

郵政事業改革對普及服務供給影響之研究*

林淑馨**

摘 要

本文整理普及服務的概念，探討郵政事業普及服務的構成要素及定義，分析郵政事業改革對其所帶來的可能影響，並以此為基礎，嘗試提出我國郵政事業改革的方向。討論結果發現，郵政事業自由化、民營化，易造成民營企業「吸脂」(cream skimming)情形的發生，恐會對郵遞普及服務的供給產生影響。而郵政儲金普及服務則可因合作社、農會等金融機構的存在，得以繼續維持，其影響較小。至於未來我國郵政事業的改革方向，作者認為應可以考慮朝下列四個方向進行：一、郵遞國營，郵儲和簡易壽險民營；二、取消郵政免稅之優惠；三、部分和漸進式自由化；四、微觀普及服務由政府負責，宏觀普及服務則開放民營。

關鍵詞：郵政、自由化、民營化、普及服務

* 感謝兩位匿名審查人所提供之寶貴意見和悉心指正。當然，本文若有錯誤或不妥之處，仍由作者自行負責。

** 東海大學公共行政學系助理教授。

收稿日期：91年8月16日；第一次修正日期：91年10月30日；接受刊登日期：91年11月14日

壹、前言

郵政事業對世界各國人民而言，可說是日常生活中不可或缺的重要公共服務之一。多數國家的郵政事業，不但提供郵遞服務，也辦理郵政儲匯（以下簡稱儲匯）和簡易壽險的業務。早期的郵政事業因具有保育行政的功能，所以均以官署型態由國家直接經營（郵政總局，1999：3）。但七〇年代以後，受到民營化、自由化和國際化風潮的影響，以及社會結構的改變，傳統的郵政業務受到衝擊，經營日益困難，郵政事業也不得不面臨改革的挑戰¹。目前世界各國的郵政事業，除了日本、韓國、中國大陸和我國仍以官署型態來提供郵遞、儲匯與簡易壽險三合一的服務之外（參考表 1），其組織型態多已改為事業機構，並將儲匯和簡易壽險業務從郵政事業中予以分離²（郵政事業公社化研究會，2001：58）。

表 1：我國與世界各個主要國家郵政事業的實施概況

國名	美國	加拿大	英國	法國	德國	紐西蘭	韓國	日本	台灣
業務									
組織型態	國營公司	國營公司	國營公司	國營公司	國營公司	國營公司	行政機關	行政機關	行政機關
業務									
郵遞	○	○	○	○	○	○	○	○	○
儲匯	—	—	△	○	○	—	○	○	○
壽險	—*	—	—	△	—*	—	○	○	○

注：○：提供服務 △：委託郵局提供業務

—：未提供服務 *公共壽險保險機關

資料來源：作者根據石井情夫『交通ネットワークの公共政策』（第 2 版），

中央經濟社、1999 年、239 頁加筆作成。

然而，如上所述，郵政事業原本擁有保育行政的功能，儘管隨著社會結

- 1 英國郵政最早於一九六九年改制為公司組織，美國接著於一九七二年改制，法國、德國、瑞典、加拿大、澳洲、紐西蘭、新加坡、馬來西亞等國家相繼跟進。目前世界較重要的一四八個國家中，已有一〇八個國家的郵政事業已改制為公司組織的經營型態（郵政公司化專案管理小組，1997：1）。
- 2 至今全世界已完全改制為郵政公司者僅荷蘭、新加坡、阿根廷三國（交通部，2002：3-1）。

構的改變和科技發達，此功能似乎有逐漸減弱的趨勢。但不可否認的是，郵政事業仍具有維護國民基本通信權益，確保偏遠地區國民通信權的功能。在此情況下，隨著郵政市場逐漸成熟，競爭日益激化，傳統郵政事業為求全國均一價格所採行的內部補助制度之正當性開始受到質疑，進而引發藉由內部補助制度而得以獲得確保之普及服務的供給是否會隨郵政事業改革而受到影響之爭議，也引起有關郵政事業改革與普及服務供給確保與否問題之辯證。支持論者認為：藉由民營化、自由化，導入市場競爭，不但會帶來價格調降、服務品質改善的效果，還可以擴大消費者的利益，應給予高度評價（野村宗訓，1993：118-122）。然而，反對論者卻批判：民營化或自由化後，事業在競爭的過程中所產生不良的結果，將影響偏遠地區的居民或低所得等所謂地理與經濟弱者的利益，危及到普及服務的供給（和田尚久，1996：22；中村太和，1998：16-20）。

究竟郵政事業實施自由化、民營化等改革之後，是否真如反對論者所言，會影響其事業的供給義務或有關普及服務的供給？若整理、回顧相關研究文獻可以發現：在我國，多數人對於普及服務所代表的意涵感到相當陌生，對於普及服務的討論也不充分³。一般在討論國營事業民營化的政策課題時，多重視民營化後事業利潤的提昇、服務品質的改善與否⁴，卻很少論及改革對普及服務供給所可能產生之影響。

有鑑於此，本文欲以即於明年將分別改制為公司和公社組織的我國郵政事業，以及日本郵政事業為例，來探討其改革可能對普及服務供給所產生之影響。

3 國內開始討論普及服務，大約在民國八十五年以後，且多以電信事業為主。如劉崇堅、莊懿妃的「電信產業普及服務」，『經社法制論叢』第十七期、第十八期合訂本，民國八十五年七月號；高聲凱的「論電信普及服務制度之設立」，『經社法制論叢』第二十一期，民國八十七年一月號；柯慧貞『電信自由化之下普及服務之推行方式』，國立中正大學電訊傳播研究所，民國八十八年六月；顏嵩源『我國電信普及服務制度規劃之研究』，國立台灣大學商學研究所碩士論文，民國八十九年六月等。

4 在民營化的過程中，國內學者們致力研究的多為以下幾個焦點：公務員權利保障（李惠明，2000），所有權移轉和員工競爭力（胡治民，1994；楊靜芳，1994；張玉山、鄭義，1996；劉玉珍、徐敏富，1998），民營化的方法與績效（司徒達賢，1993；黃允治，1994；詹中原，1995），組織文化（林弦逸，1999；黃英忠、吳融枚，2001）等等。

在本文中，首先整理郵政事業的制度設計與目的，歸納郵政事業的特性，並介紹我國郵政事業的概況與探討制度困境。其次，藉由文獻回顧來整理普及服務概念的演變，並嘗試定義適用於郵政事業的普及服務之概念。再者，分析郵政事業之所以改革的原因，釐清郵政事業和普及服務之間的關係，並探討郵政改革後所可能衍生的有關普及服務供給問題。最後，歸納本文的探討結果，嘗試提出維繫郵政事業普及服務供給的可能方式，以作為日後我國政府施政時之參考。

貳、郵政事業的制度設計及其特性

一、郵政事業的制度設計和目的

一般而言，多數國家的郵政事業皆包含郵遞、儲匯和簡易壽險三項主要業務⁵。若分析我國郵政事業的制度設計和存在之目的，則大約如下：「郵政機關是政府的一環，設置的目的在配合政府的施政，提供迅速、安全、便利的郵件遞送服務，同時利用廣佈各地的據點辦理郵政儲金，匯集民間游資，支援公共建設，提供財經部門推動國家整體建設，造福桑梓，繁榮社會」（郵政總局，1999：3）。而根據交通部最新公布的郵政政策中也指出：「…其經營目標除執行政府交付的政策性任務，善盡社會責任外，並依「國營事業管理法」規定，以事業養事業，以事業發展事業，兼顧服務、營運及支援國家財政需求」（交通部，2002：3-1）。因之，我國郵政事業的制度設計為配合政府施政的獨立機構，目的在於提供國民迅速、安全、便利的郵遞及儲匯服務。

再以日本為例，長期以來，日本郵政事業是以行政官署的型態而存在，其制度的設計基本上也是以郵遞、儲匯和簡易保險三合一的方式經營。日本東洋大學經濟學教授松原聰就曾為此三項業務之定位和相互關係做如下的說明：「以郵遞作為人類社會基本溝通的手段；以儲匯來提供簡便確實的金融服

