

國立台灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

臺鐵路營運的政治經濟分析，1945-2011

The Political Economy of the Operation of
the Taiwan Railways Administration，**1945-2011**



杜 微

Wei Tu

指導教授：蕭全政 博士

Advisor: Chyuan-Jenq Shiau, Ph.D.

中華民國 101 年 3 月

March, 2012

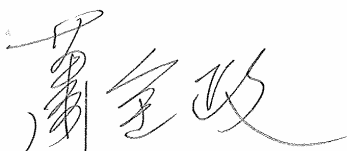
國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

臺鐵局營運的政治經濟分析，1945-2011

The Political Economy of the Operation of the
Taiwan Railways Administration, 1945-2011

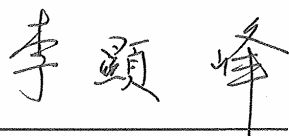
本論文係杜微君（ P98322001 ）在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國 101 年 3 月 27 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：



（簽名）

（指導教授）



謝 辭

感謝台大政治系 EMPA 讓我在工作之餘有機會吸收新知，系上良師們的學養風範，以及淳淳誨訓，令人永誌難忘。感謝蕭全政老師細心的指導與鼓勵，以及口試委員李顯峰老師與孫智麗老師的指正，讓我完成了論文。兼顧公務、家庭，及課業，台大 3 年在職專班的求學歷程，是精采的、充實的、忙碌的，而且是超值的。

回想系主任王業立老師在專班開課初始，就鼓勵大家於修課同時，應該進行論文的寫作準備，最好二年通過論文，最遲不要超過二年半，而且班上同學可以互相勉勵，團進團出；我也在一上蒙獲蕭老師同意指導。怎奈資質愚昧，眼見班上「領先群」同學們紛紛完成論文，自己進度卻逐漸落後，內心惶恐益加，所幸許書銘學長、胡雅芳學姐，以及同學仰忠、亦安、雪梅、純真、俊明、雯雯、合鎔、夏瑩、三修、小平等人不斷給予鼓勵與激勵，甚至協尋提供資料，使我得以繼續撰寫論文並通過口試，感謝同學們的相挺。在此更要感謝本班瑞麟、純真兩位班代，和雯雯總管的付出，有你們才有第九屆 EMPA 的凝聚。

最後要感謝我親愛的妻子姚芬和女兒馥安，在學業期間對我的包容與關照，使我可以專注於工作及課業，也讓我年過半百還能一圓求知美夢。

杜 微 謹誌於 2012 / 3 / 28

國立臺灣大學 100 學年度第 2 學期碩士學位論文提要

論文題目：臺鐵局營運的政治經濟分析，1945-2011

論文頁數：131 頁

所 組 別：政治學系「政府與公共事務」碩士在職專班（學號：P98322001）

研 究 生：杜 微 指導教授：蕭全政 博士

關 鍵 字：臺鐵局、鐵路改革、民營化、效率、公共性、財務

論文提要內容：

臺鐵局身為公營事業，除與旅客貨商的業務（服務）往來，還肩負政府政策及社會責任的執行重任，加上內部員工自組工會的影響力量，其中互動可用「混沌」一詞形容，欲解開全貌，恐非單就營收損益分析能夠達成；另在公營事業轉型的過程中，臺鐵局歷經「車路分離」民營化、「車路一體」民營化、公司化等方案研議，惟實際進程一再推遲；以何種模式儘快轉型，對臺鐵局未來發展亦至關重要。

本研究包括 5 個章節：第 1 章描述問題意識與研究架構，回顧與主題相關的文獻概念；第 2 章探討臺鐵局與台灣政經整體關係的演進脈絡，並檢視其影響；第 3 章研究在國土發展與交通政策之下，臺鐵局定位與其結構性特質，包括生產性活動、汲取性活動，及保護性活動的運作情形；第 4 章分析經營效率、公共性，及財務面等三個改革關鍵要項，研討轉型發展策略限制，再比較國外鐵路改革的成效；第 5 章則綜整前文討論，提出研究發現與 4 點政策建議：(1) 先確立臺鐵局改革模式。(2) 重新劃分經營責任及義務。(3) 正視政經現況，重視協商。(4) 以立法確保政策方向與內涵。

ABSTRACT

The Political Economy of the Operation of the Taiwan Railways Administration , 1945-2011

by

Wei Tu

March,2012

ADVISOR(S) : Chyuan-Jenq Shiau, Ph.D.

DEPARTMENT : POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE : MASTER OF ARTS

KEY WORD : Taiwan Railways Administration(TRA) 、 railway reformation
privatization 、 efficiency 、 public interest 、 finances

The TRA is a government-owned organization. Besides transporting passengers and freight, it has to execute government's policy and carry the burden of social responsibility. Also, the labor union is another important factor for TRA. The interaction between the labor union and TRA is not smooth and can not be observed by analyzing profit and deficit. TRA has undergone many kinds of privatization designs during its transformation. What is the best way to transform is very important for the future of TRA.

There are 5 chapters in the thesis: Chapter1 describes the situation mentioned above and related studies. Chapter 2 probes what is between TRA and the entire political-economic relation in Taiwan. Chapter 3 defines the property of TRA under the policy of territorial development and transportation, including productive 、 exploitative 、 and protective operations. Chapter 4 probes the limit of transformation strategy, and the comparison with foreign railways by analyzing the key factors such as operating efficiency, publicity, and finance. Chapter 5 sums up the discussion, and makes 4 recommendations : to propose a reform mode for TRA, to define its operating responsibility and obligation, to renegotiate with the labor union under present political and economical situations and to ensure the approval of the policy through legislation.

目 錄

口試委員審定書	I
謝辭	II
中文摘要	III
英文摘要	IV
第一章 緒論	1
第一節 研究緣起與問題意識	1
第二節 分析觀點與研究架構	1
第三節 文獻回顧	9
第四節 章節安排	23
第二章 臺鐵局與台灣政經整體關係的演進脈絡	25
第一節 大陸內戰時期，1945 年至 1950 年.....	26
第二節 遷台發展時期，1950 年至 1978 年.....	27
第三節 營運轉變時期，1978 年至 1989 年.....	28
第四節 改制研議時期，1989 年至 2000 年.....	30
第五節 政黨輪替時期，2000 年至 2007 年.....	32
第六節 轉型發展時期，2007 年以後.....	34
第七節 檢視臺鐵政經關係脈絡的影響	35
第三章 臺鐵定位與結構性特質	39
第一節 國土發展與交通政策	39
第二節 臺鐵局生產性活動	43
第三節 資源汲取及資源補貼	54
第四節 臺鐵局保護性活動	66
第五節 小結	68
第四章 臺鐵局營運改革關鍵要項分析	71
第一節 臺鐵局經營效率分析	71
第二節 臺鐵局公共性分析	77
第三節 臺鐵財務面分析	85

第四節 其它營運改革要項	90
第五節 日本、歐美鐵路改革之比較	93
第六節 小結.....	97
第五章 結論與建議.....	101
第一節 研究發現	101
第二節 政策建議	103
參考文獻.....	107
附錄.....	113



表圖目次

圖 1-1	經營型態光譜	6
圖 1-2	變革執行難度比較	6
圖 1-3	改善財務虧損方式比較	7
圖 1-4	研究架構示意圖	8
圖 2-1	政經整體結構與行為者互動關係示意圖	25
圖 4-1	2010 年交通部對臺鐵局虧損歸責示意圖	86
圖 4-2	2005 年臺鐵局與工會協商提出之虧損歸責示意圖	87
圖 4-3	資產結構與變革執行比較圖.....	90
表 1-1	2010 年台灣地區公共運具運量比例概況表	3
表 1-2	高/快速公路區域可及性服務（鄉鎮市個數）狀況表 ...	3
表 1-3	高/快速公路區域可及性影響（人口消長）狀況表	4
表 1-4	國道一號高速公路服務鄉鎮人口消長率	4
表 1-5	近 5 年臺鐵決算虧損數	5
表 1-6	運輸政策白皮書所提與台鐵局相關主要項目節錄.....	10
表 1-7	交通政策白皮書所提與台鐵局相關主要項目節錄.....	11
表 1-8	「台灣綜合運輸發展規劃」相關於臺鐵局營運推動方向	14
表 1-9	先進國家鐵路改革之比較	20
表 2-1	大陸內戰時期臺鐵與政經整體結構關係分析表	26
表 2-2	遷台發展時期臺鐵與政經整體結構關係分析表	28
表 2-3	營運轉變時期臺鐵與政經整體結構關係分析表	29
表 2-4	改制研議時期臺鐵與政經整體結構關係分析表	31
表 2-5	政黨輪替時期臺鐵與政經整體結構關係分析表	33
表 2-6	轉型發展時期臺鐵與政經整體結構關係分析表	35
表 3-1	臺鐵局配合國土發展主要建設規劃	40
表 3-2	臺鐵局其它重要建設規劃彙整表	42

表 3-3	2010 年臺鐵區域與跨域客運量佔比	44
表 3-4	2010 年臺鐵旅次型態及客運量佔比	45
表 3-5	2010 年臺鐵車站進出旅次與營收排序	45
表 3-6	2010 年臺鐵各站間整體起迄旅次排序	47
表 3-7	臺鐵局歷年義務負擔運費減價損失	48
表 3-8	臺鐵局近年貨運噸數及貨別	49
表 3-9	2010 年臺鐵區域與跨域貨運量佔比	50
表 3-10	2010 年貨運量與營收佔比	50
表 3-11	2005/2010 年主要貨運起迄地區比較.....	51
表 3-12	餐旅服務總所近年收支盈虧統計表	52
表 3-13	商標授權金收入統計表	52
表 3-14	貨運服務總所近年收支盈虧統計表	53
表 3-15	臺鐵局土地使用項目及面積	54
表 3-16	臺鐵局營業與非營業用地面積及現值	54
表 3-17	臺鐵局基於政策無法裁撤小站虧損情形	58
表 3-18	自強號/莒光號停靠站比例表	60
表 3-19	臺鐵局三支線收支狀況統計表	61
表 3-20	臺鐵局捷運車站預測運量與實績比較表	64
表 3-21	臺鐵局捷運車站含前後方站運量變化表	64
表 3-22	2011 年六家支線與沙崙支線利用率	65
表 3-23	臺鐵局 2010 年促參案規劃辦理情形	67
表 3-24	臺鐵局 2010 年都市更新案規劃辦理情形	67
表 4-1	臺鐵局近 10 年客座利用率	72
表 4-2	各國鐵路人力運用參考表	74
表 4-3	年度車站建築與設施更新預算比較表	80
表 4-4	旅客反應案件後送統計（歸責單位區域）.....	81
表 4-5	旅客反應案件後送統計（反應事項性質）.....	81
表 4-6	2011 年媒體報導事件統計（歸責單位區域）.....	82

表 4-7	2011 年媒體報導事件統計（報導事件性質）.....	82
表 4-8	2011 年臺鐵局重要新聞事件.....	82
表 4-9	2011 年立委關切案件統計（歸責單位區域）.....	83
表 4-10	2011 年立委關切案件統計（關切案件性質）.....	84
表 4-11	交通部門歷年中央公務預算合列數統計表	91
表 4-12	台鐵局組織外改革進程表	98



第一章 緒論

第一節 研究緣起與問題意識

臺鐵局的經營已經邁入第 124 個年頭，這個百年老店，歷經滿清、日據、光復、民國等階段，始終在台灣島內運輸佔有一席之地，也成為許多人心中無法抹去的記憶，但歷年來政治經濟與外在社會環境的快速變遷，已使臺鐵出現巨額赤字，營運亦日趨艱難，亟需審慎檢視自身定位，以謀後續發展。臺鐵自創建以來一直隸屬政府組織，除與旅客貨商的業務（服務）往來，還肩負政府政策及社會責任的執行重任，加上內部員工自組工會的影響力量，其互動可用「混沌」一詞形容，欲解開全貌，恐非單就營收損益一項能夠含括，而應當從政治經濟面向切入，同時以整體社會角度分析出正確的互動連結，方為恰當。

另在公營事業轉型的過程中，臺鐵局歷經「車路分離」民營化、「車路一體」民營化、公司化等方案研議，惟實際進程一再拖延；以何種模式轉型及其影響程度，對臺鐵局未來發展亦至關重要。

本研究選擇「臺鐵局營運的政治經濟分析」為主題，希望跳脫以往僅用服務效能衡量臺鐵營運的單純思維模式，改從歷史脈絡與政經關聯性分析定位臺鐵，並就政經結構、公共治理（政策）、運輸效能等多元層面，以宏觀的角度，研析臺鐵未來經營運輸服務及各種延伸事業的合理方向。

第二節 分析觀點與研究架構

壹、台灣交通政策與運輸市場之變遷

我國交通政策主要負有推動國土開發、產業經濟、都市發展及區域均衡等四大任務，另透過交通建設與交通維持，可促進民間投資就業，強化區域競爭力，

便利民生活動，提升全民生活品質。回顧 1950 年至今，政府對於重大交通建設，均投注相當多公務預算（含特別預算），運輸工具的資本財呈現逐年遞增的情形，在 1970 年之前，投資金額佔全國各產業總投資金額之比例亦逐年遞增（1970 年略少於新台幣 100 億元，佔 14.8%）；1971 年至 1998 年雖然運輸工具資本財年投資金額仍大幅遞增（1998 年為 1,878 億元），但佔全國各產業總投資金額之比例卻逐漸下降（1998 年約佔 8%）；1999 年起受九二一震災及亞洲金融風暴影響，投資減少並持平；2009 年為 1,250 億，比例亦減至 5%。在運輸部門中央公務預算核列數中，公路及軌道預算所佔比例最高，合計達 90%；其中，軌道預算在 2004 年首次超過公路預算（但 2008 年起因執行擴大內需及振興經濟方案，公路預算又超越軌道預算，2011 年才又回復），顯示政府近年來在陸運政策上已經有所調整，逐漸朝向以軌道發展帶動公共運輸的模式進行，而該時期隨著高快速路網的架構完成，公路建設對於發展逐漸飽和的西部走廊，邊際效益亦有逐漸減少的趨勢。在經濟貢獻度方面，交通建設降低各產業運輸成本、增加產業鏈群聚效益、創造消費、提升土地利用價值，對 GDP 有 4 期遞延的收益效果，交通運輸建設的投入對於 GDP 貢獻的彈性係數約為 0.112，亦即每增加 1% 的交通建設投入，會增加 0.112% 之 GDP。以 2010 年產業、勞動投入水準為例，每 100 萬元投入可促進 123.56 萬元 GDP 總額的增加，並帶動私部門增加 4 人的就業機會。

公共運輸市場結構方面，1970 年以來臺鐵的上車人數始終維持在每日 46 萬至 49 萬人之間，2000 年微幅升至每日 51 萬人，隨後稍微下降，至 2010 年再增至每日 52 萬人的水準，其它公共運具運量則起伏較大，市區公車及公路客運因自小客車成長而呈衰退趨勢，捷運及高鐵運量則因新線啓用而逐漸成長，尤其 2000 年北捷板南線通車，聯成雙十字型路網，隨後 10 年間全線每日乘車人數由 70 萬人呈倍數成長至 150 萬人，但相對也使臺鐵板橋至松山區間通勤旅客大幅流失。高鐵於 2007 年完工通車後不但吸走臺鐵及國道客運北高中長程旅客，更將國內北高航線逐出市場，不過與高鐵有共站轉運機能的台鐵，相關區段短途旅客量明顯增加。

2010 年公共運具每日上車人數與延人公里所佔比例見表 1-1。¹

表 1-1：2010 年台灣地區公共運具運量比例概況表

	每日上車人數	所佔比例	每日延人公里	所佔比例
市區公車	223 萬	44.6%	1,796 萬	17.8%
捷運	151 萬	30.2%	1,216 萬	12.1%
公路客運	64 萬	12.8%	2,544 萬	25.3%
臺鐵局	52 萬	10.4%	2,465 萬	24.5%
高鐵	10 萬	2.0%	2,052 萬	20.4%

資料來源：交通部運輸研究所網站。作者整理。

2007 年高鐵通車以前，交通建設的區域可及性可分為 2 項觀點，公路部分自國道一號、國道三號、國道五號高速公路，以及各快速道路陸續通車，大幅增加沿途鄉鎮市區的區域可及性，汽車於 15 分鐘以內可抵達交流道的鄉鎮數，自 1979 年的 138 個，成長至 2010 年的 223 個（表 1-2），可及性高之鄉鎮人口亦隨之成長，然可及性超過 30 分鐘之鄉鎮人口則呈現負成長；其中，2006 年至 2011 年的人口消長則呈穩定狀態（表 1-3）。從不同年期可以發現：國道一號對縮短區域旅行時間及產業都會區集中化（表 1-4）有顯著影響；國道三號仍有帶動人口集中化的趨勢，但縮短旅行時間較不顯著；國道五號對縮短台北-宜蘭旅行時間影響顯著。

軌道部分台鐵於 1991 年完成環島鐵路網，並持續改善既有路線、車輛及旅運設施，惟對總運量及帶動人口集中化趨勢影響不大。高鐵 2007 年通車，因部份車站位於郊區，初期帶動人口集中化趨勢不明顯，但縮短旅行時間亟為明顯。

表 1-2：高/快速公路區域可及性服務（鄉鎮市個數）狀況表

可及性/年期	1979 年	1989 年	1999 年	2009 年
15 分鐘以內	138	151	212	223
15 至 30 分鐘	99	86	60	59
超過 30 分鐘	115	115	80	69

資料來源：交通部 100 年交通服務學術研討會資料集，2011：16。

¹ 延人公里為每 1 人搭乘 1 公里（人公里）的運量計算單位。

表 1-3：高/快速公路區域可及性影響（人口消長）狀況表

可及性/年期	1979 年	1989 年	1999 年	2009 年
15 分鐘以內	59.46%	13.53%	7.75%	0.1493%
15 至 30 分鐘	8.25%	9.00%	2.07%	-1.263%
超過 30 分鐘	-39.96%	-2.08%	-3.69%	-1.139%

資料來源：交通部 100 年交通服務學術研討會資料集，2011：18。

表 1-4：國道一號高速公路服務鄉鎮人口消長率

	有交流道服務鄉鎮	無交流道服務鄉鎮
人口數	5.32%	-2.18%
就業人口數	11.2%	-9.34%

資料來源：交通部 100 年交通服務學術研討會資料集，2011：20。

台灣因應全球化趨勢已於 2010 年底進行 5 都（6 都）直轄市改制，未來使台灣都市具備國際競爭能力，需促使都會圈、直轄市與鄰近縣市共同合作，帶動區域整體發展，以強化區域經濟實力、促進區域地方共同繁榮（蕭全政，2009：133-134）。我國交通政策在此前提之下，配合國土空間發展（含限制），人口負成長、高齡化，及低碳永續環境，勢必將有新的轉型與作為，而臺鐵也需在新局面之前，加速進行經營變革。

貳、臺鐵局經營的困境

當前臺鐵局面臨的困境，可以說是沿襲自過去交通政策發展的結果，以及本身欠缺經營效率所造成，前者主因交通政策欠缺公平性，尤其大眾運輸在我國整體交通系統中的定位不明確，以致產生交通資源的分配問題，造成政府視公路、機場、港灣等基礎設施之建設為必要的公共投資，卻將鐵路基礎設施建設視為獲益性的投資，將其交由鐵路事業單位自行負責，形成鐵路無法與公路平等競爭的問題。後者則因臺鐵身為行政機關，經營自主權、營運範圍、員工激勵等方面均受限，致營運效率不佳；再加上臺鐵局在營運盈餘時期自行負擔員工退休金的模式，並未因虧損而調整，當過多的冗員、沉重的退撫金、利息的負擔、加班費支出、效率不佳的耗損及政策性支出造成財務增支負擔的同時，客貨收入又因公路

建設逐漸完備的影響而下降，終於導致財務虧損擴大惡化（詳見表 1-5）。

表 1-5：近 5 年臺鐵決算虧損數

單位：億

	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
損益	-103.05	-101.42	-148.92	-115.98	-115.85	-102.39
累積虧損	-1,490.22	-1591.64	-1,740.56	-1,856.55	-1,972.40	-2,074.05

資料來源：台灣鐵路統計年報，2005 年至 2010 年。作者整理。

參、臺鐵局經營改革的合理化方向

討論臺鐵局經營改革方向，宜先確認在臺鐵上位的國家交通政策對臺鐵局的管制模式，包括經濟管制與社會管制。我國在 1995 年之前交通政策涵蓋範圍相當廣泛，惟流於空洞、抽象，缺乏具體施行方針；自 1995 年之「運輸政策白皮書」以及 2002 年之「交通政策白皮書」後，才在政策、策略、措施三層架構之外，看到較具體的執行計畫（林淑馨，2004），而未來臺鐵，應該要符合執行層面愈益明確的交通政策，妥善考慮經濟管制與社會管制的限制，確定本身的定位及稟賦，清楚劃分事業中「公」與「私」的責任領域，才能成功推動經營改革。過去臺鐵未能具體評估自身公共性負擔，以及分析公營與民營實際的效能差異，才造成「車路分離」、「車路一體」民營化或公司化進程的裹足不前。

其次，臺鐵經營改革必須跳脫組織內改革的**框架**，勿侷限於行政安定的層級，而應該朝向組織外改革研議，以有效擴大經營效能。但改革可以分階段進行，一方面較易化解推動的阻力，另一方面亦可逐步驗證成效，及時妥適的修正。

本研究在分析項目方面，公營事業運作、制約與改變的營運關鍵點包括：

- （一）經營效率-人事、採購、材料、安全、車輛效率、工作激勵與運能提供等。
- （二）公共性-獨占與規模經濟、交通權、替代性、重分配、其他政府政策等。
- （三）財務盈虧-收支比、票價水準、政府投資、補貼、政策負擔等。

最後則是經營型態的選擇，及改革過程中與政經社會的關聯，從經營型態光譜（圖 1-1）來看，維持政府經營的模式（左翼），最無經營效率，但卻最能受民

意監督貼近社會需求，供社會汲取；²以「車路一體」的模式民營化或公司化（右翼，如台灣高鐵），最具經營效率，但如無適當監督可能會避免社會汲取，退去社會服務的色彩；在中間地帶的模式則包括車路分離民營化、民間有潛力開發的部份開放 BOT、ROT 或 OT、以及部份業務開放民間外包，對事業整體而言，這些模式產生的經營效率與社會服務也在左右翼間游走。

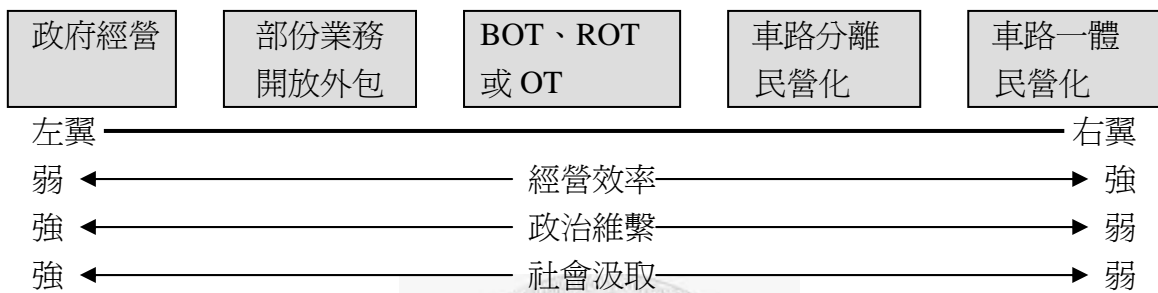


圖 1-1 經營型態光譜

從變革的執行難度比較（圖 1-2），可以發現在社會汲取台鐵的狀況下，維持政府經營的模式較易執行，以「車路分離」模式的民營化較為困難，中間地帶的模式其難易度亦在左右翼間游走。

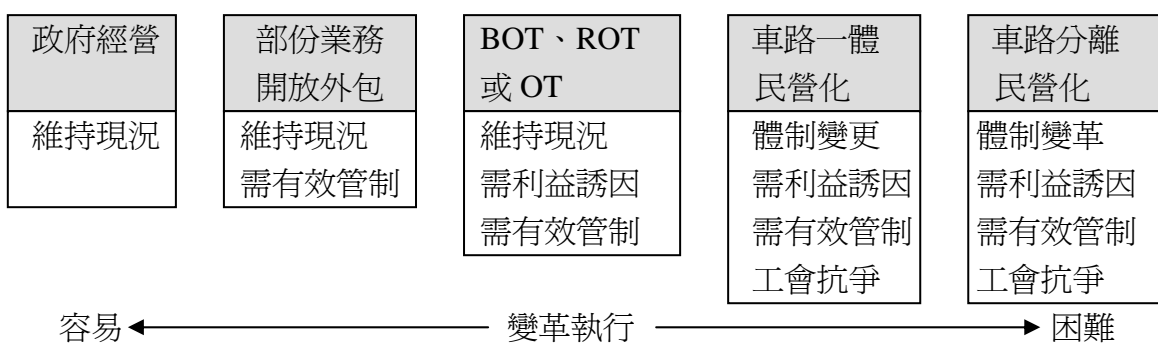


圖 1-2 變革執行難度比較

從改善財務虧損的方式比較（圖 1-3），提升事業本身經營效率（達到不虧損）對政府支出影響最小，重分配意涵亦最小（右翼）；由政府對虧損缺口進行補貼，

² 社會汲取指臺鐵提供社會民眾之利益。

對政府支出影響最大，重分配意涵最大（左翼）；在中間地帶的方式自右至左分別為特許台鐵本業外經營（例如產業開發，等同政府提供資源）、台鐵自行貸款、及政府專案輔助。惟前述右翼之事業本身經營效率，在社會汲取狀況下是很難達到不虧損的。

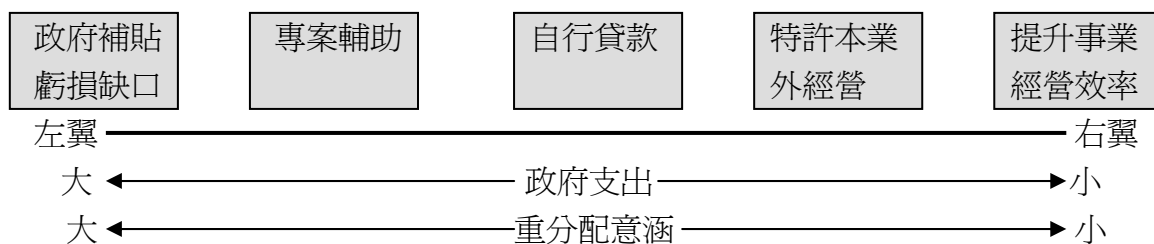


圖 1-3 改善財務虧損方式比較

肆、研究架構

歐特（James E. Alt）和克利斯脫（K Alec Crystal）指出，基本上有三種不同本質活動的國家機關，即保護性活動、生產性活動和汲取性活動國家機關。蕭全政指出，多數國家機關混合了前述三種活動，產生了與民間社會的結構性關係，其中隱含相輔相成的正關係，也隱含相互衝突互相限制的負關係，民間社會的政治行為者由於利害不一，也可能分化為不同的利益團體或社會階層，對國家機關產生影響力，使其難以無限制擴張及支配；準此，前述三種活動所涉及政治體制與經濟體制的結構性特質，正是國家機關取得最大利益的關鍵。另一方面國家機關與民間社會間的結構性關係，蘊涵著民間社會對國家機關自主性程度的限制，國家機關的持續，必須依賴汲取民間社會的資源，且要能控制民間社會的壓力，這些都會反映在政策的制定與發展上。

臺鐵局既為公營機構，自然視同是國家機關的一部份，而且是國家機關的重要施政工具之一，分析前述整體結構關係，應回歸長期歷史過程與脈絡的探究，從 1950 年起的因果變遷看出政經結構透過國家機關與公民社會、政治社會和經濟社會相互影響，進行的偏差（bias）動員，使不同活動產生不同結果，例如島內運

輸市場狀況、臺鐵營運狀況、社會需求缺口、資源汲取、資源補貼、甚至臺鐵工運發展態勢，再藉分析臺鐵三個營運關鍵要項（經營效率、公共性、財務盈虧），配合前述政經特性，提出經營策略與組織外變革議題，減少後續營運的決策和現實狀況產生落差，俾推動有效經營作為，降低變革阻力，使國家整體資源運用效能、社會福利及臺鐵本身存續趨近極大化的最適解。

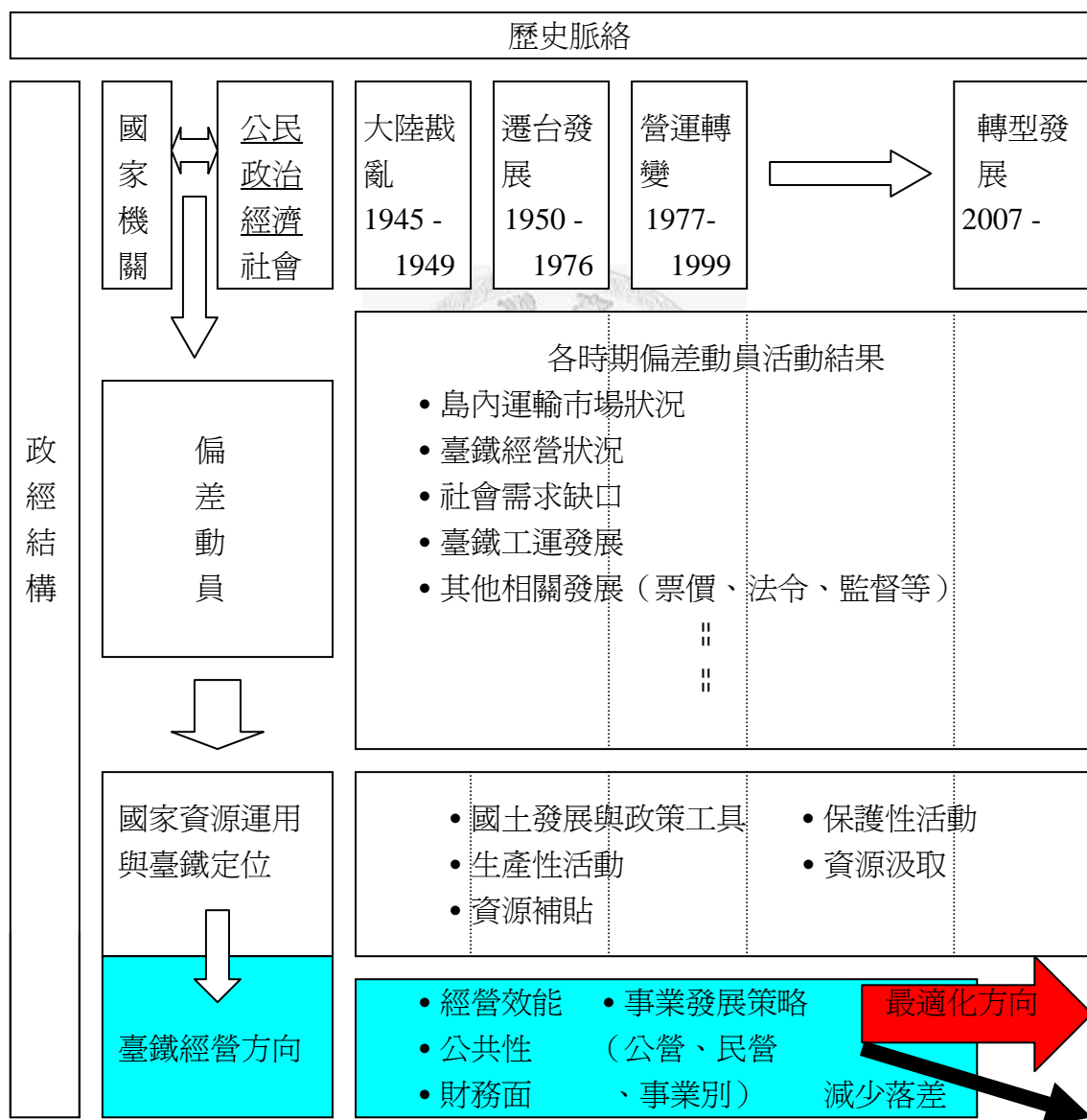


圖 1-4：研究架構示意圖

第三節 文獻回顧

壹、臺鐵局經營管理論述

含我國國土規劃與交通政策中，臺鐵局所處地位與擔負之任務、臺鐵局本身業務經營管理；以及外國國營鐵路改革二類文獻論述。前者包括交通建設規劃、台鐵局配合交通政策對未來發展的自我評估、台鐵局經營效率改善；後者則包括民營化等經營方式轉型變革與經營策略研究之擬議。

一、交通政策與台鐵定位

(一) 交通部於 1995 年出版之「運輸政策白皮書」，將社經環境、科技環境與財政環境的變遷納入運輸政策製訂之背景考量。其中對於政府整體財政資源的困窘，以及世界運輸業朝向民營化發展的趨勢，皆有說明。另於政策發展方向一節中亦提出：陸運建設，由公路擴展至軌道；³運具使用，由私人誘導至大眾；運輸發展，由都市擴大至偏遠；經營組織，由公營轉型至民營。⁴該文於第四篇運輸展望提出的策略/措施，與軌道及台鐵局相關者綜整如表 1-6。

(二) 1999 年交通部運輸研究所於「第 3 期台灣地區整體運輸系統規劃」中分析，1997 年臺鐵局東西幹線部分路段，基隆-松山、台北-桃園、新竹-竹南、竹南-後龍、三義-豐原、蘇澳新站-花蓮等路線利用率皆達 90% 以上，有待改善。惟高速鐵路、台中線（山線）雙軌工程、東部鐵路改善計畫等重大工程完工時，至目標年 2025 年，除台北-新竹路線容量仍趨飽和外，其餘路線容量足以滿足需求。而未來高速鐵路將成爲西部走廊客運主軸，各車站搭配臺鐵、捷運、輕軌、公車系統接駁，可便利民眾選擇不開車；傳統鐵路在西部地區將轉爲區域通勤及

³ 過去陸路運輸系統偏重公路，未來可供運輸建設之用地有限，發展重點將轉移至高運能、高品質之軌道運輸，以提升陸路運輸效能（參見交通部運輸政策白皮書 P.193）。

⁴ 過去公共運輸之經營係以公營爲主，缺乏民營之效率，至公營機關年年虧損，民眾亦無法獲得滿意之服務，未來將選擇適合之事業，逐步開放民間經營，以企業化經營提供民眾更有效率之服務（參見交通部運輸政策白皮書 P.195）。

貨運服務，在其它路廊則仍為主要長程客貨運具。另該規劃亦建議高鐵與台鐵應在營運策略方面進行系統整合，並由行政院或交通部做為主導推動層級，使營運者獲得最佳利益，避免無效率競爭。行政院核定臺鐵局（以車路分離模式為共識）於 2002 年 6 月前完成民營化，對路線經營權之切分、審核督導機制之訂定、相關法令修訂等規劃應及早進行。最後則認為視實際供需狀況適時推動南迴線、花東線電氣化、雙軌化，可配合國內休旅型態之改變，進一步提升軌道運輸整體服務品質。

表 1-6：運輸政策白皮書所提與台鐵局相關主要項目節錄

政策	策略	措施及展望（節錄彙整）
城際運輸	配合國土綜合開發計畫	構建一日交通生活圈
	加強鐵路建設與養護	構建完整環島鐵路網即客貨運接駁系統 完成高速鐵路及其接駁系統 健全鐵路及橋樑養護
	建立客貨運聯運系統	整合機場、港阜、鐵公路聯運設施
	鼓勵民間參與交通建設	推動民間參與高速鐵路建設及營運 落實民間參與交通建設條例
	成立運輸建設基金	推動高速鐵路建設管理基金條例立法 建立運輸建設財源運用制度
	放寬市場管制與民營化	推動公有運輸事業公司化與民營化
	提升業者營運效率	調整臺鐵局組織與財務結構 改善臺鐵局經營管理方式
都市運輸	整體規劃與建立大眾運輸系統	建構大眾運輸系統與轉運中心 票証及路網整合 執行既定之市區鐵路地下化工程
	健全發展大眾運輸法規	研訂大眾運輸評鑑與補貼制度 研訂發展大眾運輸條例
城鄉及偏遠地區	提升觀光遊憩地區聯外運輸服務品質與安全	整體規劃觀光遊憩地區聯外運輸系統
運輸安全	強化交通事故調查與鑑定組織定位及功能	檢討臺鐵行車保安委員會的功能與運作
	先進運輸技術運用	健全軌道運輸安全體系
	加強改善鐵路平交道	檢討安全設施 增建鐵路平交道立體交叉

