

# 一、緒論

## 1.1 研究動機與背景

台灣鐵路是我國內陸交通運輸之大動脈，其創業逾百餘年歷史，為台灣運輸之主幹，台鐵在台灣經濟發展過程中，有其相當大的貢獻。因近二十幾年來，政府積極推動公路建設，1978年高速公路通車後，台鐵營運深受影響與衝擊，故財務開始發生虧損。行政院為紓解台鐵財務困境，曾分別於1980年、1988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，俾免造成過大之虧損。惟因台鐵係屬公用性大眾運輸業，具有服務國家社會之公用性及政策性任務，故造成台鐵財務之重大負擔，以致財務幾乎年年虧損，政府雖曾於1996年至2000年度計編列26.25億元彌補台鐵財務虧損，但對公用性及政策性之財務負擔與事業單位之經營責任，一直未能予以確實釐清，致使情況未能有所改善，且在惡性的循環之下，持續擴大。

台鐵本質上是公營事業營利機構，但屬行政官署體制，其組織、人事、營運、財務、預算、費率訂定等均受到各種行政法規之束縛，運作僵化，自主空間非常有限，更無法遵循市場機制，發揮企業化經營之機動性及適應性以因應日益競爭劇烈之運能市場。

高速鐵路預定於2005年10月通車，台鐵之營運將面臨更深的衝擊，為求能有生存發展之空間，應有效利用本身運輸系統之特性，積極轉型再生，故台鐵現階段亟需儘速調整組織體制一如扁平化、精緻化等，藉由改制成國營公司後，徹底改善組織整體經營結構與體質，以提高整體經營效率與效能，使台鐵更具有市場競爭力。

台鐵面臨百年來最大的變革之際，台鐵公司化之推動攸關事業永續經營、競爭力之提昇及員工權益之確保，過程非常複雜，尤其相關法令之制定、勞資的爭議過程，更需要法律及鐵路專業研擬可行之方案，故乃值得探討。

## 1.2 研究目的

台鐵面臨第二高速公路全線通車、北宜高速公路及高速鐵路即將通車的多重競爭壓力之下，對台鐵未來客運的營收將造成很大之衝擊。企業面對競爭所產生的危機，不是一昧的逃避而能化解的，必須勇敢面對，並能思考化危機為轉機，讓企業能再造並提升競爭力，永續經營才是生存之道。

身為台鐵人，最難忍受的當然是台鐵能否永續經營的問題。探討此問題的困難度，乃是其所牽涉到之層面甚廣—公用性及政策性之國家社會服務責任、人文面等等，都是牽一髮動全身。也許部分人士認為高速公路及高速鐵路之取代台鐵是不可至否的？且台鐵之重要性並未如台鐵人所自認的那麼不可取代性；但至少在目前台鐵人能替員工本身爭取多少福利就爭多少，所以抗爭改革是可理解的。

台鐵在公司化的改變過程中，會產生爭議與磨擦是在所難免的。許多基層員工對於公司化是非常悲觀的，如被裁員之後會找不到工作；有些30出頭的員工，更有危機意識及抗爭意識，如何讓勞資雙方與社會大眾共獲得三贏的局面是考驗著執政當局的智慧與台鐵局資方與勞方之間能否良性互動與溝通。員工的再教育、組織的變革、企業文化的提升，再再的需要無比的毅力去克服與創造。

針對勞資雙方對台鐵在公司化的改變過程中，會產生爭議與磨擦之議題。本研究的目的，乃在能透過勞資爭議協商處理過程之探討，瞭解爭議問題之所在，並讓勞資雙方對問題採取最有效之處理與改進，所以只談公司化過程中勞資爭議問題。

## 二、文獻探討

### 2.1 民營化與公司化定義<sup>1</sup>

學界定義民營化定義之論證主張，及闡述重要觀點類型在概念上非常分歧，其定義及用法相當含混不一致。

針對民營化之主要論證主張：

James Sundguist 認為民營化係指政府之責任不能被移轉，而所移轉的只是透過民間功能所表現的績效，也不會造成政府角色的消失，只是減少而已。簡言之，是指出售企業、股份及資產給私部門。

公司化係指將政府機構轉移為國營企業型式或法人團體，以發揮功能。而商業化通常針對解除國有事業擁有的特別保護方案或補助，將其推向接受市場機能之運作（例如市場之競爭原則）。由於民營化、公司化、商業化三者均有密切之關係，因此認為後兩者亦有民營化之性質。

Emanuel Savas 在美國的研究者，通常將民營化認為係指公共服務之簽約外包而言。由於美國民營化之比例，相較於其他國家為低，因此論及民營化時，多把討論焦點置於原本政府部門所負擔公共服務之轉移外包民營。

在歐陸國家將民營化與「非國有化」視為同義語。非國有化包含「非州、市營化」之意義，因官僚體制而有所差異，國有化的內容多指國營事業，而州、市體系下公共事務之民營化則多將焦點置於公共服務（如環保、衛生及交通等）之移轉民營言。

Calvin A. Kent：認為民營化是將原本由政府以低於或接近完全成本價格所承擔之功能轉移民間，並以市場或完全價格來生產及提供服務。其優點：完全成本價格、競爭、消費者滿意提昇及企業創業精神。

Pirie：將民營化做引申性之廣義解釋認為其應包括「自由化」與「解除管制」或是與「完全的市場安排」視為相同意義。然而這樣的定義範圍，亦造成一般大眾認為民營化將使原本權益受到極大損失。例如就以公共教

---

<sup>1</sup>參考行政院經濟部建設委員會，民營化政策～公共行政理論與實務分析整理。

育之民營化為例，認為家長必須在民營化後，支付其子女的大筆教育費用給私立學立。

## 2.2 勞資關係相關理論之探討

勞資關係是一種複雜的社會現象，但卻可以透過社會科學的相關理論，以瞭解其間的關係與行為。以下根據單元論、多元論、馬克斯理論與社會行動理論，就勞資關係理論基礎，分別加以說明，並做為本文探討之參考理論基礎：

### 1. 單元論

單元論的基本假設，是組織為單一的威權機構，組織的成員有共同的價值、利益與目標。單元論認為組織是一個整合與和諧的團體，為共同的目標而存在。在員工與公司目標相一致的時候，其間沒有利益之衝突，彼此共同合作，為增加營運、提高營利以及每個人均有好的薪酬之目標而努力。基於上述之假設，管理階層的權力(例如做決策等)，被認為是合法、合理且可以接受的。相對的，反對者被認為是不合理的，因此，組織的系統基本上是和諧的，衝突是不必要且例外的行為。

由單元論的觀點，勞資關係的衝突是由摩擦所引起，而非結構上之因素。衝突被認為是不合理的活動。衝突之解決可以採用父權式或威權式的方式來領導。即所有的決策均由領導者決定。有關採行之步驟與技術也聽由領導者命令行事。管理者運用高壓的方式來管理，亦被認為是其合法的權力<sup>2</sup>。至於企業內形成之黨派，則被視為一種病態的社會現象，工會被視為非法入侵到組織中，欲與管理階層相對抗。

1990年興起的新單元論，仍以單元論的基本概念為根基，但更加充實與周延，並將理念運用於企業。主要的目標在促使員工能融入工作的組織中，以市場中心、管理主義與個人主義為導向，經由創造共同目標與價值的企業文化，為員工設立明確的工作目標，提供教育訓練與工作保障的方式，期望獲得員工的忠誠，顧客的滿意與產品具有競爭力。在勞資關係上，新單元論強調有承諾、有動機以及良好訓練的勞工，是企業成功的關鍵因

---

<sup>2</sup>參考許士軍，管理學，台北市：東華書局，1990年，頁342。

素<sup>3</sup>。

## 2. 多元論

多元論的基本假定，是組織是由許多個體所組成。這些個體合併為許多不同之群體。每個群體有其追求之利益、目標與領導方式。因此，組織被視為多元之結構，團體間則有競爭。一個多元的社會是相當穩定的，但並非靜止。它需要調適不同之壓力團體，使社會與政治的變革能從結構上做改變。壓力團體間則可透過協商、讓步與妥協來解決。勞資關係的多元論導源於政治的多元論。認為工會是合法的，代表勞工之利益，團體協商則是談判、讓步與妥協的過程。

勞資關係多元論的主要特徵是勞方與資方間存有潛在性之衝突。產生之原因是組織的結構性因素，而非個人因素。其根源在於勞方與資方的角色不同，資方希望組織更有生產力、獲利率。因此要協調其他人達成此一目標。而勞方關心的則是高的薪資、好的工作環境與保障。由多元論的觀點，欲解決勞方與資方的衝突，需建立協商的過程與機構。因此，團體協商可視為一種制度性之工具。工會則被視為組織的一部份，具有代表性之功能，在追求影響管理階層的決策上，扮演著積極性的角色。而且工會是用來解決衝突，而非用來引發衝突的<sup>4</sup>。

## 3. 馬克斯理論

馬克斯理論對社會的一般理論認為階級衝突是社會變革的來源，主要是由社會中經濟權力分配的差異所致。其中主要為擁有資本者與提供勞動者之間的差異。應用馬克斯主義來說明勞資關係，並非直接引自馬克斯本人的論述，而是間接採自後來馬克斯主義學者的觀點。他們認為勞資雙方的衝突，與政治和階級的衝突是相同的。因為勞資的資本主義結構與社會的階級劃分緊密地結今在一起，因此勞方與資方的衝突永遠是資本主義的基本特性。兩者均欲維持或擴張他們在經濟權力結構上相對的位置，以爭取「剩餘價值」的分配，此種衝突會持續不斷，且不可避免。工會的形成是資本家剝削勞工的結果，亦是勞工對資本主義的反應。勞工組成工會除

---

<sup>3</sup>參考Farnham,D.,& Pimlott,J.1990 Understanding industrial relations (4th) .Great Britian：Alden.

<sup>4</sup>參考張火燦，策略性人力資源管理，台北市：揚智出版社，1996年，頁323。

了可降低個別勞工間的競爭，以增強集體的力量外，同時可以保障勞工階級的利益。但是此種工會中「友愛主義」(Fraternalism)的發展，依馬克斯主義者的看法，除非能轉換為社會與政治系統中的階級意識，並且透過政治與組織的決策來行動，否則工會的目的很難實現。

集體協商成為資本主義社會結構的一部份，從馬克斯主義者的觀點，是被支持與允許的。但勞資關係的衝突主要源自於利益的衝突，並與資本主義經濟系統矛盾對立的運作有密切的關係。因此，集體協商不能解決資本主義社會勞資關係的根本問題，僅是一種有限且暫時的調適過程。(10)

#### 4. 社會行動理論

社會行動是社會學研究的對象。根據社會行動論學對社會行動的解釋，除了需重視行動者個人的主觀意識，還同時必須顧及他人及社會文化的因素。如果僅僅檢視行動者可觀察之行為，或忽略情境的因素，對行動的意向與價值就容易造成偏差與誤解。因此，持此理論的學者認為社會行動者乃受限於他們所建構的社會實體中，就如同社會塑造人，人亦塑造社會一樣。對於勞資關係的衝突，社會行動論者認為是可以解決的。因為衝突並非敵對不可，在意識型態上是可以互相共存的。衝突亦是解決問題的方法之一，可以透過團體協商的方式來達成。總之，社會行動論重視行動者間的交互活動。雖然忽略結構之影響，但其最大之貢獻是認為個人至少擁有一些行動的自由與能力可以影響事件，強調團體協商是解決勞資衝突的機制<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> 參考Salamon M (1992) Industrial Relations : Theory and practice New York : Prentice-Hall ; Schienstock, G., (1981) Toward a theory of industrial relations. British journal of industrial relations p170~189.

## 三、台灣鐵路產業及政府角色

### 3.1 台鐵現況<sup>1</sup>

台鐵局公司化時程雖預定在 2004 年 6 月完成，但必須在「台鐵公司化基本方案草案」經行政院核准後，並在「鐵路法部分條文增修訂草案」、「台灣鐵路股份有限公司條例草案」及「交通部組織法修訂草案」等三法送立法院三讀通過完成立法程序，方可進行公司化；而且行政及立法部門實質完成行政相關配套措施如債務移轉及預算編列等前提下，始能改制為國營公司，上述作業時程若延後，則公司化時程當然亦隨之延後，不會強求在 2004 年 7 月改制為公司。

目前台鐵的現況是虧損的，負債的最大原因來自於沉重的退撫金負擔，由於台鐵是自負盈虧的事業單位，過去退撫採用「恩給制」，然而政府並未有提列退撫金之準備，此項政策之延誤，造成目前現職員工卻需負擔過去退休人員的退撫金。此外，過去台鐵為配合政策，舉債負擔重大的鐵路工程建設，加鉅台鐵龐大的債務負擔，更甚而衍生折舊、報廢、路線設施維護、利息加重等債務。政府現研擬的台鐵公司化改制、民營化政策，其中牽連甚廣，包括台鐵組織架構的調整，資產負債的處理、員工權益、未來經營方向等，這些事項的變動皆和員工的工作與權益息息相關。茲就台鐵現行組織架構、營運狀況及財務方面，簡介如下：

#### 3.1.1 組織方面

##### 1. 台鐵現行組織架構：(詳圖 1)

局本部設運務處、工務處、機務處、電務處、材料處、行政處、企劃處、會計處等 8 處，以及秘書室、勞安室、人事室、政風室等 4 室。局外設員工訓練中心、餐旅服務總所及貨運服務總所。

台鐵為處理土地、房產問題，於 1997 年間以任務編組成立產管處。局所屬二級機構共計 50 個。

<sup>1</sup>參考台灣鐵路管理局企劃處，台鐵公司化基本方案草案，台北市，台鐵企劃處，92.11.12 修訂版。

2. 現行員額配置：(詳表 1)

