政治科學論叢／第 72 期／民國 106 年 6 月／頁 57-90

日本郵政事業的民營化‧自由化與普及服務*

林淑馨**

摘　要

民營化與自由化雖始於 70 年代末期，但直到 90 年代末期，以歐盟爲首的世界各國才開始著手進行郵政事業的改革，在歐盟指令的壓力下，會員國均需在一定時程內，逐步階段性地縮小獨占範圍，同時保障普及服務，以達自由化的目標。而亞洲的日本雖非歐盟成員，卻也在 2003 年 4 月將原本爲行政機關的郵政事業改制爲公社，進而於 2007 年 10 月移轉民營（仍由政府全部持股），最後將於 2017 年 10 月達成完全民營化的目標。

研究結果發現，日本郵政改革有兩大特徵：一是保守的階段性民營化，先公社化，再藉由經營權移轉和事業的水平分離，階段性完成民營化；二是形式的自由化，表面上開放郵務市場，但一般信件領域卻因採許可制，設有嚴格的加入條件，而限制民間業者進入市場，形成實質獨占。此外，日本雖選擇使用公共性內部化方式來達到保障郵務普及服務之目的，但未來郵務市場若眞正自由化，恐會影響新事業體企業性和競爭力的發揮，故有重新檢討之必要。借鏡日本經驗，未來我國郵政事業改革可以朝郵儲壽三事業分離，郵務暫時維持國營，儲匯和簡易保險民營方向進行，同時還應思考如何建構公平競爭環境與郵政普及服務制度。

關鍵詞：郵政事業、民營化、自由化、普及服務、普及服務基金

---

* DOI:10.6166/TJPS.72(57-90)。爲避免混淆，本文中所提到的郵政事業，是指包含郵務、郵儲與簡易保險三項業務之總稱，藉此與郵務事業做一區隔。

** 臺北大學公共行政暨政策學系教授，E-mail: susin@mail.ntpu.edu.tw。

收稿日期：106 年 3 月 20 日；通過日期：106 年 6 月 28 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

70 年代末期，從英國掀起的一股民營化熱潮席捲全球，頓時之間，舉凡銀行、瓦斯、自來水、石油、電信、鐵路等國營事業都成爲民營化的對象，各國莫不希望藉由此途徑來解決沉重的財政困境，日本也不例外。只不過相較於英、法、德等國家，日本的國營事業數目原本就比較少，故 80 年代該國所推動民營化是以香菸公賣、電信（1985 年）和鐵路（1987 年）三公社爲主。

如回顧這段期間的民營化內容發現，無論西歐國家或日本，都是以企業性高的國營事業（如銀行）爲優先推行對象，至於公共性較強的事業體則以其迫切性依次推行，如 80 年代的電信和 90 年代的鐵路，但郵政事業卻未在這一波民營化之列。主要的原因應是考量郵政事業具有保育行政功能，爲一勞力密集產業，具有公共性、規模經濟和網路等特性，故多數國家都以行政機構型態來經營。對於剛著手推行民營化政策的各國政府來說，由於考量行政機構較國營事業機構牽動龐大官僚體系和人事變革，執行技術層次難度較高，且尚未能掌握民營化政策所可能帶來的衝擊，所以對郵政事業多持謹慎保守態度。加上此時郵政事業的經營仍處於盈餘狀態，沒有改革的迫切性，因此遲至 90 年代後期，待其他類型的國營事業民營化都已告一段落之後，才由以歐盟爲首的國家開始推動郵政事業改革。

長期以來，各國的郵政事業多是由政府以獨占方式直接經營，若僅移轉給民間部門而依然維持獨占，恐怕失去改革的意義，也難以發揮成效，故在進行郵政改革時首先必需處理自由化的問題。由於歐盟認爲，郵務市場的開放與否會關係到非都會地區民眾的用郵權益，加上歐盟視郵務服務爲單一市場，在歐盟指令（European Union Directive）的壓力下，會員國均需在一定時程內，逐步階段性地縮小獨占範圍（以重量和費用爲設定基準），同時保障普及服務，以達「全面開放市場」（full market opening）的自由化目標。而日本雖然非歐盟的會員國，但因前首相小泉純一郎在擔任郵政大臣時即力主郵政民營化，當其在 2001 年成爲首相後，更將郵政民營化列爲日本結構改革的首要政策，以循序漸進方式推動郵政事業改革，亦

臺灣大學學術期刊資料庫

即先於 2003 年 4 月改制爲公社，進而於 2007 年 10 月 1 日移轉民營（仍由政府全部持股），最後預計在 2017 年 10 月達成完全民營化的目標。

若檢視日本郵政事業改革內容卻發現，其和歐盟最大的差異在於：歐盟在推動郵政改革時首重郵務市場的「自由化」，同時檢討保障郵務普及服務的方法；而日本雖也強調保障郵務普及服務的重要性，但偏重的面向卻是郵政事業「民營化」。究竟「自由化」與「民營化」有何差別？日本爲何獨重「民營化」？對郵政事業改革而言，是否會因此產生不同的影響？雖然日本郵政尚未完全民營化，但自 2007 年民營化後，在這段近 10 年的移轉期中，所採行之保障普及服務的方法爲何？是否有效？這些都是引發本文研究的動機之一。

另一方面，台灣的郵政事業長期以來都是由政府機關－交通部郵政總局所獨占經營。僅管我國也於 2003 年 1 月完成第一階段郵政公司化的改革，成立「中華郵政股份有限公司」，但之後組織體制卻沒有太大的實質改變，改革時程與方向不明，未見各界有任何相關討論。雖然截至目前爲止，我國郵政事業尚處於盈餘狀態，但這並不表示郵政事業的經營沒有問題。近年來受到網際網路和電子郵件普及的影響，傳統郵件數量急速下降，連帶郵務事業營收也大幅下滑。在此情況下，我國郵政事業該如何因應？未來要以何種型態存續？其發展方向爲何？這些都是值得討論的課題。

若檢閱國內外有關日本郵政事業改革的文獻發現，日本國內的研究多集中在 2003 年郵政公社化（民營化）之前，主要論述的焦點在於民營化的可行性或可能產生衝擊的探討，如小泉純一郎與松沢しげふみ（1999）、松原聡（2001、2002a、2002b）、齋藤貞之（2000）、直江重彦（2000）等，部份研究試圖援引歐盟國家的改革經驗以作爲參考，如松並潤（1997）、玉村博巳（1997）、森田朗（1988）等。而公社化以後，由於改革方向大致已定，此時研究的主題則傾向郵政民營化後面臨問題的探討，如野村宗訓（2008）、野村健太郎（2007）、橋本賢治（2009）等，或國外經驗的比較性研究，如西垣鳴人（2013）、野村宗訓（2015）。然值得注意的是，無論哪一時期，該國對郵政民營化的關注與討論皆超過自由化。

臺灣大學學術期刊資料庫

相形之下，台灣關於郵政改革議題的討論則顯得相當缺乏，[1] 既有文獻不僅年代久遠且多以本國個案爲主，鮮少有國外經驗的深入分析。若以改制的 2003 年作爲分歧點，在此之前的研究多以郵政改革體制方向－也就是公司化爲主，探討此種改革方式的可能性與面臨的衝擊，如許介圭（1995）、王小娥等（1995）、劉崇堅等（1999）、莊懿妃與劉崇堅（2000）、張志清（2000）等論文。而郵政公司化以後，因改革時程與方向遲遲未定，各界對此議題鮮少關注，有關論述更是欠缺，雖然偶爾出現討論郵政專營權與普及服務的研究，但嚴格來說數量都是屈指可數，僅有柯三吉等（2007）、林淑馨（2008a；2008b）、吳明上（2008）和劉一成和林冠宇（2009）的論文，更遑論是以近期日本郵政改革爲對象進行深入探討者。[2] 此種現象或許可以解釋爲，一般認爲郵政事業的整體經營仍是盈餘，沒有立即改革的需求與必要，故缺乏討論。然而，觀察歐盟和日本的郵政改革發現，郵政事業改革與否，似乎非僅以事業的盈餘和虧損作爲主要判別的標準，究竟其背後考量的因素爲何？藉由國外經驗，或許能提供我國今後在思索與選擇郵政事業改革方向時的參考與借鏡，此乃爲本文另一項研究動機。

鑑於上述，爲了彌補參考文獻在此議題研究的不足，本文乃以郵政改革時程與我國相近，同樣非爲歐盟會員國且改革前經營形態同爲行政機關的日本爲對象，首先從學理上說明郵政事業的特質，整理民營化與自由化的概念並釐清兩者之差異，進而探討郵政事業改革所可能引起的爭議；接著從實務來介紹日本郵政事業改革背景、經過，檢視該國保障普及服務的作法與面臨的問題；最後藉由該國的改革經驗來反思未來我國郵政事業的改革方向。

1　若以「郵政改革」和「郵政民營化」爲關鍵字，則全國碩博士論文僅有 5 篇。

2　目前國內有關日本郵政改革的論文非常有限，也都從政治面來探討，如吳明上（2008），缺乏從公共行政觀點來檢視民營化的相關研究。

臺灣大學學術期刊資料庫

貳、郵政事業與民營化、自由化

一、郵政事業的特質

郵政事業對民眾而言，可說是日常生活中不可或缺的一項重要公共服務，屬於公用事業（public utility industry）的一環，[3] 具有「民生必需性」和「自然獨占」等特性，較難發揮市場競爭功能（林淑馨，2003b：63）。在此背景下，如根據「事業」和「公用」特性來整理，[4] 郵政事業有 (1) 高度勞力依存性；(2) 經濟性和自然獨占性；(3) 網路特性；(4) 公共性等 4 項特質。

