

# 郵遞市場自由化與普及服務： 國外經驗之啟示

林淑馨\*

## 摘 要

八〇年代以後，受到民營化、自由化風潮，以及網際網路普及之影響，傳統的郵政業務受到衝擊，迫使整體郵政事業面臨改革與轉型的挑戰。然而，由於郵政事業制度設計有其特殊性，若僅是爲了配合改革潮流，抑或是因業務經營困難而將其移轉民營或開放自由化經營，則原本郵政事業所擁有的特性和供給之服務，卻未必能有業者繼續提供，勢必將造成民眾生活之不便與困擾。故世界各國在推動郵政改革時多會討論郵遞市場自由化議題，同時搭配探討普及服務維持的相關制度設計。

研究結果發現，郵遞市場自由化爲郵政事業改革最重要的一環，而普及服務的建置關係郵遞事業自由化的推動結果。有關普及服務的供給水準，除了「收遞信頻率」與「一致資費」爲保障普及服務水準之共同指標外，還可以將「固定收遞信處」納入衡量普及服務水準的項目中。另外，未來我國如欲開放郵遞市場，可以採用「設置普及服務基金」與「政府支援」雙管齊下方式，來達成保障普及服務之目標。最後，爲求能形成公平有效的競爭環境，在改革之初應實施「不對稱管制」，課以既有業者提供普及服務之義務，待新進業者在經營上較爲穩定，才予以解除。

關鍵詞：郵政改革、自由化、普及服務、普及服務基金

---

\* 東海大學行政管理暨政策學系副教授。

## 壹、前言

郵政事業<sup>1</sup>對各國民眾而言，可說是日常生活中不可或缺的一項重要公共服務。早期的郵政事業因具有保育行政的功能，且擁有勞力密集、規模經濟、範圍經濟等產業特性，因此皆以行政官署型態由國家直接經營管理。但八〇年代以後，受到民營化、自由化風潮，以及網際網路普及之影響，傳統的郵政業務受到衝擊，迫使整體郵政事業面臨改革與轉型的挑戰（林淑馨，2002、2003a）。然而，由於郵政事業制度設計有其特殊性，若僅是爲了配合自由化、民營化的改革潮流，抑或是因業務經營困難而將其移轉民營或開放自由化經營，則原本郵政事業所擁有的特性和供給之服務，卻未必能有業者繼續提供，勢必將造成民眾生活之不便與困擾。此外，在一片自由化的風潮下，若開放原本獨占的郵遞市場，任由民間業者自由競爭，在都會區雖有可能因而產生資費調降、服務品質改善的情形，但另一方面，卻也可能發生非都會區或離島等偏遠地區，因需求少營運成本高，而導致資費調漲或停止供給服務的弊病。故世界各國在推動郵政改革時皆格外小心謹慎，深怕一旦推行不當恐會影響偏遠地區民眾的用郵權益，在進行郵政改革或郵遞市場自由化時，鮮少採行完全民營化與自由化的積極性作法，卻多選用不完全民營化與部分自由化的循序漸進改革模式，同時搭配探討普及服務維持的相關制度設計<sup>2</sup>。

在台灣，郵政事業長期由政府機關—亦即交通部郵政總局所獨占經營，所有郵政業務也都由其提供。在郵政法第十一條<sup>3</sup>的規範與配合政府政策的要求下，長期以來我國民眾得以低廉資費享受均等的通信服務。由於我國郵政

<sup>1</sup> 爲避免混淆，本文中所提到的郵政事業，是指包含郵遞、郵儲與簡易保險三項業務之總稱，藉此與郵遞事業的業務做一區隔。

<sup>2</sup> 此可以由 EU 指令、英國、法國、德國、義大利、瑞典等先進國家的郵政改革相關資料中皆清楚提到「在進行郵政改革時必須同時考慮普及服務的保障」而得到證明。

<sup>3</sup> 舊郵政法第十一條規定「郵政機關非依法令，不得拒絕郵件之接受與遞送」。

事業服務價格低廉，整體營收維持盈餘，一般對於郵政事業的經營或服務品質鮮少有所批判或爭議，然這並不表示郵政事業經營績效高或提供之服務品質優良，郵政事業的盈餘有可能是獨占壟斷所創造出來的「假象」，郵遞、儲匯與簡易壽險三事業交叉補貼的結果，更可能隱藏部分事業經營的缺乏效率，導致無法確切反映營運成本的事實。特別是近年來網際網路與電子郵件的盛行，民眾用郵習慣大幅改變，更是直接影響郵遞事業的營運。另一方面，隨著物流與宅配產業的發展日趨成熟與健全，部分民間業者開始提出開放郵遞市場的要求，認為其有意願與能力經營郵遞市場。然而，就政府和主管機關的立場而言，雖承認若開放郵遞市場任其自由競爭，可能會提高經營績效，但卻也擔心會產生非都會的偏遠地區民眾，相關用郵權益被忽視的情形。因此，在郵政事業改革過程中，是否該導入競爭並開放獨占已久的郵遞市場，以及如何兼顧郵遞市場的效率性與公平性等議題則有討論的必要性與迫切性。

回顧國內相關研究發現，有關郵政事業改革的論述可以說是相當缺乏，二〇〇〇年以前僅有許介圭（1995）、賴建華（1999）、劉崇堅、柯三吉、顧慕晴等（1999）等三篇論文或研究報告探討郵政公司化的可能性與相關問題，但因討論的範圍過於廣泛，包含組織制度、業務設計、免稅與專營權問題等，並未聚焦於郵遞自由化與普及服務的議題，因此相關研究結果就顯得有些薄弱與不足。爾後，或許是受到國外郵政改革風潮的影響，陸續有郵政改革的相關研究出現，進一步探討郵政體制改革或民營化、自由化的相關問題，如莊懿妃與劉崇堅（2000）、張志清（2000）、張金木等（2001）、許振明、唐正儀（2001）、陳世圯與涂維穗（2002）、林淑馨（2002、2003a、2003b）等論文，但其中僅有莊懿妃與劉崇堅（2000）以及林淑馨（2002、2003a）的研究有較多的篇幅在討論郵政事業改革與普及服務或公平性的維持問題，至於其他的論文則多是約略地探討郵政事業未來改革的方向與可能做法，並未深入探討郵遞市場開放與普及服務的關聯。

在莊懿妃、劉崇堅（2000）的論文中，試圖從效率性與公平性來分析當時我國郵政產業自由化政策。其研究結果發現，我國的政策方針多以效率性為前提，而忽略公平性，以致於在政策形成的過程中產生公平性考量不足的問題。其認為在我國郵政事業改革的過程中，若信函專營的廢止與郵儲壽三者分營，可能對非都會區的民眾帶來相當大的影響。至於林淑馨所發表的兩篇論文（2002、2003a）雖然都是以郵政改革與普及服務供給為題，分別探討我國郵政改革現況和 OECD 國家的改革經驗，與本文之研究主題相近，甚至有所重疊，唯因論文發表之初各國的郵政改革尚在起步，許多改革方向與配套措施都還停留在研議階段，後來幾經修正，與現今之作法有相當程度的差異，所以有後續探討之必要，此乃作者的研究動機之一。另外，相較於國外的郵政改革風潮，我國郵政雖於二〇〇三年一月一日從郵政總局的官署型態直接改制為中華郵政公司，但截至目前為止，卻未見下一階段的改革方向。這不禁令人感到質疑：究竟是我國郵政改革的腳步落後先進國家，還是我國在推動郵政改革進程時有其本身之考量？面對這一波郵遞市場自由化的浪潮，先進國家究竟如何處理改革過程中最引人爭議的普及服務維持問題？是否有相關配套措施？其成效為何？藉由先進國家的改革經驗，是否能提供我國今後在思考郵政事業發展方向之參考與借鏡？此乃作者的另一項研究動機。

基於上述，同時為了彌補參考文獻在此研究議題上之不足，本文旨在討論郵遞市場自由化之合適性，以及建構完善保障普及服務制度之可能性。大抵而言，基於行文的流暢性與完整性，作者在介紹完郵政事業特質與改革背景後，擬將論述的焦點集中在郵政事業改革過程中與普及服務最息息相關，且容易引發爭議的郵遞事業，至於儲匯與簡易壽險兩事業因非為獨占事業，所以在本文中暫時不予以討論。故在全文的構成上，首先探討郵政事業的特質與郵政普及服務之定義，以瞭解郵政改革與普及服務之間的關連；其次，以歐盟國家中在推動郵遞市場開放上腳步較快也較積極的英國、法國、德國

與瑞典，以及亞洲的日本<sup>4</sup>為例，整理這些國家郵遞市場開放情況，以及保障普及服務的相關法制與措施，同時藉由資料的整理，來分析討論郵遞市場開放的必要性與普及服務制度的建置內容；最後，作者期望藉由國外經驗，可以提供日後我國推動郵政改革時之參考與借鏡。

## 貳、郵政事業改革與普及服務的關係

### 一、郵政事業的特質

欲討論郵政事業改革與普及服務的關係，需先了解郵政事業的特質。一般而言，多數國家的郵政業務皆包含郵遞、儲匯與簡易壽險三項，其經營除了配合政府施政外，主要在於提供國民迅速、安全與便利的郵遞與儲匯保險服務。因此，整體來說，郵政事業之特質約可以整理如下：

#### （一）典型的勞力密集事業

郵政事業為勞力密集的服務事業，舉凡郵件之收攬、初步分檢、封發、運送與投遞，在在需要龐大的人力，可算是高度依存人力之業務（許介圭，1995：2；王小娥、劉崇堅、莊懿妃，1995：57；松原聰編，1996：130-133）。即使近年來，隨著自動化的發達以及郵遞區號自動讀取分檢機器的發明，各項業務逐漸機械化，用人費用日益減少，但因其機械化的程度受到相當的限制，所以相較於其他產業，郵政事業仍屬於高度勞力密集的事業。

