

解構

黨國

資本主義

論台灣官營事業之
民營化

作者簡介

陳師孟 (1948, 浙江慈谿)

學歷：

台南一中、建國中學、台大經濟系
美國Ohio州立大學經濟學博士

現職：

台大經濟系教授

研究領域：

總體經濟、貨幣經濟

林忠正 (1954, 台灣宜蘭)

學歷：

建國中學、東海大學經濟系
台大經濟學研究所肄業
美國Hawaii大學經濟學博士

現職：

中央研究院
中山人文社會科學研究所研究員
中央大學經濟系教授兼系主任
中國經濟學會常務理事

研究領域：

勞動經濟、產業研究

朱敬一 (1955, 南京)

學歷：

建國中學、台大商學系
美國Michigan大學經濟學博士

現職：

台大經濟系教授
中央研究院經濟研究所研究員
中國經濟學會副理事長

研究領域：

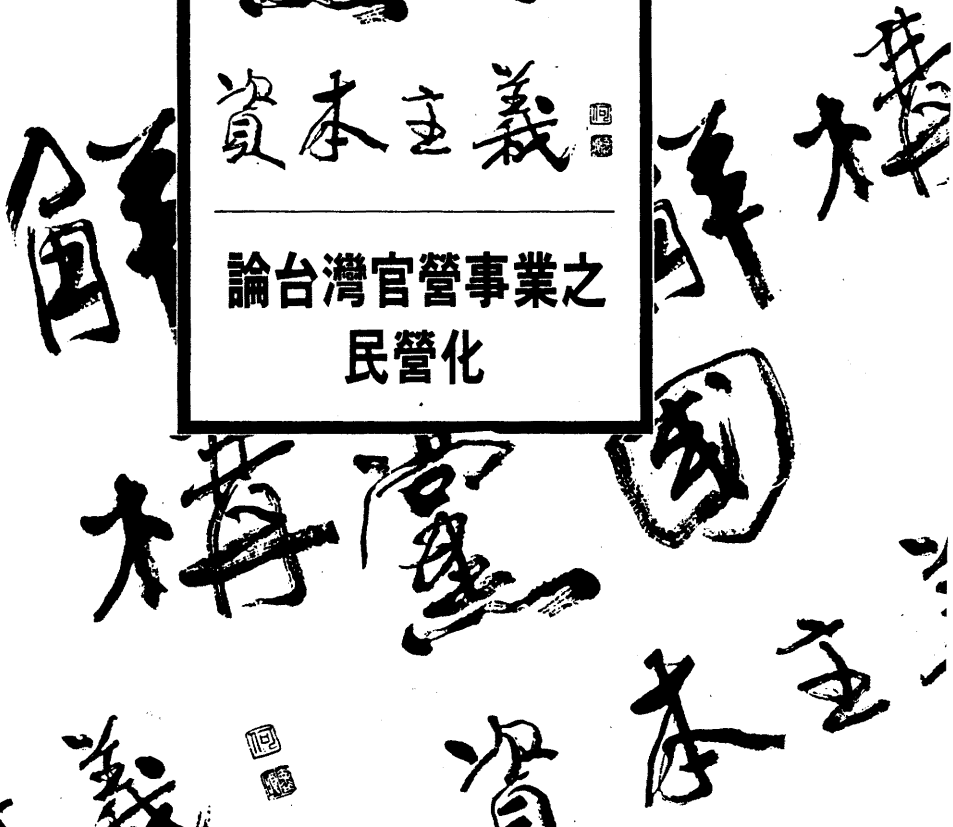
財務理論、人口經濟、法律經濟

解構

黨國

資本主義

論台灣官營事業之
民營化



DISINTEGRATING

A Closer Look at

Privatizing Taiwan's State- and Party-Owned Enterprises

KMT-STATE CAPITALISM

by

Shih-Meng S. Chen, Chung-Cheng Lin

C. Y. Cyrus Chu, Ching-hsi Chang, Jun-ji Shih, Jin-Tan Liu

Copyright © 1991 by *Taipei Society*, Taipei, TAIWAN

國庫不是國民黨的黨庫

—— 傅 正

於《自由中國》
1960年6月

目 錄

序	13
弁 言	15
前 言	壹 緣起 20
	貳 何謂「黨國資本主義」 23
	參 本書架構 25
第一章	台灣黨國資本主義的架構與演化(一)：公營事業 27
	第一節 台灣公營事業體系的形成因素 28
	第二節 公營事業的演化 31
	第三節 個別公營事業的嬗變 34
第二章	台灣黨國資本主義的架構與演化(二)：隱藏性公營事業與黨營事業 63
	第一節 隱藏性公營事業：財團法人與轉投資事業 64
	第二節 國民黨黨營事業 69
第三章	台灣官營事業的規模與營運 87
	第一節 官營事業的規模 88
	一 國內的比較 88
	二 國際的比較 92
	第二節 官營事業的經營概況 95
	一 公營事業 96

二	其他官營事業	97
三	黨營事業的弊端	100
第四章	官營事業民營化的理論分析	117
一	政府介入市場的必要條件	118
二	官營事業內部勞動市場的官僚化	124
三	官營事業民營化之利弊取捨	127
一	民營化與經濟效率	127
二	官營與民營的取捨	129
三	民營化附帶的利益與成本	130
四	「公有民營」觀念的檢討與剖析	133
第五章	公營事業民營化的國際現況	139
一	民營化的國際政治與經濟背景	140
二	國外民營化的產業內容	142
三	國外民營化的成果列舉	147
第六章	民營化方式的比較	159
一	民營化的可能方式	160
一	公營事業出售或移轉	161
二	委由民間經營或代理	162
三	調整立法並開放市場	163
二	民營化的適當方式	164
三	官股上市之可行時機	168

附 錄 官股上市時機的理論分析 171

第七章 民營化的配合措施 177

第一節 產業自由化應先於民營化 179

第二節 謹防假自由與假民營 181

一 假自由 183

二 假民營 186

第三節 彌補員工權益 189

一 為何要彌補員工 189

二 彌補原則 190

三 如何彌補 193

第四節 訂定相關法規 195

一 實施「公平交易法」 196

二 制定「消費者保護法」 196

三 整頓資本市場 196

四 成立「公用事業委員會」 197

五 訂定相關的「行政程序法」與「遊說法」
198

六 嚴禁政黨涉入經濟活動 198

附 錄 「中國經濟學會『反對政黨介入經濟活動』聲
明」全文 199

第八章 官營事業民營化的優先事業 203

第一節	黨營事業應先收歸公有	204
第二節	應優先民營化的官營事業	207
一	公營之特定目的已消失之產業	207
二	多角化經營之產業	208
三	轉投資事業	210
四	與公營理念不符之獨佔或專賣	210
五	廣播電視等大衆傳播媒體	211
六	明顯缺乏經營效率之公營事業	212
第三節	現階段民營化對象的檢討	213
第九章	行政院推動民營化政策的檢討	217
第一節	「公營事業移轉民營條例」修正草案的檢討	218
第二節	「公營事業移轉民營條例施行細則」草案的檢討	222
第三節	現階段民營化對象開放方式的檢討	225
第四節	民營化與「國家建設六年計畫」的矛盾	227
附錄	「公營事業移轉民營條例修正草案」立法院審議評述	231
第十章	摘要、結論與建議	265
第一節	摘要	266
第二節	結論與建議	270
	參考文獻	274

圖表目錄

- 〔圖 3-1〕 台灣公營事業資產占各該業總資產百分比 91
- 〔圖 3-2〕 各國固定資本形成中「政府部門」所占百分比 93
- 〔圖 3-3〕 各國固定資本形成中「公營事業」所占百分比 93
- 〔圖 3-4〕 各國民間固定資本投資所占百分比 94
- 〔圖 6-1〕 官股上市對股市的正面效果 173
-
- 〔表 1-1〕 台灣主要公營事業機關及首批民營化對象 51
- 〔表 1-2〕 台灣公營事業之沿革 53
- 〔表 1-3〕 退輔會直營之營利事業 61
- 〔表 2-1〕 國營事業與退輔會事業轉投資之「民營」事業 74
- 〔表 2-2〕 經濟部直接投資事業、所屬財團法人及其轉投資事業 76
- 〔表 2-3〕 「假民營、真國營」——由各級政府投資，持股比例雖未超過 50%但已實際控制該公司者 77
- 〔表 2-4〕 「假民營、真國營」——運用國營事業轉投資公司模式而實際持股比例達 50%以上 78
- 〔表 2-5〕 「假民營、真國營」——政府資本結合財團法人或政黨資金持股比例達 50%以上 79
- 〔表 2-6〕 國民黨黨營事業要覽 80
- 〔表 2-7〕 國民黨重要企業族譜 82
- 〔表 2-8〕 救國團在各縣市辦公廳使用土地情形 86
- 〔表 3-1〕 農業部門中之重要官營事業 104
- 〔表 3-2〕 工業部門中之重要官營事業 105

- [表 3-3] 服務業部門中之重要官營事業 108
- [表 3-4] 官營事業與政府之資本形成毛額、生產毛額、營業盈餘、與雇用人數 111
- [表 3-5] 經濟部所屬國營事業與前三百名民營企業之績效比較 112
- [表 3-6] 公、營事業資產營運之比較 113
- [表 3-7] 產業內國營與民營企業績效比較 114
- [表 4-1] 台灣公部門調薪與公職人員選舉之關係 136
- [表 5-1] 各國公營事業民營化的產業分類 149
- [表 5-2] 英國民營化實例——資產出售部份 (1979-1989) 152
- [表 5-3] 韓國公營事業民營化時程 155
- [表 5-4] 日本國鐵民營化法案之沿革 156
- [表 5-5] 日本國鐵民營後之營運績效 156
- [表 5-6] 韓國主要國營事業民營前後之營運成果比較 157
- [表 6-1] 民營化不同方式之比較 176
- [表 9-1] 「公營事業移轉民營條例」草案之修正建議與說明 241
- [表 9-2] 「公營事業移轉民營條例施行細則」草案 245
- [表 9-3] 「國家建設六年計畫」內公營事業投資計畫 249
- [表 9-4] 「公營事業移轉民營條例」修正前後條文 258

序

這是第一本澄社報告，是澄社全體經濟學同仁的集體著作。在這本很特別的報告裡，幾位經濟學者對公營事業民營化及國民黨黨營事業的根本問題與弊端，做了深入的分析與評論。

在過去，經濟學者在臺灣多半是黨國資本企業的一部分，不少經濟學者遊走於學、官、商、和黨之間，有時更身兼數職。因此對不合理的經濟現象也多沒什麼意見，他們坐視壟斷性的黨國資本主義成長、茁壯乃至成就了這個怪異而又對民主發展有害的制度。

這樣長期不合理的制度與現象在最近一兩年之間，引起了學養俱佳的青年經濟學者的不滿和深刻的反省。在今年一月，澄社率先舉辦國建六年計劃的檢討會，會中由社內外的經濟學者和和其他領域的專家，共同會診這個草率定案的重大建設計劃；隨後我

們可以發現幾乎大部分的經濟學者對國建六年計劃都表示質疑，中央研究院經濟研究所舉辦研討會，中華經濟研究院也在其刊物《經濟前瞻》上專集檢討。在三月間有數十位素質很高的經濟學者參加了民進黨主辦的全國民間經濟會議，在會中對大部分的經濟問題提出了深入的檢討，雖然他們的建議未立即受到朝野兩黨所應給予的重視，但對一向由國民黨主宰的經濟言論市場終於有了變化，也終於引起更多的反省。

澄社的經濟學者，根據他們深入的研究和對自由民主的堅持，對許多不合理的財經現象和決策一再提出嚴正的批判。對政黨經營銀行他們期期以為不可，去年新銀行申請開始前，他們就透過不同的方式大聲疾呼，要求政黨不要開辦銀行。今年財政部核准十五家新銀行後，他們也在最短時間裡對整個現象做了完整的評論。此外，他們也積極投入許多促進研究、改革教育、維護社會正義的活動。總而言之，他們秉持知識分子的良知與勇氣，積極推動各種改革，他們的精神和熱誠是很令人感佩的。

這本澄社報告是他們的集體著作，在研究過程中，每位參與者都投入了可觀的時間和心血。在完全沒有任何經費支助和酬勞的情況下，他們通力合作完成了這個重要的工作。這也正是澄社社員力行實踐的具體表現。

瞿海源 於南港

一九九一年七月

弁言

澄社成立於一九八九年四月十七日，是一論政而不參政的知識分子社團。澄社的基本取向是現代的自由主義，以促進與實現自由、公平、民主、多元及均富的現代社會為宗旨。自創社以來，澄社同仁努力以獨立而客觀的立場批評時政，並針對社會上不公、不平、不義之事，加以分析與呼籲，進而提出積極的改革意見。為了保持超然的論政立場，澄社同仁試着在朝野兩黨各走極端的紛擾中，發出獨立思考與批判的呼聲，以供社會大眾判斷兩黨說詞或作為是否得當的參考。澄社成立已滿兩年，我們對自己的所言所行，時加檢討與反省，總是懷着戒慎恐懼的心情，不斷改進表達意見的方式。

澄社表達意見的方式主要有四種，即撰寫專欄、公開演講、舉行座談及專題研究。其中專題研究一項，是針對法政、經濟、

社會、文化、教育、科技等方面的現實重大問題，以學術性的嚴謹態度，從事有系統的深入分析與批評，並據以提出具體可行的實際建議。澄社成員皆為各大學及中央研究院的學界人士，對此種表達意見的方式自然特別重視。因此，澄社成立之初，即開始積極籌劃並進行數項重大現實問題的專題研究，公營事業民營化問題的探討便是最早完成的一項。這一專題研究最初是由澄社「經濟與社會研究小組」的四位經濟學家陳師孟、張清溪、林忠正及朱敬一所戮力完成。報告初稿撰就後，澄社特別邀約各報記者，舉行專題研究成果發表會。翌日各報皆以顯著篇幅報導各項研究發現，引起輿論界極佳之反應，主動來信索閱報告者幾近百人（其中不少是代表政府機構與民間團體）。後來，施俊吉與劉錦添兩位經濟學的新社友加入研究陣容，六位先生同心協力，重新調節理念、擴大內容及變動章節，使研究報告更為充實與完備。經過六位教授的反覆討論與慎重考慮，最後決定以「解構黨國資本主義——論臺灣官營事業之民營化」為題出版專書。

臺灣的「黨國資本主義」及其制度，係國民黨集將近半個世紀之黨政一體的專政經驗，在臺灣所創造出來的一種以維護一黨獨裁政體為能事的特權體制。透過這一體制，國民黨及其強人領袖乃可在復興國家民族的口實下，藉黨有化的軍隊及情治單位為工具，以政治的力量壟斷經濟的資源與利益，反過來再以經濟的資源支撐政治上一黨一人的威權運作。最後，則結合政治的與經濟的力量，進而遂行社會的、文化的、教育的、思想的控制，終

於在臺灣建立了一個歷時四十多年的一元化威權社會。由此觀之，作為黨國資本主義體制之核心的官營事業及其運作，其性質與功能實已超越了財經的層面，進而涉入政治的與社會的範疇，成為黨國威權體制運作中不可缺少的一環。

「解構黨國資本主義」一書，對官營事業及其民營化之道，提出極為深入而有系統的分析。「解構」一詞，一語雙關，它一方面含有解析黨國資本主義的結構以深入瞭解其特性與運作的意思，另一方面也有在政治民主化的浪潮下黨國資本主義必須解組（或解體）而加以民營化的涵義。六位經濟學家寫作此書所要達成的效果，看來也是想一箭雙鵰。事實上，讀了此書之後，的確會有雙重的收穫：既能對黨國資本主義有通盤的理解，也可深切體認官營事業民營化的急迫性與可行之道。尤有進者，由於六位教授不僅是學養深厚的經濟學家，而且對現實政治與社會也有深入的瞭解，因而在分析有關理念與實務之時，於著重官營事業及其民營化的探索之外，常能兼及相關之政治問題與社會因素的討論。因此讀了此書還可有第三層的收穫：深入理解黨國資本主義的政治與社會意義。

本書的六位年輕教授，不但在其本行中貢獻卓越，素為同道所敬重，而且他們志慮精純，守正不阿，對社會上不公不義之事十分敏感。他們之所以如此認真地撰寫本書，實在是因為黨國資本主義所代表的不光是經濟上的不正不當，而且是政治上及社會上的不公不平。他們不只是用冷靜的腦來寫這本書，而且是用熱

烈的心來寫這本書。他們將經濟學的專業知識與關懷社會的悲憫之情統而為一，以常帶感情的筆調，從容解析本屬一個學術性的主題。在知性與感性的巧妙揉合下，這本學術性的著作讀來毫無詰屈聱牙之感，更無鉅釘補注之憾。它所給人的印象是態度廓然大公，說理鞭辟入裏，內容鉅細無遺，熱忱深切感人。我個人拜讀研究報告初稿，受益匪淺，特在書稿付梓之前略贅數語，一方面代表澄社向六位作者表示敬意與謝意，同時也想藉此機會向讀者推薦這本開卷有益的好書。

此書之能順利出版，要特別感激允晨文化公司的鼎力贊助。同時，也應謝謝澄社的幹事蔡佳玲、姜孝慈兩位小姐，她們在處理文稿及連絡出版方面，付出了很多心力與勞力。

楊國樞 序於澄社

一九九一年七月十五日

前 言

壹、緣起

台灣自二次大戰結束，國民政府將日本人所遺留的產業收歸公有以來，公營事業即占台灣經濟體系一個很大的比重。1953年為因應土地改革，籌措財源償付地主地價，訂定了「公營事業移轉民營條例」，將部分公營事業移轉民營；其後台灣未再有大规模民營化的行動。直到1989年中，當時的行政院院長李煥忽然宣布要追隨世界潮流，推動公營事業民營化。7月25日，行政院成立「公營事業民營化推動專案小組」，成員有行政院政務委員、祕書長、主計長，經濟、財政、交通等部部長、台灣省主席、以及經建會主任委員。8月16日，推動小組宣布將開放的第一波十九家（後又加成二十家）公營事業民營名單。11月14日，推動小組祕書長葉萬安又宣布台糖等另五家公營事業將排除於民營化之外（見〔表1-1〕）。11月16日，行政院院會通過「公營事業移轉民營條例」修正草案，移送立法院審議。立法院相關委員會立刻進行審議，並在象徵性的修改後，火速審議完成，1990年1月8日提送院會；但該法案在移交院會後迄今一整年，卻未再討論。（一直到1991年5月才在院會討論，並於6月4日三讀通過修正案；見第九章附錄及〔表9-4〕。）

公營事業民營化可說是1980年代的世界潮流，在理論上與實務上亦是正確的方向。但行政院與立法院在民營化籌劃推動上顯示的高度默契，則令人不安，「澄社」認為有詳細剖析必要，

乃責成「經濟社會小組」的有關社員著手研究。果不其然，我們發現在民營化相關條例中存有諸多疑點，而公營事業的定義不周延、選擇第一波民營化對象的標準不明、以及宣布不民營化對象的標準不當等問題，都有商榷之餘地。小組成員於1990年2月完成研究，對以上所指出的缺失提出修正意見，並將初稿定名為「台灣地區公營事業民營化之研究」。

初稿完成之後，又陸續搜集到不少資料，也承蒙社內其他同仁批評指正，乃數次增補修訂。在修訂過程中，小組成員逐漸認識到公營事業之外，許多表面上不算是公營但實質上由「官方控制」的事業（官營事業）——包括公營事業轉投資、「非營利」之公費財團法人所經營的營利事業等假民營事業，以及黨營事業等——需要脫離官方操縱的迫切程度，更甚於枱面上的公營事業。雖然在法律上，依「公營事業移轉民營條例」（1954年或1990年修正草案），公營事業係指（1）各級政府獨資或合營之事業，與（2）政府與人民合資經營之非公司企業、或政府資本超過50%之公司企業（此50%常被解釋為單一政府機構之資本比例），但在另一方面，經濟學上區分公營、民營企業，則是著眼於事業經營權誰屬：凡政府主控或可左右經營權者，即為公營事業。那一種界定較有意義，須視分析用途而定。由於本文所討論的是公營事業民營化問題，而民營化之目的，乃在減少政府干預生產活動，故公營事業應涵蓋所有「政府介入生產經營之企業」為宜。這使得傳統上「依法」限定的「公營」事業民營化，

不能完全解決台灣現實問題；而「官營」事業民營化顯然更為切題。本書標題乃更改為「台灣官營事業民營化之研究」。

本書定稿前，小組成員重聚一次，進行最後之校讀，並納入世界各國公營事業規模之比較，這才發現：台灣經濟之官營比重，實在不讓世界最極權的共產國家「專美」於前。更令我們悚然的是，台灣執政黨透過黨營與其他官營事業為樞紐，以高度介入經濟活動的伎倆，更是獨步武林。對一群多年從事經濟研究的專業學者而言，我們一方面對自已未能及早省悟到這種政治與經濟的嚴重糾葛，感到慚愧；另一方面，我們也要嚴正指出，政府的民營化計畫對這些關鍵問題絕口不提，反而在強勢閣揆的蔭底下，積極擴充假民營事業、並默許黨營事業坐大，實為一種極不負責任的態度。當然，最令我們憂心的是，台灣人民對這種現象的無動於衷，讓我們不能不憶起歐威爾（G. Orwell）在其名著《一九八四年》一書中的一句名言——「老大哥無所不在，但你卻毫無所覺。」

歐威爾所謂的老大哥，就是極力發展集權的政府；在台灣，老大哥就是畸型體制下集黨、政、軍、經大權於一身的政黨與政府。今日老大哥的陰影早已籠罩在我們的四周，它不只存在於我們的食物之中，也裝飾在我們的身上，甚至滲入到我們的腦中，歐威爾的預言早已是一個事實了。然而歐威爾要強調的恐怕不是老大哥的「存在」，而是它的「潛在」；每一個人都生活在其掌握之下，但多數的人卻不自知，許多人即使自知，也習以為常、

不以爲怪。更多的人，即使對老大哥的過多介入不以爲然，也未能進一步追究其共犯結構體的首腦所在。我們希望這次本社對民營化政策的全面檢討，可以做爲一個警鐘，敲醒生活在台灣的人民，不僅覺悟到過去這種現象與「民有民治民享」的格格不入，也睜大眼睛監督政黨幽靈莫再趁機進一步腐蝕這個飽受凌辱的鄉國。

有鑑於此，本書最後乃以「解構黨國資本主義」命名，而以「台灣官營事業之民營化」爲副題。

貳、何謂「黨國資本主義」？

在此似有需要進一步闡釋「黨國資本主義」的基本概念。我們認爲，台灣要進行民營化，所牽涉的絕不只是將公營事業的移轉民間而已。因爲由全球民營化浪潮的起源而觀，經濟層次的民營化措施，其實有相當程度是在反映政治層次的民主化理念。要掌握民營化的方向與意義，不能不正視台灣政治經濟體制；換言之，下層的經濟體制要有改善，不能獨立於上層政治結構的改良。依我們的瞭解，台灣所號稱的「三民主義經濟」制度，既不是被批評爲資本家樂園的「資本主義」制度，也不是被批評爲大政府式的「統制經濟」制度，甚至也不是市場經濟與計劃經濟兼而有之的「混合經濟」制度。它實在是一種舉世無雙的混血怪胎，具有一些極端危險的病變基因，是當年孫文提倡三民主義時所未能預料、也未能防範的。這個劣質體制的結構，由外到裡可

以細細剝離為四層：(1) 最外面披的是「自由經濟」外套，容許市場運作與私人經濟活動，但政府往往隨心所欲、或明或暗地做選擇性的干預限制；(2) 裡面穿的是「資本主義」內衣，與輸誠的大資本家與外國大財團曖昧勾結，對其他弱勢階級與基層團體則除非有所利用，否則少有理睬；(3) 脫去衣物的裝扮，裡面長著「國家主義」的身軀，政府不只是對民間經濟活動管手管腳，本身更是經濟社會的壓倒性構成份子，實質上大規模從事各類經濟活動，使政府預算與公營事業預算俱皆龐大臃腫，較諸社會主義國家亦不多讓；(4) 最嚴重的是，台灣經濟體制在以上層層遮掩之下，卻包藏了一個「集權主義」一黨專政的禍心，所有政府藉管制法規所壟斷的市場特權、或是藉經濟理由所創設的事業單位，都難逃被執政黨工具化的命運，以致政府高度掌控經濟發展方向與大量介入經濟活動的「好處」，與其說是反哺「全民共享」的民主理念，不如說是養肥一黨之私的陳倉便道，甚至國庫與黨庫之間的利益輸送，都在「黨國一體」的口號下，被不當地合理化。雖說台灣四十年來國民所得成長快速，但只要與執政黨所囊括的政治、經濟、社會資源相較，就可以清楚認識執政黨多年「作威作福」的法西斯心態與「無孔不入」的剝削事實。一個恩威並施的主子，終究還是一個高高在上的統治者；一個穿金戴銀的奴僕，終究只是一個聽命乞憐的被統治者。統治與被統治的冷血政治關係，才是台灣四十年來「經濟奇蹟」下的真正本質。對這樣一個黨政權術與經濟利害相互糾纏的體制，我們無以名

之，姑且稱爲「黨國資本主義」，以描繪其政黨凌駕國家、資本排擠民主的惡質寫照；而解構黨國資本主義，才是我們心中台灣民營化政策的終極目標與意義。

叁、本書架構

在討論黨國經營的官方事業民營化問題前，爲提供民營化的討論背景，我們必須先檢討台灣各種官營事業的演化、範疇、規模與營運等事項。本書是以經濟學上所界定之官方介入生產事業爲討論對象，但爲了不混淆法律上規範的（也是一般觀念上的）公營事業與其他官營事業，本書第一章先檢討較狹義之法定公營事業的演化，與個別公營事業的蛻變；第二章再分析黨國經營之其他官營事業，包括公營事業轉投資、公費成立之財團法人、以及黨營事業。在這兩章中，我們以時間爲經、以產業爲緯，儘量詳實地提供「黨國資本主義」的成長經歷與現況，我們的用意在強調這個病態的強烈蔓延性。所有這些官營事業之規模與營運績效，則在第三章做一綜合分析。

第四章從理論上探討官營與民營的相對利弊、民營化的效益、成本與取捨等問題，所涉及的經濟理論都是一些「老掉牙」的傳統智慧與邏輯，可見過去政府「大就是美」的作風，並非出於無知，而是出於輕視知識。第五章要回顧 1980 年代世界各國的民營化狀況，包括民營化的政經背景、實施民營化之國家及產業、與民營化之成果，這些實例不僅可以印証民營化是一個正確

理念，也引領我們體會民營化的民主內涵。第六章分析民營化可行的方式與時機，特別強調民營化之精神在「民營」，而不必一定要「民有」，因此民營化手段絕不應侷限於官股上市一途；事實上，依照我們列出的諸多目的性與程序性標準而判斷，市場的公平開放或所謂「自由化」，才是最佳的民營化方式。

在第七章裡，我們的討論「落實」到民營化應注意的問題，尤其是台灣目前的政經背景先天不良、而相關法令又後天失調的情況之下，如何避免假自由與假民營的發生、如何訂定必要的相關法令、如何補貼員工的權益等，均為民營化能否達成初衷的關鍵因素。第八章列舉並說明何者應為台灣進行民營化的優先產業，依此準則，行政院「推動小組」決定的第一波民營化對象與不列入民營化對象，皆顯得武斷任意，有相當可議之處，尤其對病源所在的「黨國資本」，無能完成解構的使命。第九章通盤檢討行政院自1989年以來對民營化計畫所擬的法案與所行的措施，包括修正條例、條例細則、與目前實施狀況等之批判，並評析行政院另行頒布實施的「國家建設六年計畫」與民營化政策的內在矛盾性。

最後第十章為本書之摘要、結論與建議，我們希望主政者能把握這次民營化的契機，誠實面對台灣政治經濟的不義體制，切實革除「黨國資本」癌細胞。

1

台灣黨國資本主義的架構 與演化

(一)：公營事業

長期霸占壟斷台灣政治舞台的中國國民黨，不但實質控制了各式各樣的公營事業，更直接經營著包羅萬象的黨營事業，構成了一個黨國不分的龐大官營經濟體系。本章先討論枱面上的公營事業，一方面由歷史角度回顧公營體系的形成背景與膨脹過程，另一方面也由經濟角度檢討個別公營事業的嬗變軌跡；至於其他官營事業，包括隱藏性公營事業與黨營事業，則留待下章再論。

第一節

台灣公營事業體系的形成因素

二次大戰後，國民政府依據「收復區敵偽產業處理辦法」，接收日本在台殖民經濟體系的所有日本企業。這些企業涵蓋了金融、交通運輸和通訊、工業原料、金屬冶煉、礦業、機械工業、肥料、水泥、紙業、水力與電力、以及農業中的糖、鹽、菸草和酒、林務等重要產業。戰前台灣地區資本規模在20萬元以上（當年幣值）的企業有53萬家，其中台籍企業只占企業家數的8.3%、總股本數的9%而已；當時占九成以上的日本人企業，大部份是民營事業。所有這些日本人企業，經過國民政府的接收和兼併組合，除了部分文化傳播事業收歸黨營外，其他就形成數個中大型公營企業。1949年大陸淪陷，中國石油、招商局、中紡和中華機械等少數公營企業亦跟隨國民政府由大陸移轉來台。當

時台灣除了農家耕作和地方性小型工商業之外，這些接收自日本人的產業幾乎囊括了所有經濟活動，使整個經濟體系充滿了國家資本主義的色彩，而且也建構了現在公營事業體系的骨幹（以上見〔表 1-2〕）。

國內研究人員（如吳若予 1989 年）指出，四十年來台灣地區的公營事業體系扮演了經濟發展、控制經社資源和維護政權的重要工具。隨著台灣經社環境發展的變化，公營事業體系不斷膨脹和調整，其觸角深入台灣的各行各業。早期公營事業主要的經營目的在於掌握重要軍事物資，汲取生產剩餘。譬如 1950 年「經濟部資源委員會在台事業單位之整理紀要」就曾將公營事業的重要性描述為：「鋼鐵之於兵工，水泥之於國防，肥料之於農業，石油之於軍事運輸，修造船隻之於海軍輪運，黃金之於金融財政，莫不有所貢獻。一言蔽之，可資足食足衣，以建反共抗俄之偉業。」在同一報告亦統計當時各事業單位的稅捐支出，其中有關國防之稅捐與債券配募即佔全數之半，而支應地方公益之稅捐只佔 2.7%。吳文並指出當時國府對經濟活動的直接控制，一方面是為了安定經濟，一方面則是為了維持戰略經濟體制的色彩，用以支援當時所標榜的「反共抗俄」與「光復大陸」等「神聖」目標。

爾後，隨著台灣政經環境的變化，公營事業雖然逐漸不再強調其國防意義，然而，光復以來新成立的公營事業，卻以軍方直接或透過「退除役官兵輔導委員會」侵入經濟領域為最大宗（參

見〔表 1-2〕及下文與第二章的說明)。後期成立的公營事業，除了軍方轉進經濟領域成立形形色色的生產事業以外，就是「隱藏性」公營事業的蓬勃發展，包括政府透過公費財團法人直接從事的營利事業、財團法人轉投資、以及公營事業（包括軍方經營者）轉投資成立的「民」營事業。這些事業依「法」不算是公營事業，不必受審計與民意機關監督，其實經營權卻完全受控於政府，與枱面上的公營事業並無兩樣，徒使公營事業「隱藏化」而已。

還有一種官營事業就是國民黨的「黨營事業」。由於四十年來國民黨長期執政，造成黨政不分、國庫通黨庫的現象，使得國民黨黨營事業實為國營事業的變種，完全聽命於執政當局，與公營事業最重要的特徵——政府直接介入經濟活動——相同；只是它披著「民」營的羊皮，經常與前述「隱藏性」公營事業合資，利用各種特權途徑圖利特定政黨，妄想萬年執政。隱藏性公營事業與黨營事業合稱為「準」公營事業（詳見第二章的分析）。從公營事業民營化的觀點，「準」公營事業應與公營事業一併處理。公營事業、公費財團法人、轉投資、與國民黨黨營事業共同構成了台灣的「官營」事業體系，再與部份民代與財閥企業構成了一個糾纏複雜、利害與共的結構體。

今日，台灣的公營體系已成為少數既得利益者的禁嚮。既得利益族包括黨、政、軍與民意機關（如見趙耀東 1990 年，第 332 頁）、某些與公營事業掛勾的特權企業、以及公營事業工會

等（詳見後面章節之分析）。主張維持公營體系者，動輒以民生主義「發達國家資本、節制私人資本」和主導經濟發展的任務為藉口，拒絕龐大的公營體系民營化。甚至抗戰時期所制定的「非常時期農礦工商管理條例」，目前雖不引用但依然存在，不得不讓人懷疑隱藏其後的「備而不用」心態。這個「條例」賦予政府隨時可對重要物資進行管制的權力，也可以對這些物資的事業單位執行「協助、收歸公營或合營」之權力。因此，台灣的公營體系是一個戰時體制和承平體制共存的混合體，而寄生於此種混合體的一部份人，已形成了一種自得其樂的「鐵飯碗族」，逐漸與其他社會階層脫節孤立，也造成今日民營化政策的強大阻力。

第二節

公營事業的演化

如前所述，台灣地區早期公營事業體系形成的基礎，主要是接收日本在台殖民經濟體系下的日人企業加以改建重整，再加上部份由大陸遷移來台者所組成。由接收日人事業改組而成的公營事業計有（詳見〔表 1-2〕）：

- (1) 交通運輸及通訊事業：台灣鐵路管理局、台灣省公路局、台灣郵政管理局、台灣電信管理局及台灣航業公司等。
- (2) 金融事業：台灣銀行、第一商業、華南商業銀行、彰化商業

銀行、台灣合作金庫、台灣人壽保險、台灣合會公司及台灣產物保險公司等。

- (3) 能源事業：台灣電力公司、中國石油公司等。
- (4) 支援農業之事業：台灣肥料公司、台灣糖業公司等。
- (5) 原料工業：台灣鹹業公司、台灣鋁業公司、台灣金屬礦業公司等。
- (6) 機械工業：台灣機械公司、台灣造船公司等。
- (7) 其他生產事業：台灣水泥公司、台灣紙業公司、台灣農林公司及台灣省菸酒專賣局等。

由中國大陸遷台的公營事業計有：

- (1) 金融業：中央信託局、交通銀行、中國銀行、中央銀行、中國農民銀行。
- (2) 紡織業：中國紡織公司、雍興紡織公司、中本紡織公司。
- (3) 漁業：中國漁業公司。
- (4) 農業化工業：農業化工廠。
- (5) 機械工程業：中華機械工程公司。
- (6) 交通運輸事業：招商局。
- (7) 部份國防工業。

台灣地區早期公營事業的主要任務是迅速整理修復日人所遺留的生產及營運設備，使經濟活動恢復戰前水準；其主要的經營目的，則是掌握重要軍事物資，汲取生產剩餘。藉由上述日人留下的企業，和大陸遷移來台的事業，整個公營事業的整編工作，

約在 1950 年代完成。這一時期建構起來的公營事業，幾乎囊括當時台灣地區所有的工商活動，也形成目前公營事業體系的骨幹。

國民政府接受日人產業之時，曾採取兩項處理原則：(1)依國家基本政策應由公營者，即由政府各有關部門接管經營；(2)事業性質雖可不必公營，但若民間無力經營或不願經營者，亦由政府經營。1950 年代初期，政府曾經在土地改革時期，爲了籌措財源，而將台泥、台紙、工礦、農林四大公司移轉民營；另外也曾撤銷部份公營事業或予以合併。

早期公營事業民營化的措施，主要是國民政府依據 1950 年制定的「公營事業移轉民營條例」，將四大公司股票抵付所徵購農地價款的一部份。台紙及工礦兩公司移轉民營時，各保留一部份未轉移，經省政府分別重組規模較小的中興紙業及農工企業繼續經營。另外，中國、中本、台北及雍興四家紡織公司，以及台糖所屬的若干公司亦移轉民營。此外，台灣鋼鐵因爲規模較少，遂併入台機；農業化工併入台糖；新竹煤礦局併入中國煤礦開發公司（該公司在 1960 年代亦告撤銷；其中總公司與新竹煤礦局併入台機，豐林與南湖兩礦移交台電、台肥）；中國漁業公司則轉移給行政院退輔會。這大致是 1960 年代以前公營事業體系的調整情況。

1960 年代以後，台灣出口導向工業開始迅速發展，尤其是在紡織業、塑膠業和電子業方面。民間經濟活動在公營事業殘留

的夾縫中迅速發展起來，其產值終於能夠與公營企業相提並論。不過，公營事業產值卻不曾衰退，一些新的國營事業即在這段時期增設。由於外銷產品所需的石油化學產品之中間材料多仰賴進口，於是政府乃先後成立中國石油化學工業開發公司（1968年）及中台化工公司（1970年），從事石油化學工業中間原料之製造；另又設立中國磷業公司，供應肥料及清潔劑工業所需的磷酸及磷酸鹽類。1970年代初，又成立中國鋼鐵公司及中國造船公司（見〔表 1-2〕）。

除了以上所述新增設的公營事業之外，光復以來發展的公營事業，主要是軍方勢力染指經濟、介入營利生產事務而成立的公營事業。軍方的經濟勢力除了在國防工業與軍需品購買上的龐大力量以外，就是透過退除役官兵輔導委員會（退輔會），介入或舉辦各種事業。退輔會不但獨占全台天然氣之供銷系統、特權開墾山地，更壟斷公共工程建設，利用 1964 年「國軍退除役官兵輔導條例」的各種「合法」的途徑，如第八條規定：『政府舉辦之各項建設工程，如水利、公路、鐵路、橋樑、隧道、碼頭、營建及軍事工程，得儘先由輔導會所設之退除役官兵工程機構議價承辦』，拓展特權業務。更利用其他方法廣泛從事直營與轉投資事業（見〔表 3-1〕）。

第一節

個別公營事業的嬗變

為進一步了解公營事業的擴張情形與台灣經濟社會變化的關連，並釐清其公營角色，以下我們特別選擇了幾個經濟部所屬的重要公營事業，由其沿革變化情形，大致也可對民營化的重要性提供「一葉知秋」的訊息。

1. 台電

台電是經濟部所屬公營事業中最龐大的單位，至 1988 年 6 月底止，其總資產約為 5,163 億 2,100 萬，佔經濟部所屬十家公營事業的總資產 53% 左右；稅前盈餘 359 億 6,380 萬餘元，約佔經濟部所屬事業單位盈餘的 35.7%，僅次於中油。

台電是接收日人所遺發電裝置，於 1946 年成立的。日據時代，台灣已有電廠 33 所，總裝置容量 31 萬 1 千瓩，最高負載量為 17 萬 7 千瓩。國府接收時，最高負載量約僅 3 萬瓩。台電接收初期，主要在全力修復舊有設備。至 1953 年，裝置容量已達 33 萬 2 千瓩，最高負載量 23 萬 2 千瓩，其中水力佔 83%，火力佔 17%。

國府接收台灣初期，水力發電裝置容量約 22 萬瓩，因戰爭破壞，實際發電者僅數萬瓩。戰後台電一度努力開發水力資源，在 1980 年，先後完成 11 座水力發電廠，水力發電裝置容量增至

138 萬餘瓩。

日人遺留下來的火力裝置發電有數萬瓩，計有北部、高雄、松山三處，以台產煤炭為燃料；澎湖及台東兩廠，以柴油為燃料。經台電進行長期電力開發後，至 1980 年，火力發電廠增為 16 座，發電裝置容量 639 萬瓩，為水力發電裝置的五倍。

從 1953 年後，台電開始配合各期經建計劃，擬定長期電力開發計劃。國府接收台灣初期，電力能源主要以水力為主，火力發電為輔。台電擬定長期電力開發後，因水力發電受制於天然條件，難以迅速增加，乃不斷擴充火力發電，逐漸轉變成以火力發電為主。火力發電中，早期大多依賴煤碳，台灣發現天然氣後，又一部份改用天然氣。復因台灣自產煤碳成本較使用進口石油成本為高，乃又部份採用燃油；石油危機發生後，燃料又逐漸由燃油改為燃煤。自 1969 年後，台電又開始建立核能電廠，謂此可以減少對燃油之倚賴，確保電力「長期廉價供應」！目前由於核電廠的維修成本日益昂貴，反應爐壽命完結時封爐的處理費用不斷躍升，而且核廢料的儲存用地難尋，而處理費用也極為昂貴。最近的成本分析已顯示每單位核電成本已有超越煤炭發電之趨勢。因此，強調核電政策在近年內即將面臨重大考驗。

台電從 1955 年開始，即評估進行核能發電的可能性，並於 1965 及 1968 兩年作基載電廠採用核能之可行性研究。當時所得到的結論是：不論就成本或其他條件考慮，台灣都應採用核能發電。於是在 1970 年著手籌建核一廠，至 1977 年開始供電。旋又

建立核二廠，於 1981 年開始供電。至 1981 年，核能電廠之發電裝置容置為 225 萬瓩。這些既有的核電廠以及未來的核四廠所使用的反應爐形式及廠牌不一，維修成本高，核電人才不足，而且頻頻跳機，在安全上仍有相當之顧慮。

及至 1988 年，台電的主要生產設備及產能為：水力發電廠 17 座，水輪機及發電機各 76 座，產能為 230 萬 7 千瓩，發電量為 63 億 6,200 萬度，火力發電廠原動機 66 座，發電機 66 座，產能 888 萬餘瓩，發電量 326 億 2,200 萬度；核能電廠 3 廠，原動機和發電機各 6 座，BWR 反應爐四座，PWR 反應爐二座，產能 514 萬餘瓩，發電量 284 億 7,100 萬度。在全部發電量中，水力佔 9.4%，火力佔 48.4%，核能佔 42.2%。

1988 年，台電全部電力銷售量為 61,306 百萬度，其中電燈用戶佔 26.3%（非營業用 21.2%，營業用 5.1%），電力用戶佔 73.7%（製造業用 59.3%，服務業用 11.1%，農業用 3.0%，礦業用 0.3%）。總收入為 1,112 億 9,807 萬 7 千元，稅前盈餘 359 億 6,380 萬元，解繳國庫 50 億 1,134 萬 9 千元。

2. 中油

中油公司是經濟部所屬公營事業中最賺錢的單位，1988 年的投資報酬率為 31.54%，高居第一；總收入為 1,915 億 6,500 萬元，佔經濟部所屬公營事業總收入的 42%，年度盈餘為 359 億 6,300 萬元，佔經濟部所屬公營事業總盈餘的 53.21%。

中油公司是以日人遺留下來的石油煉製設備發展起來的。日人遺留的設備，僅高雄煉油廠之第一、第二蒸餾場，煉製能量為每日一萬兩千桶。接收後中油加以修復並添製設備，初期煉油能量約每日兩萬桶。

1955年及1956年，中油公司相繼完成第一煤組與煤裂工廠後，石油工業的發展就有了一個新的開始，煉油技術進入現代化階段，也開始生產石化基本工業原料。

由於煤組汽油含有芳萘族成份，中油公司乃於1959年在嘉義溶劑場增建完成芳萘族溶劑工廠，生產苯、甲苯及二甲苯，這是台灣生產石化基本原料之嚆矢。

又煤裂與煤組工場所生產的輕質碳氫化合物氣體，經適當處理後，可收回丙烷及丁烷作為液化氣。至於丙烯、丁烯與丁烷可經烷化法產生烷化油，為摻配高級航空汽油之主要成份。1959年7月，中油興建硫酸烷化工場，日產烷化油900桶，至1988年，烷化油日產量達3,500桶。又由於生產烷化油需要硫酸作觸媒，而硫酸又需用硫磺，故高雄煉油廠於1958年12月完成硫磺回收工場，日產硫磺10噸，至1988年，硫磺日產量為930噸。

原油煉製設備與技術經不斷擴充後，中油公司的全部煉油量至1971年為23萬7千桶，至1980年底，增為57萬桶，與早期每日2萬桶相較，增加28倍。1980年全年原油煉量為17,342千公秉，至1988年，增為19,802千公秉。

中油完成煤裂工場和輕油裂解場對台灣產業結構，產生重大

而深遠的影響，使得台灣這個非產油國家的石化相關產業，其產值曾經一度高達製造業的三成以上。煤裂工場的完成，衍生一連串的進展：①燃氣脫硫，供製硫酸銨肥料的原料氣；②回收硫磺；③回收硫酸；④產製烷化油；⑤回收輕油；⑥回收丙烯；⑦丙烯聚合，供作產製清潔劑原料。這一連串發展，使能從蒸餘重油中，提煉高辛烷值的車用汽油、航空汽油、硫磺、硫酸、清潔劑原料等。

輕油裂解場的完成，更對 1970 年代後期興起的石化中游工業產生重大影響。輕油裂解場的完成，使能以直餾汽油作原料，經裂化產生乙烯、丙烯等高價值的烯烴類，以及苯和甲苯等芳香烴。這些石化上游產品，可再衍生聚乙烯、聚丙烯、聚氯乙烯、聚苯乙烯和丙烯等中游產品，這些中間產品，是製造塑膠製品、合成纖維紡織業及其他業等所需的原料。為掌握石化中游產品，中油公司在 1969 年轉投資成立了中化公司，有關這部份的情形，我們將在下面論及石化工業再進一步探討。

中油公司目前有四個輕油裂解工場，在 1988 年，年產乙烯 82 萬 9 千公噸。由於早期中油並不重視環境保護措施，造成了高雄後勁地區長期的嚴重污染，引發官民之間長期的反污染對抗。五輕雖經後勁居民長期反對，1990 年 9 月在「公權力」護持下復工興建。

在油氣開發方面，目前自 1959 年在錦水 38 號井探鑽成功後，至 1988 年止，中油共有陸上礦區油氣生產井 89 口，每日生

產天然氣 321 萬立方公尺，油品 267 公秉；海域礦區油氣生產井 9 井，日產天然氣 100 萬立方公尺，油品 635 公秉。1988 年，中油的天然氣銷售量為 1,082 百萬立方公尺，19.3% 供工業用，56% 供家庭用，24.6% 供其他用途。中油的產值雖大，但是從事煉油以及輕油裂解的研究開發一直未能落實。迄今這些生產技術還是停留在「引進外國技術階段」，石油化學相關的研究甚至遠不如東歐國家，而且中油利潤的來源大多來自汽油的獨佔地位，而非基於優越的生產效率。

3. 台糖

砂糖外銷曾經是台灣外匯收入的主要來源。在穩定甘蔗產量方面，台糖為台灣戰後初期的經濟發展起過一定程度的貢獻，但及至砂糖出口值在總出口值所佔的百分比顯得極不重要時，台糖的經濟貢獻角色亦趨式微。而且，在 1960 年代後，由於國際糖價暴漲暴落，台糖為求生存，乃積極開發多角化業務，除加強與蔗糖有關的生產外，也擴充養豬業，並與外商合作投資台灣氰胺公司及中美嘉吉飼料，並利用其擁有的廣大土地，經營遊憩、育樂、購物中心等，經營風貌已背離公營事業的目的。

國民政府接收台灣之前，台灣的種蔗面積約 13 萬 8 千公頃，產糖量約 87 萬 9 千公噸（1937 年至 1946 年平均），擁有新式製糖廠 42 所。接收時年產量僅 3 萬公噸。國府接收台灣時，將日本四大糖廠（見〔表 1-2〕）由原來的「民營」「寡

佔」，搖身一變成爲「國營」「獨佔」。

砂糖出口值在出口總值中所佔的比率，從 1950 年的 79.8%（見《台糖統計資料輯錄》，第三號，1952 年，第 112 頁），降到 1980 年代，祇剩不到 1%（事實上，1989 年全部農產品出口值占總出口值已不到 1%），目前甚至要依賴關稅保護才能倖免於進口糖品的競爭。台糖的糖產量，也由接收後的逐漸擴充，演變到後來逐漸滑落。1977 年，台糖砂糖產量約 10 萬公噸，到了 1988 年，則僅約 5 萬 8 千公噸。

砂糖、豬隻和紙漿並稱台糖的三大產品。1977 年台糖設立蔗漿廠，利用蔗渣製造漂白蔗漿，供作造紙原料，1980 年產量達 5 萬 8 千 9 百公噸，1988 年產量 7 萬 6 千公噸。

蔗渣和糖蜜是製糖兩大副產品。台糖利用糖蜜作飼料，大肆發展養豬業。至 1980 年，共養種豬 5 萬 7 千頭，肉豬 24 萬 4 千頭，共計 5 萬 5 千公噸，到了 1988 年，台糖所養豬達 7 萬公噸，是全國最大養豬戶；但台灣養豬的調節供需，卻也無法解決國內豬隻價錢暴起暴跌的現象。