表 1 交通部臺灣鐵路管理局現行員額配置表 2003/6

現行編制單位	編制員額	現有員額	備註
局本部	826	634	
員工訓練中心	20	17	
防護團	9	7	
<b>小計</b>	<b>855</b>	<b>658</b>	
運務處	調度總所	213	190
	各運務段	5,428	4,559
	票務中心	58	42
	<b>小計</b>	<b>5,699</b>	<b>4,791</b>
工務處	各工務段	2,752	2,055
	各機械隊	159	88
	鋼樑隊	63	57
	<b>小計</b>	<b>2,974</b>	<b>2,200</b>
機務處	各機務段	3,137	2,750
	各檢車段	1,073	825
	<b>小計</b>	<b>4,210</b>	<b>3,575</b>
電務處	各電務段	377	323
	各號誌段	279	235
	各電力段	301	311
	<b>小計</b>	<b>957</b>	<b>869</b>
	電訊中心	42	33
材料處	各材料廠	127	109
	材管中心	18	14
	<b>小計</b>	<b>145</b>	<b>123</b>
企劃處	資訊中心	43	57
貨運服務總所	377	298	
餐旅服務總所	79	510	
<b>小計</b>	<b>456</b>	<b>808</b>	
機務處	台北機廠	1,315	884
	高雄機廠	601	436
	花蓮機廠	213	179

	小計	2,129	1,499
合	計	17,510	14,613

註：1.本局編制員額 17,501 人加防護團編制 9 人，共計 17,510 人，另什工、工友編制 85 人。

2.現有員額包括正式職員、正式工員、臨時職員、臨時工員四類。

資料參考來源：台灣鐵路管理局人事室、企劃處。

### 3. 人力現況：(詳表 2)

員工人數 1999 年 12 月止為 17,400 人，至 2002 年 12 月止為 15,097 人，計減少 2,303 人，平均每年減少 575 人。至 2003 年 12 月止為 14,206 人。

表 2 台灣鐵路管理局 88-92 年員額統計表

2004/6/24 修正

年度 資位 人別 數	1999	2000	2001	2002	2003
長級	20	17	21	20	24
副長級	96	98	107	118	96
高員	1299	1265	1330	1298	1261
員級	3645	3570	3458	3151	2998
佐級	4543	4446	4264	4037	3868
士級	6389	6184	5675	5381	4982
無資位人數	84	73	62	49	33
基層服務員	187	176	158	147	139
約聘人員	28	28	28	28	28
約僱人員	91	88	146	147	148
不定契約工	981	948	863	694	604
佔缺臨時工	37	35	31	27	25
總計	17400	16928	16143	15097	14206

資料參考來源：台灣鐵路管理局人事室、企劃處。

4. 目前台鐵屬「局」之組織型態，因此，台鐵之營運係以行政考量為主，其營運決策除有諸多法規之限制外，尚有主管機關之政策約束，行政程序冗長，以致決策遲緩，致無法因應市場需求。

### 3.1.2 營運方面

台鐵營業里程 1,097 公里，車站 216 站，已於 1991 年間完成環島鐵路網，包括西幹線(基隆至高雄)、屏東線(高雄至枋寮)、台中線(竹南至彰化)、宜蘭線(基隆至蘇澳)、北迴線(蘇澳至花蓮)、花東線(花蓮至台東)、南迴線(枋寮至台東)等路線。有 5 條支線(林口線、內灣線、集集線、深澳線及平溪線)，其中內灣線、集集線及平溪線等 3 條支線仍辦理客運。全線除花東線、南迴線、屏東線(屏東至枋寮間)及支線等尚為非電化區間，其餘均為電化區間(北迴線正施工中，目前已單線電化通車至花蓮)。

## 3.2 政府角色

台鐵有其存在的價值和意義，台灣鐵路自從創立以來，一路陪伴著台灣人民南來北往，送走憂傷帶來歡樂，從蠻荒到繁榮，深耕台灣。百餘年來，台灣鐵路和人民生活密不可分，是一條全民的鐵路，更是一條台灣歷史文化的鐵路。長期以來，台灣鐵路一直扮演著保障大眾行的安全與權益和促進社會經濟進步的重要角色。

台灣鐵路百餘年的歷史，就如是一部台灣的發展史，鐵路連貫及帶動了台灣大小鄉里城鎮的發展，每個火車站通常就是每個地區的發展中心，通常也是人口最稠密之處，所以鐵路是一般人民普遍的日常生活交通的重要工具(九十年平均每日有五十多萬人次搭乘鐵路、全年利用鐵路做為交通工具的民眾多達一億八千多萬人次)，搭乘平穩、便捷、安全、平價、全年無休的鐵路，免除小市民塞車、停車之苦，也平抑全島交通服務市場的價格，擔負社會穩定繁榮的重要角色。

## 3.3 政府未來思考方向

綜觀世界各國，國家的發展與鐵路的建設均密不可分，在飛機等其他交通工具建立之後，傳統鐵路仍然扮演著其重要的角色。在臺灣鐵路管理局經營之中，即使鐵路營運在目前一直虧損不斷的情下，政府仍然持續投入大量資源，政府歷年來投資鐵路建設經費已達 1000 億元，諸如宜蘭線擴

建 70 億元、橋樑改善 65 億元、高屏鐵路雙軌電化 46 億元、山線雙軌 183 億元、購車計畫 283 億元、平交道改善 27 億元、行車保安設備改善 130 億元、更新軌道結構 82 億元．．．等，以維持鐵路運輸的安全與順暢。

台灣鐵路自始即自負盈虧，配合政府政策，慘澹經營而致虧損連連，近年國內南北交通環境的不變，台鐵營運業形艱苦困難，累積之歷史債務已達近仟億。目前政府財政已極為困難，但 2003 年度又核定投資 100 億元推動台鐵都會區捷運化；237 億元購置城際、區間客車及機車，並列入行政院「挑戰 2008：國家發展重點計畫」，顯見政府相當重視台鐵之經營發展，不但不放棄台鐵，反而積極協助台鐵轉型再生。現在政府為了將台鐵改制為公司，並進一步民營化，政府勢必承接所有的債務，以利台鐵公司化後能持續經營。而依據行政院「公司移轉民營條例」的規定，台鐵若是要更進一步民營化，所有的員工年資結算補償及退休金的處理等，預計將再支出近一仟億元。

台灣鐵路是國內交通運輸之大動脈，在台灣經濟發展的過程中貢獻良多，今日隨著環島鐵路網的完成，已成為社會大眾不可或缺的大眾運輸交通工具，與台汽公司完成不同。世界各國政府在積極投資公路建設之後，鑑於鐵路運輸最具有環保、節省能源等多功能之大眾運輸交通工具，均已紛紛重視鐵路運輸之經營發展，政府當然也不例外。

### 3.3.1 台鐵改革的定位與方向（詳表 3）

1. 1980 年台灣鐵路整理委員會（省政府時代台鐵預算由省議會審查）。67 年高速公路通車後台鐵營運受影響財務開始虧損。行政院授意設立。
2. 1988 年台灣鐵路監理委員會，設立單位名稱改變，性質不變。
3. 1995 年 9 月交通部與前省政府為改善台鐵人事、財務及未來經營型態，成立「部省專案小組」進行研究，其結論：有關台鐵未來經營型態應朝「車路分離」模式規劃。
4. 1996 年 6 月行政院經濟建設委員會委託交通部運輸研究所進行「台鐵組織、營運、財務及經營改善策略」研究，其結論：台鐵民營化宜採「車路分離」模式，以釐清鐵路建設責任與經營責任。

5. 1997年7月前交通處委託專業顧問公司進行「台鐵移轉民營可行性」研究，其結論：台鐵民營化宜採「車路分離」模式，以釐清鐵路建設責任與經營責任。
6. 1997年10月前交通處與台鐵成立「台鐵會計帳目分割專案小組」，推動台鐵民營化及車路分離政策，並於1998年4月完成「台鐵車路分離會計帳目分割研究報告」。
7. 1997年12月台鐵成立「台鐵民營化執行委員會」，委員會下設人事、財務、營運、法規增修及綜合等五個小組。
8. 1998年11月前省政府所研擬「台鐵民營化車路分離執行方案(草案)」，報經交通部於1999年3月核復：原則同意台鐵民營化方案採「車路分離」模式。
9. 1999年6月前交通處向本部簡報「台鐵民營化車路分離執行方案(草案)」，奉部長指示：由台鐵重新與鐵路工會溝通協商，研擬最佳方案，俟達成共識提出修正方案後再報核。
10. 2000年6月台鐵將採「車路分離」改革模式之「台鐵公司化草案」及「鐵路三法草案」函報本部。
11. 2000年11月交通部提出「台鐵公司化草案」及「鐵路三法草案」之審查意見，惟因車路分離之劃分原則、介面處理及員工退撫金、債務等問題有爭議，經台鐵與鐵路工會研商結果，決議重新研議台鐵最適合之改制方式。
12. 2001年10月台鐵因鑑於英鐵採「車路分離」之改革模式，造成權責劃分不清，行車事故頻傳，而改採「車路合一」之改革模式，提出「台鐵公司化之基本構想(草案)」函報交通部。
13. 2001年11月交通部召開審查會議，由於與會單位尚有諸多意見，惟認為應有調整改進的空間，而建議由鐵路局委請專業單位規劃設計。
14. 2002年8月台鐵向交通部簡報「台鐵民營化相關事宜」，奉部長指示：台鐵公司化、民營化方案之研議，由台鐵自行規劃處理，並由交通部成立專案推動小組。交通部業於2002年9月成立「台鐵民營化

專案推動小組」，由行政院經建會、秘書處、主計處、財政部、人事行政局及本部等單位組成，俾各重大改革事項能儘速獲得各相關部會共識，以縮短計畫審議時程。

15. 2002年9月台鐵為配合交通部「台鐵民營化專案推動小組」作業，將原「台鐵民營化執行委員會」改組，另成立「台鐵公司化專案小組」（決策單位）及「台鐵公司化工作小組」。
16. 2003年4月回應鐵路工會意見，將交通部「台鐵民營化專案推動小組」名稱，更改為「台鐵公司化專案推動小組」。
17. 2004年5月18日回應鐵路工會意見，「臺灣鐵路管理局組織條例」業經立法院三讀通過。

表 3 台鐵改制推動過程表

設立時間	設立單位名稱	設立原因	勞資關係
1980年	台灣鐵路整理委員會(省政府時代台鐵預算由省議會審查)	67年高速公路通車後台鐵營運受影響財務開始虧損。行政院授意設立。	資方(政府)管理階層做決策，勞方(台鐵)未能有參與機會。
1988年	台灣鐵路監理委員會	原因同上(設立單位名稱改變，性質不變。換湯不換藥)	同上。
1995年9月	部省專案小組	交通部與前省政府為改善台鐵未來財務及經營型態成立。	同上，參與規劃資方層級為交通部與前省政府。

表 3 台鐵改制推動過程 (續)

設立時間	設立單位名稱	設立原因	勞資關係
1997 年 10 月	台鐵會計帳目分割專案小組(車路分離模式)	前交通處與台鐵為推動民營化及車路分離政策設立之。	同上,參與規劃資方層級為前交通處與台鐵。
1997 年 12 月	由台鐵成立「台鐵民營化執行委員會」(研採車路分離模式)	研擬台鐵「民營化採車路分離」模式,執行委員會下設五小組研擬民營化方案。	88 年交通部指示由台鐵重新與工會溝通協商研擬最佳方案。
2002 年 9 月	台鐵民營化專案推動小組(改採車路合一模式)	90 年 10 月台鐵鑑於英鐵「車路分離」改革模式,權責不清事故頻傳,改採車路合一	90 年 9 月~91 年 3 月因高鐵施工需占用台鐵月台、隧道,引發工會抗議。
2002 年 9 月	由台鐵成立「台鐵公司化專案小組」及台鐵公司化工務小組	台鐵為配合交通部作業將「台鐵民營化執行委員會」改為「台鐵公司化專案小組」。	91.8 交通部指示:台鐵民營化、公司化方案之研擬,由台鐵自行規劃處理。
2003 年 4 月	台鐵公司化專案推動小組	交通部回應工會意見,將交通部「台鐵民營化專案推動小組」改名為「台鐵公司化專案推動小組」。	勞資雙方進入溝通協商階段,但爭議內容雙方認知尚有差距,需持續理性溝通。

資料參考來源：台鐵公司化基本方案草案 (2004/6/16 整理)

由於政治立場有的人會批評政府政策擺明要犧牲台鐵及擺脫虧損單

位，而圖利於高鐵。對政府政策不甚了解的人會說：不管政府政策如何變，一定要保障員工的工作權。而對公司化抱有想像的人認為：目前的民營化若是財團化，並不適合於台鐵，公司化是可考量的。此乃有些員工希望改善台鐵的官僚體質，認為公司化後，會提升效率、可以突破法規限制多角化經營等，便能轉虧為盈。大多數的員工則認為：有條件的公司化是可接受的（如調整組織結構、薪資結構、營運自主等），可以提升效率，但是堅決反對民營化。

訪談員工的過程中可以感受到，員工對於台鐵將來公司化或民營化的前途具有相當大程度的不確定性與不安。甚至有不少員工認為，維持在國營的體制下也可對台鐵進行改革，並不一定要民營化，也不希望民營化。

面臨國、內外世界性的經濟不景氣，政府財政問題日益嚴重之下，朝野上下莫不以拚經濟為目標。台鐵的公司化、民營化必須以兩仟億為代價，而是否能成功尚是未定之數。對於目前的台灣經濟，政府財政恐有雪上加霜之虞。現階段雖有其他國營事業公司化、民營化成功的案例，但至目前國際間鐵路民營化均無成功之案例。而先進國家對鐵路的改革，均想藉由公司化、民營化來減輕國家財政負擔，但事實上，成效並不彰。舉例來說，日本國鐵民營化後，服務品質降低、公共安全事故大量提高，甚至有公司經營不善而倒閉，導致政府不得不收歸國有。另外，瑞典、德國等國家，政府均不敢貿然實施民營化，而法國鐵路更是繼續實施國營體制。台鐵是否要冒著高度風險進行民營化，或是由原先規劃之民營化，退而求其次，只達到公司化之階段目標即可，確實是值得重新評估與深思研究。