---

<sup>4</sup> 亞洲之所以僅選日本經驗來介紹，除了日本是亞洲唯一的先進國家外，另一理由乃是截至二〇〇三年以前亞洲主要國家如日本、韓國、台灣和中國大陸等國家的郵政業務皆以行政機關型態來經營，但是二〇〇三年以後至今，自由化與民營化進程最快速者，僅有日本一個國家。加上日本郵遞事業改革背景與開始時間與我國較為接近，故以日本經驗作為討論對象。

## (二) 具有經濟特性

所謂經濟特性，乃是規模經濟和範圍經濟（王小娥、劉崇堅、莊懿妃，1995：57）。前者係指郵政事業的成本特性，在產出組合和要素價格固定的條件之下，所有生產要素同比例增加，將可獲致較大的成本效益；而後者乃是指郵政事業所提供之郵遞、儲匯與簡易壽險三項業務，其聯合經營要比分開個別經營更具成本效益（根本二郎，2007：11-12、15-16）。根據日本學者的實證研究指出，郵遞、儲匯與簡易壽險三項業務有明顯的規模經濟，儲匯與簡易壽險之間則有明顯的範圍經濟（莊懿妃、劉崇堅，2000：365）。

## (三) 屬於公用事業<sup>5</sup>範疇，有自然獨占的特性

郵政事業和大多數的公用事業一樣，因擁有網絡的規模經濟和範圍經濟之特性，其競爭者若欲進入市場，必須要重複建設整個輸配網路（如設立郵局與郵筒）。然此結果容易形成浪費，因而大多數的國家皆將自然獨占產業置於政府直接控制之下，以解決上述問題，形成一家獨占供給的局面（潘偉華，1998：37）。在此背景之下，我國新修訂的郵政法第六條第一項即規定：「除中華郵政公司及其受委託者外，無論何人，不得以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件為營業」。換言之，信函、明信片或其他具有通信性質之文件由中華郵政公司專營，其他民營機構皆不得經營，此即為自然獨占性質。

## (四) 為官署組織，被課以提供普及服務的義務

郵政事業因為官署組織，不以利潤追求為經營目的，同時擁有高度的公

---

<sup>5</sup> 根據台灣大學教授王文宇的說法，所謂狹義的公用事業，其範圍僅指經營供給電能、熱能、給水、電信之事業。此類產業之產品與勞務的提供，通常需透過廠商與用戶間管線之網狀連接以達成交易，且該網路通常達成一定之經濟規模，始能有效地經營，因此，亦有網路產業（network industry）之稱。而廣義的公用事業，其內容除包含狹義公用事業外，尚包括公共運輸，如鐵路、公路、航空、郵政等（王文宇，2000）。



共性。即使離島、偏遠地區的營運成本較高，仍需以低廉的價格提供當地居民均質的服務。如我國郵政法第十九條規定：「中華郵政公司非依法規，不得拒絕郵件之接受及遞送。…」<sup>6</sup>。由此可知，中華郵政公司不但具有專營權，同時也被賦予提供普及服務之義務。

### （五）有基礎建設的網絡特性

郵政事業具有網路的特性<sup>6</sup>。一般而言，多數的公用事業，如電話的通信網、電力的輸配電網、瓦斯的管道以及鐵路的軌道與場站等，皆係大規模投資所建構的網路基礎設備（network infrastructure），若不利用網路系統則無法供給財貨和服務（東海幹夫、井口典夫、淺沼美忠、野村宗訓，1999：114-115；劉崇堅、黃銘傑，2008：181）。以郵政事業為例，必須擁有全國型網路（郵務據點）方能提供完整的服務。目前我國有一二八五個分支機構，遍佈各地，形成綿密的全國郵政服務網絡（郵政公司化專案管理小組，1997：1）。而日本全國的郵政事業則是由二萬四千六百多個郵局組成，提供郵遞、儲匯、簡易保險業務，並形成資訊、通信、物流等的網路，以提供國民均一、高品質的服務，也因而郵政事業被視為是「國民共同的基礎生命線」（全通綜合研究所，2000：12-13；桜井徹，2002：2）。

### （六）有「公共性」和「企業性」的雙重特質

有研究指出：「郵政事業之經營與一般國營事業相似，負有社會性和經濟性之雙重使命，既需提供普遍性之郵政通信服務，又需設法以事業養事業，以事業發展事業。…」（陳瓊玲，1997：6）。因之，郵政事業兼具行政機關體制與企業經營雙重性質，因其需要提供普遍性之郵政通信服務，所以擁有「公共性」的特質，又因政府未編列預算補貼其經營虧損，顯示郵政事業有獨立的會計系統，需自負盈虧，所以具有「企業性」。

<sup>6</sup> 也有學者將此類型產業稱之為網路型產業。

## 二、郵遞普及服務

普及服務 (Universal Service) 的概念起於電信事業，是二十世紀初由全美最大電信電話公司 (American Telephone and Telegraph Company, AT&T) 基於經營策略的必要性所提出的。當時，由於美國的電信產業處於競爭林立的狀態，AT&T 的總裁 Theodore Vail 於一九〇七年該社的年度報告書中提出「一種服務，一個政策，普及服務 (one service, one policy, universal service)」的口號，揭示 AT&T 欲以同一技術與服務水準，提供全國統一服務的經營目標，以避免市場混亂，用戶無法獲得公平、合理的服務情況發生 (林紘一郎、田川義博，1994：7-8)。由此可知，普及服務原本是指電信事業以合理的價位，提供全體國民均等之通訊服務。但因有關普及服務的概念始終未能有一致的定義，再加上各國認知程度的不同，有關普及服務內容雖有所差異，然基本上都脫離不了下列內涵，亦即 (1) 對於國民而言，是不可或缺的服務；(2) 任何人皆可以負擔的合理價格；(3) 需安定的提供給全體國民等三項要素 (林淑馨，2003b：29-30)。爾後，由於公用事業一般都具有公共的特性，被認為需課以提供普及服務的義務，因而普及服務的概念廣泛地被援引至所有公用事業，並成為評估該類事業所提供之服務品質的一項重要指標。

以郵政事業而言，目前歐洲各國通用的普及服務概念為「在任何地區，對於任何的使用者而言，皆以易於使用的價格，供給具有一定品質的郵政服務」(井上照幸，2002：91)。而「萬國郵政條約」(Convention postal union) 第一條<sup>7</sup>第三項中也規定，國民有享受普及服務的權利，國家有保障此權利的

---

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



義務。由此可知，在「任何地區」，對於「任何使用者」皆以「易於使用的價格」提供「一定品質」之服務，為西歐各國對於郵遞普及服務內容的共同認知。

以德國為例，基於歐盟指令<sup>8</sup>，該國「郵政法」將普及服務定義為「以一定的品質和適切的價格，普遍提供全國郵遞服務」。至於郵遞普及服務的內含與範圍，根據該國「郵遞普及服務規則」的規定，約略可以將郵遞普及服務的內含歸納為下列四項指標：(1) 郵局數與密度：也就是聯邦規模至少需保留 12,000 所郵局，原則上人口超過 4,000 人以上的鄉鎮，以及建築物密集地半徑 2,000 公尺以內最少要有一所郵局；(2) 郵筒密度：建築物半徑 1,000 公尺以內需設置一個郵筒；(3) 收信與遞送頻率：需每天收信，非假日所寄出之國內信件，至少 80%需在隔日送達，95%需在兩天內送達；(4) 資費基準：在許可範圍內全國資費需一致（桜井徹，2002：9-10、2006：69；Kathrin Drews，2006: 14）。

在日本，郵政公社民營化以前，郵遞普及服務的相關規定可見於「郵遞法」。該法第一條規定：「郵遞的任務是盡可能以易於使用的價格，提供大眾普及、公平的服務」，而郵政儲金法第一條也提到類似的概念：「以郵政儲金作為簡易、確實的儲蓄手段，為大眾普及、公平的使用」。只不過上述這些法令條文的內含依然過於抽象，一旦要推動郵遞自由化與民營化政策時，因郵遞服務的供給主體已經發生改變，不再是由政府機關獨占壟斷時，則需要具體的普及服務規範內含。

若參照日本郵政公社化研究會所提的「最終報告」顯示，該國以信件、明信片的全國單一資費和郵筒數作為基本郵遞普及服務的基礎，明定郵局在

---

<sup>8</sup> 歐盟指令第三條第一項：「不論在任何地區，對任何使用者而言，皆應以可以使用的價格，提供其具有一定品質之郵政服務」（「Member States shall ensure that users enjoy the right to a universal service involving the permanent provision of a postal service of specified quality at all points in their territory at affordable prices for all users」）（97/67/EC,Chap.2,Art.3,P.1）

此項服務的提供上需負有普遍公平供給之義務，並確保該項服務能持續提供以及民眾之安全感。故日本郵遞事業的普及服務應可以整理為：(1) 郵件、明信片的全國單一費率；(2) 郵筒收發信制；(3) 全國普遍公平的提供；(4) 持續性的供給等四項構成要素（郵政事業の公社化に関する研究会，2002：66）。

綜上所述發現，無論是「萬國郵政條約」，亦或是德國與日本有關郵遞普及服務的內涵，皆強調「郵遞服務品質」與「資費的合理性」兩項要素之重要。在「郵遞服務品質」方面包含郵局與郵筒的設置數量與範圍，以及收發信的頻率，而「資費的合理性」部分則是全國一致的單一費率制。只不過相較於日本，德國在郵遞普及服務的規範上更顯具體和明確，應有助於日後普及服務的實施與維持。

