

國家圖書館

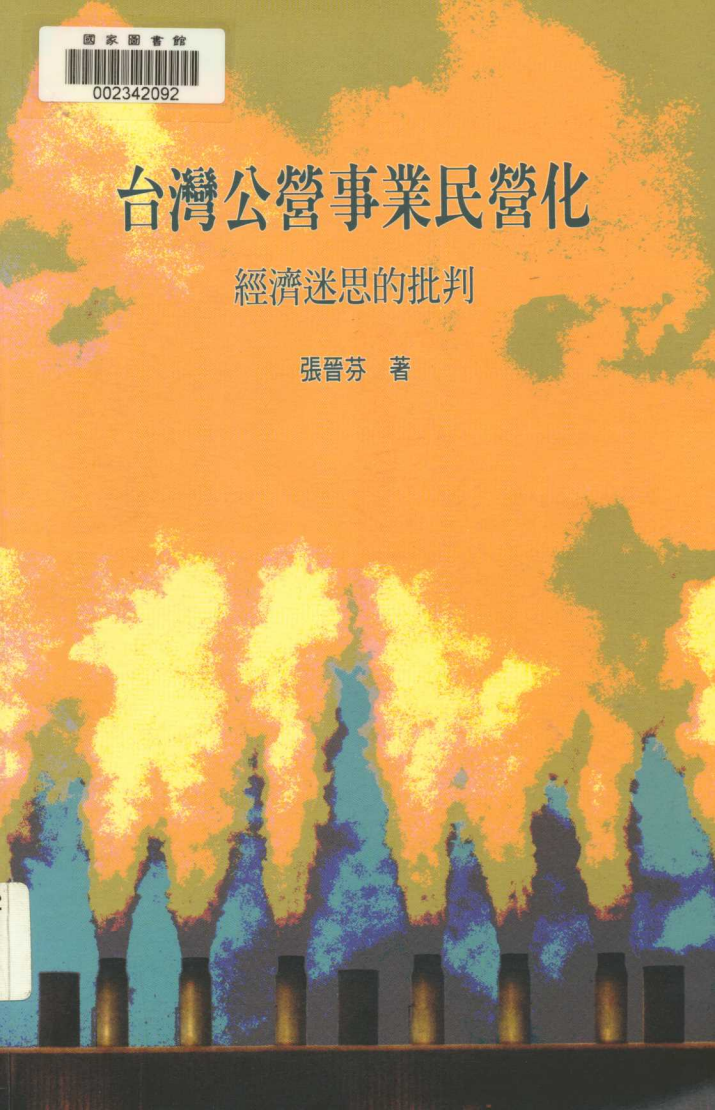


002342092

台灣公營事業民營化

經濟迷思的批判

張晉芬 著



這本書是要為一個看似無爭議的公共政策提供一個不同於主流論述的思考方向。作者試圖從社會學的觀點出發，證明將公營事業民營化僅視為一個「經濟」政策，是一個化約式的論述。關於民營化的問題需要進行學術性的辯論，而不只是當做一項單純的政策工具。承認公營事業諸多弊病的存在和功能的衰退，並不表示國家的私有化做法就是唯一的出路。

國民黨政府自1980年代末期開始積極推動所謂「民營化」政策的動機，是與台灣政治制度的轉型有直接的關係。在結構因素的影響方面，統治權力基礎的轉變、財政收支的惡化和公營事業經濟和政治重要性的低落，具有重要的催化作用。新領導人的出身和從政背景、舊技術官僚的退出經濟決策核心、延攬自由經濟主義學者在政府單位出任要職，則是政策持續推動的主力。

批判私有化是「拍賣國家」並不只是出於道德的譴責，而是要突顯私有化和其背後的經濟邏輯所造成的重大以及長期性的社會後果。市場化的機制或許可以解決官僚制度對於公營事業的失控，並達成部分政治利益，但犧牲的是決策民主性和社會公平性，市場經濟的迷思提供了國家拋棄責任的藉口。

以台灣汽車客運公司的民營化為例，本書指出，國家對於客運業的管制不一定要用直接經營的方式矯正，但是當現有的制度性規範、監督的機制都失靈時，國家是否還有別的辦法可以彌補民眾在市場運作下所受到的不公平待遇？台汽的民營化不只是造成勞工失業的恐慌，同時也直接犧牲經濟和政治弱勢群體的權益。本書關於台灣民營化只是將原先由國家負擔的責任，轉嫁到最弱勢和最沒有聲音的人身上的說法，並不誇張。

台灣公營事業民營化

經濟迷思的批判

張晉芬



中央研究院社會學研究所·台北·2001

序言

一提到公營事業，或許很多人的腦海中就會立刻浮現出一些不愉快的經驗。有些人很可能會嘆口氣：「不民營化能怎樣呢？」作者並非沒有類似的感覺，也曾經認為這是一個釜底抽薪的辦法。以社會階層化爲學門專長，在我的規畫中，亦從未想到會做公營事業民營化的研究。

我在1995年向國科會申請了一項專題研究計畫，目的是要探討私有化對於工會組織和員工工作權益的影響，所選定的研究對象是台灣汽車客運公司。當時並沒有想要以公營事業民營化政策正當性爲研究議題。在爾後持續與工會及台汽公司接觸和閱讀相關資料的過程中，我開始關心台汽和整個公營事業被民營化的問題以及國家在其中所扮演的角色，並且產生了一些疑惑。當我遍尋相關文獻或官方報告中對民營化政策正當性的說明時，卻只發現一些零散的資料。而多數的文獻幾乎是一面倒支持這項政策。而現有的研究也都將民營化當做一個經濟議題討論，這也使我感到相當的不安。漸漸的，我在這個這個議題上所花的時間也愈來愈多。

在這本書中所要說明的是，公有財產的移轉並不只是一個法律上的手續或是財產的出售，還牽涉到許多經濟和社會結構的問題，包括經濟秩序的重整、勞動條件的下降、勞雇權力不平等關係的深化、民衆生命和財產安全維護機制的喪失及貧富差距的擴大。看待私有化不應該僅是依據一個抽象、模糊的效率原則，而必須將目光移轉到個人與社會的層面。研究動機也並非僅是關切幾個公營事業所有權的易手或是員工的大量資遣，而是更關切其背後所代表的意識型態和所形成的效應。

國家圖書館



002342092

經常有人質疑，公營事業勞工原來的勞動條件就優於一般民間企業從事類似工作者，資遣的條件也勝過私人企業的勞工，本書強調這些人是私有化的輸家似乎有錯置的感覺。這樣的看法其實忽略了不論勞工身處的部門是在主要勞動市場（primary labor markets）或是次要（secondary）勞動市場，是在公部門或私部門，在資本主義社會中，勞工是可拋棄式商品的性質並沒有差異，不同的只是在於交易成本的高低。再從另一個角度來看，如果原先被稱之為擁有「鐵飯碗」的勞工貴族都可以因為國家政策的改變而立即淪為「多餘的人力」，進而喪失工作權，一般私人企業勞工必定更沒有保障。在法律制度不健全、工會體制羸弱、以及對於政商利益輸送關係缺乏規範等不利的結構性條件下，私有化對於台灣勞工條件和社會不平等的負面影響是全面性的。

對於台灣公營事業私有化的做法和背後的意識型態，本書基本上是持著質疑的態度，而將重點放在私有化如何惡化社會權力關係，以及影響勞工、消費者和一般大眾的權益。正當公營事業私有化被視為是減少政府干預、無可抵擋的進步政策之時，檢討公營事業私有化政策的提出和執行，或許會被解釋為一種反挫的舉動，或被誤解為意圖回復到解嚴之前國家掌控關鍵性產業的狀態，或甚至是主張國家資本主義。然而，承認公營事業諸多弊病的存在和功能的衰退，並不表示國家的私有化做法就是唯一的出路。主張和贊成私有化並不是一個二選一的問題。

在本書的審查與修改過程中，因為民營化政策所引起的風波持續不斷發生。台灣肥料公司的官方董事和民間董事涉嫌炒作股票、台灣土地開發信託投資公司在民營化之後被挖出來的購地弊案，都是喧騰一時的例子。1999年10月爆發剛完成私有化的台肥公司董事會，涉嫌掏空公司資產、炒作股票的案件。當時該公司的董事長還是因為之前出售台機工廠有功，而被經濟部拔擢到台肥出任董事長一職。這不

只是民營化過程中的另一樁烏龍事件而已，而是顯現當國家依循（或是假借）自由經濟的主張而持續支持現有的政策時，台灣的政商利益關係只會被強化，個別企業或是整體經濟的效率卻未必會改善。在2000年台灣的總統選舉之後，過去的反對黨——民進黨——成爲執政黨，新政府對於民營化政策傾向於持續進行。未來台灣經濟政策透明化的程度及反對聲音對於民營化政策走向的影響，都值得繼續觀察。

由於寫書、送審、修正和正式出版之間的過程相當長，在這段期間，作者也曾經在研討會中發表過一些研究結果，並且已有兩篇文章刊登在學術期刊上。¹ 在不影響論述連續性下，書中盡量避免重複論述與論文相同的主題。作者曾將本書的初稿提供給關心的團體與個人參考，其中一些片斷也曾出現在刊物中，但或許是由於當時本書尚未出版，以致於那些刊物的作者們並未註明出處。

在寫這本專書的過程中，當然也經歷了不少的體驗。或許是能力有限或用功不足的關係吧，直到現在我都很遺憾未能找到（或創造）一個可以幫助我貫穿整個論述的理論架構。包括Fred Block、Walter Powell、和Paul Starr等人的論述，雖有很大的啓發，但似乎都不能完全關照到我所想要討論的議題。不過，我也清楚記得，正當我以爲對於民營化的批判只是我個人的「無的放矢」時，在看到Thomas Clarke和Gregory Alexander等人的著作後，那種「吾道不孤」的感覺。我也和工會和公營事業勞工有許多的接觸，也有許多感動和感慨，例如，我

¹ 所發表的主要會議論文為：〈上有政策、下無對策：省營客運的經營困境和私有化的衝擊〉(1998)，發表於由台灣社會學會所主辦的「國科會 84-86 年度社會組專題計畫補助成果發表會」中。在期刊論文方面有兩篇，分別是〈由勞工貴族到閒置人員——對省營客運員工大規模資遣原因和過程的分析〉(1999)，發表於《公營事業評論》第一卷第三期，頁 107-133；以及〈私有化符合誰的利益？——檢視台灣公營事業所有權移轉的社會效果〉(1999)，發表於《台灣社會學研究》第三期，頁 115-152。

看到許多年輕一輩的運動者，其中也有我的學生在內，基於幫助弱勢的信念，而甘心追求著一個不知「前途」何在的事業生涯。我也曾參加過多場的訓練營、公聽會、和研討會，對來自基層的工會幹部因為北京話不熟練而無法充分表達意見或參與討論，而感到不平。部分公營事業工會對於其他工會的優勢態度，也讓我親身感受到工會反民營化運動中的矛盾。

本書得以完成必須感謝兩項研究計畫的支持：1. 中央研究院主題計畫「組織主導的當代社會」，及 2. 國科會專題計畫——「公營事業民營化的檢討——以台灣和美國為例」。作者感謝中央研究院所提供的良好研究環境和資源，使我能夠進行及完成這樣一個長時間的研究和寫作工程。對於三位匿名審查人的指正和中央研究院社會學研究所編輯委員會的費心和建議，深表謝意。尤其要特別感謝蔡明璋教授曾將本書的原稿仔細閱讀，並提供許多寶貴意見。也要謝謝張翰璧教授和謝麗玲小姐對於內容的撰寫提供許多重要的文字修正建議。

在寫作過程中，我受到很多所內外同仁的鼓勵和建議，於此一併致謝。關於本書第五章和六章的資料，要感謝台灣汽車客運產業工會和台灣汽車客運公司所給予的支持與協助。在研究期間，相關資料的彙集和問題意識的啟發，也十分感謝中華電信工會、台灣石油工會、勞工陣線、和經建會的朋友與工作人員以及張玉山教授。本書最後能夠順利完成，要感謝邱曉培、仇北屏、李秀玲、姚周雅、王友良、和鄧佳蕙等諸位小姐和先生在資料整理和問卷調查的執行過程中所給予的協助。

張晉芬

中央研究院社會學研究所

目 錄

序言	i
1 為何選擇民營化？	
研究緣起	1
為何是私有化？	3
台灣私有化政策的提出	10
分析架構及資料來源	16
本書論述架構	21
代結論	22
2 私有化正當性的建構與迷思：理論與國外經驗	
前言	25
私有化的經濟迷思	26
私有化的政治性	34
私有化的社會後果	39
結論	44
3 台灣公營事業民營化政策的經濟迷思與政治動機	
前言	47
台灣公營事業部門的演變：功能與質疑	49
國家資本的退卻：私有化決策的政治性	58

台灣私有化政策執行的整體分析和檢討	79
結論	88
4 為何私有化是拍賣國家責任？	
前言	91
威權的國家與私有化政策	93
拍賣國產、拍賣國家：私有化政策的社會後果	117
結論	134
5 對台汽客運的個案分析(一)：競爭與效率的迷思	
前言	137
以客運業及台汽客運為研究對象的意義	138
省營事業的經濟功能與私有化進度	144
台汽客運營運角色間的衝突：模糊的組織定位	149
客運市場的競爭與經濟效率的迷思	160
結論	165
6 對台汽客運的個案分析(二)：工會的反彈、 大量資遣、和民眾行的權益	
前言	167
台汽私有化的政治性	168
工會的抗爭、集體聲音的變調和內部鬥爭	174
大量資遣與勞動條件的壓縮	189

台汽縮編的後果：國家的利益不等於人民的利益	195
結論	200
7 為何不要私有化？	
前言	203
用社會學觀點研究經濟問題的意義	204
解答與回應	207
如何整頓公營事業？	217
本書結語	219
附錄 1997 年中油氣爆事件的發生、善後與 責任歸屬的爭議	221
參考文獻	225
索引	261

圖表目錄

圖 5-1	台汽和民營客運載客人數比較	156
圖 5-2	省營及民營客運經營效率比較	163
圖 5-3	省營及民營客運平均運程比較	164
表 3-1	台灣主要公營事業的成立背景、產業性質、 和市場競爭狀態	52
表 3-2	公營事業經濟和財政重要性的變動	69
表 3-3	台灣主要公營事業私有化的執行結果	81
表 3-4	公私部門固定資本形成比例的跨國比較	87
表 5-1	省營事業盈虧的排名與繳庫金額	147
表 5-2	台汽的營運狀況及主要支出項目	152
表 5-3	台汽對軍公教及學生票價的補貼	157
表 6-1	會員代表對於造成台汽客運目前困境的看法	178

為何選擇民營化？

1989年捷克共和國社會重生之後的頭幾年，發生了許多事件和變化，…做為一個社會學者和公民，我無法對這些改變（及解釋）表現出無動於衷。我愈來愈警覺到這些解釋相當薄弱。

(*Martin Potucek 1999:xi*)

一、研究緣起

雖然在討論西方國家經濟發達的原因時，經濟自由化往往被視為一個主要因素。但市場開放和公平競爭未必造就了這些現代經濟強權，而在讚揚工業國家的進步時，對於經濟發展所帶來的後遺症，包括財富懸殊、貧窮、和社會動亂，主張自由經濟主義的學者卻絕口不提（Gray 1998）。與篤信個人主義和市場理性觀點對照，馬克斯的生產的社會關係和階級鬥爭理論，韋伯的官僚組織理論和宗教對經濟活動影響的論述，以及涂爾幹的社會事實和社會連帶等主張，在某種程度上，都可看做是要呈現經濟理性背後的人為操弄和資本主義社會中的不平等關係和疏離性。有學者認為馬克斯等人的理論和觀察其實就是形塑社會學成爲一個單獨學門的開始（Katznelson 1996）。關於國家發展、經濟制度和組織的運作、與社會變遷等議題，經濟學和社會學者顯然是有不同、甚至是對立的看法。

在這些批判性或差異性的論述中，馬克斯的共產主義理論甚至成爲反抗資本主義宰制行動的理論根據。其中的代表作即是1917年蘇維埃革命的成功，和二次世界大戰之後在蘇聯主導下所形成的東歐社會主義集團。這也是到目前爲止人類社會反制資本主義的集體行動中最刻骨銘心的歷史紀錄。然而，在1980年代末期，俄羅斯、波蘭、捷克和匈牙利等國家的經濟制度都不約而同的向市場資本主義路線靠攏。在此之前，英、法等國所推動的國營事業私有化，也早已在本國和全球其他地區造成強高效應和示範作用。第三世界國家更是長久以來都受到國際經濟組織的壓力，而被迫採行經濟自由化的政策。在20世紀的末期，以強調私有財產制和市場自我管理爲基本教義的新自由主義已儼然達到了大一統的局面。然而，經濟學家和社會學家對於這些國家經濟轉型的原因和本質，以及研究議題的選擇都有截然不同的看法（Stark 1994）。國有事業大規模的私有化是新一波的交戰議題。

本章的題目是「爲何選擇民營化？」，主要是呈現本書試圖回答的兩個問題。第一，國家爲何要選擇「民營化」化做爲企業重整的手段？第二，爲何選擇公營事業的民營化做爲本書的主題？藉由對這兩個問題的解答，作者企圖挑戰這個政策的正當性，並突顯背後的經濟迷思和政治邏輯，同時呈現其所造成的社會後果。

✓本書質疑以效率和市場競爭做爲基調的民營化政策，其實是私有化。作者將試圖說明：私有化並不必然會提高公營事業經營效率；而效率是否可以做爲衡量所有公營事業存在價值的唯一準則，也是應該被質疑的；對於執政者來說，經濟面的說詞或許只是一個障眼法，政治利益才是推動私有化的主要考慮。以最常被提及的英國私有化經驗來說，雖然有學者認爲經濟和財政因素是促使保守黨採行私有化政策的主要原因（Foster 1994）。然而，從理論上來看，不論是宣稱爲了促進產業內的競爭或是提高經營效率，大規模私有化都不是唯一的做法，在現實上，保守黨政府的決策過程也確實充滿了政治動機（Feig-

enbaum, Henig, and Hamnett 1999)。

✓從社會學的角度來看，公營事業私有化值得研究的另一個理由是其所造成的負面社會後果。這些後果包括所得分配不公平程度的擴大、大量失業、和對於民衆生活與社會權益的影響（Gray 1998）。大規模的私有化造成資源的重分配，必然使得現有的權力不平等結構更加深化，社會公平性被嚴重的犧牲。由於私人企業的經營目標不外乎是提高市場佔有率或是追求最大利潤，價格或成本的考慮都優先於消費者的需要或負擔能力。於是，在一個放任市場機制「自由」運作的制度下，政經勢力薄弱的民衆與勞工，最有可能受到立即的衝擊。所有權的移轉並不只是單純的商品交易，而是具有重大的負面社會後果。

本書所要討論的是，在公營事業部門曾經是經濟的主力或甚至主導整個經濟活動的經濟體制中，大規模私有化為何會出現，以及執行後所可能產生的後果。主要的實證分析對象是擁有龐大公營事業部門的台灣，而以1980年代末期國民黨政府公營事業「民營化」政策的提出，做為主要的切入點和分析對象。文獻的引用則以針對英國和後社會主義國家所做的研究為主。

除了私有化的決策和執行過程整體性的分析之外，關於決策動機和執行的效果，作者也將針對一個公營事業，也就是台灣汽車客運公司為了準備私有化而進行整頓的實例，從組織和行動者的角度進行分析，對一般性的討論提供具體的答案，包括：提高效率的說法如何掩蓋了造成事業經營不善的根本原因、公營事業社會功能的被忽視、台汽被私有化的政治邏輯、工會對於私有化的反應、以及路線停駛對於大眾和弱勢族群的影響。

二、為何是私有化？

民營化的概念是根據英文 privatization 一詞而來。這個名詞首先是

由知名的管理學者 Peter Drucker 所提出。他主張以「回復私有化」(re-privatization) 的手段解決美國政府在公共事務管理上所遇到的困境 (Ernst 1998)。演變至今,「私有化」這個名詞已成為學術界耳熟能詳的概念,同時也代表著具體的公共政策。在不同的研究中,「私有化」所指涉的概念有明顯的差異。如果以國家減少對於事業經營、公共事務、和福利措施的干預程度來看,私有化至少包括四種形式:出售公有事業的所有權、經營權的外包、聘僱專業經理人經營公有事業或公共服務、以及縮減國家福利照顧的範圍 (Donahue 1989:5-7)。雖然有這些差異,但基本上都是指國家減少對於經濟或社會事務的直接經營或管理,而由非政府的營利或非營利性組織承擔生產或服務的功能。以俄羅斯、東歐及中歐國家為例,在整個經濟改革的計畫中,去除經濟管制、產權私有化以及社會服務契約化等,都可以被包含在廣義的私有化政策中 (Donahue 1989)。由於國家擁有龐大的公營事業被認為不符合經濟效率和資源最適利用的原則,產權的私有化也是這些國家的自由化措施中最主要的工程。

多數支持公營事業民營化的經濟論述是強調所有權私有化的意義,並非是指公有民營或是公營事業公司化等僅釋放經營權的做法。在現實上,英國、後社會主義國家和台灣所採取的也是以移轉或出售所有權為主的民營化政策。因此,在本書的論述中,所要對話的主要是關於私有化的論調和政策。在名詞的使用上,也是使用「私有化」。

私有化之後事業經營效率是否真的能夠提升,過去的研究其實並沒有一致的結論。國際經濟組織和部分經濟學者指出私有化能夠有效提高效率及維持總體經濟的發展 (Kikeri, Nellis and Shirley 1992; 經建會 1991)。相對的,也有許多的學者質疑私有化是否達到預期的效果。這些人包括 Thomas Clarke (1993)、Gregory Alexander 及 Grazyna Skapska (1994)、Stephen Martin 及 David Parker (1997) 和 John Gray (1998) 等人。簡單來說,這些研究或論述均顯示:私有化政策

的正當性是建築在對市場自我管理能力的過度幻想，甚至是一種迷思。

關於私有化之所以能夠被宣稱為「風潮」，是與其成為部分核心國家的實際政策有直接的關係。然而，私有化是否真的是一個全球性風潮，是需要檢證的。雖然過去的社會主義政權、部份工業後進國家、英國及紐西蘭都進行著大規模的私有化，但如果說這已經成為「全球性」的趨勢，卻似乎有些誇大。支持者強調全球或世界趨勢的用意，不外乎是為了增加私有化的正當性。然而，即使世界各國都在實施大規模的私有化，也並不表示特定國家或特定事業就應該如法炮製。

(一)私有化「風潮」的源頭

雖然縮小政府介入經濟事務的規模一直是基本的政治主張，但是英國的保守黨在 1979 年取得執政權時，對於私有化並沒有明確的政策，當然也沒有執行的時間表（Vickers and Yarrow 1988）。隨著柴契爾首相的持續執政，私有化政策日趨堅定，被實踐的規模也愈來愈大。從保守黨的立場來看，要解決嚴重的財政赤字，相對於削減支出，私有化所要負擔的政治成本較小，同時還可以獲得其他的政治利益，包括解散公營事業工會，並削弱工黨在基層的支持力量（Pitelis and Clarke 1993）。於是在執行過程中，柴契爾政府的做法即是以出售資產、移轉所有權為主。到 1991 年初為止，英國已有一半以上的公部門生產和服務移轉私人所有，其中包括電話及電信、電力生產和配送、煤礦、瓦斯、自來水、鋼鐵、鐵路及部分核電廠（Feigenbaum et al. 1999: 60）。在 1980 到 1991 年間，因出售公有財產而得到的收入為 450 億英鎊（Feigenbaum et al. 1999:61），私有化成為國庫收入的重要來源。英國 1980 年代的大規模私有化隨後也成為許多國家，包括台灣在內，觀摩和學習的對象（Dobek 1993:1；經建會 1991）。

形成私有化風潮的第二個源頭是前社會主義國家共產黨政權的解體。包括前蘇聯在內的社會主義集團，由黨機器主導的集權式經濟發

展在經過 40 多年之後，一些困境逐漸浮現。生產力的下降和進口限制所造成的物資短缺、通貨膨脹和黑市的興起，不斷追加的軟預算計畫（soft-budget programs）更造成財政赤字的快速增加（歐陽承新 1994）。¹ 在原有的共產黨政權解體之後，政治意識型態的改變使得原先的計畫經濟制度也開始被大幅度的修正。在急切的想要抓住西方工業強國和經濟組織所丟過來的經援浮板時，後社會主義國家接受了市場資本主義的教條，而以經濟自由化做為改革的出路（吳玉山 1996: 168）。快速、大規模的市場開放和國有事業私有化的「震盪治療」（shock therapy）被宣揚為挽救中歐、東歐以及俄羅斯經濟的唯一藥方（Boycko, Shleifer and Vishny 1995）。社會主義國家的轉型被解讀為不只是代表民主政治戰勝極權統治，而且也是市場統理優於國家統理的明證。與社會主義相關的所有概念和制度都變得一無可取，資本主義成為厚植國力、發展經濟的唯一選擇。

形成私有化風潮印象的第三個原因是國際金融或經濟援助組織的影響。多數工業後進國家的私有化幾乎完全來自於國際經濟組織和西方核心經濟的壓力。事實上，要求受援國經濟自由化、採取進口開放政策等，往往是國際貨幣基金會及世界銀行提供經援的附帶要求，公營事業的私有化也被列為經援條件談判的項目之一（Starr 1987 and 1989; Veltmeyer, Petras and Vieux 1997）。包括菲律賓（Godinez 1989），泰國（Ingavata 1989），土耳其（Derehi and Zeytinoglu 1993），及一些非洲國家（Due 1993）在內，都是因為這兩個組織的強勢「建議」，

1 「軟預算」概念最初是由匈牙利經濟學者 Janos Kornai 所提出。他批評社會主義國家的公營事業，在缺乏監督和管制的情况下，傾向於用增加投資的方式彌補生產力的不足，使得實際支出經常超過原來的預算。事業預算的彈性（柔軟度）幾乎沒有底線。由於與銀行和官僚機構之間的利益結合（connection），公營事業比私部門更能夠借到錢。預算的持續膨脹始終掩蓋了經濟生產力低落的實情（Kornai 1990）。

而不得不進行私有化及其他經濟自由化的政策。

(二)三個重要的研究議題

探討形成私有化風潮來源的目的，主要是爲了掌握各個國家進行這項政策的背景。作者想要說明的是，私有化政策不是一個自發性的、或是有周密規畫的經濟轉型工程。從學術研究的意義來說，關於私有化政策至少有三個層面的議題是值得深入檢討的。第一是關於政策的理論基礎，也就是市場開放與經濟效率的主張與迷思；其次是決策過程的政治動機；第三則是政策執行的社會後果。由於書中其他各章都將陸續討論這些議題，因此以下只是簡單的說明。

1. 私有化的經濟迷思

在蘇聯和中歐及東歐社會主義集團的解體被詮釋爲資本主義的勝利之後，經濟自由化成爲進步的、有效的經濟體制的代名詞，效率也成爲衡量事業存在價值的唯一標準，社會公平性不再是一個可欲的（desirable）治國目標。從宏觀面來看，社會學與經濟學的主要分歧是對於效率和公平的價值給予不同的加權（Okun 1975）。經濟學者認爲，建立一個開放競爭的環境，既可以使資源做最有效的使用，也是激勵個人努力的機制。因此，分配公平性的達成必須以自由競爭爲前提。從事業經營的觀點來看，追求最大利潤的動機是業者提升效率的推力；私有財產制則是企業願意參與市場競爭、提升經營效率的基礎（Hanke 1987）。至於市場運作中所出現的不利於弱勢團體、下層階級的結果，這些學者則主張用謹慎的福利措施加以解決。

但是，市場具有自我管理機制的說法其實並不符合經濟制度的歷史發展軌跡，同時也嚴重脫離現實。簡單來說，市場競爭狀態的維持往往都是仰賴國家力量的介入，而人類社會迄今沒有一個經濟管理模式是採取完全的市場經濟（Durkheim 1933[1893]；Polanyi 1957[1944]）。很不幸的，私有化的主張卻是以這種理想型的市場經濟模式

效率和公平的拉

做為論述的基礎。許多學者也質疑這種用所有權歸屬區分效率和競爭有無的簡單二分法，包括提高效率是否就是私有企業的經營準則，或是能夠在產業中勝出的企業是否有較高的經營效率等（Block 1990; DiMaggio and Powell 1991[1983]; Aage 1994）。然而效率的口號如此誘人，私有化所造成的負面效果都被看成次要的議題。

除了將效率視作衡量私有化成果的唯一指標之外，自由經濟主義的另一個迷思在於強調衡量效率的指標本身的客觀性。在學術著作中，最常被引用的效率評量指標是平均生產力的提高、盈餘的增加、以及財務的槓桿運用等（周添城 1999）。然而，即使是以這些指標所計算出來的結果，都發現私有化所達成的效果並不一致。至於經營績效或是生產力的提高是如何達成的、是否有其他的副作用等等，更不會出現在方程式中。當論者以效率和這些指標做為評量公營事業存在價值的標準時，社會公平性的被忽視幾乎是必然的，因為任何反對私有化的聲音都被輕易的歸咎為不願意放棄既得利益或是被標籤為阻礙國家的經濟進步。

2. 私有化背後的政治利益

有關社會政策的分析，在社會學研究中並不是一個陌生的議題。Theda Skocpol 和其他學者對於美國羅斯福總統新政的研究（Skocpol 1985; Ikenberry 1988），國內也有一些社會學家曾進行關於重大法案決策過程的分析，例如鄭為元對於勞基法的通過（1985），和唐文慧對於婦女福利法案成敗與否的研究（1999）等。國家如何藉由政策的執行獲取政治利益、如何圖利特定的利益團體、又有哪些團體或個人的權力或利益受到傷害，都是這些領域中的核心議題。因此，藉著分析重大政策的決策和執行過程，可以使我們看出國家在具有規範和政策制訂、執行者、以及利益競逐者之一的多重身份之下，如何塑造施政計畫的重要性和正當性，而使得執行結果符合政權本身的利益（Jessop 1990; Rueschemeyer and Evans 1985; Skocpol 1985）。而檢

視國家決策動機也可以幫助我們看出為何在執行私有化政策時，國家會採行特定的手段，以及會造成那些後果。

回顧前面曾經提到的形成私有化風潮的三個來源，確實都與執政者當時的政治考量有極大的相關。以英國為例，保守黨在首相選舉時提出去國家化的口號，主要是為了吸引中產階級的選票。勝選之後，在發現到私有化可以快速的解決財政赤字和削弱工會之後，柴契爾政府於是進行更大規模的股權出清計畫，甚至於賤賣國產，只求將事業脫離國有狀態（Feigenbaum et al. 1999）。政策的執行模式與執政黨所標榜的經濟理性之間，是相互矛盾的。

其實，從執行的手段中也可以看出私有化的政治邏輯。理論上，如果只是為了提高經營效率、讓企業自負盈虧，那麼讓售所有權並非唯一的途徑。將業務外包、聘用專業經理人經營、或是公有民營都是對策。既然可採取的方式不只一種，政權在決定採取何種方式整頓公營事業時，當然會優先考慮政策執行所帶來的政治利益。換句話說，不論執政黨是否相信私有化背後的市場經濟理論，私有化的決策都免不了政治利益的考量。

3. 私有化、社會秩序與社會分配

本書強調私有化值得社會學家研究，並不僅是因為決策的政治性考慮，更重要的是基於政策所造成的社會後果。國家財產由國有變成私有不只是一個單純的商業買賣行為或契約上所有人姓名的更改，而是會對不同的團體或階級產生差異性的財富分配效果。擁有政治或經濟權力的階級或資本家最有可能從私有化的執行中獲利。

當國家由過去強大的資本介入狀態突然撤出時，公營事業原本具有的經濟、政治和社會功能也必然萎縮。這些功能是否可以被市場機制所取代？誰最可能受到傷害？新自由經濟主義下的社會面貌將是如何？都是不容忽視的議題。在制度性的規範嚴重欠缺時，包括國家、政黨和企業之間的利益往來、不當經濟行為的管制和對大企業的監督

機制等，都將可能完全由市場（其實是有權力者）決定。以市場機制自由運作爲前提的私有化政策，或許將只是深化現有的權力不平等關係，創造勝者爲王（winners take all）的市場和社會狀態。公營事業做爲國家履行與人民之間某種社會契約關係的功能，也必然會因爲產權的移轉而被市場化。這樣的結果將迫使勞動者和人民只能依靠個別的力量與資本家周旋。

三、台灣私有化政策的提出

儘管對於促成過去 40 年間台灣經濟發展的原因有不盡一致的看法，學者們對於國民黨政府的主導性卻都相當同意（Amsden 1985；Gold 1986；Wade 1990）。在「計畫經濟」、「民生主義」的指導原則下，國民黨政權對於經濟活動的管制和干預顯而易見。與多數工業國家相比，無論規模或是成立時間的久遠，台灣的情況都是少見的（劉進慶 1992[1975]）。大多數的公營事業接收自日本殖民政府，少數是國民政府原來在中國大陸設立的公營事業來台復業。在組織型態上，台灣的公營事業多數是企業組織的型態，少數是採用公務單位的形式，如菸酒公賣局。蓄積政權本身的經濟和政治實力、增加國庫收入等，是當時國民黨建立及維護一個龐大的公營事業部門的主要動機（同上引：105）。故總統蔣經國在 1974 年所提出的十大建設更是擴張了國家資本介入的深度和廣度，使得已經居於產業壟斷地位的一些國營事業—例如中油和台電—的資本累積更爲深厚。這個擴張計畫主要是因應當時的二次石油危機及台美斷交後的經濟和政治氣候的改變，企圖刺激內需和穩定人心。可以說，台灣公營事業的建立和擴張雖然有經濟層面的因素，卻也脫離不了政治性的考慮。

由於橫跨所有重要的產業，存在的時間超過 40 年之久，公營事業部門對台灣經濟的影響層面和重要性確實難以輕忽（陳師孟等 1991；

吳若予 1989)。依據中央政府的決算結果，1996 年度整體公營事業的總資產高達 17 兆 7 千 5 百多億元，同一時期所創造的營業收入為 2 兆 5 千多億元。這些數字所反映的不只是公營事業的經濟實力，還有國民黨的政治利益和經由公營事業所達成的社會功能。本書以 1989 年行政院院長李煥正式宣布國家的私有化政策、提案立法院修改「公營事業移轉民營條例」為討論的時間切入點，研究期間則是到 1998 年底為止。

(一) 私有化不等於效率的提升

解嚴之前，學者及輿論就已經提出國家應該減少對民間經濟活動的干預、將公營事業逐步移轉民間以提升經營效率的主張（Wade 1990；邢慕寰 1995）。但國家領導人始終未給予具體的回應。在當時，發達國家資本、配合國防需要和帶動經濟發展等，仍是國民黨維持龐大公營事業部門的理由（Amsden 1985）。雖然在 1980 年代之前，國民黨政府曾經有過一些整頓的措施，但都只是零星的舉動。比較值得一提的是移轉農林等四大公司、關閉台灣金屬公司、將台灣鋁業公司合併到中鋼以及將中國銀行改為私有等幾個案例。1985 年行政院召開「經濟革新委員會」（經革會），會中學術界代表猛烈批判公營事業的經營效率低落和弊端，掀起了另一波呼籲自由化及私有化的聲浪，然而當時的俞國華內閣並沒有明顯的動作。直到五年後，國民黨政府才宣稱採納經革會的意見，提出大規模的私有化政策。行政部門以提昇效率、吸收游資為理由，確立了台灣經濟發展史中，具有重要歷史意義的公營事業民營化政策。1991 年陳師孟等人出版《解構黨國資本主義》，分析國民黨如何將公營事業做為政治酬庸的工具，又如何圖利黨營事業。這些經濟學者認為，公營事業的經營在本質上就不可能有效率，同時又是政黨的工具，因而強烈主張全面的「民營化」。²在 1996 年底所舉行的「國家發展會議」中，民營化政策正式成為國民黨

和民進黨的共識，會中決議大部分的公營事業都將在 2001 年前完成私有化。

國內外學者根據自由經濟理論對公營事業所提出的質疑，在 1989 年國民黨提出私有化政策時，也成為官方重要的理論依據。在行政院所提出來的政策轉向理由中，「提高經營效率」和「促進大眾投資機會」赫然出現，過去強調公營事業政策目的的說法，隻字未提。經濟邏輯的迷思不只是為私有化政策提供了正當性，即使當後來政策執行的結果受到質疑時，也就是移轉過程中出現黨產化、財團化和大量裁員等，執政者和輿論也多歸咎為執行手段的錯誤，而不願意檢討政策。

(二)以私有化做為政治籌碼

國民黨和經濟學者對於公營事業的批評，包括經營效率不彰、資源未能做最適利用或是冗員充斥等問題，都存在已久，並非是一夕之間突然發生的。過去 40 多年間國民黨政權都未曾關切過這些問題或是回應學者的質疑，如今卻用經營上的缺失或解決弊端以合理化政策的轉向，是相當矛盾的說法。因此，私有化決策背後的真實動機至少不能純粹從經濟學或是官方的理由瞭解。用最小的政治成本達到籌措財源的手段、公營事業本身政治和經濟功能的減弱及政治結盟的需要，或許才是根本的動機。

由於國家直接性公共投資的巨幅增加和總體預算的膨脹，中央政府預算赤字日益嚴重，出售公營事業資產遂成為籌措財源的方式之一。此外，公營事業不論是做為整體經濟發展的主力，或是國庫收入的來

2 該書是強調「公有民營」的重要性。書中的另一位作者施俊吉也曾撰文指出，學者所要求的只要「民營化」就好。然而，在該書的另一位作者張清溪後續所撰寫的其他文章中，卻是強調百分之百的私有化（1995 及 1999）。從自由經濟學派的論述來看，如果只是經營權的移轉其實並不能解決所謂「效率」、「政治干預」、和「軟預算」的問題（請看本書第二章的討論）。

源，重要性也日趨滑落。除了財政需求的權衡和公營事業部門重要性下滑的現實之外，國內政治生態的改變對於國民黨政府私有化政策的確立也有催化的作用。解嚴之後，在政治民主化和社會多元化發展之際，要求國家進行經濟自由化、減少經濟干預的呼聲也甚囂塵上。民進黨對於公營事業與當時執政的國民黨政權和黨營事業之間的利益往來關係，持續進行嚴詞批評。斷絕國庫通黨庫的政治運作、實行全面性的私有化是民進黨一貫的政治主張。1987年解嚴之後，國民黨新的權力中心急需與舊勢力以外的不同利益團體結盟，以強化本身在黨內的勢力。這些被結盟的對象包括地方派系、本土大企業及財團（王振寰1996）。而在野的民進黨也成為由李登輝總統領導的國民黨主流派想要結盟的對象。在符合中央和地方政治、經濟菁英以及在野黨政治主張的情況下，私有化終於成為「朝」「野」的共識。

再者，公營事業的工安、環保事件對於國民黨官僚也形成重大政治壓力。強大的公營事業產業工會不但使執政黨在選舉時失去鐵票的支持，同時也成為批判國家勞工政策的旗手。對於國民黨政權來說，在積極面，出售公營事業的股權及財產符合行政官僚政治利益，既可以掌握執行的過程，卻又不必受到立法機關的監督；而在消極面，也可以瓦解工會的勢力，同時解除可能的政治風險。

1987年解嚴之後，台灣的政治在許多方面確實呈現自由、民主及開放的局面。但是，形式上的民主和開放，並不代表重大政策決定過程的公開化和透明化。公營事業私有化的決策過程就是一個最好的例子。以解決公營事業經營效率為名，統治者幾乎是用專斷性的手段決定政策及執行方式。這種作為也同時反映在公營事業主管用私有化之名，在內部行使權威管理和進行大量裁員的現象。

找出私有化背後的政治動機固然是基於對官方理由的質疑，揭露私有化決策的專斷性也是為了要突顯形式民主與真實民主之間的差異。但本書的撰寫目的並不僅於此。藉由顯現動機、執行手段、和後果之

間的關聯性，作者指出爲了達成預定的政治目的，國民黨必然要採取出售所有權的方式，才能同時達到增加收入、逃避民進黨的質疑和爲政權脫困的多重目的。而這樣的做法是會造成重大的社會後果。

(三)拍賣國家責任的「民營化」政策

長久以來，實施經濟管制及掌控龐大公營事業是國民黨政權達成維持產業秩序和總體經濟安定功能的主要手段（瞿宛文 1995）。龐大的國家資本，在某種程度上也抑制本土私人資本累積或是跨國公司的侵入（Amsden 1985）。而相對於私人企業，公營事業較遵守勞工法律的規定，員工的勞動條件和勞資協商權力也較有保障。這些功能或是效果的發揮是藉助於國家擁有一個龐大公營事業部門才得以完成。雖然這並非當初國民政府建立龐大公營事業部門時有意的設計，但是隨著公營事業組織在經濟和社會層面逐漸的生根，同時與周圍環境逐漸發展出連結關係，國家、公營事業與民衆之間的契約關係日形緊密。公營事業產權的改變不能被等同於商品的出售或是一般私人事業的興衰。

台灣的私有化政策明顯忽略了公營事業在制度和組織層面上的意義，以及政策所隱含的社會意義和將產生的社會後果。在已經完成私有化的案例中，經濟部的官員對於公產的財團化和黨產化採取協助、默許的態度，使得國民黨的黨營事業和特定企業集團很「自然」的成爲私有化的贏家。由於公營事業被描述爲「冗員太多」，而工會的反彈被指責爲不甘放棄「既得利益」，勞工和工會對於私有化的反彈並未形成決策的阻礙。

私有化的社會後果並不只限於原事業員工權益的喪失。因爲大量裁員所造成的人力增加，對於整體工資水準和其他勞動待遇都有負面的影響。公營事業產業工會力量的消滅，更將會影響台灣工運的發展，加深勞資之間權力關係的不平等。此外，公營事業一旦私有化，原來

所具有的維持產業秩序功能的喪失及後果，也是一個被持續忽略的議題。例如中華電信公司一旦私有化之後，如何維護電信業的公平競爭，以及如何保護消費者的權益等，就是攸關產業內秩序和發展的關鍵。由於經營成本較小，激烈競爭一向是台灣公路運輸業的特色，將國有的台灣汽車客運公司私有化之後，如何保障產業競爭不至於惡化以及旅客稀少的路線仍有客運行駛等，都牽涉到社會發展的公平性。

在解嚴之後，由於言論和資訊的開放，國家做為公營事業管理者的角色開始被嚴格的監督。隨著自由經濟意識型態取代國家干預機制，公營事業的大規模私有化卻象徵著國家與人民之間契約關係的市場化。原先由公營事業所提供的基本權益隨著公產的出售而被「商品化」。在維護民衆及勞動階級權益的制度結構薄弱、法律體系缺乏被信任基礎以及公權力無法伸張的結構環境下，私有化的社會後果是無法用經濟指標衡量的。這也是為何本書強調，台灣的公營事業民營化政策不只是拍賣國家的資產，也是拍賣國家的責任。

藉由對上述三個問題的分析，本書同時也是在與執政者、主張自由經濟的學者以及工運團體對話。針對國家而言，作者試圖說明，將公營事業私有化做為達成政治目的的手段，或許可以暫時達到權力結盟、稅收增加和逃脫政治與社會責任的目的，但是市場自由競爭的經濟制度成形之後，對於經濟秩序的維持，國家是否另有替代性的管制機制？當勞資之間和企業與民衆之間的糾紛愈演愈烈時，國家真的能夠袖手旁觀嗎？私有化表面上似乎是順應時代潮流，事實上是否只是反映國家官僚體系已經喪失自我監督和控制龐大國家機器運作的能力？

對於主張市場經濟的學者來說，效率的提升是立基於一個競爭的市場和私人所有權，公營事業必須去國家化才可能終結政治的干預和無效率的經營。本書則要指出，所有權的歸屬與經營績效之間並沒有必然的關係。相信市場的自我調節和管理可以達到最適均衡的觀點，往往忽略了制度和慣習的影響力和人爲的操弄。而且對於許多私人企

業而言，要確保在產業中佔有一席之地，效率往往並非最重要的條件。此外，在效率至上的迷思籠罩之下，事業經營的外部成本經常是由整體社會承擔。而當執行私有化符合執政者的利益時，這些論述更成為國家掩飾粗糙的決策過程和利益輸送行為的護身符。在民營化的推動過程中，許多弊端已經一一浮現。經濟學者雖然也批評公營事業資產被財團化和政黨化的現象，卻鮮少反省大規模私有化（或是他們所宣稱的「民營化」）政策本身。作者在本書所要質疑的是：學者們真的相信台灣已經準備好接受一個完全競爭的市場嗎？

除了國民黨政權和自由經濟學者之外，本書也可看做是與工運團體對話。私有化的結果造成了財團化、黨產化以及員工的大量資遣，一直是工運團體和產業工會批判民營化的主要論點。在國內的反私有化行動中，體制內外工運菁英的訴求似乎仍然是希冀維持公營事業的現狀。或許這也是反映多數會員的心聲，但是，從社會現實面來說，這個主張不太可能獲得社會大眾的同情或是輿論的支持。更何況，過去「貴族勞工」的標籤已經成功的將台灣勞工分化為公、私兩個部門。維持現狀的結果會使這種區隔持續，或甚至加大勞工階級內部的矛盾。在理論上，用所有權的歸屬界定勞動者的身份和工作條件，也並不符合社會公平的原則。從政策執行對於整體勞動水準和公共利益的負面影響來看，工會的反私有化行動不能只是爲了要維持過去的「公營事業員工」身份，而應該是更積極的建立全體勞動者共享的保障制度。也唯有一個不被分化的勞工階級（儘管屬於不同的組織），才能在台灣朝向市場經濟發展的趨勢中，成爲監督國家政策和扭轉資本主義效應的重要力量。

四、分析架構及資料來源

本書所要論及的議題相當廣泛，包括：國家的自主性、決策的民

主性、私有化的執行、利益團體的競逐、工作權和勞動權益的變化、勞資衝突以及社會面的影響。到目前為止，關於公營事業私有化的相關著作似乎多來自經濟、管理、政治學和公共政策領域學者的研究。只有 Paul Starr (1987 and 1989) 等少數社會學家，曾經申論過這個議題。Starr (1987) 先是指出了私有化的限制，隨後的著作 (1989) 則是藉由呈現經濟理論的迷思，分析經濟學者雖主張藉由私有化以去除政治的干預，但私有化執行的本身卻充滿了政治性。由於 Harvey B. Feigenbaum 等人的分類模型對於政治動機提供了較有系統的討論，本書主要是採用他們的分析架構。政治社會學、發展社會學和經濟社會學等社會學次領域和公共政策學者所提出來的理論和分析架構將是本書分析時的主要參考。

(一) 制度性—結構性的分析取向

社會學研究中有許多是關於經濟發展策略和社會福利的議題。Skocpol 認為 (1985:17)，瞭解國家統治能力 (capacities) 以及與資本邏輯運作之間的關係是衝突或合作，最好的方式就是探討重大政策的制訂或改變過程。國內也有學者提出透過政策分析檢視結構、制度和行動者之間關係的研究策略 (王振寰 1996:45)。近年來國家理論的發展是主張國家有無自主性並不是一個零合的結果，如何發揮和運作才是有意義的問題。在台灣過去的發展歷程中，國家的介入和自主性始終扮演關鍵性的角色，在民營化政策的決定和執行過程中，國家是否也展現了同樣的主導性，是本書想要解答的問題。作者希望瞭解，當執政黨亟欲從由國家主導發展 (state-led development) 的模式轉為市場經濟制度時，有哪些因素促成了這種意識型態的大逆轉？國民黨政權又如何正當化這項轉變、如何回應反對者的聲音？

對於如何回答上述的問題，我們或許可以從發展社會學關於台灣經濟發展的研究中，獲得一些啓示。Alice Amsden (1979 and 1985) 和

Peter Evans 的研究（1979 and 1995），都是極好的例子。Amsden 的研究是探討，在與在地勢力沒有任何連帶關係的現實下，國民黨領導人和技術官僚如何藉由掌控經濟建設和強化國家資本，建立政權的統治基礎。Evans 的依賴式發展（dependent development）則是用國內權力結構與核心國之間利益的結合，解釋巴西的發展經驗，呈現出國家與本地資本家之間的關係是合作、而非對抗。Evans 在另一本近作（1995）中提出「鑲嵌式自主性」（embedded autonomy）的概念，一方面重申國家角色在依賴式經濟發展模式中的重要性，另一方面證明與特定產業或企業非正式關係（connections）的建立，是國家達成預定政策目標的關鍵。

制度性—結構性的觀點（institutional-structural perspective）是這些研究的一個基本分析策略。因為政策的擬定並不是突發的，而與國家本身的利益考慮、國際環境和內部政治與經濟結構的變化，有密切的關係。制度、結構和行動者角色三者之間的互動關係，是有些研究國家理論學者在探討國家的自主性時所重視的分析元素（Jessop 1990）。本書試圖指出，國民黨政府自 1980 年代末期開始積極推動所謂「民營化」政策的動機，是與台灣政治制度的轉型有直接的關係。在結構因素的影響方面，統治權力基礎的轉變、財政收支的惡化和公營事業經濟和政治重要性的低落，具有重要的催化作用。新領導人的出身和從政背景、舊技術官僚的退出經濟決策核心、延攬自由經濟主義學者在政府單位出任要職，則是政策持續推動的主力。

本書並且試圖指出，純粹從經濟觀點討論民營化，是對於真實現象的誤導。即使我們相信解嚴之後國民黨政府確實有意擺脫國家領導的經濟發展模式，經濟的轉型是否能藉著一個單純的、缺乏配套機制的產權移轉達成，是有疑問的。其關鍵在於制度的轉換是一個漸進的過程，而非革命。國民黨政府過去長久以來都是透過公營事業達成經濟、政治和社會目標。對於「新國家」而言，公營事業所提供的政治

利益已失去重要性，執行民營化的意願大為提高。公營事業的存在與運作已是台灣經濟制度的一部分，許多重要的經濟政策可以方便的透過公營事業而達成。而國家機器一直疏於建立完整的市場規範和法律體系。因此，將市場完全自由化之後，基於追求最大利益或是市場佔有率的原則，資本家對於產業秩序及公平競爭原則的維護，既沒有義務，也不會有意願。同時也不可能期望這些事業持續發揮原來的一些社會功能，例如維持一般大眾的基本民生需求。

(二)誰是政策的贏家？

有學者主張，重大政策的決定既不是一個國家自主性有無的問題，也不是一個零和的結果。從決策的後果來看，至少有三個議題需要釐清。也就是，誰是統治者（who govern），誰是最後的贏家（who win），以及誰獲利（who benefit）。Bob Jessop 在 *State Theory* 一書中（1990），提出將國家做為一種「策略—關係」的理論架構。根據 Jessop 的說法，做為資源的掌控者，國家也是不同階級或利益集團競逐的場域。透過分析不同階級之間、國家與階級之間、甚至於階級內部相互較勁的霸權計畫或是策略聯盟，才能還原政治權力分配和運作的原貌和本質。因此，這個架構已經跳出了國家是否具有自主性的討論，而是一種社會脈絡式（contextual）的分析策略。基本上，Jessop 所主張的是一種「情況決定」觀點（contingent perspective），再據此分析制度、結構和行動者之間的互動關係。不過在進行策略性分析時，研究者應該關照哪些面向才能顯現出策略關係的重要性，Jessop 似乎並沒有提供具體的答案。

引伸自 Jessop 的理論架構，王振寰在對於台灣解嚴後政治轉型和發展的研究中，即主張「…權力是社會關係與策略行動的概念不能只從制度結構的角度來研究，…（而是）必須歷史地放在變動的國家機器和社會關係中來討論」（1996:306）。而根據他對於台灣「新國家」

權力轉型的研究，解嚴之後國民黨的主流派爲了鞏固權力，於是積極的與地方政治人物和本土資本家聯盟，以對抗非主流的勢力。雖然整個政治權力的重心仍舊是在中央政府，而且更爲集中，但中央已經不是統治權力的唯一來源，地方勢力也隨著民主化和執政黨內部權力結構的改變而獲得快速的成長。