勞資雙方深知台鐵亟待改革，工會也不抗拒改革，而政府也全力支持台鐵的改革，其方向應延續一貫服務大眾之目的，做為台灣國家社會進步的一環，朝向全民鐵路的目標改進。準此，台鐵亟需改革的是經營策略及組織變革、人力管理的改善等各項管理之改進。現階段政府將全力協助台灣鐵路管理局積極改善現有舊設備及增添新車輛等各種必備之經營設施並輔以經營策略所需之各項政策鬆綁、法令規章修訂等事宜。

但是，目前公司化、民營化的政策方向，是否能帶給民眾更便捷的交通服務？是否對整體台鐵社會達到最有效的資源分配作用？是否能對經濟的

發展產生正面的幫助?台鐵民營化是解決政府的財政負擔還是加重政府的財政負擔?是否先公司化後再評估往後的政策方向?或重新評估思考原公司化、民營化的政策之可能性等等，都將是政府再確實評估思考策略之方向。



## 四、台鐵經營環境之變化

### 4.1 台鐵歷史背景及經營環境變遷

台灣鐵路的歷史至今已有 116 年，最早是在清朝光緒年間由劉銘傳興建，當時只有從基隆到台北間短短的 28.6 公里。台灣全島鐵路網的完成，是由台灣省政府所轄的台灣鐵路管理局於 1990 年所完成，目前鐵路總營運公里數已達 1,118.5 公里。台鐵對台灣的經濟發展以及近代化提供很大的貢獻，是台灣交通的主要工具。鐵路事業是資本密集與勞力密集的產業，投資屬於沉澱成本回收緩慢。早期台灣私人企業無此資本亦無投資意願，鐵路的建設均由政府負擔。因此，台鐵自始即為公營（國營）。

由於台鐵係屬大眾運輸系統，其公用性及政策性任務強於營利性，致企業化經營未能落實。另台鐵在長期財務虧損下，更無財力改善與更新各項營運設施，致營運設施老舊不堪，自動化設備程度低，影響台鐵整體經營績效及服務品質。台鐵在台灣社會經濟發展過程中，有其相當程度的貢獻。惟自 1978 年高速公路通車後，台鐵營運便開始發生虧損，因鐵路屬大眾運輸事業，負有公用性及政策性之國家社會服務責任，但該經營責任卻一直並未獲至釐清，而造成營運負擔，導致財務虧損於惡性循環下持續擴大。預計第二高速公路、北宜高速公路全線通車及 2005 年底高速鐵路通車等，台鐵將再遭受更重大之衝擊，自由競爭的環境將逐漸取代台鐵獨佔的局面，故現階段亟需積極轉型再生，近幾年來，政府已逐年編列預算協助台鐵更新改善老舊之營運設施一如增購新型列車、自動化設備等，希望能藉由改制為國營公司後，具有較強之競爭力。惟目前仍處於重大虧損狀況之中，至於台鐵虧損原因分述於後。

### 4.2 台鐵虧損原因

台鐵債務與虧損形成原因頗為複雜，將分述於下段。因台鐵係公營事業機構，不論其經營失敗應由誰負責，終歸還是要靠政府解決。在第五章有關外國國鐵改革的案例中，亦可發現各國為使改革能順利成功，均將國鐵時期所累計的債務與虧損，統由政府承擔另做處理，使新成立的公司能在零負債的基礎上，與其他運輸工具取得競爭的公平機會。台鐵過去的債

務約計 800 億元而歷史性及公用性負擔與路線基本維護費用計有 1000 億元累計約 1800 億元。新公司若成立後應與歷史包袱做完全的切割，在債務架空之理念下，這些債務虧損也應變成獨立之問題，做個別處理，不再影響新公司之經營方能避免重蹈覆轍。

#### 4.2.1 台鐵虧損原因前言<sup>1</sup>

「鐵路今日的困境，我們很難完全責怪鐵路局的經營不善，鐵路也曾有過輝煌的日子，也曾被視為一個有效率的事業單位。鐵路的繳庫盈餘也曾在省府稅收預算中佔過適當的份量，鐵路的義務負擔也曾對台灣的社會福利有過重要的貢獻。假使在當年的好日子裡，鐵路能比照台灣電力公司等國營事業，保留其盈餘轉資作為本身的發展之用，那麼 1961 年代鐵路向世界銀行的四次舉債，應當無此需要，至少可以減少；而 1970 年代的電氣化計劃的集中舉債投資也許可以避免。倘若如此，今天台鐵為債所困的局面就不至於形成。台鐵過份低估電氣化投資，雖為今日困境的直接原因；而其遠因實可追溯於鐵路（做為省屬三級單位）必需盈餘繳庫。而且台鐵的投資報酬亦未能像台電公司一樣，在 1960 年代初期透過法律予以保障，使其能做長期規劃並有適當財源，以配合經濟建設需要做及時之投資。此一情形孰令致之？」

#### 4.2.2 目前台鐵營運主要虧損原因分析<sup>2</sup>

1. 運價問題：運價訂定需考量政策因素；中長程票價高於高速公路；短程運價偏低；運價調整無適度之自主性中長程票價無法就東西幹線、尖離峰等不同路線、時段及競爭實況，在權責範圍內彈性調整，致未能發揮價格機制，無法提昇經營效率及競爭力。
2. 退撫金負擔沈重

台鐵退撫金負擔極為沈重，惟已自 1999 年元月 1 日起改適用公務人員退撫新制，即由原「恩給制」（台鐵全額負擔）改為「儲金制」（員工部分負擔），就長期而言，退撫負擔可逐漸減輕，但短期內並無法減輕，已造成嚴重虧損。

<sup>1</sup>參考李國鼎，傅家齊，台灣鐵路的未來發展方向，發表於工程月刊五十三卷三期。

<sup>2</sup>參考台灣鐵路管理局企劃處，台鐵公司化基本方案草案，台北市，台鐵企劃處，92.11.12 修訂版。

3. 老殘優待差額由台鐵自行吸收，政府未編列預算補助。

4. 不敷成本支線、小站，因大眾運輸政策無法關閉

台鐵 216 個車站，其中不敷營運直接成本之車站，計約 50 餘站，應可關閉，然台鐵係公用大眾運輸業，為服務各地區民眾，不敷成本支線及小站均需繼續營運，不得因成本考量而予以關閉。

5. 營運設備龐大，折舊、報廢多

政府各項鐵路重大建設工程陸續完工轉列台鐵財產，(如台北市區鐵路地下化工程等)，對台鐵營收貢獻有限，卻逐年大幅增加提列折舊及拆除未逾齡設備之報廢損失，致虧損缺口愈加擴大。

6. 利息負擔過重

前述 2 至 4 項之負擔，累積龐大債務，致台鐵 2002 年度利息費用 21.22 億元，依台鐵現行財務狀況，前債無力償還，以債養債，負擔沉重，將加速擴大虧損，更無法表達獨立計算損益之國營機構的經營實績。

7. 自行負擔路線基礎設施維護經費

公路建設及養護費用均由政府負責辦理，而鐵路路線基礎設施之建設，雖均由政府基於台鐵財務困窘編列公務預算辦理，但其維護費則由台鐵自行編列預算辦理。

8. 房地產處理績效不易彰顯

因台鐵經管土地係屬國有公用財產，仍受限於公用財產不得為任何處分規定，台鐵為善用公有土地資源，積極推動鐵路法修訂。如未能在公司化前，將此等用地處理殆盡，所得款做為本局循環運用，以減輕債務負擔，俟改制公司化後，地方政府則可向國產局無償撥用，顯見不利之處。

## 五、國外鐵路改革方式

### 5.1 借鏡與改革

因各國國情不同，在鐵路事業上改革的方式也各有差異，但是無論改革程度如何，均採企業化的精神，調整為公司化的組織型態，以及朝向民營化的目標邁進，其方向是一致的。

由於世界各國鐵路大多呈虧損，致各國政府進行改革，其經驗可做為台鐵改革之借鏡。參考日本、英國、德國、法國等國鐵改革方式，除英鐵直接民營化和法國仍維持國營體制外，其餘各國迄今亦大都尚未完成民營化，只能視為形式或不完全的民營化。

國營事業民營化為政府既定政策，然而公司化、民營化只是改革的手段而非目標；改革成效的關鍵，在於如何使其能真正企業化經營，而非公司化、民營化即能達到改革成效。茲就國外國鐵改革之經驗為借鏡與改革之參考。

表 4 日本、英國、德國等國鐵改革方式

國別	改革方式	民營化後所引發之問題或改革原則
日本	民營化 (形式或不完全的民營化)	1. 公司在考量利潤下，廢除成本效益低的路線，造成人民行的不便，引發鐵路事業「公共性」問題的爭論。如 JR 北海道旅客鐵路公司，逐步廢除深名線等虧損路線所造成的爭議，即是一例。 2. 三島的三家公司（北海道、九州、四國）因經營環境較差，政府設「安定基金」予以補貼，惟迄今仍呈虧損，致不得不調整運價。
英國	民營化 (完全的民營化)	1. 公司在以利潤為經營導向之情況下，降低服務品質及營運設施維修標準，致肇事率提高。 2. 目前已有一家民營公司 (Railtrack) 被法院判決收歸國營。
德國	先公司化再民營化	預定自 1994 年-2002 年達成完全的民營化，惟迄今尚未完成。

資料參考來源：林淑馨，2001，2002；管理雜誌，90 年 11 月份

(一) 各國政府對鐵路事業的公用性與企業性的雙重特質應已予以明確劃

分，即由政府負起鐵路基礎建設的投資與維修責任；經營虧損路線由地方政府負責等，以減輕鐵路業者負擔，強化和其他運輸工具的競爭力。

- (二) 各國政府已對鐵路事業採取解除管制的措施，諸如人事、業務、財務及票價等方面的管制，以提高業者的經營自主權。
- (三) 先進國家對鐵路的改革，均想藉由民營化來減輕國家財政負擔；但事實上，成效有限，該目的恐難以達成。

## 5.2 日本國鐵的改革<sup>1</sup>

### 1. 改革背景與原因：

日本國鐵（Japaness National Railways：JNR）屬於日本公營事業，自二次大戰後 1949 年成立，在交通市場上處於獨佔的地位，對日本的交通運輸與經濟發展有重要的影響。由於國鐵經營之路線眾多，人員組織龐大，在 1964 年時員工人數竟高達 46 萬人，而人員之任用與退撫均受法令之規範與保障。這個公司是由國家全額出資的特殊法人，採取的是獨立核算制。日本國有鐵路公司曾因其壟斷地位而輝煌過，除在二戰後的混亂時期暫時出現過赤字外，在 1964 年前的日本國內交通市場，不僅具有舉足輕重的壟斷地位，而且一直保持盈餘。但是隨著日本經濟快速增長期的到來，1960 年以後，運輸產業發生結構性的改變，自用汽車與飛機等運輸工具的普及，客運或貨運對鐵路服務的需求逐漸減少。1964 年，日本國有鐵路公司首次出現達 300 億日元，此後赤字不斷加重，急速惡化，到 20 年後的 1985 年赤字額攀升約 80 倍，達 2.45 萬億日元，未返還借款額也達到 24 萬億日元。但在經營赤字不斷增加的同時，其經營水準也每況愈下。私自領取加班費和無故曠工的現象頻繁發生，勞動紀律渙散。輿論批評連篇累牘，使得原來反對國鐵改革的政治勢力也發生變化，一場改革勢在必行。

公司制度在預算、人事等重要經營事項中要受到國家的嚴格管理。由於國家介入程度很高，很難保證經營的自主權，經營責任變得很不明確。責、權、利的分離，造成諸如在政治介入下無視經營利益，修建虧損的地

---

<sup>1</sup>參考鼎漢國際工程顧問公司，台灣鐵路管理局移轉民營可行性研究，1997：4-22；林淑馨，行政暨政策學報第 34 期，2002:125-154。

方鐵路之類的事情。國有鐵路不可能破產，因而僱傭雙方都吃大鍋飯，生產力降低。再有由於國有鐵路是公共福利事業的企業，因而在開發鐵路以外的事業方面，有它自身的局限性。

1985年10月內閣會議確定「國鐵改革的基本方針」，並於1986年11月通過改革法案，正式決議國鐵於1989年4月1日分割分營化。

## 2. 改革過程：

促使日本國鐵改革的因素，包括：國鐵缺乏經營自主權、公社制度及全國單一性組織結構太龐大不易管理等，但主要原因還是在財務之鉅額虧損及債務負擔沉重之故，致於造成上述情況的原因，可歸納為外在環境改變、公營體制之束縛、用人費用沉重、組織龐大與超過管理界限。

日本國鐵自1969年起曾歷經四次營運改善措施，內容包括：人事精簡、廢除營運不佳路線、處理事業資產以求轉虧為盈。但歷經卅年之改革，國鐵虧損仍然持續，也使得日本政府瞭解，在國營體制下，再多努力亦無法使國鐵恢復正常營運，唯有民營化才能拯救國鐵。

日本國鐵民營化是採行「特殊公司化」與「水平分離」兩種方式，之所以未能採完全民營化，而選擇特殊公司化的民營方式，主要的理由是希望藉由此過渡性措施，來減少完全民營化所帶來的衝擊和阻力。

國鐵改革勢在必行。政府和國鐵都提出改革方案，最終於1985年7月決定對國鐵進行分割和民營化。由於國鐵破產的根源在其公司制度的內部結構不合理，為了建立高效的經營體制，對原有的經營模式進行徹底地改革。

