

鐵路事業公司化國家影響義務 及管制義務之代理分析^{*}

曾偉豪^{**}

- 一、前言
- 二、公司化之國家影響義務與管制義務的責任界定
- 三、公司化的代理問題及其對國家影響與管制義務的衝擊
- 四、個案分析
- 五、結論與建議

國營事業改革的方法之一，即採用公司化方式完成民營化的階段性目標。在法學上觀點，公司化後國家仍擔負各種不同的監督與管理義務，尤其在行政任務完全私化的過程之中，國家仍具各項主管法令之執行角色。因此「國家保留」之各項責任，不管是在公司化的任何過程之中，國家均具有憲法位階所賦予之「影響義務」。然而國家如何決定公營事業公司化的基本政策？而公司化之後的國家管制行為，如何在法律規範與擔保義務之間，建立適度的決策方法？依循自償率與代理理論與自償評估方法，可發現「台鐵公司化基本方案」室

* 本文承蒙匿名審查人的不吝指正，以及編輯委員會在文獻缺漏上所給予之悉心協助，謹表誠摯謝意。

** 政治大學地政學系博士生。E-Mail：g1257504@nccu.edu.tw

投稿日期：二〇〇五年十二月一日；接受刊登日期：二〇〇六年六月十四日。

東吳政治學報/2007/第二十五卷第一期/頁 161-201。

礙難行的主要關鍵為政策不確定性與道德危險問題之應如何妥善解決；而經重新檢討補貼負擔基本對策後，對鐵路事業民營化之條件提升及相關權利義務之界定確有助益。

關鍵詞：公司化、影響義務、管制義務、代理理論

一、前 言

目前我國正積極進行公營事業改造計畫，期望藉由「苗條（或瘦身）國家」的手段，達到減輕國家財政負擔與提升營運效率的計畫目標。而行政任務公司化與民營化則是政府改造計畫中最重要的策略之一；因此國家影響方式與（再）管制義務的監督管理機制建立甚為重要（許宗力，2002：582）。為防止行政「遁入私法」之危險，「行政私法」之理論亦應運而生。惟以往法學探討重點在於私法形式的行政組織是否受基本權利拘束之問題上，而較忽略母體行政組織與私法行政組織之間的監督關係（詹鎮榮，2003b：5）。在現代憲法國家中，國家對於行政任務之履行恆負責任，並不會因為執行機構之組織型態改變而有所不同；即使在公營事業正處公司化的過渡期，其所從事業務仍不得完全脫離母體行政組織的監督與管理（王文宇，1998：29；陳櫻琴，1998：43；陳愛娥，1998：39；詹鎮榮，2003a：9）。因此公營事業公司化的改革過程，甚至於民營化後的行政任務私人化情形，對於國家的影響地位與管制義務之實踐，僅意味著國家與社會之間產生責任重分配的問題（陳愛娥，2003：106）。國家雖可在民營化後免除其公共任務的生產責任，但基於維繫公益與憲法上基本權利之保障責任，合比例且有效率的監督與管理機制的建立，¹ 誠可謂國家在公營事業改革過程之最主要任務（詹鎮榮，

1. 以我國軌道運輸而言，經營性質上區分為國營鐵路局、公營的捷運公司（甚至包括未來的機場捷運線）、實質民營的台灣高鐵公司。相對在適用法令規定上，包括「鐵路法」、「大眾捷運法」、「獎勵民間參與公共建設條例」等。面對未來公平競爭與票證整合的經營趨勢，「鐵路法」在民國六十七年修正之後，僅歷經民國九十年（第29、41、43、66、67條）及九十二年（第56條）等營運技術層面之簡要修正，對於未來組織私化之法律層次實踐，缺乏諸如「大眾捷運法」、「獎勵民間參與公共建設條例」之彈性規範，相關財務決策與補貼政策之擬定，「鐵路法」遠較其他運輸法令薄弱，如何在公平競爭環境下，創造合與比例的遊戲規則，本文在二之三作詳盡討論。

2003a : 24) 。

所謂民營化，從各國學者的相關文獻中可以發現，民營化一詞的概念並不一致，英國學者 John Vicker and George Yarrow 將民營化定義為：凡能強化市場力量，提高事業的經濟效率與競爭能力，縮小公營事業規模以降低對事業活動的影響力，同時減低政府對經濟活動的政治干預，均可稱為民營化（轉引自王文宇，1998：27）。但如何將不同屬性的民營化事業加以分類，德國學者 G. F. Schuppert 提出將民營化的基本權限分為下列六種方式：組織私法化、財產私有化、實質的私部門化或任務部門化、功能之私部門化、財務的私部門化、程序的私部門化（轉引自陳愛娥，2003：110；詹鎮榮，2003a：12）。雖然「組織私法化」、「財產私有化」與「任務私部門化」三種類型不致於衝擊公、私部門之間的權限劃分（詹鎮榮，2003b：5）；且「功能之私部門化」與「程序的私部門化」可藉由「行政助手」、「專家參與」或「行政委託」等方式完成「功能民營化」的行政任務（許宗力，2002：584）；惟其分類中之「財務私部門化」策略在公營事業轉型過程之中，係將資產設備之管理機關改制為公司組織型態，爾後再依經營績效高低，決定是否採用股權釋出等方式逐步退出經營團隊，此一過程相當類似於所謂公營事業營運與移轉之 OT (Operate - Transfer) 型態，與私人辦理興建、營運維護、移轉 (Build-Operate-Transfer, BOT) 所進行之實質民營模式，在組織、任務與功能之認知上均有所差異（陳愛娥，2003：110）。依此在法學與行政實務上對民營化法制之探討重點，亦從「前民營化」階段之民營化概念、憲法上容許性與界限等議題轉移至「後民營化」之相關問題（詹鎮榮，2003a：9）。由於「財務的私部門化」係發生在公營事業完成民營化階段之後的「結果問題」，但現階段對「財務私部門化」過程如何進行？有無重要關注焦點？卻未見相關研究足資參酌。

除此之外，當國家決定某一公用事業推動轉型計畫前，必須設計充分的誘因機制，以使公用事業轉型過程更為順暢，而不致影響社會大眾

基本權益。即使在公司化階段，政府仍有責任藉由補貼負擔、特許經營或其他誘因設計方式，來保障國民基本權益與確保事業經營體質（林淑馨，2004：90）。但在誘因機制背後，則隱含政府組織內部因自利動機而形成代理問題。著眼於代理問題普遍存在於公營及民營公司中，公務員嘗試對公營企業的監督就如同股東對公司的監督，一樣會發生代理成本（agency cost）。因此討論公營與民營的重點並不在何者能防止代理問題的發生，而是代理問題較容易在何種模式中獲得解決（王文宇，1998：28）。在我國，公營事業公司化為政府的既定政策，而政府的責任不會因公司化而有所轉移，相對必須承擔政策規劃與誘因設計之公平性與合理性義務（陳愛娥，1988：41）。因此，不管採用何種模式（如委託民間經營、開放私人參與競爭、公開標售等），以國家財政、事業財務體質、員工權益保障等自利動機層面分析，政府監督立場必須建立公正的立足點（陳櫻琴，1998：57）。否則，各種民營化方案因不斷遭受質疑與挑戰，代理問題將層出不窮，代理成本亦逐年擴增。因此，如何在政府財政與事業財務之間保障社會大眾與事業員工的基本權益？政策與法律規範之間，如何利用適當的評估模式分析代理問題？則是本文主要探討的課題。

由於我國鐵路事業百年經營，資產設備相當可觀，相對也承擔相當程度的財政包袱，因此公司化的轉型過程極富挑戰性。另依城際運輸與經營市場分析，鐵路運輸市場已非完全獨占性質的公營事業，其社會性與經濟性的監督管制義務（例如：票價費率的調整）必須立於公平競爭的基礎上（王文宇，2000：88）。在此前題之下，國家基於代理關係而以「主理人」的立場，必須設計公平的競爭環境與豐富的誘因條件，方可減低無謂的抗爭與社會成本的支出。尤其在衡量經營績效、社會責任與補貼義務之間，鐵路事業轉型階段的財務評估方法，也必須符合相關法令規範，以決定公司組織適當的轉型時機或政府補貼的合理範圍。

基於以上分析，鐵路事業公司化係藉由組織再造模式提升經營績

效，並創造優質的競爭條件以順利達成移轉民營之政策目標；尤其經營績效的展現，將成為延續財務私部門化政策的關鍵角色。對此我們要問的是：主理人是否提供充分的政策資訊協助代理人研擬公司化基本方案？鐵路事業（代理人）是否完全依循運輸方針推動公司化政策？或嘗試改變既定的政策方向？鐵路事業公司化方案研擬迄今已逾十年，尚未完成公司化作業。基此，本文將以交通部臺灣鐵路管理局（以下簡稱：鐵路局）公司化政策為個案，先以國家影響義務與管制義務，論述政策擬定與監督責任的角色關係。其次，再利用代理理論觀點剖析鐵路局公司化方案背後隱藏自利動機並企圖轉變國家影響義務與管制義務的因果關係。最後，再利用自償評估強化國家管制義務，並明確劃分補貼責任，進而提升公司化方案的政策價值。

本文的研究結構分計五節，除問題意識與研究課題之論述外，第二節擬從行政法學觀點切入國家影響義務與管制義務的責任界定；第三節將探討國家影響與管制義務架構下，公營事業公司化的代理問題，以及如何發揮代理功能；第四節則依據「台鐵公司化基本方案」進行個案分析；而結論與建議則置於第五節。

二、公司化之國家影響義務與管制義務的責任界定

（一）公司化的基本理念

所謂公司化（corporatization），一般理解為一集合概念，泛指公部門轉型為私部門型態共同處理事務之情形。如同行政組織法上所理解之行政主體與行政機關，或由中央及地方自治團體共同或分別所設立之各類型公法人與事業組織，即歸屬於公部門；而私部門所指稱者則為自然人、團體、公司法上之公司等「實體意義之私人」（詹鎮榮，2003a：11）。至於私法形式之行政組織，則係單純組織私化法之行政，或是國具有