資料來源：參考交通部運輸政策白皮書。作者整理。

(三) 交通部復於 2002 年發表「交通政策白皮書」，內容除增加郵政、電信、氣象、觀光政策外，對於(原)運輸政策之策略與措施，亦有更詳細的規劃，並另闢運輸環境、能源與科技及運輸資訊政策，以符合社經實際需求。該文與軌道運輸及台鐵局相關者綜整如表 1-7。

表 1-7：交通政策白皮書所提與台鐵局相關主要項目節錄

單元	運輸政策	策略與措施 (節錄彙整)
城際運輸	持續整體運輸規劃，重點發展大眾運輸系統	進行城際運輸整體規劃 建立大眾運輸發展制度 建設發展大眾運輸系統
	引進民間資金、建設高速軌道系統，改善軌道運輸體質	督導辦理高速鐵路建設 促進軌道運輸系統營運整合 強化鐵路複合運輸環境 規劃與辦理鐵路立體化工程、降低鐵路穿越都會區之衝擊
	健全軌道運輸經營環境，提升臺鐵服務品質，推動臺鐵分階段民營化	修訂不合時宜之管制法令 改善軌道運輸業者財務狀況 擴展臺鐵運量 加強路線與車輛設備維護 推動大眾運輸導向的鐵路場站 協助臺鐵局再生轉型發展 進行臺鐵公司化與民營化之規劃
	推動軌道運輸服務智慧化	鐵路運輸服務流程電子化 建立鐵路即時資訊查詢系統 推動鐵路即時資訊系統之整合
都市運輸	都會區捷運與輕軌建設	推動鐵路都會路段捷運化
	推動 APTS	推動大眾運輸系統票証 IC 卡
運輸安全	強化軌道安全組織，健全軌道事故資料管理，推動軌道安全監督制度	健全臺鐵行車保安委員會組織制度 建立風險管理及安全評估方法 設置專責軌道監理單位
運輸環境、能源與科技	推動 ITS 整體計畫	資訊交換與整合 推廣運用 ITS 各子系統

資料來源：參考交通部交通政策白皮書。作者整理。

(四) 同年交通部配合行政院「挑戰 2008：國家發展重點計畫(8)」，擬定「全島運輸骨幹整建計畫」中提出，在原有鐵路運輸路網架構下，積極推動高速鐵路建設以爲聯繫台灣南北旅客運輸服務之主軸，透過「台鐵都會捷運化」與「都會區捷運網」，提供無接縫(Seamless)優質軌道運輸系統服務。另在促進區域平衡發展與增進東部區域經濟繁榮之考量下，持續進行「東部鐵路改善計畫」，並規畫「東部直線鐵路」「東部鐵路快速化」「台鐵東線購置城際及區間客車」等計畫，架構東部軌道運輸路網。立法委員張川田並於分組研討時主張加速推動東部直線鐵路，並增加台鐵捷運化經費；會議研討結論亦提及大幅提高鐵路(軌道)運輸預算、發展東部鐵路、強化台鐵捷運化計畫內容等建議。⁵

(五) 2006 年交通部運研所發表「陸路運輸整體發展政策」中提出，自 2001 年以來，運輸部門年度中央公務預算(不含追加及特別預算)呈現遞減現象，且軌道次類別有超過公路次類別的趨勢，而 2007 年至 2010 年經費總需求(含公務預算及特別預算) 9570.2 億元計，以每年約可動支 984 億元之規模估算，需 8 年始得完成，此意味將來新增計畫的空間應屬有限。政策建議方面，包括因應國土發展、人口結構、居住及活動分佈等議題，應納入施政重點，並考量財源限制，建立計畫評估機制，架構以軌道爲主之公共運輸服務網，加強改善區域通勤鐵路及都市軌道運輸。軌道運輸系統在新建設之餘，更要注意整合與轉運接駁，尤其臺鐵局功能不宜忽略，其角色及定位，必須因應新的環境再作檢討，特別是組織架構以及經營效率的提升，是極重要的議題。

(六) 2007 年 1 月至 8 月行政院經建會財經小組於第 38 次至第 45 次會議期間，指導交通部及臺鐵局提出「臺鐵再生計畫」案，在先前臺鐵局提出組織改造、公司化或民營化規劃，皆因現階段政經環境無法配合情況下，規劃應有之階段性作爲。研議重點分爲本業經營、資產活化與新事業開發、技術安全、以及財務規劃，最後結論包括：檢討營運績效計算方式、積極研擬資產運用策略、針對政策性營

⁵ 全島運輸骨幹整建計畫分組研討會於 2002 年 6 月 27 日召開，鐵路建設計畫課題由成大教授張有恆、高鐵局局長廖慶隆、臺鐵局局長黃德治主持。

運虧損研議建立補貼法源、節流方案、推動票價合理化、以及辦理升資考試（經建會會議紀錄，2007）。財務規劃部份，台鐵局企圖以固守本業收入、開拓附業收入、靈活資金調度、強化成本控制等策略多管齊下，在政府補助與修法完成的情境下，於 2016 年轉虧為盈。

（七）2009 年交通部針對已核定計畫期程及預算配置做滾動式檢討，並規劃往後 4 至 8 年的中長期軌道建設策略，提出「軌道系統發展綱要計畫」。該計畫以環島軌道系統為中心，有關臺鐵局主辦項目計有：持續提升西部幹線運輸功能、東部幹線觀光便捷化、構建完成臺鐵便捷環島軌道網、落實捷運化計畫、強化都會區通勤服務功能；有關協辦項目計有：強化高鐵車站複合運輸機制、健全高鐵聯外系統無縫式接駁轉乘。

（八）2010 年交通部運輸研究所於「台灣綜合運輸發展規劃-軌道運輸發展策略與推動方向」提出的策略，較偏向實質經營的意涵，包括（1）預做研究如何因應高鐵及高捷可能的財務危機，及對運輸市場的衝擊與政府對策。（2）台鐵運輸功能再定位，期與高鐵相輔相成建構西部走廊軌道路網。（3）整體提升東部鐵路運輸系統的能量及品質，例如消弭東部鐵路之運輸瓶頸，以及整合臺鐵及高鐵之轉乘班次。（4）以臺鐵現有路線為主，評估發展區域通勤鐵路。（5）推動臺鐵組織再造（6）再檢視臺鐵貨運及軍運功能。其實在該文中，無論城際軌道或是都會軌道系統策略，都可看出運研所發現過去高鐵、臺鐵、捷運部份重複投資造成資源浪費，或由多家公司經營引發競合的事實，而且研議由位居中間（公營）地位的臺鐵整合，避免軌道建設規劃重蹈覆轍，其研究中相關臺鐵局營運之推動方向整理如表 1-8。

（九）2010 年行政院經濟建設委員會出版的國土空間發展策略計畫（Strategic Plan for National Spatial Development），分別提出「國土保育」、「創新與經濟發展」、「城鄉永續發展」、以及「綠色與智慧化運輸」四大發展面向，在全國階層空間結構區分中的西部創新發展軸（走廊）與東部優質生活產業軸（走廊），臺

鐵都被賦與相應的發展策略作法，包括配合高鐵站區沿線開發區域重點新發展區、強化城市區域空間網絡架構、平衡城鄉落差提高農村可及性、發展區域通勤鐵路路網、強化軌道系統整合、提升東部地區鐵路系統運能縮短旅行時間、建構以公共運輸銜接步行與自型車系統的服務網絡、推動綠色人本及公共運輸發展等。在區域及地方階層則跨接北中南三大城市區域及東部區域，並針對北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高高屏、花東六個區域生活圈，依人口、腹地、產業特色與消費市場，投入具經濟效益之建設，逐步達到區域均衡發展，並朝向各區域發展成獨立經濟體之終極目標（國土空間發展策略計畫，2010，33）。

表 1-8：「台灣綜合運輸發展規劃」相關於臺鐵局營運推動方向

單元層級	運研所建議之重點推動方向
城際軌道	<ol style="list-style-type: none"> 1.深入了解高鐵及高捷財物、運量現況與潛在運量需求。 2.掌握高鐵 BOT 合約細節，評估各種可能對策。 3.西部走廊運輸重新定位，臺鐵於高鐵未服務之區間具有競爭力， 4.高鐵聯外軌道系統優先考量臺鐵系統。 5.儘量避免發展與臺鐵平行之軌道路線。 6.評估引進與臺鐵系統相容的輕軌系統之可行性。 7.配合臺鐵組織再造，評估於北中南地區設置區域鐵路營運公司之可行性。 8.藉由組織型態改變逐漸落實臺鐵組織再造。 9.中長期加強與工會溝通，以利整體組織再造。
都會軌道	<ol style="list-style-type: none"> 1.已有捷運系統的都市需強調與其他公共運輸路網的整合。 2.高雄捷運虧損嚴重需及早研擬對策；台中、桃園興建中的系統應未雨綢繆，研議永續營運的問題。 3.台南、新竹停建捷運改由臺鐵支線替代。 4.輕軌不宜劃歸地方事務因地方政府無力負擔。 5.臺鐵立體化計畫應評估充分發展都會通勤鐵路之可能性。 6.運量需求不足以發展軌道的路線可以評估自公車開始。

資料來源：參考交通部運輸研究所台灣綜合運輸發展規劃。作者整理。

（十）2011 年許書銘的「從國土空間結構看台灣重大交通工程的發展」碩士論文認為，大眾運輸為主，私人運具為輔是當前政府推動交通運輸建設的主軸，然長

期以來政府推動交通建設，尚未重視國土使用內容、特性與區位，陸路運輸系統缺乏有效整合，市場競爭勝於合作，導致資源浪費，服務品質不佳。近年高鐵、北高捷運陸續完工通車，臺鐵力圖突破轉型，誠為國內軌道運輸系統進步成長之契機，政府宜因勢利導化被動為主動，導正各軌道運具與公共運具應具之功能、定位與發展策略，調整合宜的軟硬體建設優先順序，落實真正綠色人本交通環境。

在都會區域架構底定之下，都會區運輸需求量急速增加，「都市交通」議題亦顯重要，如能結合土地開發供給、大眾運輸、地方財政、社會公平等面向，不但可造就都市土地經濟效益與環境品質，更可促成大眾運輸永續發展，達到雙贏的局面。

(十一) 2011 年交通部公路公共運輸發展研討會中，交通部長毛治國指出，從宏觀角度看，台灣西部交通除有高鐵的骨幹運輸外，還推動臺鐵都會區捷運化。花東及南迴鐵路則推動臺鐵電氣化，民國 103 年及 104 年會是工程高峰期，106 年工程將告一段落，再加上台北到宜蘭鐵路直線化若實現，將縮短台北到東部的時間，台灣的「三小時生活圈」將成形，從台北出發，無論從西部或往東部行，三小時就可以到台東，未來軌道運輸將藉捷運、公路與市區公車運輸延伸成面，成為便捷公共運輸系統。

根據交通部最新統計，去年全年台灣地區公共運輸使用率只有 13.9%，但調查發現，有超過四分之一的私人交通工具使用者，有意願改為搭乘公共運輸工具，毛治國提出整合鐵公路運輸的構想，並付諸實施 3 年 150 億元的公路公共運輸發展計畫，將每年提高公路公共運輸使用量 5% 為短期目標，配合觀光景點無縫隙旅遊服務計畫，以及建構便捷大眾軌道運輸網計畫，於 2025 年達成公共運輸使用率 30% 的長期目標。

二、臺鐵局經營管理

(一) 1996 年周宏彥在「鐵路運輸投資政策之探討-以臺鐵購車計畫為例」一文中

提出，臺鐵局提出鐵路運輸投資計畫，評估衡量指標應包括：是否與民營化政策相衝突、經濟效益評估（惟通勤服務投資不能以一般投資報酬率觀點，而應以公共建設觀點視之）、綜合性計畫評估、期程與預算編列、實施與檢討修正等。另政府應加強運輸服務的補貼額度，及早確立對臺鐵之投資政策，合理客觀公正的評估各類運輸投資計畫，以及審慎推動臺鐵民營化。

（二）張政源於 1998 年「台鐵經營管理制度之研究」博士論文中，分析台鐵營運惡化原因主要係公營組織欠缺效率、人事退撫負擔沉重、以及運輸市場結構性變化所致。在參考瑞典、德國、英國、日本等國外鐵路改革實例下，建議臺鐵局應以組織改造、客貨運與財務改善為短期經營改善策略；以聯合開發資產及車路分離營運方式，為中期經營改善策略；以民營化為長期經營改善策略。

運用車路分離經營模式，台鐵局會面臨員工照顧、債務處理及法令修訂 3 項主要問題，張政源主張員工照顧宜採人力逐次移轉新事業單位方式處理，同時鼓勵優退，以免造成失業問題；債務處理則應成立基金，將處分土地、站場聯合開發、多角化經營收益與中央補助款納入，用於彌補負債與退撫金支出，平衡虧損。至於車路分離最適方案，初期分為 3 個可行方案：一家客運公司、城際與短途二家客運公司、東西部二家客運公司，再從政策推行衝擊最小（3 項評估準則）、提高民間投資意願（4 項評估準則）、以及提升運輸績效（3 項評估準則）三類標的，⁶由臺鐵局、官方與學者進行群體調查、AHP 及模糊績效值計算重要度，建議以一家客運公司（統辦貨運）經營為最佳模式。

（三）同年另有吳芳貞「公營事業民營化之探討-以日鐵、臺鐵為例」以及吳俊穎「臺鐵外包式民營之策略研究」2 篇碩士論文，均建議臺鐵局應採車路分離模式，吳芳貞主張臺鐵局應將所有權與經營權分開，先公司化再移交民間經營，惟政府仍保有其所有權。吳俊穎主張臺鐵局應經由適當車路分離的切割，經營權採外包

⁶ 張政源採取政策推行衝擊最小之 3 項評估準則為：政府易於監督管理、資產有效分割轉移、臺鐵員工配置。提高民間投資意願之 4 項評估準則為：可與其他運具競爭、財務目標利於達成、生產力提高、組織運用利於經營。提升運輸績效之 3 項評估準則為：滿足旅客旅次活動、設備利用率提升、旅客轉乘手續簡便。（張政源，1998）

式民營，公有民營為臺鐵民營化較佳方式。

(四) 2001 年林煥堂在「臺鐵關鍵經營改善策略之研究」碩士論文中，針對臺鐵局內、外在環境，以及高鐵通車後之影響，經由 SWOT 分析研擬出經營可行策略，建構一個四大層面 18 策略的層級，再運用 FAHP 選取 5 個關鍵策略：(1) 組織民營化 (2) 政府協助解決債務包袱及義務負擔 (3) 票價費率合理化採彈性機制 (4) 組織層級減少扁平化 (5) 展開多角化經營增裕營收，其中 1、4 項為組織架構改革，2、3、5 項為財務狀況改善。林煥堂提出臺鐵局應將有限資源優先運用在關鍵策略上，至於採用「車路分離」或「車路合一」方式應早日定案，且建議政府在臺鐵民營化政策上應有更積極作為，最好由行政院設立專責小組負責推動，以最高決策權來化解阻力。另臺鐵局宜儘速利用龐大資產發展多角化事業，做為主要的獲利來源，不過臺鐵仍應謹慎評估多角化事業的產業前景及從事時機。

(五) 2004 年林淑馨於「我國的交通政策和鐵路改革之研究」一文探討，歷年來我國的鐵路改革多強調效率的提升，對於公平的確保未能給予應有的重視 (林淑馨，2004：71)，臺鐵改革的歷程有幾項問題：(1) 制度內改革，難以解決公營組織的弊病 (2) 「車路分離」或「車路一體」？顯示政策的不確定性 (3) 臺鐵局的定位不明確 (4) 公共性議題被輕忽 (5) 欠缺周延的配套措施。為避免改革流於形式，未來鐵路事業應由所具高度公共性為出發點，除解除管制所顯示的成效外，還需思考解除經濟管制後，如何監督課責等問題。而鐵路和公路平等競爭、以及國民交通權的確保，均應再予檢討。

(六) 2005 年趙復中在「台灣鐵路民營化的政治經濟分析」碩士論文，首度研究臺鐵局民營化的觸動，政策的形成，國民黨「車路分離」案，民進黨「車路合一」案，以及臺鐵工會抗爭等政經分析，並建議台高公司若因集資困難由政府收購，可於交通部下設立鐵路總局，分轄高鐵及臺鐵，其中臺鐵以「車路分離」方式推動民營化；如高鐵依規劃由台高公司完工經營，則臺鐵局宜以「車路合一」方式辦理民營化，以抗衡民營的高鐵。

(七) 2006 年曾偉豪在「鐵路事業公司化國家影響義務及管制義務之代理分析」一文中，提出公司化乃國營事業改革方法之一，亦係完成民營化前之階段性目標。法學觀點上，公司化後國家仍負擔各種不同的監督及管理義務，即憲法位階賦予之「影響義務」，以及相對配套的「管制義務」，然實質上台鐵局於 2005 年提報交通部核轉行政院審議的臺鐵公司化基本方案內，由政府承擔所有現金債務及補貼義務，已經違反車路一體的精神，使國家影響義務之政策功能難以發揮。其次，從代理理論透視自立動機的代理問題，可以清楚發現鐵路事業公司化的主要困境在於現金負債及補貼責任，主理人應建立適當的監督技術，同時避免代理人的道德危險問題，運用現有法律規範發揮監督功效。曾偉豪建議政府除加速定位運輸方針，提供相輔相成的競爭環境外，亦應積極協助臺鐵局修訂不合時宜之相關法令；其次，要朝活化資產的觀念思考，以解決資產處份和待償債務的落差；最後則是臺鐵局組織再造與局內單位權責架構的調整。

(八) 2007 年林淑馨於「民營化、解除管制與政府職能：我國公營交通事業改革之過程分析」一文中提出，無論鐵路或公路運輸，因其具有公共性、效率性、自然獨占、及網路特殊性等特質，屬於公用事業一環，因此即使移轉民營，仍需接受政府管制，而政府應扮演市場監督的角色，將管制的重點由經濟管制改為社會管制，而不以民營化及卸除管制做為卸除國家責任的目標。檢視我國個案可以明瞭，政府在推行民營化政策的過程中，多偏向消極的形式態度，政府各相關部會應主動協商，修訂開放市場後的相關法令，同時建立監督機制，才會有政策實施的成效。

(九) 2008 年曾偉豪在「資產結構與最適公司化政策-以台灣鐵路管理局為例」一文中，再提出公司化係完成民營化之階段性目標，在公司化不同政策架構下，將足以影響鐵路公司資產的持有狀況，藉由資產結構推導目標函數，可歸納出將資產全數移交政府接管，有助於清理歷史債務並提高社會福利與資產目標函數。雖然過去部分文獻論証以「車路一體」模式進行民營化仍有累積盈餘之潛力，但曾

偉豪推論以「車路分離」模式更能客觀建構資產、債務、補貼負擔之財務架構，甚至創造更為豐厚的資產報酬，避免公司化政策轉變成為政府持續的財政負擔。

（政治科學論叢，2008，121）

貳、外國鐵路經營改革

（一）2001 年林淑馨於「日本國鐵民營化之成果與困境」一文中，以公營事業的雙重性質，意即「公共性」及「企業性」為主軸，檢証日本國鐵（JR）改革的成果，並探討其所產升之困境（林淑馨，2001，99）。基本上日本國鐵經營失敗的原因為交通市場結構改變（喪失獨占地位）、制度與結構限制經營範圍、缺乏裁量權及自主性、政治力介入、巨額的利息負擔、以及不安定的勞資關係，衍生的爭議包括民營化後虧損路線是否廢除？低廉票價能否維持？安全性的確保等。研究發現，1987 年移轉民營後，JR 諸多營運限制皆鬆綁許多，但相較私鐵自主性仍受部分限制；經營效率及服務品質確有提升；小站無人化受批評；本州三社維持獲利，三島三社因結構性赤字仍虧損，惟整體財務虧損有改善趨勢⁷。公共性方面，特定地方線雖然遭到廢止，但大部分（8 成以上）移轉給地方政府經營的巴士、或由第三部門鐵道負責，大致上算是獲得確保。另在減輕國家財政負擔、股票上市、避免政治介入等問題，則尚未解決。林淑馨認為日本國鐵民營化過程中，特殊公司化改革方式、安排員工出路、長期債務處理、以及微觀公共性的重視等方面，值得臺鐵局學習。

（二）2002 年林淑馨於「鐵路改革的比較分析：以 OECD 國家為例」一文中，根據經營和事業型態，將先進國家所採行的國鐵改革方式予以類型化，分別整理介紹改革背景、經過與內容，並分析事業特徵（林淑馨，2002，123）。由前述分析看出，各國最後幾乎都選擇民營化的方式，將原本國營事業的公共性及企業性明確區分，進而解除對鐵路經營的管制，或依照事業區域特性進行水平分離，

⁷ 日本國鐵於 1987 年 4 月民營化，共分割為 7 家公司，其中 1 家為 JR 貨運，另 6 家為客運，其中 JR 東日本、JR 東海及 JR 西日本（皆位於本州）稱為本州三社；JR 北海道、JR 四國及 JR 九州稱為三島三社。

先進國家鐵路改革的比較如表 1-9。

林淑馨還提出，先進國家鐵路改革並未能減輕國家財政負擔，而且除了英國已經完成民營化、法國維持國營鐵路型態這二個極端外，其餘包括德、日、紐西蘭、澳洲、瑞典等國，民營化仍處於進行的中途階段，尚未完成。而各國也未訂定具體以鐵路為重心的交通發展計畫。最後林淑馨建議臺鐵局可能不適用區域分割的水平分離改革方式，但考慮將貨運公司從客運公司中分離出來，或可強化其經營責任，發揮事業特性。

表 1-9：先進國家鐵路改革之比較

項目 型態	完全民營化 (股票上市)	車路分離	解除管制	水平分離		特許制 (參考例)
				事業分離	區域分割	
日本型	△	×	△	○	○	×
歐洲型	德國	○	△	○	△	×
	英國	○	△	○	○	○
	法國	×	○	×	○	×
	瑞典	○	○	△	○	×

註解： 1. ○代表完全實施，△代表部分實施，×代表尚未實施。

2. 法國和瑞典為歐洲型的參考例；特許制因非民營化主流，亦為參考例。

資料來源：林淑馨，行政及政策學報第三十四期，2002：145。

(三) 2004 年及 2005 年林淑馨分別於「民營化與第三部門：日本鐵路改革經驗的反思」「從政策的觀點探討鐵路虧損路線的存廢問題：日本個案的啓示」二文中研究國鐵民營化過程，可能引發維持民眾交通權及有關公共性確保的爭論。日本國鐵推動民營化時為消弭廢止偏遠路線的公共性疑慮，將 83 條偏遠路線中的 84% 分別交由第三部門鐵路 (The Third Sector) 和巴士來營運，⁸並於 1990 年將全部 83 條路線轉換完畢。此模式代表民營化政策過程中，日本政府仍有確保國民享有基本服務權力的責任，只是角色從服務提供者轉變為服務監督者。儘管中央或地方政府願意補助，第三部門鐵路仍有虧損至經營困難的情況，組織本身公私混合制

⁸ 我國第三部門的用語經常和非營利組織 (Nonprofit Organization NPO) 混用，但日本第三部門的概念是指地方政府出資設立的法人總稱，以公私合夥的方式經營，用以保障公共性。

度，亦使責任難以釐清，有待探討解決。如從政策觀點研究可以發現，虧損路線的存廢與否，和政府對於鐵路基礎設施的整備責任認知、地方分權制度、補助制度皆有相當關聯，尤其是訂定一套不影響業者營運效率的補助制度，亦是重要課題。

（四）2005 年李清松等人於出國考察報告「日本國鐵民營化規劃與民營化前後績效之探討」，提出日本國鐵民營化推動的成功因素在於決策階層的決心魄力與詳實的規劃，而重視員工再就業保障（而非僅財務上的補償），亦使員工及國民給予支持，此外政府設置「經營安定基金」補貼可能虧損之新事業體，以及將土地資產給予新事業活化運用，都是讓新事業得以穩定經營的主因。

（五）2006 年林旺根等人於出國考察報告「香港地鐵、機場快線及區域鐵路事業發展與經營」中提出，香港地鐵公司之物業發展已經成為營業收入最大之事業，2005 年收入約達 72 億港幣，佔公司總收入 64.28%，物業發展分為物業開發及物業管理二大部分，2005 年營收比例分別佔公司總收入 54.46%（61 億港幣）與 9.28%（11 億港幣）。物業發展係經由香港政府、開發商以及地鐵公司三方合作促成推動，政府提供土地、地上權及物業發展條件，獲得物業稅、地稅、及地上權價款；開發商提供資金、技術、及人才，獲得分享物業發展權力；地鐵公司提供物業與運輸共同發展之利基，獲得分享物業發展權力。這是一個多贏模式，就社會服務面，地鐵物業發展帶動地區更新之正面效益，就商業營運面，物業發展建構香港地鐵企業化經營體質，成為香港最大的物業機構。至 2005 年，香港地鐵公司已開發完成住宅約 60,227 單位，商用樓地板（辦公室、商場、旅館）約 1,284,472m²，除商場或辦公室出租業務外，香港地鐵還負責大部分站區住宅大樓之管理業務，包括 54,358 住宅單元、5 個購物商場及 5 棟辦公大樓，面積約 562,296 m²，是香港績效最好、管理物業最多的管理公司。

地鐵公司僅繳付香港政府象徵性 1 元費用，供地鐵運輸設施穿越土地之地下權使用費，物業發展土地之地上權使用費，則依市場價格繳付，長期下來物業發

展已經為地鐵公司營運創造具體貢獻，例如：提供利潤資助公司，支付部份建造鐵路費用、改善鐵路投資報酬率、增加現金支應能力等等，而且地鐵車站與其上方物業經過綜合發展設計，含公共交通轉運設置，已成為食、衣、住、行、娛樂兼備之生活社區。比對香港成功的經驗，臺鐵局試圖規劃擴大營業範疇及調整組織架構以帶動企業再生，但鐵路事業經營定位是否得跳脫原有經營格局，數十年來主管機關尚無定論，改造成效遲未彰顯，在都市車站整體規劃開發、相關法源適度鬆綁等方面，政府尤其應加以重視協助。

(六) 焦國安在 2010 年區域治理及提升競爭力研習會「美國區域治理之演變及整體作法」中提出，全球化經濟帶來城市化加速，2030 年全世界城市人口將達總人口的 60% (49 億人)，早期建構的城市基礎設施，將普遍不符時間及成本效益，需要更新規劃，在建立共有願景的前提下，⁹交通與其他社會目標的關聯包括：土地使用、機動性及可及性、城鄉平衡、社會公平、安全健康、環保。舉美國為例，自 1965 年起立法規定，全美國 1,835 億美元公路建設及 435 億公共運輸年度預算中的 1.5% (15.52 億) 必須用於規劃研究，而超過 50,000 人口的都市區域如果沒有提出符合 3C 的交通規劃，¹⁰部長將不會批准交通建設預算撥用。在此架構下聯邦政府 (公路總署 FHWA、大眾運輸總署 FTA、環保總署)、州政府 (州交通廳、州環保廳) 和各都會區域的規劃組織 MPO，¹¹共同來監督執行區域治理運輸規劃的工作。

⁹ 共有願景 (Shared Vision) 統合區域全體成員共同之使命及價值觀，可以激發社會成員的建設性參與，有利於區域的協調發展。

¹⁰ 3C 規劃意指全面性 (comprehensive)、合作性 (cooperative)、延續性 (continuing) 規劃程序。

¹¹ 美國 1973 年聯邦輔助公路法授權在 50,000 人以上的都市化地區成立都會區規劃組織 MPO (Metropolitan Planning Organizations)，並依據美國聯邦法 23 第 134 條款，為該區域計畫交通基礎設施實施方案。1991 年地面聯運效率法案 (ISTEA) 並對 MPO 及其規劃做出進一步規範，包括大於 200,000 人 MPO 的權力、規劃預算法定來源、規劃範圍、3 至 5 年交通改善方案 TIP、20 年多運具都會區運輸計畫 RTP、無縫整合、財務可行性及認證程序。

參、文獻評述

綜合以上相關文獻來看，自 1995 年交通部的「運輸政策白皮書」至 2011 年毛部長於公路公共運輸發展研討會中的宣示，我國交通政策確實已經朝向重視軌道運輸、整合公共運輸系統以及推動智慧型綠能運輸的方向規劃，期以發揮交通建設投資最佳效率，而台鐵局本身的運輸機能定位亦隨之調整，從西部路廊的城際運輸為主，轉變為連結東部之城際運輸，以及連結高鐵和西部都會區捷運化為主，政策下臺鐵局的各項策略與措施亦愈益具體明確，包括應分階段推動民營化。然研究文獻亦可看出，政策面對於臺鐵局如何解決龐大歷史性債務負擔、政策性虧損，以及改革推動期程欠缺著墨或宣示，研究面對於改革模式則莫衷一是，基本上主張「車路分離」、「公辦民營」、「車路一體」，及「公司化」者皆有之，但研究者普遍未探討民營化過程中非常重要的政經互動、台鐵局未來公共性趨勢，及其對財務面產生之影響，實務面亦較缺乏詳細營運資料的比對分析。

在全球化浪潮下，國內亦於 2010 年 12 月正式運作 5 都（6 都）直轄市體制，未來交通運輸政策勢必將配合「區域治理」與「跨域治理」趨勢，臺鐵局推動國營鐵路改革，不可能止於組織內行政效率的提升，要進行組織外變革，就應研究國家整體政策下政經互動的關聯，自身定位對社會公眾的影響，以及營運財務面合理的佈局，在此基礎上進一步研議未來轉型發展的策略與規劃，和所需的配套協助。

第四節 章節安排

本研究共分為五章，第一章為緒論，說明研究緣起、問題意識、分析觀點、研究架構與文獻回顧。第二章以 1950 年至 2011 年臺鐵局與台灣政經整體關係的演進脈絡，分為六個時期檢視其互動影響。第三章則分就生產性、汲取性與保護性活動，研討當前台鐵局的定位與結構性特質。再於第四章針對經營效率、公共

性、財務面三大關鍵要項，分析並演繹臺鐵局未來轉型發展策略與限制。最後，第五章則為整個研究的回顧評析，並試圖勾勒臺鐵局發展前景。



第二章 臺鐵局與台灣政經整體關係的演進脈絡

從整體結構與變遷的角度，即不同行為者間的靜態結構關係與動態歷史變遷來看，行為者的稟賦、權力運用方式與利益都受到整體結構的制約，但行為者的權力運用與利益汲取又將改變他的結構關係與稟賦。結構關係是行為者互動的基礎，而互動又改變結構關係（如下圖 2-1）（蕭全政 1988：67）。

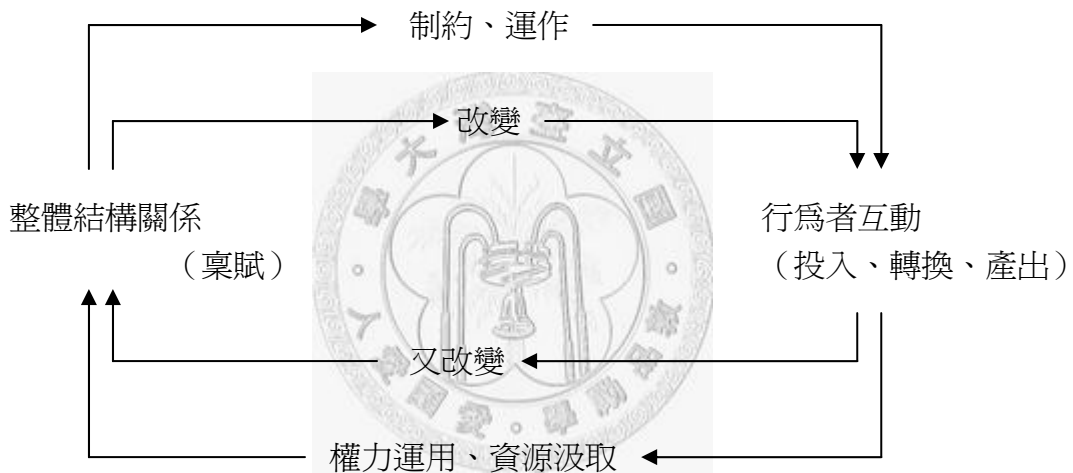


圖 2-1 政經整體結構與行為者互動關係示意圖

站在國家機關或公營機構角度看，雖然行政會受到來自民間社會與自身內部，甚至國際社會的種種限制，但基本上國家機關有其特定的立場、特定的政治稟賦，也將積極主動的謀求自身利益。尤其在發展中國家，國家機關的政治稟賦遠超過任何民間利益團體，故在政治過程中更常見其具有決定性的地位（蕭全政 1988：93）。臺鐵局在不同時期的政經整體結構下，確實反映出不同的權力運用及資源汲取關係。

第一節 大陸內戰時期，1945 年至 1950 年

臺鐵局於 1945 年 11 月接收日本台灣鐵道部 730 公里的鐵道路線，最初係由「台灣省行政長官公署」成立之「台灣鐵路管理委員會」進行復原及營運，因二戰中泰半設施遭美軍炸燬，情勢艱難；1948 年，「台灣鐵路管理委員會」改組為「臺灣鐵路管理局」¹²，隸屬台灣省政府交通處，獲撥較多公務預算後，復原重建工作逐漸好轉，營運方趨於正常。適時國共正於大陸地區進行殊死內戰，國民政府透過公營事業大量汲取資源輸往大陸，本質上屬於公賣式掠奪，臺鐵亦為其中一員，加上當時通貨膨脹嚴重，故票價調漲頻繁，5 年內共漲價 14 次，1948 年以前總漲幅即達 266 倍，1949 年中央政府播遷來台，通貨膨脹與經濟壓力更大，1 年內即調漲 4 次，汲取之迫切可見一斑。

表 2-1：大陸內戰時期臺鐵與政經整體結構關係分析表

關係項目	關聯情形
島內運輸市場	臺鐵局獨占（管轄公路運輸，1946 年成立公路局接辦）
臺鐵經營概況	1. 客、貨運均為內陸運輸骨幹 2. 經營路線：西部幹線、宜蘭線、花東線
社會需求缺口	運輸涵蓋範圍及運能皆不足
資源汲取	1. 公賣式掠奪財政汲取性工具 2. 被汲取項目：票箱及勞動剩餘
資源補貼	公務預算
臺鐵工運態勢	國民黨黨部掌控

資料來源：作者自製。

¹² 臺鐵局係中央直隸單位由省府代管，故未稱為「臺灣省鐵路管理局」。

第二節 遷台發展時期，1950 年至 1978 年

1950 年韓戰爆發，國際局勢底定，國民黨政府深耕台灣，經濟上走向「進口替代工業化」，並開始連續實施 4 年經濟建設計畫，社會及產業對運輸需求日益迫切。政府考量國內運輸的經濟性，以及外匯節用，對於公路運輸投資並無特別鼓勵及扶植政策，使臺鐵可在陸運市場取得競爭優勢，而公路開發亦僅彌補臺鐵之不足，配合形成陸地運輸網。在此時期臺鐵局於 1950 年至 1960 年運用美援，1961 年至 1964 年向世界銀行貸款，改善路線、機車¹³、車輛、及號誌設施，成效顯著，營運大幅成長，財務自給自足，並自 1951 年至 1977 年開始「盈餘繳庫」，最高紀錄為 1968 當年的 2 億元，充分溢注政府財政，然「盈餘繳庫」也使臺鐵自有資金減少，限制了後續投資發展的能量，1970 年十大建設中，政府指定興建北迴鐵路及西部幹線鐵路電氣化二案由事業單位臺鐵局自籌資金，沉重利息負擔隨之而來，相對由政府斥資興建中山高速公路，則宣告台鐵於西部廊帶之中、長程客貨運輸，將遭遇強勢競爭對手，影響經營體質甚鉅。

在稅收之外，臺鐵局亦負擔多項政府福利措施，包括老人、孩童、軍人、公教、記者優待票之價差，皆由台鐵自行吸收，其金額雖不致要貸款攤還，但仍足以影響財務，再加上員工退撫費用亦交台鐵自行籌付，使支出日漸攀高。

