政治科學論叢／第二十七期／民國 95 年 3 月／頁 147～184

民營化與組織變革：
日本國鐵的個案分析

林淑馨*

摘　要

自從八〇年代歐美福利國家出現嚴重的財政危機後，各國政府爲了降低營運成本，提升經營效率，紛紛思索解決之道，而民營化、委託外包，甚或非營利組織即成爲取代傳統政府供應並生產公共服務的政策主流。其中，由於民營化過程中，將會牽涉到事業體質的轉換、組織結構的重整、勞動條件的改變與工作環境的變化等，對民營化後的組織發展與員工福利有顯著的差異，因此，民營化對公營事業而言，可算是一種組織上的重大變革。

本文以日本國鐵爲例，藉由文獻分析與個案研究，從組織結構、組織文化與管理方式來觀察發現，民營化與組織變革實爲一密不可分的關係，公營事業民營化與否，牽動著組織成員的心態與對組織的認知；而組織變革與否，也關係事業的效率與競爭力，特別是組織變革的內容更是直接影響事業的存續。倘若公營事業僅實施民營化，而缺乏組織變革，則事業可能因組織本身不合理的結構而受到牽制，難以發揮具體成效。反之，若公營事業僅進行組織變革而未實施民營化，則事業本身因受限於法規的約束，難以有大規模的變革，甚至組織成員的鐵飯碗心態恐也難以改變，致使改革最終流於失敗。

關鍵詞：公營事業、民營化、組織變革、日本、鐵路

*東海大學公共行政系副教授，e-mail: susin@thu.edu.tw。
收稿日期：94 年 8 月 4 日；通過日期：94 年 11 月 15 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

自從八〇年代歐美福利國家出現嚴重的財政危機後，各國政府爲了降低營運成本，提升經營效率，紛紛思索解決之道，而民營化、委託外包，甚或非營利組織即成爲取代傳統政府供應並生產公共服務的政策主流。其中，由於民營化過程中，將會牽涉到事業體質的轉換、組織結構的重整、勞動條件的改變與工作環境的變化等，對民營化後的組織發展與員工福利有顯著的差異，因此，民營化對公營事業而言，可算是一種組織上的重大變革。

一般而言，談到公營事業民營化，通常容易讓人將其與獨佔、效率不彰、營運虧損、冗員過多等現象相連結。然而，如翻閱相關的民營化資料可以發現，民營化的對象事業，並不一定僅限於虧損的公營事業，舉凡如電信、郵政、自來水、電力等獨佔、盈餘的公營事業，也多被歸在民營化的對象之列。在此情況下，不禁讓人質疑，爲何獲利型公營事業也需民營化？對政府而言，爲何又願意放棄經營賺錢事業的大好機會？

的確，若僅從「虧損與否」來考量公營事業該不該民營化的問題，確實會產生上述的疑惑與不解，但這也是因爲對民營化的目的產生誤解所致。雖然民營化的目的之一是期望藉由事業移轉民營來解決公營事業嚴重的虧損問題，並減輕國家的財政負擔，但如是的前提僅適用於說明虧損型公營事業。整體而言，事業本身因官僚組織特性所造成的經營無效率才是迫使所有公營事業不得不民營化的關鍵因素。而電信、郵政、自來水等事業之所以能在公營的事業型態下還能維持獲利，並不是因爲這些事業不受官僚制度影響，而是拜市場獨佔、無競爭者所賜產生的結果。因此，在強調解除管制、自由化的今日，如欲增加公營事業的競爭力，除了形式上移轉民營外，唯有實質的改變公營事業內在組織型態，如組織架構、組織文化，甚或管理方式，才是一項根本的解決之道。

另外，若觀察民營化個案發現，無論營運績效的好壞，幾乎所有公營事業在進行民營化時都會藉由人員精簡來達到降低生產成本與提升效率之目的。但問題是，事業本身藉由人員精簡來改善經營效率的作法僅能產生

臺灣博碩士學術論文資料庫

暫時性效果，在民營化告一段落之後，新事業如何能長期維持良好的營運效率就成爲民營化實施後另一個值得探究的重要課題。

所以，基於上述的問題意識來觀察比較民營化前後事業的組織特質發現，民營化前的公營事業因屬於官僚的行政組織，無論在組織架構、組織文化或管理方式上多與行政機關相似，受到相關法規的約束與民意的監督。在官僚機構層級節制的限制下，不但無法適時因應外在環境的變化與民眾的需求，在公務員鐵飯碗心態的作祟下，組織人員欠缺「以客爲尊」、「顧客第一」的觀念，自然難以提升服務品質與效率，降低事業的競爭力。同時，組織中所形成的官僚式組織文化與採行的官僚式管理手法，也難以和強調績效的民間企業相抗衡。

以我國目前虧損最嚴重的公營事業－台鐵爲例，自從民國六十七年高速公路全線通車以來，在公路運輸發展迅速，甚至凌駕鐵路的情況下，台鐵的經營每況愈下，並開始出現虧損。因此，七〇年代後期開始，行政院經濟建設委員會陸續提出各項改革方案，希望藉由改革來達到台鐵再造的目的。然而，費時二十多年，歷經多次組織再造的台鐵，經營狀況並未因此好轉或有顯著改善。若探究其原因，主要在於台鐵本身缺乏危機意識，以及各階段改革所考量的重點多是「行政安定優於企業體制的建立」，所以，在強調「行政安定」的前提下所從事的組織內改革，大多流於形式，難以發揮改革成果，最後迫使台鐵不得不選擇「打破組織既有藩籬的改革」－亦即民營化作爲最終的改革手段。[1]

有鑑於此，本文欲藉由個案研究深入觀察民營化與組織變革間的關連性及所可能產生的實質影響。至於個案的選取方面，是以在世界各國鐵路改革中最受矚目也獲得最多肯定的日本國鐵爲例，期望經由文獻整理與個案分析來檢証並深入瞭解組織變革在民營化過程中所發揮的影響與可能達成之成效，以作爲今後我國推行相關民營化政策時的參考。整體而言，全文的構成安排如下：首先，經由文獻回顧，整理民營化與組織變革的相關概念，及討論兩者間的關係；其次，以日本國鐵爲例，分別從組織結構、組織文化和管理方式三個面向來觀察國鐵民營化後所進行的組織變革，藉

[1] 有關台鐵組織改革的詳細內容，請參閱拙著（2004：71-97）。

臺灣大學學術期刊資料庫

由比較分析民營化前後公（民）營組織的差異，來瞭解民營化與組織變革間之關連與所產生之影響；最後，總結日本國鐵改革之經驗，探討其所能帶給我國之參考與借鏡之處，以作爲本文之結語。

貳、民營化與組織變革的相關理論

一、民營化的相關意涵

㈠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。有學者將民營化視爲是「非國有化」或「去國有化」（denationalization）的同義語（遠山嘉博，1987：275；1995：3；森田朗，1988：14；林昱梅，2003：56），但卻也有學者認爲，如將民營化與「非國有化」視爲同義語，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: 343；詹中原，1993：8-9）。

Grand ＆Robinson (1984) 從福利國家中國家各種活動相關聯來討論民營化，認爲「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。

Hanke (1987: 1-3) 認爲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。而 Savas (1987: 3) 則指出，政府基本上對於各類財貨及服務有規劃（planning）、支

[2] 以美國爲例，「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」仍爲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，涵蓋較廣泛的領域。

臺灣博碩士學術期刊資料庫

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。Vickers & Yarrow (1988) 認爲：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，均稱爲民營化。

日本學者遠山嘉博（1987：277-278；2000：48-49）則從狹義、廣義和最廣義三個面向來分析民營化的內容。遠山認爲：狹義的民營化應是解除國有化或私有化。具體而言，乃是至少將公營事業過半數（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中所使用的「民營化」一詞，即爲此義。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；引申爲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。

在國內，研究民營化的學者不在少數。陳師孟等人認爲，民營化可採行的方式有三條途徑：⑴出售公營事業或公有資產及官股的移轉；⑵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；⑶調整立法並開放市場（1992：160-164）。政治大學教授詹中原認爲：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（1993：23）。

綜上所述得知，民營化一詞所涵蓋的範圍實屬廣泛，然大體上，其基本意涵乃是指將市場機制導入公部門的領域中，藉由縮減或削弱政府在公共服務或經濟上扮演的角色，強化民間的參與，用以提升服務績效與品質。

臺灣博碩士學術期刊資料庫

因此，各國在公營事業改革的過程中僅能將民營化視爲是一種手段，而不是目的。那麼，民營化的目的究竟爲何？其預期結果又爲何？或許會因各國政府對民營化政策的認知與期待之不同而有些許差異。以下，則分別述之。

㈡目的與預期成果

如上所述，由於民營化的定義與所涵蓋的範圍非常廣泛，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，其推動民營化主要是欲達成下列六大目標：⑴爲提高效率，開放競爭並解除管制；⑵爲增加財政收入，減少舉債或降低稅賦負擔；⑶爲鼓勵員工持股，增加員工認同與福利；⑷爲擴大分散股權，促使社會大眾參與投資；⑸爲強化資本市場，活潑資金流通；⑹爲爭取國內外政治支持，強化執政基礎（潘偉華、俞慧芸，2000：4-5）。但在我國，由於公營事業移轉民營條例第一條規定：「爲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，所揭櫫的政策目標包含以下幾點：⑴增加事業的自主權，以提高經營效率；⑵籌措公共建設財源，加速公共投資，藉以提升生活品質；⑶吸收市場過剩資金，抒解通貨膨脹的壓力；⑷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，1998：29-30）。由此得知，在我國，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。而近年來，受到各國財政困境的影響，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，也因之，一般在論及公營事業民營化與否的問題時，較傾向從經濟面向來衡量與思考。

對此，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」視爲是唯一要件，亦即只要將公股的比例降低至 50%