支配性影響力之公私合資公司。因此，公司化之權限劃分仍屬公部門，而非私部門領域。國家仍須負責公司組織合作關係衍生責任分配、任務執行確保、利益衝突解決、公益維護、以及其他法律規制等相關問題(詹鎮榮, 2003a: 25)。至於民營化則係指某特定行政事務的國家任務屬性雖維持不變，但國家基於種種原因，本身不再負責執行，或至少不再負責全部執行，而開放由民間負責(許宗力, 2002: 583)。

基於上述分析，公司化與民營化之間的關係，前者可能由國家將單次或部分業務借重私人力量加以完成，甚至形成一種「持續狀態」而連結後續民營化「過程」(詹鎮榮, 2003a: 11)。後者之概念係著重於任務執行主體由國家完全轉移到私人，並減少國家對經濟活動的政治干預(王文宇, 1998: 27)。因此公司化影響層面雖難以與民營化相提並論，但就政策延續性觀點分析，仍存有某種程度的相依關係。以英國倫敦地鐵為例，三十年的公司化關係，始終無法有效解決營運成本逐年擴增等問題；而長期累積的財政包袱，亦無法藉由土地開發及票箱收益獲得回補，早已嚴重危及鐵路公司的經營能力及服務品質(Clark et al., 2002: 308)。當政府部門開始重新檢討公司組織經營機制並研擬財政復甦方案同時，民營化政策雖在西元 2000 年春天完成，但仍因受限於財務上三項重要條件無法獲得政府當局支持，² 使得營運合約至今始終無法完成簽署事宜，因此現階段倫敦地鐵仍由政府部門繼續接管與經營(Glaister, 2002: 180)。

歸納問題之關鍵乃在於公部門之部分行政業務轉型為私部門型態而須共同處理公共事務時，必須在國家財政、事業財務體質、社會大眾利益與員工生存權的保障之間，獲得有效的平衡點，以確保公司化的持續

2. 三項重要條件分別為融資補貼、修繕維護負擔、擴建地鐵系統，但因三者與專案融資環環相扣，因此民營公司在無法獲得國家財政補貼及融資保障協定等情況之下，亦無法獲得銀行團每年 1.5 億英鎊的專案融資，進一步影響地鐵修繕及維護計畫(行車安全計畫)，當然亦無法滿足因為運輸需求增加而要求擴建地鐵系統的聲浪(Glaister, 2002: 169)。

狀態不致影響後續民營化過程。換言之，國家的影響責任並未移轉，所移轉的只是透過民間功能所表現的績效，國家監督管理的權限並未消失（陳愛娥，1998：40）。因此，國家對於公司化的政策權限，必須隨時扮演規劃、協調與仲裁的角色，提供市場健全的競爭環境，進而發揮公營事業公司化的具體功效（王文宇，1998：27）。

（二）國家影響義務之權限

1. 責任定位與問題發現

公司化組織為公營事業轉型為民營企業的重要中繼過程，在組織上係由公法組織轉變為私法組織從而負責執行國家任務。由於此種型態僅涉及「法律形式改變」，國家並沒有減輕任何行政任務之負擔，在學理上稱為「不真正民營化」、「形式民營化」或「組織民營化」（王文宇，1998：27；陳愛娥，1998：40；詹鎮榮，2003b：4）。我國公營事業公司化，多半係指此種類型，或以此種類型作為實質民營化之第一步驟（陳愛娥，1998：39）。因此，國家僅在組織上將原本以公法形式之公營事業機構改制為私法形式，而此以公司型態組成之公營事業，國家多仍為該公司之唯一股東（徐筱菁，1999：123）。因此公營事業轉型之政策目標雖有不同，但大體上皆希望透過公司組織型態之轉型，導入企業經營與管理模式，以提升行政任務的執行效率（王文宇，1998：29；詹鎮榮，2003b：8）。

由於公司化組織在性質上已與公營事業完全不同，因此在財政上的營運績效，必須賦予財務上的經營責任，方可作為未來民營化的基礎條件。而國家的影響義務亦必須立基於前述的觀點上，提供充分的刺激誘因與政策方案，使其經營能力具備移轉民營的充分條件，而不致於損及大眾公共利益之基本保障。尤其我國國營之鐵路事業，長期處於虧損之狀態，在公司化的過程中，除了必須面對航空與公路客運之經營壓力外，

亦將面對台灣高速鐵路以及都會區捷運系統陸續通車之競爭挑戰，應如何透過國家影響義務以提升鐵路局的經營績效與轉型民營之條件，且不影響續存的運輸責任，殊為重要課題。

2. 影響義務在政策層面之實踐

既然政策問題儼然成為影響關鍵，國家影響義務的基本權限，除了「公營事業移轉民營條例」第五條所稱資產處分等權利型態之外；政策上必須建立相關經營能力或經營績效之監督標準（王文宇，1998：29）。當經營績效漸趨衰退而難以提振時，管制義務之推動或補貼機制的啟動（如釋股或開放外資等），將成為國家影響義務之具體政策承諾，以避免財務上資金缺口的逐年擴增而發生難以控制的財政赤字（陳櫻琴，1998：49）。當然，影響義務的政策面考量，除了包括解除管制的誘因設計之外，尚必須考量未來同業之間合理競爭的公平環境。³ 由於我國鐵路事業獨占性的經營狀態已漸抑減，面對未來捷運系統與高速鐵路的經營模式與競爭壓力，部分學者已整合鐵路局挑戰轉型再生前，必須首先解決下列問題：包括行政機關組織所產生弊端、經營嚴重虧損、財務支出增加（張筱娟，1994：80；陳生民，1996：101；許和鈞等，1997：40；張有恆，1998：214）。其中有關政策性投資（例如電氣化、鐵路地下化、南迴鐵路興建等）與缺乏經營自主權（例如省屬三級單位缺乏人事與投資經營自主權），係造成財務支出增加與嚴重虧損的重要因素（林淑馨，2004：86）。為解決上述問題，交通部運輸研究所於八十五年六月提出「車路分離」⁴ 研究報告，並指出「台鐵組織屬於官僚體系，

3. 例如前省有之台灣汽車客運股份有限公司，在民營化後釋出許多國道、省道之路權，由其他民營客運業者立於公平之基礎上理性競爭。但本質上，不管路權如何分配，道路的興建與維護均由國家（各級政府）編列預算負責，客運業者僅負責營運效能與服務品質的提升。

4. 所謂「車路分離」係指將擁有運輸工具的運送主體和擁有運送工具的通路主體，將其所有和支配關係予以分離。其特色首先由國家負責基礎設備更新與維修責任，以避免企業因經營虧損而突然停止不符合成本效益之給付責任，造成地理上與經濟上弱勢者移動之基本權利的侵害；其次，基於國家負責基礎設備更新與維護之任務，亦使鐵路與公路的競爭條件得以平等化，同時也

其行政作業流程難以發揮其企業機能與因應經營環境變化之彈性與能力，導致台鐵經營日益困難，基於國外改革經驗之啟示，推動台鐵營運與建設分離模式，以釐清經營責任」（林淑馨，2004：86）。但基於國外採此改革出現互推責任等眾多弊端，以及國內鐵路工會反對問題。行政院在歸納多方意見後，最後放棄「車路分離」改革計畫，並擬比照日本國鐵改革模式，進行「車路合一」⁵改革計畫（林淑馨，2004：87）。但不管採用何種方式，均希望藉由公司化模式，精減事業行政組織規模，以提升鐵路局經營能力，並改善其財務體質，進而發揮國家影響義務功能與推動後續民營化政策。

基於我國鐵路運輸事業特性，以及參考公路運輸性質與軌道運輸同業之間的經營條件，鐵路局在省府時代，為改善經營現況，於民國八十四年九月共同成立「部省專案小組」，並決議採行「車路分離」方式辦理轉型再生計畫，同時規劃將鐵路局分割為兩個不同性質的公司組織：一為「台灣鐵路局」，負責全國軌道等設備的維護工作。另一為「台灣鐵路股份有限公司」，負責鐵路營運服務業務。行政院並核定鐵路局應於九十一年六月底前完成民營化，以因應外來市場之衝擊與競爭（林淑馨，2004：87）。但考量鐵路工會反對、軌道運輸維護責任的專業性與特殊性，以及鑒於英國倫敦地鐵採「車路分離」之改革模式，⁶造成權

為國家負擔基礎設備供給賦予其正當性之政策地位；第三，就財務私部門化而言，可減輕業者的財務負擔，以強化本業的競爭力。綜上所陳，鐵路事業轉型模式以「德國國鐵改革」較具代表性（林淑馨，2002：127）。

5. 所謂「車路合一」是指鐵路運輸工具及其設備的所有權（路）和經營權（車）統一在單一公司之下，此公司不但負有經營鐵路的責任，還須負擔鐵路基礎設備的投資和更新的任務，其優點在於履行課責和監督時較為便利，不易產生經營主體和所有主體相互推諉責任的情形。綜上所陳，鐵路事業轉型方式係以「日本的鐵路改革模式」最具代表性（林淑馨，2002：127）。

6. 歐洲鐵路事業民營化的主要方式，係採用「車路分離」（水平分離）方式進行，其中又以英國「特許制」最為特別。英國政府期望藉由特許制的實施，將經營權交由民間企業，達到在同一鐵路上有多家旅客運輸公司提供不同服務之目的（林淑馨，2002：127）。但諷刺的是，其中「車

責劃分不清且行車事故頻傳之影響，因此行政院在九十年三月決議，擬比照日本國鐵「車路合一」模式，先成立公營公司，待公司經營體質改善後，再研議下一階段的改革方式（林淑馨，2004：87）。其中有關鐵路運輸基礎設施之維護與更新等經費由國家負擔，同時委託未來的鐵路公司負責施作，至於客、貨運分離（水平分離）模式，則不列入改造計畫中。如此政策面的轉變與制度設計，主要的原因之一，除了避免步上英國鐵路事業「車路分離」特許制度下Railtrack公司失敗案例，以及倫敦地鐵營運三十餘年而無法完成民營化作業的後塵之外；國家影響義務權限的行使，就某種程度而言，基於不影響續存運輸責任的前提之下（國家並沒有減輕任何行政任務之負擔），仍十分謹慎評估鐵路事業公司化的競爭能力及經營條件。