爲了發展養豬業，台糖於 1961 年與美商氰胺公司合組台灣氰胺公司（持股 45%；以下同），生產抗生素、治療藥物及促進家畜生長的歐羅肥。又與美商嘉吉公司合作成立中美嘉吉飼料投資公司（40%），生產飼料。此外，台糖還轉投資台灣建業公司（41.0%），台灣證券交易所（3%），台灣土地開發信託投資公司（5%），國際票券金融公司（8.98%）及中國石油化學

(1.59%)等。雖然台糖已由一個糖業生產企業轉化成多角經營的龐大事業，但是近十年來的盈餘卻都來自出售土地的利得。以1989年為例，營業收入為185億8,300百萬元。營業支出為187億9,600萬元，營業虧損達2億1,300萬元。當年度台糖的盈餘為30億3,000萬元，大多是營業外（出售土地）的收入來填補。由於業務虧損累累，台糖的發展方向已經處於不得不加以檢討、整頓的存廢關頭。

4. 台肥

在肥料產製設備方面，日人原遺留者，有基隆氰氮化鈣、過磷酸鈣廠及高雄過磷酸鈣廠，三廠合計最高產能為3萬餘公噸，約僅相當戰前台灣需要量的百分之十。國府接收時，年產量約僅400公噸。為建立肥料工業，政府乃設立台灣肥料公司負責辦理。

台灣肥料公司的發展沿革，約可分成下列幾個階段。一、從1945年至1952年：此一階段的任務在修復原有生產設備。除修復日本所遺留的三座產製肥料工廠外，並利用日人在羅東、新竹遺留下來的電石爐設備，擴建生產熔製磷肥及氰氮化鈣。至1952年，肥料產量約達14萬8千公噸。

二、從1952年至1971年：此一階段的目的是，在求肥料之自給自足；肥料工業在此階段由於政策保護，例如實施肥料換穀的規定，以及肥料高價政策，而得以擴展迅速。從1952到1960

年，共興建高雄硝酸磷工廠、南港尿素工廠（現已停工）及花蓮氮肥廠及高雄硫酸銨廠（目前已列入停止經營的計畫中）。至1960年，肥料產量增為37萬9千公噸；其中氮肥產量達需要量的三分之一，磷肥達四分之三。自1960年代以後，台肥的生產設備不斷擴充。至1971年，肥料總產量已達116萬4千公噸。國內所需肥料，除鉀肥外，已可自給。此一時期，台肥曾接收中國煤礦開發公司結束營業留下的南湖礦場，其後則把蘇澳石礦場售予台泥。

三、從1972年迄今：此一階段主要在增產複合肥料及氮肥。至1980年，複合肥料年產量為34萬2千公噸，尿素產量為34萬3千餘公噸，硫酸銨年產量為27萬5千餘公噸。到了1988年，肥料產量為84萬2千餘公噸，液氨為6萬4千餘公噸。1988年台肥的營業收入為58億6,500萬元，盈餘為6億4,100萬元。

5. 石化工業

台灣經濟發展至1960年代以後，合成纖維紡織業及塑膠製品業發展迅速，惟因所需原料都仰賴進口，成本較高，影響成品在國際上的競爭能力，政府乃自第四期經建計劃起積極發展石化工業。

石化上游工業的建立，與原油煉製的關係密切，政府遂由中油公司壟斷石化基本原料的供製，至1988年為止，先後完成輕

油裂解工廠及芳香烴萃取工廠各四座，丁二烯萃取工廠四座及烷化工廠等。其供製的乙烯，在1980年為56萬8千公噸，到了1988年，則為82萬9千公噸。目前就石化重要原料乙烯產量占美元計算的國民生產毛額（GNP）比率而言，台灣高居世界第六位。若以乙烯產量的大小而言，占世界第十二位。由此可見，台灣以一個非產油的彈丸小島而位居世界石化大國，產生對石油的高度依賴性，也因而二次石油危機都造成國內經濟成長率的巨幅衰退。所幸近年來電子、電訊以及服務業的大幅成長，台灣對石化依賴程度已經逐漸減輕。

台灣整個石化工業中游工業的發展，是在1970年代中期以後建立起來的。為了掌握塑膠製品和合成纖維紡織業所需的原料，政府遂由中油公司進行轉投資，於1969年建立中國石油化學工業開發公司（簡稱中化；其中台肥、台糖、台銀及高雄硫酸銨公司亦佔有少部份股份，合計不到4%）。在政府籌劃發展石化中游工業的同時，由於塑膠製品業與合成纖維業景氣正旺，民間業者也表示高度興趣，紛紛提出申請，共計67個投資計劃，包括24項中間產品。後經政府與投資人共同協商，減為38個計劃，製造21種中間產品。其後雖經石油危機，但在1980年為止，仍有13家先後完成建廠，生產中間產品達12種，其中中化與中台化工為公營。

政府當初在籌劃興建中間產品工業之前，曾與韓國有所協議，台灣生產對苯二甲酸二甲酯，而由韓國生產己內醯胺，相互

交換供應，政府遂選定苯二甲酸二甲脂由中化公司經營。後因台、韓合作計劃未能實現，故又成立中台化工公司產製己內醯胺。1982年5月，中台化工公司併入中化。

中台化工成立後，興建了年產5萬2千公噸的對苯二甲酸二甲酯工廠一座，及年產13萬2千公噸的丙烯工廠一座；對苯二甲酸二甲脂主要是供應國內華隆、新光、裕和三大客戶產製聚酯纖維；丙烯則供應台塑、東華兩大客戶產製壓克力纖維。經過設備更新和營運調整後，中化公司在1988年的產量為：丙烯13萬5千公噸，燒鹼4萬公噸，己內醯胺10萬公噸，磷酸二鈣5萬5千公噸。

在石化中游工業上，表面上僅有中化一家公營事業，可是實際上，政府透過轉投資的形式，仍對石化工業掌握相當的程度。例如，由中化轉投資的事業即有台灣氯乙烯公司（占被投資公司股權的18.43%，股權後來在1988年11月4日售出）、高雄塑酯化學公司（40%）、台灣石化合成公司（37.88%）、合迪化學（25%）、台灣志氯化學（40%）與信昌化學（40%）。中油公司也轉投資了福聚（6%；將於1992年撤資）、中美和（25%，另外主要股東為國民黨的中央投資公司及美商AMOCO公司）、東聯化學（6.27%，其他主要股東為中央投資公司、行政院開發基金、遠紡、中華信託；中油於1991年撤資）、永嘉化學（2.0%，其他主要股東為中央投資公司、台塑；將於1992年撤資）。由這些股東背景的狀況可見，台灣石

化中游工業是典型黨、政、商「交征利」的產業；這也是為什麼中油長期以低於生產成本的價格供應石化中游廠商的重要因素。

6. 中鋼

在1970年代以前，政府並未著力發展鋼鐵工業。當時雖有多家民營鋼鐵廠，但規模均小，多以廢鋼為原料，用30噸以下電爐煉製。國內所需鋼材，均依賴進口。1962年唐榮公司因積欠公營銀行大額債務無法償清，乃由銀行接管改為公營。及至1960年代後期，國內需用鋼鐵量大增，例如從1966年至1970年，軋鋼廠由33家增為120家，線材廠由5家增為13家，鋼纜廠為4家增為7家，機械廠與其他鋼用工廠亦告增加。而煉鋼原料則全仰賴進口廢鋼，特別是廢船解體。1970年代初期，台灣拆船業已躍為世界第一。政府認為建立一貫作業之新型大鋼鐵廠以發展鋼鐵工業之條件已趨成熟，決定由政府推動大煉鋼廠，但因民間缺乏投資興趣，乃以「台灣市場狹小，不能容納二家以上合於經濟規模之大型鋼鐵廠，獨家經營則形成獨佔」為由，而成立中鋼公司。

中鋼公司於1972年成立，第一期建廠工程於1977年完成，初期生產能量為年產粗鋼135萬噸，於1978年1月正式開工。1980年，生產鋼板約46萬7千公噸，線材約32萬9千公噸，其他項目約72萬9千公噸。至1988年，生產鋼板約61萬8千公噸，線材48萬4千公噸，汽熱軋鋼捲共約145萬4千公噸。

另外在1985年2月，政府將虧損累累的台鋁新舊二軋片廠、第二熔融小廠和成品倉庫交由中鋼經營。總計中鋼在1988年的生產量為鋼品406萬6千多公噸，鋁品產量約3萬2千公噸，收入盈餘129億3,494萬7千多元，投資報酬率7.5%。1989年營業收入為623億7,597萬元，盈餘為191億3,574萬元。雖然中鋼過去享有許可鋼材進口的簽證特權，近年來已經取消，目前經營績效在經濟部所屬事業單位中還算不錯。

7. 造船工業

日據時代，基隆造船廠能修護較大型船舶，並修建中小型漁船。國府接收後，以日人遺留設備組成台灣造船公司，但初期只能以修理船隻為業務，其後經添購設備和引進技術，在1950年代初期，亦只能建造150級鋼木合構漁船及一百噸鋼質漁船。政府鑑於無力使台船擴大為現代造船事業，乃於1957年，將台船公司的設備租予殷台公司（由中國國際基金會及殷格斯公司聯合投資），以引進國外資金與造船技術。

殷台公司開業後，除承造兩艘3萬6千噸級油輪外，竟未能承接較大船隻造單；投資擴充設備亦未按計劃進行，致修船與造船業務未能同時進行，虧損甚鉅。政府乃由1962年接受退租請求，由台船公司收回自營。

殷台公司退租後，政府不顧當時台灣的造船能力以及國際競爭力，而採取國輪國造原則，給予差價補貼等方式扶助造船業；

除擴充台船設備外，並於 60 年代後期，不知基於那些原因研議另建一大型造船廠，隨即成立中船公司，於 1973 年底建廠，至 1976 年完成。在 1977 年 7 月以前，中船公司雖有政府投資，但民股佔百分之五十以上，原屬民營，但後來民股退出，於 1977 年 7 月後中船完全屬於公營。1978 年 1 月，原台船併入中船。

中船公司合計造船能量為 180 萬噸載重量，修船量為 450 萬噸。但實際造船量卻遠遜於此。從 1977 年至 1981 年，五年平均每年造船量只有 441,176 載重噸，從 1984 到 1988 年間，平均每年造船量亦僅達 584,291 載重噸。由於經營不善，導致中船公司年年虧損，是經濟部所屬公營事業中最賠錢的單位。1988 年虧損 18 億 700 萬元，1989 年虧損 20 億 7,200 萬元。以投資報酬率來說，中船公司在 1987 年為負 9.79%，1988 年為負 6.8%；中船正是公營事業經營失敗以及決策錯誤的樣板事業。

8. 重機營建工業

經濟部所屬中華工程公司（中工），係政府利用第二次世界大戰獲自太平洋美軍一部份現代化重型營建設備所開辦，主要負責承辦政府及公營事業各項重大工程。在國內營建業迅速發展下，中工過去一直依賴公共工程議價的特權始能生存，違反公平競標原則。

從 1950 年到 1970 年，中工承包了許多國內重大工程，包括道路暨大橋工程 16 件、機場工程 16 件、油氣管線工程 14 件、

建廠工程 11 件、船塢碼頭工程 8 件及白河水庫 1 件。從 1971 年到 1980 年，中工亦承包了十大建設中的中山高速公路 168 公里、中正國際機場、高雄造船廠、中鋼第一期建廠工程、中化與中台建廠工程及一部份之台中港區工程。80 年代以後，中工承包的重大工程還包括核三廠、台北市建國南北路高架道路、新竹工業園區、屏鵝公路擴寬及台電大樓等。

從 1960 年及 61 年承包琉球美軍工程開始，中工亦在國外擴展業務，主要在泰國、馬來西亞及沙烏地阿拉伯三國。至 1980 年為止，中工承包上述三國的工程金額約 130 億新台幣。由於國外對該國營建業的保護措施，中工在延攬海外工程方面日感不易。其主要業務仍以承包國內公營機構為主。以 1988 年為例，中工承包國防部及其他公營機構的營建工程佔其業務約 90%，海外業務約 10%。全年營業收入為 103 億 8,100 萬元，盈餘為 6 億 1,100 萬元。國內民間營建業發展程度，早已足以取代公營營建公司，在公平競標之下，公營營建公司將大受威脅，中工公司早已應該轉移民營。

9. 台鐵

台鐵在光復初期，營運的首要目標在「維持行車及恢復戰前舊觀」。1950 年代第一期經建計劃中，台鐵利用美援貸款增購機車車輛，並抽換枕木鋼軌。第二期經建計劃中，台鐵經營目標轉為機車動力與行車號誌設備的現代化；這項經營目標持續至

1965年美援中止，才改向世界銀行貸款。

在推行機車動力現代化，究竟採取柴油化或電氣化，台鐵一直舉棋不定。遠在1959年，法、日專家就曾建議採取電氣化，卻因軍事安全理由而被擱置，選取柴油化。後來由於運輸量激增，電力供應充足及軍事安全理由消失，又改為電氣化政策，並於1975年動工，1979年6月完工。

在1950年代政府為節省外匯，對汽車數量與公路運輸發展皆加以抑制，故在1971年以前，鐵路完全支配了內陸運輸的地位。當時，鐵路的營運有「盈餘繳庫」的規定，繳庫的金額在1968年曾高達新台幣2億元。高速公路完成後，台鐵遭受公路運輸激烈競爭，鐵路運量成長遲滯，財務危機日漸嚴重，終於形成省政府財政的龐大負擔。自1977至1990的十四年中，除了三年稍有盈餘外，其餘十一年皆呈現虧損狀態：在1980年虧損高達16億7,700萬元，1987年為4億9,200萬元，以後虧損年年增加，1988年為21億元，1989年23億6,100萬元，1990年更創新記錄，虧損高達53億9,700萬元。

台鐵目前的經營困境，除了外在公路的競爭外，尚包括員工素質太差，人員無法精減，冗員影響士氣；升遷與福利制度不合理，缺乏激勵作用；退休制度造成沉重財務負擔，加上管理階層分工不當及所用非人，皆使得問題日漸惡化。

[表 1-1] 台灣主要公營事業機關及首批民營化對象

國營部份(共55家)			
經濟部 (共10家)	<ul style="list-style-type: none"> × 台灣糖業股份有限公司 台灣製鹽廠 台灣肥料股份有限公司 ● 中國鋼鐵股份有限公司 ● 台灣機械股份有限公司 ● 中國造船股份有限公司 ● 中華工程股份有限公司 × 中國石油股份有限公司 × 台灣電力股份有限公司 ● 中國石油化學工業開發股份有限公司 	行政院 退輔會 (共28家)	楠梓工廠 榮民製毯工廠 台北榮民技術勞務中心 高雄榮民技術勞務中心 台中港船舶服務中心 清境農場 福壽山農場 } 農業開發處 武陵農場 } 榮民工程事業管理處 台中木材加工廠及新竹分廠 食品工廠 台北鐵工廠 森林開發處 海洋漁業開發處 魚殖管理處 榮民礦業開發處 農業開發處 榮民印刷廠 榮民製藥廠 榮民氣體廠 榮民化工廠 彰化工廠 塑膠工廠 冷凍加工廠 台北紙廠 桃園工廠 岡山工廠 龍崎工廠
財政部 (共8家)	<ul style="list-style-type: none"> × 中國輸出入銀行 × 交通銀行 中國農民銀行 中央信託局 中央再保險股份有限公司 ● 中國產物保險股份有限公司 中央存款保險股份有限公司 交銀歐洲股份有限公司 		
交通部 (共5家)	郵政總局 電信總局 陽明海運股份有限公司 招商局輪船股份有限公司 郵政儲金匯業局		
行政院 主管 (共3家) 行政院 衛生署	中央銀行 中央造幣廠 中央印製廠 麻醉藥品經理處		

[表 1-1] 續

省營部份(共35家)	
●高雄硫酸銨公司	#臺灣省菸酒公賣局
●中興紙業公司	台灣電視公司
●唐榮鐵工廠	
●台灣農工企業公司	高雄市與台北市(共7家)
台灣省林務局	台北市銀行
台灣省糧食局	台北市公營當舖
台灣省物資局	台北市政府印刷所
台灣省林業試所	台北市公共汽車管理處
●台灣省鐵路管理局	台北市自來水事業處
●台灣汽車客運股份有限公司	高雄市銀行
●台灣省航業公司	高雄市公共車船
台灣省鐵路貨物搬運公司	
基隆港務局	縣市營事業(共8家)
高雄港務局	基隆市公共汽車
花蓮港務局	台北縣印刷所
台中港務局	新竹縣瓦斯
台灣銀行	台中縣示範林場
台灣土地銀行	雲林縣經濟農場
臺灣省合作金庫	嘉義市公車
●第一商業銀行	台東輪船
●華南商業銀行	澎湖縣公共車船
●彰化商業銀行	
●台灣中小企業銀行	
●台灣土地開發信託投資公司	
●台灣人壽保險公司	
●台灣產物保險公司	
台閩地區勞工保險局	
石門水庫管理局	
曾文水庫管理局	
臺灣省自來水公司	
台灣省政府印刷廠	
台灣新生報業公司	
台灣書店	

說明：●為「行政院公營事業民營化專案推動小組」於1989年8月16日決定開放民營之第一波二十家公營事業；

×據報載，1989年11月14日「推動專案小組」執行秘書葉萬安表示，決排除於民營化之外的公營事業；

#臺灣省菸酒公賣局由財政部主管、委由臺灣省政府經營。

資料來源：主要來自《國家政策》4(1989)，第46頁。

[表 1-2] 台灣公營事業之沿革

業 別	日本人產業或 大陸遷台(大陸)產業	光復後	現 狀(主管機關)
金 融	台灣銀行	台灣銀行	台灣銀行(省)
	日本勸業銀行	台灣土地銀行	台灣土地銀行(省)
	台灣商工銀行	第一商業銀行	●第一商業銀行(省)
	彰化銀行	彰化商業銀行	●彰化商業銀行(省)
	華南商業銀行	華南商業銀行	●華南商業銀行(省)
	產業金庫	臺灣省合作金庫	臺灣省合作金庫(省)
	三井、日產、住友 等14家人壽保險會社	台灣人壽保險公司	●台灣人壽保險公司(省)
	東京、大正、日本 等14家產物保險會社	台灣產物保險公司	●台灣產物保險公司(省)
	台灣勸業、台灣南部、 東台灣、台灣住宅等標會會社	台灣合會儲蓄股份有限公司	●台灣中小企業銀行(省)
	中央銀行(大陸)		中央銀行(行) 中央造幣廠(行) ●台灣土地開發信託投資公司(省)
		中國銀行(1960)	(1971改為「民」營之中國國際商業銀行) ×中國輸出入銀行(財) ×交通銀行(財) 中國農民銀行(財) 中央信託局(財) 中央再保險股份有限公司(財) ●中國產物保險股份有限公司(財) 中央存款保險股份有限公司(財)

[表 1-2] 續

業 別	日本人產業或 大陸遷台(大陸)產業	光復後	現 狀(主管機關)
			郵政儲金匯業局(交) 台北市銀行(市) 台北市公營當舖(市) 高雄市銀行(市) 高雄市公營當舖(市)
工業原料	南日本化學、鐘淵曹達、旭電化工等會社各類工礦企業(計163單位)	台灣鹹業	(1983併入中化)
		台灣工礦公司	(1953轉移民營)* 部分重組:
		台灣農工企業公司	●台灣農工企業公司(省)
		台灣水泥管、淺野水泥、台灣化成工業、南方水泥等	台灣水泥股份有限公司 (1953轉移民營)*
		中國石油化學(1968)	●中國石油化學公司(經)
		中國磷業公司(1970)	(1982併入中化)
		中台化工公司(1970)	(1982併入中化)
金屬冶煉	台灣鋁業株式會社 台灣鋼廠	台灣鋁業公司(併入台灣機械公司)	(併入中鋼)
			●中國鋼鐵股份有限公司(經) ●唐榮鐵工廠(省;接收破產民營公司) 台北鐵工廠(退)

[表 1-2] 續

業 別	日本人產業或 大陸遷台(大陸)產業	光復後	現 狀(主管機關)
農 業 及 農用工業	大日本、台灣、明治、 鹽水港等製糖株式會社	台灣糖業股份有 限公司	×台灣糖業股份有限公司 (經)
	台灣電化、台灣肥 料、台灣有機合成等 株式會社	台灣肥料股份有 限公司	台灣肥料股份有限公司 (經)
	各類農林企業(計45 單位)	台灣農林公司	(1953轉移民營)*
	樟腦局、日本樟腦株 式會社	台灣省樟腦局	(已撤銷)
	林產局	林務局	台灣省林務局(省)
	專賣局	台灣省菸酒公賣 局	# 臺灣省菸酒公賣局(財;省)
	林業試驗所	臺灣省林業試驗 所	臺灣省林業試驗所(省)
	鹽務局	台鹽總廠	台灣製鹽廠(經)
	農林試驗經濟農場	農林試驗經濟農 場	(已撤銷)
			台灣省糧食局(省)
		●高雄硫酸銨公司(省)	
		曾文水庫管理局(省)	
		石門水庫管理局(省)	
		台中縣示範林場(縣)	
		雲林縣經濟農場(縣)	
		農業開發處(退)	
		清境農場(退)	
		福壽山農場(退)	
		武陵農場(退)	
		森林開發處(退)	

[表 1-2] 續

業 別	日本人產業或 大陸遷台(大陸)產業	光復後	現 狀(主管機關)
			海洋漁業開發處(退) 魚殖管理處(退) 冷凍加工廠(退) 食品工廠(退)
能 源	台灣電力株式會社	台灣電力股份有 限公司	×台灣電力股份有限公司 (經)
	日本海軍第六燃料 廠、日本石油、帝國 石油、台灣石油販 賣、台拓化學工業等 株式會社,與台灣天 然瓦斯研究所等;中 國石油有限公司(大 陸)	中國石油股份有 限公司	×中國石油股份有限公司 (經)
化學塑膠 製藥炸藥			臺灣省自來水公司(省) 台北市自來水事業處(市) 翡翠水庫(市) 新竹縣瓦斯(縣) 榮民氣體廠(退) 榮民化工廠(退) 塑膠工廠(退) 榮民製藥廠(退) 龍崎(炸藥製造)工廠(退) 麻醉藥品經理處(衛)
交通運輸 及 通訊	台灣鐵路管理局公路 局	台灣省鐵路管理 局 臺灣省公路局	●台灣省鐵路管理局(省) ●台灣汽車客運股份有限公 司(省)

[表 1-2] 續

業 別	日本人產業或		現 狀(主管機關)
	大陸運台(大陸)產業	光復後	
	台灣郵政管理局	交通部郵政總局	郵政總局(交)
	台灣電信管理局	交通部電信總局	電信總局(交)
	招商局(大陸)	招商局	招商局輪船股份有限公司(交)
	中國油輪有限公司(大陸)	中國油輪有限公司	(現已撤銷)
	基隆港務局	基隆港務局	基隆港務局(省)
	高雄港務局	高雄港務局	高雄港務局(省)
			花蓮港務局(省)
			台中港務局(省)
			台灣鐵路貨物搬運股份有限公司(省)
			●臺灣省航業公司(省)
			陽明海運股份有限公司(交)
			台北市公共汽車管理處(市)
			高雄市公共車船(市)
			基隆市公共汽車(市)
			嘉義市公車(市)
			台東輪船(縣)
			澎湖縣公共車船(縣)
			台中港船舶服務中心(退)
機械工業	台灣鐵工所、東光高雄廠、台灣船渠高雄廠	台灣機械股份有限公司	●台灣機械股份有限公司(經)
	台灣船渠(三井重工業)基隆廠	(併入中船)	●中國造船股份有限公司(經)

[表 1-2] 續

業 別	日本人產業或		現 狀(主管機關)
	大陸遷台(大陸)產業	光復後	
	中華機械工程公司 (大陸)	中華工程股份有 限公司	●中華工程股份有限公司 (經) 榮民工程事業管理處(退)
木材造紙	省政府秘書處印刷廠	省政府印刷廠	
印 刷	台灣書店	台灣書店	
	台灣製紙、興業、紙 漿、鹽水港紙漿、東亞 製紙等株式會社與林 田山事業所	台灣紙業股份有 限公司	(已轉移民營)* (部分重組中興紙業公司)
			中央印製廠(行) 臺灣省政府印刷廠(省) 台北市政府印刷所(市) 台北縣印刷所(縣) 榮民印刷廠(退)
			●中興紙業公司(省) 台北紙廠(退) 楠梓(造紙)工廠(退) 彰化(造紙)工廠(退) 桃園(木材)工廠(退) 台中木材加工廠及新竹分 廠(退) 木材加工廠(退) 木業工作隊(退)
礦 業	台灣金銅礦業局	台灣金銅礦業公 司	(併入台電)
	石炭局		(現已撤銷)
		新竹煤礦局	(併入中國煤礦; 現已撤銷)

[表 1-2] 續

業 別	日本人產業或大陸遷台(大陸)產業	光復後	現 狀(主管機關)
		中國煤礦開發公司	(拆開併入台機、台電、台肥)
			榮民礦業開發處(退)
紡 織 業	中國蠶絲有限公司(大陸)	中國蠶絲有限公司	(現已撤銷)
	中國紡織建設公司	中國紡織建設公司	(已轉移民營)
			岡山(紡織)工廠(退)
			榮民製毯廠(退)
文化傳播			台灣書店(省)
			台灣新生報業公司(省)
			青年日報(軍)
			吾愛吾家等雜誌(軍)
			台灣電視公司(省)
			中華電視台(軍)
			台灣電影文化事業(省)
			中央、空軍、漢聲、正聲、市政、警察、教育、復興、復興崗、漁業等廣播電台(各級政府、軍)
其 它	物調會	台灣省物資局	台灣省物資局(省)
			陸、海、空及三軍總醫院(軍)
			榮民總醫院(退)
			軍公教福利中心(退;後改爲中華民國合作社聯合社)
			各地果菜批發市場(省市)
			台閩地區勞工保險局(省)
			台北榮民管務中心(退)

[表 1-2] 續

業 別	日本人產業或 大陸遷台(大陸)產業 光復後	現 狀(主管機關)
		高雄榮民管務中心(退) 所屬各公立大學及附設醫院 與林場農場(教) 所屬各公立中小學校、文化 中心(省市縣) 法務部、民航局、加工出口 區等(各部會) 省縣市醫院衛生所(省縣市)

說 明：(*)為1953年土地改革時，以其股票作為地價補償金發給地主後，改為
民營；

#臺灣省菸酒公賣局由財政部主管、委由臺灣省政府經營；

●「行政院公營事業民營化專案推動小組」於1989年8月16日決定開放
民營之第一波20家公營事業；

×1989年11月14日「推動專案小組」執行秘書葉萬安表示，決排除於民
營化之列的公營事業。

中央主管機關：(經)經濟部，(財)財政部，(交)交通部，(行)行政院，(衛)
衛生署，(退)退輔會，(軍)國防部，(教)教育部，(省)省政府，(市)市政
府，(縣)縣政府。

資料來源：《國家政策》4(1989)，第46，54頁；《卓越》55(1989)，第13-64；劉進
慶(1975)，第28-29頁；趙耀東(1991)，第3頁。

[表1-3] 退輔會直營之營利事業及公務預算機構

- | | |
|------------------------------------|------------------|
| 1. 農業開發處(包括武陵、清境、福壽山農場) | 14. 龍崎工廠(炸藥製造業) |
| 2. 森林開發處 | 15. 岡山工廠(紡織業) |
| 3. 海洋漁業開發處 | 16. 榮民製毯工廠(紡織業) |
| 4. 漁殖管理處 | 17. 食品工廠(食品業) |
| 5. 礦業開發處 | 18. 冷凍加工廠(食品業) |
| 6. 液化石油供應處 | 19. 塑膠工廠(塑膠業) |
| 7. 榮民工程事業管理處 | 20. 榮民製藥廠(醫藥業) |
| 8. 桃園工廠(木材加工業) | 21. 榮民化工廠(化學業) |
| 9. 台中木材加工廠(木材加工業)
及其新竹分廠(木材加工業) | 22. 榮民氣體製造廠(化學業) |
| 10. 彰化工廠(造紙業) | 23. 台北鐵工廠(鋼鐵業) |
| 11. 楠梓工廠(造紙業) | 24. 台北榮民技術勞務中心 |
| 12. 台北紙廠(造紙業) | 25. 高雄榮民技術勞務中心 |
| 13. 榮民印刷廠(印刷業) | 26. 台中港船舶服務中心 |

政府公務預算機構

1. 醫療機構：榮總(含台中分院)
榮民醫院：13所
療養中心：1家
2. 安養機構：13所榮民之家及1所榮胞輔導中心
3. 技藝訓練所：5處
反共義士輔導中心1所
4. 其他：榮民服務處1處
聯絡中心：22處

資料來源：《卓越》55(1989, 3), 第26頁；《自由時報》1990年4月7日。



2

台灣黨國資本主義的架構 與演化

(二)：隱藏性公營事業 與黨營事業

在民營化的聲浪之中，許多注意力自然集中於衆所周知的法定公營事業上，因而疏忽了兩類徒有民營之表、而無民營之實的企業。一類是藉集體轉投資或其他障眼手法擺脫了公營身份，得以依法隱身為民營企業的「隱藏性」公營事業；另一類是以往身份曖昧不明、而近年來始化身為所謂「民間社團」的黨營事業。由於這兩類「假民營」事業過去歷史十分「神秘」，後台又十分難纏，若非人民沒權監督管理、就是人民不敢過問追究，在普遍「眼不見為淨」的鸵鳥心態下，有意無意默認其自成一種民意監督的「豁免區」，不僅成為其他法定公營事業暗中嫉妒的對象，成為高級政府官員退休後的樂園，也屢屢成為政治裁量下玩法弄法的溫床，更成為黨國資本主義最頑固的潛伏「帶菌體」，因此這兩類假民營事業才是民營化理念最應革除的敵人。

假民營事業一向避開了民意機關的監督，已是過份，如今又要避開民營化的浪頭，以繼續其對自由經濟體制的腐蝕，我們應特別予以正視。我們在第一節先呈現台灣隱藏性公營事業的泛濫狀況，第二節則揭開國民黨黨營事業與其尾巴團體「救國團」的深沉面紗。促使這些打著民營招牌而又享有公營便利的事業真正為全民所有，當是政府民營化決心的試金石。

第一節

隱藏性公營事業：財團法人與轉投資事業

二、台灣黨國資本主義的架構與演化(一)隱藏性公營事業與黨營事業

台灣地區除了法定的龐大公營事業體系之外，尚有數以百計名義上為「民營企業」，事實上卻可以由政府機關與國民黨加以控制的企業。這些企業都是由政府行政機關、法定公營事業、公費成立的財團法人、財團法人與公營事業的轉投資事業、以及國民黨與救國團所屬事業所綜合投資而形成。有時候官方直接或間接投資之資本總額早已超過股本半數以上，但仍可依法不計間接官股，而歸類為民營企業。譬如中華票券金融公司，係由中油、台電、交銀及行政院開發基金各出資 5.19%，5.75%，10.38%，及 36.70%籌組而成，合計控股 58.02%，但此一轉投資公司仍不屬於公營事業，因而不受民意機構監督和行政法規所轄，因為沒有單一公營事業、政府機關或其他公法人握有其半數以上的股權。

依學理而論，根據股權中是否有半數以上為政府資本做為公營事業的界定，並不妥適。現代巨型企業或股票上市公司的股權大多是相當分散，單一股東有時候只要握有百分之三、四的集中股份，就足以控制企業的經營權。如果政府利用公營事業或財團法人的轉投資成立控股公司，透過控股公司對子公司的連鎖控制效果，那就可以控制整個關係企業集團，形成龐大的法外「公營事業」體系。目前台灣地區公營事業體系所轉投資之事業日益膨脹，朝此一方向發展的趨勢日益明顯，我們在〔表 2-1〕與〔表 2-2〕依官方資本來源的不同，大致分為國營事業轉投資、退輔會轉投資、以及經濟部直接投資與其所屬財團法人轉投資等幾大

類事業，無一不是洋洋大觀；另外如財政部等政府其他行政單位之直接投資事業，我們限於資料不齊，暫時從缺。

根據近年中央政府的總預算書，國營事業所轉投資的「民營企業」近六十家，其中台灣氰胺、台灣證券交易所、世華銀行、中華票券等都是重量級的「民營企業」，但是其股份中來自各方的官股加總，至少占了三分之二以上，所以事實上乃是不折不扣的公營事業。再者，〔表 2-1〕所列的國營事業的轉投資事業大多有一共同特點，那就是這些事業很多摻有國民黨的資本而形成黨政合營的特殊事業。例如在石化業中有中美和、台灣石化合成、東聯化學和永嘉化學；在金融各業中，則有台灣證券交易所、中華票券、中興票券、國際票券、中央再保公司、中華開發、復華證券金融、大華證券等企業；其他行業中較為著名的企業是聯亞電機、中國鋼鐵結構、台灣建業、聯華電子等公司均是。黨資滲透的企業占全數的三分之一左右，不可能是一種偶然。

以上國營事業所轉投資事業的營運狀況並不完全對外透露，但其資本額已經高達二百多億，平均每家企業資本額在五億左右，而且很多事業都獲利良好，早已到達現行法規所規定之第一類股票上市公司的標準，但是目前卻只有五家事業上市。這些大舉利用政府資本滾利，既不需承擔預算盈餘繳庫的經營壓力，又不願股票上市將利益分享一般大眾，倒是敞開大門讓隨處插花的國民黨黨股得以揀個便宜、分一杯羹，這恐怕是民主制度下一個

最諷刺的現象。這種示好政黨而排拒人民的現象，也說明了台灣公營事業及其「私生」次體系與黨政官員自成一個分享寡獨佔利益的集團，早已把憲法所標榜的「民有民治民享」的原則踐踏在腳下了。

其次，行政院退輔會也是一個藏污納垢的「大黑洞」，擁有二十六家直營事業單位之外，另有轉投資事業三十三家公司，其中不乏獨佔事業，例如獲利率近三成的十五家「欣」字頭天然氣事業，再如船舶服務與包攬大型公共工程的榮工處等，而幾家客運公司也是高度寡占的特權公司（見〔表 2-1〕）。國民黨也相當程度地參與了退輔會所轉投資之事業，目前資料雖然不詳盡，但約略可以從〔表 2-1〕看出些端倪。在退輔會事業之中，榮工處經常是國內大型公共工程的唯一選擇，近來雖引起民間營造業者的公憤，但仍老神在在，以其多年累積的壟斷優勢，冷眼斜視挑戰者。榮工處營收數字雖年達 300 億元，卻因為是國庫撥款成立的「退除役官兵安置基金」所設置，因而可以擺脫國會民意監督。事實上，不只榮工處一例而已，退輔會利用這個國家的基金經營不少事業，都可以避開預算和民意機關的控制，形成軍方勢力範圍的「經濟租界」。

除此之外，經濟部本身投資九家事業，唯股權未過半，得以隱姓埋名、無人干擾。其所屬財團法人則達兩打個之多，著名的有工業技術研究院、資訊工業策進會、外貿協會、中國生產力中心、中華聯合徵信中心、及中興工程顧問社等，由研究發展到貿

易推廣，由電子到工程，包羅甚廣。政府年年由經濟部編列大筆預算支應這些公法人，也藉此籠絡為數可觀的中級、高級研究與管理人才，使政府在經濟事務上隱然成為一方霸主，民間必須仰承鼻息。值得一提者，這些財團法人之中，幾近半數本身又從事營利事業的轉投資行為，使其研發成果鎖定轉移對象。細察這一類的轉投資事業，已知的十八家之中不乏著名之企業（見〔表 2-2〕），如世貿中心、世貿大樓公司、遠東倉儲、中鼎工程、全聯貿易等公司均是；更值得注意的是，這其中至少有三家摻有國民黨資本，分享技術移轉的成果。

上文說明了「假民營、真國營」事業的梗概。在〔表 2-3〕、〔表 2-4〕及〔表 2-5〕中，我們進一步舉出某些隱藏性公營事業中官方持股的細節，以供參考。

除了以上明目張膽的轉投資手段之外，當局另有一些旁門左道的技巧，可以包裝公營為民營，最著名的兩個例子當屬中國銀行與中華航空公司。前者原為公營，在 1971 年為了防範中日斷交可能帶來的不利影響，在數日之內由政府擬定並頒布新法令，設立「行政院開發基金」而取得該銀行多數股權，更改成民營的名義（中國國際商業銀行），此後在營運條件及業務項目上大享特權；最有深意者，該基金對持股的管理又全權委託國民黨黨營的中央投資公司代行，收費情況不詳。

中華航空公司雖然以民營起家，但因成員與軍方密不可分，又接受政府大量貸款及預算補貼，並獨佔公務人員海外公差的機

票業務。1988年華航改由「財團法人中華航空事業發展基金會」為持股法人，企圖改變官民不分的形象，然而事實上其與政府及軍方的曖昧關係仍原封不動。

這兩個依法稱為民營的公司，只要查閱其公司或基金會的董監事名錄，即可發現曾任或現任黨政軍高位的大員充斥其內，擁有絕對主權，因此也是一種掛羊頭的生意。

第一節

國民黨黨營事業

隨著公營事業與隱藏性公營事業在經濟與社會層面的廣化與深化，一個更隱晦難察的暗流也應運而生，那就是黨營事業在政府無聲無息的滋養與栽培下開始茁壯，與公營事業體系形成了一個裡應外合、上下其手的「共犯結構體」，為了特定政黨的利益，毫無羞恥地以財養勢、以勢斂財，甚至不惜攬公權力為私用，包庇黨營事業的不當壟斷利益、藉口減免黨營事業的納稅義務、或剷除有礙黨營事業的競爭力量，是為當今自由世界無雙的異例。台灣進行民營化最可能的、也最不該的大贏家，就是這個虎視眈眈的國民黨，等著捷足吞吃公營事業的肥羊，也等著「先手」囊括新開放的市場。

外界對黨營事業的真面目，一向只能透過重重面紗做不甚瞭

然的驚鴻一瞥。目前已知的純國民黨黨營事業約有十二家，直屬國民黨中央黨部財委會管理，其未重估的總資本約在 65 億左右，而總資產在 1985 年股市狂漲前為 1,146.3 億，由於國民黨在這幾年股市翻騰期間，炒作手段狠準，內線傳聞不斷，時至今日，其總資產應已在 5,000 億以上。至於再由這十二家黨營事業轉投資的企業，總數可能達六、七十家，因而財委會可能已成為僅次於公營金融投資機構的最大控股集團（見〔表 2-6〕與〔表 2-7〕）。從「國民黨黨營事業要覽」（〔表 2-6〕）中，可以歸納出國民黨黨營事業的兩項基本特質如下：

一、「最愛」與公營事業共同出資經營。這些事業包括台灣證券交易所、復華證券金融、台灣船舶清艙公司、中華票券、中華開發、中鼎工程、中國鋼鐵結構、台灣石化合成等。而其合作之對象則包括中油、台電、中鋼、台銀、交銀、土銀、行政院、退輔會、行政院開發基金等，不勝枚舉。

二、「最愛」獨寡佔事業，尤其是可以利用集資特權的金融業、保險及證券投資信託業等。早在 1959 年 5 月成立的中華開發信託投資公司，就是當年唯一的中長期貸款機構，以些微自有資金，獨家包攬美援相對基金的轉貸業務、中央銀行與經合會貸款的轉貸業務、經合會特別帳戶貸款業務、以及中美經社發展基金貸款業務等，可以說做的是「無本萬利」生意。近年國民黨仍在玩同樣的遊戲，譬如在股票狂飆之前特許成立的四家證券投資（基金）公司，就有光華（光華投資公司轉投資）及中華（上述

中華開發信託轉投資) 兩家是黨營；至於另一家國際證券投資信託公司, 原以中國商銀等數家公營銀行及九家外國公司為股東, 1991年2月中央投資公司將外國公司的49%股份買下, 成為最大握股者。目前財政部訂定種種嚴苛的設立標準為難有意進入市場者, 其保障既得寡占利益之意圖有如「司馬昭之心」, 殊為可鄙(見第七章第二節)。

三、「最愛」傳播事業, 例如電子傳播業中的中國廣播公司、中國電視公司皆為黨營。而台灣最大的兩家報社——聯合報及中國時報——的老闆均身居國民黨中常委之要職, 日復一日進行全國新聞的安全過濾與人民的思想改造, 所以奉送國民黨一頂「電子及文字洗腦業」的帽子, 應是當之無愧。

國民黨經營事業喜歡與公營事業或政府合營之目的, 應在利用政經特權以保障其經營之安全, 含有公股的企業即使經營不善, 總會以「非常」手段設法挽回, 任其倒閉的可能性甚低。偏愛獨寡佔事業則更是著眼於暴利, 不只可以輕易獲得超額利潤, 而且可藉黨政特權大鑽稅法漏洞, 把超額利潤悉數納入荷包, 譬如中央及光華投資公司居然適用「獎勵投資條例」, 營利事業所得稅得以大幅減免, 就是一例。再以上述那些基金公司為例, 雖說其成立是在股市狂漲之前, 似負有臨危受命、振興股市的重任, 但事實上政府早已許諾諸多配合措施, 譬如在吃緊之時會策動銀行團進場護盤, 因此這些基金公司是帶著「安全網」上場的。

從 1988 年 7 月徐立德主掌國民黨財委會以來，黨營事業的合夥對象似有轉變，改以民間的大企業和大財團為其「最愛」（見〔表 2-7〕）。例如台灣電訊網路除中央投資與中國電視公司的鉅大股權外，太子、聲寶也都有份，而籌組中的「華信銀行」是以東帝士、光男等企業為集資伙伴；此外東雲、永豐餘、新光、台塑、台泥、大同、裕隆、華隆、長榮等大企業，若非已然「羅列在案」，就是即將成為「入幕之賓」。這項作為的積極目的乃在收編民間鉅子的經濟力量，使原本的黨政大家族進一步擴充成「黨、政、資本家」的結合體，如此一來，官商勾結將更容易，「利益輸送」的管道愈加暢通，而「黨國資本主義」的「大業」也就更為顛撲不破了。

與國民黨「本是同根生」的「青年反共救國團」，是廣義的黨營事業中另一個台柱。號稱民間社團的救國團，在全省各地的十八個團委會大都以特權佔用公有「機關用地」數十年，部份且透過教育部代為出面賣人情（見〔表 2-8〕）。這且不說，救國團在全國各著名風景區或重要文教區內均劃地建有活動中心，對外收取租金或其他服務費用，但本身卻不須負擔借地租金，成為台灣旅遊業一個得「天」獨厚的壟斷廠商，其連鎖式的食宿遊樂設施，是任何其他民間旅遊企業無法望其項背的。除此之外，救國團另有一些從屬單位，例如由教育部出面在台灣大學內「強租」的「國際青年活動中心」，也是多年幹著同樣的無本收租生意。更有甚者，救國團又擁有「幼獅文化出版事業」，透過教育

二、台灣黨國資本主義的架構與演化(一)隱藏性公營事業與黨營事業

行政體系的密佈網路，割據全國各中等學校數十萬青少年為市場，半強迫式的推銷其出版的各種政治宣傳刊物，在文藝的挾帶下默默灌輸思想教條，而將營運成本轉嫁到學生家長身上。這種絕對優勢，又是任何其他以青少年讀物為產品的民間企業夢寐難求的。

黨營事業的壯闊聲勢，在過去黨國一體的時代，由於民間經濟力量尚未成熟，或少有批判。人民對這種舉世罕見的黨國資本主義，往往認識不清，只知道其或許有便於政經政策的推行，疏忽了黨政合資及事業黨營的許多極大流弊，我們將在第三章中詳細闡述弊端，並在第八章討論黨營事業的解決之道。

[表 2-1] 國營事業與退輔會事業轉投資之「民營」事業

一、國營事業轉投資 (共59家)

1.台灣氟胺		21.信昌化工(籌設中)	41.台灣國際標準電子
* 2.台灣證券交易所	@	22.台灣氟酸酯	42.台灣吉梯電信
* 3.台灣建業	@	23.高雄氟碳化學	43.美台電訊
4.中美嘉吉飼料		24.台灣志氧化學	44.榮電公司
* 5.國際票券金融	@	25.中國物產公司	45.中國貨櫃運輸
* 6.中國鋼鐵結構	@	26.台灣民生實業	@ * 46.昆達福益電子
@ 7.重機工程顧問		27.太平產物保險	@ * 47.中華貿易開發
8.台灣米漢納		* 28.中華開發信託	@ * 48.中興票券
* 9.聯合大地工程顧問	@	29.復興航業	@ * 49.聯華電子
* 10.國際視聽傳播		30.交運通租賃	# 50.金鼎綜合證券
11.福聚公司		31.國際證券投資信託	# 51.中鋼碳素化學
* 12.中美和石油化學		32.世華聯合商銀	# 52.台比
@ * 13.東聯化學		33.世貿中心國貿大樓	# 53.大成證券
* 14.中華票券金融		34.建弘證券投資信託	# 54.台灣證券集中保管
* 15.永嘉化學		35.中國建築經理	# 55.國際建築經理
* 16.聯亞電機		36.農業教育電影(停業)	56.桃園航勤服務
17.加拿大鄧昇資源		37.大輝國際貿易(停業)	57.台灣航業
18.高雄塑膠化學		* 38.大通建築經理	58.中字環保(籌設中)
* 19.台灣石化合成		39.中國航聯產物保險	* 59.台翔航太(籌設中)
20.合迪化學		40.匯僑貿易	

[表 2-1] 續

二、退輔會事業轉投資 (共43家公司)

* 1.欣欣天然氣	* 2.欣高天然氣	* 3.欣隆天然氣
4.欣中天然氣	5.欣彰天然氣	6.欣桃天然氣
7.欣南天然氣	8.欣林天然氣	* 9.欣泰天然氣
10.欣湖天然氣	11.欣雄天然氣	12.欣屏天然氣
13.欣嘉石油氣	14.欣營石油氣	15.欣雲石油氣
16.欣欣客運	17.欣欣通運	18.大南汽車
19.欣欣電子	20.欣電電信	21.邦信電器
22.榮電公司	23.榮裕裝訂	24.華欣綜合印製工業
25.華欣文化	26.中華紙漿	27.欣欣蠶業
* 28.國華海洋	29.遠東氣體工業	30.泰欣冷凍
31.美國華安	32.中國國貨推廣中心	* 33.欣欣大眾
34.欣欣水泥	35.中心醫療用品工業	36.華良股份
37.欣欣木業	38.榮僑投資	39.榮友貿易
40.欣欣實業	41.萬邦電子	42.欣亞電子
43.中國土地開發	(另有中國海產貿易公司已結束清算)	

說 明：國營事業部份原為1988年資料；#表示在1989年總預算內新設；

*表示已知參有國民黨投資之企業；@表示該企業已不在1991年預算內，其中東聯化學、中國物產、台灣民生實業與復興實業等四家公司，在1990年中央政府總預算內明列撤資。

資料來源：《卓越》55(1989, 3), 第24—25頁；《自由時報》1990年4月7日；《中華民國八十年度中央政府總預算案附屬單位預算及總計表(營業部分)》，行政院主計處，第丁36—丁39頁；《八十一年度中央政府總預算》。

[表 2-2] 經濟部直接投資事業、所屬財團法人及其轉投資事業

一、經濟部直接投資事業(共9家)

- | | | |
|----------|---------|---------------|
| 1.中殼潤滑油 | 4.中興紙業 | 7.耀華玻璃(管理委員會) |
| 2.中華紙漿 | 5.台灣自來水 | 8.朱拜爾肥料 |
| 3.海外林業開發 | 6.聯華電子 | 9.盟立自動化 |

