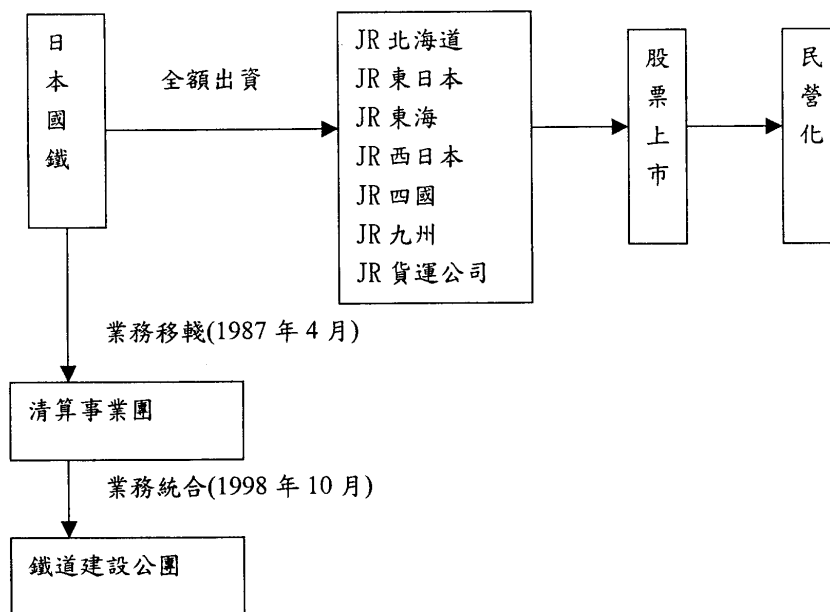


圖 2-3 國鐵民營化的基本架構及執行過程

日本國鐵的長期債務與股權並未於民營化初期即轉移至七家民營公司，而是依據「新幹線鐵道保有機構法」成立一法人機構「新幹線鐵道保有機構」，來承接日本新幹線的長期債務與地上設施等資產，至此正式結束長達 115 年 (1872-1987) 的日本國有鐵道歷史，而新成立的鐵路公司初期是由日本政府全額出資，再逐一出售日本國鐵股份(資產)給民營公司直到完全民營化為止。

然至 1991 年 10 月，為使本州的三家公司得以順利並適當地

釋放出股票並掛牌上市，有必要確認該三家公司之資產及債務，故將新幹線鐵道保有機構所擁有的新幹線設施移轉至前述三家 JR 公司，並對新幹線鐵道保有機構進行清算。在清算解散的同時，成立鐵路改善(整備)基金，由其承受清算當時新幹線鐵道保有機構經重估價格之債務及其他權利義務。其後，鐵路改善(整備)基金再於 1997 年 10 月進行清算，並同時成立運輸設施改善(整備)事業團承繼其權利義務。

## 2.6 日本國鐵資產及負債的處理

日本國鐵的資產太過龐大，民營化後與政府之間之資產股權讓渡部分的作業相當繁雜，其中新幹線資產部分區分為既設新幹線(東海道、山陽、東北、上越)與整備新幹線(北海道、東北、北陸、九州)，其新幹線部分資產的清算及處理，係由「日本國鐵清算事業團」辦理。該團係由十名對資產處分業務有經驗的專家所共同組成，對於國鐵的各項資產做一清算並擬定償還基本方案。其新幹線的部分，則是由新幹線鐵道保有機構，將新幹線高達 37.1 兆日圓的長期債務、地上設施物、車輛及建設籌備經費等資產全數概括承受，詳表 2-4。日本政府並決議將既設新幹線的資產股權與債務由本

州三社(JR 東海、JR 東日本、JR 西日本)分別收購承接。該三家 JR 公司承受債務之總額約 11.6 兆日圓(如將租賃新幹線之費用計算在內，總計 JR 公司之財務負擔為 14.5 兆日圓)，此金額係以 JR 公司進行最有效率之經營管理且目前及將來均得以健全順利營運之前提下，JR 公司可由經營收益攤平之債務上限。