除了探討國家自主性的角色之外，公共政策研究的另一個目的是探究政策的執行符合誰的利益。Davita Silfen Glasberg 及 Dan Skidmore 關於美國政府如何解決儲蓄及貸款業（savings and loan industry）危機的研究，即是利用 Jessop 的觀點，探究「誰從政策執行中獲利」以及「誰是最後贏家」的問題（1997）。在 1980 年代，由於經濟不景氣，以提供房地產等長期貸款爲主要業務的美國儲貸業面臨資金週轉不靈、財務吃緊的危機。1989 年美國行政部門提出了一項拯救該產業的長期方案，主要是由聯邦政府編列預算，賠償存款人和買斷資產。在不同利益團體代表的「策略」運作之下，國會、消費者和國家最後都各有斬獲：聯邦政府解除了金融危機、國會對遊說團體有所交代、消費者仍有得到利率較低房貸的管道。但是私人金融業者才是最後的贏家，因爲在儲貸業結束營業之後，一般商業銀行由於競爭對手減少，存款和房貸業務量明顯的增加，在金融市場上有更大的發言權。誰從私有化政策獲利、誰又是贏家，也將是本書希望解答的問題。

（三）資料來源

台灣自私有化的政策推行以來到 1998 年底爲止，已完成私有化的公營事業或工廠約有 14 家（薛琦及胡仲英 1999:8）。中華電信、中油和台電等資產逾千億元的大型公營事業均被列爲私有化的對象。由於電信法和電信局組織條例的修正案與「中華電信股份有限公司的組織條例」均已經在 1996 年通過，中華電信最早進行釋股作業，中油和台電則尚在分別等待「石油業法」和「電業法」的通過。而包括中油在

內，已列入私有化名單中的公營事業幾乎都辦理過不同程度的優惠資遣或資退。虧損嚴重的事業，例如台灣汽車客運公司（以下簡稱台汽），尤其面臨組織整頓和大規模裁員的壓力。現有的執行經驗和結果已容許我們針對這個政策進行分析和檢討。對於工會幹部和原事業員工的訪談是主觀資料的來源；官方文獻、體制內外工會組織的出版物、平面媒體的新聞報導、立法院的公報和座談會的紀錄則是主要的二手資料。

除了一般性的論述之外，作者並利用個案研究以進一步連結和呈現政策與組織、行動者之間的關係。以組織為基礎，向外可以檢視公營事業在國家機器和公共政策中的定位，向內則可以探索組織內部的衝突和行動者的回應。個案研究的結果是要呈現公營事業的運作和政治及社會功能、組織內部執行私有化的過程、工會和受雇者對於私有化政策的反應和行動以及組織縮減對於受雇者和消費者的影響。在私有化政策決定初期，即被列在第一波私有化名單上的台汽就是作者深入分析的個案。

基於諸多的因素，台汽的營運長久以來持續虧損，到1996年底為止，債務累積已接近300億元，瀕臨破產邊緣。台汽曾經進行了多次的人員資遣，以降低人事成本。裁減規模最大的一次發生在1996年10月到12月之間，在三個月之內資遣了2千多名員工。造成台汽經營困境的原因、客運業有何社會功能、工會如何面對私有化的衝擊以及1996年底員工被資遣的過程等，都是研究的重點。在台汽的資料方面，是以作者的訪談和問卷調查為主。省議會公報、官方的文獻、公營事業與工會的出版物也是重要的資料來源。

五、本書論述架構

本書共分成七章。第一章說明研究緣起和目的。第二章探索私有

化的理論意涵和跨國經驗，並從社會學的觀點解構私有化的論述中所呈現出的所有權、效率和競爭必然關係的迷思。第三章簡短的對台灣公營事業部門的形成做歷史性的回顧，並探討國家推動大規模私有化決策的動機。第四章討論私有化決策過程的專斷性，並分析為何台灣的民營化政策是拍賣國產和國家責任。

第五和第六章是以前面的論述和分析為基礎，透過台汽個案進行更細緻的論證。第五章指出台汽的困境與中央政府的政策、省政府的處理態度與方式以及公司的經營管理有密切的關係。但是，處於公營事業組織層級最底層的受雇者最後卻要擔負經營不彰的責任。第五章對於造成公營事業經營績效不彰的原因、國家決策和執行的專斷性提供直接的證據。第六章分析私有化對於工作權和勞僱關係的影響，以及管理階層在國家政策、個人出路與勞工權利之間的兩難決定。

第七章是結論，作者將指出私有化是「拍賣國家」並不只是道德的譴責，而是要突顯私有化和其背後的經濟邏輯所造成的重大以及長期性的社會後果。市場化的機制或許可以解決官僚制度對於公營事業的失控，並達成部分政治利益，犧牲的是決策民主性和社會公平性，市場經濟的迷思提供了國家拋棄責任的藉口。

六、代結論

曾經受邀來台灣訪問的捷克共和國的社會學家 Martin Potucek，在他的一本專書的序言中曾寫到他撰寫該書的心情：「1989年捷克共和國社會重生之後的頭幾年，發生了許多事件和變化，…做為一個社會學者和公民，我無法對這些改變（及解釋）表現出無動於衷。我愈來愈警覺到這些解釋相當薄弱」（1999:8）。與主流看法相當一致，他同意經濟改革對於捷克國家發展的重要性。但是，他也強調在民主化和自由化的推動中，市民社會的建立和扶植才是達成這些理想目標的

關鍵。但是，多數的經濟學者卻只關心市場和政府之間角色的替換，將焦點放在經濟效率和市場開放的目標，而無視於改革的社會意義和缺乏長遠目標。作者撰寫本書的出發點相當類似於 Potucek 當時的想法，期待能夠藉由文獻和經驗資料的分析，在眾多擁護私有化政策的主流聲音中，提出不一樣的看法。主張將私有化當做一個議題，而不只是政策工具看待；用超越經濟性的觀點檢視效率和競爭的迷思及私有化的社會後果。

私有化正當性的建構與迷思： 理論與國外經驗

私有化的意義不只是將財產權和財產關係做技術性的重整，以使得經濟更有效率而已；而是要徹底的摧毀和重建整個政治過程，以產生允許並鼓勵全民參與的制度。因此，私有化既是民主的目的，也是其手段。

(Gregory S. Alexander and Grazyna Skapska 1994:xi)

一、前言

雖然在 1970 到 1990 年之間，學術界支持私有化的理論和經驗研究具有排山倒海的聲勢，但是從 1990 年初開始，質疑與批判的聲音也逐漸出現，挑戰私有化的絕對正當性。這些批判性的研究主要在探討所有權的歸屬與效率之間是否有固定的關係，市場開放是否真能夠保證競爭的出現，以及公營事業的存在價值是否可以完全用效率衡量。

新自由主義在 20 世紀後期成爲全球性風潮並非是經濟邏輯上的必然，同時也不是自發性的「共識」。自英國柴契爾 (Margaret Thatcher) 首相和美國雷根 (Ronald Reagan) 總統分別在 1980 年代初期執政之後，新右派 (New Right) 的勢力明顯的抬頭 (Gray 1998)。英國公營事業的大規模私有化尤其具有強烈的象徵意義和示範作用。尊重市場機能和提高競爭效率的論述既成爲真理，同時也成爲學術界

的顯學。¹ 即使英國保守黨的政治意識型態的確是偏向經濟放任主義，然而大規模私有化的推動仍然脫離不了政治利益的考量。

支持私有化的論述也很少討論政策執行後的社會後果。但是產權移轉真的可以促成大眾資本主義的到來嗎？答案似乎是悲觀的。而私有化對於工作權和民衆基本社會權益的影響，也說明了這並非只是一個經濟性議題。如果效率的達成和成本的降低是剝削勞動者或消費者權益的成果，那麼產權移轉只是加速資本家的財富積累，私有化所達成的就不是資源的有效利用，而是資源的重分配。

本章同時討論私有化決策過程民主性的問題。由於對從前的東歐等社會主義國家和台灣來說，民主和經濟的開放是新政權用以區隔和舊政權之間政策差異的關鍵，檢視經濟決策過程的民主性可以看出政治民主化被落實的程度。如果支持私有化的經濟學論述存在明顯的迷思，政權要藉私有化牟取政治利益，而政策的執行又會對特定團體或族群造成負面的衝擊，這樣的政策為何仍然能夠過關、執行時又如何避開反對者的挑戰？而實質和形式民主之間所形成的矛盾，是否最終也會像回力棒（boomerang）一樣，反過來影響政策的執行成效？

二、私有化的經濟迷思

(一) 公營事業私有化的經濟理論

從時間的縱軸來看，主張私有化的論述是從西方個人主義、自由主義、古典經濟學和新古典經濟學的思想一脈相承下來的。新古典經濟學的基本概念是個人理性選擇和市場自我管理機制。而支撐這兩個

¹ 全球經濟自由化和公營事業私有化的風潮甚至也造成不同學門的「興」「衰」。經濟、管理、財政和金融領域無疑是相關討論中的「顯學」。但有公共政策學者擔憂，公部門的縮小和經濟發展意識型態的轉變已對該學門的存續造成危機（Haque 1996）。

概念的基礎則是私有財產制的確立。如果再往前探源，則關於個人所有權意義的理論起源，還可以追溯到洛克（John Locke）的個人主義式的政治思想和史密斯（Adam Smith）古典經濟學的主張，也就是強調不受國家、制度束縛的個人主義，尊崇私有財產的理念（Ernst 1998: 1742）。到了20世紀初期，承襲著自由經濟主義的精神，奧地利學派的馮米賽斯（Ludwig von Mises）及海耶克（Friedrich Hayek）為私有化的主張提供了更直接的學術理論。根據米賽斯的說法，人類社會中只有兩種管理事務的方法，一種是官僚式的管理，另一種是利潤管理，只有後者才能使個人發揮活力和創造力，找回企業家的精神（Peterson 1996:21）。公營事業的經營缺乏利潤動機，因此不可能將資源做最有效的配置。海耶克則是認為，國家對於經濟的任何干預都是對個人自由和權力的傷害，最終將走向類似共產主義的奴役之路。

反對國家過份干預市場機能不只是歐陸經濟學者的主張，與海耶克同樣曾經獲得諾貝爾經濟學獎的貨幣學派大師傅立曼（Milton Friedman）及人力資本論的學者貝克（Gary Becker）也算是重要的人物。綜合他們的說法，一方面以市場均衡狀態的自然達成和個人理性的選擇為基調，贊成緊縮的貨幣政策及解除經濟管制；另一方面主張國家減少干預，包括對於經濟行為的管制和國家資本的介入，讓市場中的價格機制和利潤的追求發揮最大的刺激作用（Rowlinson 1997）。延續自由經濟思想而主張私有化的理論或觀點在近期仍然相當多（宋興洲及嚴祥鸞 1998）。其中直接論證公營事業經營上結構性困境的是以公共選擇理論（the public-choice theory）和所有權理論（the theory of property rights）為主（Ayres 1996; Martin and Parket 1997; Starr 1989）。

公共選擇理論的大師首推美國經濟學者布坎南（James Buchanan）。他指出過去關於財政問題的討論，常忽略政治因素的干擾。行政官僚、民意代表及利益團體利用擴張公營事業或增加預算的方式，尋求各自的政治利益。在不重視同時也不需要重視經營效率之

下，政府部門或是公營事業往往需要用多一倍的成本完成原訂的工作，導致國家長期財政收支的不平衡（Buchanan 1988）。因此，除了預算平衡入憲之外，布坎南也主張國家盡量縮小經濟干預的範圍，而除了極少數的情形之外，國家不應該經營事業。

另一個具體支持私有化的經濟學觀點是所有權理論，較常被提到的代表性學者是 Armen A. Alchian 及 Harold Demsetz（Rowthorn and Chang 1993）。他們論證的基本精神與公共選擇的論述類似，但特別強調財產權的歸屬和經營效果之間的關係；並且相信追求最大利潤的刺激會促使私有財產擁有着積極回應市場的需求，競爭的結果自然會促成效率的提升。相對的，公營事業的所有權是屬於國家，一方面必須擔負許多的政治任務，另一方面，主要的經營目的並非是效率和利潤的極大化，終將造成資源的低度利用。因此，在管制與競爭條件齊備的情況下，國家應該盡量釋出事業的所有權（Zahariadis 1995）。

前面的討論雖然角度不相同，但都是要證明為何公營事業沒有效率，以及不可能有效率。這些學者認為國家干預經濟事務的結果將使得公權力持續擴張，不只對個人經濟自由造成傷害，同時也終將導致預算膨脹、長期的收支不平衡和整體經濟發展的停滯。要改變這些狀態，解除管制和開放產業競爭固然是必要的，國家尤其不應該經營事業，甚至連公共服務項目都應該盡量由民間接手。也有學者具體羅列了公營事業私有化的好處（McPherson 1987:18），包括：提供多樣性產品和服務、擴大生產彈性、促成高度成長、增加產品及服務的品質、滿足消費者的基本和其他的需求、減少政府赤字、創造更多的工作機會、增加所得及創造更多的永久性工作等（亦可參考 Foster 1994; Hanke 1987; Kay, Meyer and Thompson 1986; Savas 1987; Vickers and Yarrow 1988; Yarrow and Jasiński 1996）。²

(二)市場建構的社會制度基礎

同樣是經濟決定論，經濟學者看到的是個人因為財產私有所產生的利潤動機和整體社會福利水準的提升，而馬克斯則強調私人財產制是人類社會資源分配不公平的禍根。在馬克斯的歷史唯物論中，私有財產制的產生和鞏固是人類社會由原始共產社會走向階級社會的主因（Giddens 1971）。擁有生產工具的地主或是資本家，藉著對勞動力的剝削而累積財富，形成更大的宰制力量。有產與無產階級之間的對立關係，在高度工業化的資本主義社會中更形尖銳；階級權力的不平等終造成全面的普羅化和貧窮化。與新古典經濟學的主張相反，馬克斯並不認為在資本主義社會中談個人主義或是個人自由是有意義的，因為，沒有生產工具的階級是沒有自由和自主可言的。唯有當財產為社會所共管時，個人的能力和志趣才能獲得解放及伸展（Marx and Engels 1981:53-54）。馬克斯早就已經看出自由經濟理論的盲點，也就是在競爭邏輯下，富者愈富的自然發展。

「市場」制度或是所謂「自我管理市場」的機制，並不是經濟發展成熟後自然的走向，而是政治力介入與資本主義運作之間的混合物。Karl Polanyi（1957[1944]）對於物品和金錢交換與流通的歷史研究，指出現代經濟學者所定義的「市場」並非是每一個經濟制度發展的必要條件。有些社會出現貿易行為，但並沒有市場的存在。雖然市場的出現與資本主義的發展有直接的關係，國家力量的介入則是進一步鞏固了市場制度。換句話說，如果僅是貿易的擴張，並不會自動產生質變而跳躍到市場社會的型態，而是有意識的政治干預，例如重商主義的實行，才造成這個歷史上的大轉變。在重商主義政策下，英國用政

2 關於支持私有化的理論、實証研究和官方報告相當多，將這些文獻再進行回顧與整理的也不少，有興趣的讀者可參看 Yarrow and Jasiński（1996）及各篇文章後面的參考文獻。本書因此不擬重複，只就三個重要的概念——所有權、競爭、效率——進行批判性的討論。

治和軍事力量，保護國內市場，同時促成土地、貨幣和勞力的商品化，催生了市場的出現。英國在 19 世紀中期宣揚自由貿易理念的背景主要是基於英國當時的貿易優勢（Gray 1998:15）。通往自由市場的道路其實是由國家鋪設的（Block and Somers 1988）。

現實上也並不存在一個完全自我管理的市場，而市場開放的程度和與經濟發展之間是否有必然的關係，也是令人質疑的。關於大規模私有化具有跨國適用性論述的重點是：不論國家的經濟發展狀態、社會背景或是政治結構，只要開放市場自由競爭、國家減少干預、依靠價格機制，經濟就會自動走向正軌（Kalyvas 1994:317）。如果關於自由市場經濟的論述具有外部效度的話，工業化程度和所得水準相近的歐洲國家，應該都具有類似的市場開放狀態。但現實中，只有美國採取市場資本主義的經濟制度，多數其他西方經濟強國是採取社會主義和資本主義混合的模式（莊武英譯 1995）。從歷史的發展來看，英國和法國都有龐大的公營事業部門，而北歐社會民主主義國家政府參與事業經營的例子反而較少。最後，在西方工業強國中，郵政、鐵路及一些公用事業幾乎都是公有（但不一定是獨佔），但是國家資本是否也投入其他公用或資本密集產業，例如瓦斯、煉油、煤礦、航空、汽車、鋼鐵和造船等產業的經營，卻有明顯的跨國差異（Powell 1990:310）。

除了英國和紐西蘭之外，目前少有其他經濟體採取大規模的私有化動作（Pitelis and Clarke 1993）。在 1990 年時，英國公營事業佔全國經濟的重要性是已經降到 4%，德國和西班牙均為 10%，而法國和義大利則仍維持在 20%（Carreras, Tafunell and Torres 2000:209）。類似英國保守黨政府所執行的私有化政策，多數的西方工業國家並未仿效，但英國的模式卻仍被引為全球私有化風潮的典範。David Stark（1995）批評英美經濟學者認為市場資本主義可以「設計」、可以在任何社會經濟條件下實施的迷思，使得後社會主義國家成為自由經濟理論的實

驗室。

(三)所有權、競爭和效率的虛假關係

1. 競爭與效率

儘管並沒有人相信有一個純粹依靠市場機制自由運作的經濟體的存在，但是市場經濟擁護者仍然倡言盡可能的開放市場自由競爭，同時也主張公營事業在國家的保護下缺乏競爭的刺激，經營不可能有效率。資源既不能獲得有效的利用，同時還造成國家財政上的負擔。在完全壟斷或是寡頭壟斷的產業中，公營事業由於沒有競爭對手，盈餘的保障幾乎是必然的，因而掩蓋了經營效率低落的事實。因此，市場經濟擁護者主張產業應該開放競爭，公營事業產權也必須轉為私有以接受市場的檢驗，如此事業經營的效率才有可能提高，或是受到市場競爭的自然淘汰。產權、競爭及效率之間的必然關係成為私有化主張者的基調。

從理論上看，促成產業內競爭的手段，除了去除進出產業的障礙之外，還有許多其他形式的競爭可以達到同樣的目的。以鐵路和公路運輸為例，雖然分屬於不同的產業，但是由於在某些路線上彼此的服務具有替代性，即使同樣屬於公營事業，仍然有競爭的可能性。而在非壟斷性的產業中，公營事業與私人企業之間也有可能彼此競爭，例如公營客運與私營客運之間。此外，國外產品或服務的進口（如外國籍航空公司）也都可能對本國同類產品產生刺激（Rowthorn and Chang 1993:58）。產業內部開放程度或所有權的歸屬不是決定市場競爭狀態是否存在的唯一或唯二的變項。Vickors 及 Yarrow（1988）即提到管制的有效性對於維護市場競爭的重要性。Starr（1989）曾經批評公共選擇理論的一個最大盲點就是相信私人企業的利益競逐行為會成就公眾利益；而忘記了在民主制度下，公營事業其實仍舊受到多重機制的監督，而並非可以任意成長或濫用資源。公營事業的經營效率不

彰不是本質上的問題。

至於市場競爭和效率之間的關係如何，Block（1990）曾經直接挑戰這個說法。他指出，關於市場機制必然可以提升經濟效率的說法，完全是一個意識型態的主張，禁不起實證的考驗。因為，經濟活動原本就包括個體（消費者、廠商）的行為、社會慣習和文化模式以及國家的管制在內，從來就不能用一個單純的經濟模型解釋。因此想像市場可以自由運作、並產生社會全體最佳的福祉，是不切實際的（同上引：73）。問題的重心應該是放在如何使國家與市場力量之間達成某種平衡，並且「…必須要在經濟效率與平等、民主和人權之間做考量」（Block 1994:698）。

要檢驗競爭和效率之間是否有正向關係，其中一個方式是分析在產業中勝出的組織是否就是效率最高的事業；另一個方式則是檢證一個完全競爭的市場是否可以淘汰效率不佳的業者。在標榜自由經濟主義最盛的美國，就已經有案例顯示市場開放的本身並不必然保證競爭的出現或是效率的極大化。美國航空業在去除管制 20 年間的變化，已是很好的例子。在 1978 年美國卡特政府解除航空業市場進出、航線和票價等的管制之後，隨著競爭日趨激烈，利潤較高的航線逐漸被聯合（United Airlines）、美航（American Airlines）、西北（Northwestern Airlines）和達美（Delta Airlines）等幾家大航空公司壟斷，其他營運規模較小的航空公司或是邊緣的路線於是受到排擠或漠視（Time 1998）。這些被擠掉的公司並非效率不佳，只是沒有足夠的資本可以和大型航空公司進行長期性的價格抗爭。這些大型航空公司承繼了過去在飛機數量、航線和登機門數量佔有率的市場優勢和財力，利用市場開放的機會，併吞其他的小型航空公司。擁有寡頭壟斷地位的大公司，所憑藉的並非全然是較佳的經營效率，而是在產業中既有的市場優勢和財力。當初在卡特政府主持航空業解除管制作業的自由派經濟學家 Alfred Khan 後來卻批評政府沒有及早介入，以糾正這種弱肉強食

(predatory competition) 的現象(同上引)。然而, Khan 當初在設計航空業管制的開放時, 也只看到了效率的提高和消費者選擇增加的好處, 而忽視組織之間權力的差距, 而非效率, 才是決定生存的關鍵 (Cudahy 1993)。在解除管制之後不只是小型航空公司難以生存, 市場的惡性競爭並直接造成機師和空服人員的大量解僱、勞動條件的惡化以及工會抗爭能量的萎縮 (Chang 1997)。

進一步來看, 企業能夠在市場上生存所憑藉的也往往不是效率, 而是其他非經濟的因素。強調競爭會導致高效率的觀點忽略了其他組織內部結構因素, 包括規模、內部權力集中程度和領導人的管理方式, 對於組織經營和效果的影響 (Powell 1990; Starr 1989)。產業內的生產和交易模式的掌握和快速學習, 也就是所謂的「制度性同質化」(institutional isomorphism), 與效率並無直接的關係 (DiMaggio and Powell 1991[1983])。隨著對於原料的來源、市場行銷和產品或服務通路等掌控能力的增加, 許多企業憑藉原有的市場優勢就足以繼續存活 (Block 1990:60-61)。因此, 市場競爭之後的倖存者未必是通過公平競爭的考驗, 而可能只是具備了較佳的非經濟性條件。

2. 所有權與效率

至於所有權歸屬與效率之間的正向關係也缺乏一致的結論。根據 Martin 及 Parker (1997) 對英國 11 個已經被私有化的公營企業的研究結果, 經營效率是否因為私有化而提高至少是未定論。鋼鐵、大汽車廠和航空業在私有化之後生產力反而降低, 仍受管制的產業的經營效率不輸於開放競爭的產業。南韓的經驗也顯示私有化後的企業競爭力並沒有增加 (Kim, Kim and Boyer 1994)。另以鐵路的經營來說, 過去的研究並沒有發現所有權與經營效率之間有固定的關係 (Caves and Christensen 1980)。而法國的鐵路雖然是國營, 但乘客的滿意度卻高於英國私營鐵路所獲得的評價 (Feigenbaum and Henig 1994)。

除了過份的經濟決定論傾向之外, 所有權歸屬與經營效率之間的

必然關係被如此誇大的另一個癥結是在方法上採取錯誤的對比。以擴張私有財產制為前提的市場資本主義的「優越性」，是對照於社會主義國家集權經濟的困境和英國部份公營事業的虧損而被提出來的，也就是用經營狀況不佳的公營事業或國家，與一個理論上經營績效甚佳的私人企業做對照。比較的基礎並不恰當。因為，公營事業中也有經營狀況不錯的，而私人企業中也有效果平平者。從前共產國家的經濟也並非如西方學者所說的一無是處或是從來沒有發展可言（Block 1994: 695）。在尊重市場機制、開放產業競爭的訴求下，「最好的政府就是干預最少的政府」，這個迷思嚴重的扭曲真實的狀況。

三、私有化的政治性

前兩節的討論顯示，將公營事業的產權去國家化並不是提昇效率、促進競爭或是減少財政赤字的唯一方式。換句話說，減少國家干預、發揮市場機能是統治者辯護政策正當性的說詞，至少真實的動機不完全是因為這些經濟上的理由。第一章曾經提到，造成所謂「私有化風潮」的三個區域性發展，包括英國、從前的社會主義國家和工業後進國家的私有化，都與外在的壓力或是政權的更迭脫離不了關係。

(一) 私有化決策的政治動機

在眾多研究私有化政策決策動機的文獻中，只有少數提到非經濟性因素的影響。Harvey B. Feigenbaum 及 Jeffrey Henig（1994）以及他們與另外一位作者（Chris Hamnett）的新作（1999）是其中之一。Feigenbaum 等人認為：「廣義的私有化推動…宜被視為是一種政治現象，而非僅是面對環境改變所作的技術性調整」（1994:190），並主張從權力分配的角度檢視英國政府推動私有化的真實動機。他們依據政治動機的強度以及對社會權力結構的影響程度，將國家推動私有化的目

的分成三個層次：「現實性」（pragmatical）、「策略性」（tactical）、及「制度性」（systemic）。屬於第一層的動機是企圖用私有化解決政權眼前的財政或政治問題，例如：用出售公產的所得彌補預算赤字，或是解除虧損嚴重的國營企業的破產危機和停止國庫的補貼。至於策略性動機則是指將私有化做為一種政治性的宣言，用以吸收選票。而另一個可能的原因則是為了圖利特定政黨、特定的資本家或利益團體。最後，從制度性動機出發的私有化政策則是屬於意識型態的宣告。國家既不再扮演「大有為」政府的角色，同時也企圖用政策改變原有的階級關係。

Feigenbaum 等人分析英國和法國的公營事業私有化，指出這兩個國家的私有化同時具有「現實性」和「策略性」動機。而在英國，保守黨的私有化政策也明顯具有改變階級結構的意圖，包括增加業者經營彈性和打壓勞動階級的目的。不論是英國的保守黨或是法國的社會黨，在私有化政策的規畫、決策和執行上，都居於主動和主導的地位。很明顯的，這個政策被視為行政部門的權限。

不過，他們的分類架構也隱藏了一些問題。以「策略性」動機而言，或許看做執行手段更為恰當。因為，雖然是為了要增加收入而出售公產，但是如何出售、出售給誰等，都是可以操弄的。除非能夠證明國家是為了討好、優惠特定資本家或財團，而採取私有化政策或出售特定事業，否則「策略性」所指的應該是做法而不是動機。至於「制度性」動機，則或許應該被看做是一種「結果」。因為，即使沒有刻意標榜政黨的意識型態，私有化的執行結果都具有階級權力再分配的涵意。

英國保守黨政府對於新自由主義主張的執行是全面性的。除了進行大規模的公營事業私有化之外，其他並行的做法還包括：修改相關法令以縮小工會在工作場域的協商權力、增加工會組織與罷工的困難性以及縮減社會福利和社會救助的支出等。依據新自由主義的邏輯，

將社會和經濟活動盡可能市場化、減少國家干預是一個基本原則。不過，在多數的情況下，私有化只是國家企圖走向市場經濟的整體策略中的一環，也是相對而言政治成本低、經濟利益大的行動。

而爲了達成「策略性」和「制度性」目標，用移轉產權的方式，而不是進行企業改造，遂成爲保守黨政府所採取的主要手段。既然保守黨政府不諱言推動私有化的目的之一就是要削弱工會的力量，執行之後勞資勢力彼消我長的結果也在預期之中（Pitelis and Clarke 1993: 7; Feigenbaum and Henig 1994:197）。柴契爾首相甚至不惜用大衆持股的策略，以獲得民意的支持，廉價出售國有財產，只求能夠儘速將公營事業賣掉（Vickers and Yarrow 1988）。

保守黨對於國有事業的經營進行徹底的私有化，英國民衆是否支持呢？比較不同時期民意調查的結果，可看出民意是隨著時間而有極大的差異，而執政黨對於意識型態的堅持則超越對於民意的回應。基本上，英國大衆對於政府私有化的支持率其實從未超過40%（Saunders 1995）。從1986年開始，也就是柴契爾夫人的第二任期間，贊成私有化政策的比例明顯銳減。到了1990年，主張公營事業國有化的比例甚至超過贊成私有化（Saunders and Harris 1994:122），民衆對於公用事業的私有化出現強烈質疑。以自來水業爲例，在被私有化之前，民意調查結果就已經顯示有過半數的民衆反對改變所有權。然而，保守黨政府依舊按既定政策將自來水業私有化，而終造成如今區域性壟斷的現象。已經有研究顯示，民衆甚至希望自來水和電力等公用事業回復原來國有的狀態（Saunders and Harris 1994; Feigenbaum et al. 1999）。英國的私有化行動被許多國家（包括台灣）視爲典範，但是英國民衆似乎從未熱情擁抱這個政策。

(二)如何檢驗私有化決策的民主性

在過去關於私有化的研究中，經濟自由化與政治民主化兩者之間

的關連性很少被談論。一些歐洲國家因為貿易的自由化而導致政治的民主化。時至今日，這些國家經濟政策走向雖然會因為執政黨的意識型態而有一些改變，但是，資本主義的經濟制度和政黨政治制度卻是相當穩定的並行發展。然而，對於走中央集權路線的社會主義國家或是採取國家領導發展模式的台灣來說，經濟自由化和政治轉型象徵著國家權力的釋出以及社會力抬頭的可能性。因此，重大經濟決策的形成機制所呈現的「開放性」或是「民主性」如何，就是一個現成的試金石。在某種程度上分析的結果應可以反映民主化的結果是實質的，或者只有形式上的意義。

在政治集權的社會中，由於人民長久缺乏表達意見的管道和機會，民主理念的達成尤其需要落實在一個鼓勵參與、民主統治，而且具有開放性的私有制經濟體制的建立過程中（Alexander and Skapska 1994: xix）。市場機會的開放並不代表參與機會的均等。國家在政治轉型期間，可以利用推行各項政策的機會提升個人或是團體的民主素養和參與決策的能力，以增進決策的品質。因此，對於在後社會主義國家推動的私有化政策，Gregory Alexander 等學者所關切的是決策過程所表現的民主性，於是主張「私有化既是一個達到民主的手段，同時也是民主化的象徵」（同上引：xi）。然而民主的概念是什麼呢？

理論上，民主原本就不是僅限於政治制度的要求，而是指涉整個社會制度的民主化（Arblaster 1994:9）。民主的基本理念包括：平等的政治權利、民有的政府以及降低社會不平等（同上引：25）。民主的推動雖然會導引經濟自由化的走向，但是經濟的自由化不能夠犧牲平等原則，否則仍然是違背民主的理念。因此，成功的經濟轉型不能與經濟平等、民主價值和人民期望背離（Skapska 1994）。經濟轉型不應該只是要為資本家創造更多的商業機會，同時也是要為普羅大眾的經濟力增權（empower）。

既然私有化被視為經濟制度走向市場經濟的重要指標，且是影響

財富分配和社會公平性的重大政策，決策過程也必須公開化及透明化，以減輕私有化對於社會的衝擊。這些衝擊包括：公營事業原有社會功能的喪失、產業秩序的重整、人民對於公產間接監督能力的喪失、勞資關係的改變以及原事業受雇者工作權的影響。儘管政治民主也是西方國家政治菁英所極力推銷的成就，但是他們在灌輸市場資本主義給後進工業國家的同時並無意協助當地政府建立民主的制度（Arblaster 1994:54; Veltmeyer 1997）。當經濟自由化的決策本身是黑箱作業時，就已經違反了改革開放背後所代表的公開、透明化精神。檢驗私有化決策民主性的另一個重要意義即是要顯現受到私有化影響最大的個人或團體，往往也是最沒有機會參與決策過程。

波蘭的社會學家 Grazyna Skapska（1994）曾根據一些後社會主義國家（波蘭，捷克，匈牙利，和前東德）執行私有化的經驗，歸納出在公營事業私有化的過程中，國家所扮演的角色主要有三種，可以由這些不同的角色，逐一檢驗重大決策民主化的程度。Skapska所說的三種身份分別是：做為政策的提出者、執行者、和雇主。就做為政策的制訂者身份而言，國家需要說明經濟轉型的走向以及為何大規模私有化是走向市場經濟的必要途徑。從另一個角度來說，就是必須辯護在現有的政經條件之下，這個政策所將產生的利弊得失。其次，改造公營事業的方式甚多，國家做為公有資產的代理人決定採取特定手段的原因，也是需要被檢驗的。例如，為何是用所有權移轉而不是企業內部改造的方式進行事業改造？公營事業原來的社會功能是否會因為選擇特定方式而喪失？最後，在公營事業私有化的執行中，首當其衝的受害者往往就是基層的員工。國家做為公營事業的雇主，兼具官方與資方的角色，是否更應該讓受雇者有參與決策的機會？國家又如何應付事業私有化對於工作權益的衝擊呢？

四、私有化的社會後果

主張私有化的學者在評論市場與國家事業經營的差異時，是以效率的提升做為衡量私有化成果的指標，同時也樂觀的預期大眾資本主義的出現。但是，這些學者忽略了私有化對於原受雇者工作權和勞工組織發展所產生的衝擊。依照資本主義運作的邏輯，資本的集中化和大型化是必然的趨勢。私有化又如何能夠創造股權的大眾化呢？

私有化具有資源和財富重新分配的效果。當國家進行大規模的私有化時，往往會忽視資本家經營事業的原則不在於民衆的基本需要，而是利潤或市場佔有率。當大眾的基本生活機能，例如電力、電信和交通運輸等，不再由公營事業所提供之後，是否有其他機制可以保障這些基本權益不會受到影響？還是民衆將要負擔更高的成本才能獲得相同的服務？以下將先討論私有化如何使既有的不平等權利結構更為惡化，然後再討論為何私有化政策也形同國家拋棄社會責任。

(一)私有化做為深化階級區隔的機制

經濟自由化不只是要求產品市場的開放，同時也主張勞動市場的自由化；如果公營事業曾經提供部分勞動者較好的待遇和保障，在其他條件不變的情況下，因為私有化所造成的大量解雇和勞動條件下降，所影響的必然就是勞資階級權力不平等關係的惡化。私有化對於工作權的影響往往是發生在私有化完成的前後。私有化之前的大量解雇是為了增加事業的市場價值；私人業者在接手之後，也非常可能會以裁員做為企業整頓的第一步，勞工階級所受到的衝擊幾乎是全面性的。一方面許多員工會因而失業、或是難以找到與過去的職務待遇相當的新工作，另一方面留任員工的勞動條件也可能會下降。而企業勞工人數的減少和私人資本家的強硬態度則將會影響工會的協商和抗爭能力。

馬克斯相信資產階級財富積累的法則是透過生產關係的操弄，而不是市場上商品的交換關係。對於勞動過程和待遇的操弄確實是資本家提升效率的重要方法之一，其中的一種做法就是降低勞動待遇（O'Connell Davidson 1993; Tittenbrun 1994）。除了壓低薪資之外，縮減人力和增加勞動強度也都是重要的手段。效率提高所創造的利潤固然使得雇主受益，但卻是以犧牲事業勞工的權益換來的，而不是因為管理或技術的提升。私有化並沒有創造新的資源，所成就的似乎只是資源的重分配。

基於公部門內工作權的保障和政府官僚的政治考慮，公營事業員工加入工會的比例和工會的協商能力往往都優於私人企業（Conant 1989）。英國公營事業白領和藍領工人參與工會的比例均高達 90%，在私人企業的參與比例卻分別只有 75%和 39%（Saunders and Harris 1994:9-10）。公營事業工會的政治力量更是工黨重要的選票基礎。在保守黨的認知中，公營事業工會被描述為造成英國總體生產力降低的禍首。一份該黨的內部文件——瑞德黎報告（Ridley Report），就將工會描述為保守黨的敵人；文件並提出用解除產業壟斷以及私有化的方式，削弱工會勢力（Dobek 1993:57）。1983 年柴契爾贏得連任之後，積極的推動一連串去國家化的政策。除了進行國營事業大規模的私有化之外，也透過立法手段縮小法規對於工會協商權力的保護。其他打壓工會的手段還包括鎮壓罷工行動、用立法限制工會領導人的權力和斷絕自二次大戰之後政府與總工會之間的統合關係等（Ernst 1994:79）。從英國的公營事業已經只剩下郵政來看，保守黨確實已經相當程度的達成這個目的。

英國所執行的大規模私有化不只是造成勞動條件的壓縮，同時也確實降低了勞工在已私有化事業中的協商能力。在成功的塑造工會是影響英國經濟的禍首之一後，部分公營事業甚至公開宣稱要以削弱工會勢力做為吸引投資人的手段（Ferner and Colling 1993）。相對於過

去的強勢，工會在私有化之後的事業中只剩下邊緣性的功用，即使會員仍希望工會能夠持續在保障工作權和爭取報酬等傳統事項發揮作用，但是工會卻大多只能扮演會員保險和財務與事務諮詢的工作（Saunders and Harris 1994）。

私有化對工作權的衝擊在不同的公營事業中仍有極大的差異。根據 Stephen Martin 及 David Parker 的研究結果（1997），在英國已完成私有化的公營事業中，持續裁員的僅有聯合英國港埠（Associated British Ports）；私有化後連續三年裁員的有英國瓦斯（British Gas）；而英國航空、英國航空委員會（British Airports Authority）和積架汽車（Jaguar）等事業，在私有化之後雇用人數持續增加。此外，原公營事業員工離開事業單位後，是否就會面臨失業，與各國政府的配套做法有關。以日本國鐵為例，政府設有一個特別法，用在職訓練和轉業介紹等方式，協助離職員工再就業。因此，國鐵在被民營化數年之後，雖然仍有 1 萬 9 千名員工無法安置就業，但是在政府的協助下，真正失業的人數只有 1 千人左右（Yamamoto 1993；黃越欽 1992）。

前面提到，英國民眾並不全然支持保守黨政府所推行的的大規模私有化。但是保守黨依然可以正當化這項政策的原因，除了英國國會的反對聲浪薄弱和提高經營效率的誘人口號之外，強調這個政策可以促成大眾資本主義也是一個重要的理由。藉由國有財產股權的釋出，以增加人民投資機會，使資本主義走向大眾化，是英國保守黨政府推動私有化政策時所強調的政策意義（Starr 1989:36）。從理論上來看，大眾持股不但可以解除私有化可能導致財富集中的憂慮，還能發揮監督事業經營的功能。然而這個推論卻沒有得到實證資料的支持。以公營事業的龐大資產來說，有興趣的資本家才有直接投資大型公用事業或是運作吸收股權的能力。於是私有化所釋出的股權都逐漸被機構化和公司化；銀行、基金或是一般企業便成為股權的主要持有者（O'Connell Davidson 1993:3；Ernst 1994:90）。雖然英國大眾持股人數的比例

確實上升，但是每個人所持有的數量卻都有限，股權的分佈有廣度但沒有深度（Okumura 1994；Saunders and Harris 1994）。再從控股權的分佈來看，被私有化事業的大股東之間又常常彼此交叉控股，使得公有事業的產權和經營權集中在少數人手中的現象更爲明顯（Feigenbaum et al. 1999；Stark 1994）。

整體而言，私有化的執行無疑是有利於資產階級，具有良好政商關係的資本家尤其受惠。以 Paul Cook 和他的同僚對於馬來西亞的分析爲例，私有化的受益者就是與統治者原來就具有私誼的資本家和財團（Cook and Kirkpatrick 1995）。馬國電信事業的私有化是交給一家財團規畫，事後證明這家財團也是電信產權私有化之後最大的獲益者（同上引：45）。法國總統席哈克（Jacques Chirac）在執行私有化時，也是選擇與所屬右派聯盟關係良好的私人業者接手（Feigenbaum et al. 1999）。經濟自由化往往給予政治統治者更大的操弄空間，私有化也成爲加速資本家財富累積的手段。

（二）私有化對民衆權益的影響

在 Martin 及 Parker（1997）對於英國已私有化企業所做的各項指標分析中，唯一較具普遍性的發現是勞工所得比例（員工收入總額佔事業整體收益的比例）顯著的下降。造成這個結果的一個重要原因是勞工階級整體薪資水準的萎縮。在已私有化的事業中，雇主常以薪資的給付應該與工作成績貼緊爲由，降低底薪以增加管理階層調薪的空間（Czaban and Whitley 1998）。受雇者的報酬降低，而企業的盈收卻相對的增加。

至於私有化對於總體所得分配的負面影響，以英國爲例，有學者認爲財富差距擴大、失業率升高以及犯罪率的上升與大規模私有化的推動有關（Gray 1998）。中歐及東歐和俄羅斯的經驗是另一個明顯的例子。波蘭在脫離社會主義統治型態後的初期是採取西方學者所建議

的「震盪治療」，而大規模出脫國家股權或所有權，結果卻只是造福了國外的資本家、原來的共黨官僚和專業經理人（Skapska 1994）。這些團體或行動者憑藉著既有的財富、位置和知識，輕易的就取得公營事業的產權。私有化的結果是加大貧富差距，同時也因為大量失業和通貨膨脹而造成社會不安。基於這些現象，波蘭隨後不得不緩和私有化的腳步，以改善這些情況。俄羅斯政府採用西方經濟學者所建議的大規模的私有化，不僅是產生類似於波蘭的困境，犯罪組織的介入更是惡化了這種現象（Silverman and Yanowitch 1997）。至於私有化在其他國家實行的結果，根據 Henry Veltmeyer 等人發現，中南美洲國家私有化的推動其實是美國政府和銀行、多國企業和當地資本家之間的共謀，制度性投資人成為政策執行後的贏家（1997:119-122）。私有化對當地最大的貢獻就是造就了一些因為購買國家財產而致富的資本家。

私有化對於大眾基本生活權益產生不利的影響，尤其是政經實力最薄弱的下層民衆（Ayres 1996; Ramanadham 1995b）。以英國私有化之後的自來水業為例，由於政府採取嚴格的管制規範和有效的執行，使得供水品質得以保持，民衆對於私有化後的水價和品質的滿意度沒有下降，但是，對於低收入的家戶來說，價格的考慮卻是比品質更現實，水費的上漲加重了這些家庭原來的支出負擔。而擁有區域經營權壟斷優勢的私人業者，在成本邏輯的考慮下，既沒有意願，也不認為有必要瞭解水費的增加對於部分用戶家計的影響。此外，消費者不瞭解新的計費方式，家戶被斷水的比例也比私有化之前大幅升高（Saunders and Harris 1994:58-76）。英國民衆的其他日常生活支出，例如鐵路票價，在私有化之後也明顯的上升，但是服務的品質和安全性卻受到嚴重的質疑（Feigenbaum et al. 1999）。英國的私有化被學者批評為是犧牲受雇者和消費者權益而使富者愈富的政策（Heath 1997:23）。

五、結論

藉由理論與國外的經驗，作者試圖在這一章達成幾個目的，包括說明 1. 為何私有化不只是一個經濟性的議題；2. 所有權、競爭和效率之間的虛假關係；3. 決策的政治動機；4. 私有化的社會後果；以及 5. 提出分析台灣私有化決策的政治動機和民主性的架構。部份論述是根據西方學者所提出的分析架構所鋪陳的。就政治動機的分析而言，作者利用 Feigenbaum 等人（1999）所提出的分類架構，對於民主性的檢驗則是用 Skapska 的國家角色分類的概念。

從經濟學的觀點來看，公營事業是政治的產物，主事者缺乏追求利潤的動機，必然導致效率低落和資源的浪費。國家既不該經營事業，而私有化則是讓現有的公營事業回歸市場機制的手段。這些論述其實並不能通過理論和實務層次的驗證。首先，產權私有、競爭和效率之間並沒有必然的關係。公營事業的經營效率未必不如私人企業，產業內的競爭也不必然會刺激效率的提升，而企業的勝出往往也並非依靠較高的競爭力。

執政的政權為何心甘情願的放棄對於經濟事務的掌控呢？1980 年代柴契爾政府推行大規模私有化，除了政黨本身的意識型態之外，也是出於政治利益的考量，包括吸引中產階級的選票、解散公營事業工會以及削弱工黨的基層力量。後社會主義國家和工業後進國家採取私有化政策，主要是受到國際經濟組織和西方核心經濟體的壓力。因此，私有化並非是出於各政黨對於市場經濟優越性的共識。政治利益的考量或是政治壓力才是重要的推力。

將私有化當做純經濟性議題的另一個盲點是忽視私有化決策過程中民主性的意義。既然經濟的自由化往往是新政權突顯與舊政權差異的一個重要象徵，而大規模的產權移轉所造成的資源重分配又必然衝

擊現有的政治和階級權力結構，關切私有化決策過程中的民主性是必須的。政策所造成的分配效果若有利於特定團體，統治者也就無意促成決策的透明化和參與機會的開放。民主性的缺乏也是大規模私有化的正當性需要被挑戰的主因之一。

私有化既然未能達成理論上所宣稱的經濟效益，那麼在分散股權、促進大眾資本主義方面是否發揮效果了呢？以英國為例，私有化之後，大眾持有股票的比例雖然提高，但是相對的，制度性投資人和資本階級還是最大的贏家。私有化所造成的員工失業、勞動條件的下降和對於民衆基本生活權益的傷害等，則是遵循著自由經濟的邏輯，丟給「市場」和「個人」去解決。

台灣公營事業民營化政策的 經濟迷思與政治動機

廣義的私有化推動…宜被視為是一種政治現象，而非僅是面對環境改變所作的技術性調整…。

(Harvey Feigenbaum and Jeffrey Henig 1994:190)

一、前言

由於經營規模龐大、建立時間長久和所涉及的產業範圍廣泛，公營事業在台灣已形成一個重要的經濟部門。過去 40 年間擴充的結果，使得這個部門涉入台灣經濟的範圍和深度，難以忽視，對於整體經濟和國庫收入都有絕對的重要性。公營事業也成為僅次於公共行政體系之外最大的雇主。其存在價值早已超越經濟層面，而同時具有社會和政治意義。

關於公營事業的經營效率不彰、弊端以及與國民黨黨營事業之間的利益輸送關係，過去持續受到輿論、學者和在野黨的批評。在經過 40 多年毫無動靜之後，1980 年底的公營事業私有化政策的確立無疑是一個令人錯愕的轉折，這個政策甚至成為朝野和產、官、學界人士的共識。執政的國民黨政府從過去堅定維持一個龐大公營事業部門的立場，到積極宣揚提昇效率的重要性和私有化的必要性，決策正當化的基礎和背後的真實動機，都是重要的議題。作者探討私有化的主要動

機是因爲認識到，在台灣現有的結構環境下，國家資本退縮之後，統治菁英成爲政策執行後的贏家，而相對的，人民的利益和對抗空間卻持續的萎縮。

本章和第四章都是要藉用整體的觀點，分析台灣公營事業私有化政策的提出背景、主要動機、正當化的基礎以及執行的過程。這一章是探討台灣公營事業部門的演變和對於公營事業經營和政治利用價值的批評。作者將指出，對國民黨政權而言，私有化政策的推行同時具有多項的政治利益，包括解決財政赤字、完成政治結盟、丟棄已成爲政治負擔的公營事業及累積該黨的政治資源和財富。提高效率的說法只是一種表面的理由，是統治者正當化決策的護身符。

在已有的文獻中，「國家」一詞常指涉不同但卻是相關的意涵。國家可能是行動者（做爲統治者或執行者的身份），可能代表一個權力競逐的場域，也可能被當做制度性結構本身或結構的創造者。國家也可以被當做不同政府部門（行政、立法和司法）的集合體，或甚至是官僚體系的代名詞（Jessop 1990）。以國家開頭的名詞，例如國家機器或國家機構（state machinery or state apparatus）、國家經理人（state managers）、國家官僚體系或官僚（state bureaucracy or bureaucrats）或國家組織（state organizations）等，也出現在不同的著作中。不同名詞的使用自然是與研究者對於國家的概念性詮釋和研究目的有關。國家其實具有多重身份，沒有任何一個名詞可以完全包容國家所有的功能或意涵。就公營事業私有化的決策與推動來說，國家至少就同時扮演決策者、執行者、經理人、法人（corporate actors）和雇主的角色（Skapska 1994）。作者在以下論述政策的意義和決策時，將使用抽象的「國家」概念，實質上即是包括行政和立法在內。相對應的則是人民、資本家或其他社會力量。至於在討論政策的執行時，則是使用「官僚體系」或是「國家機器」，具體上指的是行政部門和行政官僚。

二、台灣公營事業部門的演變：功能與質疑

除了轉型之前的蘇聯和中歐及東歐國家之外，在多數的工業國家中，公營事業的出現鮮少是國家有意識規畫之下的產物。以在 1980 年初之前仍擁有龐大公營事業部門的英國來說，市場失靈才是導致企業被改制為國營的主要原因（Foster 1994; Clarke 1993），例如鋼鐵業即是因為惡性競爭而由國家出面接手（Swann 1988）。台灣卻是從日本殖民時期開始，統治當局就有意識的涉入事業的經營。在國民政府來台之後的 40 多年間，公營部門基本上是呈現一個持續性擴張的局面。

國民政府在台灣介入事業的直接經營始於 1945 年陳儀所主持的行政長官公署來台接受日人的產業（吳若予 1992），這些事業後來成為公營部門的骨幹。此外，也有少部分事業是延續國民黨過去在中國大陸時期的公有體制。到 1980 年代末期為止，公營事業部門橫跨農、林、漁、牧、營建、製造、運輸、通信、公用、文化、金融和媒體等數十個產業，總計有超過 100 家的事業（包括公務單位及公司型態在內）和金融機構。國家資本存在時間的久遠和所涉入範圍的廣泛，僅次於中歐及東歐國家從前社會主義時期的狀態（Wu 1994）。

原則上，國民政府是以三民主義中「節制私人資本、發達國家資本」的說法做為公有政策的理論基礎及合理化的依據（Fields 1995: 84-85）。具體的目的則包括國防需要、原獨佔性事業帶動經濟發展等。表面上「三民主義」是執政的國民黨政府意識型態的根據，但由歷史的角度來看，國家資本主義的擴張並沒有明確的政策或規畫可尋，而是看當時的環境需要或結構性因素的變動而定（Hamilton and Biggart 1988），其中政治的考慮是重要的因素。在討論台灣私有化政策提出、執行和後果的影響之前，必須先從這個歷史和結構脈絡檢視。

(一)公營事業部門的建立與擴張

表 3-1 所列的是各公營事業的成立背景，包括產權被收為國有的時期、所屬產業的性質和在私有化之前或目前的市場競爭狀態。¹ 依據成立背景的差異，作者將公營事業分成四種類型。第一類是國民政府自日本殖民政府所接收的財產，包括台灣糖業公司、公賣局、財政部委託前台灣省政府監管的三家商業銀行等。這些事業遍及公用、製造、運輸、和金融保險，後來也多持續擴充。第二類是國民政府在大陸執政時期就已經公營的事業，遷台後又再復業，例如，交通銀行。第三類是國府來到台灣之後才新設的，主要是以金融保險和航運業為主，包括中國輸出入銀行和陽明海運等。此外，在行政院退輔會之下，也設立了許多中小型的工廠，例如木材加工或是石油氣供應處等。第四類是 1970 年初推動「十大建設」時期設立的，以製造業和運輸系統投資為主。² 1970 年代的初期，政府為了因應石油危機的衝擊、台美斷交所造成的私人投資緩減、和社會人心的浮動，在第二次進口替代政策下，推出了「十項建設計畫」。除了交通建設的支出大幅增加之外，十大建設更加重對資本和技術密集工業的投資，進一步擴大了公營事業部門的規模（吳若予 1992；孫克難 1997:106-107）。國家資本對於經濟活動的介入既深且廣。

整體來說，國民政府利用「配合國家政策」的抽象說法，解釋這些事業需要公營的必要性，其中仍有一些個別性差異。例如，有些是屬於公用性質（如，自來水和電力）、有些是為了協助政府推行經濟建設（如，交通銀行）、掌握中間原料（如，中國石油化學公司）、或是籌備當時民間無意介入（如，造船業和鋼鐵業）等。然而，當任

1 有一些屬於退輔會和林務局等單位的小型企業，在表中並未列出。

2 這四種成立型態之間並非完全是相互獨立的。例如屬於產業壟斷性質的中油，有一些成員或設備是來自中國大陸，但是在台灣也接受了日本人遺留下來的煉油設備等資產。

務達成或是民間有能力介入時，國家似乎也並沒有放手。表 3-1 的最後一欄顯示，固然公營事業在許多產業是處於壟斷的地位，但是也有不少是處於競爭性的市場。

(二)公營事業的經濟功能

在說明學者對於公營事業經營績效的批評之前，作者先簡單討論公營事業在過去所曾經達成的功能。根據 Amsden (1985) 和劉進慶 (1992[1975]) 的說法，國民政府來台初期掌控事業經營的主要目的是為了鞏固政權。其他的功能還包括：促進國內資本形成、調控經濟和挾注國庫收入 (吳若予 1989 及 1992; 趙耀東 1994; 瞿宛文 1995; Davis and Ward 1990; Gold 1986; Wade 1990)。以下即是從這些面向檢驗公營事業的「正面」功能。