（三）國家管制義務之功能與應用

1. 管制目的與功能

從責任角度觀之，國家影響義務必須配合適當的管制方法，監督公營事業民營化過程的經營能力與競爭條件。因此國家管制義務之目的，係著重避免公司化政策之執行失當以及確保國家保障責任的實踐（詹鎮榮，2003b：25）。同時，國家管制義務的功能，必須盡量降低財政或財務方面的經營風險，如同前段探究影響義務在政策面的實踐議題，國家管制義務的履行，即為確保政策執行的合法性與合理性。

公營事業轉型為公司組織型態，係屬政府投資相關設備後，再利用資產作價等方式，先架構公司組織型態，最後再依照營運情況決定移轉民營的主要方式。依據「公營事業移轉民營條例」第五條以及第七條之

路分離」負責軌道的維修與相關管理業務（路）的Railtrack公司，因累積虧損已達十七億英鎊，英國最高法院在2001年10月7日宣判，由國家收回該公司的經營權（林懿宏，2001：66）。

規定，⁷ 公營事業移轉民營計畫之主要決策權在於行政院，至於採用方法則包括出售股份、標售資產、資產作價與民間合資、公司合併、現金增資...等。⁸ 因此在組織架構上，行政院與主管機關將決定公營事業的未來發展方向。然而公營事業在公司化階段，如何調整事業體質確保民營化作業順利推動？抑或如何設計誘因機制降低民營化後之財務風險？睽諸「公營事業移轉民營條例」第二條及第五條規定，⁹ 均係由行政院授權各主管機關審視情勢決定民營化政策。至於主管機關如何審視情勢？有無制度性評估方法或標準足資依循？「公營事業移轉民營條例」並無相關規範足資依詢。換言之，縱使國家依循影響義務建立優質政策方案，主管機關若無建立制度性之公司化與民營化評估指標，將難以有效監督公營事業財務運作及經營體質，亦無法具體實踐公司化與民營化之政策承諾。

為使國家管制義務得以順利實踐，現代行政法興起所謂「間接管制手段」態樣，期藉由私人或社會力量之參與，公私協力地實踐特定之管制目的，並同時彌補既有之法律規範衍生成效不彰之危機（詹鎮榮，2003b：28）。質言之，我國「鐵路法」第一條規定：「鐵路之建築、管理、監督、運送及安全，依本法之規定；本法未規定者，依其他有關法律定之。」，尚未具體規範公司化或民營化管制行為之執行依據，尤其「鐵路法」第三條第一項明文規定鐵路以國營為原則，其公司化之適法性，誠有疑義。因此，為因應鐵路事業民營化政策，「鐵路法」之修訂

7. 「公營事業移轉民營條例」第五條之規定：公營事業經事業主管機關審視情勢，認已無公營之必要者，得報行政院核定後，移轉民營。第七條：「依前條規定移轉民營時，應由事業主管機關會同有關機關組織評價委員會，評定其價格。」；另有關「公營事業移轉民營評價委員會」組織成員之規定，請參閱「公營事業移轉民營條例施行細則」第九條之規定。

8. 請參閱「公營事業移轉民營條例」第六條及其施行細則第八條之規定。

9. 「公營事業移轉民營條例」第二條規定：「公營事業全部或一部移轉民營，依本條例之規定辦理；本條例未規定者，適用其他法令」。第五條規定：「公營事業經事業主管機關審視情勢，認已無公營之必要者，得報由行政院核定後，移轉民營」。

刻不容緩。此外，在公司化政策落實前，為發揮國家管制義務功能，得間接引用其他管制規定與評估方法，適度彌補管制規範之不足，並降低財政或財務方面的經營風險，進而強化國家管制功能與國家保障責任之實踐。以下為提升管制義務的功能，將分從「獎勵民間參與交通建設條例」及「促進民間參與公共建設法」，論述自償評估之應用，並依此建立主管機關「審視情勢」之客觀標準。

2. 再提升管制義務的功能

國家對於公營事業公司化之管制義務履行，除了憲法上基本權利的保護義務之外；對於給付不中斷、給付品質、員工安置、國家賠償、人權保障等國家擔保責任，必須建立在「基礎設施之保障」與「公平競爭之促進」兩項重要的基礎上以求履行（詹鎮榮，2003b：25）。因此，不管在國營或歷經公司化、民營化等階段，國家並沒有減輕任何行政任務之負擔。尤其在公司化組織的轉型過程，雖然享有財政獨立與法規彈性處理等經營特質，但國家如何發揮管制義務的功能？同時建立依法有據的「補貼」、「投資」或甚至「收回經營」的替代機制與評估方法？這對未來邁向民營化後的基本權利、基礎設施之保障以及促進解除管制之公平競爭環境，均將有深遠的影響。

由於我國鐵路運輸現階段面對的問題，除了部分都會通勤運輸客源已被台北捷運公司吸收之外，未來更將面臨西部走廊南北高速鐵路之競爭壓力，因此政府目前刻正致力於鐵路局的改革與研擬相關轉型再生計畫，以期望藉由改善經營體質，進一步提升經營效率與競爭力。但就城際運輸市場分析，傳統鐵路與高速鐵路具有部分基礎設施共享（例如台北市區鐵路地下化隧道以及台北車站部分月台）以及其他運具參與客運的自由競爭等特質。因此，國家的管制義務除了保障新進經營者的競爭自由不受公營事業繼受者不公平侵害之外，為避免排擠效應造成競爭扭曲與市場失靈之現象，國家應積極創設並促進公平的競爭環境（王文宇，2000：85）。

在財務上，公平的競爭環境比較，可顯現於鐵路局與高速鐵路公司的經營特性。尤其台灣高速鐵路之興建，係採用實質民營化之BOT模式進行，並以「獎勵民間參與交通建設條例」為主要的執行法源依據。尤其依據該條例第二十五條第一項之規定，¹⁰ 政府對於該項交通建設計畫未具完全之自償能力者，得就其非自償部分由政府補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。因此「自償」的評估結果，將決定是否進行「補貼」或「投資」的替代機制與實施方法。

當然若鐵路事業得以依此比照辦理，則「自償」亦可作為鐵路局轉型為公司組織，或甚至未來完成移轉為民營公司之後，國家行使監督或管制義務架構之下，決定是否進行「補貼」、「投資」或甚至「收回經營」的重要參考。是以，在鐵路事業邁向公司化之前，國家的管制義務係必須責成鐵路局進行現有資產的檢討分析，以利將「非營業用」的資產交還國家重新運用；至於「營業用」的資產，也必須依其公司未來營運狀況加以區分為政府「作價」投資與「不作價」投資兩種。前者為未來政府轉作價投資於公司的自有資產，後者則由公司向政府租用（例如高鐵公司租用台北車站及其隧道段設施），以使公司資本規模控制在最適範圍。而當公司組織型態及其資產規模漸趨成形之後，國家的管制義務即可依據「促進民間參與公共建設法」第八條第一項第四、五款之規定，¹¹ 由國家委託轉型之公營公司負責營運。至於經營績效或甚至國家

10. 本條例所獎勵之交通建設，經甄審委員會評定其建設投資依本條例其他獎勵仍未具完全之自償能力者，得就其非自償部分由政府補貼其所需貸款利息或投資其建設之一部。

前項補貼利息或投資建設辦法，由交通部會同財政部擬訂，報請行政院核定之。

第一項補貼利息及投資建設，由主管機關編列預算為之。

11. 「促進民間參與公共建設法」第八條之規定：

民間機構參與公共建設之方式如下：

一、由民間機構投資興建並為營運；營運期間屆滿後，移轉該建設之所有權予政府。

二、由民間機構投資新建完成後，政府無償取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

的「補貼」範圍之衡量，則可按照「自償率」的預測分析數值進行評估，作為民營與否，或甚至調整公營公司資產規模之參考依據。當然，上述的管制義務之改革建議，對鐵路局本身仍有其制度上的限制，且易受外界的干預。尤其財政或財務層面的修正調整，似無法全盤解釋公司化或民營化的執行困境，但鐵路局的組織僵化，易產生政治力介入、缺乏經營效率和經營責任等相關弊病。若無法跳脫出既有的行政體制框架，重新塑造企業型組織文化，恐怕任何的改革都只會流於形式，成果也會受到相當的限制（林淑馨，2004：88）。

無論理由為何，目前政策上雖擬採日本國鐵的改革模式進行轉型再生計畫，但有關鐵路局改革的相關配套措施、基本「鐵路法」的修正案都尚未提出，短期內進行公司化方案，恐難有所作為，更遑論國家管制義務應如何履行。因此藉由相關法律的立法精神，提出財政與財務層面的管制架構，進而推論國家負擔與補貼責任的確定範圍。其目的除希望確實藉由國家管制義務的履行，達成「基礎設施之保障」與「公平競爭之促進」之目標，而使得公營事業的轉型更為順暢之外。同時，亦希冀藉由自償評估方法之運用，促使國家管制義務更為連貫。

3. 小結

鐵路事業公司化自民國八十四年九月由交通部與當時臺灣省政府成立「部省專案小組」規劃「車路分離」方式推動轉型再生計畫，執行迄

三、由民間機構投資新建完成後，政府一次或分期給付建設經費以取得所有權，並委託該民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

四、由政府委託民間機構，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以擴建、整建後並為營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

五、由政府投資新建完成後，委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府。

六、為配合國家政策，由民間機構投資新建，擁有所有權，並自為營運或委託第三人營運。

七、其他經主管機關核定之方式。

前項各款之營運期間，由各該主辦機關於核定之計畫及投資契約中訂定之。其屬公用事業者，不受民營公用事業監督條例第十九條之限制；其訂有租賃契約者，不受民法第四百四十九條、土地法第二十五條及國有財產法第二十八條之限制。