反觀我國，長期以來，郵政業務是由交通部郵政總局所負責，即使郵政總局已經公司化，但因其仍為國營體制，所以尚未發生普及服務供給廢止的問題。一般而言，在傳統由政府機關提供郵政服務的背景之下，多數民眾對於郵遞服務的供給多缺乏普及服務的概念與認知，但這並不表示我國忽視郵遞普及服務。郵政法第一條「為健全郵政發展，提供普遍、公平、合理之郵政服務，增進公共利益…」，以及第十九條「中華郵政公司非依法令，不得拒絕郵件之接受與遞送…」之規定，皆可以視為是我國對郵遞普及服務維持之重視。有研究指出，過去郵政總局時代為照顧離島或偏遠地區之民眾，確保其基本通信和基礎金融服務之權益，在全國高山、離島和偏遠地區設置郵局，以提供民眾通信和儲匯等金融服務。然而，偏遠地區的服務成本較高，需求較弱，郵政總局每年因提供普及服務而產生的虧損超過 10 億元以上，但在政策的指示下，由郵政總局自行吸收（柯三吉、劉宜君、張家春、林淑馨、張惠堂，2007：26），而這種情況即便在郵政公司化後仍沒有改變（參考表 1）。只不過，面對國外積極推動的郵政改革浪潮，倘若日後我國繼續推動郵政事業改革，無論是郵遞市場開放自由化或郵政民營化，都很可能將衝擊或影響

偏遠地區民眾的用郵權益。以下，作者進一步整理與探討郵遞事業改革與普及服務供給兩者間的關連性。

表 1 中華郵政普及服務收支表

年度	普及服務營收(元)	普及服務成本(元)	普及服務虧損(元)
2001年	20,684,574,529	21,691,276,493	-1,006,701,964
2002年	20,247,503,609	23,788,672,640	-3,541,169,031
2003年	20,744,637,362	21,389,413,623	-644,776,261
2004年	20,732,845,522	22,155,008,954	-1,422,163,432
2005年	21,432,569,246	22,602,785,877	-1,170,216,631
2006年	20,930,521,505	21,962,684,968	-1,032,163,463

資料來源：柯三吉、劉宜君、張家春、林淑馨、張惠堂（2007：26）。

### 三、郵遞事業開放與普及服務的關聯

如前所述，傳統郵遞事業如由政府機關來經營，原本應無所謂的普及服務維持問題。因為一般認為政府機關所提供之公共服務，並非基於成本效益與利潤追求之考量。然而當郵遞市場開放自由化或移轉民營以後，民間業者在郵遞市場失去獨占壟斷的優勢後，又需顧及營運成本的支出，一般多預期可能會產生價格調漲或停止非都會或偏遠地區郵件遞送服務的情況（白石賢、白石小百合，2005：189；桜井徹，2006：55）。以日本為例，當初該國在推動郵政改革時，反對者認為，郵政自由化、民營化以後，民間業者會選擇交通便捷、人口稠密和郵件集中之都會區經營（松原聰，2001），至於交通不便、人口及郵件均稀少的郊區、村鎮和偏遠地區，則全部留給郵局，或是發生偏遠地區的郵局遭到廢止的情形（井手秀樹，2007：259）。換言之，郵遞市場一旦開放，欲加入市場的民營業者所爭取之顧客，多會選擇交寄量特多之機關、公司、團體等大宗用戶，並以彈性費率及到府收件為爭取手段，即產生一般所謂的「吸脂」效應<sup>9</sup>；或是雖然維持服務供給，但卻提高價格，

<sup>9</sup> 所謂「吸脂」效應是指當牛奶加熱時，只把浮在表層營養較多，最美味的脂肪部分瓢起來食用，其他部分則棄置不吃（林淑馨，2003b：87）。

產生犧牲民眾基本通信權益的情形。因而，反對論者認為如欲維持郵遞事業之普及服務供給，若非以國營事業的獨占性經營型態，是無法獲得持續而穩定的供給的。

對此，自由化支持者和日本政府方面的解釋乃是強調藉由自由化來達到活化競爭原理並達到普及服務保障之目的是可能的。支持者認為，普及服務沒有必要由單一事業或公部門來獨立供給，若能藉由新加入的民間業者來一起負擔普及服務的供給任務，除了能達到普及服務確保之目的外，還可以提供多樣的服務。同時，藉由導入競爭，也可以刺激業者達到提高經營效率之目標。支持者甚至還舉郵遞事業已完全自由化的瑞典和紐西蘭為例，指出兩國並未因自由化而犧牲郵政普及服務的供給（小泉純一郎編，1999：101-102；原田淳，2001：13-15；松原聡，2001：33-35；郵便におけるザーブドエリアと競争政策に関する研究会，2006：2；野村宗訓，2008：61）。以紐西蘭為例，該國在一九九八年四月一日廢除郵政公司的郵遞獨占，但仍要求其負有提供普及服務的社會責任，也不能加收偏遠地區的投遞費。而瑞典也同樣在自由化後，由瑞典郵政公司擔負起供給普及服務的義務（柯三吉、劉宜君、張家春、林淑馨、張惠堂，2007：79、93）。另外也有研究指出，過去政府堅持郵遞事業由政府來經營是為了保障民眾「秘密通信的自由」，然而，這樣的陳述在電信自由化的今日卻已經失去說服力。也就是說，過去世界各國的電信事業都是由政府獨占經營，其理由之一乃是保障民眾的秘密通訊，但八〇年代以後各國電信事業陸續移轉民營，然截至目前為止，卻未曾發生民營電信業者侵犯客戶隱私權的問題。若以此類推到郵遞事業，為了保障民眾的通信權，而由政府經營郵遞事業的說法自然也喪失其正當性。

總結上述得知，各國郵遞市場長期以來雖皆處於獨占的狀態，然而，隨著時代與環境的改變，為提高經營效率與服務的多樣性，郵遞市場自由化似乎已經成為先進國家郵政事業改革之最終目標。但受到郵遞事業特殊性的影響，各國雖逐步開放郵遞市場，仍試圖保留部分的專營權，以作為避免或降

低郵遞市場自由化所帶來的「吸脂」效應之手段。在下節中，作者乃整理分析先進國家開放郵遞市場的情況與普及服務維持之做法。

## 參、先進國家郵遞事業自由化與保障普及服務之作法

承上所述，由於郵遞市場的開放與否會關係到非都會地區民眾的用郵權益，因此歐盟會員國即使承受歐盟指令的壓力，需在二〇〇九年前全面開放郵遞市場，但多數國家在處理該議題時仍持保守態度。過去，歐盟會員國對於郵遞事業最低限度的服務內容與水準並未有明文規定，但自從歐盟指令實施之後，視郵遞服務為單一市場，各會員國為因應統合政策，創造自由而公正之郵政市場，預訂於二〇〇七年底全面取消信函專營權，甚至設定二〇一三年整個歐盟的會員國都應全面廢止獨占的限制，以達「全面開放市場」(full market opening)之目標 (Michael A. Crew, Gonzales d'Alcantara, Paul R. Kleindorfer, Philippe Claeys and Bert Kuypers, 2008: 1, 15)。所以，各會員國即被要求根據該指令，立法以達成有關普及服務確保之規定 (歐盟指令第二十四條)。因之，歐盟指令可以說是成為日後歐洲各國在實施郵政改革時，提供郵政普及服務規範內容的重要依據。以下，作者整理郵政改革先進國家有關郵遞市場的開放情形與保障普及服務法制內容與做法。

### 一、歐盟國家的郵遞市場開放現況與普及服務維持措施

#### (一) 英國

##### 1. 郵遞市場開放情形

英國自一九八一年將郵遞資費未超過 1 英鎊的信函設定為專營範圍。一九九七年開始，該國為了配合歐盟指令的要求，著手準備郵政改革，自一九九九年起進行階段性自由化，將作為郵遞專營的限制標準—亦即重量與資費



水準，陸續從重量未達 350 克且資費不超過 1 英鎊，放寬到二〇〇三年的重量未達 100 克且資費在 80 便士以下，到了二〇〇六年一月更是完全廢止獨占範圍，完成郵遞市場的自由化（Richard Hooper CBE, Dame Deirdre Hutton and Ian R Smith, 2008: 19）。

## 2. 保障普及服務的法制與內容

英國自從二〇〇六年郵遞市場全面開放以後，為確保普及服務的維持，根據郵政服務法設置「郵政服務委員會」（The Postal Service Commission），以作為郵政市場的管制機關。基本上，該委員會主要職掌的工作內容包含維持普及服務、核准營業執照、建立郵務市場的競爭機制以及監督英國皇家郵政公司（Royal Mail）（柯三吉、劉怡君、張家春、林淑馨、張惠堂，2007：101-102；<http://www.psc.gov.uk/universal-service.html>，檢閱日期：2008/4/12）。然而，事實上，英國目前負責提供普及服務者僅皇家郵政公司。該公司被課以履行郵政普及服務義務之項目為：（1）每天遞送信函與包裹至少一次；（2）每天需收取郵局和郵筒信函至少一次；（3）郵筒的設置 99% 必須在郵遞區域 500 英哩以內，郵局的設置 95% 必須距離使用者 10 公里以內；（4）郵資必須全國均一，並為民眾可以負擔之費率<sup>10</sup>（Richard Hooper CBE, Dame Deirdre Hutton and Ian R Smith, 2008: 9）。

## 3. 維持普及服務的方式

如上所述，英國郵政服務雖於二〇〇六年一月全面自由化，且至二〇〇八年止有 19 家民營業者取得函件服務執照（Richard Hooper CBE, Dame Deirdre Hutton and Ian R Smith, 2008: 19），但除了皇家郵政公司以外，郵政法中卻未課以民間業者履行普及服務的義務（Richard Hooper CBE, Dame Deirdre Hutton and Ian R Smith, 2008: 9），而皇家郵政公司因負擔普及服務所

<sup>10</sup> 資料來源：

[ftp://ftp.royalmail.com/Downloads/public/ctf/rm/rmg/Response\\_to\\_Nov03\\_USO\\_proposal\\_190204.pdf](ftp://ftp.royalmail.com/Downloads/public/ctf/rm/rmg/Response_to_Nov03_USO_proposal_190204.pdf)（檢閱日期：2008/7/16）；[ftp://ftp.royalmail.com/Downloads/public/ctf/rm/rmg/USO\\_Response\\_Jul03.pdf](ftp://ftp.royalmail.com/Downloads/public/ctf/rm/rmg/USO_Response_Jul03.pdf)（檢閱日期：2008/7/16）。