[3] 此民營化專案推動小組已於民國 87 年 4 月更名爲「行政院公營事業民營化推動指導委員會」，以強化功能。

臺灣大學學術期刊資料庫

以下，就算是民營化了。但事實上，實質的民營化[4] 除了由政府釋出官股之外，尚應包括政府部門退出事業之經營及人事的任免，以及管制市場的開放（1998：30）。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的經營原則引入整體市場，以提昇經營及資源運用效率。然值得深思的是，分析民營化的相關個案發現，公營事業爲何在歷經「民營化」後，其營運情況即有顯著之改變？主要因素爲何？在民營化過程中，精簡人員通常被視爲是用以提高經營效率的有效作法，然而在民營化告一段落後，該顯著的效果即受到限制，難以發揮。基於此，若深入觀察相關的個案可以發現，在民營化的過程中，「組織變革」似乎扮演著重要的關鍵角色，成爲各個新事業爲長期維持經營績效所採行的必要手段。

二、組織變革

㈠組織變革的原因與意涵

變革雖是組織運作的普遍現象與必經歷程，但對組織發展卻具有深遠的影響。關於組織產生變革的原因，學者雖持有不同的觀點，但多數學者認爲，爲了因應內、外在環境改變所產生的壓力，確保組織的生存與發展，組織變革乃因蘊而生（林弦逸，1999：85；簡宏江，2000：33-34；繆敏志、林少龍，2000：488-490；何照義、陳永明，2002：2；呂育誠，2002：139；戴國良，2004：569）。其中，有些變革是主動與規劃性的改變，而有些則是被動與非規劃性的改變。

Hammer and Champy 更具體地從「企業再造」的觀點指出，組織爲求持續生存發展，必需重新設計其工作流程，分配其人力資源，以達到一個全新的形式，完成企業再造（轉引自王天佑，2001：47）。大抵而言，一般對於組織改變與組織變革鮮少有明確的區分，至於組織改變與組織變革間究竟有何差異，學者徐聯恩認爲，組織改變通常是指在既有的經營架構下，進行連續、片斷、小幅、維持式的改善或改變，而組織變革則指的是

[4] 相較於實質的民營化，有學者提出「眞民營化」的概念。如 Sundquist 提出「眞民營化」（true privatization）的主張，認爲眞正的民營化，並不會造成政府角色的消失，而只是減少而已（轉引自詹中原，1993：10）。

臺灣人文社會學術期刊資料庫

不連續、整體、大幅、遠景式的架構或典範改變。[5] 組織變革，簡單而言，是大型組織所進行的全面、深入、而對組織績效有重大影響的改變（徐聯恩，1996：8-10）。換言之，組織改變屬於局部、較和緩的改革，對組織成員而言，所產生的衝擊較小且不顯著，但組織變革則是一種整體、徹底的改革，由於變動幅度大，故對組織成員造成的衝擊較爲激烈，所受到的抗拒也較強烈。

另外，針對組織變革所代表之意涵，Salamon 認爲，組織變革是機關或企業的組織結構或計畫在組織中所處地位之改變（轉引自陳光榮，1999：57）；國內學者張有恆等則認爲，組織變革是組織爲追求生存和積極發展，對於不合時宜的組織結構及工作關係等進行有計畫的改變，以因應新事務與新需求之過程或活動（張有恆、韓振華，2004：43）。因之，綜上所述，基本上組織產生變革的原因多是當組織受到內在或外在環境衝擊時，爲求組織生存與積極發展，對組織內部的不協調所進行必要性調整的整個過程。其爲一多面、整體、遠景式的大規模改變，也因而組織不是靜止狀態，而是一動態系統。

自一九八〇年代以來，各國政府爲減少公營事業經營缺乏效率所帶給國家的沈重財政負擔，紛紛找尋解決之道，用以提升事業的經營效率，但是以公營事業的官僚體制，要能成功的進行組織改變，基本上是相當困難，於是爲求徹底改變公營事業的弊病，有必要進行以民營化爲主的整體、大幅度的組織變革。

㈡組織變革的目的

一般而言，組織變革的目的是希望藉著組織變革的過程，使組織可以達到改變組織成員的行爲模式或能力、提升組織文化與服務品質，用以因應外在環境的變化。學者 Hellriegel 認爲組織有計畫性的變革，其主要的目的是爲了達到增加組織的適應力與促進組織個人或群體行爲的改變。前者是指組織爲了達成各部門對外在環境的彈性變化力、應對力及適應力，使

[5] 在該書中，原作者使用的是「組織改變」與「企業變革」一詞，並將企業變革、大規模組織改變與組織變革視爲同義詞。基此，在本文中，作者援引該書的見解，將企業變革視爲組織變革。

國立臺灣大學圖書館 臺灣學術期刊資料庫

組織在激烈競爭與多變環境中仍能保持優勢；後者乃是指組織若要改變策略來應付環境的變化，基本上應先改變組織成員的心態與行爲，因爲若是組織中的個人及群體的思想及行爲均不願改變，則組織本身實很難有新的作爲（戴國良，2004：571-572）。由此可知，組織之所以進行組織變革，主要乃是期望藉由變革達到迅速因應外在環境的改變及強化組織成員應變的能力。若援引此觀點來檢視公營事業可得知，公營事業民營化可說是組織的重大變革，除了股權之移轉外，實際上是事業控制權的重大改變，包括所有權與經營權的轉變。亦即爲了提升事業的競爭力而對組織進行政策結構或員工態度與行爲的改變，並積極推動組織結構的改變，以因應激烈的競爭環境，提升顧客服務品質，以及降低人力成本。故民營化變革的目的是使組織能適應外在變動的環境及改進組織員工的行爲，藉以提高事業的經營績效。

總結以上所述，組織變革是爲因應外在環境的變化或內部組織的不協調所進行的必要性調整，其目的在藉組織職掌、權責與資源的重新分配，而能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疊床架屋及冗員充斥等結構不良的情況，使事業得以永續經營。因此，組織變革不僅是回應外部環境的需求，亦可視爲是內部組織結構與管理方式的再檢討。然而，以公營事業官僚體制的特質，要能成功地進行組織變革基本上即有相當的困難。

三、民營化與組織變革

在一連串公營事業改革聲浪中，最引人爭議的，莫過於公營事業本身具有公共性和企業性的雙重特質。由於公營事業多半負有經濟性、政策性或社會性的任務，且與民眾的日常生活與產業活動息息相關，因此，爲避免實施民營化後對國民生計或產業活動造成過大的影響，各國政府在推動公營事業民營化前，幾乎都先進行內部的組織改變，[6] 企圖在既有的行政組織體制下，改變組織的績效或提升效率。然而，如前所述，組織改革乃

[6] 如我國的台汽、中華電信，日本的國鐵和電信公社，在民營化前都歷經多次內部局部性組織改革，而我國台鐵在確定民營化方向前，也同樣的經歷多次的組織改變。

臺灣大學學術期刊資料庫

是一種局部的、片段、小幅度與維持式的改革，對於積弊已久且組織規模龐大的公營事業而言，若僅針對組織系統中的部分要素進行改革，成效相當有限，充其量只能發揮「頭痛醫頭，腳痛醫腳」的效果，卻無法徹底改變組織，所以終究都宣告失敗，最後不得不選擇民營化的組織變革模式。

然而，公營事業即使移轉民營，所改變只是控制權的變動，亦即經營權和所有權由公（政府）轉私（民間）。雖然在民營化的過程中，多數公營事業會藉由大幅縮減員工人數、進行組織合併，用以解決組織中嚴重的冗員問題，降低鉅額的人事支出並提升組織績效。但是留在組織內部的成員多是過去公營事業的一份子，若參考民營化的相關個案發現，大多數移轉民營的事業在民營化後的營運績效都有明顯的提昇，[7] 除了歸功法規鬆綁可以避免不當政治力的介入，與多角化經營所帶來的利潤外，隨著控制權由公轉私的改變，對組織的經營也產生顯著的影響。有研究指出，民營化前後的公（民）營事業分屬於專業科層模式（professional bureaucracy model）與企業科層模式（corporate bureaucracy model）（徐聯恩，1996：14），如根據其經營主體「公」與「私」的不同來區分，前者又可稱爲官僚模式，而後者則屬於企業模式。在這兩種截然不同的組織設計的原型下，勢必影響整體的組織結構、組織文化與管理方式，[8] 進而影響產出的績效。職此之故，以下，作者即從組織結構、組織文化與管理方式三個面向來說明各類型的差異。

---

[7] 以日本的鐵路與電信事業而言，鐵路事業在民營化後，本州三社的經營績效顯著上升，而三島三社雖仍持續虧損，但虧損的額度也明顯的逐年遞減。而電信事業在民營化後的經營績效也明顯改善，請參閱拙著（2003：第四章與第七章）。而在台灣方面，根據孫智麗對民國 78 年以來，已經完成民營化且股票上市之 18 家公司所進行的財務及營運績效之變化分析所做的結論得知，「… 18 家民營化事業，除 4 家外，財務及營運績效均有正向變化，顯示民營化政策對於公營事業之法令鬆綁及經營自主性之助益確實反映於其績效提昇上」（孫智麗，2003：113）。

[8] 本文之所以選擇組織結構、組織文化與管理方法來作爲分析組織變革的三個面向，主要乃是在檢閱相關的民營化文獻時發現，民營化支持論者多強調民營化前後公營與私營在這三個面向有顯著的差異，對改革的成效也容易產生直接影響。因而，在本文中，作者乃以這三面向爲實証觀察的主要面向。

國家圖書館學術期刊資料庫

㈠組織結構

組織結構乃指組織的架構，其主要是由複雜性、正式性、集權化三者所構成；組織中分工越細，上下層級越多，則複雜程度越高，協調也越困難（陳德禹，1999：52-53）。一般而言，組織結構是機關或企業用以達成組織目標的工具與手段之一，爲因應外在環境的改變，組織結構難以長期維持一固定的型態，需適時予以調整，但行政機構或公營事業卻因受限於法規，有其先天上的限制。