債務項目	債務數額(兆日圓)
國鐵長期債務	25.4
鐵道公團債務	5.1
經營安定基金	1.3
僱用對策費	0.3
退休金負擔等	5.0
合計	37.1

表 2-4 新幹線長期債務分擔

其後本州三社歷經四年的營運與成長，到 1991 年才全數完成收購既設新幹線之全數股權與承接債務的讓渡作業。至其他未由 JR 公司承擔的債務則由日本國鐵清算事業團承擔，並以販售日本國鐵仍擁有之土地及股票來清償債務。

另外，有鑑於 JR 北海道、JR 四國、JR 九州的經營條件不佳，未來可能導致虧損，亦成立「經營安定基金」1.3 兆日圓，於營運有虧損時予以補貼，使經營情況不致惡化。

本州三社在未完全收購既設新幹線之資產前，對於新幹線、車站、站區開發等的經營是採取租賃的方式，又因為既設新幹線的建設時間不同，其資產額與收益力也不同，如最早興建的東海道新幹線，其建設經費(土地徵收、工資)較其他新幹線低，但收益力卻高於其他新幹線，而最新興建完成的東北、上越新幹線卻反之，在公平考量之下，決定採取由本州三家公司依據所經營路線的輸送量為基準，分別計算出負擔比率，再依負擔比率分配給三家公司承擔，三家公司再依比率攤付租賃金給新幹線鐵道保有機構。

如此一來，東海道新幹線的年度租賃費用約佔總租賃金的60%強，也象徵著 JR 東海公司開始承擔約五兆日圓的國鐵長期債務，並且是以補助其他公司的方式來經營東海道新幹線，剛開始民營化時三家鐵路公司每年分別需負擔租賃費用[東海道新幹線(4169 億日圓)、東北上越新幹線(1985 億日圓)、山陽新幹線(944 億日圓)]，並以輸送量為基準來計算租金的制度，算是在日本國鐵解體之後，完全民營化之前的一項過渡性的制度。

另外，依據新幹線鐵道保有機構法的規定，在 30 年的償貸期間結束後，將把新幹線鐵道資產與權利全數轉讓給民營鐵

路公司，為此，日本政府考量諸多必要因素之後，制定了「新幹線讓渡法」，依此法來鞏固轉讓新幹線的既定方針，於期限到期時廢止新幹線租賃制度，並正式決議既設新幹線的總轉讓金額為九兆 1767 億日圓，分別由本州三社依比率負擔。日本政府並將所得的資金與收入，設立一鐵道整備建設基金當作新幹線未來建設的財源。

至於人員裁減的部分，JR 公司因業務需要，雇用日本國鐵員工約 20 萬人；未被 JR 公司雇用之原國鐵員工約 7 萬人中，約有 5 萬人辦理退休或離職，其餘 2 萬 3 千人則暫隸屬於日本國鐵清算事業團，並由該事業團提供三年協助措施，以尋覓新職。該措施所產生之費用則視為日本國鐵長期債務的一部分，進行清償。

日本國鐵改以日本國鐵清算事業團為名，繼續存在，並進行下列各項工作。

- (1) 支付或償還日本國鐵之長期債務。
- (2) 為達成前項工作，進行土地及股票之處分。
- (3) 協助原國鐵員工於 3 年內尋覓新職
- (4) 處理其他日本國鐵期間尚未了結事項(訴訟、賠償等)



## 2.7 日本國鐵民營後的經營情形

整體而言，日本國鐵民營化後，展現良好的經營績效。民營化前的 1986 年度淨虧損為 1 兆 3,160 億日圓，民營化後 7 家 JR 公司的合計損益，已維持在有盈餘的狀態；1990 年當年度的總盈餘更高達 3,826 億日圓。7 家 JR 公司開始營運後 5 年之總盈餘已較政府當初設定的目標為高，至 1997 年度，JR 東日本創造了 872 億日圓、JR 東海 614 億日圓及 JR 西日本 483 億日圓的利潤。而在先天條件較差的 JR 四國及 JR 九州，也分別維持了 1 億及 10 億日圓的利潤；只有 JR 北海道及 JR 貨運公司分別虧損 36 億及 87 億日圓。另外，在運量上亦有大幅的成長(運量變化如圖 2-4 及 2-5)，顯示民營化政策是成功的。