二、經濟部所屬財團法人及其轉投資事業

- | | |
|----------------|-------------------------|
| 1.中國技術服務社 | * 中鼎工程公司(57%，259m) |
| | 泛亞工程建設公司(35%，37m) |
| | 台北世貿中心公司(8.3%，5m) |
| 2.中華電腦中心 | * 華經資訊公司(10%，10m) |
| | 華興資訊公司(10%，10m) |
| | 中華誠豐電腦(33%，7m) |
| | 國際電腦(0.6m) |
| 3.工業技術研究院 | 前瞻科技開發公司(20%，0.2m) |
| | 創新工業技術移轉公司(100%，200m) |
| 4.台灣機電工程服務社 | 沙烏地阿拉伯電力服務公司(50%，53.7m) |
| 5.資訊工業策進會 | 宏基資訊公司(99%，100m) |
| 6.外貿協會 | 世貿中心國貿大樓公司(31%，280m) |
| | 世貿中心公司(100%，74m) |
| 7.台灣雜糧發展基金會 | 遠東倉儲公司(14%，121m) |
| | * 保生製藥(4%，10m) |
| 8.生物技術開發中心 | * 保生製藥(5%，11.9m) |
| 9.台灣糖業協會 | 糖福企業(55%，5.5m) |
| 10.紡織業外銷拓展會 | 全聯國際貿易(98%，19m) |
| 11.食品工業發展研究所 | 12.中興工程顧問社 |
| 13.聯合船舶設計發展中心 | 14.中華經濟研究院 |
| 15.中國生產力中心 | 16.台灣手工業推廣中心 |
| 17.中國紡織工業研究中心 | 18.金屬工業發展中心 |
| 19.台灣大電力研究試驗中心 | 20.非破壞檢測協會 |
| 21.欣然氣體燃料事業研究社 | 22.台灣電子檢驗中心 |
| 23.中華聯合徵信中心 | 24.農業工程研究中心 |

說 明：括弧內為持股比例及資本總額(m代表新台幣百萬元)；

* 為參有國民黨資本之企業；台灣糖業協會與台糖公司雖無法律上的資金關係，但業務上仍被經濟部歸為公營捐助性質。

資料來源：《卓越》(1989，3)，第25頁；《國家政策季刊》4(1989，12)，第51—52頁。

**[表2-3]「假民營、真國營」——由各級政府投資，
持股雖未超過50%但已實際控制該公司者**

公司名稱	官 股 持 股 情 形	
中華紙漿公司	中央政府：19.17%	
	退輔會：6.04%	
	省政府：19.17%	合 計 44.38%
合迪化學公司	中化公司：25%	
	交 銀：20%	合 計 45%
海外林業公司	經 濟 部：23.81%	
	省 政 府：23.81%	合 計 47.62%
台視公司	台 銀：14.84%	
	合 庫：4.15%	
	一 銀：7.49%	
	土 銀：7.49%	
	華 銀：7.49%	
	彰 銀：7.49%	合 計 48.95%
台灣米漢納公司	台 機：24.5%	
	中 船：24.5%	合 計 49%

資料來源：《中國時報》1990年11月3日。

[表2-4] 「假民營、真國營」——運用國營事業轉投資公司模式而實際持股比例達50%以上

公司名稱	官 股 持 股 情 形	
朱拜耳肥料公司	台 肥：50%	
	中央政府：19.17%	
	省 府：19.17%	合 計 88.34%
聯合大地工程 顧問公司	中華工程：12.5%	
	中鋼結構：18.75%	
	榮工處：31.25%	合 計 62.5%
中華票券金融公司	中 油：5.19%	
	台 電：5.75%	
	交 銀：10.38%	
	行政院開發基金：36.7%	合 計 58.02%
交運通租賃公司	交 銀：40%	
	彰 銀：10%	合 計 50%

資料來源：《中國時報》1990年11月3日。

[表2-5] 「假民營、真國營」——政府資本結合財團法人
或政黨資金持股比例達50%以上

公司名稱	官 股 持 股 情 形	
華視公司	教育部：10.39%	
	國防部：29.36%	
	黎明文化公司：26.57%	合 計 66.32%
中美和公司	台 糖：41.03%	
	中央投資公司：25%	合 計 66.03%
國際視聽傳播公司	台視、中視、華視	
中國碳素化學公司	中 鋼：40%	
	中華開發：25%	
	中鼎工程：5%	合 計 70%
	中國鋼鐵結構公司	中 鋼：23.6%
聯亞電機製造	榮 工 處：19.19%	
	中央投資：17.6%	
	中華開發：13.08%	合 計 73.56%
	台 電：45.59%	
	中央投資：8.82%	合 計 54.41%
台灣石化合成公司	中國石化：37.88%	
	光華投資：18.94%	合 計 56.82%
大通建築經理公司	農民銀行：30%	
	中央投資公司：53.3%	合 計 83.3%
桃園航勤公司	民 航 局：45%	
	華 航：55%	合 計 100%
世貿中心國貿大樓	交 銀：25%	
	農 銀：12.5%	
	貿 協：31.25%	
	中央投資：31.25%	合 計 100%

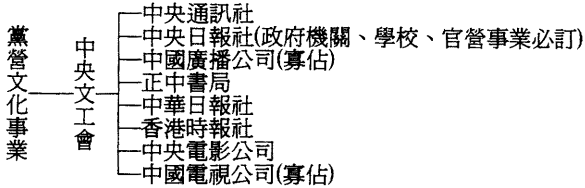
資料來源：《中國時報》1990年11月3日。

[表 2-6] 國民黨黨營事業要覽

中央 財委會	1.中央投資	1 台灣證券交易所(獨佔)	22 昆達福益電子
		2 中華開發信託(寡佔)	23 台灣積體電路
		3 中聯信託(寡佔)	24 聯亞電機
		4 中國信託(寡佔)	25 台灣船舶清倉(獨佔)
		5 中華票券(寡佔)	26 華經資訊
		6 中加開發投資	27 國冀興業
		7 台苯石化(寡佔)	28 光男
		8 東聯化學(寡佔)	29 裕豐紗廠
		9 永嘉化學(寡佔)	30 欣欣天然氣(獨佔)
		10 中美和(寡佔)	31 欣隆天然氣(獨佔)
		11 厚生	32 大通建築經理(寡佔)
		12 中國鋼鐵結構	33 中央貿易開發
		13 安鋒熱軋鋼廠(寡佔)	34 台灣電訊網路(寡佔)
		14 建台水泥(寡佔)	35 華信銀行(籌備中)
		15 中華貿易開發	中國鋼鐵36 中加投資
		16 中鼎工程(寡佔)	結構 37 環宇財務顧問
		17 陽明海運	中國碳素38 國際創業投資
		18 國華海洋	39 國際信託投資
		19 保生製藥	華煜紡織 40 漢谷建設
		20 國善電子	環宇科技 41 台翔航太
		21 環宇投資	環宇環保 42 華煜紡織
	皓華 43 環宇環保		
	44 世貿中心國貿大樓		
	2.光華投資	9 欣南天油氣(獨佔)	
		10 欣嘉石油氣(獨佔)	
		11 欣雲石油氣(獨佔)	
		12 欣泰天油氣(獨佔)	
		13 欣雄天油氣(獨佔)	
		14 欣欣天然氣(獨佔)	
		15 欣隆天然氣(獨佔)	
		16 興業建設	
		17 華信銀行	

[表 2-6] 續

- 3. 齊魯企業
- 4. 裕台企業
- 5. 中央產物保險(寡佔)
- 6. 中興電工
- 7. 中興票券金融(寡佔)
- 8. 景德製藥
- 9. 欣興電子(新興電子改組)
- 10. 台灣建業
- 11. 建華投資—大華證券
- 12. 啓聖投資—華信銀行



救國團—各縣市、風景區、學校分部

資料來源：主要來自《財訊》(1989, 11), 第56頁；本文 [表2-7]。

[表 2-7] 國民黨重要企業族譜

單位：新台幣億元

財委會 主委	企業	成立		營業額 資本額		股東結構	備註
		時間	董事長 總經理	(77年度)			
財委會 改選 前	齊魯公司☆	37年	游傑士 朱 靖	1.9			
	裕台☆	40年	宋時選 尹政堯	11.2	2.5		
	裕豐紗廠	44年	李生棟 王亞民	5.2	6.43	廣豐實業14.2%、六和紡織14%、中央4%、裕台3.1%	67年廣豐及六和介入 77.12上市
	中興電工☆	45年	蔣孝勇 黃 忠	46.2	9.67	中央投資佔50%以上，其他股東有中華開發、交銀、大同、聲寶、松下	
	中華開發信託	48年	林永樑 江萬齡	13.1	30.82	中央投資12.2%、交銀6.7%、中銀2.7%、台銀2.6%、啓聖投資0.6%、中—0.5%	
	台灣證券交易所	51年	吳鎮芳 趙孝風	25.9	11.99	台泥等數十家公民營機構及中央投資2400萬元、齊魯公司2400萬元	
	中央產物保險☆	51年	蘇曾覺 曾明仁	22	3.6	中央投資80%以上，其他有中央日報、中華日報、裕台、齊魯、正中書局	
	中華貿易開發☆	54年	張仁滔 何守綱	20	2.8	中央投資17%、美國加州銀行12%、歐文銀行12%、新加坡亞美銀行6%、台銀、土銀各6%、北企銀3%	歐文銀行股份已轉給某公司；中央投資正收購50%以上股份
	國華海洋企業	54年	朱致遠 蘇曾覺	1.1	1.06	行政院退輔會49%、中華開發29%、中央投資14%、榮僑公司8%	
	景德製藥	54年	金明儒 洪政興		1.9		
	建台水泥	55年	劉戈崙 陳由豪	17.84	18.74	中央投資32%、陳清曉4%、齊魯7.6%、劉盛起3.7%、鄭榮陞6.7%、陳由賢2.5%、陳由豪5.7%、鄭壽星0.2%	
	台灣建業☆	56年	魏翰洲 林萬發	3.4	11	裕台50%以上、台糖40%以上	
	中央再保險	57年	陽肇昌 劉建光	41.26	10	財政部87.06%、含中央產物保險之各保險公司13%	
	光男企業	58年	羅光男 羅光男	31.6	14.5	羅光男20.6%、大越投資20.7%、中央投資7.4%	74年中央投資介入使其起死回生；76.12股票上市
中興工程顧問	59年	陳蘭皋 程 禹					
新興電子	59年	曹興誠 黃顯雄	1.5	1.8	財委會30%、聯電30%、宏基20%、黃顯雄10%	78.11改組為欣興電子，原為100%財委會擁有	

[表 2-7] 續

財委會 主 委	企業	成立		營業額		資本額 (77年度)	股東結構	備註
		時間	董事長	總經理				
	萬邦電子	59年	焦佑鈞	石 修	1.8	2.01	光華投資14.9%、中華開發19.9%、華新55.8%	原行政院退輔會55% 股權退出，華新自78. 8進入
	中聯信託☆	60年	莫家慶	江家傳	41.8	10	中央投資52.21%、宏國投資32.40%、永豐餘1.56%、上海商銀0.75%	
	中央投資☆	60年	徐立德	殷文俊		14	財委會投資	
(61 · 5 · 倉 庫 時 期 73 · 5)	陽明海運	61年	歐陽位	陳庭輝				
	昆達福金電子	64年	汪貴生	汪貴生	0.7	0.665	行政院開發基金10%、中華開發10%、交銀10%、大成長城10%、中央投資12%	
	東聯化學	64年	徐有蔭	林振鈴	38.77	24.9	中央投資24.9%、遠紡11.7%、開發基金9.9%、中油5.6%、遠鼎投資0.5%	
	中興票券☆	65年	汪成偉	汪樂山	7.22	15	中央投資58.2%、交銀18.76%、台電10.32%、中油9.38%、世華、彰銀各4.69%	79年股票上市
	中美和石油化學	65年	胡新南	布進文	88	21.54	中央投資25%	
	中國鋼鐵結構	67年	陳樹勳	陳振榮	21.83	2.34	中鋼23.5%、榮工處19.9%、中央投資18.31%、中華開發13.6%、日本亞細亞貿易服務9.06%、中國信託→禾豐投資15.42%	79年增資，80年上市
	中華票券	67年	錢龍船	徐通德	5.04	11.15	中央投資36.58%、交銀18.7%、台電10.32%、中油9.38%、世華、彰銀各4.69%	
	光華投資☆	68年	王炳南	殷文俊		4		
	永嘉化學☆	68年	夏功權	王永慶	30.24	9.8	中央投資49%、台塑49%	
	中鼎工程	68年	王國琦	童亞牧	37.73	6	中央投資17.76%、中華開發13.32%、財團法人中國技術服務社57.74%、員工入股11.18%	
	聯華電子	69年	張忠謀	曹興誠	30.27	26.25	交銀7.2%、經濟部6.5%、東元5.5%、光華投資4.9%、聲寶1.2%、創新工業0.5%、林茂宗0.2%、曹興誠0.1%	
	復華證券金融☆	69年	沈柏齡	林孝達	20.70	12.5	中國信託15.2%、光華投資47.2%、土銀、台銀各15.2%、台灣證券交易所2.4%	預計79年股票上市
	台苯	69年	王紹堉	王紹堉	48	18.03	中央投資30%、奇美實業4.4%、巴爾林士0.1%	

[表 2-7] 續

財委會 主委	企業	成立		營業額 資本額		股東結構	備註
		時間	董事長 總經理	(77年度)			
(61.5. ↓ 73.5.) 俞國華時期	華經資訊	71年	周森滄 陳澤燦	7.7	0.8	中國電子70%、中央投資10%、永安租賃10%、中華電腦10%	
	台灣石化合成	71年	李勛藻 吳澄清	-	7.09	光華投資18%、中化38%	
	台灣船舶清倉☆	72年	王志雄	-	-	中央投資佔多數股權	將承攬林園十八家工業處理工程
(73.6. ↓ 77.6.) 鍾時金時期	國善電子	73年	白俊男 邱再興	-	6.2	美國國善48.12%、宏大投資4.81%、交銀12.83%、中華開發12.83%、行政院開發基金12.83%、中央投資3.2%、光華投資4.81%	77.7結束營業
	安錫鋼鐵	75年	吳德美	-	20	中央投資12%、交銀15%、樺興12%、高興昌15%、安貿投資37%、伊莉特7%	79.7.8開始生產
	環宇投資	76年	張 嚴 劉夢達	-	5	中央投資20%、新加坡溫氏兄弟49%、新光人壽、永豐餘、豐群投資、太子汽車、資字投資各5-7%	徐立德為創始人兼第一任董事長
	金泰建設	77年	方恩旭 羅天行	-	2	光華45%、東雲30%	
	興業建設	78年	陳由豪 尹衍樑	-	10	光華45%、東雲28%、潤泰24%、李成家2%、其他1%	
	大華證券☆	77年	王炳南 張孝威	-	15	建華投資45%、錦安投資25%、中國國際商銀、世華、僑銀各10%	
	中央貿易開發☆	78年	丁善理 丁善理	-	2.5	中央投資佔50%以上	
	台灣電訊網路	78年	陳玉開 周肇隆	-	4	中央投資30%、中國電視15%、電信協會10%、土嘉投資、太子投資、華友投資、聲寶、瑞新投資、欣蘭企業、利政、永利投資、聯亞投資、兆世投資等各2-3%	
	華信銀行	80年	林立鑫 盧正昕		100	中央、光華、啓聖各5%、東帝士、厚生、福懋、美吾髮	
	中加投資	81年			30	中央投資、台塑、台泥等	

[表 2-7] 續

財委會 主委	成立 時間	董事長	總經理	營業額 (77年度)	資本額	股東結構	備註
(11 · 1 · ↓ 徐 立 偉 時 期) ()				(不詳)		中央投資20%、新加坡溫氏兄弟49%、新光人壽、永豐餘、豐群、太子汽車等各5-7%	
	環宇財務顧問						
	國際創業投資			(不詳)		中央投資11.5%、錦安投資25%、中國國際商銀、世銀、僑銀各10%	
	國際信託投資			2		中央投資49%	
	漢谷建設	張國安	張國安	1		中央投資30%、張國安5%、華能營造、鹿島建設、郭茂林	
	澧水營造	(籌備中)					
	衛宇環保☆		俞力文	1.2		環宇50%、中央50%	
	衛宇科技					環宇	
	華禹環保公司	(籌備中)					
	結華				(不詳)	環宇	
	清宇環保公司			約 3		籌備中	
	建東精密科技				(不詳)	(不詳)	
	合翔航太			100		行政院開發基金29%、大同5%、長榮5%、華隆5%、裕隆、台塑、中央投資、婦聯會5%	
	華煜紡織☆				(不詳)	環宇投資30%、中央投資70%	
深澤實業				(不詳)	(不詳)		

說明：☆為已知財委會擁有40%以上股權之企業；「財委會改革」指61年正式掌管國民黨生產事業，文化事業則交由文工會管理。

資料來源：《商業週刊》109 (1989, 12), 第27~28頁; 176 (1991, 4), 第26~29頁。

【表 2-8】 救國團在各縣市辦公廳使用土地情形

縣市	地主	有無取得同意	用地類別	建築物所有人
基隆市團委會 (青年育樂中心)	陸總部	已取得同意	運動場	市政府
台南市團委會 (台南學苑)	退輔會	教育部同意	住宅區	市政府
台中市團委會	市政府	借用	機關	救國團
台北縣團委會	縣政府	同意	機關	救國團
新竹團委會	縣政府	同意	機關	與縣府合建
苗栗縣團委會	縣政府	同意	行政區	救國團
台中縣團委會	縣政府	同意	商業區	與縣府合建
彰化縣團委會 (青年育樂中心)	市公所	承租	風景區	市公所
南投團委會	縣政府	訂約租用	文教區	救國團
雲林縣團委會	縣政府	訂約使用	機關	救國團
嘉義團委會 (嘉義學苑)	教育部	同意	住宅區	與教育部合建
台南縣團委會 (文化中心)	縣政府	借用	公園	縣政府
高雄縣團委會	陸總部	撥借	機關	救國團
屏東縣團委會	縣政府	同意	公園	與縣府合建
花蓮縣團委會 (花蓮學苑)	縣政府	同意	文教區	與縣府、教育廳合建
台東縣團委會	縣政府	同意	公園	與縣府合建
宜蘭縣團委會	市公所	同意	機關	救國團
澎湖縣團委會	教育部	代管	公園	救國團

資料來源：《民衆日報》，1991年1月12日。



3

台灣官營事業的規模 與營運

我們一再指出，在國民黨長期執政四十年之下，官營事業在台灣地區已發展成一個錯綜複雜的體系；今日我們的生活無時無刻不與公營、隱藏性公營以及黨營事業發生密切的往來。到底台灣的官營事業規模有多龐大呢？本章第一節將檢討台灣官營事業的營運現況，並在可能範圍內與世界非共產國家比較。第二節分析台灣官營事業之營運績效。第三節則解說國民黨積極參與營利事業所引發的弊端。

第一節

官營事業的規模

台灣官營事業的規模有多大呢？我們先就國內官營與民營之間作一比較，再從國際間官營事業的統計資料中，看台灣官營事業之比重。

一、國內的比較

〔表 3-1〕到〔表 3-3〕依農、工、服務業分類，綜合整理出台灣重要公營與「準」公營事業。從這幾個表中，我們可以想像台灣的升斗小民，如何生活在官方事業體系所構成的天羅地網中。仔細查核這些公營事業的資本構成，我們也可以發現許多著名的企業，事實上是黨營或官股與黨資合營之事業。在這個架構

下，每個人的食衣住行、文化教育、與金融保險等種種活動，都無法脫離官營事業的營業範圍，甚至大多數人的工作、休閒及生老病死等，也都必需與官營事業打交道。

依據「公營事業移轉民營條例」的解釋，只有在某「單一政府機構」或「單一公營事業」握有一特定公司股份的半數以上，此一公司才會被認定為公營事業，否則一律視為民營企業。以這樣的定義，一些明明是政府機關、公營事業或政府的財團法人所轉投資的「官方事業」就會遁入民營企業，而不受審計部以及民意機關的節制，通常也不會出現在政府的預算報告上。因而我們很容易低估官方所經營事業的真正規模與勢力。但即使根據官方這個嚴格定義，1988年26家國營事業（包括經濟、財政、交通、行政院直屬及菸酒公賣局；名單見〔表1-1〕）總營業額為6,938億元，34家省營事業（見〔表1-1〕之省營部份扣掉公賣局）的營業額為3,511億元，兩者合計約佔全國「國民生產毛額」（GNP）的15%左右。若再考慮行政部門的產值，公營事業與政府部門的支出總額就佔GNP的二成五左右。同時，各級政府總共也控制了台灣地區68.4%的土地面積（見彭百顯1988年）以及歷年全國四成以上的資本形成（見〔表3-4〕）。政府部門（含公營事業，但未包括民營名目下的政府資本事業、以及現役軍人）在1989年僱用了94萬人，佔全國勞動力的11.4%，相當於全國17.3%的受僱人員。在工業部門內，飲料及菸草製造業的就業者約有68.8%是「公務員」，石油及煤製品製造

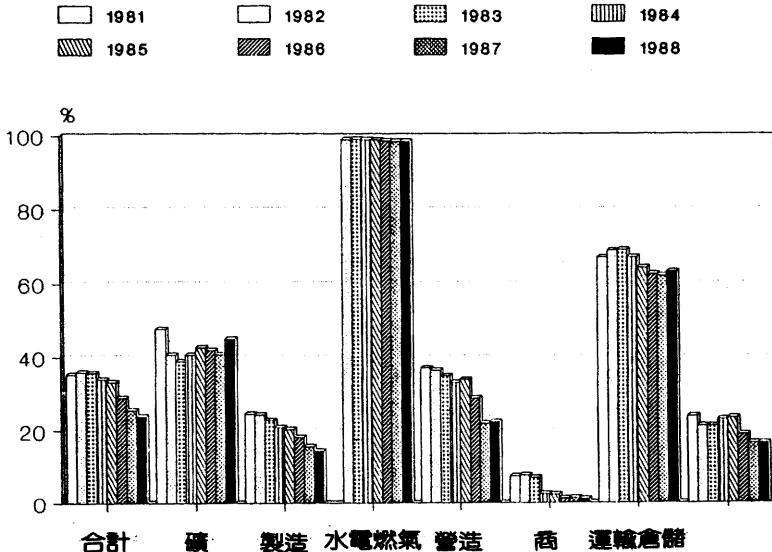
業約有 93.3% 為「公務員」，金屬基本工業約有 25.8% 是「公務員」，水電燃氣業甚至高達 94.3% 的就業者為「公務員」，通信業百分之百為「公務員」，運輸業則有 17.7% 的就業者是「公務員」。在教育服務方面，更有高達七成以上為政府所僱用的人員。以個人職業分類而言，政府部門僱用了台灣地區 47% 的專門性、技術性及有關人員。

以上這些數字已經足以從各種角度來凸顯公營事業（不含隱藏性官方事業與黨營事業）以及其體系在台灣地區經濟活動的重要性。如果再考慮公營事業轉投資的事業，那麼政府直接控制的經濟活動，恐怕至少達 GNP 的二成五。據坊間商業雜誌的調查，這些企業高達數百家，包括國營事業轉投資 47 家，經濟部所屬財團法人轉投資約 18 家，退輔會的 28 個直營事業單位及 32 家轉投資公司，交通銀行也投資了約七、八十家的公司；若再考慮執政黨的文化事業 8 家，黨營生產事業 68 家（其中很多與國家資本合資經營，不然就是與巨型私人企業合資生產），以及中華開發所轉投資的五十多家公司，則可估計「官方」所控制的生產活動，很可能已超過台灣 GNP 的三成。

姑且不論公營事業的轉投資事業，僅就檯面上「法定」之公營企業帳面的資產總價值，現在就已接近十兆元的天文數字，包括省營事業單位的 1 兆 5,080 億元（1987 年度）及國營事業的 4 兆 9,724 億元（1990 年度預估）。這個天文數字大約為民間企業財團（台塑、霖園、新光、南紡、大同、遠東、裕隆、慶豐投

三、台灣官營事業的規模與營運

資、嘉新及中國信託等全部關係企業) 總資產的二十倍，也是民營前五百大製造業總資產的八倍左右。以中央銀行調查之資料，各產業之公營事業資產占各該產業所有廠商資產比例，在 1981 年至 1988 年間雖有下降趨勢，但仍超過 20%，其中水電燃氣業差不多占百分之百（見〔圖 3-1〕）。在營業額方面，1988 年 26 家國營事業的總營收值約為 7,000 億元，若再加上同年度省營事業的總營收值約 3,500 億元，那麼公營事業之營收總值就超過一兆元了。



〔圖 3-1〕 台灣公營事業資產占各該業總資產百分比

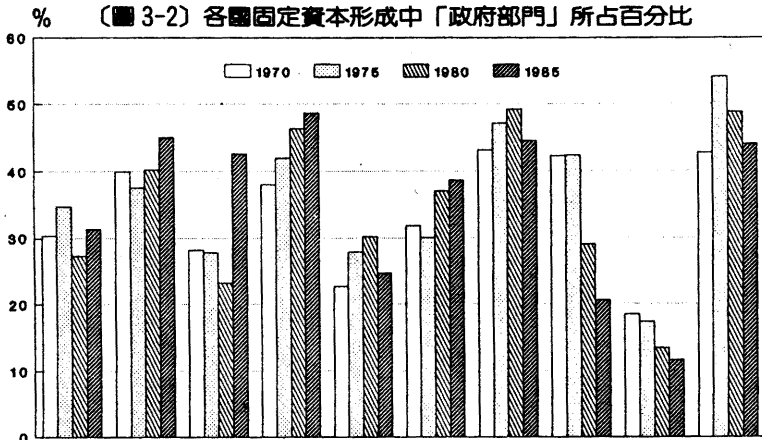
資料來源：中央銀行之各年《公民營企業資金狀況調查結果報告》。

二、國際的比較

由〔表 3-4〕可見，一般而言，歷年來民營企業的營業額、投資額與雇用人數有上升的趨勢，公營事業則趨向下降，但幅度不大（受私人雇用百分比所以暴增，主要原因是民間就業者從業身份改變的結果，並非從公部門移轉而來）；唯公營事業之盈餘則保持相對平穩。綜合而言，雖然各年間有波動，歷年資料也有時間趨勢，但實際的變化不大。我們要問：這些頗為穩定的公民營比例，代表什麼意思？這個問題可以從兩方面加以檢討：一是它在世界經濟中是屬於那一種類型？二是這些數字反應了多少真正的「政府直接介入經濟活動」比重？

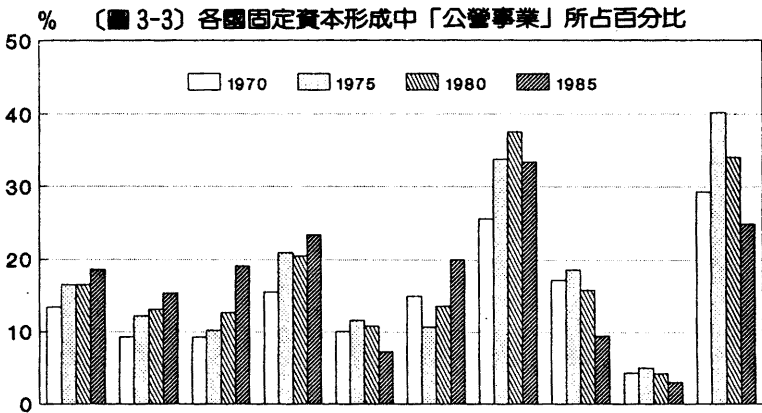
在世界各國的資料中，很不容易找到公民營事業之相對產值，但聯合國年報有各國「固定資本形成」資料。〔圖 3-2〕與〔圖 3-3〕包括了聯合國年報資料中所有可找到之各國『政府部門』與『公營事業』固定資本形成占全國固定資本投資的百分比。『政府部門』包括公共建設與公營事業。從圖中可見，台灣的政府部門投資在世界各國中，並沒有特別突出。但就公營事業固定資本投資而言，則除了殖民色彩濃厚的南非以外，台灣遠超過美國、日本與英國等其他國家。

三、台灣官營事業的規模與營運



資料來源：U.N. National Accounts Statistics, 1985；

台灣，〈國民所得〉，1990年。

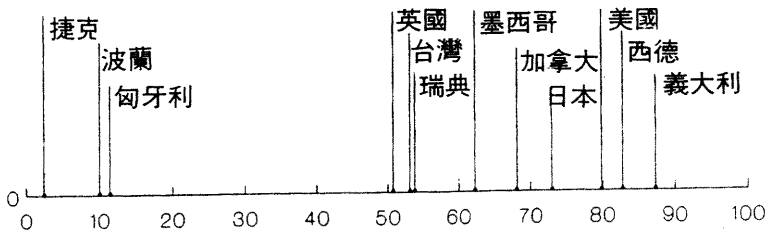


資料來源：U.N. National Accounts Statistics, 1985；

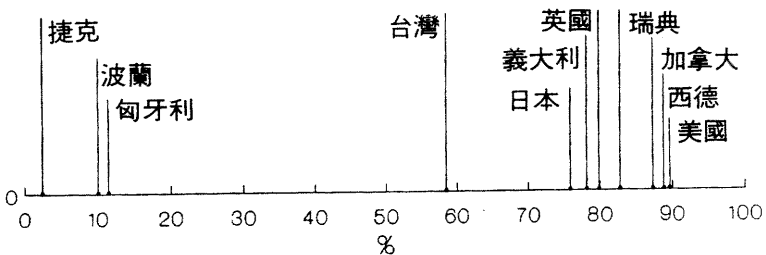
台灣，〈國民所得〉，1990年。

Lipsey 等人 (1987, 1990) 用「民間固定投資的百分比」，做為「經濟制度」的判斷標準。〔圖 3-4〕比較兩個時期台灣與其他國家的相對地位，在近年各國積極從事公營事業民營化的實踐中，台灣與其他非共產國家相較，已明顯出現鶴立雞群（或雞立鶴群）之態了。從〔圖 3-4 a〕與〔圖 3-4 b〕中，我

1980 年代初期



1980 年代後期



〔圖 3-4〕各國民間固定資本投資所占百分比

資料來源：1980 年代初期資料，來自 Lipsey et al.(1987)，第 9 頁，與行政院主計處 (1990)，第 23 頁之 1981-1985 年平均；1980 年代後期資料，來自 Lipsey et al.(1990)，第 9 頁，與行政院主計處 (1990)，第 23 頁之 1986-1990 年平均。

們應可得到一個結論：台灣的經濟結構在自由經濟國家中，實在很有特色，這個特色就是它太不像自由經濟國家。不但如此，如果我們問第二個問題：「國民所得帳上表現的這些數據，反應了多少「政府直接介入經濟活動」的真相，則情形顯得更嚴重。在台灣的國民所得帳上表示的公營事業，只包括 26 個國營事業、35 個省營事業、9 個院轄市事業、9 個縣市鄉鎮事業、83 個非營業循環基金、以及 24 個退輔會事業（見行政院主計處 1990 年，第 204 頁；這些差不多也就是第一章〔表 1-2〕所示者）。換言之，〔圖 3-2〕、〔圖 3-3〕與〔圖 3-4〕所示之資料，完全未計入：(1)公營事業轉投資、(2)公費成立之財團法人及其轉投資、(3)黨營事業。此外，依照國民所得帳之定義，「為軍用而興建之營建工程，及軍用之其他耐久貨品之購買支出」均不算為固定資本投資（見前引書，第 235 頁），亦即〔圖 3-2〕至〔圖 3-4〕再排除了消耗中央總預算一半以上之國防經費項下的所有投資支出。如果計入真正的官控固定資本投資，則以「堅決反共」聞名於世的台灣，恐怕是『非共國家』中最接近共產主義國家的了。

第二節

官營事業的經營概況

為瞭解官營事業體系的營運績效，我們必須先將狹義的公營事業與「準」公營事業分開來說明。

一、公營事業

國內經濟學者顏吉利（1989年）比較經濟部所屬國營事業與前三百大民營企業的經營狀況（見〔表3-5〕），以及國營、省營與民營製造業前五百大之績效（見〔表3-6〕），發現公營事業雖在政府的保護之下，卻連帳面上的營運績效也不如民營企業。在1977年至1985這九年間，無論是以營業額計算的獲利率、以企業淨值計算的獲利率、或以總資產計算的獲利率等三個指標為準，前三百大民營事業的平均績效優於經濟部所屬國營事業（至於1985年較佳的國營事業績效，主要來自中油未即時反應石油成本下降，因而累積了巨大的超額盈餘）。前經濟部部長趙耀東先生在檢討公民營事業績效後，也是得到同樣的結論（見趙耀東1991年，第314頁）。〔表3-6〕中之公營事業「資產生產力」只及民營的十分之一，顯示台灣龐大資源握在公營事業手中之不當。

但如以營收獲利率而言，則公營事業遠高於民營。這表示什麼呢？仔細推敲，其實它反映的只是公營事業享有巨額壟斷利潤而已。如果剔除獨占的台電和中油二家，經濟部所屬國營事業的營運績效就慘不忍睹了。省營事業的績效更是全靠菸酒公賣局撐腰。把公賣局排除之後，省營事業每百元營業賺18元立即降至

6元，亦即從民營獲利率的2倍遽貶至0.67倍！而公賣局所經營的正是無可替代之獨占菸酒生意。公賣局的龐大盈餘，照理應列為企業間接稅，根本不是公賣局經營績效良好的表示。

由此可知，若僅以獲利率來作為公民營事業績效的整體比較，有時亦無法反映出公營事業營運效率的低落，而且易導致錯誤的推論。理由很簡單，如果中油和台電要創造更高的利潤，只要抬高定價即可達成，因為油、電在法定獨佔的保護之下，沒有適當的替代品，消費者只有任由事業單位宰割。因此只有在公民營並存或開放進口競爭的產業裡，我們才能真正看出公民營的績效優劣。例如，台鋁（已停業）、台金（併入台電）、台機、中船、中化、台汽和台鐵等，都是在面臨國際競爭或國內替代品的興起（例如客運業）之後，虧損累累甚至落到停業的地步。中鋼的績效雖優於民營企業，但是部份應可歸功於中鋼過去享有同意進口鋼料的加簽特權所致。在機械業、石化業、金屬業方面，台機、中化與台金等三家公營事業在市場競爭之下，其表現自1976年以來皆劣於同一產業的民營企業。這些數據分析（見〔表3-7〕）都與社會大眾所持的一般看法吻合，那就是「公營事業經營效率低落，有待大力改革」。

二、其他官營事業

至於僅有公營之實而不必受民意機關與審計單位監督的「準」公營事業，則大多獲利可觀。某些公營事業轉投資、公費

財團法人及其轉投資、以及部分特權黨營事業，其驚人的利潤，直讓上述獨占公營利潤相形見拙。例如，正牌的獨占公營事業台灣鐵路局 1990 年度營收 151 億元，不但沒有厚利，反而虧損了 54 億元（1989 年虧 24 億，1988 年虧 21 億）；而公營轉投資、披著民營外衣躲過民意監督的「台灣機電工程服務社」，對外號稱是『非營利』的財團法人，在 1977 年成立以來以承包台電工程為主要業務，迄今十二年間由原來的 300 萬元基金陸續累積「盈餘」至 13 億 3,500 萬元，資產總值更達 20 億元，平均每年賺取超過 1 億元的利潤。另外，專門承辦政府部門委託石化觸媒、污染防治、節約能源等研究的『非營利』財團法人「中國技術服務社」，1990 年盈餘 3 億 3 千萬，1989 年 5 億 6 千萬（佔該年業務收入 7 億 8 千萬的 71%），1988 年 2 億 24 萬元（佔業務收入的 61%），投資報酬率超過 40%；而由公營單位百分之百轉投資的榮電公司，資本額 1 億 8,600 萬元（其中四分之一來自台電婦女文化工作基金會），1989 年稅前盈餘高達 1 億 1,600 萬元，幾乎超過資本額了。

至於黨營事業，外界所知更少。但幾家證券相關獨、寡佔事業，如台灣證券交易所（獨佔）、復華證券金融（獨佔證券信用）、中興票券與中華票券（寡佔）等，在股票狂飆的近幾年，每年均有龐大的利潤。例如，中興票券的營業利益均超過營業收入的 50%，純益率在 45% 左右。

事實上，不論是公營事業、公營轉投資或『非營利』的財團

法入、甚至是黨營事業，其盈餘無一不靠獨佔、專案授權或承包公營事業業務而來。一旦暴露在市場競爭環境下，則這些事業就經營乏力了。例如，開放報禁後，幾家黨營的報紙就先後關門歇業。如非各級政府行政機關學校、軍隊等單位的強迫訂閱，則中央日報與青年日報也早就無法平衡收支。在股票飛漲時（1988年）成立的黨營大華證券，根本不是同業眼中的對手，如非依賴其他黨營事業委託承銷股票，怕已不在人間。其他經營不好的黨營事業，如中華貿易開發（1986年虧損重整，由農民銀行等接管）、新興電子（生產最熱門的PC板，十九年來把資本額全部賠光後，重組為欣興電子），在市場中都敵不過同業的競爭。

企業經營中浪費最嚴重的，並不一定是連年虧損的事業；相反的，厚利可期的公司其內部浪費可能更難以計算。有些企業可能怕超高的利潤率引人側目，故意設法增加成本。然而因為缺乏比較的標準，企業內部的浪費情形很難評估。儘管如此，由於台糖公司擁不止一家糖廠，原料技術人力等都差不多，因此提供一個可資比較的環境（另一個可以比較的是公賣局）。薛琦教授（Schive 1988）利用1976-83之八年間台糖的23家糖廠資料，發現效率最好的糖廠所使用的投入，約為效率最差的一半不到。在剔除掉諸如地區、甘蔗品質、設備利用度、不同糖廠的生產能量等差異性的影響後，各廠效率差異仍約有三分之一無法解釋。薛教授的結論是：台糖糖廠顯然有技術上的無效率（或稱 X-inefficiency）。這種技術上無效率的差異，在八年期間一直持

續穩定存在，顯見台糖面對外在條件變革缺乏應變能力。

至於其他為公營或其轉投資事業所盤據的石化業上游和金融保險各行業，也都因為一般民營企業無法加入競爭而享有極高之獲利率；這種高利潤當然同樣也不能反映這些事業的真正營運績效。

第三節

黨營事業的弊端

政黨是否應該積極參與營利事業的經營，可就先進民主國家的經驗來加以說明。在民主國家之中，政黨除了經營文宣事業從事政治宣傳之外，民主政黨本身很少直接參與企業的經營，因為政黨熱衷於企業經營，會有下列六點弊端出現：

(1) 利益矛盾 (conflict of interests) 的機會增加

執政黨基於成本效益的比較，通常對於小型事業的經營不感興趣；但若是經營獨寡佔事業或巨型企業集團，那麼執政黨在從事財經決策時，就不得不考量政黨本身的經濟利益。如果黨國利益不一致時，執政黨從事財經決策時的中立性就很難把持，至少會受到民衆質疑，也易招來反對黨的激烈抗爭。

(2) 政策內線交易的機會因而增加

即使執政黨在黨國利益不一致時，能夠脫離利益矛盾的困境，而制定有利於整體社會的政策，但是政策的制定過程卻易為黨營事業主管單位所獨家知悉，而在政策發佈之前採取有利措施，造成政策的內線交易。此外，政策的制定者基於黨營事業龐大利益的考慮，也可能事先主動知會黨營事業主管單位，容易形成政治醜聞。

(3) 黨營事業單位不當取得經濟交易優勢的機會增加

黨營事業單位與一般民營企業相較之下，其特點在於政治力量的不同。黨營事業固然可用正當經營方式與一般民營企業從事公平競爭，但由於其經營者與一般人一樣好逸惡勞，都會去尋找一些出力少而獲利高的機會。在這種心理之下，黨營事業的經營者自然傾向於利用政黨的影響力不勞而獲。更有甚者，如果黨營事業的高階職位已經淪為政治酬庸的工具，黨營事業的經營必缺乏專業化人才，若再不尋求政治的徇私，將為民營企業的競爭優勢所淘汰出局。這種從事不當競爭的誘惑，會使黨營事業淪落為一種更缺乏約束的特權事業。

(4) 龐大經濟資源帶來政黨體質的惡化

擁有豐富經濟資源的政黨，必然招來大量的鑽營者，不事正當的政治改革而勤於追逐厚利。同時，這樣的政黨本身就容易喪

失自我而質變為經濟巨獸，除了政治手段之外，又可以利用經濟手段來籠絡社會菁英或懲罰反對者。這種利用黨員的物質慾望轉化成對政黨的效忠，就是美國芝加哥大學 Gary Becker 教授（1981）所謂的「不肖子」（Rotten Kids）理論的翻版（見張清溪 1991 年），政黨的體質豈能不趨於惡化！

(5) 從政黨員忠誠對象容易混淆

政黨直接經營營利事業固然有利於汲取資源，便利黨務的推動，但有時候卻可能造成「國家效忠」的危機。黨營事業不但提供了政黨的經費，也有利於人事的安排和政治的酬謝，黨員對政黨的忠誠可能高於對國家的忠誠。在黨國利益不一致時，黨員基於本身的利害關係，易傾向於支持一黨的私利。

(6) 政黨擁有營利事業容易造成經濟和政治之間的惡性循環

政黨利用營業利益支持政治活動，又可以用政治優勢發展政黨營利行為，相互反饋回哺。在這種環境之中，缺乏事業資源或新興的政黨無法與既有政黨公平競爭，難以落實民主政治。

在台灣我們也看到不少上述的弊端。1971 年中國銀行改組「民營」的中國國際商業銀行時，就將其中超過百分之五十的股份，由行政院「開發基金」委託國民黨的「中央投資公司」投資；要不是民間積極追查，這筆龐大的資產可能會消失於無形。就以最近的例子而言，黨政合營的中華貿易開發公司就在政府開

放中越貿易之前，與越共從事大規模貿易行爲；黨中央財委會也在民營銀行開放之前就積極籌備大華銀行（其後限於銀行法對單一投資人持股規定，改爲投資於籌設中的華信銀行）；黨營的台灣電訊網路之營業項目則與電信局開放的脚步緊緊相扣。這些行爲雖不明顯違法，但都具有政策的內線交易之嫌。此外，坊間盛傳工研院耗用政府大批經費所開發的電子產品技術，也盡可能移轉到黨營的電子事業；證券和票券金融開放的步驟緩慢，亦有人士認爲因涉及國民黨的經濟利益所在之故。雖然中國國際商銀改組民營的陰影仍未完全消除，1989年度中央總預算編列300多億元的行政院開發基金中，竟約有52億元供中央投資公司代爲轉投資之用。上述行爲在民主國家都將掀起滔天政治風暴，但是這種黨國利益不分的情況在台灣已經行之有年，竟然乏人與聞，更遑論指責。此次民營化或許是徹底清掃這些弊端的契機；但是，令人大失所望的是，目前二十家民營化預定對象的民營化規劃工作，居然交由黨營的環宇投資與中華開發爲主要負責企劃單位！這些事例在在都顯示，在台灣的官營事業變奏曲中，「K大調」總是最關鍵的旋律（K乃國民黨的英文簡稱）。

[表 3-1] 農業部門中之重要官營事業

單位：新台幣億元

產品	事業主	市場特色	事業收入	盈餘
米	台灣省政府糧食局	稻米統一收購	(1989年)106	-3.3
糖	經濟部台糖公司	砂糖、糖蜜、酵母和酒精之生產獨占	(1988年)199	+17.3
肥料	經濟部台肥公司	尿素、硝酸銨鈣、過磷酸鈣及複合肥料之生產獨占	(1988年)64	+6.4
菸酒	台灣省菸酒公賣局	菸酒專賣	(1989年)786	514.9
鹽	經濟部台鹽總廠	鹽之生產獨占	(1988年)15	+2.5
林木	退輔會森林開發處			
	台灣省政府林務局台中木材加工廠(退輔會)	國有林地之經營	(1989年)38	-10.8
大宗物資	台灣省政府物資局	享有特定或官方大宗物資之採購權	(1989年)33	+8.8
飼料	中美嘉吉飼料(台糖轉投資)			
	台灣建業(台糖和國民黨之轉投資事業)		(1988年)3.4	
農產運銷	台北農產運銷公司	獨占		
	青果合作社	獨占		
食品加工	省政府台灣農工企業		(1989年)13	+1.1
	退輔會食品加工廠			
漁業	國華海洋企業		(1988年)1.1	
	(退輔會和執政黨之轉投資事業)			
	退輔會海洋開發處			
其他農業	退輔會農業開發處			

資料來源：1.經濟部所屬事業資料來自《國營事業年報》(1988)；
 2.省營事業之資料來自《台灣省財政統計年報》(1988)；
 3.其餘分別取材自《財訊》(1989, 11)；與《商業週刊》109 (1989)。

[表 3-2] 工業部門中之重要官營事業

石化業	<p>上游原油及輕油裂解：由中油獨佔(經濟部事業1988年收入 1,916億, 盈餘624億)</p> <p>中游產品：氯乙烯(VCM)—台灣氯乙烯工業公司(中國石油化學公司(塑膠原料)轉投資之寡佔廠商)</p> <p> 苯乙烯(SM)—台苯(國民黨資本30%, 寡佔廠商, 1988年營業額88億)</p> <p> 聚丙烯(PP)—永嘉(國民黨與台塑合資, 1988年營業額30億)、福聚(國民黨、中油、中信等合資)合佔100%產量</p> <p> 三聚氰胺—台肥(獨佔)</p> <p> 甲基第三丁基醚、丁醇—台灣石化合成(中化、國民黨等合資之獨佔事業)</p> <p> 甲基丙烯酸甲酯(MMA)—高塑(中化轉投資之獨佔事業)</p> <p> 丙烯脂(AN)—中化(中油轉投資之獨佔事業, 1988年營業額129億)</p> <p>中游產品：對苯二甲酸(PTA)—中美和(中油、國民黨轉投資之獨佔事業, 1988年營業額88億)</p> <p> 己內鹽胺(CPL)—中化(獨佔事業)</p> <p> 乙二醇(EG)—東聯(中油、國民黨、中信、遠紡、行政院合資之寡佔事業, 1988年營業額39億)</p> <p>其他石化產品：氯蠟—合迪化學(中化轉投資之獨佔事業)</p> <p> 氯—台灣志氣化學(中化轉投資之獨佔事業)</p> <p> 橡膠原料—中橡(行政院與國民黨資本合營之事業)</p>
紡織業	<p>紡紗：裕豐紗廠(國民黨投資之事業, 1988年營業額5.2億)</p> <p>其他：華煜紡織、深澤實業(國民黨投資之事業)、雍興實業</p>
電子業	<p>IC生產：聯華電子(交銀、經濟部、東元、國民黨等合資之寡佔廠商, 1988年營業額30億)及台灣積體電路(國民黨投資之事業)控制了IC之生產。</p>

[表 3-2] 續

	高科技引進和開發 ：由交通銀行、中華開發(國民黨經營之信託公司, 1988年營業額13.1億), 行政院開發基金所投資之高科技公司。
	電子業 ：欣興電子、萬邦電子、昆達福益電子等(黨營或與公私資本合營之事業); 美台電訊、台灣吉梯和台灣國際標準電子(公營轉投資); 台灣電訊網路(國民黨投資之事業, 資本額4億)、國善電子(黨與政院開發基金)
造船	中船(經濟部事業, 1988年收入102億, 虧損17億)
拆船服務	台灣船舶清倉公司(國民黨投資之獨佔事業)
電機	聯亞電機和榮電(皆為公營轉投資事業)
鋼鐵	上游鋼料產品 ：中鋼生產獨佔(經濟部國營事業單位, 1988年營業額464億, 盈餘101億) 其他 ：中鋼結構(中鋼、唐榮、國民黨等投資之事業) 安鋒鋼鐵(國民黨與其他公私資本轉投資之事業) 唐榮(省營事業單位, 1989年收入127億, 盈餘16.6億) 台機(經濟部事業, 1988年收入49億, 盈餘2.1億) 和盛餘、台北鐵工廠(退輔會事業)
紙業	造紙 ：中興紙業(省營事業, 1989年收入47億, 盈餘3.7億)華紙 印刷 ：榮民印刷(退輔會事業)、省印刷廠(省營事業, 1989年收入2億, 盈餘0.3億)、中華彩色 其他 ：台北紙廠(退輔會事業)
化學材料與製品工業	中國碳素, 高雄硫酸銨(省營事業, 1989年收入8.6億, 盈餘760萬)與台灣氰胺(台糖轉投資之藥廠), 保生製藥(國民黨投資之事業), 景德製藥(國民黨投資之事業)
營造業	工程顧問 ：中鼎(國民黨與經濟部所屬財團法人合營事業, 1988年營業額37.7億)、中華(經濟部事業, 1988年收入90億, 盈餘3.5億)與中興(國民黨與經濟部所屬財團法人合營之事業)、台灣重機工程顧問、聯合大地等

