政治科學論叢／第十九期／民國 92 年 12 月／頁 225～254

郵政事業自由化、民營化與普及服務確保之研究：

西歐國家經驗和日本現況*

林淑馨**

摘　要

本文主要是經由普及服務概念之探討，來界定郵政事業中微觀的普及服務和宏觀的普及服務之具體內容。同時，藉由德法英等西歐國家的經驗和日本現況的探討，來瞭解其他國家在面臨郵政事業自由化、民營化之時，所採行的郵政普及服務之確保方式。

從普及服務的觀點來分析國外的郵政事業改革經驗發現，有下列三點可作爲我國參考：第一、郵政普及服務概念的具體化、法制化；第二、郵政改革是採取部分自由化和漸進自由化；第三、郵政普及服務基金的設置。

關鍵詞：郵政事業、自由化、民營化、普及服務

* 作者感謝匿名審查教授的細心指導與寶貴意見。當然，本文若有錯誤或不妥之處，仍由作者自行負責。

**作者為東海大學公共行政系助理教授。

收稿日期：91 年 12 月 18 日；通過日期：92 年 3 月 26 日

臺灣大學學術期刊資料庫

前言：郵政事業的制度設計及其特性

一、郵政事業的制度設計和目的

一般而言，多數國家的郵政事業皆包含郵遞、儲匯和簡易壽險三項主要業務。[1] 以我國的郵政事業爲例，其制度設計和存在之目的如下：「郵政機關是政府的一環，設置的目的在配合政府的施政，提供迅速、安全、便利的郵件遞送服務，同時利用廣佈各地的據點辦理郵政儲金，匯集民間游資，支援公共建設，提供財經部門推動國家整體建設，造福桑梓，繁榮社會」（郵政總局，1999: 3）。而根據交通部最新公布的郵政政策中也指出：「…其經營目標除執行政府交付的政策性任務，善盡社會責任外，並依「國營事業管理法」規定，以事業養事業，以事業發展事業，兼顧服務、營運及支援國家財政需求」（交通部，2002: 1）。由此可知，我國郵政事業的制度設計爲配合政府施政的獨立機構，目的在於提供國民迅速、安全、便利的郵遞及儲匯服務。

再以日本爲例，長期以來，日本郵政事業是以行政機關的型態而存在，其制度的設計基本上也是以郵遞、儲匯和簡易保險三合一的方式經營。日本東洋大學經濟學教授松原聰就曾試圖釐清這三項業務之定位和相互關係：「以郵遞作爲人類社會基本溝通的手段；以儲匯來提供人民簡便確實的金融服務；以簡易保險來補充社會政策之服務不足。因而，可以儲匯和簡易保險的收入作爲財政投資融資等的資金，用以改善國民的生活，有助於經濟、社會的發展」（松原聰編，1996: 93-94）。另外，日本郵政事業公社化研究會於二〇〇一年提出的「中間報告」，也曾明確指出郵政事業的制度設計之目的:「郵政事業的存在目的是提供基礎的通信、物流方法，盡可能以低廉的收費，持續地、公平地提供國民生活中不可或缺的郵政服務」（郵政事業公社化研究會，2001: 1）。由上述可知，基本上，郵政事業可以被視爲是國民日常生活中的基本溝通手段，其制度設計之目的即是盡可能以國民易於使用之低廉收費，持續、公平地提供此項郵政服務。

二、郵政事業的特性

郵政事業的存在除了上述的制度設計之目的外，整體來說，是屬於具有勞力密

[1] 以我國為例，目前郵政總局經辦的業務項目共分為五大類：郵件遞送、郵政儲金、郵政匯兌、簡易人壽保險及政府機關委辦業務。其中，郵件包含函件、包裹及快捷三項，函件則又分信函與名信片及雜誌與新聞紙兩類。

臺灣學術期刊資料庫

集、規模經濟、範圍經濟、網路等特質的產業。茲整理、分述如下：

第一、郵政事業爲典型的勞力密集事業。郵政事業爲勞力密集的服務事業，舉凡郵件之分撿、分發與投遞，在在需要龐大的人力，可算是高度依存人力之業務（許介圭，1995: 2；松原聰編，1996: 130-133）。即使近年來，隨著自動化的發達，國外有郵遞區號自動讀取分檢機器的發明，各項業務逐漸機械化，用人費用日益減少，但因其機械化的程度受到相當的限制，所以相較於其他產業，仍屬於勞力密集的事業。

第二、郵政事業具有經濟特性。所謂經濟特性，乃是規模經濟和範圍經濟。前者係指郵政事業的成本特性，在產出組合和要素價格固定的條件之下，所有生產要素同比例增加，將可獲致較大的成本效益；而後者乃是指郵政事業所提供之郵遞、儲匯與簡易壽險三項業務，其聯合經營要比分開個別經營更具成本效益。根據日本學者的實證研究指出，郵遞、儲匯與簡易壽險三項業務有明顯的規模經濟，而儲匯與簡易壽險之間則有明顯的範圍經濟（莊懿妃、劉崇堅，2000: 367-368）。

第三、郵政事業爲公用事業，[2] 具有自然獨占的特性，其主要信函業務有專營權。郵政事業和大多數的公用事業一樣，因擁有網路的規模經濟和範圍經濟之特性，其競爭者若欲進入市場，必須要重複建設整個輸配網路。然此結果容易形成浪費，因而大多數的國家皆將自然獨占產業置於政府直接控制之下，以解決上述問題，形成整個市場或產業只有一家供給的局面（潘偉華，1998: 37）。在此背景之下，我國郵政法第七條第一項即規定專營權的內容：「無論任何人，不得以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件爲營業」。換言之，信函、明信片或其他具有通信性質之文件因具有專營權，其他民營機構皆不得經營。相對於此，日本郵政法第二條中規定，「郵政事業爲國家經營的事業，由郵政大臣負責管理」；又第五條中規定，禁止國家以外者提供書信（信、明信片）的遞送業務。由此得知，郵政事業中之信函遞送多爲國家獨占的權利。

第四、郵政事業因屬於機關型態的組織，被賦予提供普及服務的義務。郵政事業因爲機關組織，不以追求利潤爲經營目的，同時擁有高度的公共性。即使離島、偏遠地區的營運成本較高，仍需以低廉的價格提供當地居民均質的服務。如郵政法第十一條規定：「郵政機關非依法令，不得拒絕郵件之接受及遞送。但禁寄物品不在此限…」。上述法規即明白顯示，我國郵政事業不但具有專營權，同時也負有供給普及服務之義務。

第五、郵政事業具有網路的特性。一般而言，多數的公用事業，如電信、電力、

---

2 根據台灣大學教授王文宇的說法，所謂狹義的公用事業，其範圍僅指經營供給電能、熱能、給水、電信之事業。此類產業之產品與勞務的提供，通常需透過廠商與用户間管線之網狀連接以達成交易，且該網路通常達成一定之經濟規模，始能有效地經營，因此，亦有網路產業（network industry）之稱。而廣義的公用事業，其內容除包含狹義公用事業外，尚包括公共運輸，如鐵路、公路、航空、郵政等（王文宇，2000: 88-87）。

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

自來水、瓦斯、鐵路、航空等，若不利用網路系統則無法供給財貨和服務（東海幹夫等，1999: 114-115），郵政事業即爲其中之一例，必須擁有全國型網路（郵務據點）方能提供完整的服務。以我國的郵政事業爲例，目前共有 1,285 個分支機構，遍佈各地，形成綿密的全國郵政服務網路（郵政公司化專案管理小組，1997: 4）。

第六、郵政事業雖爲機關型態組織，但仍具有「公共性」和「企業性」的雙重特質。一九九七年郵政總局陳瓊玲總局長所發表之「郵政公司化計畫」一文中就曾提到：「郵政事業之經營與一般國營事業相似，負有社會性和經濟性之雙重使命，既需提供普遍性之郵政通信服務，又需設法以事業養事業，以事業發展事業。惟其執行政府所賦予之社會使命，於偏遠地區經營郵件遞送業務，及爲扶植文化事業之發展，所提供之低資費服務，卻未曾由政府編列預算補貼；其兼負經濟性使命，有關資費之訂定及調整，卻未盡符合成本及效益…」（陳瓊玲，1997: 6）。由此可知，郵政總局兼具行政機關體制與企業經營雙重性質，既爲行政機關，亦屬事業機構。因其需要提供普遍性之郵政通信服務，所以擁有「公共性」的特質，又因政府未編列預算補貼其經營虧損，顯示郵政事業有獨立的會計系統，需自負盈虧，具有「企業性」的特質。

第七、郵政事業有很強的區域聯繫作用。如前所述，郵政事業因擁有綿密的郵務據點，具有網路的特性，容易發展成區域資訊、財貨（物流、金融）的交流中心。在此背景之下，郵政事業的發展與區域經濟的振興、區域社會的改善、區域的活化有相當密切的關係（松原聰，1996: 145-147）。

三、研究範圍和本文構成

由以上所述可知，郵政事業對各國人民而言，可說是日常生活中不可或缺的重要公共服務之一。早期的郵政事業因具有保育行政的功能，所以均以官署型態由國家直接經營。但七〇年代以後，受到民營化、自由化和國際化風潮的影響，以及社會結構的改變，傳統的郵政業務受到衝擊，經營日益困難，郵政事業也不得不面臨改革的挑戰。[3] 目前世界各國的郵政事業，除了日本、韓國、中國大陸和我國仍以機關型態來提供郵遞、儲匯與簡易壽險三合一的服務之外，其他國家的郵政組織型態多已改爲事業機構，並將儲匯和簡易壽險業務從郵政事業中予以分離（郵政事業公社化研究會，2001: 58-60）。