5 以我國為例，目前郵政總局經辦的業務項目共分為五大類：郵件遞送、郵政儲金、郵政匯兌、簡易人壽保險及政府機關委辦業務。其中，郵件包含函件、包裹及快捷三項，函件則又分信函與明信片及雜誌與新聞紙兩類。

務；以簡易保險來補充社會政策之服務不足。因而，可以儲匯和簡易保險的資金作為財政投資融資等的資金，用以改善國民的生活，有助於經濟、社會的發展」（松原聰編，1996：93-94）。而日本郵政事業公社化研究會於二〇〇一年提出的「中間報告」，也曾明確指出郵政事業的制度設計之目的：「郵政事業的目的是作為基礎的通信、物流方法，盡可能以低廉的收費，持續地、公平地提供國民生活中不可或缺的郵政服務」（郵政事業公社化研究會，2001：36）。

而另一經濟學教授石井晴夫則對於郵政事業的財務提出如下的看法：郵遞、儲匯和簡易保險三項業務的經營並非依賴國家的補助金，而是需經由各部門的事業收益達到收支均衡，以維持健全的財政狀態。同時，為明確劃分財政支出，需將此三項業務從一般會計中予以分離，改採以獨立核算制為前提的事業特別會計（石井晴夫，1999：220）。換言之，郵政事業雖以行政官署的組織型態存在，但卻需具有事業收支預算獨立的性質，才得以獨立經營。

二、郵政事業的特性

郵政事業的存在除了上述的制度設計和目的之外，整體來說，是屬於具有勞力密集、規模經濟、範圍經濟、網路等特質的產業。茲將一一分述如下：

第一、郵政事業為典型的勞力密集事業。郵政事業為勞力密集的服務事業，舉凡郵件之分檢、分發與投遞，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；松原聰，1996：130-134）。即使近年來，隨著自動化的發達，國外有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，仍屬於勞力密集的事業。

第二、郵政事業具有經濟特性。所謂經濟特性，乃是規模經濟和範圍經濟。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）。

第三、郵政事業為公用事業⁶，具有自然獨占的特性，其主要信函業務有專營權。郵政事業和大多數的公用事業一樣，因擁有網路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。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，形成整個市場或產業只有一家供給的局面（潘偉華，1997：37）。在此背景之下，我國郵政法第七條第一項即規定專營權的內容：「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營業」。換言之，信函、明信片或其他具有通信性質之文件因具有專營權，其他民營機構皆不得經營。相對於此，日本郵政法第二條中規定，「郵政事業為國家經營的事業，由郵政大臣負責管理」；又第五條中規定，禁止國家以外者提供書信（信、明信片）的遞送業務。由此得知，郵政事業中之信函遞送多為國家獨占的權利。

第四、郵政事業因屬於官署型態的組織，被賦予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及遞送。但禁寄物品不在此限……」。上述法規即明白顯示，我國郵政事業不但具有專營權，同時也負有供給服務之義務。

第五、郵政事業具有網路的特性。一般而言，多數的公用事業，如電信、電力、自來水、瓦斯、鐵路、航空等，若不利用網路系統則無法供給財貨和服務（東海幹夫等，1999：114），郵政事業即為其中之一例，必須擁有全國型網路（郵務據點）方能提供完整的服務。以我國為例，目前有一二八五個

6 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）。

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）。再以日本而言，全國的郵政事業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，1998：12-13）。

第六、郵政事業雖為官署型態組織，但仍具有「公共性」和「企業性」的雙重特質。一九九七年郵政總局陳瓊玲總局長所發表之「郵政公司化計畫」一文中提到：「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。惟其執行政府所賦予之社會使命，於偏遠地區經營郵件遞送業務，及為扶植文化事業之發展，所提供之低資費服務，卻未曾由政府編列預算補貼；其兼負經濟性使命，有關資費之訂定及調整，卻未盡符合成本及效益……」（陳瓊玲，1997a：6）。由此可知，郵政總局兼具行政機關體制與企業經營雙重性質，既為行政機關，亦屬事業機構。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」的特質。

第七、郵政事業有很強的區域聯繫作用。如前所述，郵政事業因擁有綿密的郵務據點，具有網路的特性，容易發展成區域資訊、財貨（物流、金融）的交流中心。在此背景之下，郵政事業的發展與區域經濟的振興、區域社會的改善、區域的活化有相當密切的關係（松原聰，1996：145）。

三、我國郵政事業的概況與制度困境

（一）組織概況

我國現代郵政創辦於一八九六年三月二十日，由郵政官局正式成立，迄今已有百餘年的歷史（交通部，2002：3-1）。長期以來，郵政總局一直維持獨占的行政官署之組織型態，隸屬交通部之下，掌管全國的郵政業務，下轄郵政儲金匯業局及各區郵政管理局。目前全台灣共分為北、中、南三區郵政

管理局，各區之下視業務需要，分設各等級郵局、支局及行動郵局。此外，還另設郵政代辦所及郵票代售處等委辦機構（郵政總局：<http://www.post.gov.tw>；瀏覽日期：2002/5/18）。

就功能的職掌而言，郵政總局掌擬郵政事業計劃，規劃與推動郵政相關業務的發展。而郵政總局之下的業務則分屬郵政儲金匯業局和各區郵政管理局。前者負責掌理與監督郵政儲金、劃撥、匯兌、簡易人壽保險等項業務；後者則辦理郵政總局所交付執行的事業計劃與相關業務。

（二）制度困境

官署型態的郵政事業雖有其制度設計之特性和目的，但受到既有制度的影響，產生下列主要的限制：

1. 缺乏經營的自主性

郵政法第二條規定，郵政總局兼具官署體制和企業經營的雙重性質。由於官署的特質，使得郵政總局需受行政法規的束縛，無法有效落實企業化經營。又因行政手續相當繁複，欠缺時效與空間，而無法彈性、迅速地因應外在環境的變化。目前郵政總局必需受到行政院、審計部、主計處、交通部、經建會、人事行政局、立法院等機關的層層監督與管制，缺乏經營的自主權（林宜輝，1999：66；李安成，1999：33）。

2. 業務範圍受到限制

根據郵政法第五條規定，郵局除辦理郵遞、儲匯、簡易壽險及政府機關委託代辦的事項外，不得經營其他業務。在上述法規的限制下，郵政事業的經營範圍受到限制，無法多角化經營。再加上儲匯的資金運用管道狹窄，不能放款，需完全繳交中央銀行運用，僅由央行依照郵局利率加百分之〇、一八補貼郵局人工及設備成本支出（但此項補貼已於民國八十一年取消），因而資金無法靈活運用，許多業務不能拓展，影響事業的經營（李安成，1999：33；張志清，2000：49-50）。

3. 資產無法有效運用

另外，因郵政管有之房地產均登記為「國有」，有關財產之取得、保管、使用、收益及處分部分，均受到國有財產法第二十八條「主管機關或管理機

關對於公用財產不得為任何處分或擅為收益」之約束。因而，除非修正郵政法或改制公司，否則局屋、土地及營業場所不能出租，資產無法有效利用（陳瓊玲，1997b：3；李安成，1999：33）。

參、普及服務概念之源起及其演變

一、關於普及服務之源起及其概念之演變

（一）普及服務概念之源起與定義

普及服務（Universal Service）一語，是二十世紀初在美國電信事業形成獨占的過程中，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，1994：63-65）。

由以上所述可知，普及服務的用意原本是指「以單一的電話網路系統，在一定的政策方針（價位合理、公平）之下，為全國的國民提供通信服務」（劉崇堅，莊懿妃，1996：4）。而有關普及服務的概念正式出現於官方資料，則始於一九三四年的美國電信法。在此法的第一條中明文規定：「電信事業之經營，應以充分的設備及合理的資費，盡所有之可能，提供美國全體國民，普及的有線及無線的通信服務」。此即為美國普及服務之法律基礎（小坂直人，1999：204；顏嵩源，2000：10）。