[表 3-2] 續

	施工： 退輔會榮工處與中華工程(壟斷大型公共工程)
	建設公司： 興業(國民黨投資之事業，資本額10億)、金泰(國民黨投資之事業，資本額2億)、東興、漢谷、水營造
	建設相關事業： 大通建築經理(國民黨投資之寡佔事業)
非金屬礦物製品	水泥： 建台(國民黨與地方資本合營之寡佔事業，1988年營業額為18億)
水電燃氣業	電力： 台灣電力(經濟部事業，1988年收入1,472億，盈餘352億獨佔發電、銷電業務)
	水： 台灣省自來水公司(省營事業，1989年收入97億，盈餘3.9億包括石門與曾文二水庫)
	天然氣： 欣隆天然氣、欣欣天然氣、欣高天然氣、欣南天然氣、欣嘉石油氣、欣雲石油氣、欣泰石油氣、欣雄石油氣、欣中天然氣、欣新天然氣、欣桃天然氣、欣林天然氣(退輔會與黨資包辦各地天然氣業與石油氣業的地區性獨佔事業)
科技	衛宇科投、衛宇環保、清宇環保、建東精密科技、中字環保、台翔航太
礦業	台鋁(經濟部事業，業已結束營業) 台金(原經濟部事業轉併入台電)
其他	光男(部份國民黨投資之事業，1988年營業額32億)

資料來源：同 [表 3-1]。

[表 3-3] 服務業部門中之重要官營事業

旅遊	<p>退輔會所屬農場，如清境、武陵等</p> <p>各地文化中心</p> <p>美術館、國家歌劇院</p> <p>林務局、各森林遊樂區</p> <p>各地救國團之青年活動中心(資產大部份為公家所有)</p> <p>圓山飯店(黨、公營?屬「財團法人台灣省敦睦聯誼會」所有，董事會不乏資政及政務委員，一般認為是宋、孔家經營)</p> <p>公有各地風景區，如野柳等海濱遊樂區、溪頭等山地遊樂區、與日月潭等湖水遊樂區</p>
新聞文化事業	<p>報紙與通訊社：中央日報、中華日報、香港時報與中央通訊社(國民黨黨營事業)，青年日報和軍聞社(國防部事業)，新生報(省營事業，1989年收入15億，盈餘9,800萬元)</p> <p>雜誌：光華、吾愛吾家、勝利之光、黃河等數十家公黨營雜誌</p> <p>出版社：正中書局(國民黨黨營事業)、台灣書店(省營事業，1989年收入13億，盈餘6,400萬元)，以及中華文物供應社、商務印書館、復興、環球、遠東與三民書局等</p> <p>電視台：中國(國民黨黨營)，中華(軍方控制)，台灣(省營) (三家聯合壟斷電視行業)</p> <p>廣播電台：中國廣播(國民黨黨營事業)以及中央、空軍、漢聲、正聲、市政、警察、教育、復興、復興崗、漁業等公營電台</p> <p>電影：中央電影公司(國民黨黨營事業)、台灣電影文化事業(省營事業，1989年收入9,860萬，盈餘260萬元)、農教電影公司以及台灣製片廠等</p>
高等教育事業	<p>除去東海、淡江、東吳、文化、中原、靜宜、逢甲、北醫、中醫、中山醫、高醫之外，所有大學及以上教育皆為公營教育事業單位</p>
交通運輸服務	<p>海運：陽明海運(交通部與國民黨投資之公營事業)、招商局(交通部事業)、台灣航業(省營獨佔事業，1989年收入9.6億，盈餘160萬元)</p> <p>空運：華航(公、黨營? 1988年由原軍方董事捐出持股成立「財團法人中華航空事業發展基金會」，其中董事半數仍為軍方人士；目前是台灣唯一對外的航空客運業者)、復興航空(公營轉投資事業)</p>

[表 3-3] 續

	<p>鐵路：鐵路局(省營獨佔事業，1989年收入148億，虧損11億)，台鐵貨物搬運公司(省營獨佔事業，1989年收入3.9億，盈餘338萬元)</p> <p>公路：台灣汽車客運(省營長途客運獨佔事業，1989年收入94億，盈餘3.8億元)</p> <p>機場碼頭：各港口港務局和各機場，以及各港口機場之相關服務業務</p>
郵政電信	郵政總局和電信總局二個交通部事業單位
零售業	軍公教福利中心(改成中華民國合作社聯合社)，各地果菜批發市場(公營)，以及公營或半公營超級市場。
醫療保健	三總(軍方事業單位)和榮總(退輔會事業單位)、台大、各地省市縣立醫院、地方衛生所;衛生署麻醉藥品經理處(獨佔事業)
貿易	中華貿易開發(國民黨與公營銀行投資之事業，1988年營業額20億)、省政府物資局、中央信託局貿易處及購料處(財政部事業)、中央貿易開發(國民黨事業，資本額 2.5億)、僑匯貿易(公黨營合資企業)
金融業	<p>證券融資融券：復華(國民黨、中信與公營銀行合資之獨佔事業，1988年營業額20.7億)</p> <p>證券交易：台灣證券交易所(國民黨與數十家公私事業合資之獨佔事業，1988年營業額26億)</p> <p>證券承銷：大華證券(國民黨營事業，資本額15億)</p> <p>證券經紀：大華以及各國家、省市立行庫</p> <p>票券：中興(國民黨與公營事業合資之寡佔事業，1988年營業額5億)、國際與中華票券(為公營行庫及國民黨轉投資之寡佔事業)，三家壟斷票券市場</p> <p>銀行：省屬七行庫(1989年合計有1,663億之收入，盈餘有130億)，包括台銀、土銀、倉庫、一銀、華銀、彰銀、台灣中小企銀等寡佔銀行;央行、交銀、農銀、郵政儲匯局、輸出入銀行等寡佔銀行屬於國營;北市銀和高市銀二寡佔銀行，以及世華、中國商銀和華僑等官方資本轉投資銀行屬於地方政府銀行</p> <p>保險：台灣人壽(省營寡佔事業，1989年收入45億，盈餘600萬)</p>

[表 3-3] 續

	中央產物保險(國民黨與公營銀行合資之寡佔事業, 1988年營業額為22億)台灣產物保險(省營寡佔事業, 1989年收入為52億, 盈餘1億)中國產物、中央再保、中央存款保險公司等財政部獨寡佔事業, 公保(中央信託局), 勞保(省營獨佔勞保局, 1989年收入541億, 虧損1千萬)
	信託：中聯信託(國民黨寡佔事業, 1988年營業額42億)、台灣土地開發(省黨獨佔事業, 1989年收入9億, 盈餘2億)、中國信託(國民黨投資之寡佔事業)
	共同基金：共四家, 包括 光華(國民黨事業, 資本額4億), 中華(黨營), 國際(黨49%), 建弘(國際牌洪氏家族等)等壟斷基金市場
	投資公司(創業投資公司)：中華創業投資以及交銀投資的漢通、和通、國際、台灣、全球等五家寡佔創投公司
	投資公司(控股公司)：中華投資、光華投資、環宇、中加、建華和啓聖等六家國民黨黨營之投資控股公司
	當舖：北市和高市之公營當舖
	租賃：中聯信託和國冀興業二大型國民黨事業, 以及中央漢華與交通等公營事業及轉投資事業
其他服務	科技研究：中山科學院(獨佔國防科技研究)、財團法人工研院、財團法人資策會...等

資料來源：同 [表 3-1]。

[表3-4] 官營事業與政府之資本形成毛額、生產毛額、營業盈餘、與雇用人數

單位：新台幣百萬元，千人，

項目	1951	1960	1970	1980	1990
國內資本形成毛額	1,779	12,618	57,886	503,911	942,609
民 營	799 (44.9)	6,908 (54.7)	34,709 (60.0)	259,544 (51.5)	495,240 (52.5)
公 營	767 (43.1)	4,272 (33.9)	16,586 (28.6)	177,415 (35.2)	223,380 (23.7)
政 府	213 (12.0)	1,438 (11.4)	6,591 (11.4)	66,952 (13.3)	223,989 (23.8)
國內生產毛額	12,328	62,507	226,805	1,491,059	4,245,685 3,878,547 *
民 營	8,860 (71.9)	45,470 (72.7)	160,859 (70.9)	1,119,766 (75.1)	3,000,894 * (77.4)
公 營	2,130 (17.3)	10,380 (16.7)	39,967 (17.6)	227,019 (15.2)	493,329 * (12.7)
政 府	1,338 (10.9)	6,657 (10.7)	25,979 (11.5)	144,274 (9.7)	384,324 * (9.9)
營業盈餘總計	6,145	26,801	80,688	448,984	1,135,921 *
民 營	5,516 (89.8)	23,616 (88.1)	66,810 (82.9)	396,382 (88.3)	1,039,577 * (91.5)
公 營	629 (10.2)	3,185 (11.9)	13,798 (17.1)	52,602 (11.7)	96,344 * (8.5)
總 就 業	2,893	3,473	4,576	6,547	8,258 *
受公部門雇用	361 (12.5)	487 (14.0)	578 (12.6)	815 (12.4)	943 * (11.4)
受私人雇用	632 (21.8)	907 (26.1)	1,750 (38.2)	3,400 (51.9)	4,624 * (56.0)

說 明：括號內的數字，是公、民營企業與政府部門在各年該項所佔之百分比；就業之公部門包括公營事業與政府部門；*為1989年資料。

資料來源：《中華民國台灣地區國民所得》(1990)，第35、82-83、121頁；《台灣地區勞動力各行業就業及失業人口資料銜接與調整說明》(1982)；《台灣地區人力資源統計月報》205(1990, 11)。

[表 3-5] 經濟部所屬國營事業與前三百名民營企業之
績效比較

年代	國 營			民 營		
	營業獲利率	淨值獲利率	資產獲利率	營業獲利率	淨值獲利	資產獲利率
1977	3.53	9.51	3.79	5.51	13.77	5.12
1978	2.01	4.95	2.05	7.43	21.22	7.90
1979	3.58	9.94	4.04	7.65	23.11	8.55
1980	2.64	8.03	2.94	5.06	15.45	5.61
1981	3.25	10.62	3.62	2.47	7.07	2.56
1982	2.45	7.29	2.69	2.10	5.36	1.95
1983	2.66	6.62	2.71	5.04	14.35	5.25
1984	5.64	13.31	5.81	5.86	16.66	6.35
1985	5.87	12.46	5.93	4.65	12.05	4.86

資料來源：顏吉利, (1989), 第135頁。

[表 3-6] 公、民營事業資產營運比較表

	資產總額 (台幣億元)	營收總額 (台幣億元)	盈餘總額 (台幣億元)	獲利率 (盈餘÷營收)	資產生產力 (營收÷資產)
國營事業(26家)	45980	6938	1059	0.15	0.15
(非金融業部份17家)	(12978)	(5011)	(745)	(0.15)	(0.38)
省營事業(34家)	34586	3511	638	0.18	0.10
[不包括公賣局的33家]	[33814]	[2785]	[165]	[0.06]	[0.08]
(非金融業部份23家)	(3831)	(1599)	(527)	(0.32)	(0.41)
公營事業合計(60家)	80566	9909	1697	0.17	0.12
(非金融業部份40家)	(16809)	(6610)	(1272)	(0.19)	(0.39)
民營製造業前500大	10436	12605	1110	0.09	1.2
公營與民營比	7.7倍	0.78倍	1.53倍	1.8倍	0.1倍
(非金融公營事業與民營比)	(1.6倍)	(0.52倍)	(1.15倍)	(2.1倍)	(0.3倍)

- 說明：1.公營事業之數字為1988會計年度(自1987年7月1日-1988年6月30日)預算數；
 2.民營事業之數字為1987年(自1987年1月1日-1987年12月31日)；
 3.民營500大中，至少包含台苯、中興電工、中美和等10家以上的隱藏性官方事業或黨營事業，其營收總額約為270億；
 4.本表中國、省兩者資料均不包含退輔會(營收額估計約650億，其中榮工處即佔270億)；
 5.官方資料上，省營事業只列33家，本表加上菸酒公賣局後為34家，該年度公賣局資產772億，營收726億，盈餘473億，獲利率為65%，盈餘獨佔全體省營事業盈餘合計的74%；
 6.經1988年度決算結果，國營事業營收為7741億，較預算數超出11%，盈餘為1387億，超出31%。省營事業盈餘810億，超出預算27%。

資料來源：《卓越》(1989, 3), 第27頁。

[表 3-7] 產業內國營與民營企業績效比較

(A) 產業內國營、民營企業營業獲利率之比較

年度	機械業					鋼鐵業					石化業		金屬業		
	台機	大同	建成	新台灣	錫鐵	中鋼	大宇	永發	東和	春源	豐台	中化	長春	台金	春雨
1976	1.80	4.13	1.83	9.14	2.20	—	1.51	1.23	0.57	1.14	4.66	0.33	18.23	4.88	5.81
1977	1.15	4.20	1.64	7.81	3.10	—	2.16	0.32	0.75	2.13	4.96	0.71	12.94	2.10	2.37
1978	-1.37	5.03	5.99	6.57	4.00	-20.18	2.84	0.86	2.81	4.56	9.60	-11.17	13.66	0.58	10.59
1979	-1.20	4.42	0.82	4.00	13.32	7.40	0.78	0.85	1.82	3.41	4.68	-2.89	13.20	0.63	6.64
1980	0.38	3.15	0.67	1.38	12.77	17.26	0.71	1.02	0.28	2.49	-1.24	3.14	5.59	0.86	3.28
1981	-3.95	1.67	-7.52	1.24	8.66	9.87	0.40	0.92	-4.39	2.68	-3.09	4.11	6.89	-10.77	0.62
1982	-17.09	1.50	0.85	-5.13	-5.76	3.07	0.72	3.58	-1.14	1.28	0.18	0.66	10.49	-6.52	0.32
1983	-9.51	3.42	0.07	1.89	—	-0.63	2.41	0.76	1.52	2.02	0.92	-3.59	9.19	-23.05	-3.18
1984	-3.59	2.45	0.95	—	-8.22	14.31	1.33	0.79	1.40	1.89	1.85	3.90	14.29	-13.59	3.88
1985	-17.82	2.73	-0.99	—	-17.50	12.59	1.53	1.09	0.60	2.29	0.91	5.72	15.12	-1.72	3.95
1986	1.41	3.79	3.28	—	-8.33	13.90	7.25	4.28	2.71	8.64	2.82	10.65	27.20	-2.76	4.97

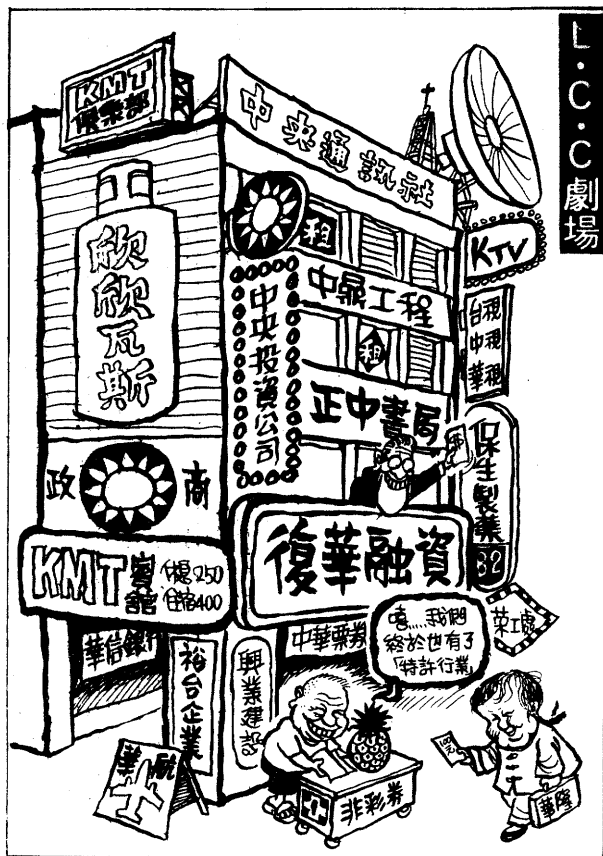
(B) 產業內國營、民營企業淨值獲利率之比較

年度	機械業					鋼鐵業					石化業		金屬業		
	台機	大同	建成	新台灣	錫鐵	中鋼	大宇	永發	東和	春源	豐台	中化	長春	台金	春雨
1976	2.50	11.91	9.40	57.07	5.28	—	11.09	6.45	5.17	6.44	13.54	0.22	24.38	9.52	16.27
1977	2.24	12.09	7.34	33.39	5.86	—	23.80	2.18	2.14	13.02	13.65	0.64	19.61	3.93	7.43
1978	-2.47	15.51	25.72	28.90	9.35	—	30.98	12.98	11.53	18.76	32.02	-13.01	24.04	1.00	37.16
1979	-2.87	14.83	2.22	19.27	26.56	8.49	7.65	11.70	11.65	15.94	22.20	-4.10	32.32	1.16	24.25
1980	0.70	10.05	1.41	6.82	29.33	14.59	8.07	8.18	1.53	13.09	-12.72	5.25	19.38	1.84	13.95
1981	-6.98	3.77	-13.57	4.57	16.46	5.88	4.43	5.59	-28.00	14.45	-18.48	6.19	18.74	-32.74	2.70
1982	-21.72	4.93	3.21	-16.80	-9.53	1.18	8.29	15.85	-6.57	5.62	0.69	0.72	22.38	-28.07	1.21
1983	-10.55	7.29	0.24	5.63	—	-0.37	32.81	4.21	9.70	10.25	3.65	-4.82	21.76	-105.32	-12.86
1984	-3.66	7.52	3.57	—	-27.92	9.70	14.86	3.61	7.98	12.16	7.35	5.27	30.39	-68.37	14.75
1985	-16.49	7.75	-2.41	—	-50.11	7.16	16.78	4.61	1.93	10.03	4.13	7.36	26.33	-12.69	12.97
1986	1.58	10.72	1.87	—	-53.96	7.23	—	21.38	6.01	38.66	13.82	14.16	41.91	-26.39	18.05

(C) 產業內國營、民營企業資產獲利率之比較

年度	機械業					鋼鐵業					石化業		金屬業		
	台機	大同	建成	新台灣	鐵鑽	中鋼	大字	永發	東和	春源	豐台	中化	長春	合金	春雨
1976	0.63	3.52	2.21	11.78	1.50	—	2.93	2.36	0.54	1.44	3.84	0.07	19.79	2.44	5.64
1977	0.71	3.73	1.58	8.84	2.03	—	3.95	0.57	0.63	1.87	5.00	0.21	10.50	0.99	2.71
1978	-0.84	4.61	4.08	8.11	3.07	—	6.00	2.40	2.53	5.35	6.31	-3.96	11.21	0.25	13.66
1979	-0.59	3.75	0.41	4.92	11.05	5.57	1.63	1.86	3.67	4.42	3.31	-1.32	12.97	0.30	9.57
1980	0.17	2.71	0.39	1.75	11.10	6.41	1.78	2.24	0.37	3.24	-1.54	2.00	7.32	0.38	5.38
1981	-2.02	1.10	-3.41	1.18	6.16	2.64	0.89	2.24	-4.99	3.56	-3.32	2.51	7.69	-4.90	0.96
1982	-6.13	1.18	0.51	-4.43	-3.14	0.56	1.53	7.48	-1.13	1.45	0.16	0.28	10.48	-2.91	0.39
1983	-3.46	1.65	0.04	1.57	—	-0.20	5.91	1.63	1.66	2.41	0.87	-1.88	11.70	-9.92	4.09
1984	-1.40	1.70	0.57	—	-4.51	5.60	2.74	1.17	1.67	2.62	1.89	2.38	18.67	-5.31	5.56
1985	-6.26	1.73	-0.55	—	-7.25	4.49	3.22	1.46	0.69	2.33	1.06	3.92	17.43	-0.64	5.61
1986	0.62	2.44	0.58	—	-4.44	4.91	—	15.18	2.15	11.30	3.97	8.51	24.04	-1.32	7.32

資料來源：顏吉利，(1989年)，第136—138頁。



LCC劇場，原載自立晚報，1992年1月15日。

4

官營事業民營化的 理論分析

官營事業包括了各級政府、政黨之獨資、合營，或政府、政黨與人民合資經營之事業。不論是那一種形式的公營，都是「官方介入事業之經營」。所謂「民營化」，就是減少非市場之政治力的介入，達到由民間掌控經濟的意思。在這一章中，我們比較偏重狹義的「公營」事業民營化。我們要研究的是政府介入事業經營的理論基礎，並據此理論基礎來檢討公營事業民營化的問題。至於「官營」而非公營的黨營或其他隱藏性公營事業，本來就沒有存在的理論根據，已有的應盡速民營。但本章的理論分析，大部份（如經濟效率與公平等）仍可適用。

第一節

政府介入市場的必要條件

經濟學之父亞當·斯密（Adam Smith）著名的「無形手」（invisible hand；一般稱為「看不見的手」）理論告訴我們，在自由競爭的市場結構下，儘管每個人都在追求自利之極大，但是社會的整體資源卻會在市場價格機能這一隻「無形手」的引導下，趨向「有效率」的使用途徑。所謂「有效率」就是沒有浪費的意思：不論是生產、銷售、管理各方面都不會多花不該花的錢，也不會少收該收的錢。之所以會有這樣的推論，道理很簡單：在競爭的考驗之下，任何「浪費」的生產或銷售方式都會因

你盈我虧而遭淘汰出局，只有「有效率」的企業才能生存與成長，只有生存與成長的企業才能符合自利之極大。

既然有一隻無形手冥冥之中能把資源調配到有效的用途，政府又爲什麼要「介入」呢？根據史丹福大學教授 Stiglitz (1986) 的整理，下列幾點是政府老大哥合理介入的必要條件：

1. 產業特性無法形成競爭環境者

諸如水、電、電話等產業，具有平均成本遞減（或規模報酬遞增）的特性，產量愈大平均成本愈低，因此規模愈大生產愈有效，產品由一家獨佔生產形成壟斷局面甚爲自然，謂之「自然壟斷」（natural monopoly）。一旦有自然壟斷，競爭的壓力就不存在，資源有效配置的必然性也就消失。「無形手」不行了，「老大哥的手」或許有些發揮的餘地。

2. 商品具「公共財」特性，私人怠於提供者

物品或服務具有「共享性」者，稱爲「公共財」（public goods）。所謂共享性，意指多人可以同時享受同一商品，如公園、路燈、國防等。公共財中有些不具「排他性」者，私人不會提供，必須由政府（或團體）生產，如國防。所謂不具排他性，是表示當某一（群）人在享用這種物品或服務時，無法排除他人共同享用。不具排他性的商品，在出售時就沒有辦法分辨消費者與其消費程度，如此自然人都想享受而不付費用。既然事後人

人都想免費搭車，則事前就沒有私人廠商願意提供這種無法有效規費而鐵定賠本的商品或服務。如果「國防」是一種非有不可的服務，就只好由政府以其強制徵稅的公權力負擔成本，介入生產了。

3. 商品之生產或消費具外部性者

以石化業的生產為例，廠商在生產出石化產品與中下游原料的同時，也製造了「污染」。但廠商在市場上所觀察到的收益與成本，並未反應污染對社會所產生的損害（外部成本）。因為廠商面對的是一個未包含外部成本的偏低成本，其產量往往會大於社會最適產量。這時候就只有靠政府介入來影響，改變原先不理想的均衡。

4. 市場訊息傳遞不佳或市場不存在者

有些商品或服務（如失業保險）是無法在自由運作的市場自然出現的。失業保險往往要很長時期才給付一次，在經濟蕭條時更會同時有大量的給付。然而一般保險事業恐怕不具這種跨期的、反景氣的穩定形象。缺少穩定的保證預期，人們也就不太願意去投保，這一類的保險事業也就不容易出現。此外有些時候因市場訊息傳遞不佳，使得「無形手」的調配不盡理想，此時政府介入或許也可以改善之。

5. 政府基於「效率」以外的其他總體考慮介入市場

效率只是社會追求的目標之一；有時候自給自足、物價穩定、所得分配、「國計民生平衡發展」等也是社會追求的目標。市場無形手無法達到這種目標，這就提供了政府犧牲效率而介入市場的另一種依據。

以上五點是政府介入的必要條件，但不是充分條件；這表示即使有上述五種情況之一，政府也未必就「應該」介入市場。此外，政府「介入」的方式有很多種，不見得政府要親自下海接管事業的「營運」。就自然壟斷而言，政府可以做價格管制、數量管制，未必一定要「公營」。就公共財而言，政府得「提供」該項商品，但亦可將其中大部份的「生產」（如武器生產）、運輸過程等，包給民間業者。而外部性、公平等考慮通常也是靠租稅、補貼、立法限制的方式加以彌補導正。

當然，從政府的角度來看，一旦它要干預市場的運作，總是希望干預的「手段」能儘量多、儘量廣，如此才是「利其器」（Sappington & Stiglitz 1987）。如果政府能將相關事業幹脆收歸公營，則一切都在政府的掌握中，干預操控自然較能「善其事」。但是我們以下將要指出，政府介入的程度越大，一般而言其對效率的扭曲也越大。因此政府介入程度的取捨，就是要在「效率之外的政策目標能否有效達成」、「手段上能否操控自如」、與「對經濟效率的扭曲有多大」之間尋找一個平衡點。

傳統的福利經濟學（welfare economics）學者，一方面由

「規範面」(normative)的角度肯定政府「扶弱濟貧」的所得分配政策，主張將一些有利可圖的事業收歸國有以避免財團介入，再由政府指派的管理階層去肩負照顧全民利益的責任。另一方面，他們也從「實是面」(positive)的角度著眼，比較外部性、自然獨佔、與公共財等典型的「市場失靈」(market failure)或「市場失蹤」(missing market)的情況下，政府直接經營產製與間接管理督導之利弊，認為前者的社會成本更低，是以國營化又是合乎效率原則的。

以上這種看法雖然不儘完整，卻也有它的時代意義。一般而言，經濟越是低度開發，市場上的各種訊息的流通性就越差，無形手掌力所及自然有限。這時候政府的龐大行政體系或許可以彌補，在市場上扮演「協調者」(coordinator)的角色；政府介入的程度深，直接營運的範圍自然也就廣。但是隨著經濟的發展、科技的進步，「無形手」能夠施展的空間就越大，也就越不需要政府「有形手」(visible hand)的協助。因此從客觀環境的演變來看，經濟發展應該與公營事業的必要性成反向互動 (Stiglitz 1986)。也許歐美國家近年來民營化的風潮，就是反應經濟發展後公營事業存在環境的惡化。

傳統福利經濟學的「公營事業觀」除了上述批評之外，在1970年代也遭到由管理經濟學 (managerial economics) 或公共經濟學 (public economics) 兩方面的學理挑戰。這些新觀點著眼於公營事業的管理者也是理性經濟人，也會有追求自利或

其他本位主義的決策傾向，上焉者爲了擴張「版圖」往往冒險躁進，反正盈虧不負賠償責任，下焉者則爲了「安渡餘年」經常無所事事，反正沒有考評競爭壓力。換言之，公營事業的管理者由於誘因結構大異於一般民營企業，其表現自然不受市場機能的節制，最後則往往在官官相護下使總體經濟的效率與最適性也受損。因此解決之道就是藉民營化以去除經濟體系內的官僚體制，使事業經營者同樣承受產品與要素市場對手的競爭壓力，也同樣承受資本市場出資者的撤資壓力。

除了管理經濟學與公共經濟學的挑戰之外，產業經濟學（industrial organization）學者最近也對產業結構與政府介入時機之間的關係有較深入的探討。傳統的廠商理論都假設廠商只生產一種產品。在這種假設下「平均成本」的定義非常清楚，以它來判斷產業是否具有規模報酬遞增的特性也就少有爭議。但近年來廠商多有縱向或橫向擴充營運範圍之傾向，其生產之產品種類繁多。這個時候，一則「平均成本」的定義會略趨複雜，二則平均成本與規模報酬之間的關係也就更模糊。政府既然難以判別產業規模報酬，也就更難以界定自身角色與介入之時機。此外，廠商生產營運錯綜複雜的結果，也使「產品」的界定模糊。政府介入某一種產品市場，往往會不可避免的影響許多其他相關產品之產銷。影響既廣，政府的行動自然就更應受限。

第二節

官營事業內部勞動市場的官僚化

在經濟學理上，官營事業民營化之目的，主要是爲了企業經營效率的提昇，因此一般民營化的討論，都集中於產品的經營效率，而比較少分析官、民營企業在勞動市場上的效率。可是，在實施民營化的過程中，卻常見最大的阻力來源是公營事業員工，顯示勞工問題不容忽視。此外，台灣的公營事業員工，其待遇與績效之間沒有任何對應關係，也構成公營事業之一大浪費，有必要深入討論。

一般而言，公營事業在雇用與工作報酬給付上均不同於民營企業。此種不同的根本原因，是公營事業缺乏市場力量的節制。在雇用上，公營事業注重學歷文憑，而且很少因經濟衰退或因經營不善而辭退員工，導至事業與員工間有「鐵飯碗」的默契。在工作報酬上，包括薪資、員工福利與工作環境的決策，或在獨家壟斷的超額利潤油水中、或在國庫貼補虧損的屏障下，脫離市場供需競爭壓力，享受國家機器保護傘的遺世陶樂生活。這些問題在分析公民營利弊、民營化的成本效益、民營化的困難與配合措施、以及民營化條例的制定與實施時，都會一一浮現。本節只從理論上探討公營事業勞動市場的「官僚性」，並以台灣過去的經驗作爲印證，用以說明公營事業民營化有關勞工問題的背景。

民營企業員工工資，雖然從個別廠商而言大多依同業標準訂定，但民間企業一般工資水準的決定，並非從天而降，而是取決於勞動生產力。市場景氣與同業挖角（供需縮緊）之程度，直接會影響工資的變化，但雇主支付某一水準的工資雇用員工，必然表示員工至少帶給雇主那麼多的利得。

公營事業員工工資的決定，則不同於民營企業，因為大多數的公營事業缺乏同業的競爭與盈虧的調節。像中油、台電、公賣局、郵政局、電信局、自來水公司等等，都由法律賦予獨占經營，一般不納營業稅、貨物稅，其盈餘大多是「獨佔訂價政策」的結果，營運績效與員工勤惰通常不是主要決定因素。從反面來看，公營事業之成立，是基於自然獨占、公共財、外部性、市場不存在、或穩定公平等「平衡國計民生」理由，若能以企業盈虧為經營優劣之準則，這種事業必然已失去「公營」之價值了。既然事業盈虧不一定是員工勤惰的指標，則以利潤為調薪、獎金之基準，就不合理。

公營事業既不能以事業盈虧為員工計酬的主要準則，那麼員工報酬之決定就要另闢蹊徑了。理論上，公營事業員工薪資可以「比照」民營事業員工的標準計酬，稱為「比照原則」(comparability principle)。所謂比照原則，可以比照「產出」或比照「投入」。前者意指公營事業員工若有民營員工的生產價值，就可給付相同薪資；後者則以民營企業員工之資歷及工作投入，做為同等級公營員工薪酬的標準。理論上「比照產出」

是比較理想的，但因個別員工之產出難以衡量，故並不實用。

「比照投入」若能以員工工作時間、辛勤程度為準，亦或差強人意；但此法同樣有監督不易、計算困難等缺點。結果就以最不理想的「比照資歷」最為可行！公營事業員工薪級大都以學歷文憑外加工作年資與擔任職務計算，事實上是一種公營事業員工勞動市場的「官僚化」。

這樣以「比照資歷」的方式，核定公營事業員工工資，並不是真正比照公民營員工對事業的投入，自然不易激勵公營員工的工作意願。這種工資制度對工作態度積極、工作能力高於同一「資歷」的人才，就形同「懲罰」，結果不免陷入「劣幣驅逐良幣」的「格萊興法則」（Gresham's law）陷阱中。員工在這種環境下工作，當然不可能有工作效率。

在實務上，公營事業的經營通常會訂有各種辦法，以替代企業盈虧作為經營績效之判斷準則。例如，年度之初訂定預算，以預定目標之達成或超前作為賞罰準則；或設定各種法規、資格考試以限定用人與升遷管道。可是，一旦脫離盈虧準則，員工之雇用、升遷、加薪、休假、年終獎金、退休給付等等，又往往淪為政治的角力場。這是公營事業員工勞動市場另一種形式的官僚化。過去台灣公營事業多與政府部門同步調薪。1989年起立意要以經營績效為調薪與年終獎金之基準，但在1990年軍公教人員調薪13%時，仍就無力擺平國營事業員工抗爭，最後仍以同步調薪收場。由於公營事業背後不是有「獨占」法寶，就是有國

庫補貼憑藉，員工爭取薪資或年終獎金，通常都會在政治主管慷多數納稅人之慨，以直接圖利員工、間接圖利自己的大原則下，順利過關。這是公共決策上，分散但有較大總利益的多數人，敵不過集中但利益總數較小的少數人的典型。其結果是喪失資源使用效率，也製造資源分配的不公。

事實上，不僅是公營員工爭取加薪或福利時，政府常有缺乏效率又欠公平的公共決策，主管當局更常主動的以政治目標掛帥作為公營事業的經濟決策。研究公民營工資決定行為的學者（如辛炳隆，1988年；劉錦添、劉錦龍，1988年等），都發現台灣公部門工資的調升相當「政治化」：其工資調升時機未必契合整體經濟景氣情況，卻與政治選舉有正相關（如見〔表 4-1〕）。這大概是公營事業員工勞動市場官僚化發展的極致。

第三節

官營事業民營化之利弊取捨

官營事業應否民營化的取捨，必須先了解其民營化對經濟效率的提升，與其他利弊得失。本節分別討論這些問題。

一、民營化與經濟效率

如前所述，官方介入市場運作的方式很多，價格管制（例如

由議會通過價格)、租稅、限量管制、授予專利或專賣權等都是介入市場的方法，而其中又以「收歸官(公)營」為最強的介入方式，一般認為這種介入方式對「效率」的妨害也最大。為什麼公營容易導致無效率呢？除了前節所論台灣公營事業員工勞動市場特別嚴重的官僚化特性外，依據 Stiglitz (1986) 與 Vickers 與 Yarrow (1988) 的分析，其一般性的原因有下列幾點：

1. 許多官營事業在法規的保障下排除了各種形式的競爭，使得事業負責人沒有壓力去追求生產與經營的效率。
2. 官營事業往往要受各種預算、採購、人事法規的規範，侷限了事業應變的能力。
3. 官營事業在經營上要受主管業務機關或黨組織的監督，而這種監督往往在官僚政治的扭曲下淪為權利分贓、人事安插、與政治酬庸，嚴重影響事業正常的運作。
4. 官營事業往往股票不流通，且在預算挹注虧損的庇護下免除了倒閉的風險，因此在經營上沒有來自股票持有人、債權人、潛在接收者的壓力，使經營者沒有改善經營的動機。
5. 長期居於獨占地位的官營事業，欠缺產業間藉以比較的「資訊」，可能連自己差在那裡、差到什麼程度，都因為沒有比較的基礎而不自覺。

Stiglitz 也指出，其它如抽稅、訂價管制等介入方式也會對資源配置的效率造成扭曲，但都沒有以收歸公營這種介入方式那麼嚴重。而官營事業民營化的最大好處，就是可以透過市場競爭

的各種壓力，去提升事業的經營效率。

二、官營與民營的取捨

綜合本章第一節的討論，我們知道福利經濟學者強調的是，政府可以在市場功能無法發揮的情況下，或基於「公平」或「國計民生平衡發展」的考慮，積極的有所做為；而管理經濟學者所強調的，則是「政府介入」與「效率追求」之間的難以相容（incompatibility）。到底「效率」與「公平」這兩類政策目標之間該如何取捨，經濟理論並不能給我們提供明確的答案。像美國的 AT&T 與因反托辣斯法案所分出去的地區性電話公司，其營業項目具壟斷性且與國計民生有密切相關，然而在美國管制法規有效監督下，其服務品質、經營效率、研究發展等各方面的表現，都遠優於其他國家國營的電話服務業；這是民營壟斷優於官營的例子。相反的，英國的國家廣播公司（BBC），雖然經營的是不具獨占性的大眾傳播事業，但是其節目品質卻較其他競爭對手為佳；這是官營事業優於民營的例子。

一般而言，將事業收歸官營的代價，是業主將因而減少改善效率的動機。但是如果在收歸官營的同時並不排除其他業者的競爭，則公營事業多少都還能感受到市場的壓力，不致「頹廢」。另一方面，如果政治民主，民意機關的制衡能夠落實，則官營事業所缺乏的市場競爭壓力多少能被「民意」壓力所填補，不致「囂張」。反之，如果政治不民主，市場又不開放，則官營事業

的外在壓力幾乎完全消失，其經營結果不僅有損效率之追求，「國計民生平衡發展」的目標，亦恐將成爲鏡花水月。

三、民營化附帶的利益與成本

提昇經營效率對社會而言是一項長期、持續的利益。除了這項長期利益之外，官營事業移轉民營在不同的政經環境中還有一些額外的好處。最明顯的好處就是，民營化可以消除原先官營事業的若干「寄生性浪費」。舉例而言，如果台糖、台電等事業因缺乏競爭而在某個部門有嚴重的浪費，則與該部門有密切相關的民營事業，便可利用此漏洞汲汲牟利。民營事業於是把原先應該用於研究發展、改善效率的資源，用於巴結鑽營。官營事業民營化可以斷絕這些民間企業的「寄生」期望，重新開拓健康的競爭環境。

另一個因爲官營事業之無效率而阻礙其健康發展的，則是官營事業的工會。民營事業勞資雙方爭取的，是公司的利潤，往往是一種零和賽局（亦即競賽雙方你多我少，變動的總合爲零）；但如本章第二節所述，官營事業由於可用預算挹注虧損，勞方所爭取的不限於其應得之利潤，而經營者所能應允的也不限於事業所賺取的利潤。因此雙方玩的不是零和賽局，而經營者能做的讓步近乎沒有「底線」。這種沒有底線的局面，往往使雙方的競爭策略缺乏自我約制，甚至共同設計影響輿論、壓迫民意機關，以圖謀國庫。官營事業民營化後，將有利於勞資雙方對事業體質的

了解，對於工會發展的正常化必定有所助益。

官營事業民營化還有一些與民營化「方式」有關的利益，我們將在第六章中再詳細說明。

官營事業民營化當然也會有一些成本；這些成本可以從兩個層面來考慮。原先公營事業受政府控制，在訂價高低、供需調節、政令配合等各方面，政府都很容易操作，因此至少在理論上比較容易達成「平衡國計民生」之類的政策目標。民營化之後政府介入減少了，控制自然也降低了，有損政策目標之達成。不過這一方面的「成本」倒不那麼值得憂慮。如前所述，要使某個產業的發展符合某項社會目的，並非一定要政府親自下海包攬經營權不可。開放民營後政府還是可以靠訂價、管制、租稅等政策手段去影響該產業。此外，民營化後的獨佔或特殊產業，爲了防止操縱市場或遭受外資壟斷，英國與馬來西亞均曾有特別約定，在涉及國家利害關係之議案上有投票或否決權。Stiglitz 也指出，在管制與租稅影響下的私營企業還是比官營事業有較大的動機去追求效率。因此即使略微犧牲一些政府操控規劃的自由度，並不見得真有什麼社會成本。

民營化最大的成本還是對員工的補償。大家都知道，公營事業裡存在不少閒置員工，而民營化之後這些閒置員工即很可能遭到解雇。這是他們當初進公營事業時沒有預期到的，對他們而言是項損失。即使非閒置員工也不希望他們的「公務員福利」隨著民營化而消失，這些都可能引起員工對民營化的阻力。此外，與

台電有長期購煤「專約」的公司當然也不希望被民營化後錙銖必較的總經理解約，這是來自既得利益團體的阻力。後一項阻力來自特權，我們沒有理由要看他們臉色做決策。但員工在公營事業所既有的好處，是政府當初在他們進公營企業時的一種隱形承諾（默契），現在要收回這項承諾，自然要付出代價以化解阻力，這是推動民營化工作的一項必要成本。

公營事業民營化還有一種潛在的社會成本，與民營化過程中可能有的「競租」（rent-seeking）行為有關。官營事業的經營原本缺乏效率，資產低度利用，事業的利潤甚低。如果官營事業依據其原先的營運資料估價出售，而大家又預期民營化後其經營效率會改善，則此種「預期價值」與「現售價值」的差，就像是一種「經濟租」（economic rent）。如果官營事業移轉民營不能採公開上市或公開投標的方式為之，則社會上有意搶那筆「經濟租」的牛鬼蛇神就會使盡手段去競取，這種行為就稱為「競租」。像這種彼此使手段搶一塊定額大餅的競租行為，本身並沒有創造出任何經濟效益，也是一種資源的浪費。

另一方面，一旦競租成功，則利用獨占機會營取超額利潤，對所得分配更將有深遠的不利影響。因此，民營化必須配合對獨寡占事業的管理；這將在第七章「民營化的配合措施」中詳細討論。

一般而言，隨著官營事業的民營化，大家會預期該事業效率的提升。如果民營化採用經營權的移轉而不出售產權，則政府出

讓該經營權所淨得的權利金便應該反映出該事業效率提升的市場價值。只要這份權利金在補償員工之後超過該公營事業原來正常的盈餘，則表示該事業之民營化有社會淨效益。當然，到底員工會因為民營化遭到多少損失是要審慎評估的，它牽涉到對員工補償的額度，而該額度又關係該產業民營化的社會淨效益。關於這一點我們將在第七章中再詳細討論。

第四節

「公有民營」觀念的檢討與剖析

依公營事業移轉民營條例第二條之定義，各級政府擁有資本超過百分之五十的事業即屬公營事業。從這個定義來看，公營事業有兩個特徵：一是事業的「所有權」大部份為政府掌握，二是事業的「經營權」也由政府指定的經理人掌控。由於第三節中所列舉的幾項容易造成公營事業運不佳的原因大都與「經營」有關，有些學者就建議，希望能透過「公有民營」的方式，兼取民營「自負盈虧，有效經營」，與公營「全民共有，利益均沾」的雙重優點，同時照顧到公平與效率的雙重目標。這就是「公有民營」的觀念。

公有民營在概念上是將公營事業的經營權出售給民間公司，出售以後政府就不再過問經營細節。買入經營權的公司在自負盈

虧的壓力下，自然有動機改善經營績效，而政府也可以由出售經營權獲取收益，用之於公共建設。像這種公有民營方式的「民營化」，並沒有出售國家「祖產」，而是使政府獲得一波波的收益。由於不必出售股產，其執行也就比較不受股票市場價格波動的影響，這在台灣也許是一項特別值得一提的有利因素。

然而以「出售經營權」的方式移轉民營，Vickers與Yarrow也提出以下幾點技術上的困難必須要加以考慮：

1. 出售經營權通常是有時限的，如此政府才能依其營運績效決定是否要繼續授權或移轉其經營權予他人。因此政府雖然不直接經營該事業，卻仍有「評估」其營運績效的責任。這時候就牽涉到政府監督、掌握企業營運資料能力的問題。如果這些資訊很難掌握，則經營權一旦出售，政府就無力回天，任憑經營者擺佈，受害的仍將是社會大眾。在現實社會中，政府確實很不容易掌握企業之營運資料，而企業也有強烈動機去隱藏或扭曲其資料。這其中的「訊息不對稱性」能否有效克服，事前不可不加以評估。

2. 不論是第一次出售經營權，或是期滿後的轉售，通常都是以投標（bidding）的方式為之。由於大家對事業的經營狀況都不很清楚，因此投標值一般而言也反應出投標人對事業獲利能力的預估。然而在期滿轉售的時候，原經營者與競逐者卻也有明顯的不對稱情報。原經營者比較知道經營的真正潛力，投標時比競逐者居於有利地位，得標的機會也較大。因此一旦經營權移轉

到甲的手裡，甲就很可能持續霸佔下去。如果甲有長期霸佔的預期，在缺少實質競爭者的情況下，恐怕會不利於效率的提昇。

以上所列都是「公有民營」在移轉技術上，因為資訊不完整或不對稱而產生的一些問題。這些問題也許在某些市場比較嚴重，在某些市場比較輕微。是否可以此方式併取公有與民營之優點，必須要依個別產業之資訊特性、開放程度等做個案分析。總之，公有民營雖然在理論上有吸引力，在實務上難免有許多問題尚待克服。

[表 4-1] 台灣公部門調薪與公職人員選舉之關係

年份	公部門調薪幅度(%)	公職人員選舉項目
1953	0	
54	50	第二屆臨時省議會(實施地方自治後第一次選舉)
55	0	
56	0	
57	0	第三屆臨時省議會(後正名為第一屆省議會)
58	0	
59	0	
1960	20	第二屆省議會
61	0	
62	0	
63	0	第三屆省議會
64	0	
65	0	
66	0	
67	16	
68	0	第四屆省議會與第六屆縣市長
69	10	中央公職人員之增補選，台北市改制後第一屆市議會
1970	20	
71	0	
72	0	中央民意代表之增額選舉
73	30.5	第五屆省議會、第七屆縣市長、第二屆台北市議會
74	20	
75	0	立委增額選舉
76	11.2	
77	14.7	第六屆省議會、第八屆縣市長、第三屆台北市議會
78	20	增額中央民意代表選舉(後延期至1980年)
79	13.8	

[表4-1] 續。

年份	公部門調薪幅度(%)	公職人員選舉項目
1980	20	增額中央民意代表選舉
81	20	第七屆省議會、第九屆縣市長、第四屆台北市議會
82	0	
83	0	增額立委選舉
84	8	
85	8	
86	0	增額中央民意代表選舉
87	10	
88	8	
89	12	增額立委選舉、縣市長選舉
1990	13	
91	6	第二屆國代選舉

資料來源：1987年以前，辛炳隆（1988），第375頁；1988年以後，報刊。

5

公營事業民營化的 國際現況

1980年代一個最廣泛而突出的世界經濟景觀，就是各國原有公營事業的紛紛脫售或原為政府管制市場的紛紛開放民營。所以形成這個普及的現象或運動，當然有其政治與經濟的時空背景，我們首先要略加說明。至於各國民營化的具體範圍，則以「無遠弗屆」形容應不為過，此中有許多啓發性的事例，值得我們深思。最後，國外民營化的一些成效目前觀察期間雖然仍嫌太短，但也有值得我們參考的個案，本章之末將略做介紹。

第一節

民營化的國際政治與經濟背景

由現實政治面觀察，民營化風潮起於一些國家的執政黨在意識型態上的大轉彎，也就是由傾向社會主義的色彩更迭為傾向自由經濟的色彩，由「大有為」政府的身段轉變為「中立性」政府的角色。譬如民營化進行最徹底與積極的英國，就是在1975年保守黨的柴契爾（Thatcher）夫人執政後，才一反過去工黨國有化的政策，持續十年大幅降低政府部門在總體經濟的地位。西德的民營化程度雖然遠不及英國，但也是在1982年保守的聯合政府上台之後，才開始著手規劃與實施的。法國更是在1986年保守黨國會得勢後的八個月開始提出公營事業處理計劃。北美洲的加拿大與美國也在保守黨的穆隆尼（Mulroney）與信仰「供

給面經濟學」的雷根（Reagan）主政下，大力約束政府對市場機能的干預，企圖以民營化重振經濟活力。而1989年起東歐各國風起雲湧的推翻共產主義或修正社會主義體制，在未來勢必將採取民營化措施，以符合市場經濟體制。報載蘇俄近來亦由蘇共中全會通過修改黨綱，准許私人擁有工廠，及外國公司購買蘇聯企業的股票。即使海峽對岸的中共，開放姿態雖然因六四天安門事件而倍受懷疑，不過目前保守的當權派似乎仍不敢在經濟改革上做出明顯的後退舉動，未來為爭取外資與台資、並建全證券市場，採行更進一步的民營化，並非無稽的揣測。由以上概述可知，民營化的風起雲湧，確可歸功於全球政治局勢的有利轉變。

在意識型態的表面之下，我們也可由經濟現實的層面，去理解民營化運動。自兩次全球性的石油危機之後，各國莫不飽嚙「停滯膨脹」之苦，生產成長緩慢，而物價不斷飛揚；原以為已成歷史名詞的經濟蕭條噩夢，再度成為活生生的威脅，原以為只剩下所得分配問題要面對，卻發現其實連所得成長的問題亦尚未解決。石油危機的教訓，不只讓個別企業體會到應變能力與彈性的重要，更是讓政府瞭解到干預與補貼的後果乃是財政赤字的惡化與企業競爭活力的喪失。這種對國際經濟變化的戒慎心理與對市場價格機能的正面期許，是民營化潮流的基本動力。事實上，意識型態上所以產生變革，可以說有相當的程度是因為經濟現實的激發。政治與經濟的息息相關，在民營化的趨勢上得到了充分的印證。

第二節

國外民營化的產業內容

在政治與經濟兩方面的推動下，目前民營化不僅在西歐大國盛行，也影響到亞洲、北美與南美，甚至非洲的一些國家。而民營化的範圍也不止於製造業，一些服務業、農礦業、甚至公用事業（public utility）與公共服務業（public services）也毫不忌諱的投身其中。〔表 5-1〕列出各國已完成或進行中的民營化措施，依原公營事業所屬之產業為準，大致分為農漁礦業、製造業、公用事業、與服務業等，而服務業又特別為各國「垂青」，因此再細分為金融貿易、交通運輸、傳播教育、與包括公共服務在內的其他項。表中幾個值得注意的現象是：