造成的虧損則由政府每年編列 1 億 5000 萬英鎊預算補貼，同時給予免除附加價值稅之誘因。原本全面自由化以後，英國政府考慮檢討補貼政策，但因截至目前為止尚未定案，所以仍由該國政府負擔普及服務補貼基金。此外，為維持普及服務的穩定供給，英國還對於新加入市場的業者予以管制。

## （二）法國

### 1. 郵遞市場開放情形

雖然法國和英國一樣都是從一九九九年開始推動階段性郵遞市場自由化，但嚴格來說，其自由化的速度卻較英國為遲。當年法國將信函專營範圍從重量未達 350 克且未滿基本信函資費 5 倍，於二〇〇三年逐步調降為重量未達 100 克且基本信函資費 3 倍以下，到了二〇〇六年更限縮獨占範圍在重量未達 50 克且基本信函資費 2.5 倍以下，同年六月更創設許可制度，給予有意願加入郵遞市場的民間業者許可權。但截至目前為止，法國仍保留最低限度的信函專營範圍。

### 2. 普及服務供給的法制與內容

在法國的郵政組織法中，雖然為了確保普及服務的供給，課以郵政業者需負有全國通信的接續、平等對待消費者、確保服務品質和使用可能的義務，卻未明文賦予郵政普及服務較具體的定義。因而，僅能依據一九九九年六月，法國所制定的「國土整備法」中所提到有關郵政普及服務和維持專營兩個項目的範圍來分析。事實上，法國有關郵政普及服務範圍的制定，基本上也是依據歐盟指令，視「2 公斤以下的郵件、20 公斤以下的包裹的運送、掛號和保險服務」為普及服務的範圍，而以「不超過 50 克的重量和不超過一般費用的 2.5 倍的一般郵件（包含 DM）」為維持專營之範圍。有關普及服務的供給水準則是規定一日需收件一次，一週需送信六至七回（郵政のユニバーサルサービスのあり方に関する調査研究会，1999：21；郵便におけるリザーブドエリアと競争政策に関する研究会，2006：25）。

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

### 3. 普及服務的維持方式

法國對於普及服務確保是採行補助金、基金與優惠稅制三項措施。對於提供報紙、雜誌、定期刊物等遞送服務的業者發給補助金，同時在二〇〇五年創設普及服務基金制度，由具有一定規模與營業額之業者根據其營業額來出資。另外則是運用稅賦優惠措施，以免除附加價值稅方式給予業者誘因，以增加提供普及服務的意願。但截至目前為止，法國的普及服務基金制度尚未正式運作。

## （三）德國

### 1. 市場開放情形

一九八九年當多數國家的郵遞事業多由政府獨占經營時，德國即將專營範圍限縮在基本信函資費 10 倍以內，待一九九五年股份公司化後，更陸續進行修正，分別將重量的限制從 1000 克以內降低至 50 克，而基本信函資費則從 10 倍降低到 2.5 倍以下。根據一九九七年十二月制定的新郵政法規定，政府應逐步進行市場開放。而該法第五十一條提到，民營化之德國郵政公司至二〇〇二年底在信函與包裹遞送領域擁有專營之特許執照。其後雖經兩次修正，但德國郵政公司在信件遞送上仍然擁有原則性之郵遞專營權，亦即依公共利益與憲法考量，僅在例外狀況允許開放競爭。另外，德國藉由郵政法的

修正，同時也修改了郵政普及服務的規則，除明確課以德國郵政公司提供普及服務的義務外，並擴大普及服務的範圍－也就是郵局的設置基準，朝增設的方向修正<sup>11</sup>（桜井徹，2002：52）。到了二〇〇八年更是進一步完全自由化，廢除專營範圍（Kathrin Drews, 2006: 2-4, 13）。

## 2. 普及服務供給的法制與內容

為落實郵遞普及服務的確保，德國於一九九七年所制定的「郵政法」，清楚將郵遞普及服務定義為「身為德國之人民均享有合理且可負擔之價格，擁有一定品質的郵政服務之權利」。其中，「合理可負擔的價格」部分在價格上限限制（price-cap system）中有相關規定；而「一定品質的郵政服務」，則是指「郵政普及服務執行細則」中之具體規定，包含：（1）郵局數與密度：應設立至少 12,000 個硬體設備以提供基礎郵政服務，二〇〇七年底以前，全國應設置至少 5,000 個固定設施。人口數逾 4,000 人之地區，以及建築物密集地半徑 2,000 公尺以內至少要有一郵局；（2）郵筒密度：行政區居民總數逾 2,000 人者需設立普及服務設施；（3）收發信的頻率：除例外情形，國內郵件應達 80 % 至遲於次日、95 % 至遲於兩日內送出（Kathrin Drews, 2006: 14）。

## 3. 普及服務的維持方式

截至目前為止，德國郵政公司仍是唯一被課以提供普及服務的公司。在歐盟指令的壓力下，德國於二〇〇八年全面廢除郵遞事業的獨占。而為了保障郵遞普及服務的供給，該國創設普及服務基金制度。其主要的運作設計為：在普及服務供給發生困難的地區，國家公開招募願意提供普及服務的競標者，若有業者願意競標，政府則將服務委託給補償額最低的得標者。如無業者應徵，則由政府課以具有市場支配性之業者提供普及服務的義務，同時要求營業額超過 50 萬歐元之業者分擔補償金。然而，該制度雖已設立卻尚未真正運作。另外，為了爭取願意提供普及服務的業者，該國政府還設有稅賦減免制度，免除業者的附加價值稅。

<sup>11</sup> 據指出，經由此次的修改，德國郵政公司預定增設 700-1500 個郵局（桜井徹，2002：52）。

## （四）瑞典

### 1. 市場開放情形

瑞典是世界上少數較早開始執行郵政市場自由化的國家。一九九三年瑞典政府開始改革獨占的郵政市場，使瑞典成爲世界上第一個郵政市場完全自由化的國家。郵政市場開放以後，基於傳統消費者對郵政服務的信任，以及瑞典郵政公司在投遞及據點提供便捷的服務，瑞典郵政公司經營狀況良好。然而，面對歐盟國家近年來郵遞市場持續自由化之影響，使得原本規模較小的瑞典郵政市場發展空間變小，並且自二〇〇三年首次出現經營困境，導致瑞典郵政公司開始思考改革之路。

在瑞典，經營郵政事業必須申請核發執照，也必須同時符合普及服務的要求。此外，還必須對於殘障民眾或因國防安全需要，提供延展性服務。對於無法投遞郵件之處理，凡是涉及經營者與寄件者權利義務，特於郵政服務法中予以規範，並由全國郵件及通訊委員會作爲處理機關，不由經營者本身處理，以昭公信。另外，賦予監督機關對於郵政經營者檢查權，並授權監督機關發布命令，要求業者遵循（柯三吉、劉怡君、張家春、林淑馨、張惠堂，2007：71-72）。

### 2. 普及服務供給的法制與內容

自一九九八年七月一日起，瑞典郵政公司擔負該國郵政普及服務的供給義務。在瑞典，所謂郵政普及服務的定義是：（1）一星期需有五個工作天，每天都要提供一次郵遞服務；（2）任何信函資費是一致與合理的；（3）殘障者也能享受到郵政普及服務。又因此種普及服務的條款已加在瑞典政府核發給瑞典郵政公司的執照合約中，所以可以說政府是以郵政服務的執照核發來作爲提供普及服務的條件。

此外，瑞典關於普及服務供給的相關法制有二：一是「瑞典郵政服務法」（Postal Services Act）。該法要求對於 20 公斤以下的郵件，以合理的價格與

良好的服務品質來提供普及服務。若未能符合此一規範，則無法獲得郵政服務的執照。而該法中對於普及服務的規定還包含定價政策、確保服務品質與消費者的抱怨程序等。另一有關普及服務的法制乃是「郵政服務規章」(Postal Services Ordinance)。該法實際上可視為是瑞典郵政服務法的補充規定。在該法中提到有關普及服務的意涵有三項：(1) 在考慮消費者的需求下，有關接觸點與管道點的密度需再考慮；(2) 信件至少在非假日的五天內要能遞送到全國各地，除非有例外情形；(3) 要求每天寄交的第一級郵件中至少 85%要能在隔天送到，97%的第一級郵件要能在三天內送達（柯三吉、劉宜君、張家春、林淑馨、張惠堂，2007：80）。

### 3. 普及服務的維持方式

綜上所述得知，目前瑞典郵政公司是唯一有能力也是實際上提供全國服務的郵政業者。因此，雖然瑞典在九〇年代解除法律上的獨占，讓新的民間業者加入郵政市場，但事實上，瑞典郵政公司在郵遞市場上仍享有實質的獨占地位。基本上，瑞典政府運用經營執照核發作為要求普及服務供給的條件，以確保該國郵政普及服務得以維持，同時，藉由明確的法規制定，來達到保障普及服務品質的目的。另外，由瑞典郵政公司自行吸收營運虧損，應可視為是普及服務供給內部化的一種作法。

## （五）小結

綜觀以上各國的郵遞市場開放情形發現，在歐盟指令的規範下，歐盟國家多根據一定的重量與資費來作為獨占範圍的基準，並在實施許可制的同時逐步開放市場，階段性的縮小獨占範圍，為二〇一三年的完全自由化做準備。最後，作者整理上述先進國家郵遞普及服務的規範內容如表 2 所示。