然而，時至今日，普及服務的概念仍因多樣而缺乏一致性的定義。但無論如何，其中心概念仍脫離不了以下兩項基本要素：一是服務之「利用的可能性」（available），亦即所有人民，不論何時，身處何地，皆有公平獲得服務的權利；另外則是從價格面來考量服務之「購買的容易性」（affordable），也就是此服務的價格為消費者所能負擔者。此外，若欲成為普及服務的對象還

需包含下列兩項要件：第一要件是「服務的必需性」，也就是日常生活中服務的必需性。然而，當市場機能無法順利運作時，政府有必要介入市場以提供普及服務，因此，第二要件則是「市場失敗」。當上述兩要件存在時，普及服務則必須由公部門來負責提供。但是，普及服務的供給範圍為何，至今仍沒有明確的界線。一般認為，其會隨社會經濟的成熟度、科技的進步、社會價值觀的不同而有所改變（全通總合研究所編，2000：6-7）。

在日本，普及服務的基本內容被認為應包含下列兩項要素：第一，不論所居何處，皆可享受均質服務；第二，不論身體條件或所得條件為何，皆可以低廉或合理的價格享受服務（林紘一郎、田川義博，1994：26-27；小坂直人，1999：203）。若以電信事業為例，民營化前，有關電信普及服務的概念於日本電信電話公社法中有明確的規定，而移轉民營之後，則規定於日本電信電話株式會社法（簡稱 NTT 法）中。若從條文來分析可以發現，NTT 法第二條承襲電信公社時代的電信供給義務，明確課以 NTT「確保日本全國安定的電信服務供給」之普及服務的責任。除此之外，並於一九九六年，藉由電信法的修訂，賦予普及服務更加明確的定義。具體而言，其揭櫫的電信事業普及服務具有下列幾項要素：(1) 對於教育、醫療或公共安全是不可或缺；(2) 大多數的住宅加入者可以使用；(3) 對於電信業者而言，藉由公眾通信網提供服務；(4) 致力於公共的利益、便利性及必要性。

而我國，若同樣以電信事業為例，在電信法第二十條第一項中規定：「為增進國民基本通信權益，交通部得指定第一類電信事業提供電話或數據通信之普及服務」。爾後，本條規定在電信法修正草案中已預計作成修正，清楚定義電信普及服務為「指全體國民，得按合理價格公平享有一定品質之必要電信服務」（詹婷怡，1999）。

綜上所述，有關普及服務的概念，至少應包含下列三項要素：(1) 對國民而言，是不可或缺的服務；(2) 任何人皆可以負擔的合理價格；(3) 可以安定的提供給全體國民。而總的來說，作者認為，所謂普及服務應可以定義為：「全體國民，不論任何人，皆可以合理的價格享受之安定、不可或缺的服務」。

(二) 競爭時代的普及服務概念

進入八〇年代，由於各國紛紛推行國際化、自由化，實施民營化和解除管制政策，導致許多大型的獨占公營事業陸續解體，如電力、電信、鐵路、郵政等。而如此的結構性變化也直接影響長久以來所維持的普及服務供給系統。

過去，獨占的公營事業藉由內部補助來維持普及服務的供給；也就是同一事業以其獲利的業務或部門來補貼虧損的業務或部門（伊藤元重，1998：257；顏嵩源，2000：49）。然而，伴隨解除管制政策的實施，原本獨占的市場因競爭的導入而改變，過去獨占且獲利高的業務因競爭者的加入而降低其獲利率，造成補貼業務的困難，而虧損業務本身在競爭導入的機制下乏人問津。在此情況下，普及服務的供給概念逐漸從過去由公部門或公營事業來維持的思考模式，傾向於由新舊業者一起共同負擔。

(三) 網際網路時代的普及服務概念

邁向九〇年代，伴隨科技的進步，以低廉的價格來享受精緻、高品質服務的可能性逐漸增加，也因而出現精緻、高品質服務的供給也應納入普及服務供給範圍內的要求。所謂精緻、高品質服務，乃相對於普及服務的一般性與普遍性，係指因應個人或團體高度需求的個別服務。若以電信事業為例，則普及服務的供給內容從過去的電話服務擴展到包含學校、圖書館、醫療機構等提供服務的要求，甚至牽涉到國家的教育、醫療等社會政策。更有學者指出，二十一世紀有關普及服務的內涵，應從新的業者有關普及服務供給的義務、地球環境保護等觀點，來討論全球性普及服務的供給系統及其方法（全通總合研究所，2000：9）。

(四) 普及服務的新方向：從微觀到宏觀

總結以上所述可知，隨著時代的演進和市場需求的變化，有關普及服務的供給內容似乎也逐漸產生改變⁷。以電信事業為例，最初普及服務的概念是

⁷ 歐美國家認同普及服務的範圍、內容有與時俱進的必要，而這些改變反映在其最新的電信法

起於電話服務的利用可能性，其服務的供給對象包括地理上和經濟上的弱者；然而，隨著電信市場結構的改變，競爭者的加入、網際網路的發達和需求的多樣化，普及服務的供給範圍從過去基本的電信電話服務，而擴大到網際網路服務⁸；其供給對象也不再侷限於地理上和經濟上的弱者，而拓展至滿足社會全體的需求。因之，有關普及服務的內含有從早期的強調「地理上和經濟上的弱者」之微觀性普及服務，逐漸擴展至強調「滿足社會全體需求」之宏觀性普及服務概念的趨勢。

二、郵政事業中的普及服務概念

誠如上述，普及服務的概念雖然是從電信事業發展出來的，但此概念不僅適用於電信事業，也可以援引至所有公用事業，可視為是公用事業的一般概念。以郵政事業而言，因其為政府公共部門的一環，主要任務在於提供國民安全、普遍、合理費率、均質的郵件遞送服務，以維護國民基本通信權益（莊懿妃、劉崇堅，2000：360）。

在我國，郵政業務是由交通部郵政總局所負責。依照郵政法第二條之規定，郵政總局兼具官署體制與企業經營的雙重性質。郵政總局既屬行政機關，亦屬事業機關。又，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」。因之，目前郵政總局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約超過 20 億元的巨額虧損，但在

規上。又，關於普及服務的內含會隨時代改變的詳細討論，請參閱和田尚久的「公益事業におけるユニバーサル・サービス」『現代の公益事業』NTT出版，1996年，268-269頁。根據和田尚久的論述可知，雖然普及服務的內含會隨時代的不同而有所改變，但究竟什麼樣的服務才為普及服務的內含則很難有適切的定義。

8 如在英國，自 1984 年起，BT 的營業執照上便指出，其所提供的服務除了語音電話服務之外，還包括「其他傳輸訊息的電話服務」。而英國的電信管理機構 OFTEL 在定義公元 2001 年英國的基礎電信服務範圍時也要求業者的電信網路必須具有提供數據服務的空間。在澳洲，1997 年的電信法案明定普及服務義務所應提供的服務包括：標準電話服務、公共電話及其他指定承載的服務（柯慧貞，1999：27）。