即使相對重要性不及民間部門，直到 1980 年代末期私有化政策被提出來之前，公營事業的絕對規模仍然相當可觀的。根據學者的統計，在當時公營事業部門佔全國資產總額、固定資本形成和產出總值的比例分別達到 25 %、30 % 和 19 % (顏吉利 1989:120; 王弓 1985: 44-45)。總產值佔全國生產毛額的比例也在 15 % 到 20 % 之間 (經建會 1997)。1996 年台灣的公營事業擁有高達 17 兆 7 千 5 百億元的資產總額，2 兆 5 千多億元的年營業收入，以及約 16 萬名的受僱員工。

在經濟起飛的階段，台灣的私人企業缺乏足夠的財力從事或是參與大型重工業的建廠工作，對於市場不確定的產業也沒有強烈的投資意願。國家資本的介入使得上游重工業基礎和公用事業得以建立，帶動中下游產業和廠商的生產活動，形成經濟結構中垂直分工的狀態 (吳若予 1989:58)。挾著龐大的資本以及對於重工業、公用事業、金融行庫和原料供應事業 (如中油) 的掌握，國家在水、電和油品的價格訂定以及產業或組織間產品的供需調配等產業秩序都有相當的掌握。因此，在討論台灣經濟發展過程中國家的重要性時，各項經建計畫或是

表 3-1 台灣主要公營事業的成立背景、產業性質、和市場競爭狀態⁽¹⁾

公營事業名稱	成立背景／時期	所屬產業 (主要經營性質)	市場 競爭 狀態
台灣電力公司	接收日產	公用事業(水電燃氣業)	獨佔
台灣糖業		製造業(製糖)	獨佔
台灣製鹽總廠(台鹽實業公司)		製造業(製鹽)	獨佔
台灣肥料公司		製造業(化工)	競爭
中國石油公司		製造業(煉油及石化)	獨佔
台灣機械公司		製造業(機械)	寡佔
電信局(中華電信公司)		公用事業(通訊及電話)	獨佔
郵政總局		公用事業(郵政)	獨佔
自來水公司 ⁽²⁾		公用事業(水電燃氣業)	獨佔
合作金庫 ⁽²⁾		金融保險業	寡佔
台灣中小企業銀行 ⁽²⁾		金融保險業	寡佔
台灣汽車客運公司 ⁽²⁾		運輸業(公路客運)	寡佔
台灣鐵路局 ⁽²⁾		運輸業(鐵路)	獨佔
台灣農工企業 ⁽²⁾		製造業(麵粉、肥料)	競爭
台灣人壽保險 ⁽²⁾		金融保險業	競爭
台灣產物保險 ⁽²⁾		金融保險業	競爭
中興紙業 ⁽²⁾		製造業(造紙)	競爭
高雄硫酸銨 ⁽²⁾		製造業(化工)	競爭
交通銀行	自大陸遷台	金融保險業	寡佔
農民銀行		金融保險業	寡佔
中華工程顧問公司		營造業	競爭
中央信託局		金融保險業	寡佔
中國產物保險公司		金融保險業	競爭
中國輸出入銀行	來台後設立	金融保險業	競爭
中央再保險公司		金融保險業	壟斷
中央存款保險公司		金融保險業	壟斷

台灣土地開發信託投資公司 ⁽²⁾		金融保險業	競爭
台灣航業公司 ⁽²⁾		運輸業(航運)	寡佔
陽明海運		運輸業(航運)	寡佔
漢翔航空工業公司		製造業(航空器材)	寡佔
榮民礦業開發處	由美援支助的退	礦業	寡佔
榮民氣體製造廠	除役官兵安置基	公用事業(水電燃業)	寡佔
液化石油供應處	金成立各事業體	公用事業(水電燃業)	寡佔
榮民工程事業管理處 (及其他行政院除役 官兵輔導委員會事業)		營造業	競爭
唐榮鐵工廠 ⁽²⁾	接收破產之私有企業	製造業(鋼鐵)	競爭
中國鋼鐵公司	1970年代十大建	製造業(鋼鐵)	寡佔
中國造船公司	設時期	製造業(造船)	獨佔
中國石油化學公司		製造業(化工)	寡佔

附註：(1)表中所列的事業名單主要是根據陳師孟等(1991: 51-61)、吳若予(1992: 34-39)、和林滿紅(1995: 321-329)。第二欄的成立背景主要是作者根據事業的性質、既有的文獻(劉進慶1992[1975])和官方的說法。第四欄「市場競爭狀態」是指目前或是直到私有化之前的狀況。有些事業只是部分產品或服務項目獨佔，在歸類時是以該事業整體的情況為準。

(2)代表在1999年底精省之前，由台灣省政府主管。

財政、金融和貿易等政策雖有指導功能，但是生產的發揮主要仍是藉助於公營事業。

至於提供穩定的財政收入方面，在國民政府來台初期，藉由對肥料、製糖和菸酒等的獨佔，為國庫賺取了可觀的收入(劉進慶1992[1975])。即使帶動經濟發展或是國防需要作用逐漸減低，公營事業做為國家賺錢工具的角色，依然是對政權有利的。除了每年高額的營業稅之外，金融行庫、中國石油公司、台灣電力公司、電信局和郵政等事業的繳庫盈餘也是國庫的重要來源。金融和獨佔事業尤其提供了穩

定的財源。如以公營事業的收入佔政府總收入的比例而言，在1976到1985年之間，台灣的數字僅次於新加坡，而遠高於英國、前西德及加拿大（黃世鑫、周添城、李新仁1995[1990]）。

(三)公營事業做爲國家和政黨的政治工具

對於執政的國民黨而言，公營事業的成立還具有不可或缺的政治性功能。以1940年代的政治環境而言，由中國大陸遷到台灣的國民政府與本地資本勢力之間毫無連帶，但藉著公營事業部門的建立，不只是穩固了政權的經濟基礎，同時也支撐起政治實力。藉由對於公用事業和重要上游工業的掌控，國民政府得以推動多項經濟、財政和金融政策，維持市場的穩定性，以及降低外資的影響。持續的經濟成長促成政局的安定，以及國民黨政府的合法性。³

經濟發展的成果雖然使台灣從一個邊陲地位躍升到半邊陲，經濟的自主性仍然因爲對核心國家市場的高度依賴，而受到相當的牽制。在台灣對美國出現大幅貿易順差的期間，公營企業隨著採購團到美國做政策性採購即是耳熟能詳的例子（溫秀英1989）。台電的政策性購煤（工商時報1988年4月16日）、台肥到沙烏地阿拉伯投資朱拜爾肥料廠和台汽爲配合對美外交而被迫購買美製巴士等（詳見本書第五章），都是爲了配合國家外交政策的需要，而不計較交易或採購的經濟效益。

公營事業另一項的政治功能則是擴增國民黨本身的利益。達成這個目的方式可以分別由事業的經營和人事的運用觀察。在事業經營方面，經由建立公營事業與國民黨黨營事業之間的商業關係，執政黨幾乎是毫不避嫌的進行利益輸送（陳師孟等1991）。黨營事業的壯大一

³ Fields (1995:170) 甚至比喻，國民政府在台灣統治的合法性是用國民生產毛額衡量的。

方面提供了國民黨政治菁英離開官僚體系之後的去處，成為政黨籠絡、酬庸的工具；另一方面，在選舉時也可以支應黨籍候選人競選經費的需要。

除了成為籠絡政治菁英和蓄積政黨財力的工具之外，公營事業同時也是國民黨鞏固特定族群支持基礎的重要籌碼，協助國家執行具有黨派和族群色彩的福利政策。例如，在電價和油價上實施差別費率以協助一些特殊經營者（如農、漁民用油），或是提供軍人和榮民電費和水費半價等。行政院國家退除役官兵輔導委員會（退輔會）的設立本身即是為了榮民這一特定職業和族群，退輔會所經營的多項事業，包括家用液化石油的供應等，是國家安排退休官兵出路的重要途徑（陳師孟等 1991）。選舉時，這些特定族群也成為國民黨的忠實支持者。因為這些措施所導致的國庫收入減少固然是無人追究，所增加的成本也是由相關的公營事業自行吸收。

國民黨政策性安置退休將領或是黨政高官到金融行庫、交通運輸事業擔任董事長或總經理，或是安排退職政府官員到其他公營事業或是基金會的做法，是另外一個將公營事業政治化的例子。公營事業也成為行政部門籠絡國會議員或是地方民代的籌碼。不同層級民意代表藉由預算審查的機會，干預公營事業的經營、要求特別待遇或是進行人事關說等是常見的政治交換舉動。此外，公營事業轉投資的事業或組織（財團法人）也是國民黨另外一個蓄積政黨政治實力的出口（立法院公報 1990:79（# 88）:49-53）。這些轉投資機構於是在逃避國會監督之下，成為執政者另一個人事酬庸的管道（張啓楷 1995: 161-164）。

四 對公營事業存在必要性的質疑和經營績效的批評

公營事業既然具有如此重要的經濟和政治功能，國民黨政府似乎沒有理由推動大規模的私有化。那麼決策的動機又是什麼呢？在回答

這個問題之前，作者先說明輿論和學者對於公營事業經營績效的批評，然後再檢查這些批評是否對執政者構成任何壓力。

即使公營企業具有帶動投資、穩定價格的功用，但這些任務是否必須藉由國家資本的直接干預才能完成，經濟學者自然是不同意。在台灣經濟發展的初期，傾向貨幣學派的留美經濟學者，如邢慕寰及蔣碩傑等，就提出工業生產、金融和貿易的自由化，其中即包含公營事業移轉私有的主張（邢慕寰 1995）。缺乏競爭以致於經營效率不彰，是學者認為國家不應該再介入事業經營的主要論點。行政官僚和國民黨籍的學者，如曾經擔任行經建員會副主委的孫震，當時也有類似的主張（Wade 1990:180-181）。然而，在蔣介石和蔣經國主政時期，國家對於自由化或是私有化的主張始終沒有給予回應（蔡明璋 1997）。

政府對於公營事業私有化政策開始有系統的討論始於 1985 年所設立的「經濟革新委員會」。為了應付當時因為景氣低迷和輿論對於經濟政策的各種批評，行政院召開了有民間業者（包括工商團體和王永慶等大資本家在內）、政府官員和學者三方參與的檢討性會議。對公營事業進行總體檢是其中一個重要的子題。會議結束後的總結報告明確提到公營事業不應該存在的理由：「目前政府設立的公營事業，直接介入產銷活動，排斥他人參與競爭，違背產業自由化的原則」（經革會 1985[第四冊]:17）。市場游資缺乏投資管道，以及虧損的公營事業對政府財政造成沉重壓力，也都被引以證明公營事業對民間企業生存發展空間及整體經濟的負面影響（同上引：5）。即使當時仍處於強人統治的戒嚴時期，但是從出席人數的衆多和在會議中所扮演的角色來看，民間資本家的聲音開始受到相當的重視。此外，這次會議也首度出現台灣經濟應走向國際化、自由化和制度化的主張。

在對於公營事業經濟作用的諸多批評中，最常被提到的是經營效率的低落（陳師孟等 1991；立法院 1996）。幾個大型的製造業，包括台電、中油和中鋼，獲利率及報酬率都低於民間企業的水準（顏吉利

1989)。即使有「國營事業的模範生」之稱的中鋼公司，經營績效也被評為不如民間同性質的企業（王弓 1985）。除了前面提到的政治因素之外，效率不彰的另一個主要原因是在公有和進口限制的保護傘下，這些事業免除國內外的競爭，壟斷市場、坐享利潤，缺乏改善經營績效的動機。此外，制度性的規定和做為公有財產的特性往往也對提升效率形成重大阻礙（鄧學良 1995）。例如，年度預算必須經過立法院審查，因而延誤商機。重重法規的限制也是造成公營事業獲利能力下降的重要因素之一（黃允治 1994）。

至於前一節所討論的公營事業對國庫的貢獻，也被批評為是一種「富國窮民」的政策。一方面，居於上游的公營事業利用市場壟斷的優勢累積利潤，造成中下游經營者多餘的成本負擔，對整體經濟的發展形成負面影響（林忠正 1989）。另一方面，除了壟斷市場之外，國家和公營事業還可以經由其他方式獲取利潤，包括：用固定利率做為價格調漲的依據、用關稅保護獨佔企業的利潤、訂立價格協議或採取政策性價格補貼等（段承樸 1994:186-189）。這些都是透過國家的介入，藉著獨佔或寡佔的優勢，累積事業的盈餘，再惠及國庫。所犧牲的是整體資源的有效利用和民間業者的成長空間。而對消費者來說也是相當不公平的經濟制度。

綜合這些批評，不論是否有盈餘，也不論是出自制度性的設計或是人為的因素，經營效率不彰以及資源低度利用都是公營事業共同特徵。隨著台灣的經濟發展日趨成熟，國家機器可使用的政策工具也增加，公營事業領導經濟發展、做為外交籌碼以及穩定國庫收入等功能，也開始下降。但對於執政的國民黨而言，公營事業還具有多項的政治功能，包括酬庸和安插人事，利用採購和轉投資等方式圖利黨營事業，以及在選舉時透過管理階層和工會動員投票等，而這些正是在野政黨和輿論對公營事業的主要批評（立法院圖書資料室 1996）。整體來說，經濟學家、民進黨和報章輿論都是民營化的支持者。

上述兩節的批評既挑戰了公營事業持續經營的正當性，同時也暴露出執政者透過公營事業獲得政黨政治利益的事實。如果公營事業確實具備了這些功能，那麼又是哪些因素促使民營化政策的產生？是因為找到了新的替代性工具？還是因為有更大的政治或經濟誘因，促使執政黨寧願選擇放棄公營事業？國家又是怎樣向社會推銷一個與過去完全不同意識型態的經濟政策？

三、國家資本的退卻：私有化 決策的政治性

本書前面提到，雖然尊重市場機能、促進經濟效率是共同的說法，但是英國、後社會主義國家和所謂的「第三世界」國家採取大規模私有化政策的原因其實並不一樣。工業後進國家採取產權移轉行動主要是來自外在的壓力。東歐後社會主義國家雖然也受到這種壓力，但是另有國內政治的考量存在。至於在英國，主要的動機其實是隨著保守黨不同的執政階段而有所變化。在 1980 年選舉時，保守黨所提出的減少政府財政赤字、挽救經濟的對策之一就是公營事業的私有化，是屬於「現實性動機」（Feigenbaum et al. 1999）。在獲得連任之後，由於英國電信的出售成功和政治效果，使得柴契爾首相在第二任期間更是大規模的推動私有化，這也是 Feigenbaum 等人所說的「策略性」和「制度性」政治動機的作用。那麼台灣民營化政策的決策動機又是什麼呢？

事實上，對於公營事業私有化的決策和執行，國內已有許多的學術或政策性的研究或整理，包括陳師孟等（1991）、吳若予（1992）、瞿宛文（1995）、勞工陣線（1999b）、周添城（1999）及張晉芬（1999a）。陳師孟等人的著作強烈批評公營和黨營事業的經營和利益輸送關係，同時也極力主張公營事業的民營化。吳若予是從政

治經濟學的觀點，對於台灣公營事業的發展做了歷史性的陳述，在結尾的部分檢討了私有化政策的提出背景。瞿宛文則是批評私有化之後公產的財團化和黨產化。由體制外的工運組織—勞工陣線—所出版的《新國有政策》系統性的批判私有化政策。至於經建會的一份委託研究報告（1998c），以及周添城所編的《台灣民營化的經驗》中的多數論文，則是對私有化的成果明顯持著肯定的態度。

(一) 私有化政策的提出與定案

直到 1980 年代的末期，國民黨政府對於公營事業的經營和存在必要性的檢討或行動都是零星的，也不曾有過重大的改變。1953 年爲了配合「耕者有其田」政策，國民政府制訂了「公營事業移轉民營條例」（以下簡稱「移轉民營條例」）。然後再根據這項條例，將水泥、紙業、工礦及農林公司移轉私有（李國鼎及陳木在 1987）。這四家公司的出售明顯是爲了推動國民政府的土地政策。國庫對這四家公司並沒有做過任何重大的投資，就坐享出售資產的利益。而藉著高估四大公司的資產，國民政府得以獲取重大利益，足以補償地主，順利的執行土地改革。

1959 年，在美國政府的壓力下，國民黨政府提出了「十九點財經改革措施」，似乎是要朝向經濟自由化發展，其中也列有要將部份政府經營之事業移轉爲私有。但實行的結果是象徵意義大於實質行動，當時只有中國紡織及中國漁業公司被移轉出去（王昭明 1995:88-89）。⁴ 後來其他的零星整頓措施包括將中國磷業、中台化工和台灣鹼業分別併入中國石油化學公司，將台灣金屬公司併入台電，以及由中國鋼鐵公司接收台灣鋁業（經濟部 1995）。1972 年行政院以「開發基金」的名義，收購中國銀行，再將其移轉爲「民營」的中國國際商業銀行（梁

4 中紡賣給台元紡織，而中漁則改隸退輔會。

永煌 1989a)，這也是當時唯一一件金融機構私有化的案例。有學者將這些事業的合併或私有化視為國民黨政府在台灣所推行的第一階段自由化政策（孫克難 1997）。1965 年經濟部設立了「公營事業企業化委員會」，試圖要改善公營事業的經營效果，但委員會幾乎沒有發揮什麼效果（劉進慶 1992[1975]:126）。1970 年代，時任行政院長的孫運璿曾在立法院提到要將公營事業開放私有，但都缺乏後續的具體規畫和行動（吳若予 1992:183）。1985 年王玉雲出掌國營會時，也曾被視為改革公營事業的契機，但最後也沒有太大的成果。當時的國民黨政府也沒有意願主動進行民營化，雖然公營事業穩定政治局面的功能已經不具有關鍵性，但仍然是政權調節經濟事務和謀取政黨利益好用的工具。

在台灣自二次大戰之後的經濟發展史中，來自美國方面的壓力往往是國民黨政府放鬆經濟和貿易管制的重要外在推力，「十九點財經措施」就是一個最好的例子。從 1971 年開始，在出口導向政策的順利推展之下，台灣對美國的貿易持續出現順差，且逐年擴大。對美貿易的大幅出超強化了 301 條款（允許美國政府對國外進口產品設限）對台灣封閉經濟政策的壓迫性。⁵ 1984 年美國國會通過「貿易暨關稅法案」，正式要求台灣檢討新台幣對美元的匯率和進口管制措施。政府官員也公開宣示台灣的經濟將走向自由化、國際化和制度化（經建會 1987:99-100），當時所採取的主要措施有：放鬆對匯率的管制、讓新台幣大幅升值，以及進行小幅度的金融自由化（邢慕寰 1995；楊媛玉 1995）。在貿易政策方面，則是修改關稅法以降低國外產品進口的關稅（江丙坤 1997；李碧涵 1996）。此時國家對於是否要進行公營事業私有化仍然沒有明確的宣示。

公營事業的改革和私有化是 1985 年經革會的一個重要議題。包括

⁵ 即使如此，1986 年台灣與美國的貿易順差仍然衝到 135 億 8 千萬美元的高峰。

會議和會後資料整理在內，經革會的存續歷時半年。會議結束之後，經建會並出版了七本專輯，收錄研究成果、發言紀錄和書面意見。在經革會中與會人士詳列了許多數據證明公營事業經營成效的低落，並明確的提出了私有化的建議。但是當時的俞國華內閣並沒有採取積極的行動，如何提昇生產力仍然是政府整頓公營事業的基本態度，大規模的私有化似乎並不在考慮之列（薛心鎔 1997）。

然而，在經革會召開之後，民進黨的立委和輿論要求國民黨政府進行公營事業私有化的聲音逐漸加大。1986 年底，關於中鋼和中國石油化學公司的釋股消息見諸報端，引起立委們的重視（立法院公報 1989:78（#75）:281-282）。1989 年中，行政院在回答立委關於私有化的作業時，表示是鎖定中鋼和中石化等非獨佔性事業的小幅度釋股，顯然是為了符合「公營事業移轉民營條例」中對於移轉對象的規定。其他事業的私有化規畫仍在研議中。監管多家獨佔性公營事業的經濟部則被賦予研究修正「公營事業移轉民營條例」的任務。

形塑台灣公營事業民營化的政策一共有三個重要的時間點。第一個是行政院在 1989 年底，將「公營事業移轉民營條例」的修正案送到立法院，請求審議，象徵著台灣經濟發展政策轉型的開始。第二個重要的時間點則是 1991 年立法院通過了這個修正案，使得行政院得以進行大規模的私有化。第三個時間點則是 1996 年底國家發展會議的召開，確定公營事業私有化為台灣朝野的共識以及國家機器積極推動的目標。

「移轉民營條例」是於 1953 年頒佈實施，當時制訂的目的是為了要進行農林等四大公司的移轉。但在之後的 36 年中，這項條例從未被提起。原條例中對於公營事業的私有化有極嚴格的限制，例如，第三條明確規定涉及國防、獨佔、專賣、公用或是有特定目的的事業，均不得民營化。以致於只有少數公營事業，如中石化和中鋼，能夠符合這項條件（參考本章表 3-1 所屬事業市場競爭狀態一欄）。國家如果

要進行大規模的私有化，不論從適法性或是行政權益來看，都必須先修改這個法案。

1989年7月行政院正式成立跨部會的「行政院公營事業民營化推動專案小組」（「移轉民營專案小組」），由經建會副主任委員葉萬安負責召集，並督導會內的幕僚人員進行相關政策和方案的規畫工作。當時這個小組有兩項重要的任務，其中之一是根據經濟部對於「公營事業移轉民營條例」的意見進行修正草案的研擬；另一個任務則是規畫出將被私有化之公營事業的名單（詳見第四章）。三個月後，行政院院長李煥正式行文給立法院，提出「公營事業移轉民營條例」的修正草案。當時所提出的修法說明相當簡短，也就是：「…由於公營事業經營環境變遷，為應目前情勢需要，乃研擬…修正草案，以利公營事業開放民營工作之進行」（立法院秘書處 1993:1）。

因此，民營化從過去只說不做，到後來的選擇少數事業釋股，再到修改「移轉民營條例」以便大規模進行，顯示政策的決定和執行其實是一個不斷調整的過程。隨著外在環境的變化和政權自身利益的考量，雖然方向不變，但是決心和速度確實是愈來愈強。「移轉民營條例」的修正案於1989年11月送入立法院之後，在次年的一月初完成一讀。由於立法院本身議事效率以及碰到立委改選的關係，二讀是隔了一年又四個月才通過，三讀則是在二讀完成一個月之後通過。

國外關於私有化的研究中較少提到國會議員對於私有化政策的反彈，這或許是與私有化政策被視為行政權的範圍有關。以進行大規模私有化著名的英國和紐西蘭為例，行政單位均具有相當大的權力。在私有化被視為行政決策權的認知下，國會的聲音幾乎沒有作用。國會對於行政部門政策的支持也間接影響到工會與工人的抗爭意願（Walsh and Wetzel 1993）。在台灣，行政部門獨大的現象固然出現在兩蔣的時代，即使在解嚴之後，每星期三固定舉行的國民黨中央常務委員會和星期四的行政院院會仍然是執政黨統治菁英的決策中心。雖然行政部

門不可能再期望立法機關扮演橡皮圖章的角色，但是國會配合行政單位需要的角色依然沒有顯著的改變。

前面提到公營事業的存在是符合中央民代的利益，立法院為何不杯葛這項決策呢？作者認為有幾個理由可以說明。首先是立法委員本身的態度。我在已發表的一篇文章中分析過（1999a），私有化既是民進黨的基本政策，同時也是在台灣政治逐步走向民主化之後，該黨立委的主要質詢議題。民進黨立委完全支持條例的修改，而且從未發言，以期儘速通過修正案。在1989年底行政院正式提出修正案時，錢復就提到這也是立法院多位委員所主張的政策（立法院公報1989:78[#84]:138）。從1988和1989年立法院公報中所登載的發言記錄可知，錢復的說法是有根據的。前面已提到，民進黨籍立委主要是從不應該與民爭利、經營績效不彰以及國庫通黨庫等原因，而主張民營化。由於在這兩年間，台灣社會顯現出游資過剩、股市飆漲和經濟景氣不振等狀況，部分國民黨籍立委也公開要求政府釋放公營事業股票，以吸收游資（立法院公報1989:78[#53]:141-142, [#75]:281-282, [#79]:257）。即使在1996年國家發展會議之前，行政和立法單位的菁英對於「民營化」似乎就已經有共識了。以下用一個例子說明國民黨籍的立委如何襄助行政部門促成修正案的通過。

在整個「移轉民營條例」修正案中，曾引起較多討論的條文之一是第四條，是關於哪些公營事業可以由行政機關自行決定進行私有化。原來的條文是用負面表列的方式，列出不得移轉私有的事業，包括專賣、具有國防目的和壟斷性產業等。修正案則改為行政機關可以視情況，將所有的公營事業移轉私有。在立法院進行一讀時，曾經有少數立委要求在這項條文中加入「並經立法院通過」的字眼，並且還一讀通過（立法院秘書處1993:71-72）。這個結果將會使民營化的執行權落入立法院的手中，行政部門不可能會同意。到了二讀時，有幾位國民黨籍立委就替行政院的版本護航。其中沈世雄曾發言提到：

…既然事業經營的主體是政府，是否移轉就應尊重政府的意見，如果立法院也插上一腳，往往因為人情的包圍，無法達到民營化的目的。（立法院秘書處 1993:200）

至少在部份立委的觀念中，政府指的是行政單位。另外一位國民黨籍立委王令麟也為行政院的原條文護航，同時公開質疑其立院同僚的專業能力：

…立院同仁對於國際觀、經濟、產業等各方面的看法模糊不清，授與本院過大權限，反而影響公營事業民營化的腳步，…，沒有人能夠比行政院更瞭解公營事業要如何順利移轉民營。（立法院秘書處 1993:218, 247）

本身或是家族擁有多項事業的立委贊成「自廢武功」，給予行政院更大的運作彈性，除了可能來自於行政部門的請託之外，也顯示私有化的執行應該更能強化既存的良好政商關係。在最後三讀通過及公告的版本中，第四條的「並經立法院通過」等文字被刪掉，維持行政院原來負面表列的方式。

其次，雖然修正案通過，但並不表示立委或是省議員就此失去了重要的政治籌碼。由於公營事業釋股的收入仍然要編入預算，並接受立法院的審查，如果立委強力杯葛相關預算的編列，則民營化還是不能成功。一些公營行庫，例如交通銀行和農民銀行，即是因為立委反對官股的釋出，使得官方預定完成私有化的日期一再延後。

最後，但也是最重要的，對於個人、家族或是團體經營事業的立委來說，經濟的自由化，包括公營事業產權移轉在內，其實是釋放出更多的商業關係和投資機會。在關於公營事業經營弊端的論述中，民

意代表的關說是另一個常被批評影響經營的政治干預。中央的立委或是地方選出來的議員爲了個人或所屬團體的利益而對於事業的用人、工程或是採購進行干預，必然直接影響到經營自主性（張啓楷 1995）。干預的方式則是分別由公開與私下進行。公開干預的途徑也有兩個，一個是利用預算審查的機會，對行政單位進行要求，以做爲支持預算通過與否的條件，至於在非預算審查期間，則是透過對於事業主管單位的質詢。至於私下向行政單位或是事業主管關說、請託，是台灣政治的常態現象。六年國家建設計畫內有多項屬於地方工程和建設，主要由民間承包或興建，毫無疑問的提供了地方和中央民代利用政治管道擴增個人利益範圍的機會。

當然，公營事業私有化政策獲得行政和立法、執政與在野黨同時支持，和經革會之後台灣政治和經濟結構環境的改變有極大的關係。經濟自由化論述所營造出來的改革氣氛、在野黨對於公營事業的批評和游資對於股市和房地產價格的衝擊等，都是促使私有化政策提出的外在環境因素。

(二) 私有化決策的政治性

既然維持一個龐大的公營事業部門曾經被國家宣示爲具有重大的經濟和國防意義，但是在 1989 年底，同一個執政黨卻突然政策大轉彎，提出大規模私有化政策。經濟統理機制一夕之間從堅決主張節制私人資本轉向支持市場經濟。官方如何正當化這個政策的提出呢？

關於在此時提出公營事業私有化政策的必要性、所要採取的執行方式、哪些事業要被列入私有化對象、私有化對於社會和經濟面的影響以及配套措施有哪些等，執政的國民黨政府其實從未提出一個正式、明確的說帖。除了前面所提到的行政院長李煥所說的修正理由之外，當時經建會的主委錢復在立法院報告推動目的時，曾經提出四個比較明確的目的：提高企業經營效率、增加民間投資機會、抑制投機風氣、

使政府取得充分財源（立法院秘書處 1993:24-25）。關於這四個理由的可信度，作者在已經發表的一篇論文中曾經做過一些論述和經驗分析，並指出了這些理由的虛假性（張晉芬 1999a），本章的第四節將會就此做一些簡單的摘要說明。

從跨國經驗來看，財政收支的考慮確實是許多國家推動私有化的主要動機之一（Bienen and Waterbury 1992）。出售股權或是資產的收入既可以充裕國庫，國家也不需要再補貼事業的虧損。在 Feigenbaum 等人的理論架構中，這是屬於推動私有化的「現實性」政治動機。這同時也是台灣從英國私有化的推動中所獲得的最大啓示。事實上，英國保守黨實行私有化的理論基礎、決策過程以及執行手段，確實是被台灣行政官僚體系亦步亦趨的學習著。以下即是用 Feigenbaum 等人的分類架構，試著呈現私有化決策的真實動機。

1. 現實性政治動機：增加國庫收入

前面提到，在經革會結束之後，包括民營化在內的相關研究和規畫雖然沒有停頓，但是俞國華內閣並沒有提出明確的執行政策。李煥在 1989 年中接任行政院長的職務，接著在年底將「公營事業移轉民營條例」的修正案送入立法院。李煥與當時的經建會主任委員錢復都非財經出身，因此主要的幕僚和推動工作都是由副主任委員葉萬安負責。⁶當時的國民黨內有派系衝突，國內也是民主化、自由化和本土化的呼聲不斷。提出公營事業民營化的主張，到底是有特殊原因的考量，還是只是順應情勢的發展呢？從當時的經濟情勢來看，一方面景氣過熱現象持續發燒，立法院中不斷有委員要求政府出售國營事業股票，以吸收游資、增加投資機會。另一方面，年底的立法委員選舉在即，創造一個有利於執政黨候選人的利多消息也是有必要的。這些都可看做

⁶ 葉萬安在俞國華擔任經建會主委時，仍是經濟研究處的處長。俞出任院長之後，副主委王章清隨著升任為行政院秘書長，葉萬安也被升為副主委。

是影響民營化政策被正式端到台面上的時機。但是，就政策的形成而言，應該是有更實質性的考慮。

在台灣引以為傲的諸項經濟成就中，接近平衡的政府收支預算是其中之一。但是，從 1980 年代開始，除了少數幾年之外，中央政府財政收支赤字呈現持續增加的局面。1989 會計年度的赤字高達 3 千 1 百多億新台幣，而前一年還有小幅盈餘。⁷ 當時的公債和外債餘額也已累積到 2 千億元，公債佔政府支出的比例高達 12%。然而，不論是從穩定政權、維持官僚系統的運作或是增加資本家信心的角度來看（O'Connor 1973），任何一個執政的政權都不可能大幅縮減已有的支出項目，如何增闢財源自然成為當務之急。當時另外兩個重要的發展也使開發新的財源變得更加緊迫，其中一項是六年國家建設計畫的開動。國民黨政府在郝柏村出任閣揆時期（1990-1993），開始了重大公共投資的六年計畫，提出的動機主要是提振當時低迷的景氣，以及加強公共建設以吸引民間投資。隨著這項計畫自 1991 年開始正式執行，國家必須大量收購公共設施保留地及進行一些基礎性的建設。整個六年國建計畫的經費預估為 8 兆 5 千餘億元，在收支已持續出現赤字的狀況下，財源的籌措必須立即解決（Chang and Lam 1996）。

另一個財政壓力是社會福利支出的膨脹。解嚴之後台灣民主化的最大成果是選舉層次的提高和次數的增加，而選舉結果也是政黨發展的關鍵。承諾給予特定對象金錢補助（如，老人年金）或是開出大量福利支票，往往成為勝選一方選後的包袱。在台灣於 1996 年第一次舉行全民直選總統之前，執政黨宣布開辦全民健康保險就是一個企圖用福利政策影響選情的例子。⁸ 解嚴之後風起雲湧的社福、社運和政治

7 造成該年赤字大幅增加的主因是公共設施保留地的徵收。

8 在選舉結束、執政的國民黨獲勝之後，由於擔心健保未來成為財政和政治的包袱，國民黨又提出了公辦民營的方案，企圖將醫療服務也市場化。

團體的成立和遊說，使得社會福利支出成為政府預算中增加最快的項目之一。到 1980 年代末期，這個項目的支出已接近千億元。大規模國產的出售，正好可以紓解預算增加的壓力。

如果籌措財源是促成私有化的政治動機之一，則執政黨希望增加對於出售公產收入的運用空間，也是可以預期的。在修正前的「公營事業移轉民營條例」中，規定出售公營事業的所得「應專用於生產建設事業」（第 11 條）。行政院所提出的修正案則是將這個條文改成「公營事業移轉民營所得資金，均應繳庫」，也就是增加使用範圍的彈性。出售公產的收入表面上固然仍是回歸國庫，但行政官僚卻握有極大的運作空間。

前面提到，提供國庫穩定的收入和帶動經濟發展是過去國家維持龐大公營事業部門的主要理由。公營事業一旦私有化，是否代表這些功能已不存在或是不重要？還是另有其他方式可以正當化政權的合法性？作者認為，這兩個答案都是肯定的。國家另闢財源的迫切性固然使得私有化成為一個有利的政策，公營事業本身經濟功能的衰退，也使得執政黨得以用較少的成本換取最大的利益。這又可以分別從帶動經濟成長和提供國家收入這兩方面來看。

從公營事業做為台灣總體經濟發展火車頭的角色來看，有兩個指標可用以觀察其重要性的下降。相關的數據列於表 3-2。以對國內生產毛額的貢獻來說，公營事業的重要性在 1980 年代的初期即已經有降低的跡象，雖然在少數幾年出現了小幅度的翻轉，但整體下降的趨勢卻是相當明顯（見表中的第 2 欄）。再從投資面來看，公營事業做為國家經濟發展火車頭的地位也明顯的下滑。過去數十年間，一方面公營事業本身的投資計畫幾乎停頓，另一方面政府直接投資佔全國投資總額的比例卻維持穩定成長的趨勢。國建六年計畫執行之後這個比例必然還會大幅提升（第 3 欄）。相對於政府投資，公營事業固定資本形成佔全國總額的比例則有逐年縮小的趨勢（第 4 欄），⁹ 私人投資所

表 3-2 公營事業經濟和財政重要性的變動

西元	公營事業生產毛額佔國內生產毛額的百分比	各部門佔總固定資本形成的百分比			公營事業收入佔政府收入的百分比
		政府部門	公營企業	私人企業	
1981	16.0	16.0	32.7	51.3	17.2
1982	15.4	17.0	33.8	49.2	19.0
1983	15.6	16.4	31.1	52.5	20.1
1984	15.2	16.8	25.4	57.8	19.3
1985	14.9	19.2	24.0	56.8	20.5
1986	14.3	19.0	23.8	57.1	22.7
1987	13.9	18.1	21.9	60.0	21.0
1988	13.5	19.7	18.6	61.7	18.5
1989	12.6	21.3	19.4	59.4	12.7
1990	11.5	24.7	24.5	50.8	14.5
1991	12.5	27.8	24.1	48.1	10.8
1992	12.1	28.8	21.1	50.2	11.7
1993	11.8	31.1	18.0	51.0	12.1
1994	11.4	32.7	15.2	52.1	13.0
1995	10.8	31.9	14.5	53.6	9.6
1996	10.0	31.8	13.5	54.8	11.7
1997	9.6	29.5	11.6	58.9	11.5
1998	----	27.2	11.3	61.5	18.0

資料來源及說明：第二欄資料出自《中華民國台灣地區國民所得》（行政院主計處 1991:82 及 1998:44）；三、四、五欄出自 1999 *Taiwan Statistical Data Book*（經建會:61-62）；第六欄出自《財政統計年報》（財政部統計處 1999 年 6 月:62）。第六欄的計算包括「獨佔及專賣收入」和「營業盈餘和事業收入」，是會計年度的資料。

佔的比例則相當穩定。這些徵兆在 1980 年代的末期都已經相當明顯。

公營事業對國庫收入貢獻的降低也可以解釋為何行政官僚願意放棄長期收入，而尋求短期釋股所得。以公營事業收入佔政府總收入的比例來看，在 1989 年之前雖然數值不太穩定，但仍維持在 10% 以上的水準（第 6 欄）。因此，與國外情形不大相同的是，藉由壟斷關鍵性產業和控制金融行庫的優勢，台灣公營事業整體而言仍是賺取收入的工具，並不是國家的財政負擔。但是，就解決眼前的財政困境和綢繆未來可預見的支出需要來看，出售公營事業股權所立即獲得的大筆收入是比較實際的。以 1996 年為例，全體公營事業繳庫的收入總額接近 1,800 億元，然而當年光是出售七家公營事業和工廠的部分財產和官股所得，就使國庫立即增加約 1,377 億元左右的收入（經建會 1998b）。¹⁰ 到 1998 年初，出售公營事業股票和資產的收入已累積有 2,500 億元（經建會 1999）。估計自 1998 會計年度之後三年內平均每年的釋股收入至少可達 1,500 億元（中央研究院經濟學研究所 1997:24；中國時報 1998 年 4 月 3 日）。移轉公營事業所有權的收入對於減緩赤字累積、償還政府公債提供了立即的助益。至於公營事業在被私有化之後，將失去過去租稅減免的優惠，國庫所因而增加的稅收，也可彌補一些失去的盈餘收入。換句話說，公營事業做為國庫重要收入來源的絕對性功能並沒有改變，只是相對性的功能隨著政經環境的改變而萎縮。¹¹

2. 策略性政治動機：國民黨主流派的結盟需要

國民黨自 1945 年來到台灣之後，直到 2000 年的總統大選由民進

⁹ 政府投資與公營事業投資之間的相關係數為-0.73。這兩項與私人企業投資的相關係數均為-0.37。顯示出政府與公營事業投資比重之間的高度替代性。

¹⁰ 這七家事業分別是：中石化、中工、中鋼、臺機鋼品廠、中產、陽明海運和退輔會的液化石油供應處（詳見第四章的討論）。

¹¹ 國家主計單位甚至指出，公營事業釋股的收入必須執行，才能發放公務人員的薪水（自由時報 1998 年 3 月 21 日）。

黨獲勝為止，在這 55 年期間都是中央政府的執政黨。然而，堅定維持一個龐大的公營事業部門和積極推行大規模私有化這兩個極端政策，都是國民黨的主張。因此，和英國或是後社會主義國家不同的是，私有化決策的動機並不是基於政黨輪替的現實，也不是做為選舉時的號召。作者認為，國民黨政權內部權力基礎的變化、前總統李登輝和國民黨主流派的政治利益的考慮和公營事業政治性功能的降低，才是造成政策轉向的主要原因。

純粹政治動機的關鍵性可以用一種排除的方式檢驗。也就是，如果只有財政壓力，而沒有政治結盟或丟掉包袱的需要，國民黨政府是否仍然需要如此急迫的推行大規模私有化？答案是否定的。如果只是單純的為了增加國庫收入以應付持續膨脹的支出，則提高公營事業的盈餘繳庫比例或是限制轉投資的比例，甚至於出售部分股票或是採取公有民營的方式，都是可行的策略，並不需要改變原來的國家資本主要角色。在執行手段上國家也不一定要將所有權比例降低到 50% 以下，而達到「私有化」的目的。因此，除了上面所說的財政動機之外，國家經濟政策大轉彎的另一個原因是解嚴之後台灣政治結構的改變。作者從兩方面來看這個問題，一個是基於國民黨新政權本身政治結盟的需要，另一個則是隨著政治和社會民主化的趨勢，公營事業已逐漸由「資產」變為「負債」，而成為執政黨包袱的情勢變化。

前面曾經提到，民進黨批評國民黨在公營事業內安插自己人並從事與國民黨黨營事業之間利益輸送，因而一貫主張公營事業的私有化。從《立法院公報》中的紀錄觀察，在解嚴之後民進黨籍立委質疑公營事業正當性的火力逐漸加溫，而且是系統性的批判。不只是獨佔性的製造業和運輸通訊事業，金融行庫和其他競爭性的事業也都被一一點名不應該繼續公營。公營事業民營化成為民進黨的基本政治主張。對民進黨來說，除了基於市場開放的經濟理由之外，私有化是切斷國民黨「國庫通黨庫」的唯一方法。

對於國民黨政權而言，在野黨要求公營事業私有化的主張是否需要重視，自然是和維持現狀或是改變兩者之間，何者能夠獲得最大的利益有關。關鍵在於，就權力的基礎和統治合法性的根據而言，李登輝總統並不像過去的蔣家政權一樣，需要依靠持續的經濟發展和一個龐大的公營事業做為鞏固權力的後盾。李登輝本人的經濟學背景，也使得他對於經濟自由化有較大的好感，這一點從他本人主導台灣金融業開放競爭上或可看出一些端倪（王振寰 1996:76）。

在經過美援時期、兩次石油危機和 1985 年第十信用合作社弊案的風風雨雨之後，到了 1980 年代，台灣的經濟基礎已相當穩定；外匯存底屢創新高、國民所得持續成長。李登輝所面臨的已是一個不同於兩蔣時代的經濟發展階段。雖然國家政策依然是經濟掛帥，但是民衆對於政治民主化和社會鬆綁的關心已經超過經濟事務。

1988 年接替蔣經國出任總統的李登輝和他所領導的「主流派」政治勢力為了贏得黨內的權力鬥爭，亟需與舊勢力以外的不同權力集團結盟，以和黨內的非主流派相抗衡（王振寰 1996）。這些被籠絡的團體包括地方派系、本土資本案、甚至在野的民進黨。對李登輝而言，「三民主義」只是書本上的知識，堅持這個意識型態並不是他獲取黨員效忠和政治權力的條件。即使不是完全摒棄，至少他所主政的「新國家」也無意願去維護這項主張。因此，當私有化政策提出來時，國民黨完全不再談民生主義的主張，直接就用市場經濟的觀點和現實的需要，做為政策正當性的依據。藉由政權的本土化和權力結構來源的多元化，李登輝總統不只是使國民黨在台灣的執政有了新的正當性，同時也削弱了民進黨對政權的挑戰能量（郭正亮 1998）。即使私有化政策的推行不代表完全化解民進黨對於執政黨的挑戰，但是國民黨「善意」回應（或說順從）前者的主張，確實使民進黨難以在這個議題上著力。

台灣早期公營事業部門的建立除了是基於節制私人資本的意識型

態之外，同時也有壓抑本土政治反對勢力的目的（Evans 1995:55）。國民黨用公營事業的職務安插退休高官和退役將領，和利用較優惠的公用事業費率「照顧」少數族群的做法等，都有明顯的省籍區別在內。整體而言，從國民政府來台時就逐漸壯大的台灣公營事業部門所代表的是舊勢力、舊官僚主導下的產物（劉進慶 1992[1975]）。多數公營事業中的高層人事與李登輝本人、李周圍的本土資本家和政治菁英之間的利益連帶關係並不密切，也沒有太多的私人情感可言。對李登輝而言，進行民營化並沒有太大的政治和人情包袱。

既然公營事業是國民黨人事酬庸的工具，同時也是「國庫通黨庫」的媒介（陳師孟等 1991），那麼國民黨願意執行公營事業私有化，是否代表這些功能已不再重要？或是另有其他方式可以取代呢？依據前面的分析，在當時的政經環境下，增加國庫收入和贏得在野黨的政治結盟，相較之下更為重要。而國民黨過去利用公營事業或由國庫直接投資所成立的財團法人或是基金會，仍可提供重要位置，做為人事酬庸的管道。前國防部長孫震在卸任之後成為財團法人工業技術研究院的董事長、徐立德離開行政院副院長一職之後擔任華航基金會的董事長，只是其中幾個例子而已。而龐大的國民黨黨營事業集團更是一個重要的黨、政人事流通出口。

與其他非社會主義國家的政黨相比，台灣的國民黨原本就具有黨政合一的特徵，遠在來台灣之前，以黨領政就是國民黨的統治模式。在黨主席同時也是國家領導人的情況下，政黨的利益和國家的利益之間是否有清楚的區分，通常都不易為外人所知。而歷經戒嚴和解嚴，國民黨能夠在台灣持續執政 50 多年，在多數非西方工業國中並不多見，至於擁有龐大的營利事業集團，更是少見。¹² 國內的文字媒體已

¹² 根據民間的估計，國民黨黨產總值約在 6 千億元左右（梁永煌等 2000）。國民黨本身的計算則只有 780 億元（中國時報 2000 年 6 月 18 日）。

有專書特別討論國家機器如何用政策和預算補貼方式照顧黨營事業（梁永煌等 2000）。在此處，作者主要是討論，對於國民黨政府而言，黨營事業和公營事業彼此間的功能替代性。國民黨的黨營事業引起社會的質疑和媒體的批評，主要是從 1989 年徐立德擔任國民黨的中央財務委員會開始。在之前，徐立德因為十信弊案而在經濟部長任內下台，賦閒在家一段時間之後，出任財委會主委一職。憑藉著過去的財政和經濟資歷及人脈，徐立德在兩年之內，為國民黨增加了 22 家以上的事業（沈雲驄 1991:26）。這些作為引起爭議的原因即是在黨營事業版圖擴張時期，政權和政黨之間的利益輸送關係。

在國民黨長期執政下，黨部主管、黨營事業負責人和政府官員常常都是同一批人，只是角色互換而已。即以徐立德為例，他先是在政府中任職，後擔任黨部主管，在連戰擔任閣揆之後，又回到官僚體系擔任行政院副院長的職務。另一個例子則是曾經擔任過財政部證券管理委員會主委的沈伯齡，在離職後出任與其原來業務相關的黨營復華證券公司董事長。不論是藉由本身的職務或是過去所累積的社會資本，國民黨政府的官員對於黨營事業的發展都有一定的貢獻。¹³ 另一方面，基於所具有的經濟實力和政商關係，黨營事業應該也較容易在私人資本家中找到合作的對象。「政」與「黨」的關係於是又再與「政」「商」關係連結。這些互利的行為在國民黨成立投資管理委員會，由劉泰英擔任主委之後，更為明顯。中華開發公司順利改制為工業銀行之後，國民黨黨營事業集團更為完備。當黨營事業本身已隱然自成一個經濟部門之後，到了李登輝總統的時代，公營事業已不再是維繫政

¹³ 當媒體訪問當時擔任財委會主委的徐立德，多數財政部官員曾經是他的部屬，必然會特別照顧黨營事業時，徐立德的回答是：「這就是國民黨的長處。我是認識很多朋友，…，我們眉來色往一下就會對社會發生影響了嗎？」（沈雲驄 1991:31）。而當同一記者問到為何每次黨營事業賣股票都「賣得很準」時，徐立德說：「這代表我們商業經營能力很強」（同上引：33）。

黨實力的唯一來源。

公營事業過去因為採購或是投資行為有圖利黨營事業的嫌疑，而被學者、輿論和在野黨強力批評，民營化被視為斬斷這條利益輸送紐帶的利刃（陳師孟等 1991；張清溪及陳師孟 1991）。只是，這些學者忽略了國家機器在政策執行上其實有許多操弄的空間。民營化前後，國庫通黨庫的管道都依然暢通，只是操作手法不同而已；部分公營事業在被私有化之後，去除了立法院的監督，原公營事業和黨營事業之間的關係反而更為緊密（瞿宛文 1995）。雖然私有化代表著國民黨可利用的政治籌碼減少了，但是整體來看，黨營事業既獲得了趁勢擴充的機會，這個政策也協助國民黨主流派達到政治結盟的目的。

3. 公營事業成為國民黨的政治包袱

除了私有化本身確實符合執政黨的利益之外，公營事業本身政治功能的喪失、甚至成為政權的包袱，也促成政策的推動。台灣自 1980 年代初期開始出現了一連串的民衆自力救濟行動。政治民主化運動激起了民間社會的運動能量，也降低了這些抗爭的政治風險（張茂桂 1989）。其中的環保運動和反核的抗爭，對於國家公權力的挑戰尤其激烈。一些大型公營事業，例如中油、台電等，在缺乏環保意識和做為國營事業的正當性之下，長期以來對於在廠場附近社區所造成的環境污染和對人體的傷害，都是不聞不問（黃榮村 1989）。到了 1980 年代，社區民衆和環保團體對於公營事業生產及設廠的抗爭（例如，反對中油五輕的建廠等），或是圍廠行動（例如，貢寮核四廠的建地）層出不窮。這些環保議題和對於民衆權益的直接傷害，使得公營事業經常成為立委的質詢焦點。在國家和公營事業對於這些爭議和質詢抗爭都不得不得回應的情況下，政府官員和事業主管開始放下身段與民衆和抗爭團體妥協。金錢的賠償成為平息抗爭的籌碼，「敦親睦鄰」的支出甚至成為台電和中油的「固定」成本（李光真 1987:10）。投資、設廠和生產屢屢發生爭議、國家官僚體系疲於應付的情況，也相當程

度的強化了執政黨甩掉包袱的決心。

政治的民主化和社會運動的興起，同時也激起了公營事業員工和工會尋求自主的願望。過去由國民黨各事業黨部控制的公營事業產業工會，紛紛出現黨部規畫人選不被員工接受或落選的結局。1986年底，由民進黨所提名的吳勇雄及王聰松擊敗國民黨提名的兩位候選人（其中一人是當時全國總工會的理事長，另一人則為台灣省總工會的理事長），分別當選立法委員和國大代表。吳、王兩人都是出自國營事業的工會（分別是電信和郵政工會）。其他公營事業工會的改選，也呈現出員工爭取工會自主、不願再受國民黨產業黨部操控的訊息（鄭村祺 1988 年 1 月 8 日；自立早報 1988 年 1 月 25 日）。解嚴之後，部份國營事業工會更成為台灣工運的旗手。1988 年鐵路工人大罷工，和次年中油高雄煉油廠勞工的北上抗爭，過去都不曾發生。工會意欲脫離國民黨掌控、不願再做公司工會的態度相當明確。部份公營事業工會不只是不願意再受到國民黨黨部或是事業單位的控制，甚至在政黨選擇上傾向民進黨，例如台灣石油工會和台汽客運產業工會等。¹⁴ 國民黨政府雖然沒有像英國保守黨政府一樣，因為工會與敵對政黨的政治關係，而公開宣稱要用私有化削弱工會的勢力。但是解嚴之後的工運發展和公營事業工會的失控，確實減損了公營事業做為國民黨政治工具的價值，甚至成為絆腳石。

上述關於公營事業環保的紛爭和工會對於自主性的要求，與國民黨政府隨後積極提出私有化政策，或許並不全然只是時間上的巧合而已。至少當時的經濟部國營事業委員會副主委陳炯松就曾經在立法院表示，環保與公害處理和勞工運動已成為國營事業共同面臨的難題（立

¹⁴ 當然，這並不表示產業黨部就不再涉入工會的事務。幾個大型國營事業工會每到三年一次的理事選舉時，都是戰況激烈。國民黨產業黨部往往都會有規畫人選。

法院公報 1990:79[#59]:53)。我們或許不能完全否定一種可能性，也就是國民黨政府其實是順著政治環境的改變、公營事業經濟功能的衰退以及環保和工運問題的難以掌控，而將在野黨和輿論對於公營事業的質疑，轉化為推行私有化政策的助力。

不過，如果僅是政治利益的考量，而沒有財政上的壓力，那麼國民黨還會主張採行私有化嗎？作者認為答案也是否定的。因為要求公營事業私有化的主張，長久以來就持續存在，即使有逐漸加溫的趨勢，執政黨仍可繼續將批評視為「雜音」，或是用產業開放或公有民營的方式加以應對，也可以用其他的政策與反對黨結盟。對於執政的國民黨來說，既然公營事業與黨營事業的關係仍然密切，也具有人事安插的功能，又可提供國庫穩定的收入，如果沒有財政收支上的壓力和公營事業經濟功能的減弱，並不見得需要進行大規模的私有化。換句話說，政治環境的改變促使國民黨政府大膽放棄國家資本帶領的發展模式，積極進行公營事業的「民營化」，而經濟結構因素的變遷，則使得公營事業部門的經濟功能衰退、也不再是政權合法性的來源，民營化政策成為國民黨新政權的政治主張。