但誠如上述，正因郵政事業爲人民日常生活中重要的公共服務，若單純因爲業務經營困難而將其移轉民營，則原本郵政事業所擁有的特性和供給之服務，卻未必

[3] 英國郵政最早於 1969 年改制為公司組織，美國接著於 1972 年改制，法國、德國、瑞典、加拿大、澳洲、紐西蘭、新加坡、馬來西亞等國家相繼跟進。目前世界較重要的 148 個國家中，已有 108 個國家的郵政事業已改制為公司組織的經營型態（郵政公司化專案管理小組，1997: 1）。

國立臺灣大學 期刊資料庫

能由新的業者繼續提供。在一片自由化的風潮下，若開放原本獨占的郵政市場，任由業者自由競爭，雖於都會區有可能產生調降費率、改善服務的情形，但另一方面，卻更可能產生鄉村或偏遠等地區，因需求少，願意提供服務的業者也少，而產生費率調漲或不供給服務的弊病。因此，世界各國在推行郵政事業自由化、民營化的同時，多會一併檢討普及服務確保的可能方式。

在我國，近年來有關公營事業民營化、自由化的論文和研究，可說是相當豐富、多樣，但多集中於員工權利保障（張玉山，1998: 59-62；翁大峰，2000a: 38-45；2000b: 45-52）、所有權移轉和釋股規劃（楊靜芳，1994: 40-41；劉玉珍、徐敏富，1998: 123-154；1999: 129-151）、民營化方法與績效評估（詹中原，1995: 8-23；張玉山、林玉華、王毓香，1998: 1-68）、組織文化（林弦逸，1999: 84-91；黃英忠、吳融枚，2001: 200-217）和法制概念（劉孔中，1996: 73-100；徐筱菁，1999: 119-136；2001: 33-64）等幾個議題的探討，卻顯少觸及公用事業改革普及服務確保的相關問題。

有鑑於此，爲彌補上述研究之不足，作者欲以公用事業中之郵政事業爲例，藉由文獻檢閱的方式，來觀察、分析在自由化、民營化的過程中，各國所採行的有關普及服務確保的因應之道。因此，在本文中，作者首先整理普及服務的相關定義及其理論基礎，並釐清郵政普及服務的概念；其次，藉由被稱爲是郵政事業改革的「先進國家」，[4] 如德、法、英三國之經驗回顧，來瞭解各國對普及服務確保之具體作法；再者，以郵政事業的經營型態、改革背景和進度與我國都極爲相近的日本爲例，介紹其改革的歷程，並根據改革實施前，各界對於普及服務供給方式的爭辯，及相關法令、規定之整理，來瞭解日本郵政的改革方向與有關普及服務確保的措施；最後，藉由參考西歐國家的經驗和日本改革的現況，從普及服務確保的觀點，嘗試對我國的郵政事業改革提出具體建議，以作爲日後施政之參考。

貳、郵政事業普及服務的概念與理論基礎

一、關於普及服務：源起和概念之演變

㈠普及服務概念之源起與定義

普及服務（Universal Service）一語，是二十世紀初在美國電信事業形成獨占的過程中，由全美最大電信電話公司（American Telephone and Telegraph Company，

4 美國的郵政事業改革起步雖然較早，但至目前為止，郵政事業基本上仍是維持獨占的經營型態，改革的步調不如荷蘭、瑞典、德國、法國和英國等歐洲國家快速，因此，稱歐洲國家為郵政事業改革的「先進國家」。

臺灣學術期刊資料庫

AT&T）基於經營策略的必要性所提出的。當時，由於美國的電信產業處於競爭林立的狀態，AT&T 的總裁 Theodore Vail 於一九〇七年該社的年度報告書中提出「一種服務，一個政策，普及服務（one service，one policy，universal service）」的口號，揭示 AT&T 欲以同一技術與服務水準，提供全國統一服務的經營目標，以避免市場混亂，用戶無法獲得公平、合理的服務情況發生（Mueller, 1993: 362-363；林紘一郎、田川義博，1994: 7-8）。

由以上所述可知，普及服務的用意原本是指「以單一的電話網路系統，在一定的政策方針（價位合理、公平）之下，爲全國的國民提供通信服務」（劉崇堅，莊懿妃，1996: 4）。而有關普及服務的概念正式出現於官方資料，則始於一九三四年的美國電信法。在此法的第一條中明文規定：「電信事業之經營，應以充分的設備及合理的資費，盡所有之可能，提供美國全體國民，普及的有線及無線的通信服務」。此即爲美國普及服務之法律基礎（林紘一郎、田川義博，1994: 24；小坂直人，1999: 204；顏嵩源，2000: 10）。

然而，時至今日，普及服務的概念仍因多樣而缺乏一致性的定義。但無論如何，其中心概念仍脫離不了以下兩項基本要素：一是服務之「利用的可能性」（available），亦即所有人民，不論何時，身處何地，皆有公平獲得服務之權利；另外，則是從價格面來考量服務之「購買的容易性」（affordable），也就是此服務的價格爲消費者所能負擔者。此外，若欲成爲普及服務的供給對象還需包含下列兩項要件：第一是「服務的必需性」，也就是日常生活中服務的必需性。然而，當市場機能無法順利運作時，政府有必要介入市場以提供普及服務，因此，第二要件則是「市場失敗」。當上述兩要件存在時，普及服務必須由公部門來負責提供。但是，普及服務的供給範圍爲何，至今仍沒有明確的界線。一般認爲，其會隨社會經濟的成熟度、科技的進步、社會價值觀的不同而有所改變（OECD, 1995: 25；全遞總合研究所編，2000: 6-7）。

在日本，普及服務的基本內容被認爲應包含下列兩項要素：第一，不論所居何處，皆可享受均質服務；第二，不論身體條件或所得條件爲何，皆可以低廉或合理的價格享受服務（林紘一郎、田川義博，1994: 27；小坂直人，1999: 205-206）。若以電信事業爲例，民營化前，有關電信普及服務的概念於日本電信電話公社法中有明確的規定，而移轉民營之後，則規定於日本電信電話株式會社法（簡稱 NTT 法）中。若從條文來分析可以發現，NTT 法第二條承襲電信公社時代的電信供給義務，明確課以 NTT「確保日本全國安定的電信服務供給」之普及服務的責任。除此之外，並於一九九六年，藉由電信法的修訂，賦予普及服務更加明確的定義。具體而言，其揭櫫的電信事業普及服務具有下列幾項要素：①對於教育、醫療或公共安全是不可或缺；②大多數的住宅加入者可以使用；③對於電信業者而言，藉由公眾通信網提供服務；④致力於公共的利益、便利性及必要性。

而我國，若同樣以電信事業爲例，在電信法第二十條第一項中規定：「爲增進國民基本通信權益，交通部得指定第一類電信事業提供電話或數據通信之普及服

臺灣大學學術期刊資料庫

務」。爾後，本條規定在新的電信法中已作成修正，清楚定義電信普及服務爲「指全體國民，得按合理價格公平享有一定品質之必要電信服務」。

綜上所述，有關普及服務的概念，至少應包含下列三項要素：①對國民而言，是不可或缺的服務；②任何人皆可以負擔的合理價格；③可以安定的提供給全體國民。而總的來說，作者認爲，所謂普及服務應可以定義爲：「**全體國民，不論任何人，皆可以合理的價格享受之安定、不可或缺的服務**」。

㈡競爭時代的普及服務概念

進入八〇年代，由於各國紛紛推行國際化、自由化，實施民營化和解除管制政策，導致許多大型的獨占公營事業陸續解體，如電力、電信、鐵路、郵政等。而如此的結構性變化也直接影響長久以來所維持的普及服務供給系統。

過去，獨占的公營事業藉由內部補助來維持普及服務的供給；也就是同一事業以其獲利的業務或部門來補貼虧損的業務或部門（伊藤元重，1998: 256-258）。然而，伴隨解除管制政策的實施，原本獨占的市場因競爭的導入而改變，過去獨占且獲利高的業務因競爭者的加入而降低其獲利率，造成補貼業務的困難，而虧損業務本身在競爭導入的機制下則乏人問津。在此情況下，如欲確保民眾享有普及服務的權利（如通信權、交通權等），則恐怕難以由單一業者負責供給、維持。因此，普及服務的供給概念逐漸從過去由公部門或公營事業來維持的思考模式，傾向於由新舊業者一起共同負擔。

㈢網際網路時代的普及服務概念

邁向九〇年代，伴隨科技的進步，以低廉的價格來享受精緻、高品質服務的可能性逐漸增加，也因而出現精緻、高品質服務的供給也應納入普及服務供給範圍內的要求。所謂精緻、高品質服務，乃相對於普及服務的一般性與普遍性，係指因應個人或團體高度需求的個別服務。若以電信事業爲例，則普及服務的供給內容從過去的電話服務擴展至提高學校及公立圖書館連網普及率，擴大數據通信至社區，使全國國民不論所居何處，均得以合理價格寬頻上網（交通部，2002b: 4-20）。由此可推知，在網際網路時代，甚或二十一世紀，有關普及服務的內容，應已不再侷限於傳統的基本服務。而其服務的供給範圍，在國民所得和人民生活水準提昇之際，也會隨之擴大。

㈣普及服務的新方向：從微觀到宏觀

總結以上所述可知，隨著時代的演進和市場需求的變化，有關普及服務的供給內容似乎也逐漸產生改變。[5] 以電信事業爲例，最初普及服務的概念是起於電話服

[5] 歐美國家認同普及服務的範圍、內容有與時俱進的必要，而這些改變反映在其最新的電信法規上。又，關於普及服務的內容會隨時代改變的詳細討論，請參閱和田尚久的「公益事業に

臺灣大學學術期刊資料庫

務的利用可能性，其服務的供給對象包括地理上和經濟上的弱者；然而，隨著電信市場結構的改變，競爭者的加入、網際網路的發達和需求的多樣化，普及服務的供給範圍從過去基本的電信電話服務，而擴大到網際網路服務；[6] 其供給對象也不再侷限於地理上和經濟上的弱者，而拓展至滿足社會全體的需求。因之，有關普及服務的內容有從早期的強調「地理上和經濟上的弱者」之微觀性普及服務，逐漸擴展至強調「滿足社會全體需求」之宏觀性普及服務概念的趨勢。