政策的指示下，需由郵政總局自行吸收（莊懿妃、劉崇堅，2000：370）。

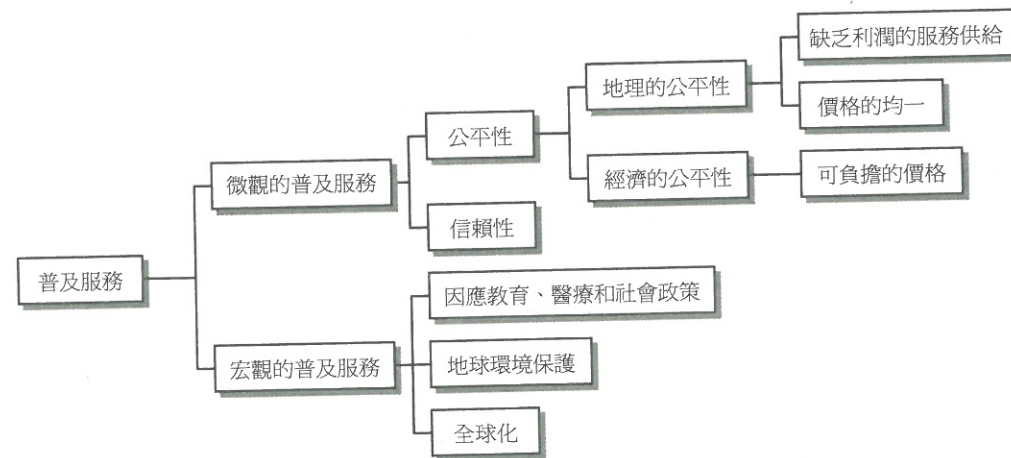
而日本，目前郵政的中央主管機關為總務省郵政事業廳⁹，職掌郵政和電信業務，採國營的經營型態，而國營事業存在的最大意義即是普及服務供給的確保。也因此，日本郵政相關法規中對於普及服務的供給有明確的規定，如郵政法第一條即規定：「郵政的任務是盡可能以易於使用的價格，提供大眾普及、公平的服務」；郵政儲金法第一條「以郵政儲金作為簡易、確實的儲蓄手段，而能為大眾普及、公平的使用」；簡易保險法第一條「藉由實在的經營，盡可能以易於使用的價格，提供易於使用的人壽保險」。

若依郵政事業所提供的業務來區分，則普及服務的內含如下：（1）郵局為基礎通信、基礎物品的遞送途徑；（2）儲匯和簡易保險為基礎性的自助支援，簡便的付賬、劃撥途徑；（3）公共窗口服務為年金給付、國庫收入、收取公共費用的行政補充途徑（全通總合研究所，2000：24）。又，根據郵政事業公社化研究會所提的「中間報告」顯示，目前日本以信件、明信片的全國單一費率和郵筒投信制為基本郵遞的普及服務，此項服務負有全國普遍公平供給的義務。同時，也需確保此服務能夠持續提供，對於通信領域提供高度的公共性和安全感。鑑於上述，郵政事業的普及服務應包含：（1）郵件、明信片的全國單一費率；（2）郵筒投信制；（3）全國普遍公平的提供；（4）持續性的供給等四項構成要素（日本郵政公社化研究會，2001：56）。

綜上所述可知，即使郵遞運輸與配送成本因送信地址不同而有很大差異，但因信函遞送事業係採全國單一的郵資收費方式，利用都市的盈收來補貼不經濟或偏遠地區的虧損，所以能維持郵遞普及服務的供給（有關普及服務的供給請參閱第「參」小節）。另外，郵政事業具有網路的特性，以網路系統供給財貨和服務。但在財貨和服務的供給過程中，也需要使用者對此網路產生「信賴感」，才能安心使用此項服務。否則，普及服務的供給徒具形式。因之，藉由可信賴之網路服務的提供，使全國民眾都能安心享受此郵遞服務者，應也為郵政事業普及服務的構成要素之一（全通總合研究所，2000：30-31）。

9 原日本郵政主管機關郵政省已於 2001 年（平成 13 年）改為目前之總務省郵政事業廳。

最後，總結上述，作者認為：隨著科技的改進和社會需求的變化，可以將郵政事業普及服務區分為微觀的普及服務和宏觀的普及服務；前者係指「無論何時，對於任何地區的任何使用者，皆需以單一價格，普遍、公平、持續地提供全國民眾同一品質和可以信賴之郵遞服務」，後者乃是「能滿足社會全體需求之服務，其構成要素會隨外在環境（如時間和需求）不同而有所改變」。因之，微觀的普及服務乃為國民最基本之生活需求之一，為確保服務供給的公平、均一和持續，可由國家負責提供，或以提供補助金的方式，課以特定業者供給之義務，俾使其服務得以獲得確保；而宏觀的普及服務，因需滿足國民多樣需求，則可考慮引入民間力量，或將其開放民營。茲將郵政事業普及服務的概念及其構成要素整理成如圖一所示。



資料來源：作者自製

肆、普及服務供給的確保方式

有關普及服務的具體內容和重要性，前面已提及，毋庸再述。而為維持普及服務的供給，各國紛紛採用多樣性的補助方案。整體而言，大約可以分成外部補助和內部補助兩大類；其中，內部補助則又可區分為事業間的內部補助和事業內的內部補助兩種。茲簡單敘述如下：

一、外部補助

所謂外部補助，一般係指由中央或地方政府利用國民所繳納的稅金來補助公用事業因提供普及服務所產生的虧損（小坂直人，1999：209）。此是指由於普及服務係保障國民基本權益，避免不公平的市場現象出現，因而對於負有普及服務之業者而言，需輔以適當的補貼機制，以確保服務穩定的供給。最典型的實例為美國的郵政事業。

在美國，因為郵政是獨立的事業機構，因而，絕大多數的營運虧損由政府經由一般會計來補貼。即使是一九七一年，郵政由原本的行政機構轉為事業機構，仍有近九成的虧損由政府來補貼。而美國政府之所以對郵政事業進行外部補助的理由，主要是為達成「為使任何區域，都能提供有效率、規律的郵政服務，乃抑制郵政價格的上揚」、「為確保特定的郵遞利用者（如眼盲、非營利組織團體）能享受免費或優惠的服務價格」之目的（全通綜合研究所，2000：11）。

二、內部補助

外部補助雖是維持公用事業普及服務供給的方式之一，然仍有許多國家採用內部補助（cross subsidization）的方式來維持普及服務的供給。所謂內部補助，係指一供給多樣財貨、服務的企業，以其盈餘的服務收入來彌補部分虧損的服務支出（植草益，1991：224）；可分為「事業間的內部補助」和「事業內的內部補助」。以下分述之：

（一）事業間的內部補助

所謂事業間的內部補助，事實上接近外部補助的概念，係指同一組織下的不同事業，以其盈餘的事業收入來補貼虧損的事業支出的情形。如許多國家的電信事業與郵政事業並非單獨運作，而是屬於同一組織之下呈現多角的经营型態。這些國家基本上都是採行以盈餘事業彌補虧損事業之相互的內部補助方式，以維持普及服務的供給（伊藤元重，1998：257；小坂直人，1999：213-214；全通綜合研究所，2000：12）。

(二) 事業內的內部補助

所謂事業內的內部補助，大致可以分為「區域間的內部補助」和「事業別的內部補助」。前者是指同一事業中，藉由「以都市等人口密集之利潤較高的獲利部門來彌補地方不合成本效益的虧損部門」的方法，來達到事業的收支平衡，同時確保普及服務得以供給；如鐵路事業是以都市的黃金路線收入來彌補偏遠路線的支出。後者則是指同一事業下所提供的多種業務，以其盈餘的業務來補貼虧損業務，如電信事業經常以盈餘的第二種電信服務來補貼需負擔普及服務的第一種電信服務即是一例（全通綜合研究所，2000：14）。

長期以來，內部補助的作法是否合乎正當性，則頗具爭議。原則上，傳統的經濟性管制¹⁰對於內部補助是予以禁止的（植草益，1991：226；伊藤元重，1998：257；全通綜合研究所，2000：14）。因為對於同是消費者的兩方，當一方被課以「不當」的高額價格時，另一方卻只需負擔「不當」的低廉價格，違反消費者的「公平負擔原則」（植草益，1991：226-227），引發所得分配不公平的批判，形成另一種齊頭式的不平等¹¹（和田尚久，1996：266；柯慧貞，1999：45-46）。另外，此項作法也容易引起事業的經營缺乏效率等弊病。

但實際上，在實施經濟性管制時，各國對於內部補助則是給予某種程度的允許。例如電信事業以其長途電話的收入來補貼市內電話的支出；鐵路事業則是以黃金路線的收入來彌補偏遠路線的支出等都是著名的代表例。因為在競爭導入的市場中，偏遠地區的需求通常較低，若缺乏內部補助，則普及服務的供給難以穩定維持。因而，惟有內部補助被視為是政策時，基本上才會被同意施行¹²。