內部方面，臺鐵局基於公職人員管控之便利及傳統的保守心態，持續汲取員工勞動剩餘，包括乘務人員超時連續工作、例假日出勤等，舉例而言：臺鐵 24 小時辦理客貨運業務，勞基法未實施前車站值班員工以 2 班制輪勤，即上班 24 小時，下班休息 24 小時（扣除路程不足 24 小時），且國定例假日照常輪班，勞動方式極為嚴苛。此種不當汲取也種下日後工運發展的種子。

¹³ 指牽引列車或車輛的動力車頭。

表 2-2：遷台發展時期臺鐵與政經整體結構關係分析表

關係項目	關聯情形
島內運輸市場	臺鐵局獨占，公路及航空發展中，尙未構成競爭威脅
臺鐵經營概況	1. 客、貨運均為內陸運輸骨幹 2. 經營路線：西部幹線、宜蘭線、花東線
社會需求缺口	1. 運輸涵蓋範圍及運能仍不足 2. 列車性能、舒適度、環保（蒸汽機車）不足
資源汲取	1. 生產型經濟發展工具 2. 被汲取項目：票箱、優待票價差、退撫及勞動剩餘
資源補貼	美援
臺鐵工運態勢	國民黨黨部掌控

資料來源：作者自製。

第三節 營運轉變時期，1978 年至 1989 年

1978 年中山高速公路通車，台灣內陸運輸市場結構發生變化，臺鐵因欠缺速度和及門運輸力，喪失客源（尤其貨運），最直接的反應就是財務虧損，而前述各項債務、利息、退撫、義務負擔使情況加速惡化；1978 年至 1989 年（除 1984 年及 1985 年外）逐年虧損，平均每年達 8 億 5000 萬元。同時美國為弭平美貿易順差，自 1978 年開始要求我國調降關稅、開放市場、輸出設限、新台幣升值與解除外匯管制措施、甚至保障我國勞工權益（與臺鐵工運有關，後述），使我國必須強化穩定物價的措施，連帶攸關基本物價指數的鐵路票價，調漲審查亦趨謹慎。

從經濟效益看，臺鐵需自行負擔龐大固定資產的維護，（高速）公路則由政府編列預算維護，用路人僅負擔少部分過路費，成本計算出發點不同，臺鐵進行的西部幹線電氣化（1979 年竣工）有相當大比例屬外部（環保）效益，而內部效益較大之北迴線（1980 年通車）、花東線拓寬（1985 年）、宜蘭線雙軌（1986 年）新增運量，多屬於假日型及觀光旅次，又遠低於西部幹線失去的運量及營收，間接

提高了平均營運成本，不利於長期經營。從使用客層看，擁有自用車的富裕客層逐漸離開，使台鐵服務對象指向社會中下階層或老人等習慣者，而貨運因未能添購車輛設備維持運能，復以運價偏高（需分卸轉運），無法和公路競爭，貨主一旦離開鐵運轉用公路貨運即不再回來。

表 2-3：營運轉變時期臺鐵與政經整體結構關係分析表

關係項目	關聯情形
島內運輸市場	<ol style="list-style-type: none"> 1. 中山高速公路於西部廊帶與台鐵進行不公平競爭，自用車逐年增加，臺鐵客、貨市場佔有率大幅下滑 2. 北迴線通車，取代蘇花公路運輸 3. 國內航空運能提升，北高航線逐漸構成競爭威脅
臺鐵經營概況	<ol style="list-style-type: none"> 1. 西部幹線運量嚴重流失，東部幹線雖有北迴線增加運量，但總運量仍減少，列車利用率下降 2. 經營路線：西部幹線、宜蘭線、北迴線、花東線
社會需求缺口	<ol style="list-style-type: none"> 1. 東部幹線假日時段運能不足 2. 高屏至台東搭乘鐵路需繞經北迴線無法直達
資源汲取	<ol style="list-style-type: none"> 1. 社會服務型經濟發展工具 2. 被汲取項目：政策性偏遠路線（東線、支線）服務、優待票價差、退撫
資源補貼	專案輔助重大建設投資
臺鐵工運態勢	工會自主掌控，勞資協商

資料來源：作者自製。

1984 年政府實施勞基法是臺鐵工會運作的轉折點，該法適用於臺鐵，且規定之勞動條件較臺鐵舊制優厚甚多，臺鐵員工方驚覺之前利益被汲取之事實，是時因工會仍被黨部控制，1984 年部分員工乃組織體制外的「臺鐵員工聯誼會」相抗衡，1988 年 5 月 1 日成功發動「罷駛事件」，奪得工運主導地位，臺鐵工會至此脫離官派，並真正代表勞方勢力，在工作權、各項待遇福利及勞動條件方面捍衛本身的權益。

另為遏止虧損，1980年至1987年由「臺灣鐵路整理委員會」進行改善作業，該會曾詳細替台鐵把脈，列出退撫制度、義務負擔及政策性路線貼補等方案，惜均未能實現，但該委員會仍爭取到中央及省府專案補助台鐵電化還本付息、重要工程建設、及新購車輛，對台鐵實有助益，也啓動了資源補貼機制的先河。

第四節 改制研議時期，1989年至2000年

1989年以後臺鐵推動許多重大建設，例如台北市區鐵路地下化（台北站地下化1989年完工）、高屏雙軌（1990年完工）、南迴鐵路通車（1992年完工）及山線雙軌（1996年完工），但與營運轉變時期一樣，這些工程外部效益大於內部效益（山線雙軌除外），對臺鐵局增進營收幫助不大，而虧損卻在以債養債的促進下節節升高，1990年攀上52億元後，每年虧損徘徊於90億至140億之間。值得一提的是，由政府出資購買的推拉式自強號及500型通勤電車於1996年投入營運，使臺鐵的中長途及短途車輛，有了生力軍。

相對於臺鐵，社會結構與需求改變的更快，首先是各都會區民眾居地聚集，通勤、通學旅客量增加，使得北、中、南三個都會區在上下班尖峰時段出現擁擠現象，原本郊區周邊小站規模就不大，既有設施與人力甚難應對人潮壓力，更困難的是中、長程旅客列車已使部分區段路線容量趨近飽和，要再加開短程區間車並不容易，臺鐵以2條線路肩負短、中、長程列車，排點互斥複雜，黔鼠五技而窮，準點率下降，擁擠度上升。其次是都會區外的鄉間小站，因人口外移營運出現下滑，但基於地方需求無法裁撤，至1999年止，全部202個車站中，排名前60的車站，客運營業額總和竟達全臺鐵96%，可見後140個車站本益比低落之一般，照顧偏遠地區民眾，成爲另一種負擔與汲取。

最後一項明顯的汲取行爲發生在臺鐵的土地，臺鐵局擁有的土地承自日據時代鐵道部，面積僅次於台糖，居公營事業第二位，而且許多位於市區中心，但這

些土地地目多屬鐵路用地，非經地方政府都計變更，甚難運用，而鐵路法對於臺鐵局的經營項目亦有嚴格限制，當臺鐵需要新建或改建車站時，地方政府便可見機瓜分，舉臺鐵淡水線改建捷運為例，台北市政府向臺鐵取得土地，除興建捷運站場與路線所需外，其餘大批變更為商業用地，因位於捷運周邊地段，獲取龐大利潤，而臺鐵出售原低價土地獲得的價金，還不足支付新台北站的工程分擔款，獲得之大型站區不但無法商業使用，還需支付驚人的維護成本及水電費用，成為最大輸家。此種情形在臺鐵局成立專責的產管單位後有所改善，但仍不時發生。

1987 年解嚴後，政府認為自由化與私有化是政策目標，自由化已經大步向前，私有化步調卻比較緩慢，1996 年「國家發展會議」中公營事業成為爭論焦點，朝野共識是 2001 年公營事業應完成民營化！民進黨認為民營化可以降低國民黨對公營事業員工的把持，有利選票爭奪，並且可以消除長久以來政府掌握汲取工具，黨國不分的情形；國民黨則權謀運用釋股，進行政商結盟（新政商關係），使公營事業黨營化及財團化。在這種情況下，1995 年台灣省政府完成「臺鐵業務改進方案」，並與交通部共同成立「部省專案小組」，行政院援於 1997 年核定以「車路分離」模式推動全案，2002 年 6 月完成。「車路分離」仿效英國鐵路民營化，公部門保有路線產權並負責排點調度，藉以箝制私部門，私部門則購租路線、設備使用權，負責營運，並以企業精神提高服務效能，「部省專案小組」更於 1999 年發表臺鐵改革論，將「車路分離」推上檯面。

表 2-4：改制研議時期臺鐵與政經整體結構關係分析表

關係項目	關聯情形
島內運輸市場	<ol style="list-style-type: none"> 1. 中山高速公路假日塞車，西部廊帶部分旅客回流，自用車仍逐年增加。貨運市場佔有率持續下滑 2. 國內航空運能提升至頂點，航空公司削價競爭，影響臺鐵長途運量 3. 臺鐵西部各都會區內短途旅客增加

臺鐵經營概況	1. 西部幹線運量回增，但多屬短途通勤旅客，營收增加有限。 2. 經營路線：西部幹線、宜蘭線、北迴線、花東線、南迴線，環島鐵路網完成
社會需求缺口	1. 東部幹線假日、西部幹線通勤尖峰時段運能不足 2. 準點率、舒適度
資源汲取	1. 社會服務型經濟發展工具 2. 被汲取項目：政策性偏遠路線（東線、支線）服務、業務清淡小站服務、優待票價差、退撫
資源補貼	增加專案補助重大建設投資
臺鐵工運態勢	工會自主掌控，勞資協商

資料來源：作者自製。

第五節 政黨輪替時期，2000 年至 2007 年

2000 年總統大選，政經權力體系輪替，陳水扁先生當政，繼續進行臺鐵民營化政策，但捨棄「車路分離」，改採「車路一體」，此項政策轉換表面上是看到英國國鐵「車路分離」制度兩造界線難以劃分，且私部門一味縮減成本，造成設備欠缺維護更新，致重大車禍連連，誤點嚴重；實際上卻是想藉「車路一體」賤賣國產，甚至加贈巨額補貼，使臺鐵財團化之心實有過之而無不及。民進黨為積極推動臺鐵民營化，假借 2000 年 10 月松山地下隧道電車故障的事故（無任何死傷及毀損），究責原任局長陳德沛先生，逼迫退休，並於 11 月即空降新任局長黃德治先生接任，未料此舉招致臺鐵工會強烈猜忌，咸認政府即將對臺鐵員工下手，再加上交通部要求臺鐵將台北站第 1、2 月台 4 條股道移交高鐵，將減少臺鐵運能及營收，勞資雙方歧見擴大，臺鐵工會遂決定於 2003 年中秋節召開會員大會，請員工休假參加，一方面形同罷駛，一方面完成法定罷工程序，預備 2004 年春節假期進行罷工，面對臺鐵工會強力抗爭，顧及 2004 年總統大選選情，民進黨遂擱置了臺鐵民營化的進行。

2004 年民進黨勝選繼續執政，臺鐵問題的本質已經與 2000 年有所不同，由於長期虧損，臺鐵舉債上限終將到來，加上台灣高鐵即將營運，將強力衝擊台鐵生存，政府遂計畫讓臺鐵脫離公營機構，以公司化模式經營，對內提升績效，對外改善服務，減少政府負擔及政治地雷。臺鐵局於 2004 年末起成立公司化推動小組，研擬辦理方式，並續與工會溝通，提出之方案包括政府承接歷史包袱（債務、退撫）、補貼政策性服務，及負擔基礎建設費用三大項目，而公司化後臺鐵可望精簡組織、活化營運而轉虧為盈。公司化方案為當時最貼近現實之改革方式，可行性與員工支持程度亦較高，但仍遲遲無法執行，主要原因為政府財政困難無法挹注轉型所需資金（粗估至 2024 年為 1800 億元，另每年建設與補貼約 144 億元），以及工會要求底線—先修法與立法再改制等配套—無法達成。

表 2-5：政黨輪替時期臺鐵與政經整體結構關係分析表

關係項目	關聯情形
島內運輸市場	<ol style="list-style-type: none"> 1. 第 2 高速公路開通，西部公路輸運重佔優勢 2. 東部鐵路設施改善，客、貨運效能提升 3. 捷運替代台鐵成為台北市區內主要軌道運具 4. 國內航空運能持續維持高峰
臺鐵經營概況	<ol style="list-style-type: none"> 1. 西部幹線中長途運量再流失，東部幹線持平 2. 台北捷運藍線（南港至板橋段）與鐵路線重疊，該段短程旅客量下跌 3. 經營路線：西部幹線、宜蘭線、北迴線、花東線、南迴線
社會需求缺口	<ol style="list-style-type: none"> 1. 花東線假日時段運能不足 2. 尖峰時段之列車密度、準點率、舒適度
資源汲取	<ol style="list-style-type: none"> 1. 社會服務型經濟發展工具 2. 被汲取項目：政策性偏遠路線（東線、支線）服務、業務清淡小站服務、優待票價差、退撫、固定資產與高鐵共享
資源補貼	續增加專案輔助重大建設投資
臺鐵工運態勢	工會強力抗爭，勞資最後妥協

資料來源：作者自製。

此一時期政府仍繼續編列預算支援臺鐵重大工程，包括東線改善計畫（宜蘭線電氣化、北迴線雙軌及電氣化、花東線重軌化與號誌自動化，2004 年完工），前、後期都會捷運化及區域鐵路建設計畫，以及新型 700 型通勤電車與太魯閣傾斜式自強號的採購，¹⁴彌補東線與都會區輸運的不足。

第六節 轉型發展時期，2007 年以後

2007 年 3 月台灣高鐵開始全線營運（台北至新左營），挾快速舒適優勢，成爲西部路廊中長途運輸要角，首當其衝的是國內航空，紛紛關閉航線，公路運輸也受到波及，開始割喉殺價競爭，臺鐵因西部長途市場早已被航空及公路瓜分，影響未如預期之大，但營收仍以每年 4% 左右下降，虧損持續擴張。短程方面，臺鐵陷入另一類被汲取形勢，高鐵因選線之故，中南部車站皆位於郊區，尤其新左營站及新烏日站均與臺鐵車站共站互通，政府基於整體社會效益考量，要求臺鐵必須配合接駁輸運，甚至特別排點因應，方便高鐵旅客轉赴小站，而便利轉乘的結果是臺鐵短途旅客增加（年增率 4% 至 6%），卻將中長途旅客推向高鐵，損失收益，形成另一種不公平競爭（政府稱之爲競合）。

東部輸運方面，2008 年國道 5 號高速公路雪山隧道開通後，台北至宜蘭車行時間大幅縮短爲 40 分鐘，臺鐵受限路線彎度與坡道，快車尚需 80 分鐘，宜蘭線運量立即大幅下降，至台北的旅客流失甚至超過 6 成。臺鐵遂於 2009 年 6 月調整列車系統，將西部幹線對號列車運能調整至東部幹線，並提高花蓮及台東配座比例，有效增加花東地區的客運服務。此外臺鐵亦未放棄西部幹線中程運輸，分別於平日及假日開行直達自強號、假日開行宜蘭線直達區間車，圖於市場供給不足時段提供替代服務，吸引客源。貨運部分，台北地區受鐵路地下化影響，貨場逐漸消失，五堵貨場成爲東砂西運的主要基地，配合北濱公路砂石車減量政策，到

¹⁴ 2001 年 11 月臺鐵局派遣 5 人小組（作者爲其中之一）赴日考察在來線營運，返國提出報告後，開始研議引進傾斜式電聯車，以利東線小曲率路線提速運轉。

達噸數逐年攀高，但臺鐵欠缺購置資金，貨車及牽引貨車之機車逐年遞減，實為隱憂。未來西部幹線始發站（調車場）七堵、東部幹線始發站（調車場）樹林、東砂西運西部幹線路段八堵至五堵等 3 個重疊區間的路線容量，將是限制服務品質的癥結，而西部幹線都會區內增設通勤捷運化車站的區段，也會有類似的情形。

表 2-6：轉型發展時期臺鐵與政經整體結構關係分析表

關係項目	關聯情形
島內運輸市場	<ol style="list-style-type: none"> 1. 高鐵通車，成為西部路廊中長途運輸新主力 2. 國內航空運量降至底線，退出市場 3. 臺鐵西部各都會區及高鐵接駁短途旅客增加 4. 公路成為北宜運輸主力，臺鐵北宜運量劇減
臺鐵經營概況	<ol style="list-style-type: none"> 1. 西部幹線運能有效東移（花、東） 2. 經營路線：西部幹線、宜蘭線、北迴線、花東線、南迴線
社會需求缺口	<ol style="list-style-type: none"> 1. 東部幹線假日、西部幹線通勤尖峰時段運能不足 2. 整體服務滿意度
資源汲取	<ol style="list-style-type: none"> 1. 社會服務型及政策推動型經濟發展工具 2. 被汲取項目：政策性偏遠路線（東線、支線）服務、業務清淡小站服務、高鐵接駁服務、優待票價差、退撫
資源補貼	專案輔助重大建設投資
臺鐵工運態勢	工會自主掌控，勞資協商

資料來源：作者自製。

第七節 檢視臺鐵政經關係脈絡的影響

壹、社會價值的威權分配觀點

政府保護維持臺鐵，先期給予大部分美援分配（指交通援助部分），並抑制其

它公路運輸，後期給予專案輔助投資，均為保護性活動，臺鐵局向金融機構貸款經營，政府雖未明文背書保證，然公營機構之付款保障，仍可視為政府支配社會價值的一種形式。臺鐵局以公營機構身份從事生產性活動，具有不同社會價值，先期為陸運龍頭，無論客、貨運市場均跨足高、中、低層社會，著重經濟價值產出，為生產型發展工具；中期以後客運服務對象逐漸轉向非自用車之中、低客層，貨運則以低價笨重貨物為主，成為社會服務型工具；近期則有轉向配合整體運輸服務政策，和生活機能型經濟發展工具的趨勢，臺鐵產出的每一延人公里及延噸公里都代表社會進步發展的過程與效能。臺鐵局以各種形式被汲取之資源亦被政府運用，投入對社會公益服務之實現，或從事其它政策用途，二者充分顯現威權分配的性質與效能。

整體而言，當前臺鐵局對於社會價值的分配兼具執行運輸政策與政府其他政策，以及平衡區域差距及社會公益二種主要功能。

貳、政治謀略與政經企圖觀點

臺鐵局經歷國、民兩黨執政，表面上是交通政策的執行單位，背後均不脫政治經濟的謀略與企圖。早期國民黨以黨領政，鐵路黨部位階高於行政組織，黨部決定人事升遷、營運政策甚至工會運作，中期黨部仍嚴控各屆中央與地方選舉配票，視鐵路局員工為鐵票部隊，後期則國、民兩黨以「車路分離」及「車路一體」不同模式圖將路產移轉，在後民主化期間繼續控制與汲取活動，並從事政商結盟之金權政治（趙復中，2005：111）。政治經濟的另一端出現地方政府汲取臺鐵的情形，始因則為前者擁有都計變更與使用核定的權利。而高鐵汲取臺鐵的現象，除國家政策因素外，還隱含總統選舉政治支持的回饋。各種政經關係與企圖都以偏差（bias）的方式，隱藏在制度結構中。

參、社會互動與台鐵經營觀點

臺鐵與社會關係包括外部互動及內部制衡，外部互動主體在民眾及旅客，實際產生制衡力量的則是「媒體」、「輿論」及「各級民意機關」，其餘力量例如弱勢團體、社群（NGO），甚至特定客戶（如旅行社），則多透過或結合前述三類力量，與台鐵局產生互動。從外部制衡力量的演變，可以感受台灣政治民主化及自由化的進程。內部制衡的主體在鐵路工會以及部分員工組成的次級團體，其效能同樣也反映出台灣政治民主開放的一面。

從歷史與實存政經關係來看，臺鐵的確是被結構化的，被鑲嵌在台灣發展歷程的因果網絡結構中，身為政治經濟行為者，臺鐵擁有的稟賦隱含其所具有的機會與所面對的限制，因此探討該「機會」、「限制」，以及「權力運用與利益汲取的社會結構關係」，才能正確觸及發展建議。





第三章 臺鐵定位與結構性特質

第一節 國土發展與交通政策

在行政院經建會 2010 年新編國土空間發展政策綱領中，國土空間結構分為國際、全國、區域、地方四個階層，全國階層內西部走廊的「創新發展軸」與東部走廊的「優質生活產業軸」是經濟與人口活動的重心，也是交通建設政策的發展重點。交通部未來計畫串接此二大軸線的方式，即是以軌道運輸為主，搭配捷運、客運與市區公車，形成新的公共運輸網，並以無縫接軌轉乘及智慧化資訊連結，增加搭乘便利性，提高公共運輸的運量及使用率。¹⁵由於高速鐵路帶來交通機動性、可及性與高環境品質的機會，「創新發展軸」將以高鐵車站做為區域新成長中心（growth pole），藉集約化發展（compact development）將西部走廊的發展壓力逐漸引導至高鐵服務範圍內，避免空間發展持續無序的延著公路蔓延蠶食農地，浪費了公共建設的投資效率。透過轉乘機制的開發，高鐵營運初期的主核心服務網，將逐漸演變為多核心及輻射型服務網，來擴大新成長中心的優勢，未來區域及地方階層在西部地區的三大都市區域及 5 個區域生活圈（跨域合作發展區域）的開發，都會納入這個模式。相對在東部「優質生活產業軸」著重優質生活城鄉和綠色人本運輸服務，將以臺鐵為主、公路為輔，加上觀光或休閒型態的小眾運輸、自行車、步道，吸引生活及觀光產業投入。

臺鐵局配合前述國土發展與交通政策，建構 1 桌多心的島內交通路網，相關

¹⁵由各區域人口的增減幅度觀之，人口集中於都會區及其附近區域之情形愈為明顯，尤其北部區域近年來相對於其他區域有較明顯的成長；產業則以三級產業所佔比例愈來愈重，目前預估將達 62%，各級產業人口數，除三級產業外，均將較現有產業人口為低；所得則預估以 3%~4% 之趨勢成長；觀光旅次預測未來年會有增加，但因平均每日最高不超過 31 萬人次（含國外觀光客），僅較現況 26 萬人/日約增加 5 萬人/日，影響有限。綜上，在運輸需求總量方面，可推測未來總量將不會大幅成長，而主要的重點將在於量的遷移與分布情形。

另由於 65 歲以上老年人口將由現況之將近 230 萬人增加為民國 125 年之 570 萬以上，因老年人的生活方式與需求特性顯著不同於一般少、壯人口，因此未來駕駛行為、運具選擇行為等均將為整體交通環境帶來顯著改變，都會地區軌道運輸之提供及一般地區公共運輸之服務均將成為考量之重點。（訪談 A2 受訪者意見）

策略包括連結高鐵區域新成長中心、開發城鄉廊帶運輸、發展區域通勤鐵路網、軌道系統整合、提升東部地區鐵路系統運能縮短旅行時間、建構以公共運輸銜接步行與自型車系統的服務網絡等，相關辦理中的主要建設規劃如表 3-1、表 3-2。

表 3-1：臺鐵局配合國土發展主要建設規劃（部分可行性研究案未列入）

計畫項目	計畫內容	預算經費	執行單位
臺鐵都會區捷運化暨區域鐵路先期建設計畫	1.增設三坑、百幅、汐科、北新竹、太原、大村、嘉北、大橋、仁德 9 座通勤車站 2.增購通勤電車 60 輛 3.八堵=汐止間三軌化	99.5 億	臺鐵局
臺鐵都會區捷運化暨區域鐵路後續建設計畫(基隆=苗栗段)	1.增設樟樹灣、浮洲、樹調、南新竹、豐富新 5 座通勤車站 2.汐止=誠正國中間三軌化	84.8 億	臺鐵局
台北市區鐵路地下化南港專案	1.基隆路口=七堵站 19.4km 2.基隆路口=大坑溪 5.4km 路線地下化 3.大坑溪=北二高 2km 山岳隧道 4.北二高=五堵隧道 5km 雙線高架 5.松山、南港改建為地下車站並規劃多目標使用大樓 6.汐止、五堵改建為高架車站 7.新建五堵貨場 8.改建七堵調車場及七堵站	765.02 億	鐵工局
臺鐵都會區捷運化桃園段高架化建設計畫	1.K53 + 350=K68 + 600 路線高架改善 2.K53 + 350 至桃園站 4.05km 三軌化 3.桃園、內壢、中壢改建為高架車站 4.增設鳳鳴、國際路、永豐路、中原大學 4 座高架通勤車站	308.45 億	臺鐵局
台中都會區鐵路高架捷運化計畫	1.豐原=台中間路線高架改善 2.豐原、潭子、太原、台中、大慶改建為高架車站；增設豐南、松竹、精武、五權 4 座高架通勤車站	288.31 億	鐵工局

台南市區鐵路地下化計畫	1.中華橋=生產路 7.55km 路線地下化 2.台南改建為地下車站 3.增設文化中心、台南機場 2 座地下通勤車站	設計中	鐵工局
高雄市區鐵路地下化計畫(含左營及鳳山延伸計畫)	1.新左營=鳳山間 18.18km 路線地下化 2.高雄、左營、鳳山改建為地下車站 3.增設內惟、美術館、鼓山、三塊厝、民族、大順、鳳山北 7 座地下通勤車站	718.61 億+ (左營及鳳山延伸計畫設計中)	鐵工局
臺鐵高雄-屏東潮州捷運化建設計畫	1.屏東=潮州 17km (全線 19km) 雙軌電化 2.屏東、歸來、麟洛、西勢、竹田、潮州改建為高架車站 3.新建潮州車輛基地	152.37 億	鐵工局
新竹內灣支線改善計畫	1.北新竹=竹中=六家 8.2km 雙線高架 2.竹中=內灣 20km 路線改善 3.新建世博、竹科、六家 3 座高架車站 4.竹中改建為高架車站 5.增購通勤電車 12 輛	90.32 億	鐵工局
臺鐵台南沙崙支線計畫	1.中州=沙崙 6.52km 雙軌高架 2.新建長榮大學、沙崙 2 座高架車站 3.中州站改建 4.增購通勤電車 16 輛	60.16 億	鐵工局
深澳支線復駛計畫	配合海科館開館，深澳線恢復辦理客運	0.555 億	臺鐵局
花東鐵路瓶頸路段雙軌化暨電氣化	1.全線 155.46km 電氣化 2.瓶頸路段 4 處雙軌化及曲線改善 3.新建雙軌隧道 4 座 4.橋樑改建 3 座	150 億	鐵工局
花東鐵路整體服務效能提升計畫	新城=台東間 29 站重新換裝改建	60.81 億	鐵工局
車輛增購計畫	1.傾斜式新穎城際電聯車 184 輛 2.通勤電聯車 428 輛	167 億	臺鐵局

潮州枋寮電氣化計畫	1.潮州=枋寮 25km 電氣化 2.南州=林邊雙軌化 3.站場整建改善	尙未核定	鐵工局 (規劃中)
南迴線鐵路電氣化計畫	枋寮=台東站 98km 單線電氣化	尙未核定	鐵工局 (規劃中)
台鐵宜蘭線及北迴線提速改善計畫	1.南港=頭城 35km 直線鐵路 2.頭城=礁溪 7.2km 延長段	尙未核定	鐵工局 (規劃中)
嘉義市區鐵路高架畫計畫	1.牛稠溪=北回 8.2km 雙軌高架 2.增設北回、嘉北 2 座通勤車站 3. 嘉義改建為高架車站	尙未核定	鐵工局 (規劃中)
樹林地區鐵路立體化計畫	板橋南雅南路 K37 至樹林客車場 K44 長 7km 研究高架化或地下化	尙未核定	鐵工局 (規劃中)

資料來源：臺鐵局會計室 2011 年統計資料。作者整理。

表 3-2：臺鐵局其它重要建設規劃彙整表

計畫項目	計畫內容	預算經費	執行單位
員林市區鐵路高架化計畫	1.北勢路=員林大排 3.98km 雙軌高架 2.員林改建為高架車站	40.72 億	鐵工局
臺鐵林邊溪橋改建計畫	1.林邊溪橋配合防洪計畫改建提高 2.林邊改建為高架車站	34.8 億	鐵工局
基隆火車站都市更新計畫之戰區鐵路改建計畫	基隆南移改建平面跨站站房	細設中	鐵工局
環島鐵路整體系統安全提升計畫	車站、橋樑、隧道、潛勢脆弱路段、通信、號誌系統、電力系統、車輛動力機電系統等更新工程	149.49 億 已實際撥付 84.84 億	臺鐵局
台北機廠遷建計畫	1.配合台北機廠搬遷，新建富岡基地供新竹機務段、電聯車維修廠、柴電及電力機車維修廠、北區供應廠進駐 2.新建北湖口通勤車站及進廠側線	144 億	臺鐵局

資料來源：台鐵局會計室 2011 年統計資料。作者整理。

第二節 臺鐵局生產性活動

基本上臺鐵局擁有龐大資產，轄下各事業體並以自身運作，提供各種產出供社會民眾利（購）用，因沉沒成本龐大且具備政策性負擔本質，故屬於典型的交通類別自然獨占（natural monopoly）公用事業，其產出與服務主要可以分為客運、貨運、附屬事業三項。

壹、客運

2011 年共載運 2 億 421 萬人，平均每日載運 55 萬 9,497 人，較 2010 年的 1 億 8,976 萬人（平均每日 51 萬 9,897 人）增加 7.62%。然從 10 年來整體客運量分析，2000 年至 2007 年呈現衰退，除 2003 年逢 SARS 期間旅客人數突降至 1 億 614 萬人外，其他時期旅客介於 1.7 億人至 1.9 億人之間，變動不大，而 2008 年後因高鐵通車旅客轉乘、北部區段採用電子票証、整體經濟環境復甦等，旅客又有增加的趨勢。

旅客平均運程方面，2006 年平均每位旅客搭乘 55.3km，2007 年起高鐵及北宜高速公路通車後中長程旅客減少，短程旅客增加，致平均運程逐年下降，2009 年為 46.8km，2010 年因整體經濟環境復甦帶動中長程旅次，增至 47.4km。

延人公里方面，受平均運程下降影響，由 2000 年的 100 億 577 萬逐年下降為 2009 年的 83 億 8,686 萬，至 2010 年始回升至 89 億 9,841 萬，2011 年為 96 億 6874 萬，較前一年增加 7.45%。

客運收入方面，2011 年計收 155 億 6,229 萬餘元，平均每日進款約 4,263 萬元，較 2010 年的 146 億 2,618 萬元（平均每日 4,071 萬元）增加 6.4%。這也是自 2000 年起客運營收持續下降以來，連續第 2 年的回升。

一、區域與跨域客運量佔比

就 2010 年整體運量而言，平日旅次以北部區域內 55% 最高，南部區域內 17%

次之，主要為通勤學旅客為主；跨域則約佔 15%，以北臺=中臺 5%、北臺=東臺 4%較高。到了假日出遊旅客（含外勞）增多，北部區域內旅次降低，跨域城際旅次則增加，詳見表 3-3。表中區分旅次在東、西部走廊的分佈佔比，可以發現平、假日均約為 7%對 93%。

表 3-3：2010 年臺鐵區域與跨域客運量佔比

旅次型態	區域別	平日（人/日）		假日（人/日）	
區域內	北部	214,763	55%	239,773	44%
	中部	47,614	12%	82,023	15%
	南部	67,716	17%	101,425	19%
	東部	4,801	1%	43,076	1%
	小計	324,894	85%	466,297	79%
跨域	北臺=中臺	19,336	5%	43,076	8%
	北臺=南臺	3,936	1%	8,240	2%
	北臺=東臺	15,469	4%	23,814	4%
	中臺=南臺	11,305	3%	27,199	5%
	中臺=東臺	725	1%	1,055	1%
	南臺=東臺	3,945	1%	6,913	1%
	小計	64,714	15%	73,578	21%
合計		389,608	100%	539,875	100%

註：本表依據經建會國土空間發展策略規劃定義：北區為宜、北北、桃竹苗。

中區為中、彰、投、雲。南區為嘉、南、高高、屏。東區為花、東。

資料來源：臺鐵局 DWH 資料庫。作者整理。

二、短中長程客運量佔比

短中長程旅客結構方面，主要旅次多集中在 50km 以下，平日短程旅客人次佔 81%，中程佔 17%，長程佔 3%；假日短程佔 70%，中程佔 27%，長程佔 4%。延人公里則短、中程各佔 4 成多，假日之中程旅客佔比較平日提高達 52%，高於短程的 30%，以延人公里區分東部與西部，平日主要市場在於西部短程 40%、西部中程 27%；假日主要市場為西部中程 37%、西部短程 29%、以及東部中程 15%。如以復興號（通勤電車）費率（1.46 元/km）乘以短程延人公里，以自強號費率（2.27 元/km）乘以中長程延人公里，概算營收佔比可以看出，平日營收主要來源在西部

中程 32%、西部短程 30%、東部中程 17%，合計達 78%；假日營收主要來源在西部中程 41%、西部短程 21%、東部中程 17%，合計達 79%。顯示中程市場仍為臺鐵局客運重要的市場。詳見表 3-4。

表 3-4：2010 年臺鐵旅次型態及客運量佔比

平/假日	運距	人次佔比	延人公里佔比			營收佔比		
			西部	東部	合計	西部	東部	合計
平日	短程(0-50km)	81%	40%	1%	41%	30%	1%	31%
	中程(50-200km)	17%	27%	15%	42%	32%	17%	49%
	長程(200km 以上)	3%	7%	10%	17%	8%	12%	20%
	總計	100%	74%	26%	100%	70%	30%	100%
假日	短程(0-50km)	70%	29%	1%	30%	21%	1%	21%
	中程(50-200km)	27%	37%	15%	52%	41%	17%	58%
	長程(200km 以上)	4%	9%	9%	18%	11%	10%	21%
	總計	100%	75%	25%	100%	73%	27%	100%

註：旅次之起迄站有 1 站位於宜蘭、花蓮、台東境內，即列入東部計算。

資料來源：臺鐵局 DWH 資料庫。作者整理。

三、車站進出旅次與營收排行

短程進出站旅次集中於北部車站，中長程旅次散佈於北、南、東部大站。進出旅次前 20 名大站詳見表 3-5，無論平、假日東部地區僅有花蓮一站上榜，顯示整體旅次仍偏重於西部地區。而客運營收花蓮位居第二，顯示北花與花東中程收入的比例超過旅次比例。另台鐵局營收前 20 名車站的收入總合即達全路客運營收的 74%；前 60 名車站的收入總合更達全路的 92.68%，顯示大部份車站為收入不多的小站。

表 3-5：2010 年臺鐵車站進出旅次與營收排序

排序	平日進出站旅次(人)		假日進出站旅次(人)		平均每日營收(元)	
1	台北	98,150	台北	115,930	台北	5,793,715
2	桃園	50,372	桃園	63,489	花蓮	3,589,883
3	中壢	43,762	中壢	60,670	高雄	2,721,779
4	高雄	30,095	台中	56,644	台中	2,458,925

5	板橋	29,409	高雄	49,021	台南	2,100,204
6	樹林	29,032	台南	47,184	新竹	1,752,304
7	台中	28,734	新竹	39,635	中壢	1,695,214
8	台南	28,370	板橋	36,215	桃園	1,684,481
9	松山	24,681	彰化	31,944	板橋	1,519,559
10	新竹	23,952	樹林	28,726	台東	1,259,513
11	彰化	17,541	花蓮	24,441	嘉義	1,238,782
12	汐止	15,578	嘉義	23,673	彰化	1,108,178
13	花蓮	15,194	松山	21,942	松山	920,595
14	鶯歌	14,869	屏東	20,705	斗六	812,708
15	屏東	13,012	豐原	18,869	樹林	771,035
16	內壢	12,718	員林	18,741	屏東	711,455
17	基隆	12,483	鶯歌	15,491	員林	700,033
18	嘉義	12,360	基隆	14,634	豐原	685,795
19	員林	10,783	斗六	14,156	苗栗	615,100
20	豐原	10,192	竹南	13,809	竹南	611,669

資料來源：臺鐵局運務處營業科。作者整理。

四、主要旅次起迄分佈

以各站間整體起迄旅次（雙向）前 10 位排序詳見表 3-6，集中於北部區間，尤其台北至中壢各區間皆超過 1 萬人，東部地區只有假日台北=花蓮上榜。惟以短中長程區分時，中程台北=花蓮、高雄=台東、羅東=花蓮；長程板橋=花蓮、樹林=花蓮、台北=台東、桃園=花蓮、台中=花蓮皆入榜，顯示臺鐵局北迴線及南迴線運輸偏重中長程旅次，然整體中長程旅次仍以西部幹線較多。