以我國的公營事業爲例，公共性較強者多屬於官僚型公營事業。其作法是設一行政機構（如局、處等），將其納入政府的組織系統內，在行政首長直接或透過其他機構或人員的監督下，執行某項事業服務輸送的營運機關，如自來水、公賣局、鐵路局、電信局[9]、郵局等。其組織、人事、財務、業務均與其他行政機關相同，需受上級機關的嚴密監督，不具獨立地位。至多爲適應事業上之需要，在某種限度內賦予較大的權力，使以半獨立地位從事經營（張潤書，1998：219）。但也因此緣故，容易導致組織結構僵硬，決策程序繁複冗長且不透明，[10] 責任歸屬不易劃分，問題發生時易流於推諉塞責（許和均、吳壽山、楊馥如，1997：40；江丙坤，1997：4）。導致公營事業經營效率不彰，降低服務品質。

另外，由於行政機關或公營事業皆爲龐大的官僚型組織結構，爲維持對組織的控制，採用集權式的權限分配，屬於中央集權式的組織構造。也因之，公營事業的組織結構有下列幾項特徵：⑴結構複雜，層級過多：公營事業組織寬鬆膨脹，經常因人設事，以至於組織過度龐大，垂直組織層級過多，造成組織內部溝通不易與協調緩慢，無法迅速因應市場需求，也容易形成本位主義，導致組織效率不彰（張潤書，1998：374）。⑵決策過程冗長與文書主義：公營事業原爲行政官署的一環，屬於多層級的組織。

---

9 電信總局已於 1996 年 12 月實施民營，由原來之交通部電信總局負責監督之責，而將經營權交由中華電信公司負責。

10 在吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯編著的《行政學㈠》的第五章 行政組織理論中稱此爲由權力集中所產生的病象，其包括資訊因層層傳遞而失眞，致首長所做之決策品質受影響、組織成員唯首長之命是從，缺乏主動任事積極進取的企圖心等等（1999：180）。

臺灣學術期刊資料庫

在官僚型組織結構的特性下，又需依照行政程序事事往上簽報，而行政人員過份重視細節與紙上作業，致使決策過程十分冗長，影響組織績效（丘昌泰，2000：47-48）。⑶應變能力不足：公營事業受到政策的保護，多具有獨佔或業務優先承攬的特性，經營環境十分穩定。然而，隨著外在環境的改變，官僚型組織的應變能力不足，無法迅速因應環境的變化，即時調整組織，降低組織的競爭力。

爲了改善公營事業組織結構的先天上缺失，民營化後的新事業在進行組織變革時，多將組織結構予以調整，改採企業型組織結構，基於規模經濟的效果，將業務重疊、性質相近的單位或部門予以精簡合併。同時，爲了簡化作業流程，縮短決策程序以提高事業的經營效率與彈性，多進行組織層級的縮減，力求組織的扁平化。而爲打破官僚體制凡事等待命令的現象，實施分工與授權，以期組織能適時因應外在環境的改變或市場需求，用以提升組織的競爭力。

㈡組織文化

組織文化一詞的用法原本相當多樣，鮮少有一致的定義。由於文化是指一群人表現在外的共同行爲樣式，以及支持行爲何以如此表現的信念、價值與規範（張潤書，1998：231；呂育誠，1998：66）。因此，有學者認爲，組織文化是由特定的組織團體發展出來的一種行爲基本假設，用來適應外在的環境，並解決內部整合問題（張潤書，1998：232）。

在日本，研究組織文化較具代表性且知名的學者有梅澤正、田尾雅夫、加護野忠男、河野豐弘等人，其中又以梅澤正和田尾雅夫爲組織文化所下的定義最常爲人所引用。梅澤正提到，「組織文化意味著組織成員共通的思考和行動樣式。更具體而言，是組織中共有的思考、行動規範體系」（梅澤正，1983：20）。而田尾雅夫則指出，「所謂的組織文化，代表著組織成員所共有的價值、信念或是習慣行動」（桑田耕太郎、田尾雅夫，1998：188）。換言之，關於組織文化的概念，在「組織成員共同的價值體系」這點上，多數學者皆有共通的認識。

基於上述，作者認爲，所謂組織文化意指組織中的成員，因擁有共同的價值、規範與信念，進而產生影響組織成員的行爲或表現態度。職是之

臺灣大學學術期刊資料庫

故，組織文化是組織與個人的媒介，對於組織成員的見解和行動予以直接影響，同時間接影響組織績效。組織變革若要成功，組織成員的心態則必須隨之轉變，所以，組織文化可以說是檢證組織變革的一項重要指標。至於組織文化的重要性與可能產生的影響，有學者曾經指出：「組織文化確實是當前組織變革策略中，一個重要且複雜的問題。…若將組織文化因素予以抽離，整個變革將顯得空洞而不切實際，或根本難以落實」（呂育誠，1998：66）。也因之，組織文化確是實施組織變革中不可或缺的要素。在本文中，爲了觀察民營化前後，公（民）營事業組織文化的不同，作者嘗試從兩個層面來分析不同經營主體間的差異：一是民營化前後，公（民）營事業的組織理念與目的爲何？對組織成員的影響爲何？另一則是民營化前後，公（民）營事業受到不同的組織理念影響，所表現的組織文化特徵又爲何？

一般而言，公營事業的經營並非是以追求利潤爲出發點，而是以不特定多數者的利益爲考量，其經營理念以追求公益爲中心，用以提供普遍、公平的服務爲優先（南部鶴彥，1985：62），該組織文化近似於行政機關，屬於官僚型組織文化。也因此，公營事業強調公益，組織成員對於所提供服務的「安全性」有較強的責任感。然而，公營事業的員工因具備公務員任用資格，普遍認爲抱著鐵飯碗，工作有保障，欠缺績效的壓力與「顧客至上」的觀念（胡仲英、鄭素珍，1997：26），不但所提供的服務品質低落，組織成員對於事業的經營更缺乏危機意識。[11]

相較於官僚型組織文化的「重公益、輕利潤」，企業型組織文化則呈現完全相反的組織風格。民營化後的新事業因屬於民營企業，需自負盈虧，其組織文化自然發展爲一關心收益增加與否的文化（田尾雅夫，1990：37-38）。在自負盈虧的壓力之下，組織重視「以最小的投入獲得最大的產出」，以利潤作爲組織行動的優先考量，同時，爲增加營運收入，自然在乎顧客的需求與感受，並設法予以滿足，強調「顧客第一」的服務態度。但是，在利潤最大化的原則下，組織可能減少對於安全性設備的投資，組織成員對公益的認知也變得較爲薄弱，對於不符成本效益服務的提供更顯

[11] 對此，張有恆與林煥堂在其論文中曾就台鐵的組織文化加以論述（2003：23）。

臺灣大學學術期刊資料庫

得消極。

㈢管理方式

雖然經營主體由「公」轉「私」會帶給公營事業成員極大的改變，但若單從組織結構與組織文化兩個面向來觀察民營化與組織變革的關係仍是不足的。因爲不同的管理方式會賦予組織成員不一樣的工作動機與誘因，形成不同的組織文化，進而影響績效的好壞。關於組織管理的重要性，田尾雅夫曾指出，爲了正確且有效地達到組織目的，給予組織成員行動誘因，是直接關係組織效率和營運成績。田尾雅夫認爲，維持作業單位的機能性，達到所訂定的目標，甚至得到更進一步成果的行動，即爲管理行動的意義（田尾雅夫，1990：146）。因之，適切且有效的管理方式，不僅提高組織成員的士氣，而且能使組織內部效率化，是影響事業經營績效的重要因素。基於此，公營事業與民營事業有很大的差異。

對公營事業而言，因其組織成員具有公務員的身份，人員的任用、異動需符合公務人員任用條例或根據相關規定辦理，員工的進用也都必須經過相關的特考或公職人員考試，不僅員工的任用僵化，同時亦因工作穩定、待遇良好，員工的異動不頻繁。又因公營事業的薪酬結構之屬性多偏向年功制，績效獎金比照一般公務人員齊頭式平等發放，容易流於形式，無顯著的激勵效果（野田由美子，2004：38）。另外，公營事業在重視公益的情況下，以多數者爲其服務的對象，又因服務的對象呈分散的狀態，業績的測定和評價極爲困難。在這種情況下，並不強調個人的業績和薪資、升遷的關係。有關組織中人事異動，多以年資爲判斷標準，除有重大過失，否則不太容易去職（許和均、吳壽山、楊馥如，1997：42-43）。所以，在此類型的組織中，成員間的競爭很少，個人的業績和薪資、升遷的關聯極爲薄弱。而且由於組織成員的任用、異動皆以法規爲依據，欠缺柔軟性，也無法喚起組織成員的勤勞動機。因此，要想提高經營效率，改善服務品質，恐怕是相當困難的。

民營化後，組織員工喪失公務員的身份，隨著法規鬆綁，員工的進用改由企業本身自行招募，不僅自主性提高，也增加員工任用的彈性，加速組織新陳代謝，員工的異動較過去公營事業時代頻繁。另外，民營化後，

臺灣博碩士學位論文 期刊資料庫

新事業的薪酬制度則有相當的改變，打破過去公營時期的年功序列制，引進績效導向制，重視個人績效，顯示民營事業無論在任用、晉升，甚至是獎勵方面所採取的方法都較公營事業自主與彈性。

參、日本國鐵民營化與組織變革

民營化前的日本國鐵，爲一擁有四十萬員工的超大型組織。該組織結構原本建立於一個穩定而無競爭的環境，所追求的目標往往不是在經營績效而是於配合政府政策，也因而被定位爲大眾運輸工具。然而，隨著時代與環境的變遷，自七〇年代開始，國鐵逐漸喪失獨佔的優勢，出現營運虧損。期間雖歷經五次的「組織改變」，[12] 然終告失敗，最後不得不選擇以「民營化」的方式來進行大規模、徹底的「組織變革」。基於此，在本小節中，作者擬從組織結構、組織文化與管理方式等三個面向，來觀察、分析日本國鐵民營化前後該組織的特徵與產生之改變。