表 2 主要歐盟國家的郵遞普及服務規範與內容

		EU 指令	英國	法國	德國	瑞典
	提供者		皇家郵局	法國郵局	德國郵局	瑞典郵局
	設立年		2001 年	1991 年	1995 年	1994 年
	經營型態		股份公司 (政府 100% 持股)	公法人	股份公司 (政府金融機構持股 42%)	股份公司 (政府 100% 持股)
普及服務	服務對象	書信：2kg 包裹：10kg 含掛號與保險	20kg 以下的郵件，含掛號與保險	書信：2kg 包裹：10kg 含掛號與保險	書信：2kg 以內 包裹、報紙與雜誌：10kg 以內 含掛號、保險與快遞	20kg 以內的書信以及其他屬名收信者姓名的郵件 含掛號與保險
	主要水準	一週五天以上，至少一天收信一次 郵筒的設置需考量使用者的需求	平均一天收信一次 全國一致的資費 從 95% 使用者的住所 5km 以內設置郵局	平均一天收信一次 85% 隔天送達 全國一致的資費	平常一天收信一次 80% 隔天送達 全國一致的資費 郵局 12000 所以上	平常一天收信一次 85% 隔天送達 全國一致的資費
保留區域	獨占範圍	重量未達 50g 且未達基本信函資費 2.5 倍	無獨占範圍	重量未達 50g 且未達基本信函資費 2.5 倍	重量未達 50g 且未達基本信函資費 2.5 倍	無獨占區域
	主要措施	基金	稅賦優惠(免除附加價值稅)	補助金、基金與稅賦優惠	基金與稅賦優惠	無

資料來源：作者根據郵便におけるリザーブドエリアと競争政策に関する研究会(2006:21)資料整理而成。

## 二、日本的郵遞市場開放現況與普及服務措施

### (一) 市場開放情形

日本郵遞市場的開放始於二〇〇三年頒布的「民間業者遞送書信法律」(簡稱「信書便法」)。在此之前，日本郵遞市場與多數國家一樣，在考量保



障民眾的秘密通信與普及服務的背景下，由國家經營採獨占壟斷的型態。然而，隨著「信書便法」的實施，郵遞市場產生明顯的改變。在「信書便法」第一條中明確提到該法制定之目的，亦即「根據該法的頒布施行，實施民間業者書信遞送事業許可制度」，而藉由該法的制定，課以民間遞送業者一定的職責，用以確保郵遞服務普遍公平的供給，達到擴大使用者的選擇機會，並增進公共福祉。換言之，日本期望藉由「信書便法」的制定與頒布，打破長期以來日本郵遞市場由國家獨占壟斷的局面，擴大消費者的選擇權，並達到確保書信能普遍公平地送達之目的。

值得一提的是，日本在「信書便法」中將一般定義不明的「信書」（即我國所稱的「信函」），分為「信書」與「非信書」，而將欲加入郵政市場的民間業者又區分為以全國提供為條件的「全面參加型」之「一般信書便事業」<sup>12</sup>，與提供多樣性服務的「特定服務型」之「特定信書便事業」<sup>13</sup>兩類。雖然根據「信書便法」的內容，民間業者被允許自由加入此兩種市場，但加入「一般信書便事業」的業者則被課以供給普及服務的義務。因此，自從二〇〇三年「信書便法」實施以來，由於一般書信遞送事業的加入條件被認為較嚴苛（特別是全國需設置 10 萬個郵筒），截至目前為止並沒有任何民間業者願意加入該市場，所以仍維持「日本郵政株式會社」一家獨占的局面。反觀「特定書信遞送事業」的加入者由於無需負擔普及服務義務，且加入條件簡單，因此進入該市場的民間業者成長快速，到了二〇〇八年三月已經有 253 家民間業者。只不過如表三所示，新加入的民間業者以關東、東海、近畿和九州地區為最多，若再細分從都道府縣來看，則多集中在東京、神奈川、埼玉、愛知、大阪、廣島與福岡等都市，而北海道、東北、信越、北陸與四國、沖繩等非都會與離島地區，則不但加入的民間業者少，增加的速度也非常緩慢。

<sup>12</sup> 所謂「一般信書便事業」，是指長、寬、高不得超過 40cm、30cm 與 3cm，重量不超過 250g 的信函之遞送，其業者被課以需於信函寄出後三天內送達之義務。

<sup>13</sup> 所謂「特定信書便事業」，是指長、寬、高合計不得超過 90cm，且重量不得超過 4kg 的信函之遞送。其業者被課以信函寄出後三小時內送達，且資費需超過 1,000 日圓之義務。

表 3 特定信書便業者的加入市場情況（2008 年 3 月 31 日止）

北海道	東北	關東	信越	北陸	東海	近畿	中國	四國	九州	沖繩	合計
11	7	83	6	8	24	46	19	1	44	4	253

資料來源：<http://www.ttb.go.jp/hodo/h2001-03/images/0229a1002.pdf#search='特定信書便事業者の参入状況'>；檢閱日期：2008/7/17。

## （二）保障普及服務的法制與內容

嚴格來說，日本並未有單一明確的法律規範郵政普及服務的供給。有關郵務普及服務的規定可以說散見於「郵便法」、與「郵便法施行細則」與「郵便局株氏會社法」等法規中。一般民間業者如欲加入「一般信書便事業」市場，被課以「保護書信郵件秘密」、「全國各區域內都可以收信與送信」、「需設有隨時、簡便的合格郵筒」以及「一週需收信與送信六天以上」等四項義務。而「信書郵便法」中對於「特定信書便事業」的許可規範雖然有部份和「一般信書便事業」相同，如同樣須經由總務大臣的許可，但其所需提出的申請文書之種類卻比「一般信書便事業」簡略（如事業計畫書僅需陳述信件送達的方法）（第三十條），而許可基準更是寬鬆，僅被課以「保護書信郵件秘密」單一要件（第三十一條）。因此，如欲瞭解日本郵遞普及服務的法制規定與作法，則可以從上述法規對「一般信書便事業」者的規範內容來整理。作者試分析如下：

第一、郵局和郵筒的數量與密度。根據改正郵便法<sup>14</sup>第七十條以及施行細則<sup>15</sup>第三十條規定，「作為隨時且簡易寄出方法，應設置郵筒」。而設置的標準為：（1）維持日本郵政公社法施行時（二〇〇三年四月一日）的郵筒數量（約 10 萬個郵筒）；（2）各市町村內需設置郵筒；（3）經常使用的公共道路等場所、車站或零售店等容易吸引一般社會大眾眼光之處需設置郵筒。另

<sup>14</sup> 郵便法（昭和二十二年十二月十二日法律第百六十五号），最終改正：平成十七年十一月七日法律第一二一号。

<sup>15</sup> 郵便法施行規則（平成十五年一月十四日總務省令第五号），最終改正：平成十九年九月二六日總務省令第一一三号。

外，「郵便局株氏會社法<sup>16</sup>」第五條也提到需設立普遍全國皆得以使用之郵局。

第二、資費水準。根據改正郵便法第六十七條與施行細則第二十三條，關於郵件資費是採行申請制，而第三種與第四種郵件資費則是採許可制。最輕郵件（25 克以下）的資費不得超過 80 日圓，盡可能採全國均一且便宜的資費。

第三、遞送頻率。改正郵便法第七十條與施行細則第二十三條規定，關於郵件的遞送基準如下：（1）一週六天，原則一天遞送一次。亦即除了國定假日與一月二日以外，週一至週六，每天至少送信一次；（2）原則上信件需於三日內送達。除了無法使用交通工具於一天以內送達的離島外，其他地區需於三日內送達。又，除了和本州間尚未興建聯絡道路的小島外，其信件需在兩星期內送達。而其他離島的信件則須於五日內送達；（3）全國普遍的遞送。除了以平常方法無法遞送的交通困難地區外，所有郵件都必須在既定時間內送達。

### （三）普及服務的維持方式

綜觀上述，日本雖於二〇〇三年藉由「信書便法」的制定與施行，達到開放郵遞市場之目的，並經由相關法規的制定與修正，企圖維持郵遞普及服務的供給。然不同於歐盟國家多以設定獨占範圍，或徵收普及服務基金，甚至以稅賦優惠與政府補助來作為保障普及服務的主要手段，日本則是採用制定加入條件方式，亦即表面上雖全面開放郵遞市場，但實際上卻是「附帶條件的全面開放」，以致於能夠進入該市場的民間業者有限，同時也限制郵遞市場全面開放的成效，導致最後真正提供普及服務者，僅有日本郵政會社一家。

---

<sup>16</sup> 郵便局株式会社法（平成十七年十月二十一日法律第百号），最終改正：平成十七年一月二日法律第一〇六号。

## 肆、分析與討論

面對二十一世紀國外郵遞市場所引發的自由化風潮，現階段我國雖然抱持維持現狀—亦即保留信函專營權的政策目標，但未來是否開放郵遞市場，以及配套的普及服務保障制度該如和制訂等都是值得討論的課題。作者試分析討論如下：

### 一、郵遞市場開放與否

郵遞市場開放與否的問題，事實上即是信函專營權存廢與否之討論。對此，作者認為應先回歸信函專營權設立之本質。由相關的文獻回顧與整理得知，國營事業的設立都有其時代背景，郵政事業亦是如此。早期我國民間企業尚未發展健全，沒有能力擔負全國性郵遞服務的供給，而為了確保國民的通信權，由交通部設立郵政總局，以低廉的資費提供公平、合理與普及化的郵政服務。為了確保全民都可以獲得普及的通信服務，並有其規模經濟與範圍經濟，「郵政法」第六條規定：除郵政總局及其受託者外，無論任何人，不得以遞送信函、明信片或其他具有通信性質之文件為業。換言之，亦即賦予信函獨占的專營權。而為了保障其普及服務的供給，除了專營權外，政府還提供其完全的稅賦優惠，但卻也賦予郵政總局政策性任務與社會責任，以滿足民眾基本的通信需求及穩定社會秩序。然而，隨著郵遞市場和物流、宅配業者的發展與成熟，民間業者逐漸有能力且有意願加入郵遞市場。為促進市場競爭並提升服務品質，歐美日等先進國家紛紛降低或取消專營權的限制，並同時規劃普及服務的保障制度。