二、郵政事業中的普及服務概念

誠如上述，普及服務的概念雖然是從電信事業發展出來的，但此概念不僅適用於電信事業，也可以援引至所有公用事業，可視爲是公用事業的一般概念。以郵政事業而言，目前歐洲各國通用的普及服務概念爲「在任何地區，對於任何的使用者而言，皆以易於使用的價格，供給具有一定品質的恆久郵政服務」（歐聯指令第三條第一項）。而「萬國郵政條約」（Convention postal union）第一條[7]第三項中也規定，國民有享受普及服務的權利，國家有保障此權利的義務。由此可知，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」之服務，爲西歐各國對於郵政普及服務內容之共同認識。

在我國，長期以來，郵政業務是由交通部郵政總局所負責。依照郵政法第二條之規定，郵政總局兼具官署體制與企業經營的雙重性質。郵政總局既屬行政機關，亦屬事業機關。又，郵政法第十一條規定：「郵政機關非依法令，不得拒絕郵件之接受與遞送」。在傳統由政府行政機關提供郵政服務的背景之下，一般對於郵政服務的供給多缺乏普及服務的概念。目前郵政總局爲照顧離島或偏遠地區之民眾，確保其基本通信和基礎金融服務之權益，在全國高山、離島和偏遠地區設置郵局，以提供民眾通信和儲匯等金融服務。然而，偏遠地區的服務成本較高，需求較弱，郵

おけるユニバーサル・サービス」『現代の公益事業』NTT 出版，1996 年，268-269 頁。根據和田尚久的論述可知，雖然普及服務的內容會隨時代的不同而有所改變，但究竟什麼樣的服務才為普及服務的內容則很難有適切的定義。

6 如在英國，自 1984 年起，BT 的營業執照上便指出，其所提供的服務除了語音電話服務之外，還包括「其他傳輸訊息的電話服務」。而英國的電信管理機構 OFTEL 在定義公元 2001 年英國的基礎電信服務範圍時也要求業者的電信網路必須具有提供數據服務的空間。在澳洲，1997 年的電信法案明定普及服務義務所應提供的服務包括：標準電話服務、公共電話及其他指定承載的服務（柯慧貞，1999: 27）。

7 「萬國郵政條約」第一條為有關普及郵政業務的規定，其全文如下：「①為加強聯合單一郵政領域的概念，加盟國需確保所有的使用者得以合理的價格，在所有加盟國的領域中，享受恆久、普遍性、均質的郵政業務之權利。②為達成第一項之目的，加盟國在己國有關郵政法令的範圍內，或藉由其他一般方式，考量己國國民的需求和現實情況，訂定相關郵政事務的範圍，同時訂定有關品質水準及合理價格的條件。③加盟國確保尊重以提供普及郵政業務為其任務的業者所提供的郵政業務，以及品質水準」。

臺灣學術期刊資料庫

政總局每年因提供普及服務而產生的虧損超過 20 億元，但在政策的指示下，則由郵政總局自行吸收（莊懿妃、劉崇堅，2000: 370）。

在日本，目前郵政的中央主管機關爲總務省之下的郵政事務廳，職掌郵政和電信業務，採國營的經營型態，而國營事業存在的最大意義即是普及服務供給的確保。也因此，日本郵政相關法規中對於普及服務的供給有明確的規定，如郵政法第一條即規定：「郵政的任務是盡可能以易於使用的價格，提供大眾普及、公平的服務」；郵政儲金法第一條「以郵政儲金作爲簡易、確實的儲蓄手段，而能爲大眾普及、公平的使用」等。

若依郵政事業所提供的業務來區分，則普及服務的內容如下：①郵局爲基礎通信、基礎物品的遞送途徑；②儲匯和簡易保險爲基礎性的自助支援，簡便的付賬、劃撥途徑；③公共窗口服務爲年金給付、國庫收入、收取公共費用的行政補充途徑（全遞總合研究所，2000: 24）。又，根據前述的「中間報告」顯示，目前日本以信件、明信片的全國單一費率和郵筒發信制爲基本郵遞的普及服務，郵局在此項服務的提供方面，負有全國普遍公平供給的義務。同時，也需確保此服務能夠持續提供，對於通信領域提供高度的公共性和安全感。鑑於上述，日本郵政事業的普及服務應包含：①郵件、明信片的全國單一費率；②郵筒發信制；③全國普遍公平的提供；④持續性的供給等四項構成要素（日本郵政公社化研究會，2001: 56）。

綜上所述可知，即使郵遞運輸與配送成本因送信地址不同而有很大差異，但因信函遞送事業係採全國單一的郵資收費方式，利用都市的盈收來補貼不經濟或偏遠地區的虧損，所以能維持郵遞普及服務的供給。另外，郵政事業具有網路的特性，以網路系統供給財貨和服務。但在財貨和服務的供給過程中，也需要使用者對此網路產生「信賴感」，才能安心使用此項服務。否則，普及服務的供給徒具形式。因之，藉由可信賴之網路服務的提供，使全國民眾都能安心享受此郵遞服務者，應也爲郵政事業普及服務的構成要素之一。[8]

最後，總結上述，作者認爲：隨著科技的改進和社會需求的變化，可以將郵政事業普及服務區分爲微觀的普及服務和宏觀的普及服務；前者係指「無論何時，對於任何地區的任何使用者，皆需以單一價格，普遍、公平、持續地提供全國民眾同一品質和可以信賴之郵遞服務」，後者乃是「能滿足社會全體需求之服務，其構成要素會隨外在環境（如時間和需求）不同而有所改變」；其主要的構成要素如圖 1 所示。

[8] 詳細請參閱全遞總合研究所編，2000，《變革期の郵政事業　課題と展望》，日本評論社，157-158 頁。

臺灣大學學術期刊資料庫

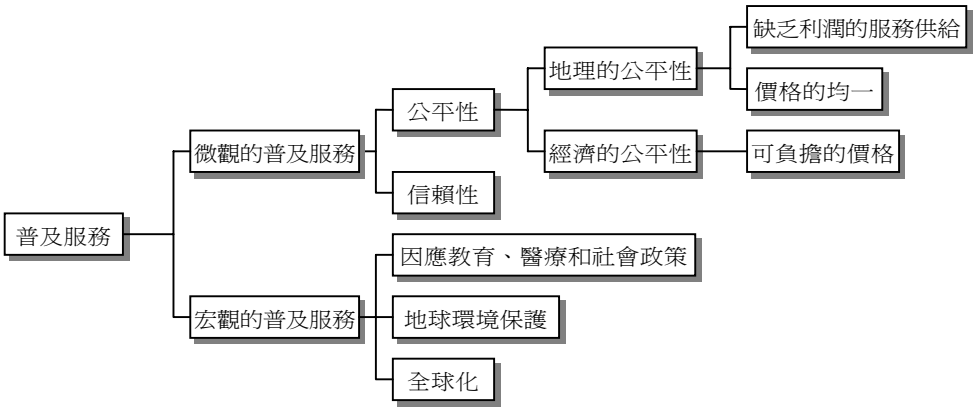


圖 1：郵政事業普及服務的概念及其構成要素圖

資料來源：作者自製

三、郵政事業普及服務的理論基礎

如前所述，郵政事業爲國民日常生活不可或缺的重要溝通途徑之一，因此，「無論何時，對於任何地區的任何使用者，皆需以單一價格，普遍、公平、持續地提供全國民眾同一品質和可以信賴之郵遞服務」乃爲郵政事業之主要經營理念，同時，也爲郵政事業國營提供了正當性。但卻也因此，帶給各國郵政事業經營的沉重負擔，尤其是在物流產業發達的今日，除了郵件遞送外，郵政事業喪失了原本獨占的優勢，更增加其經營上的困難。因而，爲解決上述問題，各國採取多樣的補助方式，整體而言，大約可以分成外部補助和內部補助兩大類；其中，內部補助則又可區分爲事業間的內部補助和事業內的內部補助兩種。茲簡單敘述如下：

㈠外部補助

所謂外部補助，一般係指由中央或地方政府利用國民所繳納的稅金來補助公用事業因提供普及服務所產生的虧損（小坂直人，1999: 209），此是指由於普及服務係保障國民基本權益，避免不公平的市場現象出現，因而對於負有普及服務之業者而言，需輔以適當的補貼機制，以確保服務穩定的供給；其中，最典型的實例爲美國的郵政事業。[9]

[9] 在美國，因為郵政是獨立的事業機構，因而，絕大多數的營運虧損由政府經由一般會計來補貼。即使是 1971 年，郵政由原本的行政機構轉為事業機構，仍有近九成的虧損由政府來補貼。而美國政府之所以對郵政事業進行外部補助的理由，主要是為達成「為使任何區域，都能提

臺灣學術期刊資料庫

但事實上，截至目前爲止，已有許多國家停止這種由政府直接對於郵政事業提供補助的作法。其最主要的理由並非否定郵政事業的公共性、普及服務供給的特性，而是認爲，若由政府繼續提供補助，則郵政事業將喪失經營的誘因，產生經營缺乏效率的弊病。

㈡內部補助

外部補助雖是維持公用事業普及服務供給的方式之一，然仍有許多國家採用內部補助（cross subsidization）的方式來維持普及服務的供給。所謂內部補助，係指一供給多樣財貨、服務的企業，以其盈餘的服務收入來彌補部分虧損的服務支出（植草益，1991: 210, 224）；一般可分爲「事業間的內部補助」和「事業內的內部補助」。以下分述之：

1.事業間的內部補助

所謂的事業間的內部補助，事實上接近外部補助的概念，係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。如許多國家的電信事業與郵政事業並非單獨運作，而是屬於同一組織之下呈現多角的經營型態。這些國家基本上都是採行以盈餘事業彌補虧損事業之相互的內部補助方式，以維持普及服務的供給（伊藤元重，1998: 257-258；小坂直人，1999: 213-214；全遞總合研究所編，2000: 19）。