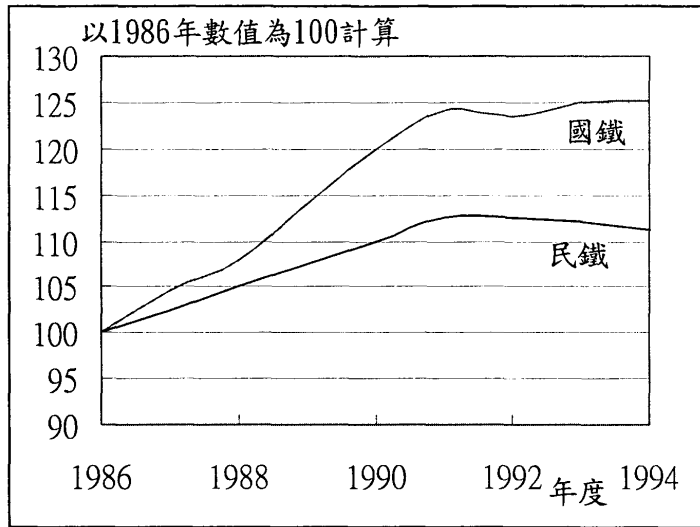


圖 2-4 東京、名古屋及大阪三大都會區之運量變化

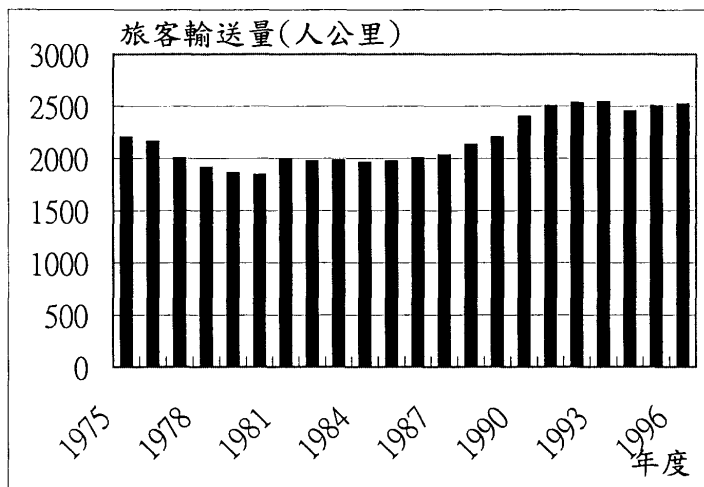


圖 2-5 國鐵民營化後運量之變化

## 2.8 民營化後政府與民營公司間的關係

由於以往日本國鐵的弊病即在於政治力的過度介入與對國鐵的過度保護，因此日本政府決議採取民營化政策，來改善日本國鐵整體的經營體質。而民營化之後，日本政府與民營鐵路公司之間的互動，變得與以往有些不同。在日本國鐵時代，專責新幹線經營的單位即是日本國鐵，而監督單位為日本運輸省，彼此之間的政策權利與政策責任，為日本政府有監督管轄日本國鐵的責任與權利，而日本國鐵須向日本政府負責。然而在成立七家民營鐵路公司之後，國鐵的資產係全數由國鐵清算事業團與日本鐵道建設公團承接，再轉租給 JR 鐵路公司，其間的主要關係由之前比較單純的國鐵與政府的關係，轉變成為日本政府、鐵道建設公團與 JR 鐵路公司的關係。其中負責建設與保有新幹線資產的日本鐵道建設公團 (JRCC)，其地位處於日本政府與 JR 鐵路公司之間，一方面接受日本政府的監督，一方面釋放經營權給 JR 鐵路公司，與日本國鐵時代由政府直接全權監督經營的狀況，已經全然不同。

直接負責經營新幹線業務的單位是 JR 鐵路公司，JR 是一個特殊法人機構且適用於 JR 公司法，雖然 JR 是股份有限公

司，但至 2002 年以前，JR 鐵路公司的最大股東都是日本政府，也因此造成 JR 公司與一般民營公司不同，必須受到運輸省種種的規範，舉凡董監事選任、公司債發行、長期借貸、每年度的業務計畫及社長海外出差等，皆需向運輸省報備。因此，在國鐵分割民營化初期，充其量只能稱為「公司化」。只是政府已沒有從前國鐵時代這麼大的權利，這也是日本國有鐵路民營化的目的，使得政治介入的影響力降到最低。因此，在新幹線政策之中，日本鐵道建設公團與 JR 鐵路公司就成為政策的執行者與配合者，只是日本政府在其中所扮演的角色不像從前那麼有權利。而所有的新幹線政策與預算案，仍須日本政府運輸部門認可後，再經過日本國會通過並轉交執行單位日本鐵道建設公團負責執行。