4. 影響私有化決策的其他因素

從發展社會學的理論和台灣過去經濟發展的歷史來看，除了國內的政經結構和國家自身利益的考量之外，來自美國行政部門和國會的壓力常常是影響國民黨政府財政、金融策略的重要因素（王振寰 1988）。根據作者前面的分析，整頓公營事業從來不是國民黨經濟發展政策中的一項，也沒有任何的規畫可言。外在的批評使得公營事業的經營弊端浮上檯面，但政策最後的成形應是出於執政黨本身政治利益的考量和經濟結構因素的改變。至於國際經濟和政治環境的變化、台灣在世界經濟體系中的地位、以及資本家的利益競逐等因素，雖然並不能說完全沒有影響，但並非關鍵。

就外在勢力和台灣國際經濟地位的影響而言，由於中國大陸的政

治性干預，除了少數地區性的跨國經濟組織之外，台灣過去並沒有機會加入任何重要的國際組織，包括世界銀行與國際貨幣基金會在內。因此，與多數第三世界國家或是後社會主義國家不同的是，台灣的市場經濟走向並沒有來自於這些組織的壓力。歐洲國家私有化潮流帶給國民黨政府的是「啓示」，而不是「壓力」。唯一的一項國外壓力來源是爲了要加入前身爲「關稅及貿易總協定」的「世界貿易組織」（World Trade Organization）而採取的措施。1984年「關稅及貿易總協定」接受台灣入會的申請，此後產業、貿易和金融的自由化確實成爲國家官僚體系推動的目標，但是這些動作，包括開放部份電信業務及煙、酒的開放進口等，並不一定需要透過公營事業的私有化才能達成。因此，參與國際經濟組織並不是促使「民營化」成形的必要條件。

在過去台灣經濟的發展歷程中，美援時期所推出的「十九點財經措施」和1980年代初期將新台幣大幅升值的政策等，主要都是來自於美國行政部門或國會的壓力。但就私有化政策而言，美國方面的影響並不顯著（McBeath 1997）。鑑於龐大的貿易逆差，美國持續向台灣提出經濟自由化的要求，國民黨政府也自1980年代開始放鬆對新台幣匯率的管制和貿易障礙，但是在當時公營事業私有化卻不是一個被考慮的政策。從理論上看，即使有自由化和國際化的壓力，國家所應該採取的也是開放產業競爭以及促成貿易、投資及金融的自由化，並不一定要將公營事業私有化才能回應外國的要求。

再就國內利益團體的競逐而言，私人資本家應該是最期望執行私有化的一群。台灣資產階級第一次能夠集體表達對於經濟政策意見的機會是1985年的經革會，從與會業者的發言和同業公會的書面意見來看，民間業者對於參與過去被公營事業壟斷的產業，確實表現出強烈的興趣（經革會1985[第七冊]）。然而，當時要求解除公營事業特權經營的訴求遠高於對公營事業的私有化。對於私人資本家來說，如果沒有公營事業的競爭當然更好，但產業開放與解除公營事業的獨佔經

營特權就已經符合本身利益，公營事業是否繼續維持公有並不重要。這並非是指私人資本不歡迎私有化，而是因為私有化並不是達成增加投資和營利機會的唯一方法。¹⁵ 除了行政便利、融資優惠和土地取得的協助之外，開放產業競爭、釋出公營事業部分股票，也都是可行的方式，將公營事業私有化並非唯一的途徑。此外，六年國建計畫的開動也為私人業者創造了可觀的投資機會。國家機器為資本家創造投資和商業機會的方法或工具並不缺乏。對私人資本家而言，需要用大規模私有化以增加投資機會的迫切性並不顯著。

四、台灣私有化政策執行的整體分析和檢討

執行「民營化」的手段其實很多，甚至不必然要出售財產或股權。東歐國家在經濟轉型的初期雖然是採取所謂「震盪治療」的政策，但是方法卻是多樣性或混合所有制，針對不同的事業採取不同的模式，使用的手段包括：租賃制、自我管理的合作社模式或公營事業交叉投資股票、對大眾釋股、或是引進外資等（歐陽承新 1994:45-46; Blaszczyk and Woodward 1996）。紐西蘭私有化的執行規模也相當大，但在過程中主要是採取公務部門「企業化」（corporatization）的方式，放鬆行政和立法部門對於公營事業的管制和干涉，給予管理階層經營彈性，事業由虧轉盈或經營情況更好之後，再尋求私有化（Bollard and Mayes 1993; Walsh and Wetzel 1993）。這種做法同時也有助於提高公營事業的市場價值和移轉成功的機率。即使英國的民營化也不是只有產權出售一項而已。然而在台灣，所有權移轉卻是國民黨政府所採取的唯一手段。如果從前面所分析的決策的政治動機來看，此一做法確

¹⁵ 作者在另一篇文章中（1999a），曾經以台塑集團第六輕油裂解工廠建廠的案例，說明資本家用赴大陸投資對國家的要脅。

實是必然的選擇。

(一)私有化的執行

前面提到，1989年中行政院正式成立了一個跨部會的「公營事業民營化推動移轉民營專案小組」，負責相關的前置作業和規畫工作，以及決定哪些事業應該被列入私有化的名單。這個小組在「公營事業移轉民營條例」修正案通過之前，即根據主管機關和地方政府所提供的名單確定了第一波共19家私有化的事業，後來又增為22家（見表3-3）。1993年行政院院會通過「振興經濟方案」，同意將油、電開放民間經營，中油、台電、台肥和台鹽等也被列入第二波私有化的名單中。至於像退輔會所擁有的諸多事業，雖然沒有被一一點名，但主管官員也都承諾要積極進行出售或是產權移轉的工作（吳若予1992:193）。

到1998年初為止，如果以官方對於事業的擁有權低於50%做為私有化「成功」的標準來看，共有七家公營事業（中石化、中華工程顧問公司、中鋼、中國產物保險、陽明海運、液化石油供應處和榮民氣體廠）、五家省屬行庫及保險公司（三商銀、台灣企銀和台灣產保）、和台機的三座工廠達成這個目標（見表3-3）。根據經建會的統計，股權和財產出售的總收入超過2,500億元。除了少數的案例是事業單位本身要求私有化之外（如陽明海運及中鋼），其餘都是被事業的主管單位和「移轉民營專案小組」主動列入私有化名單的事業。

(二)私有化官方說法的檢驗

前面曾提及，在提出私有化政策時，經建會所提出的四個理由是：提高企業經營效率、增加民間投資機會、抑制投機風氣以及使政府取得充分財源。分析首批被私有化事業的性質和私有化的結果，會發現除了最後一項之外，其餘的三個說法其實都站不住腳。由於作者在另

表 3-3 台灣主要公營事業的私有化執行結果

被列入第一波私有化之公營事業

一、已私有化之公營事業	所屬單位	被私有化 年份	國家持股百分比	
			剛完成 私有化時	到 1998 年 1 月 31 日止
中國產務保險公司	財政部	1994	44.1	36.4
中石化	經濟部	"	36.7	18.9
中華工程	經濟部	"	20.9	00.0
中國鋼鐵	經濟部	1995	47.8	40.4
陽明海運	交通部	1996	48.9	45.0
液化石油供應處	退輔會	"	資產出售	
台灣機械公司鋼品廠	經濟部	1997	資產出售	
台灣機械公司船舶廠	經濟部	"	資產出售	
台灣機械公司合金鋼廠	經濟部	"	資產出售	
榮民氣體廠	退輔會	"	資產出售	
台灣航業公司	前台灣省府	1998	31.9	31.9
台灣人壽保險公司	前台灣省府	"	39.1	39.1
彰化銀行	前台灣省府	"	31.9	31.9
華南銀行	前台灣省府	"	36.5	30.7
第一銀行	前台灣省府	"	41.3	41.3
台灣中小企業銀行	前台灣省府	"	46.4	42.1
台灣產物保險公司	前台灣省府	"	41.0	41.0
台灣開發信託投資公司	前台灣省府	"	48.4	30.0
岡山工廠	退輔會	"	資產出售	
農民銀行	財政部	1999	48.6	
交通銀行	財政部	"	44.9	
台灣汽車客運公司	前台灣省政府	2001	完全民營	

表 3-3 (續)

二、進度延遲	所屬單位	預定私有化日期
台機重機廠和總公司	經濟部	1998
台灣農工企業	前台灣省府	1998
唐榮鐵工廠	前台灣省府	1999
台灣鐵路局	前台灣省府	2002
中興紙業	前台灣省府	1998
高雄硫酸銨廠	前台灣省府	1998
被列入第二波私有化之公營事業		
一、已私有化之公營事業		
台灣肥料公司	財政部	已於 1999 年 9 月 1 日完成私有化
二、尚未私有化的公營事業		
台灣電力公司	財政部	2001
台灣糖業	財政部	暫不私有化
中國石油公司	財政部	2001
中國造船公司	財政部	2001
電信局(中華電信公司)	交通部	2001
台鹽實業公司	經濟部	2001

說明：事業的排列是依照完成私有化的年份和階段。資料來源為綜合經建會所公佈之《民營化之成果》(1999年1月20日)、周添城(1999)。

一篇文章已經針對這個主題做過討論(1999a)，以下將只做摘要性的說明。

從最早被私有化的公營事業來看，中鋼和中石化都不是效率最差的事業，而且還因為連續三年出現盈餘，才有上市的機會，而順利釋出官股。此外，被私有化事業的股權許多都集中在財團(例如，中工和中石化被同一財團收購)、官僚機構(經濟部是中鋼最大的股東)和政黨(國民黨黨營事業收購液化石油供銷處等)的手中(見第四章

的討論)。這與官方原來宣稱私有化是爲了吸引游資或是促進大眾投資並不相符。至於在部分事業釋股時，國家還因爲股價太低而延緩釋股，這又與增加民間投資機會的說法背道而馳（吳若予 1992:198）。

經建會曾經委託國內的企業管理學者對私有化的執行成果進行研究，並將部分成果在該會相關的網頁上公布，做爲「政策宣導」之用（經建會 1998a）。事實上，這個研究結果的信度和效度都值得商榷，整個報告似乎只是爲了要證明私有化是一個成功的決策。例如，當私有化的事業獲利率提高時，就宣稱是效率提升的結果，但是當獲利率比私有化之前還低時，則歸咎於是景氣不好（同上引：41）。此外，雖然一些已私有化的事業因爲資產的高度槓桿使用（leverage）以致於還債能力降低，甚至可能引發財務危機而影響投資大眾權益，報告中卻未加以評論（同上引：38），並將這個結果解釋爲：「民營化後，事業財務操作更靈活，償債能力因而較差」。¹⁶ 實際上，償債能力變差是可能造成嚴重後果的，包括無力償還向銀行的借貸而危及經營的穩定性和影響投資人的權益等。執行單位急於宣揚私有化政策正確性的做法，反而暴露了政策背後的經濟迷思。

而在同一報告中，數據的引用也有些粗糙。例如，以東南水泥收購台機船舶廠的例子來說，學者列出該廠在私有化之前的員工人數爲 138 人（經建會 1998c:127）。實際上，該廠原來有 250 名員工，只是接手的企業只願意雇用 138 人（邱毓斌 1998:38）。數據引用的錯誤造成對於勞工失業人數以及事業問題嚴重性的低估。

除了前述的報告之外，周添城（1999）也是宣揚主流的看法，試圖證明私有化的正確性。但是根據書中所收錄的一些論文，仍可看出所有權的歸屬和效率之間並沒有必然的關係。私有化之後投資報酬率和經營績效顯著增加的只有中石化和第一銀行，資產使用效率增加的

¹⁶ 出自下列網頁：<http://cepd.spring.gov.tw/Mission/private/act/1.html>.

只有中產和陽明海運（吳壽山及楊馥如 1999）。其餘已私有化的事業有些是效率不顯著，有些甚至還有下降的趨勢。這些發現再度突顯市場經濟強調所有權移轉私有與效率之間正向關係的化約性。

如果公營事業所有權不移轉給私人，經營效率是否就無法改善呢？作者認為，所有權和經營效率之間並沒有必然的關係，就台灣例子來說，如果提高公營事業經營效率是國家的「真實動機」，那麼修改「國營事業管理法」即可有效的達到這個目的。這項攸關國營事業經營自主性的法律，自 1947 年國民政府公布至今，從未做過任何的修正。如果修改相關條文，使預算、採購和人事規定能夠鬆綁，即可相當程度的提升公營事業經營的自主性和效率。在經革會的報告書中，對於「國營事業管理法」及其他相關法規修正的必要性，也做了相當多的檢討（第六冊：274-305）。中鋼由於適用特別管理辦法的緣故，在採購及人事上擁有很大的彈性，而不像多數的公營事業必須受到人事法規或是預算法的限制（參考本章第二節的討論）。曾經擔任中鋼董事長的趙耀東也曾經提出類似建議，主張用內部改造的方式，增加其他公營事業的自主性，以替代私有化（財訊編輯部 1995）。

日本國鐵在整頓之後的經營績效常被經建會等政府單位用來證明民營化政策的成效。只是日本政府（以及新加坡）對於「民營化」的定義和台灣其實有極大差異，只要有 1% 股權被出售，就算是「民營化」。日本國鐵所採取的其實是類似於國有民營的模式，因為政府仍持有一半以上的股權（鄭素珍 1997）。但是，在政府宣傳民營化的日本經驗時，對於國鐵的所有權型態似乎都避而不談，只是強調「民營化」的效果。就國民黨的政治考量而言，內部改造，或是公有民營的做法，既不能解決財政收支不平衡的困境，對於在野黨的訴求也無法交代，顯然不符合執政黨的政治利益。

(三) 決策真實動機的呈現

要達成出售公營事業以增加收入的目的，最快及最有效的作法即是出售公營事業的產權，而不是進行事業的改造。根據「國營事業管理法」的規定，不論是否為合資的事業，如果政府資本超過 50% 時，即屬於公營事業，必須接受所有相關法規的約束。於是，當行政院在 1989 年提出「公營事業移轉民營條例」的修正案時，即是將所有權的移轉設定為進行「民營化」的唯一手段（第五條）。這個做法看起來是限制官方的行政彈性，實質上也是排除了外界要求採取其他「民營化」手段的可能性。當公有的股權降到 50% 以下或是被完全售出後，國家既可獲得出售財產或是釋股的收入，同時由於已不再符合公有的法律定義，反對黨也無從再針對這個議題著力。由表 3-3 可以看出，多數的事業在私有化之後，官方仍持續有出售股權的動作，中工和中石化等爭議性較大的事業已經完全由私人所有。但政府部門也仍然是中鋼和陽明海運的最大股東。

此外，首批被私有化的事業具備幾項共通性，包括屬於競爭性的產業、有盈餘而且多半是生產性的非公用性事業。這些事業的私有化具有濃厚的「示範」和「交成績單」的性質，這一點由表 3-3 的資料可以看出。依據這些首先被私有化的事業的分佈，在 1997 年底，除了台灣省政府之外，幾乎每一個公營事業主管單位都完成了至少一項所屬事業的私有化任務。事實上，各部會的確都有達到預定績效的壓力。經濟部不顧程序和結果，趕在年度結算前，完成中工和中石化私有化的預定目標，除了來自於行政院的壓力之外，也被認為與稍早財政部已經完成中國產物保險公司的所有權移轉有關（經濟日報 1995 年 9 月 4 日）。

事業本身有盈餘的另一個意義是能夠獨自負擔資遣費。在私有化的執行過程中，各事業必須自行籌措自動或被迫離職員工的資遣費，國庫只是坐收出售產權的收益。只有被分廠出售的台機，員工的資遣

費是由接收的廠商負擔。因此對政府來說，私有化幾乎是一個穩賺不賠的生意。以中船的例子而言，由於債務沈重，應付日常營運開支都有困難，遑論籌集資遣費，以致於雖然被列為第一波私有化的名單，但卻始終無法實際執行。¹⁷ 但或許是中央政府不希望破例，或出於財政的考量，始終拒絕從國庫中撥款支付中船員工的資遣費。

至於私有化的政治目的，也可由一些後來的發展看出。私有化做為國民黨政治結盟的工具在「國家發展會議」召開前後更為明顯。在1996年底國發會會議進行期間，民進黨以同意國民黨修憲為籌碼，換取後者的多項政治性承諾，其中即包括加速推動私有化在內。朝野兩大政黨同意設定私有化的日落條款，明訂在2001年底之前，所有的公營事業都應完成私有化，否則將議處主管官員（中國時報1996年12月25日）。前總統李登輝在國民黨的一次中央常務委員會議中提到私有化的必要性時，即是用「國發會的共識」做為行政部門應該努力推動私有化的理由（中國時報1998年5月7日）。¹⁸ 在政治利益交換下，私有化成為在野黨和執政黨的共識，也被成功的塑造為台灣主流的意識形態。

公營事業私有化既不必然會提高事業的經營效率，也不能發揮吸收游資的作用，更不代表國民黨政府願意完全放棄對經濟事務的干預。作者在前面分析私有化決策的真實動機時就提到，達成經濟自由化的策略並不只是國產的私有化一項而已，產業的開放競爭其實更為重要。因此，如果用市場機制取代政府的干預以增加經濟效率是真實的目標，則國家參與經濟活動的整體規模也應該逐年縮減。然而事實卻非如此，這從國外的實行經驗可看出一些端倪，例如英國在大規模出售公產之

17 依據行政院의「公營事業移轉民營條例」再修正案，其中一項預定修改的條文就是出售公營事業資產及股權的收入也可用做「支應財務艱困事業不足移轉民營之離職給與或年資結算金額」。

18 他當時所提出的另一個推動私有化的理由是「世界潮流」。

後，政府總支出依然膨脹。由於管制工作的吃重，相關的經費也持續膨脹，整體公共支出是呈現直線上升的趨勢（Goldsmith and Page 1997）。此外，私有化與國家減少經濟干預之間並沒有必然的關係。換句話說，1980年代末期私有化成為風潮所代表的絕非是一個民主化的政府對經濟事務掌控的退讓（Mann 1988 [1984]），而私人企業透過遊說或投資罷工等手段，要求國家投資優惠或稅賦減免的動作，也等同於增加國庫的支出和國家的干預（Starr 1987:130）。以國民黨政府對於台塑六輕建廠的支援來說，所提供的資本挹注和成本補貼，包括土地取得的優惠、低廉的工業用水和工業港的無息貸款等在內，估計超過 1,000 億元（台灣石油工會 1997）。

在台灣，六年國建計畫的推動即顯現出私有化政策的推行並不代表國家對於經濟活動影響的減少，所更換的只是干預的形式，例如表 3-4 所顯示的，公營事業在固定資本形成毛額中所佔的比例雖逐漸縮小，政府直接投資的重要性卻逐年增加。和美國、日本、香港及韓國相比，國民黨政權對於台灣資本形成的影響依舊顯著，公部門固定資本形成佔全國總值的 42%。同屬於亞洲新興工業國家的香港和韓國，這項比例均不到 15%。顯示國民黨政府一方面藉著執行私有化，達到預定的政治和財政目的，另一方面，對於經濟資源的掌控和主導仍然

表 3-4 公私部門固定資本形成比例的跨國比較

國 別	公部門所佔比例	私部門所佔比例
美國（1996）	15.4	84.6
日本（1995）	30.2	69.8
香港（1995）	14.8	85.2
韓國（1995）	14.3	85.7
台灣（1996）	42.2	57.8

資料來源：行政院主計處《國情統計通報》（1997），（取自 <http://www.dgbasey.gov.tw/dgbas03/bs3/report/n861202>）。

並未鬆手。

五、結論

台灣的經濟成長與和緩的貧富差距，曾經是經濟發展和政治經濟學者極有興趣的研究課題。國民黨政府做為經濟管制者與資本家的角色，在過程中處於關鍵性的地位。龐大公營事業部門的建立和維持是一個重要的媒介，這與歷史背景、統治者的身份、政權合法性的建構和經濟發展階段都有密切的關係。自1980年代末期開始，國民黨政權卻決心放棄對於公營事業的所有權，也與政治情勢的改變、經濟發展的階段和解嚴之後新統治者的權力基礎，有極大的關係。當公營事業的存在對於政權的鞏固不再重要時，民營化政策的提出也就沒有太多的阻力了。

在 Feigenbaum 等人的分類架構中所提到的「現實性」和「策略性」動機都出現在台灣私有化的經驗中（1999），只是原因與英、法等國並不完全相同。對於國民黨政府從節制私人資本意識形態，轉變到發達私人資本的理解，必須要從國內政治和經濟結構的改變來看。財政赤字的惡化、公營事業經濟和政治功能的降低、執政黨政治結盟的需要，和公營事業成為政治包袱等，是構成最主要的推力。因此，在「現實性」的動機方面，國民黨政府出售公產主要是為了增加短期財政收入以應付龐大的公共支出。而在「策略性」動機方面，則是與政治結盟的需要，和公營事業本身政治與經濟功能的衰退有關，以致於必須採取所有權出售的手段。至於「制度性」的動機，私有化政策的本質已有改變財富和權力結構的功用。國民黨政府雖然沒有明確的宣示，但是私有化削弱公營事業工會力量的功能也是符合政權的利益。關於這個部份，第四章還會有較完整的說明。

本章的討論也顯示，國家自主性的展現並不需要藉助於過去威權

的專斷性格，而可以藉由政治和經濟環境的改變，將反對勢力化爲助力，而達成預定的目標。換句話說，既然反對黨和輿論都質疑公營事業的酬庸性質以及黨營事業之間的曖昧關係，私有化政策的推動於是成爲一種「順從民意」的做法。國民黨政府以自由經濟主義的論述做爲決策的理論基礎，順勢將這些批評轉化爲支持私有化政策推動的理由。而行政部門在私有化決策過程中卻仍擁有極大的主導性。

作者討論政策背後動機的主要意義並不只是在於揭露國家本身政策動機的真實性，或只是要呈現執政黨的「陰謀」。作者試圖強調，決策的動機影響到執行的手段，而執行的手段又必然會造成特定的結果。

為何私有化是拍賣國家責任？

(民營化)所達成的結果或是讓官僚體系能不受國會監督而繼續享有經營權…，或是由政黨關係良好的「商」，以五鬼搬運的方式，將公產「財團化」…。

(瞿宛文 1995:166-167)

一、前言

私有化既然是一個資源重分配的政策，受到衝擊的團體或特定族群，尤其是公營事業的勞工，是否有機會參與決策、表達反對的意見，應該是檢驗決策透明化程度的指標。而決策透明化也應可反映一個國家政治民主化的程度。對於經歷過共產黨一黨長期主政的後社會主義國家來說，政治民主化是導致社會力解放、經濟制度鬆綁的主因。這些國家對於經濟是否應該走向完全的市場化則有不盡一致的做法。由於影響到權力結構和社會公平性的關係，公營事業大規模私有化是否應該進行、要如何進行等，都是有爭論的議題。多數的討論自然還是從經濟、財政等層面考慮。在少數非以經濟學者為主要撰寫人的著作中，Alexander 及 Skapska (1994) 幾乎是唯一將民主化與經濟自由化相提並論的著作，基本上，這兩位學者強調私有化既非單純的國家施政工具，而決策過程的透明化和公開化也應該被檢驗。

東歐及中歐國家的私有化決策其實走的是一個曲折、複雜的路徑

(Skapska 1994)。過於猛烈的「震盪治療」在造成經濟的混亂和財富分配的惡化之後，逼使其中一些國家的政府開始反省及修正改革的路線和手段。這些修正或妥協顯示不論是計畫經濟或是以市場經濟為主的發展方向和意識形態，都禁不起理論和實務的考驗。Alexander等人(1994:xii)在抨擊市場經濟的迷思和市場社會主義的不可行之後，曾提出一個「第四類型」(the fourth way)的主張。這個類型的精神強調在社會轉型過程中個別行動者與制度的連結關係。因此，以經濟改造為例，應該不只是國家機器，民衆也應參與國家財產擁有和控制模式的改變，以減少政策的執行對於社會公平正義原則的影響。Skapska(1994)並進一步將民主化的理念具體化。本章即是要利用Skapska所提出的三個關於國家角色的架構，分析台灣私有化決策過程的民主性，並以Jessop(1990)「策略—關係」論述為分析工具，藉由找出誰會因為政策而獲利以及誰是最後的贏家，以呈現私有化政策的本質和如何深化權力不平等結構。

在市場經濟的邏輯下，追求最大利潤既然是主要的經營目標，減少人事生產成本於是成爲一個簡單、而且可以造成立即效果的做法。台灣私有化政策的執行就創造了一個兩極的結果：一方面加速國產的財團化和黨營化，另一方面卻使得公營事業勞工工作權不保和勞動權益被壓縮。

對於私有化的理解不能僅從經濟面思考的另一個原因則是牽涉到公營事業部門萎縮之後，原有的社會功能也被市場化的問題。固然並非每一個公營事業都非國家經營不可，但也不是任何事業都應該依市場邏輯經營。就通訊、電力、油品和交通運輸業來說，在被私有化之後，台灣社會現有的制度性環境，是否已經足以接受全面性市場經濟的運作？即使效率是一個值得追求的目標，公營事業的存在價值是否應該完全以效率及盈餘做爲衡量標準？公營事業原來所扮演的社會功能或是制衡私人業者的機制，是否有其他的替代性做法可以取代呢？

本章即試圖回答這些問題。

二、威權的國家與私有化政策

1987年戒嚴令解除前後的數年間是台灣政治和社會轉型的關鍵時期。在政治領域中，人民參與投票選舉的機會已由地方和中央民代擴增到對國家領導人的選擇。組黨、結社和政治的異議言論已非禁忌，也受到法律的保障。至於在社會層面，不同訴求的社會運動風起雲湧，媒體的開放競爭，教育的改革和鬆綁，以及多元論述的提出等，都是開放的象徵。人民有結社與組黨的權利、有選舉重要中央和地方政府領導人的機會等，固然是衡量政治民主化的重要指標，但這些終究只是回歸人民基本的政治權。人民擁有對於重大政策的發言權應該更能反映實質的民主。

(一) 菁英壟斷的經濟決策過程

不論是從意識形態的轉變或是市場相對於國家經濟勢力的消長來說，台灣大規模私有化政策的提出和推動都具有歷史性和現實性的意義。然而針對如此重大的政策轉變，執政的國民黨政府自始至終未提出正式的說帖，澄清此時推動民營化的必要性，只有在立法院進行修正案說明時，簡略的提出幾個說法。此外，當1989年「公營事業移轉民營條例」修正案送到立法院之後，行政部門的官員對於要如何具體的進行私有化工作，曾經自承尚沒有腹案（立法院公報 1990:79（#54）:319）。¹ 對於如何落實這個政策國民黨政府一開始就是抱著先做了再說的態度。民營化似乎是被當做一個行政院政策性的工具看待，並非是有所規畫的政策。然而，對於一個標榜創造台灣政治民主

¹ 此為當時經濟部次長王建煊在回答立委質詢時的回答。

化的後蔣政權，人民的期待是有所不同的。以工會持續性的激烈反對民營化而言，一方面反映出解嚴之後公營事業勞工集體聲音，確實受到某種程度的保障；另一方面也顯示工會對於參與決策的預期和失敗之後所表現出來的反彈。

1. 決策與民意之間的差距

針對大眾對於私有化的態度，官方和學術機構過去都曾做過一些民意調查。1990年在經建會的委託下，台灣經濟研究院進行了一項民衆對私有化認知的調查，訪問結果並沒有對外公布。不過由別的文獻中仍可知道一些調查結果。根據這個調查，有一半以上的受訪者贊成公營事業民營化。如果再看民衆對於民營化政策瞭解的情形，那麼上述結果的實質意義是很有趣的。因為，回答「知道這項政策」的非學者身份的受訪者只有36%。同時也有74%的受訪者表示不瞭解民營化政策的意義（王家龍1994:3）。

1991年中央研究院所做的一項「社會意向調查」，則公開了調查結果。在這項調查中，受訪者被問及對於菸酒、石油、電力、電信、公路和鐵路等六項獨佔性或寡佔性事業民營化的意見（中央研究院社科所1992）。題目中所列出供受訪者選擇的「自由化」方式包括：「由政府出資、民間經營」（類似於公辦民營）、「開放民間設立公司」（產業自由化）及「將股權移轉民營」（產權私有化的做法）。同一問題中其他的答案還包括「維持現狀」和「無意見」兩項。調查的結果顯示，並沒有任何一個選項受到超過半數受訪者的支持，而選擇「維持現狀」的比例仍是各選項中最高的。例如，有43.0%的受訪者認為電力業應該維持現狀，39.2%認為電信業應該開放（同上引：216）。而在三種自由化的方式中，開放產業競爭是比較能被大多數受訪者接受的。在電力和電信業中，受訪者主張開放民間經營的比例分別是18.1%和21.8%。而贊成公辦民營的比例則分別為11.0%和10.7%。在所列出的六個公營事業中，同意將股權移轉私人的比例都只

有個位數。² 用最保守的說法，以民營化做為經濟自由化的手段並不是受訪者的第一選擇。

在上述「社會意向調查」的執行期間，民營化政策剛被提出，尚沒有任何一家公營事業完成私有化。由中央研究院支持的主題計畫——「組織主導的當代社會」，於1997年進行了以北部地區民衆為抽樣對象的「社會概況調查」。當時已有多家公營事業被私有化，雖然題目並不完全一致，調查的結果或許可以和前述「社會意向調查」做一些比較。在受訪的有效樣本（將近1,400人）中，有58.7%認為公營事業的整體表現非常好或尚可。至於對公營事業整體表現的評估，在所列出的多個選項中，依被選擇比例的高低排列，受訪者認為最重要的三個面向依次是：「品質」、「是否貪污或舞弊」、和「是否有益於國家發展」。其中雖也列有「盈餘」，但這並不是多數受訪者評估公營事業重要性的指標。同時有68.2%的受訪者同意或非常同意下列這句話：「公營事業的存在有特殊目的，不能用經營效率的好壞來評斷」。對於不滿意公營事業經營的受訪者而言，「政府領導的問題」也是最多受訪者認同的原因。這些調查顯示出民衆對於公營事業存在價值的看法與執政黨和自由經濟主張並不一樣，以及對於國家機器監督能力的質疑。³

2. 經建會與其他部會之間的衝突

就台灣公營事業的隸屬和管理而言，有些是國有事業，也有省屬和地方事業。前者的監督單位是國會，後者為地方議會。而中央或地方所屬的事業分別歸由不同的部會或廳處掌管。對行政院而言，要如何將這些產業性質不同、組織生態各異、而且分屬不同部會及地方政

² 這項調查中關於「高速公路長途客運事業」的結果，請看第五章。

³ 關於這項調查的詳細內容可參考《1997台灣社會的信任》調查報告（中央研究院1999）。

府的公營事業在短時間內私有化，是一項高難度的政治工作。

多數進行大規模私有化的國家，關於決策的規畫和執行是由一個臨時性的專門機構負責，例如德國、捷克、匈牙利、波蘭及英國均是如此。成立一個特殊單位的優點是方便於統籌事務，而且有獨立的行政地位，且由於是任務編組的性質，目標完成之後，機構便被裁撤。舉德國的 *Treuhandanstalt* 為例，就是專為處理前東德公營事業的私有化和企業重組而成立的獨立組織，曾處理超過 1 萬 2 千家的事業，並在 1994 年結束運作 (Kühl 1997)。至於台灣的情況，行政院並沒有設立一個專責單位處理私有化的執行，而是由相關部會首長組成一個委員會做政策性決定，即「移轉民營專案小組」。小組的成員包括主計、交通、財政、經濟首長和當時的台灣省省長在內，這些成員所主管的業務性質不同，彼此的位階也是平行的。小組中擁有最多國營事業的依次是經濟部 and 財政部。由於不同政府機構之間服務對象和組織特性的差異，對於同一政策的反應和所受到的衝擊也不盡相同 (Wilson 1989)。官僚體系終非一塊鐵板，內部確實曾經因為業務關係而產生衝突。

「移轉民營專案小組」成員與決策機制和經建會的委員會之間有極高的重疊性，經建會的主任委員是這個小組的召集人，小組的幕僚作業單位也由經建會的工作人員組成。⁴ 經建會的前身是經濟設計委員會，之前則是經濟合作委員會，一直都是從事靜態的經濟研究、經濟情勢分析和特定方案的研擬，並做為行政院財經政策的幕僚機構。行政院以經建會為私有化召集單位，主要的考慮應是在於經建會本身並非公營事業的主管單位，不虞造成類似「球員兼裁判」的角色混亂。但如果從行政組織的設計來看，經建會沒有行政資源，也不主管任何事業，想要藉由一個平行的地位統理私有化的業務，無疑是有一些結

4 幕僚作業原先是由經建會的經濟研究處負責，現已改由部門計畫處接替。

構性的困境。⁵

1988年8月經建會根據行政院院會決議的「振興經濟景氣方案」，發函給中央各部會，徵詢對於「公營事業移轉民營條例」修正案的意見。修正案的初稿是由經濟部國營會所提出來的（經濟部國營會1994）。「移轉民營專案小組」於1989年成立之後，主要的兩項工作就是確定「公營事業移轉民營條例」的修正案和擬定私有化的名單。至於「移轉民營條例」的施行細則，「移轉民營專案小組」要求部會及台灣省政府在一個月之內表達意見，再由小組統籌各方意見。這種行政作業程序所顯示出來的意義是：民營化已是國家的既定政策，各部會或是地方政府只能提供私有化的名單和執行方式，而不是被徵詢對於決策本身的看法。

在中央的各部會當中，由經濟部所掌管的公營事業數目最多，其中還包括一些與民生和工業發展關聯性甚強的產業，例如石油和電力。在行政院「移轉民營專案小組」成立的同時，經濟部的國營會也成立了一個T小組（Task Force），由經濟部所屬的相關業務單位組成。除了處理經建會所交付的業務之外，並負責評估經濟部所屬十家事業私有化的事宜，1990年9月T小組解散，國營會將國營事業私有化納入正式編制內的工作。因此關於公營事業私有化的推動，經濟部本身即已經有幕僚單位在進行規畫的工作（聯合報1994年9月30日）。除了經濟部之外，其他部會也有類似的推動小組。

從中央其他部會的角度來看，經建會只是坐等他們送去的資料，再做一些整理和規畫的工作。經建會不主管任何事業，但卻又以幕僚單位的身分規畫和督促各事業的私有化進度，執行的進度和成敗卻是由事業主管單位向行政院負責。當個別公營事業的私有化發生問題時，責任也是屬於這些主管部會。這樣的設計和推行方式當然增加與其他

⁵ 這個小組已於1998年更名為「行政院公營事業民營化推動指導委員會」。

部會發生衝突的機會。此外，經建會的人事更動時，「民營化專案小組」的召集人或是負責幕僚工作的主管也會隨之改變，在規畫上和執行上也缺乏延續性（行政院研考會 1994）。

1995 年因為中工和中石化被財團收購所引發的紛爭（詳見下一節），造成輿論對於私有化的執行嚴厲質疑。但是，負責規畫工作的經建會並沒有採取任何回應或是應付的措施。最後是由經濟部出面承擔責任，並在 1995 年成立「經濟部所屬事業民營化諮詢委員會」，以平息輿論要求檢討的聲音。委員會是由曾經出任經濟部長、經建會主委和中鋼董事長的趙耀東擔任召集人，所要執行的任務包括檢討私有化的政策和執行、股權釋出以及員工的權益和認股。「民營化諮詢委員會」在結束運作之後的總結報告中，建議中央成立一個跨部會的機構，以統籌私有化的推動工作。這個建議後來也沒有下文，只是類似的意見仍不斷的被提出。

針對私有化推動的困境和部會之間溝通不良的問題，當時的經濟部國營會副主委鄭溫清曾經在一項專訪中公開發表：「若由行政院成立一專責單位來做設計規畫的工作，待設計完成後再把工作交付相關單位執行，將有助於民營化工作之落實」（中山大學 1998:15）。這並不代表對於政策有不同的意見，而是平行單位之間權力行使認知和實質上的矛盾。官僚體系內部的衝突未能解決，也間接影響到民營化的執行進度和品質。

對於部分國營事業的私有化方式，負責規畫作業的經建會與主管部會之間，也會出現不同的意見，有時也免不了被公開，電力的開放就是一個明顯的例子（經濟日報 1998 年 5 月 4 日）。台電要如何進行私有化一事，經濟部的官員主張用整批的方式，將包括核能及水力發電在內的業務都移轉私有；經建會則認為，為了讓私有化的過程加速，可以用分批、切割的方式進行，核電則維持公有狀態（黃創夏 1998）。但經濟部認為，如果要分割出售，政府必須先編列預算買下

水力和核能電廠，然後再將台電公司「整廠」出售，所需的經費合計將超過3千億元，對國庫來說將是一筆難以承受的負擔（工商時報1998年12月18日）。這些爭執除了顯示出公用事業私有化的複雜性之外，也說明了部會之間因為各自業務考量不同所產生的衝突。

由經建會統籌私有化事務的設計顯示出中央政府利用最小的成本和最便利的方式，完成這項工作的企圖。決策的邏輯是將所有的公營事業視為同質性的商品，而由經建會決定拍賣的順序和日期，雖然各公營事業的性質不同，但卻統一用完全移轉所有權的方式進行。至於執行的困境和決策的疏失則是各部會自行負擔。這樣的安排自然造成了經建會和其他部會之間的緊張關係。

3. 管理階層意見的排除

出於對未來工作的不確定性，原公營事業的管理階層對於私有化常會有一些反彈或是被動性的合作（Hide and McShane 1997; Hazlett 1996）。有些國家在執行階段於是採取「統合性」的做法，讓這些經理人實際參與執行的工作，以降低反彈的聲音和對政策執行的阻撓。根據Rodney Hide及Owen McShane的研究（1996），紐西蘭政府為化解公營事業經理人員的抗拒，採取開放內部競標的方式，然後授權由「得標」的經理團隊負責事業的整頓，經過一段時間之後，再進行私有化。他們認為，這項策略是紐西蘭大規模私有化能夠成功執行的關鍵。同時在經過事先整頓之後，公營事業的市場價格也會提高，更有助於股權的出售和國庫收入的增加。捷克政府也鼓勵原事業主管主動提出組織改革方案的方式，讓他們參與決策過程，以化解潛在性的反彈（Hazlett 1996）。匈牙利的例子進一步顯示，許多原公營事業主管成功的運用管理的知識和經驗，而由社會主義時期的政治或黨官僚，搖身一變成爲市場經濟內的技術官僚或事業經營者，成爲私有化的最大贏家（Szelenyi and Kostello 1998）。這些跨國的經驗也顯示，公營事業的管理階層確實是政策能否順利執行的關鍵。

就台灣的情況來說，公營事業主管不熱衷於私有化是可以預期的。即使不需要擔心失業問題，現有的位置也可能在私有化之後不保。在私有化的決策過程中，即使連公營事業的主管單位都不能掌握所屬事業的民營化進程，下面的管理階層更是沒有參與決策的機會。前面曾提及，行政院第一波私有化名單的決定，是根據公營事業所屬單位，包括經濟部、財政部和台灣省政府所提供的資料而排定的，公營事業主管多半並不清楚這項政策或是實際作業的時間表，也不清楚中央貫徹其意志的程度。除了唯一一次的立法院公聽會之外，管理階層幾乎沒有機會針對事業的私有化正式表達意見，多半是無奈、被動的執行民營化政策（立法院公報 1990:[#66]:3；張玉山及王家龍 1994:47；黃財源 1996:7）。

在整個「公營事業移轉民營條例」修正案審查期間，由於二、三位國民黨籍立委的堅持，立法院曾經舉辦了在整個修法過程中唯一的一場公聽會。與會的人士包括學者、公營事業（所有被列為第一波私有化對象者）負責人、工商團體代表、及工會代表等 40 人。出席的行政官員中層級最高的是經建會副主委葉萬安和國營會執行長陳朝威。他們兩人分別是政策規畫和執行的行政官僚，並不能對決策有所影響。

從會後公布的發言記錄來看，當時質疑或是反對這個政策的聲音其實相當多。然而，由官方出席人員的位階和所提出的說明可以發現，私有化既然已是既定政策，公營機構管理階層和員工是否有反對意見都無關緊要。公聽會的召開形同替國家政策背書，證明在私有化的決策過程中並非沒有「聽取」基層的意見，目的只是在增加決策的正當性。一位國營事業主管在公聽會中就無奈的說到：

公營事業的資本是政府所投資，站在董事會的立場對政府所擬國營事業移轉民營條例修正草案，不應有不同的意見，何況尚有政府的代表在場…。（立法院秘書處 1994[#154]:89）

隨後他以主管的身分提到所屬事業基層員工的憂慮：

…股票上市轉移民營，表面上看不應有工作權發生問題的情勢（事）。民營化後公司的組織或經營範圍，是否會因經營理念的不同，而有部分變更，無人能保證…。（同上引）

後來的事實證明事業主管所提到的經營項目改變確實發生。這或許是個人的臆測不幸言中或是早有風聲傳出來，但同時也是反映市場經濟運作的本質和國民黨民營化決策的政治性（詳見第二節關於中工和中石化的討論）。

不只針對私有化決策本身，管理階層的意見被排除，即使是所屬事業將如何被私有化，高階主管有時也未必有參與意見的機會。中華電信公司的釋股案就是一個例子。由於資產額龐大（約3千億元），如何進行官股的釋出一直是電信事業私有化的主要癥結所在。中華電信董事長陳堯，曾經在交通部的一項專案小組會議中提到，他本人對於經建會最後決定採用公開釋股的方式全然未被事先告知，是後來從報紙上看到的。他說：「…在這之前身為中華電信的董事長我都還不知道，全民釋股這個名詞有沒有納入我都不曉得…」（中華電信工會1999）。⁶

（二）強化政商利益關係和黨資本的「民營化」

在討論台灣「新國家」的出現和政權轉型的著作中，王振寰（1996）指出了地方政治勢力與地方資本（兩者通常都是重疊的）的

⁶ 民進黨贏得2000年總統大選之後，立委葉菊蘭出任交通部長。陳堯後因事而辭職獲准。

出現和維護中央新權力核心的重要性。隨著「開放」成爲口號以及現實，「新國家」逐漸從「威權侍從主義的政治體制」轉向爲中央與地方的政治和經濟菁英結盟的新權力中心。在經濟決策方面，新的政商關係取代了過去「自主性國家機器」帶領的發展模式。即使資本家勢力抬頭、開始擁有一些對政策表達意見的機會，國民黨政權與大資本家之間的結盟也日漸緊密，但這都只是從解嚴之前被統合的角色進步到「大小伙伴關係」（王振寰 1993）。雖然國家仍然具有主導的地位，但是多元力量的產生確實已經成形。與多數團體或組織相比，資本家仍然擁有相對優勢的策略性位置。

在行政院提出「公營事業移轉民營條例」的修正案時，就已經預留了對行政部門而言有利的操弄空間。條例中一個主要的修正項目就是擴大行政單位對於處理公營事業資產的權限，容許在「審視情勢認爲沒有必要時，即報由行政院核定移轉民營」，而不需要經過立法單位的同意（第四條）。行政體系原本就可以因爲職權的關係操縱政策的規畫和執行，修正案的通過更是給予行政院擺脫國會監督的方便性和合法性。

在官僚組織內部的諸多特性中，有一項是關於官場文化的形塑。例如，官僚會將事務的工具性價值做爲主要的工作目標；相信照程序辦事比儘速或是有效完成目標更符合自己的利益（Merton 1952）。但是官僚並非木頭人，而是會依據目標或是過程何者對己有利而有不同的思考和做法。從台灣私有化的執行經驗中所觀察到的是，對經建會和其他部會而言，目標的達成就遠比執行過程的合理或是合法性更重要。後面將以中國石油化學公司和中華工程公司私有化的經過和所引起的一些爭議，說明這些壓力以及過去的黨國資本關係如何影響私有化的執行。

中國石油化學公司（中石化）成立於1969年，是中國石油公司的轉投資事業，以產製石油化學中間原料爲主。中華工程顧問公司（中

工)則是國民政府在中國大陸成立,而後在台灣復業。台灣的營造和石化產業均是屬於競爭型的產業,但是中石化在部分產品的生產具有壟斷優勢,而中工也因為政府單位的照顧而在業務承包上得到不少的便利和生意。由於有盈餘、而且不具有壟斷性,這兩家事業同被列為第一波私有化的名單。1994年經濟部正式將中石化和中華工程的官股釋出收入列進當年度的預算。然而,在公開上市之後,這兩家的釋股成績都不佳。隨後,在進行第二波釋股的承銷商競標時,與國民黨關係良好的威京集團旗下的京華證券以極低的手續費接手官方股票的承銷權。⁷ 藉著必須在會計年度結束前達成中工和中石化預算收入的機會,京華證券向經濟部要求將洽商銷售的比例提高到67%,用減少公開釋股比例的方式完成私有化(張玉山1995a:48)。⁸ 在獲得經濟部的同意之後,京華證券隨即利用洽商特定投資人的方式承購股票,「協助」官方完成了中石化的私有化。在此同時,威京成功的運用收購委託書的方式,用極少的資金控制了中石化的董事會。同樣的釋股和掌控董事會的模式也出現在中華工程的產權移轉作業中,官方甚至容許京華證券將洽商特定人的比例提高到82.5%(方德琳1995:236)。

中工和中石化移轉私有的例子也顯示,公營事業一旦被私有化之後,資本家就會依據自己的經營邏輯運用所獲得的資產,而不再理會原先可能有的承諾,或是依照官僚的理想經營。中工和中石化的資產合計約有130億元(中工96億,中石化33億)。以從事金融性投資著稱的威京集團,在完成收購之後,立即利用這兩家公司的資產做為旗下其他事業調節財務和股票投資的籌碼。威京集團任意調度中石化與中工的資產以支援集團的企業,使得兩家公司原來的本業幾乎不再

7 威京集團的負責人沈慶京自1994年起擔任國民黨「黨營事業管理委員會」的委員。

8 原來的規定是25%。

是經營的重點（許秀惠 1998）。從產權私有的精神來看，原公營事業在被收購之後，新的經營者有權利改變事業的經營目標。只是威京集團的做法與國民黨政府宣稱私有化是為了提高經營效率的說法相互矛盾。因為，如果連事業的經營內容都有所改變，談論私有化如何可以提高效率並無多大意義。

在中工被私有化之後，威京集團威京為了表示尊重官股的代表性，仍請原任的董事長陳朝威繼續留任。但是一年後，彼此對於事業經營的看法即開始有了衝突。決裂性衝突的導火線是在一次董事會中屬於京華派的董事，提議將中工股東權益的 80% 投資股票市場。當時的董事長陳朝威在會中反對這個提案，同時認為威京集團已經沒有意願經營中工的本業，甚至將中工的資產做為集團炒作股票與進行投機性交易的工具。由於無法改變董事會的決議，他於是宣布辭去董事長一職。做為經濟部官股代表的陳朝威同時也向當時的經濟部長江丙坤請辭。陳朝威的請辭，加上後來其本人宣稱遭黑道威脅等一連串事件的發生，使得私有化過程中圖利特定資本家的內幕頓時成為媒體討論的焦點（張玉山 1995a:72；鄭滿弓 1995；方德琳 1995）。經濟部最後仍然同意了陳朝威的請辭，另外派人接任董事，而中工董事會也重新選出威京的董事代表（姚浙生）出任新的董事長。⁹

由中工董事會的內部衝突也可看出，當行動者的角色轉換之後，對於政策也會開始出現不同的期待。原任中工董事長的陳朝威在私有化政策推行的初期擔任經濟部國營會執行長，對於民營化政策極力辯護（陳朝威 1990）。在立法院審查「公營事業移轉民營條例」修正案期間所舉行的公聽會中，曾經有立委提出一個假設性的問題，也就是接手企業不願經營本業或是預備以出售土地牟利的可能性。當天以國營會執行長身分列席的陳朝威並不同意這種說法：

⁹ 相關的新聞可參考 1995 年 8 月中到 9 月初的經濟日報和工商時報的報導。

民營化過程是否有圖利他人之事？是否需要加以約束？

…在公平交易法通過之後，必將對此有所幫助。如果預做太多約束，反而讓公司員工沒有辦法發展。（立法院秘書處 1993:132）

他所謂的「讓公司員工沒有辦法發展」的說法，更正確的看待應該是指不要讓公司管理彈性受到約束。後來陳朝威出任中工的董事長，對於中工的私有化相當積極。在他的運作下，中工內部和工會的反彈也算是溫和（私有化座談會 1997）。¹⁰ 和另一家同時要被私有化的中石化相比，中工的移轉過程確實順利許多，看不見類似中石化的多次大型抗爭活動。陳朝威並曾經因為推行私有化的成績而被記功。在中工完成私有化之後，卻因為角色的改變，使得陳朝威從支持私有化政策到公開質疑接手財團的經營動機。

陳朝威的反彈和輿論的質疑並沒有獲得經濟部官員的支持。根據一份財經雜誌的報導，對於中工的經營，當時的經濟部次長楊世緘表示「經濟部只有 14% 的股權，所以只要有 14% 的關心就夠了」（鄭滿弓 1995:278）。這個事件如果沒有形成輿論壓力，主管單位可能連息事寧人的象徵性做法都沒有。當時的經濟部長江丙坤為應付情勢，最後表示將在中工設立官股的黃金股（具有否決權），以監視董事會的重大決議，並聲稱已獲得掌控中工董事會的威京集團的同意。但事實上「設立黃金股」於法無據。因為，除非修法或另外訂定特別法，在董事會中設立特別股並不符合公司法的規定。獲得威京集團同意的說法更是如同在求得資本家的諒解和合作，讓行政官僚從輿論的壓力中

¹⁰ 這項名之為「公營事業私有化」的座談會，由當時任職於東海大學法律系的李清潭教授主辦，中正大學勞工研究所嚴祥鸞教授與作者協辦。其餘出席人員為多家公營事業產業工會的幹部。座談會的地點在台中市市議會第二會議室，日期是 1997 年 7 月 5 日下午 1:30-5:30。

解脫。

經濟部爲了能夠交出一些私有化的成績，並避免官股釋出收入的預算無法兌現，一再順應私人資本家的要求，修改釋股條件。這種彈性或是變通做法是犧牲程序正義，而獨厚特定的資本家。如果一開始經濟部就開出這些優厚的經銷條件、或是同意協商洽購承銷比例的空間，其他符合條件的證券商也可能有意願競標。但是，在承銷權已被威京集團標走之後，經濟部再同意放寬原先的承銷限制，其他的證券商卻已經沒有公開競逐的機會。而威京集團獲得中石化及中工經營主導權的手法，是利用集團所屬的京華證券獲取官股承銷權，自己再變裝接受這些股權，進而掌控事業的所有權。

威京集團的負責人沈慶京長期以來就是國民黨政權的支持者，本身既是國民黨「黨營事業管理委員會」的委員，同時也是經濟部「國營會股價審核小組」（「審核小組」）的委員，在黨機器和官僚決策機制中，具有實質的影響力。在中石化和中工的官股股價審核過程中，他做爲國營會「股價審核小組」的一員，卻從不忌諱而照常出席討論。「民營化政策」使得集團和國民黨政府之間的關係更加密切。他也確實認爲自己是幫助國家達成政策目標，而功在黨國（沈慶京 1998）。

經濟部當初同意讓京華證券提高洽商特定人比例，以方便釋股作業，主要是由於行政院要求必須在當年的會計年度結束前，執行完畢中石化與中工的官股釋出，以達到原訂預算收入的目標（經濟部國營會 1994；沈慶京 1998:267）。釋股過程中官方的一再妥協，在賣出官股之後，對於已私有化的公營事業擺脫都來不及，更不可能再涉入經營的紛爭中。此外，既然資本家協助完成國家政策，經濟部也不願意去爲難接手的集團。私有化的執行除了便宜了財團外，國家還需要感謝財團配合國家政策。¹¹「官商合作」與「利益輸送」之間的界線變得很模糊。

由於中石化和中工的事件，當時的台灣省政府擔心股價炒作以及

公產被財團化，曾希望台灣人壽等事業的私有化能延至 1998 年的年底。但是負責規畫私有化進程的經建會認為：「股價高有助於民營化」，而要求提前半年完成（自由時報 1998 年 3 月 21 日）。台壽和台航仍在 1998 年 6 月被私有化。

雖然公營事業的私有化造成了許多政府官僚在離職之後，無法像過去獲得公營事業高級主管職位的酬庸。但是，國民黨的黨營事業和與該黨友好的特定企業卻填補了這個空缺。例如，交通部主管的陽明海運在 1993 年開始逐步釋出官股，威京集團是陽明海運官股釋出作業的承銷商，當時擔任交通部政務次長的馬鎮方在 1994 年 3 月退休，一個月之後即出任京華證券董事長（刁曼蓬 1995）。交通部次長陳玉開退休後，也接受沈慶京的邀請，成為中工的董事。私人企業取代了公營事業，成為除了黨營事業之外，另外一個國民黨官員離職或退休的去處。公營事業的財團化和黨產化也隱藏了政治利益的考慮。