基於上述的特質，各國在設計郵政事業制度時多會將其定位成國民生活的「基礎服務機構」。如表 1 所示，2003 年以前，美國和英、德、法等先進國家的郵政事業都是採國營公司型態經營，而亞洲的臺灣、日本與韓國的郵政事業則以行政機關模式經營，皆採郵務、儲匯和簡易保險三者合一方

表 1　世界各個主要國家郵政事業的實施概況（2003年以前）

		美國	英國	法國	德國	紐西蘭	荷蘭	加拿大	澳洲	日本	韓國	新加坡	中華民國
組織型態	行政機關									※	※		※
	公營事業												
	國營公司	※	※	※	※	※		※	※			※	
	民營公司						※						
業務	郵　務	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	儲　匯	－	△	○	○	－	－	－	－	○	○	－	○
	簡易保險	－*	－	△	－*	－	－	－	－	○	○	－	○

註：1. ※：各國郵政事業的組織型態
2. ○：提供服務；△：委託郵局提供業務；－：未提供服務；*公共壽險保險機關
資料來源：作者根據石井晴夫（1999：239）加筆作成

[3] 所謂公用事業，係指所提供之服務或物品，屬於人民日常生活或產業活動所必需之事業，有較強的公共性（林淑馨，2002：156、158）。這些事業即使在民營化或自由化後，對國民生計和產業活動仍會發生深遠的影響，因此在改革過程中容易引起爭議，而即使改革後也必須接受政府某種程度的管制。

[4] 關於郵政事業特性請參考林淑馨（2003b；2008a；2008b）和西田達昭（2003）論文。

臺灣大學學術期刊資料庫

式，除了執行政府交付的政策性任務，善盡社會責任外，同時也提供民眾穩定的基礎郵政服務，兼顧服務、營運及支援國家財政需求。因之，郵政事業的制度設計目的乃在於提供全體民眾穩定、安全與便利的基礎通信、金融和生活保障服務。

二、民營化與自由化

民營化（privatization）與自由化（liberalization）可以說是 1980 年代新保守主義下，爲了實現「小而美政府」所採用的一項政策手段。有學者認爲，這項政策的實施不能只視爲是微觀的產業政策，從宏觀而言乃象徵著公共政策的轉換，意即縮減政府對民間活動的干預（松原聡，1991：47）。究竟民營化與自由化所指爲何？兩者間有何差異？對國營事業改革會造成哪些影響？而在日本又是如何解釋這些名詞？以下乃分述之。

(一) 概念釐清

民營化或稱私有化，雖始於 70 年代末期英國的柴契爾政權，爾後成爲世界性風潮，但因各國國情與認定方式不同，而有多樣定義，一般習慣從字面來解釋，認爲民營化意指國營事業的所有權由政府移轉給民間。著名民營化學者 Savas (1987) 也是從類似觀點－公私部門角色的消長來說明民營化的概念，認爲民營化是指減少政府在各類財貨及服務的規劃、支付及生產功能之干預，增加私有機制的功能，以滿足人民之需求。因而將民營化定義爲：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。相形之下，日本學者遠山嘉博（1987；1995；2000）則賦予民營化更精緻的概念，將其細分爲狹義、廣義和最廣義，「公營事業所有權的移轉」或「非國有化」屬於狹義的解釋，而英國柴契爾政權或日本第二次臨時行政調查會中所使用的「民營化」一詞即爲此義。但是所有權要移轉多少給民間才算是民營化？各國的解釋仍有不同。以英國而言，要百分之百股權釋出才算民營化，但臺灣則是官股降到一半以下就可稱爲民營化。

在日本，雖然民營化的概念也是源自於英國，但實務的操作卻有異於其他國家。相較於多數國家習於將「所有權的移轉」視爲是判斷民營與否的主要依據，多數日本學者（松原聡，1991；玉村博巳編，1993；今村都

臺灣大學學術期刊資料庫

南雄，1997）雖也從「所有權變更」（股權售出）和「經營型態改變」來詮釋民營化的意涵，但由於 1980 年代日本推動三公社民營化的共通特性是「經營型態改變」，也就是民營化進行的當時，股權仍百分之百由政府掌控，故將「所有權變更」視爲是該國狹義的民營化要素並不恰當，只能以「經營型態改變」代之，而將「所有權變更」、「分割」與「競爭導入」納入廣義民營化的內涵（林淑馨，2003b：37-38）。

至於自由化或稱爲解除管制（deregulation），多數將其視爲是民營化的內容之一。例如在遠山嘉博的分類中，廣義的民營化不再僅限於「所有權的移轉」，還涵蓋了自由化。另外，森田朗（1988）、松原聡（1991）、林淑馨（2003b）在談論民營化的意涵時也認爲應包含自由化或解除管制，以及民間委託，並將自由化、競爭導入視爲是活化民間經濟的一種方式。由此可知，自由化或解除管制可視爲是廣義的民營化，目的是希望藉由開放市場，導入民間力量，創造完全競爭的環境，以使資源能有效利用，效率能充分發揮，進而促使經濟的活化（根本二郎，2007：3-4）。

早期各國因擔憂自由化會影響民眾的公平性、公共性，故藉由各種正式與非正式手段，對於私營事業之經濟活動範圍進行管制，尤其是公用事業。例如爲使民眾普遍地以低廉價格享有電信、電力、瓦斯、郵政、鐵路等公用事業所提供之服務，各國政府竭盡所能地管制公用事業的活動，並以獨占經營方式確保所有的用戶能以公定的價格得到穩定的服務。然而，政府過度介入市場的結果，不僅破壞自然和諧的市場機制，官僚式的經營模式亦不符合經濟效率與資源的最適利用原則，因而衍伸出自由化或解除管制。期望伴隨管制的解除，將競爭導入獨占的市場中，或者是藉由區域分割來達到競爭的比較效果，甚或藉由經營的多角化而產生競爭條件。

(二) 兩者的關係

既然自由化可視爲是廣義民營化的一環，那麼，民營化與自由化究竟有何區別？事實上，若從實施目的和操作手法來看，兩者仍有所差異。以民營化的發源地英國而言，雖然揭櫫 6 項民營化目標，但「提高效率，開放競爭並解除管制」恐名列第一目的（中村太和，1996；松並潤，1997；潘偉華、俞慧芸，2000；林淑馨，2006）。而台灣在 1989 年所公布的民營

臺灣大學學術期刊資料庫

化政策目標也將「增加事業自主權，以提高經營效率」視爲首要目的（王文宇，1998：29-30），顯示民營化的首要目的是爲了提高效率。而爲了達到此目的，若是以國營事業的經營形態恐怕無法因應，故需要開放市場和解除管制，也就是自由化。因此，自由化可說是達成民營化經濟目的的一種手段、方法。有關民營化與自由化的差異請參考表 2。

表 2　民營化與自由化的差異

	民 營 化	自 由 化
排除政府控制	*	
賦予企業性	*	*
促進競爭		*
暫時性增加政府收入	*	
降低政府支出	*	

資料來源：松原聡（1991：73）

總結上述，倘若處於獨占的公營事業只是透過經營主體由公改私的轉換，那麼移轉後的民營事業因仍處於獨占地位，自然無法達到民營化所強調的目標或效果，也就是提升效率。因此，在探討獨占型公營事業改革時，自由化與否的議題恐怕遠比民營化來得重要，這也就是爲何各國在推行電信事業改革，以及歐盟國家在推動郵政事業改革時都關注於自由化討論的主要原因。但爲何惟獨日本在推動郵政事業改革時所強調的卻不是「自由化」而是「民營化」？此乃留待後續再進行討論。

三、郵政事業改革的爭議

(一) 郵政事業何以需要改革？

如前所述，郵政事業與多數獨占的公用事業一樣，乃是政府在考量保障公共性和競爭者如欲進入市場需重複建置整個輸配網路的情況下，將該事業交由政府直接控制，以行政機構或國營事業型態經營。但隨著郵政經營環境產生結構性改變，如由於電子信件、網際網路的發展，傳統書信已

臺灣大學學術期刊資料庫

大部分被電話、網路所取代，衍生性金融商品及工商業宣傳品大量增加，低資費的印刷物雖快速成長，但處理成本高，而高資費的信函、明信片等業務卻明顯減少。加上民間遞送與金融業者的競爭、民眾理財方式改變等影響（全逓総合研究所，2000：77-81；交通部，2002：3-3；石井晴夫、武井孝介，2003：17-18），郵政事業卻因屬行政機構或國營事業體制，業務處處受牽制，如郵件資費的訂定、儲匯資金運用、營業項目、資產處理和人事管理等皆缺乏彈性，無法迅速因應外在環境變化的需求，故引發郵政事業民營化與自由化的改革呼聲。