由前述英、德、法、瑞典與日本等國家的郵遞服務開放的作法與經驗來看，普及服務維持法制的建置與否是決定專營權是否存廢的重要關鍵。分析各國的作法得知，無論普及服務的財源是由政府提供補助金來支付，或是由

相關業者根據其營業額所提撥設立的普及服務基金來供給，在普及服務得以確保的前提下，專營權是應該且可以被取消的。而從各國郵遞事業自由化的歷程來看，廢除專營權應已成為各國郵政改革的重要項目之一。即便現階段仍有部分歐盟國家保留專營權，未來仍朝廢除的「完全開放」方向進行。因之，隨著郵遞事業發展的成熟，如欲提升該事業的經營效率與品質，廢除信函專營權應是郵政改革必然的趨勢。

## 二、普及服務制度之建置

### （一）普及服務的確保方式

承上，若開放郵遞市場是郵政改革的必然趨勢，則普及服務制度的建置則是攸關郵政改革成功與否的重要關鍵因素。若整理各國有關保障普及服務的作法，大約可以分為「設定獨占範圍」、「制訂加入條件」、「設立基金制度」與「政府支援」四種方式。茲分述如下：

#### 1. 設定獨占範圍

所謂設定獨占範圍是指賦予提供郵遞普及服務的業者一定範圍的獨占權。目前設有獨占範圍的國家除了美國外，還有部份歐盟國家，如法國、義大利、荷蘭、加拿大（總務省，2008：20、24）。一般認為，考量新業者的加入狀況以及對於普及服務供給者所產生的影響，設定獨占範圍的做法被認為是種過度性措施，日後多會根據歐盟指令，逐漸縮小獨占範圍，朝完全自由化方向前進。

#### 2. 制定加入條件

制定加入條件是指政府為了確保普及服務能持續供給，雖然開放市場，但卻對於欲加入市場的民間業者課以一定的加入條件，如資本額、最少郵筒數與設置密度、員工人數等，用以保障郵遞普及服務的正常供給。如此的作法因於事前將條件明文化，若民間業者得以加入市場，一般而言皆具有提供

郵遞普及服務的基本條件和能力，對於普及服務的持續供給較有保障。然而，另一方面卻也可能因為政府所制訂的條件過於嚴格，導致民間業者難以進入市場，而繼續維持既有業者之獨占局面。

### 3. 導入基金制度

所謂基金制度乃是由每一位加入市場的經營者繳交基金，以彌補普及服務供給者所支出的普及服務淨成本。以此種方式籌集財源時，雖然必先成立一個機構，花費一筆管理費用來處理相關問題，但其優點是能符合公平、透明及均衡性，亦能彈性配合環境的發展。該制度首先於電信事業領域實施，如歐盟國家、台灣、日本等。之後在郵政事業領域中包含義大利、德國、法國等國家也都採用該制度來作為保障普及服務的措施。只不過，德國與法國雖然導入普及服務基金制度，但該制度卻尚未正式運作，目前有實際運作經驗者僅有義大利。

義大利從二〇〇〇年導入普及服務基金制度，由加入市場的業者根據其總營業額之比例提撥 3%到 10%作為普及服務基金，但虧損的業者則不在出資對象內。該國於二〇〇一年開始運作該制度，但如表 4 所示，五年下來實際徵收到的金額對於維持普及服務的供給實為有限。以二〇〇五年為例，該年僅徵收到少額（11 萬歐元）的基金（藤原淳一郎、青木淳一，2007：268），對於每年為了維持普及服務所需支付高額補助金義大利政府而言，恐難減輕財政上的實質負擔。因此，如欲單靠普及服務基金來維持普及服務的供給，恐怕是很困難。



表 4 義大利普及服務基金制度的運作情形（單位：萬歐元）

	2000 年度	2001 年度	2002 年度	2003 年度	2004 年度	2005 年度
USO 費用	111,350	84,300	86,000	86,500	68,100	65,100
政府補助金	43,900	43,900	42,900	41,500	33,600	35,900
補助金比例	39.4%	52.1%	49.9%	48.0%	49.3%	55.1%
新業者的營收	48	972	466	374	348	370
US 基金	1.4	29	14	11.2	10.4	11.1
基金的捐獻例	0.00%	0.07%	0.03%	0.02%	0.03%	0.04%

資料來源：藤原淳一郎、青木淳一（2007：268）。

#### 4. 政府支援

所謂政府支援乃是政府以稅賦優惠或補助金方式給予提供普及服務的業者誘因，使其有意願繼續維持普及服務的供給。以歐盟會員國為例，歐盟會員國對於傳統以國營事業模式提供郵務的業者，多予以免除附加價值稅。另外，也有部份國家採用設立補助金制度的方式，以確保普及服務得以維持；如美國對於盲人等郵件予以補助（二〇〇六年度給予 9,900 萬美元），法國對於報紙、雜誌與定期刊物的遞送也給予補助（如二〇〇六年度給予 2 億 4,200 萬歐元）（總務省，2008：21）。

最後，作者整理先進國家普及服務保障方式與內容如下表 5。

表 5 先進國家普及服務的保障方式

保障方式	具體做法	制度化的實例
設定獨占範圍	根據信函的重量或金額，設定提供普及服務業者的獨占範圍，以作為確保提供普及服務的財政基礎。	EU 指令 美國
制訂加入條件	政府為了確保普及服務能持續供給，雖然開放市場，但卻對於欲加入市場的民間業者課以一定的加入條件，用以保障普及服務的正常供給。	日本
導入基金制度	由加入市場的業者提出一定的金額設立基金，以作為支付給提供普及服務業者之經費	義大利 德國（尚未正式啟動） 法國（尚未正式啟動）
政府支援	關於提供普及服務的經費，由政府以財政支援或稅賦優惠等措施，給予提供普及服務的業者支援。	義大利（補助金） EU 加盟國(22 國)和美國（免除附加價值稅）

資料來源：作者根據總務省（2008：20）的資料加筆修改而成。

綜上所述得知，郵遞市場如要開放，需先建置完善的普及服務保障制度。若參照國外經驗發現，目前保障普及服務的方式有：(1) 設定獨占範圍；(2) 制訂加入條件；(3) 導入基金制度；(4) 政府支援等四種方式，而現階段我國則是以設定獨占範圍，保留信函專營權方式來達成確保郵遞普及服務之目的。但因為設定獨占範圍被視為是過度性的一種措施，世界各國的郵遞改革皆朝全面開放方向進行，因此，未來如欲保障普及服務，其作法則有制訂加入條件、設立基金制度與政府支援三種方式。然而，從日本經驗得知，制訂加入條件雖能確保進入市場的民間業者皆有能力提供普及服務，對於普及服務的穩定供給有實質上的助益，但卻也可能產生民間業者難以符合條件，無法進入市場的情形。

此外，參考義大利的實施經驗發現，即便根據業者的營業額課徵普及服務基金，但因為郵遞事業屬於高度人力密集產業，人事成本高且獲利率較低，與獲利較高的電信產業在事業性質上有很大的不同。另一方面，由於電信產業的營業額與郵政產業有很大的差異，倘若從營業額來計算課徵的普及服務基金，恐怕所課徵的金額對於普及服務確保所能發揮之實際功能有限，此結果從義大利的實施經驗即可看出。所以，如欲彌補普及服務基金功能上的缺失，並完成保障郵遞普及服務的目標，除了設置普及服務基金外，最終仍脫離不了政府以補助金方式給予提供普及服務的業者經營成本的支援。換言之，郵遞普及服務的保障，單靠普及服務基金是無法達成的，唯有普及服務基金制度與政府補助金制度兩種方式齊頭並進，才能達成郵遞普及服務確保之目的。下表 6 為主要歐盟國家與日本所採用的普及服務保障方式。

表 6 主要歐盟國家與日本的普及服務維持方式

國名	設定獨占範圍	制訂加入條件	導入基金制度	政府支援	
				稅賦優惠	補助金制度
英國				○	○
法國	○		○	○	○
德國		○	○	○	
瑞典		○			
日本		○			

資料來源：作者自行整理。

## （二）普及服務的水準

普及服務的水準是影響各國郵遞普及服務制度能否成功建置的最重要因素。因為普及服務水準若訂得太高、太嚴，對於新進業者而言，由於難以達成要求，而限制其進入市場，最後容易導致郵遞市場自由化淪為形式。根據國外經驗顯示，有關普及服務的水準，約略可以歸納為「收遞信頻率」、「一致資費」、「郵筒密度」三項共同要素（Damien Geradin and J.Gregory Sidak, 2001: 15；Michael A. Crew, Gonzales d'Alcantara, Paul R. Kleindorfer, Philippe Claeys and Bert Kuypers, 2008: 15）。此外，若參考德國經驗再加入「郵局數與密度」要素，則可以將郵遞普及服務的水準整理為「收遞信頻率」、「一致資費」、「郵筒密度」與「郵局數與密度」四項要素。另外，即使是亞洲的日本，其所制定的普及服務水準依然脫離不了「收遞信頻率」、「郵筒密度」、「一致資費」與「郵局數」四項指標。因此，綜上所述得知，先進國家所訂定的普及服務水準事實上是以「郵遞服務品質」與「資費的合理性」為基礎而發展出來的。未來我國如欲建構郵遞普及服務制度，除了可以將「收遞信頻率」、「郵筒密度」與「一致資費」設為保障郵遞普及服務之指標外，「郵局數與密度」或許也是可以討論的一項要素。只不過，從日本與德國經驗發現，倘若將「郵筒數」與「郵局數與密度」也納入普及服務的水準要素，恐怕會阻撓民間業者加入郵遞市場，同時也影響民間業者進入該市場之意願。主要的原