(三) 勞工聲音的漠視與工會的反彈

不論是在工會組織已有相當歷史的英國，或是工會勢力依然脆弱的台灣，私有化政策的執行都弱化了勞工的抗爭能力。英國保守黨實行大規模私有化的目的之一，是企圖用經濟制度的改變摧毀英國的工會勢力（Feigenbaum et al. 1991）。而在臺灣，既缺乏組織工會（unionization）和尊重集體聲音的傳統，對於勞工抗爭三權（協商、爭議、罷工）的制度性保護也不足，私有化對於勞工的衝擊較英國更加嚴重。

1. 被漠視的勞工聲音

在解嚴之後，台灣民間工會抗爭能力轉趨薄弱，但是公營事業工

11 威京集團用可能違法手段獲取公營事業財產的做法，一直是檢調單位注意的焦點。1999 年 3 月檢察官正式起訴威京集團的相關高層人士，包括集團負責人沈慶京在內，主要的罪名是「涉嫌利用特定人士承購委託書」（中時晚報 1999:3 月 5 日）。一審時法院判決沈慶京無罪。

會的自主性和動員力量卻快速增長，延續了台灣工運的活力。很諷刺的是，使得後者增權的一個主要原因是私有化政策的提出。第三章曾提到，在解嚴前夕公營事業工會就已經改變過去的順從角色，首當其衝的動作就是爭取成立自主工會。國民黨不但難以再結合工會，公營事業產業工會對於國家政策和經營權的挑戰，更使得政府和事業單位難以接受。即使瓦解公營事業工會並非本意，但私有化的結果確實符合國民黨政府的利益。

「公營事業移轉民營條例」修正案的第八條，是保障公營事業員工權益的條款。在立法院審查時，只有少數國民黨籍的立委質疑事業員工資遣費的計算和優先認股的規定。這些「勞工立委」批評決策單位未徵詢事業主管和工會的意見，並質疑整個決策過程的公開與透明度，要求立法院召開審查會，聽取支持和反對私有化政策的聲音¹²。然而針對這個提案，立委之間就有不同的意見，國民黨籍的立委劉松藩就出現護航的舉動，認定「移轉民營條例」是必須要儘快通過的法案，不應該因為任何因素而延遲：

…為了本案能夠早日通過，大家均非常關心，但勞工的權益問題也是爭執的焦點；目前大家的差距已經逐漸縮小。本席建議…以一天的時間召開公聽會，但時間以一天為限，來不及發言者，改提書面，時間不再延長。（立法院秘書處 1993:63）

即使最後開了審查會、公營事業工會代表也出席了會議，但是他們對於民營化政策的質疑，絲毫沒有被理會，對於政策和執行也沒有絲毫的影響（詳細說明見第五章）。

¹² 這些立委主要是謝深山、李友吉和王金平。

政府官員對於工會反彈的輕視在往後也持續可見。曾任台灣大學經濟學系教授的薛琦，於1993年出任經建會副主委之後，即擔任「民營化推動小組」的實際掌舵人。和葉萬安不同的是，薛琦對於執行私有化政策相當積極，對於反對私有化的意見相當排斥。他曾經在一項研討會中，明確說出他是如何看待勞工的聲音：

我們一直講溝通、形成共識，我後來愈來愈覺得這好像是一個政治上的口號，…。如果什麼事都要共識達成才能做決策，諸位想想，這是違反民主政治的，民主政治不需要共識只要投票，也就是意見得到大多數人支持的時候就可以做。¹³
(孫運璿基金會1997:57)

2. 工會的反彈

在工會法的限制下，公營事業是公部門中少數可以行使員工結社和罷工權的組織。解嚴之前，公營事業的工會由國民黨的各事業黨部所把持，鮮少有自主性工會。國民黨將工會納入統合勢力，除了可以達到壓制工會組織及勞工運動的目的外，也利用工會做為選舉時動員投票的工具。優厚的勞動條件似乎也削弱了公營事業勞工的階級認同感，勞工階級的集體意識在公營事業工會中幾乎是不存在的（中國論壇1987:14-24）。公營事業的藍領階層，由於勞動條件相對優於私人企業的受雇者，素有「勞工貴族」之稱。¹⁴ 按照「公營事業移轉民營

¹³ 作者當時也出席了這項研討會。薛琦在講完這些話之後，並且還引用一項商業廣告的用詞，指出關於公營事業民營化不需再溝通，也不需要共識，他說：「私有化就是 Just do it。只要做就好了。」在會場中，一位小企業家提到台汽客運在停駛台北一鳥來的路線之後，私人客運的脫班、減班，對民眾造成許多的不便，而表示不能每個公司都民營化。但包括薛琦在內的官員無人回應這個意見。

條例」修正案，因私有化離職的員工將比不適用該條例的員工多領七個月的離職金（六個月的資遣補償和一個月預告工資）。相對於因為關廠而失業、又領不到資遣費的私人企業受雇者，公營事業員工確實有較優厚的離職補償（吳若予 1992:200）。私有化被賦予代表進步的象徵意義之後，公營事業員工的反彈卻被刻意地描繪成是不甘於放棄既得利益（經建會 1998b）。在過去「冗員過多」早被描述為造成公營事業效率不彰的一個主因（陳師孟等 1991）。這些原因或許都可解釋公營事業工會對私有化政策的反彈為何並未引起社會的支持。

公營事業工會過去習慣於在事業單位內部進行抗爭，關心的大都是本身待遇或是工作權益事項，諸如休假安排和年終獎金的計算等。1988年台灣鐵路局工人以「集體休假」的方式進行大罷工，以及次年中油高雄煉油廠勞工北上遊行，固然都展現了公營事業工會的運動能量，但所訴求的仍都是單一工會內部的勞動權益問題。

公營事業個別的行動模式，在面對國家私有化政策的強制執行時，就顯得有些吃力。多數產業工會本身對於私有化政策的提出和執行措手不及，於是只能先在各自的工作場域中，與事業主管或官方進行談判、抗爭。1986年中石化「開放民營」的方案在媒體曝光後，員工的反彈相當激烈，此後廠內及廠外的抗爭不斷（立法院公報 1988:78[#61]:59-72；張玉如 1995）。中石化的部分員工是來自於已被關廠的中台化工、台灣鹼業和中國磷業三家公營事業；過去已有過公司被合併、個人轉業的經歷。私有化的推動使這批人再度擔心未來的前途。這也應該是中石化工會對於私有化的反彈比中工激烈的原因之一。

回顧整個抗爭過程，中石化工會由於不知道真正的政策是什麼、

14 作者無意強調公營事業的待遇絕對的優厚，同時也瞭解公營事業工會協商能力並不一定受到適度的保障，勞動條件也未必都合乎法律的規定（簡良機 1991: 114-115）。作者在本書指出公部門條件優於私部門，是一種相對性的說法。

或是會對勞工產生哪些影響，以致於在初期有不知要向誰抗爭或是抗爭什麼的困惑（立法院公報 1988:78[#61]:59）。隨後工會的抗爭行動激烈，充分表達反對私有化的態度，同時迫使經濟部訂出公營事業員工的權益補償和認股辦法，成功的展延了私有化的執行。不過，中石化仍然成為經濟部所屬的國營事業中第一個被私有化的單位，許多的員工遭到資遣，留任員工也都經歷待遇嚴重縮水的命運，在抗爭的後期，工會也退而求其次，改為爭取資遣人員的補償。

由於中工和中石化被惡意接收的經驗，在中鋼進行第六次官股釋出作業時，產業工會即展開大規模的靜坐抗議，成功的迫使威京集團採用公開釋股的方式（刁曼蓬 1995）。這算是其他公營事業從中石化和中工的私有化過程中所得到的寶貴經驗。公營事業工會之間的互動模式基本上仍是學習多於串聯，而綜合工會幹部和一些員工的說法，中石化對於當初抗爭時，沒有工會伸出援手，其實仍覺得有些苦澀。也譏諷其他公營事業的員工「不知死活」（張晉芬 1999b:139）。

在整個「反民營化」運動的過程中，隨著與國家抗爭經驗的累積，各工會彼此之間的學習，以及不友善的客觀環境的刺激，公營事業工會逐漸瞭解到與其他工會結盟的重要性。私有化的執行使公營事業的受雇員工認識到，所要對抗的也不只是企業組織，還有國家。在逐漸認識到集體運動的必要性之後，公營事業產業工會轉而向民間自主性的工會看齊，抗爭動作頻頻。1989年11月一些國營事業工會發動「把民生主義找回來」的「反私營化」遊行。1993年5月舉行「營救國營事業、拯救國人共有資源行動方案」街頭遊行，當時共有來自14家國有事業，約一萬名的員工參加。1996年的「五一顧飯碗大遊行」也都被媒體大幅報導。私有化似乎提供了公營事業工人團結的機會，同時也創造了自解嚴以來台灣另一波工運的高潮。

39個公營事業的產業工會，包括台灣石油工會、台汽工會、郵政工會等，在1995年聯合成立了體制外的「公營事業產業工會聯合會」

(「聯合會」)，企圖用結盟性的組織凝聚各工會的能量，協力對抗私有化政策(楊玉玖 1996:34)。聯合會曾經辦過一些反私有化的研習營，並派遣幹部到個別的公營事業工會去指導。參與的產業工會每年均需繳交一筆經費，以做為「聯合會」的運作基金。但是，由於有些工會內部質疑「聯合會」的功能，電信、鐵路和台汽等產業工會，相繼退出這個組織。¹⁵ 石油工會是當初成立「聯合會」時的主力，但新任理事長唐運箕無意繼續支持，這個結盟最後無疾而終。¹⁶ 隨後部分產業工會又成立了「公營事業產業工會聯誼會」。該聯誼會並未設立常設組織，而是輪流由會員作東主辦會議，聯誼與交換資訊的功用遠大於策略的制訂和行動上的結盟。1998 年體制外的「全國產業總工會」成立，主體是三個主要的國營事業工會——中華電信工會、台灣石油工會、台灣電力工會，再加上地方產業工會組織(聯合報 1999 年 4 月 12 日)。這個新工會組織的重要性在於同時結盟縣市層級和企業產業工會，集結更大的工會運動聲勢和能量。¹⁷

公營事業工會在與資方的抗爭中才逐漸瞭解，造成困境的來源是國家，而非事業體本身。就私有化政策來說，工作場域內的抗爭是沒有著力點的，真正需要面對的是國家的力量。工會意識到，在各自組織內的反彈，並不能引起外界的注意，更不能突顯這其實是國家政策的問題。這種反省當然也反映到抗爭的行動中。以電信工會為例，即開始將抗爭的對象擴及到主管部會之外的立法院。1995 年底立法院審查電信三法時，「電信自主工會聯合會」發動了數千名的會員進行多

¹⁵ 以台汽工會為例，在 1996 年召開會員代表大會時，即有聯合會的人員到場指導。結束前，支持聯合會的工會幹部向其他幹部募款時，卻遭到冷淡的待遇。台汽工會在後來的一次理事會中並決議退出聯合會。

¹⁶ 在 1998 年台灣石油工會代表大會中，唐運箕因被指責抗爭不力，遭到理事的罷免。後來理事會補選出黃清賢接替其未做完的任期。

¹⁷ 「全國產業工會」(簡稱全產總)已於 2000 年 5 月 1 日正式成立。

天的大規模造勢和遊說活動。¹⁸ 會員的激烈動作確實成功的拖延法案的審查速度，連續多日相關的新聞也成為媒體報導的焦點。工會主要的訴求是保障勞工的工作權及經營權的參與，和私有化之後的勞動條件。國民黨政府在急於加入國際貿易組織的多邊談判壓力下，強力動員黨籍立委出席投票。1996年初立法院行將三讀通過電信三法時，工會要求列入「產業民主」的條款，也就是工會得以推派員工代表，出席中華電信董監事會。此項要求雖獲得立法委員的支持，但未列入附帶決議中。工會只獲得官方的口頭承諾，並沒有白紙黑字的明文保證（聯合報 1996年1月19日b）。

隨著對現實環境認知程度的增加和意識的覺醒，擁有「首要勞動市場」員工待遇的公營事業受雇者，逐步從過去只關心本身工作權益，擴及到整個事業單位，再延伸到其他公營事業，最後也開始參與一些私人企業的勞工抗爭和社會運動。從只關心本身經濟福利和權益問題，提升到對於工作權的認識和爭取，再演變成爲對國家私有化和其他重大公共政策的系列批判。這些新的認知也反映在行動策略的改變，公營事業工會開始積極參與私人企業的工人和體制外勞工組織的抗爭和活動。1992年基隆客運罷工，台灣汽車客運產業工會拒絕接駛，便是公營事業勞工支援私人企業工人的一個明顯例子（中國時報 1992年6月9日及8月8日）。過去公營事業工會幾乎不與體制外工會組織或民間團體聯繫與結盟的情況，也從1990年代中期開始有了很大的改變。部份公營事業工會也連續多次積極參與每年固定在5月1日和11月12日，由體制外的工運組織所發起的勞工春鬥和秋鬥行動。包括中華電信工會和台灣石油工會在內的工會幹部，都曾積極動員會員參加1997年的「504」和「518」民間要求政府重視治安的遊行，以及同年

¹⁸ 電信三法指的是：電信法、中華電信股份有限公司條例草案及交通部電信總局組織條例。

「927」反對刪減教科文預算下限的遊行活動等。

在過去十多年的反私有化運動中，民間企業的工會對於公營事業工會反民營化的動作幾乎沒有什麼聲援，只有體制外的勞工運動組織，包括工人立法行動委員會和勞工陣線，較為積極。勞工陣線全程參與中華工程公司的反私有化抗爭，同時也經常性的支援其他類似活動（勞工陣線 1999a），並且在 1999 年出版《新國有政策：台灣民營化政策總批判》一書，將行動與論述結合。該書作者群透過訪問及觀察，對於台機、中石化、中華工程、和中鋼的私有化過程、工作權和勞僱權力關係的轉變、和工會的抗爭過程，提出深入的說明，呈現出「官」「商」利益結盟、「政」「黨」利益輸送以及勞工的無奈。是到目前為止反私有化的論述中相當重要的著作。就具體政策而言，該書一方面主張「暫緩執行」目前的私有化政策，並「解除國營事業部分法律束縛，使國營事業更有效率」的主張（頁 179）；另一方面則是提出規範和制度的建立，以確保市場競爭的公平性和保護消費者的利益。主張透過產業民主的落實、預算和用人法規的鬆綁、和多角化經營等手段，增強公營事業的競爭力 and 獲利能力。一些公營事業的工會，例如中華電信工會和台灣石油工會，在所出版的定期或不定期刊物中，也提出了類似暫緩民營化的看法。

在反私有化的過程中，工會也認知到，所要對抗的是一個已經形成主流的市場經濟意識型態。支持民營化的不只是國民黨，還包括過去在反對運動中與勞工屬於同一陣線的民進黨和一些自由派的經濟學者。民進黨主張私有化的出發點是爲了要阻絕國民黨政治和經濟勢力的擴張，卻也影響了民進黨和部分勞工團體之間長久以來的結盟關係。勞工組織，包括與民進黨友好的勞陣在內，對於民進黨全黨支持私有化的回應之一，是在 1995 年立委選舉中，反輔選贊成私有化的民進黨候選人，其中當然包括主張民營化最力的彭百顯在內。參與寫作《解構黨國資本主義》的自由派經濟學者大都是民進黨的支持者。他們的

論述和主張與體制內外勞工組織之間，既有共識（例如斷絕國庫通黨庫及改造公營事業等），又有衝突（也就是採取民營化還是進行企業內部改造）（張清溪 1995；施俊吉 2000）。雙方所採取的對待模式是：互不批評、各自表述。贊成民營化或私有化的學者不批評工會團體的反私有化主張，體制內外的勞工組織在抨擊國家私有化政策時，主要的對象是經建會、相關部會、國民黨和事業單位，也很少直接批評這些學者。¹⁹

公營事業私有化政策自從曝光之後，就不斷受到公營事業勞動者的反彈。政府官僚雖然預料到工會反對民營化，而在決策的初期刻意避開排除工會的參與。但是，這個政策對於工作權的衝擊太大，國家仍然躲不掉工會的激烈反彈。缺乏表達意見的管道、關廠後員工的投訴無門以及大量裁員的案例，都促使工會動作日益激烈，彼此間的結盟也比過去緊密。在檢討私有化進度落後的原因時，經建會也將工會的抗爭列為主要的原因之一。

回顧在國民黨政府執政時期，部分公營事業工會逐漸從被統合的對象轉為具有自主性的組織。私有化政策的出現使得工會彼此間的連帶關係比過去緊密，運動的視野也從個別工作場域的經濟性事務提升到國家政策，工會領導人並且主動關心私人企業受雇者的抗爭，試圖跨越公、私部門之間的隔離。整體來看，這些都是外在環境改變後所激發出來的應變態度和手段，是否深根，則令人質疑。

公營事業工會未來的走向和影響目前並不易評估，但是就已有的

¹⁹ 而持自由經濟論的學者對於事業公有與否彼此也有不同的主張，例如，張清溪是主張官股或資產全部出售（1995），施俊吉則認為只要「民營」就好，所有權的歸屬不是爭議的焦點，這同時也是這兩位學者共同參與寫作的《解構黨國資本主義》一書中的結論（陳師孟等 1991:271）。不過，該書的另一處（頁 135）也提到：「…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。」

效果來看，則似乎仍有些內部的衝突和矛盾存在。就工會之間的合作關係而言，表面上是出現了一些集體性的動作，但是各別工會之間仍充滿了不信任或是猜忌。較早被私有化的公營事業的工會批評其他的產業工會不願意伸出援手，抱著不願意「淌渾水」的心態看著中石化、中工被「民營化」（張晉芬 1999a:139）。事業單位已經被私有化的產業工會彼此間，也會計較資遣的條件，而有不平之鳴。從以下作者與一家已被私有化公司的兩位工會理事的部分對談中，或許可以看出工會的團結只是因為有共同的敵人，而並不是因為有共識。

工會幹部甲：「國家的政策我是覺得不能這樣子搞，把我們當試驗品。最好的當試驗品，那台機爛，結果它現在沒有（完全被）民營化，享受比我們還好，好像全世界沒有這個道理嘛。」

作者：「它有什麼享受嗎？」

工會幹部甲：「他們（有）義務役（的補償）啊。那些有的沒有的就比我們好啊。」

工會幹部乙：「雖然沒有調薪，但他們也沒有再減薪。」

工會幹部甲：「對呀。它爛，賣不出去。結果我們好，賣出去…」。

從「策略關係」中所談的位置來說，公營事業的勞工既處於組織階層中的最下層，對於事業單位的營運缺乏參與的機會。在私有化的過程中，工會的聲音也幾乎完全被排除。再加上「勞工貴族」的標籤，公營事業產業工會一波波的肢體抗爭和揭發私有化執行弊端的文宣戰，並沒有引起輿論或是私人企業工會太多的同情和支持。除了在策略關係的位置上就已經居於弱勢之外，工會幹部對其他產業工會的批評或

是相互待遇的比較，也削弱了整體抗爭的能量和信任。公營事業勞工的反彈對於私有化政策的影響終究有限。

三、拍賣國產、拍賣國家：私有化政策的社會後果

從有執行結果開始，私有化政策所受到的質疑和批評就未曾停止過。坊間雜誌描述私有化犧牲了正義原則，呈現出一種「無政府狀態」（刁曼蓬 1995）。前中鋼董事長趙耀東則稱國家的做法為「丟包袱比賽」。也有學者稱之為「鋸箭法」，批評官僚體系以完成所有權移轉做為唯一的目的，未考慮執行結果對於所得分配和產業秩序的負面影響（張玉山 1995b）。即使曾經擔任過行政院高官的經濟學者，也曾以金融自由化政策為例，指出國家不該完全聽任市場自由運作，而是應該負起更多的管理和監督責任（梁國樹及侯金英 1991:274）。自1998年開始，金融機構危機頻傳，一些集團以本身所經營的銀行做為企業週轉金庫，也印證了這些學者的憂慮。近期也有學者以石油業的自由化為例，主張決策過程必須公開，而且在私有化之前即應先行制訂適當的管制規範（中央研究院經濟研究所 1999）。只是自由市場經濟主義既已成為霸權論述，輿論和學術界幾乎一面倒的擁抱經濟自由化和公營事業的私有化，質疑或反對的聲音幾乎沒有得到任何回應（吳泉源 1997）。一些擁護私有化政策的經濟學者，則是撰文批評私有化之後國家仍然具有經營權，但卻又不受立法機關的監督，而稱之為「假民營化」（張清溪 1999）。不論是支持者或反對者，對於私有化的執行過程都有看法或批評。

真正質疑私有化政策本身、而主張暫緩公營事業私有化的重要著作是瞿宛文的論文（1995），以及前面提及的由勞工陣線所出的專書（1999b）。瞿宛文批評陳師孟等人（1991）的著作並沒有討論為何私

有化是解決公營事業經營弊端的唯一辦法，再從政治經濟面向，分析私有化的執行如何演變成爲「政」「黨」和「政」「商」之間的利益輸送管道，並質疑政策本身的正當性。她寫道：「（民營化）所達成的結果或是讓官僚體系能不受國會監督而繼續享有經營權…，或是由政黨關係良好的「商」，以五鬼搬運的方式，將公產「財團化」…」（1995a:166-167）。至於勞陣的書，則是以關切勞工權益爲出發點，抨擊私有化政策的執行結果是「賤賣國家資產、踐踏勞工權益」（1999:xi）。至於替代策略，該書主張公用事業仍維持國有，並在國有事業中落實產業民主的概念。

瞿宛文和勞陣的著作指出了私有化政策如何成爲資本家和國民黨累積財富，以及剝奪受雇者權益的工具，並都主張暫緩民營化。從社會學的角度來看，自由經濟主義的盲點就是忽略了既存的社會制度和結構對於經濟行爲和政策的影響。本書認爲私有化政策必須檢討的理由，不只是因爲圖利政黨和資本家以及影響勞工工作權，還包括對於民衆權益的傷害。

（一）犧牲勞工、成就資本家的私有化政策

公營事業私有化所提供的新投資機會，開放產業競爭，或是解除經營特權，本質上已經符合資本家的利益（Block 1987 [1977]）。何況國家機器往往還可以藉由執行過程，圖利特定的資本家或集團（Feigenbaum et al. 1999）。除了第二章所提到的英、法的例子之外，以南韓爲例，私有化促成大財團（chaebol）的勢力更加擴張（Kim et al. 1994）；而在拉丁美洲，私有化不但繼續壯大外國資本家，同時創造出一批本土的富翁（Veltmeyer et al. 1997）。

1. 國產的財團化

關於公營事業財產或股權的財團化現象，已有一些文獻進行檢討（瞿宛文 1995；勞工陣線 1999b；張晉芬 1999a），本書不擬多做重

複。以下只是簡單綜合財團收購公營事業的動機以及政治和經濟含意。

基於政治利益的考量，國民黨政府在推動「民營化政策」時所重視的只是移轉目標的達成，而不是程序正義和社會公平。再加上台灣缺乏對於「政」與「商」之間和「政」與「黨」之間利益迴避原則的規範以及司法與監察制度規範、處罰能力的薄弱，私有化很容易變成財團化。本書所說的財團化是指企業集團基於自身利益的考慮，對於公營事業進行策略性的收購，因此業者著眼的並非本業的經營，而是所能帶給集團的其他政治性或經濟性利益。從企業的角度來看，這種營利性的措施和想法是屬於經營策略的一種，或許不應該做價值判斷。但是從社會整體的角度來看，公營事業是全民的財產，缺乏正義和公平性的執行過程，使得資產階級獲利，所犧牲的就是其他人的利益和公營事業員工的權益。除非採用全民釋股或是對於公營事業股權的出售訂定期限，否則在市場運作法則下，公營事業財產很容易就淪為大企業或財團收購的對象。

從已有的執行結果來看，私有化確實符合大資本家或是財團的利益。第三章曾分析，到1998年底，已經釋股或出售的公營事業約有14家。其中已有兩家事業（中石化和中工）及兩座工廠（台機的鋼品和船舶廠）被財團用低價收購。在政府官員急切想要交出成績單的壓力下，接手的資本家在收購時，所付出的資本已被盡量壓低；而所收購的事業所擁有的資產，尤其是土地價格，更可帶來長遠的利益。

在收購價格方面，前台機公司的總經理原振維就曾經提到統一集團的管理階層如何想盡各種辦法降低收購的成本（1999）。這些做法包括展延付款支票以賺取利息，和由台機支付鋼品存放費用等。私人企業在商言商，只要不違法，似乎也沒有什麼可批評的。但是，在丟包袱的心態下，官方和公營事業主管在出售公產時都沒有討價還價的意願。這還不包括用公告市價做為事業土地出售價格等不合乎經濟原則的處理方式。勞工團體將台灣的民營化稱之為「賤賣國產」，主要

就是指土地價值的低估（勞工陣線 1999b）。而公營事業在進行私有化之前，都已經完成年資結算的補償，不論是在任或是離職員工的資遣費或年資結算都是由事業單位負擔，承接的集團或企業並不需要負擔這些成本。

收購國產往往也帶來了長遠的商業利益。威京集團獲得中華工程和中石化合計一百多億的資產之外，中石化的高雄廠由於位在高雄經貿特區，預期的土地開發價值也遠高於當初的收購成本。²⁰ 台機的鋼品廠被統一集團收購，目前已沒有繼續經營。東南水泥收購的船舶廠也出現類似的結局，這兩個廠的所在地也是在高雄經貿特定區內；財團願意收購公營事業，但對於經營本業意興闌珊的原因不言而喻。這些財團都是在多功能貿易區定案之前就獲得公營事業財產的所有權，在土地淨值上就已經先賺了一筆（中國時報 1997 年 5 月 12 日）。至於中華工程，由於具有承包水利、機場、海事、隧道、捷運和一般性建築等工程的實力，自然也成為財團參與包括六年國建在內的公共工程計畫案的捷徑。中正機場與松山機場之間捷運 BOT 案即是台灣的財團有興趣競標的對象，對於後來由長億集團標到該案，威京集團始終忿忿不平（沈慶京 1998:279）。

如果從支持私有化的角度來看，資本家的行為似乎都可以從經濟觀點加以合理化。京華證券儘管在承銷中石化和中工官股釋出的過程中出現許多爭議，後來仍然取得中鋼與省屬三商銀的釋股承銷權。部分經濟學者分析，這是展現證券商本身的「承銷實力」（周添城 1999: 358）。然而根據過去的紀錄，京華證券對於承銷公營事業的官股確實特別積極，往往以超低的價格獲得公營事業官股的承銷權。不論從政府招標的期望或是自由競爭的原則來看，承銷商以最低價得標在表面上似乎是合理的；只是，在得標之後，業者進行一連串的動作，企圖

20 這項土地利用變更案已經在 1999 年 6 月正式在內政部通過。

壓低承接的成本，最後順利收購公營事業。執行過程的政治操作卻非經濟理性可以解釋的。

2. 國產的黨產化

國民黨以政黨的名義投資營利事業是台灣政治經濟結構另一項特色，在其他國家是少見的現象。公營事業對國民黨黨營事業進行利益輸送更是公開的事實。陳師孟等人嚴厲批評國民黨透過公營事業，對黨官僚或與黨營事業進行利益輸送，並允許黨營事業壟斷部分產業（1991）。從這個角度來看，國民黨不應該歡迎私有化政策，遑論主動提出。在第三章時作者已指出，從維護政權穩定、增加國庫收入和政治結盟等層面考量，公營事業私有化不只符合國民黨的利益，國產和黨產之間的利益輸送更可能是一勞永逸，同時也免去了民意機關的監督和在野黨批評。

威京集團、統一集團和東南水泥等財團用低成本收購國有事業的事實，引起爭議的另一個重要原因就是集團負責人與國民黨之間的密切政治關係。前面曾提到威京集團負責人沈慶京是國民黨投資管理委員會的委員，收購台機鋼品廠的統一集團負責人高清愿，是國民黨中央常務委員，收購台機船舶廠的東南集團重要股東之一的林炳坤，是國民黨籍的立法委員。並不是任何的資本家都可以從私有化獲得直接的利益，只有特定的資本家才有可能。除了這些與國民黨關係良好的財團，國民黨本身也直接從私有化獲得了相當的利益。

行政院退輔會過去曾經擁有約 40 多家的轉投資事業（陳師孟等 1991:75），但並未正式列入行政院私有化名單，直到民進黨的立委施壓後，退輔會才承諾要對一些所屬事業進行整頓或處理（吳若予 1992）。這些事業的「私有化」都是悄悄地進行，除了關廠的事業單位之外，其餘幾乎都被國民黨的事業集團所接收。只有在經建會公布公營事業私有化的「成果」或是出了事之後，這些事業已經被移轉或出售的事實才被公開（張晉芬 1999a）。至於出售的過程、售價如何決

定以及關廠後員工的出路等，卻都不清楚。例如，具有區域性壟斷優勢的「液化石油氣供應處」，經過二次轉手後，最後成為國民黨的囊中物，黨營的光華投資在該公司擁有 80% 的股權（洪貞玲 1998）。家用石油氣產業的壟斷性並沒有因為國營事業的私有化而被打破，吸引游資的目的也沒有達到，當然也不符合國家標榜公營事業私有化將可以促進產業競爭的說詞（工商時報 1996 年 12 月 19 日）。事實上，即使在尚未進行私有化之前，退輔會的一些石油氣經銷業務即是透過特定投資公司與國民黨黨營事業合作，共享壟斷市場的利益（梁永煌 1989c）。國民黨藉由執行私有化政策用迂迴但卻更徹底的方式，將屬於全民的財產轉送到黨庫。在國民黨以黨領政、黨政不分的意識形態作用下，國產於是變成了黨產。

國民黨因執行私有化而獲利的方式並不限於財產的收購。經過中工和中石化釋股案的風波之後，經濟部要求各國營事業自行提出私有化的方案，再報部審核。不約而同的，中華電信、中油、榮工處、第一銀行和輔導會所屬的許多事業都委託國民黨黨有的中華開發公司執行釋股計畫案（立法院公報 1997:86[#47]:239）。台灣開發公司、台灣人壽保險公司、台灣中小企業銀行等省屬事業的私有化釋股案，也都是由國民黨黨營的大華證券取得官股的承銷權（聯合報 1996 年 1 月 19 日 a）。大華證券也規畫過台灣電力公司的釋股方案。黨營事業憑藉本身豐厚的政經資源，再利用「民」有的身份參與私有化的規畫工作。表面上雖然仍可能被詮釋為是專業考慮，但這種獨佔式的專業性卻也是被政治力所塑造出來的。

自由經濟主義派的學者並非沒有警覺私有化執行結果會明顯有利於特定政黨，也曾表達過一些憂慮：

…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

監督之後，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。（陳師孟等 1991:206-207）

陳師孟等人在書中主張用公有民營的方式，改造公營事業。認為經營權移轉就好，所有權不必動（亦可參考施俊吉 2000）。這些學者對於公營事業經營弊端和效率不彰的批評是國民黨政府正當化這項政策最有效的說詞，所提到的「隱憂」也確實發生了。

3. 勞動者權益的商品化

私有化對於既有權力分配關係的影響，除了使得資本家和國民黨營事業集團獲利之外，相對的也造成了勞動者權益的市場化。在已私有化的事業中，如中石化、中工和台機的船舶廠和鋼品廠等，勞工的工作權喪失，留任者勞動待遇縮水，組織權和罷工權也被壓制。由於可動員的人數減少，受雇者的協商與抗爭能力也進一步被削弱。在資本主義邏輯的運作下，精簡人力、壓縮勞動成本，是創造利潤最簡便的手段。不論是資本主義發達的英國（Ernst 1994），由集權經濟走向市場經濟的東歐及中歐國家（Tittenbrun 1994; Czaban and Whitley 1998），或東亞新興工業國家，如韓國（Kim et al. 1994），都有一些案例出現。對於年屆中高齡的公營事業員工來說，「民營化政策」所造成的最大恐慌就是飯碗是否保得住的問題。

國民黨政府將私有化政策視為行政權力的行使範圍，既排除各部和事業主管的意見，當然更不在意最底層工作者的意見和反彈。公營事業的勞動條件、工作環境和工作穩定性，往往優於民間企業，勞工或是工會的協商能力和罷工權也相對的較被尊重。在立法院的監督下，公營事業也很難違背法律所賦予事業勞工組織、協商和罷工等權利。公營事業受雇者獲得相對較佳的勞動條件和待遇，是立基於國家所給予的「身份」。但是當國家利用私有化政策撤回這些「身份」後，

「勞工貴族」立即成了「冗員」和「既得利益者」。

在行政院初期的構想中，對於公營事業員工的工作權打算用金錢補償的方式了結。包括離職意願的尊重、資遣費的補償和隨同移轉的員工工作權的保障等，在「公營事業移轉民營條例」修正案最早的官方版中都沒有明確的規定。在立法院的審議過程中，這些卻成爲爭議的焦點。最後，在少數幾位國民黨籍勞工立委的強力要求下，立法院於是對第八條做了小幅度的更正，將隨同私有化事業移轉員工的工作權保障，由原先行政院版的三年改爲五年，不願移轉者也可申請以法定的優惠條件離退等。

然而後來的公營事業產權出售過程顯示，不論是國家公佈的法規或是買賣雙方的協議，對於員工權益都沒有保障。統一集團在 1996 年收購台機的鋼品廠時，共承接了 130 多位移轉來的員工（見第三章）。但在收購之後，公司卻立即結束鋼品廠的營運。不願意從高雄轉到統一集團在台南的工廠上班的員工，就必須接受資遣。當時鋼品廠員工的離職率幾乎達到百分之百。對於資遣費，統一集團則是將原先承諾經濟部和工會的十年雇用期間換算成資遣費，不論原來的職務和等級，每個離職人員所得的金額均爲 275 萬元（經建會 1998c:123-124）。將資遣費除以 120 個月，等於是以前來十年平均每月薪資 23,000 元付給這些員工。即使「公營事業移轉民營條例」規定需保障隨同移轉員工的工作權；而統一與台機簽約時，也保證繼續經營、雇用十年，但是在所有權移轉之後，卻全不認帳。因爲結束營業或是調整經營規模，而使得員工工作權受到侵害，或許可以用經營彈性加以合理化，最多也只能用道德譴責。私人企業對於未來工作權的買斷，與國家用較優厚資遣費終結公部門員工的工作權，在本質上也是類似的。一旦市場化的邏輯被引入，國家資本和私人資本對待勞動者的態度並沒有什麼差異。

有些事業在私有化之後仍繼續經營，但是爲了儘量降低人事成本，

接手的業者仍應用各種方法讓員工自動或被迫離職。台機的另外兩個廠——合金鋼廠和船舶廠——分別賣給隆成發鋼鐵公司和東南水泥公司。²¹ 在出售後一年間，這兩個廠的員工人數均減少了約30%左右。一般而言，私人資本家掌控的原公營事業，例如中工、中石化和北誼興業公司，員工的離職率都偏高（經建會1997）。根據作者的訪談，員工認為雇主的成本邏輯是「資遣一個比較資深的就可以請兩個比較年輕的人進來」（#20029），人事流動是經常性的現象。

除了總公司以外，中石化有高雄、小港、大社及頭份等四個廠。在威京集團接手中石化的經營權之後，對每一個廠都訂出所需人員的總額。例如其中某一個廠，原來的廠有315人，威京總部認為只需250人就可以運作，於是人事預算只發給250人的薪資，由廠方自行解決分配或是解雇的問題。²² 在必須有人離職的壓力下，管理階層就會開始採取軟硬兼施的手段，以降低員工人數。其中一種做法就是用業務調整或訓練第二專長為名，先將某些人的職務降調，然後順理成章的往下調薪。稍後再以新職務是閒差事為由，進一步減少員工的薪水，迫使當事人在無事可做、薪水太少的壓力下，「自動」辭職。此外，廠方也會用「不能跟公司配合」的理由，要求員工離職（#20011-1, #20011-2, #20029）。人力精簡的後遺症之一是，有些基層主管因為可用人力少、壓力太大而申請資退。（關於這個部分在下一小節還會再說明。）

新業主調降薪資的另一種做法是在薪資項目中灌水，使得員工整體待遇在表面數字上沒有改變。統一集團在收購台機鋼品廠之前，承諾員工年薪資不會改變。收購之後，卻將服裝費等津貼項目併入薪資計算，拼拼湊湊讓薪資總額維持原數（原振維1999）。威京集團收購

21 台機還剩下一個重機廠和總公司需要處分。

22 該廠原有約370多名員工，私有化前後走了約50多人。

中石化之後，也是依照成本邏輯壓縮員工報酬，員工的平均薪水立即被調降三到四成。以位於高雄的某一個廠為例，「民營化」完成之後，員工的薪給立刻減少了22%。五年後薪資也僅回升了4%。而公司降薪的方式也讓員工難以接受：

公司的動作連連，像是六月底開放民營，把薪水降到兩萬五，原來是6、7萬。這根本是侮辱。而且沒有多做解釋，就只有用便條紙寫說：「下個月薪水25,000元。」有的組長就被強迫離開。（#20011-1）

此外，薪資結構也做了一些調整，也就是將底薪壓低，而大幅增加薪資中屬於獎金的部分（經建會1998c:136）。從管理的角度來看，將工作獎金貼緊工作績效是要激發個別員工的生產力。但是，固定薪資的降低，無疑提供了雇主壓縮勞動條件與調節利潤的空間。另外，資方還想盡其他的策略以降低人事費用，包括規定必須超過若干日數或時數才算加班、用休假代替加班費及取消交通津貼和托育設施等（#20011-1）。另一位中石化的員工甚至提到，在該廠所屬的工業區內，「沒有一家石化廠的加班是用補休的方式，大家都是發加班費」（#20029）。工會向公司抗議後，後者推說經營困難，請員工們多體諒。

最後是關於勞工組織權受到打壓的問題。在私有化後仍持續經營的事業中，產業工會的抗爭能力明顯的被削弱或消音，只有中鋼工會還具有一些自主性和行動力。但是，對於參與有明顯抗爭性的勞工組織或是行動，中鋼工會的表現仍相當消極。例如，由台灣石油工會、中華電信工會和台灣電力工會所領導成立的體制外「全國產業總工會」，中鋼並沒有參與。此外中石化產業工會在私有化之前相當活躍，多次進行大規模的靜坐或遊行抗爭。經濟部訂定所屬事業人員的優惠

資遣辦法即是中石化工會激烈抗爭後的功勞（黃昌宏 1990）。²³ 私有化之後，工會多半只能被動回應資方的打壓。

對於資方苛扣年假的權利，以及用補休代替加班費等的做法，中石化的產業工會早已聽到許多會員的抱怨。1998年12月5日是縣市長選舉日，12月25日是國定假日，都是合法的休假日。公司雖然讓員工在那兩天休假，卻事後要求補班，而且不算做加班。四個廠的產業工會在會員不滿聲浪高漲之下於是開會，醞釀在1999年的3月19日拉白布條串連抗議。資方在知道消息之後，立刻要求與勞方談判。以下用引述其中一位參與幹部的話，呈現抗爭的情形和結果：

工會幹部：三合一選舉是內政部決定的嘛，他（指中石化資方）放假（讓員工）去投票，……公司認為算下來的話員工少上了十小時的工時，他就說你去投票嘛，19號要回來補上班。等於也沒有放假嘛……。不過，這個問題已經解決掉了。

作者：怎麼解決的呢？

工會幹部：本來是3月19號要拉白布，後來公司就決定用午休補回來。這幾年來因為公司整體的運作跟工會的互動，可以說是一個比較強勢的作風，他不跟你工會協商，他一發狠就算了事，一公布就依法行事。（#20049）

從體制外勞工團體——勞工陣線每年固定出版的「勞動人權」報告可以發現，任意解雇、壓低底薪、加大勞動強度、苛扣員工休假日、加班費和資遣費以及阻撓工會行動等，在台灣的私人企業中是屢見不

²³ 中石化各廠的工會原來是屬於台灣石油工會。私有化數年之後，脫離石油工會，目前是頭份、大社、高雄和小港四個廠的分會各自運作。

鮮。私有化之後的原公營事業內部勞動條件的操作也在走回頭路。

(二) 國家責任的市場化

如果私有化不只是出售國家財產，同時也是出售國家責任，有哪些證據可以支持這個說法呢？公營事業具有「社會責任」表現主要有兩個層面，一方面是做為社會福利的提供者，另一方面則是緩和資本主義邏輯對勞工和民衆的壓迫。就第一項功能而言，有很大的成份是做為國民黨籠絡特殊族群的措施，包括提供軍人家庭優惠的電價，或是輔導退除役官兵就業等（參考第三章）。由於這些功能形同利用國家資源替國民黨做人情或鞏固選票，公營事業的去國家化被認為是可以解決政黨利用公產謀取私利的作為。即使這些功能確實需要檢討，但就第二項而言，相對於私人企業，公營事業受雇者確實受到較多的保障。

公產既是屬於人民所有，國家是公營事業的委託人，公營事業的存在代表著國家與人民之間的一種契約關係；這在某種程度上也等於是迫使國家承擔一些社會責任。²⁴ 公營事業的經營不彰或是弊端叢生，民意機關和輿論所批評的不只是事業本身，還包括國家的疏於監督。而如果生產、製造的過程影響到人民的工作權益、生命、財產或是身體，國家也必須同時以統治者和事業管理者的身份出面承擔善後的責任。於是無形之中，透過公營事業的存在，國家和人民之間出現了某種契約關係。這種關係的出現和維持當然是因為產權公有的關係，使得國家難以置身事外。

²⁴ 過去也曾有學者質疑作者使用人民一詞，認為似乎有些抽象。這確實是一個難以處理的名詞。並不是所有的人民都是同時受到公營事業經營或是私有化的影響，誰會受到影響，卻也是要在事件發生時，才能被明確的指認。因此，除非在有些可資辨明之處，會用「乘客」或是「居住在附近的民眾」；否則仍將使用人民或民眾等泛稱。

但是，即使有這種契約關係，也並不表示國家就一定會履行或是願意出面解決，必須是在某些結構性條件之下才有可能。如同前面第三章所分析的，解嚴之前一般民衆對於公營事業所造成的污染或是災害多半是「敢怒不敢言」。表面上他們似乎是不知道應該向公營事業討回公道，實際上是畏懼事業背後的國家威權統治。在解嚴前夕，被政治運動不斷衝撞的國家機器，也開始成爲其他運動團體抗爭、訴求的對象。解嚴之後，隨著政治選舉競爭的激烈化，此一「契約關係」的履行受到更嚴格的監督。公營事業與國家責任之間的密切關係也清晰的浮現出來。而在過程中，民意代表往往扮演著關鍵性的角色，一方面做爲受害或受災民衆與事業單位和國家談判的中間人，另一方面國家及事業單位也常需要透過民代安撫民衆的情緒或是化解抗爭。

從研究方法的選擇來說，如果要突顯「契約關係」履行的討論和私有化之後的改變，比較公營事業在私有化前後對於某些事件或議題處理方式的差異，應該是一個較有效度的做法。前面在討論勞動條件和勞資關係時，就是採取類似的做法。另外一個近似的做法，就是比較公營事業與其他私人事業處理方式的差異。在資料的限制下，作者是採用後一種方法，而比較公民營事業工業災害事件的發生和處理，說明爲何私有化是國家丟掉包袱的手段，以及爲何市場機制只是國家放棄責任的藉口。

在臺灣，行政系統對於工業災害的監督機制雖也有檢查制度，但工業災害的紀錄主要是由事業單位主動向當地勞動檢查單位申報，後者彙整之後，再定期呈報行政院勞工委員會（勞委會 1998）。可以預期的是，除非有無法遮掩的重大意外或死傷或是消息被洩漏出去，業主主動申報的意願不高。²⁵ 不難推論台灣工安事件或是職業災害被嚴重低估的可能性。實際上，公、私營事業經常出現工安意外，也是造成勞工職業災害率居高不下的原因之一（聯合報 1997 年 9 月 30 日）。事業所有權的歸屬，也成爲事件或災害發生後是否受到重視和受害者

是否得到合理補償的關鍵。公營事業做為國家官僚體系的一部份，在發生災害或污染問題時，受到輿論和民代的監視，比較難推諉責任。國家出面干預往往成為人民能夠「討回公道」的唯一途徑。但是，當私人事業發生工安事件時，由於欠缺健全的法制與執法體系的保障，民衆與資本家交涉的管道和力量卻都有限。

1997年9月，中油公司位於高雄市前鎮區的一條天然氣管線要進行換裝。因為仍有氣體留存管內而未被檢查到，包商隨後在換裝管線時，發生嚴重的瓦斯氣爆，最後造成14位民衆死亡及多人嚴重灼傷。事件發生後，相關的報導和評論連續多日成為大眾媒體的頭條新聞。輿論和立法院掀起一片對官員和中油的批評。在強大的壓力之下，當時的行政院長蕭萬長除公開向國人道歉，並且兩次南下高雄探問傷患。在必須有人出面表示負責的壓力下，當時的中油董事長李樹久於是自動辭職，解除了其他官員下台的危機。為了儘快使事件不再成為輿論的焦點，中油在十天之內就與受害及受災民衆達成賠償協議。賠償每位死者家屬900萬元，並負起傷者的醫療費用和民衆的財務損失。至於責任的追究方面，政府官員則一致將問題歸因於中油的公營體質。蕭萬長公開表示，中油的管理階層和員工都應該反省檢討，如果未來仍無法改善，只有加速私有化一途。蕭對台灣石油工會指責中油公司輕忽工安非常不滿，公開宣稱台電的工安問題就很少，而且「內部」團結，中油需要好好檢討。經建會主委江丙坤也發表意見，指出目前民間的工安顯然都做得比中油好，因此確實有必要加速中油私有化。²⁶

我們可以先對官員的說法用現實做一些檢驗。公營事業的工安事件真的只是中油的「專利」嗎？別的公營事業的工安維護真的比較好

²⁵ 試舉一例說明。台塑大樓曾發生火災，造成兩名勞工死亡。由於未報知勞工局，因此報載負責人王永慶可能會被移送法辦（國家政策研究中心1998）。但整個事件後來卻是不了了之。

嗎？工安事件只有在公營事業才會頻頻發生嗎？還是說，這其實是台灣的普遍現象？

政府官員認為中油工安事件頻傳是組織內部文化的因素，例如中油員工敬業精神不夠或是勞資關係不好，宣稱其他公營事業就不會出這種問題。然而，就在中油氣爆事件發生一個月後，蕭萬長口中工安記錄良好的台電核能三廠大修時即發生液體外洩事件。雖然並沒有造成類似中油氣爆事件的重大災害，但是台電最後也必須用以懲處相關人員的方式收場（聯合報 1997 年 10 月 29 日）。在此之前，核能電廠出狀況和火力發電廠排放污水造成環境污染意外等，都已不是新聞。

由於整體工業安全維護和檢查制度的缺失，工安事件的發生不只是公營事業專有的現象。許多的案例顯示，發生在私人企業的爆炸或是火災的事件更多、而且更難監督。就在前述中油氣爆事件發生後不久，位於高雄縣大寮鄉大發工業區內私有的峰安金屬公司也發生了熔爐爆炸事故，造成 3 人死亡、5 人重傷、16 人輕傷的慘劇，至於公司本身的財務損失估計近 4 億元。²⁷ 事件發生後，沒有任何國家官僚公開表示重視或有巡視傷患等政治性舉動。只有行政院勞委會，出於業務主管單位的立場，表示「期盼」峰安公司能從優補償死亡或是受災勞工的損失（聯合報 1997 年 9 月 26 日）。公司負責人在與大寮鄉五個村村民開協調會時，態度強硬，強調須有明確證據才願賠償。對於村民希望峰安改善空氣汙染和噪音現象的要求，並未給予承諾（同上引）。後續的賠償事宜和賠償金額始終未見諸媒體。峰安的負責人過去曾經擔任監察委員，他的妻子是公司的董事長，也曾經擔任過多屆立法委員。和資本家厚實的政經關係相比，受災民衆談判能力相形薄

²⁶ 關於這方面的報導，可參考當年 9 月 14 日到 9 月 24 日的報紙新聞。

²⁷ 峰安金屬公司鋅鋁合金廠氣爆事件，初估財務損失約 2.52 億元，加計停產鋁合金錠所流的業務，總損失估計達 3.78 億元左右（經濟日報 1997 年 9 月 27 日）。

弱。權力不平衡的關係和結果立刻顯現。在拖延數月之後，受災和受害民衆才與峰安達成協議。²⁸ 除了峰安的爆炸事件之外，1997年上半年台塑企業在高雄的仁武廠也曾經發生失火事件，對於民衆要求賠償的抗爭，台塑的回應相當消極（中國時報 1998年4月14日）。政府官員宣稱民間工安做得比公營事業好其實是辯護私有化正當性的自然反應。

所有權歸屬與是否可以討回公道之間的直接關係可以用另一個例子說明。1995年台北縣板橋市有私人業者的雇工在施工時挖斷屬於中油的油管，油管破裂之後因遇火花而引起嚴重的爆炸和火燒。即使是與中油無關，但由於是中油的管線所引起的，爲了平息輿論和應付民代的要求，最後經濟部仍然要求中油負起賠償和修復的責任（張玉山 1995a；立法院公報 1997:86[#35]:577）。從國家或其他民衆的角度來看，這些事件顯示受災戶或是民意代表似乎「吃定」了政府。如果發生事件的油管所有權是屬於私人企業，則是一切「依法處理」，²⁹ 官員不需要出面道歉，也不必擔心下台的問題，公營事業也不用再承擔這些損失。在避開問題要比解決問題容易的現實下，將公營事業私有化自然成爲一個解脫責任的出路。

至於公營事業對於工安事件的維護是否比不上私人企業，還可以用一個已「民營化」的案例說明。一位在中石化完成私有化之後繼續留任，直到四年後才離職的基層主管告訴作者，他辭職的原因並非是公司裁員，而是因爲公司配給他的人員一直縮減，已經到了一個離譜的程度。他十分擔心他所負責的部門隨時都可能出事情，他不願意擔負這個責任：

28 作者曾經行文請台灣省政府的南部勞動檢查所，請求告知協議的結果。南檢所以事關機密為由，拒絕提供。

29 峰安的例子顯示，所謂的「依法處理」往往都在私下和解之後被淡化。包括中油在內，事業主管都從未因爲這些死傷事件而受到任何法律上的處分。

我這個部門在別的企業都要 6、7 人，（公司）只給我 4 個人。當初日本設計師估算出來也要這個數目（指 6、7 人）。…向廠長反映，他說他也沒辦法。我不敢擔這麼大的責任。…中石化還好有過去國營事業的底子，民營化以後工安都還好。…哪像 XX 企業（指一家私人企業集團）過去五年出了多少事？…他們和媒體關係好啊…有事都不會上報。

（#20011-1）³⁰

當工安事件發生時，私人資本家並不認為有對外說明事件處理方式和結果的義務。政府官員也以這是民間企業發生的事、政府不便介入的「假中立」態度應付。但類似的事件如果發生在公營事業，在不能忽視民衆的抗爭和媒體、民代的指責之下，國家卻必須立即回應和採取補救手段。從這個角度來看，公營事業私有化確實可以成爲替官員脫困的手段。從私人企業發生工安事件時，國家袖手旁觀的心態來看，私有化所出售的確實不只是資產，而且是國家的責任。對於執政者來說，建立一個完善的工業安全檢查和處罰的制度確實是「緩不濟急」，不如將公營事業移轉給民間業者，由市場機制解決工安所引起的責任歸屬。

以發生在板橋的事件爲例，雖然責任的歸屬相當明確，但行政單位既未闡述立場，也無法將公營事業的責任撇清，最後仍屈服於部分立委和民衆的要求，提供受災戶補償。這似乎也顯示出國家機器本身威信的喪失。以致於事件的發生雖與公營事業無關，但是從官僚的角度來看，儘速平息立委的質詢和輿論的報導、解除可能引起的政治風波，比分辨清楚責任歸屬更爲重要。

³⁰ 這位基層主管甚至懷疑，接手的業者是否故意要造成一些工安事件，使得集團可以有藉口關廠，而從事其他的投資或土地交易。

或許私有化政策的擁護者會認為上述的說法，正可以支持公共選擇理論的說法，也就是政治人物在私利的考慮下，使得公營事業預算不斷膨脹的必然性。私有化可以免除公營事業政治化的行爲，可以讓行政部門脫離被勒索的困境、減輕因爲企業意外災害所導致的下台風險，但是私有化並不能夠自動改進原先不良的工業安全監督和懲處機制。當事件的處理是由「市場」決定、而政府選擇扮演中立的角色時，民衆除了本身集體動員的能力，已沒有其他籌碼可以對抗資本家。