1. 由於各國原有公營事業的比重相差懸殊，因此民營化涉及的產業多寡，並不能直接顯示該國的熱衷程度。譬如表中英國、加拿大、與智利的洋洋大觀，原因之一是過去曾經幾度實施大規模「國有化」（nationalization）政策，以致待清理的公營事業相對衆多。至於美國、荷蘭、與香港等地則公營部門原本較為侷限，當然也難推出大戲碼；而非洲國家則多因工業化遲緩落伍，製造業乏善可陳，自然缺少民營化的選擇對象。

2. 不過，由另一角度看，各國實施民營化的程度多少也與其勞資結構、公共事務決策者的價值體系、原來產業的自由化程

度等制度因素有關；甚至個別公營企業的歷史傳統或象徵意義，也可能影響其走向開放或維持現狀的不同命運。法國是一個很好的例子，其民營化的計劃泰半只在「坐而言」的階段，即使已民營化者，也只是「輕量級」的企業。究其原因，不外該國產業相當開放、競爭性夠，故公營事業弊病不多，公務員又有一定的社會地位與聲譽，而且政府官員也有不隨俗尚的菁英傲氣，對社會主義的公義性有較高考量，再加上政府財務健全，自然不必大費周章推動民營化了。

3. 最普遍被各國列為優先民營者，為電訊、銀行及航空三項。前二者之民營化，大致是源自近來科技進步使電訊及金融產品多樣化、國際化與個人化，大規模生產與傳統性業務不再能滿足「下游」的市場需求，原先適於壟斷的特質也不再「全程」適用，因此公營的理由泰半消失。而航空公司的民營化則多因國際市場競爭日趨熾烈，一些效率欠缺與服務欠佳的公營航空公司只能苟存於操縱價格的保護，而無法承受競爭價格的壓力。復以機師工會一旦做出罷工決策，又難有替代方案對抗，以致薪資成本往往無法控制，多有長期賠累的傾向。民營化一方面可拋開補貼的無底洞；另一方面，反倒有些出售股產的進帳，可以融通其他支出，當然是一舉兩得之計。同樣的考慮也可解釋一些海洋國家不惜出售船運公司給民間，馬來西亞即為一例。

4. 公用事業的民營化也占了相當比例，譬如電力、瓦斯、與自來水等皆是。這些事業以往被視為攸關百姓福祉而不可假手

私人，但其實在生產與管理的低效率下，反而使公營費率居高不下；復以這些具有自然壟斷性質的民生必需事業，其需求價格彈性極低，而其供給規模又極龐大，消費者的受害範圍與內部經營上的浪費程度當然因此更爲可觀。相對的，若能以民營化促使提昇效率，社會福利的增進必然也不容小視。

5. 與公用事業接近的公共服務業也是民營化的「大宗」項目，包括醫院、郵局、垃圾處理、港埠管理、與國宅管理等都在名單上，甚至證券交易所與國防後勤業務等，也都成爲民營化對象。事實上，在先進國家中，民營的公共服務事業早已非常普及，處理民事爭議的民營法庭、民營公園、民營國宅、民營監獄、民營消防業務、民營大眾運輸系統、民營橋樑、隧道和道路、民營港口與機場、以及民營的都市計劃與開發等，都不是什麼新鮮事；甚至讓民營企業管理市政、民營金融機構參與中央銀行的貨幣政策釐定等，也已被先進國家的政府與民衆視爲理所當然。倒是公共服務業一向由政府包辦的台灣，其衛生環境的髒亂、公共設施的粗糙與不足、交通的擁塞、戶政手續的繁雜、與都市計劃的拙劣等等，都是居民日常生活隨時隨處遭遇的痛苦；而獄政的黑暗與警紀的敗壞，甚至法院「有錢判生、無錢判死」之說，更是久受詬病。這些現象是不是出於政府包攬這些公共服務的後果，也是值得思考的問題。行政院長郝柏村認爲警紀敗壞而要將警政的人事權與財政權更加收歸中央，這樣的中央集權做法與問題的真正解決更是背道而馳，事實上目前縣市政府已經沒

有多少警察權了。就先進國家公共服務逐漸民營化的趨勢看來，只要政府揚棄「你辦事我不放心」的心結，其實許多政府的經常業務都可嘗試放棄公營壟斷，而以自由化的方式處置。

6. 部份國家民營化的層次有意上升到教育與傳播事業，代表輿論形成與思想理念上的減少管制，而不只是物質生活的追求改善而已。大有為政府能有此認知，是一個非常可喜的現象：言論出版與學術思想的自由競爭，實無異於市場行為的自由競爭，都是促進效率與福利的不二法門。尤其應該指出者，相當集權主義的韓國政府竟然也將原先的「國定教科書株式會社」列為完全民營的對象，令人意外。反觀台灣的教育體制卻仍然為黨政部門所嚴格管制：公立學校自學前教育到高等教育，都受到行政單位和教育法規的諸多束縛；即使是私立教育事業，從設立、招生、收費到教學內容也無一不受到管制，以致我國憲法中鼓勵私人興學的保障淪為口號而已。目前台灣的教育市場就是最典型的「卡特爾」(cartel) 組織——每個學校招生有配額、教學內容一致化、學雜費聯合定價、而且管制設立新校參與市場競爭。教育行政人員引以為傲的標準化教育，卻正是一般大眾長久批評的僵化教育，也是許多國人為了後代移民海外的重要原因之一。再者，台灣政府對文字媒體的管制雖已「解嚴」，但對更犀利的電子媒體，則迄今猶假政黨黑手嚴密控管，進行思想控制，強迫塑造大一統理念。如上所述，民營化風潮其實可視為政治理念開放的一種反映，經濟上的民營化乃是呼應政治上的民主化，如何讓電子

媒體自由化，公正、公開地為民所享，是台灣當局必須反省的課題。

7. 迄至目前為止，英國的民營化是最廣泛、最持續、而且也是最徹底的。〔表 5-2〕顯示英國自 1979 年至最近的民營化重要案例，包括釋出股權百分比及大致金額。由該表可看出，個別企業的民營化可以有不同程度，也可以分不同階段逐步進行。然而以現有資料觀之，個別企業已經釋出的股權多半在 50% 以上，其中且以完全民營化居多。資料也顯示，英國民營化的售產總值逐年增加，1990 年度預估將有停滯或減少，但已宣告未來將移轉民營的政府資產仍達 200 億英鎊之鉅。

8. 對台灣經濟發展影響至為深遠的韓國與日本，在民營化的推動上也各有特色。韓國推動民營化的時間甚早，自 1968 年即陸續展開。1980 年代以後，韓國政府為配合國內產業結構調整，更在第五期五年經濟建設計畫中，將國營事業民營化列為施政重點。直至 1989 年，韓國已先後將二十家公營事業移轉民間經營（見〔表 5-3〕）。至於韓國民營化方式，在 1960 至 1970 年代間，一般係採取出售股票及由銀行認購財產的混合方式，或由其他國營事業認購公營事業資產的方式為之；1980 年代，則改以股票公開認購售予一般大眾的方式，先後將韓一銀行、漢城信託銀行、韓國商業銀行及朝興銀行等四家全國性商業銀行開放民營。

9. 日本的民營化對象不多，但其國鐵民營化過程則引人矚

目。日本國鐵自 1964 年呈現虧本後，情況年年惡化。日本政府自 1969 年提出國鐵改革方案，1982 年正式提出民營化改革主張，隔年制定「日本國有鐵路經營事業之重建推進臨時措施方案」，並成立「國鐵重建監理委員會」，著手解決民營化過程一些棘手的問題。這些問題包括國鐵產權的分割、債務的處理、及數目龐大的員工（約 23 萬人）。在國鐵的分割時，考慮旅客流動情形、鐵路運輸任務及大都會的運輸等因素，採取分割後仍不分段的共同經營原則。分割後日本國鐵在客運方面共分成北海道、東日本、東海、西日本、四國、與九州六個會社，另外成立一家貨運鐵道公司、一家出租鐵路公司、鐵道通信株式會社、鐵道資訊系統株式會社、財團法人綜合技術研究所、以及日本國鐵情算事業團。日本國鐵的改制在 1987 年 4 月 1 日，於首相中曾根康弘宣佈下正式完成（見〔表 5-4〕）。

第三節

國外民營化的成果列舉

公營事業民營化主要是藉市場機能的運作，來提高經營效率。原屬公營事業的英國有線及無線電公司（Cable & Wireless）、英國航太空公司（British Aerospace）、與阿姆夏國際放射能化學公司（Amersham International）等，在民營化

之後經營利潤都有顯著的提高，而英國電信公司（British Telecom）的服務品質亦大幅改善。

日本電信電話株式會社在 1986 年民營化後，積極與其他企業合作投資設立新公司，開拓軟體資訊處理服務、附加價值通訊網路、企業內通訊通話網路及通訊工程等新業務。1988 年 2 月，日本電信電話株式會社更將長途通話費降低 10%。

日本國鐵民營化一年後，由六家客運鐵路公司及貨運公司營業決算可知，除了北海道會社外，其他公司均盈餘皆遠超過原先的估計。在民營化的第二年，七家公司的盈餘高達 2118 億日元，為原先預測的 3.14 倍，較第一年成長 39.8%（見〔表 5-5〕）。

韓國的民營化措施大體來說成效卓著（見〔表 5-6〕），在十五家民營化的個案中，有三家的營業轉虧為盈，另八家盈利增加，只有海運、造船及製鹽未能扭轉沉荷。在表現進步的企業中，又以大韓航空公社、大韓通運株式會社、仁川重工業株式會社、韓國再保險公社等五家最為成功。大韓航空公社在 1969 年 3 月移轉民營後，不僅轉虧為盈，而且規模日益擴增。至於五家陸續開放民營的全國性商業銀行，只有韓一銀行的盈餘減少，唯其平均資本收益率及平均員工營業額均有所增加，生產效率亦有改良。

由於民營化風潮啓動不久，而且仍在持續進行中，因此樣本數目及觀察期間均嫌不足。不過由以上少數個案已可約略看出，民營化對提昇經營效率的作用，確有相當高度的可信性。

[表 5-1] 各國公營事業民營化的產業分類

	能源礦	製造業	公用事業	原 務 業			
				金融貿易	交通	傳播教育	其他
			西 歐				
英國	採 煤 原油探勘	煉油、鋼鐵、化學、製糖、汽車、飛機、造船、電機、航太工程、海洋工程	電訊、電力、瓦斯	投資公司、銀行	航空、鐵道、公車、貨運、機場 港埠管理、渡輪	廣播電台	醫院、郵局*
法國		材料	電訊	銀行、保險*		電視	
西 德				銀行	鐵道		郵局
義大利		汽車	電訊	銀行	航空		
西班牙		紡織、皮革	電力*				
土耳其		水泥肥料	電力*		公路		
荷 蘭			東 歐		航空		
波 蘭		玻璃、電纜、造船				報紙	營建
捷 克				零售			
匈牙利		製藥					旅遊
			北 美 洲				
美國			電訊				國防後勤
加拿大	採 礦、捕 魚、原油、探 鹽、林產	製糖、漁產加工、製紙、核料*、巴士、飛機、合板、化工*、軍火	電訊、電話*、瓦斯	保險 開發投資 酒類銷售	航空、公路 渡輪*、貨運 交通規劃	雜誌 印刷廠	旅館、郵局 博覽館 實驗室 療養院
			中 南 美 洲				
智 利	採 礦、捕 魚、農產、林 產	煉油、煉鐵、煉金、水泥、食品、製酒、製糖、製藥、製紙、化學、紡織、電子、家電、汽車、製船	電訊、電力、瓦斯、自來水	銀行、保險、財務公司	航空、鐵道	學校	郵局、垃圾、營建

[表 5-1] 續

	農漁礦	製造業	公用事業	服務業			
				金融貿易	交通	傳播教育	其他
墨西哥	銅礦	鋼鐵、汽車	電話	銀行	港埠管理 航空		旅館
阿根廷		煉油、家電、汽車、鋼管、陶瓷	電話		航空、公車		旅行社
宏都拉斯				銀行			
哥倫比亞				銀行			
巴西		鋼鐵*			公路保養		
巴拿馬		製糖					旅館*
牙買加			電訊	銀行、農產外銷			
格瑞那達		乳品	電訊、電力	銀行		出版	旅館
			東 亞				
日本		菸煙*	電訊		航空、鐵道*		
韓國	礦、水產、鹽	鋼鐵、香煙*	電訊*、電力	銀行、再保險、保險、証交所、外匯銀行、開發	海運、空運	教科書*	技術開發*、商品鑑定*、疏浚
		煉油、化工*、石油、造船、機具		銀行			
香港			電訊	銀行*	隧道路權		垃圾
			東 南 亞				
新加坡			電訊、電力*	開發銀行*	航空、海運、大眾捷運、機場港埠管理*		修船、國宅管理*
馬來西亞			電訊、電力*	彩券發行	高速公路、港埠管理		國防後勤
泰國	屠宰	煉油*	電訊*、電力*、自來水*		航空、鐵道*、大眾捷運		
菲律賓	棉花、漁業、農場	煉油*、鋼鐵、製糖	電話*	銀行、貿易商	航空*		旅館、修船
印尼		煉油	瓦斯*	銀行			

[表 5-1] 續

	農漁礦	製造業	公用事業	業 務			
				金融貿易	交通	傳播教育	其他
			南 亞				
印 度		鋼鐵、卡車	電力				
巴基斯坦		食油		銀行			
孟加拉	捕漁	農產加工、食品、鋼鐵、化工		銀行		報紙	營建工程
尼泊爾					航空*		
斯里蘭卡			電訊*				旅館
高 棉	橡膠	電池					旅行社
越 南							
			中 東				
以色列		化學、煉油	電力		航空		國防後勤
			非 洲				
多 哥		煉油、鋼鐵、製鹽			貨運、倉儲	錄製	
象牙海岸	稻米			貿易商			旅館
奈及利亞		釀酒、家電			公路保養		旅館
肯 亞	農產運銷*	食品加工	自來水				旅館
尼 日							旅館
毛里西斯							旅館
坦桑尼亞	農場			出口貿易商			旅館
			澳 洲				
澳大利亞			電訊*、電力*、		公車*		郵局*
紐西蘭					計程車執照*		
					航空*、貨運*		

說 明：[*] 記號代表宣布的民營化計畫，尚未實際執行；由於資料來源不一，可能部份已不適用，更可能有相當多遺漏。

資料來源：主要取材自 Gleenwald(1986), Hanke(1987), Ramanadham(1988), MocAvoy et al.(1989), 及 Rudolph (1991)。

[表 5-2] 英國民營化實例——資產出售部份
(1979—1989)

單位：百萬英鎊

年 度	原公營事業	出售 官股比例	出售 官股值	年度 總值
79~80	英國石油	5	267	377
	Suez財務公司	100	22	
	其他	—	79	
80~81	英國航太工程	51.6	43	405
	北海探油	—	195	
	其他	—	167	
81~82	英國糖業公司	24	44	494
	有線及無線電	49.4	182	
	Amersham化學	100	64	
	全國貨運	100	54	
	其他	—	150	
82~83	英國汽油	51	334	582
	港口協會	51.5	46	
	國際電台	100	60	
	英國鐵道旅館	91	34	
	北海探油	—	33	
	其他	—	75	
83~84	英國石油	7	543	1,168
	有線及無線電	22	263	
	英國汽油	48.9	293	
	其他	—	69	

[表 5-2] 續

年 度	原公營事業	出售 官股比例	出售 官股值	年度 總值
84~85	港口協會	48.5	50	2,444
	英國瓦斯	100	82	
	企業汽油	100	380	
	海峽渡輪(英鐵)	60.6	40	
	Jaguar汽車	100	297	
	英國電訊	50.2	1,500	
	Inmos公司	75	95	
	Brooke海洋公司	—	—	
	英國航太工程	—	—	
85~86	有線及無線電	28	—	2,702
	Vickers造船	—	—	
	SwanHunter造船	—	—	
	Yarrow造船	—	—	
	其他	—	—	
86~87	英國航空	100	892	4,357
	Rolls-Royce汽車	100	1,363	
	Leyland巴士	100	—	
	Leyland貨車	100	—	
	全國汽車客運	60	—	
	英國直升機	100	—	
	其他	—	—	
87~88	英國機場管理局	100	1,000 +	5,341
	其他	—	—	

[表 5-2] 續

年 度	原公營事業	出售 官股比例	出售 官股值	年度 總值
88~89	英國鋼鐵	100	—	5,770
	英國鐵道	—	—	
	英國煤礦	—	—	
	其他	—	—	
宣告中	全國電力(NP-CEGB)	66	—	20,000
	全國健康服務(NHS)	—	—	
	郵局	—	—	
	其他	—	—	

說 明：由於資料來源不一，部份可能有小誤差；《倫敦金融時報》(1988年6月20日)所統計之「年度總值」資料，泰半較上表所列稍低。

資料來源：至1984-1985年度以前的資料，主要來自 OECD (1985)；該年度以後的資料主要來自 Barclays de Zoete Wedd and (Taiwan) Bank of Communication (1989)；但出售官股比率及金額估計等則取材自諸多文獻，如 Ramanadham (1988), Ascher (1987), 及 Kay, Mayer & Thompson (1986) 等。

[表 5-3] 韓國公營事業民營化時程

企 業 名 稱	民營化年度
1.韓國機械工業株式會社	1986
2.大韓通運株式會社	1968
3.大韓海運公社	1986
4.大韓航空公社	1986
5.大韓造船公社	1968
6.仁川重工業株式會社	1968
7.大韓鐵礦開發株式會社	1968
8.大韓鹽業株式會社	1971
9.大韓礦業製鍊公社	1971
10.韓國商業銀行	1972
11.韓國水產開發公社	1973
12.韓國再保險公社	1978
13.大韓浚渫公社	1981
14.大韓石油公社	1981
15.韓一銀行	1981
16.第一銀行	1982
17.漢城信託銀行	1982
18.韓興銀行	1983
19.證券交易所	1988
20.浦項綜合製鐵株式會社	1988

資料來源：台灣經濟研究所 (1989)。

[表5-4] 日本國鐵民營化法案之沿革

年 代	立 法 過 程
1983年 5月	制定「日本國有鐵路經營事業之重建推進臨時措施方案」
6月	設置：日本國有鐵路重建監理委員會（簡稱委員會）
1985年 7月	委員會提出：「改革國鐵有關意見 — 為拓展鐵路之未來」
7月30日	內閣設置：國鐵改革關係閣員會議
7月31日	運輸省設置：國鐵改革推行本部
8月 1日	運輸省與國鐵間設置：聯絡調整會議
8月 7日	內閣設置：國鐵剩餘人員雇用對策本部
1985年10月	通過：國鐵改革基本方針
	通過：剩餘人員雇用對策基本方針
1986年 1月	通過：長期債務處理方針
1986年 5月30日	公佈：「改制前應採取緊急措施有關法案」（簡稱六一特措法）
1986年12月 4日	公佈：國鐵改革關連八法案
1987年 4月 1日	國鐵改制

資料來源：楊子江（1989），轉引自陳武正、鄧振源、周永暉（1990），第7頁。

[表 5-5] 日本國鐵民營後之營運績效

		北海道	東日本	東 海	西日本	四 國	九 州	貨 物	合 計
1987 年度	營業收益	919	15,657	8,746	7,631	352	1,298	1,727	36,330
	營業費用	1,457	12,692	8,031	6,923	501	1,587	1,615	32,806
	經常損益	-22	766	607	80	10	15	59	1,515
	(當初預測)	(9)	(148)	(83)	(78)	(3)	(12)	(17)	(350)
1988 年度	營業收益	940	16,635	9,686	8,071	347	1,396	1,827	39,992
	營業費用	1,473	13,403	8,662	7,277	546	1,681	1,721	34,763
	經常損益	-12	856	949	172	57	30	66	2,118
	(當初預測)	(11)	(303)	(99)	(188)	(9)	(32)	(31)	(673)

資料來源：任田正二，《國鐵民營分割經緯現狀》（1989，7）。轉引自陳武正、鄧振源、周永暉（1990），第10頁。

[表5-6] 韓國主要國營事業民營前後之營運成果比較

企業名稱	營業成果 ¹	平均資本收益率	平均員工營業額
大韓通運株式會社	盈餘增加 ²	增加	增加
大韓海運公社	持續赤字 ³	減少	增加
大韓造船公社	持續赤字	減少	減少
仁川重工業株式會社	盈餘增加	增加	增加
大韓航空公社	轉呈盈餘 ⁴	增加	增加
大韓礦業製煉公社	盈餘增加	增加	增加
大韓鹽業株式會社	持續赤字 ⁵	減少	減少
韓國商業銀行	盈餘增加	增加	增加
韓國再保險公社	盈餘增加	增加	增加
大韓浚渫公社	盈餘增加	增加	增加
韓一銀行	盈餘減少	增加	增加
第一銀行	盈餘增加	增加	增加
漢城信託銀行	轉呈盈餘	增加	增加
韓興銀行	盈餘增加	增加	增加
大韓石油公社	轉呈盈餘	增加	增加

說 明： 1.係以經常利益為基準；

2.民營化當時之盈餘為4億2,000萬韓元，爾後盈餘持續累增；

3.民營化當時之赤字為6,000萬韓元，爾後赤字持續累增；

4.其民營化當時之赤字為1億6,000萬韓元，爾後自1972年起，即轉呈盈餘；

5.其民營化當時之盈餘為6,000萬韓元，惟自1970年代後半之後，即轉呈赤字。

資料來源： 韓國開發研究院 (KDI)，姜信逸，《關於公企業民營化之研究》(1988, 4)；轉錄自台灣經濟研究所 (1989年)。

6

民營化方式的比較

廣義而言，民營化並不限於民有化，也就是說，並不單指將官股出售民間。正如第四章闡述的原理所指，效率是來自於事業經營，而經營好壞又端視市場無形手的「管教」（discipline）是否能及，因此若以效率而非財政收入為著眼點，民營化的精神實在於「營」字，民有當然涵蓋民營，但民營並不一定必須民有。是以民營化乃是一個原則，運用之妙存乎一心。本章前兩節要簡介民營化的多樣可能方式及其優缺點，一個負責任的政府絕不能一味的出售公產或官股，而應仔細評量各種方式的利弊得失，採取適切做法。不過，官股上市雖然不是民營化的唯一方式，卻仍是最普遍採行的方式，而在上市過程中一個最為人注意的問題，就是其與股市的相互影響，因此本章第三節要特別對官股上市的時機問題略加分析。

第一節

民營化的可能方式

民營化的可能方式至少可以分為三大類，包括：(1)出售或無償移轉官股或公產，是為窄義的民營化；(2)公營事業部份或全部業務委由民間經營或代理；(3)調整立法，開放市場，迫使公營事業在競爭壓力下採取企業經營原則；必要時不惜解散公營事業，使市場民營化。這些大類又有數種具體方式，在細節上有異，但

在國外均有應用實例。

一、公營事業出售或移轉

公營事業的出售可分為出售公產與出售官股。前者乃直接變賣特定房地產或固定設施，不涉及經營權的變化，嚴格說與民營化的關連不大。後者則是間接而不特定的出售企業資產，又可分為完全出售或部分出售。設若完全出售，則當然轉變為民營企業；設若僅部分出售，則為公民營合資企業（joint venture）。再者現代企業常是多角化組合，同時介入不同生產活動或商品市場，因此可能只將某些產品線或某些服務區做部份或全部割愛，如此就企業整體而言，也具合資性質。

股權的出售又可依購買與獲取對象而分為數類：

(1) 上市 (floatation)：在股票市場售與認購的投資大眾。出售價格可以採訂價 (fixed price) 或競價 (tender offer)，端視預定銷售對象對公營事業資產負債的評鑑能力而定；如以一般投資大眾或散戶為官股承接對象，則以固定價格出售為宜，團體或法人投資者較可以採用競價。以公開上市方式民營化，理論上最符公平原則。

(2) 批售 (placing)：整筆由金融機構承購，而後再俟機轉賣其他投資人，或由承購單位獨立成為握股公司之另一子公司。在資本市場不發達的經濟，批售較公開上市容易達成出售目的。

(3) 員工買斷 (buy-out)：由原公司內部人員整體承購，包

括經理階層或一般受雇者。這類民營化方式通常由於內部人員財力有限，難以獨吞龐大的公營事業，因此需要金融機構以抵押貸款配合。

(4) 同業購併 (trade sale or merge)：由相同或相關行業的民間企業購併。過去由於公營事業往往一家獨大，壓抑了國內民間同行的成長與購併能力，因此同業購併常是以國外買主為最終歸屬，有引進外資的額外考慮。當然也可先將公營事業分割為數個子公司或部門，分別由不同民間及海外的適當買主購併。

(5) 移轉股權：一些虧損嚴重事業不易售出時，政府可無償贈送員工或當地居民，以藉利得誘因改變員工效率與居民認同，期以起死回生。

二、委由民間經營或代理

出售官股或公產為一種「不可逆」的舉措，所謂覆水難收，因此政治考慮與財團壟斷考慮就易構成開放阻礙。再者，在公營事業規模龐大而股票市場相對狹小的國家，也要考慮股市的消化能力，因此民營化不能千篇一律的採用出售官股，其理甚明。若民間企業的生產與經營效率是民營化的追求目標，則可以授權民間代製或代理的方式為之，公營事業本身則退居第二線，不直接進入市場或提供產品。這又分為兩類：

(1) 出租定期經營執照或分店設置執照 (franchising)：這種執照的賦與需經某種競價方式決定，而且有一定有效期，可以

有評估表現以決定續約與否的彈性。公營事業有如壟斷權的發配者，經營績效的評量者，本身不涉及任何經營或生產行為。

(2) 外包契約 (contracting out)：公營事業提供的最終產品或勞務其實是由民間企業代為生產，經公營事業依約購買以提供公眾。提貨單或換物券 (voucher) 制度，也可視為外包的一種，民間承包者於收取代券提供產品或服務後，向公營事業或政府機關領取貨款。外包契約的獲取仍依競價方式決定，也需規定有效期。與上一方式相較，外包的重點在於公營事業只放棄自家 (in house) 生產，但仍需對經費籌措、銷售規劃、及產品品質等管理項目直接負責。

三、調整立法並開放市場

儘管上一類方式可使民間企業大幅替代公營事業，但仍有其隱憂，就是對產品或服務品質的事後認定與規範往往不易，特別是就一些重要公共服務事業而言，一旦民營企業擺烏龍，公眾權益的損害將不是撤換經營者或承包者所能彌補。因此廣義民營化包括「市場」或「產業」民營化，也就是將民間企業經營原則引進整體市場中，而非個體企業中，這又分為兩種：

(1) 開放管制 (deregulation) 或自由化 (liberalization)：將立法保護或管制下的公營產業或市場開放，使民營企業得以進入競爭，間接刺激公營事業的效率，而非直接取而代之。

(2) 公營事業減量或清算：部分效率特差，不堪賠累的業

務，公營事業可以壯士斷腕，以裁減預算、縮減產能、關閉工廠、甚至完全退出市場，達到增加民營企業在市場比重的結果。

第二節

民營化的適當方式

民營化的方式既然不只公開上市一種，對不同方式的利弊得失做一個比較，雖然無關民營化基本方針，但對執行成效有一定的影響，因此選取適當的民營化方式也是重要課題。

就民營化各種方式的利弊而言，可以再分為兩種層次說明，第一種是目的性上的實體利弊，第二種是手段性的程序利弊；也可以說，前者具持久的意義，而後者則在民營化過程結束後，即不再具有意義。以下根據〔表 6-1〕依序說明之。

在目的性的項目之中，最重要的當然就是經營效率的提昇，而所有民營化方式莫非都是以達成此一任務為「及格標準」，因此〔表 6-1〕中橫欄所列九種方式都應符合這個條件。唯為區分「分店」與「外包」兩種方式，可再將經營效率對應的區分為「生產效率」與「管理效率」。「外包」因仍由原公營事業負責管理規劃，是以對提高管理效率可能並無助益。

其他目的性項目包括「增加財政收入」、「改善財富分配」、「引進外資或償付外債」、「改良市場結構」、及「擴充

投資工具及提昇投資意願」等，均為企業民營化所滋生的一些「外部利益」，其好處乃由政府、企業界、甚至社會大眾所分享，而不歸屬於該企業本身。再分述如下：

(1) 增加財政收入：雖然出售官股與委由民間經營對財政收入都會有貢獻，但前者較屬「賣金鵝式」的整收，後者是「賣金蛋式」的期收，就政府理財而論，應依長短期資金需求做最適搭配。

(2) 改善財富分配：公開上市或員工獲贈等方式有助於造福中下階層，而市場開放則有助於打擊既得利益階級。由現有民間企業購併或批售，容易造成財閥觸爪伸張，也難免市場集中度升高，可能有礙長期均平。

(3) 引進外資或償付外債：官股售予外國買主或將市場國際化均有此效果。外資進入通常又代表外國技術與經營網路的引進，是好事一樁；但由負面的角度而觀，也代表外人「控制」或「剝削」本國的隱憂。因此凡屬公用事業或市場依賴性強的產品，在選擇對象時宜較為謹慎，避免引狼入室。

(4) 改良市場結構：市場的競爭性往往會影響市場供給的穩定性，若由少數大企業寡佔，極可能發生如「台苯」火災而中下游集體缺貨的不安事件。分店或外包制可以分散供貨風險，開放市場當然更為治本之道。

(5) 擴充投資工具或提升投資意願：通常公營事業在出售之前會經過增資或整頓，期能以較良好的形象上市，因此往往被視

為優良投資工具，充裕投資管道，甚至帶動資本市場活潑化，進而提升相關產業之投資意願。當然，在一個股市規模有限或股市陷入空頭「熊市」(bear market)之際，公營事業股票上市也難免會有「過多股票追逐過少籌碼」的疑慮，不但沒有錦上添花，反而形同落井下石。是以官股上市如何避凶趨吉，需要較為技術性的分析，這是下一節的主旨。另一方面將保護下的市場開放給民間參與，當然是一個更為正本清源的鼓勵投資之道。而政府撤資讓出空間，也是如此。

至於手段性的項目則大致分為「行政阻力小」、「員工阻力小」、「民間集資阻力小」、以及「行政管理手續簡便」等，其用意只是在使民營化的決心不因執行時可能遭遇的各種壓力而停頓，以致錯失了開放的最適時機或引起過渡期間不必要的波折。也分述如下：

(1) 行政阻力小：由於公營事業的管理機關或企業內的管理階層皆為行政體系的一部份，因此民營化的部分阻力來自政府內部。就各種方式而言，委由民間經營最不影響行政體系中既得利益者的權力或地盤，因此阻力就小。

(2) 員工阻力小：員工阻力來自原有公務員身份在配給、保險、就業保障等各方面所享受的好處，也來自公營企業內部「齊頭式」待遇所衍生的「無壓力」狀態，因此其工作環境鉅變所造成的「權益損失」，必須予以補償，以化解阻力。若採取員工買斷方式，則可以在「老人新政」下達到民營化，內部人事結構並

無更迭，但敬業誘因則大為增強，在轉型期中最無斷層、最易銜接。當然這種方式有其他缺點，譬如會有「利益輸送」或「內線交易」之嫌。至於公開上市，則釋股中提供部份容許員工優先承購，應是補償辦法之一。

(3) 民間集資阻力小：在資本市場不具規模或貧富懸殊的國家，公開上市或開放市場均可能受限於民衆集資能力，而無法進行。批售與購併是利用金融事業或大財團的資金，較無此種顧慮。而贈與或外包則是政府自行負擔經費，自然亦無困難。

(4) 行政管理手續簡便：政府在實際執行民營化時，有不少實務上的困擾必須克服，譬如股票出售的定價問題。出租分店執照或外包契約除了定價問題外，還有合約期限長短、產品或服務的品質標準、違約時的懲罰規定等，都需要事先訂定。此外，若民營化過程中需要有競價競標，還得設法避免發生圍標、勾結等可能弊端。

以上討論大致均為〔表 6-1〕所摘要列出，其中一個明顯的教訓就是，市場的自由化乃是最理想的民營化方式，不僅在目的性上佔盡優勢，而且在手段性上也高人一等；至於以釋出官股做窄義的民營化，雖然理論上能達到效率與分配的目的，但在過程中往往需要付出相當「行政成本」或「交換條件」，因此只能算是「次佳」方式。

第三節

官股上市之可行時機

上兩節已指出，廣義的民營化有許多不同的方式或做法，各有其優點與缺點，因此究竟應採取何者，應就決策當局的「動機」及「限制條件」而定。不過一旦決定要將公營事業移轉民有，又有另一層次的考慮，那就是官股上市的時機選擇，以期圓滿達成原先宗旨外，在過程中也能避免不必要的移轉成本，或獲致最佳的外溢效果(spillover effect)，對當事人以外的不特定第三者，產生額外正面影響。

若由個別公司的立場而言，股票上市或出售持股的最佳時機不外就是溢價最大之時，公司可在股市收取最高的融資額，而在一定的資本重置成本下，落實其投資擴張的計畫而有餘。這是耶魯(Yale)學派在投資學上的「q理論」，可以證明其符合公司利潤極大化或價值極大化的原則。然而對公營事業股票上市而言，這種個體公司理財法則的適切性，就值得斟酌，因為公營事業售股的首要目的並非在於融通公共投資。除非政府推行民營化的主要著眼點是填補預算赤字或充實國庫財務，否則以上「逢高出貨」的手段不必然為主導的原理，或至少不必然為唯一的原理。由這個角度而言，過去二年密鑼緊鼓的上市舉措，在1990年首季股市崩盤後，突然銷聲匿跡，直到1991年首季股市回

春，才見陸續釋出官股，這一年的耽擱是否必要，有待商榷。

另一種揣測是當局有見於其時股市正大量失血中，若再釋出官股，會進一步「以量制價」、「稀釋籌碼」，造成打壓股市的後果，因此不得不暫時叫停，延緩民營化的預定進度。這種以股市整體影響為考量依據，當然值得肯定；然而官股發售是否因此必須等待股市正熱之時，而不宜逆勢上市，則不該想當然耳。理論上，股市不振仍有官股上市的正面意義可期，這是我們在本章附錄中所詳細闡釋的。

根據所謂「資本市場理論」，新股上市對既存股票固然能造成一種換股持有的「排擠效果」(crowding-out effect)或「替代效果」，但也很可能培養一種人氣匯聚的「擁擠效果」(crowding-in effect)或「所得效果」，誘導新血進入股市。後一種效果的發揮，需要兩個配合的條件：其一是股市原先的市場籌碼品質不甚理想，對不少投資人而言，持股的預期報酬與風險程度已不成比例；這種情況比較容易發生在股市過熱之後，此際投機氣泡破滅的利空強於任何基要因素的利多，因此人氣渙散、解套為先，使預期報酬低而資本損失風險大。其二是新股的獲利報酬較一般股票牢靠穩健，能有中流砥柱、逆勢不倒的抗跌性；雖然許多公營事業本身就是因為效率與獲利欠佳才要開放民營，但也有部份績優公營事業股票，頗能勝任這種要求，尤其若在上市價格上採取平價政策，則更能抬高報酬率，創造焦點。若然，則官股在頹市時推出，可能成為一道「開胃菜」，以強盛的

所得效果集資聚財，中和其他股票的風險，帶動其他股票的買氣。總而言之，在股市退燒失血的期間，若能以官股強棒上市，不但不是雪上加霜、落井下石，而且將是點火再發、振衰起疲的一舉。

當然，一個不能忽略的問題是，公股釋出包含雙向交易，一方面股票進入股市，另一方面認購資金進入國庫，是以在其擁擠效果尚待發揮之前，先已面臨政府「抽血」的考驗。姑且不論國庫資金將大量用來支應國建計畫，因此抽血不久即將回流；即使仍要避免造成現有股市資金短期流失，公股的釋出也可以有兩種較緩和的方案進行：

(1) 採開放式認股辦法，而不藉股市經紀商或自營商發售，以免發生資產直接替代。譬如藉每年所得稅申報時，准許納稅人依所得比例申購特定公營事業股份，價款亦可一併繳交，節省手續成本。如此則公股為不特定大眾出資吸收，擴大股市參與而免除股市失血。

(2) 以部份公股做為戰士授田證之補償，一方面完全不對股市資金產生衝擊而達到公股民有的目的，另一方面也解決戰士授田證遲遲未做處理的弊害。更何況，以公營事業股票贖戰士授田證，相當於以一種形式的實質國家財富換取另一種形式的實質國家財富，因此儘管政府在目前與可見的未來沒有可能實現當初「解甲歸田」、「寓兵於農」的意旨，以公股替換土地多少可保留一些國富民有的餘韻。反之，若逕以現金贖購授田證，頗有一

手交錢一手交貨的買賣意味，似乎從此兩不相欠、再無瓜葛。這與戰士授田證所含的情感道義成分，未免相去太遠點。遺憾的是，政府已經決定以現金贖購戰士授田證，喪失了一次官股民有的最佳機會。當然，部分發放的股票很可能仍然會出現於股市求現，但與全面求現相比，所產生吸收現有資金之弊應較為減少。

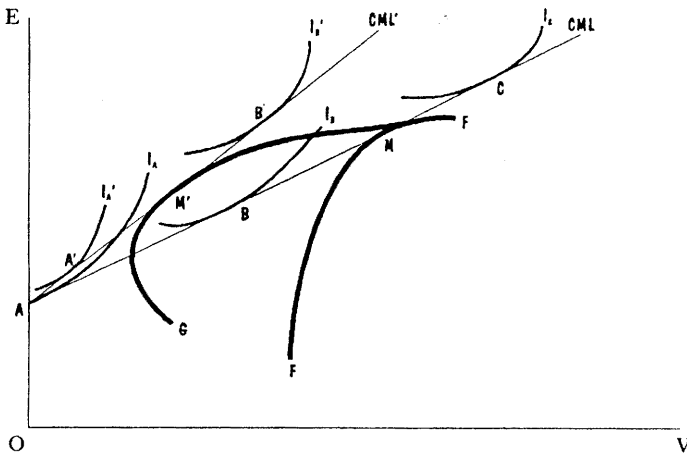
綜合以上所論，官股上市應有「吾道一以貫之」的原則掌握，股票市場的榮枯並不必然成為走走停停的理由。

附錄：官股上市時機的理論分析

有關官股上市對股市的整體效果，可以藉當代財務金融學 (Finance) 的資本市場理論說明。這個理論認為，金融資產的需求與供給其實並非需求與供給那一紙憑證，而是對其內含的一些「屬性」 (characteristics) 的需求與供給。一般最常指認的屬性，不外是該資產的預期報酬率 (以 E 代表) 及其風險程度 (以 V 代表)。股票的預期報酬率包括平均紅利、股息，以及因股價起伏而來的平均資本利得或損失；至於風險，則以報酬率的離散 (dispersion) 或變異 (variation) 程度來衡量，代表其可靠性或確定性的高低。一個常態的投資人，通常喜愛高預期報酬而厭惡高風險，但遺憾的是，高預期報酬的資產往往也是高風險的資產，以致投資人必須就這兩種屬性做平衡取捨；亦即，投資人將依其主觀的風險承受意願與獲利期待，在股市選取不同的

「暴險部位」(risk position)。譬如極端風險怯避者，可能將資金全數投入低報酬而無風險的銀行存款，根本不涉足股市；較有冒險傾向者，可在安全資產與股票之間做某種最適搭配；極端重利輕險者，甚至可能以融資手段使少許自有資金做「槓」(leveraged)擴張，以大量承購股票。

以上三種可能投資行爲，可用著名的「EV 圖解法」說明，即〔圖 6-1〕所描繪者。該圖之縱軸與橫軸分別衡量預期報酬率



〔圖 6-1〕 官股上市對股市的正面效果

及變異風險，而縱軸上的 A 點，代表某種無風險資產，其報酬率固定不變。A 點右上方的 M 點則代表股票的「市場組合」(market portfolio)，亦即既存股票價位達到均衡時，任一投資人按個股佔市場比重將其持股充分「分化」(diversify)之後，所能獲得的預期報酬與所需承擔的風險。在學理上，M 點的產生需經幾個調整步驟，在此略過不述；要者，M 點最終必座落於風險資產組合的「可行前緣」(feasible frontier, FF)上，而且為由 A 點對該前緣做切線的切點所在。貫通 A 點與 M 點並向右延伸的直線，稱為「資本市場線」(CML)，任何投資人的最適投資策略，都必定是該切線與最高無異曲線(indifference curve, I)之切點。如 I_B 無異線所代表的投資者會選擇 B 點，按 AB/BM 比例將資金分配於銀行存款及股市組合，後者涵蓋所有的既存股票。同理， I_C 型投資者會在資本市場線上選擇 C 點，對無風險資產進行負投資，並以貸入的資金連同本金全數投入市場組合，為高利、不避大險。至於最保守的 I_A 型投資者，因承擔風險的要求補償高於市場線斜率所顯示的市場風險評價，因此將選取 A 點代表的「角解」(corner solution)，資金全部存入銀行，屬於「非股票族」。應特別指出者，這些投資人並不是對股票有非理性的排斥或先天成見，其所以怯步於股市之外，乃因覺得目前市場組合的風險代價不值得承擔；亦即圖中 M 點不僅偏靠高風險的右邊，而且又偏靠低報酬的下邊，這些投資人寧願放棄 M 點超過 A 點的些許利差，也要

逃避 M 點越出 A 點的大量風險。由此可知，只要能將市場組合的屬性「改良」，譬如增高其預期報酬或降低其變異幅度，則這些較保守的投資人經過重新評估後，並非沒有蛻變為「股票族」的可能性。

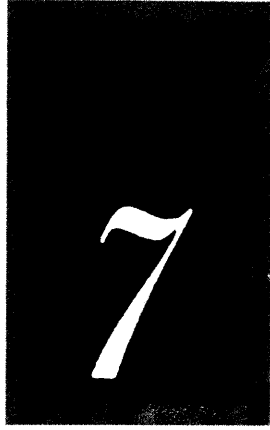
基於以上背景瞭解，我們可以較嚴謹地討論公股發售對股市的整體效益。假設公營事業股票的上市價格，效法英國採折價訂定或持平訂定，不予刻意抬高、亦不過份壓抑，則其預期報酬率雖然不致於突出，但風險度應可較已上市股票為低，故以圖中 G 點代表。若再假設這些公營事業與民間上市公司間的業務重疊不大，甚至有市場互補性，則投資人的整體暴險程度將因新增公股所產生「風險分化」效益而降低。以財務金融學的術語言，只要新股與原市場股票間的相關係數小於兩者標準差的比率，就可藉公股民股的適當搭配，享受前所未有的低風險。圖中由 G 點後彎再向 M 點延伸的曲線，就是公股上場後的新「可行前緣」，顯示投資人的選擇範圍大增，雖然沒有製造出高報酬的組合，卻包絡了大片低風險的組合。仍由 A 點對新前緣做切線，產生 M' 點為新市場組合，構製了一條較陡的資本市場線，這意味著風險的市價上漲，每單位額外風險承擔所能換得的預期報酬率較前為多。

一個最值得注意的後果是，原先單選銀行存款的 I_A 型投資人，在面對這一條嶄新的選擇軌跡 CML' 時，很有可能行為大為改觀，亦即其最適抉擇由 I_A 的端點 A 點移往 I_A' 上的 A'

點，按 $AA'/A'M'$ 比例重新投資，股票終於「出線」。不只如此，即便原先的股票族，同樣也會在面對誘因結構改變之餘，補進風險性資產組合，譬如由 I_B 線上的 B 點移往 I_B' 線上的 B' 點，由兩分於 A 點及 M 點，改為在 A 位借入，而槓桿下單於 M'。這個觀察顯示，官股發售若訂價適切，不但不致打壓股市，反而可能更新投資誘因結構，匯聚資金。

[表 6-1] 民營化不同方式之比較

方式	釋出官股					民間經營		開放市場	
	上市	批售	員工 買斷	同行 購併	贈送	分店	外包	自由化	撤資
目的性									
提高生產效率	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
提高管理效率	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓
增加財政收入	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	
改善財富分配	✓		✓		✓			✓	✓
引進外資或償付 外債	✓	✓		✓				✓	
改進市場結構						✓	✓	✓	
擴充投資工具	✓		✓		✓			✓	✓
手段性									
行政阻力小						✓	✓	✓	
員工阻力小			✓		✓		✓		
民間集資阻力小		✓		✓	✓		✓	✓	✓
行政管理簡便								✓	✓



民營化的配合措施

官營事業要想順利完成民營化，以及民營化後要能取民營之利而避其害，都必須要有完善的配合措施。首先，民營化必先化解員工的阻力，但補償員工權益損失的方法要謹慎，免貽後患；另外，也要發展獨立健全的工會，以取代原來官營事業中政府扮演保護勞工的角色。其次，在民營化過程中，為免不當遊說或行政裁量權濫用，必須制定「遊說法」與「行政程序法」以為規範。第三，民營化釋出的官股可增加資本市場籌碼，民營化推動專案小組也非常強調其對資本市場的「擴大規模、健全發展」功能；實則擴大規模是必然的，健全發展則不一定。為避免領取官營事業股票為補償的員工，被引誘到畸形發展的股市，政府應先整頓已淪為賭博性質的資本市場。第四，官營事業民營化後可能產生壟斷性民營企業等弊端，必須防微杜漸，未雨綢繆。其中，民營獨占或聯合壟斷行為，要有「公平交易法」的約制；公用事業的民營廠商，也要成立獨立公正的「公用事業委員會」來負責監督；消費者權益的保護，則須依賴「消費者保護法」作為制衡之依據。第五，可能也是最重要的，自由化的層次應高於官營事業民營化，如果民營化後會阻礙自由化的進行，則在民營化前，應先將該產業開放；但是自由化卻可能虛偽不實，成為假自由，這是要事先了解防患的。第六，在目前黨國資本主義結構下，民營化可能導至黨營化的結果，因此防止假民營的配合措施，也是必須事先考慮的。以下將某些問題歸納成四節討論。

第一節

產業自由化應先於民營化

通常在民營化後，會進一步自由化，政策上也常是兩者並提；但這是不夠的。民營化不但要有自由化來配合，自由化且應在民營化之前。其道理可分成兩方面：第一，民營化之後，通常就很難進行自由化了。民營化與自由化都是對既有經濟秩序的改革，而改革免不了損及既得利益者，既得利益者的反彈將成為改革的阻力來源。官營事業的既得利益者主要是官員與勞工：官方可以藉安排人事與經營之便圖利，勞方則可在獨佔事業與法令的保護傘下享受安定的工作並分享獨占利潤。可是，如果官營事業未解除設立或進出口管制（即自由化）之前，就先移轉民營，則將加強既得利益者的利益。特別是獨、寡佔的官營事業移轉民營，帶給民營業者的超額利潤，將透過遊說與官商勾結，造成進一步開放的阻力。如果民營化不夠徹底（例如降低官股至49%），則事業徒有民營之名卻仍操縱在黨政官員，其擺脫法令限制與民意監督後的利益，將遠大於原官營事業，也容易形成進一步改革（自由化）的阻力。

另一方面，民營化後再決定開放，對於接手的民營企業也不公平，至少會提高民營業者面臨的不確定程度。例如，將三家商業銀行移轉民營，再決定開放銀行設立，則開放設立之條件、家

數、營業項目、分行數目以及是否允許外商銀行設立等等，對承接商銀之業者影響極大。必須先自由化或至少先確定未來自由化的措施與進度，才不會對承接民營化之業者產生不公平的結果，否則將是民營業者在民營化後據以反對開放的一個藉口。

可是，政府確有先民營再開放的誘因。例如，將三商銀就目前寡佔的地位出售民營，必可售得較高的價款。但可預見的情況之一是，民間企業家爲了維持此種獨、寡佔利潤，並減少風險，會要求政府在爾後的開放改革中做出某種限制。這就形成了自由化的阻力。

自由化有許多比民營化更大的優點。例如，有人認爲民營化後可以增加投資機會，改善投資不足現象。但單純的民營化只是把政府股權產權轉移民間，其本身並非增加資本的「投資」；就全體經濟而言，開放經營權，則可直接誘發投資。另外，先開放產銷的限制，也可增加官營事業員工的就業機會，減少民營化時的員工安置困難。其實，經濟自由化才是我們要努力的正確方向，官營事業民營化之所以躍上二十世紀八十年代的世界經濟舞台，儼然成爲一顆亮麗的巨星，就在於大都分的官營事業都違反自由競爭原則。如果能夠刪除法律上與行政上強加的創業禁制、特權議價、買賣特殊優惠措施、內線管道交易與政策性獎勵或限制，讓官營與民營業者站在公平立場競爭的話，則開放民營與否至少對某些產業就變得無關緊要了。像電視台與廣播電台的問題癥結，主要便是在限制設立上；例如把英國 BBC 電台開放民

