

不必期待的台鐵改革
陳國樑／政大財政系教授
April 21, '22

《國營臺灣鐵路股份有限公司設置條例草案》現正於立院審議中，「台鐵公司」將由政府獨資經營；行政院與交通部一致表示，對於台鐵改革，政府已提出「三項承諾」：承諾負擔歷史包袱債務、承諾負擔基礎建設與重大維修經費、承諾補貼政策虧損，以及「兩項保證」：保證員工的權益與福利絕不受損、保證尊重員工擔任公務員或留任公司員工的選擇。另一方面，台鐵工會擬發動五一勞動節不加班行動，以表達對於公司化方向的不滿。

根據最好的學術研究成果推論，台鐵公司化的改革，壓根不必期待。

迪文特（K. L. Dewenter）與馬勒泰斯塔（P. H. Malatesta）兩位學者，研究《財富》雜誌所列世界五百大企業營運表現，發現國營事業相對低獲利、高負債、生產過程也使用較多勞動力。就此而言，即使完成目前的改革規畫，「台鐵公司」由政府獨資經營、是百分百的國營事業，效率本來就堪憂，更何況還有上述「三項承諾」、「兩項保證」，共「五大枷鎖」，如千斤錨般地扯著後腿。

關於國營事業不效率與低獲利的情形，學理上有許多的討論，但研究也指出，政府部門並不是沒有提升效率的能力；美國亞利桑那州鳳凰城的垃圾清運，就有一個很好的案例。

由於不滿市府公共工程部門垃圾清運作業的表現，鳳凰城市議會決定開放社區垃圾清運作業競標。雖然市府公共工程部門也可投標，但由於私人公司能夠以更低的價格，將社區垃圾清運做得更好，一開始市府公共工程部門根本無法取得標案，只有眼睜睜地看著自己的飯碗，被私人公司搶走。後來，在經過許多試驗與改良，例如，設計新垃圾清運路線等，市府公共工程部門，總算拿回了原本屬於的垃圾清運預算。

鳳凰城的例子告訴我們一個非常重要的教訓：政府或國營事業效率的提升，關鍵在於一是否有競爭的市場環境。或許正是基於這個原因，中曾根內閣為解決日本國鐵鉅額虧損的改革，將鐵道運輸經營拆分為七家相互競爭與合作的事業體；目前「JR 東日本」、「JR 東海」、「JR 西日本」與「JR 九州」都已是成功的上市公司。

迪、馬兩位的研究還仔細的檢視了國營事業上市前後之財務報表，但竟然找不到民營化可以提升企業獲利的證據；反倒是發現，企業獲利的提升，其實是出現在

準備民營化而重整的「過程」；一旦公開上市，效率並未能更進一步提升。

兩位學者研究的精要在於：國營事業之所以應該民營化，並非在於民營化本身能提升效率、而在於延續為民營化而重整的過程中，已經提升的效率！現階段揭露的台鐵改革方向，無關促進市場競爭、且連民營化的邊都沾不上，不過是將「臺灣鐵路管理局」這個「官衙門」，改掛牌為政府獨資經營的「公法人」；在「五大枷鎖」與不變的大環境下，「馬照跑、舞照跳」，結果如何能叫人期待？