(二) 改革爭議一：普及服務能否維持

郵政事業屬於公用事業，改革前的郵政業務都以國營事業或行政機構型態經營，且長期處於獨占地位。因此，市場自由化被認爲是郵政事業改革的第一步。然而，自由化雖然可以帶來競爭的效果，卻也可能導致民間業者在維持競爭力的考量下，不惜犧牲部分獲利性較低或虧損性事業的經營，以提升整體事業的經營績效。然而對於具有公共性的公用事業而言，如是的作法是否會影響民眾的權益，則成爲推動民營化時主要的爭議，也就是普及服務的確保問題。

關於普及服務的定義與內容，國內已有相關介紹與討論，在此不予贅述。簡言之，普及服務的核心概念大致脫離不了下列三項要素：[5] (1)「不可欠缺性」：對於國民而言，是不可或缺的服務；(2)「負擔可能性」：任何人皆可以負擔的合理價格；(3)「利用可能性」：服務需穩定的提供給全體國民（林淑馨，2008a：98；2008b：78-79；神足祐太郎，2015：1）。若將此概念援引至郵政事業，根據《萬國郵政公約》（Universal Postal Convention）的規定，所謂郵務普及服務乃是在「任何地區」，對於「任何使用者」皆以「易於使用的價格」提供「一定品質」的郵務服務（林淑馨，2008a：98-99）。換言之，國民有享受郵務普及服務的權利，而國家有保障此權利的義務。在此基礎下，歐盟國家各自定義普及服務的內容，用以保障民營化與自由化後民眾的用郵權益。以德國爲例，該國認爲郵務普及服務乃是「以一定

[5] 有關普及服務相關內容請參閱林淑馨（2003a；2003b；2004；2008a；2008b；2009）。

臺灣大學學術期刊資料庫

的品質和適切的價格，普遍提供全國郵務服務」，如再將此概念進一步操作成具體指標，則所規範的內容有「郵局數與密度」、「郵筒密度」、「收遞頻率」與「資費基準」（林淑馨，2008a：99）。

之所以會有如此明確的規範指標，乃是由於傳統郵務普及服務都是由政府以獨占方式利用交叉補貼來維持。一旦郵務市場開放以後，可以想見民間業者若無獨占優勢，又需顧及營運成本的支出，可能會產生只提供獲利區域服務的「吸脂」（cream skimming）情形。意即在獲利性高的區域，受到市場競爭的影響，民眾的確可享受價格低廉和服務品質良好的競爭成果。但另一方面，民營業者對於獲利性低的偏遠地區可能抱持消極態度，而採取價格調漲或停止偏遠地區郵件遞送服務的情形。因此，民間業者加入郵務市場，一般認爲受惠者僅爲企業和都會區的使用者，大多數的使用者和偏遠地區的民眾不但難以受惠，相反地，還可能面對資費調漲或虧損郵局遭裁撤的窘境（莊懿妃、劉崇堅，2000：362；西田達昭，2003：30-32；白石賢、白石小百合，2005：189；深尾光洋，2005：33；井手秀樹，2005：127-128、2011：100；桜井徹，2006：55；野村健太郎，2007：6；橋本賢治，2009：15），故保障普及服務的問題乃成爲郵政事業改革時重要的爭論點。

對此，日本官方和郵政民營化支持者（小泉純一郎、松沢しげふみ編，1999：150-151；原田淳，2001：115-118；松原聡，2001）認爲，普及服務的供給並非僅能由單一業者來維持，只要相關制度設計得當，整體普及服務是可以受到保障的。換言之，若是民營化並開放郵務市場，在競爭的壓力下，不但能改善服務品質，促使服務多樣化，還能藉由新加入民間業者的力量，共同提供普及服務，有助於保障普及服務目標之實現。然而，如參考近期的研究卻發現，官方的說法與事實可能有所出入。岡山大學教授西垣鳴人（2013）就舉澳洲和紐西蘭的郵政改革爲例，比較兩國郵政事業在公社化和民營化後，對郵務普及服務的維持程度。研究結果發現，兩國在郵政改革後，服務品質方面雖皆有改善，但卻也都調漲郵資，而紐西蘭郵政更出現在民營化後，新事業體爲了追求經營利潤，關閉了約五分之一郵局的情形，顯示普及服務是難以僅藉由民間力量來維持。

臺灣大學學術期刊資料庫

(三) 改革爭議二：交叉補貼的合理性

所謂交叉補貼（cross-subsidization），係指一供給多樣財貨、服務的企業，以盈餘的服務收入來彌補部分虧損服務的支出（植草益，1991：210、224）。其可以是不同消費者以不同價格消費相同的產品，或是以相同的價格消費不同成本的產品，但無論哪一種情況，定價都不能眞實反應成本。因此種做法容易使一方的消費者被課以「不當」的高額費用，而另一方的消費者卻享受「不當」的低廉價格，從消費者「公平負擔原則」或維持市場效率性來看，由於無法正確反應市場價格而有爭議，所以在傳統的經濟性管制中，原則上是禁止交叉補貼。但因一般認爲交叉補貼是維持普及服務的必要手段，透過獲利業務來補貼虧損業務，可以發揮重分配的效果，尤其是公用事業基於公益性質，某種程度應是可以允許的（衣笠達夫，1996：35-36；和田尚久，1996：226-227；石井晴夫、武井孝介，2003：118-119），尤其是標榜公共性的國營事業。

嚴格來說，交叉補貼可以區分爲「事業間的交叉補貼」和「事業內的交叉補貼」，前者是指「同一組織下的不同事業，以其盈餘的事業收入來補貼虧損的事業支出的情形」；後者是指「同一事業下提供多種業務，以盈餘的業務收入來補貼虧損的業務支出的情形」（林淑馨，2003b：83）。以郵政事業爲例，我國和日本都是採郵儲壽三者合一方式經營，「事業間的交叉補貼」乃是指以獲利的儲匯和壽險業務來補貼虧損的郵務業務，以維持普及服務的供給。然而，隨著近年來網際網路的發達和民間宅配業務的發展，郵務業務的供給已經出現多樣的替代手段，「事業間的交叉補貼」是否適切則再次成爲討論的焦點。

另一方面，郵務事業的「事業內的交叉補貼」又可以再細分爲「區域間的交叉補貼」和「不同性質郵件間的交叉補貼」兩種類型，前者是以人口密集的都會獲利地區來補貼人口稀少的鄉村虧損地區，藉以達到事業整體的收支平衡。由於民間業者在利潤的考量下，通常僅願意提供獲利較高的都會地區服務，卻不願意經營不經濟的鄉村地區服務，容易產生吸脂情形，故爲郵務事業由國家獨占經營提供一項正當化的基礎。至於「不同性質郵件間的交叉補貼」是指以有獲利的郵件來補貼虧損的郵件。以日本爲

臺灣大學學術期刊資料庫

例，第一種和第二種郵件屬於容易獲利的郵件，而第三種和第四種郵件因爲是以視障或非營利團體爲服務對象，[6] 被認爲是虧損的郵件，因此，若以容易獲利的第一種和第二種郵件來補貼虧損的第三種和第四種郵件，就能達到整體事業的收支平衡（齋藤貞之，2000：14-15）。然而，第三種和第四種郵件的服務對象是視障者或非營利團體，事業內容原本屬於社會福利政策的一環，若從資源分配的合適性來看，是否應由政府以直接的外部補助，而非由事業內的交叉補貼方式來維持，則成爲改革時另一項爭議的論點。[7]

參、日本郵政事業的概況與改革過程

一、日本郵政事業的概況

(一) 設置目的與普及服務特徵

日本郵政制度創設於 1871 年，至 2003 年 3 月底前都是以行政官署的型態存在，由國家直接經營。制度的設計基本上是以郵務、儲匯和簡易保險三事業合一的方式，在公共性的考量下，以 24,733 所郵局爲據點，建構出一個便於民眾使用的全國性網路。郵政事業除了遞送郵件之外，還提供儲匯和簡易保險兩項金融服務，同時也作爲政府機關提供公共服務和推行公共事務的共通窗口，一方面可以接受民眾繳納公共費用，發放年金，負擔提供區域政策的功能，另一方面還可藉由資金的運用來達到整備社會資本的目的。此外，爲了彌補窗口業務的不足，全國共設置了 18 萬 5,966 個郵筒以便民。

若比較郵局和銀行等（含農漁會、合作金庫）的設置情況發現，以全國來看，郵局 37.4%，銀行 40.8%，農漁會 21.9%，但偏遠地區則是郵局 51.3%，

6　根據日本《郵政法》第 22 條和第 27 條規定，所謂第三種郵件是指每年至少發行 4 期，以政治、經濟、文化等公共事務爲主的定期刊物，或民間團體所發行的會訊等刊物。而第四種郵件是指通訊教育用郵物、盲人點字出版品、圖書或盲人錄音郵物或其他學術性刊物。

7　相關論點請參閱和田尚久（1996）、衣笠達夫（1996）、原田淳（2001）、齋藤貞之（2000）、佐々木勉（2001）、根本二郎（2007）等。

臺灣大學學術期刊資料庫

銀行 17.7%，農漁會 31%（井手秀樹，2005：125）。由此可知，對偏遠地區的民眾而言，郵局扮演相當重要的普及服務供給者角色。

(二) 經營問題

相較於日本國鐵在民營化前虧損連連，勞資關係緊張且服務品質不佳，而電信公社則是因技術更新緩慢，電信資費高於國際，引發多數民眾的抱怨與不滿。但日本郵政在改革前整體營收並未出現虧損，且服務品質不亞於民間銀行，擁有極高的民眾滿意度，[8] 同時也沒有來自歐盟的外在改革壓力。究竟是哪些因素，迫使官方不得不著手進行改革？[9] 作者簡述相關因素如下（小泉純一郎、松沢しげふみ編，1999；原田淳，2001；直江重彦，2000；松原聡，2002a；2002b；石井晴夫、武井孝介，2003；野村健太郎，2007：29-34；井手秀樹，2011：200）：