營，可能會造成反效果，而把台灣的三家電視台依官方意思移轉民營卻仍禁止新設，也必然於事無補。反過來說，民營化也必須定位成自由化的具體措施之一，以避免在民營過程中誤入歧途。若將民營化視成最終目標，以致於制定出「不准公營」的規範，那就是過猶不及了。我們強調自由化應先於民營化，就是體認到自由化是優於民營化的層次，因此如果因為民營化而妨礙了更一般性的經濟自由化，就是得不償失了。

第二節

謹防假自由與假民營

官營事業民營化的目的，是為達成經濟效率與經濟公平。但是民營化卻極可能變成假民營。1972年「中國銀行」改制為「民營」，更名為「中國國際商銀」，卻交由國民黨的中央投資公司經營，便是不折不扣的官營事業「黨」營化；此種變質就是典型的「假民營」。此次「公營事業民營化」的措施中，不論在「移轉民營條例」的修正條文中，或官員的宣示中，都有意將公營事業股權只移轉一半多一點，使官股仍保有40%以上；其結果是官方仍然完全控制企業之人事與經營，卻對外號稱「民」營而不受民意機關監督，這是另一種「假民營」。假民營不但對經濟效率與公平的損害仍在，並會進一步阻礙政治民主與政黨政治

的正常發展。

與「假民營」相對的是「假自由」。民營化只是自由化的一個具體方法，而自由化應優先於民營化，此已於前節中說明。所謂經濟自由化，無非在減少政治力或其他非自然經濟力之干預，使競爭環境得以健全，使市場機能多所發揮。因此，除了民營化外，開放經營設立權或者是開放市場，皆為自由化的具體步驟。但是，若為有條件的開放、或是開放後再行管制，則為「假自由」。財政部開放新商業銀行之設立，卻規定資本額需達一百億元，並限制家數，正是「假自由」的顯例。另外，財政部對證券投資信託公司（或稱基金公司）的設立，則採先開放四家（其中三家——光華、中華與國際——是黨營事業，剩下一家「建弘」勉強稱為民營公司）再管制的方法，利用發起人條件、基金數額、申請手續、限時募款等等繁瑣嚴苛的規定，以阻止新公司的設立（見李光洋 1990 年，陳怡樺 1991 年）；這是另一個假自由的例子。假自由會製造出新的經濟特權，非但無法校正受扭曲的資源配置，並會造成所得分配惡化的不利後果。

自由化與民營化都是改善經濟效率與公平的正確方向，但為避免自由化與民營化之政策為人所曲解與濫用，我們必須提高戒心，防止假自由與假民營的發生。以下分別討論「假自由」與「假民營」的各種面貌及其危害，以期了解自由化與民營化的精義與真諦。

一、假自由

將官營事業移交民間經營，如果只是把官資獨佔變成民營特權，對所得與財富分配之公平性不但無益，反而有害；而對提昇資源配置的效率，亦將無補於事。惟有徹底開放市場，讓產業自由化，才可能避免民營化之後變成民營的獨佔特權企業。

政府對產業的管制通常不外乎以下幾種形式。第一是以法令限制經營設立（如電力、電信、郵政、煉油、菸酒等）；其次是以進出口的限額或關稅保護市場（如金融、保險業務的限制外商經營等）；第三是從產業中挑選某些特定的廠商，授與特權（如築工處的議價承包工程）。這些管制措施有的是基於自然獨佔之考慮，有的則祇是人為的刻意扭曲。對於自然獨佔產業所造成的資源誤置與分配不均，政府為了解決問題不一定須將其收歸官營（或繼續官營）；而對人為因素所造成的資源扭曲，則需要立即予以糾正，已如前文（第四章）所述。所以管制應解除，市場應開放，自由化勢在必行。

惟所遺憾的是，政府在解除管制的作法上，通常不夠徹底。往往是在開放經營權的同時，限制新設立廠商的家數。從名義上來說是開放了，實則是提供新的經營特許權給某些特定的利益團體，從而製造出新的經濟特權。下文以 1990 年財政部開放新商銀之設立一案，說明「假自由」所引發的經濟問題。

台灣的銀行體系是一寡頭壟斷，1990 年財政部開放新商銀

之設立，申請者共有十九家。財政部長王建煊表示，審核作業一定開誠佈公，為免於干擾決策，希望外界減少關說。他同時指出，有朝一日，待法令、機關及人力規劃完備後，民間會發現，開銀行就像開餐廳一樣容易。

這番談話吐露了兩則訊息：一是關說勢難避免；一是如果不限制銀行的開放家數，便不會有人挾政經背景企圖左右政策。此二者共同指陳了金融自由化的根本問題：那就是如何開放、開放多少的問題。

回顧財政部一系列的規定，不難發現「限價限量」是其管制商銀新設的基本政策。因為財政部規定新銀行的資本總額必須高達一百億，而開放家數，則由財政部根據廿四項標準審核評判後決定之，要求絕非寬鬆。但是如此嚴苛的條件，並沒有冷卻角逐的熱潮。原因只在銀行一旦獲准成立，厚利旋即踵至。利字當前，縱使是景氣蕭條，股市低迷的1990年下半年，仍有十九家申請者，如期於銀行專戶中存入實收股款數百億元，完成財政部所規定的登記手續。此外，申請者們更是處心積慮競相延攬了令財政部望之生畏的重量級人物，或委以董事長、或冊列總經理。這些曾任財政部長、金融司長的大老，對財政部而言，神似「商山四皓」。於是財政部擔心關說，更憂慮審核結果所可能引起的反彈、指責和行政訴訟。事實上，真正應該耽心的是民衆，因為財政部開放銀行設立卻限制家數的「假自由」作風，引爆了爭設銀行的遊說與干預戰，而在這場戰爭中，付費的還是全國之民

衆。

民衆為何是經營權爭逐戰中的付費者？其中所涉及的經濟問題又是我們先前在第四章提到的「競租」或「鑽營」。所謂競租行爲，梗概地說就是：人人都想成爲「假自由」政策下的特許營業者，以賺取超額的寡佔利潤（經濟租）。因此，每人都可花費到與這筆利潤等值的代價去換取經濟獨佔力或寡佔力。而其取得此項經營權的手段，便是對立法部門遊說，對行政部門關說甚或賄賂，以遂其目的。過程中的種種花費，當然是從將來的利潤中預支。至於未來的利潤，當然是掠取自消費者，換言之，真正付費讓新銀行申請者爭相關說競租的人，正是社會大眾。

當競租者爭取經營權有成後，爲了向民衆收取競租時之花費與更多獨佔利潤，保護其辛苦得來的經營特權，勢必以各種管道和理由滯阻財政部進一步開放金融事業。此時競租行爲又將再度展現威力。屆時，政府能否抗衡壓力圖體的遊說關說，貫徹自由化政策，恐怕是更值得憂心的事。財政部在爲審核新設銀行而頭痛時，是否也察覺到日後會有更多的煩惱？而根除煩惱之途無他，撤除所有保護商業銀行利潤的屏障，是唯一的方法。亦即，只要讓競租者無厚利可圖，方可完成自由化的目標。

自由化的實際作法，以金融業而言，就是要放棄管制家數的政策。例如，政府應於開放首批新設銀行的同時，先行揭示「讓開銀行像開餐廳一樣平常」的方案和時間表。如此一來，一方面能令搶搭頭班車的競爭者重新評估美好時光能有多長，未來利潤

能有多厚，好調整其「檯下作業」的花費和尺度，以節省社會所支付的成本。另一方面，可使競爭環境健全，市場機能得以發揮，真正達成自由化的目的。

從上文之析理和說明，我們對自由化應有如是之了解：自由化是不能附帶任何限制條件的，一旦開放產業之經營權，便不得巧立名目管制家數。否則自由化便成了政府自由創造經濟特權的藉口。如若聽任假自由的作風擴散，經濟效率與經濟公平的二大目標勢必兩雙落空。

二、假民營

假民營的形式可分成兩類，一是「假民營、真國營」，一是「假民營、真黨營」。行政部門多年來以設立財團法人或公營事業轉投資模式，規避立法院對其人事、預算監督的情況下，成立了數十家生產機構，是為「假民營、真國營」。而將公營事業的資本移轉給黨營的投資公司，或是由政黨之資本接收公營事業則屬「假民營、真黨營」。

在「假民營、真國營」方面，第二章的第一節「隱藏性公營事業：財團法人與轉投資事業」中曾有詳細之分析，而其型態則可分成四種：

(1) 財團法人：由政府捐助成立財團法人之後，每年又以委辦事項的方式，實際補助這些財團法人。

(2) 由各級政府投資之資本，佔資本額近 50%，而已實際掌握企業經營者。

(3) 運用連續性母子公司轉投資模式，而實際官股投資額超過一半以上者。

(4) 由各級政府結合政府捐助的財團法人之資金，或政黨資金，而投資總額達資本額 50% 以上者。

在以上四種類型的「假民營、真國營」中，部份公司的股份係由各級政府與政黨所共同持有；黨政勾結的情況亦隱約可見。但是歷年來，最令人詬病的，應屬「中國銀行」改為「中國國際商業銀行」一案，此為「假民營，真黨營」的典型。

中國國際商銀的前身「中國銀行」成立於民國元年，是我國第一家現代化銀行。在中央銀行成立以前，該行並兼司央行業務，包括鈔券之發行權。1971 年，台灣退出聯合國，外交處境日益惡化。當時為避免海外分行之資產落入中共手中，政府乃以特速件送立法院，將其改制為「民營」，並更名為「中國國際商業銀行」（ICBC）。

中國銀行「民營化」的過程隱含許多不為人知的違法事實，《財訊》雜誌頗為完整報導（見梁永煌 1989 年）。首先，中

國銀行民營化的方式，是由行政院所屬「開發基金」委託國民黨黨營的中央投資公司承受 60% 的股權。開發基金屬政府單位，因此政府仍握有「民營」的中國國際商銀一半以上股權，但是其人事、業務及財務卻不受立法院之監督，顯已違反「國營事業管理法」及「預算法」。其次，經立法院三讀、總統公佈的「中國國際商業銀行條例」第二條規定：『中國國際商業銀行為民營』，而實際上卻為官營；此亦已違反該條例。此外，雖然開發基金是最大股東，但該行 1988 年 6 月刊行的「公開說明書」中，大股東卻只有金克和、王志道、陳啓川、辜振甫、徐有庠、許金德等十位自然人；此一行為亦有違「證券交易法」第 30 條至 32 條規定：公司申請發行有價證券時，應加具公開說明書，其內容不得有虛偽或隱匿之情事。由上所述，足見其同時違反「中國國際商業銀行條例」，「國營事業管理法」，「預算法」，「證券交易法」第三十二條、一五〇條，以及刑法第二一〇條涉嫌偽造、變造私文書等罪。

如此荒謬的官營事業民營化，在過去黨國一體、民間經濟力量薄弱、民主意識尚未普及的時代，或少有批評。在經濟成熟、穩定發展多年後，人民民主觀念漸開的今日，國民黨這種公然「圖利自己」的「黨庫通國庫」作法，已不容易得逞。因此，比較細緻的安排，就成為國民黨必然的選擇。在「公營事業移轉民營條例」修正條文中，把原來出售股權至全部售完為止改成『得為全部或部份移轉』，且可『與特定對象以協議方式為之』，正

透露出這種訊息，特別值得我們留意。

第三節

彌補員工權益

官營事業民營化，直接受到最大衝擊的是原官營事業的員工，因此，民營化有一項必要的成本，就是彌補員工所損失之權益。本來任何企業都有可能解散或改組；依照「勞動基準法」第十一條，企業轉讓時得經預告終止勞動契約，第二十條則規定資遣員工應發給資遣費、留用勞工應承認其年資。但因官營與民營之間的轉讓，涉及勞動契約中「默契」、（部分）公務員身份的改变、以及公保勞保間的轉變等問題，因此不能單純以勞基法的有關規定辦理。下文的討論中將顯示勞基法有關年資、退休與資遣均以同一雇主為限（第五十七條）的規定，事實上是造成民營化中員工權益之補償趨於複雜的一個主要來源。勞基法與相關法令若不盡速修改，未來類似的問題仍將層出不窮。

一、為何要彌補員工

官營事業之員工，通常在薪資、福利與工作安定上，均有別於民營事業。過去的研究，大致上認為公部門的工資平均較私部門為高，但通常是低職等者較高、高職等者反低於私部門；公部

門工資的決定，受政府財政收支的影響頗大，不像民營企業以物價、勞動生產力為主要因素（辛炳隆 1988 年；劉錦添、劉錦龍 1988 年）。另外，一般而言，公部門的福利水準較齊一，雖可能不如少數民營企業，但平均水準較高。最重要的是，很多人視官營事業單位為鐵飯碗，雖然升遷機會較小、前景不如民營企業，但工作穩定性很高。大多數官營事業員工，恐怕都是抱著做一輩子的意願與了解進入任職。從官營事業的立場，除非員工犯了嚴重錯誤，通常也不會把他們解雇或資遣。這種共識可說是勞動契約中的默契，雖未見諸文字，但仍應為勞資雙方共同遵守。

官營事業一旦民營化後，業主可能因經營不善或因原享特權喪失，導致裁員或倒閉。這與原官營事業縱使經常虧損，員工也很少會被資遣相比較，顯示在民營化前後員工受到不相同的待遇，也就是員工權益的損失。基於雇主應履行雇用時的各種明契與默契，民營化時對於員工原本應得的權利之損失，應該給予相當的彌補。

此外，官營事業員工原來受到的保護，在過去抑制工會發展的時代，多少是因為政府懷有父權式管理的作法，以行政及法令的力量取代工會的正常運作。如今將官營事業民營化後，員工喪失的政府屏障角色，必須歸由獨立建全發展後的工會來替代。

二、彌補原則

1. 彌補員工預期的退休金，再加一點優惠。有損失才有彌補，這是當然的原則，因此，如何彌補就得衡量員工應得權益有何損失。官營事業移轉民營，員工可能有得有失。例如，民營化後企業擺脫諸多束縛，加上經營者自負盈虧的利害攸關，促使業務蒸蒸日上，員工也因而獲益。當然，這些利益背後也會有工作壓力增加的相對成本，而不同階層、不同能力的人，也會有不同的利害結果。但這些都不必然，有些得失也是合理的，並非政府須要彌補的考慮對象。

如前所述，民營化後的員工，與原官營事業最大的不同是工作安定性較低，明顯降低了他們工作到退休、領取退休金的機率。依照勞基法的規定，退休年資是以同一雇主為限，如果移轉民營後員工未達退休年資而中途離職，則以前在官營事業工作累積的年資，其所應得的退休及老年（或養老）給付也一併喪失。由於此種給付原為官營事業員工雇用的默契，故其損失必須由政府預為補償。

除了彌補員工既有年資的退休金外，還要多給一點優惠，理由有二：一是往後員工的工作安定性仍然較低，上述補償並未涵蓋及此；二是官營事業「鐵飯碗」特性所吸收之員工，會偏向喜愛「安定」勝於「所得」的自我選擇（self selection），因此縱使彌補之金額經過「精算」剛好足以抵銷工作不安性的損失，

員工仍有效用的虧減。不過，優惠不應過份寬大，至少不能以既有冗員可能遭受之損失為計算標準。

官營與民營除了在退休資遣外，其他尚有許多不同之規定，包括工時、休假、撫卹、獎金、福利等。但這些差異比較類似不同廠場或企業間的特色，較少涉及體制間的不同，應可在移轉條件上協調處理即可，不必訂定一般補償辦法。有些公、勞保的差異，如公保才有的眷保與滿三十年後勿需再徵保費等，政府應致力於調整公、勞保之趨於一致，使問題消失於無形，實不必在這些細節上花費龐大人力去計算差額。

2. 一次結清。補償的第二個原則是：要一次結清，不可拖泥帶水。目前由行政院送請立法院審查的「公營事業移轉民營條例草案」第八條，規定政府仍須在民營化後三年內（經討價還價後，可能超過三年），負補償員工因移轉民營而被資遣所生損失之責任。這種辦法增加勞、資雙方的不確定性，且因補償與否決定於資遣事實，而資遣為勞、資雙方可選擇的範圍，故容易造成「道德危機」（moral hazard）與「反淘汰」（adverse selection）。依勞基法的規定，接手的民營公司必須承認留用員工的年資，將來退休要一併支付民營化前累積年資的退休金；如提前資遣，不但可省下大筆費用，員工所生之損失又有政府來彌補，也不構成業者的心裡愧疚，實無異鼓勵民營化業者的資遣行爲。甚且，補償辦法難免會有漏洞，誘使資方與勞方勾結共同謀取政府公款。目前「勞動基準法」附設的『積欠工資墊償基金』，就

有類似這種合法但不合理的案件，主管單位只能眼睜睜地看著基金的腐蝕。這種遞延政府責任的補償辦法，不但會造成缺乏效率的擇業結果，也會導致犧牲一般納稅人的不公平財富重分配。

所謂一次結清，就是政府對民營化對象的官營事業員工，總結其權益損失，並在移轉時作唯一一次的補償。反對一次結清者，可能是擔心政府財政負擔不起如此龐大的費用。其實，一次結清可以提高出售官營事業股產價款，其差額應足以支付較高的補償費用。如果政府不先支出既有年資的退休金，則可能由官營事業買主在將來一併支付、或者在未屆退休前被買主遣散而回歸成政府的負擔、或成為員工的淨損。前者將使買主降低其對官營事業股產的出價；後者只是政府遞延的成本，如果超過年限而使政府免除責任，則是對員工的不公待遇。

更嚴重的是，不一次結清將會貽患無窮。將來經營不善的業主會向政府施壓以延長政府遞延責任年限，遭受不公平待遇的員工也難免要走上街頭，屆時政府再慷納稅人之慨且有損社會安定等等代價，都是逃不了的。

3. 健全工會的發展。既要以工會取代政府之行政與法令對工人的保護，工會必須要能健全發展，並能正常運作。

三、如何彌補

1. 補償退休金：移轉民營時，所有員工一律支付既有年資的退休金與老年（或養老）給付。此一補償辦法有幾個法律問題

必須克服。第一，公營事業中員工具有「公務員」身份者，適用「公務人員退休法」與「公務人員保險法」辦法；不具「公務員」身份者，則要依循「勞動基準法」與「勞工保險條例」。這些法令都規定有退休的年資或年齡條件，因此「公營事業移轉民營條例」中，必須明訂民營化時員工可以不限工作年資與是否繼續留任，而一律依退休金計算方法，支付既有年資的退休與老年（或養老）給付。

其次，爲了讓留用人員將來退休之年資條件不因移轉民營而中斷，承接廠商必須承認原工作年資，並以之計算繼續工作的退休金；但民營化時已支付之退休金，將來不應重覆給付。第三，依勞保條例第十八條，員工支領勞保老年給付後不得再參加勞保，此一限制亦應解除。這些都須在「公營事業移轉民營條例」中明定，以特別法優於普通法的效力，以克服原有法令的限制。

2. 優先認股並輔導轉業。除了預爲補償退休金外，員工應多給的優惠，可以用優先認股的方式給付。但認股額度應有一上限，且須在民營化前完成。另外，爲了社會的安定，對遭資遣人員應積極辦理職業訓練等轉業輔導。

從以上的討論，當不難發現造成官營事業民營化的障礙，主要有二：一是公保與勞保的不同，一是勞基法內規定退休資遣以在同一雇主之年資爲限。前者的不平等待遇並無必要；公保開辦退休人員與父母、配偶之疾病保險，勞保則無，這種差別可能肇因於保險費率、高薪低報、醫療費用給付制度等的不健全。政府

應檢討、解決這些問題，而非制定不同辦法。至於勞基法的退休資遣規定，久為人詬病，目前仍然難以修正。

3. 修改「勞資爭議處理法」與「工會法」，並放開箝制工會正常發展運作的政治干預。目前的工會法與勞資爭議處理法，賦予勞工行政單位太大的裁量權，仍然存留父權式的管理架構，包括罷工權的不確定、工會成立及參與的強制規定、調解仲裁時政府的強勢角色等等，都有待修改，以落實工會的獨立自主發展。

其實，同樣的法令，因執法態度、行政裁量甚至黨政商協調勾結，可以完全左右最後的執行結果（見 Fry 1983）。例如現行工會法第三十五至三十七條，已規定雇主不得對員工參與工會而給予不利之待遇，但實際上工會領導人屢屢遭受迫害，行政主管與法院之處理，差異性頗大。國民黨過去將工會培養成政黨之附屬品，未來唯有改變作風，保持行政的中立性，才有可能讓工會獨立自主、健全發展，以發揮其為工人謀福利的功能。

第四節

訂定相關法規

官營事業的民營化，涉及許多問題，必須未雨綢繆。相關法規的訂定，最好在事先完成。以下逐項說明各有關規定。

一、實施「公平交易法」

官營事業有許多具有獨佔性質，移轉民營化後，對民營獨佔企業之管理，有未雨綢繆的必要。另有些官營企業雖未具獨佔力，但民營化後，也有可能與其他企業勾結成聯合壟斷局面，以瓜分市場、操縱物價。此類情事均有賴「公平交易法」內壟斷的限制與管理條文來防範與制裁。鑑於公平交易法對官營事業民營化後之成效，具有相當程度的決定力，應徹底執行。

二、制定「消費者保護法」

對付獨、寡佔企業的不當行爲，一方面須藉公平交易法來維護廠商間的公平競爭，一方面則要依賴「消費者保護法」，以保護消費者權益的方式制衡企業的不當行爲。消費者人多力量分散，故消費雖然是經濟行爲的最終目的，消費者福利也是國民福利的最主要構成份子，但很容易讓大企業分化個個擊破。消費者權益受損時，只有少數人願意不怕麻煩據理力爭，多數人卻因行爲的外部利益（自己無法單獨享受的抗爭成果）太大而採息事寧人的態度，助長了廠商的投機行爲。以往官營事業若有缺失，尚有民意機關監督，主管機關也要負政治責任；民營化後有賴「消費者保護法」提供一公正的共同規範，讓民間消費者保護團體能謹慎負責、但強有力地行使檢驗權與發佈權，以發揮消費者的制衡力量。

三、整頓資本市場

「推動專案小組」在1989年年底的報告中，提及民營化的好處之一為「增加資本市場籌碼，擴大資本市場規模，以健全資本市場之發展」。事實上民營化後釋出的股票，雖然有促進證券市場蓬勃的作用，但卻不能讓資本市場自動「健全」發展。如果讓股票大戶繼續炒作、內線交易不斷、賭博行爲（哈達）橫行，則增加籌碼到底會對股市的畸形發展推波助瀾呢？或真能扮演吸收遊資、消除投資氣息呢？我們實在不敢樂觀。如果因員工優先認股而把事業單位勞工帶入股市，則證券市場的畸形發展，真不知要伊于胡底！

四、成立「公用事業委員會」

獨、寡占官營事業開放後的民營企業，必然要有政府與民意機關的監督管理。目前民營的事業管理工作分別由各主管機關負責，例如市公車與天然氣的訂價由市政府與市議會負責、計程車費率決定於交通部等，將來開放台鐵、台汽等，均須由交通部監督民營業者。逐漸增多的民營公用事業，其監督管理工作至爲重要；而不同的公用事業之訂價有共通性，政府應設立一獨立的「公用事業委員會」，聘請專業人才主持民營公用事業的訂價、管理與監督等工作。

五、訂定相關的「行政程序法」與「遊說法」

依照行政院所提「公營事業移轉民營條例草案」，在民營化過程中，涉及移轉事業的確定（第二、四、十條）、移轉方式的選擇（第五條）、讓售對象的選定（包括與特定對象議價，第五條）、移轉價格的評定（第七條）、員工權益的補償（第八、九、十一條）等。行政機關在核定裁決這些項目的過程中，皆可能發生利益團體對主管單位的遊說施壓，導致官商勾結、黨政秘商、行政裁量權的濫用之虞，損害納稅人的福利。為期防患未然，實有事先訂定「遊說法」、「行政程序法」等相關法規，使遊說與政府的行政決策過程公開化、透明化，置於民意與輿論的監督之下，以確保官營事業民營化的效果。

六、嚴禁政黨涉入經濟活動

政黨介入營利事業，在「黨」「國」利害衝突時，不免以政策作為黨利之工具。台灣官營事業獲利較豐的轉投資事業，就經常摻有國民黨資本，國民黨因而得以坐分厚利（以上見第三章之說明）。這種黨政合夥營利的黨國不分情況，實為台灣逐漸民主化、國民黨不能再像過去公然侵占公款之後，一個現代版的「國庫通黨庫」最佳渠道。

東歐國家和蘇聯的共黨就是因為直接控制太多的經濟資源，而導至與人民利益完全脫節，並演變成今日紛紛要求獨立或推翻

政權的變局。這些國家的民主化運動本質上也是一種民營化運動，因為建立民主政府的目的就是建立「民營政府」；這與追求放鬆經濟管制的市場民營化，也不過是一牆之隔。為了建立台灣地區政黨的健康發展以及經濟持續發展，我們建議制訂相關法規來規範政黨的設立與行為。

特別是嚴格禁止政黨不得與政府合作營利，而政黨之財務狀況則應公開，並接受定期之檢查；政黨所經營事業應以文化事業為限，舉凡以營利為目標之經濟活動皆應在禁絕之列。

事實上，反對政黨涉入經濟活動，已逐漸成為經濟學界的共識。在1990年12月16日舉行的中國經濟學會的年會上，曾有十數位經濟學教授，提案建議以公開聲明方式，譴責政黨昇高介入經濟活動之行為。此案經大會討論後，以懸殊比數表決通過。這項決議文列舉多項理由，分別從台灣的政治、經濟生態以及學理上，析論政黨不應假「自由化」為名，染指經濟金融（決議文之全部內容收於本章附錄）。此充分顯示經濟學界已凝聚共識，期盼台灣經濟朝向真正的自由化邁步前進。

附錄：「中國經濟學會『反對政黨介入經濟活動』聲明」

全文 1990年12月16日

主旨：本會反對政黨介入經濟活動。

說明：

一、台灣在過去四十年由於特殊的時空背景，導致政黨介入多層面的經濟活動，享受特權並掌控資源，不但有損經濟效率與社會公平，也間接阻礙了民主政治的發展。

二、經濟與金融自由化為當前朝野之共識，究其精義，無非在減少政治力或其他非自然經濟力之干預，使競爭環境得以健全，使市場機能多所發揮。因此，政府不但應嚴防政黨涉足新的經濟領域，還應設法使原有政黨營利事業逐步結束或轉移，以落實自由化。

三、政黨為政治性團體，以執政為目的。一旦執政，即成為經濟金融政策之釐定與執行者，負有主控經濟方向、規範交易程序、保障公平競爭之重任。倘其本身又從事營利活動，則有如身兼裁判與選手，實有角色混淆與利害衝突之困擾。即或保證再三，仍難免大眾對其政策中立之質疑，長此以往，將損及政黨之公信力與政府之公權力，亦將阻礙整體經濟之發展。

四、政黨為追求政治理念之傳揚與貫徹，應由認同者提供必要經費以擴展抱負，所謂真理益明而信徒日衆，信徒日衆而經費日豐，何因何果、孰先孰後，殆無疑義。今若本末倒置，以利為先，攬財聚衆，則不僅有辱其政治理念，且將助長選風靡爛、金牛當道。

五、為免「自由化」淪為「為所欲為、百無禁忌」之同義詞，本學會基於經濟學理與學術良知，特公開呼籲政府應慎防政

黨以「自由化」為藉口，涉足其宗旨事務以外之領域。

備註：

- 一、本聲明經 1990 年本學會年會議決通過。
- 二、正本致送行政院及其相關部會、立法院、監察院、中國國民黨、民主進步黨等單位，提請注意。
- 三、副本另致各新聞媒體及中國政治學會、比較法學會、中國社會學會等其他有關學術團體，籲請響應。



官營事業民營化的
優先事業

根據第四章的分析，不論是經濟理論或我國憲法，都主張官營事業充其量應只限於具獨佔性或關係國計民生平衡發展（如公平或穩定目的）的產業。台灣目前的官營事業不符前述標準者比比皆是，應作為規畫民營的優先對象。我們將這些應優先民營化的產業，在第二節中分成六類討論。但在討論一般官營事業民營化之前，必須先解決號稱民營的黨營事業問題（第一節）。最後在第三節將以第二節所揭櫫的優先原則，檢討政府現階段民營化的規畫對象。

第一節

黨營事業應先收歸公有

爲了避免第三章第三節所分析之黨營事業的各種弊端，下列兩種方法可作為解決之道：

- (1) 設法限制政黨經營生產事業。
- (2) 將國民黨黨營事業中，來源不明者收歸國有。

有關限制政黨介入事業的經營，第七章中已有說明。那麼要將黨營事業收歸國有的理由，是因為國民黨黨產來源極有問題。見証之一是在 1990 年財政部宣布開放有限幾家銀行之設立時，國民黨也要開設大華銀行（後來改稱華信銀行）；在答覆外界批評時，國民黨中央財委會表示因為黨員所繳黨費不夠開銷，所以

必須自籌財源。如果以今日國民黨這麼多黨員黨費都不夠用，那何能累積這麼多黨營事業的財富呢？我們誠不知國民黨何來那麼多財產，但有幾個事例或許可以一葉知秋。

1958年3月《自由中國》半月刊之社論以「從滿街蘋果談外匯管制弊端」為題，指出當年國民黨如何利用外匯管制舞弊汲取財富。當時進口商申請進口結匯，必先託人向國民黨的中央財委會關說，獲准進口後再以新台幣60至80元換一美元的匯率（可議價），向物資局購買外匯；但物資局只將其中24.78元交給代理國庫的台銀，剩下的龐大差額則交到國民黨的中央財委會。估計1957年進口30萬箱蘋果，國民黨黨庫淨賺了2,000萬新台幣的不當利益。我們若以每年百分之十生息，並折算成1990年幣值，則那一年只這一個單項產品的外匯管制，就替國民黨今日的黨庫增加了27億元財富。其他如沙糖的出口、大戲團之類娛樂團體的來台演出等，都要經國民黨的「吃紅」，而1959年成立的黨營「中華開發信託公司」更包攬美援的各項貸款，在台灣銀行與民間企業之間「抽成」。保守估計在外匯管制期間，各種不當利益總合至少有進口蘋果案的一百倍，如此，國民黨光是利用外匯管制就賺取了接近3兆元的現值了！

1960年6月的《自由中國》社論再以「國庫不是國民黨的黨庫」為題，指出國民黨如何巧立名目搾取國庫。譬如在中央總預算編列「反共抗俄宣傳補助」，每年有550萬元，而民、青兩黨僅陪襯性的分贓96萬元，以杜其口，其餘悉數落入國民黨

庫，結果民社黨終於反彈拒領，但國民黨仍我行我素。再如國民黨將其特種黨部均納入政府機關，使其預算也列為政府預算的一部份，這包括軍中黨部及各產業、郵電、公路、鐵路等黨部，公然吸血。台灣省黨部也透過省府單位預算，當時平均每年掠取三千餘萬元，縣市黨部有樣學樣，連更下級的區黨部都假借「民衆服務站」成為縣市政府的寄生蟲，一切人事業務費概由納稅人負擔。凡此種種，在在證明所謂「國庫通黨庫」絕非空穴來風。

今日的情況又如何呢？我們或許可說，國民黨的手段更高明、金額愈龐大、搜括的層面更廣。在業務經營上，可用1989年3月《卓越》報導為例：省屬七家行庫對黨營的「復華證券金融」提供81億6千萬年利6%的「無擔保放款」，是復華資本額的四倍；復華光是以8.25%利率來貸給投資者，一年就可賺取1億8千萬的差額，其中半數（國民黨擁有復華49.5%股票）進入國民黨荷包。同一報導中另外一項有案可查的是，在股票飛漲的1988年，國民黨中央投資公司僅賣出台苯與東聯股票，就至少獲利25億元。然而據中央研究院在1990年5月所做的「社會意向調查」，1988年那年投入股市的股票買賣者，最後有超過87%的人賠本，這顯然是「國民黨」努力賺「國民」的錢。

以上事例不但顯示國民黨的財產來源有問題，前文第二、三章也列舉了黨營事業的各種弊端。這些都讓我們相信，在黨營事業未解決前，公營事業民營化永遠有一個隱憂：一旦公營事業之政府股權低於50%，逃離審計與民意的監督後，再與黨營掛

勾；或者利用『與特定對象議價』的條文，將有利可圖的公營事業『黨』營化，那民營化就只剩公營之害而無民營之利了。因此，治本之道就是要求國民黨中央財委會把帳簿攤開，凡能證明財源合法者，可抵價出售給國家；凡帳目不清者或來源非法者，應一律沒收充公。政黨最後只准經營傳播其政治理念的文化事業，而且只能在公平競爭、不受保護的環境中經營。

第二節

應優先民營化的官營事業

以下所提的是黨營事業以外，六類應優先民營化的官營事業。六類之間並無先後順序，但如考慮當前「政治經濟民營化」的迫切程度，則電子傳播媒體的開放與民營，恐怕最是當務之急了。

一、公營之特定目的已消失之產業

早期因特殊政策目標而設立之公營事業，在此類政策考量相對重要性減弱時，應優先開放民營。以退輔會所轄之多項事業而論，皆無自然獨佔性，亦與國計民生之平衡發展無關。但在國民政府遷台之初，由於國防需要，軍事編制大，退伍軍人亦多，退輔會為擔負起「照顧榮民」之責任，大肆擴張營運範圍以吸納榮

民，或有其時代必要性。唯近年來政府厲行精兵政策，而義務兵役制度已上軌道，因此常備兵員減少，榮民亦漸凋零，退輔會所需照顧之榮民人數更日漸稀少。另一方面，隨著軍公教福利措施及退休生活保障之改善，以生產事業安頓退伍軍人之必須性也減弱了。目前退輔會所轄之事業觸角極廣，其中榮工處更有長年「與民爭利」風評，對政府形象破壞甚大。在榮民數日日漸減少、退伍官兵福利日漸改善的今天，退輔會所屬多項事業都應該優先考慮開放民營。縱有少許榮民仍有賴照顧，亦可透過租稅、補貼、低利貸款或其他所得分配政策達成目標，沒有道理要以「榮民經營事業」這種犧牲效率之手段為之。

除退輔會之外，其他公營事業如台鹽、台糖、台肥等事業，早期或有其平衡穩定民生必須品供給之政策功能，現階段亦應積極重新評估其存在之必要性，考慮開放民營。

二、多角化經營之產業

官營事業採用多角化經營，都是調整生產結構的結果，它或許因而讓企業轉虧為盈、轉危為安，或者可藉此分散經營風險，每年也可能有大筆盈餘上繳國庫。但是，縱然原來成立有正當理由，多角化經營後之業務，必然脫離原來國家設立該官營事業的宗旨。鑒於官營事業缺乏效率，這類名實不符的官營事業應盡速民營化。

典型的多角化經營官營事業之一，是台灣糖業股份有限公

司；另外，唐榮鐵工廠之兼營建築，亦是一例。台糖自光復後接收日本四大糖廠，即由原來的民營寡佔搖身變為國營獨佔。1960年代後，由於國際糖價暴漲暴落，台糖乃積極開發多角化業務，除了加強與蔗糖有關產品之生產外，並擴充（1953年就開始的）養豬業，發展養牛、肉類加工、沙拉油等產銷一貫化的食品加工，在其所控制下的廣大土地上，則闢建休憩遊樂區、育樂園、購物中心等等。這些業務與國營事業的理念完全風馬牛不相及。事實上，「多角化經營」本身就不該存在於官營事業內，台糖之應局部或全部開放民營，其理甚明。

此外，由於台糖在日據時代既非官營、又非獨佔，國府於接收後合併為一獨佔公司，顯然不是基於其具有獨佔性質。早年台糖出口總值佔全台灣外匯收入之絕大部分（例如1953年接近七成的外匯為台糖外銷收入），或可稱為與國計民生平衡發展有關，但1988年全國所有農產與農產加工外銷金額還不及全國外銷額百分之六，故台糖原有穩定經濟之特定功能，如今已完全不存在，亦應及早開放民營。

或謂台糖擁有廣大土地，開放民營將使公有土地落入私人財閥，助長地價飆漲。這個顧慮可以用適當的民營化方式解決。委付民間經營權就是可用的民營途徑；或者以出售地上物，出租土地的方式亦可達成目的。這種民營化方式也適用於擁有高價位市區土地的高雄硫酸銨公司。

三、轉投資事業

就公營事業轉投資之事業（見第二章〔表2-1〕與〔表2-3〕）以及政府捐助成立之財團法人轉投資事業（〔表2-2〕）而言，縱使政府總資本超過半數，在目前法律上均仍視為民營企業。大多數這種轉投資事業的經營權均操於主管單位，在經營上雖不必受制於公營事業有關之人事、採購等法令規章，但實質上仍為政府介入之經濟活動。轉投資事業之弊病甚多（見第二章第一節），尤其以其不受民意機關監督、容易成為政治工具，最令人擔憂，故亦應為優先撤除政府資本以完全民營化之對象。況且，這類公司在民營化時，又因其原不屬公營事業，職員不具公務員身份，出售股產時員工並無權益損失，較一般官營事業之民營化牽涉問題為少。

四、與公營理念不符之獨佔或專賣

台灣省菸酒公賣局、台灣製鹽廠、台灣肥料股份有限公司等目前獨佔或專賣的公營事業，在製造生產上並無「自然獨佔性」，在銷售供應上亦非國計民生平衡發展所必需，不符公營理念，應優先民營化。

菸酒專賣，一般以為有寓禁於征的功能，特別是台灣菸酒公賣局每年上繳的盈餘，一直是國庫的重要財源。但是，寓禁於征並不必依賴缺乏效率的公營制度，開放民營再課以重稅，所獲歲

入當更爲豐裕。或以爲菸酒有害健康，允許民營公司生產則難免因大量廣告與強力促銷而增加菸酒人口，甚或生產劣菸假酒，有損國民身體。不論這種理由是否成立，在開放洋菸洋酒進口後，都已經不再構成藉口了。目前的情況是，「臺灣省內菸酒專賣暫行條例」只限制國人產製菸酒，卻允許外國民間商人製造牟利，是一個典型的媚外條例。菸酒產製民營化，實無再拖延的理由。

鹽是民生必需品，肥料是農業生產不可或缺的要素，但這都不是公營的合理根據。民營化並開放進口，對國計民生反有幫助。如果說鹽要有安全存量，政府可設倉貯存，技術與成本都不是很高，不值得以長期供養無效的公營事業爲代價。

五、廣播電視等大眾傳播媒體

廣播電視等大傳媒體並不具自然獨佔性，除了獨裁政權或奉行社會主義者，亦鮮有政府、政黨廣泛涉入經營之例。台灣早期政治環境較爲閉塞，政府操控傳播媒體已是昨日之非。解嚴之後報禁雖開放，但多家官營報紙明明銷路欠佳，卻仍無民營化之跡象，每年浪費不少人民血汗錢。而三家電視台分別爲省府、國民黨、軍方所控制，政府迄今亦無開放競爭或開放民營之打算。大傳事業之自由化與開放民營，是思想多元化之最大助力，而思想之多元化更是落實政治民主化所必須。由於官營事業大都消極、保守、依附現有政體，將傳播媒體納爲官營，將使民衆接受之資訊窄化且偏差化。爲了文化事業的蓬勃發展，傳播媒體之開放民

營與開放競爭，都應優先考慮。政府至多只宜保存一兩家媒體（如警廣交通網），以為配合其政策宣導或運作之用。

六、明顯缺乏經營效率之公營事業

許多產業或因市場快速國際化、或因技術突破、或因積弊太深回天乏術，以致明顯缺乏官營效率者，都應積極移轉民營或考慮結束營業。例如國內之金融、保險業者在長時間的法規保護下，經營效率不佳早已有目共睹。隨著金融活動之日趨國際化，這些金融保險業勢難長期與國際間之競爭對手隔絕；而其接受競爭洗禮拖延愈久，將來立足國際市場的勝算就愈小。何況在1997年香港歸還中共之後，台灣取代香港之世界金融中心的機會大增。國內之金融與保險業必須及早開放民營，透過競爭以加強學習新知的誘因，並改善經營效率，迎接新時代的機會。

另外，資訊與材料科技的突飛猛進，使得電訊傳輸的長途電話與國際電話，已非大規模經濟產品，適宜移轉民營以提高效率並促進技術的進一步發展。先進國家已不乏由多家公司同時經營同一地區之長途與國際電話業務的成功例子。電信局目前擬定開放加值型網路服務，卻從無移轉長途與國際電話給民間的打算，顯得相當落伍。

其他因長期經營不善、冗員充斥而無改善良策的事業，如中船、高雄硫酸銨等，均應立即著手移轉民營的規畫；如果乏人問津，考慮盡速結束營業亦不失為一個可行之道，以免繼續浪費納

稅人的血汗錢。

第三節

現階段民營化對象的檢討

行政院於1989年成立的「公營事業民營化推動專案小組」，已初步決定將二十家公營事業（見第一章〔表1-1〕）列為第一批民營化對象，並將另五家（包括台糖、中油、台電、輸出與農民銀行）排除於民營化之列。專案小組從未對外解釋如何選定這些事業，但根據前節所列民營化優先準則，小組的決定實在有明顯欠缺思慮之處。

列為第一批民營化的二十家公營事業，基本上並無不該民營者。雖然根據官營原則，台鐵具有獨佔性、中船可能兼具獨佔性與軍事機密，均有官營的合理根據，但兩者均是長年賠本生意，且台鐵有日本國鐵民營化的成功範例可供模仿，中船的國艦國造政策也早已失敗放棄，故均符合優先民營化條件。但比這二十家公營事業更迫切需要民營化的，仍有不少；其中甚至包括明訂不擬民營化的事業。

根據前節優先準則應列入第一批民營化的公營事業，除了原先二十家選定的對象（如中華工程）外，應包括台糖、台肥、台鹽、公賣局、電視台、電信局的部份業務、以及所有轉投資事業

與行政院退輔會所屬二十八家事業。專案小組把台糖列為五家不擬民營化的對象之一，我們猜測可能是基於台糖擁有大批土地，開放民營難免引起財團併吞土地再炒作的動機。這種顧慮其實可用適當的民營化途徑（如委託經營等）予以克服，已如前述。台糖在前節所列優先民營化準則中，至少符合兩項優先條件：官營之特定目的已失以及多角化經營之產業，其應列為第一批民營化對象的理由，非常明顯；專案小組把它根本排除於民營化之列，實在與民營化理念背道而馳。

另外，中油與台電都有大規模經濟；例如台電的「獨佔性」很強，電業法也容許民間經營電廠，因此，移轉台電民營可能不是最當務之急。但中油的許多業務事實上並無獨佔性，已開放部分民營的加油站就是一個例子；其他業務中甚至包括煉油，都可以在合理的法令監督下，移轉民營或開放自由化（例如六輕，可惜未成功）。而台電雖有獨佔性，但電力開發近年來遭遇許多困難，解決問題的辦法可能不是台電的民營化，而是發電與電力購售的自由化，如此再配合台電的合理與長期的尖峰訂價政策，發展汽電共生（見許志義 1988 年），以提高能源使用效率。

至於列入禁止民營化的輸出入銀行與交通銀行，並不涉及國防機密、也非獨佔性產業、或大規模公用事業，只能算是具有特定目的之事業。行政院所擬定之移轉民營條例第四條，將具有特定目的之事業列為原則上不准民營化的條件，原本就不合理；該兩銀行的特定目的，如經評估為妥當正確，亦可考慮用專案辦法

讓民營銀行經營。美國就是由民營銀行負責中小企業貸款，政府只負責從中輔導。

由於「推動專案小組」一直未說明二十家第一批民營化的事業如何選定，已引起外界許多臆測。例如，媒體報導中華工程近年所接國外工程大蝕老本，但因都已接近完工，即將轉虧為盈；而其移轉民營對象似已內定由黨營的中央投資公司接手，其間難脫不足為外人道之黨政不分之評。國民政府過去移轉中國銀行為民營的中國國際商業銀行時，其中牽涉的諸多「黨政」疑點仍未澄清，如今是否又有故技重施之嫌，是大家應特別注意留心的。

9

行政院推動民營化 政策的檢討

從 1989 年年中，由當年行政院院長李煥宣佈要推動公營事業民營化起，7 月中成立「公營事業民營化推動專案小組」，8 月中決定第一波十九家（後又增加到二十家）民營化的公營事業，11 月中行政院院會通過「公營事業移轉民營條例」修正草案，移送立法院審議，並經立法院於 1990 年元月初由經濟、財政、預算、法制、內政五委員會象徵性的修改（第四、八、九條）後，火速審議完成；短短半年內幾乎完成釐定一個重大的經濟政策。這與政府過去的作為相當不同。1990 年 5 月行政院改組，院長郝柏村又開始推動「國家建設六年計畫」，一方面把公營事業出售股產當作財源籌措的工具，另一方面卻又在六年計畫中準備大量投資在公營事業，甚至包括第一波民營化對象。同時在 1990 年至 1991 年間，公營事業轉投資（如台翔航太、中字環保等）與黨營事業（見沈雲驄 1991 年）也大見擴充。這些都讓我們覺得對行政院一連串民營化的相關或相斥舉措，有深入檢討之必要。

第一節

「公營事業移轉民營條例」修正草案的檢討

1953 年政府為了配合土地政策的實施，即訂定了「公營事業移轉民營條例」。近年來隨著世界潮流趨勢與國內經營環境的

改變，政府打算擴大公營事業移轉民營的範圍，這基本上是一個正確的方向。由於原條例近四十年未曾修改，在適用上難免有困難，因此在正式移轉之前先推動民營化條例的修正也是應該的。然而修正草案中若干條文的修正內容、乃至整個民營化方案的推動方向，都存在一些與民營化宗旨不符之處，可能危害到民營化的推動。以下我們提出檢討，並依此提出一份略做修正的民營化草案，供政府與立法機關參考。

第一是有關民營化的定義問題。1953年的民營化條例（以下簡稱原條例）第四條規定，公營事業出售官股可分一次或多次出售，但一定要「售完為止」。然而新條例卻規定可將股權「全部或部份」移轉。國營事業委員會官員在答覆立院質詢時也說，政府仍打算在民營化「後」握有40%左右的股份，因此「民營化」後政府仍是最大的股東，絕對擁有經營的操控權。但是民營化本來的涵義是「減少政府介入」，如果弄來弄去政府還是最大股東、還是不折不扣的介入，以這樣的方案要想達到真正的「民營化」，絕對是緣木求魚。

第二是有關民營化的目的。如前所述，民營化最主要的目的是提高效率，解決公營事業長久以來效率低落的弊病。要提高效率，自然要設法排除有礙效率發揮的因素。從前面的討論我們知道，公營事業之所以沒有效率有三方面的原因：一是缺乏競爭的壓力；二是股票持有人、潛在接手人無法監控事業運作，而不必負盈虧責任的官僚體系卻有事業的管理與經營權；三是法令規章

對事業人事、採購、預算等各方面有諸多限制。政府如果只打算出售 60% 的股權，自己仍持有 40%，則固然在「帳面」上由公營轉為私營，不再受人事、預算、採購法規的限制，但是在實體上還是由政府主控全局。龐大的官僚體系仍然是公營事業的千百個公婆，公營事業的主管職位仍然是官僚體系人事安插、政治酬庸的操控範圍。人事運用的效率從何而來？管理經營者又那裡有動機去追求效率？

不僅如此，擁有 40% 股權的政府，對各項商品的採購與生產仍有決定權。以往囿於法規限制並受多重民意機關的監督之下，台電都能簽下喪權辱國的劣煤購買契約，以後一旦台電「民營化」了，沒有法規限制了，萬一買的煤更爛，訂的價更高，而「民營」的台電又不必到立法院備詢，真不知還要喪權辱國到什麼程度!?