2.事業內的內部補助

所謂事業內的內部補助，又可以分爲「區域間的內部補助」和「事業別的內部補助」。前者是指同一事業中，藉由「以都市等人口密集之利潤較高的獲利部門來彌補地方等不合成本效益的虧損部門」的方法，來達到事業的收支平衡，同時確保普及服務得以供給；如鐵路事業是以都市的黃金路線收入來彌補偏遠路線的支出。後者則是指同一事業下所提供的多種業務，以其盈餘的業務來補貼虧損業務。如電信事業經常以盈餘的第二種電信服務來補貼需負擔普及服務的第一種電信服務即是一例（全遞總合研究所編，2000: 20-21）。

長期以來，內部補助的作法是否合乎正當性，則頗具爭議。原則上，傳統的經濟性管制[10]對於內部補助是予以禁止的（植草益，1991: 226-230；伊藤元重，1998: 257-258；全遞總合研究所編，2000: 20）。因爲對於同是消費者的兩方，當一方被課以「不當」的高額價格時，另一方卻只需負擔「不當」的低廉價格，違反消費者的「公平負擔原則」（植草益，1991: 227），引發所得分配不公平的批判，形成另

供有效率、規律的郵政服務，乃抑制郵政價格的上揚」、「為確保特定的郵遞利用者（如眼盲、非營利組織團體）能享受免費或優惠的服務價格」之目的（全遞總合研究所編，2000: 11）。

10 所謂經濟性管制，根據東京大學經濟學教授植草益所言，係指對於國民全體或產業全體所消費的公共財或服務，因具有很強的自然獨占性或資訊不對稱，恐會影響資源分配的效率，阻礙全體國民的經濟發展，而予以事前防止的目的，稱之（植草益，1997: 8）。

國家圖書館 期刊資料庫

一種齊頭式的不平等（和田尚久，1996: 273）。[11] 另外，此項作法也容易引起事業的經營缺乏效率等弊病。[12]

3.「吸脂」問題和內部補助

所謂「吸脂」（Cream Skimming），從字面上來解釋，係指當牛奶加熱時，只把浮在表層營養較多，最美味的脂肪部分瓢起實用，其他部分則棄置不吃（小坂直人，1999: 217；顏嵩源，2000: 54）。引申爲在實施自由化、民營化後，新的業者在利潤的考量下，僅經營高獲利區域或提供高獲利的服務，而不願經營不經濟區域或提供不經濟區域的服務。因而，吸脂所產生的結果，一方面使不經濟或偏遠地區的消費者，無法以均一的價格享受全國相同的服務，另一方面，吸脂成功的新業者會壓迫既有事業的經營，使其放棄對於特定地區或特定顧客群提供服務，造成維持郵政事業普及服務供給的困難。因此，若廢除獨占，允許民間企業自由進入市場，則容易產生「吸脂」。在此情況下，爲防止「吸脂」問題的發生，理論上應限制以「吸脂」爲目的之新業者的加入。[13]

另一方面，「吸脂」問題也會對事業的內部補助產生影響。所謂的「吸脂」，一般是指新的業者只選擇獲益較高的事業領域加入之情形。如此一來，原本的業者爲求競爭力的提昇，除了選擇停止內部補助外，很難有其他的因應之道。以郵政事業爲例，若開放郵政市場，任由業者自由加入，則易產生「吸脂」情形，壓迫舊有業者，原本藉由內部補助來維持普及服務供給的作法，也因而變得不可能，影響郵政事業領域普及服務供給的確保。

---

11 此是指電信事業，全面壓低市話費率、全面補貼郊區住户的方式推行普及服務，並未真正考量接受補貼者的需求。故不同收入的民眾卻獲得相同的待遇，產生了齊頭式的不平等（柯慧貞，1999: 46）。

12 但實際上，在實施經濟性管制時，各國對於內部補助則是給予某種程度的允許。例如電信事業以其長途電話的收入來補貼市內電話的支出；鐵路事業則是以黃金路線的收入來彌補偏遠路線的支出等都是著名的代表例。因為在導入競爭的市場中，偏遠地區的需求通常較低，若缺乏內部補助，則普及服務的供給難以穩定維持。因而，惟有內部補助被視為是政策時，基本上才會被同意施行。

13 然而事實上，要限制新業者的加入並非易事。以電信事業為例，當初解除管制之所以發生的背景是由於技術革新的進步所帶來的服務需求多樣化、價格多樣化，以及因市場競爭所帶來的價格調降等等，所以對於獨占的市場而言，解除管制有其必要性。即使產生了「吸脂」效應，也無法任意限制業者的加入。

國立臺灣大學圖書館 期刊資料庫

參、西歐各國的郵政事業改革及普及服務確保之具體對策

事實上，世界各國正以不同的速度進行著不同程度的郵政事業改革；如七〇年代的美國，八〇年代初期的英國、後期的荷蘭、紐西蘭，九〇年代的德、法，以及最近正進行改革的我國和日本。截至目前爲止，郵政已完全自由化的國家共有瑞典、紐西蘭、英國、芬蘭和阿根廷五國（朝日新聞，2001/11/25）。暫且不論各國改革的成效究竟如何，惟可以確定的是：郵政事業的自由化、民營化已成爲二十一世紀世界各國努力推行的施政重點之一。

目前，郵政事業改革進行速度較快、開放幅度較大者應屬於歐洲各國。之所以會有如是的結果，乃是受到歐盟指令（European Union Directive）影響所致。在本節中，作者先簡單介紹歐盟指令的制定經過、目的和產生之作用，再分別以德、法和英三國爲例，來介紹其郵政事業改革的實施概況和所採行之普及服務確保的具體措施。

一、歐盟指令的目的和影響

原本歐洲國家有關郵政事業的經營和其他各國相同，均是由國家以獨占的型態來提供普遍的郵政服務。一九九二年，歐洲各國以安全保護政策和經濟、貨幣統合爲基礎，由十五個國家共同組成歐洲聯盟（European Union，簡稱 EU），著手統合境內的各個領域。其中，有關郵政部分，則是基於歐洲委員會於同年針對郵政共通政策所發表的綠皮書（Green Paper），提議將歐盟各國郵政服務統合爲單一市場。一九九五年，歐洲委員會提出「歐盟指令案」，翌年，在歐洲議會和閣員理事會中被採納，並於一九九八年二月，正式實施「歐盟指令」。在此背景下，迫使歐盟各個加盟國不得不加速郵政事業改革的步伐（Tony Reeves, 2000: 307-308）。

關於郵政事業，歐盟指令一方面是希望階段性地將加盟國的郵政市場予以自由化、共通化。另一方面，則爲因應市場統合，希望在歐盟境內，創造出自由、公正的郵政市場，同時確立郵政普及服務的定義，並賦予具體內容和水準。爲此，歐盟指令中規定：①關於郵政事業的監督或管制部門需與事業的經營部門分離；②對於負有提供普及服務義務的郵政業者需保留郵件專營權（包含境內郵件、DM）；③將重達 350 克以上的書信或書信最低費用五倍以上的郵件遞送自由化；④禁止獨占領域和非獨占領域的會計分離和交叉補助。另外，對於普及服務也明確定義爲「加盟國必須確保境內任何地區的任何使用者，皆能以易於使用的價格，享受具有特定品質的郵政服務之恆久供給的權利」（郵政ユニバーサルサービスのあり方に關す

臺灣大學學術期刊資料庫

る調查研究會，1999: 7）。

過去，加盟歐盟的各國，對於郵政事業最低限度的服務內容與水準並未有明文規定，但自從歐盟指令實施之後，各加盟國即被要求根據該指令，立法以達成有關普及服務確保之規定（歐盟指令第二十四條）。因之，歐盟指令可以說是成爲日後歐洲各國在實施郵政改革時，提供郵政普及服務規範內容的重要依據。

二、西歐各國的郵政事業改革概況

㈠德　國

1.改革歷程

整體而言，德國的郵政事業改革共可分爲三期，各時期改革重點和成果分述如下（全遞總合研究所編，2000: 212-214；原田淳，2001: 130-131、134-135；櫻井徹，1996: 90-93、2001: 127-128、2002: 2-3；http://www.uranus.dti.ne.jp，檢閱日期：2002/8/6）：

首先，第一階段的郵政事業改革發生於一九八九年，主要的重點是將電信、郵政和郵政儲金三事業以特別財產的形式，統合在德國聯邦郵政之單一主體下經營。但實際上，三事業各自分離，以採獨立核算制的方式來經營，由聯邦郵電省擔任管制的機構。換言之，這時期改革的特色之一，是管制與經營的分離。

接著，第二階段的改革於一九九五年開始進行。這階段中，除了修改基本法外，也藉將三事業轉換成由政府全額出資的股份公司型態，分別設立德國電信股份公司、德國郵政股份公司以及郵政銀行股份公司。值得注意的是，一九九七年底，由於聯邦郵政電信省遭到廢除，爲確保新舊業者能確實遵守相關法規的管制，成立了德國聯邦郵政郵電公社和管制廳兩個機構，前者負有所有、管理、出售聯邦政府對於上述三家股份公司投資的股票的權利，以及和各公司締結勞動協約的任務；後者則負有電信事業和郵政事業的許認可、費率管制的任務。

之後的第三階段改革則是始於一九九八年，以電信事業和郵政事業的自由化爲內容，藉由制定郵政法、電信事業法，實施部分自由化。

若分析這段期間德國郵政的改革成果，一般多認爲最大的差異應該是營業額的大幅提昇（340%），從一九九〇年虧損 6 億馬克轉爲二〇〇〇年的盈餘 30 億馬克，可說是相當顯著的改變。只不過，德國郵政事業改革之最終目標並非僅止於提昇經營績效，二〇〇三年達到郵政完全自由化才是其主要目的，但日前已知將延期至二〇〇八年。