首先，為了合理調整經營規模，將全國的客運業劃分為六個地區，即三個大島：北海道、九州、四國及本州分為東日本、東海和西日本，成立對應的六個公司。對貨運業來講，由於考慮到長途集裝箱運輸是鐵路運輸的大頭，全國設立一個公司，與客運鐵路業分離。其次，為了明確經營責任和確保經營的自主性，將經營組織民營化，組建股份制公司。最後，國鐵在保留法人資格連續性的同時，向日本國有鐵路債務清理事業集團過渡。這是因為長期債務的處理和剩餘人員的再就業安排都會給新公司帶來過重的負擔。基於這些考慮，這些善後業務的處理均責成債務清理事業集

團完成。且爲了完善國鐵改革，日本還出了一系列法律規定，包含在日本國有鐵路改革法中，爲每個基本事項的具體化，制定單項法律，使得改革的每一步都有章可循。

### 3. 改革成效：

鄰近國家日本鐵路在民營化過程中，雖部分議題仍有爭議，但在運作上卻有值得借鏡之處，改變公營體制，提高經營自主權；龐大債務一次解決，不留任何後續問題；員工均妥適安排，工作權充分保障；民營化後各公司發展多角化經營。尤其在自動化上的努力及站場管理方面更是台鐵在此刻值得學習的地方。如詳細的嚮導標示系統（月台列車的顯示、座位情況的顯示、各運具間轉乘的標示、服務台的設置等用心程度值得學習）、其他值得參考的特色（清楚的願景、離間峰不同的時刻表、接駁的運轉規劃、結合景點、提供優質的乘車環境、多角化的經營環境），皆是「它山之石，可以攻錯」，日本的鐵路運輸在日本人的生活中，佔有極重要的地位，如同台鐵在國人的生活中，亦佔有極重要的地位，因此鐵路運輸在日本也發展的特別迅速，其中有許多先進的設備與創意值得我們去學習及改善。

## 5.3 英國鐵路的改革<sup>2</sup>

### 1. 改革背景與原因：

英國國鐵(British Railway :BR)原為民營，二次大戰後收歸國營，和其他運輸事業同樣受到運輸委員會統一的經營管理。隨著自動化的進展，多數歐洲國家的交通政策，多以自用汽車的發展為重心，英國自然也不例外，在此種背景下，英國國鐵（BR）因嚴重的投資不足，阻礙設備現代化，自 1950 年代後期開始出現經營惡化現象。為使經營能有所改變，遂停止不符成本效益路線及小站的經營，也因此造成鐵路市場規模從 1980 年以後逐漸縮小的情形，但營收仍未改善，虧損持續，必須依靠政府的補貼，才得以繼續維持經營。

由於歐洲在 1993 年形成單一市場，歐盟（EU）希望各會員國能允許所有火車跨越國境，便利客貨運輸，因而產生「車路分離」之構想，並且全

<sup>2</sup> 參考鼎漢國際工程顧問公司，台灣鐵路管理局移轉民營可行性研究，1997：4-22；林淑馨，行政暨政策學報第 34 期，2002:125-154。

力達成鐵路運輸之民營化。除了上述之國際化原因之外，其實英鐵改革的原因與日本國鐵的情況類似，都是緣於交通市場在結構上的改變，自用汽車與飛機工具的快速發展，取代鐵路運輸的重要性。造成鐵路經營的嚴重虧損，成為政府在財政上極沉重的負擔。

## 2. 改革過程：

英鐵改革模式較日本國鐵複雜，其改革之基本原則為：將英鐵之營運與基本設施分開處理(即車、路分離的政策)。英鐵民營化係採路線競標方式，客運因需政府補貼差額，故採特許經營方式，民間業者透過公開競標取得特許經營權，特許權有四到七年。評選方式為給付政府權利金最多，或是要求政府補貼金額最少，貨運則將整個部門出售。國鐵本身不得參與競標，因此國鐵在路線經營權標出後，業務量將逐漸萎縮，原有之員工，則洽請得標之民間機構予以接納。獎勵國鐵人員離開國鐵，自組公司參與經營權之競標。

英國國鐵的民營化係採事業分離、區域分離之水平分離方式，將其分成基礎建設的管理機關 (railtrack)、旅客運輸公司、貨物運輸公司、基礎建設維修公司及附屬機構。所謂基礎建設的管理機構係指英鐵的基礎建設保有機構，負責管理英鐵的路線、信號設備的保有與維修以及時刻表的調整等業務。至於旅客運輸公司是指英鐵的旅客部門，按區域劃分為二十五家旅客運輸公司，而車輛租借公司，則是指原本由英鐵所用來輸送旅客的車輛，由三家租借公司繼承，在民營化後負責提供給分割的二十五家旅客運輸公司租用，有關貨物運輸公司則是最早民營的，因為英國政府要求英鐵，儘速從貨物運輸市場撤出。

在車路分離營運模式下，旅客運輸公司不保有路線與車站，當然也沒有所屬車輛，對於所需車輛必須向車輛承租公司租借，至於車輛維修除例行性的檢查外，全部委託外部公司負責，而旅客運輸公司僅負責旅客的運輸工作，其組織成員也僅有車長、站長、站務員、行車長等所構成。

英鐵民營化後，係由民營的基礎建設管理機構 (路軌公司)，提供軌道使用權給多家旅客運輸公司及貨物運輸公司使用，並收取路權使用費。而政府部門則在運輸大臣下，新設置鐵路管理單位 (regulator) 與特許合約

的管理單位(franchising authority)，藉以監督路軌公司，維持公平競爭環境，核發鐵路執照，並確保消費者權益，同時由合約管理單位，審核多家民營鐵路相關之特許協定，及訂定服務品質標準。

### 3. 改革成效：

因英鐵民營化欲達成的目的如下列：增加鐵路使用效率；能有效因應乘客需求；提供更佳服務品質；投資更有效益。換句話說，英國國鐵民營化也是為了改革公營事業的缺乏效率，而引進市場競爭機制。使自主權擴大，經營效率提升；營運目標以顧客滿意為導向；多家經營，結束獨佔；獨立監理，公平競爭；減輕政府財政負擔。

## 5.4 德國鐵路的改革<sup>3</sup>

### 1. 改革背景與原因：

西德聯邦鐵路 (Die Deutsche Bundesbahn :DB) 依據憲法規定，以聯邦行政組織，從事鐵路經營。聯邦政府及其地方政府對鐵路之營運有干預之權力，例如票價、員工任免及路線之新建及撤銷等，而這些干預使西德國鐵 (DB) 喪失經營自主權，造成虧損。若依據德國聯邦鐵路法第二十八條規定，德國聯邦鐵路是以提供最優良的運輸服務為目的，並遵循一般企業原則，致力於鐵路事業經營的收支平衡。同時在此範圍內，負有達成公共使命的任務。綜上所述，德國聯邦鐵路是以企業化的經營方式，來達成公共性的目的，所採的經營體制屬公營事業單位。

西德聯邦鐵路(DB)自 1948 年以公共企業體的組織型態成立以後，除 1951 年有盈餘外，長期以來均呈虧損情形，雖然德國政府對於 DB，因負擔社會責任及公用性任務，而提供補貼，但虧損仍不可免。以 1991 年為例，虧損額竟高達 53 億馬克，其中約有 40 億馬克是藉由政府的補助金來彌補。政府長期的補助，對財政漸趨困難的西德政府而言，亦是一沉重的負擔。因而引發以解決赤字問題為主的國鐵民營化之爭論。再者，西德鐵路營運里程僅 27,000 公里，而公路總長為 50 萬公里，來自公路的強大競爭，亦是 DB 改革另一原因。加上在 1990 年東西德統一後，依據其統一綱領之規

<sup>3</sup>參考鼎漢國際工程顧問公司，台灣鐵路管理局移轉民營可行性研究，1997：4-22；林淑馨，行政暨政策學報第 34 期，2002:125-154。

定，鐵路整合、改制已成為兩德復合後之重要目標，因此德鐵改革勢必在行。

德國為了強化鐵路的競爭力，以及實現營利經營的前提下，對 DB 與東德帝國鐵路(Die Deutsche Reichsbahn, DR)從事結構性改革。1992 年德國內閣決定合併東西德鐵路，為單一特別財產，進而於 1993 年聯邦議會，在毫無異議的情況下，通過德國鐵路民營化的共識。

整體而言，德國國鐵民營化，自 1994 年至 2002 年歷時八年，目前尚在進行，可說是「未完成的民營化」或「進行中的民營化」。若探討德鐵民營化的主因，可簡單歸納為：受歐洲共同體 (European Community, EC) 市場統合和德國統一的影响及為求減輕聯邦政府，在財政上的負擔所致。

## 2. 改革過程：

由聯邦政府進行法令之修正，因德國基本法 (Basic Law) 第 87 條規定，德國鐵路屬公務機關，但聯邦鐵路法第 28 條規定，德鐵為一企業經營體，兩者之間落差極大，因此，法令修訂成為首要工作。修法完成再依法調整組織架構，將 DB 與 DR 合併為德國鐵路股份公司(DBAG)，在 DBAG 下成立長途客運、短途客運、貨運與基礎維護部門。營運由客、貨運部門處理，基礎設施部門負責工程與興建，以及維護工作。另設立聯邦鐵路局負責鐵路規劃，聯邦鐵路資產局管理原有鐵路特別財產、債務承擔及員工安置等。

公司制度以外，就是全國一統的組織問題。鐵路是一種集約化的產業，是一個擁有眾多職員的巨大組織，因而很難將適當的管理落實到基層部門；全國一統的組織模式，採用的是統一的業務模式，難以適應各地區交通市場各種不同的實際情況；各地區之間以及客運和貨運之間容易產生不正常的依賴關係，沒有競爭，妨礙經營的高效化。

## 3. 改革成效：

因「車、路分離」的經營模式，可避免企業因經營考量，停止供給不符成本效益的服務，侵害地理上與經濟上弱勢族群的移動權。「車、路分離」政策的實施結果，由國家負擔基礎建設的任務，使鐵路與公路的競爭條件，得以公平化，也為政府負擔基礎設施的維修與新建，提供更充分的正當性。將經營權開放給民間企業，藉由自由競爭，達成經營效率的提昇，以及利

潤改善之目的。員工生產力大幅提高，營運成本明顯降低，因而投資能力可大幅增加，並可提高服務品質

綜觀上述各先進國家，如日本、英國、德國等，對於國鐵的經營管理，及多次的改革，皆因受到鐵路事業國有化政策的影響，始終無法跳脫公營與獨佔的框架，改革成效有限。另為確保國民的交通權界公共政策與社會政策的前提下，即使國鐵路的營收逐漸減少，開始產生虧損，情況持續惡化，形成國庫的沉重負擔，事業經營不符成本效益，也無法縮減鐵路設備的維持費用或任意廢除虧損路線；台鐵的狀況與國外各國鐵類似，因此在公司化或民營化後，其原先所負的公用性任務如需繼續維持，則政府應比照國外經營，訂定補貼機制或是合理的配套措施，方能達成公司的正常營運及維護民眾的權益。否則將使得面臨改革的台鐵亦變的難上加難。



## 六、台鐵公司化的兩難

### 6.1 台鐵公司化之背景探討

由於台鐵屬公營事業，一方面要提供大眾運輸服務，一方面又要負經營績效不彰的歷史包袱，致模糊現在經營者之責任，而每年百億元的虧損，仍持續擴大，致使台鐵現已無力自行處理其財務問題，連帶的影響營運與降低服務品質的情形。若不能即時予以徹底的改革，台鐵終將同台汽一樣走向破產之途。

台鐵在營運、財務與經營管理等方面出現問題，基本係因現行的行政組織架構，缺乏彈性與應變能力，不符合企業經營原則。因為行政體系著重於組織之管制功能與所能帶來的公眾利益。台鐵過去在法令的保障下，形成自然獨佔的地位，沒有競爭的壓力，一旦遇到較便利運具的挑戰時，即無招架之力，營運立即受到影響，營收減少的情況下，便無多餘的資金做投資來改善服務之品質，而後便導致旅客流失，營收下滑，虧損逐漸形成，在此種惡性循環的因素下，台鐵經營的困境便顯露無遺。要解決此項問題，唯有徹底改變台鐵的行政組織架構，引進企業化的管理，以績效與顧客為導向，才能解救台鐵。

任何改革的主張，都是反應當代的需求與回應環境變遷的挑戰，反映當代時空環境的需求。台鐵須公司化（改革）原因，就是台鐵的現況，不能適應環境的變遷以及社會的期望，必須要做徹底的改革，才能再生並能永續經營。

#### 6.1.1 台鐵公司化形成背景及原因

##### 7. 世界潮流的壓力－民營化

隨著全球化的快速發展，政治民主化、經濟自由化及社會多元化成為國際間有目共睹的事實。而公營事業民營化是經濟自由化與國際化的一環，目標在發揮市場機能，調整政府角色，解除不必要限制，使事業能企業化經營，提昇經營績效。因此，民營化自 1980 年後成為世界的潮流。

為加速公營事業移轉民營，1996 年底行政院召開「國家發展會議」達成五年內完成民營化等多項有關決議。1996 年 4 月在「公營事業民營化策

勵營」中，總統與副總統都明確宣示，民營化為政府政策。因此民營化推動專案小組再次修訂相關法令，另相關事業主管單位，也積極全面檢討修訂公營事業民營化時間表，加速政策之推動。台灣鐵路管理局也就是在此期間，被列入具有公用性必須整頓與徹底改革的公營事業單位。