五、最大站間運量

依據各站間整體起迄旅次進一步推估全線最大站間運量可以發現，西部幹線明顯高於東部幹線，平日與假日之方向性亦有顯著差別：

（一）平日-以北部區間晨峰最高

1. 北部區間最尖峰時段發生於上午 7 至 8 時，順行站間量高於逆行站間量，¹⁶最

¹⁶ 臺鐵局定義於環島鐵路網正線上運轉列車，順時鐘方向稱為順行，逆時鐘方向稱為逆行。

高站間量為樹林=板橋的 8,600 人。

2. 中部區間順、逆行站間量差異不大，尖峰時段為上午 6 至 8 時，最高站間量為潭子=豐原 1,131 人。
3. 南部區間分為三個區段，台南=楠梓尖峰時段順行為上午 7 至 9 時，逆行為 6 至 8 時；楠梓=高雄（新左營/高鐵共站=高雄）順行為 6 至 7 時，逆行為 7 至 8 時，最高站間量為岡山=路竹 1,998 人。；高雄=屏東順、逆行差異不大，尖峰時段為上午 7 至 9 時。

(二) 假日-以東部幹線昏峰最高

1. 有明顯方向性，週日昏峰東部幹線逆行、西部幹線順行之運量最高（收假返家或返回工作地點），且東部高於西部。
2. 最尖峰時段在 17 至 19 時，花蓮=瑞芳間約 1,500 人，八堵=台北間約 2,500 人，最大量為松山=台北間 3,200 人。

表 3-6：2010 年臺鐵各站間整體起迄旅次排序

排序	平日		假日	
	起迄站	運量（雙向/人）	起迄站	運量（雙向/人）
1	台北=桃園	16,189	台北=桃園	18,735
2	台北=樹林	14,128	台北=中壢	14,365
3	桃園=中壢	10,574	桃園=中壢	11,830
4	台北=中壢	10,324	台南=高雄	11,110
5	台南=高雄	7,504	台北=樹林	11,035
6	台北=汐止	6,978	台中=彰化	9,183
7	高雄=屏東	6,544	高雄=屏東	8,836
8	台北=鶯歌	5,977	台北=花蓮	7,698
9	板橋=桃園	5,726	豐原=台中	7,509
10	豐原=台中	5,069	板橋=桃園	6,253

資料來源：臺鐵局 DWH 資料庫。作者整理。

六、義務負擔運費減價損失

義務負擔係指敬老、愛心（身心障礙優待含陪伴者）法定優待票價差額，2010

年為 7 億 8,230 萬元，就近 5 年義務負擔損失分析，減價損失占客運收入比例有逐年升高趨勢，原因為國內 65 歲以上人口成長以及臺鐵局改善無障礙設施便利身心障礙人士搭乘，詳見表 3-7。

表 3-7：臺鐵局歷年義務負擔運費減價損失

年別	減價損失（元）	客運收入（元）	減價損失占客運收入比例
2006	7 億 7,447 萬	152 億 7,135 萬	5.07%
2007	7 億 5,273 萬	145 億 6,117 萬	5.17%
2008	7 億 4,266 萬	141 億 2,076 萬	5.26%
2009	7 億 2,288 萬	134 億 5,867 萬	5.37%
2010	7 億 8,229 萬	146 億 2,618 萬	5.35%
平均年增率	0.25		

資料來源：臺鐵局會計處。

貳、貨運

2011 年共載運 1,057 萬噸，平均每日載運 2 萬 8,964 噸，較 2010 年的 1,042 萬噸（平均每日 2 萬 8,565 噸）微幅增加 1.4%。從 10 年來整體貨運量分析，自 2000 年（1,448 萬噸）後，除 2004 年（1,184 萬噸）、2005 年（1,304 萬噸）係因五堵貨場啓用、砂石貨主投入自備貨車，使東砂西運業務量增加，而短暫呈現上升外，其餘時期皆為下滑趨勢，2009 年甚至降至 958 萬噸，直至 2010 年才因整體經濟環境復甦，再度呈現上升情形。就貨品別分析，近年來仍以石灰石、水泥、台電的燃煤為主，惟運量有下降趨勢，砂石自 2008 年後有所提升，與前三項貨品合占總運量的 8 成 8，貨櫃、黏土類及特種品類（含軍運）持平，穀物類則大幅降低，詳見表 3-8。

貨物平均運程方面，2006 年平均每噸貨物運送 76.7km，2007 年因穀物及特種品運程增加而增為 77.1km，2008 年因砂石（運程較長）量增而增為 83.3km，2009 年因燃煤（運程較長）量減而減為 80.4km，2010 年再因長程燃煤及砂石量增而增為 83.1km，其中燃煤運程 161km、砂石 137.5km 遠高於平均運程，水泥 43km、

石灰石 39.6km 遠低於平均運程，其餘貨別變動不大。

延噸公里方面，¹⁷2000 年為 11 億 5,029 萬，逐年降至 2003 年的 8 億 4,553 萬，後逐年回升至 2006 年的 9 億 8,718 萬，2009 年再降至最低之 7 億 6,987 萬，2010 年因整體經濟環境復甦，成為 8 億 6,630 萬。

貨運收入方面，2011 年為 9 億 7,881 萬元，平均每日進款 268 萬元，較 2010 年的 9 億 9,733 萬元（平均每日 273 萬元）微降 1.86%。

表 3-8：臺鐵局近年貨運噸數及貨別

年期	貨品別噸數（萬噸）及百分比										
	水泥	石灰石	穀物	煤炭	砂石	貨櫃	黏土	特種品	路料	其它	總計
2004	300.73	456.09	98.16	149.8	52.91	34.39	33.70	17.15	37.06	4.21	1,184.21
	25.4%	38.5%	8.3%	12.6%	4.5%	2.9%	2.8%	1.4%	3.1%	0.4%	(100%)
2005	329.25	562.87	89.6	143.16	74.08	30.28	20.85	16.39	34.42	3.51	1,304.42
	25.2%	43.2%	6.9%	11%	5.7%	2.3%	1.6%	1.3%	2.6%	0.3%	(100%)
2006	309.59	551.88	76.94	149.25	87.16	30.84	32.56	15.99	30.26	2.15	1,286.61
	24%	42.9%	5.9%	11.6%	6.8%	2.4%	2.5%	1.2%	2.3%	0.2%	(100%)
2007	299.2	480.37	45.61	132	65.79	29.54	44.85	14.46	28.15	3.2	1,143.16
	26.2%	42%	3.9%	11.5%	5.8%	2.6%	4%	1.3%	2.5%	0.3%	(100%)
2008	297.92	401.55	26.3	113.73	166.84	24.17	32.00	17.04	29.70	1.39	1,110.64
	26.8%	36.2%	2.4%	10.2%	15%	2.2%	2.9%	1.5%	2.7%	0.1%	(100%)
2009	246.01	334.82	26.67	83.18	162.59	25.37	42.68	12.89	21.04	2.52	957.77
	25.7%	35%	2.8%	8.7%	17%	2.6%	4.5%	1.3%	2.2%	0.3%	(100%)
2010	266.42	351.99	23.05	103.9	200.02	27.69	28.20	5.39	23.77	2.18	1,042.62
	25.3%	33.1%	2.3%	11%	18.6%	2.7%	3.1%	1.5%	2.3%	0.2%	(100%)

資料來源：臺鐵局 DWH 資料庫。

一、區域與跨域運量佔比

以東臺=北臺間跨域運送佔比 43.2% 最高，其次為東部區域內運送 34.9%，二項佔比合計即達總運量之 78.1%，西部區域以中台=北臺跨域運送佔比 12.8% 較高，明顯可見貨運市場主要在東部，詳見表 3-9。

¹⁷延噸公里為每 1 噸貨物運送 1 公里（噸公里）的運量計算單位。

表 3-9：2010 年臺鐵區域與跨域貨運量佔比

旅次型態	區域別	全年 / 噸	
		噸數	佔比
區域內	北部	750,010	7%
	中部	26,193	0.2%
	南部	14,966	0.1%
	東部	3,717,388	34.9%
	小計	4,508,557	42.2%
跨域	北臺=中臺	1,348,300	12.8%
	北臺=南臺	75,022	0.7%
	北臺=東臺	4,598,992	43.2%
	中臺=南臺	63,173	0.6%
	中臺=東臺	9,610	0.1%
	南臺=東臺	46,148	0.4%
	小計	6,141,245	57.8%
合計		10,426,211	100%

註：本表依據經建會國土空間發展策略規劃定義：北區為宜、北北、桃竹苗。

中區為中、彰、投、雲。南區為嘉、南、高高、屏。東區為花、東。

資料來源：臺鐵局 DWH 資料庫。作者整理。

二、貨運量與營收佔比

2010 年貨運噸數以石灰石佔比 33.1% 最高，其次為水泥 25.3%；延噸公里則以砂石佔比 31.74% 最高，顯示砂石為主要市場，其次為燃煤 19.31%；至於貨運收入佔比則與延噸公里約略相當，係因一、二等物品費率差異不大，詳見表 3-10。

表 3-10：2010 年貨運量與營收佔比

貨別	貨運噸數佔比	延噸公里佔比	貨運收入佔比
水泥	25.27%	13.23%	15.20%
石灰石	33.09%	16.08%	16.71%
穀物	2.31%	3.03%	3.51%
燃煤	10.99%	19.31%	19.80%
砂石	18.62%	31.74%	32.24%
貨櫃	2.65%	5.61%	4.59%
黏土	3.14%	2.27%	2.11%
特種品	1.47%	4.57%	4.56%
路料	2.29%	3.92%	0.37%
其它	0.16%	0.23%	0.91%
總計	(100%)	(100%)	(100%)

資料來源：臺鐵局運務處。作者整理。

三、貨運起迄分佈

2010 年貨運起迄地區（站）主要集中於台中（台中港）=台北（林口）、花蓮（和平）=基隆（七堵）、花蓮（和平）=宜蘭（蘇新）及花蓮（新城）=花蓮（花蓮港）。與 2005 年比較，花蓮=花蓮、花蓮=宜蘭、台中=台北等水泥、石灰石、砂石、燃煤運送起迄點並未大幅改變；原高雄=台南穀物運送大幅下降；黏土則由苗栗=花蓮轉為花蓮（南平）=花蓮（和平），2010 年再逐漸轉至台北（七堵）=花蓮（和平），由臺鐵局的空車回運，詳見表 3-11。

表 3-11：2005/2010 年主要貨運起迄地區比較

排序	2010 年				2005 年			
	起運	到達	貨別	噸數	起運	到達	貨別	噸數
1	花蓮(新城)	花蓮(花港)	水泥	368 萬	花蓮	宜蘭	石灰石	615 萬
2	花蓮(和平)	宜蘭(蘇新)	石灰石	219 萬	花蓮	花蓮	水泥	537 萬
3	花蓮(和平)	基隆(七堵)	砂石	182 萬	台中	台北	燃煤	296 萬
4	台中(中港)	台北(林口)	燃煤	104 萬	宜蘭	基隆	水泥	80 萬
5	宜蘭(蘇新)	基隆(七堵)	水泥	56 萬	宜蘭	台北	砂石	52 萬
6	基隆(七堵)	花蓮(新城)	貨櫃	30 萬	宜蘭	桃園	水泥	44 萬
7	台中(中港)	桃園	穀物	22 萬	台中	桃園	穀物	40 萬
8	宜蘭	台北(鶯歌)	砂石	22 萬	高雄	台南	穀物	38 萬
9	宜蘭	台北	水泥	16 萬	台中	新竹	燃煤	23 萬
10	花蓮	台北	水泥	5.4 萬	苗栗	花蓮	黏土	20 萬

資料來源：臺鐵局運務處。作者整理。

四、每噸貨物平均承運收入

近 5 年來每噸貨物平均承運收入微幅成長，2006 年為 91 元；2007 年因費率較高之砂石、穀物延噸公里減少，減為 89 元；2008 年砂石延噸公里增加，增為 94 元；2009 年因燃煤噸數減少，減為 93 元；2010 年燃煤、砂石噸數增加，增為 96 元。近 5 年每噸貨物平均承運收入年增率為 1.38%。

參、附屬事業

目前台鐵局經營附屬事業（附業）仍以客貨運輸服務為主，惟近年來附業經營願景已經向「擴大服務事業」及「營造車站與週邊為地區生活機能中心」的方向努力，最終目標為活化有形及無形資產，增加營收，與運輸本業共同成為「臺鐵局之雙核心事業」。附業經營主要分為餐旅服務、貨運服務、資產開發三項目，分別由餐旅服務總所（餐所）、貨運服務總所（貨所）、企劃處負責主辦。

一、餐旅服務事業

主要業務項目包括車勤、地勤、餐廳（製供臺鐵便當）、車站 1 樓以下樓層（含月台）之商業空間經營、鐵路商品開發、委銷、販售等。2006 年起事業收入皆維持於 15 至 17 億之間，且具成長趨勢，詳細營業收支盈虧統計如表 3-12。

表 3-12：餐旅服務總所近年收支盈虧統計表

年度	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
營收	16.39 億	16.46 億	17.03 億	15.78 億	17.60 億
支出成本	13.51 億	13.11 億	13.32 億	12.61 億	14.13 億
盈餘	2.88 億	3.35 億	3.71 億	3.17 億	3.47 億

資料來源：臺鐵局會計處。

營業項目中有關無形資產的臺鐵商標授權，餐所亦自 2007 年 5 月起大力拓展，運用商標授權予廠商製作、販售或使用於相關商品上，授權金除可增裕路收，亦可創造臺鐵商標價值，擴展多元經營方向，授權金成長情形如表 3-13。

表 3-13：商標授權金收入統計表

年度	2007 (5-12 月)	2008	2009	2010
授權金收入	806,610 元	1,445,823 元	1,318,360 元	1,724,078 元

資料來源：臺鐵局餐旅服務總所。

二、貨運服務事業

在臺鐵局貨源流失貨運衰退後，貨所正進行貨運服務轉型，業務內容包括：貨運服務（承攬運送水泥、石灰石、砂石、燃煤、快遞為主），商店、倉庫、土地、辦公廳社、停車場、廣告、基地台、宿舍、拍片場地等出租業務，以及各項促進民間參與公共建設案（促參案）。貨所 2010 年貨運服務及出租收入總計 8.89 億元，支出為 4.596 億元，盈餘 4.293 億元，較上年度盈餘 3.579 億元，增加 0.714 億元，詳細營業收支盈虧統計如表 3-14。

表 3-14：貨運服務總所近年收支盈虧統計表

年度	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
營收	6.11 億	7.09 億	7.99 億	8.22 億	8.89 億
支出成本	5.37 億	4.78 億	4.74 億	4.64 億	4.59 億
盈餘	0.74 億	2.31 億	3.26 億	3.58 億	4.3 億

資料來源：臺鐵局會計處。

三、資產開發

臺鐵局現擁有約 40,602 筆土地，面積計約 5,283 公頃，公告現值計約 5,454 億元（按 98 年公告現值），土地區分以投入鐵路用地和交通用地最多，主要使用項目型態為軌道、車站、建築與公共設施，其中以北部地區筆數最多，公告現值總額亦最高，但相對面積卻較中部地區小，東部地區的面積占臺鐵土地資產總面積最多，但公告現值卻最低。建物方面，資產筆數及面積以北部地區最多，其中 20 年以下建物主要分佈於台北市及新北市，60 年以上建物以台南市最多。另臺鐵局有 100 處資產被認定為古蹟或歷史建物保留，雖能使用，但維護改建相對困難。¹⁸ 土地建物資產開發處理的主要項目有標售（含拆除地上物後辦理土地標售）、出

¹⁸觀諸國外案例，軌道業者要達到盈餘目的，多必須有自於集團內其他副業收入形成內部交叉補貼。基本上，國外財務狀況較佳的軌道公司，多數均擁有支持本業經營之子公司，例如 JR 東日本，除本業外，尚經營公路客運公司、不動產開發等，又如德鐵公司，雖目前仍為國營公司，同時經營客貨運，但其集團內之物流部門也為德鐵公司創造許多利潤，因此，開放副業的經營是未來臺鐵應努力的方向。（訪談 A2 受訪者意見）

租、促參案、都市更新、車站整體規劃、以及與地方政府合作開發等。

表 3-15：臺鐵局土地使用項目及面積

項目/面積比例	面積（公頃）	所佔比例
1.路線用地	3,312	63%
2.車站用地	965	18%
3.廢棄路基	263	5%
4.公共設施用地	189	4%
5.建築用地	183	3%
6.機廠	115	2%
7.業務使用辦公室用地	62	1%
8.其它	202	4%
合計	5,283	100%

資料來源：臺鐵局企劃處。作者整理。

表 3-16：臺鐵局營業與非營業用地面積及現值

項目/分類	營業用地	非營業用地	合計
面積（公頃）	4,533	750	5,283
價值（98年公告現值、億元）	3,890	1,564	5,454

資料來源：臺鐵局企劃處。

以 2010 年客運、貨運、附屬事業三項生產性活動營收來看，客、貨運構成的運輸本業佔全路營收的 79.2%，而附業收入則只佔 20.8%，比較日本九州 JR 鐵路公司（運輸本業佔 38.7%、附業佔 61.3%）以及香港地鐵（運輸本業佔 33.1%、附業佔 66.9%），附業收入比例偏低且帶動不足。

第三節 資源汲取及資源補貼

臺鐵局的資源汲取情境可分為汲取與被汲取二部分，前者為各項營收的型態，後者則指國家機關為能控制民間社會的壓力，以政策的制定發展來規範臺鐵局，使臺鐵局提供社會民眾之產出效用。臺鐵局因資源汲取與被汲取產生落差，也成為陷入經營困境的原因之一。

壹、汲取不足的持續

一、票價管制

臺鐵局自 1995 年起，迄今已 17 年未曾調整票價，主要原因係臺鐵局輸運服務範圍遍及全台，影響層面大，又為公營單位，需受國會節制，政治邁入民主化常態後，此種趨勢及影響更為明顯，再加上過去十年間首長及民意代表大選不斷，執政黨為顧及選情，往往擱置迫切性較小的議題，¹⁹避免負面爭議，以致票價調整案始終無法付諸實施。而同時期無論消費者物價指數、或原物料價格、甚至薪資累積調漲幅度，皆超過 25% 以上，因此產生了二種情形，一為運價未能合理反映成本，二為票價結構無法反應已經改變的運輸型態。

最近 1 次台鐵局提出的票價案是 2006 年「票價結構合理化方案」，主要項目包括（1）取消莒光號票價，莒光號列車改為復興號收費，以簡化車種。（2）為因應西部幹線劇增的短程旅次，於基隆=屏東區間（縱貫線含山線）改採區段票計費（zonal fare）。²⁰（3）自強號仍依現行里程比例制計費（單位費率 2.27 元/km），²¹起碼里程調整為 20km。（4）支線、東部幹線維持里程比例制計費；跨越東部幹線列車依區段票價外加超出里程之里程比例制計費。（5）票價尾數以 5 元或 10 元為計算單位。（6）月臺票以 20 元計收（孩童月臺票 10 元）（7）逐步汰換普快車。此一方案基本上不檢討成本來提高運價（變更運價需送立法院審議），故並未解決票價未能反映成本的問題；但西部幹線實施區段票、起碼里程調增等，可改善目前里程比例制由長程旅客補貼短程旅客站務費用的情形，莒光號與復興號合併

¹⁹ 選前提出調整票價案，會造成施政績效等議題，無論執政黨或在野黨都站在選民一方，評擊調價的理由；如不提出調價方案，表面上並不會增加政府支出，實際上則是繼續擴大台鐵局的虧損與貸款。

²⁰ 區段票（zonal fare）又稱區間費率制，台北捷運與日本 JR 皆採用此種費率制度。臺鐵局在「票價結構合理化方案」之計算方式為：旅客於該區間內任一車站上車，乘車里程在 70km 以內，搭乘莒光（復興）號、區間車與普快車，皆以起碼里程 5km，單位里程費率 4 元之 20 元起碼票價計收，5km 以上則依不同增加區段（每區段 3 至 4 公里）乘以遞減之單位里程費率計收，至 70km 處單位里程費率為 1.57 元（由 4 元遞減至 1.57 元），票價為 110 元。70km 以上則以 110 元外加超出里程乘以 1.57 元計收。

²¹ 里程比例制為搭乘里程乘以車種里程費率，目前臺鐵局各車種里程費率自強號 2.27 元/km、莒光號 1.75 元/km、復興號 1.46 元/km、普通車 1.01 元/km。

後，70km 以上單位里程費率 1.57 元介於現行復興號（1.46 元）及莒光號（1.75 元）之間，因復興號含電車之延人公里較莒光號多，故整體而言，可以增加臺鐵局票箱收入，對日後短程旅客增加的趨勢亦相對有利，票價結構算是做了合理的改善。²²依據臺鐵局試算及敏感度分析，「票價結構合理化方案」每年可增加約 13 億票箱收入，扣除莒光號票箱及優待票減收，每年仍可增加約 10 億元收入。

「票價結構合理化方案」經提報交通部與經建會審查通過，於 2007 年奉行政院核定，臺鐵局並已完成票務系統、資訊服務系統等電腦程式修改的工作，但隨後因縣市長、立法委員、總統大選相繼舉行，²³臺鐵局及交通部持續「推遲」，迄今仍未實施。儘管合理化方案只朝爭議及效果較小之票價結構面研議，惟受到強大政治與民意的壓力，票價管制及其對臺鐵局汲取能力的限制仍持續存在，致有汲取不足的情形。

二、營運項目管制

臺鐵局在本業以外的附屬事業，須受鐵路法第 21 條「有關繁榮、培養鐵路運輸所必須之其它事業」節制，經營範疇需依據鐵路附屬事業經營規則，報交通部審核，且須「確能增進公眾便利」，而附屬事業組織調整亦需受制於組織條例及辦事細則，故營運項目涉及冗長複雜之條例、規則、細則之增訂增修，變更不易，負責推動附業的組織也同樣受到限制，無法擴充規模。例如臺鐵局不能成立旅行社來承攬鐵路旅遊業務，也難以開拓以臺鐵為主的商業服務平台。

土地資產開發部分，受鐵路法第 7 條、國有財產法第 28 條節制，臺鐵局未獲授權與其他公私單位聯合辦理用地開發、公用財產也不得為任何處份或擅為收益，故僅能採出租/出售，或依據「促參法」「都市更新條例」「都市計畫變更」來推動土地開發，後三者行政程序冗長曠日費時，且需地方政府核准申請，往往未

²² 試算結果：調整前 0 至 70km 旅次 76.61%，收入佔 28.65%；調整後 0 至 70km 收入提高至 34.65%，70 至 200km 收入則由 43.43%降為 39.61%，長短途旅次與收入比值已較為平均。

²³ 舉 2012 年總統及立法委員選舉為例，民進黨候選人提出設籍花東民眾搭乘臺鐵局列車應有票價優惠，此一政見相較對臺鐵局票價管制有更負面的影響。

能充分考量臺鐵局開發效益，故實質上仍受到非常大的管制。

三、政府補貼

參考國外案例，鐵路事業依循政府政策發生經營虧損時，政府多有補貼措施期平衡鐵路之財務負擔，而我國政府除於 1996、1997 及 1999 年曾以公務預算撥付總計 26.25 億元之補貼款外，其餘年度對臺鐵局皆無任何營運補貼，相對臺鐵局只能自行向銀行貸款彌補政策性負擔虧損造成的財務缺口。故臺鐵局獲得政府補貼的汲取方面嚴重不足。

四、政府投資

自 1981 年投資 10 億元進行宜蘭線鐵路擴建工程起，1981 年至 2012 年政府共投資 1,368.64 億元供臺鐵局進行 40 項建設計畫，包括工程、購車、安全等面向，另自 1980 年至 2008 年逐年清償臺鐵電氣化建設之本息計 301.38 億元，總計投資 1,670.02 億元。分析政府對臺鐵局投資，較大金額（年度在 50 億元以上）係發生於 2003 年以後（2009 年及 2011 年降至 40 億元以下），2002 年之前遠遜於公路建設投資，且建設完成後設施之養護並未繼續編列預算（公路養護費用由政府編列預算辦理），臺鐵局每年約需自行負擔 30 億元的路線、號誌、電車線等基礎設施維護費。臺鐵局獲政府投資的汲取就建設性投資而言，近年已獲致較合理改善，就維護性投資而言，仍然未獲改善。

貳、政策性負擔被汲取的增加

臺鐵局因係環島路網連接城鄉的營運型態，向來有服務性路線及小站等項營運被汲取的情形，在遷台發展時期（1950 年至 1978 年）獨佔島內陸運的階段，其影響不明顯，對財務也不構成問題。到了營運轉變時期以後（1979 年迄今），虧損使政策性負擔的責任開始凸顯，再加上高鐵與捷運又分屬其他公司經營，身為公營事業的臺鐵局，被汲取項目有增多的趨勢：

一、法定優待票價差額負擔

依據老人福利法及身心障礙福利法規定，老人及身障人士（含陪伴者）可購買優待票，此類票價差額損失占客運收入比例有逐年升高趨勢（詳見 P.51 前述）。

二、服務性路線及小站營運負擔

基於服務大眾及民意要求無法裁撤的虧損路線及小站，2010 年計增加營運虧損 11.69 億元，計算基準係單以該站（路線）營收與站務費用（人事、水電及維護費）差額得出，但未計入列車於該站停車對路線容量、以及對列車運轉時分的影響。基本上臺鐵局將南迴線（以連結高雄至台東地區之城際運輸為主要目的，路線上各車站運量很少，是典型的偏遠地區小站）及平溪、內灣、集集三條支線列為服務性路線，和其餘虧損小站（詳如表 3-17）一起提報交通部依據大眾運輸補貼辦法申請補貼（限於預算交通部僅補貼部分客運業者，並未補貼臺鐵過）。至於高級列車停靠小站的情形和影響，舉例而言，花東線萬榮車站平均每日僅約 76 位通學（勤）旅客乘車，惟當地居民透過不斷陳情、投書總統府行政院及交通部、連署全村約 600 位村民、並找該地區立法委員（及原住民立委）出面協調，偏差動員的結果，終使臺鐵局停靠了自強號列車（2 列），造成該 2 列自強號台東=台北運行時間增加，也牽動該路線其它城際列車的行點。類似情形常發生於東、西部幹線其它車站，迫於政策性對小站的服務，臺鐵局對號列車不斷增停車站，長期累積下來莒光號與部分自強號停站過多、行車時間過長，已間接影響城際運輸的品質。（詳如表 3-18）

表 3-17：臺鐵局基於政策無法裁撤小站虧損情形

排序	車站	員工人數	收入（元）	支出（元）	虧損（元）
1	花蓮港	9	11,122	9,728,470	-9,717,348
2	永樂	9	221,976	9,671,195	-9,449,219
3	三民	6	1,510	6,408,498	-6,406,988
4	山里	6	2,854	6,407,433	-6,404,579
5	鼓山	6	11,305	6,366,850	-6,355,545

6	白沙屯	8	2,605,036	8,893,425	-6,288,389
7	東里	7	1,463,554	7,460,080	-5,996,526
8	追分	8	2,887,701	8,617,846	-5,730,145
9	漢本	9	3,928,691	9,619,869	-5,691,178
10	萬榮	6	1,720,735	6,500,677	-4,779,942
11	富源	7	2,829,555	7,521,981	-4,692,426
12	崇德	6	1,801,894	6,436,813	-4,634,919
13	瑞源	7	2,915,984	7,542,482	-4,626,498
14	東竹	5	1,058,991	5,393,568	-4,610,378
15	大里	6	2,609,050	6,514,338	-4,334,577
16	貢寮	6	3,033,999	6,458,826	-3,905,288
17	海端	3	1,871	3,229,231	-3,227,360
18	四城	5	2,283,196	5,400,341	-3,117,145
19	成功	8	5,774,861	8,732,990	-2,958,129
20	二結	6	3,558,916	6,448,192	-2,889,276
21	談文	3	478,658	3,280,232	-2,801,574
22	新埔	3	498,797	3,158,971	-2,660,174
23	龜山	3	810,798	3,247,057	-2,436,259
24	四角亭	5	3,201,253	5,420,150	-2,218,897
25	香山	4	2,133,860	4,211,961	-2,078,101
26	西勢	5	3,430,521	5,446,960	-2,016,439
27	大山	3	1,221,778	3,158,971	-1,937,193
28	潭子	15	14,722,027	16,281,845	-1,559,818
29	泰安	2	682,129	2,105,981	-1,423,852
30	豐田	7	6,410,510	7,809,044	-1,398,534
31	大肚	7	6,667,641	7,662,034	-994,393
32	烏日	9	8,841,146	9,753,580	-912,434
33	日南	3	2,287,945	3,158,971	-871,026
34	頂埔	1	390,255	1,134,568	-744,313
35	造橋	2	1,516,459	2,184,029	-667,570
36	牡丹	1	482,304	1,138,221	-655,917
37	大溪	1	802,424	1,104,785	-302,361
38	三義	8	8,533,911	8,639,884	-105,973
	合計	215	242,889,057	443,100,172	-200,211,115

以上虧損車站不含南迴線及三支線

資料來源：臺鐵局運務處。作者整理。

表 3-18：自強號/莒光號停靠站比例表

車種	台鐵局 全線總車站數	有停靠之車站數 (佔總車站數比例)	經常停靠之車站數 (佔總車站數比例)
自強號	216	106 (49%)	48 (22%)
莒光號	216	123 (57%)	64 (29%)

資料來源：臺鐵局運務處。

服務性路線特徵最明顯發生於花東線、南迴線、以及三條支線上，這些路線平時旅客數量稀少，營運入不敷出（三支線虧損情形參考表 3-19），且位於叢山峻嶺之間，維護成本較高，遇天災損毀時修復困難；但逢假日或特殊活動期間（例如平溪天燈節、內灣客家節慶或集集火車好多節等活動），城際與區域旅客劇增，運能又嚴重不足，服務品質不佳，探究原因，主要應為整體運量過低、尖離峰運量落差過大，以及產出之外部效益（例如支線上居民的生計）相對被高度倚賴所致。臺鐵局服務性路線除被民眾汲取外，亦會被地方政府汲取，例如台東縣政府為促銷境內觀光景點自由行，請臺鐵局固定加開花東線區間車，平日極低的利用率使臺鐵無法回收行車成本（乘務人員薪資、燃油、車輛維保），通常地方政府還會結合立法委員出面協調，加強偏差動員的效果，立委亦可藉促成活動增加政績與曝光度。未來規劃中復駛多條支線，例如舊山線復駛、深澳線復駛客車，以及評估中的新支線：例如台中地區外圍鐵路環線、中彰通勤鐵路、恆春支線、高鐵雲林、高鐵嘉義接駁支線等等，如果可行性評估仍像以往將外部效益一起納入效益端考量，而非考慮臺鐵局內部效益與建設成本的比值，則新線極可能又將成為臺鐵局服務性路線負擔。

臺鐵局為避免復駛營運後舊山線又成為長期負擔（初估政府全額補助復駛建設經費 1.92 億元下，每年營收及維運成本仍虧損 3,700 萬元），自 2001 年起研議「民間參與舊山線復駛營運案」，以促參法辦理路權範圍內廓廊 ROT 及部分 BOT 方式，希望引進民間參與營運，並透過沿線車站站區土地多目標使用，使投資人利用附屬事業收益彌補本業虧損。本案歷經 2010 年 10 月、2011 年 2 月、5 月、9

月四度開標，皆因無人投標而宣告流標，承商需負擔各項權利金與費用亦由最早的每年 8,039 萬元降至最後的 3,414 萬元，目前正計畫依交通部核定之招商條件完全委託苗栗縣政府經營管理，或由苗栗縣政府租用台鐵局車輛，自行管理營運。與舊山線復駛類似的推案，尚有 2006 年開始規劃的「民間參與三支線營運案」，正進入招商階段，從實務面看三支線為臺鐵局既有之營運路線，故較無復建問題，然因承商需同時辦理當地居民乘車輸運服務，與觀光旅次切割不易，規劃更為複雜。民間參與臺鐵局虧損或服務性路線營運之立意雖好，但因區位偏遠，觀光集客平假日差異大，利基不足，推動有相當難度。

表 3-19：臺鐵局三支線收支狀況統計表

單位：千元

年度	項目	平溪線	內灣線	集集線	合計
2001	營收	3,751	24,242	12,034	40,026
	支出	147,629	194,261	113,911	455,891
	虧損	143,878	170,019	101,878	415,775
2002	營收	4,286	33,384	15,390	53,060
	支出	118,873	226,921	136,562	482,356
	虧損	114,587	193,583	121,172	429,297
2003	營收	5,435	33,725	13,967	53,127
	支出	110,381	170,003	121,222	401,605
	虧損	104,946	136,278	107,254	348,478
2004	營收	5,164	32,573	10,808	48,546
	支出	120,027	178,610	114,709	413,346
	虧損	114,862	146,036	103,901	364,799
2005	營收	5,152	24,027	10,706	39,885
	支出	103,007	177,872	94,801	364,799
	虧損	97,856	153,845	84,094	335,791
平均	營收	4,758	29,590	12,581	46,929
	支出	119,983	189,533	116,241	425,758
	虧損	115,226	159,943	103,660	378,829

資料來源：臺鐵局運務處。作者整理。

在服務性路線及小站負擔方面，臺鐵局 2011 年還遭遇 2 個新案例：

(一) 花東線林榮站復站案

鐵工局刻正進行之「花東鐵路瓶頸路段雙軌化暨全線電氣化計畫」，受到新光兆豐股份有限公司及鳳林鎮、萬榮鄉地方人士建議，於兆豐農場境內增設車站（或稱為林榮站復站，惟新站位置與已廢站之舊林榮站不同），並由立法委員楊仁福、王廷升、孔文吉、郭素春等人，多次邀集交通部、鐵工局、臺鐵局進行協調會與公聽會，經過經濟效益評估、環境影響分析與財務可行性分析後，最後決議由新光兆豐公司捐贈所需土地、建站工程費用（3.15 億元）及日後車站營運虧損補貼（2,185 萬元），依促參法方式報請行政院核定後，交鐵工局併入計畫內設計施工，再移交由臺鐵局營運。林榮站復站案顯示臺鐵局經營服務性路線小站應獲有補貼之正當性，也顯示出臺鐵服務性路線如有適當規劃，仍有帶動相關產業及地方繁榮、甚至資產地價的潛力。

（二）阿里山森林鐵路委託經營案

阿里山森林鐵路曾是世界 3 大登山鐵路之一，屬世界遺產等級，惟與臺鐵局支線經營情況類似，路況特殊、維護困難、運能有限、人事維運成本高昂，尤其 1982 年阿里山公路通車後，挾其廉價便捷優勢，對森林鐵路營運產生衝擊，造成長期虧損，2001 年至 2007 年平均每年收入 6,592 萬元，支出 2 億 3,582 萬元，約虧損 1.7 億，需由林務局取森林遊樂區收入盈餘來平衡。2008 年 6 月，林務局依據促參案招標結果，將森林鐵路 OT/北門站場開發 BOT/森林遊樂區內觀光旅館 BOT 案三合一委託宏都公司經營。惟宏都公司對鐵路經營不善，北門站場與遊樂區旅館亦未能依約完成建設，尤其莫拉克風災後森林鐵路損毀嚴重，宏都公司無法提出復建計畫，林務局遂於 2010 年與宏都公司解約，收回森林鐵路自行辦理復建、復駛工作（目前嘉義=奮起湖、阿里山=祝山、阿里山=神木 3 區段已修復）。100 年 5 月行政院吳院長於院會中裁示「基於行政一體，有關未來森林鐵路最適當的營運主體及方式，請農委會儘速與交通部研商確定，整體改善計畫約需 40 億元，請交通部會同農委會籌措經費儘速改善，以確保其在安全無虞的狀況下永續經營」，至此由臺鐵局協助阿里山森林鐵路營運之政策確定。100 年 12 月召開會議後

決議，全案由林務局以行政協助方式委請臺鐵局協助經營，管理原則包括（1）明確化分治山防洪與鐵路路線養護之權責界線。（2）虧損不由臺鐵局負責，營運收入歸林務局，並支付臺鐵營運費用（含用人及營業費用，每年約 5 億元），另營運前基礎建設經費合計約 39.12 億元。