2.普及服務供給的確保方式

爲落實郵政普及服務的確保，德國於一九九七年制定的郵政法，根據歐盟指令，清楚將郵政普及服務定義爲「以一定的品質和適切的價格來提供全國普遍的郵政服務」；其具體規定包括：①至二〇〇二年十二月底爲止，全國至少需有 12,000

臺灣大學學術期刊資料庫

個提供郵政普及服務的固定設備。②所有人口超過 4,000 人以上的鄉鎮，至少需要一個提供郵政普及服務的設備。③郵筒的設立，其間隔不得超過 1,000 公尺等等。而有關普及服務的供給水準，則設定一日需收信一至三次，一週六到七回。在此前提下，即使是民間企業，只要能保證供給普及服務，即可從事郵政服務的提供。此外，對於難以供給普及服務的地區，郵政法中也提出了成立普及服務基金的方式，規定營業額超過一百萬且取得執照的企業必須交付基金，以招標的方式委託業者供給普及服務，並從普及服務基金中提撥補助款。但若無業者願意提供服務時，則由德國郵政公司負責提供（郵政ユニバーサルサービスのあり方に關する調查研究會，1999: 17-21；全遞總合研究所編，2000: 213）。

此外，二〇〇二年一月，德國藉由郵政法的修正，同時也修改了郵政普及服務的規則，其主要的內容包括下列兩點：第一、於修改後的郵政法中，明確課以德國郵政公司提供普及服務的義務；第二、擴大普及服務的範圍；也就是郵局的設置基準，朝增設的方向修正（櫻井徹，2002: 52）。[14]

綜上所述可知，在遵循歐盟指令的原則下，德國不僅對於郵政普及服務有具體之規定，同時對於普及服務的確保方式有明確的規範和配套措施。

㈡法　國

1.改革歷程

法國郵政的組織型態和德國類似，都是採三事業一體的國營方式。之所以會引起郵政電信事業的大改革，主要的契機乃在於一九九一年所頒定的「郵政、電信事業公共組織法」；其中，爲求服務品質的改善與強化競爭力，將行政部門與事業部門予以分離，同時將電信事業與郵政、郵政儲金事業予以分割。如此的結果造成法國電信及郵政從郵政電信部中分離出來，成爲兩個具有獨立法人身分的公營事業機構（松原聰編，1996: 201；原田淳，2001: 151-153）。[15]

若探究法國郵政事業的改革，可以發現主要目的有二：一是爲求符合國際市場條件，成爲有效率的事業體制，將監督的行政部門與事業部門予以分離，而事業部門則成爲一個擁有經營自主性的公社法人（La Poste）。另一目的，則是希望公社法人保有公部門的整體性，能提供全國性的公平服務，此和法國原本就是一個十分強調公共性的國家有很大的關連。[16] 因而，改革後的法國郵政，除了擁有經營的自

---

[14] 據指出，經由此次的修改，德國郵政公司預定增設 700～1,500 個郵局（櫻井徹，2002: 52）。

[15] 法國之所以不沿用德國的改革方式，將其分割成三個獨立事業，其主要的考量乃在於擔心獨立出來的郵政事業因需負擔普及服務的供給，恐會形成嚴重虧損，所以將經營良好的郵政儲金與郵政劃分在同一事業（松原聰編，1996: 201）。

[16] 法國在推行民營化政策時，所優先考量的是「公共性確保」問題，因而實施民營化政策的腳步較西歐各國為晚（詳細請參閱拙著，2001，「民營化的國際動向：以西歐諸國為例」，『公營事業評論』，第二卷第一期）。

臺灣學術期刊資料庫

主性、投資自由和獨立的會計制度外，同時也受到政府部門的監督，負有致力於公共安全或區域開發的任務，以及郵件專營的權利（全遞總合研究所編，2000: 216）。

2.普及服務供給的確保方式

在法國的郵政組織法中，雖然爲了確保普及服務的供給，課以郵政業者需負有全國通信的接續、平等對待消費者、確保服務品質和使用可能的義務，卻未明文賦予郵政普及服務較具體的定義。因而，僅能依據一九九九年六月，法國所制定的「國土整備法」中所提到有關郵政普及服務和維持專營兩個項目的範圍來分析。事實上，法國有關郵政普及服務範圍的制定，基本上也是依據歐盟指令，視「2 公斤以下的郵件、20 公斤以下的包裹的運送、掛號和保險服務」爲普及服務的範圍，而以「不超過 350 克的重量和不超過一般費用的五倍的一般郵件（包含 DM）」爲維持專營之範圍。有關普及服務的供給水準則是規定一日需收件一至十次，一週六至七回（郵政ユニバーサルサービスのあり方に關する調查研究會，1999: 21）。

然而，由於法國郵政事業較強調社會性層面，著重郵政事業對國家和地方區域開發的貢獻，視郵局的設置或郵政服務的提供爲偏遠地區的公共政策。因此，對於郵政自由化政策則盡量採行較緩慢的步調，同時也強調在不侵害公共性的優先前提下來實施。而爲求公共性得以受到保障，在總公司的組織架構中設置「公共服務國土整備局」，作爲推行公共服務的機構（全遞總合研究所編，2000: 217）。由此可知，法國即使推行郵政事業自由化、民營化，但仍相當重視公共性或普及服務，藉由專門機構的設置，來達到普及服務確保的目的。

㈢英　國

1.改革歷程

英國近代的郵政制度創始於一八四〇年，當時，主要以全國均一收費、郵筒發信和預先收費爲其內容。一八六一年更開世界之先河，首創郵政儲金制度。從一八八〇年開始，於郵政部之下設置郵政、電信和郵政儲金三事業，成爲各自獨立運作的體系。此制度一直運作到一九六九年才產生較大的改變。當時，爲了能迅速因應消費者的需求，且能有效的經營大型事業，英國政府將原本隸屬於郵政部之下的郵政事業與電信事業分離出來，成立郵政電信公社（原田淳，2001: 142）。

事實上，有關英國郵政公社的經營型態，自從八〇年代柴契爾保守政權執政以來，即頻頻提出民營化的討論。然而，因部分人士考慮到民營化的結果恐怕會引起大規模的反對運動，因而，將改革案暫時予以擱置。一九八一年，同屬郵政電信公社的郵政事業和電信事業再度被分離，分別設立郵政公社和電信公社。之後，電信公社於一九八四年移轉民營，並於兩年後，開放長途電話市場。但相較於電信事業，郵政事業的改革，則顯得略爲遲緩（全遞總合研究所編，2000: 219；原田淳，2001: 142-143）。

一九九七年爲了配合「歐盟指令」的要求，以及因應歐洲郵政市場統一和國際競爭時代的來臨，英國政府發表改革綠皮書（Green Paper），提出合併企業、精簡

臺灣大學學術期刊資料庫

公部門、政府持有超過 50% 股份的公司，和獨立公部門法人等四種改革的選擇方式，供議會、消費者和郵政關係者討論。一九九九年七月，英國貿易產業部（Department of Trade and Industry）發表有關郵政改革的白皮書（White Paper），以九七年所提出的第四種改革方式爲基礎，強調維持郵政事業完全公有的型態，並藉由新的管制政策[17]以達成企業經營自由化平衡之目的（全遞總合研究所編，2000: 219-220）。

二〇〇〇年七月，英國制定郵政服務法，決議設立由政府全額出資的郵政股份公司。雖然目前尚未計劃上市股票，但若從將來郵局可能從事商業性活動的必然性來判斷，股票上市應是遲早的問題。另外，因政府與郵政股份公司訂定五年的事業策略，若在此策略所規定的範圍內投資，政府不會予以干涉（全遞總合研究所編，2000: 220）。由以上所述得知，英國的郵政事業改革擴大了其經營的自由範圍。

2.普及服務供給的確保方式

若分析英國於二〇〇〇年所制定的郵政服務法可以發現，其普及服務的供給範圍有縮小的趨勢，如書信的範圍從過去的無重量限制改爲限定在兩公斤以內，而小型包裹的範圍則從 30 公斤縮小爲 20 公斤。另外，英國公社法第五十九條對於郵政服務水準也做了「書信遞送業務應滿足正當的需要」之一般性的規定，並且規定一日收信需維持在一至六次之間，一周六到七日（郵政ユニバーサルサービスのあり方に關する調查研究會，1999: 20-21）。同時，爲因應郵政事業的改革，英國政府新成立了名爲「郵政服務委員會」的獨立管制機構，並決定於一年後重新檢討書信的獨占範圍。新的管制機構對於爲因應普及服務的需要而從事的投資或實施的必要獨占，則需予以監督。

㈣小　結

在本小節最後，作者嘗試將德、法、英三國，以及西歐國家援引爲制定郵政普及服務參考之歐盟指令中有關普及服務的內容和郵政事業之目的、責任整理成表 1，並參考萬國郵政條約，將各國有關普及服務的定義、對象、水準和郵局設置等相關具體規定整理成如表 2 所示。經由上述的整理和分析可知，西歐各國在歐盟指令的指導和約束下，對於郵政普及服務的內容以及其範圍，都有相當明確的規定，同時，也都藉由相關法令的制定，徹底落實。

[17] 所謂新的管制政策包括：①從 2000 年 4 月起，公社在現行價格 50 便士到 1 英鎊以內，實施書信獨占，並縮小重量為 150 公克以內；②設置「郵政服務委員會」為新的獨立管制機構；③由於新的管制機構的設立，適用獨占費率的價格差異制，而此制度實施後一年內，將重新檢討書信的獨占範圍。