10 所謂經濟性管制，根據東京大學經濟學教授植草益所言，係指對於國民全體或產業全體所消費的公共財或服務，因具有很強的自然獨占性或資訊不對稱，恐會影響資源分配的效率，阻礙全體國民的經濟發展，而予以事前防止的目的，稱之（植草益，1997：8）。

11 此是指電信事業，全面壓低市話費率、全面補貼郊區住戶的方式推行普及服務，並未真正考量接受補貼者的需求。故不同收入的民眾卻獲得相同的待遇，產生了齊頭式的不平等（柯慧貞，1999：46）。

12 根據東京大學經濟學教授植草益的整理，內部補助在下列三種情況下是被允許的。第一、服務的需要雖有衰退的傾向，但從社會需求來看，被視為是應供給的服務事業；第二、服務供

伍、郵政事業改革與普及服務的關係

一、郵政事業改革的背景與內容

(一) 背景

郵政事業之經營與服務的提供，因與國民的日常生活息息相關，世界各國在設立之初皆由政府以官署的型態直接經營。但自七〇年代以後，素有民營化先趨國之稱的英國，首先將官署型態的郵政事業改組成國營公司。進入八〇年代，德、法等國也陸續改制為國營公司。到了九〇年代，瑞典等國家除繼續改制公司化之外，德國、紐西蘭甚至藉由股票上市，將國營公司移轉民營（全通綜合研究所，2000：45）。若從環境改變的觀點來歸納世界各國郵政事業之所面臨的改革原因時，其主要共通因素約可以整理成如下：

1. 高度資訊社會的到來

隨著高度資訊社會的來臨，通信的方法有很大的轉變。過去，通信的方式多倚靠傳統的書信，因而，信件的遞送成為郵政事業經營的大宗。然而，伴隨電子通訊技術的革新和大量應用，通信方式已不再侷限於書信，網際網路、電子信件、電子媒體等電子科技的發達和無遠弗屆、迅速便捷的功能，取代傳統費時、費力的書信，造成郵政事業的經營日益困難。

2. 因應全球化的來臨

世界各國郵政事業之所以推行改革的原因之一，乃是因應全球化的來臨。由於郵政事業為物流事業的一部份，其服務會涉及各國郵件的轉運、交接。因此，為因應其他國家所實施的民營化和解除管制，各國紛紛實施郵政事業的改革（水野清，2001：86-87）。

3. 自由化的思潮

七〇年代末期，由於發生兩次石油危機，暴露政府高度介入經濟活動和過度管制，導致企業缺乏應變能力。因此，八〇年代，不論是英國的柴契爾

給之初，雖預測可能虧損，但從技術革新或需要的長期發展來看，將來有可能轉換成盈餘的事業；第三、對於特定區域的開發、投資，此投資被視為是有助於未來發展的事業（植草益，1991：227）。

政府，亦或美國的雷根政府，均體認政府管制、干預的代價太高，重新呼籲回歸市場機制，鼓勵自由競爭，放寬管制，以提昇民間活力與創造力，自由化思潮便蔚為風氣（薛琪、胡仲英，1999：3）。

4. 勞動市場的變動

經濟成長與社會變遷，必然會帶來勞動市場的變化。我國自從民國七十三年實施勞動基準法後，因勞動條件驟變，影響整個勞動市場甚遠。而郵政事業本為勞動密集之產業，所需人力相當龐大，其用人費用每年約佔支出的80%，再加上勞基法實施以後，負擔更加沉重，因而影響經營績效，同時也降低對外的競爭力（許介圭，1995：2；林宜輝，1999：58）。

(二) 內容

根據民國八十八年交通部郵政總局所提的「郵政公司化專案計劃」，以及二〇〇一年日本郵政事業公社化研究會所提的「中間報告」為主軸，並參考其他相關資料，來整理分析現階段兩國郵政改革的方向，可以發現有下列幾項共通及相異之處：

1. 郵政機關改制為國營公司

由於郵政事業有提供普及服務的特色，且郵遞服務會涉及各國郵件轉運、交接，不能中斷（張志清，2000：51）。因此，郵政服務之提供，傳統上係由政府設置機關經營。但近年來，服務需求的日益多樣化，行政機關所提供之郵政服務，難以因應實際的需要。因而第一階段改制，我國考慮將現行機關的經營型態改為中華郵政股份有限公司經營。日本方面則改為公社的組織型態，仍採國營方式，以兼顧大眾利益及轉型所需。

2. 仍維持郵儲壽險三者合營

不論我國或日本，在初期的郵政事業改革中仍維持郵儲壽險合營，主要原因是考量目前除了大都市外，偏遠或鄉鎮地區的郵局多處於虧損狀態。以我國為例，在一千二百九十三處郵局所中，有百分之七十以上郵務是處於虧損的經營狀態，若兼辦儲匯壽險業務，一方面可達到資源的有效運用，另一方面也可以減少經營虧損。此外，就金融服務而言，目前全省三〇九個鄉鎮市中，尚有一四二個未設銀行，相當需要郵政提供此項金融服務（張志清，

2000：52）。若郵儲壽險分家，則可能產生有部分鄉鎮市缺少金融壽險服務的情況，造成民眾的不便。

日本方面，在改革初期雖也是維持郵儲壽三者合一的經營方式，但因日本首相小泉純一郎過去擔任郵政大臣時極力主張郵政民營化，且提出郵遞與儲匯、壽險分營的構想¹³，因而未來日本郵政改革應會朝郵遞與儲壽分營的方向發展。

3. 郵件專營權

由於我國憲法第十二條明文規定，人民有秘密通信的自由；且現行郵政法第七條第一項對於私人經營信函、明信片或其他具有通信性質之文件有明文禁止。因此，即使改制，仍需賦予郵政公司信件之專營權。其主要原因是希望能提供低廉、安全的郵遞服務以維繫城鄉同一費率、普及服務的要求。故未來改制公司後，仍維持100公克以下郵件專營。針對此點，日本方面則未多加討論。若以目前主政的小泉純一郎首相過去所發表的論點來看¹⁴，應會朝向廢除郵件專營的方向發展。

二、郵政事業改革對普及服務供給之影響

近年來，隨著社會結構的改變和民眾需求的多元化，官署體制下運作的郵政已無法因應，各國郵政事業相繼改革，以滿足社會大眾的需求。在此背景下，我國和日本為求因應環境和時代的改變，不得不加快郵政事業改革的腳步。

就我國而言，目前已於民國九十年完成郵政二法的立法程序，並規劃於

13 根據前日本首相橋本龍太郎在行政改革會議中所提的中間報告中即明確指出：郵政三事業的經營應予以分割；郵遞維持國營，儲匯則為民營化做準備，壽險則民營（水野清編，2001：20-21）。另外，根據小泉純一郎在擔任國會議員時所組的「郵政民營化研究會」所持之說法，認為在郵政民營化的過程中，郵遞、儲匯和壽險三事業的分營是必要的。因為儲匯和壽險的規模不大，且有區域特性，適合區域分割。反之，郵遞因有網路的特質，則適合全國一元化的經營。試想，將兩種經營性質不同的事業置於同一管理方式之下，恐怕並不適宜（松原聰，2001：45）。但後來之所以未能立即實施主要是因三事業有共通的資產和經費，難以計算其所屬何者，所以暫時維持合營。

14 小泉純一郎在一九九二年擔任郵政大臣時曾發表「郵政三事業原本只是補充民間的不足。現階段應改變郵政儲金的商品性質，長期來看，應全面民營化」（向谷進，2001：154）。