1. 行政機關所引發經營缺乏效率、自主性的弊病

日本郵政事業爲行政機構，隸屬郵政事業廳管轄，受到政府的行政管制，無法自由運用資金，加上預算需經國會審議，容易受到議員的政治干預，而降低經營的自主性。此外，長期以來郵務市場因由政府獨占，不但缺乏競爭力，也容易產生經營無效率的弊病。

2. 人事費用負擔沉重，約占總收入的七成

郵政事業需要龐大人力，以 2001 年爲例，人事費用即占事業整體收入的 67.8%。然因組織本身爲行政機關，成員皆具有公務員身分，受到相關法規的保障，即使近年來民眾用郵習慣改變和民營業者興起（如銀行、宅配業者），進而影響郵政事業的整體營收，而大幅下滑。遇到此種情形，民間

---

[8] 根據 2004 年所做的輿論調查顯示，僅有 2% 的民眾認爲郵政事業有改革必要性（深尾光洋，2005：20）。

[9] 有關日本郵政民營化的爭議，根據觀察重點的不同，各家說法有異，除了郵政普及服務保障外，還有郵政信函專營權的合理性、郵政儲金運用的自主性、保險市場開放與否、瓦解郵政族議員等。然因受限於研究主題與篇幅內容，無法在文中一一討論，僅能挑選與研究主題相關者進行較深入的介紹。

臺灣大學學術期刊資料庫

企業多會選擇精簡不必要的人力以作爲因應手段，但郵政事業卻因受限於法制，無法及時因應環境改變而進行調整，造成組織沉重的財政負擔。

3. 整體營運雖尚有盈餘，卻潛藏制度性隱憂

受到物流業成熟和電子郵件普及之影響，郵政事業的收益日漸減少，尤其郵務事業自 1998 年度以後還出現連續 3 年虧損。之後的經營雖一度由虧轉盈，但仍於 2002 年度再次出現虧損。此外，不透明的特殊會計制度也難以眞實呈現郵政三事業的營運問題，例如郵務事業以獨占的信件業務補貼虧損包裹業務，故無法顯現郵政包裹在宅配市場僅有5%占有率的危機，甚至凸顯出郵務事業因接受儲匯和簡易保險的資金援助而出現盈餘的假象。換言之，由於制度性因素，即使郵政事業表面盈餘，卻無法眞實呈現其內在營運問題。

4. 特定郵局的存廢問題

日本全國約有 24,700 所郵局，其中有近 8 成是特定郵局。當初特定郵局設置的目的是爲了減輕政府財政負擔，借用民間人士及其住宅作爲郵局並提供郵政服務。每間特定郵局設局長一人，其任用不需經由正規的國家公務人員考試，即可享有公務人員的身分、福利和相同的薪資，且身分可以世襲。此外，政府還得每年支付其租金。[10] 若從經營效率來分析，全日本約有 7 成的特定郵局是處於虧損狀態，有 15,391 所僅有收發信的功能，營運成本很高。然在公務員身分保障和普及服務供給的考量之下，既不能減薪也無法裁撤，成爲影響郵政事業經營效率化的一大阻因。

二、改革背景與經過

(一) 背景

早在 1967 年當時的郵政大臣小林武就曾提出郵政事業改革的建議，但遭到金融團體以會壓迫民間企業爲由反對。隨著整體郵政環境的變化，1996

[10] 日本政府每年所負擔全國特定郵局的租金約達 1,000 億日圓。

臺灣大學學術期刊資料庫

年秋天，首相橋本龍太郎著手財政赤字的結構改革，所採行的方法之一，乃是進行以縮減半數省廳爲目標的省廳再造與行政改革，而郵政事業改革也被列爲是此波的改革目標（田中一昭、岡田彰，2000；池田実，2001；松原聡，2002a）。

根據 1997 年 9 月 3 日所公佈的「中間報告」所述，關於郵政三事業的改革，原則上採取「郵務國營，簡易保險完全民營化，儲匯則朝準備民營化的方向進行」之「分割民營化」方針。但是經過以郵政省的官僚爲首等所組成的反對勢力激烈的抗議後，達成「郵政三事業一體，維持國營」、「五年後重新評估經營型態和機能」、「檢討民間加入郵政事業的認可條件」、「職員維持國家公務員身分」等多項的共識。惟相較於舊國鐵等公社員工已喪失公務員身分的作法，郵政公社強調仍保留員工公務員身分，採完全獨立核算制，認同剩餘資金保留於社內。只不過這樣的提案依然遭到郵政族議員的反對，後來在橋本首相的堅持下，強行做成「三事業一體，5 年後（2003 年）改爲公社」的決定，奠定日本郵政改革的方向。2000 年 12 月，內閣會議所提出的行政改革大綱中更明確指出：「有關民營業者進入郵政市場事項，將與郵政公社化一併實施」。因此，當日本郵政公社化的同時，長期以來由政府獨占經營的郵政事業也進行重大的制度變革－終止國家獨占，認同民間業者加入郵政市場。

(二) 政策目的與意義

郵政事業爲何要民營化？除了前述潛藏的事業隱憂外，根據日本官方所提出的說法，乃是期望藉由移轉民營使日本郵政所擁有的 27 萬公務員喪失其資格，將對民眾所造成的「看不見負擔」最小化，進而實現「小而美政府」之目的。若整理「郵政民營化的基本方針」內容得知，官方主張郵政民營化至少可以爲國民帶來以下 3 項具體利益（首相官邸，2004）：第一、擴大經營的自由度：民營化後由於政府的干預減少，解除對業務內容和經營權的限制，將促使組織的各項機能（窗口服務、郵務、儲匯和簡易保險）能充分發揮。當完全民營化目標達成時，事業體就能如民間企業般自由經營，進而提高其創造性和效率性。第二、確保郵政事業與民間企業的競爭條件平等化：民營化後的各事業體和民間企業的競爭條件是平等的，同樣

臺灣大學學術期刊資料庫

負有納稅義務，但儲匯和簡易保險在民營化前後所簽訂的契約將會分開，新簽訂契約因喪失政府的保證，而有利於新的保險公司加入市場。第三、各事業損益的明確化，能徹底避免事業間的風險混淆：透過機能分割，可以使各事業體的損益明確化，同時避免經營體質佳的事業體受到體質較弱者之波及。

(三) 過程

1. 準備期：公社化（2003 年 4 月～2007 年 10 月）

日本郵政改革的第一步是將原本屬於行政機關的郵政事業以「三事業一體」模式先改爲公社（public corporation），也就是國營事業。透過公社化，在公共性無憂的前提下，引進市場原理和企業式經營，先賦予組織彈性、自主化的經營，提升效率和改善服務品質，降低主管大臣的監督和國會的干預。此外，隨著企業會計原則的導入，可以了解組織過去未曾公開的資產或負債，又因財務資訊的公開，各事業負有說明責任，進而提高組織的透明性。

在公社化的體制下，組織成員依然保有國家公務員身分，並且享有免稅（如法人稅、事業稅、固定資產稅等）和獨占的優遇措施。郵政三事業雖然暫時維持單一組織的型態，但是卻分別接受「郵務法」、「郵務儲金法」和「簡易生命保險法」等特別法的規範，而有關各事業的目的和普及服務的規定就分別明訂在上述三法的第 1 條中，顯示日本雖然推動郵政事業改革，卻也擔憂改革後的三事業成爲追求利潤的民間企業，故以特別法課以三事業供給普及服務的義務，藉以降低社會大眾對郵政事業改革所可能產生的不安與疑慮。

另外，在自由化的推行方面，日本透過郵政事業的改制，將原本獨占的信件郵務市場開放給民間參與。在此之前，因考量保障民眾的秘密通信與普及服務權益，日本郵務市場是由國家以獨占方式經營。伴隨公社化的實施，日本於 2003 年頒布《民間業者遞送書信法律》（以下簡稱《信書便法》），以許可制方式有條件地開放民間業者進入郵務市場，不但擴大消費者的選擇權，也達到確保郵務普及服務供給之目的。

臺灣大學學術期刊資料庫

整體而言，此一階段主要的工作是藉由公社化的組織改制爲日後的民營化預作準備。隨著 2005 年《郵政民營化法》的公布實施，爲了處理民營化後的相關持股業務，於 2006 年 1 月成立「日本郵政株式會社」（簡稱日本郵政）作爲籌備組織。