今已有十年以上歷史。政策上亦由「車路分離」轉變為「車路合一」模式，先成立公營公司，待公司經營體質改善後，再研議下一階段的改革方式（林淑馨，2004：87）。從國家影響義務分析，（行政院）係為考量國外推動「車路分離」政策衍生互推責任等眾多弊端，以及國內鐵路工會反對等問題，從而改變既定的政策初衷。但就國家管制義務分析，政策落實確有其滯礙難行之處。理由之一，「公營事業移轉民營條例」並無相關規範足資提供主管機關「審視情勢」而決定公司化或民營化之評估標準，亦無法具體實踐公司化與民營化之政策承諾。其次，「鐵路法」歷次修法內容（請參閱註釋 1），並未涉及公司化或民營化等轉型再生條文，致使「車路合一」政策難以推動。最後，「車路合一」政策並非萬靈丹，亦無法同時解決鐵路事業公司化資產處理、負債問題、補貼範圍、員工安置等議題。縱上觀之，鐵路事業公司化可歸納下列三項問題：政策粗糙、管制不當、轉型自利。其中，管制不當雖可藉由「間接管制手段」態樣，參照「促進民間參與公共建設法」第八條第一項第四、五款之規定，由國家委託轉型之公營公司負責營運，並可按照「自償率」的預測分析數值進行評估，作為民營與否，或甚至調整公營公司資產規模之參考依據。但政策考量未盡完備與轉型自利之間，如何形塑「車路合一」政策變質的代理問題，從而掩飾會計帳面營運虧損之行為，即為本文次節之探討焦點。

三、公司化的代理問題及其對國家影響與管制義務的衝擊

（一）代理問題起源及內容

公營事業轉型過程與國家影響義務的實踐，係著重在政策層面的擬定與執行，至於國家管制義務的落實，則必須強化法令層面的嚴謹度，

以確保政策執行的完整性。因此鐵路事業公司化之影響義務與管制義務的實踐，在於提供具備移轉民營的充分條件與刺激誘因，而不致於損及大眾公共利益之基本保障，進而促使未來民營化過程更為順利。相反地，當刺激誘因或公司化政策無法提供健全的競爭環境，同時兼顧事業發展、財務體質與員工權益等議題，則鐵路局勢必提出相對符合自身利益的轉型方案，試圖挑戰或改變既定之公司化政策。尤其當「公營事業移轉民營條例」無法充分賦予主管機關「審視情勢」與「管制規範」時，經濟層面代理問題的產生，將足以削減國家影響義務與管制義務的政策功能。著眼於代理問題，普遍存在於行政部門之中，公務員嘗試對政策執行的監督就如同股東對公司的監督，一樣會發生代理成本（agency cost）。因此討論的重點，並不在何者能防止公共事務代理問題的發生，而是代理問題較容易在何種模式中獲得解決（王文宇，1998：28）。

在分析公共事務代理問題前，必須明確界定其代理關係，由於私部門經營的代理關係是建立在契約規範的基礎上，當此一規範模式應用在行政組織公司化階段時，性質上將轉變成為政策執行與法律規範的義務履行，而形成所謂公共事務的代理關係（Laffont, 2000: 187）。尤其國家對於鐵路事業公司化的政策定位，係賦予各主管機關推動政策的監督與管理權限，並且與公司化事業主體之間，建立財政上某種程度的相依關係，¹² 此種關係亦可延伸到後民營化階段。此一基於公共利益與事業經營而建立的主、從關係，可以解釋一方為公司化事業組織（代理人），而其行動或意思表示係為代表國家或政策執行（即主理人）之利益。當然，在代理人與主理人之間如有利益衝突的情況下，代理人並不會完全

12. 例如「大眾捷運法」第四條規定：「大眾捷運系統主管機關：在中央為交通部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。路網跨越不相隸屬之行政區域者，由各有關直轄市、縣（市）政府協議決定地方主管機關，協議不成者，由交通部指定之」。台北捷運股份有限公司的股東結構包括台北市政府（73.746%）、交通部（17.143%）、台北縣政府（8.751%）、唐榮鐵工廠與交銀、台北銀、農銀（合計 0.36%）。台北市政府雖為地方主管機關，但與中央主管機關（交通部）之間，除了存在影響與管制義務等轄屬關係之外，對於股東權益方面，仍存有某種程度的相依關係。

根據主理人的利益行動，此時主理人則可透過適當誘因，以改變代理人之行為，從而避免其本身利益受到損害。因此主理人可以投注監督成本，降低代理人的非預期行動，或讓代理人分享其所創造之利潤，以確保代理人不會傷害主理人（Putterman, 1986: 96）。

除了公共事務代理關係外，私部門之代理關係，Jensen and Meckling（1976: 307）將其定義為：由主理人委託並授權代理人，要求他以主理人的最大利益為目標替主理人服務，並將此關係表現在契約上。但兩者之間關注焦點為何？Stiglitz（1979: 787）指出公司決策因受到投資機會伴隨債務風險的情況下，主理人所關切的，僅止於代理人託付執行的投資方案是否具備完善的「償債計畫」。若代理人以追求個人效用極大，將難以為主理人的最佳利益打算，此時主理人應設計適當的誘因或進行監督，以約束代理人行為；當管理機制開始運作後，若仍產生無法避免的代理成本，即出現「殘餘損失」（residual loss）。¹³

綜合前述公、私部門共同面臨之代理問題，Guesneric et al.（1988: 814）則進一步歸納代理問題之類別：一為「逆選擇」（adverse selection），另一為「道德危險」（moral hazard）；前者是主理人與代理人之間，在架構委託關係前所存在的知識或資訊不對稱所造成的問題，後者係為交付執行後，代理人行動的不可觀察性或不可驗證性而提高破產風險等問題。因此誘因制度與補貼策略之設計，即在處理這兩類問題。此外，Bergen et al.（1992: 9）亦以代理關係建立的時間，將代理問題區分為兩類：一為策略執行上如何遴選最佳代理人，使其符合所需；另一重點則為主理人應如何監督並酬賞代理人的表現，使代理人能依主理人的意志而行事

13. 此種代理關係，主要目的在於降低主、從雙方的交易成本。正如同代理關係下，主理人委託並授權代理人，要求他以主理人的最大利益為目標，替主理人服務，並將此關係表現在契約上。但代理人若只追求個人效用極大，則必定不會為主理人的最佳利益打算，此時主理人應設計適當的誘因，或進行監督，以約束代理人行為；當管理機制開始運作後，仍然無法避免的代理成本即是所謂「殘餘損失」（Jensen and Meckling, 1976: 314）。

並且符合所託。基本上，代理關係的存在，係建立於代理人或主理人均完全擁有相等且理性的選擇權利。

現階段以代理理論觀察鐵路事業公司化策略，主理人必須重視代理人行動之不可觀察性或不可驗證性而產生的「道德危險」問題，尤其在「車路合一」的經營現況之下，鐵路局再提出另類「車路合一」的改革方案，¹⁴ 本質上係基於自利動機，而將鐵路局長久以來的負債包袱移轉國家承受。面對未來整合高速鐵路、捷運系統、航空及公路運輸等市場特性，國家影響義務下的鐵路運輸政策究竟定位在何處？資訊匱乏（inadequate information）的衝擊，¹⁵ 勢必將影響後續鐵路事業經營策略，甚至改變未來鐵路事業的財務體質。中央主管機關（主理人）若無法對鐵路運輸願景提出明確的指導政策，則鐵路局（代理人）研擬的「車路合一」公司化轉型再生方案，僅是將事業財務問題轉由國家概括承受，至於財政層面的管制義務將形同虛構。同時，當經營績效不如預期，將立即出現「殘餘損失」，並且提高「破產風險」的發生機率。

14. 在「台鐵公司化基本方案」除了將軌道等基礎設施移還國家負責新建與維護之外，對於虧損經營的車站（二等站、三等站、招呼站與捷運化車站）以及支線鐵路，亦將計畫移還國家管理維護，鐵路局僅保留特等及一等車站資產設備經營使用。相對地，鐵路局亦將龐大的土地資產移還國家管理使用，並成立「台灣鐵路管理基金」，負責台灣鐵路管理局之歷史性財務包袱，使改制後之公司，可發揮企業化經營精神，順利轉型再生。至於另類「車路合一」改革方案所指為何？有無政策風險？本文將於第四節進行歸納分析。

15. 在資訊不對稱的影響之下，國家決策單位無法得知私有化企業的努力程度，尤其英國當時將國營企業私有化，對許多國營企業員工須面對的心理調適，和公司文化的改變，造成不小的衝擊，如今五年後的Railtrack，因管理成效不彰，不僅投資人血本無歸，也讓整個企業陷入困境而再度回歸國有。英國工黨雖然表示，回歸國營只是再一次改造Railtrack的開始，目前對於軌道維修、職能教育、績效管理，乃至於不同鐵路公司之間的運輸班次整合，均為提升鐵路運輸市場經濟效率的重要方向。雖然Railtrack是國營企業的失敗案例，但卻讓英國政府進一步學習到國營企業私有化的過程與管理，以避免今後重蹈覆轍（林懿宏，2001：66）。

(二) 對國家影響與管制義務的衝擊

鐵路事業公司化政策，不管採用特許制、「車路分離」或「車路合一」模式，代理人的自身利益與主理人的公共利益之間，產生某種程度的歧見與矛盾時，代理問題隨之而生，相對亦將影響後續民營化期程。造成公共事務代理問題的原因，有學者歸納政府將公營事業當作政治贊助、軟性的預算限制、政治協商籌碼等角色（王文宇，1998：28）。但實際上代理人為預防主理人修正政策方向而損及自身利益，必須主動採取適當的因應措施，以維護既有之利益。因此，歸納前述代理問題焦點，「逆選擇」（adverse selection）係發生於鐵路事業民營化前，如何遴選最佳代理人，使其符合政策所需。至於「道德危險」則為推動鐵路局公司化過程，代理人是否較主理人具有訊息優勢（隱藏訊息），或主理人能否觀察代理人之努力水準（隱藏行動）。前者會發生在部屬或部門已知某些訊息，而上層或監督者卻忽略或不知悉的情況；後者會發生在代理人的努力水準無法被主理人所觀察，而產生殘餘損失（Stiglitz, 1985: 25）。更具體的說明，鐵路事業公司化過程，將首先面對行政組織內部的「道德危險」問題。當公司化過程已臻成熟，下一階段的民營化政策，將進一步考驗政府與民間部門之間的代理關係，包括如何遴選最佳經營團隊（代理人）及如何在契約上監督並酬賞代理人的表現。