企業生產過程安全的問題攸關人命和財產。除非有法律規範的約束和制裁，資本家並不會自動的關心如何防止工安意外的發生、或是主動進行訓練及設備的軟硬體投資。在現行的法律和政治結構下，對資本家來說，防止工安發生的成本遠大於事後的補償。公營事業的存在成爲人民能夠強迫國家負責任的方式。事業所有權的歸屬，於是成爲人民是否能夠「討回公道」的關鍵。公營事業大規模私有化不啻是象徵著這種契約關係的市場化。

四、結論

以 Jessop (1990) 的分析架構爲基礎，藉由解答誰獲利（反面即是誰受到傷害）和誰又是贏家（反面即是誰是輸家）的提問，本章試圖呈現不同團體對於私有化的態度和行動。關於決策民主性的分析則是根據 Skapska (1994) 的理論架構。本章並且從國產的財團化、黨產化和勞工權益的商品化，說明私有化所造成的社會後果。最後是用中油公司所發生的工安事件和處理經過，說明產權的歸屬對於民衆權益的影響。

作者指出，民營化政策一開始就被當做既定政策，因此預先就排除了公營事業的主管單位、事業內的主管、以及受雇者參與決策及表達反對意見的機會。民調的結果顯示私有化並不是一個受到多數人支

持的政策。不論是做為決策者、執行者或是雇主的身份，中央政府都展現出專斷的性格，而幾乎完全排除反對的聲音。不透明的決策和強硬的執行手段造成了相關部會和地方政府的觀望心態，同時引起受雇者的激烈抗爭和部分主管的消極不合作。專斷性、黑箱式的作業的確使立即要被私有化事業的工會一時之間束手無策。但是，國家最終還是必須面對工會的強力反彈和輿論對於國產財團化、政黨化的批評，私有化的腳步依然快不了。於是，回顧到目前為止台灣民營化的執行經驗，其實已經犧牲了國庫收益和付出了可觀的社會成本。這些都可被看成是決策專斷性的回力效果。

私有化的執行確實使得國民黨政府的政治承諾兌現，讓民進黨的政治主張獲得實現，而與國民黨友好的財團和國民黨黨營事業集團雙雙獲利。這些個人或組織都成為私有化的贏家。但是，私有化執行過程的風波、弊端和抗爭不斷，卻使得進度一再受到拖延，國民黨政府並沒有因為進行了一個代表進步的經濟自由化政策而強化民衆對於政權的信任基礎。民進黨在表面上是終結了國庫通黨庫的可能性，但實際上對於國產淪為私產或黨產的結果，卻沒有制裁的能力。財團和大資本家，不論是以私人或是政黨的身份出現，都是私有化政策的最後贏家。

私人企業「在商言商」，在收購公營事業之後不願再繼續從事本業經營，同時也並不尊重原事業員工的工作權。就如同已經被賣掉的商品，國家對於這些工人的遭遇也是不聞不問。一個失去信任基礎的政策，當然會造成尚未私有化事業內受雇者的極力反抗。中華電信工會和台灣石油工會等勞工組織的動作頻頻、持續反對民營化，也都是國家在政策執行時所未考慮到的風險和成本。

國家與資本家的伙伴關係因為私有化政策的執行而更為緊密。中石化和中工的私有化顯示，行政院對於股票釋出不順的因應措施、如何防止股權集中在股市炒家的手中以及如何確保股權分散等，都缺乏

事前的規畫和事後的補救。就吸引大眾投資的觀點而言，絕非將股票上市即可以達到目的。關於如何杜絕內線交易、建立相關資訊的查詢網絡和增加其可得性、教導民衆投資和理財的觀念等，都應該在事先主動設計、宣導或甚至立法。此外，再從整體的經濟環境來看，資本市場是否已經夠成熟，管理和監督的法令和措施是否完備等，都應該是執行私有化政策之前已具備的制度性條件。整體來看，台灣的私有化政策只是一項商品買賣，而非制度的重建。在國家領導的經濟統理模式之下，集團企業或大資本家尚且可以累積實力，在一個缺乏有效管制的開放市場中，資本的集中化和大型化會形成更大的勢力。

私有化的執行不只是加速少數個人或團體的財富積累，同時也重新建構人民、國家和資本階級之間的權責關係。在工安、環保等事件不斷發生的情況下，政府官員的反應顯示出公營事業已被當做政治負擔。因此，不難理解，在公營事業發生重大工安事件後，官員們想到的並不是要如何有效解決台灣工業安全的問題，而是如何減少媒體的追蹤以及如何擺脫這個包袱，甚至用「民營化」威脅公營事業。私有化或許可以達到為政權脫困的目的，但是否代表以後台灣就不會再有工業災害事件發生呢？答案當然是否定的。私有化不會使台灣工安減少，只是讓工安事件的曝光率降低，官員被直接要求負責的風險降低。

對台汽客運的個案分析(一)： 競爭與效率的迷思

有效率的公共運輸系統必須具有競爭性，但這應是透過理性協調的結果，以避免競爭本身產生摧毀性的結果。

(Elliott D. Sclar et al. 1989:27)¹

一、前言

公營事業之間產業和組織特性存在相當大的差異，所擔負的功能也不全然相同，的確很難以一概全。但是從研究策略而言，如果要將已經或正要進行私有化的事業都一一加以討論，相當費時，且很可能事倍功半。本書是選擇一個個案做為分析對象，選擇的標準是具備與書中所討論的相關議題所需的特性，分析的結果也可以反映台灣經濟發展的轉折、公營事業的興衰與存廢爭論以及民營化的經濟和社會意義。

台汽客運公司即是作者個案研究的對象。台汽是台灣最大的公路客運業者，但由於負債累累、營運持續虧損，長久以來都處於破產的關頭。從經濟學的效率 and 資源利用觀點來看，台汽早就應該關門或出

¹ 原句相當長，而且如果直譯會不易瞭解。作者翻譯時未採取直譯，但儘量維持原意。

售，既節省國庫的支出，又可以增加一筆收入。再從功能性而言，國民所得的大幅提高，使得自用小汽車的數量快速成長，台汽已不是大多數民衆所使用的交通工具。更何況台汽並沒有國防或戰略性意義，所提供的業務似乎也可以被民間業者取代。用私有化解決台汽的財務困境可能是一個最理性的選擇。爲了增加台汽的市場價值，省政府多次要求台汽進行裁員，試圖藉由降低人事費用，止虧爲盈。規模最大的一次資遣動作發生在 1996 年底，公司的高層在三個月之內裁減了四千多名員工，營運規模也減少了一半。雖然工會之前曾經進行多次的激烈抗爭，但終究無法阻止會員被大量資遣的結局，也未能改變公司即將被私有化的命運。

透過台汽的案例，作者將檢視五個議題，包括 1. 產業自由化是否代表所有的公營事業都應該被私有化；2. 用效率做爲評估公營事業經營績效和存在價值的合理性和正當性爲何；3. 台汽被私有化的背景和官方的政治考量；4. 工會對於「民營化」的看法、抗爭經過、和轉變策略的原因；5. 裁員和路線縮減所造成的社會後果。本章主要探討前兩個議題。

二、以客運業及台汽客運爲研究對象的意義

本書對於「民營化」最主要的質疑就是用效率做爲國家不應該經營事業準則的合理性。在電力、自來水、有線電話和郵政等公用事業中，除了自來水事業外，其餘都已被列入私有化名單中。至於和民生息息相關的陸上運輸事業—台汽—則是規畫在 2001 年完成私有化，鐵路局則將是逐步公司化，然後再考慮出售的可能性。在上述這些民生和交通事業中，中華電信及台灣電力公司，都是資產上千億的企業，雇用的員工都介於一萬五千到兩萬人之間。水、電力和電信更是關係到民生問題，幾乎一日不可或缺，私有化與否對於台灣經濟和社會的

影響必然是相當可觀。

回顧到目前為止本書的論述，作者主要是在質疑所有權、競爭、與效率之間的虛假關係，主張公營事業的存在價值不應該完全以效率來衡量，分析決策的政治動機，以及呈現官僚對於私有化社會後果的忽視。作者認為，就這些議題而言，基於產業和組織結構的特性，客運業和台汽的案例可以相對提供較豐富的研究素材。²

先看產業特性。與製造業集中一個地點、以生產固定產品為主的情況相比，陸上客運業直接服務一般民衆，營業範圍屬於區域性或全國性，經營情況是否穩定與消費者的權益息息相關。客運業所提供的是交通服務，班次的穩定和行車的安全是檢視營運品質的前提，這又與其他服務業或金融保險業不同。相較於鐵路或是航空，公路運輸由於設站方便、票價較低、且班次較多，更是城市或是區域內民衆行動的主力。爲了確保大眾基本行的權益和安全，各國對於客運產業都會訂定一些特別的監督與管理規則。舉凡進入該產業時資格審查和評估、費率的規定、行駛的路線、班次和時間的管制、對於駕駛員的考核和規範，以及對車輛的安全檢查等，都受到嚴格的規範（Gomez-Ibanez and Meyer 1993；Sheldrake 1993）。不論市場開放與否，各國政府對客運業的經營都有深度的介入。自由派經濟學者主張客運業開放競爭和國家退出經營的主要理由有：提供消費者更多的選擇、減少政府支出、以及提升經營效率，而政府僅需負擔管理和監督的任務。³ 開放客運業真的能夠增加消費者的選擇嗎？國家不再經營任何客運，就可以減輕國庫的負擔嗎？處於競爭市場的產業真的會比較有效率嗎？以台灣的情況來說，台汽的例子還可以讓我們檢視：即使是在國家有一

² 以下即使未特別註明，作者所說的客運業都是指陸上客運業。

³ 這其實也是 1979 年美國卡特政府開放航空運輸業自由競爭時所持的說法。關於航空業開放自由競爭的後果，請參考本書第二章的討論及 Chang（1997）。

套管理制度的監督下，公營事業所提供的社會功能真的可以由民間取代嗎？

國外的經驗已顯示一個自由競爭的客運市場並不必然會提升營運的效率或是取代公營事業原來的功能。Sclar、Schaeffer、和Brandwein（1989）從效率、預算節約、安全和服務性功能等角度，評估美國區域性大眾運輸業私有化之後，是否能夠達到節省預算和增加消費者選擇的預期效果。答案是否定的。就第一個目標而言，由於必須經常性的監督路線行駛班次的正常性、對業者進行勞動檢查、和確保車輛的安全性等，行政部門不得不增加預算以應付人員及設備的支出。Sclar（2000）後來也以加拿大客運業為例，指出將管制等的支出都考慮在內，公有和私有業者的經營總成本其實相當接近。他的結論是：「開放、有效率的私人業者的客運服務並不會比壟斷性的公營服務省錢。公、私二分法的概念太簡單、並不足以呈現都市運輸系統日常運作的意義」（同上引：55）。

產業開放競爭可以增加消費者的選擇嗎？交通運輸的設計基本上應該是一種網絡的概念，才能符合區域內乘客的最大權益。但是，在成本及利潤的考量下，私人業者重視的是黃金路線的經營，乘客稀少的路線很自然的就被忽略。既然經營的重心是放在點與點之間路線的經營，整體運輸網絡也就無法建立（Sclar et al. 1989）。在這種狀態下，民衆反而成爲產業開放競爭後的犧牲者。以大眾運輸爲主要交通工具的消費者，尤其是處於經濟弱勢或是邊陲地帶的乘客，必然要付出較多的成本，或是在行動上受到較多的牽制。主張市場競爭的論述強調消費者可以因而有多重選擇，可能只能適用中產階級、男性、成人和都市住民，這個說法同時也忽略了生產者也有很多的選擇，而最後的選擇並不一定符合消費者的利益。同時如果要矯正因爲私人業者的選擇性經營對於民衆所造成的不便，國家除了要負擔原來的監督和管理功能之外，還必須補貼私人業者繼續經營利潤低或甚至賠本的路

線。客運業的狀況可以相當程度的證明，產業競爭開放並不表示國家就可以袖手旁觀，而不需要做任何的干預。

對於客運業的研究也可以清楚的呈現討論私有化社會後果的意義。既然業者的興趣主要在於黃金路線的經營，那麼爲了提高市場佔有率，經濟學教科書中所說的惡性競爭現象很可能就會發生。由於客運業的成本要素就是車輛與人員，因此成本的轉嫁對象相當明確。私人業者較佳的經營效率，有很大一部份是藉由壓縮勞動成本或是犧牲消費者權益得來的。在追求利潤的動機驅使下，民營客運業者對於車輛的保養和人員的訓練不足，駕駛員爲了增加載客率於是開快車、過站不停、甚至忽略交通安全。這種經營方式所造成的外部成本，包括乘車不便、道路交通不安全以及空氣污染等，則是由整體社會承擔，並不會反映在公司的帳面上。因此，沿用 Sclar 等人的研究結果（1989 and 2000），台汽私有化之後，台灣客運產業的狀況很可能是：整個客運產業所產生的總成本或許是和私有化之前一樣，但是成本的分擔比重卻會有極大的改變。國家、勞工、乘客（尤其是弱勢族群）、和其他的納稅人都有可能成爲市場開放之後最直接的受害者。即使官僚體系的惰性、規畫能力不足或是行政效率低落，也可能是造成外部成本難以控制的因素；但是市場競爭並不能自動達到提高效率或是提高服務品質，卻已是相當明顯。

在台灣，城市或小區域內的客運運輸，除了台北市和高雄市等少數幾個城市之外，其餘幾乎都是由私人業者壟斷或寡佔經營。這些經營者大都隸屬於地方派系，經營特權的取得也大多與國民黨過去企圖拉攏這些派系以鞏固政權的政治操作有關（陳明通 1995）。在陳明通的書中明確列出了台灣「縣市級派系」所經營的各項事業（1995: 277-296）。根據他所蒐集的資料，絕大多數縣市的客運都有地方派系參與經營、而且通常是具有壟斷或至少寡頭壟斷的優勢。有這些特徵的客運包括：桃園客運、新竹客運、中市公車、仁友客運（台中市）、

彰化客運、興南客運（台南市）、台南客運、高市公車、鼎東客運（行駛高雄、屏東、與台東之間）、花蓮客運、宜蘭客運、基隆客運，以及行駛台北縣市的指南、雙和、大有、福和、及新店等客運。除了經營客運業之外，這些地方派系同時也擁有其他的事業。經營桃園客運的吳氏家族同時涉足銀行業，就是一個有名的例子。而除了經商之外，多數的地方派系也都擁有良好的政治關係或擔任地方議會的議員等，桃園的吳氏家族也是一個很好的例子。這些優勢一方面影響國家監督和管理的效果，另一方面也使得勞工和乘客更缺乏與業者對抗的實力。台灣客運業的特殊經營狀態必然讓人質疑：一個開放競爭的市場是符合誰的利益？

因此，從突顯私有化的經濟迷思、決策的政治動機、和所造成的社會後果這三個研究議題來說，做為台灣最大的公營客運公司的台汽確實是一個有意義的研究對象。

台灣的中、長途客運業在表面上是寡頭壟斷，實際上卻是接近完全自由競爭的市場狀態。如果以利潤率為衡量指標，整個產業的營運效率都很低。而國家對於區域性客運壟斷現象的放縱，也顯示自由化的口號是選擇性的應用。在官方的評價中，台汽的營運持續虧損，顯然是缺乏效率的結果。但是，私人企業壓低勞動條件以提昇效率的做法，公營事業可以仿效、學習嗎？從陸上客運所提供的社會功能來看，效率可以做為評定公營事業存在價值的唯一標準嗎？

營運虧損和高額負債是台汽在前私有化時期就被迫進行大規模資產遣和裁班、減路線的主要原因。台汽財務困境所引起的預算和政治壓力使得私有化成為讓中央和省府脫困的最有利選擇。國家並不是沒有別的辦法解決台汽的難題，但私有化確實是政治成本最小的手段，效率不彰只是正當化這項政策的藉口，台汽的案例將可支持這個論述。

就台汽的經營規模以及和每一個民衆的關連性而言，或許並不如電信、電力、或自來水廣泛。但是，公路客運的使用程度卻最能夠反

映階級和城鄉的差距。利用大眾運輸機率最高的民衆是社會中經濟和政治實力較弱的一群，主要是婦女、老人、和學生。再從階級分類來看，通常也是中下層以及下層階級的民衆最可能使用大眾客運的服務。既然強調私有化「不只是一個拍賣國產的行為，同時也是拍賣國家責任」是本書的一個重要論點，台汽的例子可以對這個說法提一些證據。

爲了因應民營化，台汽內部的整頓已經進行多年，經營的路線和人員持續減少。相較於尚未有大規模整頓動作的中華電信或是台電而言，台汽的案例已有相對較多的研究素材。台汽的經驗可以容許作者直接的分析私有化的社會後果，包括大量資遣對於工作權及勞動條件的影響，以及營運路線的放棄對於部分民衆權益的影響。

最後，本書雖無意宣稱台汽個案的代表性，這同時也不是台汽被選爲研究對象的考慮，但是台汽的研究也可以讓作者對於台灣公營事業私有化的後果做一些推論。分析這個案例可以突顯：如果對於一個經營項目如此單純、而且是提供一般大眾基本行動權的公營事業，國家都還是用提升效率做爲必須放棄公營的理由，但卻又提不出替代的機制或是配套措施，那麼我們又如何能夠信任資產龐大、經營項目和交易行爲更爲複雜的公營事業的私有化不會對人民的利益造成更大的傷害？能夠將公營事業賣到好價錢就算是對得起納稅人嗎？

雖然尚未進行實質的私有化，台汽的前私有化（pre-privatization）動作，都已對經營和勞動階層造成衝擊。⁴ 在 1995 到 1997 兩年的期間，作者與台汽工會和公司持續有所接觸，其中一年並曾持續參與工會的內部會議和兩次年度會員代表大會。之後，作者仍持續進行一些訪談。官方的文件和出版物、作者與會員代表和工會幹部及公司管理

⁴ 曾有學者研究匈牙利部分公營事業在私有化之前的準備過程，而將這個階段稱之爲「私有化之前的私有化」（privatization before privatization）（Dittrich and Haferkemper 1995）。不過，作者認爲這個名詞有些累贅，同時也可能不易由字面瞭解，因此使用「前私有化」。

人員的談話、工會的會議記錄、省議會公報、以及報章雜誌的報導，亦是本章的參考資料。

二、省營事業的經濟功能與私有化進度

在第三章作者曾說明，私有化政策一開始就是由上而下的決定。雖然在第一波私有化事業的名單中，有超過一半是省營事業，但是省政府所扮演的角色卻明顯的被邊緣化。在決定哪些事業應該要列入私有化時，對於個別事業的經營狀態、營業性質、市場替代性、和執行後的影響，並沒有做過事先的評估。整個私有化決策模式是先決定名單，再盤算要如何將名單中的事業脫手。公營事業既然被看做是一群具有同質性的商品，私有化也只是一個拍賣的動作而已。國營事業是如此被對待，省屬事業也不例外。

國民政府來台之後將所接收的日產，其中部分歸撥台灣省政府管理，事業的收益也歸省政府。在此後的 40 多年間中央與省之間事業產權的分佈並沒有重大改變（吳若予 1992:49）。在私有化的決策過程中，與中央的各部會相比，省府更是沒有參與決策的機會，只是提供可私有化之省屬事業的名單。在被列入第一波私有化名單的 22 家公營事業中，有 13 家是省屬事業。雖然省府官員並沒有公開質疑民營化政策，但曾經也有事業單位的主管表達暫緩「民營化」的意見。在立法院審查「公營事業移轉民營條例」修正案的期間，台汽的總經理徐享能即曾公開批評中央政府權威式的運作方式：

關於公營事業移轉民營，中央主管機關事前並未向各公營事業詳細說明和溝通，即在倉促中提出「公營事業移轉民營條例」修正草案，送請鈞院審議，令人感覺非常遺憾…。

（立法院秘書處 1993:106）

這種露骨的質疑在官場中是少見的，也顯示出私有化對事業管理階層所造成的衝擊。只是這個質疑並沒有得到在場中央行政官僚的任何回應。事實上，當時在場的官員，即經建會副主委葉萬安和國營會執行長陳朝威，是負責執行政策的技術官僚，並沒有立場回應關於決策的問題。

在公營事業部門過去 40 多年的發展期間，不同的部會針對各自所屬的事業訂定了不同的法規。員工所適用的升遷、敘薪或是獎懲辦法，在事業組織間也有相當的差異。針對這個現實上的差異性，在「移轉民營條例」修正案的審查過程中，國民黨籍立委李友吉批評中央對地方政府由上而下的決策方式，而忽略中央和省屬事業之間的差異：

目前公營事業中，國營與省營（即）有不同的權益及福利，例如績效獎金即各自不同。…足見中央研擬草案是站在本位主義的立場，未曾詳細的兼顧各種情況…。（同上引：66）

不過，對於中央政府的私有化政策，台灣省政府至少在口頭上表示支持，並且向省議會允諾：「俟『公營事業移轉民營條例』通過後，本府當積極配合辦理。相信這一次私有化的工作必能順利推動才是」（省議會公報 1991:69[#5]:640）。配合行政院「公營事業移轉民營專案小組」的要求，省府提供了省屬事業可列入第一波私有化名單的對象，同時也成立了「省營事業移轉民營輔導小組」。但後來的發展證明，這個小組幾乎沒有發揮太大的作用。在省府本身的規畫中，除了自來水業之外，33 家省屬事業全都預定移轉私有，只是被私有化的時間有不同的安排。省府將這些事業分成六類，做為推動私有化進程的依據。其中台汽是屬於第二類，也就是「可私有化，但考慮規畫時程較長」（同上引）。換句話說，雖然台汽是被中央政府列入第一波

名單中，省府當時並不急於將台汽私有化。後來的發展也顯示，和國營事業相比，省營事業整體的私有化的確不如原先的進度。其背後是有一些結構性和政治因素。

首先是關於省營事業對於省庫的收入貢獻。整體而言，如同全體公營事業的狀況，省營事業單位每年都創造龐大的盈餘，是省府財政收入的一個重要來源。表 5-1 所列的是 1995 會計年度省屬事業的盈餘和繳庫金額。根據表中的數據，當年省屬公營事業的總盈餘為 698 億元，實際繳庫的金額達 109 億元。⁵ 其中貢獻最大的是台灣銀行和土地銀行等省屬金融事業。這些繳庫收入還不包括菸酒公賣局的專賣收入和事業所繳的稅賦。而省營事業一旦私有化，所得到的收入將由國庫統籌運用，對於當時尚未被精簡的省府來說，並沒有實質的利益。

由於省屬行庫具有重大的財政和政治功能，自然不會是省府想要優先私有化的對象。首先開刀的目標主要都是虧損的事業，包括中興紙業、高雄硫酸銨廠、和台汽。但是要將虧損嚴重的事業私有化，現實上又不易立即達成。包括台汽和中興紙業在內，由於長期虧損的緣故，不符合上市的規定，高額の負債也不容易找到民間買主全盤收購。從財政考慮而言，中央可以藉由出售公產增加收入，以達到本身的政治利益和挹注國庫，但對省府卻是無利益可言，對於私有化的推動因此並不積極。

官僚體系內部的制度性牽制和利益衝突也使得「民營化」不易展開。在省府的組織架構下，省屬事業分別屬於不同的廳處。台汽、台鐵、及基隆、高雄、花蓮等三個港務局由省府交通處監管，三商銀和合作金庫等由財政廳管轄，建設廳負責督導唐榮鐵工廠、農工企業、高雄硫酸銨廠、中興紙業、和自來水公司。這些企業分屬不同的廳、

⁵ 此項資料來源是省政府財政廳編製的「中華民國八十五年版台灣省財政統計年報」。

表 5-1 省營事業盈虧的排名與繳庫金額
(1995 會計年度; 單位: 百萬元)

省營事業名稱	盈餘 (虧損)	繳庫金額
台灣銀行	18,432	3,300
台灣地區勞工保險局	14,558	—
台灣土地銀行	7,983	1,500
合作金庫	7,002	—
第一商業銀行	6,929	895
華南商業銀行	6,838	72
彰化商業銀行	5,069	694
台灣中小企業銀行	4,473	89
高雄港務局	3,742	2,546
自來水公司	1,466	—
台中港務局	1,404	953
台灣省物資局	959	131
基隆港務局	913	684
石門水庫管理局	841	—
台灣土地開發信託投資公司	696	—
唐榮鐵工廠	645	—
曾文水庫管理局	367	—
台灣產物保險公司	247	—
台灣人壽保險公司	231	—
台灣航業公司	156	—
台灣省政府印刷廠	136	—
台灣書店	128	118
台灣省糧食局	46	—
台灣省鐵路貨物搬運公司	32	—
台灣聯合銀行	10	—
台灣省礦物局	10	—
台灣電影文化事業公司	-65	—
高雄硫酸銨公司	-86	—
花蓮港務局	-110	—
台灣省農工企業公司	-130	—
台灣新生報業公司	-201	—
中興紙業公司	-376	—
台灣汽車客運公司	-3,147	—
台灣鐵路管理局	-9,361	—
總盈餘	69,832	10,983

附註: 這個排名是根據《台灣省財政統計年報》(台灣省政府財政廳 1997) 中的數據整理結果。在「繳庫金額」部分, 出現“—”者代表沒有盈餘繳庫的紀錄。

處主要是考慮分散業務，以及反映企業本身的經營性質。但是，事業的產權移轉通常不可能依靠單一機構就可以完成，而需要與省屬其他廳處和不同層級的政府交涉或相互配合。以高雄的硫酸銨廠為例，在進行私有化之前，必須先解決污染和土地處理的問題，這是與高雄市政府的業務有關。而遷移到彰濱工業區的計畫，又必須和經濟部工業局交涉，過程相當複雜，除非省府做出明確的要求，否則各廳處很少會將「民營化」當做優先處理的業務。

前面提到省府本身對於省屬事業的私有化進程另有規畫，並不完全符合中央的要求。中央政府基於本身的政治利益考慮而積極提出私有化，省政府也是基於自身政治利益的考量而對於政策的推動意興闌珊。在面對具有政治勢力的地方首長，負責監管進度的經建會往往無法貫徹中央政府的意志。在私有化政策推動之初，當時的省政府主席是連戰。在他轉任行政院長之後，職務由宋楚瑜接任，宋隨後並當選台灣省第一屆的省長，這兩人在國民黨政府中都屬於領導級的人物。省屬事業的私有化停滯不前，省府卻也很少感受到來在中央的壓力。即使第一波的名單中有一半以上是省屬事業，省府推動私有化的成績並不如預期，中央行政官僚在需要交出成績時，壓力也只能放在中央各部會所主管的國營事業（參考第四章）。

從體制來看，省營事業是否能夠順利進行私有化也與省議會的態度有關。在黨派差異方面，公營事業私有化是民進黨的基本政治主張之一，民進黨籍的省議員中，雖然有一些與工會的關係良好，但基本上也支持將省營事業儘速私有化。一些虧損嚴重的事業，如台汽、台鐵、硫酸銨廠、及中興紙業，更是經常被點名應該立即關廠或是移轉私有。至於國民黨籍省議員，對於省屬事業的私有化則是選擇性的贊成。例如，對於三商銀等金融機構，就極力反對移轉私有。1989年省議會在當時所召開的大會中決議，即使三商銀的官股被出售，省府所持有的股份也不得低於51%，以維持公有、公營的現狀。⁶此外，也

有議員強調台汽和台鐵的服務性功能，不贊成將這兩個運輸業私有化，但這些人都是少數，多數議員對於「民營化」政策並沒有反對的聲音。

在1996年底的國發會召開之前，除了國營事業之外，沒有任何一家省屬事業完成私有化。會議結束之後，負責政策執行工作的行政院經濟建設委員會藉助輿論和當時的政治氣氛，以三商銀只是委託省府管理、所有權歸屬中央的理由，在1997年正式通過出售三商銀官股的決定（中國時報1997年6月5日）。1998年初，彰化、第一、和華南銀行的官股降到50%以下，成為首批私有化的省屬事業，同時也是台灣公營金融行庫中最早完成私有化者。至於中小企銀與台灣產物保險公司，由於是被三商銀交叉持股，在後者被私有化之後，主要股東既然已成為「民營事業」，中小企銀和台產自然也算是完成了私有化。

三、台汽客運營運角色間的衝突： 模糊的組織定位

台灣島內中、長程客運業務，在早期是由公路局和後來成立的台汽客運壟斷經營。1980年代中期開始，民衆在區域之間的客運選擇除了台汽之外，實際上還有非法業者（也就是一般俗稱的野鷄車）或是計程車等。1990年第一家可以合法行駛高速公路的私人客運公司——統聯客運正式上路，合法與非法業者在高速公路上的競爭更形激烈。1995年，交通部以接受私人業者申請的方式，全面開放高速公路客運的路權和經營權。中、長程公路運輸，尤其是一些黃金路線，例如由桃園中正機場到台北縣市之間的路線，自此進入多家競爭的局面。到

6 根據行政院研考會的一份委託報告（1994:128），省議會的決議並不是為了要阻擋私有化，而是為了配合中央籌措徵收公共設施保留地的財源，而同意出售部分官股時所做的決議。

完成私有化之前，台汽仍然是產業內規模最大的客運公司。

雖然對於少數路線仍具有壟斷或寡頭壟斷的優勢，台汽所行駛的多數路線實質上是接近完全競爭的狀態。即使在高速公路開放民間業者行駛之前，野鷄車就已經因為提供旅客上下車站較大的變通性和車內設備較佳等因素，而對台汽的營運造成極大的壓力。此外，如同其他的客運同業，台汽也要與鐵路和航空爭取旅客。

由於行政組織之間任務劃分的關係，省營客運的頂頭上司比其他事業更多，營運上也確實受到更多的牽制。台汽客運所有權的歸屬是省政府。因此，關於人事、預算及採購業務等，省府都有決定權。中央的交通部則是台灣整體交通政策和國道競爭形式的決策單位，政策的變動直接衝擊產業內的競爭狀態和台汽的營運優勢，國道的開放和私有化政策都是現成的例子。而台汽部分行駛路線（市區內）及停靠站的安排卻是屬於地方政府的權限，因而也經常受到地方行政單位和議會決議的影響。於是，不同層級的政府部門對於台汽的經營都有干預的權力。但是，營運「績效」的好壞則是由事業單位自行承擔。

做為省屬事業，台汽也常被要求擔負政治任務，這些任務又常與「營利」的目標相衝突。在官方認為有需要時，台汽就必須扮演政治工具的角色，包括接收野鷄車，以及在國外從事政策性的購車等。有選民壓力的省議員又期望台汽能夠優先為民服務，再計較成本。行政機關、民代、事業單位、和員工對於組織定位都有不同的看法和期待。但是當後來台汽債台高築時，帳面上的盈虧卻成為評判台汽存在價值的唯一指標。

(一) 台汽的成立與經營困境

日據時期本島的公路運輸是屬於鐵路局的業務。公路局除了原先負責的公路建設和保養以及汽車監理業務之外，1947年起自鐵路局接手 20 餘部車輛，開始經營客運業務（林栢顯 1999:11）。此後 30 多年

的期間，公路局幾乎成爲台灣大眾公路運輸的代名詞，金馬號的小姐也成爲部分女性羨慕的工作（聯合報 1998 年 6 月 1 日）。1980 年 10 月台灣省政府核定公路局讓出運輸業務，由新成立的台汽公司接手，隸屬於建設廳，當時擁有 1,500 部車輛，在全島共有 177 條行駛路線。台汽自成立之後，有一段時期營運規模持續擴張，也曾一度有過小規模的瘦身行動。在 1996 年底即將進行大規模資遣之前，台汽的車輛規模已達 2,580 輛。全島的行駛路線已增加到 432 條，每日的平均運量爲 31 萬人次，員工人數爲 8 千多人（田淑蘭 1996:3-11）。

表 5-2 所列的是幾個相關的營運指標。在公司成立之後的數年，台汽仍有盈餘可以繳庫，只是這種好景並沒有維持太久。1988 年（度）台汽的帳目首度出現赤字，此後就呈直線上升的趨勢。⁷ 到了 1996 年時，台汽的營運虧損已超過 35 億元，累積的債務爲 370 億元。營運收支無法相抵，是造成台汽負債持續增加的主因。90 年代開始，人事費用佔營運支出的比例已經超過 60%，而且是呈現緩慢上升的趨勢。

因爲營運虧損使得債務持續累積，台汽多次瀕臨破產邊緣。期間事業單位使用許多辦法以求化解危機，包括進行資產重估、推動多角化經營、裁撤機構（如票證所和機料場）、以及賣土地（田淑蘭 1996:3-31）。⁸ 由省府出面向省屬行庫借款或是用編列預算的方式補貼，常常是最後的手段（經濟日報 1995 年 12 月 18 日）。多年下來，台汽的虧損和負債確已成爲省府「欲去之而後安」的頭痛包袱。省府開始要求台汽提出縮小經營規模的計畫，以降低支出。基於人事費用的龐大，員工的資遣遂成爲減少開支的主要手段。

⁷ 提到帳目時主要都是指會計年度。

⁸ 有些土地交易也曾被省議員指出有以做帳方式彌補虧損的情事（自立晚報 1996 年 9 月 16 日），也就是省屬行庫高估土地的價格，提高貸款額度，以期達到紓困的效果。

表 5-2 台汽的營運狀況及主要支出項目（單位：百萬元）

會計年度	營業收入	營業支出	盈餘或虧損	人事費用	人事費用佔
					營業支出的 比例 (%)
1981	6,359	5,546	813	2,076	37.4
1982	9,322	8,556	766	3,185	37.2
1983	9,059	8,289	770	3,371	40.7
1984	9,226	8,648	578	3,504	40.5
1985	10,155	9,365	790	4,098	43.8
1986	9,770	9,415	355	4,256	45.2
1987	8,951	8,670	281	4,147	47.8
1988	8,021	8,638	-617	4,769	55.2
1989	7,349	8,325	-976	4,991	53.9
1990	7,135	9,105	-1,970	5,683	62.4
1991	7,520	10,078	-2,558	6,303	62.5
1992	7,013	10,440	-3,427	6,722	64.4
1993	6,749	10,922	-4,173	7,065	64.7
1994	6,458	9,800	-3,342	6,231	63.6
1995	6,423	11,479	-5,056	7,951	69.3
1996	5,998	9,527	-3,529	6,681	70.1

資料來源：《中華民國 83 年台汽客運統計年報》（台汽客運公司，1995）。表中的「營業收入」的數據出自該書頁 256-257，「營業支出」出自頁 258-259，「人事費用」出自頁 260-261。1995 及 1996 年的數據則引自徐聯恩等（2000：48 及 126。）

從主張私有化的觀點來看，台汽的例子無疑是公營事業無法與民營業者競爭、而需要用「納稅人的錢」補貼最明顯的例子。台汽既然虧損累累經營又缺乏效率，讓這種事業儘早私有化或是令其破產，都是符合經濟效益的做法。然而，在接受這種效率至上的說法之前，有

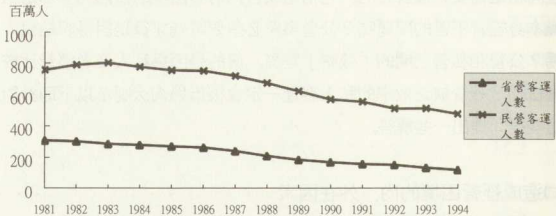
些問題是需要先被解答的。包括造成台汽財務困境的原因完全都是組織本身經營不善的問題嗎？公營事業必須要賺錢才算是對得起納稅人嗎？公營和私營之間的「效率」差異，真的是因為私人業者經營比較得法嗎？經營缺乏效率的私人客運一定會被市場淘汰嗎？以下即針對這些提問提出一些解答。

(二)造成經營困境的內、外在因素

關於造成台汽收支不平衡及負債沈重的原因，可以從外在環境、組織內部、和政治力的干預等三個角度切入。外部衝擊是指營運環境變遷所造成的經營困境，組織內因素指的是管理和人事成本的問題，而政治力的干預則是替國家擔負社會服務的責任和政策性採購等。

自高速公路於 1978 年開放通車之後，台灣自用小客車的數目快速成長。在 1980 年（台汽成立）到 1994 年底之間，由 35 萬 8 千多輛增加至 346 萬 9 千多輛，增幅達 9.7 倍（交通部統計處 1995）。小客車的劇增不只是減少了路上運輸旅客的人數，並且也對道路使用面積形成了壓力。在票價可以接受、時間卻節省甚多的優勢之下，替代性運輸工具，包括鐵路和航空在內，也都快速成長。北迴鐵路通車對於汽車客運業的東部路線經營尤其產生嚴重衝擊。航空業在 1983 到 1993 年之間成長了 14%，而同時期公路載客人數卻下降了 5%（台灣省政府研考會 1996）。外在環境的變遷所影響到的是整個客運產業，並非只是台汽獨有的遭遇。省營和民營客運同樣都面臨到載客人數逐年下降的困境（見圖 5-1）。

台汽與私人業者競爭的一個弱點是「生產工具」老舊以及內部設備較差。台汽在 1996 年底縮小經營規模之前，車齡平均為 14 年。即使是國光號的車輛，三分之二的車齡都在十年左右，其餘三分之一也有五年（省議會公報 1996:80[#10]:1537），車輛本身的吸引力就明顯不如民間業者。此外，以行駛長途路線的國光號來說，平均載客率只



資料來源：《中華民國 83 年台汽客運統計年報》（台汽客運公司 1995）

圖 5-1 台汽和民營客運載客人數比較

有 50%，但即使如此，也必須照班發車。由於虧損嚴重，台汽沒有能力購買新車，於是只好看著客源繼續流失，後者又造成收入的持續減少，更無力購車，終形成惡性循環，營運收入始終無法改善。

雖然公營事業的經營管理被認為缺乏彈性和追求利潤的精神。然而，以台汽的案例來說，在日益惡化的產業環境下，要減少支出就必須裁員；要減少債務，就必須由政府概括承受。這些舉動都不是管理階層能夠擔當或決定的。在各種影響台汽收支的組織內部因素中，節節高昇的人事費用確實是要害。關於這個問題，我們將從「人員數量」、「單位成本」和「政策性負擔」這三個因素分析。這其中有些是屬於結構性的問題，有些則是制度下的產物。

首先是員額的問題。台汽的雇用人數在 1985 年達到高峰，共有 15,860 人。根據表 5-2 的數據可知，在歷年營運支出中，人事費用一直佔最大的比例，1993 年開始用人費用甚至超過營運的收入。在省府的要求下，台汽進行了兩次裁減行動。⁹ 到了 1996 年初，雇用人數已由 1 萬 5 千多人減少為 8 千多人，不過，人車比仍在 3:1 左右，比民間業者的數據高出約一到兩倍（聯合報 1996 年 7 月 8 日）。當學者及

輿論分析為何公營事業經營績效不彰時，偏高的人車比是常被提到的指標。

單位勞動成本較高是造成台汽營運支出居高不下的另一個原因。1984年起實行的「勞動基準法」是一個關鍵。由於工作性質的關係，公路客運駕駛員和技工因為特殊狀況超時工作是正常的情況，遇到塞車時則更加惡化。1988年台汽自主工會成立之後，第一件事就是成功的要求台汽補發之前的逾時工資，當時共付出了19億元（徐聯恩等2000:88）。此後，直到1997年之前，台汽也都一直按照規定支付龐大的加班費。此外，由於人事結構的老化，台汽員工的平均年齡和年資都較高。以駕駛員來說，75%已逾40歲，有20%是在50歲以上。在年資方面，有66%超過10年，32%超過15年（田淑蘭1996:4-15）。在不能任意解僱員工的制度下，人車比和員工的薪資和勞保支出始終降不下來。

作者在第二章曾分析，在主張公營事業私有化的論述中，包括公共選擇理論在內，一個重要的論點就是政治干預對於經營自主性的影響，以及軟預算現象的產生。這同時也是國內學者和輿論主張公營事業必須私有化的重要理由之一（請看第三章）。在台汽的案例中，這種干預行為甚至已經制度化。部分政治介入行動是為了配合外交政策的需要，例如購置特定廠牌的外國製車輛；有一些則是形同代替國家承擔福利責任；另有一些則屬於純粹政治性的操弄和決定，包括由台汽買斷500多輛違規的遊覽車，屈從於地方客運業者的壓力，以及用公營事業高級主管的職位做為人事酬庸工具等。

台汽的政策性負擔之一就是配合國家的交通政策。台汽在接手公路局的運輸業務之後，約有7,800位人員陸續退休。這些離職者原來在公路局時期所累積的年資換算成退休金後高達33億元，省府當時是

9 詳細情形請見本章第四節的討論。

要求台汽全數承擔。¹⁰ 另外，台汽行駛偏遠地區，由於乘客較少，原意就是服務性質大於營利，歷年來因為行駛這些路線所累積的近 10 億元虧損均由台汽自行吸收，行駛這些路線所付出的人事和耗材成本等，當然也列為台汽的支出。直到 1997 年，為了增加私人業者的經營意願，行政院通過由交通主管單位編列大眾運輸服務路線補助款，以彌補台汽經營偏遠地區路線的損失（台汽客運通訊 1996:124 期）。

此外，台汽也被迫對軍公教和學生等特定團體提供優惠票價。如表 5-3 所示，台汽每年因為提供這些特殊族群優待票所短收的金額多達好幾億元，佔據營業收入的比例雖有逐年降低的趨勢，但經年累積的結果也高達 60 多億元，仍然是一筆不小的負擔。這些政策性的負擔與其他項目債務，再加上台汽後期營運收入的銳減，都增加了公司的財務壓力。

為了平衡台灣與美國的貿易逆差，國民黨政府自 1978 年代末期開始，陸續採取了一些行動，組織「赴美採購團」是其中一種做法。中央政府要求公營事業在採購時，優先考慮美製產品。此外，為了酬謝或拉攏對台灣友好議員，甚至限定採購產品的廠牌或出產地。台汽過去在採購車輛時，就常被要求配合這些貿易和外交政策行事（田淑蘭 1996:3-36；省議會公報 1994:75[#7]:731，1992:71[#11]:1687）。這些採購當然不可能以成本做為優先考慮，也常常無法與已有的車輛做搭配，這些特定廠牌的客車，以及台汽在 1988 年買斷的 5 百多輛各類型違規遊覽車（詳見後述），再加上原有的車輛，台汽的車輛估計有 30 多種類型，包括：朋馳、富豪、國瑞、五十鈴、和其他廠牌等。這些車輛的馬力、引擎、年份及零件並不一致，自然也造成了保養上的難題和換修成本的增加。

¹⁰ 為了減少台汽的營運赤字，省政府後來答應在 1997 年度內由交通建設基金內一次撥給台汽 33 億（台汽客運通訊 1996:131-132 期）。

表 5-3 台汽對軍公教及學生票價的補貼

(單位：百萬元)

會計年度	營業收入	優待學生減收金額	優待公教減收金額	優待軍警減收金額	優待票短收金額合計	因優待短收金額佔營業收入的比例(%)
1981	6,359	106	32	359	496	7.8
1982	9,322	107	33	382	522	5.6
1983	9,059	120	34	342	496	5.5
1984	9,226	135	31	400	566	6.1
1985	10,155	139	29	415	583	5.7
1986	9,770	135	28	378	541	5.5
1987	8,951	124	22	336	482	5.4
1988	8,021	136	18	289	443	5.5
1989	7,349	139	16	296	451	6.1
1990	7,135	160	15	211	386	5.4
1991	7,520	196	14	189	399	5.3
1992	7,013	203	13	162	378	5.4
1993	6,749	207	13	88	308	4.6
1994	6,458	210	10	76	296	4.6

資料來源：《中華民國 83 年台汽客運統計年報》（台汽客運公司 1995）。「營業收入」的數據出自該書頁 256-257，「優待學生、公教及軍警減收金額」出自頁 222-224。

在台灣的政治結構中，由地方民代完全或寡頭壟斷當地的客運或某些商業資源，是國民黨政府攏絡地方派系的手段之一（朱雲漢 1989；陳明通 1995）。解嚴之前如此，解嚴之後也沒有多大的改變。當公營事業的經營與民代的經濟利益有衝突時，中央或地方政府基於

政治因素的考量，往往都會要求公營事業讓步，台汽就常有這種經驗。例如，曾經有省議員在議會中質詢省交通處長時，對於台汽行駛台中市的部分路線非常不滿，表示如果要走這些路線，必須經過當地業者的同意（省議會公報 1991:68[#25]:3668 及 3710）。這位議員本身就是當地一家客運公司的老闆（張昆山和黃政雄 1996:160）。民意代表在議會中公然為個人經營的事業爭取利益，在台灣並沒有相關的法律或規範可以制止。於是碰到類似質詢時，通常都是台汽退讓，被迫更改市區的行駛路線或是更動原來的停靠站，造成乘客的不便或甚至流失。在不能「與民爭利」的大帽子之下，公營客運公司追求利潤的目標在現實上幾乎不可能達到。

前面曾經提及，做為一個運輸事業，台汽具有一些其他公營事業所未見的制度性難題。首先，雖然在體制上是直屬於省政府，台汽的行駛路權及經營獨佔權是由中央政府，主要是交通部所決定的。中央可以干預的項目尚包括高速公路客運的開放競爭及票價的制訂等。此外，台汽的經營路線遍及全島的縣、市行政區域。而依據「公路法」和「市區道路條例」等法規，縣市內公路運輸道路的主管機關是當地政府。因此關於行駛市區道路或選擇停靠站等問題，台汽必須受到當地政府，尤其是議會的限制，連省政府也無權干涉。這種路權、行駛路線的規畫、和事業所有權分屬不同的行政單位，固然反映了客運經營的複雜性，同時也顯示出公營事業所遭受到的政治干預。

1980 年台汽剛成立的時候，台灣大眾客運行駛高速公路的權利仍然是由台汽壟斷。但是，由於到了假日時需求量大，私人業者在有利可圖的情況下，遂從事違法的經營，也就是所謂的「野鷄車」。為了斷絕違規遊覽車的非法營運、但又擔心私人業者及駕駛員因為龐大的損失或失業而強烈反彈，交通部於是政策指示台汽租用這些違規的遊覽車。兩年之後，交通部又要求台汽「租斷」798 輛遊覽車，由台汽每月支付租金給業主。¹¹ 等到八年後租約行將終止時，交通部又指示

台汽買進這些車輛，卻將原牌照發還給原來的業主（原紹曾 1996）。當時台汽陸續收購了 566 輛舊型的大客車，並將 5 百多位民營遊覽車的駕駛員改編為台汽員工。在組織經營規模突然擴大的情況下，台汽的財務負擔也隨之大增，包括新進駕駛員長期的人事費用負擔、爲了收購這些遊覽車而向銀行貸款的 24 億元和利息支出，以及其他相應的人事支出（台汽客運通訊 1995:117 期）。這些成本並不只是一次性的，其中人事成本就是長期性支出，這些都由當時帳面尚有盈餘的台汽自行吸收。但是，原來的野鷄車業者在拿回車牌之後，又再進口新的遊覽車，掛上原來的牌照，照舊違規行駛。事後看來，交通部的這項政策不但沒有解決野鷄車違規載客的問題，還加重了公營事業的經營負擔。¹² 交通部事後也並沒有提出任何補救的策略。

在公營事業的政治性操作中，最後一個要討論的是事業主管的任用。國民黨政府以公營事業的職位進行人事酬庸，一直是被批評的弊端之一。省府事業單位也充斥外行管內行的現象。例如，省屬農工企業公司的董事長林士元在擔任這個職務之前，是省府政風處的處長；台鐵爲了因應嚴重虧損而成立了「整頓小組」，其中的成員沒有一個是學交通的（省議會公報 1994:75[#6]:605）。台汽過去的董事長和總經理中，有些是由軍職轉任，有些是由省府的其他局處轉任，內部升遷的情況很少。在台汽的前私有化過程中，最關鍵的人物就是在 1996 到 1997 年間積極執行大規模裁員和所謂「台汽再造」行動的董事長陳武雄。陳原來學的是公共行政，1993 年由省府人事處副主任轉任台汽董事長，自 1995 年 8 月起同時兼任台汽的總經理。在陳武雄的認知中，藉由人員的大幅精簡、營運赤字轉黑，台汽有極大的可能性會變

11 租金最便宜的車種為每月七萬多元，有些則可能高達十幾萬元。

12 徐聯恩等人提到當時在台汽內部也有將違規遊覽車租斷的聲音，以方便管理（2000:113-114）。

成公務單位。由於他認為這是可以拯救台汽最好的方法，因此十分積極的進行裁員。但是，無論是工會或公司內的中級主管對於他所採取的資遣手段和行事風格，都有一些怨言。最後，陳雖然奮力執行省府的政策，但台汽仍然沒有擺脫營運虧損和將要被私有化的命運（詳見第六章）。

四、客運市場的競爭與經濟效率的迷思

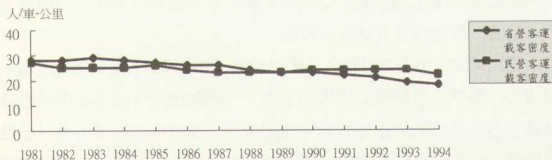
從前面的分析可知，過去國民黨政府藉助於台汽，的確達成了一些國際貿易和外交上的目的。收購野鷄車、行駛賠錢的路線、以及提供優待票等，也都是為了配合國家的交通和福利政策。對台汽來說這些都是賠本生意。從台灣目前的政治和經濟結構來說，台汽的這些功能或許已經衰退，將台汽私有化還可以減輕國庫的負擔。由這兩點來看，或許也可解釋為何中央和省府對於台汽的私有化都相當積極，「缺乏效率」只是一個好用的藉口。

「冗員過多」是公營事業常被詬病的一點。前一節提到台汽的人車比較私人客運業者高，似乎也證實了這個說法。但所謂的「冗員」是如何產生的呢？當初收購野鷄車之後，台汽就立刻增加了5百多名的駕駛員，技工的員額也同時相應擴增。此後，車輛數雖然逐漸減少（舊的被淘汰、又無力購置新車），但是駕駛、技工和行政人員卻不能像報廢的汽車一樣被同時「拋棄」。台汽的人車比自然就會高於年資和年齡較輕、用人以愈少愈好為原則的私人客運。具有這些背景固然並不代表就不能對台汽進行任何的改變，但是忽略歷史和結構性因素的決策，也只能提供表面、或甚至是誤導的看法。

台灣的客運業是一個高度競爭、經營困難、而且利潤率低的產業。根據主計處1991年「工商普查」的結果，和其他運輸事業相比，台灣的路上運輸業經營情況最不符合「經濟效益」，利潤率低到只有

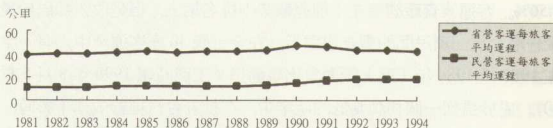
3.56%。客運業資產總額在十種運輸業中排名第三，但是收入卻居於最後一名。另一項民間的調查也顯示，在全台灣 30 家客運業中，有一半在 1983 或 1984 年（度）帳面曾出現虧損（工商時報 1996 年 9 月 5 日 a）。處於這樣一個利潤偏低的產業中，在批評台汽經營效率不彰時，我們應該同時解答一些疑惑：私人客運的經營效率是如何達成的？累積利潤的手段是哪些？私人客運的經營手段符合勞工和消費者的利益嗎？

首先比較台汽與其他客運業者之間經營效率的差距。如果以客運密度（每車行駛一公里所承載的旅客數目）為指標，台汽自 1989 年之後的紀錄就不及民營客運，差距且持續擴大（見圖 5-2）。造成上述結果的原因之一是與所行駛的平均路程的長短有關。由於台汽所跑的多為長途路線，多數的私人客運業者則是行駛市區或中、短程客運路線，因此台汽載客的平均運程歷年都比民營的高出三倍（見圖 5-3）。高速公路的長時間塞車使得旅客搭乘長途客運的意願降低，台汽車輛在路上行駛，包括油料、保養、駕駛員和技工的加班費等營運支出，卻沒有相對減少。由於其他運輸方式的競爭，搭乘台汽的長途旅客持續流失中，台汽做為一個公營事業，在國家沒有改變政策之前，卻不可能減班或停駛這些路線。在全島的高速公路總載客量中，台汽就佔了 72%。長途客運的經營成本必然高於短途或市內客運，必須先考慮這