從學理上看，效率源於市場的競爭壓力與經營者追求利潤的動機。如果所謂民營化只是將公營事業的股權出售至 60%，市場競爭壓力既未增加，經營者追求利潤的動機亦未加強，這樣是不可能增進效率的。

1950 年代的民營化，是爲了籌措財源以償付土地改革必須付與地主的地價。1990 年代推動的民營化，原以爲已擺脫財政收入賣祖產似的低層次目的，而是爲求提高企業經營長期效率的高瞻遠矚。但以如此修法看來，加上「國家建設六年計畫」中屢次要出售公營事業股產爲財源之一的論調（見第四節），令人

擔心這次的民營化，層次可能比以前更低：不但仍以籌措財源為宗旨，而且會落到連經營權都不放手的「假民營」。

第三，就民營化適用的事業而言，行政院修正草案第四條規定了三項原則上不得移轉民營的事業：(1)直接涉及國防秘密之事業，(2)專賣或獨占性之事業，(3)大規模公用或有特定目的之事業。這三項規定都語意模糊，有必要澄清修正。首先，涉及國防秘密的往往是事業中的某特定「產品」，而非整個事業。例如，中船涉及造軍艦的某個廠或是某個部門可以排除在民營化範圍之外，但其他與造軍艦可分的單位，則沒有不得民營化的道理。就第二項原則而言，專賣事實上是一種「人為的」「事後」獨占；但是憲法第一四四條所謂的「獨占性」，應該是指事業本身有易於形成「自然獨占」的特性，不包括因為法律保障、排擠對手等後天手段而造成的人為事後獨占的那些事業，例如菸酒公賣局、各地天然氣供銷等。如果有一些法律保障的獨佔事業沒有繼續予以保障的必要，則甚至應該加速其民營化。因此，一個事業現階段是否獨占不應做為它本質上應否民營化的指標。第三項原則更是語意不清，「大規模」與「特定目的」均曖昧不知所指。既然民營化一定要先報行政院核定，應無必要在此預先以曖昧之文詞侷限其範圍。

第四，就「民營化」之移轉方式而言，不應以出售公營事業股產為限，至少應增列一項「出售經營權」。移轉民營如打算分次完成，則應訂定進度計劃書及公開說明書（prospectus），對

各次移轉之進度與執行預做計劃，免生爭議。

第五，既然補償員工原有之「公務員福利」是民營化必要且不可避免之成本，則應坦然面對，不應該爲了吝於付出立即的員工補償，而將員工福利的補償拖延到不確定的未來。換言之，補償員工應該一次結清。立法院相關委員會審議時，將第八條對員工的補助提高，並將移轉後遭資遣仍要政府負責的年限增加，未能掌握改革的方向。

第六，移轉民營之承接對象，應循市場途徑覓得，儘量減少私下協議，以絕流弊。修正草案（第五條）所列得「與特定對象以協議方式爲之」，語意極曖昧，宜加強其限制。

綜合以上的討論，我們將行政院所擬、並經立法院相關委員會審議通過的公營事業移轉民營條例草案（簡稱「行政院草案」），與我們對該草案的「修正建議」併列，並附修正建議之簡要說明於〔表 9-1〕。

第二節

「公營事業移轉民營條例施行細則」草案的檢討

除了行政院公營事業移轉民營推動專案小組提出上節所述之民營化條例草案外，經濟部也準備了一份該草案之施行細則草案（見經濟部 1989 年）。由於該細則與草案內容息息相關，我們

在上節已對草案內容略做修改，在此則續對其施行細則提出一些意見。該份「細則」草案全文列於〔表 9-2〕，以下將對其中之若干疏漏一一說明我們的看法。

第一，原細則第四、五條刻意將專賣與獨佔分開，以前者描述依法令排除競爭之「後天」獨佔。然而一事業之是否「應該」公營，主要是視其事業之「先天」性質而定。對不應該公營卻以法令授權其獨佔之公營事業，不宜再將之排除於民營化範圍之外。因此，細則草案定義「專賣」之第四條應予刪除。

第二，第五條引述「公平交易法」對「獨佔」之定義，作為移轉條列之「獨佔性」的解釋，這是錯誤的。獨佔性是指事業有自然獨佔之傾向，與公平交易法之規範對象顯然不同。獨佔性事業可定義為「平均成本遞減之事業」或「事業之成本結構符合弱勢加總 (subadditivity) 特性者」。Baumol 等教授 (見 Baumol, Panzar and Willig 1982) 對此有詳細之說明。

第三，在我們所提的修正草案中已排除原條文第四條第三項 (特定目的事業不能民營化)，故對應的施行細則第六條應刪除。

第四，在前節所列之修正案中，我們主張以積極條件盡量排除「與特定對象議價」以完成移轉民營之可能，故應於施行細則第九條中規定所謂「必須與特定對象議價方能完成民營」，主管機關須負舉證之責。又施行細則之特定對象中「改善經營」之描述太過含混，宜澄清或刪除。特定對象亦不宜包含自然人。

第五，我們在修正草案中主張將勞工保險與勞工退休給與之有關權益一次結清，故施行細則第十四、十六、十七、十八、廿五、與廿六條均可刪除。移轉條例第八條中建議增列之第四項，則是細則第廿一條訂定轉業優惠訓練細則之依據。

第六，行政院在其所提草案第九條之原說明中指出，由於各公營事業性質不一，對員工認股之事宜應授權主管機關視個案擬定。但在施行細則第廿四條中，卻訂出「十二個月」、「廿四倍」、「百分之一〇·五」、認股比例公式等細節。這些數字與公式看不出有任何理論依據或資料來源之說明，我們覺得難以信服。第廿四條規定多次釋股時每次釋股員工均得認股，但民營化分多次進行時，漸漸會有些舊員工離去、新員工加入。此處「員工」二字應清楚定義，以免爭議，並應符合公平原則。

第七，第廿五條又規定「從業人員、董事長及專任董事之認股辦法由各移轉民營事業擬訂之」，隱含若干特權優惠之潛在可能，令人不安！公營事業效率差，本來董事長、董事皆有責任，沒有理由再讓他們優先認股。況且公營事業董事多為酬庸而任命，事業對其並無隱形契約承諾，他們進入事業只是特權，沒有損失，故不必對他們做任何補償。此外，由董事長等人自己決定自己的優先認股額，更易滋生流弊。此條條文絕對有必要重新修定！

第八，民營化的目的固然是要改善事業經營效率，但也有一些事業根本不合比較利益原則，民營化之後也許不久便宣告倒閉

或遭其它事業購併。事業倒閉當然要清算出售資產，其中部份資產是否宜於任憑出售值得進一步探討。以高雄硫酸銨公司為例，該公司廠址位於市區，如果接收該公司的民營團體只是爲了讓該公司倒閉後再炒作該廠之地皮，則顯然與民營化之目標宗旨相違。因此政府對民間接手公營事業後的若干可能狀況，均應有預期應變的準備。政府可以用轉帳或事業分割（split）等方法，先收回某公營事業的土地，然後才將該事業民營化。台糖公司擁有之土地極多，未來若規劃開放民營尤應注意此一問題。因此我們建議，公營事業大筆土地資產的處理應納入「國土規畫」綜合審理，以免圖利投機者。

第三節

現階段民營化對象開放方式的檢討

如前所述，行政院民營化推動專案小組目前正規劃二十家公營企業的開放民營。以主管單位分，則省營者十四家、經濟部所屬五家、財政部所屬一家；以產業別分，則金融保險業八家、製造業八家、交通運輸業三家、營建工程一家。依目前報導，行政院構想中的開放民營方式，似僅限股票公開上市一途，不但是最窄義的民營化，也未曾深入考量我們在第六章所列的其他可能方式。本節的目的即在檢討這種「千篇一律」的上市政策是否適

當。

大體上，公開上市對這二十家企業都不失為可行之道，甚至對大部份為最佳之道，譬如中鋼、台機、中化、中華工程、中興紙業、唐榮、台航、以及所有的金融保險企業等，都沒有不公開上市之理。但為了避免其中不少超級寶寶一旦民營化之後，搶盡市場奶水、撲滅競爭力量，在技巧上可以有些講究。例如類似中鋼過去享有的進口鋼料加簽特權，必須隨著移轉民營而取消；中華工程所享受的議價特權，也應在民營化後一併廢除。再如勢力籠罩全島的三商銀，可考慮依地區分割為幾個較小事業主體，再分別公開上市。因為新設立的民營銀行雖然實收資本均在百億以上，表面上比三商銀更「勇壯」，但由於新設商銀受到五家分行數之限，而三商銀則平均每家分行已超過百家，兩者的「地方基礎」完全不成比例，徒有高額資本將無用武之地。為平衡實力、保障公平競爭，使新設商銀有得以立足的先天環境，並培養後續競爭力，拆解現有三商銀（以及將近百家分行的台灣省合作金庫等）為數個較小商銀，方可達到市場自由化的最終理想。

應該特別考慮其他處理方式者，又可分為三類。第一類是其產品並無在國內生產必要者，應予結束營業，高雄硫酸銨公司即為一例。該生產事業關閉後，可以用開放進口來替代，不但成本較低廉，而且也無虞其擁有的大量精華土地淪為財團炒做對象。第二類是其產品市場應重新定位者，可以用同業購併方式引進外國技術與資金，中船即為一例。該公司既在第一波民營化榜上有

名，可知其國防意義已不重要，未來似可改以遊輪為業務發展方向，配合國人步向高級休閒生活的需求。因此可讓國內外有接手意願者，公開競價，藉機轉換市場。如有意維持大型輪船之建造，則可讓國外著名造船公司接手，以帶動產業升級。第三類是壟斷性的公用事業，且必須耗用大量公共資源者，台鐵即為一例。由於台鐵有高度自然壟斷的性質，又屬土地密集的事業，因此移轉民營一則未必能增加經營效率，二則涉及龐大土地資源的私有化，未必妥善。替代方案之一就是業務外包制度，舉凡班次規畫、旅客服務、車站經營、車輛維修、票價核訂等，均可公開讓一家或多家民間公司代決代行，台鐵管理局或新成立公用事業委員會負責評核招包的工作，如此應可達到提高營運效率、又維護國家資本的雙重目的。

第四節

民營化與「國家建設六年計畫」的矛盾

受到1990年3月國內股市崩頹的影響，民營化的動作一度停頓，而民營化條例的修訂也在立法院默默排隊待審。直到1991年春季，三商銀股票才在不動聲色之中，正式開始釋出。

就在這段期間，行政院匆匆宣布又匆匆通過了一個「國家建設六年計畫」，由於該計畫總金額高達八兆二千餘億，而擬定過

程又極端草率自閉，內容一經暴露，舉國嘩然，咸認為是郝內閣主導的一場豪賭，不僅標榜的國家建設遠景空洞八股，而且政府多年來費心維護的穩健財政立場，勢將毀於一人之手。

國建計畫既然是未來六年財經政策的最高指導藍本，其對民營化政策自有不可忽視的含意。依我們的判斷，兩者在理念上的矛盾與衝突比比皆是，甚至不乏惡性循環的成份，這是本節的分析主旨。

首先，由於國建計畫異常臃腫、金額龐大，必在中央與省府財政上造成鉅大壓力。以後者而論，由於這二年來省稅之短收與縣市稅之短繳，早已面臨府庫空虛之危機，展望未來也難樂觀；以中央政府而論，即使將過去累積的歲計剩餘一次貼盡，並假設未來稅收均能隨國民所得大幅成長，仍然有數以兆計的短絀需要彌平。目前主事官員雖對這些赤字之融通手段三緘其口或閃爍其辭，但可以確定出售公產與官股將是勢之所趨，無可避免。由表面上看，這正好符合民營化方向，促使三商銀及中鋼官股的上市搶先實現。但值得擔心的是，在這種財政目標凌駕效率目標的情況下，民『有』化也將凌駕民『營』化，以致排斥了民營化的其他方式與其優點。更由於籌資案集於短期間，難免會使整筆公產賣入少數私人財團之手，使民有化藏富於民的均平原則，都可能受到扭曲。

其次，出售公產與官股究竟所獲有限，我們預測政府仍需以公債發行與增稅為主要融通手段，而這都將對民間投資資金形成

排擠，進而削弱民間企業在既有市場的動態實力，使保留下的公營事業免於激烈的競爭，並獲得更大苟延殘喘空間。民營化的真正用意，就是迫使溫室中的公營事業面對市場對手，而資金排擠卻形同「釜底抽薪」弱化對手的一種迂迴保護措施，顯然不當。

一個更嚴重的後遺症在於，民間投資資金的不濟，將使其對新興市場的開發拓展益加裹足不前，眼睜睜的將大好機會拱手讓與公營事業。一個現成的例証就是籌辦中的「中字」環保工程公司，經濟部已裁示該公司由中鋼、中油、中工、台電、台糖與台機等六家國營事業集資 49%，另外還將邀約國內銀行出資，而成爲另一家轉投資的隱藏性公營事業。經濟部同時又表示將予以「政策支持」，優先承包國建計畫的環保工程，至少將壟斷四座焚化爐的興建，以保障其初期營運業務。姑且不說 49% 官股只是又一次對民營化精神的公然侮辱，這種搭乘國建計畫便車的模式更應檢討：政府左手發公債汲乾民間財源，右手送計畫餵養公營事業，簡直就是「借其刀殺其人」，反民營化之道而行。中華工程是另一個例証，其在國建計畫之前就已寡占了國內重大工程的顧問設計業務，國建計畫將使其特權地位更無敵手。

國建計畫除了在資金面有違民營化原則之外，在實質更是背道而馳。質言之，國建計畫中政府支出與公營事業支出約爲二比一；換句話說，除了各種公共建設與行政規畫案之外，各公營事業也將在未來六年中進行將近 3 兆元的擴建計畫。〔表 9-3〕就是依不同公營事業主體，將單項國建計畫分別歸類後的對照表。

表中除了「高速鐵路」、「台北地鐵」、「捷運」與「高雄自來水事業處」為新創公營事業，中華航空為假民營真公營事業（隱藏在交通部部內計畫項下）、原委會（變相經辦台電業務）與退輔會（其所屬事業已經立法院決議儘速民營化）為行政單位，以及一些金融保險業為小額增資案之外，其他都是原有公用事業及公營製造業的大展鴻圖。譬如中油預計在六年中將以 3,000 餘億投資於 46 項工程，中鋼將以 400 餘億投資於 32 項工程，即使賠損連連的台鐵也將進行 1,000 億的投資。我們若以非金融業的公營事業而論，其總資產不及二兆，因此國建計畫中公營事業的擴充速度相當於複製一整套現有公營事業還有找零，相對於民營化的進展速度，令人不得不懷疑民營化已陷入敗部，僅存為國建計畫籌資的剩餘價值而已。

更令人啼笑皆非者，當初被選為第一波民營化對象的二十家公營事業（見第一章〔表 1-1〕），扣除八家金融保險業之後，其餘十二家之中有八家都將在國建計畫掩護下，擴大規模與業務，這包括前述的台鐵與中鋼，還有唐榮、中興紙業、高雄硫酸銹、中化、中船、與中華工程等。按理說，這些已將或即將大舉釋股的公司，應該考慮國建計畫期間的身份轉變，除非是持續進行中的投資不宜中斷，其他均應尊重民營化之後公司新的決策階層，不宜越俎代庖，事前加上諸多的官方規畫。細察這八家公司的各項國建計畫可知，大部份均屬於八十一年度始開編預算者，而八十二年度才可能編列的新興計畫為數亦多。這種民營化前夕

大興土木的舉措，有「臨危受命」之嫌，似乎打算以重大工程的延續性與安定性來鞏固現有官派首腦發號施令的地位。如此一來，這些事業主管一方面藉民營化獲得以後便宜行事的保護膜，一方面又藉國建計畫獲得坐大實權的保證書，與提升經營效率的構想與期許，可謂天壤之別矣。

綜合以上所論，國建計畫與民營化政策實有內在矛盾存在，不論在資金面或實質面皆可能出現互斥的後果。這除了顯示政府決策時的輕舉妄動外，也為民營化這個攸關台灣未來經濟體制的大工程，投下一片陰影，令人思之悚然。

附錄 「公營事業移轉民營條例修正草案」 立法院審議評述

本書完成付印之際，立法院院會於 1991 年 6 月 4 日三讀通過「公營事業移轉民營條例」修正案。本附錄摘錄立法院審議內容，並附簡單評述。以下所述立法院討論之內容，係根據《立法院公報》第 79 卷與 80 卷各期所載內容。

一、行政院函送修正草案

「公營事業移轉民營條例」，原在 1953 年 1 月 26 日公布施行。行政院為修改上述條例，以便於推行公營事業民營化，乃由

經濟部研擬修正草案，並於 1989 年 7 月 25 日成立「公營事業民營化推動專案小組」。修正草案經行政院院會於同年 11 月 16 日通過後，11 月 23 日由院長李煥函送立法院審查。

民營化條例原條文計 9 條，修正草案為 13 條，其中修正 7 條，刪除 1 條，增列 5 條，未修正者 1 條（詳見 [表 9-4]）。

二、立法院委員會審議（一讀）

立法院於接到行政院函送之「公營事業移轉民營條例修正草案」後，在 84 會期第 17 次會議（1989 年 12 月 8 日）決定，交由經濟、財政、預算、法制、內政等五委員會審查。委員會聯席會於 1989 年 12 月 27 日、30 日，1990 年 1 月 3 日、6 日、8 日開會審查，通過修正案，並於 1 月 10 日提報院會討論。

委員會聯席會於審查時（一讀），除修改三條條文外，其餘悉照行政院草案通過。修改的三條是第 4 條、第 8 條與第 9 條（詳細條文可對照 [表 9-4] 與 [表 9-1]）。第 4 條由梁許春菊提議，並經李友吉、趙少康與王聰松發言贊成，無異議地通過修改成：在「行政院核定」下加「並經立法院通過」，作為三類（國防、獨佔、特定）事業之民營化的開放條件。委員們贊成的理由是，若不須經立法院同意，則行政權太大，可能造成決策草率。

第 8 條是有關移轉民營時員工就業問題，修改要點有二：一是移轉時讓員工可以選擇退休（不受年齡與服務年資限制）或保

留服務年資；二是移轉後三年內遭資遣員工可獲補償，改為五年內，且提高補償金，由原來補償二個月至六個月薪資一律改為六個月。這兩項修正，主要是謝深山、李友吉、王金平等人的主張。另外宋梅村兩次發言，都針對台金、台鋁已併入中鋼，以及其中鋁合金廠含有部分國防基金等案子。

第9條有關員工優先認股，經由謝深山與李友吉的堅持，將「優先認購」改為「優惠優先認購」。另外，原來「『得』保留一定額度之股份」之『得』字，也在『應』與『得』字間討論良久後，刪除了『得』字，但也未加上『應』字。到底是『應』保留或『得』保留，就保留給以後的人去煩惱了。

另外值得一提的是，審查會中曾舉辦過一次聽證會，這是由王金平首先提出的。當時主席劉金約馬上說「辦聽證會時間上可能來不及」。這立即遭到李友吉等之質疑是否立法院受到指示要定時通過審查。從會議記錄上看，確有一些委員急著要通過審查會，包括劉金約、汪漁洋等。

三、立法院院會討論經過

立法院全院會議（院會）於87會第24次會議至第29次會議（1991年5月10日至6月4日）中，在短暫的「廣泛討論」後，即進行「逐條討論」（二讀）。

逐條討論中，第1、2、3、10、11、12、13等七條，在無人發言下無異議通過委員會審查結果；第5、6、7等三條經

過討論後亦無異議通過（以上其實也是依行政院草案通過）。第 4、8、9 條經委員會修改者，在院會上經過冗長討論後（尤其是第 8 條），均暫行保留，並都在最後一次會議前經過黨政協調後，一次無異議通過（二讀）。二讀後緊接著三讀，三讀時全院無異議通過全部條文（見 [表 9-4]）。

以下先摘錄經過討論後無異議通過的第 5、6、7 三條之討論內容，再分別摘錄第 4、8、9 條院會討論經過。由於此次院會時剛好是民進黨立法委員集體退席抗議國代臨時會國民黨一黨修憲，因此院會中無民進黨立委的發言。

四、第 5、6、7 條院會討論摘要

第 5 條規定三項：(1)移轉民營得為全部或部分移轉；(2)移轉時可一次或分次出售股權或標售資產；(3)可以與特定對象協議方式移轉。發言的委員有林鈺祥、吳梓、王令麟、吳德美、沈世雄、謝深山、廖福本、汪漁洋、莊國欽與劉金約。委員們討論焦點是第(3)項，只有吳德美提到第(2)項應增列「出售經營權」；廖福本提到分次標售資產時，可能好的部分賣掉後，剩餘部分乏人問津。對第(1)項「部分移轉」可能造成政府資本低於股權 50%，因而名義上不屬公營而實質上仍受制於政府者，委員們完全未考慮到。更有甚者，汪漁洋認為「有關經營權問題，只要公營事業售予民間的股權逾 50%，公營方式自然消失」，故不必在文字上對抽象的「經營權」特別標明云云。汪漁洋可能完全不

知道公營之毛病就在它的經營權。

對於第(3)項「與特定對象議價」者，在委員會審查時王聰松就堅決反對。（不過我們看會議記錄，有不少次王聰松剛發表完意見後，主席就馬上做出相反的裁決，且獲委員會通過。）在院會上發言質疑的委員都激烈反對這第(3)項，認為語意不明，「恐易發生政商掛勾情事」（林鈺祥），「淪為少數人謀利的工具」（廖福本）。因此，林鈺祥等委員建議與特定對象議價應加「以公開程序方式」。反對加上「公開程序方式」的有吳梓、謝深山，與汪漁洋。吳梓先贊成又反對，發言長而無具體建議。謝深山認為公開招標後，一些有能力的公司不一定會參加。（他與吳梓一樣把別人講的「公開程序」誤解為公開招標，有玩弄文字之嫌。）汪漁洋（更過份地）說第五條條文「並無『秘密』兩字，足見本條的規定，完全可公開運作，不會產生私下交易行為，請大家放心」云云。（真會渾水摸魚。）

第 5 條最後在劉金約說明審查會「平均一天只通過二條條文」以示其慎重後，竟然全場就無異議通過了。

第 6 條規定移轉時得不受預算法第 23 條、24 條、38 條之限制，但事後仍應補辦預算。發言委員有吳梓、蔡奮鬥、劉興善。吳梓認為這是行政院節節進逼，先通過第 5 條，再用第 6 條剪斷預算法的限制；事實上虧損公司之移轉曠日費時，並無必要爭取此種時效，故應刪除第 6 條。吳梓並舉中船為例，謂政府在這兩年共編列 110 億補貼中船虧損，而此 110 億加上中船土地與資產

重估約有 30 億，已足夠開設一家新的造船公司；目前的補貼不出三、五年，又會虧損殆盡。蔡奮鬥則以政府將虧損的爛攤子移轉，應給接手人一些賠償；「因此，第 6 條就好像是女子出嫁時的嫁妝，是解決虧損的公營公司移轉民營的困難，仍有其必要。」故反對刪除。（實在不知道他在講什麼。）劉興善則謂第 5 條與特定對象協議不一定只發生在移轉民營時，「有時公營事業向海外發行股票，亦會尋求特定對象。」接著馬上說「當公營事業處分資產時，往往是全國共同重視的焦點，敢於接手的一定是特殊人士，第 6 條之規定只是爲了爭取時效而已」，因此主張維持之。（我們不了解劉興善的推論，好奇怪！）之後沒有人再發言，第 6 條也就無異議通過了。

第 7 條規定移轉民營應由主管機關會同有關機關組織「評價委員會」。林志嘉委員建議讓會計師也應加入評價委員會，以免台金併入台糖時低估資產價值之事重演。劉金約則反駁說「會計師的工作大都是在桌上計算，屬於靜態方面，而公營事業在移轉民營時，動態工作較靜態工作重要」，故主張加入『會計師』不如加入『公正人士』。（好一段莫名奇妙的話！）就這樣第 7 條也無異議通過（未加入什麼人）。

五、第 4 條審查經過與評述

第 4 條規定不得移轉民營之公營事業，包括國防、專賣獨佔、與大規模公用或有特定目的之事業。行政院의 修正草案規

定：上述三種事業「以政府經營為原則，除經主管機關審視情勢認為已無公營之必要，報由行政院核定者外，不得轉讓民營」。院會討論時，對於委員會審查時所加上去的「並經立法院通過者」，絕大多數委員極力反對。反對的理由包括這樣會拖延時間（洪昭男、謝來發）、「就會（使移轉）亂七八糟」（劉金約）、立法院通過時會有人情壓力（沈世雄、朱鳳芝）或會妨礙行政權（葛雨琴、王令麟）。另外有人提到公營事業有國營與省縣市營，若非國營而均由立法院決定，排除了地方議會的權力，有爭權之虞（沈智慧、林鈺祥）。事實上，立法院在委員會審議過程中，駱啓蓮曾針對第5條提到中央與地方分權的憲法原則，包括行政裁量與議會審議權，可說是空谷足音，怎奈乏人附和而至不了了之。刪除「並經立法院通過」幾字，幾乎是全體一致的意見，包括在委員會中發言支持並提出「並經立法院通過」字句為條件的趙少康，以及當時採用趙少康意見的主席劉金約；只有李友吉前後立場不變。

不過，爭議最大的部分，是如何界定那些事不得民營。第4條原規定之第一種是直接涉及國防秘密之事業，不少委員提到外國很多民營軍需用品事業，至於「秘密」一事，陳哲男提到「洩露國家機密者，絕大多數來自政府機構本身，真正民營企業的商務機密反而不可能洩露出來。」對第二種「專賣或獨佔性之事業」，多數委員雖也反對，但多未論及問題核心，僅蔡奮鬥主張改為「具有大規模經濟性質而形成自然獨佔之事業」。受到最

多批評的是第三種「大規模公用或有特定目的之事業」，特別是多數委員無法接受語意曖昧的「特定目的之事業」，吳德美說「本款含有濃厚的利益輸送目的，像中化公司將賺錢的前鎮廠賣給台灣志氣公司……是一種很可疑的利益輸送。」吳德美批評得很有意思，但照她的批評，結論應是維持這些企業的公營才對，而不是主張把特定事業列為不得民營之第三款刪掉。立法院裡類似的發言還真不少。例如，王令麟在主張不要妨礙行政院裁量權時，就說：雖然國營事業功過未定，「倘若大家認為行政院無能，國營事業無能，則本席請問：目前台灣躋身世界第十三大貿易國，擁有最多外匯存底，又豈是浪得虛名」云云。由此也可見這種大資本家對中小企業在台灣外銷上之貢獻的無知。

對第4條的修改建議，劉金約與趙少康一直主張刪除「並經立法院通過」後，趕快照行政院草案通過；也有人建議由行政院及立法院個案核定『仍須公營者』（蔡壁煌與吳梓，但吳梓後來又改變意見）；但仍以同意刪除第三款的人最多。院會最後黨政協商通過的條文，基本上是林鈺祥的主張。但這種籠統的規定（見[表9-4]），雖不妨礙任何事業的民營化，人民也無「法」要求官方將任何公營事業加以民營化。立法院最後授予行政院的裁量權實在過大。

六、第8條審查經過與評述

院會對第8條的討論最多，卻可明顯看到勞工立委與資方立

委的利害衝突，也因此使得盈庭的發言，除了「少數意見」外，概可歸為兩種主張：一是維護委員會的審查結果（謝深山、葛雨琴、李友吉、羅傳進、劉國昭），一是主張恢復行政院著案（丁守中、王令麟、謝來發、蔡奮鬥、吳梓、歐忠男、沈世雄）。大家各執己見，故只好保留。最後，是在經濟部與立委間的黨政協調（這種協調在院會中曾引起謝深山怒責為行政干預立法），達成一個新舊交替的協議。其中最值得一提的是，移轉民營時原事業與員工間的財務關係一次結清（但也留下一個小尾巴，見下文），這是前述「少數意見」中之曾美美的發言意見；謝深山也頗有此意。（另外一個少數意見是劉興善認為行政院草案與審查會修正規定，「只是左邊的籃子擺在右邊，右邊的籃子擺在左邊，答案是一樣的」。這種說法，從政府的觀點而言是對的，問題是不同規定對左右兩邊的人利害不同，而這正是爭論的交點。）

第8條最後修正為移轉民營時，「從業人員願隨同移轉者，應隨同移轉。但其事業單位改組或轉讓時，新舊雇主另有約定者，從其約定。」這是行政院原草案的規定。另外，未隨同移轉之員工（包括不願隨同移轉及依新舊雇主約定者），以退休的方式結清其與公營事業間的權利義務關係；而留用人員則「『得』於移轉當日由原事業主就其原有年資辦理結算，其結算標準依前項規定辦理（按即依退休標準）。」這基本上正是我們一向的主張。

七、第 9 條審查經過與評述

第 9 條規定公營事業移轉民營出售股權時，要留一部分股份給員工。委員會審查時將「從業人員優先認購」改為「從業人員優先優惠認購」。本條亦引起少數立委對立的辯論。謝深山、李友吉與葛雨琴主張維持審查時修正條文，吳梓則反對；他說他不是勞工立委，也不是企業家，「只是想以一個讀書人的立場來提出個人的看法」。他主張員工買得股票不能馬上轉讓，否則會成為股市「不安定的因子之一」（不知他如何推理），「要限定轉讓的時間，以免變成瓜分的情況，使公營事業移轉民營成為原來公營事業員工佔有的事業。」（事實上，員工不轉讓股份才可能佔有企業啊！）此外，沈世雄、歐忠男、黃河清等則說為應有明確的辦法（如預留多少百分比，如何優惠等）。院會最後的黨政協議是維持審查會的修正條文（這也是審查會唯一被院會接受的修正條文）。

**[表 9-1] 「公營事業移轉民營條例」草案
之修正建議與說明**

行 政 院 草 案*	修 正 建 議	說 明
<p>第一條 公營事業移轉民營，(保留原條文) 依本條例之規定辦理，本條例未規定者適用其他法令。</p>		
<p>第二條 本條例所稱公營事業，(保留原條文) 係指左列各款之事業：</p> <p>一、各級政府獨資或合營之事業。</p> <p>二、依事業組織法之規定，由政府與人民合資經營之事業。</p> <p>三、依公司法之規定，由政府與人民合資經營而政府資本超過百分之五十之事業。</p>		
<p>第三條 本條例所稱主管機關，(保留原條文) 係指各該事業之主管機關。</p>		
<p>第四條 左列事業以政府經營為原則，除經主管機關審視情勢認為已無公營之必要，報由行政院核定並經立法院通過者外，不得轉讓民營：</p> <p>一、直接涉及國防秘密之事業。</p> <p>二、專賣或獨占性之事業。</p> <p>三、大規模公用或有特定目的之事業。</p>	<p>左列事業以政府經營為原則，除經主管機關審視認為已無公營之必要，報由行政院核定者外，不得轉讓民營：</p> <p>一、生產直接涉及國防秘密之產品且經營管理不易分割之事業。</p> <p>二、獨占性之事業。</p>	<p>1. 事業之部份生產涉及國防秘密之產品，不宜排除該事業無關機密部份之開放。</p> <p>2. 獨占若因為法律保障或不當排擠而形成，應可開放民營。學理上，僅規模報酬遞增之自然獨占才不易形成競爭環境。修正後條文與憲法 144條較為契合。</p> <p>3. 「大規模」及「特定目的」均語意模糊；既然民營化要先報行政院核定，不應先在此侷限民營化之範圍。</p>

[表 9-1] 續

行政院草案	修正建議	說明
<p>第五條 公營事業移轉民營得為全部或部份移轉。公營事業移轉民營時，由主管機關採左列方式之一辦理：</p> <p>一、一次或分次出售股權。</p> <p>二、一次或分次標售資產。</p> <p>前項股權或資產之讓售，主管機關得報請行政院核准，與特定對象以協議方式為之。</p>	<p>公營事業移轉民營得採左列方式之一為之：</p> <p>(一)出售股權</p> <p>(二)出售資產</p> <p>(三)出售經營權</p> <p>前列三種移轉方式以全部移轉為原則。</p> <p>公營事業經主管機關報請行政院核准得為部份移轉，惟移轉完成後公有資本額不得超過百分之五。</p> <p>公營事業移轉民營時，由主管機關一次或分次辦理。分次移轉應由主管機關訂定進度表按規定時序執行。</p> <p>前項所列移轉，應以公開標售為原則。如有必須與特定對象議價方能完成民營化之情形，主管機關得報請行政院核准並經立法院通過後，與該特定對象以議價方式為之。</p>	<p>1.「民營化」應該是政府減少或退出對事業經營權之介入，故宜規定以全部移轉為原則，部份移轉亦應限制政府持股之百分比，以落實「民營化」，留給事業追求效率之充分空間。</p> <p>2.移轉方式應比照國外先例，增列出售經營權一項。</p> <p>3.分次移轉應訂定進度表，以免延宕民營化之推動。</p> <p>4.售予「特定對象」語意含混，極易滋生流弊，宜加強其適用之限制。</p>
<p>第六條 依前條規定移轉民營時，因配合經濟政策需要及市場狀況，必要時主管機關得報經行政院核准，不受預算法第二十三條、第二十四條及第三十八條之限制，但仍應補辦預算。</p>	<p>(保留原條文)</p>	
<p>第七條 依第五條規定移轉民營時，應由主管機關會同有關機關組織評價委員會，評定其價格。</p>	<p>(保留原條文)</p>	

[表 9-1] 續

行政院草案	修正建議	說明
<p>第八條 公營事業轉為民營型態時，其從業人員願隨同移轉者，應隨同移轉。</p>	<p>公營事業移轉民營時，所有員工不論年資或是否繼續留用，一律依原事業適用之法令或標準，一次給付退休金。留用人員之年資應由新雇主予以承認，但移轉後退休或資遣時，新雇主不必給付移轉前年資之退休金或資遣費。</p>	<p>1.為使公營事業移轉民營時，新雇主能有確定之權利義務，並且不會因移轉後政府對事業員工仍有不確定之責任而影響雇主對待員工之行為，移轉公營事業應與員工結清所有權利義務。</p> <p>2.參加勞工保險或公務人員保險，老年給付或養老給付亦應分段實施，免貽後患。</p> <p>3.分次移轉時應說明員工相關權益之執行計劃。</p>
<p>公營事業移轉民營時，其從業人員得選擇保留服務年資或辦理退休，其退休給付得選擇依有關規定從優給付，不受年齡與工作年資限制，並加發移轉時薪給標準六個月薪給，工員另加發一個月預告工資。</p>	<p>公營事業移轉民營時，原有員工依其參加之勞工保險或公務人員保險，不論年資或是否繼續留用，一律發給老年給付或養老給付。原參與勞工保險者，並得繼續參加勞工保險，不受勞工保險條例第五十八條第二項之限制。其再參加勞工保險者，移轉時年資不中斷，但將來再支領老年給付時，不得請領移轉前年資之老年給付。</p>	
<p>移轉為民營後繼續留用人員，於移轉之日起五年內資遣者，按從業人員移轉民營當時或資遣時之薪給標準，擇優核給資遣給與，並按移轉民營當時薪給標準加發薪給補償，其支給數額六個月，工員另加發一個月預告工資。</p>	<p>公營事業移轉民營分次完成時，應於本條例第五條所列進度表中，詳載各次移轉時員工資遣、退休、養老與老年給付之執行時間。</p>	
<p>前項被資遣人員，如符合退休條件者另按退休規定辦理；如有損失公保養老給付或勞保老年給付者，補償其權益損失；移轉民營時留用人員，如因改投勞保致損失公保原投保年資時，得比照補償之；其他原有權益如受減損時，亦應予以補償。</p>	<p>移轉民營時以及其後三年內遭受資遣之員工，政府應優予專業訓練與輔導。</p>	
<p>前項補償辦法由主管機關擬訂，報請行政院核定之。</p>		
<p>依本條所加發之薪給及補償各項損失之費用，由第十一條所定之民營化員工權益補償金支應。</p>		

[表 9-1] 續

行政院草案	修正建議	說明
<p>第九條 公營事業移轉民營出售股權時，保留一定額度之股份，供該事業之從業人員優惠優先認購，其辦法由主管機關報請行政院核定之。</p>	<p>公營事業移轉民營出售股權時，得保留一定額度之股份，供該事業之從業人員優先認購，其辦法由主管機關報請行政院核定之。員工優先認股之比例不得大於移轉出售總股數之百分之五。</p>	<p>優先認股乃為安撫員工，或有必要。各事業因性質不一，認股比率不宜統一規定，惟不得大於每次移轉出售之一定比例。</p>
<p>第十條 政府資本未超過百分之五十之事業，其公股部分之轉讓，經主管機關核准後得準用第五條至第七條之規定。</p>	<p>移轉民營分次完成時，應於本條例第五條所列進度表中，規劃各次移轉員工認股之比例。</p>	
<p>第十一條 公營事業移轉民營所得資金，均應繳庫，其原有從業人員權益補償經費應由政府編列民營化員工權益補償金專案預算支應。但得由所得資金內先行支用，並補辦預算。</p>	<p>(保留原條文)</p>	
<p>第十二條 本條例施行細則，由</p>	<p>(保留原條文)</p>	<p>行政院定之。</p>
<p>第十三條 本條例自公布日施行。</p>	<p>(保留原條文)</p>	

*第4、8、9條為立法院委員會審查後之修正條文。

[表 9-2]「公營事業移轉民營條例施行細則」草案

- 第一條** 本細則依公營事業移轉民營條例(以下簡稱本條例)第十二條訂定之。
- 第二條** 本條例所稱移轉民營,係指將公營事業股權或資產售予自然人或私法人。
- 第三條** 本條例第二條所稱各級政府,係指中央政府、省(市)政府及縣(市)政府。
- 第四條** 本條例第四條所稱專賣之事業,係指依法律排除競爭者經營之事業。
- 第五條** 本條例第四條所稱獨佔性之事業,係指在特定市場處於無競爭狀態,或具有壓倒性地位,可排除競爭能力之事業。
- 第六條** 本條例第四條所稱有特定目的之事業,係指為配合客觀環境需要,達成經濟、財政或社會等政策目的而設立之事業。
- 第七條** 本條例第五條第二項第一款所稱出售股權,包括以股票上市、櫃檯買賣、公開招募、標售或協議方式出售公股。
- 第八條** 本條例第五條第二項第二款所稱標售資產,係指為移轉民營而標售該公營事業全部資產、工廠、分支機構、或主要營業用資產。
- 第九條** 本條例第五條第三項所稱特定對象,係指公營事業移轉民營時,為達成引進技術、利用行銷經驗或改善經營等目的,依公開程序所覓之自然人或私法人。
- 第十條** 依本條例第七條之規定組織國營事業移轉民營評價委員會,由審計部、行政院秘書處、行政院主計處、行政院經濟建設委員會、財政部及該移轉民營事業主管機關所指派之代表及相關之學者、專家組成,並由該事業主管機關召集之。
省(市)縣(市)營事業之移轉民營評價委員會,由各該事業主管機關依權責比照前項規定組成之。
- 十一條** 本條例第七條所稱評定其價格,係指評定股票上市、櫃檯買賣或公開招募之承銷價格計算公式及股權或資產出售之底價。
前項之評定價格,應考慮取得成本及帳面價值、時價、市價、將來可能之利得、市場狀況、資產重估價、出售時機等因素。
- 十二條** 本條例第八條所稱轉為民營型態時,係指公營事業以一次或分次出售股權,使政府資本低於實收資本總額之半數,並辦妥股東名義變更登記之日;或採標售資產方式,由買方依買賣契約辦妥接收或完成登記之日。
- 十三條** 本條例第八條、第九條、第十一條所稱從業人員係指該移轉民營事業中訂有不定期勞動或僱傭契約者之現職員工。
現職員工訂有定期勞動或僱傭契約者,於事業轉為民營型態時,其契約之繼續或終止,除當事人另有約定外,應依有關法令規定辦理。

[表 9-2] 續

- 十四條** 本條例第八條第二項及第三項所稱薪給標準，係指從業人員之薪點乘以折算率所得之金額。
前項所稱薪給標準，於未實施薪點制之事業，係指從業人員每月正常工作時間所支領之基本薪給。
- 十五條** 本條例第八條第二項及第三項所稱工具係指依各項公務員法令任用、派用、聘用、遴用以外之從業人員。
- 十六條** 本條例第八條第三項及第四項所稱留用人員，係指原事業全部或部分轉為民營型態後，仍繼續受僱於該民營事業之從業人員。
- 十七條** 公營事業轉為民營型態時，因辨理退職致損失公保養老給付或勞保老年給付之保險年資者，應依其投保年數由本條例第十一條民營化員工權益補償金（以下簡稱補償金）全額補償其損失之權益。
- 十八條** 本條例第八條第四項公營事業轉為民營型態時留用人員，因改投勞保致損失公保保險年資或權益者，按左列規定辦理補償：
- 一、由公保轉為勞保人員，按投保年資結清養老給付，其無法由公保承保機關給付部分，由補償金支付。
 - 二、依前款結算之養老給付基數，加計改投勞保至退休（以六十歲為準）之老年給付基數時，少於續投公保至退休時可得之基數時，應於轉為民營型態時，由補償金一次補足。
 - 三、前款人員原可享有眷屬疾病醫療保險及退休人員疾病醫療保險者，於勞保開辦眷屬及退休人員醫療保險前，應由轉為民營型態後之事業代辦團體保險，保費差額由補償金支付。
 - 四、原投公保滿三十年，在職期間毋須再繳保費人員，於改投勞保後，個人所需負擔之保費，由補償金支付。
 - 五、原投公保未滿三十年者，於改投勞保後，加計改投勞保年資滿三十年後，個人所需負擔之保費，由補償金在轉為民營型態時一次支付，其計算公式如左：
 - (一)依移轉民營時個人職等、職位所適用之退休限齡－初投公保年齡＝預定保險期間（計算以月為單位）
 - (二)預定保險期間－30年＝原可免繳保費享有公保給付之期間
 - (三)原可免繳保費享有公保給付期間×（已投公保年資/30年）×勞保最高等級之月投保薪資×保險費率×被保險人負擔比率（即20%）＝補償金額

[表 9-2] 續

- 十九條** 依本條例第八條第五項訂定補償辦法時，應包含左列事項：
- 一、轉為民營型態時，留用人員在原事業既有工作年資之保留結算及該公營事業原提存之勞工退休準備與職工退休基金額度低於保留結算者之補償方式。
 - 二、轉為民營型態後五年內退休者，其強制退休年齡比原事業規定標準提前，致損失可工作年數時之補償。
 - 三、公營生產事業退休人員原可享有之年節慰問及生活困難人員年節特別濟助金之維持或補償。
- 二十條** 公營事業轉為民營型態後，原支領月退休金者，改由原事業之主管機關支付之。
- 廿一條** 公營事業轉為民營，應先就從業人員工作年資辦理年資保留結算，其原提存之勞工退休準備金及職工退休準備金額度低於該保留結算者，其差額應在轉為民營型態前評價委員會最後一次評定價格時，由該事業補足之。
- 廿二條** 公營事業轉為民營型態時及其後五年內被資遣之從業人員，得於資遣後一年內，免費接受由政府職業訓練機構所辦理之轉業訓練。
前項轉業訓練之規劃與舉辦由中央勞工行政主管機關依權責辦理之。
- 廿三條** 本條例第九條所稱從業人員優先認購之股份，係指以股票上市、櫃檯買賣、公開招募、標售或協議方式出售之公股。
- 廿四條** 移轉民營事業以股票上市櫃檯買賣或公開招募方式出售公股時，得保留部分股份供從業人員優先認購，其認購原則如下：
- 一、**認購價格** 以承銷價格為準，但長期持有一年以上者，得依面額增購若干比例，其辦法由主管機關逐案報行政院核定之。
 - 二、**認購時機** 由各公營事業視本身情況，並與工會或多數員工之代表洽商後擇一為之：
 - (一)一次出售公股即達民營型態時，從業人員依認購總額度一次認足。
 - (二)分次出售公股以移轉民營，仍俟正式轉為民營型態時，始由從業人員一次認足應認購之總額度。
 - (三)分次出售公股以移轉民營，從業人員得在認購總額度內逐次認購。

三、認購金額

- (一)平均每位從業人員以各該事業正式改制為民營前十二個月平均薪資總額之四十八倍為優先認購公股之總金額，但其最低優先認購總金額不得低於七十八年八月核定第一批民營化十九家事業前十二個月員工平均薪資總額之四十八倍金額，並得逐年依前一年經濟成長率調整之。
- (二)認購總金額得按改制前五年公司考成等第予以加成，考列甲等者每年增加一個月平均薪資總額。
- (三)各次認股金額：

$$\frac{\text{當次釋股數} / \text{公營事業移轉民營條例公布日實收資本額股數}}{51\% - \text{公營事業移轉民營條例公布日民股佔實收資本額比例}}$$

× 從業人員認購總額度

若多次釋股期間曾有現金增資且公股放棄認股時，於轉為民營型態時，除依上述公式計算外，尚須加計下列金額：

$(1 - \text{各次認股比例上限總和}) \times \text{從業人員認購總額度}$

認購之總額與該公營事業正式改制為民營當時該事業從業人員之十二個月薪資總額平均數之四十八倍有所差額時，其差額一律於轉為民營型態當次出售公股時調整之。

移轉民營事業以標售或協議方式出售公股時，得保留部分股份供從業人員優先認購，其認購原則如下：

一、認購價格：以標售或議定價格為準。

二、認購時機及認購金額：比照前項認購原則辦理。

廿五條 移轉民營事業從業人員、董事長及專任董事之認股辦法由各移轉民營事業擬訂之。

廿六條 本條例第十一條公營事業移轉民營所得資金，其屬項出售公庫持有股權或該事業全部資產者列入資本收回科目繳庫。

其屬出售轉投資事業股權或出售部分資產者，併入事業年度盈餘處理。

廿七條 本條例第十一條民營化員工權益補償金之管理運用辦法另訂之。

廿八條 本細則自發布施行。

[表 9-3] 「國家建設六年計劃」內公營事業投資計畫

單位：新台幣億元

單位：計畫名稱及規模	延續性[第一年](實施年份)	新興計畫[第一年](級;實施年份)
累計 29,505.2[4,184.7]	16,438.1[3,495.1]	13,067.1[689.6]
省自來水公司 1,008.0[160.6]	65.6[40.6]	942.5[120.0]
鯉魚潭下游自來水工程	15.6[15.6](1991-1998)	
南化水庫下游自來水	50.0[25.0](1991-1993)	
改善飲用水質計畫		37.4[15.2](甲;1994-1996)
自來水處理設備自動化		19.6[3.0](甲;1991-2000)
自來水經營管理資訊化		1.7[](甲;1992-2001)
自來水供水設備擴建		589.5[42.7](乙;1991-2001)
無自來水供應地區給水		60.0[10.0](乙;1991-2001)
加強自來水管抽換更新		150.0[25.0](乙;1992-2001)
自來水用戶外線抽換		40.0[8.0](乙;1992-2001)
自來水系統檢修漏作業		18.0[2.0](乙;1992-2001)
自來水錶汰換計畫		24.0[4.0](乙;1992-2001)
自來水修漏機動化計畫		2.3[1.1](乙;1992-2001)
台北自來水處 154.4[9.0]	0.0[0.0]	154.4[9.0]
自來水建設計畫		154.4[9.0](甲;1991-2001)
* 高雄自來水處 156.0[0.7]	156.0[0.7]	
籌設自來水事業機構	156.0[0.7](1991-2000)	
● 台鐵 1,072.5[50.6]	472.2[47.6]	600.3[3.0]
山線竹南至豐原	69.4[6.0](1988-1993)	
增添通勤電聯車	103.4[15.0](1991-1996)	
都市鐵路立體化	262.6[0.6](1991-2006)	
南迴鐵路	25.9[20.0](1980-1993)	
環島鐵路配合	10.9[6.0](1988-1992)	
東部鐵路改善		453.8[3.0](甲;1992-1998)
站場改善		8.8[](甲;1993-1995)
增添汰換車輛		137.7[](甲;1992-1997)
* 高速鐵路 3,202.1[213.3]	3,202.1[213.3]	
工程建設	3,202.1[213.3](1990-1998)	