現階段公司化面臨「道德危險」問題，有學者提出藉由獨立董事控制經營者道德危險問題，但在實際世界中，獨立董事可能沒有正確的誘因監督經營者，也可能因缺乏資訊而無法阻止經營者對關係人進行利益輸送。因此，道德危險問題仍將繼續存在（陳業寧等，2004：22）。針對這樣的問題，有學者建議參考美國董事制度，設計多樣化的獨立董事監督機制控管經營者，例如審計委員會、薪酬委員會、提名委員會、資產管理委員會等，原則上，這些委員會必須全部或至少一半以上由獨立

董事擔任，並由獨立董事擔任召集人（葉銀華等，2002：44；陳業寧等，2004：2）。現階段我國各公營事業推動公司化或民營化政策，雖然未具獨立董事設置之法源依據，但相關資產使用、收益、處分等計畫，必須提報行政院國家資產經營管理委員會審議（國家資產經營管理原則第五點，以下稱：國資會）。其中有關各委員之組成，除由行政院及各部會首長之外，亦包括專家學者（國家資產經營管理委員會設置要點第三點）。除外，行政院亦賦予國資會處理各公司組織國營事業存續問題，以利於既定時程完成民營化作業（公司組織國營事業機構存續原則第二點）。綜合觀之，國資會雖已兼具「准駁」各公營事業提出專案精簡及再生計畫之地位，但對於審議不同事業機關之專業能力，也可能因缺乏資訊問題導致決策疏失，這部分包括：國家影響義務下的政策不確定性、事業定位不明確，以及國家管制義務下欠缺周延的配套措施而無法得知公營事業本身的努力程度等。因此，鐵路局研擬之轉型再生改革方案，現階段雖已作成「暫緩處理」之決議，但決議過程仍有許多制度面可再檢討與修正之空間，本文將在第肆節個案分析中進行討論。

從「道德危險」推論鐵路事業公司化過程面對的代理問題，鐵路局本身除須依循國家運輸方針落實社會給付責任外，面對內部工會聲浪、員工基本權益、事業財務體質等問題，亦須在政策與法律規範之間謀求適度的平衡點。以現階段鐵路事業公司化模式而論，有學者指出，鐵路局轉型再生方案雖採「車路合一」模式進行，但是在「會計上」卻採用「車路分離」模式推動。而「會計上」的「車路分離」並非我國首創，希望藉由此作法來達到鐵路設備維護費用的會計透明化之目的，並由政府補貼負擔設備維護費用，以確保國民通行的基本權益保障（林淑馨，2004：87）。但實務上將會計劃分為營運部門與路線部門，只有西德曾於一九八〇年代初期試驗性地短暫採取此項措施，對於鐵路事業經營究竟可以達到何種程序效果，目前仍缺乏實證經驗，專家學者仍持保留態度（林淑馨，2004：87）。因此，鐵路局在「會計上」研擬「車路分離」

模式推動「車路合一」公司化方案，背後是否基於自利動機而隱藏某些資訊？抑或藉由維護費用的會計透明化，掩飾會計帳面的營運虧損等問題？學理上因缺乏相關實證研究，主理人從國家影響義務觀點，很難發掘鐵路局公司化方案背後隱藏道德危險問題。尤其現階「鐵路法」賦予國家管制義務功能十分有限，為解決上列問題，主理人仍可採用相關法規落實監督與管制功能，藉以發揮「車路合一」的政策價值。而連接國家影響義務與管制義務的關鍵角色，即利用自償評估方法，剖析代理人研擬之公司化方案，並提供主理人監督或籌賞代理人表現之參考依據，進而發揮代理功能。

(三) 代理功能的發揮

代理功能的發揮，係冀望抑減道德危險問題之發生；亦即在監督方法上，提供主理人客觀監督技術並觀察代理人的努力水準，避免代理人隱藏訊息或隱藏行動等問題。從國家「影響義務」之下建立鐵路事業「車路合一」政策的轉型模式，現階段「鐵路法」、「公營事業移轉民營條例」與「國營事業管理辦法」均未就財政層面的補貼義務加以規範，導致代理人研擬之公司化轉型方案可能成為政府無窮無境的財政負擔。因此，現階段鐵路事業公司化政策，宜參酌「促進民間參與公共建設法」規定，落實契約責任制，並由國家委託公司組織負責營運，再進一步利用自償分析的觀念，建立財務層面的管制規範與酬庸標準，進而發揮代理功能。¹⁶ 同時亦可將此評估方式延伸至未來民營化階段，作為營運與移轉之OT(Operate - Transfer)型態下的契約監督標準，進一步避免「資

16. 代理機制的特殊功能在於設計適當的管理機制(包括酬庸與績效評估)，以緩和代理問題，增加代理關係之效率。而代理關係的建立，重點在於主理人應如何評估並籌償代理人的表現，使代理人能依主理人的意志而行事。因此利用自償分析結果，訂定當年期的績效指標，作為酬償代理人的表現量化標準。

訊不對稱」、「破產風險」與「補貼失靈」等問題之發生。

前述有關自償分析觀念，有學者指出，政府訂定自償率公式的初衷，在於釐清政府獨資興建營運之公共建設資金來源，抑或公債支出之計畫償還比率，與民間參與之 BOT 計畫資金流量結構有所差異，故自償率分析方法並不適用於 BOT 計畫（康熙宗等，2004：7）。但學理上，卻可提供政府部門評估營運權利金、政府財務回收率以及補貼範圍之監督標準，甚至亦可延伸至委託營運期間之連續決策或監督過程（康熙宗等，2004：22）。因此，以代理關係論之，自償評估模式已明確賦予主理人（政府）監督代理人（民間或事業組織）執行投資計畫的法源依據與財務分析理論基礎。

在發揮代理功能之前，代理人在公營事業體系之中，必須承擔主理人交付政策推動之成敗責任；¹⁷ 因此，鐵路事業的轉型再生，將隨著公司化組織形成，而轉變成為執行主管的代理要角。除了執行國家交付的運輸任務之外，另須自我提升經營績效與競爭能力。其次對於公營事業轉型再生計畫方面，國家也必須針對代理人提出的改革方案，依據自償評估方法，具體落實財務面的監督管理責任。最後，國家也必須依據改革方案，提供必要的輔助資源與刺激誘因，¹⁸ 使其經營體質具備移轉民營的充分條件，而不致於損及大眾公共利益之基本保障。

17. 正如同英國 Railtrack 模式，我國鐵路事業主管機關（中華民國—行政院—交通部）與主辦機關（交通部台灣鐵路管理局）之間的代理關係，雖然並非建立在代理契約制定的基礎上，但卻屬於履行行政給付之任務性質。主理人與代理人雖均屬法人機關，但其代理功能之發揮，與私部門化企業如出一轍。代理人（鐵路局）甚至可委託或搜尋傑出代理人或企業經理人（如公務機關之顧問性質），推動業務革新計畫，創造更為豐厚的利潤。

18. 輔助資源例如運用陸續完工的各項道路計畫，設計配套的公路客運轉乘輸運計畫，漸漸取消復興號列車，並減少自強號停靠車站（以往各縣市立法委員多要求在該縣市設站以昭政績）。至於刺激誘因多集中在鐵路車站，受到都市計畫土地使用分區管制規定，以及鐵路車站屬於特種建築物之使用強度限制，大部分均無法進行多目標開發使用，且地方政府對於鐵路車站之開發計畫多不甚支持，導致鐵路局全線 216 車站，僅台北、板橋兩大車站較具開發規模，至於其他車站多僅能作停車場及廣告物招標、便利商店等基本營利行為。

四、個案分析

(一)「台鐵公司化基本方案」簡介

台灣鐵路創建已有百餘年歷史，成為台灣內陸之運輸主幹，因此在台灣社會與經濟發展過程中，有其相當的貢獻。惟近二十幾年來，政府積極推動公路建設，尤其在民國六十七年中山高速公路通車以後，鐵路局的營運收益深受衝擊，財務虧損日趨嚴重。行政院為紓解台鐵財務困境，分別在民國六十九年及民國七十七年成立「台灣鐵路整理委員會」及「台灣鐵路監理委員會」予以整頓，惟因台鐵屬於大眾運輸業，具有公用性之任務，對於日積月累的財務虧損，政府雖曾於民國八十五至八十九年度編列 26.25 億元彌補台鐵財務虧損，惟對公用性及政策性之財務負擔與事業單位之經營責任，一直未能釐清，導致財務惡化情況持續擴大。為彌補上述問題，必須突破其組織、人事、營運、財務、預算、費率訂定等運作僵化且難以遵循市場機制發揮企業化經營之根本議題，以因應日益劇烈之競爭環境。因此鐵路局基於本身的運輸能量，積極研擬轉型再生計畫與「台鐵公司化基本方案」，期待藉由改制為國營公司，改善經營體質，將能適度提高經營效能及競爭力。

(二) 鐵路局公司化前、後的預期效益

鐵路局以專業經營者(即代理人)提出「台鐵公司化基本方案」(以下稱方案)，冀望藉由國家影響義務體系之下「車路合一」與組織再造之政策方針，設計兼顧資產處分、償還債務、經營自主性的預期目標。尤其對於龐大債務問題，擬參考日本採用設立「國鐵清算事業團」方式，

繼承國鐵大部分債務。¹⁹ 至於我國的方案則係擬由中央政府設立「台灣鐵路管理基金」，由基金承接原鐵路局之歷史性財務包袱，使改制後之公司，可發揮企業化的經營精神，順利轉型再生。²⁰ 但由於我國鐵路事業長達 114 年的經營歷史，債務累計已高達新台幣 1800 億元（包括員工退輔金 967 億元，現金債務 830 億元），希望藉由鐵路局移還經管之固定資產（主要為不動產）約 4800 億元（以民國九十二年公告現值估計）進行償債計畫。²¹ 此外，代理人在方案中也積極向主理人爭取有助於提高營運收益的替代誘因，例如充分利用鐵路車站周邊可開發用地進行資產再生計畫等，使得國家影響義務在政策執行層面更具吸引力。