臺鐵局協助經營阿里山森林鐵路案，顯示於偏遠地區推動 BOT 之困難度（雖具觀光及文化資產保存之外部效益，但內部效益嚴重不足），而外來性之投資支援與補貼機制是鐵路服務性路線永續營運的重要因素。臺鐵局雖無甚經營森林鐵路意願，但在國家整體政策決策下，仍積極投入協助工作。

三、鐵路立體化工程負擔

相對應於臺鐵局汲取鐵路立體化工程之政府投資，完工後立體化工程亦有汲取臺鐵局之處，首先是高架或隧道的通風、照明、消防、抽水、清潔、維修養護等成本增加，扣除消除平交道後原有平交道之維護成本，仍遠遠超過平面鐵路的開銷，以松山至板橋間地下化工程為例，2010 年維護費用即增虧 7,400 萬元。其次臺鐵雖然可以從立體化工程獲得專區內土地等開發收益，但亦需付出自償經費，而且收入發生在未來但經費發生於現在，經過折現後報酬率下降，無法帶來立即的財務淨收益。鐵路行車也僅止於消除平交道事故及準點率些微提升，對運輸效能及客運營收增加有限，貨運則完全受限，需遷往其它平面站場。至於其它道路交通、環境、地價、公共設施的提升，均屬外部都市發展之效益，最大受益對象是路線經過地區的民眾及地方政府，而非臺鐵局。

四、臺鐵局捷運化負擔

臺鐵捷運化設置通勤車站，也有汲取臺鐵局資源之處，雖然在可行性評估中各站（車站所在區段）益本比均大於 1，淨現值大於 0，內生報酬率大於折現率水準，但可行性評估並未納入捷運化設站後，鐵路旅客乘車時間增長（停站增多）、路線容量下降、對號長途列車降速、和高列車密度區段準點率下降等因素，以台北=基隆 28.3km 區間實例，2005 年計有 10 站，車行時間最快 42 分鐘、平均 44.7

分鐘；增設百福、汐科 2 通勤車站後，車行時間最快 46 分鐘、平均 48.2 分鐘，平均每增加一座車站即增延 2 至 2.5 分鐘車程。換言之，捷運化規劃時僅考量公路節省旅行時間、行車成本、肇事成本等外部成本，而忽略前述路線及列車效率降低之臺鐵局內部成本。此外可行性評估中預估通勤車站的旅客量（關係票箱營收），營運後各站實際乘車人數皆未達目標運量（詳見表 3-20、3-21），如以前後方站整體運能來看，成長率亦有限，顯示初期規劃普遍有高估收益的情形。

表 3-20：臺鐵局捷運車站預測運量與實績比較表

車站	通車年/月	目標年日運量（人）	2010 年日運量（人）	達成百分比
三坑	2003/5	6,700	827	12.3%
百福	2007/5	5,300	1,617	30.5%
汐科	2007/12	10,300	4,614	44.8%
太原	2002/11	7,600	2,043	26.9%
大村	2006/3	5,000	468	9.4%
嘉北	2005/9	5,400	482	8.9%
南科	2010/7	7,000	445	6.36%
大橋	2002/10	6,000	2,314	38.6%

資料來源：臺鐵局運務處營業科。作者整理。

表 3-21：臺鐵局捷運車站含前後方站運量變化表

車站	捷運車站含前後方站總日運量（人）					成長率
	前 1 年	通車年	後 1 年	3 年平均	2010 年	
三坑	14,412	13,254	13,333	13,666	11,405	0.83
百福	5,256	6,793	6,087	6,045	7,449	1.23
汐科	10,717	11,787	10,572	11,025	1,6010	1.45
太原	19,914	19,042	17,455	18,804	25,486	1.36
大村	7,587	7,671	7,788	7,682	8,540	1.11
嘉北	11,857	11,772	11,598	11,742	11,859	1.01
大橋	20,547	19,643	20,781	20,324	26,144	1.29

資料來源：臺鐵局運務處營業科。作者整理。

五、其它政策性負擔

臺鐵局還有多項政策性負擔，隱含於輸運業務中被汲取，例如目前臺、高鐵

轉乘已有 6 站具備充分之硬體條件，其中台北站、板橋站、新烏日站、新左營站為共站，高鐵新竹站及台南站則分別由臺鐵六家支線與沙崙支線接軌至新竹站及台南站，站在國家整體軌道輸運效能的政策立場，臺鐵局竭力配合調整列車班表，方便高鐵旅客在理想的時間內轉乘，對提升雙鐵旅次具有正面意義，但不可否認，臺鐵增加的多為短程旅次，中長程旅次則移轉高鐵，致營收流失，這對臺鐵經營立場是不利的。比較新設六家支線與沙崙支線的利用率亦可發現，無論與支線建設前可行性評估的設定旅次或與臺鐵平均客座利用率比較，皆有偏低情形，顯示目前該二支線之運能使用效率及內部效益均較差（請參考表 3-22）。

表 3-22：2011 年六家支線與沙崙支線利用率（%比）

月份	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	平均
沙崙線	7.36	20.2	18.6	20.5	19.8	18.7	18.4	17.5	21.9	23.1	18.26	26.92	19.3%
六家線	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.23	25.78	18.1%

註：六家支線於 2011 年 11 月 11 日通車啓用。

資料來源：臺鐵局運務處營業科。作者整理。

另交通部 2005 年推動交通電子票證時，以服務台北地區公車、捷運、停車場為主的悠遊卡具有最大的市場佔有率，但其卡片規格和交通部頒規格不同，其它電子票證業者，例如台灣智慧卡、遠東電通（ETC）卡或高捷卡，讀卡機與卡片亦不能通用，民眾僅持一卡無法跨區，極為不便。2010 年臺鐵局率先於基隆=新竹區間（未來逐步擴展至全線）各站建置可辨識 4 種卡片的「多卡通」自動閘門，容納各種卡片規格，吸引各家電子票證業者租用，如此民眾無論持何種卡片皆可搭乘臺鐵，大大便利旅客的乘車流程與運具間的轉乘，這在國家發展智慧型運具轉乘體系上，算是一項里程碑。然而臺鐵局在推展電子票證期間為吸引民眾增加使用量，開放自強號供持電子票證旅客搭乘，及以復興號票價 85 折優待等措施，卻也相對被汲取票箱收入與增加自強號擁擠度，成為另類負擔，以實施電子票證區間之自強號及莒光號車票發售比例下降分析，每年約減收 2 億元（但未計入吸引新客源之增量收入）。

其它諸如蒸汽機車、藍皮普通車廂的整修行駛，鐵道文化的維護，臺鐵局都要投入較一般客貨運業務更多的維運成本，而獲得的大部份實為外部效益。

六、歷史性負擔

自 1999 年 1 月 1 日加入退撫新制前，依台灣鐵路事業人員退休規則暨交通事業人員撫恤規則，現仍支領月退撫金的臺鐵局退休人員，尚有 1 萬 4,000 餘人，因當時未按月提撥退休準備金，需每年支付其退休金、恤償金，2010 年共支出 67.31 億元，因支領舊制月退人數比例逐漸降低，近年來此類支出未再增加，甚至有些微降低趨勢。另自 1978 年開始虧損後，臺鐵局每年需舉債支應現金缺口之債務利息，2010 年為 5.88 億元。歷史性負擔是臺鐵局的包袱，也是所有被汲取項目中金額最龐大的。



第四節 臺鐵局保護性活動

仍保有公營事業的本質，臺鐵局保護性活動遠少於生產性活動，本業營運部分僅少數業務（例如站車清潔工作或設備維護）採外包方式，其它行車運轉、票務、旅客服務、和機務、工務、電務設施維修工作仍多由業管單位自辦。附業部分與旅客相關者泰半由餐所及貨所自辦，只有促參案及資產開發有較多的 BOT / ROT / OT 規劃，臺鐵局 2010 年已列為計畫的方案如表 3-23、3-24。此外，臺鐵局尚有部分異業結盟的夥伴，例如網路語音訂票（電信公司）、網路付款/刷卡購票/電子票證收單（銀行）、鐵路商品開發、取票（超商郵局）、甚至觀光局與地方政府等，互相結合擴大服務面，外包及異業結盟舊無論降低投資成本及產出績效都具有不錯的效益，惟台鐵局在與其他廠商的履約及管理方面，還有進步空間。

綜觀台鐵局位於非都市精華區段的之促參案或資產開發案，推動皆有困難度，不易獲利且風險性高，同時亦顯現出各該案在可行性評估階段受到高階主管政策指定所左右，推估過於樂觀。而位於都市大站週邊的資產開發，雖然有足夠

利基且已經獲得部分成果，但履約獲利緩慢，且易受到整體經濟環境的影響。

表 3-23：臺鐵局 2010 年促參案規劃辦理情形

項目	開發面積 (m ²)	合約期限 (年)	辦理情形
台北 (交 9) 轉運站	21,374	50	2004.12 簽約
台北站 2F、1F、B1	11,940 +	12	2006.12 簽約
南港站大樓	42,610	50	2006.12 簽約
松山站大樓	25,564	52	2007.5 簽約
萬華站大樓	20,308	54	2009.3 簽約
板橋站大樓商業樓層	21,350	15	2009.4 簽約
板橋站國際觀光旅館	2,653	50	2010.8 簽約
舊山線復駛	-	12	4 次流標
三支線整建經營	-	-	尚未公告
苗栗鐵道文物展示館	17,000	評估中	評估中
彰化車站商業區	17,982	評估中	評估中
新左營站行旅空間	1,832	評估中	評估中
花蓮 6 期	24,876	評估中	評估中

資料來源：2010 年臺灣鐵路年鑑，2011：36。

表 3-24：臺鐵局 2010 年都市更新案規劃辦理情形

項目	開發面積 (m ²)	現值 (億元)
新竹車站後站地區	45,294	18.66
台北車站特定專用區 E1、E2 區	32,000	106.78
基隆車站暨西二、西三碼頭	28,679	19.9
南港調車場土地	54,361	103
蘭城之星	23,399	5.67
台中車站週邊地區	12,400	5.44
豐原車站週邊地區	455	0.17
彰化車站北區	26,867	5.07
嘉義車站附近地區	30,400	3.04
員林車站週邊地區	16,135	7.7
高雄港站再開發	82,300	42.12
合計 (11 件)	352,290	317.53

資料來源：2010 年臺灣鐵路年鑑，2011：37。

第五節 小結

在上位國土發展與交通政策規劃下，臺鐵局主要建設已朝向整合軌道系統的方向邁進，東部發展城際運輸兼負公共運輸骨幹與轉乘連結的任務，西部連結高鐵區域新成長中心及臺鐵大站，開發城鄉廊帶運輸，並以花東線與南迴線電氣化構成完整之環島路網，以高架及地下化消弭平交道，達成快速及便捷目標，實現環島一日生活圈。但未來將會面對的情勢是：建設投資仍是外部效益較高，內部效益相對較低；城際運輸的改善著重（跨）東部，未能落在目前運量最多西部幹線上；區域運輸的改善多為增設捷運化車站，甚少擴增路線容量，對高運量區間運能提升有限；以及政策性負擔仍有增多的趨勢。

在本位生產性活動方面，10年來客運的運量無論是旅次（上車人數）或延人公里差異皆不大，2011年已經逐漸回復到2001年的水準，亦即度過了SARS與高鐵啓用的低潮衝擊，但平均運程卻有逐年下降趨勢，顯示中、短程旅次已成為主流，且區域內旅次高達80%（假日）至85%（平日），其中東部區域內旅次非常稀少，僅佔總旅次的1%，而旅次在東、西部走廊的分佈佔比，平、假日均約為7%對93%。再分析客運營收發現，東部與西部之營收佔比，平日為30%對70%、假日則為25%對75%，顯示主要收入仍在西部幹線上。以車站運向分析，²⁴臺鐵局216個車站中，營收前20名車站的收入總合即達全路客運營收的74%（西部幹線車站佔18個）；前60名車站的收入總合更達全路的92.68%，顯示大部份車站為收入不多的虧損小站。另因無障礙設施逐漸完善、社會邁入高齡化等因素，政策性負擔減價損失2010年占客運收入比例5.26%，且有逐年升高趨勢。貨運受限車輛老舊汰除及貨場減少影響，運量逐漸下滑，貨別仍以石灰石、水泥、燃煤及砂石為主。附屬事業除餐所及貨所辦理之一般客貨服務業務外，尚有貨所及企劃處主

²⁴ 此處「運向」係指以車站上車旅次為計算基準，各旅次票價總合之收入，「運量」則指車站售票進款之收入。近年來臺鐵推動電腦化售票系統，旅客能在任何車站付款取票（即各站皆可相互代售車票），也能在郵局、便利商店、甚至網路付款取票，故以「運向」分析收入較能看出車站實際的營運狀態。

辦的各資產開發案，其處理的主要項目有標售、出租、促參案、都市更新、車站整體規劃、以及與地方政府合作開發等。整體而言，當前臺鐵局生產性活動收入總收入不足，且附業收入比例偏低，惟附業中之資產開發具有相當大之獲利潛力。

在汲取性活動方面，票價及營業項目被管制、無法獲得補貼、欠缺基礎設施維護性投資，依舊限制著臺鐵局的合理汲取能力；相對的，義務性負擔減價、服務性路線與小站營運、立體化及捷運化工程負擔、歷史性與其他政策性負擔等，使臺鐵局有增加被汲取的趨勢。

在保護性活動方面，雖然臺鐵保護性活動所佔比例遠較生產性活動為低，但無論 BOT/ROT、異業結盟、或外包業務，都能展現較佳的效率。而促參案或資產開發案卻顯示出在都市精華區段推動較易成功，而且履約獲利緩慢，易受到整體經濟環境的影響。





第四章 臺鐵局營運改革關鍵要項分析

臺鐵局在經營改革上曾經做過許多努力，並曾邀集行政院、交通部，以及各界專家學者研提改革策略、方式，甚至計畫（例如 2001 年的「臺鐵轉型再生計畫」、2005 年的「臺鐵公司化方案」、2007 年的「臺鐵再生計畫」），²⁵其目的無非希望提升臺鐵局經營效率，扭轉虧損及提升服務品質。惟這些研議結論最後皆因當時政經條件限制，無法完整形成具體政策，使臺鐵局十餘年來仍侷限於組織內改革，無法進一步推動組織外全面性的改造。

第一節 臺鐵局經營效率分析

壹、組織內改革的努力

近年來臺鐵局推動各項軟硬體改善工作，在經營效率方面的確有所進步，分析績效如下：

一、客座利用率

以全年平均客座利用率來看（全年延人公里/客座公里），自 2000 年的 71.8 逐漸下降至 2009 年的 55.54，2010 年微升至 59.72，顯示國道三號高速公路及高鐵吸

²⁵ 2001 年「臺鐵轉型再生計畫」研討會由臺鐵局局長黃德治主持，邀請行政院第三組、經建會、主計處、人事局、財政部國有財產局、交通部轄各局處、鐵路工會、以及學者姜淪生、李治鋼、劉水深、陳光華、馮正民、藍武王、許添本、黃台生等教授參與，會中提出高鐵通車後台鐵因應；附業及財務改善；車輛及安全維運；以及臺鐵局可在會計與內部組織上朝車路分離模式進行變革。2007 年「臺鐵再生計畫」研討會由交通部次長何煥軒及臺鐵局局長陳峯男主持，邀請產官學各界人士參與，包括台灣造船董事長盧峰海、台灣大車隊總經理洪鈞澤、中華電信投資處長王惠民、台北捷運公司董事長陳椿亮、台北市旅行同業公會召集人陳松桂、鐵道文化協會洪致文、台灣宅配通總經理呂立仁；學者毛治國、吳壽山、周賢榮、李丁文、黃台生、吳昆基、陳武正、藍武王、石豐宇、蔡東峻、林大傑、鍾至成、唐瓔璋、林祥生、葉明山、張勝雄、李治鋼、張有恒、陶冶中、藍武王、陳春益、張勝雄、莊孟翰、廖仲仁、張金鶚、曾巨威、鄭永祥等教授；以及中興工程顧問社、鼎漢國際工程顧問公司、中國生產力中心、仲量聯行、天開國際規劃設計顧問公司、城邦國際開發顧問公司、鼎漢實業公司、世邦衛理仕、中華顧問工程司、高力國際不動產、及中華徵信所等顧問機構。會中提出強化財務規劃與管理、資產活化與新事業開發等議題，並建議參酌車路分離概念，真實表達經營者責任。

引臺鐵中、長途對號列車客源，其中又以自強號影響較大（詳見表 4-1），此法因係平均值，無法完全顯現尖峰時段列車擁擠程度。客座利用率降低顯示近年來臺鐵局投入傾斜式列車及 EMU700 型新車使運能增加客座公里數，一般列車擁擠程度已有改善，惟服務性路線、小站、凌晨深夜時段、政策性接駁及民意考量等開行之列車無法裁減，仍使客座利用率無法再提升。

表 4-1：臺鐵局近 10 年客座利用率

年度	客座公里（萬） （每日平均）	整體 利用率	自強號 利用率	莒光號 利用率	復興號 利用率	普快車 利用率
2000	4,077	71.08	93.95	72.14	66.59	24.37
2001	4,017	68.45	84.32	72.19	65.45	25.78
2002	4,158	63.69	79.95	65.85	60.57	21.29
2003	4,195	56.99	72.92	56.66	53.15	18.24
2004	4,187	61.24	79.55	60.96	54.77	18.08
2005	4,059	64.12	81.01	62.03	56.14	15.21
2006	4,060	63.02	78.34	59.28	55.98	16.57
2007	4,022	60.89	72.82	58.41	54.64	19.95
2008	4,151	57.54	67.08	53.15	52.47	21.18
2009	4,137	55.54	63.72	46.85	52.83	12.81
2010	4,127	59.72	71.41	49.06	55	11.96

資料來源：臺鐵局運務處。作者整理。

另分析平日上午 7 時至 8 時（晨峰）西部幹線，以及假日 17 時至 18 時（昏峰）東部幹線各個區間的旅客量與列車座位供給量比率，發現平日西部幹線汐止至中壢、台中至員林、台南至新左營乘載率皆超過 100%（100%至 236%），顯示這些區間運能供給仍有不足；而假日花蓮至瑞芳、花蓮至台北乘載率（101%至 194%）亦有類似情形。

二、動力車運用

自 2000 年至 2010 年動力車總數並無重大變化，約維持在 660 輛左右，但因以不同標案採購，車型複雜不一，有牽引式電力機車、柴電機車、推拉式機車、電聯車組、柴聯車組、以及柴液機車等等。自 2007 年起動力車每日使用數由 389

輛漸增至 444 輛，顯示提高運能之迫切性，而每日修理車輛數（包括段檢修、局修、待修車）亦由 89 輛漸增至 123 輛，致使預備車數由 151 輛減少至 79 輛，整體而言，因大部分動力車日趨老舊，近年動力車可用率有降低趨勢。²⁶

三、設備故障率

臺鐵局目前主要運轉設備包括 CTC 號誌、ATP 列車防護系統、電化區間的電車線供電設備、以及動力車，自 2007 年以後歷月故障率皆有下滑趨勢，顯示臺鐵局在設備維修改善方面具有正面績效，惟 2008 年後 CTC 號誌故障由每月 80 次降至 77 次，ATP 故障由每月 142 次降至 137 次，電車線故障由每月 3.6 次降至 3 次，動力車故障由每月 28 次降至 26.8 次，改善幅度並不明顯。

四、準點率

近年來貨運列車多為直達之單元列車，途中甚少調車與編組作業，故準點率皆達 100% 外，客運列車準點率多維持在 91% 至 95% 之間，²⁷ 臺鐵局統計影響準點率之原因前五項，分別為（1）旅客多增延上下車時間（2）列車交會待避增延（3）路線容量不足擁塞（4）施工路段限速增延（5）列車擁塞時車速降低增延。另影響準點率嚴重程度最大者為平交道事故及列車障礙。對於提高準點率臺鐵局以軟體改善分頭進行，並企圖以電腦化排點尋求最佳之列車運行班表，主要限制仍在於尖峰時段（平日通學通勤及假日中長途）部分區段路線容量及運能不足。

五、人力運用

臺鐵局員工人數由 1998 年的 17,000 餘人逐年下降至 2010 年的 13,500 餘人，但與各國鐵路營運狀況比較，每公里平均員工數 12 人僅少於中國，每一員工服務旅客數 13,313 人遠不及韓國及日本，用人非屬精簡，相關數據參考表 4-2。此外臺鐵局晉用人員皆需配合國家考試，缺乏彈性，臨時工薪資低落，遇有更好機會即轉任他業，無法久留，使技術人力常有斷層，經驗傳承困難，而且實施年功俸制

²⁶ 動力車可用率：使用車數 + 預備車數 / 動力車總車數

²⁷ 準點率計算方式：列車到達終點站延誤未超過 5 分鐘者為準點；準點列車次數 / 開行列車總次數 = 列車準點率。

度下，激勵工具嚴重不足，使效率低落。

表 4-2 各國鐵路人力運用參考表

國家-鐵路公司	員工人數	營業里程(km)	旅客量(千人)	員工數/公里	旅客/每員工
台灣-TRA	13,473	1,085	179,369	12	13,313
中國-CR	2,041,600	65,491	1,524,510	31	746
韓國-KORAIL	32,027	3,378	1,020,319	9	31,858
日本-JR	128,761	20,035	8,840,509	6	68,658
德國-DBAG	239,888	33,721	1,883,321	7	7,850
法國-SNCF	156,435	31,132	1,078,048	5	6,891
加拿大-TCC	32,310	55,330	4,373	1	135
美國-AAR C1	151,906	150,694	na	1	-

資料來源：2009 年國際鐵路協會統計年刊。除臺鐵局外，其於國家數據皆為高鐵與傳統鐵路合計。

六、採購及材料管控

依據採購法規定，臺鐵局需公開招標進行採購作業，然而希望能參加競標的廠商多會運用稟賦，使承辦單位受到壓力，於制定規範時將規格限制減少，而承辦人員為避免綁標嫌疑，亦多趨向採寬鬆標準辦理標案規格，加上公營事業受審計單位節制，採購金額常參照前例編列，單價無法提高，長期下來造成數個現象：一為篩檢不易，無法阻擋較差的廠商競標。二為低價搶標使品質下降。三為預算偏低反而排擠優良廠商或產品。四為各次標購無法由同一廠商或相同規格產品得標，造成產品形式不一，料件規格不同，維修及庫存材料負擔大幅加重。以車輛採購為例，臺鐵局僅自強號電車一類即使用英國、南非、義大利、韓國、日本等國產品，其中甚至有廠商取得大部分貨款後放棄交車改善，逕自撤離的情形；而路線、橋樑、電力與車站工程，亦常有廠商低價搶標後倒閉停工的案例，造成工進落後，效率不彰。類似情形也發生在勞務採購上，例如各大車站的清潔維護標案，因廠商低價搶標，得標後無法維持充足適任的清潔人員，致清潔品質下滑，而低價又使下次的清潔標案預算縮減，長期下來變成惡性循環，也造成績效降低。

臺鐵局目前以材料處為採購及材料管理主管單位，眾多用料單位提出需求

後，材料處負責招標及採購程序，絕大部分庫存材料也由材料處負責督管，用料單位未依實際需求超量採購備料，或未依時程請領物料，造成庫存增加或呆存料，卻由材料處遭受檢討，也是材料管理績效不彰的原因之一。此外鐵路許多設備料件具有特殊性，某些必須由原廠提供，某些因市場過小國內製造商不願開發，需向國外購用，成本因而提高，這也是採購效率偏低的原因。近年來臺鐵局推動以有利標取代價格標、擴充標案規模、以及提高預算金額等方式來改善採購，惟成效仍不及臺高或北捷等民營軌道公司。

七、旅客滿意度

臺鐵局 2005 年至 2008 年的整體服務滿意度大約維持在 74 分至 78 分之間，²⁸ 並無明顯消長變化，其中年齡 40 歲以下、學歷研究所以上、或從事工商業之旅客給分普遍較低。此外交通部每年辦理之民眾搭乘公共運具滿意度調查，對臺鐵局服務滿意者約為 85% 至 87%，僅優於公車、計程車及渡輪，而不及高鐵、捷運、國道客運、公路客運以及飛機。從滿意度可看出旅客認為臺鐵局營運效率尚有很大改善空間。

貳、組織外改革的推遲

臺鐵局自 1978 年中山高速公路通車後經營陷入困難，行政院曾於該年委託西德鐵路顧問公司對臺鐵進行問題研究與分析，並於 1980 年成立臺灣鐵路整理委員會，1988 年成立臺灣鐵路監理委員會，對臺鐵問題提出建言，惟政府相關單位及臺鐵均未能整體應對，而僅進行組織內變革努力，直到 1995 年交通部與省政府共同成立「部省專案小組」，研議以「車路分離」模式，分別釐清鐵路基礎設施維護與營運責任，進行企業化變革，1999 年才算確立了民營化方向，行政院並核定臺鐵局於 2002 年 6 月底前完成民營化。

隨著 2000 年 5 月政黨輪替，2001 年 3 月民進黨推翻了原本「車路分離」的方

²⁸ 臺鐵局整體服務滿意度係統計臺鐵局每年進行旅客意向調查時旅客之整體感覺評分，調查對象為當年實際搭乘過臺鐵之旅客。

案，²⁹先於 2001 年 6 月「臺鐵轉型再生計畫」中，提出會計與內部組織上車路分離的構想，隨後臺鐵局於 10 月提報「臺鐵公司化基本構想草案」，改採「車路一體」模式，交通部於 2002 年 9 月決定，臺鐵以「車路一體」分兩階段完成民營化，計畫於 2004 年 6 月完成公司化，2007 年 6 月前完成民營化為目標。³⁰隨後民營化政策因 2003 年 9 月 11 日中秋節台鐵工會召開會員大會，取得 2004 年春節罷工權，衝撞總統大選而遭延置，直到民進黨再度勝選，臺鐵局與工會不斷協商，才於 2005 年 6 月將「臺鐵公司化方案」報交通部轉行政院核定，預定 2006 年 1 月公司掛牌營運。由於「臺鐵公司化方案」擬具的內容由政府全權負擔債務與政策補貼，需挹注龐大金額，在財政困難的現實下，公司化方案又被擱置，2007 年的「臺鐵再生計畫」雖然仍建議會計上參酌車路分離概念，真實表達經營者責任，但實質研討已經回到臺鐵組織內變革，而未涉及民營化的議題。「公營事業有無效率的問題，在民營化前後應該沒有多少差別，但公營事業較無效率的說法，在近年並不如以往那麼流行，也證明了公營事業的效率並不是重點，當私部門得到市場的開放，當政治反對力量得到了政權，這問題也就不再那麼急迫了」(瞿宛文，2004：34)，當主要政治操作達到目的，對財政又無立即威脅，政府推動積極度便會降低，臺鐵局民營化過程不斷推遲，是最佳的明證。

綜觀臺鐵局民營化推遲，歸納主要原因如下：

- 一、政策規劃一直改變，且從政策制定到預定完成變革僅 1 至 2 年，欠缺完整配套措施規劃，例如解除管制、相關法規修訂、明確的經營者責任、員工照料、

²⁹ 1995 年時經建會曾委託運研所做研究，並要求交通處擬議臺鐵局的改革之道，運研所（含交大學者）偏向日本模式，交通處陳武正處長（之前）時偏向車路分離，後來有精省風聲，交通部成立東部鐵路改善工程局，打算將鐵路局改制為鐵路公司，此為車路分離之雛型。臺鐵局本身主張先要有補貼（當時已虧損），可先有會計帳（蔡正彥、周清達），路、車、人（含退休），弄一個雛型從局內部先分責任會計。（訪談 B1 受訪者意見）

精省時省府很多單位要民營化或公司化（臺鐵），民營化有台汽、搬運公司，精省最後導致國民黨分裂，政黨輪替，2001 年阿扁執政新人上台，經建會及交通部立刻成功進行台汽民營化，臺鐵也在進行，當時雖然仍有日本派及英國派學者步同主張，臺鐵局長陳德沛先生還是提出公司化草案（是臺鐵自己提的），改走車路一體，繼任的黃德治局長繼續推動。（訪談 B1 受訪者意見）

³⁰ 民進黨改採「車路一體」模式推動台鐵局民營化，所持理由為台鐵工會反對、以及採行「車路分離」模式的英國鐵路，改革狀況未臻理想，車、路部門難以完全分割，互推責任。

或可行的財務計畫，使阻力增加，可行性降低。

二、政策推動未見部級以上單位實質性協助，不確定因素始終存在。

三、政府對於臺鐵局民營化後政策性補貼，以及歷史性債務處理欠缺具體方案，不但影響民營化公司的績效維持，也將影響日後釋股之達成。

四、鐵路工會的態度堅定，並將抗爭提升至政治層面。

五、輕忽臺鐵局公用事業公共性特質，未能針對相關民眾權益及必需性，擬訂未來公司營運應有之負擔規模。

因此如何修正民營化做法，加快推動腳步，才是進一步有效增加台鐵局經營效率的重點。

第二節 臺鐵局公共性分析

林淑馨認為公營事業的經營多被視為統治者控制國家經濟的重要手段，而公營事業也有其弊病，歸納多數國家推行民營化政策的背後動機為：(1) 提高經濟自由度，藉競爭提高供給面，反應在消費者福祉。(2) 提升事業經營效率。(3) 減輕公部門舉債負擔 (PSBR)，民營化所得收入可以彌補政府財政短缺及償還政府公債。(4) 自由意識形態的強調，較能受到大眾信賴。(5) 避免政黨企業掛勾，利益輸送。³¹但她也同時提到，公營事業除了依班事業單位所強調的利潤追求和自負盈虧 (效率性) 之外，還應從公共利益 (公共性) 維護的層面來論述 (林淑馨，2007：26)。因此，就政府職能而言，民營化前後，除建構公平的競爭環境、縮小對交通市場的干預外，亦需設法補救對民眾造成的負面影響，設法將傷害減至最輕，在促進事業競爭與維護公共利益之間取得最佳平衡點。林淑馨也分析 2001 年民進黨政府改採「車路一體」模式推動民營化時，並無保障虧損路線沿線居民的權益措施，隨後公司化草案及再生計劃也都未提及此區塊。她認為可以看出政府

³¹ 詳見亞太經濟合作評論第十三期 77 至 90 頁，林淑馨著，「公營事業民營化在國家經濟開發中之意義-臺灣經驗之回顧」

在該階段改革過程中對於己身所扮演角色認知的改變與職能的退卻，除了不再擔任大眾運輸的供給者外，甚至完全退出「車路分離」案中基礎設備等公共性責任的維護，將大眾運輸的供給完全交由市場決定（林淑馨，2007：41）。觀察國外案例，政府解除管制的精神在於調整管制重點，由經濟管制改為社會管制，管制的重點從資格、價格、數量等變成品質、安全等項目，換言之，政府仍扮演市場監督的角色，以維護一般民眾的權益。臺鐵局身為社會服務型經濟發展工具，負責政策推動的程度又較以往更為明顯，未來在營運面提升效率的同時，如何看待與辦理公共性議題，是成功與否非常重大的關鍵。

壹、交通權與替代性

依照民營化反對論者的看法，所謂交通權係指國民移動自由的確保；也就是不論是誰，在何時何地，都可以低廉的價格，享受安全、便利、快速、自由移動的權利（交通學彙編，1986：99）。交通權與工作權、生存權一樣，是所有國民受到平等保障的基本人權，不因國民經濟、身分條件、居住區域有所不同而有差別待遇。民營化的支持者則認為，交通權的維繫，並非一定依賴既有之運輸方式，偏遠地區交通，如由有效率之方案（例如客運）替代，皆可視為獲得保障。此外交通權衍生的問題，例如對偏遠地區經營成本高的路線區段提高費率（價格差別），或是減少對虧損路線的投資，使老舊設備更新困難，造成使用者安全上的威脅，都屬交通權探討範圍。

臺鐵局西部幹線及宜蘭線和高鐵及高速公路路網重疊，各大站間中、長途旅次汽車運具有相當替代性，但相對的在海線（竹南＝彰化）、北迴線（台北＝宜蘭＝花蓮＝台東）以及南迴線（高雄＝台東＝花蓮）等區段，汽車運具的替代性就低；另支線雖然有公路可通，但鐵路儼然具有促進地方觀光發展的經濟價值，以及文化保存的特殊意義，替代性亦低；鄰近都市地區的短途運輸，鐵路具有大量、準確及不塞車的特性，除捷運系統外，尖峰時段的替代性皆不高，東部幹線短途則以通勤、通學旅次為主，替代性亦不高。至於貨運替代性研究國內外較少討論，

臺鐵局貨運在跨北迴線、花蓮區域內（限駛砂石車）、軍事運送等部份替代性皆不高，為近年來投資不足，已甚難維持原有運能。

貳、獨占與規模經濟

依據王文字所下的的定義，鐵路屬於廣義的公用事業，其競爭性較強，且必須具備相當經濟規模和網路，始能有效經營，有自然獨占的特徵（或接近寡占）。由於網路的規模經濟或範疇經濟，競爭者如欲進入市場，必須要重複建設整個輸配網路，容易造成浪費，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，而無其他替代品（潘偉華，1997：37）。臺鐵局在西部廊帶軌道運輸獨占本來已被高鐵打破，但高鐵基於經濟考量，除 BOT 合約規定之應辦事項（擴增南港、苗栗、彰化、雲林車站）外，往南部及東部延伸的意願不大，臺鐵局在這些地區不但仍具有獨占性，還獲得政府加強投資建設。在都會區軌道運輸方面，高雄捷運嚴重虧損使政府重新考量以建設導向建造捷運系統的正當性，2010 年交通部運輸研究所「台灣綜合運輸發展規劃-軌道運輸發展策略與推動方向」提出的策略，包括「台南、新竹停建捷運改由臺鐵支線替代」、「臺鐵立體化計畫應評估充分發展都會通勤鐵路」、「高鐵聯外軌道系統優先考量臺鐵系統」、「儘量避免發展與臺鐵平行之軌道路線」、以及「評估引進與臺鐵系統相容的輕軌系統之可行性」等等，顯示政府有轉向維持臺鐵局在適當區域獨占性之趨勢，以達到國家最佳資源分配和大眾運輸永續經營的目的。整體而言，未來臺鐵局的獨占地位不致衰退，而規模經濟還會增加。³²

參、重分配及其他政府政策

從 2012 年總統及立委選舉論政可以看出，當前政經訴求重點除了經濟成長，還有縮短貧富差距，大眾運輸固然非屬社會福利的範疇，但低廉便捷的大眾運輸仍具有重分配意涵，可加深民眾實質的感受。就軌道運輸而言，高鐵的客層及票

³² 臺鐵局扮演公共性的角色將會有增加趨勢，但自然壟斷及受到管制的情形仍會持續。公共性附帶的經營效率降低會是致命傷，臺鐵局不得不防，而公共性增加代表政府發展公共性運具、降低私人運具的政策，也代表臺鐵局公共性質將愈來愈重要。（訪談 B3 受訪者意見）

價對社會一般民眾較無密切關連，捷運僅能影響數個都會區的民眾，唯有臺鐵局環島路網和實屬低廉的票價，最可展現政府作為，但持續票價管制的機會也相對增加。重分配意涵並非只在價格上，臺鐵局近年來努力推動通用設計，加強無障礙空間、動線、乘車、指標導覽、資訊的提供，主要也是針對弱勢民眾，給予較佳服務，2008 年臺鐵局既有車站建築與設施更新預算僅 3,340 萬元，2009 年至 2012 年(4 年)納入環島安全效能提升計畫政府撥列之預算，包括 108 座車站月台加高、設置 38 站無障礙電梯、更新公廁等旅運設施 137 座，預算費用劇增計達 15.05 億元(詳見表 4-3)。運輸之外的政府政策，例如提倡環境保護、觀光休閒、文化創意、節能減碳等方面，臺鐵局也多有正面效益。

表 4-3 年度車站建築與設施更新預算比較表

年度	2007	2008	2009	2010	2011	2012
預算(億)	0.516	0.334	2.175	3.525	4.675	4.675

資料來源：臺鐵局運務處綜核科。作者整理。

肆、公共性互動觀察

本研究再以旅客(民眾)反應案件、媒體報導、及立委關切案件 3 個面向，交叉分析臺鐵局與社會政經互動，以及公共性的議題分佈情形。

一、旅客(民眾)反應案件

取臺鐵局新成立客服中心，2011 年 11 月至 2012 年 1 月旅客反應案件後送統計總件數(扣除作業申請與諮詢進線)，有效案件 666 件(總話務量為 102,425 件)，分成歸責單位區域及反應事項性質 2 類統計(詳見表 4-4、4-5)。其中由西部跨東部幹線列車事宜皆歸類東區，屬全局通案性質者(例如票價、網站、規章規定、或未明確提出事件相關區域者)歸類全局議題。³³