#### 7. 直接民營化衝擊太大，漸進式改革—公司化形成

但是台鐵直接民營化，在現實面所牽涉的問題，非常廣泛且複雜，例如：「車路分離」之劃分原則，介面處理，公用性任務的執行以及員工之退撫負擔，累積的長期負債等問題，如何處理並無明確的計畫且有爭議，還有待各有關機構的協商及制訂配套措施。加上台鐵工會對於民營化政策提出質疑，他們認為台鐵民營化是政府僅為其財政負擔著想，不顧員工的工作權與社會大眾的交通權。因此，工會方面堅絕反對並擬採取罷工抗爭行動，交通部為避免引起社會不安，及增加額外社會成本，遂於2000年11月提出建議：請台鐵再與工會協商，重新研議台鐵民營化最適合的方式。台鐵管理階層與工會代表經過數次密集溝通協商後達成共識，認為台鐵係公用運輸服務業，在進行改革工作之同時，仍需確保持續營運，且不允許降低服務品質。因此，改革作業之推動，應穩健進行不宜急速變動。若直接民營化對員工衝擊太大，恐影響行車安全與服務品質，應採先公司化改善體質後，再考量民營化的漸進式改革。

2001年10月台鐵完成公司化之基本構想（草案），並向交通部提出報告，奉部長林陵三指示：台鐵公司化、民營化方案之研議，由台鐵自行規畫處理並由交通部成立專案推動小組，成員包含經建會、主計處、財政部、人事行政局等，俾使重大改革事項能儘速獲得相關部會共識，以縮短計畫審議時程。為配合交通部部長林陵三的指示，及回應鐵路工會之意見，台鐵於2002年9月將原「民營化執行委員會」解散，另成立「台鐵公司化專案小組（決策單位）」及「台鐵公司化專案推動小組」。行政院亦同意將原訂於2002年6月完成台鐵民營化的計畫，延至2004年6月先完成台鐵的公司化，俟經營體質改變較佳後，再進行民營化，惟不得超過三年。

而台鐵工會一直對政府的承諾，採不信任的態度，他們認為台鐵不論公司化或民營化，一定先將各項配套措施，以立法明文訂定才能保障員工

權益，在未完成前，他們堅決反對公司化或民營化。乃有台鐵公司化勞資爭議之端而至目前爭議過程之產生，乃至推動公司化的計畫，有落後的情形。

### 6.1.2 台鐵公司化延伸勞資爭議

由於台鐵組織龐大，財務虧損嚴重，由獨占的地位，面對自由競爭的壓力，並肩負社會服務之任務，直接民營化雖有其困難。最後達成「先改制為公營公司，並釐清其經營責任以及賦予較大的自主經營空間，俟經營體質徹底改善，即組織人事健全、經營績效提高、服務品質提昇及財務轉虧為盈時，再研議民營化」之共識。故仍得面對公司化的事實壓力。當企業進行組織變革時，其最大阻力主要來自員工之反對抗爭。因此，台鐵為能否順利推動公司化（組織變革）工程，與鐵路工會積極溝通協調改革之方式非常重要，且值得研討。

本文研究的時間至 2004 年 5 月份，其間勞資的衝突與爭議，屬陳述性研究。屬於記載分析之文。由於台鐵在研究期間尚未完成公司化，因此部分影響評估必須實際運作後方能檢證。而將來台鐵是否公司化、民營化，以及公司化、民營化後的實際影響，必須留待往後的學者繼續研究。

## 6.2 台鐵公司化的期望

台鐵目前雖因經營管理不佳，虧損持續擴大中，於此況下，恐將難以繼續提供民眾優質之運輸服務。為使鐵路運輸能確實發揮其應有功能，台鐵的改革工程必須加速推動，依據各項研究資料顯示，惟有朝公司化（企業化）方向發展，再創組織新生命，方能永續經營。且未來高鐵加入營運後，台鐵中、長程旅客必遭到嚴重瓜分，對台鐵經營亦是一大挑戰，如何利用台鐵的優勢與機會，來克服台鐵的弱勢與威脅，應儘早予以規劃，才能在競爭激烈的運輸市場上立足。台鐵改革方向與未來經營策略，持續進行。

參考國外鐵路改革經驗，不論是採特殊公司化或民營化，都是先將國鐵所有債務歸零，給新公司能有公平合理的競爭機會。台鐵未來若朝公司化的改革推動，亦必須先解決歷史性或公用性負擔，以及長期累計債務，與基本設施維護費用等，均由政府概括承受，讓台鐵能有一個嶄新的經營

環境。

### 6.2.1 台鐵改制目的與方式

台鐵改制成國營公司之目的：有效的解除法令限制，解決歷史性、公用性及政策性之財務包袱、健全組織編制與人事制度，確實提高整體經營績效、改善整體財務結構，提昇為民服務品質。台鐵改制方式說明如下：

1. 由於台鐵組織龐大，財務虧損嚴重，且肩負公用性之任務，實不易直接民營化。目前應先給予台鐵一個合理的經營條件與空間，以徹底改善經營體質，其財務健全後，始有利於未來以國營公司形態經營，以及移轉民營。
2. 台鐵係公用運輸服務業，在進行改革之同時，仍需確保持續營運，且不允許降低服務品質，加以其組織龐大，業務繁雜，故改革作業之推動，應穩健進行，不宜急速變動，宜與員工充分溝通，獲得共識後，始能順利進行。若直接民營化，對員工衝擊甚大，恐影響行車安全及服務品質。漸進式改革，可促進員工支持助力，反而可縮短整體改革時程。
3. 「非公司」組織型態之公營事業，如電信總局、菸酒公賣局、郵政總局等單位之改革模式，均先公司化，再研議民營化。為能順利推動「組織變革」工程，並使台鐵永續經營，台鐵擬在政府釐清其經營責任，並賦予較大的自主經營空間之先決條件下，改制為國營公司，以徹底改善經營體質。

### 6.3 台鐵公司化勞方論點<sup>1</sup>

#### 1. 工會反對圖利高鐵

政府大力支持高鐵，政策有利興建高鐵，讓台鐵與高鐵簽訂不利台鐵契約，造成台鐵資產及營運損失，此次爭議的「月台與隧道割讓」便是明證。為了讓未來的高鐵公司順利興築它們的各項營運設施與場站，交通部要求台鐵遷移其南港調車場、台北機廠、工務養護總隊、松山材料廠，和烏日鋼樑場，遷移與新建費用，則要台鐵自行解決。

<sup>1</sup>參考對策小組，路工編輯委員會，「拒絕公共服務私有化」、「工會針對台鐵公司化之主張與對策」，路工，第68卷，第5期，頁21~22、第3期，頁15~16，臺灣鐵路工會，2003年9.10月、5.6月。

## 2. 工會反對公司化及民營化

當年的台汽，必須依照政策，價購不合法的民營「野雞遊覽車」，不管這樣的價購是否會影響台汽的財務結構。現在的台灣鐵路管理局，必須依照政策，將南港調車廠、台北機場用地讓給民營高鐵，還得自己負責搬遷與新建費用，這樣的搬遷必增加台鐵的成本負擔。

因為「公司法」第一條明訂公司以營利為目的，這和服務人民的宗旨相悖理，從服務性質轉變為營利性質而犧牲大部分民眾的權益。

## 3. 工會拒絕公共服務私有化

台灣需要公共鐵路，台鐵作為公共服務的公用性事業，是用全民稅金建立的唯一環島鐵路，全年無休的為社會大眾提供平價、便利、安全的交通運輸服務。鐵路私有化之後，利潤至上的結果將消除台鐵公共服務的精神，犧牲員工與大眾行的權益，與人民生活密切結合的鐵路運輸服務將淪為財團賺錢的工具。

## 4. 鐵路工會的訴求

- (1) 就「高鐵與台鐵」十二項技術問題（協商議題），應履行承諾建立協商機制（每二個月定期召開），邀請鐵路工會代表與會研討。
- (2) 對於因配合政府政策興建或改建，應由政府完全編列公務預算納入，不應再由台鐵背負債務。（如萬板隧道、板橋站等，台鐵沒有理由分攤建設費用）。
- (3) 對於員工退撫金、事故責任，基於事業單位特性政府應籌措政策性之撥補財源，不應再由台鐵背負，用以釐清台鐵經營責任（政府應儘速清理所有費用，籌措財源）。高鐵通車營運，台鐵「營運定位」應具體明確，確立時程及早讓台鐵及員工因應。
- (4) 「南港專案」因高鐵及台鐵介面引發台鐵營運損失及台鐵所有維修機車及客車無法進出台北機廠等，應由交通部主導建立完善之「補貼機制」，依照商業性策略研提補償事宜（並將本案納入前一項之二個月協商機制內）。

工會於 2003. 2. 24 下午在台北車站所發動之抗爭活動，主要是要求資

方遵守 2002. 3. 26 於立法院與高鐵所達成共識，確保鐵路局權益。抗爭活動之後鐵路局也要求高鐵暫停南隧之施工；交通部也停止民營化之推動；經建會並通過台鐵局 230 多億元，表示政府高層對台鐵的關心與支持並釋出善意。

面對台鐵即將公司化及民營化的挑戰，工會堅持以保障員工權益為第一優先，以「反對傷害員工權益、圖利財團的公司化和民營化政策」為中心目標，工會並提出下列四項具體訴求<sup>(1)</sup>：

(1) 員工權益的保障為第一優先，確保身分權，反對裁員、資遣，勞動條件應維持不變。

站在以捍衛員工權益為最優先考量的立場上，工會堅持反對任何傷害員工權益的公司化、民營化政策。工會主張，台鐵改制過程中，保障員工權益是第一要務，員工既有之身分權應予確保，所有員工勞動條件應保持不變，絕對不能強制裁員或資遣台鐵員工。工會也堅持未來不論是否公司化或民營化，台鐵員工應持續適用公務人員退撫制度，繼續參加退撫基金。

(2) 確保台鐵永續經營，保障員工工作權。

工會主張，政府應當確保台鐵永續經營，保障員工的工作權。台鐵過去種種歷史性、政策性因素導致的虧損，應由政府來承擔其最後責任，並概括承受。未來台鐵之營運，亦應由政府成立基金挹注台鐵，讓台鐵能繼續負起公共服務責任，確保永續經營。

(3) 支持台鐵改革，提升服務品質，反對圖利財團的公司化。

面對時代的變遷及民眾需求的轉變，工會支持台鐵的改革，鐵路員工亦應積極提升服務品質，為社會大眾提供更好的服務。但工會堅持台鐵改革應當在維持公共服務定位之前提下，具體落實社會大眾與員工的監督與參與經營。

(4) 台鐵改制的任何變動事項需經工會同意。

政府研擬的台鐵改制公司化政策，包括台鐵組織架構的調整、資產負債的處理、員工權益、未來的經營方向等，這些事項的變動皆與員工的工作和權益息息相關。因此，工會主張，台鐵改制過程中，任

何變動事項均應事先與工會協商，經工會同意後方能推動。

## 6.4 台鐵公司化資方論點<sup>2</sup>

針對台鐵公司化可能延伸出的問題或員工（工會）對公司化所產生之疑慮等，資方提出具體回應並述明如下：

### 1. 國家財政困難—台鐵須要公司化

各國國鐵之經營狀況，與台鐵相同，亦因負有公用性任務，而造成財務虧損，經參考日本、英國、瑞典、法國及德國等先進國家，為解決國鐵虧損問題，均將國鐵的公用性責任改由政府負擔，並將其組織改為公司形態，使鐵路業者與一般企業一樣企業化經營，故各國國鐵公司化是世界潮流。

目前台鐵為「局」組織形態，屬行政官署體制，必須兼負政策性任務，但又被視為事業單位，必須自負盈虧責任，台鐵若一直在行政官署體制下，勢必無法企業化經營，因此，台鐵現階段亟需公司化，以釐清其經營責任，使其成本合理化，經營企業化。

### 2. 台鐵公司化後員工權益依然可予保障

「台鐵公司化基本方案」若奉行政院核准後，所有關於員工權益保障部分將全部納入「台灣鐵路股份有限公司條例」內，並經由立法程序，成為具有法律位階與效力的條文。換言之，本局改制為國營公司後，各位同仁仍具公務員身分，權利義務與台灣鐵路管理局時期完全相同，不會有任何變動，而且員工權益之保障係透過立法予以確保。

### 3. 台鐵必須公司化才能永續經營發展

公司化是有條件的，台鐵原有債務及員工退撫金負擔必須全部由政府承接，亦即因公用性任務所造成的營運虧損，政府均須予以全額補貼等先決條件下，讓台鐵身上的包袱全部去除，經營成本合理化，全新出發，並永續經營發展，台鐵始能公司化。

### 4. 公司化為必然趨勢

台鐵若不公司化，仍維持現行「局」的組織形態，屬行政官署體制，則仍須兼負政策性任務，但又被視為事業單位，必須自負盈虧，因此，台

<sup>2</sup>參考台灣鐵路管理局企劃處，台鐵公司化基本方案草案，台北市，台鐵企劃處，92.11.12 修訂版。

鐵若一直在行政官署體制下，勢必無法企業化經營，而影響經營績效。各國國鐵公司化是世界潮流，先進國家國鐵改革後都改為公司組織形態，故台鐵亦必須改為公司組織，以因應內外環境的變遷，始能永續經營。



## 七、台鐵公司化的勞資爭議過程

### 7.1 台鐵公司化的勞資爭議起始—過程—遞延

2001/9/12 於台北車站發動會員靜坐陳情以來，歷經 2002/3/26 立法院協調會，2003/2/24 更動員二千多名會員，於台北車站抗爭陳情。鐵路工會續訂於 2003/3/26，派代表至立法院陳請立法委員主持正義理事會決議。2003/9/11 依法舉行會員大會，將所有問題及對應行動提請全體出席會員公決。鐵路工會並向社會大眾鄭重道歉，2003/9/11 因會員出席大會勢必造成列車停駛，該日為假日，對廣大利用火車通勤的上班旅客不受影響，但請當日須用火車的旅客及早規劃其他交通工具因應。台灣鐵路工會續於 2003/10/28 及 10/29 兩天召開第十屆第一次代表大會。911 之後，工會為展現談判誠意，自 2003/11/10 起每週二推派代表與資方協商。而政府只肯就三項勞資爭議協商，對全體會員所關切的停止公司化、民營化等訴求，至今仍未推派協商代表。台灣鐵路工會於 2003/11/11 舉行第九、十屆理事長交接典禮，理事長陳漢卿表示：2003/11/10 下午已與鐵路局重開談判新局。勞資爭議協商過程詳如下紀錄表：