民國九十二年一月完成第一階段郵政公司化的改革，成立「中華郵政公司」，待組織穩固，各項業務穩定發展後，再依主客觀條件研擬成立郵政投資銀行及郵政保險公司（郵政總局，1999：20、31；中國時報：91年8月25日）。另外，日本也於二〇〇一年中央政府實施組織再造時，規劃於二〇〇三年將郵政三事業（郵遞、儲匯和簡易保險）改制為公社型態，朝郵、儲、壽三合一的特殊法人方向發展，以促進郵政事業的效率化和合理化。然而，在各國紛紛推行郵政事業改制的同時，是否也考慮到郵政事業原本具有的普及服務供給之責任，在改制後可能會受到影響的問題？

在台灣，對於民營化的相關爭議，普及服務可說是較不受關注的議題。無論是一九九六年的電信改革，二〇〇一年的台汽民營，亦或推行中的郵政、鐵路等大型國營事業改革，幾乎未見討論普及服務是否會因而受到影響之相關研究¹⁵。

基於此，作者嘗試以經營型態和我國極為相似，且改革步調相近的日本郵政事業為例，藉由其法規、政策內容分析和學者論述的整理，並參考我國的少數論述，來探討郵政事業的改革可能對普及服務所產生之影響，以作為日後我國施政的參考。茲整理關於郵政事業改革對普及服務可能產生影響之爭議如下：

（一）普及服務供給之確保與否

日本因受到國鐵和電信公社民營化的影響，在郵政改制的討論過程中，社會大眾最感到擔心與不安的課題是：郵政事業民營化後是否會廢止偏遠地區的郵局（水野清、松原聰等，2001：31；原田淳，2001：13）？因而，「民營化後是否能維持普及服務供給？若無法供給時，是否會進而影響區域網路之聯繫？」等之疑慮就成為反對郵政自由化、民營化的最代表性之論點。茲分為郵遞普及服務及郵政金融普及服務兩個面來加以說明如下：

1. 郵遞普及服務

儘管從各國獨占事業自由化、民營化的案例來看，獨占市場在導入競爭

15 國內少數提及普及服務之相關學術著作，請參閱註二。此種情況顯示，我國在探討民營化時，多注重績效的改善和企業性的提昇，對於公共性確保的問題則未給予應有的重視。

後，可以預期會產生價格降低、服務品質改善等效用。但反對論者卻認為，支持者忽略了自由化、民營化後，可能產生民營業者為獲取最大利潤，都選擇交通便捷、人口密集、郵件集中之都會區經營（松原聰，2001：26-27）。至於交通不便、人口及郵件均稀少之郊區、村鎮及偏遠地區，則全部留給郵局的可能發生情形¹⁶。民營業者所爭取之顧客，多以選擇交寄量特多之機關、公司、團體等大宗用戶為對象，並以彈性費率及到府收件為爭取手段。

在此情況下，如欲維持偏遠地區的郵件遞送服務，在經營成本的考量下，民間業者勢必會調漲價格以反映成本。如此一來，恐怕會打破長期以來所維持的全國均一之收費制度，形成另一種不公平（松原聰，2001：33-34）。換言之，在市場競爭的壓力下，民間的郵政業者即有可能停止缺乏利潤的郵政服務供給；抑或提供選擇性的服務，即產生一般所謂的「吸脂」¹⁷（Cream Skimming）效應；抑或雖然維持服務供給，但卻提高價格，也就是忽視公共性，產生犧牲民眾基本通信權益的情形。因而，反對論者以微觀普及服務為出發點，認為如欲維持郵政事業之普及服務供給和全國均一價格，若非以國營事業的經營型態，是無法獲得持續而穩定的供給的。

然而，根據民營化支持者和日本政府方面的解釋，指出藉由自由化和民營化來達到活化競爭原理並確保普及服務的供給是絕對可能的。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，支持者更舉郵政業務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，1999：149-153；原田淳，2001：13-14、85-86；松原聰，2001：56）。

此外，「中間報告」也樂觀指出：郵政市場可藉由民間業者的加入，在確

16 有關郵政事業民營化的相關爭辯，請參閱郵政民營化問題研究会『郵政3事業「国営 or 民営」その是非を問う』日本リーダーズ協会、1997年；中公新書ラクレ編集部編『論争・郵便局が消える日』中公新書，2001年等。

17 所謂「吸脂」，從字面上來解釋，係指當奶油加熱時，只把浮在表層營養較多，最美味的脂肪部分瓢起實用，其他部分則棄而不吃（小坂直人，1999：217；顏嵩源，2000：54）。引申為在民營化或解除管制之後，新的業者在利潤的考量下，僅經營獲利區域或提供高獲利的服務，而不願經營不經濟區域或提供不經濟區域的服務。

保普及服務供給的前提下，經由開放市場競爭（即自由化），降低服務價格、改善服務品質，達到增進使用者利益之目的（郵政事業公社化研究會，2001：2）。換言之，支持者以宏觀普及服務為出發點，認為隨著時代的演進，所謂普及服務供給雖有存在的必要，但卻不一定需由公部門或國營事業來負責供給，可將其責任賦予參與之民間業者，並課以確保的任務。如此，不但可以促進市場競爭，也可使服務的供給多樣化¹⁸。

在我國，談到郵政改革時也有和上述類似的論點者，其以郵政特性為出發點，來探討郵政事業的普及服務（公共性）應否存廢問題。論者認為：（1）現行郵政法第七條第一項雖明定信函、明信片及具通信性質之文件，僅郵方可經營，其主要目的乃在於確保人民秘密通信的自由，及享受低廉郵資的權利，然法雖有明文，但因信函定義日益模糊，造成部份民營業者也或多或少經營此項業務，降低其「公共性」。（2）隨著網際網路的發展，郵局充當傳遞訊息的功能也將大幅降低，由郵局遞送郵件行為之「公共性」特色將不存在（陳永興，1997：7-8）。歸納上述可知，論者認為，在通信結構的改變下，傳統由郵局擔任確保人民秘密通信、傳遞訊息等公共性的功能已隨著環境和科技的發展逐漸減弱，所以將其市場開放，移轉民營，應不至影響普及服務的供給。

2. 郵政金融普及服務

一般而言，郵政儲匯的業務乃透過全國郵政網路，以小額個人儲戶為對象，提供儲蓄、匯款等基礎金融服務。若從郵政儲金的存款戶類型來區分可以發現，其存款客戶以中低階層佔絕大多數，且服務對象涵蓋各個層級，存款額幾乎全為個人存戶所擁有¹⁹。因而，郵政儲匯所提供之金融服務，應具

18 根據「中間報告」所言，目前世界主要國家有關郵遞普及服務的確保方式共可分為下列三種：

（1）由國家親自提供普及服務，或者由國家成立公社來提供普及服務；如日本、美國、加拿大、中國。（2）由國家負有確保一定範圍普及服務之責任，並賦予特定事業體提供普及服務的義務；如英國、德國、瑞典等 EU 各國。（3）由和國家訂定契約的特定事業體來提供普及服務；如紐西蘭。

19 根據資料指出，若分析存款結構，目前郵政儲金戶數共計 2500 萬戶，平均每戶結存金融約 8 萬元，儲戶以學生、家庭主婦與工人為主，充分顯示郵政儲金吸收之存款多屬中低收入階級之游資（許振明、唐正義，2001）。

有以下特性：（1）基礎金融服務提供一對全國國民提供利用機會均等之基礎金融服務；（2）普遍公平服務之提供一對全國國民不分區域使用者，提供全國均一、普及且公平之服務；（3）以小額個人儲戶為主要之服務對象（莊懿妃、劉崇堅，2000：372）。也因之，當郵政事業面臨改革時，此郵政金融普及服務的特性即被視為反論的重要依據。