在國家管制義務方面，主理人（國家）對於代理人提出的方案，可利用自償評估進行預測分析，尤其對於方案中承諾「補貼」及「負擔」項目進行審核。由於「補貼」項目包括鐵路基礎設施維護、老殘優待、支線與小站虧損等，至於「負擔」項目則包括員工退輔基金與現金債務利息。整體而論，民國九十一年度虧損新台幣 94.62 億元，若去除老殘折扣優待 6.89 億元、虧損支線小站 6.87 億元、基礎設施維護 30.66 億元、員工退撫負擔 46.34 億元及債務利息 21.22 億元，則尚結餘 17.36 億元，

19. 日本國鐵在民營化之際，是計畫將 37.1 兆日圓的國鐵債務中的 60%（25.5 兆日圓）由國家（國鐵清算事業團）繼承，剩下 40%（11.6 兆日圓）則由預期民營化後有償還能力的本州三社（東日本、西日本、東海鐵路公司）負擔。民營化迄今，雖藉由出售部分土地及本州三社的股票上市得到 13 兆日圓的收入，卻因利息如滾雪球地增加之故，國鐵債務由原本 22.7 兆日圓增加至 28 兆日圓。因此，本州三社雖償還 3.1 兆日圓，但仍留有 12.4 兆日圓的債務（林淑馨，2001，113）。

20. 基金收入來源包括：（1）依預算程序撥入之款項收入（2）非營業用資產處分收入（3）本基金之孳息收入（4）捐贈收入（5）公司年度盈餘提撥收入（6）交通部所屬國營事業民營化釋股收入（7）其他有關收入。

至於基金用途包括：（1）債務本息之支出（2）不可抗力天災支出（3）管理本基金所需之費用（4）其他有關支出。

21. 依據民國九十二年公告土地現值查估資產計算，惟移還國家統籌運用的不動產，包括可建築用地、公共設施用地、廢棄鐵路用地、山坡地與原住民保留地、河川用地等。但較具資產處分以及償債潛力者，僅價值約 542 億的可建築用地，對於償還鐵路局高達約 1800 億的債務，幫助效果有限。

顯見台鐵之營運虧損並非完全因經營績效不佳所造成，實係所背負的包袱過於沈重（交通部，2003：12）。

上述方案構想的背後，係藉由主理人先釋出「補貼」與「負擔」之刺激誘因，再由代理人進行組織精減與提升營運績效計畫。預測民國九十四年六月改制為鐵路公司，「台灣鐵路管理基金」繼承現金債務為 1800 億元，國家（主理人）對鐵路公司（代理人）支付「補貼」與「負擔」金額為 114.6 億元；鐵路公司（代理人）當年期營運收入較改制前提高約 25%，總支出亦降低 41%，年度盈餘為 40.16 億元（總收入 226.18 億元÷總支出 186.02 億元）（交通部，2003：摘要 - 10）。對於未來的經營績效，亦可藉由主管機關的權責範圍，適度設定各年度的預期盈餘目標，期待藉由釋股收入，提高「台灣鐵路管理基金」償債能力。

（三）個案探討

由「車路分離」轉變為「車路合一」，再衍生「會計上」採用「車路分離」模式推動「車路合一」公司化政策。前者雖由國家基於影響義務，配合我國鐵路運輸事業競爭條件，而大幅修正鐵路事業公司化政策。但鐵路局基於員工權益、工會意見、財務體質，嘗試將會計劃分為營運部門與路線部門之公司化基本方案，卻因國家每年負擔補貼金額過於龐大，無法獲得主管當局的認同，而讓公司化基本方案胎死腹中。²²

除此之外，九十二年十月「台鐵公司化基本方案」經「行政院公營事業民營化推動及監督管理委員會」工作小組第一〇六次會議決議：請交通部參酌與會代表所提意見，修正「台鐵公司化基本方案草案」，並主動與工會溝通協商後，再報院核定。但台鐵工會九十三年一月表示：

22. 民國九十二年十月「台鐵公司化基本方案」經「行政院公營事業民營化推動及監督管理委員會」工作小組第 106 次會議審議。結論：請交通部參酌與會代表意見，修正「台鐵公司化基本方案草案」，並主動與工會溝通協商後再報院核定（交通部，2005：16）。

俟「臺灣鐵路管理局組織條例草案」完成立法，以及已獲政府同意之公司化基本要件，²³ 其相關配套措施訂定完成後，始同意與鐵路局溝通協商。九十三年七月一日「臺灣鐵路管理局組織條例」公布實施，其相關配套措施，鐵路局亦已納入「臺灣鐵路股份有限公司條例草案」內，並研擬完成相關子法草案。九十三年八月台鐵工會成立「台鐵工會台鐵公司化協商小組」，並自九十四年一月至七月與鐵路局召開五次協商會議後，就「臺灣鐵路股份有限公司條例草案」及相關子法草案達成共識。九十四年八月鐵路局將前揭草案併同「台鐵公司化基本方案（台鐵再生計畫）」提報交通部核轉行政院審議。綜合以上分析，鐵路局與台鐵工會之協商基礎，係立於行政院同意承接鐵路局所有負債與補貼，據以修正「台鐵公司化基本方案」。但實質上，政府承擔鐵路局所有債務與補貼義務，卻已違反「車路合一」精神，致使國家影響義務與管制義務功能蕩然無存。因此，依循代理理論分析鐵路事業公司化政策，「台鐵公司化基本方案」仍有修正與推動執行之空間，並期待藉由「車路合一」模式，成立管理基金並積極清理債務，而非完全仰賴政府概括承受。

回歸問題本質，鐵路局以代理人立場，提出「會計上」採用「車路分離」模式推動「車路合一」公司化政策，目的係冀望將未來每年鐵路設備維護責任與出資義務轉由國家全額負擔，以減輕鐵路公司的財務負擔，進而提高營運收益。但學者指出：歐洲國家為使「車路分離」改革方案得以具體落實，除了會計分離（separation of accounts）外，亦須配合組織分離（organizational separation）與制度分離（institutional separation）進行調整（掘雅通，2000，轉引自林淑馨，2004：88）。因

23. 行政院九十二年十二月十一日以院臺交字第 0920093777 號函核示，原則同意下列事項：（1）鐵路局債務、員工退輔基金等歷史包袱，由政府全部承接。（2）鐵路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，由政府承擔。

此，鐵路局研擬會計上的改革方案，組織上仍維持單一組織架構，且制度上不對其所有權與經營權進行分割，僅就會計上將「路線維護費用」與「營運費用」加以區隔。在這樣的體系下，政府除了負擔公共性與社會性義務外（如老殘、小站、支線負擔），會計上亦須負擔基礎設施之維護費用。換言之，鐵路局研擬公司化基本方案早已違背「車路合一」的基本精神，並藉由會計上「車路分離」模式，支持國家負擔基礎設施費用理由的正當性與合理性。從國家財政角度剖析，公司化基本方案當然有其滯礙難行之處。

這樣的改革歷程，「國家管制義務」之履行，雖然可依據「促進民間參與公共建設法」第八條第一項第四、五款之規定，委託轉型之營公司負責營運，並藉由自償評估方法，以民間參與投資模式從嚴把關，同時釐清補貼責任，以避免「破產風險」或「補貼失靈」等代理問題的發生。但就改革方案分析，鐵路局研擬再生轉型計畫，背後隱藏道德危險下的策略目的，可以發現下列問題：

1、主理人的困境

（1）預算補貼大於累積盈餘

在此分析架構之下，對於逐年虧損的經營現況，經改制為公司組織之後，預測民國九十四年至九十六年之間的累積盈餘為 100.61 億元，國家投資補貼與負擔金額累積為 355.51 億元（交通部，2003：18）。基於國家影響義務架構之下「車路合一」的評估結果，對主理人來說，補貼支出超越累積盈餘達 3 倍以上，本方案屬於較不可行的投資計畫。

（2）預算補貼下的排擠問題

在過去，所謂交通權之確保，意指憲法上確保的國民基本權利之一，不可因經濟、身體條件或居住地區的不同，而使部分國民受到差別性待遇，國家應以低廉的價格，提供國民便捷、迅速、安全的交通工具（林淑馨，2004：92）。而所謂低廉價格，指的是由國家負責硬體設施規劃、興建、維護，提供交通業者公平的競爭環境，以致力服務品質提升。鐵

路局基於鐵路、公路、航空等運輸機能立於公平競爭的理由，而主張由國家每年編列至少 30.66 億元的鐵路基礎設施維護費用，勢必違背「車路合一」基本精神，並對未來其他公共建設預算執行造成不小的排擠壓力。因此，補貼責任在憲法或國家影響義務觀點雖有其執行的必要性，但必須符合公平正義原則，而非一味全額補貼。否則，除了造成鐵路事業改革更顯困難之外，連帶將影響其他交通建設的執行期程。

(3) 公司化方案的政策風險

「會計上」採用「車路分離」模式推動「車路合一」政策，雖可達成鐵路設備維護費用的會計透明化之目的。但實務上對於鐵路事業經營究竟可以達到何種程序效果，目前仍缺乏實證經驗。此外，日本國鐵改革時間較採「車路分離」的瑞典、德國、英國等西歐各國較早，且西德 1980 年代初期試辦會計上車路分離措施，亦須配合組織分離與制度分離一併進行改革，因此與日本「車路合一」轉型模式並無任何關聯性（林淑馨，2004：89）。倘若我國鐵路事業改革僅以會計上採用車路分離模式推動車路合一政策，組織上仍維持單一公司體制，且制度上資產設備仍為公司所有的前提下，仍舊產生經營主體與維護主體之間相互推諉責任的情形，無法在憲法上履行國民基本交通權之安全保障。因此，這樣的政策風險，公司化方案亦無法獲得主理人的認同。