一、組織結構

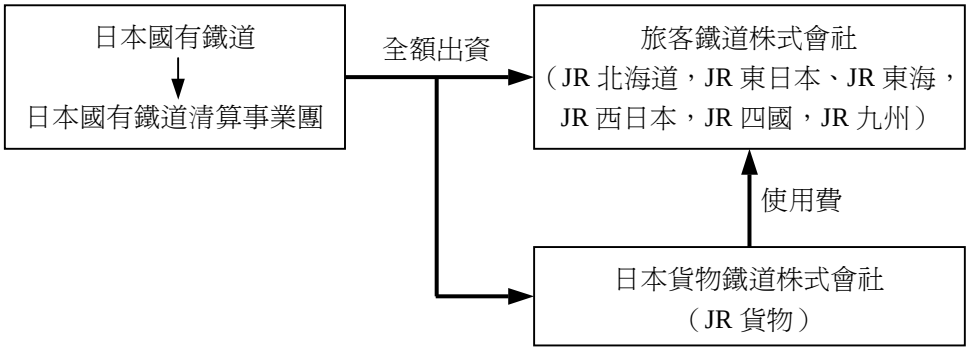
㈠國鐵的組織結構

國鐵再建監理委員會的報告書（1985）中指出，造成國鐵經營惡化的原因有二，其中之一，即是全國單一性組織結構的問題。亦即國鐵爲一擁有四十萬員工的超大型官僚組織，在經營管理上經常顯得力不從心。又因鐵路事業有區域特性，在單一組織下恐怕難以有效因應區域的特殊狀況，且容易造成各區域間的相互依存，阻礙其效率性。因此，當初在進行國鐵民營化時即考慮縮小組織規模，根據區域特性進行分割成六家客運鐵路公司及一家貨運鐵路公司，此爲國鐵民營化時所進行的第一波組織結構的重大變革（如圖 1 所示）。

[12] 國鐵自從 1964 年由盈轉虧後，分別實施五次改革計畫，有 1969 年的「國鐵財政再建十年計畫」、1972 年的「新財政十年計畫」、1976 年的「經營合理計畫」、1979 年的「再建基本構想」及最後 1981 年的「經營改善計畫」（叶芳和，1991：149）。

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

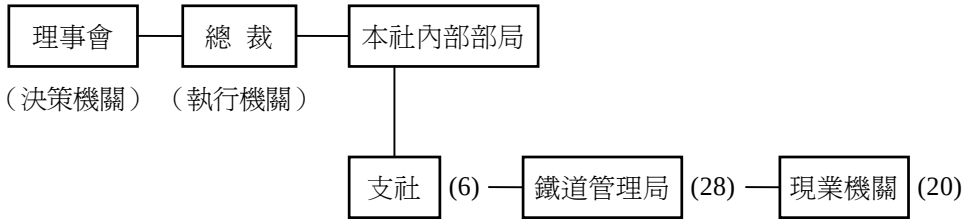
圖 1　由國鐵到 JR 的組織變革



資料來源：作者根據運輸省《運輸白書》（1987 年）修改而成。

如圖 2 所示，國鐵時代內部的組織編制共有四個層級：最上層級爲本社（總公司），內含二十五個部、局、室，第二層級爲北海道、東日本、東海、西日本、四國和九州等六大支社（分公司），第三層級爲二十八所鐵路管理局，最基層者爲二十個現業機關（現場機關）。換言之，國鐵乃是由「本社－支社－鐵路管理局－現業機關」四個層級所構成的一龐大事業機構。

圖 2　國鐵的組織結構略圖



資料來源：作者根據國鐵清算事業團內部資料自行繪成。

若從組織圖來觀察國鐵的組織結構與權限分配發現，就垂直面向而言，國鐵時代是採取以本社爲主的中央集權式組織結構。最高決策機構爲理事會，理事會的會長爲總裁。有關預算、決算等經營上的重要決定權皆

隸屬於理事會。因之，國鐵是屬於金字塔型的組織結構，其權限大都集中在理事會（決策）、總裁（執行）與本社社長三者，相對地，支社、鐵路管理局和第一線人員的決策權則受限縮減許多。

另外，從水平面向來看，由於國鐵爲公營事業的因素，政策配合意願強，但各部門間因本位主義作祟，故常有無法建立整體目標與共識之困擾，且受到公營事業的限制，組織結構無法因應需要適時予以調整。

在決策過程方面，由於國鐵屬於中央行政官署的一環，其內部的決策程序乃仿效一般行政組織，採稟議制，[13] 決策程序複雜，且耗費許多時間。加上國鐵的組織龐大，層級過多，在科層組織的特性下又必須事事往上簽報，往往一份正式文件需蓋二、三十個印章，才能生效，致使決策過程十分冗長，既浪費時間又缺乏效率，而遭受到強烈的批評。[14]

㈡ JR 的組織結構

如前所述，民營化後的 JR 爲有效因應區域特性，提高營運績效，分割爲東日本、東海、西日本、北海道、四國、九州等 6 家客運公司。

若觀察 JR 的組織圖發現（如圖 3），隨著「鐵路管理局」的裁併，民營化後的 JR 較國鐵時代精簡，爲「本社－支社－現業機關」三個層級的組織結構。而 JR 爲了改善國鐵時代以本社爲中心的集權式組織型態，打破垂直組織所產生的障礙，將一元的巨大組織分割爲七個獨立組織（包括貨運），於各組織內部設立強調責任中心的「事業部門制」，其目的在於透過對各中心的充分授權，使各中心可以充分運用本身的資源形成內部競爭文化，以使利潤達到最大化，同時也可以使各中心發揮應有的功能。又，國鐵時代經營責任集中於最高管理者－總裁身上，民營化後，無論在人事、預算、管理方面的權限，都大幅移轉給各支社或現場機關，甚至經費方面，

---

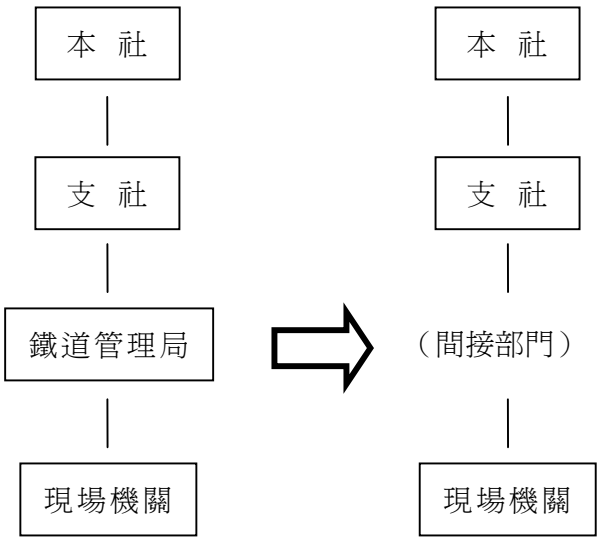
[13] 稟議制爲日本特殊的意思決定方式。其意謂著承辦案件的下級職員，須先草擬記載著處理方式的文書，然後依序往上呈，同時接受建議，修改文案，並獲得所有關係人員的承認後，再將此修改完成的文案上呈到最高決策者手中等待裁決。勢必獲得決策者的裁示，才能確定此一案件的處理方式（西尾勝，1993）。

[14] 相關批評請參閱宮本（1993：128）與今里、前田（1997：200）等論文。

臺灣大學學術期刊資料庫

除了一定經費的使用需告知本社外，其餘都交由各地支社自行判斷。[15] 相對於國鐵時代現場機構與管理機構因缺乏相互聯繫，無法機動性實施業務的弊病，民營後的 JR 則賦予現場機構的管理者部分權限，使其得以迅速因應外在環境與需求的改變。整體而言，如是的改變或許象徵著國鐵民營化後，其組織權限分配由中央集權逐漸朝向現場分權。

圖 3　國鐵和 JR（以西日本為例）的組織結構略圖



資料來源：作者根據國鐵清算事業團內部資料和 JR 西日本內部資料自行繪成。

此外，國鐵因屬官僚型組織結構，即使面對外在環境的變化也難以彈性予以調整。但民營化後的 JR 各社爲能因應市場需求，頻繁地進行組織結構的調整；以本州三社（JR 東日本、JR 東海和 JR 西日本）爲例，自一九八七年移轉民營以來，幾乎不間斷地每年進行組織結構調整，[16] 甚至連營

[15] 詳細內容請參閱今里、前田（1997：278）。

[16] 以 JR 東日本而言，自 1987 年移轉民營以來，除了 1989 年外，組織結構調整的頻率相當頻繁，如 1988 年設關連事業本部，1990 年新設東京地域本社，1991 年爲強化研究開發制度，將總合企畫本部的技術開發部改稱爲總合技術開發推進部，並以倍增的幅度，大幅增加該部的成員等等，詳細請參閱前田成東（1997：228-230）和木谷晉市（1997：

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

運狀況不佳的三島三社（JR 北海道、JR 四國與 JR 九州），也經常調整內部的組織結構，[17] 顯示民營化後的 JR 各社強調組織結構要能彈性與靈活運用，才能有效因應區域的多元要求。另外，研究調查結果也證實，大部分 JR 員工認爲，自從移轉民營以來，新公司較能因應市場動向或實際業務需求，進行組織再造或設立子公司（如導入事業部制度），甚至能根據區域的特性，彈性配合進行觀光區的開發，或從事區域振興等。[18]

在決策過程方面，相較於國鐵時代過於強調程序而忽視效率的作法，民營化後的 JR，強調組織結構精簡與重視效率，除了將垂直組織層級由四階層縮減爲三階層外，並盡量減少繁瑣的行政作業程序，縮短溝通的時間，加速決策的形成，增加相互支援的彈性。而相關的實証研究也顯示，民營化後，JR 積極導入各項電腦設備（如 OA 化、電腦化），力行組織精簡與分權化等的作法都是促使 JR 內部決策過程縮短的主要因素。[19]