[表 9-3]續

單位：計畫名稱及規模	延續性[第一年](實施年份)	新興計畫[第一年](編、實施年份)
*台北地鐵 565.1[60.2]	565.1[60.2]	
東延松山	147.2[50.2](1989-1994)	
萬華及板橋四軌地下化	417.9[10.0](1991-1999)	
*捷運 8,033.2[1,046]	3,021.0[769.0]	5,012.2[277.0]
台北MRT初期計畫	3,021.0[769.0](1988-1998)	
高雄都會區捷運系統		1,344.2[10.0](甲;1991-2000)
桃、竹、中、南捷運系統		2,000.0[1.0](甲;1990-2005)
台北MRT後續計畫		1,668.0[266.0](乙;1990-2003)
台北市公車 10.9[10.9]	10.9[10.9]	0.3[0.3]
汰舊換新	10.6[10.6](1992-1997)	
凌雲五村站新建工程		0.1[0.1](乙;1992-1994)
士林站新建工程		0.2[0.2](乙;1992-1994)
陽明海運 300.5[86.6]	325.1[86.6]	8.3[0.0]
貨櫃船	259.3[57.5](1992-1997)	
貨櫃船(第九批)	3.8[](1992-1997)	
車架1500台	2.7[2.7](1992-1997)	
貨櫃 13290TEU	17.9[17.9](1992-1997)	
貨櫃船(第八批)	8.5[8.5](1992-1997)	
貨櫃 19,140TEU		8.1[](乙;1992-1997)
車架200台		0.2[](乙;1992-1997)
高雄港務局 137.6[10.6]	137.6[10.6]	
港務大樓	32.5[](1991-1997)	
第五貨櫃儲運	105.1[10.6](1989-1998)	
台中港務局 10.2[5.5]	10.2[5.5]	
工業港區開發	10.2[5.5](1988-1993)	
★中華航空公司 1,110.9[145.0]	1,110.9[145.0]	
國籍機隊擴充汰換	1,110.9[145.0](1991-1997)	
電信局 2,234.2[1,206.6]	2,179.5[1,200]	54.7[6.6]
儲匯電腦連線	32.6[10.9](1989-1996)	
郵件處理自動化	152.1[11.7](1990-1999)	

[表 9-3]續

單位：計畫名稱及規模	延續性(第一年)(實施年份)	新興計畫(第一年)(總實施年份)
中區市內電話	171.7[171.7](1992-1997)	
長途通信	95.4[95.4](1992-1997)	
國際通信	8.8[8.8](1992-1997)	
電信科技研發	6.5[6.5](1992-1997)	
南區市內電話	241.1[241.1](1992-1997)	
北區市內電話	347.7[347.7](1992-1997)	
電信人力培訓	3.8[3.8](1992-1997)	
電信智慧型多元化網路	1,110.9[293.5](1990-1996)	
數據通信計畫	8.9[8.9](1992-1997)	
窗口自動化服務		0.1[](甲;1992-1997)
電信科技研究		53.8[6.5](甲;1992-1997)
郵務資訊自動化		0.8[0.1](甲;1992-1997)
★原子能委員會 34.1[2.8] (應為台電業務部份)		34.1[2.8]
反應器改善及推廣應用		26.5[0.1](甲;1992-1997)
核能電廠填換燃料技術		0.2[0.2](甲;1992-1997)
放射性廢料處理		0.1[](甲;1992-1997)
核融合及電漿物理研究		2.4[0.1](甲;1992-1997)
壓水式反應安全測試		0.1[](甲;1992-1997)
加速器與同位素研製		3.5[2.1](甲;1992-1997)
廢料儲存設施之建立		1.2[0.2](甲;1992-1997)
核燃料鈾製程研究		0.1[0.1](甲;1992-1997)
台電 7,138.0[675.0]	3,688.7[451.8]	3,449.3[223.2]
火力電廠環境保護	45.7[23.0](1989-1993)	
第四輪變電計畫	637.6[128.8](1991-1996)	
通霄4.5機工程	44.8[9.9](1988-1992)	
高屏電廠更新	3.4[](1990-1993)	
高屏竹門分廠更新	2.2[](1990-1993)	
核一廢料貯存庫	5.5[2.1](1990-1993)	
新天輪水力發電	9.9[9.9](1988-1993)	
核二廠二期改善	22.3[5.2](1990-1994)	
核1,2廠燃料期中貯存	25.2[0.3](1990-1998)	

[表 9-3]續

單位：計畫名稱及規模	延續性(第一年)(實施年份)	新興計畫(第一年)(編、實施年份)
(台電 續)		
低度放射廢料最終處置	9.2[0.9](1991-2000)	
明潭抽蓄水力發電	236.3[80.3](1976-1996)	
核三廠發電改善	13.2[4.2](1989-1993)	
台中火力1-4機發電	193.3[88.6](1987-1994)	
自動化調度二期工程	132.9[7.6](1991-1996)	
軟橋水力發電	0.2[0.2](1990-1992)	
大林6號機工程	89.5[23.2](1991-1994)	
澎湖9,10號機火力	6.8[](1991-1994)	
核四廠1,2號發電	1,229.9[65.1](1991-1999)	
台中火力5-8機發電	866.0[0.2](1991-1997)	
核一廠二期改善	9.0[0.1](1989-1993)	
馬鞍水力發電	105.8[2.3](1990-1996)	
第四輪變電後續計畫		680.7[](甲;1995-2001)
第二配電計畫		531.0[120.4](甲;1992-1995)
竹山水力發電		6.1[](甲;1996-1998)
名間水力發電		7.0[](甲;1996-1998)
蘇澳1-2號機發電		828.8[32.3](甲;1992-1998)
濁水溪支流水利		81.2[](甲;1996-2001)
蘭嶼3,4號機發電		1.4[0.8](甲;1992-1993)
鯉魚潭水庫發電		118.7[2.3](甲;1992-1996)
社寮電廠更新		1.7[](甲;1992-1995)
林口複循環發電		63.6[4.3](甲;1992-1993)
南部複循環1,3號機發電		332.8[26.0](甲;1992-1997)
碧海水力發電		127.7[](甲;1995-1999)
通霄6號機工程		92.7[6.3](甲;1992-1996)
曲冰水力發電		7.5[](甲;1997-2000)
興達複循環1-6號機		561.3[30.8](甲;1992-1997)
藤湖水力發電		7.1[](甲;1996-1998)
中油 3,236.6[327.0]	932.3[287.4]	2,304.3[39.6]
天然氣配氣設備擴建	13.5[6.6](1989-1995)	
高廠第四海外浮筒	5.4[5.4](1990-1992)	
自航式油駁汰舊換新	2.0[2.0](1991-1992)	
高廠第十一蒸餾工場	7.9[5.2](1989-1993)	

[表 9-3]續

單位：計畫名稱及規模	延續性(第一年)(實施年份)	新興計畫(第一年)(級;實施年份)
(中油 續)		
桃園煉製工場擴建	90.4[8.8](1991-1994)	
多目標拖船汰舊換新	1.9[1.9](1991-1992)	
高廠原料油輸儲設備	12.2[12.2](1989-1992)	
大林廠汽電共生設備	45.0[4.2](1991-1994)	
環島成品油輸建造	6.0[6.0](1991-1992)	
桃園油料輸儲發配心	67.1[5.0](1991-1995)	
液化天然氣接收站擴建	165.0[12.6](1991-1995)	
高廠二橋油庫輸儲擴建	22.4[22.4](1990-1992)	
高壓發電鍋爐增建	2.1[2.1](1989-1992)	
第十八、十九艘油輪建	23.7[23.7](1991-1992)	
第十六艘油輪建造	1.5[1.5](1989-1992)	
桃廠第二蒸餾工場	6.8[3.2](1990-1993)	
高廠第三低硫燃油煉製	31.2[18.2](1989-1993)	
大林埔輸儲設備增建	1.9[1.9](1988-1992)	
大林廠輸儲設備增建	9.9[1.9](1991-1993)	
高廠汽油辛烷值提昇	29.1[12.5](1990-1993)	
出礦坑號油氣井開發	0.8[0.8](1991-1992)	
桃廠輕石油腦異構工程	1.7[1.7](1988-1992)	
污染防治	34.8[88.6](1990-1994)	
芳香煙產	19.6[19.6](1988-1992)	
高廠第六重組工場	2.3[2.3](1988-1992)	
烯煙轉化工場	2.5[1.5](1987-1993)	
輕油裂解更新	15.6[15.6](1986-1992)	
油庫操作監控系統興建		22.3[](甲;1992-1997)
輸儲設備興建		90.9[](甲;1992-1997)
海域第二油氣田開發		124.6[](甲;1995-1997)
天然氣調監系統整合		9.5[4.8](甲;1992-1994)
即時油品存量監測系統		8.3[3.0](甲;1992-1995)
基隆油庫碼頭管線計畫		5.0[2.7](甲;1992)
建天然氣環狀配氣管線		66.4[8.9](甲;1991-1995)
油庫設備管線改善汰舊		300.0[](甲;1992-1997)
左營及林園廠汽電共生		54.2[1.2](甲;1992-1995)
新興煉油廠(第一期)		610.0[](甲;1992-1997)
北部液化天然氣接收站		508.0[](甲;1993-1999)

[表 9-3]續

單位：計畫名稱及規模	延續性(第一年)(實施年份)	新興計畫(第一年)(級;實施年份)
(中油 續)		
輕油工場現代化		4.9[1.1](甲;1992-1995)
大林油品輸儲管線增建		9.4[6.0](甲;1992-1995)
海外煉油廠投資		150.0[](甲;1992-1995)
峇雅察輸油站油槽遷建		36.0[0.9](甲;1991-1994)
出礦坑油田下段開發		13.5[1.0](甲;1992-1995)
高廠第九加氫脫硫工場		23.0[](甲;1992-1997)
增建改建及改善加油站		52.0[](乙;1993-1997)
北部油輪碼頭輸儲設備		225.7[10.0](乙;1992-1995)
●唐榮 77.2[6.0]	12.2[6.0]	65.0[0.0]
不鏽鋼廠煉鋼設備	6.3[3.0](1990-1993)	
不鏽鋼廠軋鋼設備	5.9[3.0](1990-1993)	
不鏽鋼廠熱軋設備		65.0[](甲;1993-1996)
●中鋼 431[86.6]2	129.4[81.4]	301.8[5.2]
第三原水儲水池增建	3.7[2.9](1991-1993)	
室內廢鋼處理場設置	5.1[4.1](1991-1993)	
第二動力工場擴建	13.1[7.1](1990-1993)	
副產品工場輕油系統	1.9[0.6](1991-1994)	
冷軋及鍍鋅設備投資	37.2[37.2](1989-1992)	
冷軋精整工場張力機	2.3[2.3](1991-1992)	
副產品工場煤氣儲槽	2.5[1.3](1991-1994)	
第二轉爐工場屋頂集塵	2.6[1.5](1991-1993)	
廢棄物資源回收廠興建	4.5[2.5](1991-1993)	
貳號高爐更新	12.5[1.5](1991-1993)	
第四煉焦工場先導工程	13.2[](1991-1994)	
中鋼三階擴建後續計畫	19.5[17.4](1988-1993)	
中鋼副產品場煤氣脫硫	11.3[3.0](1991-1994)	
82-85年度污染防治		58.7[](甲;1992-1996)
鋁箔加工工場投資		2.0[](甲;1993-1995)
制振鋼片生產線投資		2.0[](甲;1993-1995)
真空連續蒸鍍生產線		16.5[](甲;1994-1996)
單碳化學工廠投資		45.9[](甲;1992-1995)
鐵水脫矽脫磷設備增設		12.2[1.2](甲;1992-1994)
燒結場廢熱回收發電		5.5[](甲;1992-1994)

[表 9-3]續

單位：計畫名稱及規模	延續性[第一年](實施年份)	新興計畫[第一年](級,實施年份)
(中鋼續)		
第四套爐石水淬設備		2.9[](甲;1993-1995)
鋁箔產線更新投資		3.0[](甲;1993-1995)
煉焦爐乾式淬火系統		39.9[](甲;1993-1997)
第三座真空脫氣設備		10.2[](甲;1993-1995)
第一熱軋工場設備更新		5.0[](甲;1993-1995)
鋼板噴砂塗漆設備		2.0[0.3](甲;1992-1993)
一號高爐第二次更新		14.3[](甲;1993-1996)
熱浸鍍鋅鋼品生產線		50.3[](甲;1992-1995)
第三套爐石水淬設備		2.7[0.3](甲;1992-1993)
加速冷凍設置		8.6[0.7](甲;1991-1993)
琺瑯鋼片生產線投資		1.8[](甲;1993-1995)
中鋼一階連續鑄設備更新		18.3[2.7](甲;1992-1993)
●中華工程 7.6[3.7]	7.6[3.7]	
攪刀吸管式抽砂船採購	7.6[3.7](1991-1993)	
●中化 17.2[1.0]	17.2[1.0]	
醋酸去瓶頸計畫	1.0[1.0](1991-1992)	
第三套己內醯胺製造	7.4[](1990-1992)	
第二套醋酸製造	8.8[](1988-1992)	
●中船 18.1[8.6]	8.6[8.6]	9.5[0.0]
高雄總廠執行光華一號	3.8[3.8](1990-1992)	
高雄總廠興建乾塢	4.8[4.8](1990-1992)	
基隆總廠執行光華二號		7.0[](甲;1992-1994)
基隆總廠添置承造 LNG		2.5[](甲;1993-1995)
●高雄硫酸銨 35.5[3.2]	35.5[3.2]	
硫硝酸工場新建工程	35.5[3.2](1991-1997)	
台鹽 11.4[0.0]		11.4[0.0]
澳洲鹽場投資		2.0[](甲;1993-1996)
北門鹽場王爺港音樂區		4.4[](乙;1993-1995)
台南鹽場安平竹瀝音樂		5.0[](乙;1993-1995)
台肥 10.5[2.8]	7.3[1.8]	3.2[1.0]
高雄廠硝酸工場更新	3.8[0.6](1991-1993)	
有機肥料製造	0.7[0.7](1991-1992)	

[表 9-3]續

單位：計畫名稱及規模	延續性(第一年)(實施年份)	新興計畫(第一年)(級:實施年份)
(台肥 續)		
高雄廠銨磷工場更新	2.8[0.5](1991-1993)	
新竹廠硫酸工場更新		3.2[1.0](甲;1992-1993)
台糖 88.1[3.7]	1.8[1.8]	86.3[1.9]
製糖工廠環保投資	1.8[1.8](1989-1992)	
改善自營農場灌排		1.8[](甲;1993-2001)
養豬場污染設備更新		1.8[](甲;1993-2001)
製糖工場污染防治		3.9[](甲;1993-1997)
副產污染改善二期		2.5[0.9](甲;1993-)
養豬污染防治改善		1.2[](甲;1991-1993)
製糖工場水污染防治		4.0[](甲;1993-2003)
精煉糖廠興建		35.0[1.0](甲;1992-1997)
製糖設備廣續更新(II)		24.6[](甲;1993-1997)
新營副產廠酒精槽更新		5.2[](甲;1993-1998)
台糖溶劑提油設備更新		2.0[](甲;1994-1996)
新副廠飼料工場全更新		4.3[](乙;1993-1994)
公賣局 341.1[11.9]	341.1[11.9]	
台中酒廠遷建工程	56.9[2.8](1990-1996)	
復興啤酒廠新建工程	62.9[0.8](1990-1995)	
嘉義酒廠遷建二期工程	93.3[0.1](1990-1995)	
南投酒廠擴建工程	1.8[1.8](1990-1994)	
全米米酒計畫工程	1.8[0.6](1989-1995)	
屏東酒廠擴建工程	1.8[1.8](1990-1992)	
成功啤氣廠糖化及包裝	4.0[4.0](1989-1993)	
埔里酒廠遷建工程	118.6	
●中興紙業 0.3[0.3]	0.3[0.3]	
綜合廢水處理二期工程	0.3[0.3](1990-1992)	
退輔會 32.0[29.0]	32.0[29.0]	
榮民總醫院高雄分院	2.5[2.5](1992-1997)	
醫療網二期	29.5[26.5](1991-1995)	
中央存款保險公司 0.5[0.5]	0.5[0.5]	
增資	0.5[0.5](1992)	
中國農民銀行 1.1[1.0]	1.1[1.0]	
增資	1.1[](1992)	

[表 9-3]續

單位：計畫名稱及規模	延續性[第一年](實施年份)	新興計畫[第一年](級;實施年份)
中國輸出入銀行 10.0[10.0]	10.0[10.0]	
增資	10.0[10.0](1992)	
中國產物保險公司 1.0[1.0]	1.0[1.0]	
增資	1.0[1.0](1992)	
高雄市銀行 11.0[0.0]	11.0[0.0]	
增資	11.0[](1992-1997)	
中央信託局 7.0[5.0]	7.0[5.0]	
增資	7.0[5.0](1992)	

說明：「延續性」指1990年11月底前已獲行政院核定之正進行中計畫；「新興計畫」是擬於六年內興辦之計畫，內又分甲、乙優先順序；[第一年]內為六年國建第一年(1992年)部分；

- 為原列第一波民營化者；*新興公營事業；★隱藏性公營事業，其中華航隱藏在交通部內，是假民營，原委會則變相經營台電業務。

資料來源：行政院經建會《國家建設六年計畫》。

[表9-4] 「公營事業移轉民營條例」修正前後條文

1953年條文	行政院修正草案條文	1991年立法院通過條文
第一條 凡公營事業移轉民營，除法律別有規定外，悉依本條例之規定辦理。	第一條 公營事業移轉民營，依本條例之規定辦理，本條例未規定者，適用其他法令。	第一條 (照案修正)
第二條 本條例所稱公營事業，係指左列各項： 一、政府獨資經營之事業。 二、各級政府合營之事業。 三、依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營之事業。 四、依公司法之規定，由政府與人民合資經營而政府資本超過百分之五十以上之事業。	第二條 本條例所稱公營事業，係指左列各款之事業： 一、各級政府獨資或合營之事業。 二、依事業組織法之規定，由政府與人民合資經營之事業。 三、依公司法之規定，由政府與人民合資經營而政府資本超過百分之五十之事業。	第二條 (照案修正)
	第三條 本條例所稱主管機關，係指各該事業之主管機關。	第三條 (照案增列)

[表9-4] 續

1953年條文	行政院修正草案條文	1991年立法院通過條文
<p>第三條 左列公營事業應由政府經營，不得轉讓民營：</p> <p>一、直接涉及國防秘密之事業。</p> <p>二、專賣或獨佔性之事業。</p> <p>三、大規模公用或有特定目的之事業。</p>	<p>第四條 左列事業以政府經營為原則，除經主管機關審視情勢認為已無公營之必要，報由行政院核定者外，不得轉讓民營：</p> <p>一、直接涉及國防秘密之事業。</p> <p>二、專賣或獨佔性之事業。</p> <p>三、大規模公用或有特定目的之事業。</p>	<p>第四條 公營事業經主管機關審視情勢，認已無公營之必要者，得報由行政院核定後，轉讓民營。</p>
<p>第四條 各級政府現有公營事業，除本條例第三條所規定之事業外，應由主管機關酌採左列方式之一擬具計畫及預算，依照法定程序，呈經核轉審定後辦理之：</p> <p>一、出售官股 一次或分期出售官股。</p>	<p>第五條 公營事業移轉民營得為全部或部分移轉。</p> <p>公營事業移轉民營時，由主管機關採左列方式之一辦理：</p> <p>一、一次或分次出售股權。</p> <p>二、一次或分次標售資</p>	<p>第五條 (照案修正)</p>

[表9-4] 續

1953年條文	行政院修正草案條文	1991年立法院通過條文
<p>甲、政府獨資經營及各級政府合資經營之事業，應將資本額重新估定一次或分期出售，至售完為止，其原非公司組織者，於有民資後應依公司法組織之。</p>	<p>產。 前項股權或資產之讓售，主管機關得報請行政院核准，與特定對象以協議方式為之。</p>	
<p>乙、政府與人民合資經營之事業，將資本額重新估定，全部官股一次或分期出售，至售完為止。</p>		
<p>二、一次標售 以一廠或一公司為單位，一次依法標售之。</p>	<p>第六條 依前條規定移轉民營時，因配合經濟政策需要及市場狀況，必要時主管機關得報經行政院核准，不受預算法第二十三條、第二十四條及第三十八條之限制。但仍應補辦預算。</p>	<p>第六條 (照案增列)</p>

[表9-4] 續

1953年條文	行政院修正草案條文	1991年立法院通過條文
<p>第五條 標售之公營事業，應由主管機關會同有關機關組織評價委員會，其評定價格，應參照左列標準：</p> <p>一、原價。</p> <p>二、時價。</p> <p>三、將來可能之利得。</p>	<p>第七條 依第五條規定移轉民營時，應由主管機關會同有關機關組織評價委員會，評定其價格。</p>	<p>第七條 (照案修正)</p>
<p>第六條 相關條例所稱移轉民營，指移轉於國內人士或華僑或與中華民國有投資協定國家之外國人。</p>	<p>(刪除)</p>	<p>(照案刪除)</p>
	<p>第八條 公營事業轉為民營型態時，其從業人員隨同移轉。但其事業單位改組或轉讓時，新舊雇主另有約定者，從其約定。</p> <p>因移轉民營而資遣除依法令辦理外，按移轉當時薪給標準加發六個月薪給，工員另加發一個月預告工資。</p>	<p>第八條 公營事業轉為民營型態時，其從業人員願隨同移轉者，應隨同移轉。但其事業單位改組或轉讓時，新舊雇主另有約定者，從其約定。</p> <p>公營事業轉為民營型態時，其從業人員不願隨同移轉者或因前項但書約定，未隨同移轉</p>

[表9-4] 續

1953年條文	行政院修正草案條文	1991年立法院通過條文
<p>移轉為民營後繼續留用人員，於移轉之日起三年內資遣者，按從業人員移轉民營當時或資遣時之薪給標準，擇優核給資遣給與，並按移轉民營當時薪給標準加發薪給補償，其支給數額依左列規定，如為工員者，另加發一個月預告工資：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、未滿一年者加發六個月。 二、一年以上未滿二年者加發四個月。 三、二年以上未滿三年者加發二個月。 <p>前二項被資遣人員，如符合退休條件者另按退休規定辦理；如有損失公保養老給付或勞保老年給付者，補償其權益損失；移轉民營時</p>	<p>者，應辦理離職。其離職給與應依勞動基準法退休金標準給付，不受年齡與工作年資限制，並加發移轉時薪給標準六個月薪給及一個月預告工資；其不適用勞動基準法者，得比照適用之。</p>	<p>移轉為民營後繼續留用人員，得於移轉當日由原事業主就其原有年資辦理結算，其結算標準依前項規定辦理；但不發給預告工資。其於移轉之日起五年內資遣者，按從業人員移轉民營當時或資遣時之薪給標準，擇優核給資遣給與，並按移轉民營當時薪給標準加發六個月薪給及一個月預告工資。</p>

[表9-4] 續

1953年條文	行政院修正草案條文	1991年立法院通過條文
	<p>留用人員，如因改投勞保致損失公保原投保年資時，得比照補償之；其他原有權益如受減損時，亦應予以補償。</p>	<p>前項被資遣人員，如符合退休條件者另按退休規定辦理；依第二項辦理離職及第三項資遣者，有損失公保養老給付或勞保老年給付者，補償其權益損失；移轉民營時留用人員，如因改投勞保致損失公保原投保年資時，應比照補償之；其他原有權益如受減損時，亦應予以補償。</p>
	<p>前項補償辦法由主管機關擬訂，報請行政院核定之。</p>	<p>前項補償辦法，由主管機關擬訂，報請行政院核定之。</p>
	<p>依本條所加發之薪給及補償各項損失之費用，由第十一條所定之民營化員工權益補償金支應。</p>	<p>依本條所加發之薪給及補償各項損失之費用，由第十一條所定之民營化員工權益補償金支應。</p>

[表9-4] 續

1953年條文	行政院修正草案條文	1991年立法院通過條文
	<p>第九條 公營事業移轉民營出售股權時，得保留一定額度之股份，供該事業之從業人員優先認購，其辦法由主管機關報請行政院核定之。</p>	<p>第九條 公營事業移轉民營出售股權時，保留一定之股份，供該事業之從業人員優惠優先認購，其辦法由主管機關報請行政院核定之。</p>
<p>第七條 政府投資及公營事業轉投資之事業，其官股部分得準用本條例之規定，分別移轉民營。</p>	<p>第十條 政府資本未超過百分之五十之事業，其公股部分之轉讓，經主管機關核准後得準用第五條至第七條之規定。</p>	<p>第十條 (照案條正)</p>
<p>第八條 公營事業移轉民營所得資金，應專用於生產建設事業。</p>	<p>第十一條 公營事業移轉民營所得資金，均應繳庫，其原有從業人員權益補償經費應由政府編列民營化員工權益補償金專案預算支應。但得由所得資金內先行支用，並補辦預算。</p>	<p>第十一條 (照案修正)</p>
	<p>第十二條 本條例施行細則，由行政院定之。</p>	<p>第十二條 (照案增列)</p>
<p>第九條 本條例自公布日施行。</p>	<p>第十三條 本條例自公布日施行。</p>	<p>第十三條 (照案通過)</p>

10

摘要 結論與建議

第一節

摘要

二次大戰後，國民政府將日本人在台殖民經濟的所有產業，全部收歸國有，形成公營事業的骨幹。這些產業加上少數由大陸撤退來台的事業單位，以及其後的合併、改組、增設、轉投資，連同退輔會在農林漁牧與工礦業中的鯨吞蠶食，再連同國民黨偷吸國庫奶水養大的黨營事業，遂構成了今日台灣官營事業龐大的版圖，也成了黨國資本主義的盤據山寨。

即使只計法定公營事業，無論以雇用人數、投資數額、或生產價值為標準，其在台灣的整個經濟體系中，都佔有極可觀的比重。就以 26 家國營事業加上 34 家省營事業而論，1988 年的營業額就佔了全國「國民生產毛額」(GNP) 的 15%；若加上行政部門，則總產值約佔 GNP 的四分之一，而歷年政府固定投資毛額更佔全國資本形成的 40% 左右。1989 年政府部門總共雇用了全國總受雇人數的 17%；在許多工業部門裡，多數的就業者均具有「公務員」身份。以上所述的公營事業，還不包括政府資本在 50% 以下的企業，也不把公營事業「轉投資」的事業計算在內；其實，如以政府可控制的資源與經濟活動為分析對象，則這些都不能遺漏。以此估算，則政府所可直接控制的生產活動，應達 GNP 的三成左右。

在台灣這種公營事業特殊壯大的經濟結構下，近年國際經濟上最引人注目的民營化潮流，當然就格外值得國人關心。一般而言，民營化的主旨在縮減政府干預範圍、追求價格機能的充分發揮，使私人的經濟活動有如受到一隻「無形手」的導引與節制，可以達到優勝劣敗、去蕪存菁的篩選作用，使資源的利用趨向最有效率的境界。自由市場體制並不完全排除政府介入經濟活動，只是必須基於市場失靈的特別狀況——如自然壟斷的產業、環境污染等外部成本的行為，或是基於效率以外的其他考慮——如總體經濟的穩定或所得分配的公平，政府干預才合乎經濟原理；這也是憲法第一四四條與一四五條規定的合理解釋。在這樣的認識下，台灣現存的公營事業中，確有相當多不能符合上述公營理念，當然應予民營化。

可是，並非具有獨佔性、或與國計民生平衡發展有關的產業，就一律都應採取公營。由於公營容易造成浪費，多數公營事業的營運績效均比不上民營大企業；有些甚至經年累月虧損，構成政府財政負擔。少數壟斷性事業如中油、台電、公賣局與電信局等，其內部潛在的浪費在龐大的盈餘表象下，不易為人察覺，更是可怕的禍害。是以市場失靈與總體考量只是公營的必要而非充分條件。若再全盤考慮各種利弊，則在台灣應列為民營化對象的公營事業，恐怕比其他國家更有需要「從寬認定」才是。因此現存公營事業的民營化，不應採正面列舉、而應採負面列舉——除少數例外，其他一律開放或移轉民營。

台灣過去已有多次公營事業民營化的事實，包括土地改革時以四大公司股票作為償付耕者有其田的地價，其後移轉中國紡織公司、中國漁業公司、台肥蘇澳廠給民間，以及中國銀行於1971年改制成民營的中國國際商業銀行，台糖亦曾移轉部分場廠給民營公司。唯過去的民營化大都是基於一時的財政或政治考慮，並且多以個案處理；今後的民營化應有正確的觀念，依經濟理念做為移轉的通則，才能期待民營化提高效率的長期效果。

一個值得再三強調的觀念是，民營化所以有益於資源的效率使用，不是因為企業經營者或所有者的身份由官員改為民間業者，而是在於其身份「平民化」之後，就不再享有特權保護，而必須參與市場競爭、接受市場力量的裁決。換言之，民營化的終極意義來自更基本的經濟自由化；若將企業移轉民營之後，仍然賦與市場特權，則無異自我否定民營化的積極作用。因此，民營化的進行以開放的市場與公平的競爭為大前提，若整體經濟結構與市場型態中，尚有人為障礙與歧異性限制，則自由化應先於民營化之進行。另外，民營化後可能產生兼併、壟斷與弱肉強食，導至獨、寡占而有損經濟效率及公平，特別是委由民間經營公用事業。為防患未然，政府必須事先制定相關法規，以為企業共同的行為規範。

公營事業民營化後，員工喪失了他們在原事業的工作安定性；這種安定性原為公營事業與員工之間的默契，是勞工原有的權益。為尊重勞動契約，民營化時政府應對這些公營事業員工權

益之損失，予以補償，這是民營化必要的成本；但補償應在民營化時一次完成。補償方式除了發給所有員工過去年資之退休金外，可另給員工優先認股以及其後的轉業訓練等優惠。民營化過程中員工補償問題的複雜，相當程度內實係「勞動基準法」有關退休、資遣以同一雇主年資為限之規定的後遺症。

本研究除了回顧台灣的公營事業的架構與其經營效率、分析公營與民營的經濟理論、檢討民營化的國際現勢、探討民營化的方式、研擬民營化的配合措施與優先對象外，對行政院所提「公營事業移轉民營條例」修正草案有一全面的檢討，並提出我們的修正意見，對其「施行細則」也提供改進對策，對第一批民營化事業則分析其民營化方式。但不論移轉民營條例及其施行細則如何修改，將來實際移轉時，所採用的方法、所選擇的對象、所妥協的條件，更直接關係到移轉的成敗。移轉過程公開透明化，並置於廣大人民的監督下，才不致違反民營化的宗旨。

最後但可能也是最重要的一點是，台灣現存抬面上的公營事業雖然已令人嘆為觀止，但這仍然極度低估了國民黨政府對整體經濟的控制程度。台灣光復四十年來由國民黨長期執政，不幸該黨有強烈的幫派性格與革命意識，一切經濟作為最先考量的是該黨的利益，其次是官僚體制的方便，再其次是資本家的好處，至於一般人民的禍福，只是附帶考慮而已。台灣經濟體制經年累月在這樣的侵蝕腐化之餘，不但原有的民生主義原則蕩然無存，而且蛻變為一種舉世鮮見的「黨國資本主義」體制，公營事業、公

營事業轉投資與國民黨黨營事業在其中形成盤根錯節的結構體，尤以後者隱然全局中樞所在。

姑且不論政黨經營龐大經濟事業，容易扭曲以政治訴求為導向的政治團體宗旨，使得黨員在爭逐營利中，造成政黨體質惡質化；最令人擔心的莫過於黨營事業以「民營」為幌，暗中成為行政體系壟斷經濟利益的輸送對象，甚至也是行政體系財經決策權的讓渡對象。黨營事業藉其無與倫比的政治背景與資金網路，近年來又積極與一些本土大企業與大財團掛鉤，儼然是政治力進一步收編經濟力。這些事實都充分指出，將來民營化在過程中，必須設法避免淪為「黨營化」，不容黨政黑手在脫離民意機關監督下，暗中操縱。

綜合以上可知，民營化在台灣現階段政治未上軌道、黨國不分的情況下，涵蓋的範圍乃是整個官營事業體制，具有特別重大的意義；民營化若能徹底實施，不僅是斷除台灣市場特權、釋放民間經濟活力、提昇資源效率的首要步驟，而且更是瓦解畸型黨國資本主義、趨向公義平等社會的必經之途，值得全民重視。

第二節

結論與建議

1. 民營化的主要目的是在於效率的提高。民營化只是經濟

自由化的一個具體措施，其主要目的應是爲了提高資源配置的長期效率。民營化的其他利益都應只是附帶的考量，可以做爲不同民營化方式的選擇參考，但不能當做民營化取舍的替代標準。設想如果將民營化視爲籌措財源之道，則相當於變賣國家祖產以供短期揮霍，一旦祖產賣光，將來坐吃山空，要依靠什麼過活！更何況以此種心態斷事，將很難把連年虧損又須與員工一次結清補償的官營事業列入民營化對象，因爲出售價格可能很低，有些甚至還要政府倒貼，以結束營業或脫手給民間經營。如以提高效率爲目的，則可視爲以短期的痛苦換取長期的效益，只要藏富於民，將來何懼乎國庫之不能充裕。台灣過去的民營化，基本上是作爲籌措財源的手段；觀乎「國家建設六年計畫」有關公營事業的處理，仍然把民營化視爲籌款的工具。如此，台灣官營事業民營化的前途實在無法樂觀。

2. 民營化方式有多種，不宜自限於股產出售一途。事實上，民營化的精神在於民「營」，而不一定要民「有」。民有固然包括民營，但只要產權界定清楚，有些產業並不必要將官營股產（包括土地）移轉爲民有，也能達到提高效率的民營化目的，甚至更能兼顧經濟公平。

3. 民營化之對象，應依經濟理念與憲法精神，訂出優先順序。我們認爲，依正確原則應率先民營化的官營事業包括：(1)原定公營目的已消失之產業；(2)多角化經營之產業；(3)轉投資事業；(4)與公營理念不符之獨佔或專賣；(5)廣播電視等大衆傳播媒

體；以及(6)明顯缺乏經營效率之公營事業。在當前政經結構下，電子傳播媒體的開放應是其中最為迫切需要的。此外，以此優先原則，目前被專案小組審定為第一批二十家民營化對象與五家排除於民營化之列的措施，實有相當可議之處，應重新全盤檢討。

4. 民營化的同時，除了相關法令規章應配合修訂外，對非獨佔性企業應先自由化（包括開放設立經營權與自由進出口等），對獨、寡佔事業則要研修「公平交易法」與「消費者保護法」加以規範。爲了監督管理日漸增多的民營公用事業，宜設立「公用事業委員會」負責民營公用事業的訂價與評鑑等工作。

5. 「公營事業移轉民營條例」草案第四、五、八、九條應加修正，其主旨包括：

(1)原則上不移轉民營之事業，應有更正確的界定；

(2)移轉民營應以百分之百出售股產、或至少官方無法控制人事與經營權爲原則，而對特定對象議價之移轉行爲，應加強規範；

(3)員工權益之補償應一次結清，對遭受資遣人員則應輔導轉業；

(4)員工優先認股應有上限。

6. 經濟部於1989年年底所提出的「施行細則」草案，有若干不合理之處，應配合移轉條例修改。

7. 在民營化的過程中，涉及移轉的對象、方式、價格、員工權益補償等，均有賴行政關機的決策。爲了避免官商勾結、黨

政密商，以致濫用行政裁量權，「遊說法」與「行政程序法」的預先訂定，非常必要。

8. 依照官營的目的，長期享受自然獨佔利潤之民營（包括黨營）事業，如台灣證券交易所，應先收歸國有。若有民營化之需要者，再依民營化處理原理公開、公平進行。為防止政黨對經濟活動的過度擴張，應盡速設法限制政黨介入事業之經營。

1989年中行政院推出公營事業民營化的政策方向，不久即成立專案小組，並在1990年元月初火速將「公營事業移轉民營條例」修正案送往立法院審議。公營事業亦紛紛成立規劃小組，配合中央政府的民營化政策。不料到了三月間，國內股市崩頹，政爭紛起，民營化之政策因此幾近停擺。五月間郝伯村組閣之後，力圖建立強勢領導的格局，不顧財政負擔以及資源限制，草率推出驚天動地的「國家建設六年計劃」，其經費高達八兆二千多億，為了支付未來數兆之鉅的財政赤字，國民黨政府除了增稅、發行公債或出售官股之外，應無他路可走。出售官股表面上與民營化之政策相互呼應，然而詳觀計劃「草案」，其內容卻完全相反。國建計劃之中，各種公營事業的擴建總金額高達3兆元之多，幾乎是加倍擴張現有非金融性質之公營事業體系，而且這些公營事業未來亦可藉「民營化條例」將官股比例降至49%，就可以去除公營之名，免去民意監督而行官營之實。屆時，台灣「黨國資本主義」的政經結構不僅不會式微，而且可能更加退化成「執政黨資本主義」，不可不慎。

參考文獻

- 台銀金融研究室 《台灣之糖》，台灣特產叢刊第一種，1949年。
- 台灣經濟研究所 《英日法韓四國公營企業民營化之經驗》，1989年。
- 石齊平、蔡妙姍 「公營事業民營化——論公經濟部門最適比例問題」，《財稅研究》，22：3(1990年5月)，49-62。
- 民進黨 《民進黨團80年度國營事業預算白皮書》，立法院民進黨團，1990年7月。
- 《自由中國》。半月刊，各期。
- 行政院主計處 《中華民國台灣地區國民所得》，1990年。
- 朱雲鵬 「公營事業民營化的國際觀」，《財稅研究》，22：3(1990年5月)，43-48。
- 辛炳隆 「台灣公部門工資決定與其對物價及私部門工資的影響」，《經濟論文叢刊》16：3(1988年9月)，371-385。
- 吳若予 「角色遞移的公營事業」，《國家政策》，4(1989年12月)，53-60。
- 李光洋 「揭開這群『假民營事業』的賺錢秘密」，「台灣機電社從三百萬做到十三億」，「『大電力』一年做一億二的生意」，「中技社投資報率四成多」，「榮電公司一年賺半個資本額」，《商業周刊》，161(1990年12月)，48-56。
- 李光洋 「四家基金要壟斷市場」，《商業周刊》，138(1990年7

- 月), 79-80。
- 沈雲驄 「兩年開了二十二家公司 —— 國民黨事業新版圖」,《商業周刊》,176(1991年4月),26-29。
- 沈雲驄 「正牌公營事業賠得鼻青臉腫」,《商業周刊》,161(1990年12月),56-57。
- 林文玲(等) 「軍商掛鉤,台前幕後」,《商業周刊》129(1990年5月),22-39。
- 周柏雅 「揭開行政院開發基金的神祕面紗 —— 開發基金『圖利』辜濂松及僑信一百億元?」《財訊》(1989年5月),98-104。
- 袁穎生 「台灣之工業金融」,《台灣金融之研究(第一輯)》,台灣銀行經濟研究室(編)(1969年11月),148-186。
- 章端 「我國公營事業之貢獻與未來展望」,《財稅研究》,22:3(1990年5月),63-73。
- 梁永煌(等) 「國民黨是大富翁 —— 國民黨的財富知多少?」,《財訊》(1988年5月),113-202。
- 梁永煌 「國產、黨產、私產不分? —— 揭開中國商銀股權移轉的違法事實」,《財訊》(1989年5月),105-110。
- 梁永煌 「國民黨壟斷金融事業總清算 —— 特權把持利益,金融自由化淪為口號」,《財訊》(1989年11月)。
- 區國強 「公共服務民營化之研究」,《經社法制論叢》,3(1989年1月),223-248。
- 產諮會 《我國經濟結構調整之方向與當前應有之對策 —— 公共

投資》，當前經濟問題與對策研究系列之二，經濟部產諮會叢書之十二，1989年。

許彩雪(等) 「國民黨企業軍團大操兵」，《商業周刊》，109(1989年12月)，22-62。

陳冲 「公營銀行民營化之省思」，《財稅研究》，22：3(1990年5月)，106-110。

陳武正、鄧振源、周永暉 「台鐵民營化問題之探討」，《台鐵資料季刊》，264(1990年6月)，1-21。

陳怡樺 「開放投信增設，很難有人合格」，「申請從嚴，管理從寬又一例證」，《商業周刊》，178(1991年4月)，36-38。

陳添枝(等) 《日本及英國經濟自由化經驗之評估與我國經濟自由化歷程之相對比較》，中華經濟研究院，1989年。

陳淑梅 「中華開發拼命瞄準承銷市場」，《商業周刊》，118(1990年2月)，14-16。

陳淑梅 「國民黨股市操盤策略」，《商業周刊》，176(1991年4月)，19-25。

陳聽安 「論私有化」，《財稅研究》，22：3(1990年5月)，30-42。

陳寶瑞 「公營事業移轉民營條例修正草案之評估」，《財稅研究》，22：3(1990年5月)，111-121。

許志義(等) 《台灣地區汽電共生電價之研究》，經濟部能源委員會，1988年10月。

張文權、李迺雄 「老大哥就在你身邊：官方事業無所不在」，《卓

- 越》，55(1989年3月)，13-62。
- 張清溪 「公營與黨營的獨占：台灣政經之癌」，發表於全國民間經濟會議，1991年2月。
- 傅正 《對一黨專政開火》，傅正文選(1)，1989年9月。
- 彭百顯 「台灣經濟體制的本質——控制經濟」，發表於台灣公共政策研討會，1988年。
- 黃世鑫、周添城、李新仁 「公營事業民營化對我國國庫收支之影響」，《財稅研究》，22：3(1990年5月)，74-83。
- 溫秀英、吳若予、魏均、李明英 「公營？民營？——政經權力再重組」，《國家政策》，4(1989年12月)，44-70。
- 經建會 《行政院公營事業民營化推動專案小組工作報告》，1989年12月。
- 經建會 「我國公營事業開放民營之趨勢」，《1988年經濟年報——邁向經濟自由化之路》，1989年6月，第十五章，305-321。
- 經建會 《國家建設六年計畫》，1990年，1991年。
- 楊子江 「民營化整體規畫程度及國內外個案探討」，公營事業民營化研討會，中華民國管理科學學會，1989年10月。
- 經濟部 「公營事業民營化員工權益問題之探討」，1989年12月。
- 趙耀東 「公營事業」，《台灣經驗四十年》，高希均、李誠(編)，台北：天下，1991年，304-335。
- 劉進慶 《戰後台灣經濟分析》，日本：東京大學，1975年。

- 劉進慶 《中日會診台灣：轉型期的經濟》，陳艷紅譯，日本文摘書選# 29，台北：故鄉，1988年。
- 劉錦添、劉錦龍 「台灣地區公共部門與民間部門工資率的比較」，《經濟論文叢刊》，16：3(1988年9月)，393-412。
- 劉鳳文、左洪疇 《公營事業的發展》，台北：聯經，1984。
- 賴鴻枝(譯) 「日本國鐵改制經緯」，《台鐵資料季刊》，1989年3月。
- 顏吉利 「國營生產事業，巨型民營企業與資源使用效率——兼論建立自由、公平產業競爭環境之有效途徑」，於蕭新煌等合著之《壟斷與剝削》(台北：台灣研究基金會，1989年)，119-138。
- 顏慶章 「公營(有)事業民營化應有之賦稅調稅措施」，《財稅研究》，22：3(1990年5月)，84-105。
- 蕭新煌(等) 《壟斷與剝削》，台北：台灣研究基金會，1989年。
- Ascher, K., *The Politics of Privatisation: Contracting Out Public Services*, N.Y.: Macmillan, 1987.
- Barclays de Zoete Wedd and (Taiwan) Bank of Communication "Privatisation: A Worldwide Phenomenon," Conference Proceedings, January 1989.
- Baumol, W., J. Panzar and R. Willig *Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure*, N.Y.: Harcourt, 1982.
- Becker, Gary S. *A Treatise on the Family*, Cambridge,

- Mass: Harvard University Press, 1981.
- Domberger, Simon and John Piggott "Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey," *The Economic Record*, June 1986, 145-162.
- Fry, E. H. *The Politics of International Investment*, N. Y.: McGraw-Hill, 1983.
- Greenwald, John "A New Age of Capitalism," *Time*, July 28, 1986, 22-29.
- Hanke, S. H. *Privatization and Development*, San Francisco: ICS Press, 1987.
- Kay, J., C. Mayer and D. Thompson (eds.) *Privatisation and Regulation: The U.K. Experience*, Oxford: Clarendon, 1986.
- Lipsey, Richard G., Peter O. Steiner, Douglas D. Purvis and Paul N. Courant *Economics*, 8th ed., and 9th ed., N. Y.: Harper & Row, 1987, 1990.
- MacAvoy, P. W., W. T. Stanbury, G. Yarrow and R. J. Zeckhauser (eds.) *Privatization and State-Owned Enterprises*, Boston: Kluwer Academic Publishers, 1989.
- Pirie, Madsen "Privatization," Conference proceedings, The Mont Pelerin Society, Italy, 1986.
- Ramanadham, V. V. (ed.) *Privatisation in the U. K.*, Lon-

- don: Routledge, 1988.
- OECD *Economic Survey of the U.K.*, January 1985.
- Roth, G. *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press, 1987.
- Sappington, D. E. and Stiglitz, J. E. "Privatization, Information, and Incentives," NBER working paper # 2196, 1987.
- Savas, E. S. *Privatization: The Key to Better Government*. N. Y.: Chatham House, 1987.
- Schive, Chi "An Intra-firm Study of X-efficiency of Taiwan's Sugar Industry," *The Developing Economics*, 26: 2 (July, 1988), 161-171.
- Sharpe, William F. *Portfolio Theory and Capital Market*, N.Y.: McGraw-Hill, 1970.
- Stiglitz, J. E. *The Economics of the Public Sector*, N. Y.: Norton, 1986.
- Vickers, J. and Yarrow, G. *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, Mass.: the MIT Press, 1988.
- Wolf, Charles *Markets or Government: Choosing between Imperfect Alternatives*. Rand, 1988.

錄記頁



民主的重創與重創

澄社文存1 允晨叢刊31

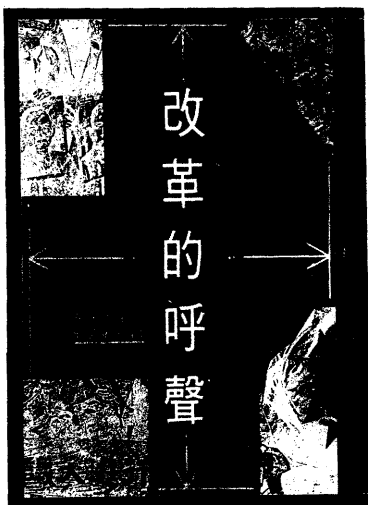
林和 主編

楊國樞等著

定價：新台幣200元(471頁)

這是澄社的第一本文集(民主的重創與重創),刊載澄社社員自1989年4月成立迄1990年4月間,在四家日報之專欄(中國時報之「澄思集」,自立早報之「澄社論壇」,民衆日報之「澄清湖」,自由時報之「澄社評論」)上,較具代表性之時事評論。

允晨文化實業股份有限公司
台北市南京東路三段21號6樓
電話：(02)507-2606
郵政劃撥：0554566-1



改革的呼聲

澄社文存 2 允晨叢刊43
林正弘主編
瞿海源等著
定價：新台幣320元(683頁)

本文集(改革的呼聲)收集澄社社員從1990年5月至1991年5月間的國是評論。澄社秉持知識份子的理念和責任，為實現一個民主、開放、多元及均富的現代台灣社會而努力。澄社文存就是這些無我無私的論政記錄。

允晨文化實業股份有限公司
台北市南京東路三段21號6樓
電話：(02)507-2606
郵政劃撥：0554566-1

澄社報告1

解構黨國資本主義

論台灣官營事業之民營化

著 者

陳師孟·林忠正·朱敬一·張清溪·施俊吉·劉錦添

發 行 者

慧海源

地 址

台北市永康街7巷2-1號3樓「澄社」轉

封面題字及封面畫

何懷碩

封面設計

王玉靜

執行編輯

廖志峯

印 刷 者

恆威印刷有限公司

出版日期

1991年9月初版 1992年7月四版

總 經 銷

自立晚報社文化出版部 台北市濟南路2段13號之1

郵政劃撥：0003180-1(自立晚報社) 電話：(02)3519621轉407

定 價

新台幣200元

本書之著作權及版權乃「澄社」所有，未經書面同意，請勿以任何形式轉載、複印、翻印或重製

ISBN 957-97010-4-0

與書為 · 天長地久
光統圖書百貨
TEL: 747-9029
書號: 7034
書名: 解構黨國資本主義
出版社: 自立報系文化出版部
進貨數: 1
進貨日: 830330
定價: 200
B415 光統圖書百貨公司一鳳山店

作者簡介

張清溪 (1947, 台灣彰化)

學 歷：

彰化商職、台大經濟系
美國Ohio州立大學經濟學博士

現 職：

台大經濟系教授

研究領域：

勞動經濟、人力資源

施俊吉 (1955, 台灣彰化)

學 歷：

基隆中學、輔仁大學企管系
東吳大學經濟學碩士
台大經濟學博士

現 職：

中央研究院
中山人文社會科學研究所研究員
澄社總幹事

研究領域：

費局理論、產業經濟

劉錦添 (1955, 台灣台南)

學 歷：

台南一中、淡江大學國貿系
政治大學國貿碩士
美國Vanderbilt大學經濟學博士

現 職：

中央研究院經濟研究所研究員

研究領域：

環境經濟、應用計量

解構

黨國

資本主義

論台灣官營事業之
民營化

KSP2070507 007 1
解構黨國資本主義

07034-PC 200 元