2. 轉移期：民營化（2007 年 10 月～2017 年 9 月）

日本郵政公社於 2007 年 10 月 1 日正式移轉民營，成爲集團企業，經營模式也從公社時期的「三事業一體」改爲依事業別分割的獨立事業體制。《郵政民營化法》原本計畫在日本郵政之下，根據業務性質分割成郵務、儲匯、簡易保險和郵局（負責郵遞、儲匯和簡易保險的窗口業務）4 家公司，但股權仍由政府百分之百持有，僅需負擔提供郵務普及服務的義務。該法規定，日本郵政持有郵務和郵局兩家公司所有股權，但在 10 年內（2017 年 9 月底前）政府持有股權需降到超過三分之一，而儲匯和簡易保險的股份則需在 10 年內全部處分完畢，轉型成爲民營公司。

然而，隨著 2012 年《郵政民營化法》的修正，在 5 月公布的《改正郵政民營化法》中將郵務和郵局合併爲日本郵務，屬於特殊公司性質，如依《改正郵政民營化法》第 7 條第 2 項規定：「日本郵政株式會社與日本郵便株式會社負有郵務、儲匯與債權解決的職能，以及簡易壽險的職能」。換言之，此階段的普及服務供給主體和範圍皆已改變，供給主體由原本的郵政公社移轉到日本郵政和日本郵務，然實際執行的是日本郵務。而普及服務範圍也從最初的單一郵務普及服務，擴充到同時涵蓋儲匯和簡易保險等金融普及服務，至於原本儲匯被課以的提供普及服務義務則隨著民營化的實施而終止。儲匯和簡易保險轉型爲一般民間公司，有關股份處分的規定也從原本的「十年內」的限時處分放寬成「依照兩家公司的經營狀況盡早處分」。[11] 對此，有研究指出（伊藤光雄，2016：44-45），若從保障普及服務供給義務來看，放寬兩家金融公司股份處分期限，等於延長日本郵政繼續持有兩家金融公司超過三分之一股份的時間，應有助於金融普及服務的維持。

不同於公社時期組織性質仍屬於國營事業且三事業合一，郵政事業民

11 《郵政民営化法等の一部を改正する等の法律》（平成 24 年法律第 30 号）。

臺灣大學學術期刊資料庫

營以後加上三事業分割，如何達成保障普及服務的目標則成爲各界關注的重點。若檢視這時期的《郵便法》及其施行細則等相關法規發現，日本郵務普及服務的內容與服務水準可歸納爲下列 3 項：(1) 郵筒設置數量：需維持日本郵政公社成立時的郵筒數量（約 18 萬個），各市町村內需設置郵筒，經常使用的公共道路等場所、車站或零售店等容易吸引社會大眾眼光之處者需設置郵筒；(2) 資費：採全國資費均一且便宜的資費。資費採申請制（第三種和第四種郵件資費是採許可制），最輕的郵件（25 克以下）資費不得超過 80 日圓；(3) 遞送頻率：一週 6 天，原則上一天至少送信 1 次，除了離島等地區之外，信件需三天內送達。除了交通困難地區外，全國郵遞物品應在既定時間內送達收信人所在之地址。

肆、分析與討論

由於日本郵政民營化尚處於進行的中途階段，因此，本文無意就民營化的成果進行評論，僅針對最初所提出的問題意識－在郵政改革過程中，日本爲何「重民營化而輕自由化」？其特徵和產生的影響爲何？以及所採行的保障普及服務措施是否合適進行分析討論。

一、日本郵政改革的特徵

(一) 保守的階段性民營化

1. 公社化：導入企業性，仍享有國營事業的特殊優惠

不同於英德等歐盟國家在推行民營化時習於採取積極的「所有權移轉」方式，日本由於重視公共性確保問題，在 80 年代推動三公社民營化時，即採取較謹慎保守的改革模式－先改變事業的經營形態（由公轉私），待移轉民營的新事業經營步入軌道後，再視時機逐步出售股權，因而公共性的保障受到肯定。基於此成功的執行經驗，對於前身爲具有高度公共性的行政機關－郵政事業，日本自然不敢大意，而沿襲保守的改革方式，也就是先「公社化」，再「階段性」民營化（先公司化，再完全民營化）。目的就是擔心若是倉促將龐大的國家資產全數移轉民營，恐危及民眾郵務和金融的

臺灣大學學術期刊資料庫

普及服務，因此採取階段性民營化。

在公社化期間組織和人員身分幾乎都維持現況，僅導入企業性，透過自負盈虧，奠定事業經營的成本意識。然而，在公社的體制下，郵政事業依然享有許多國營事業的優惠，如稅賦減免，同時儲匯和簡易保險也都有政府作爲連帶保證人，故此階段並無法達成競爭條件平等化的改革目標。

2. 民營化：藉由經營權移轉和事業的水平分離，強化各事業的經營責任

2007 年郵政事業移轉民營後，因股權仍爲政府所有，僅能算是「形式民營化」。但不同於公社時期員工依然保有公務員身分，民營化後，組織成員身分轉換爲從業人員。隨著「鐵飯碗」意識的喪失與經營權的移轉，一般認爲民營化有助於提升整體事業的經營效率。但事實上，因所有權仍爲政府所有，[12] 經營自主性不如預期，以儲匯爲例，資金運用難以多樣化，投資幾乎僅都限縮在國債（中里孝，2009：6），有違當初民營化的期待。另外，郵政事業透過「水平分離」，依事業功能分割爲郵務、儲匯、簡易保險 3 家公司，在財務會計系統獨立且收支明確的情況下，可以改變過去事業間交叉補貼所產生的不公平現象，同時可考量事業本身的特性，採取彈性經營措施，達到強化各事業經營責任與增強競爭力之目標。

(二) 形式的自由化

隨著 2003 年《信書便法》的公布施行，打破長期以來日本郵務市場由國家獨占的局面，同時藉由課以民間遞送業者一定的職責，來達到保障郵務普及服務之目的。《信書便法》中將「信書」（即我國的「信函」）分爲「信書」與「非信書」，且將欲加入郵政市場的民間業者又區分爲「全面參加型」（以全國提供爲條件）之「一般信書便事業」，以及「特定服務型」（以提供多樣服務爲條件）之「特定信書便事業」兩類。雖然民間業者可以自由加入這兩種市場，但如欲加入「一般信書便事業」領域，除了需擔負「長 40 公分、寬 30 公分和高 3 公分以下，重量 250 克以下的郵件需全國資費一

[12] 2015 年 11 月 4 日日本郵政，以及旗下的儲匯與金融三公司的股票在東京證券交易所上市，發行的股票有 11% 爲民間投資者所擁有（伊藤光雄，2016：39）。

臺灣大學學術期刊資料庫

致且國內需三日以內送達」的服務供給義務之外，還必須滿足「低廉且全國均一的資費」、「全國各區域內都可以收送信」、「需提供隨時、簡便且保密的寄件方法」以及「一週收送信六天以上」4 項要件。表面上制度是全面開放郵務市場，然爲了避免「吸脂」情形的發生，設定高標準的加入條件限制，欲進入市場的民間業者需花費高額的基礎設施建設成本，卻又難以回收，因此開放至今沒有任何一家民營業者進入，而形成實質獨占。對此，民間業者黑貓宅配就曾不只一次提出抗議，指出《信書便法》有違強調促進競爭的管制改革精神。[13] 而相關研究會的報告書也認爲，要設計既能保障普及服務又能促進民間業者加入競爭的並存制度是有高度困難。因爲如果降低加入條件，可能會壓迫被課以普及服務供給義務的業者。但如果加入條件設定太高，則又會和現在一樣，出現沒有民間業者願意加入的窘境，故有重新檢討加入條件之必要。

總結以上得知，不同於歐盟會員國推行郵政改革是因受到歐盟指令規範，有在既定時程內完成郵政自由化的壓力，日本因將郵政改革（民營化）定位爲中央政府組織再造的一環，爲實現「小而美政府」的一種政策手段，希望藉此減輕政府沉重的財務負擔（27 萬公務員的人事費用），同時賦予郵政事業自主性和經營責任，以提高競爭力，故能在明確政策目標的支持下循序漸進積極推動，這也是日本爲何在這波郵政事業改革中獨重民營化，並進行事業的水平分離的主要原因。相形之下，日本對推動郵務市場自由化則顯得較不積極，國內有關討論相對缺乏。即使日本國內已有成熟的民間業者，卻因加入條件設定過於嚴格，且採許可制，而無法進入市場。反觀歐盟主要國家在郵務自由化後，採取較寬鬆的申請制，一般信件領域雖因需負擔普及服務義務，初期新加入業者的比例不到 10%，但卻不同於日本，即使郵務市場自由化近 10 年，民間業者依然無法進入。作者推論，會產生如是的改革差異，或許與歐盟國家受歐盟指令壓力，需在既定時程內開放並建構自由公正單一郵政市場，但日本卻非歐盟會員國，故得以不用追隨歐盟腳步，僅考量本國改革目的與需求，亦即排除政府控制和降低政府支

13　「郵便、信書便制度改革研究會」第 11 次（2011 年 4 月 11 日）、第 12 次（2011 年 5 月 19 日）。

臺灣大學學術期刊資料庫

出所致。然卻也因此造成該國郵政改革獨重民營化，其結果導致郵務市場自由化徒具形式而未能發揮促進競爭的實質功效，僅能達到暫時降低政府支出的目標，連帶也影響事業企業性的充分發揮。