表 5 重大勞資爭議事件紀錄表

工會抗爭時間與事件	交通部與鐵路局回應	爭議結果
2001/9/12 工會發動近千人北上抗爭，反對為高鐵施工，封鎖北隧道。	交通部邀請工會加入台鐵與高鐵台北車站月台、股道及隧道撥交協調會。	未有具體結論
2002/3/26 工會發動一千多人赴立法院陳情。	交通部承諾在工會訴求獲得合理解決之後，才交付共站共構設施給高鐵施工。	高鐵繼續施工。
2003/2/24 工會發動近三千人抗爭於台北車站陳情抗爭三項訴求、債務歸零、取消民營化。	局長黃德治簽下承諾書，同意必須在工會同意下，才能交付台鐵月台及股道給高鐵施工，否則辭職下台負責。	在交通部壓力下，台鐵仍讓高鐵繼續施工。
	交通部長林陵三表示，可以修改高鐵合約，沒有什麼不可能，並承諾四月底前提出解決方案。	承諾未能兌現
	交通部長林陵三承諾，台鐵債務歸零。	尚未兌現

表 5 重大勞資爭議事件紀錄表 (續)

工會抗爭時間與事件	交通部與鐵路局回應	爭議結果
	交通部長林陵三承諾，員工退撫金由政府承接。	尚未兌現
	發布「取消台鐵民營化時程」公函	時程未定
2003/4/23 工會要求停止台鐵公司化/民營化。	交通部：民營化沒有時程表。公司化改制勢在必行，但須待相關配套措施完成後始能改制。	行政院：民營化時程未定，研定公司化改制。
2003/6/12 召開理事會策劃中秋節召開會員大會	台灣高鐵強硬立場，讓交通部不得不向台鐵工會攤牌。	高鐵仍繼續趕工。
2003/7/30 召開臨時會員代表大會策劃中秋節召開會員大會	局長 黃德治召開記者會祭出公務員服務法、勞委會函釋及工作規則，強調不會任由員工任意休假，否則將行政處分；今年中秋節車票照賣，員工必須依排定班表正常上班...不得任意請假，否則將記過處分...台鐵公司化的既定時程不會改變。	有關休假合法與否，勞資雙方鬥法，相關法規見解不同，部分會員有受影響。
<p>2003/9/11 中秋節進行會員大會致部分火車停駛。抗爭要求內容：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 乘務旅費。個人無責任事故獎勵金。彈性日班 (AB 班)。</li> <li>2. 員工退撫金 967 億元，長短期債務 830 億元，債務歸零。</li> <li>3. 台鐵局組織條例草案優先立法。</li> </ol>	 <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 鐵路局未被授權談判、沒有決定權，只能針對三項勞資爭議展開協商。</li> <li>2. 公司化為前提，由政府分年編列預算支應。改制公司時成立「台灣鐵路管理基金」承接。基金來源為非營業用資產處分收入等。</li> <li>3. 2004/5/18 三讀通過。</li> </ol>	政府展現誠意儘速與工會針對停止公司化民營化、解決歷史債務、建立補貼機制等五大訴求展開對等談判。
2003/11/11 醞釀春節罷工訴求債務歸零、公司化相關配套措施先立法等。	行政院、交通部、新上任台鐵徐局長達文與工會代表協商。2003/11/10 同意調整追補乘務旅費。2000~2002 年度之個人無責任事故獎勵金同意補發。同意恢復 16 小時加班費。概括承受債務歸零。	取消春節罷工。

資料來源：台鐵鐵路工會 路工期刊 (2004/6/10 紀錄重新整理)

## 7.2 勞方之運籌—911 中秋節動員罷工及春節罷駛<sup>1</sup>

政府一意孤行，決定 93 年 7 月起將鐵路局改制為公司，還聲稱高達 1,800 億元的歷史包袱及退撫金全由政府一肩扛。如果這樣就可以把員工說動，騙到台灣鐵路公司，那鐵路工會也只能無奈興嘆台鐵員工太憨厚。政府果真有誠意，應先努力讓台鐵管理基金立法通過，正式運作，再談改制公司的問題。如今若本末倒置，萬一基金不能通過，卻已變成公司，豈不是兩岸“員”聲啼不住，台鐵已過萬重山？

交通部愛劃大餅，說改公司後會賺錢、員工權益會保障，把鐵路說成是一門「穩賺不賠」的生意，從來不考慮經營風險、不考慮公司可能會賠錢，難道我們要隨之起笑嗎？鐵路工會心頭要定，中秋節會員大會，要由我們自己來決定自己的代誌！高鐵爭端是導火線，打拼咱的未來是正途！歡度中秋節給家人一片溫馨，快樂出席會員大會給子孫一個交代。

鐵路工會為了不使台鐵的經營環境雪上加霜，工會更為了一萬四千多名員工的工作權和生存權、社會大眾行的權益和國家資產的保護，堅決發動會員 911 中秋節動員罷工及春節罷駛，以抗爭台鐵及員工的權益。

工會已別無選擇，歷經長期的談判協商，台鐵工會一直對政府抱持高度期待，然而換來的總是欺騙與失望！面對強取豪奪的高鐵集團和屢次食言的政府，台鐵工會已經認清：勞工不展現實力，協商談判毫無用處，我們已別無選擇！為了維護社會的公平正義，為了保衛屬於人民的台鐵資產，為了捍衛員工工作權、生存權，台鐵工會只有被迫走上罷工一途，召開會員大會就是為了進行罷工投票，決定是否採取罷工行動。

勞資雙方鬥法，911 當日休假合法與否見解互不同。911 當日加班與否需經勞方同意等認知有差距。鐵路局各單位執行路局命令，推動基層於 2003/9/10~12 三天排班簽名，要求員工切結 2003/9/11 同意出勤加班之舉措。工會則宣導 911 中秋節召開會員大會，當天即屬合法休假日，會員有權利拒絕出勤加班，請會員勿切結 911 同意出勤加班。若路局各單位主管

<sup>1</sup>參考臺灣鐵路工會對策小組，路工編輯委員會，「反對公司化、民營化台鐵員工 911 會員大會側紀」路工，第 68 卷。

人員藉由職務脅迫員工於 911 出勤加班，請各分會幹部速將此類情事通報工會統一處理。

2003/9/8 三位民進黨立委江昭儀、李鎮楠、侯水盛召開記者會，蓄意抹黑台鐵工會 2003/9/11 日召開會員大會的行動，要求交通部採取鐵腕措施、開除參與罷工之台鐵員工。部份台鐵員工不明實際狀況，害怕秋後被算帳，所以 911 當日未前往開會地點「凱達格蘭大道」參與投票。

選擇中秋開會，考量減少對通勤族衝擊。會員大會不是罷工，但是為了讓大會成會，必須有過半數以上員工參加，火車停駛勢所難免。台鐵長期是以中下階層為主的通勤族的必備交通工具，為了避免影響廣大通勤族的權益，幾經慎重考慮，工會決定選擇國定假日的中秋節召開會員大會，因為當天多數民眾放假不用上下班，如此可以減少對社會的衝擊。

911 當日因受「梅米」颱風外圍環流的影響，陰雨時晴不定，工會擔心恐有影響與會人數，更積極運作。最後經清點人數計有 7812 名會員投票同意授權工會春節罷駛，已超過台鐵工會會員總人數 14211 人的半數(7106)，台鐵工會理事長當場宣佈好消息，現場又一陣歡呼。現在台鐵工會團結一致，以具體的行動，證明我們的決心。我們相信，所有鐵路員工團結的力量，與社會大眾的理解同情，我們便能夠改變台鐵的命運，捍衛屬於全民的台鐵，永續為大眾服務！

### 7.2.1 鐵路工會發動抗爭後決議三項重大任務

自 2001/9/12 於台北車站發動會員靜坐陳情以來，歷經 91/03/26 立法院協調會，92/02/24 更動員二千多名會員，於台北車站抗爭陳情，希望政府正視台鐵的問題。又自 2001/11 以來幾乎每月召開高鐵、台鐵協調會議，迄今對鐵路工會提出的問題一樣也沒有共識——台北機廠問題沒有解決、機廠過軌問題沒有解決、月台問題沒有解決、損失補償金問題只有一句話「盡量幫忙台鐵爭取」；另一方面又宣稱台鐵必須改製成為公司，才能脫胎換骨，要鐵路工會支持改革、參與討論。又指責台鐵提不出再生計畫，卻又說台鐵問題只有台鐵本身最了解，不必請專家協助，然而對於鐵路工會提出政策性虧損及歷史負擔等端建性問題，一味推卸閃躲，不願承擔解決。理事長張文正表示：鐵路工會訂於 2003/3/26 派代表至立法院陳請立法委

員主持正義，如果政府還是一再推諉，拿不出誠意與時間表，鐵路工會將在適當時機，做適當回應。

鐵路工會期望等待政府提出善意的回應，將近兩年。理事會決議2003/9/11日依法舉行會員大會，將所有問題及對應行動提請全體出席會員公決。

鐵路工會傳承使命執行春節罷工決議；開創新局呼籲政府對等談判，台灣鐵路工會於2003/9/28及9/29兩天召開第十屆第一次代表大會。本次大會是台鐵工會於2003/9/11成功召開歷史上首次會員大會、取得合法罷工權後最重要的一次內部會議。鐵路工會表示此次會員代表大會有三項重大任務：

1. 執行會員大會決議，討論通過春節罷工方案，組成罷工決策委員會。
2. 選出談判代表，在會員代表大會授權下，與政府展開針對會員大會所提五大訴求等各項議題之談判。
3. 選舉新任理、監事，並進行理事長之改選，確定工會領導幹部。

911會員大會授權此次代表大會通過春節罷工的具體方案，鐵路工會表示目前已擬妥多種版本之罷工方案，待大會討論通後，將由代表大會新選出之罷工決策委員會擬定細部規劃，根據形勢發展，伺機選擇適合之方案進行罷工。同時工會亦將積極組訓七百名以上之罷工糾察隊，擴充抗爭基金以因應罷工，並將針對工會訴求及罷工行動展開社會宣傳與結盟串聯，做好一切備戰準備工作。

本次代表大會亦將選舉談判代表，針對工會五大訴求準備與政府進行談判協商，並由新任理事長親自領軍。鐵路工會表示，工會基本目標在保障會員權益、並提出有利於廣大基層民眾的鐵路改革方案，罷工只是達成此目標的最後手段，工會絕不好戰，但也絕不畏戰。鐵路工會表示，已做好談判各項準備工作，呼籲政府展現誠意，儘速與工會針對停止公司化民營化、解決歷史債務、建立補貼機制等五大訴求展開對等談判。

此次代表大會中將選出鐵路工會新領導幹部，由於公司化、民營化問題當前，工會於此次選舉中表現前所未有的團結氣象，鐵路工會在這個關鍵時刻，完全未出現其他工會選舉中會產生的種種負面效應，第十屆的鐵

路工會幹部將展現團結、戰鬥與進步的形象，延續並實踐第九屆幹部所交付的歷史使命—春節罷工，為捍衛會員權益奮戰到底。

### 7.2.2 911 後，工會展現談判誠意

911 之後，工會為展現談判誠意，自 2003/11/10 起每週二推派代表與資方協商。政府只肯就三項勞資爭議協商，對全體會員所關切的停止公司化、民營化等訴求，至今仍未推派協商代表。在行政院對工會所提五大訴求沒有具體回應的前提下，為確保工作權、生存權，全體會員更需做好罷工行動準備。

鐵路工會也鄭重呼籲台鐵各級資方主管，這是一場台鐵百年來的千秋之爭，請不要刻意打壓，阻撓員工出席會員大會，以免成為台鐵的歷史罪人。台灣鐵路工會，因「南港專案」衍生高鐵使用台鐵既有設施，嚴重影響台鐵運輸營運機能及員工權益乙案，歷經多次與政府相關單位（交通部、高速鐵路工程局、地下鐵路工程局、台灣鐵路管理局）協商，並獲允諾規劃、解決，惟迄今為止，所訂允諾時間已屆。台鐵工會為台鐵生存契機及我廣大員工工作權益，保護國有財產，免落入私人財團，期盼執政當局正視此事。鐵路工會與台灣鐵路管理局於 2003/11/10 勞資重開談判新局，鐵路工會秉持善意，期盼對等誠信談判；工會由新任理事長陳漢卿率領談判代表出席會議，就工會五大訴求展開談判。台灣鐵路管理局則由副局長徐達文領軍，包括運務處處長、人事室主任等高層皆出席會議。雙方就五大訴求談判順序、未來談判時程展開初步勞資協商與意見交換。

理事長陳漢卿表示：2003/11/10 下午已與鐵路局重開談判新局。對於鐵路局未被授權談判、沒有決定權，只能針對三項勞資爭議展開協商，感到相當遺憾。就個人無責任事故獎金、乘務旅費等爭議初步交換意見，雙方尚無共識。希望政府高層盡快推派有決策權的代表，就停止公司化/民營化、債務歸零、補貼機制等問題與工會協商，勿再矮化工會訴求、模糊焦點。