2、代理人的策略與目的

(1) 不可觀察性問題

回顧相關文獻，可歸納我國鐵路事業改革，首先必須面對下列幾項問題：(1) 制度內的改革問題，(2) 不確定的改革方向，(3) 鐵路局定位不明確，(4) 欠缺周延的配套措施（張筱娟，1994：80；陳生民，1996：101；許和鈞等，1997：40；張有恆，1998：214；林淑馨，2004：89）。在上述問題未獲解決之前，貿然推動鐵路局公司化政策，必然造成主理人（決策機關）之困擾而做成「暫緩執行」的決議。但回歸問題本質，鐵路局當然希望進行改革，但在改革前，希望政府承諾先解決下

列問題後，再進行改革（中國時報，2003b：6）。包括：（1）員工退輔金問題，²⁴（2）長短期債務問題，²⁵（3）員工優惠退休問題，²⁶（4）經營自主問題。²⁷

從上述觀點分析，在改革政策與問題訴求之間，可發現所屬部門已充分表達某些訊息，但上層或監督者卻不甚知悉的情況。而且，我國大眾運輸系統所指為何？鐵路局？高鐵？捷運？亦或三者皆是？倘若為三者，則之間的角色扮演及市場區隔應如何？這些從我國交通政策中似乎很難明確看出國家的政策資訊為何，但卻又不斷上演高鐵或捷運咀食鐵路局經營市場與資產的衝突戲碼（林淑馨，2004：89）。因此，鐵路局研擬鐵路轉型再生方案背後，是否為保障自身經營權，而企圖讓公司化方案胎死腹中？抑或避免未來高鐵、捷運蠶食鐵路局資源，而企圖將所有歷史債務與營運責任全部移交國家概括承受？從代理理論觀點下分析國家影響義務的不確定性問題，主理人仍隱藏某些政策資訊，導致鐵路局無法對症下藥研擬具體的「車路合一」方案。

（2）不可驗證性問題

前節鐵路局公司化前、後的預期效益分析，預測鐵路局在九十四年六月完成公司化作業後，累積盈餘雖可達到 40.16 億元，但政府支付「補貼」與「負擔」金額高達 114.6 億元。換言之，鐵路公司經營績效係建立於政府高額補貼負擔下創造的盈餘。因此，代理人的努力水準無法被

24. 員工退輔金的問題，過去台鐵賺錢時，盈餘全數繳交國庫，政府未提列退輔準備金，現在每年要負擔六十億退輔金，台鐵如何賺錢？（中國時報，2003a：2）。

25. 現金債務多為營運資金短缺（購車、維護、興建）及退輔金準備而舉債借款，致利息負擔沉重（交通部，2003：33）。

26. 希望比照「中華郵政公司優退辦法」，加發 7 個月薪額，鼓勵員工提前退休，相關所需經費由政府負擔（交通部，2003：22）。

27. 以往台鐵為了照顧社會大眾行的權益，照顧偏遠地區民眾，台鐵全線有 216 個車站，但真正收入的來源卻是排名前 60 個車站，其餘的支線、小站基本入不敷出，連人事費用都不夠。這一部分費用具備社會服務性質的功能，本不該由台鐵負擔，而是由政府以照顧偏遠民眾為由來編列預算。此外，如殘障、敬老等義務，理應由政府統籌負擔（中國時報，2003a：2）。

主理人所觀察，而產生殘餘損失，而此部分的資金缺口亦可高達 74.44 億元，若以台鐵公司化基本方案推估九十四年至九十六年盈餘與政府補貼負擔資金缺口分析，政府支出費用累計將高達 254.9 億元（交通部，2003：摘要 - 10）。

基於代理人隱藏行動而衍生政府財政沉重負擔而無法推動公司化問題，為延續國家影響義務下「車路合一」基本精神，國家管制義務的履行，必須修正鐵路基礎維護費用仍需由鐵路公司負擔。至於政府負擔「員工退撫金」與「債務利息」兩大項目，原本既屬「台灣鐵路管理基金」承接之歷史債務範圍，因此不宜列入政府負擔項目。基於以上修正，國家對鐵路公司每年僅就社會福利支出項目「補貼」15.21 億元（包括老人殘障優待、虧損路線、小站虧損等固定支出項目），如此不但可以避免基於虧損原因而侵害區位上與經濟上弱勢者移動權利的問題之外，而且不致於產生行政給付任務中斷的情況，甚至亦可成為主理人為代理關係設計較具建設性的「誘因」條件。

在局部修正國家影響義務下的政策方針之後，預測民國九十四年至九十六年之間，政府補貼負擔總額約為 45.63 億元，鐵路公司的累積盈餘雖然向下修正為 8.63 億元（如附表一），平均自償率為 101%，但政策上除了更符合「車路合一」的基本精神之外，基本方案修正後，更能發揮政策補貼功能，讓「台鐵公司化基本方案」更為充實。此外，政府補貼與公司盈餘之間的資金缺口大幅降為 37 億元（平均每年 12.33 億元），倘若政府一併改善前段不可觀察性或隱藏訊息問題，明確規範鐵路局在大眾運輸的角色定位，配合修正相關法律規範，區隔高鐵、捷運的運輸責任，並適當提供開發誘因供鐵路局創造利潤，則鐵路局或未來鐵路公司將有充足能力抑減殘餘損失，並讓國家影響義務與管制義務更臻完備。

（3）小結

從代理理論觀點歸納分析，實務上主理人對於代理人提出的轉型再

生計畫，並未給予極高的評價，相對也影響未來鐵路事業公司化的期程。但就國家影響義務角度切入，已具體發現代理人基於自利動機，而讓「車路合一」的政策方針轉變成為主理人永無止境的財政負擔。再從國家管制義務角度切入，甚至發現這是完全無法達成自償的投資計畫。此外，鐵路事業公司化政策的不確定性因素，導致研擬規劃六、七年以上的「車路分離」方案，一夕之間臨時更改，無法明確定位鐵路局的改革方向，亦無法與其他軌道運輸事業立於平等之競爭地位。同時，攸關鐵路事業改革的配套方案、基本法律的修正案、「台灣鐵路管理基金」運作規範等措施均尚未提出，短期內鐵路局恐將難有具體的轉型目標。因此，鐵路局基於自利動機而提出轉型再生計畫，政策上雖以「車路合一」為執行目標，並輔以會計上「車路分離」模式區分設備維護之出資責任，但實務上能達到何種效果？本文藉由管制義務觀點，配合自償評估的分析結果，釐清補貼負擔之義務範圍，並修正公司化整編前後的財務效益，提出鐵路局在九十四年至九十六年之間仍有累積盈餘的研究結果。建議政府能積極扮演政策定位、部門協調與公正仲裁等角色，提供市場健全的競爭環境，進而發揮鐵路事業公司化的具體功效。

五、結論與建議

(一) 結論

近年來，鐵路事業改革之相關研究非常豐富，但如何藉由鐵路事業改革過程釐清政策本質，進而強化鐵路事業公司化之決策架構？卻鮮少著墨。因此本文特從行政法學觀點切入，並界定國家影響義務與管制義務之責任架構，進一步歸納下列研究成果。首先，從國家影響義務分析，鐵路事業公司化政策自民國八十四年推動「車路分離」方式辦理轉型再生計畫，預計民國九十一年六月完成民營化作業，其間歷經國外執行經

驗以及國內鐵路工會反對等因素影響。行政院在九十年三月決議，擬比照日本國鐵「車路合一」模式，先成立公營公司，待公司經營體質改善後，再研議下一階段的改革方式。鐵路局繼於九十二年九月提出「台鐵公司化基本方案」，經「行政院公營事業民營化推動及監督管理委員會」與「行政院國家資產經營管理委員會」工作小組審議結果，作成「暫緩執行」以及主動與鐵路工會溝通協商後再報院核定之決議。現階段雖然已參酌鐵路工會意見，於民國九十四年八月提報交通部核轉行政院審議「台鐵公司化基本方案」。但實質上，政府承擔鐵路局所有現金債務及補貼義務，確實違反「車路合一」之精神，且鐵路工會一直扮演關鍵性的主導角色，從而改變政策初衷，致使國家影響義務之政策功能難以發揮。

其次，從國家管制義務分析，「公營事業移轉民營條例」並無相關規範足資提供主管機關「審視情勢」而決定公司化或民營化之評估標準。此外，「鐵路法」歷次修法內容，並未增列公司化或民營化等轉型再生條文，致使「車路合一」政策難以推動。為提升管制功能，雖可藉由「間接管制手段」態樣，參照「促進民間參與公共建設法」第八條第一項第四、五款之規定，由國家委託轉型之公營公司負責營運，並可按照「自償率」的預測分析數值進行評估，作為民營與否，或甚至調整公營公司資產規模之參考依據。但政策粗糙與鐵路工會影響力之間，鐵路局如何形塑「車路合一」政策變質的代理問題，從而掩飾會計帳面營運虧損之行為，即為本文另一歸納焦點。

從代理理論透視自利動機的代理問題，即可清楚發現鐵路事業公司化的主要困境在於現金負債與補貼責任。但是「動機」並非「危機」，必須依循制度規範釐清補貼本質，並配合自償評估結果提出相關的對策方案，進一步避免轉型危機的發生。過往的政策分析，並不代表「車路分離」或「車路合一」均無法適用我國鐵路事業公司化個案；所存在的，僅是主理人應如何建立適當的監督技術，同時避免代理人的道德危險問

題。換言之，主理人必須清楚了解「國家影響義務」的政策定位為何？當政策決定採用「車路合一」模式進行改革時，代理人研擬的改革方案已開始模糊焦點，這或許基於代理人自利動機的影響，或者是「預留」未來組織變革的談判籌碼。尤其在「台鐵公司化基本方案」中，建議政府每年補貼負擔 120 餘億元的政策構想，行政院基於國家財政困窘等多重因素考量，已作成台鐵公司化方案「暫緩執行」的決議。分析其主因，主理人與代理人之間的協議過程充滿許多「矛盾」，尤其觀察「車路合一」政策下的轉型再生計畫，代理人基於營利考量，在會計上，將其轉變為主理人負擔義務的「車路分離」計畫，導致「台鐵公司化基本方案」難以執行。此時，主理人的「國家管制義務」，可依據自償評估結果，在財務報表中區分自償性與非自償性的差異性，並且提出適當的修正方向。其中有關非自償部分，由政府每年負擔 15.21 億元的替代構想，預測民國九十四年至九十六年之間，鐵路公司仍有累積盈餘 8.63 億元的潛力與實力。因此「台鐵公司化基本方案」仍有廣續推動的空間，尤其主理人應積極建立「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，概括承受鐵路局所有現金債務及補貼義務，從而製造另一層面之財政負擔與預算排擠問題。