資料來源：同圖 5-1。

圖 5-2 省營及民營客運經營效率比較



資料來源：同圖 5-1。

圖 5-3 省營及民營客運平均運程比較

個差異，才能評斷公營和私營業者效率的高低。

整體來說，台汽駕駛員的平均薪資確實高於民間的從業人員，員工的平均年資較長是一個主要原因。另一方面，台汽員工可以依據勞基法獲得加班費的補償和其他的福利，私人客運的受雇者卻得不到這些「好處」。後者由於底薪低，因此必須儘可能提高載客量和行駛趟數，以增加個人收入（田淑蘭 1996:3-20；黃承傳、陳光華及鄧淑華 1997）。駕駛員為了謀生，可能就會忽略了行車的安全、等車客人的權益、或是其他車輛的行駛權。這些並不是私人客運駕駛個人素質好壞的問題，而是從業人員針對工作環境的結構所發展出來的行為模式，然而這些行為所造成的交通事故、民衆因為苦等所浪費的時間、以及對其他車輛正常停靠及行駛的影響等外部成本，卻是由一般大眾和國家共同負擔。國家為了處理這些事故或是違規行為所需付出的額外人力或金錢，其實也還是納稅人的錢。

國民黨政府用提供消費者更多的選擇，做為開放客運市場的理由。問題是：消費者的選擇真的增加了嗎？一個開放競爭的客運市場最終是符合誰的利益呢？在地方派系的把持下，區域性的客運市場早已是處於壟斷或寡頭壟斷的現象。經營是否有效率並不是這些同時擁有政商勢力的業者生存的條件。在國道路線方面，交通部以提供消費者更多選擇為名，自 1990 年中開始逐漸放寬高速公路的行駛權。但是開放

之後，民衆所面對的是一個服務品質不良、安全沒有保障、廠商競爭缺乏管制的市場（中國時報 1998 年 9 月 18 日；凡元 1998:12）。在鼓勵競爭的原則下，交通部放寬業者的申請資格，但卻忽視惡性競爭的可能性。也因為這種「混亂」的狀況，這項政策也曾被部份媒體批評為「審查過程便宜行事，法令適用未盡周延」（工商時報 1996 年 9 月 5 日 b）。產業開放並不會自動提升事業的經營效率，也不必然會淘汰營運效率不佳的事業；表面上看起來，乘客的選擇是增多了，但是真正能夠有多一點選擇的只限於少數幾條黃金路線。而這些路線原本就有其他合法或非法的業者在經營。

台汽「競爭不過」私人業者的另一個非經濟因素即是國家在管理責任和懲制非法行為上的怠惰。一個自由競爭的客運市場或許仍然可以達到提昇效率和服務品質的目標，前提則在於國家是否提供了重要的誘因和懲處機制。台灣私人客運業的惡性競爭與管理制度的落後和執法不力是有關聯的。

關於公路客運的經營，不論是旅客上下站的停靠或是行駛路線都有法令規定，駕駛員或公司不能任意更動，否則就是違規。對台汽的駕駛來說，由於薪資的計算並不是以載客量或是行駛趟數為基準，因此不需要用違規的手段去爭取生意。但是對於私人客運駕駛員來說，違規卻成為爭取生意、提高收入的重要手段之一。對這些民間客運（不論是合法或非法經營的業者）的駕駛來說，拉到足夠數量的旅客或是不按路線行駛以縮短行車時間等，遠比遵守法規更為實際。在執法作業鬆散的狀況下，駕駛員的這種估算其實是相當理性的。以致於私人客運隨意上路邊停靠以「方便」旅客上下車、或是更改行車路線、甚至違反交通規則的例子比比皆是。業者利用台汽的站牌招攬旅客，還可以省下一些設置的成本。

一位台汽的駕駛，曾經向作者提到台汽鬥不過私人客運的例子。有台汽的駕駛員向警察機關申告有野鷄車在台北火車站附近隨便停靠，

等到警察會齊公路監理機關的人員到達現場時，野鷄車早已開走了，碰巧因為附近的車輛太多，台汽的站牌被佔用，於是有一部台汽的車就因為沒有依站牌停靠而被開了罰單，而這並不是偶發的個案。這名駕駛員忿忿不平的說，執法單位要抓這些違規的車輛隨時都可以抓到好幾個，但平時就是當做沒看見。

另一位已離職的駕駛更是清楚的描繪民間業者擠壓台汽營運的過程：

我是中正—松山機場站中興號駕駛員，在這一年半以來，路上遭到X通、X大、X盛（都是同一家公司的大型車）掛著X勤或其他公司名稱，藉著送客到機場，空車往返之際，在中正機場的外圍的樹仔波站牌，清晨5:45分就發車集結，然後趁你發車前在站牌，沿路攬客，每位30元。（或是）下午4:20分左右就在松山機場道路集結，尤其5點時最多，延續到晚上7點多，像這種行徑如土匪一樣，甚至到松山站帶了四、五個人恐嚇駕駛員。…（我們向）公司反映，甚至向台北監理站、桃園監理單位、警察機關反映，回函說查無此（事）…。（#102）

在產業競爭中脫穎而出、贏得客源的方式並不需要藉助經營效率的提高。違規、鑽漏洞、佔公營事業的便宜，都可以達到這個目的。在國家公權力不彰的情況下，守法成為對公營事業的懲罰。

如果僅重視表面上的經營績效，機動性強、刻意違規、犧牲勞工和乘客權益的民間客運業者在單位成本上自然會比台汽低。但是，因為違規所造成的交通秩序混亂、不安全和對於駕駛員身心的影響，也都是成本。只是這些「外部」成本是由整個社會在負擔，並不會反映在業者的損益表上。而徒有法令、卻不能確實執行的結果，是公權力

威信喪失、市場交易的公平性成爲空談。這些結果都可以突顯僅以效率做爲衡量公營事業存在價值和私有化成果的陷阱。

五、結論

由台汽的案例我們可以看出造成台灣公營事業經營不善的結構性和制度性因素。當外在的營運環境和產業競爭狀態改變之後，省營客運並沒有因應情勢而改變其經營策略。企業管理階層缺乏應變能力的另一個原因是公營事業制度設計的問題，使得台汽沒有經營的自主性。隸屬於地方層級的公營事業所面對的政治干預經營更是多重，加上「產權」公有的關係，台汽因而成爲國家執行外交、經貿和福利政策時好用的工具。中央政府以組織層級上的權力優勢要求省營事業在採購和經營上配合政策需要，但是在「有權無責」的體制設計下，對於台汽的定位、虧損問題卻丟給地方政府和事業單位處理。從支持私有化政策者的角度來看，這種制度性的限制正是國家不應該經營公營事業的證明。然而，缺乏自主性的問題可以用企業化的方式解決，但公營事業是否一定要追求效率，則是需要被質疑的。

產業發展的歷史、經營者的背景、國家的法令及規定，都會影響到一個產業現有的經營環境和競爭的本質（Powell 1991）。因此，要評論事業的經營績效或是否應該公營，既要瞭解歷史背景，也必須考慮公營事業的角色，不能一概而論。本章利用台汽的經營情況具體的挑戰關於效率的迷思。就經營效率的衡量來說，台汽的案例也說明了私人業者的利潤較高並不代表管理得法或技術進步。台汽主要是經營中、長途客運，因此在成本負擔上遠比多數客運業者沉重，也不是以追求最大利潤爲經營原則。當私人業者「高經營效率」的達成是將成本轉嫁給勞工、乘客、甚至一般大眾時，那麼認爲人車比較低、客運密度較大、利潤較高，就是代表高效率的見解，無疑是對現實狀況昧

於了解。

本章也分析了競爭和效率之間的關係。一方面台灣客運業的自由競爭狀態其實是一片混沌，區域性的客運多數被地方派系壟斷，業者不需要依靠效率就可以達到累積利潤、佔據市場的目的。另一方面，客運業的競爭模式是合法的鬥不過違法的、守規矩的輸給惡意違規的、公營的爭不過地方派系經營的事業。競爭並不必然會促使效率提高。台汽的經驗顯示這個簡單的直線關係其實是虛假的。一個開放競爭的大眾客運業固然不能保證消費者的選擇或是所得到的服務品質會增加，也並不代表公營客運的功能可以被完全取代。

對台汽客運的個案分析(二)： 工會的反彈、大量資遣、 和民眾行的權益

大量失業不只是代表著給予雇主更多壓縮勞動條件的空間，…而且也摧毀了對於工人的法律屏障。

(*Pierre Bourdieu et al. 1998:2*)

一、前言

本章繼續以台汽客運為例，探討組織規模裁減如何影響員工的工作權和民眾基本的行的權益。我們或許可以用一個比喻突顯前一章的分析結果：從1980年變成公司型態到如今，台汽就像是一個已經行駛多年的老爺車。車子現在是又舊（不能吸引太多的乘客）、又破（營運年年虧損），維修成本又高（人事費用龐大）。雖然過去上山下海、提供了很多的服務和貢獻，發揮了許多功能（除了提供客運服務之外，還要配合外交、貿易、福利、交通等政策）。但是如果繼續留著，實在不符合成本效益原則。把車子賣掉，既省下維修成本，又可以用賣掉的錢，清償一部分的貸款（負債）。對於擁有這部車的主人來說，出售似乎是處理這部車最理性的做法。

台灣民營化政策的決策邏輯就是將公營事業當做一般的商品出售。

在政府官僚的眼中，台汽就像是這部老爺車。台汽前私有化期間的人員資遣和路線停駛，就如同是先將這部老爺車的外觀和明顯故障的部分稍微做一些補修，讓它在市場上的「賣相」好一點。如果不得已，最後還是可以把它當做破銅爛鐵賣掉。如果中央政府不肯概括承受債務或執意要進行私有化，台汽最終必然是被迫分批出售修理廠、車站和車輛，結束營運。然而，台汽終究不是一部汽車。它是一個組織，有活生生的人在裡面工作，也為活生生的人服務。面對國家把事業單位當做一部汽車看待和處分，在不利的結構性環境下，工會於是成為唯一有可能改變這個拍賣邏輯的團體。

對大部分的公營事業受僱者來說，私有化所帶來的是前所未見的事業生涯規畫上的挑戰。事業單位所聲稱的「優惠資遣方案」對於台汽勞工有多大的吸引力呢？工作權是否可以用金錢補償呢？當主管面臨完成資遣人數配額的壓力時，勞工還有多少空間可以避免被裁減的命運？工會的行動策略又有哪些改變？裁減路線又會對誰不利？

二、台汽私有化的政治性

對於台汽及台鐵等幾個虧損日益嚴重的個案，過去省政府在被議員質詢時，都是承諾要想辦法解決，但始終看不到實際的行動。經歷了三位省主席和省長（邱創煥、連戰、宋楚瑜），台汽從未能夠脫離負債累增和營運持續虧損的命運。在凍結省府及省議會選舉的提議正式入憲之前，雖然中央的私有化政策和名單都已經確定，省府仍然希望繼續維持台汽的公營型態，設計由台鐵經營陸路的長程運輸業務，台汽只負責中程運務（省議會公報 1994:75[#6]:60）。省府當時對於台汽私有化態度的保留，造成台汽高層和工會對於私有化可能性的誤判，竟然促成經營規模裁減的順利執行。

(一)台汽的資遣行動

在營運改善無望、支出又無法顯著降低的情形下，台汽的嚴重虧損和負債成了省府的頭痛包袱。如何挽救收支不平衡的狀態、避免因業主權益歸零而破產，成為當務之急。雖然台汽有許多的修理場或是車站可以出售，但是由於牽涉到一些估價、招標等作業問題，緩不濟急，而且也不一定賣得出去。由於人事費用在營業支出中是最重要的一個項目（見前一章表 5-2），可以立刻執行的裁員行動於是有了合理化的基礎。過去一些國營事業，例如中石化和台機，雖然也有在私有化之前先行解雇（或勸退）員工的例子，但規模都無法與台汽的情況相比。

在省府的要求之下，到 1996 年底為止，台汽一共採取了三次人力縮減措施。第一次是在 1987 到 1990 年之間，採取的是屬於較溫和的「改善營運方案」。在「方案」實施之前，台汽員工人數為 14,250 人，公司用遇缺不補的方式陸陸續續只精簡了約 1 千多人（台灣省政府研考會 1996:17）。

第二次的人力資遣是從 1990 年開始醞釀。當時台汽的人事費用已高達 56 億多元。也是基於省府的要求，台汽從 1991 會計年度起分三年執行「人事精簡方案」，最後將員工人數由 1 萬 3 千多人裁減至近 8,600 人（田淑蘭 1996:3-18），主要被裁減的對象是隨車售票員和技工。此次精簡的人數雖多，但由於是分三年執行，衝擊並不明顯。工會只有零星的反彈（見下一節）。

經過兩次的人力精簡之後，台汽的受雇人數雖然已經比全盛時期減少一半，但是財務情況並沒有好轉。最主要的原因是營運收入持續下降。其次，隨著受雇者年齡的老化，薪資總額也持續增加，此外，和其他公營事業相同的是，離職者的資遣和退休給付，也都是由台汽負擔。人事成本無法顯著降低，收入又減少，持續的收支不平衡更加惡化原來的負債。以 1996 年初為例，營業虧損就超過 35 億元，負債

接近 370 億元，資產總額只比負債多 2 千萬元左右，很快台汽就會再度面臨破產邊緣。1996 年 6 月省府第三度要求公司的管理階層用「內部改造」的方式解決財務危機。10 月份省府通過台汽的方案，依規劃將人員減少為 4,520 人，估計每年的人事費用將可減少 18 億 6 千萬元。

這個方案也是有史以來，台灣的公營事業在單位時間內，最大一次規模的資遣行動。在接下來的三個月內台汽的離職和退休的人數將近 2,800 人，員工數僅剩下 4,700 人左右，與官方所訂的目標相比，已是相當接近。¹ 與人力資遣同步進行的另一項重大的組織變革是裁撤原有的五個運輸處，將原來處、場、站三級制的編制改為二級制，由公司直接指揮車站及車輛維修場。在陸續裁減之後，台汽客運的行駛路線由全盛時期的超過 400 條逐漸降為 384 條，又再驟降為 177 條，車輛由過去的 3,612 輛（1985 年）賣掉後剩下 1,500 輛；原來的 74 個車站剩下 42 個；14 個保養廠也只留存 6 個。

(二) 台汽 1996 年資遣：一個政治成本的考量

關於台汽組織規模的急速縮小，至少有四個相關的組織或團體會相當關切：事業主管（省府）、民意機關（省議會）、事業單位（台汽）及工會和受雇者。私有化政策的提出和嚴重的虧損是台汽所面臨的結構性困境，省府和省議會的態度影響到被「改造」的程度，而工會自然又是站在對立的位置。

首先分析為何在眾多的省屬事業中，省政府會積極要求台汽進行大規模的精簡。在省屬的事業中，台汽及台鐵最常被省議員稱之為「敗家子」。台汽在第三次人力精簡（1996 年底）之前的負債已超過 370

¹ 資遣經費總計約 93 億元。其中 37 億元由台汽賣土地籌措，20 億來自交通建設基金，其餘則是尋求向由省屬銀行聯貸。台汽後來是自行向民間銀行借款籌措最後一筆的費用。

億元，台鐵到 1996 年底的負債則是逼近 550 億元。在行政體系的設計上，鐵路局是屬於公務機關，必須先改為公司型態，才能談到出售的問題。此外，台鐵又是獨佔事業，經營的路線也有連續性，私人業者即使有意願也難有財力能夠全盤接受。因此，省府始終未具體討論台鐵的「民營化」。

相對於台鐵的整頓幾乎毫無動靜，省府要求台汽縮減經營規模的態度卻十分積極。這應與台汽的組織型態和在產業內優勢的喪失有直接的關係。一方面，即使在交通部於 1995 年全面開放國道客運行駛權政策之前，台汽就已經因為別的運輸工具和野鷄車的加入競爭，而失掉過去所享有的獨佔優勢。因此，即使縮小營運規模，民衆仍有其他替代性的運輸工具可用，省府可能受到的政治壓力有限。另一個原因則是與台汽員工分散各處有關。台汽的經營路線遍及全島，有許多定點的場、站及路線可以重整、裁撤。部份路線或場站的調整或關閉並不至於影響到整體營運，對於民衆的衝擊也較小，工會想要進行大規模的動員也並不容易。如果是停駛偏遠地區的路線，更不會引起太多的注意。

過去從來沒有公營事業破產的紀錄，從政治層面考慮，省政府也不能任其倒閉，否則所引起的爭議將不只是路線和人員的善後問題，而且有政治上的後果。然而如果持續補助台汽營運收支的差額，在財政上也是一項沈重的負擔，而且在省議會也不易獲得支持。至於將台汽收歸為公務單位的可能性，以省府本身所累積的超過 6 千億元的赤字而言，不可能再接受 370 多億元的債務。雖然省府及省議會都希望中央接收台汽，使其成為正式的公務單位，但是在精省後被迫接手台汽之前，交通部從未同意此一建議，甚至贊成台汽儘早宣佈破產，以解決負債問題（聯合報 1993 年 12 月 17 日）。根據徐聯恩與葉匡時的記述（1997:975），省府曾正式行文給交通部，希望讓台汽轉為國營，但遭到拒絕。高額負債確實已使台汽成為各方的燙手山芋。與中央政

府不同的是，省府並不能從「民營化」執行中得到利益，所在意的是如何將可能的政治負擔降到最小。和其他方案比較，省府要求台汽進行大規模資遣和路線停駛所要付出的政治成本的確比較輕微。

雖然台汽的主管過去在面對省議員的質詢時，都同意要對台汽進行整頓，卻始終沒有具體的行動。一方面，如同成立已久的大型企業內所常發生的通病，管理階層因為長期埋首於內部的行政細節和習於定型化的作業方式，已失去對外在環境變遷做有效反應的能力（Milkman 1997）。對於因為上級的任命而入主公營事業的董事長或總經理來說，想要追求自主性的意願當然更小。前面曾經提到，隨著高速公路的塞車和國民平均所得的提高，長途公路客運早已不是多數台灣民衆行旅上的主要選擇，但台汽高層對於這個變化似乎缺乏警覺，也沒有提出什麼對策。面對「多做多錯、少做少錯」的官僚文化，不論是被派任的主管或是具有公務員資格的管理階層，都缺乏動機主動提出改造的做法。雖然台汽主管也曾提出要多角化經營以改善收支狀況，例如增加包車業務，但也沒有達成什麼效果。

由於台汽管理階層本身所提出的改革措施似乎都不能解決台汽虧損和負債的難題，省府和台汽都曾經聘請外在機構幫忙研擬組織改造計畫。省政府就曾經先後找了中華開發顧問公司、中華信託公司、中國生產力中心及勤業會計事務所擬定部分省營事業（包括台汽在內）的私有化方案。台汽本身也數度委託學者進行組織改造規畫。基本上這些機構或個人所擬出來的方案差異並不大，幾乎都是從管理的角度出發，主張縮小組織規模、減少路線行駛和裁員，例如徐聯恩等（2000）。

於是，台汽所有的組織整頓，包括三次人力裁減動作在內，都是因為省府的命令才執行的。台汽高層也希望藉著精簡的表現解決台汽定位不明的困境。當時的董事長陳武雄認為靠著裁減人力的表現，或許省府會考慮將台汽改為公務單位。1996年8月22日在向當時的省

長宋楚瑜報告台汽的經營狀況時，陳武雄即提到：「…如經急速變革仍無法理清者，則建請速將台汽改制為非公司型態之純服務性大眾運輸機構，由政府編列公務預算經營」（台汽客運通訊 1996:131-132期）。他當時確實以為只要縮小經營規模、止虧轉盈，台汽就有改為公務單位的希望。

基於上述的想法，公司管理階層非常積極的執行省府命令。在由上而下的決策過程中，台汽員工固然不知道公司未來的走向，主管階層也同樣不清楚上級主管機關對於公司未來的打算，甚至出現了誤判的情況。將台汽收歸為公務機構、以避免私有化的命運，是事業單位和台汽工會之間的共識。當第三次人力裁減尚在省府審查期間，工會基於爭取最佳資遣條件的立場，曾醞釀要去省府抗爭。當時政壇關於凍省的討論甚囂塵上。董事長極力安撫工會，以避免造成「長官的困擾」。對於最後能夠成功打消工會的抗爭行動，陳本人也相當自豪（台汽客運通訊 1997:135期）。然而，之後凍省的確定使得在第三次人力精簡之後，台汽改為公務機關的期望幾乎破滅，中央對於台汽必須私有化一事從未鬆口。陳武雄後來用「啞巴吃黃蓮」形容公司立場的尷尬，就反映了這種失望的心情（同上引）。

做為監督省府施政以及預算編列和執行的單位，省議會也常因為台汽的虧損而砲轟省府。除了曾經通過約 50 億元的預算補貼案之外，議會有時也居間折衝台汽與工會之間的爭議，或是替工會向省府或是事業單位爭取權益，算是工會的盟友。以台汽第二次的資遣為例，當時在並未通知工會的情況下，公司即先行解聘了一些票務人員。這些全都是女性。為了抗議公司的無故解雇以及預防以後再有類似的動作，工會於是向一方面向公司據理力爭，另一方面也尋求省議員（多為民進黨籍）的支持。議會最後行文要求台汽具體承諾今後在未與工會討論之前，不得任意資遣員工，工會算是成功的利用民代的質詢權力影響公司的決策。這是在私有化政策剛被提出、「公營事業移轉民營條例」

修正案尚未在立法院通過時的情況。

隨著台汽虧損的日益嚴重和私有化政策的確定，議會對於工會的政治奧援也開始退卻了。除了三商銀之外，國民黨議員對於省屬事業的私有化並沒有太多反對的聲音。隨著赤字的擴大和中央已經將台汽列入私有化的名單中，各黨派省議員支持人力資遣的態度漸趨明確。工會已很難利用黨派或是府、會之間意見上的差異緩和省府對於資遣的要求。雖然部份工會幹部與民進黨議員有良好的關係，但私有化既是民進黨的信仰，個別的行動者也不太可能出現不同的聲音。事實上，不但沒有省議員對於第三次精簡計畫提出質疑，事業單位執行資遣工作的能力甚且獲得讚許。有省議員在議會中稱讚台汽在資遣過程中處理得宜，竟然沒有引起工會的抗議（省議會公報 1996:80[#10]:1529）。在人力精簡計畫未定案之前，爲了爭取優惠資退條件，台汽工會曾經動員幹部和會員到省議會前抗議，並且包圍宋楚瑜的座車。事件發生後，在一次質詢中，有兩位國民黨籍的省議員爲省長抱屈，認爲「台汽的員工請願反對民營化，到省議會前包圍宋楚瑜，此風不可長」（省議會公報 1996:80 [#15]:2326）。對工會而言，省議員支持台汽私有化、縮小台汽經營規模的態度已是相當清楚。在政治環境不利、本身談判籌碼和動員能力受限狀況下，如何維護台汽四千多名員工工作權成爲工會的難題。

三、工會的抗爭、集體聲音的變調和內部鬥爭

Albert Hirschman 在他已成爲經典的著作中（1973）所討論的聲音（voice）和出走（exit）之間的選擇理論，主要解釋消費者在商品市場中的行爲。在一個競爭性的市場中，消費者可以用出走（換一家）的方式，抗議前一家產品或服務。而在壟斷性的市場中，消費者則是讓廠商知道他們的不滿，甚至要求公權力的介入等。美國勞資關係研

究學者 Richard Freeman 和 James Medoff 將這個理論應用到對美國勞資關係的研究中，論證兩者之間的抵換關係（1984）。他們的結論是，當工會的集體聲音愈能夠發揮作用時、員工用「出走」表達不滿的可能性降低，人事的流動率也會愈低。

在公務機構或公營事業中，藉由政治力的操作，這種集體聲音的優勢更能發揮。公部門所提供的工作穩定性原本就比較高，工會的存在更是鞏固這種優勢而明顯降低員工的離職率（Allen 1988; Feuille 1991; Freeman 1989）。根據 John Conant（1989）的分析，由於利益相對較為集中的關係，工會用議題（例如反對裁員）爭取會員支持的效果顯著，在投票動員上會比利益鬆散的一般大眾更成功。這自然使得政府官員重視工會聲音更甚於一般民衆的權益。不過，Freeman 和 Conant 的說法如果成立需有一個前提，就是私人雇主基於維持工作場所或是雇用規模及結構的完整性，而理性的評估與工會的妥協是有利的。當維繫這個前提的外在條件改變時，雇主仍會片面違反過去的承諾。

以 Freeman 關於流動率和集體聲音之間的關係來說，就不能適用於美國自 1970 年代開始因為去工業化（或是說製造業的空洞化）所造成的一連串關廠、遷廠、或是大規模解雇。以最後一種情況來說，工會最後所能做的往往只是保障資深會員的工作權，而犧牲資歷較淺的勞工。至於受雇於公部門的勞工也並非像 Conant 或是 Stephen Allen（1988）所說的都捧著鐵飯碗，可以對政治人物予取予求。公營事業的私有化就說明了，個別的政治人物或許對工會無能為力，但是國家政策的改變卻可以有效的削弱、甚至瓦解集體聲音的力量。從英國和土耳其的例子可知，即使在私有化之前，工會的士氣和勢力就已經受到嚴重的打擊（見第二章）。在已私有化的事業中，工會更幾乎是一蹶不振。更不用說削弱工會勢力本身就是英國保守黨政府執行大規模私有化的重要目的之一。台灣的公營事業工會也面臨著類似的困境（見

第四章)。

(一)造成台汽經營困境的原因：勞工觀點

根據作者與台汽工會幹部和員工的接觸和談話，對於台汽財務和經營困境的產生，他們多半歸咎於領導階層缺乏整頓的能力和誠意、國家交通政策的不當、和公司內的「米蟲」（主要是指白領階層的人員）太多。有些工會幹部及員工十分憤慨，認為台汽衰敗的關鍵是政府對於公司「服務」和「營利」的定位不清楚。依據他們的看法，台汽應該被定位在「服務業」，以滿足全島民衆行的需要為經營目標，而不應該以營利為目的。² 因此，幾乎都主張由省府或中央吸收現有債務，而將目前的公營事業型態改變為公務機關。為了證實這些看法是否只限於幾位重要的工會幹部，作者進行了一項小型的調查。由於台汽員工的工作場所分散在全島，而駕駛員的工作性質屬於機動性，於是如何接觸這些員工以進行較有系統的調查，成為一個技術上的難題。基於工會的會員代表是由在各地方分會會員直接選舉出來，在某種程度上應該可以反映基層員工的看法和意見。作者最後是用台汽工會的會員代表做為意見調查的母體。

根據台汽工會的組織章程，工會最高的決策機構是會員代表大會。依規定，會員代表大會每年須至少召開一次，有必要時再加開臨時會。基於這個會議的重要性，來自全島各車站和修理場的代表，幾乎都會參加這個會議。對台汽的基層勞工而言，這也是在工會組織系統中，能夠藉由代議方式表達意見的主要管道。1996年7月，也就是台汽客運預定進行大規模資遣半年前，台汽工會在台東縣知本鄉舉行年度會

2 台汽工人所說的「服務業」是指以服務為性質的事業，並非一般產業分類中所指的「服務業」。

3 會員代表人數為96人。根據秘書處的統計，實際出席者為78人左右。

員代表大會，作者當時也出席了這項為期兩天的會議。在工會的同意下，作者針對當時所有與會的會員代表進行了問卷調查，以瞭解會員代表對於造成台汽營運困境原因的看法，最後得到有效問卷 69 份。³這項問卷調查是在台汽推出大規模精簡計畫確定之前進行的，因此代表們的看法應該尚不至於受到本人或同仁將離職行為的影響。

關於這項問卷的回答結果列在表 6-1。根據被選擇比例的高低，會員代表認為造成台汽經營困境的因素可依序歸類為以下三種：組織內部因素、國家政策、和外在環境。組織因素主要是指「公司營運策略錯誤」（33.3%）和「冗員太多」（16.2%）。國家政策的因素則包括「省府未支持」（19.1%）、「非法客運搶生意」（10.3%）和「路線開放不當」（5.0%）。而外在環境變遷指的是「鐵路和航空的競爭」（11.8%）。⁴這些結果與作者對工會幹部的個別訪談相當一致。工會會員代表對於組織內部的因素較為敏感，認為公司應爭取將營運策略訂為服務性質，對不能參與公司決策或是意見不受重視也感到相當的無奈。

根據回收問卷中所填寫的意見，基層的駕駛員和技工對於「領導階層」的怨言的確是相當普遍。例如，他們認為：「主事者並非專業經理人員」、「主管非專業人員」，以致於根本不知道要如何經營一個客運公司（#7039, #7056）。另外一位會員代表則是如此形容主管的無心和下層的無力：「基層主管對公司沒有使命感、高級主管只是過客心態、基層對管理人員（的工作）不勝任」（#7057）。類似的看法和怨言出現在多位工會代表的回卷中。有受訪者更具體的指出，在交通部開放國道時，台汽就應該積極爭取要求地方業者也共同經營偏遠地方的路線，但是「公司主管階層抱著做官、其他由天命之言論，從

⁴ 「省政府未給予適當支持」是指，員工希望被改為公務機關，但卻得不到省府具體的答覆。至於「冗員過多」，則主要是指白領階層的員工太多。

未主動爭取」(#7116)。

根據作者的訪談，在第三次人力資遣的進行過程中，工會理事長和部分公司的中級幹部都曾經埋怨，「改造台汽的藍圖」全在一兩個高級主管的腦中，即使是中級主管都不知道台汽要如何走下去。董事長陳武雄隨時出招，下級主管、行政人員和工會就要立即接招，幾乎毫無準備的餘地。於是，除了質疑主管的能力之外，勞工們也指責在台汽「下情不能上達，公司不注重員工的意見」(#7091)。政策走向、資遣執行程度、和資遣方案的不確定，確實讓工會和工人的反彈找不到著力點，甚至削弱工會內部的凝聚力和工人對於工會的信任度。

表 6-1 會員代表對於造成台汽客運目前困境的看法 (N=69)

	公司 營運 策略 錯誤	冗員 太多	省府 未支 持	工作 效率 未改 善	輿論 渲染	路線 開放 不當	工會 未能 有效 談判	工會 反應 慢	鐵路 航空 競爭	非法 客運 搶生 意
認為是最主要因素的百分比 (%)	33.3	16.2	19.1	1.5	---	5.9	---	1.5	11.8	10.3
認為是第二重要因素的百分比 (%)	1.5	13.2	7.4	7.4	1.5	29.4	5.9	---	25.0	8.8
類別	管理 策略	管理 策略	國家 政策	管理 策略	輿論	國家 政策	工會 領導	工會 領導	外在 環境	外在 環境

資料來源：作者自行整理。

(二)反私有化的抗爭與妥協

會員代表大會雖然是工會組織結構中最高的權力單位，但由於每年最多聚會一到兩次，對於工會的日常運作和重要決策的參與有限。工會決策的核心主要是在理事會，而理事長和常務理事則是主要的意

見領袖和執行者。面對私有化的衝擊，除了針對一些特定事項成立任務小組之外，工會的決策模式整體來說並沒有重大的改變。

承續公路局時期的組成和控制模式，台汽工會原本是屬於國民黨黨部的公路工會。經過一段艱辛的抗爭之後，台汽工人在 1988 年 6 月，成立了一個自主性的產業工會（方孝鼎 1991；徐聯恩及葉匡時 1997）。在脫離了國民黨黨工的控制後，工會代表和理監事等的選舉完全由員工主導；⁵ 只是在經費和場地上，仍須依靠公司的部分協助。台汽的總公司設在台北，在 1996 年底的大規模組織整頓之前，還另外在台北、台中、高雄、屏東、及宜蘭各設有一個運輸處。為了配合事業單位的組織結構以方便會員、工會、及運輸處之間的聯繫，在總會之下也利用總公司和各運輸處的空間共設立六個分會。⁶ 在 1996 年底之前，總會與散佈於全島 160 多個車站及維修場的七千多名會員之間的聯繫，主要就是靠著這些分會。

解嚴之後，台灣的公營事業工會在工運中明顯的居於龍頭地位。雖然在各公營事業工會中，台汽工會並非居於領導的地位，但卻是少數幾個具有持續戰鬥力的勞工組織（田淑蘭 1996；徐聯恩等 2000）。從自主工會成立之後到 1996 年底為止，歷任三屆理事會，向公司抗爭、去省議會或省府陳情的動作始終持續不斷，分會在各地方的抗爭活動也相當頻繁。例如，1991 年時，第七分會由於抗議公司對工會幹

⁵ 當然這並不表示工會內部沒有親公司的人員。在 1996 年 7 月 30 日到 31 日的會員代表大會中，曾有主席團的主席因為陳武雄（台汽董事長兼總經理）未親自出席而嚴厲譴責公司「藐視」工會的行為。此一事件後來立刻為公司所知悉，並對於工會的態度表示抗議。

⁶ 台汽工會原來有七個分會。後來在人事精減政策之下，1985 年機料廠被裁撤，相對應的二分會遭解散，所餘成員改隸其他分會。第一分會是負責總公司的會員，第三分會是位於台北西站，對應的資方單位是第一運輸處（一運）。第四分會在台中市，對應於二運。第五分會在高雄市，對應於三運。第六分會在屏東縣枋寮鎮，對應於四運。第七分會在宜蘭縣羅東鎮，對應於五運。

部的處分，在春節發起駕駛員集體合法休假的行動（聯合報 1991 年 2 月 13 日）。1992 年基隆客運罷工時，也公開聲援罷駛行動，並曾拒絕台汽資方要求行駛基客路線的命令。針對 1991 年的第二次人力資遣，工會的抗議行動更是前前後後持續了數年之久（田淑蘭 1996）。在公營事業私有化政策執行之初，經建會就曾特別指名中石化和台汽產業工會是反對該項政策最激烈的兩個工會（聯合報 1990 年 6 月 8 日）。1995 年 5 月，台汽工會也曾陸續在宜蘭、屏東、花蓮、和台東等地發起連署或抗議，反對擬議中的裁員及路線減併等私有化的預備動作（中國時報 1995 年 5 月 16 日）。

台汽工會對於「民營化」政策從一開始就明確的表示反對。在 1990 年初於立法院舉行的「公營事業移轉民營條例」修正案的公聽會中，台汽工會代表胡清桐清楚的表達了當時工會的立場，

台汽工會自行政院宣布民營化政策之後，一直堅持反對的立場；但是，我們的反對是有彈性的，…，現階段不適宜大規模的實施。…就有關公營事業的出路問題，除了要修改移轉民營條例之外，亦應考慮國營事業管理法的修改問題，以給予各國公營事業更大的經營自主權。（立法院秘書處 1993:108-109）

胡在發言中同時也強調是制度的問題造成台汽經營效率的不彰，因此不應該用私有化的方式使員工成為犧牲品。所謂的「制度」主要是指公司經營目標衝突、定位不明的問題。之後，工會反對「民營化」的態度仍持續了一段時間。1991 年在台汽進行第二次人力精簡之前，工會的理監事會決議要求省議會先對台汽定位之後，再討論資遣的問題，但並沒有得到任何的允諾。不過，利用當時外在的政治環境，工會反私有化的行動本身倒是發揮了一些作用。由於省長選舉在即的關

係，省府在要求台汽進行第二次資遣的公文中，順應工會的要求只稱「整頓」，而去除「民營化」的字眼（田淑蘭 1996:3-50）。到了 1996 年底，當官方再度要求人力裁減時，工會雖同過去一樣，持續要求省府官員或是省議會對台汽未來的「身份」定位，卻仍然沒有得到任何肯定的答案。交通處長陳世圯在省議會上公開說明省府的立場：「等人員資遣和安排之後，再研究是否將公司列為公務預算」（省議會公報 1996:80[3]:405）。但在完成第三次人力精簡之後，省府對於台汽的定位始終維持在預備私有化階段，立場並沒有改變。基於債務的龐大、私有化政策的執行和凍省的決定，直到 1998 年底精省案生效之前，中央、省方及省議會都不願對台汽未來的前途定位。

台汽自主工會的頭兩任理事長本身都是駕駛員，與公司的交涉大都持強硬態度，在任內也頻頻出現抗爭動作。到了包乃強出任第三屆的理事長之後，立刻面臨私有化政策的挑戰，但是與省府和事業單位的交涉則多半是用「談判」代替「行動」。一方面這是與前面提到的省府及省議會的態度有關，工會既然已經難以繼續捍衛會員的工作權，整個的氣勢也大不如前了，另一方面也與包本人的一些特質有關。包乃強出身於機料課，職務是技工，行事和穿著具有強烈的白領階層風格，表達能力強是他的特長。根據一位會員的說法，台汽員工的國語演講比賽常常都是包在拿冠軍。再加上他本人親國民黨的立場，因此在理事會或常務理事會議中，對於到省府或省議會的抗爭，他雖然不會口頭反對，但基本上都會希望先談談看再說。他本人後來對於裁員行動的「支持」，也深化了工會內部的相互猜忌和鬥爭。

1996 年 6 月台汽工會爲了第三次人力精簡的補償辦法再度發動千名會員到省政府抗議，直到當天出席議會質詢的省長宋楚瑜承諾要給予離職員工最可能的優惠補償之後，整個事件才告落幕（聯合晚報 1996 年 6 月 26 日）。從這個事件開始，工會的抗爭基調有了顯著的改變。很明顯的，阻止台汽私有化和大規模資遣已不再是工會抗爭時

的訴求，爭取優惠的資遣條件成爲新的使命。對於台汽定位的要求也不再是工會接受公司第三期人力裁減計畫的先決條件。另一個工會退卻的證據，是在重要會議中不再正式討論如何反民營化或反資遣的議題。1996年7月在台東舉行的會員代表大會是第三次人力裁減行動之前最重要的一次工會代表會議。然而，在秘書處所準備的議程中，如何反制民營化並沒有被列入正式議案；而現場的討論及會員代表之間的互動所呈現的只是工會內部因爲理事長選舉所延續而來的派系鬥爭。

透過工會排除員工對於政策的反彈以及協助宣傳資遣條件的優點，甚至成爲台汽能夠達成上級交辦任務的關鍵。根據「公營事業移轉民營條例」的規定，在公營事業私有化之後，被資遣人員的離職給與薪資計算基準比照「勞動基準法」辦理。台汽雖然在短期之內尙不會進行私有化，但是第三次精簡的目的是爲日後的私有化做準備，因此經過考試院同意後，也是比照「移轉民營條例」的規定辦理。於是，除了勞工保險的結算和依年資計算的補償金之外，勞工還可加領六個月的離職薪給和一個月的預告工資。工會理事長包乃強就對於工會能夠「爭取」到此項補償辦法非常的興奮：「台汽公司第三期專案人力精簡要點，…其條件與民營化條例相諾，較台汽公司一、二期人力精簡辦法，優渥得多，尤其資遣比照退休辦理及公勞保全數補助，更是值得稱道」（台汽工會會訊1996年29期:12）。包乃強爲了證明資遣條件確實很優惠，於是帶頭申請離職，但是後來卻被其他工會幹部慰留（同上引：95）。然而，部分基層已離職員工在知道包乃強被慰留之後，十分的不滿。以下摘錄一段作者與一位離職者的談話，或許可以反映這方面的意見。

（受訪者）：「它（工會）鼓勵我們走…」

（訪問者）：「它鼓勵你們走？」

（受訪者）：「（在得知包又留下來之後）我問他說怎

麼這樣子，他不是說他第一個走？…我們同事是講說：「哎呀，你們都上當了。他們就是先抓他出來，就讓你們有那個…讓你們覺得說很好，你看人家他們都先走了，你們再不走…」。因為我們那時候也是有說要我多少人，就是說要資遣多少人這樣子…。「你們還不走，等一下人太多，你們就沒得走。」那時候好像…我是覺得我們自己太笨。…」

（受訪者）：「那時候他（包乃強）就講說，你現在走的話，有這麼多好處啊，然後他就說像他跟他老婆，利息可以拿到六萬多塊！喔，（一個人領）三百多萬…」⁷

（受訪者）：「他那時候有開說明會，在運輸處，然後他教我們怎麼計算，說你可以領多少錢，那時候財迷心竅，真的，可以講說這輩子拿最多錢，所以你想：「不錯啊！」，我是後來聽我們同事在講說我們都是被騙的，……因為當初工會就跟我們講說，我們走的話可以領多少錢怎麼樣，……就想說對呀，我再去找一份工作的話，那我這個再拿去定存，那我薪水不是就更多了嘛，那時候就是有這個幻想，可能也是憧憬可以這樣子，但是沒有想到事與願違，不是這樣子。」

（訪問者）：「不是這樣子？」

（受訪者）：「對，因為你出來找不到事啊，不是你想到，那時候我原來想說我再找一個事情做就好了很簡單嘛，但是你沒想到說你的問題不是這樣子，人家不用你」。

（#20045）

⁷ 包乃強的太太也是台汽職員。在1996年底離職後，現任職於其他交通單位。

如同前面所說的，理事長的撤回申請是受到慰留的緣故，受訪者認為包有意欺騙或出賣員工，並不確實。⁸ 台汽工會初期是堅定的反民營化，隨後以爭取最佳離職條件為抗爭目標，到了1996年時，已儼然成為協助資方勸退的功臣。要觀察公營事業工會是私有化的阻力或是助力，必須是從一個歷史性、動態的過程中觀察。

雖然有勸退的說明會，但並不是每個員工都有機會瞭解。由於缺乏正式消息管道的關係，許多基層員工對於資遣案的瞭解都是透過二手傳播或是同仁之間的耳語。員工沒有能力判斷這些間接訊息的真偽，許多人就從這些耳語中，決定了自己工作生涯的走向。眾多基層勞工嚐到了失業的苦果。

(三) 工會的內鬥與抗爭力量的削弱

國家政策的改變固然挑戰了公營事業工會的抗爭底線，工會內部凝聚力的分散更抵銷了工會與國家及管理階層抗衡的能量。勞工因為性別、國籍、族群、職務或是利益的差異，而產生力量的分裂，是一個跨國的現象（Sabel 1982）。在台灣工會文化中，產業工會內部常有派系之爭，競選理事和理事長的過程和結果，通常都是造成和強化派系鬥爭的主因。此外，黨派認同或是職務階層差異（例如白領職員相對於藍領勞工）等，也常常是分化工會的因素（黃玟娟 1987）。外在環境的衝擊，例如公營事業的私有化，也並沒有激發勞工的階級意識，反而是深化已有的不信任和分裂狀態。

台汽工會因為第三屆（任期為1995到1997年）理事長的選舉結果，而形成明顯的派系對立。該次理事長選舉時有兩方人馬角逐這個

⁸ 後來第三屆的14位理事於1996年12月聯名致函董事長暫緩辦理理事長的退職申請，獲得董事長的同意。理事們所用的理由為「台汽公司專案精簡所衍生之繁雜事項，急待協商處理，且本會改選在即，為期順利辦竣選務與交接事宜，本會理事會決議慰留理事長」。理事長於是無奈的留下。

職務，最後不是兩方規畫人選的包乃強意外出線，成為理事長。這使得與他屬於同一個分會（三分會）的理事相當不滿，認為他既跑票、又和另一派結盟，等於是出賣同志。因此，在此後包的三年任期中，三分會（台汽產業工會最大的分會）的工會理事對於議事杯葛或是對包乃強的批評，從未間斷。在理事會議中，三分會和其盟友從不放棄質疑理事長的決策、批評決議內容、杯葛議案、或是試圖拖延會議。至於在開會時，幾個反對派的理監事湊在一起談笑說話、大聲抗議、或是接收大哥大等更是常常上演。包括理事長在內的當權派理事，對於這些反對意見基本上並未採取對抗的立場，除了指責這些人是「為反對而反對」之外，並沒有特別的行動。這固然與理事長本人的個性溫和有些關係，不過，做為當權派，理事長等人已經是站在權力優勢的地位，自然也沒有必要和反對者吵翻，否則會議沒辦法開完，下一次再加開，仍然是要面對同一批人。

私有化政策的推行則使得反對者對於工會當權派產生更多的猜疑空間。雖然有一些台汽員工仍然反對人力裁減，但也有不少的人，尤其是一些駕駛員，是希望能夠領到一筆優惠的資遣補償之後退休或是另謀發展。在與官方或公司談判或協調時，理事長和幾位常務理事是主要的參與者，面對事業未來走向的不確定性、改革的幅度不清楚以及對私有化的進程不瞭解等原因，與理事長處於對立位置的三分會及其他理監事始終擔心所得到的訊息不夠完整或是權益被出賣了。⁹ 包乃強贊成用精簡人員的方式「挽救」台汽、同時極力推崇「優惠資退方案」的言論，就已經足以讓反對派質疑當權派做法的軟弱和與資方

⁹ 工會內部派系在地域或省籍的分別上並不明顯。包乃強是一般所稱呼的「外省人」，支持他的主要幹部則幾乎都是「本省人」（包括閩南及客家籍），並且來自全島各分會。而在反對派中，也有不同省籍或分會的幹部在內。在政黨屬性方面，包乃強是傾向國民黨，但是支持他的常務理事也有數位的政黨傾向是民進黨。

可能的勾結（徐聯恩及葉匡時 1997:103）。前面提到，爲了向員工證明這個方案的條件確實是很優厚，包除了在各運輸處所舉行的勸退座談會中爲公司宣揚這個方案之外，本人也遞出了優惠資退申請表。這些動作更進一步合理化了反對派認爲理事長與台汽高層有暗盤的猜疑。台汽的人事裁減不但沒有激起工人的集體階級意識，反而加劇了工會原本就存在的內部鬥爭和相互不信任。

工會內部利益鬥爭最明顯的例子出現在台東的會員代表大會中。會中有一項提案是討論工會在台中縣大里市所擁有的土地及房舍產權處理問題。對於這些土地與房舍，工會每年都需繳納近 24 萬元的稅金，因此在理事會討論此案時，就有人主張不如出售這些資產，以充裕工會的可用資金。也有理事認爲，資遣在即，如果不處理，對於要走的人不公平。經過投票之後，大多數的理事同意將土地出售。於是理事會決議授權工會成立「會產處理小組」，全權研究如何出售的問題。在會員代表大會開會時，該小組即提出了一些出售的方案，以便討論。但是在反對派不斷質疑出售會產的動機後，大會一直沒有決議。最後在付諸表決時，出售案被推翻，於是要如何處理大里的土地和房舍又回到原點。不滿所花的功夫完全白費，「專案處理小組」的成員當場憤而請辭，該小組隨即解散。三分會的會員代表反對出售的理由，有好幾個。一位來自桃園的會員代表表示，他並非質疑小組的提案，主要是怕處理不好，售價不高，而被會員罵，所以投了反對票。另一位三分會會員代表的態度則可以反映另外一批人的看法：「反正明年（1997）會員代表就要重新改選了，讓新當選的代表去決定好了」。不願意在本屆理事會中完成此事是反對派動員否決的理由。

另一個雙方相互較勁的例子是對於工會組織結構改變的看法。前面曾經提到，過去台汽工會分會的設置是以運輸處爲對等談判單位。在 1996 年第三次的人力精簡之後，台汽原先的五個運輸處全部遭到裁撤。由於對口單位消失，不同分會的流失人數差距甚大，於是有重新

調整分會的建議案。反對派的理事主張維持現狀，動機是維持分會內部過去所建立的派系基礎。工會秘書處的意見是分成北、中、南、東四個區域，以便集結較多的人力，保持足夠的抗爭力量。另有些人建議依現有的場、站分別設置對等的小型分會，以便為會員服務。這些不同的建議先是在理事會中多次討論，但始終沒有決議，於是再送交會員代表大會討論。大會又決議讓新一屆的理監事會討論。整個案子在繞了一大圈之後，又回到原點。¹⁰ 派系之間的結怨更深。

立場較傾向理事長這一派的工會理事，對於反對派的猜疑或不信任並非真的不在意。由於深怕被誤會是圖謀個人利益，或是被資方收買，因此在表達個人態度時非常小心，很擔心所做的決定會「被人（會員）罵死了」。在1996年台汽執行資退方案時，原則是根據年資、年齡和考績等原則，決定資遣的名單。在工會的要求下，管理階層同意工會選派理事參加「專案精簡審查委員會」，這也是工會同意精簡的另一個指標。某次理事會中，有理事質疑台汽進行輔導轉業及第二專長訓練的誠意。因此，有出席人員提出工會應該拒絕再參加此一委員會，而贊成與不贊成的理事都各有理由。最後提出三個案進行表決：繼續參加、參加但是在會議中要求台汽須先對轉業等工作承諾積極辦理、以及拒絕參加。最簡單的投票方式是以三案中何者的票數最多做為定案，但一位來自桃園的常務理事提議用兩階段方式投票。第一階段是就參與（即包括前兩案）與不參與進行投票，結果票數是6:0。到了第二階段的表決時，同一位工會理事仍然反對用簡單多數決定，而要求就每一案進行正、反表決。於是在無人異議的情形下，主席分別就第一及第二案進行贊成與否的投票。結果是，在「繼續參加」案中

¹⁰ 台汽工會在1998年4月改選新的會員代表、理事、和理事長。原來的「當權派」在被指責「沒有為會員做什麼事」之餘，幾乎全數退出理事的參選。反對派順利的掌控理事會。在反對派掌控新的理事會後，理事會議決議工會結構仍維持現狀。目前則是分成北、中、南三區在運作。

有兩票贊成，六票棄權；在「有條件參加」案中有六票反對，二票棄權。根據現場的發言可知，包括他在內有兩位常務理事是主張無條件的繼續參加。但是又怕被反對派譏諷為不願意放棄和公司主管平起平坐的機會，所以不希望留下反對「有條件參加」的紀錄，因此利用了這麼一個複雜的投票過程，以保護自己。在這些冗長、繁複的議事過程中，理事們都是精疲力盡，同時也一次次的加深彼此間的不信任和反感。

除了選舉的恩怨和對理事長的不信任之外，工會的內鬥其實也反映了一種無法改變政策、又沒有與官方對話管道的無奈。工會主事者甚至成為台汽工人出氣或是抗爭的對象。在人力資遣計畫的執行期間，基層員工其實是相當浮動不安的。總會對於公司政策的瞭解是站在第一線，分會未必能夠有同等程度的訊息。員工與總工會的聯繫通常需透過分會，在資訊的獲得上又隔了一層。在工會與公司、總會與分會、以及分會與會員之間權力和資訊獲得不對稱的情況下，工作場所似乎已成為一個謠言工廠，基層員工尤其得不到完整的訊息。在對於精簡政策及細節不了解的情況下，如遇有風吹草動，員工會有激烈的反應或許也並不意外。

在台汽的人事精簡方案中訂有「配合公司政策精簡，擬以命令資遣用語發佈」，其中並提及工會幹部將可依同職級人員的平均薪資計算資遣費。位於枋寮的台汽第四運輸處的兩名員工，在看到這個方案之後，擔心遭到強迫資遣、又懷疑工會與管理階層勾結而為自己的離退謀利，於是避開該運輸處所屬工會（第六分會）而直接向媒體發佈新聞，指責公司為達成裁員目的，「不顧員工工作權益，與工會人員勾結分贓」（中國時報 1996 年 11 月 5 日；台灣時報 1996 年 11 月 5 日）。同時並向屏東地檢署按鈴控告工會。後來，在工會一些常務理事的解說之下，這兩位員工撤銷告訴，並口頭道歉。

雖然對於私有化仍然有許多的怨言，但是營運持續虧損，既得不

到議會的奧援，本身又提不出其他對策，工會最後不得不接受人力裁減的要求。同時也確實有一些會員，尤其是駕駛人員，希望藉著優惠方案推出的機會離開台汽。在不斷的爭議和吵鬧中，工會的行動重心轉為尋求爭取較佳的出走條件。¹¹

四、大量資遣與勞動條件的壓縮

本書前面曾經提到，在私有化的決策過程中，國民黨政府刻意的排除勞工階級的意見。這種從上而下的決策方式也同樣出現在地方政府所屬事業的組織改造過程中。於是，受僱者不瞭解所服務事業的未來走向，對於資方資遣的底線也無從瞭解。公部門身份不再成為工會壟斷力量的保障（Conant 1989）。國家政策的改變已使得這個「身份」在旦夕之間變得毫無價值。

從 1996 年 6 月的抗爭和與當時的省長宋楚瑜會談開始，工會的抗爭基調就已經轉為替申請離職員工爭取較佳的資遣補償。在整個轉變中，理事長包乃強的態度和行動扮演重要的角色。在多次公開或私下的場合，他都相當自豪為會員爭取到了優厚的資遣補償。由於資遣費的計算有一些複雜性，包乃強的解說因此變得相當重要。他也配合公司的勸退工作表，前往各個運輸處所舉行的「共識營」或是「策勵營」中，鼓勵員工利用這個機會申請資退或是幫他們計算可以獲得的補償。從所要達成的目的來看，工會確實是在協助公司快速達成預定的資遣人數。Freeman（1989）所說的「集體聲音」在台汽這個案例中意外的變調，工會力量的發揮不再是用於維護工作權、減少離職的可能性，