### 7.2.3 工會抗爭行動程序一切合法

罷工是勞工保衛自身權益的最後手段，也是法律所明文賦予的權利。工會法 26 條規定，工會必須召開會員大會，以無記名方式投票，經全體會

員過半數同意始得後罷工。台鐵工會召開會員大會完全是遵循法律明定的程序，會員參加大會是履行會員的基本權利，台鐵工會的行動一切合法合理合情。

1. 工會程序完全合法：勞資間發生爭議，工會採理性合法的行動，依據勞資爭議處理法第六條，與資方進行勞資爭議調解。調解不成立，工會不得不召開會員大會，依據工會法第十九條及第二十六條，進行罷工表決。在勞資關係中處於弱勢的勞方，在各種溝通與談判均告無效的情形下，只能走上召開會員大會進行罷工表決一途。
2. 擇假日開會是不得不然的選擇：依據勞基法第三十七條，中秋節是國定休假日，員工開會比較不影響工作。依照台鐵工作規則第四十四條之規定，台鐵全體員工有權秋節休假。台鐵的旅客 70% 是短程的通勤族，假日開會影響較小今年的中秋不是連續假期，較不影響返鄉過節的旅客。鐵路全年無休 24 小時運轉，選哪一天開會都會影響乘客。鐵路工會在資方相應不理、投訴處處碰壁之下，才不得不走上召開會員大會進行罷工表決。
3. 政府打壓工會是反民主的行徑

台鐵工會表示：時至今日政府仍不理不睬，實在不是一個公平的競爭。政府照顧高鐵，坐視台鐵營運雪上加霜，且地鐵南港專案及高鐵施工時台鐵將減班以配合施工，必定直接承受旅客及輿論之指責，台鐵員工面對如此待遇，必定會有正當且激烈之抗爭，。

### 7.3 資方之運籌—公司化的願景<sup>2</sup>

為提升國家競爭力，維持國家社會長期持續發展，實有必要營造一個公平、開放、競爭的大環境，讓企業的活力與效率儘量發揮，是以有效提升整個社會資源的運用效率，創造全民最大的利益，公營事業公司化是當前刻不容緩的工作。

台鐵局改制為國營公司案，經交通部及本局組成專案小組，開會研討數十次，訂定「台鐵公司化基本方案草案」又稱「台鐵再生計劃」，該方

<sup>2</sup>參考台灣鐵路管理局（簡稱台鐵）企劃處，台鐵公司化基本方案草案，台北市，台鐵企劃處，92.11.12 修訂。

案提出本局改制公司七項基本要件，例如解決本局公用性、歷史性財務包袱、減輕營運成本負擔及保障員工權益等，均有詳盡規定，該基本要件將納入「鐵路法」或「台灣鐵路股份有限公司條例」內，完成立法程序後，再實施公司化，以確保台鐵能永續經營，員工權益完全保障。台鐵局對鐵路工會訴求，說明如下：

1. 員工權益確保。
2. 台鐵歷史性及公用性財務負擔，政府承接，並先行提存歷史性財務負擔（員工退撫金及台鐵局原有債務）。
3. 台鐵局組織條例列入優先法案完成立法。（93.5.18立法院三讀通過）
4. 公司化時程俟相關法案完成立法程序後再行訂定。

台鐵公司化時程雖預定於93年7月，但必須在「台鐵公司化基本方案草案」經行政院核定；「鐵路法增修訂部份條文草案」、「國營台灣鐵路股份有限公司條例草案」及「交通部組織法修訂草案」三法案送請立法院完成立法程序；實質完成相關行政配套措施如債務移轉及預算編列等前提下，始能改制為公司。若三法案未能完成立法，相關行政配套措施無法實質完成，則「國營台灣鐵路股份有限公司」絕不會在93年7月1日掛牌成立。

5. 健全公司財務結構，企業化經營，計劃永續經營發展。

### 7.3.1 公司化永續經營發展之計畫

#### 1. 公司之設立

(1) 公司名稱：台灣鐵路股份有限公司

(2) 成立基準日：鐵路法、台灣鐵路股份有限公司條例等二法案完成立法程序，並經總統公布後，擇定日改制為國營公司組織。

(3) 公司經營範圍：

客運、貨運運輸；有關鐵路運輸之碼頭及輪渡運輸；有關鐵路運輸之公路、航空、港埠轉運及直接服務旅客所必需之事業；有關鐵路運輸必需之接送、報關及倉儲；有關鐵路運輸與建築所需機車、車輛、工具、器材等之製造、修理及清洗；有關培養、繁榮鐵路之土地開發、租賃、物業管理、餐飲、物流、超市百貨

業、通信、電力、觀光旅遊、廣告、加油站、停車場、技術顧問、管理服務及其他行旅服務相關之事業等。

(4)營業總收入(94年度)—226.18億元(營業收入225.29億元、營業外收入0.89億元)

(5)公司之資本額

在公司化各項基本要件均成立之原則下，預估未來公司年平均稅前純益約30餘億元，參照台灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則第四條，申請股票上市之發行公司，其營業利益及稅前純益佔年度決算之實收資本額比率，最近二個會計年度均達6%以上者之規定，故估訂台鐵改制公司之資本額為500億元。

(6)公司組織架構草案：(詳圖2)

組織簡併，總公司僅設「處」(室)及「科」兩級，取消「股」層級，以達簡併層級的目標。總公司設運務處、工務處、機務處、電務處、企劃處、秘書處、材料處、會計處、人事處、政風處、安全管理處等十一處及員工訓練所。

運務處由現有五個運務段整併為四個運務段；另調度總所暨台北、彰化、高雄、花蓮調度所整併為綜合調度所；票務中心併入台北運務段內成立「票務課」；車勤部併入各運務段車班組。工務處由現有七個工務段整併為四個工務段；另第一、第二養路機械隊及鋼樑隊整併為養護工程隊。電務處由現有四個電務段、五個電力段整併為四個電務段；另電訊中心改設電務系統段。機務處由現有五個機務段、六個機務分段、四個檢車段、二個檢車分段，共計十七個單位，研議機檢合併為十個機務段及一個檢車分段。

秘書室與行政處合併為秘書處。處內設文書科、事務科、理財科、法制科(原秘一課併入文書科，秘二課移企劃處)。勞工安全衛生室、行車保安委員會及防護團整併為「安全管理處」。餐旅服務總所、貨運服務總所與產管處(任務編組)合併為策略事業總所，

並設北、中、南、東四個策略事業所，以拓展多角化經營。將來公司化後，俟運作趨於穩定，再逐步研議分區管理經營模式。

(7)公司人力規模草案：預計至 93 年 6 月改制為公司時，合理人力規模約 14,500 人至 13,000 人之間，目前暫定為 13,214 人，嗣後不足人力將進用未具公務員身分者，以活化人力運用及降低用人成本。保障員工權益，原臺灣鐵路管理局及其所屬機構現職人員，均轉調（任）公司。

(8)使台鐵成國內優質之大眾運輸系統之一，列車運轉安全化；營運設備現代化；短程旅客服務捷運化；車站經營多元化。

### 7.3.2 公司經營企業化，健全公司財務結構

1. 公司經營策略：組織扁平化措施、設備現代化措施、用人精簡化措施、本業市場化措施、經營多角化措施、成本最低化措施、作業效率化措施。
2. 台灣鐵路管理局土地資產處理：台鐵經管之土地資產計約 39,280 筆，面積計約 5,260 公頃，由於公告現值調降，致帳面價值與公告現值相差不大），擬全數繳回國有財產局接管，處分收入納入「台灣鐵路管理基金」之財源；目前台鐵正積極處理非營業用地，期能減少債務負擔。
3. 車站為鐵路營運之基礎，車站站區之立地條件，結合交通事業多角化經營，係促成公司化成功重要契機之一，尤其台灣北中南都會區鐵路立體化，結合高鐵與捷運站共構之車站特定專用區，勢為區域性之交通、行政、生活中樞，將成為公司資產運用最精華最具潛力之區域。
4. 公司之財務預測：公用性之財務負擔，老殘折扣優待、不敷成本小站及支線等營運虧損，均由政府負擔；台鐵改制公司後，所需負擔之員工退撫金及原有現金債務，由政府承接；鐵路基礎設施之建設、更新由鐵路改建工程局編列公務預算辦理；維護則由政府編列公務預算委託台鐵改制後之新公司辦理；政府作價轉投資公司之資產，凡供鐵路運輸之土地及房屋等相關稅賦，均予以免納；歸屬政府之營業用資產，於國營公司期間，二十年內，以無償方式供公司使用。

5. 根據前述公司化之發展計劃，估算政府將來所需承接歷史包袱及每年補貼之經費如下：

項 目	金 額	說 明
1. 承接歷史包袱		
(1)債務	830 億元	▲現金債務累積至93年6月底止改制為公司時，計約830億元。 ▲該現金債務由政府設置「台灣鐵路管理基金」支應。但台鐵非營業用資產約1,800億元交由政府處理，作為基金財源之一。
(2)員工退撫金	967 億元	▲分年編列預算支付。 ▲93年7月改制後之13.5年，年約需56億元(計支付756億元)，第14年起年約需20億元，並逐年遞減(自第23年起則每年低於10億元)，至131年付清。
(3)優惠退休	3 億元	
合 計	1,800 億元	
2. 每年負擔		以91年度決算數暫列
(1)老人殘障優待	6.89 億元	
(2)服務性路線之營運虧損	5.72 億元	▲支線2.65億元(91年度4.27億元，扣除鐵路基礎設施由政府支應部分1.62億元)。 ▲南迴、花東線3.07億元。
(3)不敷成本小站之營運虧損	2.60 億元	
(4)鐵路基礎設施之維護	30.66 億元	
年 計	45.87 億元	

## 6. 公司化預期效益

項目	公司化前(91年)	公司化後(94年)	預期效益
(一) 組織面	1. 決策單位 層層主管機關 2. 人事制度 必須進用具公務員身分者 3. 組織整併 • 一級單位 15 個 • 二級單位 50 個 4. 組織扁平 局本部 4 層級 5. 員工人數 15,097 人 6. 用人費 184.96 億元 7. 員工生產力 131 萬元	1. 決策單位 董事會 2. 人事制度 可進用不具公務員身分者 3. 組織整併 • 一級單位 13 個 • 二級單位 36 個 4. 組織扁平 總公司 3 層級 5. 員工人數 13,214 人 6. 用人費 111.49 億元 7. 員工生產力 171 萬元	1. 增加經營彈性 2. 降低經營成本及活化人力運用 3. 組織整併減少一級單位 2 個、二級單位 14 個 4. 組織層級減少 1 級 5. 員工人數減少 1,883 人 6. 用人費減少 73.47 億元，其中退撫金約 56 億元（含改新制後補發之退休金差額 10 億元） 7. 員工生產力增加 40 萬元
(二) 營運面	1. 經營範圍 幾乎侷限於客貨運輸 2. 運價自主性 受法令束縛，無適度的自主性	1. 經營範圍 除客貨運輸外，可多角化經營 2. 運價自主性 法令束縛鬆綁，可獲得適度的自主性	1. 經營多角化，增加收入 2. 建立市場競爭機制
(三) 資產面	1. 固定資產 6,064.20 億元 2. 固定資產使用效益率 3.34%	1. 固定資產 1,200 億元 2. 固定資產使用效益率 19.06%	1. 固定資產減少 4,800 餘億元，係將非營業用資產計約 1,800 億元及路線基礎等設施計 3,000 億元，歸屬政府

		所有。 2. 提高 15.72%
--	--	---------------------

(四) 財務面

單位：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			
總支出			
年度盈虧(2)	226.18	208.52	207.90
★政府補貼及負擔款(3)	186.02	179.71	176.26
(3)=A+B	40.16	28.81	31.64
A：政府補貼	114.60	121.01	119.90
◎老人殘障優待			
◎服務性路線之營運虧損	45.87	45.87	45.87
◎小站虧損	6.89	6.89	6.89
◎鐵路基礎設施之維護	5.72	5.72	5.72
◎鐵路基礎設施之維護	2.60	2.60	2.60
B：政府負擔	30.66	30.66	30.66
◎員工退撫金	68.73	75.14	74.03
◎債務利息	53.86	59.13	56.89
★改制公司後年度盈虧-政府補貼及負擔款(4)	14.87	16.01	17.14
(4)=(2)-(3)	-74.44	-92.20	-88.26
三、改制公司與維持現狀各年度效益比較			
(1)-(4)	減虧 63.23	減虧 66.60	減虧 70.46
★減少用人，用人費隨同減少	15.94	18.32	21.17
★折舊費、報廢損失等減少	47.29	48.28	49.29
配合公司營運規模，移轉			
作價最適資產，折舊費用			

<p>僅包括客貨等鐵路車輛、營業用辦公房舍等設備之折舊，鐵路基礎設施等所有權屬政府，無須提列折舊，致該費用減列。又移轉作價財產皆屬較新之資產，故無須提列逾齡之資產報廢損失。</p>			
--	--	--	--



## 八、結論

今日經濟環境變遷的速度已經超越人類在制度上改革的速度，經濟全球化對人類生活各個層面之影響已經無所不在，勞資關係自然也無法置身其外，由於社會大眾、工運人士、雇主團體、學術界、以及政府不同部門決策人士，對集體勞資關係政策皆有不同之認知，政府雖然也推動勞資合作的政策(如勞資會議)，卻並未考量制度設計上與工會運作的對應關係，因此形成勞資合作機制可能與工會協商機制形成競合。因此使得政策形成過程難以有制度的空間使政、勞、資三方充分溝通，建立共識而能使政策制定能夠更為包容與進步。

在實際勞資關係以及政策調整上的現況就是工會對於現行體制之反動，企圖以社會性或政治性的抗爭手段，而非以經濟性的團體協商之手段來達成工會的目標。由於工會組織在現有制度性安排下無法取得其不論是協商能力或程序正當性之確保，因此工會團體遂採行以對抗體制的行動，來一方面突顯現行體制之缺失，一方面則藉此整合內部之凝聚力。但是此種模式不可避免的會造成勞資間的不信任，使勞資合作的可能性更加渺茫。

依勞資關係理論之一，多元論：組織是由許多個體所組成，為多元結構體。團體間有競爭，其間可透過協商與妥協來解決。勞資雙方的衝突，可建立協商的過程與機構。工會被視為組織的一部份，具有代表性功能，是合法的，用來解決衝突，非用來引發衝突的。就本研究台鐵公司化勞資爭議的過程中探討得出如下結論：