以日本為例，目前全國有三二三四個鄉鎮，其中，五五四個鄉鎮（17%）未設置民間銀行等金融機構²⁰，一般皆由郵局提供金融服務²¹。若郵局移轉民營，將其金融普及服務的供給委託民間業者，隨著金融機構的競爭日益激烈，恐怕其中約四千七百多所虧損郵局都將會遭到裁撤。也就是，隨著金融的自由化，過去以金融商品、服務等「量」的問題考量者，逐漸轉變為以經營效率、獲利性等「質」的問題為考量目標。如此的轉變意味著今後金融機構有可能會選擇顧客。對於獲利性較高的顧客提供較優惠的服務，相對地，對於獲利性較低的顧客則可能較不利，也連帶地，離島、偏遠地區等獲利性低的地區可能無法享受到充分完善的金融服務（郵政民營化問題研究會，1997：129；全通總合研究所，2000：29-30、1901；寺沢亜志也，2001：36-137）。因之，反對論者認為，郵政事業民營化後，在市場競爭的壓力下，恐怕難以提供偏遠地區普遍、公平的金融服務。

針對上述的疑慮，支持者認為，過去郵政儲匯的金融服務之所以和郵遞一樣由政府來提供，主要不是考量金融普及服務的供給，而是戰後為因應大幅需要的成長，在資金不足的時代，為快速整備社會基礎建設而採用的金融政策方法。但是，隨著資金日漸充裕，當政府的政策性功能達成時，是否仍需介入市場，甚或有提供金融服務的必要就成為另一個值得思考的課題（原田淳，2001：82-83）。

20 目前日本全國共有三千二百三十二個鄉鎮設有二萬四千五百一十個郵局，其中約有四千七百個郵局位於偏遠地區。相較於郵局，日本全國卻有一千八百個鄉鎮（31%）沒有全國性銀行，而二千八百九十個鄉鎮（87%）沒有都市銀行（郵政民營化問題研究會，1997：63、129）。

21 關於全國有 17% 的鄉鎮未設置民間金融機構的說法，有部分學者指出，這個數據是因未將農會、漁會、合作社等納入計算之故。若將上述機構也併入計算，則未設置金融機構的鄉鎮者僅有十一處（全通總合研究所，2000：190-191；向谷進，2001：164）。

(二)公共性和企業性能否調和

不論台灣或日本，目前郵政事業雖是以行政官署的型態來經營，不以追求利潤為目的，被賦予普及服務供給的義務，但另一方面，卻也和其他公用事業一樣，負有效率化、合理化經營事業的使命。因而可以說，郵政事業具有公共性和企業性的雙重性質。

但是，在行政官署的經營型態下，郵政事業受到許多法令規章的束縛，業務範圍受到限制，同時也無法因應市場和環境的變遷。如郵儲資金運用管道狹窄，不能放款，導致資金無法靈活運用等。因此，欲藉由改革，開放市場競爭，以提高事業的效率性之同時，也應思考改革後的業者，是否也能夠繼續維持普及服務供給的目的。

針對上述情況，日本郵政審議會（郵政大臣的諮詢機關）於一九九七年六月所提出之描繪未來郵政事業經營構想「郵政願景 2010」的報告中指出：若將郵政事業民營化，則除了東京、東海、近畿的經營可能為盈餘之外²²，其他地區的經營試算皆極可能產生虧損。試算中提到，若郵政三事業民營化後，將反盈為虧，大都市以外地區郵資則需調漲兩倍²³（石井晴夫，1999：228；原田淳，2001：45）。基於此，反對論者認為，民營化後業者在成本效益的考量之下，以追求企業性為前提，而導致公共性的維持發生困難，因而反對郵政事業民營化。

然而，支持者認為，郵政事業改制主要可以引進民間企業式的經營手法，在自負盈虧的責任中心制度下經營郵政事業，可以改善官署機構經營缺乏效率的弊病，同時，藉由法規的鬆綁，賦予經營者較多自主權。至於普及服務的供給，則可以課征普及服務基金或於修訂的法規中明定其義務的方式，而獲得確保。是以，支持者認為，即使郵政事業民營化、自由化，新的業者在追求企業性的同時，仍能維持普及服務的供給。

22 根據同資料顯示，若以事業別來分析郵局的經營狀況，約有一成的郵局之郵遞事業為盈餘，有三成郵局郵政儲金為盈餘，七成的簡易壽險為盈餘。

23 為因應市場競爭，民營化後信函資費（現為八十日圓）應降為四十日圓，明信片資費（現為五十日圓）應降低為二十五日圓，以利競爭，但大都市以外地區信函則調漲為二百四十日圓，明信片調為一百五十日圓，才能達到收支平衡。

伍、討論與建議

在本文中，作者藉由整理台灣和日本的相關郵政制度、法規，以瞭解郵政事業的制度設計和目的及其事業特性。同時，為了釐清郵政事業和普及服務的關係，首先整理普及服務的相關概念，嘗試給予普及服務較明確的定義，並進而將其概念援引至郵政事業。從相關文獻的整理分析得知，為減輕業者的負擔，應將普及服務的概念再予以區分，一般較易引起爭議者，乃是郵政事業中微觀普及服務的供給。經由整理討論，作者認為，所謂郵政事業微觀普及服務的概念應是指：「無論何時，對於任何地區的任何使用者，皆需以單一價格，普遍、公平、持續地提供全國民眾同一品質和可以信賴之郵遞服務」。即使自由化、民營化之後，欲加入郵政市場之業者，均需以能達到此項服務的確保為原則。

然而，問題是，在一連串郵政事業改革的聲浪中，支持者多強調郵政事業官署型態的制度困境，卻鮮少注意到郵政事業的制度設計之特性，並探究改革後普及服務是否能繼續維持的課題。

因此，作者在普及服務確保的前提下，參考日本的實例，對於郵政事業未來的改革方向，提出下列幾項建議，以作為我國施政之參考：

一、郵遞國營，儲匯和簡易壽險民營

郵政事業之所以將郵遞、儲匯和簡易壽險三種性質相異的事業置於同一的經營制度下，主要是為了透過兼營的型態，達到管理、經營等資源共享和節約營運成本之目的。而且，郵儲壽三者合一，彼此可以藉由事業的相互補助，達到收支平衡的目的。

但是，郵遞事業、儲匯和簡易壽險三事業的型態原本就不相同；郵遞事業具有全國網路之特性，在規模經濟和範圍經濟的考量下，有必要置於單一制度下統一經營。而儲匯和簡易壽險則因有區域特性，適合依照各地區不同特質來分別經營。此外，郵儲壽三者合一的內部補助方式，因其容易導致各事業經營的缺乏效率，實施以來原本就頗受質疑。在各國郵政民營化的腳步

日益加速之際，若仍維持合營的經營模式，恐無法彈性因應競爭日益激烈的郵政和金融市場，也無法落實經營的責任中心制。故長遠來看，應將郵遞事業與儲匯、簡易壽險分開經營。

參考前述的表 1 得知，目前各國的郵遞事業皆由國營，且現階段台灣和日本的郵政改革皆以國營的事業型態為基本前提，其主要的考量乃在於郵政事業具有普及服務供給的特質。基於此，未來郵政事業改革或許可以朝郵遞事業國營，儲匯和簡易壽險開放民營的方向進行。因為郵遞事業具有普及服務的特性，若開放民營後，恐發生「吸脂」情形，或造成離島、偏遠地區民眾的通信權受到侵害。基於國家有確保國民通信權等基本生活需求之義務，應以國營事業經營為必要。至於儲匯等金融普及服務，則參考日本的實證研究得知，有關基礎金融服務的功能可以由各地農會、合作社等分擔，其不可取代性不似郵遞事業強，因而可以將儲匯和簡易壽險開放民營。

二、取消郵政免稅之優惠

對於郵政事業改革後是否依然能維持免稅的問題，交通部、財政部和負責推動公營事業民營化的經建會皆認為：郵政改制後，應回歸私法人的地位，不應再獨享免稅優惠²⁴，也不認為免稅為理所當然（張志清，2000：54）。然針對此點，多數反對意見卻認為，若取消郵政免稅條款，則首先會衝擊到的是郵政的低廉費率和普及服務的供給。因為在無法獲得免稅的情況下，郵政資費將可能調整，牽連物價波動。