二、組織文化

如前所述，組織文化乃是指組織中的成員，具有共同的價值、規範與信念。在此情況下，組織文化是組織與個人的媒介，對組織成員的思想與行動提供最直接的影響，同時也間接地反應在組織效率與業績上。因此，組織文化可說是關係組織變革成功與否的一項相當重要指標。基於此，爲詳細瞭解民營化前後組織文化的差異，作者根據參考文獻的論述整理出組織成員在事業公營與民營時所可能產生的幾項行爲或行動表現的差異，以作爲分析時的觀察指標。茲分述如下：

㈠國鐵的組織文化

1. 重視社會責任（公益與安全）

271-276）。

[17] 以 JR 北海道而言，1993 年新設事業開發本部，同年，將總合企畫開發本部及關連事業部予以整合。1994 年新設法人營業課，並將總務部法務室升格爲法務課，人才開發室改爲人才開發部，顯示組織對人才訓練的重視（前田成東，1997：218）。

[18] 援引自作者於 1999 年 4 月對 JR 六社所實施的問卷調查的內容。

[19] 同上。

臺灣大學學術期刊資料庫

國鐵的所有者、出資者爲政府，屬於行政官署的一部分，具有較強的公共特質。且日本國有鐵道法第一條中明文規定，國鐵是以「增進公共福祉」爲經營準則，其組織成員因具有類似公務員的身份，自然比一般民間企業對於「增進公共福祉」、「保障公共性」等社會責任有較強的使命感。因此，關於不符成本效益服務的供給，基本上，國鐵成員是表示認同的。因爲國鐵屬於公營事業，其存在價值，即是負有達成全國交通網的輸送功能，非以追求利潤爲經營的第一目的，即使所提供的服務沒有利潤、不符成本，但爲了保障公平正義及少數弱者的權益，組織成員皆傾向於支持繼續維持大量運輸的公共責任，且較有意願從事社會公益的保障工作（林淑馨，2001a：17）。

又，日本國鐵長期以來視安全與迅速的輸送爲本身誇耀的三大財產之一（另外兩者爲土地與技術），因此，列車行駛安全一直被視爲是經營鐵路事業的基本使命。對國鐵成員而言，安全性的保障與迅速的列車行駛被視爲是國鐵重要的傳承象徵，而形成獨特的國鐵文化（立山學，1989：148）。對國鐵成員而言，國鐵時代致力於事故的預防、安全性的追求及維持國鐵光榮的歷史等即成爲組織中共同的價值與信念。

2. 不重績效

受到公營的事業特質所影響，原則上國鐵的經營非爲利潤的追求，而是配合政策，以提供不特定多數者的公共利益，並以採行獨立會計爲經營前提的組織。然由於其服務的對象爲廣大的社會群眾，以公共利益爲經營目標又過於抽象，難以使用客觀的指標（如金錢性的價值），從其成果中來評價組織目的是否達成或經營是否有效率。又因國鐵的經營缺乏自主性，責任歸屬也不夠明確，不論是資方或勞方，都未強烈感受到己身對於營運績效好壞所應負之責任。尤其對於巨額的虧損問題，大多數國鐵成員都認爲即使再怎麼努力，都是無濟於事，甚至認爲國鐵就如同一艘「不沈的戰艦」，無論背負再多的債務，也永遠不會沈沒（角本良平，1996：232；住田正二，1998：207）。加上國鐵成員具有類似公務員的身份，組織內部瀰漫著「鐵飯碗」意識，員工僅重視個人責任與法定程序，較不講求全體績效，且普遍認爲經營績效的好壞與自身並無直接關係，進而影響整體組織的績效。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

3. 墨守成規的行事特質

國鐵爲一行政官僚體系，以行政權責貫穿其中，其運作自是以行政考量爲主。又因受到相關法規與主管機關的重重規範與束縛，公務員墨守成規的辦事原則處處可見，因而國鐵的組織文化呈現出官僚式的組織風格。對此種組織文化，前東日本鐵道株氏會社社長住田正二將其解讀爲是國鐵成員迴避責任的一種作法。亦即，國鐵成員認爲，凡事無須創新，沿習以往的做事方式，即使失敗，也無責任可言（1998：47）。因此，受到此心態的影響，國鐵成員多拘泥於組織內既有的法令與規章，對於外在環境或需求的改變無法彈性、迅速地予以即時應對。

同樣地，東京大學經濟學教授岡野行秀也指出，國鐵成員因應能力不足，其實與組織特質有關（1985：40）。以行政機關或公營事業而言，受到「依法行政」觀念的影響，遵守既定法規似乎成爲執行勤務中最重要的工作，組織成員也視遵守法規爲最高準則。因之，隨著時代的演變與交通工具的多樣化，鐵路市場的需求量逐漸減少，國鐵本身因受到公營事業的限制無法迅速因應。加上組織成員安於現狀，墨守成規的保守風格，難以賦予國鐵活力，而影響其未來的發展。

4. 缺乏競爭心態

長期以來，國鐵因享有交通獨占的地位，對市場競爭的體認非常不足，造成日後國鐵對於和其他交通工具的競爭過度樂觀，以致無法即時因應環境和需要的改變而遭到經營失敗的命運（岡野行秀，1985：40-42）。以卡車事業侵蝕鐵路貨運市場爲例，國鐵因未能即時感到危機意識，盡速因應，導致市場佔有率大幅下滑。另外，組織成員也因深受「鐵飯碗」心態的影響，認爲除非有特殊情形，否則即可捧著飯碗待到退休。此種制度雖帶給員工安全感，相對地卻造成員工缺乏危機意識，未能即時認清經營條件和環境的變化與競爭對手存在的事實，降低組織的競爭力。

5. 欠缺以客爲尊的觀念

國鐵成員在官僚心理的作祟下，多數缺乏「將國鐵視爲是服務業」的認知，對顧客的態度十分惡劣、傲慢，缺少「以客爲尊」的觀念，所以經常遭受批評，甚至嚴重到被譏諷爲「烏鴉即使有不啼叫的一天，但報紙所刊登有關國鐵的申訴事件卻永無休止之日」，足見民眾對國鐵服務態度的

臺灣大學學術期刊資料庫

不滿。而學者專家在其相關論述中也多批評國鐵的官僚性作風，如「相較於民間服務業的從業人員，國鐵成員的態度顯得惡劣」、「官僚式的作風，無視於消費者的需求」（岡野行秀，1985：40；立山學，1989：36）等等，在在顯示出國鐵時代官僚的組織文化與做事態度。

6. 政治力容易介入

國鐵由於採行公營事業的經營形態，被視爲是廣義的行政官僚組織，其經營者爲政府，預算或營運都需受到議會的審查與監督。尤其是重要的投資、生產、雇用等方面的決定，在在都需經由議會審議，國鐵本身的自主裁量權十分受限。也因而，國鐵對於政客與行政官僚不當介入組織經營一事，毫無抗拒能力；政客常假藉公平正義之名，過問國鐵的事業投資或新線建設，最著名的即是「我田引鐵」及「整備新幹線的建設」，或是議員爲了爭取選票，阻撓合理的票價調漲；[20] 而行政官僚（運輸省）介入國鐵總裁、監查委員等人事任用更是常見的案例。[21]

㈡ JR 的組織文化

1. 利潤爲目的，公益次之

隨著民營化的實施和日本國有鐵道法的廢止，JR 的員工喪失了「致力於公共福祉」的公務員身份，對於「公共性」或「公益」的觀念也有所改變。法政大學教授武藤博己（1997）即認爲，對於民營化後的 JR 而言，所謂公共性應是在組織達成追求利潤的目的前提下，才有可能予以考量。換言之，保障公共性的這項責任對於 JR 而言，已從國鐵時代的「絕對責任」轉換成民間企業的「相對責任」。

根據研究調查指出，多數 JR 員工認爲，民營化確實減弱了組織成員對公益的重視，其理由大致可以歸納爲二：第一、對於民間企業而言，不能僅重視公益，獲利與否也是必須考量的因素，否則容易淪爲與國鐵一樣的

---

[20] 詳細請參閱近藤禎夫、安藤陽（1990：29-30）所述。

[21] 如田中角榮內閣所策劃的國鐵第二次再造計畫，政府一方面提出財政再造對策，一方面擴大借款，在赤字的情況下，強行國鐵的建設工事。而東北、上越新幹線也是基於田中角榮的「日本列島改造論」，在無視成本預算下，投入龐大資金所強力推行的（清水義汎，1992）。

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

下場；第二、民營化後，保障公益的責任應轉移到中央或地方自治體，不應只由民間企業來承擔。亦即伴隨著民營化，事業本身雖仍擁有公益性，但僅止於企業的社會責任範圍內來考量，無法像公營事業般無止境的投入。至於安全性方面，民營化後，多數員工認爲，無論公營或民營，對於鐵路事業而言，安全是最大的使命，提高安全性就等於提昇公司的形象，也易爭取到顧客的信任，認爲安全性的追求是公司經營的重要指標。因之，爲了取得消費者的信賴，公司設立安全推進委員會，大約每個月舉行一次會議，檢討與改善相關安全措施（林淑馨，2001a）。

綜上所述得知，民營化後的 JR 在事業型態上因已屬民營公司，在自負盈虧與成本效益的考量下，自然以追求利潤爲第一要務，至於公益部分，則是在追求利潤的目標達成後才予以考慮，即盡企業的社會責任。而安全性的追求也是如此。由於交通事業營運的成敗與安全性的高低有非常直接的正相關，迫使組織成員重視安全性問題。因之，如是的結果顯示，隨著公營事業的經營主體由「公」轉「私」，經營目標也有所改變，同時影響組織成員對「公益」與「利潤」的認知，形成不同的組織文化。