二、確保普及服務方式的合適性

由於郵務事業具有公共性、基礎網路的特質，各國在進行郵政事業改革時都謹慎規劃保障普及服務的方式。整理過去研究（林淑馨，2008b：115-116；井手秀樹，2010：6-7；中里孝，2013：60；野村宗訓，2015：14）發現，歐盟主要國家所採用的保障普及服務方式，除了設定獨占範圍之外，在郵政自由化後，可考量「制定加入條件」、「政府支援」與「設立基金制度」三種方式。所謂「制定加入條件」是指爲確保普及服務能持續供給，對於新加入市場的業者課以一定的加入條件，如數量、密度等，以確保服務能正常供給，如德國與瑞典。而「政府支援」乃是政府以稅賦優惠（如免除附加價值稅等）或補助金方式提供業者繼續維持普及服務的誘因，前者有英、法、德和義大利；後者有英、法和義大利。至於「設立基金制度」乃是課以每位加入市場的業者需繳交一定金額作爲基金的義務，用以彌補供給普及服務所需花費的成本，如英、法、德、義大利與瑞典。然而從各國的實施經驗發現，不同於高獲利的電信事業可以單靠電信普及服務基金來維持普及服務的供給，郵務事業因人事成本高且獲利率低，德、法、義和瑞典等國家雖有實施，但成效不彰，[14] 顯示單靠普及服務基金是難以維持郵務普及服務，故多數國家都搭配政府支援（參考表 4），如稅賦優惠、補助金制度等其他手段，才能達成其目的。

若檢視日本郵政普及服務的制度設計發現，不同於歐盟國家的普及服務範圍僅止於郵務事業，日本還涵蓋儲匯和和簡易保險，也因而使得該國普及服務制度顯得相對複雜。該國郵政改革之初是藉由公社的經營模式來達到保障郵政普及服務的目的，郵政公社被課以負有提供郵務與金融（儲匯和簡易保險）兩項普及服務的義務。民營化以後，日本採取的保障郵政普及服務的做法可歸納爲下列兩種：

[14] 相關論述請參閱井手秀樹（2011：208）。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 4　歐盟主要國家郵政自由化後採行普及服務的維持方式

國　名	設定獨占範圍	制訂加入條件	導入基金制度	政　府　支　援	
				稅賦優惠（免除附加價值稅）	補助金制度
英　國			○	○	○
法　國			○	○	○
德　國		○	○	○	
瑞　典		○	○		
義大利			○	○	○

資料來源：作者根據林淑馨（2008a）、中里孝（2013）和神足祐太郎（2015）論文整理而成

一是透過法制化規範普及服務的內容與水準，藉以確保民眾用郵服務的據點和品質，達到保障郵務普及服務之目的。如前所述，郵政改革推行之初，郵局基礎網絡能否穩定維持乃是眾所關切之處。因此，有關郵局的設置在《郵局株式會社法》第 5 條中規定，其設置需全國普遍可利用者。加上參議院郵政民營化特別委員會的附帶決議中也提到，郵局是國民寶貴的財產，共同生活基礎設施，應維持穩定的郵局網絡，並透過郵局提供郵務、儲匯與保險等服務。故《郵局株式會社法施行細則》中即將上述的決議條文化，分別從「郵筒設置數量」、「資費」和「遞送頻率」3 項來規範普及服務的內容與水準，除可保障郵局的數量外，還能確保使用者的服務品質。

如表 5 所示，民營化後曾因一度引發郵局的關門潮，而遭受質疑。如探究其原因，乃是民營化後，受郵局委託經營的個人因高齡化之故而不願繼續經營，或是農漁會統合與歇業，導致出現郵局減少的情形（野村宗訓，2008：65；中里孝，2009：8；2011：2，橋本賢治，2009：17）。然而，若相較於英國郵政民營化以後，郵局數從 2006 年的 14,376 家減少到 2011 年的 11,696 家（野村宗訓，2015：12-14），短短 5 年間就減少了 2,680 家，日本從 2007 年 10 月民營化以後至今近 10 年，僅減少 38 家郵局，且爲了降低對偏遠地區民眾的衝擊，部分地區以巡迴車輛的移動郵局或職員出差服務作爲替代性手段（野村宗訓，2008：65；中里孝，2009：8），甚至自 2008

臺灣大學學術期刊資料庫

年開始還與便利商店（Lawson）進行異業結盟，在其店內設置簡易郵局（日本郵便，2008）或提供相關郵政服務，故民營化後基本上仍維持既有郵局網絡服務水準，現階段在保障郵務普及服務上是值得肯定。

表 5　日本郵政民營化前後郵局數的變化

年	2004	2005	2006	2007.3	2007.10	2008	2009
郵局數	24,715	24,678	24,631	24,574	24,540	24,540	24,539

年	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
郵局數	24,531	24,529	24,514	24,525	24,511	24,462	—

註：日本郵政民營化自 2007 年 10 月開始
資料來源：作者自行整理

另一種作法是設置「區域、社會貢獻基金」來保障普及服務。如上所述，日本郵政普及服務的範圍除了郵務外，還包含儲匯和簡易保險等金融服務。不同於銀行、合作金庫是以企業爲主要服務對象，郵局所提供的金融服務乃是以小額、個人儲戶爲主。一般認爲，民營化後，在金融機構競爭激烈的情況下，虧損的偏遠地區郵局恐遭到裁撤，而影響民眾的金融普及服務。另外，考量郵政自由化以後，隨著民營業者的增加，勢必衝擊到郵務收益，導致普及服務的保障更顯困難。因此，爲確保偏遠地區普及服務的供給，初期的制度設計主要是根據《日本郵便株式會社法》第 13 條創設「區域、社會貢獻基金」。基金來源是由日本郵政負擔，將旗下儲匯和金融兩家公司的股票出售所獲得部分利潤或營業所得之部分利潤（依照每年度事業獲利的 10%）提撥作爲基金，至少需超過 1 兆日圓而至累積到 2 兆日圓爲止（野村宗訓，2008 : 68 ; 中里孝，2009 : 7 ; 橋本賢治，2009 : 21-22）。

該制度的構想是以 1 兆日圓作爲原始資金，然後根據過去 10 年國債平均獲利 1.8% 試算，一年約有 180 億的利息可以運用，其中 120 億預計用在補貼人口稀少經營困難的偏遠地區郵局（區域貢獻基金），以保障區域的儲匯和簡易保險服務。另外，由於民營化之初，第三種郵件（定期刊物等）和第四種郵件（盲人用點字刊物等）是透過政策性手段來壓低資費，屬於「社

臺灣大學學術期刊資料庫

會貢獻業務」，爲了使該項服務得以繼續提供，則將剩下的 60 億（社會貢獻基金）交付給日本郵務作爲補貼提供社會貢獻業務之用。

然而，上述「區域、社會貢獻基金」的構想後來卻因日本政權交替，在 2009 年 12 月隨著《郵政股份出售凍結法》的制定而未能實現。取而代之的是透過《改正郵政民營化法》，課以日本郵政和日本郵務保障郵政事業普及服務的責任。換言之，日本繞了一大圈，最後還是選擇使用內部化的保障普及服務手法，亦即以明確的法律條文規定強制特定業者提供普及服務的一種公共性確保方式。惟適用普及服務內部化方式有兩大前提條件：一是業者本身需有良好經營體質，屬於獲利狀態；二是業者需處於獨占市場（林淑馨，2003b：85）。如根據這兩項要件來檢視日本郵政改革發現，民營化後的新事業體雖因一般信件領域需負擔提供普及服務的義務而維持實質獨占，但特殊信件領域卻因市場開放，且無需負擔普及服務而面臨 473 家業者的激烈競爭（総務省，2017）。現階段郵務事業雖仍有獲利，然營收卻是逐年遞減，主要是依賴事業內交叉補貼來維持整體獲利的表象。故長遠而言，目前所採用的內部化做法恐怕會影響日本郵務公司企業性的發揮，降低其競爭力，有重新檢討之必要。

伍、結語

整體而言，臺灣的郵政環境與事業結構和日本相近，改革前身都是國營事業，甚至連第一階段的改革時間都是在 2003 年。惟不同的是，日本郵政改革時程與方向明確，即將於 2017 年 10 月達成完全民營化的目標，但中華郵政在改制公司以後則停滯不前，改革方向不明。雖然目前中華郵政整體營收和郵務收入尚處於盈餘狀態，但中華郵政自 2001 年以後，信函和包裹的市場占有率有明顯下滑的趨勢，郵務收入也日益減少。另一方面，隨著郵務市場需求的改變，物流業、宅配業與金融業發展的成熟，不但衝擊中華郵政的整體經營，同時也使長期以來郵務市場獨占之正當性再次受到質疑。因此，如欲提升郵政事業服務的品質與效率，改革實有其必要性與迫切性。究竟我國郵政事業未來的發展方向爲何？借鏡日本經驗，作者認爲有下列幾項重點需先行研討：

臺灣大學學術期刊資料庫

一、郵政事業的經營模式

(一) 合一或分離？

多數國家在郵政事業經營初期多是採郵儲壽三者合一模式，希望透過兼營的型態，達到管理和營運等資源共享並節省營運成本之目的，同時藉由事業間的交叉補貼，還能達收支平衡之效（林淑馨，2003b：394）。然而參考表一發現，目前此種事業型態已很少見，主要是因三事業的性質有很大差異：郵務事業具有網路和公共特性，在規模經濟和範圍經濟和普及服務的考量下，或許有必要置於單一制度下經營，但儲匯和壽險則無此需求，適合依照各地區不同特質來經營，且隨著時代改變，民營業者已趨成熟，不可替代性減弱，若維持合一的經營模式恐怕無法落實經營責任明確化以及專業性的提升。