### 1. 領導者的個性、溝通技巧與智慧的運用，影響溝通的方式與結果

從勞資協商的理論而言，即使參與協商的勞資雙方都相當地理性，但在協商的過程當中，還是可能發生衝突。會造成此一結果的影響因素，包括：預期爭議後所可能獲得的額外利益，當事人的風險偏好、爭議處理的成本、妥協方案的成本與協商技巧等，依此，若勞工高估爭議的預期利益、

偏好風險、爭議處理的成本較低、妥協方案的成本較高，或協商技巧不良，勞資爭議則較易發生。

根據此理論的觀點，若資方低估爭議會帶來的傷害，爭議處理的成本較低，退讓策略的成本較高，以及協商技巧差，則較易放任爭議發生。因此，台鐵公司化發生勞資爭議的次數多寡，以及爭議的嚴重程度，會因勞資雙方領導者個性的不同，以及會影響協商技巧之資方管理階層特質，與影響各種成本之客觀環境差異，而呈現不同的後果。

台鐵公司化之爭議，勞資雙方各有所立場，如何智慧的面對與處理，正考驗著主事者的管理與才能。勞資雙方爭議永遠是企業家之痛，但是衝突並不一定意味著只有是衝突之表象，故領導人若能重視勞工的建言，隨時注意改善，必有助於勞資關係的和諧及生產力的提昇，否則就不利於勞資關係之營造，甚至隨時會爆發為爭議。其實現代多變化的管理哲學理論，衝突有時也是一種強而有力的溝通管道，有時可以直接命中要點，快速且有效的解決問題癥結所在。因為抗爭—改革有時能讓最上層領導者，用心（心驚膽跳的壓力）去聽到、關心、了解最基層員工的心聲與需求，所以抗爭—改革是一種手段，不是目的，只是如何有效且最低破壞性的達到訴求，是一門學問，亦是一門藝術，值得勞資雙方領導階層用心去學習與體會。

## 2. 持續以理性溝通協商，獲取勞資雙方的平衡點

儘管勞資雙方各自有所堅持與爭議之處，但理性的溝通技巧與管道是必須的。所謂「天底下沒有解決不了的事」，端視解決的誠意與方式；且「事情有輕重緩急之序」，如何理性的就事論事，不意氣用事或泛政治化，並就專業用心的展開協商之路。台鐵公司化的推動，成功與否，工會的參與將扮演重要的角色，藉「參與」及「程序公平」的原則使勞資雙方建立互信的基礎。持續的堅持改革，勞資雙方爭議可能持續不斷的上演，直到取得平衡點。屆時將是創造雙贏之最佳經營局面，使得台鐵全力對外提高服務品質及提升競爭力，再創造三贏（勞資雙方與顧客）佳境，將是你我熱切的盼望與期待之願望。工會過去對員工權益的維護與爭取，所做的努力值得肯定。但是面對大環境的改變，由其台鐵財務嚴重的虧損以及自由

競爭的環境將逐漸取代台鐵獨占的局面與公司化的必然性等等嚴峻考驗之際，勞資雙方不宜有內耗情形。勞資雙方溝通態度要堅定互信有彈性，是需要加強勞資雙方對組織目標認同之凝聚力。未來在公司化推動的過程，勢必有若干政策性在既有權益上變動的可能性，所謂「事緩則圓」勞資雙方如何在既有互信的基礎上理性溝通協調，將衝突限制於特定事件，不讓擴大成對雙方全面關係的威脅，並共同創造一個「更美好」的未來。

### 3. 爭議議題要具代表性，避免政治利益與經濟利益糾纏不清

政治利益與經濟利益常常是息息相關的，因此探討公司化的勞資爭議，也必須從政治與經濟層面加以觀察。從政治面觀之，公司化流行的主因，在於政治光圈的改變，要求降低政府在自由經濟中的角色，以及增加政府利潤，而不增加額外的徵稅與負債比例。另外，從經濟面來看，經濟學家通常是從自利的動機與財產權歸屬問題，來探討公營事業效率低落的原因。

台鐵公司化的過程中會產生組織變革與人力資源管理的問題及其間所產生的權益爭議處理等是勞資雙方需用心處理與面對的問題。

台鐵與台汽兩個工會的抗爭模式大致相同，但台汽工會的抗爭最後並未達到預期目的，使得勞資雙方兩敗俱傷，這對台鐵工會而言是一警惕或啟示。政治利益與經濟利益易糾纏不清，協調與談判沒有全贏或全輸的可能，見好就收或是不滿意尚可接受，是最好的選擇，當然政府的決策也不能完全只是由上而下的方式，必須要讓員工充分參與，共同討論，取得共識後改革才能順利進行，達到雙贏的結果。

面對高鐵競爭及台鐵公司化皆是勞資爭議的問題所在，但台鐵與高鐵之間的關係，好比公路系統中一般道路與高速公路的關係一樣密切，兩鐵之間應考量如何加強路網之連結。台鐵與高鐵在運輸功能之合作，主要是建立在彼此功能定位，運具特性與市場區隔之相互配合。簡言之，即運用台鐵系統便捷之中短旅次服務，以有效提昇整體軌道運輸系統服務品質。若台鐵與高鐵間能夠開闢支線或輕軌系統相互連結，對穩定既有客源，甚至創造共有客源，都具有相當正面的效益，亦即二鐵合則兩利，分

則兩害，形成既競爭又合作的競合關係。就如同勞資雙方對台鐵公司化之合作關係密切，合則兩利，分則兩害，形成「生命共同體」。

綜觀，目前台鐵正逢轉型之際，台鐵長久以來的根源問題，正好可利用此機會徹底解決，諸如員工退撫、債務、配合政府所造成之歷史性、公用性財務負擔等各項虧損，由資方相關機關（行政院、交通部等）與勞方（員工、工會）溝通協調，並加以解決，讓台鐵能重新銳變出發，走上企業化的道路，使台鐵成為一個優質永續的鐵路運輸事業。希望勞方與資方能用最高的智慧與和諧的方式圓滿解決公司化之問題。



## 參考文獻

- [1] 行政院經濟部建設委員會，民營化政策～公共行政理論與實務分析。
- [2] 許士軍，管理學，台北市：東華書局，1990年，頁342。
- [3] Farnham,D.,& Pimlott,J.1990 Understanding industrial relations (4th) .Great Britian：Alden.
- [4] 張火燦，策略性人力資源管理，台北市：揚智出版社，1996年，頁323。
- [5] Salamon M (1992) Industrial Relations：Theory and practice New York：Prentice-Hall；Schienstock, G., (1981) Toward a theory of industrial relations. British journal of industrial relations p170~189.
- [6] 台灣鐵路管理局（簡稱台鐵）企劃處，台鐵公司化基本方案草案，台北市，台鐵企劃處，92.11.12修訂。
- [7] 李國鼎，傅家齊，台灣鐵路的未來發展方向，發表於工程月刊五十三卷三期。
- [8] 鼎漢國際工程顧問公司，台灣鐵路管理局移轉民營可行性研究，1997：4-22；林淑馨，行政暨政策學報第34期，2002:125-154。
- [9] 對策小組，路工編輯委員會，「拒絕公共服務私有化」、「工會針對台鐵公司化之主張與對策」，「反對公司化、民營化台鐵員工911會員大會側紀」路工，第68卷，第3~5期，頁15~16，21~22，27~31，臺灣鐵路工會，2003年5.6月、9.10月、11.12月。
- [10] Lewin,David, and David B. Lipsky, "Current Research on Industrial Relations Regulation, Bargaining Theory, Progressive Discipline, and Occupation Influence on Unionism," in David B. Lipsky David Lewin (eds) Advances in Industrial and Labor Relations：A research Annual, Vd. 3., G, CT：JAIFI, 1986.
- [11] 施茂林，勞動法規，台北市：世一文化事業股份有限公司，2004年10月，頁152~155。

- [12] 黃越欽，勞動法論，台北市：國立政治大學勞工研究所，1992年2月。
- [13] 趙守博，勞工政策與勞工問題，台北市：中國生產力中心，1992年。
- [14] 黃寶祚，勞工問題，台北市：五南書局，1991年。
- [15] 邱家文，勞資爭議與解決，台北市：書泉出版社，1992年。
- [16] 詹火生，勞資關係與勞工福利，台北市：幼獅文化事業公司，1990年。
- [17] 陳長文，李念祖等，財經法律與企業經營，「企業應如何因應競爭法規之制定」，台北市：元照出版社，2002年5月初版。
- [18] 毛治國，決策，台北市：天下雜誌，2003年，一版。
- [19] 李長貴，人力資源管理：組織的生產力與競爭力，台北市：華泰書局，2001年。
- [20] Wanous, J. (1978). Realistic job previews: Can a procedure to reduce turnover also influence the relationship abilities and performance? Personal psychology p249~258.
- [21] Joseph G. Morone 原著，蔡淑梨、溫肇東譯，領導優勢 (Winning in High-Tech Markets)，第5、6篇，台北市：遠流出版事業股份有限公司，1994年3月。
- [22] 吳美連，林俊毅，人力資源管理，「理論與實務」，台北市：智勝文化事業有限公司，2001年。
- [23] 曹國雄，張火燦等人，人力資源管理，台北市：華泰書局，1998。
- [24] 杜拉克，退休基金革命，(Pension Fund Revolution)，1995。
- [25] \_\_\_\_\_，動盪時代中的管理策略，(Managing in Turbulent Times )，1980。
- [26] 楊寶發，「日本國鐵民營化之歷程」，台灣經濟月刊，第189期頁：1-17，台北：台灣經濟金融月刊社，1992年。
- [27] 吳欽杉，王小娥，李治綱，台鐵營運之檢討與改善策略，台北市：交通部運輸研究所，1996年。
- [28] 黃民仁，「新世紀鐵路工程與經營」，台鐵資料季刊，第312期：1-

- 29，台北市：台灣鐵路管理局，2002年。
- [29] 廖慧君，台鐵車路分離方式之研究，新竹：交通大學運輸研究所碩士論文，1996年。
- [30] 趙國裕，台鐵車路分離下員工選擇行為模式分析之研究，台北市：政治大學公共行政研究所碩士論文，2002年。
- [31] 鄭月遂，「公營事業民營化的政策架構」，台灣經濟月刊，台北市：台灣經濟金融月刊社，1990年。
- [32] 行政院經濟建設委員會，「日本國鐵民營化摘要」，世界銀行1992年172號報告，國立交通大學管理科學研究所譯，台北市：行政院經濟建設委員會，1994年。
- [33] 吳重禮，嚴淑芬，「公營事業對台灣地區經濟發展之影響評估」，公營事業評論，四卷四期，高雄：中山大學管理學術研究中心，2002年。
- [34] 張有恆，林煥堂，「高鐵通車後台鐵關鍵經營策略之研究」，台鐵資料季刊，第313期：1—29，台北市：台灣鐵路管理局，2003年。
- [35] 台灣省政府，台鐵改革論，南投縣：台灣省政府，1999年。
- [36] 交通部運輸研究所，設立台鐵員工退撫基金之研究，台北市：交通部運輸研究所，2000年。
- [37] 交通部運輸研究所，高鐵營運後台鐵未來發展方向與營運策略之研究，台北市：交通部運輸研究所，2002年。
- [38] Gary Dessler 原著，李茂興譯，人事管理，台北市：曉原出版社，1987年，頁292~303。
- [39] 王忠宗，利潤中心實務—賞罰分明的管理制度，台北縣：日正企管股份有限公司，2002年6月版。
- [40] 黃營杉譯，策略管理 (Strategic Management)，台北市：華泰書局，1999年2月。
- [41] 陳照明，目標管理，台北市：世茂出版社，1994年7月。
- [42] \_\_\_\_\_，實用管理心理學 (適應篇)，台北市：世茂出版社，1994年10月。

- [43] \_\_\_\_\_，實用管理心理學（管理篇），台北市：世茂出版社，1994年11月。
- [44] 塔辛曼、奧賴利（Michael L. Tushman and Charles A. O'Reilly），勇於創新 Winning Through Innovation（A Practical Guide to Leading Organizational）周旭華譯，台北市：天下遠見出版社，1999年。
- [45] 張筱娟，透視台鐵經營問題，台北：台灣經濟金融月刊社，1994年。
- [46] 黃榮護，公共管理，台北：商鼎出版社，1998年。
- [47] 丘昌泰，公共管理－理論與實務手冊，台北：元照出版社，2000年。
- [48] 陳恆鈞，公共政策－演進研究途徑，台北：學富出版社，2001年。



## 附錄一 訪談人員

1. 台灣鐵管理路局副局長（徐亦南）：93.5~6月。
2. 台灣鐵管理路局副局長（黃民仁）：93.3~4月。
3. 台灣鐵路工會前理事長（張文正）：92.8~9月。
4. 台灣鐵路工會前任秘書現任理事長（陳漢卿）：92.10~11月；93.5~6月。
5. 台灣鐵路工會現任秘書（吳興仁）：92.8~9月；93.5~6月。
6. 台灣鐵路工會延平分會常務理事（邱光華）：92.8~9月；93.5~6月。
7. 鐵聯會前理事長（楊力生）：93.3~4月。
8. 台灣鐵路工會本會常務理事（葉日洋）：93.5~6月。



## 附錄二 訪談大綱

1. 對於台灣鐵路管理局公司化的背景及形成原因之看法？
2. 對於台灣鐵路管理局公司化政府的政策及立場看法如何？
3. 高鐵通車後，台鐵未來的定位方向與經營問題？
4. 台灣鐵路管理局公司化員工權益的保障及相關制度之修訂有何看法？
5. 對於國外國鐵改革方式與成效的看法？
6. 台灣鐵路管理局公司化所產生勞資爭議過程的處理方式與看法。
7. 工會 911 中秋節動員召開會員大會及其所產生的結果與看法。
8. 目前台灣鐵路管理局的處境與對政府未來的期望及可能談判空間之看法。