2. 重視績效

民營化的目的之一，是爲了喚起組織成員關心組織的業績，改善國營事業時代經營的無效率。事實上，民營化後最大的改變之一，乃是 JR 的管理階層不僅自覺到本身的經營責任與壓力，連員工本身也意識到應以公司的經營目標爲己身努力的目標（住田正二，1998：207；山田德彥，2002：220）。其中，最顯著的是，JR 各社爲提昇業績，推行責任中心制度，設立具獨立營運權責的事業部，實施各事業單位間之轉撥計價，明確各事業單位之責任與績效，強化各單位改善績效的誘因。[22] 除此之外，JR 各社紛紛積極展開各式各樣的宣傳活動，營業項目也不再僅限於鐵路事業，而擴大到其它關係企業。[23]

---

[22] 如 JR 東日本於 1988 年 2 月在總公司設立關連事業本部；JR 東海也於同年 2 月設置新幹線鐵道事業本部及東海鐵道事業本部；JR 西日本於 1987 年 4 月剛成立時即整合總合企畫、總務、人事和財務等四個幕僚部門，並設置鐵道事業本部、關連事業本部、自動車事業部及建設工事部等四個垂直事業部門。

[23] 如 JR 北海道跨足飯店、物流、不動產、休閒、建設等事業；JR 東日本也擴大其關連事

臺灣大學學術期刊資料庫

研究調查資料顯示，國鐵時代，在「鐵飯碗」觀念下，組織成員對公司的業績多持不關心的態度，但民營化後，組織成員對公司業績的關心程度則明顯增強。如探究其原因，主要在於民營化後公司的業績會直接影響到員工的待遇，再加上公司業績的好壞會反映在股票的價格上，直接影響本身的獲益，自然引起員工的高度關心。甚至有員工直接指出，國鐵時代員工多數抱著過日子的心態工作就可以了，但民營化後，爲避免新公司重蹈國鐵破產的覆轍，一掃過去的「鐵飯碗」心態，在降低成本與追求利潤的考量下，組織的每一份子都會盡量想辦法提昇效率，用以增加公司的收入。同時，公司也會將每個月的營運狀況公布在組織內部的刊物或網站上，用來提醒員工並強化員工對公司營運的關心。而各社間也不斷地推行各項改善措施，如辦公室電腦化、設置自動剪票系統、更新時刻表、縮減經費、更新各種設備等，藉以提升新組織的效率。[24]

3. 勇於創新的行事風格

國鐵時代，組織成員力求組織的安定與穩定，不希望有任何的變革，在墨守成規的行事風格下，國鐵內部瀰漫著一股保守的官僚文化。然而，自從國鐵移轉民營後，組織成員由於歷經組織巨大的變革，同時也體認外部環境的變化，知道若本身不加以改變，恐怕容易爲時代所淘汰，降低了員工對變化的抗拒（住田正二，1998：35、247）。事實上，JR 員工也表示，「民營化後，新的組織對於外在環境的改變，其因應速度有顯著的提升」、「經歷民營化的重大變革，整體而言，減低組織成員對變革的抗拒」等等新的組織文化在民營化後已逐漸形成，改變組織成員墨守成規的保守習性（林淑馨，2001a：33-37）。由此可知，民營化後 JR 內部所形成的組織文化，不再如國鐵時代僅重視慣例、規則的遵循，而強調能勇於創新，對於顧客需要與環境變化等做出即時的調適，以增強組織的活力。

4. 組織成員競爭心態的強化

國營時代由於缺乏市場競爭的概念，即使早在六〇年代已喪失交通市場獨占的地位，卻仍過度樂觀，未盡快著手尋求解決之道，導致營運狀況

業到金融、廣告、出版、旅館、娛樂設施，甚至是資訊處理服務及酒類製造等領域，其事業種類之多是國鐵時代所無法比擬的。

[24] 資料來源同註 16。

臺灣大學學術期刊資料庫

日益艱困。民營化後隨著經營主體由「公」而「私」的改變，在自負盈虧的壓力下喚起經營者的成本效益觀念。而民營化後的 JR 也充分意識到交通市場早已成爲一個競爭性市場，如不積極振作，提升績效，則遲早會如同國鐵般的沒落（真山達志，1997：54；住田正二，1998：226）。因此，民營化被視爲是將競爭概念具體化的一種手法。另一方面，JR 爲提升與其他交通工具（如飛機、公車或私鐵）的競爭力，積極進行各項改善活動，如「購買新式車輛」、「改善行車速度」、「推出各種優待車票與特定商品」、「定期檢討票價」、「整建老舊車站」等。

研究資料也證實，多數 JR 成員皆認爲，民營化確能喚起組織成員重視成本效益及喪失已久的競爭心態。之所以會有如此的改變，主要的因素可以歸結爲下列兩點：一、民營化後，由於經營主體明確化，增強企業的自主性；二、由於和其它交通工具競爭的結果，會直接反應在公司的業績上，致使員工會感到競爭的壓迫感（林淑馨，2001a：37-38）。綜上所述，公營事業可以藉由民營化賦予組織成員對事業績效的關心，用以強化組織成員的競爭心態。

5. 顧客導向，以客爲尊

國鐵時代，受到官僚意識的影響，組織成員欠缺「顧客」的認識，經常被批評爲官僚，指其態度惡劣、傲慢。因此，民營化後的 JR，爲求徹底改變民眾對其官僚的印象，首先更改組織名稱，將國鐵時代與人官僚印象的稱呼（如「局」）全部予以刪除。對 JR 而言，這是項重大的改變，主要的目的是希望改變組織成員的官僚意識，全面提升鐵路事業的專業形象，喚回流失已久的顧客群，創造「顧客導向、以客爲尊」的組織文化。[25] 爲改善組織成員的待客態度，JR 各社無不想盡各式各樣的方法，如「實施禮儀與服務加強的教育訓練」、「設置顧客投訴信箱」、「推行服務改善的早餐會報」等等，用以強化組織成員的「顧客」觀念，學習聆聽並了解顧客的反應與感受。

[25] 對此，JR 東日本的社長葛西敬之（2001：311-312）曾提到，許多人將此歸功於「民營化的奇蹟」，認爲歷經民營化後，所有組織成員即變得積極、開朗，待客之道也有顯著的改變。殊不知這並非是「奇蹟」，而是健全的經營結構下所帶動組織成員認知的改變，而直接反應在其所提供的服務上。

臺灣大學學術期刊資料庫

歸結此項改變的原因，乃是民營後的經營者或組織成員因感受到競爭的壓力，同時也體認營運績效的好壞與顧客的滿意與否有密切的關係，於是開始重視顧客的滿足程度，視顧客的意見爲重要的經營資源，甚至以「顧客第一」爲公司經營努力的目標。由此可知，隨著經營形態由公而私的轉變，組織因需自負經營成敗的責任，在追求利潤與提升效率的考量下，體認顧客對組織營運的重要性，致力創造出以客爲尊的的企業型組織文化。

6. 政治力干預的降低

檢閱日本有關民營化的參考文獻發現，支持民營化的主要論點之一，乃是推行公營事業民營化可以降低政治對事業經營的不當干預。[26] 因此，期盼藉由民營化的實施來擺脫政治力的介入，用以創造民間企業自主經營的組織文化。

然而，國鐵在一九八七年四月初剛改爲 JR 時，僅是經營權的移轉，政府仍持有 100% 的股份，同時擁有對事業的管制權力，因而對 JR 的經營依然有相當的影響力。以出售土地爲例，JR 欲出售土地以償還債務，卻因泡沫經濟之故，政府希望 JR 暫緩土地銷售計畫以避免刺激不動產或地價的過渡上揚而作罷。[27] 又如整備新幹線的建設，JR 東日本和 JR 西日本在經評估後皆認爲，鉅額的建設費用已超出本身的經營能力範圍，無意出資，也不願承接，建議如需建設應由國家全額負擔，但最後卻因政府的要求而出資 50%，[28] 顯示受到政府持股的影響，民營化後的 JR 並未如民營化支持論者所預言，如民間企業般擁有完全的經營自主權，尤其在重大投資或資產處理方面，仍受到來自政府的干預。

然而，從 JR 東日本和 JR 西日本先後於二〇〇〇年與二〇〇四年售出所有股票，達成「完全民營化」的目標來看，似乎也意味著 JR 在實現完全自主經營的理想上又向前邁進一大步。惟因 JR 仍屬大眾交通運輸，來自政

---

[26] 這部分所檢閱的參考文獻乃是日本在推動國鐵民營化時，支持民營化的學者專家所發表的相關論文及著作。然而，民營化實施的結果證明，公營事業民營化之後仍多少會受到政治的干預，尤其是股權尚未完全釋出時，由於政府仍擁有多數的股份，還是可以對事業的經營進行干預。

[27] 根據 1987 年 10 月 16 日內閣會議決定，所提出的「緊急土地對策要綱」。

[28] 經評估，整備新幹線的建設費用爲 2 兆 2 千億日圓，而其負擔比例爲：國家 35%，JR 50%，地方 15%（朝日新聞，1996 年 4 月 14 日，第 14 版）。

政治大學學術期刊資料庫

府（國土交通省）的監督依然存在。

三、管理方式

㈠國鐵的管理方式

國鐵成員雖不受國家公務員法的規範，但仍具有類似公務員的任用資格，職位上相當具有保障，升遷亦按年功序列而調整，不重視個人業績與薪酬、升遷間的關係，除非有重大過失，否則不太容易去職。加上國鐵的經營者爲政府，在以公益爲經營目標的前提下，欠缺市場競爭的意識，未建立獎勵組織成員的激勵措施，無法提高國鐵的經營效率。對此，住田正二就曾經提出批評，認爲國鐵對員工的獎勵，除了固定的表揚外，缺乏其他誘因；而既有的升遷制度，也因無法反應個人能力或實際績效，難以刺激或提高員工士氣（住田正二，1998：266-267）。同樣地，國鐵再建管理委員會委員長龜井正夫也指出，由於國鐵的晉用或升遷未能完全反映個人的能力或績效，激勵措施也採行齊頭式平等，對員工而言自然難以發揮激勵的效果（加藤寬、山陽同一，1983：57）。