在臺灣，關於郵儲壽三者合一的必要性，主要的論點是提到由於在我國 1,293 家郵局中有 70% 以上的郵務是處於虧損的經營狀態，當時的政策考量是若能兼辦儲匯壽險業務，既可以達到資源有效利用，也能減少虧損。另外，在全國 309 個鄉鎮市中尚有 142 個沒有銀行，因而需要郵政提供此項金融服務。倘若三者分離，可能會造成部分鄉鎮缺少金融壽險服務的問題（劉崇堅等，1999；陳世圯、涂維穗，2002）。以上的論述固然可以爲我國郵政事業早期三合一的經營模式提供正當性。但是隨著民間金融機構與保險業者的成熟，以及 ATM 金融網絡的普及，如此的論述是否仍舊合宜？作者認爲有需要再次檢討。誠然，國營事業透過內部交叉補貼以維持整體事業的營運並發揮公共性的作法有其時代背景的需求，卻也容易造成各事業經營責任混淆不明的弊病。參照國外郵政事業的改革經驗，在考量發揮事業特質與替代手段已日漸成熟的前提下，建議我國未來郵政事業改革可以思考朝郵儲壽三者分離的方向進行。

(二) 國營或民營？

多數國人或許和日本民眾一樣，因郵政事業尚未出現虧損，據點多且服務簡便，而感受不到其改革的需要與迫切性。近期的研究也指出，目前行政院尚未有清楚規劃與指示，現階段中華郵政仍維持國營，朝多角化經

臺灣大學學術期刊資料庫

營發展，透過異業結盟或轉投資等方式，以提升經營效率（林淑馨，2009）。然而，參考國外改革經驗得知，盈餘與虧損並非是判別國營事業民營化與否的關鍵性指標，爲了因應外在環境的變化或內部組織的不協調，國營事業有必要藉由民營化進行調整，目的在藉組織職掌、權責與資源的重新分配，更有效地因應環境的劇變，同時消除組織不合理的膨脹現象與冗員充斥等結構不良的情況，使事業得以永續經營。因此，「公司化」可以視爲是達成完全民營化的一種手段，意即在「公司化」的階段，因組織仍受特別法規範，可以避免大型國營事業因突然移轉民營而導致公共性喪失的問題。故在此階段主要工作有審愼規劃公共性保障方式、完成公務員身分移轉（結算年資）、組織分割以及規劃日後的釋股時程與方式等。換言之，「公司化」僅可以定位是國營事業移轉民營的緩衝期，是一種過度措施，目的在爲完全民營化預作準備，而非是改革的終點。

若以此來檢視我國的郵政改革發現，中華郵政雖早已在 2003 年改制爲國有的「股份有限公司」，但因政策不明，原本在公司化階段應處理的人員身分清算、組織改制與釋股時程規劃等重要事項皆未處理，公司化僅具形式，缺乏實質意義。現階段的中華郵政雖欲藉由多角化經營來達到提高經營效率之目的，但因仍屬國營，組織基本體制未變，在相關法規的規範下，經營自主性依然受到限制，資產無法有效運用，改革成效相當有限。此外，公司化以後，原本組織成員依然保有公務員身分，但新進員工卻改爲從業人員，不但造成「一國兩制」的同工不同酬之特殊現象，也影響員工士氣，阻礙企業性的發揮。另外，受到民眾用郵習慣改變與民間宅配業者競爭力提升之影響，郵務事業目前僅能靠信函專營獲利，並透過儲匯和簡易保險的國有特質加持，維持其品牌優勢，但這些既存優勢卻也正是阻礙郵政事業提升競爭力的重要因素。

總結上述，中華郵政既然已經公司化，無論就學理或實務面而言，未來的改革都應朝民營化方向進行。參照日本經驗，今後郵政事業改革若是採用水平分離模式，在中華郵政已公司化的基礎下，由於儲匯和保險事業環境已趨成熟，可以考慮直接民營化。至於郵務事業因涉及民眾用郵權益，也就是普及服務保障問題，在相關制度仍未建置，且具規模的全國型複數

臺灣大學學術期刊資料庫

民間業者尚未出現之前，[15] 如僅是移轉民營，卻仍維持獨占，恐無法發揮民營化的實質成效，故郵務事業仍應暫時維持國營的體制。

二、建構公平競爭環境與郵政普及服務制度

由於我國郵務市場長期以來是由中華郵政所獨占，現階段缺乏有競爭能力的民間業者，故日後如欲開放郵務市場，建議需先著手規畫建構公平競爭環境，初期應實施「不對稱管制」，因爲中華郵政有既存業者已經建構好基礎設施與國營事業前身的品牌優勢，新民營業者如欲進入市場，除了需重新建構基礎設施外，還得負擔普及服務供給義務，對新業者而言恐怕是沉重負擔，而使之卻步。因此，未來郵政改革如欲實施自由化，建議初期仍課以中華郵政負擔郵政普及服務的義務，待民間業者相關基礎建設建置完成，營運較爲穩定後再分攤普及服務費用。

另外，回顧我國過去推動民營化的經驗發現，無論是中華電信或臺汽民營化，各界關注的焦點多在員工工作權的保障、事業經營效率提升等問題，卻鮮少提到公共性或普及服務保障議題。加上目前我國郵政改革方向不明，更遑論是建構郵政普及服務制度與具體內容的規劃。相關研究指出，[16] 有關我國郵務普及服務的確保方式，官方或學者專家多傾向設置郵政普及服務基金，但普及服務成本如何計算與課徵則沒有明確說明，主要乃是基於我國電信普及服務基金的成功實務運作經驗。

然而，郵政事業畢竟不同於電信事業，若對照國外郵政普及服務基金的實施經驗卻發現，由於郵務事業的營業額難以清楚計算課徵不易。加上郵務事業資本額小，獲利率低，即使可以課徵，所能課徵到的普及服務基金也相當有限，故僅靠郵政普及服務基金是難達到保障普及服務之目的，還需設計搭配其他相關措施，如補助金、稅賦優惠等。基於此，未來我國郵政改革若是考慮朝民營化與自由化方向進行，在尚未移轉民營之前，相關單位需先審慎規劃郵政普及服務制度，明訂供給水準、範圍、收送信頻

[15] 我國郵務市場除了中華郵政外，原本有強迅郵通、第一郵控兩間較具規模的民間業者，服務範圍涵蓋全島，但強迅郵通在 2013 年 1 月 17 日倒閉，故目前僅剩第一郵控一家。

[16] 請參照林淑馨（2009）的論文。

臺灣大學學術期刊資料庫

率等，同時計算普及服務基金成本並檢討課徵對象。另外，由於郵政普及服務基金規模較小，借鏡日本經驗，從財源負擔觀點來看，我國郵政普及服務範圍是否需涵蓋金融普及服務也應一併檢討，才不至於因實施改革而影響民眾的郵政普及服務權益。

參考書目

一、中文部分

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》，36: 26-39。

王小娥、劉崇堅、莊懿妃，1995，〈我國郵政費率管制之檢討〉，《經社法制論叢》，16: 55-74。

交通部，2002，《交通政策白皮書 總論》，台北：交通部。

林淑馨，2002，〈公用事業供給義務和普及服務之探討〉，《公共事務評論》，3(1): 153-177。

林淑馨，2003a，〈郵政事業自由化、民營化對普及服務確保之研究：西歐國家經驗和日本現況〉，《政治科學論叢》，19: 225-254。

林淑馨，2003b，《鐵路電信郵政三事業民營化 國外經驗與台灣現況》，台北：鼎茂圖書出版股份有限公司。

林淑馨，2004，〈我國電信事業民營化對普及服務影響之實証研究〉，《政治科學論叢》，22: 221-254。

林淑馨，2006，〈民營化與組織變革：日本國鐵的個案分析〉，《政治科學論叢》，27: 147-184。

林淑馨，2008a，〈郵遞市場自由化與普及服務：國外經驗之啓示〉，《行政暨政策學報》，47: 91-130。

林淑馨，2008b，〈電信事業改革與普及服務制度：日本與台灣的比較分析〉，《公共行政學報》，26: 71-103。

林淑馨，2009，〈我國郵遞市場自由化之可行性分〉，《公共事務評論》，10(2): 1-34。

莊懿妃、劉崇堅，2000，〈論我國郵政體制改革〉，《經社法制論叢》，25: 359-391。

張志清，2000，〈淺析郵政公司化方向〉，《主計月報》，535: 49-56。

許介圭，1995，〈郵政經營改革的構想〉，《郵政研究季刊》，53: 1-10。

臺灣大學學術期刊資料庫

吳明上，2008，〈日本小泉首相強化領導權之研究：以郵政民營化法案的成立爲例〉，《人文與社會學報》，2(2): 125-147。

柯三吉、劉宜君、張家春、林淑馨、張惠堂，2007，〈郵政專營權及普及服務制度之研究期末報告〉，台北：財團法人台灣郵政協會（未出版）。

陳世圯、涂維穗，2002，〈郵政公司化政策評析〉，財團法人國家政策研究基金會網頁，http://www.npf. org.tw/publication/sd/091/sd-b-091-016.htm，2003/04/16。