國立臺灣大學圖書館 期刊資料庫

表 1：西歐主要國家關於普及服務的內容和郵政事業的目的和責任之規定

	歐盟指令	所有的區域	所有的使用者	合理的價格	一定的品質
關於普及服務規定	德國（郵政法）	國土全部（第十一條）	所有使用者（同左）	適當的價格（同左）	一定的品質（同左）
	法國（國土整備法）	國土全部（第十五條第二項）	—	適當的價格（同左）	一定的品質（同左）
郵政事業的目的和責任	德國（聯邦基本法）	普遍（第八十七條ｆ）	普遍（同左）	適切且充分的業務服務（同左）	適切且充分的業務服務（同左）
	法國（郵政組織法）	對於國土全部的接續（第八條）	平等對待使用者（同左）	最適當的費用（序文）	提供服務的品質（第八條）
	英國（公社法）	聯合王國全境（第五十九條）	滿足正當需要（同左）	—	滿足正當需要（同左）

資料來源：郵便ユニバーサルサービスのあり方に關する調查研究會，1999，《諸外國の狀況に關する報告書》，總務省郵政研究所，11 頁。

表 2：西歐各國、歐盟指令和萬國郵政條約中關於普及服務確保的相關規定

國名	普及服務的法令相關規定			關於郵局設置或關閉的規定
	定義	對象	水準	
英國	—	—	—	郵政公社若有對使用者產生影響之重要提案，需先徵詢郵政公社使用者協議會（一九六九年郵政公設法第十五條）
二〇〇〇年郵政服務法	在全英國提供適當、均一費用的服務（第四條）	20kg 以下的書信、包裹、物品及其他郵寄可能物品掛號（含保險）（第四條）	所有營業日每天至少收、發信一次（第四條）	郵政服務委員會需對貿易產業部長提供其所指定的郵局數目、場所及使用者的服務途徑的相關建言、資訊（第四十二條） 貿易產業部長爲協助郵局所提供的服務，制定補助金申請的制度（第一百零三條）

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

國名	普及服務的法令相關規定			關於郵局設置或關閉的規定
	定義	對象	水準	
德國	所謂普及服務係指對於國內各地，以適切的價格，提供一定品質之郵政服務（郵政法第十一條）	2kg 以下的書信 20kg 以下的包裹 掛號（含保險）、限時、報紙、雜誌	所有營業日每天至少收、發信一次 至少維持 12,000 個郵局 郵筒設置的範圍不超過 1,000 公尺	至少需維持 12,000 個郵局
法國	普及服務對社會性的團結和國土均衡給予貢獻…相同的服務，對於全國各地的使用者，保證提供一定品質水準之永久的郵政服務。這些服務是以所有人皆可以負擔的費用來提供（郵政電信法典 L1 條）。	2kg 以下的書信 20kg 以下的包裹 掛號（含保險）、限時	適合一定基準的郵政服務（郵政電信法典 L1 條）	法國郵政公社爲提供領土境內所有服務，建設、開發及經營相關設備及服務網絡（第二十一條） 除獲得地方議會議員贊同之外，從計劃發表後的六個月內，法國郵政公社不得關閉任何郵局（計劃契約）
歐盟指令	對所有使用者而言，在境內任何地方，皆可以合理的費用，享受一定品質的郵政服務（歐盟指令第三條）	2kg 以下的書信 10kg 以下的包裹（加盟國可以提昇到 20kg） 掛號（含保險）	在不超過五日的營業日一天至少收發信一次	加盟國應確保諮詢窗口和管道的設置密度有考慮使用者的需求（歐盟指令第三條）
萬國郵政條約	加盟國確保所有使用者可以在所有加盟國的境內，以合理的價格享受普遍的郵政業務之權利（萬國郵政條約第一條）	加盟國在己國郵政相關法令的範圍內，或藉由其他一般方法，考量己國國民的需求和國內情形，訂定郵政相關業務的範圍，同時訂定品質水準及合理價格的條件（萬國郵政條約第一條）		—

資料來源：郵政省郵政研究所，2000，〈郵政のユニバーサルサービスのあり方について〉，《郵政のユニバーサルサービスのあり方に關する調查研究會報告書》，總務省郵政事業廳，36-38 頁。

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、日本郵政事業改革的經緯和方向

一、日本郵政事業的改革歷程

㈠構想提出之始末

日本最早有關郵政事業經營型態改革，乃是起源於一九六七年，由郵政大臣小林武所提出的郵政事業公社化。當時小林大臣在一次地方三局長（郵政、監察、電波監理局）會議中指出：「…郵政事業以官署機構的型態來運作，會產生許許多多的問題。因此，藉由國外經驗，檢討郵政公社化可能性的時機已經到來…」。翌年十月，小林大臣向郵政審議會提出郵政公社化的建議，將有關郵政事業改革的構想進一步實踐。然而，此公社化的建議案卻因遭到民間金融團體的反對，結果不了了之（松原聰編，1996: 214）。

小林之後繼任郵政大臣者爲河本敏夫，河本於一九六九年七月，於「日本經濟新聞」中發表一篇名爲「我的意見－郵政事業的近代化」之論文，其中提到「如要徹底改掉職員「鐵飯碗」的心態，需賦予職員企業意識。因此，惟有藉由經營型態的轉換，根本改變所有職員的想法，才能改變事業整體的體質」。換言之，河本藉由此論文，表明了支持郵政公社化的態度。但是信託協會、全國信用金庫協會、生命保險協會、損害保險協會等民間金融團體以「享有法律上免稅等優惠權之郵儲、簡易保險若公社化，則會產生官業（公家事業）壓迫民業的情形」爲理由，堅持反對郵政公社化。再加上岩瀨義郎大藏省理財局總務課長也爲文反對公社化，引發輿論對郵政公社化正反兩面意見的辯論。結果，當時的首相佐藤榮作在察覺此情形之後，在考量改革恐會影響日後的選情下，乃指示河本大臣應審慎檢討郵政公社化問題，郵政改革的構想遂遭到挫折（松原聰編，1996: 214-215）。

㈡近因：中央省廳的改革

日本從一九八一年設置臨時行政調查會（一般簡稱「臨調」），從事行政改革，其中最受矚目的便是國鐵、電信和專賣三公社的民營化。當時，郵政三事業之所以能夠倖免，主要原因在於郵政事業的改革涉及到政府組織的改變，影響甚大，因而暫緩實施。之後，在多次的行財政改革中，郵政事業也因既得利益者的反對，而和改革擦身而過（松原聰，2001: 68-69）。

二〇〇一年四月，長期以來主張郵政事業民營化的小泉純一郎在自民黨的選舉中脫穎而出，成爲總裁，擔任日本首相一職，同年六月，便提出有關經濟社會結構改革的基本方針；其中，民營化、解除管制被列爲日本結構改革之首要政策，揭櫫小泉首相對於特殊法人改革和郵政民營化的決心。

臺灣大學學術期刊資料庫

對於行財政改革，小泉首相個人所抱持的看法是：「應縮減公部門的功能至最低限度，民間可以做的事，盡可能交由民間去做」，[18] 而郵政事業改革的出發點也正是基於此。然而，目前日本正在推行的並非是小泉內閣向國會提出的民營化版本，而是以維持國營和保障郵政人員的國家公務員身分爲前提的郵政公社化版本。[19] 換言之，郵政公社化並非小泉首相的改革初衷，其乃是政治妥協下的產物。[20]

在上述的背景下，日本郵政改革的預定時程如圖 2 所示，先於二〇〇二年四月，向議會提出信書便法案和公社化法案，同年六月，通過相關法案，翌年（二〇〇三年）四月，正式改組爲日本郵政公社，並全面開放郵政事業。

另一方面，有關郵政三事業的民營化案，則預計於二〇〇二年秋以後再正式展開討論，未來郵政事業是否會如國鐵和電信改革般，漸朝民營化方向進行，從圖 2 來看，則仍是未知數。

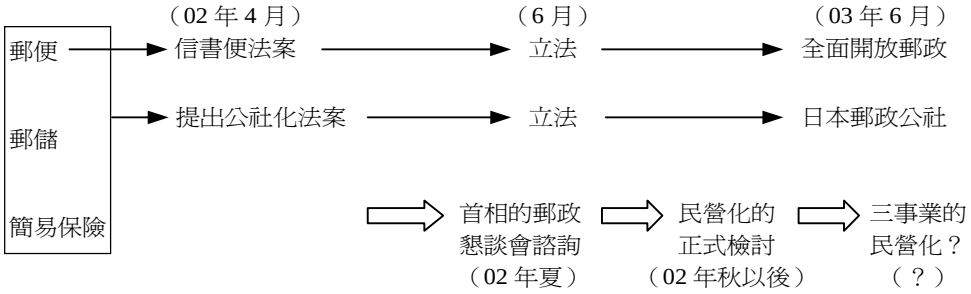


圖 2：日本郵政改革的預定時程

資料來源：《朝日新聞》，2002/4/23。

---

18 詳細有關小泉純一郎的郵政事業民營化之理念，請參閱小泉純一郎、松沢しげふみ編『郵政民營化論』，PHP 研究所，1999 年。

19 詳細請參閱　塩田潮『郵政最終戰爭』東洋經濟，2002，序章。小泉首相認為，郵政改革不需經由公社化的過程，可以直接民營化。因為一旦公社化後，就會產生既得利益者，勢必會對未來的民營化有所阻撓（塩田潮，2002: 17）。

20 郵政公社化的提案乃是橋本龍太郎擔任首相時所提出的改革案。當時，小泉純一郎獲邀擔任橋本內閣的厚生相（相當我國的衛生署長），其所持的理念即是郵政民營化，與橋本內閣的維持國營、公社化之政策理念正好相衝突。因而小泉發表「若橋本內閣決定維持郵政國營的話，個人乃辭去大臣的職位」之宣言後，正式辭去職位。但是擔任首相之後的小泉氏之所以未能堅持當初的理念，主要有以下的考量：第一，雖無法接受郵政國營，但若能因此有漸進式的改革，則民營化之路不遠。第二，在行政改革會議上，小泉氏原本是有條件的贊成郵政公社化案，無奈所持之三個附帶條件，最後僅一個被承認。第三，當初總裁選舉之時，小泉氏是以同意公社化案而獲得森喜郎派的支持。如今當選後，自然無法撤回公社化案，執意推動郵政民營的改革。基於上述原因，小泉氏只得同意郵政公社化，改採等日後適當時機再推行民營化之迂迴作法（塩田潮，2002: 18-19）。