另一方面，國鐵時代的任用，存在嚴重的身分制度。[29] 對此，加藤寬即曾批評，國鐵因受到此制度影響，組織成員容易產生維持現狀的心態，喪失進取精神和企業活力，且組織本身受到學派所壟斷，甚爲保守封閉，經常阻礙事業經營合理化的進行。顯示國鐵的管理方式因沿用行政機關的作法，而使組織成爲一官僚與保守的機構。

㈡ JR 的管理方式

民營化後的 JR 採企業型管理方式。員工在組織所受重視程度與升遷的快慢完全根據其工作表現的優劣而定，故組織成員在心態上較以前國營時代更爲積極。此外，薪酬、獎金等制度在民營化之後也有所改變，不再像從前年節有固定獎金，年終有固定盈餘之報酬，一切獎酬完全視當年度組

[29] 所謂身分制度，即國鐵的管理階層是以東京大學法學院出身爲主，入社 4、5 年後升任爲地方鐵路管理局的課長，歷經 15 年後升爲部長，再歷經本社課長、才能成爲地方局長。而其它像高中畢業者，即使考試合格，幾乎不太有可能升到地方局的局長。

臺灣人文社會學術期刊資料庫

織實際的盈餘情況而定。另外，JR 爲了提昇組織的活力，建立信賞必罰的制度，除了定期表揚日常業務中績效優異的員工外，還增加對員工不定期的鼓勵與表揚。對員工而言，由於這些獎賞措施具有相當大的魅力與誘因，成爲提高組織活力的必要因素。而在任用與升遷制度上，民營化後，爲了不喪失企業活力，改採彈性任用或升遷制度，機動地調整部門間、區域間的員工職務（東日本旅客鐵道株氏會社，1996：64）。

另外，實証研究也顯示，「民營化的結果增強個人的業績與薪酬、升遷的關係，其中，個人業績尤顯得重要」。[30] 換言之，國鐵時代所採行的年功序列制在民營後改爲依據個人能力、業績而訂的獎酬制度。同時，藉由導入能力主義，縮短升遷的年限，強化了個人業績與薪酬、升遷間的關聯，也肯定員工個人的努力。多數歷經民營化的員工認爲，民營化後，組織對於員工的任用、安排較過去彈性、機動；而國鐵時代的管理重視人脈與關係，但移轉民營後，JR 則強調員工的適才適所。具體措施如：開始任用女性員工、突破性的異動（如從工務部門到業務部門）、中途任用、契約員工的活用等等，在在都顯示了企業型管理方式的彈性與柔軟（林淑馨，2001b：40）。

肆、結語：民營化帶動組織變革，創造企業型組織

在本文中，作者嘗試以日本國鐵爲個案，分別從組織結構、組織文化與管理方法三個面向來觀察國鐵民營化前後組織內部的差異，藉以凸顯民營化與組織變革間所產生的關連與影響。

綜觀全文，日本國鐵民營化之所以被視爲是世界各國在推行鐵路民營化的「成功典範」，其最卓越的成就乃是國鐵在移轉民營後，經營績效與服務品質顯著的提升與改善，且十八年來持續不變，因此，許多研究稱日本國鐵個案爲民營化的「奇蹟」。然而，若深究其箇中原因發現，該「奇

[30] 資料來源同註 16。

臺灣大學學術期刊資料庫

蹟」的發生並非偶然，也不是單靠事業移轉民營即可造就的，倘若國鐵在民營化後，依然維持舊有的組織結構、組織文化與管理方法，即使民營之初可以藉由精簡冗員達到提升效率的假象，但整體良好的營運績效恐怕難以長期持續維繫。由個案研究得知，民營化後 JR 根據環境與實際需求不斷地進行變革與調整才是促使組織績效得以長期維持的主要原因。也因之，日本國鐵民營化所帶來的啓示，不在於國鐵民營創造出經營績效「瞬間」由虧轉盈的奇蹟，而是藉由民營增加經營的自主與靈活，透過組織變革所建構出來的企業型組織。茲整理上述個案具體說明如下：

首先，從民營化與組織結構的關連來分析：民營化帶來法規鬆綁，使新的民營組織得以自主調整組織結構，消除公營時代組織的不合理現象。其所展現的企業型組織結構特徵主要有二：一是彈性進行組織結構改革。由前述的分析得知，日本國鐵歷經民營化的重大變革後，爲求因應區域特性，打破傳統公營事業需維持全國一致性經營的迷思，進行「組織結構分割」，將全國性的單一組織分割爲六個區域性組織。之後，民營的各區域組織也都能根據自身的需求，適時調整組織結構，顯示民營後的事業不再是一個僵化的組織結構。另一是精簡組織層級，縮短決策程序，設立「事業部門制」，充分授權。具體作法如：將垂直的組織層級由「四」縮減爲「三」，以減少繁瑣行政作業程序；設立強調責任中心的「事業部門制」，將權限大幅委託給下級單位，使其充分發揮應有的功能。換言之，民營化後，新事業除了形式上調整精簡組織內部結構外，實質上則藉由充分授權來強化組織的應變能力與競爭力。

其次，觀察民營化與組織文化的關係可以發現，隨著民營化的實施，經營主體由公而私的改變以及公務員身份的喪失，直接影響的是組織成員的認知與心境的轉變，進而反應在組織績效上。從個案中得知，國鐵民營化後成功創造的企業型組織文化（強調利潤、績效、創新、競爭與顧客第一），才是使 JR 能一改公營時代的無效率，長期維持良好營運績效的關鍵因素。其中，最具代表性者應屬組織成員重視利潤與經營績效，進而強化組織成員的競爭心態，並具體表現在發展出以客爲尊的組織文化上。另外，隨著民營化的實施與法規鬆綁，JR 成員不再僅墨守成規、抗拒變革，在競爭的環境下開始勇於創新，並嘗試改變。至於公營時代所強調保障公益的

臺灣大學學術期刊資料庫

部分，在民營化後則被置於利潤目標達成後才予以考量。但安全性部分因牽涉到顧客對組織的信任，直接影響組織存續，仍受到組織重視。特別值得一提的是，民營化支持論者所強調的一項重要論點，亦即經由民營化政策的實施，可以擺脫政府對公營事業經營的干預，從日本國鐵個案中卻證實，除非公營事業在民營化之初，是採行英國「完全民營化」的模式，亦即由民間企業百分之百持股，否則如日本國鐵，即便移轉民營，政府因仍持有相當的股份，仍有介入組織經營的空間，致使 JR 仍有別於一般的民間企業，無法完全發揮企業的組織文化。但整體而言，民營化改變組織成員對現實的認知與行事態度，對創造企業型組織文化仍有直接且深刻的關係。

最後，分析民營化與管理方式的關係發現，若國鐵仍維持公營事業的型態，則受到公務員任用相關條例的限制，無法彈性、靈活的管理組織。移轉民營後，JR 改變公營時代採行的年功序列制及所喪失的組織活力，試圖藉由導入民間企業彈性升遷與信賞必罰的制度，用以激勵組織成員發揮潛力並創造績效。而實際結果也證明，能力主義的採行遠比年功序列制還能發揮激勵的效果，同時也受到員工的肯定。

總結上述，日本國鐵並非是因經營者由公轉私而「主動」改變經營績效，並大幅改善服務品質，之所以促使公營事業在民營化後有重大改變者，乃是伴隨民營而來所產生的不間斷、大幅，甚至是頻繁的組織變革；其藉由組織結構的扁平化調整，重視利潤的企業組織文化之重塑，與強調實力的彈性管理方式的實施，對組織成員造成直接與間接的衝擊，最後反應在營運績效與服務品質的提升上。因此，在公營事業改革的過程中，民營化充其量只能視爲是一項手段，而非目的，藉由此手段的實施，解除法規的限制，賦予事業自主經營的權力，而得以根據現況進行組織變革，配合修改不合時宜的組織結構、組織文化與管理方式，最後才能顯現出績效提升、服務品質改善等民營化的成果。亦即公營事業缺乏效率的問題不是僅將其民營化就可以解決的，民營化只是公營事業改革的開始，其在此改革過程中所扮演的僅是一「過渡」的中介角色，如要長期維持營運績效，改善不合理組織結構的缺陷、官僚式組織文化與管理方式等，亦即進行組織變革，從組織的根本（包含架構、文化與內部誘因）加以改變，才能長期賦予組

臺灣大學學術期刊資料庫

織活力，並維持新的民營事業良好經營績效。從本文得知，民營化與組織變革實爲一密不可分的關係，公營事業民營化與否，牽動著組織成員的心態與對組織的認知；而組織變革與否，也關係事業的效率與競爭力，特別是組織變革的內容更是直接影響事業的存續。倘若公營事業僅實施民營化，而缺乏組織變革，則事業可能因組織本身不合理的結構而受到牽制，難以發揮具體成效。反之，若公營事業僅進行組織變革而未實施民營化，則事業本身因受限於法規的約束，難以有大規模的變革，甚至組織成員的鐵飯碗心態恐也難以改變，致使改革最終流於失敗。因此，對公營事業而言，民營化若是終結公營事業官僚主義的最佳捷徑，則組織變革乃是賦予事業經營活力與競爭力，並用以維繫事業長期生存的一項重要手段。[31]

另外，日本國鐵民營化個案應可以幫助欲推行民營化的各國釐清一項迷思，亦即民營化並非是解決公營事業（特別是虧損型公營事業）經營無效率的萬靈丹，如欲使公營事業民營化能發揮預期的提升經營績效的成果，針對各種公營事業的特質選擇搭配進行的組織變革則是不可或缺的。而日本經驗更顯示，多數公營事業在進行民營化時，會選擇先進行「公司化」再「完全民營」。[32] 然由於事業在「公司化」的階段需受到「特殊法」的規範，且組織成員的公務員身份仍受到保障，恐怕會影響事業組織變革的幅度及其成效。因此，「公司化」僅能是公營事業民營化的一項過渡性措施，而無法視爲是改革的「終點」。