(二) 建議

不可否認地，大眾運輸系統自由競爭的腳步已漸趨蠶食鐵路局的經營市場，改革的步伐也不能依「暫緩執行」的初步決議而停滯不前。展望未來，轉換傳統運輸的優越心態，已成為鐵路局即刻努力的重要方向。然而，在「台鐵公司化基本方案」中，雖然漸漸發現組織精簡（包括組織扁平化與進用臨時職員）、多角化經營（例如不動產開發與拓展光纖市場）、企業行銷（諸如鐵路快遞與觀光業務）、提升運能（包括整合票證、簡化車種與設備電腦化）等改革策略正加緊實踐，但改革步伐略

見遲緩，無法積極提升服務品質。同時，各項改善方案的持續推動以及增加收益的各項誘因調整，亦僅僅略見微幅改進（例如車站內設置便利商店以及板橋車站開發計畫），無法展現全方位改革績效，亦阻礙公司化方案之推動與實踐。

面對上述問題以及未來鐵路事業經營趨勢，政府除了加速定位運輸方針，提供高鐵、台鐵、捷運相輔相成的競爭環境，並提升運輸品質與經營績效之外。亦需積極協助鐵路局修正相關不合時宜之附屬事業經營規定，尤其「鐵路法」第二十一條規定：「國營鐵路，除以客貨運輸為主要業務外，得辦理下列附屬事業：（一）有關鐵路運輸之碼頭及輪渡運輸。（二）有關鐵路運輸之汽車接轉運輸。（三）有關鐵路運輸必需之接送報關及倉儲。（四）有關鐵路運輸與建築所需工具、器材之修理及製造。（五）有關培養、繁榮鐵路運輸所必需之其他事業」。其中，第一項第五款，應如何培養與繁榮鐵路運輸所必需之其他事業，交通部並無相關補充規定足資依循，導致鐵路局經管土地、辦公廳舍、閒置倉庫等，無法充分開發利用，故建議參酌「獎勵民間參與交通建設條例」第十條及「大眾捷運法」第七條等規定，修正「鐵路法」第二十一條並適度排除「國有財產法」第二十八條及「土地法」第二十五條之限制，以利開發利用。

其次，「台灣鐵路管理基金」之主要償還方式，係藉由鐵路局移還國家統籌運用的資產進行處分或出售，包括可建築用地（含建築改良物）、公共設施用地、廢棄鐵路用地、山坡地與原住民保留地、河川用地等。但較具資產處分以及償債潛力者，僅價值約 542 億的可建築用地，對於償還鐵路局高達約 1800 億的債務，幫助效果有限。因此，本文建議應朝活化資產觀念思考，同時參酌「不動產證券化條例」第四條第一項規定，積極規劃相關資產再利用計畫，例如可建築用地（含建築改良物）公開募集資金發行受益證券進行開發計畫、公共設施用地（含道路、廣場等）停車場開發計畫、合作開發廢棄鐵路用地生態之旅（如臺東縣關

山鎮親水公園自行車道)、山坡地與原住民保留地觀光倍增計畫(如苗栗縣勝興車站古蹟活化計畫)等具經濟價值之資產再生計畫。期待藉由多目標使用方案,積極創造資產收益,進而提升「台灣鐵路管理基金」之償債能力。

最後,鐵路局現階段組織核心,係以運務處(車站、列車長)、工務處(軌道工程)、機務處(車輛、駕駛)、電務處(電氣化)四大部門為主,各處另依區域,劃分數個「段」別之分支機構。未來「台鐵公司化基本方案」之推動,公司組織架構仍採維持現狀方式加以精減,未見責任分工之權責架構,實難提升服務品質。故建議公司化組織架構應採公司責任制,由總公司負責核心決策,並在北、中、南、東四大區域分別設立分公司,統籌管理運務、工務、機務、電務等各分支機構業務,藉由績效管理,提升營運效能,進而創造更為豐厚之營運收益。

附表一 修正後公司化整編前後的財務效益

單位：新台幣億元

項 目	94 年度預測	95 年度預測	96 年度預測
一、維持現狀			
總收入	180.31	162.65	162.03
總支出	317.98	321.45	320.75
年度盈虧 (1)	-137.67	-158.80	-158.72
二、改制公司			
總收入	226.18	208.52	207.90
總支出	216.68	210.37	206.92
年度盈虧 (2)	9.5	-1.85	0.98
累積盈餘	9.5	7.65	8.63
★政府非自償性補貼 (3)	15.21	15.21	15.21
政府補貼			
◎老人殘障優待	6.89	6.89	6.89
◎服務性路線之營運虧損	5.72	5.72	5.72
◎小站虧損	2.60	2.60	2.60

資料來源：

- 1、交通部，2003。
- 2、本研究修正與整理。

參考書目

- Bergen, Mark et al. 1992. "Agency Relationships in Marketing: A Review of the Implications and Applications of Agency and Related Theories." *Journal of Marketing* 56, 3: 1-24.
- Clark, Tom et al. 2002. "Trends in British Public Investment." *Fiscal Studies* 23, 3: 305-342.
- Glaister, S. 2002. "UK Transport Policy 1997-2001." *Oxford Review of Economic Policy* 18, 2: 154-186.
- Guesneric, Roger et al. 1988. "Adverse Selection and Moral Hazard with Risk Neutral Agents." *European Economic Review* 33: 807-823.
- Jensen, Michael C. and William Meckling. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior Agency Cost and Ownership Structure." *Journal of Financial Economics* 3: 305-360.
- Laffont, Jean-Jacques. 2000. *Incentives and Political Economy*. New York: Oxford University Press.
- Putterman, Louis. ed. 1986. *The Economic Nature of the Firm: A Reader*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stiglitz, Joseph E. 1979. "A Re-examination of the Modigliani-Miller Theorem." *American Economic Review* 4: 784-793.
- Stiglitz, Joseph E. 1985. "Information and Economic Analysis: A Perspective." *Economic Journal* 95: 1-29.
- 中國時報。2003a。〈為台灣鐵道尋找新生路〉。《中國時報》2003/9/10：2。
- 中國時報。2003b。〈各國民營化 有甘苦有創意〉。《中國時報》2003/9/16：6。
- 王文宇。1998。〈政府、民間與法律—論公營事業民營化的幾個基本問

- 題〉。《月旦法學雜誌》36：26-38。
- 王文宇。2000。〈公用事業管制與競爭理念之變革—以電信與電業法制為例〉。《臺大法學論叢》29，4：85-159。
- 交通部。2003。《台鐵公司化基本方案草案》。台北：交通部。
- 交通部。2005。《台鐵公司化基本方案草案》。台北：交通部。
- 林淑馨。2001。〈日本國鐵民營化之成果與困境〉。《理論與政策》15，3：99-118。
- 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》34：123-152。
- 林淑馨。2004。〈我國的交通政策和鐵路改革之研究〉。《理論與政策》17，4：71-97。
- 林懿宏。2001。〈英國 Railtrack 私有失敗，重新回歸國營〉。《管理雜誌》329：66。
- 徐筱菁。1999。〈公營事業之法律概念〉。《公營事業評論》1，3：123-143。
- 康熙宗等。2004。〈以政府觀點發展 BOT 計畫財務模型〉。《運輸計劃季刊》33，1：1-28。
- 張有恆。1998。《交通政策分析》。台北：華泰。
- 張筱娟。1994。〈透視台鐵經營問題〉。《產經分析》17，4：79-82。
- 許和鈞等。1997。〈民營化之特質與規劃方向 - 兼論台鐵民營化方式〉。《研考報導》40：38-47。
- 許宗力。2002。〈論行政任務的民營化〉。《當代公法新論(中)，翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集》。台北：元照。
- 陳生民。1996。〈關於台鐵組織變革的看法〉。《台鐵資料季刊》289：98-106。
- 陳愛娥。1998。〈公營事業民營化之合法性與合理性〉。《月旦法學雜誌》36：39-46。
- 陳愛娥。2003。〈國家角色變遷下的行政任務〉。《月旦法學教室》3：

104-111。

陳業寧等。2004。〈獨立董事與公司治理：政府應該要求所有上市上櫃公司聘任獨立董事嗎？〉。《證券市場發展》16, 4 : 1-35。

陳櫻琴。1998。〈現行法制中公營事業之民營化爭議〉。《月旦法學雜誌》36 : 47-57。

葉銀華等。2002。《公司治理與評等系統》。台北：商智文化。

詹鎮榮。2003a。〈論民營化類型中之「公私協力」〉。《月旦法學雜誌》102 : 8-29。

詹鎮榮。2003b。〈民營化後國家影響與管制義務之理論與實踐—以組織私法化與任務私人化之基本型為中心〉。《東吳大學法律學報》15, 1 : 1-40。

Agency Analysis of State Influence and Regulatory Duties in Taiwan Railway Administration's Corporatization

Wei-Hao Tseng *

In the process of restructuring state owned enterprises, corporatization is one of the stages toward privatization. From a legal perspective, the state should continue to supervise and monitor the corporatized enterprises. In particular, the state should carry out a regulatory regime to protect stakeholders' benefits during the privatization process, since it maintains a constitutionally mandated "influence duties". How should such restructuring processes be managed strategically in ways that will further economic democracy, efficiency and social progress? What are the obstacles which hinder the establishment of a state commitment in corporatization? Drawing perspectives from agency theory and refining self-liquidating evaluation, the author underscores the uncertainties and moral hazards in the corporatization of Taiwan Railway Administration and suggests how the state can implement successful strategies to meet goals required by the privatization laws and build up a well-organized subsidy system to reinforce its influential role and regulatory capacity.

Key words: corporatization, influence duties, regulatory duties, agency theory

* PH. D. Student, Department of Land Economics, National Cheng-Chi University.