然作者認為，由於目前我國稅負的政策是趨向稅負公平的原則，在租稅公平的原則下，應回歸正常租稅體制。且既然改制，乃是希望新的組織能脫離過去官署組織僵硬、缺乏競爭力的組織弊病，彈性因應市場需求。因而，若仍予以稅負優惠，因其仍在政府的保護傘之下，新組織的改革將無太大的意義，也不具成效。而有關低廉費率部分，則政府可以藉由實施價格上限制予以管制，至於普及服務的供給，則由政府視其需要和經營績效給予一定之補助。

24 過去郵政總局依「郵政組織法」設立，屬政府機關組織，故給予免稅之優惠。

三、部分自由化和漸進式自由化

為避免因開放市場競爭，新加入的民營業者專營都會地區而產生「吸脂」情形，造成離島、偏遠地區等部分居民之普及服務的供給無法持續。因而，作者認為，基本上有關郵政事業的改革應以部分自由化為宜，亦即在確保普及服務供給和供給水準的情況下，民營業者才得以加入市場。換言之，改革後的郵政市場，並非無條件的任其自由競爭，而是在普及服務得以維持的前提下，允許民間業者自由競爭，此乃部分自由化之意。等經過一段時間之後，確定普及服務的供給並未因自由化的實施而遭到犧牲，再進一步檢討，漸進地擴大參與範圍。

四、微觀普及服務由政府負責，宏觀普及服務則開放民營

為因應時代的改變和需求的多樣，傳統普及服務的供給顯然已造成郵政事業本身沉重的負擔，尤其是在公共性和企業性的雙重特質下，更使郵政事業的經營充滿矛盾。因之，在落實企業化經營、擴大服務效能、有效運用人力資源等因素的考量下，我國目前也積極規劃將原本的行政官署郵政總局改制為私法人中華郵政公司的經營型態。若將來完成改制後，普及服務的供給仍需落實，只是過去由經營者自行吸收之實施郵遞普及服務所花費的成本，應有一定的財源來支應。但以目前的情況來看，由於行政院所提的改革方向中並未提及普及服務之財源籌措，使得將來普及服務之推行，是否仿照中華電信改制的模式，成立普及基金方式來因應；抑或在修改的法規中明文規定，由改制後的中華郵政公司負責供給普及服務，則仍是未知。

在上述情況下，作者建議，應如前述，將郵遞事業與儲匯、簡易壽險分開經營，前者國營，後者民營，並再將郵遞事業普及服務的供給責任予以區分，微觀普及服務的供給經由法律明文規定，由中華郵政公司負責，也就是普及服務內部化。因為普及服務基金的課征，在施行上有其技術上的困難²⁵。而宏觀普及服務的供給則開放民營，藉由自由競爭，來達到服務供給多樣化

25 關於郵政普及基金的課征有如下的困難，如基金的標準如何設定、事業者掌握的可能性、各個事業者應課征多少基金等。

的目的。如此一來，改革後的郵政事業因微觀普及服務和宏觀普及服務的劃分，供給責任明確，所負擔之普及服務成本相對減少，微觀普及服務供給得以獲得確保。

參考文獻

一、日文部分

- 石井晴夫
1999 交通ネットワークの公共政策（第2版），中央経済社。
- 中村太和
1998 検証 規制緩和，日本経済評論社。
- 野村宗訓
1993 、「民営化政策と市場経済—イギリスにおける競争促進と政府介入，税務経理協会。
- 和田尚久
1996 「公益事業におけるユニバーサル・サービス」，現代の公益事業，NTT出版。
- 小坂直人
1999 第三セクターと公益事業—公益と私益のはざま，日本経済評論社。
- 小泉純一郎編
1999 郵政民営化論，PHP 研究所。
- 植草益
1991 公的規制の経済学，筑摩書店。
- 伊藤元重
1998 日本のサービス価額はどう決まるのか，NTT出版。
- 林紘一郎、田川義博
1994 ユニバーサル・サービス，中公新書。
- 水野清編
2001 「郵政民営化」小泉原案，小学館文庫。
- 松原聡
1996 現代の郵政事業，日本評論社。
- 松原聡編
2001 郵政民営化でこう変わる，角川書店。
- 原田淳
2001 郵便局民営化計画，東洋経済新報社。
- 全通総合研究所編
1998 「新たな郵政事業経営体における事業のあり方」に関する調査研究報告書」，全

通総研研究報告，Vo.3。

- 全通総合研究所編
2000 変革期の郵政事業 課題と展望，日本評論社。
- 郵政民営化問題研究会
1997 郵政3事業「国営 or 民営」その是非を問う，日本リーダーズ協会。
- 郵政事業の公社化に関する研究会
2001 中間報告，郵政事業の公社化に関する研究会。
- 寺沢重志也
2001 「郵政民営化が切り捨てる国民サービス」，論争・郵便局が消える日，中公新書ラクレ。
- 向谷進
2001 「郵政民営化，火だるまの攻防」，論争・郵便局が消える日，中公新書ラクレ。
- ### 二、中文部分
- 王文宇
2000 〈公用事業管制與競争理念之變革—以電業法制為例〉，國立台灣大學法學論叢，第29卷第4期。
- 中國時報
民國91年8月25日，第一版。
- 交通部郵政總局
1999 郵政公司化專案計劃，交通部郵政總局。
- 交通部
2002 交通政策白皮書 總論，交通部。
- 交通部郵政總局
<http://www.post.gov.tw>；瀏覽日期：2002/5/18。
- 李安成
1999 中華郵政組織變革—員工態度之研究，淡江大學管理科學系碩士論文。
- 林宜輝
1999 我國郵政改制政策之研究，國立中興大學公共政策研究所碩士論文。
- 柯慧貞
1999 電信自由化之下普及服務之推行方式，國立中正大學電訊傳播研究所碩士論文。
- 許介圭
1995 〈郵政經營改革的構想〉，郵政研究季刊，第53期。
- 許振明、唐正儀
2001 〈郵政民営化—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。
- 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。
- 陳永興
1997 〈郵政改制採公法人型態之利弊分析〉，郵人天地，第329期。

張志清

2000 〈淺析郵政公司化方向〉, 主計月報, 第 535 期。

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 329 期。

陳瓊玲

1997a 〈郵政公司化計畫(一)〉, 郵人天地, 第 330 期。

陳瓊玲

1997b 〈郵政公司化計畫(二)〉, 郵人天地, 第 331 期。

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。

詹婷怡

1999 〈電信普及服務之制度與內涵〉, 通訊雜誌, 第 66 期 7 月號
(<http://www.grandsoft.com>; 2001/9/27)。

劉崇堅、莊懿妃

1996 〈電信產業普及服務〉, 經社法制論叢, 第 17、18 期合訂本。

劉崇堅、柯三吉、顧慕晴等

1999 交通部郵政總局公司化之研究, 交通部郵政總局。

薛琪、胡仲英

1999 〈民營化政策的回顧與展望〉, 周添城編, 台灣民營化的經驗, 台北：中華徵信所。

顏嵩源

2000 我國電信普及服務制度規劃之研究, 國立台灣大學商學研究所碩士論文。

Research on The Effect of Postal Reform on Universal Service Supply

Shu-Hsin Lin*

ABSTRACT

This article compiles and researches the concept of the universal service as well as analyzes the influence brought by the postal reform. It tries to bring up the direction of the postal reform in our country base on the concept mentioned above. From the results of the discussion, it concludes that the liberalization and privatization of the postal easily cause the occurrence of cream skimming to the private enterprises. It will likely affect the supply of the postal delivery universal service. The universal service of the postal deposit and remittance can be maintained through the financial institutes such as cooperative association and farmers' association. As to the future reform direction of the postal in our country, the author esteems it can proceed in four directions. 1. Nationalization of the postal delivery and privatization of the postal deposit and simple life insurance. 2. Annul the preferential of the postal duty-free. 3. Partial and gradual liberalization. 4. Government takes the responsibility for the microcosmic universal service and the macro universal service is going to privatize.

Key Words: postal service, liberalization, privatization, universal service.

* Assistant Progegssor, Department of Public Administration, Tunghai University.