最後，日本國鐵的經驗或許可以提供正在進行改革的台鐵一些參考與借鏡；亦即台鐵若僅是停留在既有的行政官僚結構下進行組織內的局部性改革，試圖維持台鐵的公營體質，則其因行政機關組織所產生的弊病（如

---

31 論文審查人建議釐清「如果組織變革本身即足以維繫事業長期生存，而爲何一定要求公營組織必須民營化？兩者是否密不可分？」之論述。作者認爲，若在既有的行政體制下進行組織變革，受到相關法規的限制與公務員身份保障心態的影響，則易使變革流於形式。因此，若欲達成變革的目的，唯有先實施民營化，藉以進行法規鬆綁，並同時改變組織成員的公務員身份與心態，組織變革的成效才得以達成。故公營事業需先藉由民營化來終結事業的官僚特質，之後才能根據組織實際需要，進行組織變革。

32 關於「公司化」與「完全民營化」的差異在於政府所持有的股票，在「公司化」的階段，政府甚至持有 100% 的股份，但「完全民營化」，顧名思義，即政府已不再持有任何股票，公司完全移轉民營。

臺灣人文社會學術期刊資料庫

缺乏經營自主權、經營範圍受限制、權限劃分不明確、缺乏競爭意識），以及冗員和配合政策性投資等問題[33] 恐怕難以徹底解決，改革的幅度與成效也會受到相當的限制。所以，唯有克服行政組織制度所產生的限制，以「公司化」爲漸進手段，達成「完全民營化」的目標，才能解決上述問題，並徹底瓦解員工「鐵飯碗」的心態，重新塑造一企業型的台鐵組織。

[33] 詳細內容請參閱拙著（2004：82-83）。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

一、中文文獻

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》，36: 26-39。

王天佑，2001，〈公營事業員工對民營化組織溝通與變革認知之研究〉，《中大社會文化學報》，12: 45-84。

丘昌泰，2000，《災難管理學－地震篇》，台北：元照出版公司。

江丙坤，1997，〈公營事業民營化與全民優惠釋股〉，《理論與政策》，11(4): 3-20。

吳定、張潤書、陳德禹、賴維堯編著，1999，《行政學㈠》，（修訂四版），台北：國立空中大學。

呂育誠，1998，〈論組織文化在組織變革過程中的定位與管理者的因應策略〉，《中國行政評論》，8(1): 65-84。

呂育誠，2002，〈公共組織變革的另類思維：歷史制度主義觀點的啓示〉，《公共行政學報》，7: 137-172。

何照義、陳永明，2002，〈員工屬性與工作價值觀對公營事業民營化組織變革態度之個案研究〉，《東吳經濟商學報》，37: 1-36。

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爲例〉，《就業與訓練》，17(6): 84-91。

林昱梅，2003，〈警察任務民營化理論初探〉，《月旦法學》，102: 56-73。

林淑馨，2003，《鐵路電信郵政三事業民營化 國外經驗與台灣現況》，台北：鼎茂圖書公司。

林淑馨，2004，〈我國交通政策與鐵路改革之研究〉，《理論與政策》17(4): 71-97。

胡仲英、鄭素珍，1997，〈我國公營事業民營化政策之執行檢討〉，《研考報導》，40: 23-37。

徐聯恩，1996，《企業變革系列研究》，台北：華泰書局。

孫智麗，2003，〈民營化是改善績效的萬靈丹？－從我國公營事業民

臺灣大學學術期刊資料庫

營化前後績效變化之研究談起〉，《台灣經濟研究月刊》，26(5): 97-114。

張有恆、林煥堂，2003，〈高鐵通車後台鐵關鍵經營策略之研究〉，《台鐵資料》，313: 1-29。

張有恆、韓振華，2004，〈台北航空貨運站的組織變革管理〉，《民航季刊》，6(2): 41-64。

張潤書，1998，《行政學》，台北：三民書局。

許和鈞、吳壽山、楊馥如，1997，〈民營化之特質與規劃方向－兼論台鐵民營化方式〉，《研考報導》，40: 38-47。

陳光榮，1999，〈組織變革之探討－以高科技產業爲例〉，《經濟情勢暨評論》，5(3): 57-79。

陳師孟等，1991，《解構黨國資本主義－論台灣官營事業之民營化》，台北：瞿海源發行。

陳德禹，1999，《行政管理》，台北：三民書局。

詹中原，1993，《民營化政策－公共行政理論與實務之分析》，台北：五南圖書公司。

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。

簡宏江，2000，〈論抗拒變革的管理〉，《育達研究叢刊》，1: 32-46。

繆敏志、林少龍，2000，〈企業外在環境、組織變項與組織變革策略關係之研究〉，《亞太管理評論》，5(4): 487-501。

戴國良，2004，《人力資源管理：企業實務導向與本土個案實例》，台北：鼎茂圖書出版股份有限公司。

二、日文文獻

山田徳彦，2002，《鉄道改革の経済学》，東京：成文堂。

木谷晋市，1997，〈JR 西日本における民営化の進展とその効果〉，行政管理研究センター監修，今村都南雄編著，《民営化の効果と現実》，東京：中央法規出版社，頁 261-287。

今里滋、前田成東，1997，〈国鉄から JR へ－その変化と問題点〉，

臺灣大學學術期刊資料庫

行政管理研究センター監修，今村都南雄編著，《民営化の効果と現実》，東京：中央法規出版社，頁 197-212。

立山学，1989，《JR の光と影》，東京：岩波書店。

田尾雅夫，1990，《行政サービスの組織と管理》，東京：木鐸社。

叶芳和，1991，《民営化が日本を変える》，東京：PHP 研究所。

加藤寛、山同陽一，1983，《国鉄・電電・専売の再生構図》，東京：東洋経済新聞社。

西尾勝，1993，《行政学》，東京：有斐閣。

住田正二，1998，《官の経営 民の経営》，東京：毎日新聞社。

角本良平，1996，《国鉄改革 JR10 年目からの検証》，東京：交通新聞社。

東日本旅客鉄道株式会社，1996，《JR 東日本の経営の現状と課題》，東京：東日本旅客鉄道株式会社。

岡野行秀，1985，〈市場変化に対する公企業の対応－国鉄の場合〉，《組織科学》，19(2): 37-46。

林淑馨，2001a，〈日本の民営化における公共性と企業⑸－JR と NTT を素材として〉，《法政論集（名古屋大学）》，188: 1-42。

林淑馨，2001b，〈日本の民営化における公共性と企業⑹－JR と NTT を素材として〉，《法政論集（名古屋大学）》189: 23-59。

武藤博己，1997，〈民営化と公共性－鉄道事業の場合〉，行政管理研究センター監修，今村都南雄編著，《民営化の効果と現実》，東京：中央法規出版社，頁 77-98。

近藤禎夫、安藤陽，1990，《JR グループ》，東京：大月書店。

前田成東，1997，〈巨大企業 JR 東日本の事業展開と課題〉，行政管理研究センター監修，今村都南雄編著，《民営化の効果と現実》，東京：中央法規出版社，頁 223-236。

南部鶴彦，1985，〈公企業制度の変革と基本的問題点〉，《組織科学》，19(2): 56-65。

真山達志，1997，〈特殊法人の民営化に伴う法と行政の変化〉，行政管理研究センター監修，今村都南雄編著，《民営化の効果と

臺灣大學學術期刊資料庫

現実》，東京：中央法規出版社，頁 41-76。
桑田耕太郎・田尾雅夫，1998，《組織論》，東京：有斐閣。
宮本惇夫，1993，《JR 西日本が変わる》，東京：日本能率協会マネジメントセンター。
清水義汎，1992，《交通政策と公共性》，東京：日本評論社。
野田由美子，2004，《民営化の戦略と手法　PFI から PPP へ》，東京：日本経済新聞社。
梅澤正，1983，〈組織文化の視点から〉，《組織科学》，17(3): 16-25。
朝日新聞，1996 年 4 月 14 日，第 14 版。
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。
葛西敬之，2001，《未完の「国鉄改革」》，東京：東京経済新聞社。
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。

三、英文文獻

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

Le Grand, J. and R.Robinson. 1984. *Privatisation and the Welfare State*. London: Unwin Hyman.

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

Savas, E.S. 1990. “A Taxonomy of Privatization Strategies.” *Policy Studies Journal* 18(2): 341-355.

Vickers, John and George Yarrow. 1988. *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge, MA: MIT Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Privatization and Organizational Change:

A Case Study of the Japanese National Railway Company

*Shu-Hsin Lin**

Abstract

When serious financial crises emerged in the welfare states in Europe and America in the 1980's, governments of many countries have been figuring out solutions to reduce operation costs and increase management efficiency. Privatization, designated contractors or even non-profit organizations have substituted the role of providing public services that used to be provided by the government. Institutional transformation, organizational reconstruction and changes of labor conditions and work environment are involved in the process of privatization. Due to the impact of privatization, significant differences occur in organizational development and in the welfare of employees. Therefore, privatization involves substantial organizational change for publicly-owned enterprises.

Japan Railway (JR) serves as an example in this research. Through literature review and case study, this paper examines the various aspects of organizational structure, organizational culture and management style. It is found that privatization is closely correlated to organizational change. Privatization of publicly-owned enterprises affects the mentality and cognition of members of the enterprises. Organizational change is related to the efficiency and competitiveness of an enterprise. Some organizational change will even affect the sustainability of an enterprise. If a publicly-owned enterprise privatizes without organizational change,

* Associate Professor, Department of Public Administration, Tunghai University. E-mail: susin@thu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

the unreasonable structure of the organization would make it difficult for the enterprise to deliver performance. On the contrary, if a publicly-owned enterprise conducts organizational change without privatization, large-scale innovation would be unlikely because of the limitations of legal regulations. The employees' mentality of keeping lifelong employment is also hard to change, which may cause the failure of organizational change in the end.

Key words: publicly-owned enterprises, privatization, organizational change, Japan, railway

臺灣大學學術期刊資料庫