國立臺灣大學 期刊資料庫

二、關於普及服務確保的爭議

雖然日本郵政事業改革未來是否朝民營化的方向進行仍尚未確定，但公社化的時程卻已經相當清楚，各項相關措施、法案也正在積極討論中，其中又以「解除管制和普及服務確保是否能並行不悖」的論點最受爭議。[21]

儘管從各國獨占事業自由化、民營化的個案來看，可以預期獨占市場在導入競爭後，會產生價格調降、服務品質改善等效用。但反對論者卻認爲，支持者忽略了自由化、民營化後，可能產生民營業者爲獲取最大利潤，都選擇交通便捷、人口密集、郵件集中之都會區經營（松原聰，2001: 34-35；朝日新聞，2001/7/15）。至於交通不便、人口及郵件均稀少之郊區、鄉鎮及偏遠地區，則全部留給郵局的可能發生情形。[22] 民營業者所爭取之顧客，多以選擇交寄量特多之機關、公司、團體等大宗用戶爲對象，並以彈性費率及到府收件爲爭取手段。

在此情況下，如欲維持偏遠地區的郵件遞送服務，在經營成本的考量下，民間業者勢必會調漲價格以反映成本。如此一來，恐怕會打破長期以來所維持的全國均一之收費制度，形成另一種不公平（松原聰，2001: 28-29；朝日新聞，2001/7/15）。換言之，在市場競爭的壓力下，民間的郵政業者即有可能停止缺乏利潤的郵政服務供給；抑或提供選擇性的服務，即產生一般所謂的「吸脂」效應；抑或雖然維持服務供給，但卻提高價格，也就是忽視公共性，產生犧牲民眾基本通信權益的情形。因而，反對論者以微觀普及服務爲出發點，認爲如欲維持郵政事業之普及服務供給和全國均一價格，若非以國營事業的經營型態，是無法獲得持續而穩定的供給的。

然而，根據民營化支持者和日本政府方面的解釋，指出藉由自由化和民營化來達到活化競爭原理並確保普及服務的供給是絕對可能的。支持者認爲，普及服務沒有必要由單一事業或公部門來獨立供給，若能藉由新加入的民間業者來一起負擔普及服務的供給任務，除了能達到普及服務確保之目的外，還可以提供多樣的服務。同時，支持者更舉郵政業務已完全自由化的瑞典和紐西蘭爲例，指出兩國並未因自由化而犧牲郵政普及服務的供給（小泉純一郎編，1999: 101-102；原田淳，2001: 13-15；松原聰，2001: 33-35）。

此外，「中間報告」也樂觀指出：郵政市場可藉由民間業者的加入，在確保普

---

[21] 關於此論點，許多期刊論文、社論皆有深入的探討；如松原聰『現代　郵政事業』，日本評論社，1996 年，228-230 頁、原田淳『郵便局民営化計畫』，東洋經濟新報社，2001 年，113-120 頁、櫻井徹「郵便事業民営化批判ードイツの事例をふまえー」，『經濟』12 號，2001 年，122-124 頁、『朝日新聞』2001 年 7 月 15 日、12 月 15 日、2002 年 5 月 28 日、7 月 3 日等。

[22] 有關郵政事業民營化的相關爭辯，請參閱郵政民營化問題研究會『郵政 3 事業「國營 or 民營」ろの是非を問う』日本リーダーズ協會、1997 年；中公新書ラクレ編集部編『論爭・郵便局が消える日』中公新書，2001 年等。

國立政治大學 期刊資料庫

及服務供給的前提下，經由開放市場競爭（亦即自由化），調降收費、改善服務品質，達到增進使用者利益之目的（郵政ユニバーサルサービスのあり方に關する調查研究會，2001: 57-58）。換言之，支持者以宏觀普及服務爲出發點，認爲隨著時代的演進，所謂普及服務供給雖有存在的必要，但卻不一定需由公部門或國營事業來負責供給，可將其責任賦予參與之民間業者，並課以確保的任務。如此一來，不但可以促進市場競爭，也可使服務的供給多樣化。

三、普及服務確保的實際措施

儘管學者專家和輿論對於郵政改革有不同的意見，但誠如圖 2 所示，改革的時程和方向已經相當明確，不論反對者提出任何抗爭，郵政公社化顯然是必定的趨勢。惟有所差異的是，經由上述不同論點的爭辯，自然引起執政當局的注意與重視，進而將其成果反映在改革的過程中。

首先，就普及服務確保一事，因現階段日本所採行的是公社化的改革方式，有關公平地提供普遍的信件遞送服務和全國均一收費制的問題，[23] 都因經營者爲政府而獲得暫時的保障。[24] 然問題是，伴隨郵政事業的改革，除了公社化之外，還有開放郵政市場（也就是導入競爭）。原本獨占的郵政市場在開放後，恐會引來許多新業者的加入，容易遭致「吸脂」的情形，如此一來，即使是公社的經營型態，也因採行獨立會計制度，在缺乏政府補助之下，恐難維持收支均衡，而影響普及服務的提供。

因此，爲避免「吸脂」情形的發生，影響普及服務的供給，總務廳在日本郵政公社法中規定，新的郵政公社需維持全國的郵政網絡，而信書便法中雖強調建立全面開放的郵政制度，但卻嚴格課以新加入者需在全國設置十萬個郵筒的義務，以確保民眾的基本權益。

伍、討論與建議：國外經驗對我國之啓示

總結上述，在本文前半部之處，作者對於普及服務概念及其演進，甚至郵政事業中的普及服務做了檢討、整理，並賦予其微觀和宏觀的定義。作者認爲，隨著科技的進步和社會需求的改變，目前政府所需致力確保的，應是指微觀普及服務的部

---

[23] 改革後，基本上仍維持明信片 50 日圓，一般書信 80 日圓的收費，日後若需更改費用，則需受到總務大臣的許可，相較於改革前，顯得彈性、機動。

[24] 雖然政府方面為避免郵政改革後對人民會造成影響，而在修正法案中規定「郵局即使公社化之後也需全國普遍設置」，但是若呈現連續虧損的話，是否有可能維持現在的郵政網絡，則誰都無法斷言（朝日新聞，2002/7/4）。

國立政治大學 期刊資料庫

分，其主要內容爲「無論何時，對於任何地區的任何使用者，皆需以單一價格，普遍、公平、持續地提供全國民眾同一品質和可以信賴之郵遞服務」。

從德、法、英等西歐國家的改革經驗得知，德、法、英等歐盟國家對普及服務確保的作法是採取「由國家負有確保一定範圍普及服務的責任，並賦予特定業者提供普及服務的義務」。而相較於歐盟各國，日本所採行的作法則是「由國家成立公社來提供普及服務」，此點與我國目前所採行的郵政改革非常相近。

另外，有關郵政市場自由化部分，德法兩國的作法，是「將一定重量或金額以上的郵件自由化」，而英國表面雖採行全面自由化，但實際上則對欲加入市場的業者予以限制，規定需受到政府允許，且限定在某一特定區域之部分自由化的作法。日本方面，雖然主事者小泉首相希望能全面開放郵政市場，但受到國會議員和既得利益者等的強烈反對，最後可能會採行部分自由化的作法。

然而，相較於西歐國家和日本在進行郵政事業改革的同時，對於郵政普及服務的討論與重視，我國目前雖也正在推行郵政事業改革，但無論是政策的推行者、學界或輿論，似乎少有關心郵政事業改革後是否會影響普及服務供給的議題，甚或提出討論者。回顧我國歷年來的國營事業改革可以發現：在台灣，推行國營事業改革、民營化政策，所強調和重視的不外乎是企業性、經濟性的提升，又因改革的過程中會牽涉到員工的權益問題，因而也有員工工作權的相關討論。但是，對於使用者普及服務確保的討論，則鮮少被提及。唯一在國營事業改革過程中，考量到普及服務的確保，並藉由立法以保障民眾之普及服務者並規範業者的，僅有電信事業。

中華電信改制後，政府於民國九十年公佈「電信普及服務管理辦法」，明確指出普及服務的供給者爲第一種電信事業及交通部所公告之第二種電信事業。同時設立普及服務基金，由上述之相關業者繳納費用，以避免因維持普及服務的供給，而增加業者沉重的財務負擔。另外，爲避免業者不願繳交普及服務基金，致使普及服務無法供給，乃於修正的電信法第六十一條第一項中規定，不提繳電信事業普及服務基金者，處其應分擔金額的三倍至五倍的罰鍰，並通知限期繳納，屆期仍未繳納者，得廢止其特許或許可。雖然截至目前爲止，我們仍無法得知普及服務受到保障的情形，但如此的制度設計，卻顯示我國正視國營事業改革普及服務的開始。

若從普及服務確保的觀點來分析上述郵政改革「先進國家」的作法和日本郵政改革的措施，則有下列幾點可供我國參考：

第一、郵政普及服務概念的具體化、法制化。

從德、法等歐盟國家的郵政事業改革過程中可以發現，將原本抽象的普及服務概念，加以具體的定義，並落實到新的郵政法規中，乃是各國郵政改革的一大特色。申言之，過去郵政國營時代，即使法規中沒有對於普及服務有明確、具體的規定，但因事業本身原本即非爲營利機構，所以不會因虧損與否，而停止服務的供給。然而，在實施郵政民營化，且開放市場之後，若無明文法規具體規定普及服務的內容、對象和水準，則在市場競爭的壓力下，恐會影響普及服務的供給。因此，爲使普及服務得以確保，各國對於普及服務之內容、供給對象、範圍，甚或供給水準皆予以