因是由於「郵筒數」與「郵局數與密度」兩項要素的設定，僅有利於前身為國營事業的既有業者，因為各國國營郵局在自由化前其基礎建設多已建置完全，皆擁有一定數量的「郵筒」與「郵局」，而其密度也多符合要求，但對欲加入市場的新進業者而言，過去受限於郵政法規以及民營業者能力之限制，恐怕很難在短時間內完成上述基礎建設之要求。基於此，作者認為如欲達到郵遞事業自由化與普及服務保障之雙重目標，政府相關單位除可以將應「收遞信頻率」與「一致資費」納入普及服務的水準外，或許可以重新討論「郵筒數」與「郵局數與密度」的替代性指標。也就是說，在符合「全國各區域內都可以收遞信」的前提下，或許可以考慮以「固定收遞信處」取代「郵筒」的限制，例如民間業者可以與密度高的便利商店業者結盟，讓一般民眾可以到便利商店收寄信，用以減少民間業者初期的基礎建設建置成本，增強其進入市場之意願。

### （三）普及服務的供給者

根據資料顯示，無論郵遞市場已全面自由化的英國、德國與瑞典，或是亞洲的日本，截至目前為止，其郵遞普及服務的供給者並未因市場的開放而有所增加。換言之，各國的郵遞普及服務依然由前身是國營事業的郵政業者來提供。以日本為例，即便郵遞市場已經開放，但因欲進入市場的民間業者需符合一定的要件（如需設置一定數量的郵筒），以致於限制民間業者參加的可能與意願。又如英國、德國與瑞典的郵遞市場雖然也是完全自由化，但因相關郵政法規中僅課以國營郵政公司供給普及服務的義務，所以產生即使市場自由化但卻無民間業者共同分擔普及服務供給的特殊情形。

對此，作者認為或許可以解釋為：由於長期以來各國郵遞市場是由政府經營，處於獨占狀態，即使實施自由化，開放該市場，但之前的獨占經營者往往挾其龐大的市場優勢，新進業者即使進入市場，但在事業經營經驗、基礎建設與市場佔有率上，與前身為國營事業的既有業者皆有相當大的差距，

難以與其競爭，若還需負擔普及服務供給義務，恐無法形成公平有效之自由競爭市場。所以，爲了避免既有業者與新進業者間經濟或技術上過大之差異，而讓新進業者在競爭過程中逐漸被排除在市場之外，喪失自由化意義，各國在推動郵遞事業自由化政策與討論普及服務供給時，在初期多對市場主導業者，也就是既有業者課以較高的作爲義務，指定由其供給普及服務，待新進業者在事業經營較爲穩定後，則賦予雙方平等之普及服務供給義務。

## 伍、結論：國外經驗之啟示

本文的研究主旨除了探討郵遞事業自由化與普及服務的關係外，擬藉由國外郵遞事業自由化現況的整理，和普及服務確保制度之內容與成效分析，用以作爲日後我國郵政事業改革之參考與借鏡。綜觀國外經驗與前述討論得知，受到電子郵件便利迅速所導致的民眾用郵習慣改變之影響，歐盟國家和日本皆陸續開放獨占的郵遞市場，期盼藉此建立自由公正的郵政市場。然而無論是歐盟國家或日本，因郵遞市場開放的時程很短，現階段無法呈現具體成果，只能就其在改革過程中所研擬的郵遞普及服務確保措施健全與否，來作爲判別郵遞市場是否開放之基準。若以此爲出發點來檢視我國郵政改革則可以發現，現階段因我國郵遞市場仍由中華郵政獨占，所以尙無產生郵遞普及服務保障之問題，且有關郵遞普及服務的相關議題也幾乎未被討論。但隨著郵遞收入的日益減少，如欲改善郵遞服務的品質與效率，在保障郵遞普及服務的前提下，開放獨占市場導入競爭似乎已是必然的作法。再加上現階段中華郵政雖已改制爲公司型態，然因日後發展方向始終尙未明確，相關普及服務制度也討論建置，顯示我國郵政改革的腳步正出現停滯不前的情況。因之，在本文最後，作者提出下列幾項研究建議：

一、郵遞市場自由化為郵政事業改革最重要之一環，普及服務制度的建置關係郵遞事業自由化的推動結果。今後我國如欲進行郵政事業改革，取消信函專營權以建立自由化的郵遞市場，與普及服務制度的建立乃是必須著手討論之重要課題。

從先進國家的郵遞事業自由化過程中發現，受到歐盟指令的影響，且爲了建構自由公正的郵政服務單一市場，歐盟會員國的郵遞市場改革紛紛以取消信函專營權的「完全自由化」爲其終極目標。另一方面，亞洲的日本雖非歐盟會員國，但因受到行財政改革的影響，欲縮減公部門的功能至最低，所以推動郵政民營化與自由化。儘管歐盟國家與日本郵政改革的動機有所差異，但是其爲了配合郵遞市場的開放，分別提出保障普及服務措施，試圖建構郵遞普及服務制度的作法卻是相同。所以，從國外經驗推知，隨著民眾用郵習慣之改變與郵遞市場的日益成熟，如欲創造出公平自由且有效率之郵政市場，取消信函專營權，開放郵遞事業應是未來我國郵政事業改革的重要一環。然而，郵遞事業自由化成功與否，仍須視其普及服務保障制度是否能真正發揮功能而定。這也就是爲何先進國家在開放郵遞市場的同時，皆著手制訂保障普及服務制度的最主要原因。有鑑於此，今後我國如欲進行郵政事業改革，如何建立自由化的郵遞市場與普及服務的建置內容爲何，則是改革時最先面臨之課題。

二、關於普及服務的供給水準，除了「收遞信頻率」與「一致資費」爲共同之指標外，還可以將「固定收遞信處」也納為衡量普及服務水準之項目。

如前所述，先進國家都將「收遞信頻率」與「一致資費」視爲是普及服務供給的重要指標。另外，也有部分國家在普及服務的相關規定中置入「郵局數與密度」以及「郵筒數與密度」兩要素。對此，作者認爲，在普及服務相關管理辦法中明訂「郵局數與密度」以及「郵筒數與密度」固然有其正面意義，可以避免民營化後的業者或民間業者因爲市場競爭與成本之考量，而



裁撤非都會地區或偏遠地區的郵局或郵筒，影響民眾用郵權益。但無論是「郵筒數」或「郵局數」的規定對於前身是國營事業的既有業者而言，因為早已建設完畢，故無太大問題。反之，對於欲加入新市場的民間業者而言，恐怕造成相當的負擔，短期間內恐怕難以建置完全，也因而無法創造出公平競爭的郵遞市場。因此，作者認為，基於考量新進業者的基礎建設能力，以及郵筒與郵局重複建置的合適性與必要性，或許可以「固定收遞信處」來取代郵局或郵筒的建設。也就是說，如欲避免重複建置的浪費與增強民間業者的加入意願，以目前台灣便利商店的密集程度與便利性來看，倘若民間業者可以與便利商店結盟或合作，提出明確固定的收遞信地點之證明，符合「全國各處皆可以收遞信」的標準，同樣可以達到保障普及服務供給之目的。未來我國如欲進行郵遞事業改革，或許可考慮以「固定收遞信處」來取代「郵筒數」與「郵局數」之特定指標。

三、未來我國如開放郵遞市場，為求能形成公平有效的競爭環境，在改革初期也應實施「不對稱管制」，課以既有的業者提供普及服務之義務，待新進業者在事業經營上較穩定後，才予以解除。

大抵而言，郵遞市場自由化多伴隨普及服務制度的探討。理論上，為避免產生「吸脂」效應，欲加入郵遞市場的業者，皆有提供普及服務的義務，同時必須達到普及服務的供給水準。然而，對於新進業者來說，在短時間內要建構普及服務的基礎設施（如固定收遞信據點的建設、一定數量的車隊），恐怕是較為困難。又因既有業者原本即為獨占市場的主導業者，即使市場開放競爭，新進業者無論在業務經營經驗或基礎設施建設，甚至是市場佔有率上，皆與既有業者有相當大的差距，造成雙方在競爭市場中立足點的不公平。以現階段我國的郵遞市場而言，國內最大的民間遞送業者「上大郵通」雖然於二〇〇七年九月達成 100% 的本島投遞率，但離島區 10 個鄉鎮仍未開設投遞線<sup>17</sup>。因此，如欲完成所有偏遠地區的郵件遞送，人力和基礎建設（如固

<sup>17</sup> 資料來源 [http://www.sundapost.com.tw/intro/main\\_02.asp](http://www.sundapost.com.tw/intro/main_02.asp)；檢閱日期 2008/11/20。

定投遞據點、車輛等)的建置是必需，卻也是耗費經費的。基於此，作者認為，現階段在郵遞市場獨占的情況下，我國雖然課以中華郵政提供普及服務的義務，倘若未來如推動郵遞事業自由化，為避免新進業者被排除於競爭的市場之外，在實施自由化初期，依然仍應課以中華郵政提供普及服務的供給義務，待新進民間郵遞業者相關基礎建設建置完成，營運較為穩定或擁有一定之市場佔有率後才解除管制，並以制訂普及服務管理辦法之形式課以相關郵遞業者公平之普及服務供給義務。

#### 四、參考國外經驗發現，未來我國郵遞市場如果開放，可以採用「設置普及服務基金」與「政府支援」雙管齊下的方式，來達成保障普及服務之目標。

綜上所述，郵遞市場自由化的前提，是普及服務確保制度能夠建置完備。參考國外的實施經驗得知，確保普及服務的方式固然多樣，如設定獨占範圍、制定加入條件、導入基金制度與政府支援等，但因設定獨占範圍是現階段中華郵政用以保障普及服務的方式，有鑑於多數先進國家近年來在進行郵遞市場改革時，皆朝限縮獨占範圍方向進行，且多預計在二〇〇九年達成完全開放市場之目標。而從日本經驗也發現，倘若政府制訂的加入條件過於嚴苛，且未進行「不對稱管制」，則即使開放市場，一般民間業者也不容易進入市場，所以難以形成自由競爭之環境。因此，導入普及服務基金制度，由每一位欲進入市場的相關業者根據其營業額繳交經營基金，用以作為保障普及服務之財政來源。然而，從義大利的施行經驗得知，一國郵遞普及服務的支出顯然單靠普及服務基金的收入是難以維持的。所以，未來我國倘若開放郵遞市場，在考量普及服務確保之目的時，除了建立普及服務基金制度外，政府還需輔以補助金制度和稅賦優惠方式給予業者提供普及服務之誘因和援助，才能達到保障偏遠地區民眾用郵之終極目的。