JR 公司完全的民營化仍然是多數人期待的國鐵改革的目標，因此，在經過與國土交通省(原運輸省)不斷地溝通，終於在 2001 年 6 月 15 日日本國會參議院通過由國土交通省所提 JR 公司法修正案，該法對已股票上市的 JR 東日本、JR 東海及 JR 西日本這三家 JR 公司，正式撤銷原 JR 公司法規定之各項限制。這項法案的通過，意味著 2002 年以後由政府所持有的 JR 公司股份(約 200 萬股，市值約 1 兆 2,400 億日

圖，如表 2-5)，將隨著股票市場的機制，在適當的時機全數釋出作為支付國鐵之年金。亦即日本國鐵自 1987 年 4 月 1 日的分割民營化以來，經過 14 年的摸索，終於達成 JR 公司完全民營化的目標。自民營化以來，JR 各公司皆致力於通訊、站區開發及進軍流通業等，不斷擴大企業多角化經營，不僅可加速決策速度，且更容易機動性地調度資金，以及購併其他公司或進行公司重組。更大的效益就是 JR 公司將從國營企業所受限制中解脫，更明確地脫胎換骨成為以股東及旅客為本位的經營主體。

公司別	新幹線鐵道 保有機構成 立時擁有股 票數 (萬股)	出售實績		目前持有 股票數 (萬股)
		出售股數	出售股票收入	
JR 東日本	400	350	17279 億日圓	50
JR 東海	224	135.4	4859 億日圓	88.6
JR 西日本	200	136.6	4878 億日圓	63.4
JR 北海道	18	-	-	18
JR 四國	7	-	-	7
JR 九州	32	-	-	32
JR 貨物	38	-	-	38
合計	919	622	27016 億日圓	297

表 2-5 日本政府（新幹線鐵道保有機構）所持有的 JR 公司股份

綜觀日本國鐵在民營化之後，日本政府在新幹線政策上所扮演的角色與權責發生變化，其責任更為加重，但權利卻縮小許多，日本政府對於 JRCC 與 JR 公司的監督責任依舊存在，與國鐵時代相較，政府反而須多監督民營鐵路業者，因此其負擔監督的責任更為加重，而經營權卻已不在日本政府手中，而是引進民營企業的理念來經營，對於日本政府過多的干預，也大幅削減了許多。但是在新幹線路線、設站位置、行進方式等規劃，仍須綜括日本政府、日本鐵道建設公團、JR 鐵路公司與公共團體及民眾的意見，經過協商之後相互配合才能完成。

## 2.9 考察日本國鐵民營化之結論與建議

日本國鐵民營化並非是完全地成功，仍有下列問題亟待解決，並可供未來我國台鐵民營化之參考：

1. 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 22.6 兆日圓轉由國鐵清算事業團承擔，剩下的 11.6 兆日圓由本州 3 家 JR 公司(JR 東日本、JR 東海及 JR 西日本)負擔，再加上向新幹線鐵路保有機構租賃的租金 2.9 兆日圓的債務也由 JR 公司負擔，JR 各公司的實

際總負擔額為 14.5 兆日圓。在經過 14 年的成長後，本州 3 家 JR 公司雖償還了 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。而國鐵清算事業團方面，因受泡沫經濟和地價低落的影響，清算事業團所持有的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的目的並未達成。

2. 股票上市問題：雖然 1993 年以後，以 JR 東日本為首的本州 3 家 JR 公司股票開始上市，並於 2001 年通過 JR 公司法修正案，繼續朝完全民營化邁進(據瞭解，JR 東海公司及 JR 東日本公司已完全售出股票，達成完全民營化的目標)；但 JR 北海道等另 3 家 JR 公司卻因結構性赤字的影響，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 經營的自主性。
3. 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，造成地方政府財政的另一負擔。