臺灣大學學術期刊資料庫

明文規定，但卻未規定普及服務的供給需由單一業者負責。換言之，普及服務的供給責任可以由複數業者共同來承擔。由此可知，我國在著手規劃郵政事業改革的同時，除了推行組織變革外，也應進行普及服務相關概念的檢討，將其具體化並落實到相關的法規中，並課以所有業者提供普及服務的責任。

第二、郵政改革是採取部分自由化和漸進自由化的方式。

僅管在全球經濟不景氣和國家的財政壓力下，世界各國瀰漫著一股公營事業自由化、民營化的風潮，但從前述德、法、英，甚至日本的改革經驗來分析，郵政事業本身因具有規模經濟、範圍經濟和公共性等的特質，爲避免開放市場後，發生「吸脂」情形而壓迫既有的業者，影響普及服務的供給，所以各國多採行部分自由化的改革方式，也就是在一定的範圍外才開放業者自由競爭。

有鑑於此，我國在實施有關郵政事業的改革時也應以部分自由化爲宜，亦即在確保普及服務供給和供給水準的情況下，民營業者才得以加入市場。換言之，改革後的郵政市場，並非無條件的任其業者自由競爭，而是在普及服務得以維持的前提下，允許民間業者自由競爭，此乃部分自由化之意。等經過一段時間之後，確定普及服務的供給並未因自由化的實施而遭到犧牲，再進一步檢討，漸進地擴大參與範圍。

第三、郵政普及服務基金的設置。

如上所述，即使目前的郵政改革僅進行到部分自由化的階段，且部分特定業者皆被課以提供普及服務的義務，但爲因應市場完全自由化的來臨，及普及服務得以獲得確保，在減輕國家財政負擔的前提下，或許可以參考德國的作法，設置郵政普及服務基金，由加入市場且一定營業額以上的業者來支付，並以招標的方式委託業者提供郵政服務，同時課以確保普及服務與一定之服務品質。如此一來，既可以控制普及服務供給的品質，又可以確保郵政普及服務基金的財源，而不致造成政府財政的另一負擔。

參考書目

一、日文文獻

石井晴夫，1999，《交通ネットワークの公共政策（第 2 版）》，東京：中央經濟社。

林紘一郎、田川義博，1994，《ユニバーサル・サービス》，東京：中央公論社。

伊藤元重，1998，《日本のサービス價額はどう決まるのか》，東京：NTT 出版社。

植草益，1991，《公的規制の經濟學》，東京：筑摩書店。

臺灣大學學術期刊資料庫

和田尚久，1996，〈公益事業におけるユニバーサル・サービス〉，《現代の公益事業》，東京：NTT 出版社。
東海幹夫等，1999，《公益事業の評價と展望》，東京：日本評論社。
松原聰，1996，《現代の郵政事業》，東京：日本評論社。
松原聰，2001，《郵政民營化でこう變わる－『國營神話』には、もうたまされない》，東京：角川書店。
小泉純一郎、松沢しげふみ編，1999，《郵政民營化論》，東京：PHP 研究所。
小坂直人，1999，《第三セクター と公益事業—公益と私益のはざま》，東京：日本經濟評論社。
郵政民營化問題研究会，1997，《郵政 3 事業「國營 or 民營」その是非を問う》，東京：日本經濟評論協会。
中公新書ラクレ編集部編，2001，《論爭・郵便局が消える日》，東京：中央公論社。
塩田潮，2002，《郵政最終戰爭》，東京：東洋經濟新報社。
郵政事業の公社化に關する研究會，2001，《中間報告》，東京：郵政事業公社化に關する研究会。
全遞總合研究所編，2000，《變革期の郵政事業　課題と展望》，東京：日本評論社。
原田淳，2001，《郵便局民營化計畫》，東京：東洋經濟新報社。
櫻井徹，1996，《ドイツ統一と公企業の民營化　國鐵改革の日独比較》，東京：同文館。
櫻井徹，2001，〈郵政事業民營化批判—ドイツの事例をふまえて〉，《經濟》，12: 122-137。
櫻井徹，2002，〈郵便事業の民營化・自由化とユニバーサルサービスの確保〉，《公益事業研究》，54, 4: 1-14。
池田實，2001，《郵政民營化　郵便局はどこへ行く》，東京：現代書館。
郵便のユニバーサルサービスのあり方に關する調查研究會，1999，《諸外國狀況に關する報告書》，東京：總務省郵政研究所。
郵便のユニバーサルサービスのあり方に關する調查研究會，2000，《郵便ユニバーサルサービスのあり方に關する調查研究會》，東京：總務省郵政研究所。
萬國郵便條約（日本語版），2000 年 10 月 17 日，《官報》（號外 213 號）。

二、中文文獻

王文宇，2000，〈公用事業管制與競爭理念之變革—以電業法制爲例〉，《國

臺灣大學學術期刊資料庫

立台灣大學法學論叢》，29, 4: 85-158。
交通部郵政總局，1999，《郵政公司化專案計劃》，台北：交通部郵政總局。
交通部，2002a，《交通政策白皮書 總論》，台北：交通部。
交通部，2002b，《交通政策白皮書 郵政》，台北：交通部。
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。
林淑馨，〈民營化的國際動向：以西歐諸國爲例〉，《公營事業評論》，2, 1: 29-44。
柯慧貞，1999，《電信自由化之下普及服務之推行方式》，嘉義：國立中正大學電訊傳播研究所碩士論文。
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。
徐筱菁，1999，〈民營化之法律概念〉，《公營事業評論》，1, 4: 119-136。
徐筱菁，2001，〈公營事業人員之法律地位研究－從公務員法和民營法之觀點〉，《人文及社會集刊》，13, 1: 33-64。
翁大峰，2000a，〈公營事業民營化工會維護員工權益之做法（上）〉，《勞工行政》，142: 38-45。
翁大峰，2000b，〈公營事業民營化工會維護員工權益之做法（下）〉，《勞工行政》，143: 45-52。
許介圭，1995，〈郵政經營改革的構想〉，《郵政研究季刊》，53: 1-10。
郵政公司化專案管理小組，1997，〈郵政目前經營困境及改制經營規劃原則〉，《郵人天地》329: 1-3。
陳瓊玲，1997，〈郵政公司化計畫㈠〉，《郵人天地》，330: 1-7。
張玉山、林玉華、王毓香，1998，〈公營事業民營化前後績效之比較-以中石化、中油、中鋼、陽明爲例〉，《公營事業評論技術報告》，2: 1-68。
張玉山，1998，〈民營化之事業轉型與員工關係〉，《台北銀行月刊》，28, 4: 59-62。
黃英忠、吳融枚，2001，〈企業文化對員工態度之影響-以面臨民營化變革之公營事業爲例〉，《臺灣銀行季刊》，52, 2: 200-217。
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》，519: 40-41。
詹中原，1993，《民營化政策－公共行政理論與實務之分析》，台北：五南圖書出版公司。
詹婷怡，1999，〈電信普及服務之制度與內涵〉，《通訊雜誌》，66, 7: 22-25（http: //www.grandsoft.com；2001/9/27）。
潘偉華，1998，〈國營事業私有化後的管制：英國經驗的回顧與檢討〉，《公營事業評論》，1, 1: 35-70。
劉玉珍、徐敏富，1998，〈公營事業民營化之釋股策略規劃〉，《公營事業

臺灣大學學術期刊資料庫

評論》，1, 1: 123-154。
劉玉珍、徐敏富，1999，〈公營事業民營化釋股對股票市場的衝擊〉，《中山管理評論》，7, 1: 129-151。
劉孔中，1996，〈公營事業民營化之法律分析〉，《人文及社會科學集刊》，9, 2: 73-100。
劉崇堅、莊懿妃，1996，〈電信產業普及服務〉，《經社法制論叢》，17/18: 1-23。
顏嵩源，2000，《我國電信普及服務制度規劃之研究》，台北：國立台灣大學商學研究所碩士論文。

三、英文文獻

Mueller, M. L., 1993, *Telephone companies in paradise: A Case Study in Telecommunications Deregulation*. New Brunswick: Transaction Books.
OECD, 1995, Universal Service Obligations in a Competitive Telecommunications Environment. Paris: OECD
Reeve, Tony, 2000, An Introduction to EC Competition Rules in the Postal Sector, in Michael A. Crew & Paul R. Kleindorfer, eds., *Current Directions in Postal Reform*, pp.307-320, Boston / Dordrecht / Lonton: Kluwer Academic Publishers.
Robinson Richard & Frank Rodriguez, 2000, Liberalization of the Postal Market and the Cost of the Universal Service Obligation: Some Estimates for the UK, in Michael A. Crew & Paul R. Kleindorfer, eds., *Current Directions in Postal Reform*, pp.107-132, Boston / Dordrecht / Lonton: Kluwer Academic Publishers.

四、報　紙

《朝日新聞》，2001 年 7 月 15 日。
《朝日新聞》，2001 年 11 月 25 日。
《朝日新聞》，2001 年 12 月 15 日。
《朝日新聞》，2002 年 4 月 23 日。
《朝日新聞》，2002 年 5 月 28 日。
《朝日新聞》，2002 年 7 月 3 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

Study on liberalization, Privatization and Security of Universal Service for Postal Service：

Experiences of Western Europe and Status of Japan

Shu-hsin Lin*

Abstact

This study aims at defining the concrete content of micro- and macro-universal service in postal service through an exploration on the concept of universal service, and at the same time, achieving an understanding of the security methods for postal universal service adopted by means of exploration on experiences from Germany, France and England, etc., and status of Japan while other countries face the reformation of liberalization and privatization for postal service.

An analysis on overseas reformation experience from a perspective of universal service security has led to three points for our reference as follows: first, concretion and legalization for the concept of universal service; second, partial liberalization and progressive freedom; third, an institution of postal universal service fund.

Key words: Postal service, liberalization, privatization, universal service

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

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