³³ 臺鐵局客服中心接獲民眾與旅客投訴案件，皆於第一時間由客服人員於線上說明及處理，無法處理案件則登記旅客資料後，後送相關單位依限回應，後送案件通常屬非諮詢性非例行性，且為民眾旅客重視的案件。2011 年 11 月 2012 年至 1 月客服總話務量為 102,425 件。

表 4-4 旅客反應案件後送統計（歸責單位區域）

歸責單位區域	旅客反應案件後送統計件數				
	2011/11	2011/12	2012/1	總計	佔比%
北區	96	74	62	232	34.8%
中區	30	30	30	90	13.5%
南區	44	33	25	102	15.3%
東區	26	20	33	79	11.9%
全局議題	61	49	44	154	23.1%
局外單位	8	1	0	9	1.4%
合計	265	207	194	666	100%

資料來源：臺鐵局客服中心業務報告。作者整理。

表 4-5 旅客反應案件後送統計（反應事項性質）

反應事項性質	旅客反應案件後送統計件數				
	2011/11	2011/12	2012/1	總計	佔比%
站外（含平交道）	14	9	10	33	4.9%
站車-設備	29	31	14	74	11.1%
站車-作業	44	41	52	137	20.6%
站車-服務	81	44	52	177	26.6%
站車-其它	4	6	5	15	2.2%
票務-規定	30	20	29	79	11.9%
票務-配座	4	5	5	14	2.1%
運轉-停靠站	1	1	1	3	0.5%
運轉-編組車廂	10	4	1	15	2.2%
運轉-加開班次	7	5	5	17	2.6%
運轉-列車行點	3	7	3	13	1.9%
運轉-列車調度	19	12	6	37	5.6%
其它	13	19	8	40	6%
第二次反應	6	3	3	12	1.8%
合計	265	207	194	666	100%

資料來源：臺鐵局客服中心業務報告。作者整理。

二、媒體報導事件

取 2011 年全年度（4 季）平面媒體與電子媒體（網站新聞）刊登總件數，有效件數 4457 件，相同新聞由不同媒體報導，依媒體報導次數分別計算，同樣分成歸責單位區域及反應事項性質 2 類統計（詳見表 4-6、4-7、4-8）。

表 4-6 2011 年媒體報導事件統計（歸責單位區域）

歸責單位區域	媒體報導事件統計件數					
	1 - 3 月	4 - 6 月	7 - 9 月	10-12 月	總計	佔比%
北區	148	173	229	304	854	19.1%
中區	135	97	163	97	492	11.0%
南區	150	128	98	103	479	11.1%
東區	143	146	144	112	545	12.1%
全局議題	452	541	386	453	1832	41.1%
局外相關新聞	69	95	54	37	255	5.6%
合計	1097	1180	1074	1106	4457	100%

資料來源：臺鐵局新聞連絡室檔案。作者整理。

表 4-7 2011 年媒體報導事件統計（報導事件性質）

反應事項性質	媒體報導事件統計件數					
	1 - 3 月	4 - 6 月	7 - 9 月	10-12 月	總計	佔比%
站外（含平交道）	74	167	94	81	416	9.3%
站車-設備	64	170	144	94	472	10.6%
站車-作業	39	104	63	50	256	5.7%
站車-服務	25	112	56	69	262	5.9%
站車-其它	23	24	28	32	107	2.4%
票務（含票價）	166	39	80	191	476	10.7%
運轉-編組車廂	5	3	4	4	16	0.4%
運轉-加開班次	78	59	21	20	178	4.0%
運轉-列車行點	11	32	24	9	76	1.7%
運轉-列車調度	7	38	28	52	125	2.8%
各類事故	77	63	94	80	314	7.0%
工程專案	109	63	111	85	368	8.3%
鐵路活動	230	167	146	172	715	16.0%
重要疏運	82	76	73	135	366	8.2%
其它	107	63	108	32	310	7.0%
合計	1097	1180	1074	1106	4457	100%

資料來源：臺鐵局新聞連絡室檔案。作者整理。

表 4-8 2011 年臺鐵局重要新聞事件

季別	新聞事項
1 - 3 月	一、沙崙支線通車 二、建國百年永保安康紀念車票熱賣 三、臺鐵局電聯車採購案決標

季別	新聞事項
1 - 3 月	四、春節疏運（東部加班車） 五、苗栗台灣燈會、平溪天燈節 六、清明節疏運 七、臺鐵會員制上路
4 - 6 月	一、林鳳營站身障旅客受辱 二、車上滅火器過期 三、火車環島接力、票選列車長 四、基北捷運化、基隆臨時站改建工程 五、臺鐵升資考停駛列車
7 - 9 月	一、集集支線復駛、蒸汽機車聯運 二、太魯閣列車座椅破損 三、中秋節疏運、國慶日連假疏運 四、浮州站通車、山佳站啓用、選戰味濃 五、台北站整裝、中島票房挪移搬遷 六、對號列車晚點賠償標準縮短為 45 分鐘 七、年度列車改點
10-12 月	一、臺鐵局百年文物展、台北站中庭展演廳變裝、蒸汽機車戶外展示 二、南港站完工、台北鐵路地下化達成 三、林榮站設站有望 四、內灣支線復駛、六家線高鐵接駁 五、超商取票上路 六、春節預售票開賣 七、跨年疏運、曙光列車夯

資料來源：臺鐵局新聞連絡室檔案。作者整理。

三、立法委員關切案件

取 2011 年全年度（4 季）立法委員以面談、拜訪、電話、傳真、箋函、會議交辦，經臺鐵局列管處理之案件，有效案件 1054 件，同樣分成歸責單位區域及反應事項性質 2 類統計（詳見表 4-9、4-10）。

表 4-9 2011 年立委關切案件統計（歸責單位區域）

歸責單位區域	立委關切案件統計件數					
	1 - 3 月	4 - 6 月	7 - 9 月	10-12 月	總計	佔比%
北區	27	71	66	51	215	20.4%
中區	25	38	39	30	132	12.5%
南區	32	51	64	62	209	19.8%
東區	54	42	77	62	235	22.3%
全局議題	56	33	50	64	203	19.3%
局外議題	19	25	12	4	60	5.7%
合計	213	260	308	273	1054	100%

資料來源：臺鐵局國會聯絡室檔案。作者整理。

表 4-10 2011 年立委關切案件統計（關切案件性質）

關切案件性質	立委關切案件統計件數					
	1 - 3 月	4 - 6 月	7 - 9 月	10-12 月	總計	佔比%
站外（含平交道）	5	11	13	13	42	4.0%
站車-設備	11	22	21	13	67	6.3%
站車-作業	3	2	4	19	28	2.7%
站車-服務	6	11	7	3	27	2.6%
站車-其它	5	4	5	5	19	1.8%
票務（含票價）	13	22	20	28	83	7.8%
運轉-編組車廂	5	2	10	8	25	2.4%
運轉-加開班次	12	2	14	11	39	3.9%
運轉-列車行點	12	9	11	2	34	3.2%
運轉-列車調度	5	6	8	6	25	2.4%
各類事故	3	4	11	10	28	2.7%
工程	40	35	24	25	124	11.7%
採購	1	6	9	8	24	2.3%
人事	32	51	64	62	209	19.8%
鐵路活動	1	4	3	0	8	0.8%
資產土地租售	41	51	60	44	196	18.5%
其它	18	18	24	16	76	7.1%
合計	213	260	308	273	1054	100%

資料來源：臺鐵局國會聯絡室檔案。作者整理。

四、綜合分析

從三類案件的歸責單位分佈可以看出，旅客反應案件的區域性最強，佔全部案件的 75.5%，且案件分佈與各區的旅客運量比例相近。立委關切案件的區域性亦強，佔全部案件的 75%，其中以旅客運量最少的東部區域比例最高，達 22.3%，顯示臺鐵局東部地區業務較被立委重視（東部立委人數原比西部立委少）。媒體報導事件之全局議題比例較高（41.4%），而東部區域議題比例（12.1%）相對旅客運量亦偏高，顯示媒體較重視全局性的業務以及東部區域的相關事件。

從案件性質分佈可以看出，旅客反應案件前 5 名為站車-服務（26.6%）、站車-作業（20.6%）、票務-規定（11.9%）、站車-設備（11.1%）和運轉-列車調度（5.6%），

顯示旅客重視在車上及車站的使用感受，以及訂購票和相關票務措施的便利性，而列車調度和準點率也是旅客企求的重點。媒體報導前 5 名則以鐵路活動最多（16%）、其次為票務票價（10.7%）、站車設備（10.6%）、站外事件（9.3%）和工程專案（8.3%），另重要疏運（8.2%）也是報導焦點，可以看出多為臺鐵局全局議題，這也和爭取大眾閱讀率（收視率）有關。再看報導件數多而集中的新聞事件，仍以假期疏運、站車設備、鐵路活動與工程專案為多，尤其總計 26 條新聞事項中，支線啓用或復駛就佔了 4 條，可見支線的外部效益程度頗高。立委關切案件則以人事（19.8%）、資產土地租售（18.5%）與工程（11.7%）最多，其次為票務（包括請託團體或公務購票）及站車設備，和高區域性比對，顯示立委較重視選區經營與選民服務，從案件發生的時點（選舉前）亦可看出，工程與站車設備的爭取，選舉前有擴增趨勢。

從旅客（客服平均每日話務量 1134 件，不包括電子信箱及投訴函件）、媒體（平均每日 13 則媒體報導）、立委（平均每日 3 件關切案件）的不同面向，儘管因稟賦運用需求不同而有不同的區域性及案件性質，公共性對於臺鐵局的影響是無庸置疑的。

第三節 臺鐵財務面分析

前述臺鐵局汲取不足與被汲取增加造成財務虧損擴大惡化，解決之道仍應先清楚界定經營者責任，再就虧損類型擬訂適當財源，或提升經營效能，予以弭平。交通部毛治國部長回應立委曹爾忠質詢時說，對於臺鐵財務狀況，可以分二個部分報告，第一部分臺鐵退撫費用與利息支出這一塊，若真要處理，要靠將來國庫沖銷不太可能，所以只能靠臺鐵現有資產活化推動。從某種角度來說，退撫金額這一塊對於臺鐵現有經營團隊而言，是不可歸責的，所以在交通部內部算帳時，是算另外一個帳。可歸責的部分，也就是與經營績效及開源節流有關這一部分，線再臺鐵局大概只虧損十幾億元，而這十幾億元的虧損，要求臺鐵每年都要縮

減，「所以這一部分他另外有個成績在那個地方」（台灣新生報，2011/11/6）。

壹、補貼義務

以交通部考核臺鐵局經營責任的基準來看，2010 年臺鐵局計虧損 102.39 億元，其中非營運虧損（包括舊制退撫金 67.31 億、債務利息 5.88 億）皆不歸責於現任經營者；營運虧損包括可歸責虧損 21.04 億及常態性虧損（法定優待票價差）7.82 億，常態性虧損亦不可歸責於現任經營者（詳見圖 4-1）。進一步分析可歸責虧損，其中仍有服務性路線、小站等政策性負擔（依據臺鐵局的計算該筆數額為 11.69 億），應該由政府合理補貼似較合理，惟交通部認定列為經營者責任虧損範圍內。

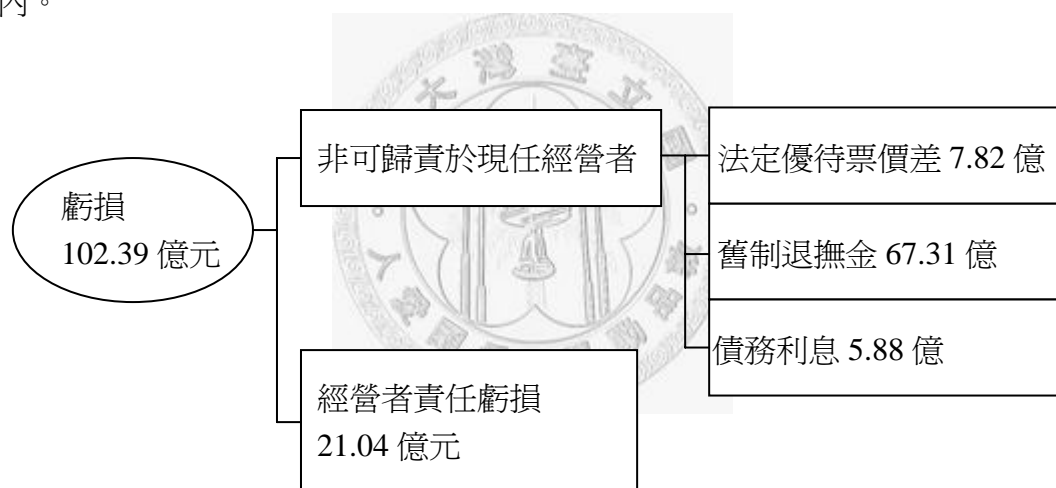


圖 4-1：2010 年交通部對臺鐵局虧損歸責示意圖

而從先前 2005 年歷經臺鐵局五度與鐵路工會協商，完成之「鐵路法部份條文增修訂草案」及「台灣鐵路股份有限公司條例草案」，算是較為工會所接受的方案來看，其中有關臺鐵局經營責任的基準認定更為狹隘，包括服務性路線、小站等政策性負擔；路線、號誌、電車線等基礎設施更新維護；國營公司無償使用臺鐵營業資產；供運輸使用之土地房屋免納相關賦稅等，亦均由政府負擔與吸收（詳見圖 4-2）。而以臺鐵局提供 2010 年數據推算，如服務性路線、小站負擔、基礎設施更新維護皆由政府補貼，則臺鐵局尚有 19.9 億元之盈餘，足見其中隱含寬估

與重複計算（例如服務性路線、小站負擔補貼中就包含該區段基礎設施維護費用補貼）的現象（或可稱為代理人之道德危機）。

曾偉豪提出，政策的不確定性和道德危險是「臺鐵公司化基本方案」窒礙難行的主要關鍵，臺鐵局提出另類「車路合一」改革方案，本質上係基於自利動機，將長久以來的負債包袱移轉國家承受（曾偉豪，2006：179）。因此賡續推動「臺鐵公司化基本方案」，主理人（中央主管機關）應積極建立「國家影響義務」與「國家管制義務」觀念，妥善運用現有法律規範進而發揮監督管理功效，而非一味遷就鐵路工會反對意見，概括承受臺鐵局所有現金債務與補貼義務，從而製造另一層面之財政負擔與預算排擠問題（曾偉豪，2006：194）。

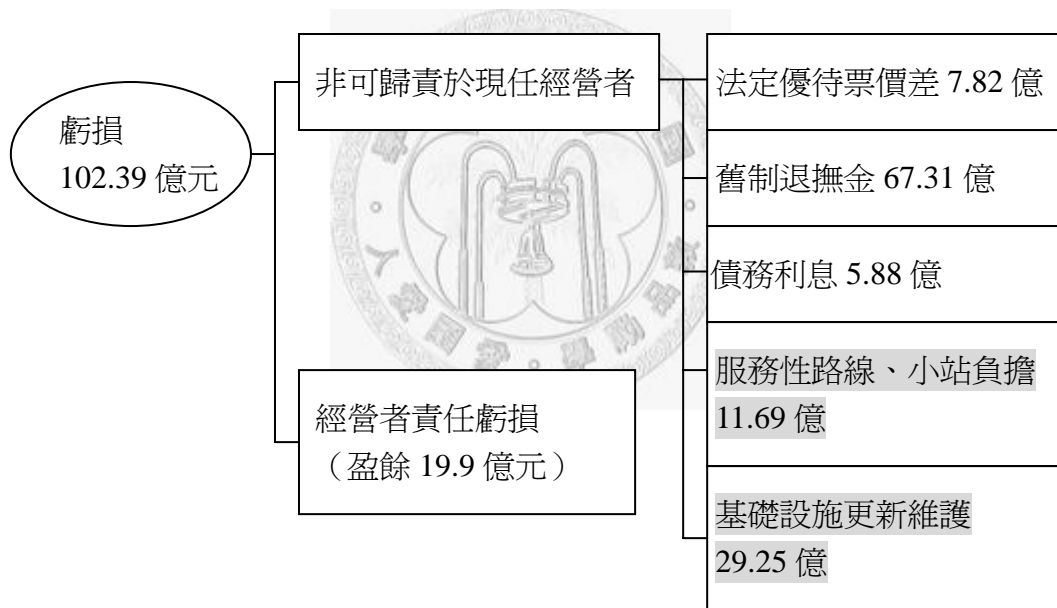


圖 4-2：2005 年臺鐵局與工會協商提出之虧損歸責示意圖

2000 年民進黨推翻「車路分離」概念，改採「車路一體」方式進行臺鐵局民營化，雖然「車路一體」與鐵路工會理念較類似，但當時政府對應投資或補貼、修法、以及對臺鐵局員工提供保障等事項並無具體配套做法，以致後來實際推動時造成工會大反彈而釀成中秋節會員大會抗爭阻撓。2005 年和工會協商的「臺鐵公司化基本方案」，又過於遷就工會要求，使政府財政無法負擔巨額補貼，以致 2007 年行政院財經小組第 38 次會議結論中，指出政經環境無法配合，只能拉長期間朝

該方向規劃。因此正確的評估政府應負擔之補貼義務，避免產生過與不及的現象，是解決台鐵財務問題的首要工作。

貳、財務規劃

鑑於鐵路經營與建設的公共性與外部效益，除由政府提供合理之補貼外，如能運用外部效益內部化策略，或結合土地開發創造財源，挹注建設經費，將能減少政府財政負擔（何永智，2011：52）。相對的，歷史性債務過去僅以成立台灣鐵路管理基金或編列公務預算一語帶過，該二項作為亦應深入研討，以充分運用臺鐵既有之資產價值。

一、鐵路建設可採行方式

- （一）結合土地開發效益，配合交通問題、都市整體再發展，將相關效益納入財務規劃中，即以大眾運輸導向發展 TOD（Transit Oriented Development）概念，運用土地收益回收公共建設投資成本，增加自償性，並間接促成車站週邊地區之繁榮與經濟活動（收益）。
- （二）租稅增額融通機制 TIF（Tax Increment Financing），以特定開發地區未來一定期限內財產增值衍生之稅增額，作為開發資金來源或發行公債的基礎，增加財源。
- （三）按地區民眾因工程獲得之利益程度，徵收工程收益費。

目前 TOD 多由地方政府主導，臺鐵局如獲得道路及綠地等資產，對於實質收益效用不大。TIF 產生之租稅增額利益，在我國多為地方稅，相關徵收及運用屬地方政府權責，欲以 TIF 推動鐵路建設，需有相關立法及修法措施。至於徵收工程收益費雖依法有據，惟近年來民意高漲，考量地方政府民意支持度，及施工期間之負面影響，實際上接近停徵狀態。故以上三種方式尚有操作或實務上的困難待克服。

二、資產結構最適化

無論是政府補貼負擔或者是歷史性債務償還，臺鐵局既有資產的運用均佔有極重要的地位。依曾偉豪對臺鐵局資產結構的研究發現：³⁴如以現況評估臺鐵局近1600億元的歷史性債務和補貼負擔，擁有6,200億總資產，年虧損約100億元完全不具自償能力；如以臺鐵局在「臺鐵公司化基本方案」即「車路一體」模式所提，鐵路公司保留約700億車站、路線及都市精華地區房地資產運作，每年稅前純益約38億元，利用自償率分析結果為2.35%，仍屬偏低；如改以「車路分離」模式，房地資產全部移轉政府接管，不作價轉投資鐵路公司，仍由政府負責基礎建設更新與維護，而鐵路公司持有車輛及員工人力，加計折舊成本後稅前純益約31億元，自償能力為124.%（曾偉豪，2008：136），即可轉虧為盈。曾偉豪主張「車路分離」因政府握有資產，較能充分監督鐵路立體化建設與鐵路公司補貼負擔之間自償率變動情形，避免資金缺口擴增與財政失靈之風險，其資產目標函數與社會福利呈現極大化之最適解（曾偉豪，2008：140）。換言之，三種不同方案代表臺鐵局資產在政府與鐵路公司間進行移轉情形，鐵路公司保留資產越多，其追求資產利潤能力越大；鐵路公司保留資產越少，代表政府處理臺鐵歷史債務與營運虧損能力愈佳，有助對社會福利水準的提升。

在經濟分析上曾偉豪點出了臺鐵局（或鐵路工會）將投資維護交由政府接管，卻又獨享房地開發利益，將歷史性債務丟由政府另行設法，終使整個財務計畫無法進行。但在政經分析上，曾偉豪至少有兩個影響層面未曾觸及，其一為政府（路部門）辦理資產維護與開發，是否能達成補貼負擔或者是歷史性債務償還之自償目標（仍有公部門效率及法規限制問題）？其二為鐵路公司未取得資產運作權力，是否會被鐵路工會接受？後者對實際推動臺鐵局公司化，有決定性影響（見圖4-3）。

³⁴ 自償率之計算公式為：營運期間或淨現金流入年度現值÷投資期間或預算支出年度現值

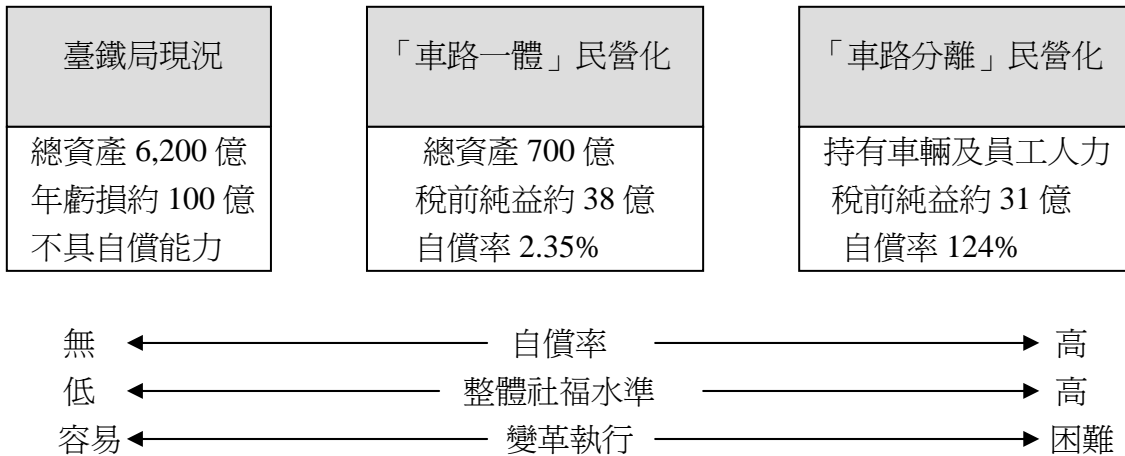


圖 4-3 資產結構與變革執行比較圖

依據既有文獻記載，「車路分離」模式下為解決債務問題，通常應先成立「鐵路基金」，以便在組織變革（營運）前支付退撫金及債務負擔，至於基金來源可包括政府預算補助、資產開發處分、多角化經營收入及孳息等，資金用途除債務外，亦可用於義務補貼的財源。

第四節 其它營運改革要項

臺鐵局轉型發展策略除前述效率、公共性與財務面考量外，還需諸多配套措施、溝通或協商，方能因應內外環境的變遷，茲將主要項目分列於後：

壹、政府預算

政府預算容量關係到交通建設甚至可行補貼政策的規模，我國歷年中央公務預算公共建設額度，交通部門所佔比例甚大，但近年受到社會福利等項目排擠，以及政府舉債空間受限等因素影響，有下滑趨勢（表 4-11）。未來交通建設勢必要更加審慎，評估財務規劃，並適應人口結構區位變化，及高齡化的運輸需求，並朝公共運輸系統發展。也因此，交通部應無大幅增列補貼預算的空間。

表 4-11 交通部門歷年中央公務預算合列數統計表

單位：億元

年度	交通部門 預算總計	公路	軌道	公共建設 總額度	交通部門占公 共建設比例
2001	1,022.414	563.557	425.480	—	—
2002	812.463	425.147	351.243	—	—
2003	862.879	519.778	279.215	—	—
01 至 03 年平均	899.252	502.827	351.979	—	—
2004	906.303	360.376	498.762	1,827.265	49.6%
2005	1,359.092	512.214	660.133	2,408.234	56.4%
2006	1,114.508	436.633	558.785	2,254.162	49.4%
2007	966.024	419.698	494.256	2,041.693	47.3%
2008	1,034.632	578.668	406.101	2,602.365	39.8%
04 至 08 年平均	1,076.112	461.518	523.607	2,226.744	48.3%
2009	1,359.194	805.591	476.238	3,397.995	40.0%
2010	1,438.693	730.327	593.419	2,996.492	48.0%
2011	1,189.038	473.498	613.535	2,710.123	43.9%
09 至 11 年平均	1,328.975	669.805	561.064	3,034.870	43.8%

資料來源：主計月刊，2011/4：69。

貳、法令限制

臺鐵局附屬事業、以及土地資產開發業務皆受到「鐵路法」、「附屬事業組織條例」、「附屬事業經營規則」、「附屬事業辦事細則」、「國有財產法」或其它相關法令約束，詳見本文 P.56、P.57。此部分需藉組織外改革與修法來突破。

參、政經環境

三大都會圈形成後，必須強調權力或資源互賴、開放和區域合作（regional cooperation）的新地方主義，以期地方政府透過水平府際關係的協力合作管理，共同解決發展需求和困難問題（劉坤億，2006：2）。而 5 都（6 都）行政體制規劃構想乃是從區域平衡發展之立場出發，基於國土規劃理念，依據台灣總體戰略目標，

提升台灣各區域競爭力，以利參與全球化區域主義國際競爭之前提下，進行各大都會的重新擘劃與建設，並推動行政、財政和區域的改造，推動廣域行政，甚或實現各大區域整合之目標，以為台灣未來長遠發展奠定堅實基礎（蕭全政，2009：133-134），促進台灣各區域平衡發展，使台灣都市具備國際競爭力。在 2010 年 12 月 25 日我國五直轄市體制正式運行後，直轄市總人口由先前 20%躍升為 60%以上，直轄市已非特殊，不但中央政府與直轄市分權發生變化，直轄市與鄰近縣市的城鄉發展也有新的風貌；在此政治局勢之下，臺鐵局的輸運角色會變得更加重要，與地方政府的連結、連帶互相汲取也會增多，臺鐵局公共性、政策性的營運，無論城際運輸或都市運輸的領域，占比應會增加。

肆、工會態度

台鐵工會於 2003 年 9 月 11 日舉行中秋節會員大會，取得罷工權後，基本上一直抱持反對民營化，拖延公司化的態度，交通部於 2005 年審查「台灣鐵路股份有限公司條例草案」後，曾將審查意見交下，經臺鐵局修正並先函詢鐵路工會是否同意，惟迄今一直未獲工會回覆。鐵路工會對於台鐵局任何保護性活動少有認同，包括雇用無資位人員，工會亦迭有意見，雖然 2010 年台鐵局還是雇用了少數臨時人員，例如部分工時人員及振興經濟方案的短期約雇工，但 2012 年 2 月，為改善機班人力嚴重不足問題，欲招考 60 名東部約僱司機員（一年一聘）時，卻踏到工會的紅線，工會的次級團體火車駕駛人聯誼會要求不得招考，否則將於 228 連續假期集體休假，最後臺鐵局取消了該次考試。

鐵路工會對民營化的基本理念，係以員工權益為第一優先，如以郵政總局公司化的模式（完成郵政三法、密集協商、維持郵儲業務（盈餘業務）、所有勞動條件 5 年不變，以及人事雙軌制等），就較會被鐵路工會接納，因此在確立員工就業保障與權益之下，鐵路公司化或民營化議題並非完全無法和鐵路工會溝通。

另一影響工會抗爭能力的要件是臺鐵局的公共性稟賦，台鐵營運的公共性愈

強，替代性愈低，工會愈能發動影響社會活動的抗爭，而抗爭的時點也與政治活動相關連，2004 年春節的罷工權就是很好的例子。

第五節 日本、歐美鐵路改革之比較

參照 OECD 先進國家鐵路改革的歷程，可以發現自 1980 年代以後，公路車輛與商務航空的普及，直接衝擊傳統以鐵路為中心的交通政策，交通市場競爭態勢改變之際，鐵路在國營階段擔負的公共性運輸服務卻無法縮減，造成經營惡化。因此各國皆採取鐵路改革措施，但方式與成效卻不相同。

壹、日本「車路一體」與「水平分離」措施

日本國鐵係自 1982 年經內閣決議展開改革規劃，直至 1987 年正式實施，採特殊公司化分割方式，營運機構依地域分割為 6 家客運公司、1 家貨運公司、新幹線鐵道保有機構（負責持有 4 條新幹線並將之租予 3 家客運公司）和通信、資訊及綜合技術研究公司。各客、貨運公司按事業規模需要承接大部分國鐵資產，其中營運條件較佳的東日本、東海及西日本 3 家客運公司與新幹線保有機構相對承接部分債務（11.6 兆日圓），四國、九州、北海道 3 家客運公司則不繼承長期債務並由經營安定基金補貼虧損，前述未被承接的資產與債務（約 25.5 兆日圓，含經營安定基金 1.3 兆日圓）均轉移給國鐵清算事業團承接。隨後在確認新幹線的營利能力後，1991 年新幹線保有機構再將新幹線售予 3 家客運公司，其 2.9 兆日圓債權亦由 3 家公司吸收。

由於新事業體獲有 87.5% 的土地資產，可用於營運開發，加上相關法制面的配合建立，以及再就業的保障，日本國鐵的改革受到員工支持，推動過程平和穩定。另一方面，盈餘公司和虧損公司有效分離，對於整體績效提高也有正面效果。但從日本的例子，我們亦可看出：

（一）國鐵清算事業團處理剩餘土地資產時，仍需顧及日本政府整體經濟政策，

而未以對鐵路最有利之方式辦理出售。

(二) 目前僅東日本及西日本 2 家公司完成釋股，東海約釋股三分之二，四國、九州、北海道及貨運公司完全未釋股，顯見利基為鐵路民營化的關鍵。

(三) 國鐵清算事業團承接的 25.5 兆日圓，除處理土地 (7.7 兆日圓) 及釋股 (約 1.2 兆日圓) 外，日本政府仍需編列預算支付 13.8 兆日圓長期債務、對四國、九州、北海道公司後續補貼 (挹注經營安定基金)、和特種補助金 (地方鐵路現代化、公共設備整備、無障礙空間建置) 的補貼等，換言之，仍需由全民負擔重大之長期債務與補貼虧損。

(四) 雖然結合公私合夥或提供補助金型態，仍無法全面維持偏遠路線存在。

(五) 舊制 3,600 億日圓年金由新事業體負擔仍有爭議。

貳、歐洲「車路分離」措施

一、德國

自 1994 年開始，將西德聯邦鐵路 (DB) 及東德帝國鐵路 (DR) 合併，隨後再成立 DBAG 控股公司做為車部門主體，控管長距離、短距離、貨物和通路 4 家輸送股份公司，另外成立聯邦鐵路局 (EBA) 和剩餘特別財產 2 機構，做為路部門主體，前者負責路線計畫、鐵路監督、營業許可發行等責任；後者則負責人員安排、債務處理、土地管理、資金調度。目前 DBAG 仍未完全釋股，政府控有多數的股份。

二、法國

1982 年法國政府公佈「國內交通基本法」，使法國國鐵公司 (SNCF) 兼具公共性與企業性的國營企業責任。因應鐵路投資及債務增加，1997 年法國又訂定鐵路改革法，成立法國鐵路線路公社 (RFF)，負責路線設備的建設維護，SNCF 負責經營生產，形成車路分離的狀況，明確劃分公共服務及經營的責任，不過法國鐵路始終為國營之性質。

三、英國

英國在 1992 年揭示鐵路民營化的基本方針，並於 1993 年制定鐵路法，確立英國國鐵（BR）民營化具體方向，和此模式類似的，尚有紐西蘭及澳洲等國。BR 是採事業分離、區域分割之方式，分成基礎建設管理機關（Railtrack）、旅客運輸公司、貨物運輸公司、車輛租借公司、維修公司以及附屬機關等部門。Railtrack 管理 BR 的路線、信號設備及維修、和時刻表擬訂，初期為國營企業，後來股票上市移轉民營；旅客及貨運公司經過特許手續，支付租借費用向 Railtrack 及車輛租借公司租用車站路線設施以及車輛設備，負責營運工作。1996 年 Railtrack 於倫敦證券交易所掛牌交易。初期營運績效良好，公司股票市值超過 FTSE（倫敦金融時報指數）同期漲幅達 250%，1999 年市值更高達 170 億英鎊，在民營化程度方面，已經算是成功，然而自 2000 年發生 Hatfield 事故之後，引發公眾對鐵路安全的關切，認為 Railtrack 只為牟利疏於保養設備，且車、路單位權責不清，迫使政府於 2002 年出面接管（Kuo-Tai Cheng, 2007），最後由公營路網公司（Network Rail）取代 Railtrack。

參、國外鐵路改革之政經觀察

一、由改革內容來看

先進國家的經驗均以鐵路民營化為目標，以解決國鐵財務上的困境，但除英國曾經完成民營化的過程外，其餘國家則因股權尚未釋出，或釋出不完全，屬於未完成的民營化，或是進行中的民營化。此外，無論是車路分離或車路一體，實質上都會將鐵路事業擁有的企業性與公共性明確劃分，使鐵路與公路經營條件平等，增加鐵路的競爭力，伴隨民營化政策，由新事業體負責效率提升及企業性改善，由中央或地方政府負責公共性的管控與彌補。解除管制亦為多數國家所採行，用於提高新事業體經營方面的自主權，但我們也可看出解除管制並非放棄管制，也不代表政府完全自市場中撤出，而是縮減管制程度提升事業體的經營效能。

二、由改革落差來看

雖然藉由民營化提升鐵路公司效能，使之轉虧為盈減輕政府財政負擔，是鐵路改革的終極目標，但改革結果與目標仍有相當落差，日本受政治考量與經濟景氣影響，未能按其出售土地及股票，導致債務利息增加，累積債務因而增加；德國 DBAG 仍然呈現虧損；英國雖然活化了鐵路市場，卻增加了補助金的發放（林淑馨，2002：145），是以鐵路民營化似未能有效減輕國家財政負擔。

三、由政經運作來看

英國巴力門（Parliament）主權下的內閣制，具有立法與行政連結形成權力匯聚的情形，內閣政府由多數黨黨魁（首相）控制決策過程（李國雄，2009：68），特別是 1979 年柴契爾夫人上台後，基於新統合主義的失敗，不再如以往承諾許多工會所主張的利益的正当性，轉而積極透過立法限制罷工的權力，並對工會內部決策進行規範，使得工會無論在會員人數、強硬作風與影響力等等均有所削弱。BR 在這種情勢下於 1993 年獲得鐵路法的立法，終使車路分離的民營化政策得以展現。

德國的內閣制係採行政權與立法權分開，總理沒有解散國會的權力，參眾兩院卻有權修改政府的立法案，立法過程上的權力遠大於英國平民院；相對於英國從多元主義轉向新保守主義，德國傾向新統合主義，避免國家政策與社會對立和集體認同意識的升高，也因此德國執行社會市場經濟，緊密整合公私部門於同一綜合性架構內，鼓勵相互影響及合作。在工會的表現上，因為統合協調發揮力量，罷工規模較有節制，罷工或怠工的社會成本損失也遠比其他西歐國家為低。從 DBAG 控股公司與 4 家輸送股份公司仍未完全釋股，可以看出德國政府著重鐵路公共性與社會經濟性的維持，並欲保有相當控制權，工會在改革過程中亦無強烈抗爭。