劉一成、林冠宇，2009，〈德國郵政改革與民營化之啓示〉，《臺灣銀行季刊》，60(4): 348-366。

劉崇堅、柯三吉、顧慕晴，1999，〈交通部郵政總局公司化之研究〉，台北：交通部郵政總局。

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》，7: 1-42。

二、日文部分

小泉純一郎、松沢しげふみ編，1999，《郵政民営化論》，東京：PHP 研究所。

中里孝，2009，〈郵政民営化の現状〉，《調査と情報》，656: 1-11。

中里孝，2011，〈郵政民営化 4 年目の現状〉，《調査と情報》，715: 1-11。

中里孝，2013，〈欧州の郵政改革－英国、ドイツ、スウェーデン－〉，《レファレンス》，63(5): 53-79。

日本郵便，2008，〈日本郵政株式会社と株式会社ローソンの総合的提携について〉，日本郵政網頁，https://www.japanpost.jp/pressrelease/jpn/080212_%E7%B7%8F%E5%90%88%E7%9A%84%E6%8F%90%E6%90%BA%E3%81%AB%E3%81%A4%E3%81%84%E3%81%A6.pdf，2016/7/10。

中村太和，1996，《民営化の政治経済学　日英の理念と現実》，東京：日本経済評論社。

井手秀樹，2005，〈通信事業〉，公益事業学会（編），《日本の公益事業　変革への挑戦》，東京：白桃書房，頁 81-134。

井手秀樹，2010，〈ユニバーサルサービス確保と競争政策のあり方〉，《三田商学研究》，53(4): 1-10。

井手秀樹，2011，〈郵政事業〉，塩見英治（編），《現代公益事業　ネットワーク産業の新展開》，東京：有斐閣，頁 199-218。

今村都南雄，1997，《民営化の効果と現実　JT と NTT》，東京：中央法規出版社。

臺灣大學學術期刊資料庫

玉村博巳編，1993，《民営化の国際比較》，東京：八千代出版社。
玉村博巳，1997，《転換期の民営化政策　フランスは成功したか》，東京：晃洋書房。
石井晴夫、武井孝介，2003，《郵政事業の新展開　地域社会における郵便局の役割》，東京：郵政社。
石井晴夫，《交通ネットワークの公共政策（第 2 版）》，東京：中央経済社。
田中一昭、岡田彰，2000，《中央省庁改革》，東京：日本評論社。
白石賢、白石小百合，2005，〈郵政民営化と競争条件－事業の効率性とユニバーサルサービスの確保〉，《大阪大学経済学》，54(4): 187-201。
池田実，2001，《郵政民営化　郵便局はどこへ行く》，東京：現代書館。
全逓総合研究所，2000，《変革期の郵政事業　課題と展望》，東京：日本評論社。
伊藤光雄，2016，〈郵政民営化の新段階－金融 2 社を中心に－〉，《経済科学論集》，42: 39-69。
西田達昭，2003，〈郵政事業の民営化を考える〉，《人文社会学部紀要》，3: 29-38。
西垣鳴人，2013，〈郵政公社と民営化、どちらがユニバーサルサービスをよりよく維持できるか？－豪州とニュージーランドの比較研究－〉，《生活経済学研究》，37: 1-14。
衣笠達夫，1996，〈公益事業における政府規制〉，石井晴夫（編），《現代の公益事業　規制緩和時代の課題と展望》，東京：NTT 出版社，頁 23-40。
佐々木勉，2001，〈電気通信：競争下におけるユニバーサル・サービス政策　その論拠、目的と範囲〉，山本哲三、佐藤英善（編），《ネットワーク産業の規制改革－欧米の経験から何を学ぶ》，東京：日本評論社，頁 101-118。
和田尚久，1996，〈公益事業の定義とその理論的枠組み〉，石井晴夫（編），《現代の公益事業　規制緩和時代の課題と展望》，東京：NTT 出版社，頁 1-22。
直江重彦，2000，《ネットワーク産業論》，東京：放送大学教育振興会。
松原聡，1991，《民営化と規制緩和　転換期の公共政策》，東京：日本評論社。
松原聡，2001，《郵政民営化でこう変わる－『国営神話』には、もうだまされない》，東京：角川書店。
松原聡，2002a，《なぜ日本だけが変われないのか》，東京：ダイヤモンド社。
松原聡，2002b，《郵政公社が見る見るわかる》，東京：株式会社サンマーク

臺灣大學學術期刊資料庫

出版。
松並潤，1997，〈民営化の動向－1980年代以降のヨーロッパを中心に－〉，今村都南雄（編），《民営化の効果と現実　NTTとJR》，東京：中央法規出版社，頁 21-40。
首相官邸，2004，〈郵政民営化の基本方針〉，首相官邸網頁，http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2004/0910yusei.html，2016/3/3。
神足祐太郎，2015，〈郵政のユニバーサルサービスと確保策〉，《調査と情報》，885: 1-14。
根本二郎，2007，〈自由化の経済理論と実証分析〉，藤原淳一郎、矢島正之（監修），《市場自由化と公益事業　市場自由化を水平的に比較する》，東京：白桃書房，頁 1-26。
桜井徹，2006，〈日独比較からみた郵政民営化〉，《KEIZAI》，126: 53-77。
原田淳，2001，《郵便局民営化計画》，東京：東洋経済新報社。
野村健太郎，2007，《郵政民営化の焦点－「小さな政府」は可能か－（増補新訂版）》，東京：税務経理協会。
野村宗訓，2008，〈郵政民営化とユニバーサル・サービスの維持〉，《産研論集（関西学院大学）》，35: 61-69。
野村宗訓，2015，〈イギリスにおける郵政改革の実態と課題－Royal Mail の民営化と Post Office の存続を中心に－〉，《経済学論究》，69(1): 165-185。
植草益，1991，《公的規制の経済学》，東京：筑摩書房。
深尾光洋，2005，〈郵政 3 事業の民営化〉，八代尚宏（編），《「官製市場」改革》，東京：日本経済新聞社，頁 19-42。
森田朗，1988，〈イギリス保守党政権の「民営化」政策〉，《季刊 行政管理研究》，42: 13-26。
郵政改革研究会，2012，《続・郵政民営化と郵政改革ー新たな郵政民営化》，東京：金融財政事業研究会。
総務省，2017，〈信書便事業者一覧〉，総務省網頁，http://www.soumu.go.jp/yusei/tokutei_g.html，2016/7/18。
橋本賢治，2009，〈郵政民営化後の課題－金融のユニバーサルサービスの確保を中心として－〉，《立法と調査》，288: 15-26。
遠山嘉博，1987，《現代公企業総論》，東京：東洋経済新報社。
遠山嘉博，1995，〈我が国における民営化の胎動・実践・評価〉，《追守門経済論集》，30(1): 1-29。
遠山嘉博，2000，〈民営化と第 3 セクター〉，《都市問題》，91(2): 47-60。

臺灣大學學術期刊資料庫

齋藤貞之，2000，〈郵政事業とユニバーサル・サービス〉，全逓総合研究所（編），《変革期の郵政事業　課題と展望》，東京：全逓総合研究所，頁5-44。

三、英文部分

Savas, Emanuel. 1987. *Privatization: The Key to Better Government*. Ghatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc.

臺灣大學學術期刊資料庫

Privatization, Liberalization, and Universal Service of Postal Service in Japan*

*Shu-hsin Lin***

Abstract

Although the global wave of privatization has begun in the late 70's, it is not until the late 90's that countries worldwide started their postal service reform, with the European Union being the world's pioneer. Under the supervision of the EU, EU members were obliged to gradually reduce the scope of state-run postal service scope in order to achieve privatization while ensuring sound provision of universal postal service. Although Japan is not one of the EU members, postal reform was launched in April of 2003, and her first step was to transform the Postal Services Agency (PSA) into a public corporation. On October 1, 2007, the public corporation was privatized (in a broad sense) with the Japanese government being the sole shareholder, and it is planned to be fully privatized by 2017.

Studies show that the postal reformation in Japan has 2 significant features. First, privatization was done through conservative approaches in a step-by-step fashion. Initially, the PSA was transformed into a public corporation, then in order to split up the management horizontally, it was divided into different companies. Second, market liberalization was only realized in a nominal sense. Although the postal service market was opened to all, there were significant barriers to entry for interested parties from the private sector. As a result, the public corporation maintained its monopoly

* DOI:10.6166/TJPS.72(57-90)

** Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University. E-mail: susin@mail.ntpu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

within the postal service market. Moreover, Japan has chosen to internalized publicness in order to guarantee the provision of universal postal service, but if the postal service market is fully opened, the competitiveness and entrepreneurship of the new privatized company will be greatly influenced; therefore, there is a need to reflect on the postal reform process in Japan. Inspired by the postal reform experience in Japan, the author thinks that Taiwan postal service can be reorganized into 3 entities: keeping the general mail delivery as a government-owned business, while bank saving and insurance units can be transformed into private entities. At the same time, we should contemplate on how to ensure fair competition while guaranteeing the provision of a universal postal service.

Keywords: Postal Service, Privatization, Liberalization, Universal Service, Universal Service Fund

臺灣大學學術期刊資料庫