## 參考文獻

### 一、中文部分

王文宇

- 2000 〈公用事業管制與競爭理念之變革－以電業法制為例〉，《國立台灣大學法學論叢》，第 29 期第 4 卷：頁 85-158。

王小娥、劉崇堅、莊懿妃

- 1995 〈我國郵政費率管制之檢討〉，《經社法制論叢》，第 16 期：頁 55-74。

林淑馨

- 2002 〈郵政事業改革與普及服務供給影響之研究〉，《行政暨政策學報》，第 35 期：頁 71-101。

- 2003a 〈郵政事業自由化、民營化對普及服務確保之研究：西歐國家經驗和日本現況〉，《政治科學論叢》，第 19 期：頁 225-254。

- 2003b 《鐵路電信郵政三事業民營化 國外經驗與台灣現況》，台北：鼎茂。

柯三吉、劉宜君、張家春、林淑馨、張惠堂

- 2007 《郵政專營權及普及服務制度之研究期末報告》，財團法人台灣郵政協會。

莊懿妃、劉崇堅

- 2000 〈論我國郵政體制改革〉，《經社法制論叢》，第 25 期：頁 359-391。

張志清

- 2000 〈淺析郵政公司化方向〉，《主計月報》，第 535 期：頁 49-56。

張金木、陳金城、郭純陽、鍾甯

- 2001 〈郵政公司化對外溝通方案之研究〉，《郵政研究》，第 82 期：頁 1-45。

許介圭

- 1995 〈郵政經營改革的構想〉，《郵政研究季刊》，第 53 期：頁 1-10。

許振明、唐正儀

- 2001 〈郵政民營化－兼談郵政儲金及簡易人壽之監理〉，《國家政策論壇》，第 1 卷第 9 期：頁 222-229。

郵政公司化專案管理小組

- 1997 〈郵政目前經營困境及改制經營規劃原則〉，《郵人天地》，第 329 期：頁 1-3。

陳世圯、涂維穗

2002 〈郵政公司化政策評析〉，《國政分析》

網址：<http://www.npf.org.tw/publication/sd/091/sd-b-091-016.htm>，瀏覽日期：  
2003/4/16。

陳瓊玲

1997 〈郵政公司化計畫（一）〉，《郵人天地》，第 330 期：頁 1-7。

劉崇堅、柯三吉、顧慕晴

1999 《交通部郵政總局公司化之研究》，台北：交通部郵政總局。

劉崇堅、黃銘傑

2008 〈電信事業不公平競爭行為規範－台灣與日本之比較分析〉，《經社法制論叢》，  
第 41 期：頁 177-227。

潘偉華

1998 〈國營事業私有化後的管制：英國經驗的回顧與檢討〉，《公營事業評論》，第 1  
卷第 1 期：頁 35-70。

賴建華

1999 〈郵政事業公司化課稅問題之研究〉，《中國工商學報》，第 21 期：頁 135-170。

## 二、日文部分

小泉純一郎、松沢しげふみ（編）

1999 《郵政民營化論》，東京：P H P 研究所。

井手秀樹

2007 〈郵便事業の自由化〉，藤原淳一郎・矢島正之（監修），《市場自由化と公益事業市場自由化を水平的に比較する》，頁 259-278，東京：白桃書房。

井上照幸

2002 〈郵便市場開放とユニバーサルサービス〉，《KEIZAI》，第 82 期：頁 91-103。

白石賢・白石小百合

2005 〈郵政民營化と競争条件－事業の効率性とユニバーサルサービスの確保〉，《大阪大学経済学》，第 54 卷第 4 期：頁 187-201。

全通総合研究所（編）

2000 《変革期の郵政事業 課題と展望》，東京：日本評論社。

林紘一郎、田川義博

1994 《ユニバーサル・サービス》，東京：中央公論社。

東海幹夫、井口典夫、淺沼美忠、野村宗訓

1999 《公益事業の評価と展望》，東京：日本評論社。

東京公正取引委員会

2006 《郵政民営化関連法律の施行に伴う郵政事業と競争政策上の問題点について－独占領域を用いた反競争的行動への対応－》，公正取引委員会。

松原聡

1996 《現代の郵政事業》，東京：日本評論社。

2001 《郵政民営化でこう変わる－『国営神話』には、もうだまされない》，東京：角川書店。

原田淳

2001 《郵便局民営化計画》，東京：東洋経済新報社。

根本二郎

2007 〈自由化の経済理論と実証分析〉，藤原淳一郎・矢島正之（監修），《市場自由化と公益事業市場自由化を水平的に比較する》，頁 3-26。東京：白桃書房。

桜井徹

2002 〈郵政事業の民営化・自由化とユニバーサルサービスの確保－ドイツの事例を中心として－〉，《公益事業研究》，第 54 巻第 4 号：頁 1-14。

2006 〈日独比較からみた郵政民営化〉，《KEIZAI》，第 126 期：頁 53-77。

野村宗訓

2008 〈郵政民営化とユニバーサルサービスの維持〉，《産研論集（関西学院大学）》，第 35 号：頁 61-69。

郵政事業の公社化に関する研究会

2002 《報告書》，郵政事業の公社化に関する研究会。

郵便のユニバーサルサービスに関する調査研究会

1999 諸国会国の状況に関する報告書，東京：総務省郵政研究所

郵便におけるザードエリアと競争政策に関する研究会

2006 《報告書，郵便におけるザードエリアと競争政策に関する研究会。》

総務省

2008 《郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会報告書

網址：[http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/pdf/dai2\\_shou.pdf](http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/pdf/dai2_shou.pdf)；檢閲日期：2008/7/16。

藤原淳一郎・青木淳一

- 2007 〈ユニバーサルサービスの現状と課題〉、藤原淳一郎・矢島正之（監修）、《市場自由化と公益事業市場自由化を水平的に比較する》、頁 279-300。東京：白桃書房。

三、英文部分

Damien Geradin and J.Gregory Sidak

- 2001 “The Future of the U.S. Postal Service: American and European Perspectives After the Presidential Commission and Flamingo Industries”. *The Global Competition Law Centre Working Papers Series*, 1-34. Belgium: Global Competition Law Centre College of Europe.

Kathrin Drews

- 2006 “Liberalisation, privatisation and regulation in the German postal services sector”. *Country reports on liberalization and privatization processes and forms of regulation*, 1-27. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut(WSI) Publishing.

Michael A. Crew, Gonzales d’Alcantara, Paul R. Kleindorfer, Philippe Claeys and Bert Kuypers

- 2008 “Economic Factors Underlying Postal Reform in the European Union ”. available at [http://www.iza.org/en/papers/4205\\_21052008.pdf](http://www.iza.org/en/papers/4205_21052008.pdf).. Retrieved 2008/12/20.

Richard Hooper CBE, Dame Deirdre Hutton and Ian R Smith

- 2008 “The Challenges and Opportunities Facing UK Postal Services: An Initial Response to Evidence”. *An independent review of the UK postal services sector*, 1-36. London: Department for Business, Enterprise, and Regulatory Reform.

Royal Mail

- 2003 “Royal Mail’s Response to Postcomm’s Consultation Document The Universal Postal Service in the UK : What Services Should Be Provided?” available at [ftp://ftp.royalmail.com/Downloads/public/ctf/rm/rmg/Response\\_to\\_Nov03\\_USO\\_proposal190204.pdf](ftp://ftp.royalmail.com/Downloads/public/ctf/rm/rmg/Response_to_Nov03_USO_proposal190204.pdf). Retrieved 2008/12/20
- 2004 “Royal Mail Response to Postcomm’s Review of the Universal Postal Service : Postcomm’s Proposals”. available at [ftp://ftp.royalmail.com/Downloads/public/ctf/rm/rmg/USO\\_Response\\_Jul03.pdf](ftp://ftp.royalmail.com/Downloads/public/ctf/rm/rmg/USO_Response_Jul03.pdf). Retrieved 2008/12/20



# **Liberalization and Universal Service of Delivery Mail Market: Inspiration from Overseas Experiences**

**Shu-Hsin Lin\***

## **Abstract**

Traditional postal services have been under certain impacts in the wake of privatization, trend of liberalization, and popularity of internet since 1990s that leads to the challenge of reform and transformation for postal undertaking. With the peculiarity on its system design, the shift of original operation mode by postal undertaking to privatization or liberalization pattern to be just in line with the reform trends or due to difficulty in business operations may not enable the proprietors to keep preserving the characteristics and offering the services the traditional postal undertaking has possessed, thus causing inconvenience and perplexity for the public's life. The topic of liberalization for mail delivery market, coupled with the discussion on design of systems related to preservation of universal service, will always be a central issue for each country in promoting its postal reforms.

Research findings will further lead to a find that liberalization of delivery market will be the most important link for form of postal undertaking, while the establishment of universal service will be essential to the promotional result in liberalization of delivery undertaking. In addition to "Letter receiving and delivery

---

\* Associate Professor, Department of Public Management and Policy, Tunghai University.

frequency” and “Universal charges” to guarantee the common indicators for level of universal service, “Fixed site to receive and deliver letter” can be incorporated into the items to measure the level of universal service with regard to the criteria to supply universal service,. Moreover, the measures of “Establishment of universal service funds” and “Governmental support” can be adopted to achieve the goal of guaranteeing universal service if Taiwan intends to introduce an open market for delivery in the near future. Finally, to create a fair and effective competitive environment, “Symmetrical control” should be implemented in the beginning of the reform to impose obligations on existing proprietors to offer universal service, as the obligations will be removed till the phase of stable operations achieved by new proprietors.

**Key Words:** postal reform, liberalization, universal service, universal service fund