法國的半總統制，直選產生的總統擁有較高的行政決策權力，特別是總統任命的總理具備相同政黨背景時，內閣制的二權匯聚情形即會出現，而第五共和憲

法對於國民議會權力大加設限，更反映出行政優勢，使得政治制衡力量不足。利益團體部份，法國軍人和學生的街頭運動影響案例有目共睹，另外全國農民聯盟對政府政策有極大的影響力，工會卻因分裂、會員及財力皆不足而相當弱勢，這種情形反而導致工會或次級團體直接訴諸激烈抗議行動來表達訴求，而且許多罷工或擾亂性抗議是由非工會團體發動，包括公共運輸單位在內。法國國鐵雖由 RFF 負責路線設備的建設維護，SNCF 負責經營生產，但一直維持國營未做變動，原因也多在此。

至於日本係採車路一體的方式進行改革，新事業體不但獲得大部分的資產，同時還有經營安定基金用於補貼虧損，員工另有再就業等特別措施，使改革的阻力大幅降低，日本鐵路改革較大的問題在於經濟方面，水平分離後仍有虧損公司耗掉大量補貼，股票亦無法釋出求現，使政府依舊負擔極大的財政壓力，舊債務的清償進度亦落後目標甚多，整體虧損並無明顯的改善。



第六節 小結

臺鐵局過去十餘年來陸續於組織內的改革雖有績效，但受到於公營體制限制的部分，仍有很大的進步空間，至於無法進一步推動組織外改造的原因如表 4-12。

2001 年至 2004 年改革政策中，不但欠缺新事業體繼續經營與員工出路的配套，也未見對公共性責任有所保障，惟 2006 年以後政府投資軌道交通建設預算漸增，相對開始重現臺鐵公共性稟賦，除了替代性低的路線區域，民眾交通權獲得保障外，也在東部區域維持了臺鐵局的獨占及規模經濟性，此外在政府重分配與諸多政策上，臺鐵局也多有正面效益。公共性除改變臺鐵局與外界的汲取關係，對工會發動抗爭的能力亦有影響。

檢視旅客（民眾）反應、媒體報導、及立委關切案件，可以看出無論是案件數量或是案件性質，臺鐵局都具有很高的公共性，旅客反應與立委關切案件的區域性較強，比例上後者更重視東部案件，媒體則是全局議題性較強，相對東部議

題比率亦高。從案件性質來看，旅客最注重本身使用臺鐵的服務品質，媒體注重大重要疏運、活動及重大工程，立委則重視選區經營及選民服務，在選舉前後對臺鐵汲取有明顯增多的情形。

表 4-12 台鐵局組織外改革進程表

期間	改革政策	改革歷程	無法進一步推動原因
1988	對臺鐵問題提出建言	成立臺灣鐵路監理委員會	僅執行組織內改革
1995-1999	研議以「車路分離」模式進行改革	成立部省專案小組 預定 2002 年 6 月民營化	2000 年政黨輪替
2001-2004	以「車路一體」模式進行公司化改革，再推動民營化	臺鐵局提報「臺鐵公司化基本構想草案」，計畫 2004 年 6 月公司化，2007 年 6 月民營化	欠缺維持臺鐵永續經營的具體方案及配套措施，遭到鐵路工會強烈抵制
2005-2007	與工會協商仍以「車路一體」模式進行公司化改革，暫不談民營化	臺鐵局提報「臺鐵公司化方案」，計畫 2006 年公司掛牌營運	工會要求之經營條件過於寬厚，政府財政無法負擔
2007	會計上參酌「車路分離」概念，真實表達經營者責任	研議「臺鐵再生計畫」	實質上又回到組織內改革

資料來源：作者自行整理

財務面向，近年交通部與臺鐵局就鐵路經營責任已經有相當的釐清，但與工會認知仍有差距，正確評估政府應負擔之補貼義務是首要工作，從國家管制義務與國家影響義務看，臺鐵局公司化方案隱含受理人的道德危險。由於臺鐵局擁有的資產事關補貼及歷史債務負擔清償的財源，以「現況」、「車路一體」或「車路分離」方式進行改革，應充分考量資產結構最適化，但一般研究者卻忽略了政治執行難易度，也就是鐵路工會接受度的關聯。

基本上外國國鐵改革的模式與成效，和國家政經運作，包括政治制度、利益團體與社會力量皆有關，依我國國情，政治制度較偏向半總統制，國會權力居中

且二黨抗衡，加上鐵路工會強勢活躍，採行對整體社會福利最有利的「車路分離」模式（英、德），難度較高；採日本「車路一體」模式推動較易，但「車路一體」模式對債務清償及國家財政負擔較不利，特別是臺鐵局不似日本國鐵，水平分離後新事業體較無盈餘可供內部交叉補貼；我國在會計上朝「車路分離」的做法，維持國營機制，與法國國營鐵路的情況較為類似。^{35 36}



³⁵ 我覺得臺鐵局僅在會計與內部組織進行「車路分離」，足以弭平「非」歷史性債務所產生的虧損。至於政府應有的補貼如能到位，虧損可進一步縮小。整個資產現值也許沒有 1700 億，但如果活化運用（開發），一次性收益將夠償付歷史性債務虧損。（訪談 B2 受訪者意見）

³⁶ 2001 年交通部長葉菊蘭指示臺鐵局應於 2003 年完成公司化，工會反彈認為交通部先射箭再畫靶，公司化未研你配套措施就上路，會影響臺鐵局營運，影響旅客及民眾權益。早在精省前 3 年（1993 年）當時交通處顏處長開始推動鐵路改革，臺鐵局長陳德沛先聲針對車路分離可行性召開研究及公聽會，因為政策不可能離開員工配合，工會要求參與，後來工會有加入研究小組，一起從事研議規劃。

車路分離在英國實施後並不順暢，還發生事故連連的問題，工會不反對用公司化方式提升臺鐵效能，但反對民營化，因為民營化會損及員工的勞動條件和權益。工會也請日本 JR 工會來協助研究臺鐵公司化的可行之道，臺鐵運輸規模類似日本九州 JR，日本公司化過程國鐵與員工較為一體。（訪談 C1 受訪者意見）



第五章 結論與建議

第一節 研究發現

臺鐵局自 1945 年至 2011 年以公營事業之姿在台灣扮演的政經角色，可概分為六個階段，從獨占市場到不公平競爭市場，從公賣式掠奪財政汲取工具到社會服務及政策推動型經濟發展工具，變化不可謂不大。就社會價值的威權分配而言，臺鐵局長期替政府平衡區域及社會價值差異，產能投入政策用途，並自行吸收被汲取後產生的負差，造成嚴重虧損導致經營困難。就政經謀略企圖而言，民主化後解除了國民黨控制與汲取的獨斷局面，但並未消弭政府與國會的偏差動員，反而地方政府及高鐵等單位涉入日深，使政經制度結構更為複雜。就社會互動而言，旅客、媒體輿論和民意代表形成三股主要的外部力量，弱勢團體、社群與特定客戶則透過該三種力量與臺鐵局互動，內部則有鐵路工會及工運次級團體的運作，共同構成網絡結構，臺鐵局被鑲嵌其中，必須了解面對的限制與機會，才能觸及正確的發展建議。

在生產性活動方面，和附業資產開發的收入相比，臺鐵局運輸本業的收入所佔比例偏高，且依據未來國土開發和國家交通政策走向，所擴充的服務運能，對目前高運量區域的幫助有限，政策性負擔有增多趨勢。在汲取性活動方面，合理汲取能力，例如票價、公共性負擔補貼等仍被管制，被汲取項目，例如義務性減價、服務性路線、小站經營、歷史性負擔等皆有增加趨勢，失衡依然存在。在保護性活動方面，其佔比遠較生產性活動為低，卻展現出較佳效率，其中資產開發案或促參案顯示出在都市精華區段推動資產活化較易成功，但履約獲利緩慢，且易受到整體經濟環境的影響。

本研究將臺鐵局經營改革的關鍵項目分為效率、公共性及財務面三項：

近年來臺鐵局組織內改革提升效率雖有成績，但受限公營事業體制先天上的

限制，仍有很大的進步空間，包括人力資源的運用、組織事權的劃分、激勵制度的建立，以及軟硬體設施的升級；因此，如何進行組織外改革，是突破效率提升門檻的關鍵。換言之，進一步提高保護性活動的經營比例，引進自由市場競爭機制，才能使效率提升幅度擴增。

從旅客、媒體及立委關切案（事）件分析，無論案件數量或是案件性質，臺鐵局都具有很高的公共性。然而從政經發展的脈絡審視，臺鐵局的公共性發展卻有本質上的差異，尤其是西部路廊公路系統、北宜高速公路、高鐵及都會區捷運系統營運後，臺鐵局的公共性稟賦明顯喪失獨占市場，而且難以與其他運具公平競爭，成為社會服務型運輸工具。隨著 2006 年後政府政策對於軌道建設投資的增加，臺鐵局的公共性稟賦又有轉圜的跡象，部分區段例如東部幹線、捷運化路段等仍具獨占及規模經濟性，這些區塊不但民眾交通權能獲得較高保障，對重分配等政府政策亦有正面效果，未來東部（含北迴、南迴跨綫）城際運輸將以臺鐵局為主幹、西部都市運輸有臺鐵路綫的區域，將以臺鐵捷運化為主，不再重複投資捷運系統，甚至地方輕軌系統亦有和臺鐵整合的設想，再加上原有支線及偏遠地區小站輸運功能，臺鐵局公共性確有增加的趨勢，而且這個趨勢的背後，代表被汲取應會持續，工會的抗爭能力也將獲得一定程度的維持。

背負公共性服務政策的臺鐵局，財務面上應首重正確評估經營責任，以建立合理補貼額度，依據先前公司化推動的經驗，臺鐵局和工會對經營責任的認知有相當落差；此一落差甚難依靠學理判定，須由臺鐵和工會協商解決。其次則是臺鐵土地資產收益的歸隸，也和改革模式及財務平衡息息相關；過去官、學界大多集中於資產結構最適化討論研究，忽略了工會的態度及效應，故改革模式也應納入勞資協商，和經營責任一起做整體界定與規劃。

回顧 2000 年至 2008 年民進黨執政時期，國會中在野黨席位佔多數，多少增加了 2003 年鐵路工會抗爭偏差動員的強度，2007 年後無論民進黨或國民黨政府，都沒有主動再找工會協商，從 2008 年執政黨國會席位過半的情況而論，國民黨對

鐵路改革的積極度可謂低於民進黨，雖然臺鐵局以貸款應付負債增加對中央政府財政較無急迫性，但這個爆點仍是非常大的隱憂，無法靠「拖」字解決。

重新審視政府未來的國土規劃及交通建設計劃，重點在於因應全球化發展趨勢，調整空間結構，建立島內一桌多心，串聯 3 個生活圈，5 個（6 個）直轄市，以及 7 個大型行政區域的公共運輸網絡，連結西部路廊與東部路廊，將目前成長不大的運輸需求總量，做更佳的遷移分布，提升整合與競爭力；考量交通環境、環保，及國家整體能源運用效率，城際和都會區的軌道運輸，將成為發展核心，而臺鐵局以既有環島路網優勢，無論在城際、都市區域，以及偏遠地區的城鄉連結，重要性均將提升，做為政策工具的效用亦勢必有所增加。

至於臺鐵局虧損問題處理，站在國家財政立場，無論可歸責於經營者的虧損或不可歸責於經營者的歷史性債務，最佳解決方式都在於臺鐵局資產的運用效益，雖然初估臺鐵局具開發效益資產的總面積約為 213.4 公頃，開發前土地公告現值總值約 1,011.4 億元，考量排擠效應、文化資產等因素後，實際總現值尚不足以支應 1,800 億虧損缺口(含至 2025 年的退撫金負擔)，但前述資產經過活化開發後，效益應足以支應政府補貼及償還歷史性債務的預算總額。

第二節 政策建議

壹、應先確立臺鐵局改革模式

確立臺鐵局改革模式需有明確的中長期營運策略、充分的勞資協商、配套措施(含修法)及臺鐵局資產人員運用的妥適安排，故應先擬定時間表做細膩規劃，並至少在交通部層級成立「推動委員會」及「幕僚工作小組」，甚或在行政院層級成立「決策小組」，使工作督導由上而下，意見反應由下而上進行。中央除訂定決策外，亦應負起協調的責任，排除障礙加快推動速度，展現決心與魄力。

臺鐵局欲以公共性維持及資產結構最適的「車路分離」方式公司化，現階段

難度頗高，實務上仍建議以「車路一體」模式推動公司化，並再妥善劃分資產運用方式，讓資產活化收益部分能轉充政府補貼或是降低歷史債務的財源，減少政府財政負擔。此外，依現況先進行臺鐵局內部會計「車路分離」，善用運能及資產，以增加票箱本業及資產處理的長期性收入，消除經營者責任虧損；以增加資產處理的一次性收入消除歷史債務，未嘗不可行，此法雖需時較久，但較無需和工會協商，當債務獲得一定程度清償後，推動公司化就會容易許多。

貳、重新劃分經營責任及義務

非屬於經營者責任之虧損，理論上與經營者效率無關，其發生原因多在經營者投入成本卻產出外部效益，因此，臺鐵局與工會協商確定經營者虧損責任之餘，應進一步釐清效益歸屬，設法將內部成本外部化，由受益者支付。台鐵局最近辦理的花東線林榮站復站案，以及阿里山森林鐵路委託經營案（詳見 P62、P63），皆由受益者付費，就是很恰當的例子。此外地方政府受益於鐵路（例如支線）帶來之增加稅收，原應研議課以回饋之義務，但實務上幾不可能，近來 5 都（6 都）體制正式運行，政府調整財政劃分同時，似可考慮以其為誘因，讓相關地方政府共同負擔受益鐵路的部分。

參、正視政經現況，重視協商

和工會及相關單位協商公司化進程，宜視政經狀況為之，協商可正向思考，提供員工勞動條件不變之保障，並擬具具體的經營計劃，例如基礎/營運設施或車輛購置計劃，由政府背書，做為重新分配土地資產收益歸隸的條件。協商亦可反向思考，例如公司化將全部適用土地資產交由臺鐵局經營，但需依協定之比例將收益繳交政府。重視和工會協商的原則－保障與執行並用。

肆、以立法確保政策方向與內涵

無論鐵路母法、改革模式、新事業體公司條例、退職優惠與再就業處理、稅務等等都應成立法案，及時完成修訂並通過立法；此舉端賴民意的支持及國會的共識配合，和政黨在國會的席次也有關聯。依我國現行法規，公司化後的公營事業，仍需受相關公營體制法規的限制，對於企業化經營與改善績效有所不利，建議立法解除部分新事業體經營限制，使之能大力改革人事、採購與會計制度。最後則是資產活化經營的相關立法，包括鬆綁土地使用和經營限制，使資產活化的收益能儘快產生。





參考文獻

壹、中文部分

1. 毛治國，2011，「低碳永續交通建設願景」：1-36。
2. 丘昌泰，2010，公共政策，高雄：巨流圖書股份有限公司。
3. 石義崇，2004，臺鐵管理與民營化政策之方向，中正大學碩士論文。
4. 台大土木工程學研究所，1999，「重大交通建設工程資訊運籌管理系統建置之成本效益分析研究」。
5. 台灣省政府交通處，1994，「台灣地區連續假期整體運輸策略之研究」。
6. 台灣經濟研究院，2010，「東砂北運購車經濟效益評估」。
7. 交通部，1995，「運輸政策白皮書」。
8. 交通部，1999，「配合政府再造之我國交通運輸組織研討資料集」。
9. 交通部，2002a，「交通政策白皮書」。
10. 交通部，2002b，「挑戰 2008 國家發展重點計畫- 8 全島運輸骨幹整建計畫」。
11. 交通部、臺鐵局，2004，「國家貨運發展政策白皮書」。
12. 交通部、臺鐵局，2007，「臺鐵再生計畫」。
13. 交通部運輸研究所，1990，「台灣西部幹線多軌化成本效益分析」。
14. 交通部運輸研究所，1993，「臺鐵經營管理之課題及改善策略研究」。
15. 交通部運輸研究所，1996，「臺鐵組織、營運、財務及經營改善策略研究」。
16. 交通部運輸研究所，1997，「鐵路票價檢討與研析」。
17. 交通部運輸研究所，2003，「各國大眾運輸事業費率機制之比較研究」：6-1-10，10-1-5。
18. 交通部運輸研究所，2004，「因應高鐵通車國內旅客運輸之衝擊與轉型研討會」：1-35。
19. 交通部運輸研究所，2005，「城際運輸觀察展望分析研究」：3-24，8-5。

20. 交通部運輸研究所，2006，「臺鐵費率計算公式之檢討與價格訂定策略之規劃研究報告」。
21. 李治綱、鍾志成，2009，「公共運輸之安全績效：台灣鐵路管理局之個案分析」，運輸計劃季刊第 38 卷第 4 期：381-406。
22. 李清松、洪千惠、黃振照，2005，「日本國鐵民營化規劃與民營化前後績效之探討」，出國考察報告。
23. 李國雄，2009，比較政府與政治，台北：三民書局。
24. 吳俊穎，1998，臺鐵外包式民營之策略研擬，台灣大學碩士論文。
25. 吳福祥，2007，台灣鐵路發展紀要，台北，台灣軌道工程學會。
26. 吳琬瑜，1994，「臺鐵背著體制蹣跚行」，天下雜誌：34-39。
27. 周永暉，2010，「鐵路車站效能提升之探討-以臺鐵為例」，臺鐵資料季刊第 344 期：1-21。
28. 林煥堂，2001，臺鐵關鍵經營改善策略之研究，成功大學碩士論文。
29. 林淑馨，2001，「日本國鐵民營化之成果與困境」，理論與政策第十五卷第三期：99-118。
30. 林淑馨，2002，「鐵路改革的比較分析：以 OECD 國家為例」，行政暨政策學報第 34 期：123-152。
31. 林淑馨，2004a，「我國交通政策和鐵路改革之研究」，理論與政策第十七卷第四期：71-97。
32. 林淑馨，2004b，「民營化與第三部門：日本鐵路改革經驗的反思」，公共行政學報第十一期：109-142。
33. 林淑馨，2005，「從政策觀點探討鐵路虧損路線的存廢問題：日本個案的啓示」，公共行政學報第十五期：49-80。
34. 林淑馨，2006，「民營化與組織變革：日本國鐵的個案分析」，政治科學論叢第 27 期：147-184。

35. 林淑馨，2007，「民營化、解除管制與政府職能：我國公營交通事業改革之過程分析」，公共事務評論第 8 卷第 2 期：21-52。
36. 浩平、蕭羨一譯，2003，公共行政之政治經濟學，台北：商周出版。譯自 Murray J.Horn The Political Economy of Public Administration. Cambridge University Press. 1995。
37. 高安邦，2002，政治經濟學，台北：五南圖書出版股份有限公司。
38. 高速鐵路工程局，1999，高鐵新竹六家車站聯外交通建設計劃臺鐵內灣支線改善可行性研究。
39. 高速鐵路工程局，2004，臺鐵台南沙崙支線建設計劃可行性研究報告。
40. 袁建能，1999，「從策略管理的觀點思考台鐵的變革」，台鐵資料季刊。
41. 唐富藏，1989，交通政策，台北，華泰文化事業公司。
42. 陳師孟，2011，政治經濟：現代理論與台灣應用，台北：翰蘆圖書出版有限公司。
43. 陳寶瑞，2011，公共經濟學，台北：五南圖書出版股份有限公司。
44. 黃錦堂，2008，「自治事項與委辦事項之劃分標準-最高行政法院 94 年判字第 419 號判決」，政大法學評論 102 期：1-69。
45. 張政源，1998，臺鐵經營管理制度之研究，交通大學博士論文。
46. 張有恆，1998，交通政策分析，台北，華泰書局。
47. 張有恆、林煥堂，2001，高鐵通車後臺鐵關鍵經營策略之研究。
48. 張辰秋、徐守德、張學孔，2010，「財務永續導向之都市捷運營運策略」，運輸計劃季刊第 39 卷第 4 期：413-440。
49. 許書銘，2011，從國土空間結構看台灣重大交通工程的發展，台灣大學碩士論文。
50. 許婉琪，2004，臺鐵局公司化策略之研究，台北大學碩士論文。
51. 焦國安，2010，美國區域治理之演變及整體作法，經建會區域治理及提升競爭

力研習會：1-1-29。

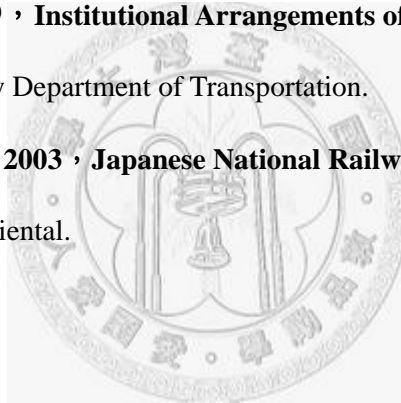
52. 曾偉豪，2006，「鐵路事業公司化國家影響義務及管制義務之代理分析」，東吳政治學報第 25 卷第一期：161-201。
53. 曾偉豪，2007，鐵路事業公司化資產結構與組織變革之探討，政治大學博士論文。
54. 曾偉豪，2008，「資產結構與最適公司化政策：以台灣鐵路管理局為例」，政治科學論叢第 36 期：121-148。
55. 楊成欽，2010，區域交通之整合政策、立法、財政與整體效益，經建會區域治理及提升競爭力研習會：3-1-12。
56. 楊濃代，2003，臺鐵捷運化營運分析方法探討，成功大學碩士論文。
57. 經建會，2010，「國土空間發展策略計畫」：4-45。
58. 趙永茂，2003，台灣府際關係與跨域管理，政治科學論叢第十八期。
59. 趙復中，2005，台灣鐵路民營化的政治經濟分析，台灣大學碩士論文。
60. 臺鐵局，2004，「臺鐵兼具都會區捷運功能暨增設通勤車站評估規劃」。
61. 臺鐵局，2005a，「板橋車站大樓促進民間參與整建營運案可行性評估報告」。
62. 臺鐵局，2005b，「台北車站大樓促進民間參與整建營運案可行性評估報告」。
63. 臺鐵局，2006，「香港地鐵、機場快線及區域鐵路事業發展與經營」。
64. 臺鐵局，2007，「民間參與三支線營運可行性評估報告」。
65. 臺鐵局，2009a，「振興經濟新方案擴大公共建設投資-環島鐵路整體系統安全提升計畫」。
66. 臺鐵局，2009b，「臺鐵整體購置及汰換車輛計畫（2001-2014）」。
67. 臺鐵局，2010a，「2009 台灣鐵路統計年報」。
68. 臺鐵局，2010b，「臺鐵重要業務指標分析」，『臺鐵資料』。
69. 臺鐵局，2010c，「民間參與舊山線復駛營運案可行性評估及先期規劃暨招商作業」。

70. 臺鐵局，2011a，「2010 臺鐵年鑑」。
71. 臺鐵局，2011b，「20 年臺鐵中長程建設及營運策略報告書（102 至 121 年）期中報告」。
72. 臺鐵局資產活化及管理總顧問，2009，「具開發效益資產活化、開發、營運研析規劃」。
73. 臺鐵局會計室，2008，「臺鐵與高鐵間轉乘旅客意向調查報告」。
74. 臺鐵局會計室，2009a，「民眾對臺鐵需求狀況及意向調查分析」。
75. 臺鐵局會計室，2009b，「臺鐵宜蘭線轉乘旅客意向調查報告」。
76. 臺鐵局會計室，2009c，「臺鐵春節期間東部旅客宜蘭縣境車站轉乘狀況調查報告」。
77. 賴文泰、呂錦隆，2008，「應用涉入理論於運具選擇行為之研究」，運輸計劃季刊第 37 卷第 2 期：237-261。
78. 謝武昌，2009，「從引申需求的觀點看觀光發展與旅運需求」，台鐵資料季刊 340 期：105-108。
79. 謝武昌，2010a，「鐵路用地之釋義-兼論車站專用區土地徵收之疑義」，台鐵資料季刊第 341 期：1-17。
80. 謝武昌，2010b，「鐵道文化資產開發利用的新思維-以文化創意發展法為中心」，臺鐵資料季刊第 342 期：61-83。
81. 蕭全政，1988，政治與經濟的整合，高雄：基礎文化創意有限公司。
82. 蕭全政，1994，兩種社會科學典範，政治科學論叢第 5 期：59-85。
83. 蕭全政，1996，政策規劃中的價值折現，公共政策學報第 9 期：18-28。
84. 蕭全政，1997，組織與制度的政治經濟分析，暨大學報第一卷第一期：1-16。
85. 蕭全政，1998，從政治學三種觀點看當前的公共行政與公共政策，理論與政策第十二卷第二期：83-95。
86. 蕭全政，1999，政府再造與企業家精神，暨大學報第三卷第一期：321-335。
87. 蕭全政，2010，「縣市改制直轄市與區域治理發展座談會」論述。

88. 蕭全政，2011，縣市改制為直轄市後中央與地方業務功能調整之研究，行政院研考會 99 年度委託研究報告論文集：1-30。
89. 簡龍鳳、游建華，2010，「香港機場鐵路物業發展之概況與啓示」，台灣經濟金融月刊第 46 卷第 11 期：97-118。

貳、西文部分

1. **Council for Economic Planning and Development，2009，「Symposium on International Experiences in the Development of Regional Commuter Rail Systems，Taiwan」.**
2. **Kuo-Ann Chiao，1999，Institutional Arrangements of Transportation Agencies in the U.S.：**City & County Department of Transportation.
3. **YOSHIYUKI KASAI，2003，Japanese National Railways- Its Break-up and Privatization：**Global Oriental.



附錄

本研究針對臺鐵局營運的政經觀察，訪談交通部、運輸研究所、臺鐵局、鐵路改建工程局及鐵路工會部門主管，因訪談問題不全相同，故予以綜整歸納，標注受訪者不同看法及意見（詳下表），受訪者意見另散列於各章節相關分析中。基本上對臺鐵改革的公共性稟賦，受訪者多認為變動不大或者會有增加趨勢；虧損主因多認為在於歷史負擔及公共性責任，亦有認為是票價管制；虧損解決方式，多認為應以臺鐵資產活化收益彌補，工會及二局主管多認為可由政府用稅收補貼，交通部及運研所則未提及補貼，但認為臺鐵局內交叉補貼亦為可行之策。最佳改革模式較為分歧，從工會主張的車路一體，到臺鐵局主管主張的維持公營體制，自行處理資產挹注等皆有之。

深度訪談紀錄受訪者主要意見表

受訪者 \ 提問	臺鐵局改革的公共性稟賦	虧損主要原因	虧損解決方式	臺鐵局改革最佳政經模式
交通部官員 A1	現階段臺鐵滿足基本民行之性質並未改變，大體上應該係維持現行之公共性稟賦。	舊制退撫金及其利息負擔，應係臺鐵虧損主要原因，其餘為服務性路線及小站虧損（每年約 13 億元）	由於臺鐵兼具公益性質，故運輸本業之成本難以反應到票價上，要從票價上挹注虧損、改善財務惡化有其難度。臺鐵應積極活化資產、開發附屬事業，以增加營收，挹注財務虧損。	臺鐵目前仍屬國營事業機構。未來如採取車路離，對於偏遠路線、小站等，可能須有政府補貼或配套施，方能維持其公性。至於臺鐵是否採取車路分離式，待臺鐵局內部獲有共識後，再為推動較為可行。
運研所官員 A2	公共性需求必須從整體運輸資源來考量，也是臺鐵局改革必須納入的要項。	公共及社會性責任、歷史性負擔、管制義務。	企業內交叉補貼、附業開發、切割基礎設施建置、建立資產管理制度、放寬管制。	就臺鐵的路線規模與當前的市場競爭狀況，「車路分離」的急迫性應相對較低。

臺鐵局主管 B1	會繼續增加公共性，從交通建設投資道世界潮流都是這種趨勢。	退撫金與建設的利息負擔為主因。從先前經濟部民營化講習的內容看，中央與地方政府應負責三分之二以上。	政府用稅收填補，或運用臺鐵路資產來處理。從 1995 年迄今，曾進行不同模式的公司化方案，但皆未能改善。	「車路分離」或「車路一體」模式無甚差異，但政府對於軌道系統的經營應該有統一的做法。
臺鐵局主管 B2	臺鐵局各立體化工程費用與成本，以及自償額均會造成公共性負擔。未來公共性稟賦不致有太大變化。	管制票價及歷史債務是二大主因。	增加票箱收入占 1/3，資產活化挹注占 2/3，合計每年 30 億可望於 3 至 5 年內達成，另資產處理獲得的一次性收益可用於償還歷史性債務。放寬票價管制無望。	維持公營體制，加強組織內改革，提升附業收入比例，資產處理由臺鐵路局自辦，無需設置基金。
鐵工局主管 B3	在政府增加後續投資及發展軌道公共運輸政策下，臺鐵局的公共性有增加之可能，未來臺鐵路局尚有帶動觀光、連結路網等重要整體施政的任務。	臺鐵有二項重要改進項目，對政府而言虧損擴大會拖累財政，對旅客而言則是服務水準不夠，需積極改進。	公共性耗損和自然的耗損（例如天災）都應由政府補貼，以維持使用條件，但相對鐵路公司獲得盈餘也該繳庫，重大建設可以設定自償率刺激事業追求收益。	個人較傾向「車路分離」的經營策略，建議先建構法律面釐清責任，再循序推動，有好的法律架構，亦可吸引好的車公司投入。
鐵路工運領袖 C1	臺鐵路局非常多建設投資都是外部效益高，當然會增加公共性的負擔。此外許多營運限制像票價、運能分配，臺鐵路局都需考慮公共性。	工會認為經營績效不是絕對重點，績效對虧損的彌補因素有限，而歷史性負擔、管制與公共性授與才是虧損主因。	首先政府應該補貼，但最重要的是政府同不同意臺鐵路利用本身資產，活化開發後的利益全部用於彌補虧損。	工會最在意的是員工權益的保障，或可比照郵政公司化模式，確保員工勞動條件及公司獲利能力(車路一體)公司化。堅決反對民營化。

資料來源：作者依據訪談內容整理製作

「臺鐵局營運的政治經濟分析」深度訪談紀錄（一）

編碼：A1

受訪人：陳彥伯司長

時間：2012年3月19日

地點：交通部

一、未來配合國土規劃的交通建設計畫，其方向會不會更著重軌道運輸？發展趨勢為何？有無較具體之規劃？

答：推動公共運輸是交通部重要政策之一，在線性服務方面，以軌道為主；面性服務，以公路為主，無縫複合運輸亦為推動重點。由於軌道建設費用龐大，經營成本高，故地區軌道（捷運系統）之建設，應先有客源培養。

依據行政院經建會於民國99年2月出版之「國土空間發展策略規劃（核定本）」，國土空間發展之總目標為：「塑造創新環境，建構永續社會」。在前揭「國土空間發展策略規劃（核定本）」指導原則下，臺灣軌道發展策略架構如下：

- （一）環島軌道系統：臺鐵系統未來強化重點，包括局部瓶頸路段的改善以及花東及南迴線的逐漸全面電氣化及雙軌化。北宜直線鐵路可以大幅縮短北部與東部間的旅行時間，值得在考量環境衝擊下尋找適當路廊及工法推動。高鐵在左營可與捷運及臺鐵共站，就需求觀點尚無往南延伸的需要性。
- （二）都會區軌道系統：各都會區推動軌道系統的計畫及構想，包括臺鐵立體化、捷運化、捷運系統、輕軌系統，應以都會區域通勤鐵路系統整體路網的概念進行整合，並配合需求循序推動。
- （三）鐵路複合運輸及雙鐵（鐵路+鐵馬）運輸環境：鐵路與公路客運之整合應可強化，以落實公共運輸之發展，並重視發展適合雙鐵（鐵路+鐵馬）的運輸環境，尤其在東部建議可優先推動以鐵路運輸帶動地區的觀光發展。

目前花蓮-宜蘭間，為因應陸客來台觀光需要，臺鐵局與觀光業者已建立新的營運模式，即花蓮-宜蘭間陸客以鐵路接駁，形成一種新的「鐵路+公路」的運輸模式，建議臺鐵局可在既有基礎上，加強各項運輸服務，並增加收益。

二、未來交通運輸規劃中，臺鐵局將扮演何種角色？政府政策將允許臺鐵降低既有之公共性稟賦、大體上維持目前公共性稟賦、或會持續增加公共性稟賦？

答：在台灣高鐵投入西部走廊營運後，各類運輸工具定位越來越明確。在西部走廊，高鐵負擔中、長程運輸功能；臺鐵負擔中、短途運輸功能。在東部地區，臺鐵負擔中、長程運輸功能，公路則負擔中、短程運輸功能。另外臺鐵在北迴、花東、南迴等路線，仍有獨佔市場，可發揮優勢。

臺鐵係歷史悠久之國營事業，其營運措施係以服務社會大眾為導向，而非一般企業以追求盈餘為目標。在照顧弱勢、滿足基本民行需求下，臺鐵的確承擔公共性稟賦。

台灣地區近年來社經有長足發展，運輸工具亦呈現多元選擇且市場漸趨成熟，惟現階段臺鐵滿足基本民行之性質並未改變，大體上應該係維持現行

之公共性稟賦。目前交通部正協助臺鐵局研擬資產活化償債計畫，就營運虧損方面，釐清可歸責或不可歸責經營者責任，在可歸責部分，請臺鐵局加強改善，並希望透過償債計畫，有效解決臺鐵債務問題。

三、近年來臺鐵局財務虧損每年均超過 100 億元，至 2009 年累積虧損已達 1,972 億元，短期債務亦達 993.5 億，您認為造成虧損的主要原因為何？其中是臺鐵本身經營效率不佳，還是受到政府交通政策管制及授與公共性稟賦影響的程度較大？

答： 臺鐵局虧損原因很多，包括負擔舊制退撫金、利息負擔，服務性路線及小站虧損等。

(一) 依據98年統計資料顯示，臺鐵局98年度虧損115.11億元，其中負擔舊制退撫金68.16億元，約佔60%；99年虧損102.41億元，負擔舊制退撫金67.3億元，約佔65%，故舊制退撫金及其利息負擔，應係臺鐵虧損主要原因，其餘為服務性路線及小站虧損（每年約13億元）等。

(二) 就臺鐵虧損結構來說，虧損主因係負擔舊制退撫金，授與臺鐵公共性稟賦為臺鐵虧損次要原因。

目前臺鐵局已力行開源節流，交通部並已協助臺鐵局研提償債計畫，改善臺鐵財務結構。

四、現行公共性稟賦規模下，臺鐵局是否應獲得補貼？政府有可能提供補貼嗎？如否？有無替代方式避免臺鐵局財務惡化？

答： 依據發展大眾運輸條例第10條第1項規定：「主管機關對大眾運輸事業資本設備投資及營運虧損，得予以補貼；其補貼之對象，限於偏遠、離島或特殊服務性之路(航)線業者。」，依據前述規定，臺鐵尚非政府補貼對象

依據「國營事業管理法」第4條規定：「國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧，增加國庫收入。」惟臺鐵局兼具公益性質，尚難達成前述規定要求，又政府限於財政狀況，又難以對臺鐵全面補助。

由於臺鐵兼具公益性質，故運輸本業之成本難以反應到票價上，要從票價上挹注虧損、改善財務惡化有其難度。臺鐵應積極活化資產、開發附屬事業，以增加營收，挹注財務虧損。

五、考量國家整體交通規劃、政治行為者互動、以及臺鐵工會制約等因素，您認為臺鐵局繼續推動民營化的前景如何？如推動，其步驟應該為何？如否，則臺鐵局定位為何？

答： 92年間，臺鐵確曾研提公司化、民營化之方案，但工會提出：1.臺鐵局債務、員工退撫金等歷史包袱，由政府全部承接、2.臺鐵局因配合政府政策要求，提供不符企業化經營之運輸服務，所造成之虧損，如老殘優待差額、小站及服務性路線之虧損等，由政府全額補貼、3.為配合國家發展，有關鐵路基礎設施之建設、維修費用及機車、車輛購置費用，由政府負擔等3點基本條件，並要求俟「鐵路法部分條文增修訂草案」、「臺灣鐵路股份有限公司條例草案」等二法與臺鐵工會協商同意並完成立法後，方同意推行，故當時並未持續推

動。

臺鐵局如果要續推動民營化，除了臺鐵同仁間凝聚共識外，有關工會主張之條件亦應適時處理。另外還有一個關鍵，應該是臺鐵累積債務，在臺鐵累積債務無法填補前，臺鐵民營化應無推動可能。

在臺鐵民營化、公司化難以推動前提下，建議臺鐵仍要力行各項革新措施，例如企業化、多角化經營，嚴格控管人力，減少不必要之浪費與支出，儘量做到自給自足，繼續承擔公共運輸服務之角色。

臺鐵民營化、公司化尚無具體時間表，現階段應以企業化經營，提高營業績效，改善財務結構為首要目標。

六、如果繼續推動臺鐵民營化，應如何制約民營公司做好公共性服務？

答：民營公司係以追求營收為主要目標，且經營者必須對股東負責，臺鐵一旦民營化，即屬民營鐵路機構。

由於公共運輸都具有公共服務特性，政策對於業者加入、退出、營運改善、費率等，皆有嚴格管制措施，臺鐵即便民營化，仍須受政府相關法令嚴格管制。

七、臺鐵局背負龐大的歷史性債務，解決之道為何？

答：臺鐵雖背負龐大的歷史性債務，但相對擁有場站、土地等龐大資產。目前臺鐵局正在研擬資產活化償債計畫，藉由處分、開發臺鐵土地收益，償還歷史性債務。除此之外，臺鐵擁有環道鐵路網、甚具觀光價值之支線等，建議可加以開發，並結合鐵道商品、餐旅服務等，增加收益。

八、您認為臺鐵局採用車路分離或車路一體的經營策略孰優？原因為何？和公共性稟賦的大小有關聯嗎？

答：在車路一體情況下，鐵路機構同時擁有鐵路的所有權和經營權，鐵路機構負有經營鐵路的責任，亦須負擔基礎設備的投資與更新，在課責和監督時較為便利。

臺鐵目前仍屬國營事業機構，政府每年均投入相當經費辦理鐵路基礎設施、車輛之改善，目前係屬車路一體模式，且在現行營運架構並受政府管制情形下，尚能維持公共性稟賦，未來如採取車路分離，對於偏遠路線、小站等，可能須有政府補貼或配套措施，方能維持其公共性。至於臺鐵是否採取車路分離模式，待臺鐵局內部獲有共識後，再為推動較為可行。

「臺鐵局營運的政治經濟分析」深度訪談紀錄（二）

編 碼：A2

受訪人：交通部運輸研究所 吳玉珍副所長

時 間：2012 年 2 月 24 日

地 點：交通部運輸研究所

一、就您的看法，政府未來配合國土規劃的交通建設計畫，其方向會不會更著重軌道運輸？發展趨勢為何？有無較具體之規劃？

答： 依據行政院經建會於民國 99 年 2 月出版之「國土空間發展策略規劃（核定本）」，未來在永續經濟、永續社會、永續環境的前提下，國土空間發展之總目標為：「塑造創新環境，建構永續社會」。國土空間發展策略規劃中揭示了國土空間上的運輸部門發展目標為提高國土機動性(Mobility)、可及性(Accessibility)與連結性(Connectivity)，創造產業發展機會(Opportunity)、營造綠色人本及智慧化之運輸環境。

臺灣本島之戶量規模逐年減少，預測到民國 125 年減少到平均每戶為 2.53 人。而由於戶量規模逐年減少，使得臺灣本島之家戶數成長率也有逐年減緩的趨勢。65 歲以上人口比例將愈來愈高，預測 125 年最高可能達 29%，未來老年人口之需求是政府施政重點。

在觀光遊憩特性預測方面，國人未來年之國內旅遊年平均次數為每年 5.27 次，已達到羅吉斯曲線之飽和極限值；國人國內旅遊年總人次在高、中、低推估的情境下，分別在民國 119、111、110 年達到最高峰，而後隨人口數之減少而下降。另未來國外人士來華觀光旅次將逐漸增加，預估由民國 95 年之 151 萬人次增加至 125 年時之 416 萬人次。

由各區域人口的增減幅度觀之，人口集中於都會區及其附近區域之情形愈為明顯，尤其北部區域近年來相對於其他區域有較明顯的成長；產業則以三級產業所佔比例愈來愈重，目前預估將達 62%，各級產業人口數，除三級產業外，均將較現有產業人口為低；所得則預估以 3%~4%之趨勢成長；觀光旅次預測未來年會有增加，但因平均每日最高不超過 31 萬人次（含國外觀光客），僅較現況 26 萬人/日約增加 5 萬人/日，影響有限。綜上，在運輸需求總量方面，可推測未來總量將不會大幅成長，而主要的重點將在於量的遷移與分布情形。

另由於 65 歲以上老年人口將由現況之將近 230 萬人增加為民國 125 年之 570 萬以上，因老年人之生活方式與需求特性顯著不同於一般少、壯人口，因此未來駕駛行為、運具選擇行為等均將為整體交通環境帶來顯著改變，都會地區軌道運輸之提供及一般地區公共運輸之服務均將成為考量之重點。

至於軌道運輸之發展策略架構：

（一）環島軌道系統：臺鐵系統未來強化重點，包括局部瓶頸路段的改善以及花東及南迴線的逐漸全面電氣化及雙軌化。北宜直線鐵路可以大幅縮短北部與東部間的旅行時間，值得在考量環境衝擊下尋找適當路廊及工法推動。高鐵在左營可與捷運及臺鐵共站，就需求觀點尚無往南延伸的需要性。

（二）都會區軌道系統：各都會區推動軌道系統的計畫及構想，包括臺鐵立

體化、捷運化、捷運系統、輕軌系統，應以都會區域通勤鐵路系統整體路網的概念進行整合，並配合需求循序推動。

(三) 鐵公路複合運輸及雙鐵(鐵路+鐵馬)運輸環境：鐵路與公路客運之整合應可強化，以落實公共運輸之發展，並重視發展適合雙鐵(鐵路+鐵馬)的運輸環境，尤其在東部建議可優先推動以鐵路運輸帶動地區的觀光發展。為落實成為人本及永續的運輸服務環境，現階段主要係著重軌道為主、公路為輔之公共運輸系統發展，相關政策發展重點：

(一) 運輸部門能耗及溫室氣體排放之主要來源為私人運具之使用，以 2008 年為例，公路運輸能源消耗佔國內運輸部門 95.1%，為我國運輸部門主要能源消耗之子系統；其中又以私人小客車為最大宗，惟小客車之能源密集度(公升油當量/延人公里)為 0.04，明顯高於臺鐵與臺北捷運之 0.011，以及高鐵之 0.015，並不經濟。

(二) 為實踐「全國總排放量於 2016 年到 2020 年間回到 2005 排放量，於 2025 年時回到 2000 年排放量」之國家減量目標，期望透過公共政策引導，提昇公共運輸使用率至 30%作為基礎目標。

(三) 因應現階段「順應節能減碳」世界潮流之國家發展需要，公共運輸發展遠景的理念與作法如下：

1. 城際幹線：考量各運具系統服務與效率特性，以軌道為主軸、公路客運與市區公車等為支幹，並以自行車與人行作為末梢，以建構便捷綠色運輸網。另配合國土空間發展需要，東西運輸市場分工為：西部以高鐵為中樞，提供長途運輸服務，實現一日生活圈目標；以台鐵配合強化區域服務、並增加捷運化功能；以公路客運為網絡，提供便捷、及戶服務。東部以台鐵為骨幹，提供中長途服務；以公路客運為輔提供地區性短途服務。
2. 大型都會：幹線以軌道捷運(中高運量、輕軌)、BRT、公車專用路網為主。面性支線路網則打造大、中型巴士路網。輔助性系統含計程車、撥召小巴、社區巴士等非典型公共運輸。
3. 中小型都市：主要走廊幹線公共運輸以大巴、中巴為核心，並與城際幹線銜接。面性接駁路網則包括中巴、小巴、撥召小巴、計程車等非典型公共運輸。
4. 區域性重要幹道：以公路客運與地區客運為主。配合城際鐵公路幹線提供至觀光地區的客運服務，如國五宜蘭端、高鐵站至日月潭、墾丁等之公路或地區公車客運服務。其他重點區域計畫優先著重於無縫服務環境之打造，硬體計畫投資為其次，強調整體行銷與包裝手段(例如：觀光護照、使用公共運輸優惠、公共運輸與商業活動結合、跨公共運具服務整合等)，示範計畫應充分搭配行銷構想。
5. 偏遠地區：透過優質的需求反應式(Demand Responsive)服務，替代傳統定班定線客運服務，提高經營效率與服務品質，並與幹線公車服務及路線整合，擴大偏遠地區受公共運輸服務人口。透過 ITS 技術與電子票證應用，強化偏遠地區公共運輸服務執行監督，與民眾使用服務。因應偏遠地區需求特性，審慎選擇車輛型式與動力燃料系統，兼顧經濟、維運可靠與環境友善。

二、來交通運輸規劃中，臺鐵局將扮演何種角色？政府政策將允許臺鐵降低既有之公共性稟賦、大體上維持目前公共性稟賦、或會持續增加公共性稟賦？

答：對經營者而言，承擔公共性或社會性責任，自然會扭曲其營運資源的分配，減少業者營收，也影響社會資源之利用效率。然而公共性的需求，來自於人口較少、資源較不足的地方市鎮，因此公共性的責任，必須從整體運輸資源來考量，方能使營運者朝向財務永續經營。

此外，地方的力量應被納入運輸資源當中，如同第五、六題合併回答中提到，日本地方政府以及當地的民間團體，為保持鐵道服務的存續，便透過地方的力量，由地方政府或民間團體提供部份營運所需費用，或許也為一個可以操作的方式。

三、近年來臺鐵局財務虧損每年均超過 100 億元，至 2009 年累積虧損已達 1,972 億元，短期債務亦達 993.5 億，您認為造成虧損的主要原因為何？其中是臺鐵本身經營效率不佳，還是受到政府交通政策管制及授與公共性稟賦影響的程度較大？

答：觀諸國外案例，軌道業者要達到盈餘目的，多必須有自於集團內其他副業收入形成內部交叉補貼。基本上，國外財務狀況較佳的軌道公司，多數均擁有支持本業經營之子公司，例如 JR 東日本，除本業外，尚經營公路客運公司、不動產開發等，又如德鐵公司，雖目前仍為國營公司，同時經營客貨運，但其集團內之物流部門也為德鐵公司創造許多利潤，因此，開放副業的經營是未來臺鐵應努力的方向。

此外，基礎設施的切割，也是許多國家所採取的手段，同是也是促進鐵公路競爭的重要途徑之一。

至於在交通政策方面，對於費率的管制、人力資源管理以及相關採購規範，也應朝向放寬管制之方向努力。

同時建議在臺鐵內部應妥善建立資產管理制度，俾協助臺鐵管理龐大資產，以上均是未來可努力的方向。

四、您認為現行公共性稟賦規模下，臺鐵局是否應獲得補貼？政府有可能提供補貼嗎？如否？有無替代方式避免臺鐵局財務惡化？

答：鐵路運輸與公路運輸競爭的不公平主要來自於基礎設施之投入，因此，即便如日本 JR 東日本及西日本公司，雖已完全民營化，但是日本政府仍給予補貼，不過補貼的範圍多以改善安全以及路線投資為主；在歐洲，英鐵也是完全民營化，但是英國政府仍有不少預算用於鐵道的補貼上，如同日本，安全改善及路線投資為補貼之重點項目。基上，未來即使推動補貼，也應以安全及路線更新為優先考量。

此外，另可從客、貨運輸之目的來考量，在推動綠色運輸之前提下，對於貨主及鐵路營運者相關投資予以補助，亦為國際上普遍認同之作法。

五、考量國家整體交通規劃、政治行為者互動、以及臺鐵工會制約等因素，您認為臺鐵局繼續推動民營化的前景如何？如推動，其步驟應該為何？如否，則臺鐵局定位為何？

答：民營化主要的考量應在於該事業能否藉由民間的經營能量，領導該事業

適應市場競爭，因此民營化的推動必須先有完備的法令與支援政策、成熟的市場條件與發動時機以及人員素質的提升等各種因素來支持。

而民營化的過程中，商業化是必然要面對的議題，以日本為例，JNR 改革後許多地方路線陸續被裁撤，路線裁撤是因業者經營不善抑或真的需求不足，也確實有多質疑的聲音出現。

由於公共性服務的需求多來自於人口較少的地方市鎮，對此，日本地方政府以及當地的民間團體，為保持鐵道的存續，便透過地方的力量，由地方政府或民間團體提供部份營運所需費用，這也是一種可以考慮的方式。

六、如果繼續推動臺鐵民營化，應如何制約民營公司做好公共性服務？

答： 同第五題（五、六題綜合回答）

七、臺鐵局背負龐大的歷史性債務，解決之道為何？

答： 從國外經驗，基礎設施與營運的切割，是許多國家所採取的手段，一方面（表面）解決債務的問題，一方面也可改善鐵路競爭環境的公平性，不過權利與義務的平衡是債務處理的原則，因此，臺鐵歷史性債務之處理必須配合臺鐵整體改革策略同步考量。

八、您認為臺鐵局採用車路分離或車路一體的經營策略孰優？原因為何？和公共性稟賦的大小有關聯嗎？

答： 車路分離政策的背景來自於歐盟為促使歐洲鐵路能如同公路系統成爲一個整體性的鐵道市場，因此發佈了 91/440/EEC 之指令，促使歐盟會員國透過分離鐵路路線所有權與使用權，讓其他會員國亦能進入他國的鐵路市場，目前歐洲鐵路市場的自由化已有相當的進展，但是實際上部份會員國的自由化程度差異仍然不小，此外，部份國家如法國，目前仍是維持會計上的車路分離，實際上路權仍是由 SNCF(法鐵公司)管理。

至於車路合一則是鐵路運輸長期以來的運作模式，也是市場形成獨佔的關鍵，但是其優點在於營運界面簡單，管理容易。

臺鐵究適合何種模式，要考量的因素包括：是否有潛在或可能的單位加入營運、鐵路獨佔是否嚴重影響服務品質、未來與國際接軌的可能性（例如 Roll-Roll 貨運列車）、車部門（營運者）的規模及對市場競爭之影響等。

在國外，執行車路分離最徹底的英國，路部門（Rail Track 公司）於 2001 年宣告破產，最後仍回歸國營；而日本則是車路合一，由鐵路公司自行管理與投資基礎設施，對於其他公司的過軌，則透過協調方式直通運轉。

車路模式的選擇，自然也與歷史負債的處理有所關聯，所影響的更是後續龐大基礎設施維修與投資經費財源。不過就臺鐵的路線規模與當前的市場競爭狀況，車路分離的急迫性應相對較低。

「臺鐵局營運的政治經濟分析」深度訪談紀錄（三）

編碼：B1

受訪人：交通部臺灣鐵路管理局 徐亦南副局長

時間：2011 年 12 月 7 日

地點：臺鐵局

一、就您的了解，臺鐵局在 1998 年奉核執行車路分離民營化方案，到 2001 年轉變朝車路一體民營化模式進行，其真正的原因為何？有無經濟性質以外的政治動機？或其他稟賦制約因素？

答：1995 年時經建會曾委託運研所做研究，並要求交通處擬議臺鐵局的改革之道，運研所（含交大學者）偏向日本模式，交通處陳武正處長（之前）時偏向車路分離，後來有精省風聲，交通部成立東部鐵路改善工程局，打算將鐵路局改制為鐵路公司，此為車路分離之雛型。臺鐵局本身主張先要有補貼（當時已虧損），可先有會計帳（蔡正彥、周清達），路、車、人（含退休），弄一個雛型從局內部先分責任會計。

精省時省府很多單位要民營化或公司化（臺鐵），民營化有台汽、搬運公司，精省最後導致國民黨分裂，政黨輪替，2001 年阿扁執政新人上台，經建會及交通部立刻成功進行台汽民營化，臺鐵也在進行，當時雖然仍有日本派及英國派學者步同主張，臺鐵局長陳德沛先生還是提出公司化草案（是臺鐵自己提的），改走車路一體，繼任的黃德治局長繼續推動。

二、近年來臺鐵局財務虧損每年均超過 100 億元，至 2009 年累積虧損已達 1,972 億元，短期債務亦達 993.5 億，您認為造成虧損的主要原因為何？其中是臺鐵本身經營效率不佳，還是受到政府交通政策管制及授與公共性稟賦影響的程度較大？

答：臺鐵局財務虧損的結構主要在於歷史性負擔，最大宗是退撫金，至民國 130 年止每年要負擔 50 幾億的支出，近幾年由於退撫新制人員比例逐漸增加，退撫負擔有下降趨勢，此外利息負擔也是歷史性產物。臺鐵局經營效率當然和公共性有關，所以公司化時才主張要有補貼，而其中和用人、水電、自長都有關聯。趙耀東擔任部長時由中國生產力中心石滋宜辦過民營化講習，他曾主張臺鐵虧損問題由三方解決，臺鐵提升效能佔三分之一、中央及省府各佔三分之一，由財稅單位編列預算消化。

三、臺鐵局維持目前於島內運輸市場扮演的角色，並繼續以公營事業之姿推動企業化（公司化）經營，僅在會計與內部組織上朝「車路分離」變革，釐清盈虧責任（Accountability），是否即足以弭平非歷史性債務所產生的虧損？相對所需之營運補貼機制，合理的標準為何？

答： 分離會計（Separate account）就是你講的會計與內部組織「車路分離」，是從德國模式發展而來的，和公路系統一樣基礎建設及維護由政府預算支應，鐵路可以將偏遠路線、小站維持等由政府補貼，或由票價補貼等等，看要怎麼做，一般路線或產業發展就看鐵路局的努力發揮。會計「車路分離」公司化短期之內會有盈餘，除了政府補貼外，進用契約工也是原因之一，但是買車的問題亦要注意，如果和台北捷運公司一樣，由政府購車，以較低廉租金租與車公司，車公司盈餘自然會較高。因此分離會計如何設計如何釐清責任是很重要的。

四、前項觀點如果成立，考量政治行為者互動，以及臺鐵工會制約等因素，您認為臺鐵繼續推動民營化的前景與步驟應該為何？如不成立，應該為何？

答： 世界各國鐵路改革的例子，成功機會不大。臺鐵公共性與社會環境互動太密切，和高鐵也一樣。2007 年政府已經暫停公司化進一步的努力，因為工會的訴求政府做不到，冒然改革抗爭的政治後果無法預料，所以就拖下去。

五、您覺得繼續推動臺鐵民營化時，政府政策將允許臺鐵降低既有之公共性稟賦、大體上維持目前公共性稟賦、或會持續增加公共性稟賦？

答： 我認為會耶。現今資本主義社會傳統鐵路已經變成一種工具，用於平衡社會分配不均的工具，我們看希臘、義大利都是這樣，馬政府繼續執政不是要縮小貧富差距嗎？所以臺鐵的票價管制會繼續，支線、小站也會繼續，公共性稟賦會增加。

六、臺鐵局龐大的歷史性債務應如何解決？如果成立基金處理，其來源是否已有妥善合理規劃？

答： 我認為主要還是應該先釐清財務責任，至於歷史性債務應該由政府負責承接，解決方式不外二種，一是用稅收填補，一是用政府或臺鐵資產處理。至於是否成立基金，只是財務操作的流暢度或效率不同，倒是用基金法人的方式，就要修改鐵路法較佳。

七、您認為臺鐵局採用車路分離或車路一體的民營化策略孰優？原因為何？和公共性稟賦的大小有關聯嗎？

答： 我認為差異不大都一樣，車路分離的話二邊都有壓力，民營化的車公司公共性會比較小一點，但仍會受管制，主管機關會反應公共性需求。在路公司還負有公共性維繫的任務。其實所有軌道事業應該要有統一的做法，現在三鐵不一樣，高鐵是 BOT，政府有應辦事項；臺鐵自行負擔大部分的公共性稟賦；捷運由政府出資交給公司經營，台北捷運運量夠，市長當做施政工具，高雄捷運用 BOT，快破產。有統一評估做法會比較好。

「臺鐵局營運的政治經濟分析」深度訪談紀錄（四）

編碼：B2

受訪人：交通部臺灣鐵路管理局 張應輝副局長

時間：2012年3月1日

地點：臺鐵局

一、就您的了解，臺鐵局在1998年奉核執行車路分離民營化方案，到2001年轉變朝車路一體民營化模式進行，其真正的原因為何？有無經濟性質以外的政治動機？或其他稟賦制約因素？

答：鐵路改革公司化從車路分離轉變為車路一體模式，再從公營的公司進行民營化，民營化是另一階段，先決條件必須有盈餘，否則民間無法接辦。臺鐵局改革模式轉換的過程由高層規劃，當時我並未涉入所以不太清楚，但看的出來改革目的，主要還是解決財務虧損的問題，臺鐵每年100億虧損，需有合理解決之道。

車路分離（英國）將營運工作劃歸車公司，基礎設施建設養護化歸路公司，是將工作解構而已，並無營運上的效益，真正的效益能轉虧為盈是政府補助金的發放和企業化經營，但後者造成英鐵設施老舊疏於養護，最後事故連連而失敗收場。車路分離的不容易成功才使政府轉向車路一體。公司化需要修定鐵路三法，除了現在累積的1000億虧損外，還要加上到2042年為止的600億退撫金，所以要解決1700億的債務。

二、近年來臺鐵局財務虧損每年均超過100億元，至2009年累積虧損已達1,972億元，短期債務亦達993.5億，您認為造成虧損的主要原因為何？其中是臺鐵本身經營效率不佳，還是受到政府交通政策管制及授與公共性稟賦影響的程度較大？

答：我看這問題有2個原因，第一是管制票價，第二是歷史債務，尤其是1978年以前，臺鐵每年要繳交省府盈餘，當時幣值累計達14億元，鐵路無法用於更新建設。十大建設中鐵路電氣化及北迴鐵路是唯二由事業單位自行貸款興建的，這個自籌經費負擔加上中山高速公路開通後營收急劇下滑，使鐵路走下坡。我覺得公共性稟賦影響程度較大。

三、依您看，政府逐漸重視軌道運輸，增加對鐵路建設的投資趨勢，是否會進一步增加未來台鐵局公共性的負擔？

答：主要的公共性有二，第一：從北到南桃園高架案、台中高架案、員林高架、台南地下化、高雄地下化、屏東高架案雖都是政府投資，效益卻是對地方最有利，對臺鐵局而言，只有消除平交道，節省成本有限，完全無法增加運能及票箱收入。而且高架地下化會增加臺鐵局的營運成本、維護成本及會

直，得到的商業空間很少。第二：經建會要求臺鐵局對重大工程需自償一定比率，你想計畫 30 年的效益，折現後現在就要一次支出，只會加速財務惡化。至於捷運化的公共性，對鐵路投資愈多，新車站多帶來便利性，旅客增多會降低單位成本（臺鐵固定成本大），自然有利。

四、臺鐵局維持目前於島內運輸市場扮演的角色，並繼續以公營事業之姿推動企業化（公司化）經營，僅在會計與內部組織上朝「車路分離」變革，釐清盈虧責任（Accountability），加上臺鐵局經營上的努力，是否即足以弭平「非」歷史性債務所產生的虧損？相對所需之營運補貼機制，合理的標準為何？

答： 臺鐵局 2010 年和 2011 年的統計，可歸責於臺鐵局的虧損每年大約是 29 億，所以如何增加 29 億營收大概就回答了你的問題。我想從三個方面看，（一）今年至 2015 年 136 輛傾斜式城際列車和 296 輛區間電車就要進來，

多的運能，票箱增加十億應該不是問題。

（二）商場開發收益包括都更或促參，可分為一次性收益和長期性收益（設定地上權），在 3 至 5 年內，長期性收益總額到達 10 億是有可能的。

（三）南港站 3 月交地，OT 有租金 1.2 億，松山 6000 萬，萬華 4000 萬，另南港調車場、機捷雙子星、舊路局宿舍、未來台北機廠及高雄機廠，均有長期性收益，10 億應該沒有問題。

所以我覺得臺鐵局僅在會計與內部組織進行「車路分離」，足以弭平「非」歷史性債務所產生的虧損。至於政府應有的補貼如能到位，虧損可進一步縮小。整個資產現值也許沒有 1700 億，但如果活化運用（開發），一次性收益將夠償付歷史性債務虧損。

五、前項觀點如果成立，考量政治行為者互動，以及臺鐵工會制約等因素，您認為臺鐵繼續推動民營化的前景與步驟應該為何？如不成立，應該為何？

答： 行政院已經有核定公司化先決條件，包括和公會完成協商，目前公會是不會同意的，所以公司化也沒有期程表。我認為台鐵局可以在組織體制內變革，提高附業資產收益，這叫自力更生。

六、您覺得繼續推動臺鐵民營化時，政府政策將允許臺鐵降低既有之公共性稟賦、大體上維持目前公共性稟賦、或會持續增加公共性稟賦？應如何制約民營公司做好公共性服務？

答： 台鐵局公共性已經定型，未來應不致有太大改變，有的話應該會是增加的情形。

七、臺鐵局龐大的歷史性債務應如何解決？如果成立基金處理，其來源該如何妥善合理規劃？

答： 前面說過商場開發收益的一次性收益將夠償付歷史性債務虧損，先決條

件是政府的態度是允許的。至於成立基金其來源大宗還是台鐵資產土地，經建會黃副主委曾經提過基金，但如由經建會操作，會追求社會福利極大化，而非臺鐵局償債額度最大化，相信還是由臺鐵自行處理會較好。



「臺鐵局營運的政治經濟分析」深度訪談紀錄（五）

編碼：B3

受訪人：交通部鐵路改建工程局 許俊逸局長

時間：2012年2月7日

地點：鐵工局

一、局長您在路政司、公路工程、高鐵工程、臺鐵工程單位皆有豐富的主管經歷，請問您覺得過去20年國家交通運輸政策中，公路、軌道建設的分配是否合宜？其產出是否有達到預期的經濟效益？

答：「交通為實業之母，軌道又為交通之母」，這是我們常聽到的兩句話。公共運輸和私人運具本來就是一體兩面，政府其實是將整體經濟環境發展出來，需求做大，再做運具分配。台灣最早經濟不甚發達，私人運具少，鐵路公共運輸是主要交通動脈，但公營獨占效率低，不經濟相對由政府（全民）吸納，使經濟成長無法加速進行，政府遂於50年代開始發展私人運具，例如推動10大建設的高速公路、一般公路、甚至大汽車廠，從60年代至90年代，建立起高快速公路、省道公路甚至產業道路路網，在此期間鼓勵私人運具和提高經濟產值的推動算是成功的，但公路系統在小汽車高成長率下，變的不穩定、不可靠，尖峰時段行車速度劇降，乘車時間增長，形成經濟發展新的阻礙。80年代中期政府想擁有真正的快速交通系統，開始籌劃建置高鐵，使軌道系統在臺灣再次抬頭。

除了島內土地面積有限，無法再大量興建公路外，電氣化的軌道系統在能源效率與碳排放方面遠比公路系統經濟，一般鐵路大約是公路的1/3，是航空的1/6。從國際發展看，中國大陸甚至美國都不遺餘力傾向鐵路，臺灣重新發展鐵路，其預期效益是可以理解的。

二、未來配合國土規劃的交通建設計畫，其方向會不會更著重軌道運輸？發展趨勢為何？有無較具體之規劃？

答：配合國土規劃軌道運輸有二大發展方向，一為城際運輸，將朝一日生活圈的建置來做，也就是3小時主幹線加上1小時接駁至目的地，外加4小時處理事情計算，一日12小時內即可返回出發地。另一為都會運輸，在五都形成後重要性將有增無減。中央推動主幹線的高鐵因為是民營BOT，所以民間是否繼續投資要看其商業利益，相對臺鐵則政府可以全權主導。臺鐵因為是傳統既有之鐵路，相對路網結構、路線容量及車站設施都不夠好，政府改善的目標會放再路線提升與車站效能二個區塊。

都會運輸方面，由於台北捷運、高雄捷運皆係供給導向，尤其高捷虧損嚴重，所以政府對其它捷運的投入會持保守態度，相對臺鐵捷運化成本較低而工期較快，又有線（帶）狀的區域優勢，也是一種介於捷運和公車系統之間

的考量，這方面政府將會著重改善臺鐵立體化、增建車站與增加車輛為主。未來對於邊際效益高的地區，亦可要求地方政府分擔建設經費。

除此之外鐵路還有觀光、服務偏遠地區的功能，政府基於整體施政效益考量，也不會忽略這一塊的路網研究與建設計畫。

三、未來交通運輸規劃中，臺鐵局將扮演何種角色？政府政策將允許臺鐵降低既有之公共性稟賦、大體上維持目前公共性稟賦、或會持續增加公共性稟賦？

答： 臺鐵局扮演公共性的角色將會有增加趨勢，但自然壟斷及受到管制的情形仍會持續。公共性附帶的經營效率降低會是致命傷，臺鐵局不得不防，而公共性增加代表政府發展公共性運具、降低私人運具的政策，也代表臺鐵局公共性質將愈來愈重要。

其實公營或民營其實各有利弊，公營事業主要是公共性配合度佳，可以照顧到弱勢，民營企業追求利益故經營效益佳，而且民營企業在市場機制下有面對競爭與淘汰，會有前進的動力。臺鐵有二項當務之急的改進項目，對政府而言虧損擴大會拖累財政，對使用者旅客而言則是服務水準不夠，這表示臺鐵局可以改善，也應該改善，但需要有投資，而政府應以公共建設來支援臺鐵。

高鐵開始營運後，臺鐵也感受到壓力，改革的速度加快，可見市場機制有效，培養競爭形態除了外部，臺鐵也可以依會計控管，設立內部競爭機制，來提升效率。

四、現行公共性稟賦規模下，臺鐵局是否應獲得補貼？政府有可能提供補貼嗎？如否？有無替代方式避免臺鐵局財務惡化？

答： 我想基礎建設維護不叫補貼，軌道運輸營運的公共性耗損和自然的耗損（例如天災）都應由政府補貼，以維持使用條件，但相對的鐵路公司獲得盈餘也該繳庫，鐵路經營者應該有盈餘，重大建設可以用自償率促使臺鐵追求利潤，不足者可用公務預算支應。

五、考量國家整體交通規劃、政治行為者互動、以及臺鐵工會制約等因素，您認為臺鐵局繼續推動民營化的前景如何？如推動，其步驟應該為何？如否，則臺鐵局定位該為何？

答： 以國家整體規劃，政府很早就推動公營事業民營化了，臺鐵局從組織再造的定位來看也不例外，我認為臺鐵局可以從內部組織與規劃做起，要和員工及工會有共識（工會一定會想維持現況），讓政府接受，以企業化經營，再推展至民營化。臺鐵局亦可在公營架構下，將內部分成幾個子公司，方便績效管理，公司有效能員工就有信心。

六、您認為臺鐵局採用車路分離或車路一體的經營策略孰優？和公共性稟賦的大小有關聯嗎？

答：個人較傾向車路分離的經營策略，建議先從法律面建構釐清責任，再循序推動車路分離，不致步上英國鐵路車路分離時車公司與路公司權責不清，互相推諉的情形。有好的法律架構，亦可吸引好的車公司投入。

七、政府組織再造後軌道局將負責鐵路建設與監理等業務，如果臺鐵局邁向車路分離民營化，您覺得軌道局是否適合接管臺鐵局土地資產，並維護軌道、電務設施，同時監督民營公司的營運？

答：由鐵工局（軌道局）接管臺鐵局資產並維護基礎設施，會和設置軌道局以辦好軌道監理工作的目標相違背，球員兼裁判不符合機構體制。至於成立路的維護機構，比較缺乏的是鐵路技術人力，這點臺鐵局在先期可能需自辦，並訓練人才，人才有了再委託出去。



「臺鐵局營運的政治經濟分析」深度訪談紀錄（六）

編碼：C1

受訪人：張文正（前鐵路工會理事長）

時間：2012年2月29日

地點：鐵路工會

一、就您的了解，臺鐵局在1998年奉核執行車路分離民營化方案，到2001年轉變朝車路一體民營化模式進行，其真正的原因為何？有無經濟性質以外的政治動機？或其他稟賦制約因素？

答：2001年交通部長葉菊蘭指示臺鐵局應於2003年完成公司化，工會反彈認為交通部先射箭再畫靶，公司化未研你配套措施就上路，會影響臺鐵局營運，影響旅客及民眾權益。早在精省前3年（1993年）當時交通處顏處長開始推動鐵路改革，臺鐵局長陳德沛先聲針對車路分離可行性召開研究及公聽會，因為政策不可能離開員工配合，工會要求參與，後來工會有加入研究小組，一起從事研議規劃。

車路分離在英國實施後並不順暢，還發生事故連連的問題，工會不反對用公司化方式提升臺鐵效能，但反對民營化，因為民營化會損及員工的勞動條件和權益。工會也請日本JR工會來協助研究臺鐵公司化的可行之道，臺鐵運輸規模類似日本九州JR，日本公司化過程國鐵與員工較為一體。

二、近年來臺鐵局財務虧損每年均超過100億元，至2009年累積虧損已達1,972億元，短期債務亦達993.5億，您認為造成虧損的主要原因為何？其中是臺鐵本身經營效率不佳，還是受到政府交通政策管制及授與公共性稟賦影響的程度較大？

答：從日本經驗來看，政府交通政策管制及授與公共性稟賦對於鐵路的問題在於虧損主要是鐵路沉沒成本及固定成本太大所致，工會認為經營績效不是鐵路絕對重點，績效對虧損的彌補因素有限，而歷史性負擔、管制與公共性授與才是主因，政府在這方面應該補貼。

三、依您看，政府逐漸重視軌道運輸，增加對鐵路建設的投資趨勢，是否會進一步增加未來台鐵局公共性的負擔？

答：經驗法則是投入愈多需求愈多，國民黨政府執政4年來，要求臺鐵轉型為捷運化（都會區）也是這樣，需求面如果不及成本效益，那公共性負擔就會增加。臺鐵局非常多建設投資都是外部效益高，當然會增加公共性的負擔。

四、臺鐵局維持目前於島內運輸市場扮演的角色，並繼續以公營事業之姿推動企業化（公司化）經營，僅在會計與內部組織上朝「車路分離」變革，釐清盈

虧責任 (Accountability)，加上臺鐵局經營上的努力，是否即足以弭平「非」歷史性債務所產生的虧損？相對所需之營運補貼機制，合理的標準為何？

答：在會計與內部組織上朝「車路分離」方式釐清責任也是工會的主張，工會提出這樣的要求有例可尋，以公路而言政府負責建設養護，對偏遠地區的民營業者有座位補貼，鐵路也應該有類似的條件（補貼機制）才能公平競爭。至於是否可以憑組織內變革來弭平臺鐵局應負擔的虧損，我覺得還有變數，這和政策有關，例如運能的規劃臺鐵局是否有自主決定的能力等等。除非比照捷運股道、車輛投資都由政府負責，否則臺鐵局還是有折舊的問題。

五、前項觀點如果成立，考量政治行為者互動，以及臺鐵工會制約等因素，您認為臺鐵繼續推動民營化的前景與步驟應該為何？如不成立，應該為何？

答：以現階段工會運動力量的展現，執政者如果技巧一點、霸氣一點，公司化有和郵政一樣成功的機會，像政府在一年內完成郵政三法、密集協商、化解阻力、允諾將郵儲業務和郵遞業務綁在一起、5年勞動條件不變、人事雙軌制公務人員現職不變等，反彈就會小。但對員工的承諾還是會有變數，例如中華電信就曾祭出制度性（調差）強迫退休。

基本上工會最在意的，還是員工權益的保障，這是工會的天職。

六、您覺得未來政府政策將允許臺鐵降低既有之公共性稟賦、大體上維持目前公共性稟賦、或會持續增加公共性稟賦？應如何制約民營公司做好公共性服務？

答：（同第三題）

七、臺鐵局龐大的歷史性債務應如何解決？如果成立基金處理，其來源該如何妥善合理規劃？

答：臺鐵局歷史性債務蠻龐大的，從 1993 年推公司化過程中歷史性債務包括利息、退撫都有討論，其關鍵在於政府同不同意臺鐵利用本身資產，活化開發後的利益全部用於彌補，如果可以，臺鐵局在北北高三市的資產就夠了。

八、您認為臺鐵局採用車路分離或車路一體的經營策略孰優？原因為何？和公共性稟賦的大小有關聯嗎？

答：臺鐵局因為擔負較大的公共性，所以 100% 民營絕對會損及民眾權益，我們看高鐵只有 10% 的民股，在增設苗栗、彰化、雲林 3 個高鐵車站時，民股就在抗議了。所以我認為車路一體或車路分離如果在公司化下是 OK 的，當然車路一體對臺鐵經營、員工權益較有保障，是首選。如國民營化那車路分離或車路一體都無法擔保公共性持續。