¹¹ 在 1997 年的代表大會時，台汽工會在體制外工會組織的協助下完成「變局中的台汽工人——何去何從？：台汽工會面見省長專案小組報告」。報告中對於造成台汽經營困境的原因和私有化作法提出評論和質疑。但這種與體制外團體的合作關係後來並沒有繼續。

而是鼓勵會員出走。

在省府於 1996 年 10 月確定「優惠資退方案」的內容之後，基於工會抗爭訴求的轉向，台汽的駕駛員和司機也不得不開始慎重考慮是否要在此時提出離退申請。除了資遣補償的誘因之外，個人及家庭因素、事業單位的前景、和再就業的機會等，都是影響決定的因素。台汽主管雖然表面上宣稱離退與否尊重員工個人意願，但是在省府訂有精簡目標的壓力下，兼顧員工自願性和達成交辦任務之間顯然是有衝突的。

(一)大量資遣的執行

既然省府已經要求執行裁減、並且還訂出了人數配額，台汽高層於是開始設計一連串的勸退及逼退策略。首先，爲了證明人力資遣的必要性，台汽的管理階層用一些不同的名詞稱呼離職的人員。這些名詞的使用和背後所隱含的意義都顯現出勞力做爲商品的可流動性（moveable）和可拋棄性（disposable）。主管在談話中，也都習於用「多餘的人力」和「冗員」稱呼員工。在 1996 年 11 月的一次工會幹部訓練活動中，一位出席的會員即抗議管理階層在說明公司的精簡計畫時，使用「閒置人員」的字眼稱呼部分員工，覺得受到侮辱，而要求「下站」（到車站工作）以解脫「閒置」之名。而人事室爲了進一步縮減人力，曾向工會提出權宜措施，要求將剩餘員額中的七百多人再撥由公司「控留」，勞工成爲視管理階層需要而可以搬進搬出的庫存。在工會激烈反對之下，人事室的這項提案最後是不了了之。這些名詞的使用強化了人力裁減措施的正當性，因爲既然是「多餘」、「閒置」，也就是非「正常營運」所須的人力，當然隨時可以被丟棄。即使在公營事業中，勞力的商品化性質也是活生生的現實。

根據台汽高層的說法，「優惠資遣方案」是一個自願申請的措施，並沒有強迫的性質。董事長陳武雄在省議會中公開的說：「資遣是依照

年資，一方面也還依個人意願」（省議會公報 1996:80[#10]:1537）。他同時也強調裁員的計畫和人數得到工會認同，也是員工的共識（徐聯恩及葉匡時 1997:975-976）。就獲得工會的認同來說，雖然內部意見並不一致，但是由工會的妥協和理事長的強力配合來看，董事長的說法的確也是事實。但這是否真的是員工的共識，卻不盡然。

首先，爲了「客觀」的決定哪些員工應該優先被資退，台汽和工會分別推派代表組成了一個「評（估）比（較）小組」，針對哪些人可以被優先勸退，進行篩選。基本的原則是，原來所屬的站場、路線已經被減併、撤銷、或釋出（即改由民間經營）、長期病號、和屆齡的員工，都是首先被逼退的對象。另外，根據「公路法」的規定，職業駕駛的年紀是限定在 60 歲以下，爲了精簡人力，台汽在第三次人力資遣之前主動將退休上限降到 55 歲。雖然公司仍不能用個規定強迫屆齡的駕駛員離職，但是後者在接到台汽的「建議」申請離退的公文後，仍然受到相當大的困擾。年齡和年資於是成爲公司施壓的藉口和員工被迫「自動」申請離退的壓力。

其次，根據實施的成果，台汽也隨時改變策略，甚至犧牲本業經營也在所不惜，只求達成官訂目標。資遣案原先的設計是針對不同的職務設定裁減的目標，但「優惠資退方案」施行後反應不如預期，並沒有太多的員工主動遞出申請離退的表格，登記結果和預期相差甚遠。事業單位於是立刻修改申請門檻，決定各工種將不限配額開放申請。部分原先就有意願提早離退的駕駛員於是紛紛前往登記，成爲公司最終能夠達成官方預定裁員目標的主力。根據作者統計第三次人力精簡的結果，職員、一般人員（包括售票員、業務工及工友）和技工的精簡都低於原訂的目標（張晉芬 1999b）。以技工爲例，原來希望裁掉 58% 的人力，但最後只有 35% 的人離職。預定將工友和售票員等刪減 66%，結果只有 39% 離退。精簡之後唯一超出預定精簡目標的只有駕駛員，資遣人數超過預期目標約 15%。做爲生產和服務過程中主要的

勞動力，駕駛員其實是台汽維持正常營運的關鍵。但是，出於政治的考慮，台汽高層甚至放棄部分本業，只求達成上級交辦的任務。

最後，直接的逼退或恐嚇也是一個重要的手段。這又分成兩方面進行。其中一種是散佈關於未來退休金或資遣補償可能會縮水的說法。有些員工所得到的訊息是，現在如果不申請，未來將不會再有類似的優惠方案可用，許多員工在驚恐之餘，於是「自願」申請離退。有離職員工即提到：「公司嚇我們，民營化（之後），沒有退休金」（#0566）。¹² 一位已遭資退的員工也說：「年紀大。本來不退，後來台汽放風聲，政策會對其不利，勞保會改年金制」（#0003）。另一位被資遣員工的說法也反映了所謂「員工共識」只是公司的片面之詞：「工會及資方…說什麼要關門、公司沒有錢、廢省等等。用一些騙人的話題。（說）85年底沒有登記離退的員工，就沒有優惠資退及公務人員身份，就這樣糊塗的登記了」（#1401）。

管理權威的另一種操弄方式則是威脅或放風聲會被調換工作職務或地點。這也是台汽員工申請「自願離職」一個最主要的因素。一位已離職的行政人員也提到：

當時台汽公司在亂的時候，很多人都（被）集中到台北去，那時候…很慘的事情，因為很多人都怕沒有工作，甚至有人懷孕挺個肚子也得要去…。（#20030）

根據離職員工的填寫，事業單位：「還放話說，若沒有選擇資退，繼續任職，要任公司調職不能有異議」（#0395）；「當初不自願資遣不行，要被調到（別的）地方什麼的」（#0059）；「因花蓮站裁撤，

¹² 受訪者代號後面所附加的是受訪者原來在台汽的職種和再就業狀態。這些引用文在使用之前並未事先考慮到受訪者的特性，而是儘量選擇有具體說明者。

要調到台中南站，路途遙遠，家居花蓮不方便，故只好接受資退」(#0143)；以及「怕被調到遠方服務」(#1030)。¹³

(二) 勞動條件的壓縮

除了直接縮減人力之外，台汽高層另外一個降低營運支出的做法是壓低勞動條件，例如苛扣加班費。依照「勞動基準法」的規定，員工資遣費的計算標準是依據離職前六個月的薪資平均值；因此，這個平均值愈高，所獲得的補償金自然增加。公司方面固然希望降低計算基礎，以減少資遣的費用，工會則是要防止勞工的資遣待遇被壓縮。這於是成爲工會在接受資遣方案之後，勞僱之間仍然爭鬥不斷的原因。

在人力精簡的過程中，保養場地的出售或是場站裁併等，是工會據以判斷公司將要裁減技工員額的訊號，路線釋出則是裁減駕駛員的前奏。裁減路線的確是台汽第三次精簡時的主要工作，尤其乘客較少的路線，更被優先列爲放棄經營的對象。在1996年10月精簡方案正式核定之前，台汽的管理階層就已經利用職權，在未通知工會的情況下，將部份路線釋出由民間客運行駛。一位台汽的工會幹部無意中看到公路局高雄監理所一紙給三家接手的民營客運公司公文後，才將此事公開。¹⁴

減併行駛路線影響到駕駛員的工作權和資遣補償，由於沒有機會多跑幾趟，計算資遣費的工資水準當然就會降低。而沒有路線可跑更可能成爲強迫員工申請離退的手段，否則就得到外縣市去。在1996年9月23日的理事會中，受到影響的會員所屬的第四分會（台中地區）常務理事就提出了強烈抗議，要求公司的業務處主管到會場解釋。工

¹³ 在回收的問卷中，明確寫出是因為怕被調站、被威脅要調站或是不准調站而申請離職的受訪者共有47位。

¹⁴ 此一抗議列於1997年6月11日「台灣汽車客運公司產業工會第三屆第十二次理事會議程」中。

會雖然獲得了業務部門口頭承諾，以後類似事件會先告知工會。但造成反彈的路線釋出作業卻早在 8 月就已經定案，工作權和資遣補償金額已經受到影響。

公司降低勞動條件、減少離職金支出的另一個方式就是不惜違反法令、苛扣員工的加班費。在私人企業中，用補休代替加班費或延遲發給其實是相當普遍的做法，第四章提到私有化之後的中石化就是如此。這對於當初是以爭取補發加班費樹立自主性名號的台汽工會來說，是相當難接受的。

1996 年資遣方案正進行時，董事長陳武雄發文給工會，大意是說：「為改善（公司的）財務結構，自當年 11 月 10 日起，延長逾時加班費全面停發」。如果有加班，則改用補休方式辦理。從法律層面來看，此一做法已違反勞基法的規定，根據該法第 24 條的規定，延長工資的報償是用薪資抵付，除非獲得員工的同意，否則不能單方面更改這項規定。這個命令不只是降低員工的收入，同時也使離退員工的補償金縮水。於是在某一次理事會中，與會者提出強烈質疑，並紛紛提出反制的策略。

有人於是在會中提議，即使開在高速公路上時，如果看錶當日工作已經到達 8 小時，即立刻「就地停車」，告訴旅客下班時間已到，不便再繼續開，請旅客下車。但顧及到旅客的反彈，於是有其他理事建議隨身攜帶董事長的公文，告訴乘客這是公司的規定，怪不得他們。由於在高速公路上將乘客放下終究有些危險，又有理事認為應該把車子開到附近的休息站之後，再放旅客下車。於是針對要用何種方式抗議一事，會中就討論了將近一個小時。又有人提議，在此事沒有得到合理解決之前，任何與公司關於資遣作業的協商都要暫停，一時之間會場的氣氛變得有些沉重。最後有理事表示，工會已經很久沒有抗爭的活動了，而提議動員去向董事長抗議。此時又有人說，還不如去向省議會陳情。於是關於要向誰陳情的問題又掀起了另一波的討論。

最後，理事長包乃強提議由他以及兩位常務理事打電話給正在南投縣霧峰鄉省議會備詢的董事長，直接傳達理事會的抗議，並要求收回命令。大約 30 分鐘後，理事長回來向理事和勞工代表報告，董事長已同意撤銷該命令，所用的官方詞令為「暫緩實施」。一時之間大家似乎還不能相信事情這樣容易就解決了。綜合過去的紀錄，陳武雄爲了減少公司的債務，隨時想辦法降低勞動報酬。¹⁵ 如果能夠瞞過工會或是工會不做聲就算了，如果工會有不滿或抗議，則再視情況採取妥協或收回命令，這些都是管理權威的策略性運用。

人事精簡之後台汽的營運收支雖然不再惡化，但是債務狀況仍然沒有多大的起色。本金和利息持續累積。1999 年底精省之後，台汽改由中央的交通部監管，已經背負將近 400 億元的債務。

五、台汽縮編的後果：國家的利益 不等於人民的利益

對於台汽客運來說，組織精簡的意義並不僅限於層級的扁平化、部門的裁撤或是人力的減少，同時還包括與一般大眾息息相關的路線停駛以及車站、停靠站被取消等。在提昇效率、促進產業自由化的迷思下，開放市場競爭和公營客運私有化被認爲是進步的做法，同時也提供消費者更多的選擇。有學者因而批評台汽如果不能向民間看齊、提升競爭力，遭到淘汰也是必然的（馬凱 1997）。

(一)民間客運的經營邏輯

首先說明台灣客運業的狀況。根據行政院勞委會的調查（1992 及

¹⁵ 陳武雄於 1998 年 7 月以省府顧問的名義辦理退休，但仍代理董事長和總經理職務。1999 年 3 月，總經理一職改由原台鐵會計處長鍾清遠接任。

1996)，1993年陸上運輸業者在加班費的計算方式上，符合勞基法規定的只有38%左右；1996年提昇至60%。這些數據是包括台汽等公營運輸單位在內所計算出來的結果，如果僅計算民營業者遵守勞基法的情形，比例會更低。私人業者為求降低經營成本而壓榨勞動力的結果是，駕駛員經常超時工作，並且忽視交通規則和行車安全。乘客及行人的安全往往也受到波及，這從私人客運，包括統聯客運在內，經常發生重大車禍可以獲得一些佐證（唐湘龍1997年11月22日；聯合報1998年1月3日）。而由於盡可能縮減人事的關係，私人客運在車輛的保養和清潔方面也並不注重。因此，關於消費者權益的尊重並不能僅從可選擇的客運種類或是班次較多判斷，必須有超出組織內部、及經濟效率的思考。

在台汽1996年底執行的「急速變革方案」中，除了勞工的大規模資遣之外，相應的設施也明顯縮減。原來的五個運輸處被全部取消，經營的路線也縮減了超過一半，變成不及200條。其他的變動項目和結果還包括：車輛由過去的3,612輛（1985年）減為1,500輛；74個車站只剩下42個。路線和車站刪減之後，直接受到衝擊的是偏遠地區的民衆，以及最常使用客運運輸的老人、學生和女性。

長久以來國民黨政府都是利用公營客運或補貼私人業者的方式，維持偏遠地區路線的行駛。有少數的省議員也將台汽定位在「服務業」，認為應該不計虧損的為民衆服務（省議會公報1994:75[#6]:620）。如同台汽的主管曾經在省議會所說的：「民間客運可挑最好的路線（經營），台汽不能如此做」（省議會公報1990:67[#20]:3037）。這些意見其實都已經預示了台汽精簡之後、在一個追求利潤的客運市場中所可能發生的狀況。

交通部在開放部份高速公路經營路線時，都會要求民營業者搭配經營一些地方性或是偏遠地區的路線。然而業者在加入國道營運之後，野鷄車問題依舊存在，對於所搭配行駛之不賺錢路線也是經營的意興

闌珊。在台汽實施大規模精簡之前，私人客運的班次縮減、脫班、或停駛等作為，常引發當地選出來的省議員的抗議（例如：省議會公報 1990:67[#20]:307; 1991:69 [#20]:2706, 2745; [#21]:2995）。但交通部和其他政府單位對於民間的違規作法似乎是無可奈何（黃承傳等 1997:307-309）。對於業者的殺價行為，交通部甚至是用樂觀其成的態度看待，漠視惡性競爭的產生和後果（中國時報 1996年10月9日）。對於台汽的一些改善方案，交通部往往是採取不予理會，甚至於看笑話的態度，坐待台汽破產（聯合報 1993年12月17日）。

雖然為了鼓勵民間客運行駛偏遠地區路線，交通部後來決定將自 1997 年度起編列大眾運輸服務路線補助款（台汽客運會訊 1996:124 期）。然而，由於利潤微薄或甚至會虧本，業者願意接手經營的比例甚低（田淑蘭 1996:3-26; 聯合報 1997年1月9日）。愈是往南的長途客運愈沒有業者願意經營。甚至有民間業者因為經營偏遠地區路線虧損，認為政府的補助沒什麼幫助，而要求將路線歸還給台汽（中央日報 1999年4月6日）。因為，雖然有一些補助，但是仍然需要提供人員和車輛，私人業者並不認為這是划算的買賣。

在開放高速公路的客運業務後，最熱門的路線是中正機場到台北之間。國內的大財團，包括台塑和長榮等，也都看好市場的商機，加入營運的行列。¹⁶ 民間業者以爭取最大利潤為經營動機，通常只會刻意經營點與點之間的黃金路線，而不願投資建立一個運輸網（Sclar et al. 1989）。因此，國家必須利用公營客運或是補貼的方式，才能照顧民衆行的權益。在過去，這些載客率甚低的路線都是由台汽在經營。

¹⁶ 目前行駛機場到台北市區路線的客運除台汽之外，還有建明客運、大有巴士、長榮客運、泛航客運（台塑集團）和統聯客運等。此外，還有野雞車和順便拉客的其他私人業者。

(二) 路線釋出對於民衆的影響

在 1996 年底第三次組織精簡執行之後，過去台汽所提供的、可以靠得住的行駛班次，因為路線的釋出而立即中斷。在台汽第三次組織精簡措施實施之後，關於路線停駛對於偏遠地區民衆的影響，也曾經在媒體上喧騰一時。有報紙的標題寫著「賠本生意不做啦，中橫從此出無車；梨山老榮民不知怎進城…」（中時晚報 1997 年 1 月 8 日），或是：「包括恆春、枋寮、潮州、梨山等發車路線（都受到影響），偏遠地區短期無其他運輸工具可替代」（聯合報 1997 年 1 月 9 日），甚至說：「台汽一走，等於砍了山上人家的腳」（同上引；獨家報導 1997 年 1 月 19 日）。這是媒體首度披露台汽精簡所造成的效應。

大眾運輸的特性是在於行駛班次和路線的穩定性以及票價的低廉。經濟弱勢的族群尤其仰賴客運業的服務。台汽路線裁減之後，受到立即影響的就是這些人。一位居住在彰化的受訪者就提出對於學生通勤所造成的影響：

因為台汽可以就近坐車，現在家長就要送到火車站。有國外人士要來旅遊的話，也沒辦法搭上這個車子。…對居民的生活還是有影響。像有人就埋怨，現在花蓮客運在跑，只要包車生意好，他可以把他的班車調出來跑。因為包車好賺嘛！你班車不見得有人（要坐）。那班車這個時段（沒車，乘客又）怎麼辦…。（#20015）

在營利邏輯下，臺灣私人客運的另一個特點是行駛班次不穩定和對於路線選擇性的行駛。在非尖峰時間，由於乘客人數較少，因此業者或是駕駛員就會機動減班或是繞道行駛，略過人數較少的停靠站，以節省行車時間和油料。對於這種現象，一般大眾都是忍氣吞聲，自力救濟。前面提到，由於多數的客運都有地方派系參與經營，政商關

係良好，民衆根本不會也不敢有主動申訴的念頭。私人業者認為，既然客運是私人擁有，如何行駛國家根本管不到：

沒車子坐，只好在那邊等，等兩、三個鐘頭是很常見的事啊。你要坐不坐沒關係，你告到那裡都一樣，我是民營的啊。（#20005）

這位居住宜蘭的離職員工也描述了台汽停駛之後對於當地老年乘客的影響：

像宜蘭到雙溪，以前一小時有一班車，現在的話是好幾個小時才有一班車這樣，……像五、六十歲……現在都學開車了。

面對結構性的改變所造成的困境，民衆於是各自尋求解決方法，例如騎摩托車或是開車。如果因為能力或經濟因素無法自力救濟時，也只好減少出門機會或是少一點活動。路線「民營化」之後，這些民衆的選擇沒有增加，而是變成沒有選擇。而國家交通政策與環保和福利政策之間的不一致，也顯示出國民黨政權本身施政缺乏周延性。

在台汽停駛的路線中，以屏東、南投、和東部地區最為嚴重，因為這些地區境內有許多路線是屬於所謂「低承載」，也就是不賺錢的路線。以屏東為例，從 1996 年底開始，台汽總共刪除 49 條路線，多半是由恆春、潮州、和枋寮出發往縣內其他鄉鎮的路線（台汽工會 1999）。位於屏車站和枋寮站之間的潮州站也已經撤站，受到直接影響的是國中及高中生、老人、和住在山地鄉的民衆。

台汽工會也曾經在南投縣舉辦公聽會，讓當地人士表達對路線刪減的不滿（台灣日報 1998 年 9 月 13；自立晚報 1999 年 3 月 11 日）。

例如，台汽路線釋出之後，其中的一個改變是：從水里到埔里或南投的班車，在由民營客運接駛之後，班車時間的間隔由原來的半小時變成一小時。末班車變成十點，而在七點到十點之間沒有任何班車。所使用的車輛則是台汽剛賣給業者的中興號（台汽工會會訊 1999:1月）。私有化讓民衆更不方便，而不是有更多的選擇。

六、結論

中央政府基於現實性和策略性的政治考量，而積極執行私有化政策；而整體省屬事業的私有化工作停滯不前，也是出於省府對本身政治利益的考量。台汽成為省府首先開刀的對象，除了經濟（所提供的服務可以被其他業者取代）和財政因素（虧損嚴重）之外，也有政治的考量。省議會不可能同意對台汽提供預算補貼的政治現實，而省府也不能讓台汽倒閉。將台汽私有化並不會帶給省府重大的利益，但終究也可以算是交出差強人意的成績。

台汽工會在無法扭轉國家政策、又得不到議會聲援的情況下，最後將行動目標轉為替會員爭取最佳的資遣條件，而成為協助官方完成預定資遣目標的功臣。造成集體聲音的變調。雖然對於私有化政策缺乏影響力，但是在執行資遣的過程中，工會確實是有參與的機會。只是藉著對管理權的操控，台汽高層仍然擁有許多的資遣或是調整待遇的空間。私有化政策使得台汽工會原本就已經存在的內部衝突更為擴大，進一步削弱勞工的凝聚力。

隨著勞工的大量離職，台汽的經營規模也同時縮小，全省 200 多條的路線改由私人客運經營或是完全停駛。基於追求最大利潤的動機，私人業者對於經營黃金路線的興趣遠甚於其他路線。即使政府補助行駛特定路線所造成的虧損，民間業者經營偏遠地區或是低承載路線的意願依然不高。至於一般的路線，私人客運減班、脫班、偏離路線也

是常見。從管理或是經濟學的角度來看，這是業者管理策略靈活運用的表現，然而駕駛員想辦法爭取獎金，最後是由乘客付出代價。台汽「民營化」所呈現的意義是，國家只是從成本、效率的觀點和丟包袱的心態做為推動私有化的理由，但卻犧牲了「社會公平」的原則。

客運業的經營和其他產業不同，它不只是創造經濟上的價值，而且具有重要的社會功能。因為，對於無力負擔或是因為其他因素而無法擁有個人交通工具的民衆來說，大眾運輸系統的存在和方便性嚴重影響生活機能，而運輸系統的安全性和服務品質，也關切到民衆身體及生命的安全。大眾運輸的不方便也促使民衆尋求個人的解決方式，而增加汽車及機車的使用量。台汽的私有化也與環保和福利政策取向發生衝突。本章的分析也再度說明為何私有化不只是一項政策工具，也不僅是一個經濟議題。

再從維持社會公平正義的觀點來看，中下階層、婦女、老人和學生等政治和經濟上的弱勢團體最為依賴客運的服務。這些人對於國家將公營客運服務市場化最沒有影響能力。台汽的私有化將使這些人連選擇一個相對穩定、安全的客運服務的機會都沒有。民營客運與台汽之間的運輸功能真的有替代性嗎？去除了公營事業的競爭，民間客運業者將更無改善服務品質的壓力。對於多數民衆而言，所面臨的將是一個完全遵從賺賠邏輯的客運市場。在國家私有化的決策過程中，個別公營事業的特性及私有化後對於大眾（或即使是小眾）的衝擊已被完全忽略。

「民營化政策」的迷思是在於將公營事業當做出售商品的買賣行為，即使關鍵性的服務或生產都可以用市場競爭或是金錢補助的方式解決。固然並非所有的事業都需要國家經營，但是也並非所有的事業都適合民間經營，而是必須考慮現有管理制度和結構性條件。以客運業來說，金錢補助並不能改變私人業者經營不賺錢路線的意願，也得不到業者任何維持服務品質的保證。所謂「市場機制」就是價格和成

本的比較；私人企業提供服務的原則是利潤的大小，而不是依據民衆的需要。要達到這些目的確實不是非要台汽經營不可，但是在幾乎要賣掉台汽之後，國家似乎也並沒有提出具體措施以有效取代台汽原先的功能。在行駛路線被釋出之後，公營客運存在的重要性被清楚的顯現出來。

關於台汽公司的後續發展，台汽工會第四屆的理監事上任之後，由態度較為強硬的蔡萬祥（來自高雄，職業為駕駛員）出任董事長。勞「資」對立的情況轉趨惡化。工會的主要訴求共有三項：省府撤換董事長陳武雄、在各地辦公聽會以凸顯台汽路線停駛的後果、以及要求中央概括承受台汽。第一項已在陳退休後完成。1998年底廢省成為定局之後，中央政府宣布台汽改隸交通部，留任的三千多名員工年資銜叙照舊，並且將不會損及員工權益（中國時報1998年10月29日）。但是中央對於要在2001年將台汽私有化的進程並沒有改變，2001年6月30日台汽正式結束公營狀態。

為何不要私有化？

在社會主義之下，許多人會感到寒冷，但是鮮有人會被凍死。在市場經濟的社會裡，人們則是有被凍死的自由。

(Maurice Glasman 1994:214)

一、前言

這本書是要為一個看似無爭議的公共政策提供不同於主流論述的思考方向。作者試圖從社會學的觀點出發，說明將公營事業民營化僅視為一個「經濟」政策，是一個化約式的論述。關於民營化的問題需要進行學術性的辯論，而不只是當做一項單純的政策工具。從台灣民營化政策的演化脈絡來看，龐大公營事業部門的建立，或是民營化的推動，都與執政黨的政治利益息息相關。而民營化政策的危險性是在於過份誇大效率的正當性，而以犧牲社會公平原則為代價。台灣的民營化政策其實是產權的私有化。國家將公營事業當做商品出售的做法，未必能夠促進資源的有效利用，但卻必然深化既有的權力不平等關係。對於用效率包裝、以政治利益考量為主的大規模公營事業私有化，本書指出這是一個錯誤的政策。

對照國外的執行經驗，作者從台灣政治制度和經濟結構的變化以及國民黨內部權力結構的轉型出發，分析私有化政策的決定、執行、和結果。公營事業民營化確定為國家既定政策，共有三個重要的時間

點和事件，分別是：1989年行政院確立民營化政策、1991年立法院通過「公營事業移轉民營條例」修正案、以及1996年的國家發展會議。從開始執行到現在，這個政策雖然持續受到質疑，並且造成事業勞工的激烈反彈，但是所影響的只是執行的手段，並不是產權私有化的方向。本書的論述與分析主要是集中在三個層面。第一是解構經濟效率說法的迷思；其次是揭露政權實行私有化政策的政治動機；第三是突顯私有化的社會後果。

解嚴後，台灣社會要求經濟自由化的呼聲和政治勢力的重整，促使國民黨政府不得不認真思考推動經濟轉型的可能性和做法。政治制度的改革、經濟結構的改變、以李登輝總統為首的國民黨主流派的政治考量等因素，促使私有化逐漸演變為國家既定政策。對於少數國家私有化經驗的過度推崇，以及開放競爭、提高效率說詞的盲目信任是正當化此一政策的基礎。本書指出，從決策的方式和執行過程而論，統治者是將公營事業當做商品，私有化只是一個出售商品的手段。至於私有化所產生的社會後果，包括勞工的大量資遣、階級不平等權力關係的深化、和國家責任的市場化，被認為可以與經濟政策分開考量。本書指出，脫離現實的經濟性論述是禁不起考驗的，私有化政策的效果是要由整個社會承擔，並不是一項單純的財產出售行為。

二、用社會學觀點研究經濟問題的意義

公共選擇理論和所有權理論反對國家資本的理由，主要都指向「本質」的問題。也就是，產權公有使得公營事業先天上就不能免於政治的干預和官僚的操弄、事業的主管者缺乏利潤動機，因此，公營事業本質上不可能有效率。即使有利潤，也是依靠市場壟斷的優勢或是國家的保護而得來的。既是不當得利，同時也排擠了民間資本，於是在他們的眼中，公營事業的成立幾乎是毫無正當性。這些主張與新自由

主義經濟理論要求國家退出經濟事務、由市場機制操作的理念，是一脈相承的。然而，社會學者對於資本主義運作邏輯的看法固然與經濟學者不同，對於政策的社會效果的評估是著眼於社會公平性，而不是經濟效用。Fred Block、Paul Starr、和 Walter Powell 等社會學者，關於市場機制和效率之間關係的論述和產業競爭狀態如何受到外在政治、文化及歷史結構的影響，幫助作者釐清私有化政策所蘊含的經濟迷思和掌握問題切入的面向。Block 的論述提示了效率追求在資本主義邏輯中的關鍵性，Starr 強調私有化論述的政治意義，而 Powell 則是清楚的反駁產業競爭型態經濟決定論的說法。

以這些觀點為基礎，本書進一步論述所有權、競爭、和效率之間為何沒有必然的相關性，以及呈現在經濟迷思之下，私有化的執行產生了哪些社會後果。作者並試圖突顯，在缺乏制度性配套措施下，產權移轉私有對於權力不平等關係和社會公平性所造成的影響，並藉此證明為何私有化不只是一個經濟性議題、也不能被簡化為一項政策工具。

Theda Skocpol 和 John Ikenberry 等人所主張的國家或政體中心理論，在解釋台灣私有化政策的決定上仍具有一定的效度。掌握政治和經濟權力的國民黨政府，有效的運用外在情勢的改變和行政資源，將原來對於公營事業經營績效不彰的批評，順利的轉換為推動私有化政策的助力。國家自主性的表現並不必然在於政策沒有爭議或是沒有外在利益團體的壓力，而是在於如何將「危機」化為「轉機」、將「阻力」化為「助力」。至於行政官僚在執行細節的安排和處理上所具有的操弄空間，也使得民意代表或是反對黨的監督機制無從發揮。

本書採取制度性一結構性的觀點，分析在維持一個龐大的公營事業部門的結構改變後，台灣政治制度的轉型如何促成了經濟的市場主義走向。除了公營事業私有化如何成為既定政策之外，作者也分析，在台灣現有的政治和法律制度下，私有化執行過程中資源集中化的現

象，和已經或是將會形成的負面社會效果。強調制度與結構的意義也是在於突顯一個純粹從經濟觀點討論民營化政策所形成的迷思。在書中，作者也提到國家領導人及行政官僚的權力考慮和意識型態，是形塑私有化成爲既定政策的關鍵。工會幹部和受雇者對於私有化的抗爭成果有限，也反映出歷史因素、結構條件、和不健全的法律制度的影響。台灣公營事業的成立，有其特殊的歷史性和結構性條件，在發展的過程中也逐漸與整體社會的環境相結合。由民衆對於工安事件的反應和對於台汽路線停駛的感受可以認識到，公營事業的存在和服務也反映出對國家機器的信任和依賴。一個微觀層次的經濟理性分析架構是不太可能顯現這些國家、公營事業、受雇者與人民之間的複雜關係。

將Harvey B. Feigenbaum等人的「現實性」、「策略性」、和「制度性」動機分類架構應用到台灣的結果是，同樣是政治力的展現，但實際的運作卻會因爲各國的政經條件而有所不同。紓解財政危機的現實性考慮和政治結盟的策略性動機，是國民黨政府執行私有化政策的決策動機，同時也是手段。「制度性」的動機其實是私有化深化權力不平等關係的後果。以現實性的動機、策略性的手段、和制度性的結果爲論述的主題，也是對於台灣民營化政策整個過程提供了一個最簡單、扼要的理解。

本書同時也應用Grayzna Skapska對於在經濟轉型中國家角色分類的架構，檢驗臺灣私有化決策與執行的「民主性」。不論是做爲一個決策者、執行者、或是雇主，國民黨政府所表現出來的都是專斷式的做法。雖然在自由開放的進程中，經濟結構的轉型是與政治民主化同步，但在實際操作上卻是分道揚鑣，政治民主化並沒有反映在經濟決策的透明化和公開化。市場競爭狀態的開放並不是將公營事業私有化就可以達成，私有化的決策和執行也是在國家排除反對者參與的設計下通過的。在決策過程中，關於民營化的陷阱和所可能產生的後果，都沒有得到充分的討論。從一開始，反對這個政策最力的工會，就只

能在外圍發出不滿的聲音，根本無法進入體制內參與決策的過程，利益競逐在起跑點就對勞方不利。

策略關係是 Bob Jessop 所提出來的重要分析概念，但是具有哪些條件才算擁有策略性的位置，並不是他所要強調的。他的利益競逐和策略關係分析架構，主要是協助作者釐清與私有化相關的多項複雜議題中，所要分析的重心。藉由回答誰從私有化政策中獲利、誰是最後的贏家，本書於是呈現了經濟議題的社會面和研究經濟政策社會效果的意義。

三、解答與回應

本書在一開始就明確設定了三個分析議題：解構效率迷思、揭露決策的政治性、和呈現私有化的社會後果。本節不擬重複太多前幾章的分析結果，而是要藉由回應國內支持和反對私有化的論述或主張的方式，綜合性的提出本書的結論。

(一) 市場經濟是一個好的經濟制度嗎？

主張私有化的論述強調有競爭才有效率，公營事業由於所有權屬於國家的關係，既免於外在的競爭、又不虞倒閉，以致於效率低落，對於總體經濟造成嚴重的負面影響。然而，不論是社會學的理论或是國外的經驗，均已證明上述以所有權區分競爭有無或是效率高低的說法過於簡化事實。從台灣私有化的經驗來看，首先被移轉的公營事業，例如中鋼公司和中石化，並非是效率最差的。而中石化或是陽明海運在被私有化之後，並沒有促進產業內部的競爭，也沒有明顯證據顯示事業經營效率的提升。產權去國家化和效率、競爭之間並沒有必然的關係。私有化可以增加投資機會、促進大眾資本主義的說法也並沒有獲得實證結果的支持。

進一步歸納這本書的問題意識，其實也就是要回答下面這兩個問題：私有化必然是一個好的政策嗎？市場資本主義必然是一個好的制度嗎？答案都是否定的。台灣「民營化」政策的推動是出於政治的考量，執行的結果使得資產階級成爲最大的贏家。市場機制的運作並不一定會促進競爭、提昇效率，但卻必然造成財富分配的不均和深化階級權力的不平等關係。財團化的危機就是在於財富的集中化，這個狀況並非是在歐美等具有大資本家的國家才需要擔心的問題。根據廖義田和林永頌的研究（1995），在執行私有化之前，台灣民營企業的寡佔情形，就已經「相當嚴重」（頁140）。例如，在工業局所列的304種產品中，可能構成獨佔或寡佔者超過一半以上。因此，並非公營事業才有獨佔或寡佔的現象。私有化對於產業競爭狀態的影響爲何，也是驗證財團化現象嚴重性的方法之一。

如何革除公營事業的經營弊端和提高經營效率，但又能夠避開私有化的不利效果，既是理論性，也是一個實務性的問題。支持公營事業改革的學者，也並非完全主張產權的移轉，其中有些人就主張用公有民營的方式進行公營事業的改革（陳師孟等1991；施俊吉2000）。本書的第四章提到，過去和現任的公營事業主管也曾提出過類似的建議。這些做法是可以提高公營事業經營的自主性，同時避免立即性的財團化、黨產化現象。但是，公有民營並不符合國民黨政權的利益，自然也從未被考慮。而根據本書前面幾章的分析和論述，企業化的做法也是有許多疑問的。

用盈虧做爲診斷公營事業經營績效的判準，也是作者持續要挑戰的。過去公營事業利用價格的調整保持一定利潤的做法已經受到許多的批評，並且被左派學者批評爲一種變相的「租稅制度」（劉進慶1992（1975））。更何況，強調企業化經營的手段是再度掉入經濟邏輯的迷思，形同支持「效率」是衡量公營事業經營績效的主要、甚至是唯一標準的說法。

從一些自由經濟學者的眼光來看，企業化的做法即使能夠提高經營效率，也並沒有改變國家與民爭利的情況，而如果有虧損，仍須由國庫補貼。相對的，私有化之後的企業假如發生虧損，就必須自行擔負損失，而不必犧牲納稅人的權益（張清溪 1995）。因而強力主張國民黨政府應該更徹底執行所有權的完全移轉。然而，私人企業真的是「自負盈虧」嗎？資本家真的都是獨自負擔企業本身的經營成本嗎？

本書的四、五、六章就是指出，關於私人業者是自負盈虧的主張，嚴重忽略了企業所造成的社會和家庭成本。當私人資本家壓縮勞動成本、大量解雇、或是將所產生的污染公共化時，就是在製造社會成本。這些做法並不全然只是反映總體經濟的變化，或是順應供需行為的調節措施。而外部成本也不會反映在業者的財務報表中。例如，客運業者為了降低生產成本，於是壓低駕駛員的底薪。後者再用搶客人、開快車、或是過站不停的方式，提高自己的收入。所造成的道路不安全和乘客權益的犧牲，就是變相將成本社會化。更糟糕的是，相對於公營事業而言，私人企業即使發生污染或工安事件，也不容易受到媒體的重視，自然也很少會受到譴責，更不會有政府官員出面關切。市場機制的運作只是將這些成本移轉到消費者或是民衆的身上。

從經濟學者的角度來看，因為組織調整所造成的員工大量失業或許應該是由社會保險制度承擔，經營的自主性不應該受到限制。依據這個邏輯，即使勞工保險都可以被看成是「可交易的商品」（吳忠吉與張清溪 1985:250）。他們主張政府對於勞動市場的干預應該愈少愈好，社會福利和就業安全制度也都應該考慮市場化。所造成的殘局或後果，則主張由國家機器中的其他部門承擔。然而，本書要指出，真實社會的運作並不是「經濟的歸經濟、社會的歸社會」，關於成本或是經營效率的評估不只是組織內部的事務，而必須從整個社會的角度檢視。然而，經濟學者對於成本的詮釋通常缺乏宏觀的視野。

透過本書的分析，作者認為也可以釐清社會主義政治體制和社會

主義精神之間的差別。固然由國家完全掌控資本和市場的運作會造成經濟成長的停滯，社會主義國家的轉型是有結構上的必要性。但是極端的市場經濟走向卻帶來了混亂，同時也並不符合民衆的利益。正如歷史社會學者 Maurice Glasman 所說的，社會主義雖然已不再是一個意識型態，但卻是在市場經濟制度下應該具有的關懷（1994）。關於無條件經濟自由化的說法，是無視於國家管制或是經營特定公營事業的正面效應，同時也是過份相信市場自我管制的力量。

(二) 私有化政策可以為國家脫困嗎？

在私有化的執行過程中，國民黨以提升經營效率和增加私人投資機會為藉口，強調所有權移轉的必要性。以降低官股持有率到 50% 以下做為唯一的私有化方式，官方可能仍然是最大的股東，但卻不必受到立法機關的監督。在實際執行過程中，執政黨藉由行政上的便利和操弄，既交出了差強人意的成績單，以回應輿論和在野黨的要求，同時也讓特定資本家和國民黨本身的所屬事業獲得不少的利益。即使出現了國產財團化或黨產化的現象，執政者卻仍然不願對政策本身進行檢討，仍然是採取只要做就對了、不需要有共識的態度。

國外私有化「風潮」的出現給予國民黨政府採行類似政策可行性的「啓示」。雖然當時台灣並沒有換黨執政，但是由於政治環境的改變，國民黨的新領導階層翻轉了舊國民黨政府「發達國家資本」的意識型態，明顯的轉向市場經濟，同時確立了公營事業私有化政策。這和英國是因為政黨輪替、前社會主義國家政治體制瓦解、以及工業後進國家受到世界銀行等組織的要求而執行私有化的情況相比，確實是有不同的結構性環境。但相同的是，這些跨國的「民營化」經驗在推動時，都是以發揮市場機制、提升經營效率為訴求，但卻也都脫離不了執政政權或政黨政治利益的估算。

解嚴之後的台灣，經濟管制的鬆綁和政治民主化，均是社會自由

開放的重要象徵。在這種氣氛下，國民黨政府在輿論和民進黨的壓力下，順勢推出私有化政策。中央政府在確立私有化政策之後，對於包括行政院下各級部會、地方政府、事業單位和基層員工的聲音，幾乎完全排除。台汽工會能夠參與1996年底事業單位的資遣作業，固然是過去持續抗爭所得來的果實，但也象徵相對弱勢的勞工階級在無力扭轉國家政策之後的妥協。而行政院企圖用專斷式的做法排除雜音，以便政策能夠儘快的執行；但卻不能預見，這種專斷性的做法反過來成爲私有化推動的阻礙。例如，由於工會的持續性抗爭，台汽因應私有化的大量裁員，也是拖到1990年代中期，才得以執行。其他公營事業工會的抗爭、部會之間的衝突、和事業主管的意興闌珊，也都使得公營事業私有化的時間表一再修正。這些都是對國家施政意志的反擊。

第四章的分析指出，在私人企業工安事件發生後，關於賠償和工安維護的要求，幾乎完全聽任資本家的態度，地方政府難以有效的規範或是處罰違規的業者。在中油、台電、或是中華電信的業務未來逐步脫離公營狀態後，當環保或是工安衝突發生或是消費者權益受到影響時，行政官僚和民意代表介入的可能性也會大幅降低。然而，當「市場化」的爭議愈來愈多，勞資之間或是民衆與資本家之間的糾紛愈演愈烈時，國家真的能夠袖手旁觀嗎？

如果進一步引伸本書的分析和論述，也可看出，在表面上私有化似乎是順應時代潮流，真實面卻是反映了國家官僚體系已經喪失自我監督和對於龐大行政體系運作控制的能力。不論是根據民意調查的結果或是對於造成公營事業經營問題的分析，多數的受訪民衆認爲公營事業的弊端代表政府能力的不足，但並不反對國家經營事業。僵化的制度或是繁瑣的法規是政權本身所要克服、處理的問題，現在卻被引用來證明事業不宜再繼續公營的理由。國家藉著私有化脫困，但是並無法解決政權行政能力不足和制度缺乏集體信任的根本問題。將公營事業私有化並不能掩飾國家機器本身制度信任基礎已經日漸侵蝕的問

題，工會的抗爭和輿論對於政策的批評，都將使國家坐立難安。而在私有化之後，失去了公營事業做為緩衝，國家機器的信任機制必然會受到直接的挑戰。關於這個議題，未來勢必還需更多、更深入的研究和討論。

由於市場機制、開放競爭已被詮釋為進步的象徵和台灣未來經濟發展的走向，不只是公營事業，甚至包括教育、健康保險、和社會服務在未來都會盡量開放給民間自由競爭或是委託民間辦理。這些做法固然符合國家的利益，包括減少財政支出的負擔或是去除政治包袱，但並不符合人民的利益。

反對民營化政策並不代表對於公營事業現狀的認同。公用事業的國有化固然使得民衆毫無選擇，同時還要付出若干代價，包括忍受較差的服務（如不良的電話品質）、較少的選擇、不定期的污染、工業不安全（如中油和台電）、或是付出較高的價格（如油價）。然而在私有化之後，人民仍然是輸家。公營事業大規模移轉的結果，大眾所面對的是一個力量更強大的政商資本。當民衆的需要和所要付出的代價是根據市場法則時，有權力操弄市場的資本家才是市場開放後真正的贏家。

以台汽的組織縮減為例，大量的資遣固然引起了勞工失業的恐慌，而結束營運路線的做法更是犧牲了偏遠地區住民，以及經濟和行動能力較差的族群的便利。第六章的分析指出，面對私人客運業者的機動性減班或是停開，搭車的民衆幾乎毫無制裁的能力。「民營」甚至成為業者罔顧消費者權益、不遵守交通規範的護身符。國家對於客運業的管制不一定要用直接經營的方式矯正，但是當現有的制度性規範、監督的機制都失靈時，國家是否還有別的辦法可以彌補民衆在市場運作下所受到的不公平待遇？本書主張台灣民營化只是將原先由國家負擔的責任，轉嫁到最弱勢和最沒有聲音的人身上的說法，其實並不誇張。

至於工安問題的啓示，從台灣工業安全問題的普遍性、公有和私有事業對於事件的處理態度、政府的表態，都可以檢證作者關於私有化並非只是一個單純經濟性議題的說法。在1997年中油高雄氣爆事件發生後，政府官員所關切的並不是想要如何減少台灣工業災害的發生，而是要求中油盡快做出賠償決定，以及威脅要將中油儘速私有化。相反的，對於私人企業所發生的重大工安事件，不論是輿論和國家關心的程度明顯較低，實際的進行過程甚至鮮為人知。公營事業就因為具有「國有」的身份，公信力（accountability）受到監督和檢驗。但是，同樣的事件如果是發生在「私人」業者，最多只有地方的勞動檢查單位出面，而被媒體報導的機率極低。公營事業的私有化可達到為政權脫困的目的，但是對於規範和檢查制度的改善卻無濟於事。在國家對於私人企業行為或事故的發生缺乏有效管理與制裁，甚至在心態上也避免涉入、以減少麻煩時，人民的生命和財產安全愈來愈被資本主義的運作邏輯所掌控。

公營事業常因為所謂的「經營效率不彰」，而被批評為「浪費納稅人的錢」。這個評論尤其常被用於指責虧損的事業，例如台汽。但是，如果補貼台汽的虧損是「浪費納稅人的錢」，那麼台汽提供穩定的服務和行駛虧本的路線，難道不是為了服務納稅人所付出的成本？而私人客運的駕駛員為了增加收入而開快車、過站不停等，所製造的成本其實也是納稅人在負擔。民衆因為交通運輸不夠方便或是成本太高，而減少活動或是採用其他較為昂貴的交通工具時，所增加的個人和社會成本難道不也是「納稅人的錢」嗎？私有化到底是增加了消費者還是業者的選擇？當納稅人因為私有化而受害時，國家又可以用什麼樣的機制補償他（她）們的損失呢？這些都是本書試圖解答的問題。

私有化執行手段的選取也突顯了國家對於建構社會福利制度的理念，仍然只局限在暫時性或甚至是買票性質的救助和救濟手段，而未能提升到一個整體性思維的層面。於是福利政策似乎只是提供金錢上

的補助，並不是要給予人民基本的社會權保障。交通及公用事業所提供的服務或商品為一般民衆日常生活之所需，對於社會的中下階層而言，這些必要性支出往往即佔據收入的重要部分。價格的變動，或是服務的不穩定性或停駛，也都會立即影響生活方便性和家計。在缺乏相對應的管制規範下，開放這些產業由私人經營，成爲一種丟包袱的做法。

關於私有化對財富或所得分配的影響，已經有一些學者表達出關切（Gray 1998），雖然尚無法證明是否有直接的關係以及關係的強弱，但是類似的推論卻是相當合理的。除了總體性的所得分配和階級差異之外，關於台灣私有化的社會後果，我們也不能忽略區域間的差別。公營事業私有化對於不同的區域或是偏遠地區，所造成的影響是不同的。已經被私有化的中石化和三個台機工廠都是以高雄爲主要的基地。高雄地區同時也是中華電信、中油、和中船等公營事業大本營所在。私有化所造成的失業及所得下降，不只是衝擊居住於高雄縣市的勞工和家庭，甚至可能擴及整個南部地區。此外，台汽在花蓮、台東和屏東等地，也都雇用當地的原住民從事不同的業務。在1996年底的大量資遣後，也有一些原住民被迫離職。既然這是肇因於國家政策的執行所造成的後果，對於就業和失業問題的解決，自然也不應該是單一事業或地方政府個別的事務。國家最終還是不能「脫困」？

(三)公營事業的工會與工人何去何從？

從中央政府的立場來看，「公營事業移轉民營條例」的修正案已經給予原事業員工優厚的資遣費，以彌補工作權的損失。這項條例也規定願意隨同移轉員工的工作權必須獲得保障。然而，工作機會是否能夠用一次給付的方式替代、工作權是否可以量化，不只是在理論上值得商榷，實際經驗也並不支持工作權和金錢之間的完全可替代性。台機和台汽客運的例證就清楚顯示，工會對於國家和資本家用金錢買

斷工作機會的反彈，而優厚的補償也未必能夠有效的提高員工自動離職的意願。在政策已定的結構性困境下，台汽和中石化等產業工會在抗爭的後期都轉向為爭取較佳的離職補償。這很可能也將是未來多數公營事業產業工會無奈的選擇。

私有化對於台灣工會力量的影響有多嚴重，也可以從跨國經驗中，得到一些啓示。雖然英國國營事業的工會因為私有化的執行而戰力大減（Saunders and Harris 1994），但是工會組織仍然是英國市民社會的重要支柱之一。此外，由於歐洲共同體的法規對於會員國一體適用的關係，英國的工會及勞工權益仍然受到相當的保障（Carrigan 1997）。相較之下，私有化對於台灣工會發展、工運、以及整體勞動權益的衝擊，卻難以忽視。台灣由於曾處在戒嚴狀態達 40 年之久，整體社會對於工會和勞工行動的意義仍相當初淺，工會和受雇者對於組織和行動的定位也仍在摸索學習的過程。解嚴之後，在民間工會資源較有限、而且法律制度對其組織和協商權力保護不足的情況下，大型公營事業自主工會的成立和對民營化政策的反擊，使得勞工組織的理念和運動能量得以持續。公營事業私有化的執行必然會使得公部門工會的整體力量倒退。執政者或許樂見工會勢力的削弱。然而從社會整體的發展來看，卻無疑代表著民主化社會中，追求多元聲音努力的一種挫敗。

綜合過去台灣民營化政策的執行歷史，可以發現一個有趣的現象，那就是：私有化的過程和結果固然受到質疑，而且在民意調查中也並不是一個受到多數支持的政策，但是反對這個政策最力的工會團體卻得不到其他私人企業工會的奧援、也缺乏社會的支持、同時還飽受輿論的批評。這應是與工會的訴求和被輿論塑造出來的形象有些關連性。基於過去公營事業所發生的一些經營弊端、人事酬庸以及與國民黨之間的利益輸送關係，勞工陣線以及公營事業工會要求維持現狀的主張，並不易獲得支持。而在「貴族勞工」和「既得利益者」的標籤下，公營事業工會的行動也都被看做是自利的行爲。「賤賣國產」或是公產

財團化的指責，似乎都無法抵擋國家以效率為名所建立的政策正當性。過去公營事業工會一波波的反民營化行動和文宣，始終無法突破能夠動員的範圍或是影響的層次。

在2000年7月底通過的「國營事業管理法」修正案中，規定未來國營事業的官股代表中，至少有五分之一席次需由國營事業主管機關聘請工會推派之代表擔任（第35條）。雖然和過去相比，這項條文的規定是朝「產業民主」推進了一大步，對於保障或是減輕管理決策及組織轉型對於公營事業員工的不利影響，有實質的幫助。不過，這個條文的修改對於民營化政策本身並沒有挑戰性。隨著民營化的推動和官股的逐漸釋出，公營事業部門日益縮小，能夠適用這個條例的事業數目將逐漸減少，適用的人數也有限，而且這個條文也並不適用於民間企業。過去公營事業相對較為遵守勞基法或工會法的表現，也未對私人企業造成任何的示範作用或壓力。因此，對於整個經濟大環境而言，在公營事業實施產業民主的象徵意義或許仍是大於實質意義。

David Brody（1993）在分析1970年代，美國幾個大型工會的抗爭失利、工運發展不振的原因時，對於工會的協商訴求和後果，就有很深的反省。根據他的論述，在「個人主義」、「經濟主義」行動思維的主導下，美國工會對於爭取會員經濟性報酬及福利，不遺餘力；既放棄了經營管理權的參與，同時也與社會弱勢勞工及團體產生嚴重疏離。工會即使連代表勞工階級都有問題，更難以成為市民社會的忠貞成員。除了「貴族」的標籤之外，台灣公營事業工會的困境還包括在尋求內部凝聚力和其他工運團體、民意代表及輿論的支持之間，如何取得一個平衡點。沒有內部的支持，工會的聲音缺乏代表性；沒有輿論的聲援或是團體之間的大規模串連行動，國家就沒有必須回應工會訴求的壓力。從宏觀的角度來看，從制度面建立對於整體勞動者就業安全的保障或補償體系，才是在市場經濟意識型態發展之下，建立一個穩定的批判性聲音的做法。體制內、外工會要求維持現狀的主張對

於團結台灣的勞工階級並無幫助。

四、如何整頓公營事業？

在2000年陳水扁當選總統之後，新政府的官員對於國民黨政府的公營事業民營化政策已出現一些反省，包括提出「不能因為財政缺口需要彌補，就叫國營事業走」（中國時報2000年5月25日a）、「關於公營事業民營化…仍需要逐案考慮」（中國時報2000年5月25日b）的說法。同年九月經建會也邀請工會參與「民營化研討會」。這些都算是正面的回應工會和學界對於民營化政策的批評。但是，公營事業的整頓或是民營化到底要怎麼走，是需要全面性和更細緻的討論。

既然本書對現有的「民營化」政策採取批判的立場，那麼對於未來臺灣公營事業民營化走向的看法又是如何呢？如果不是基於政治目的的考量，檢討和整頓公營事業部門應該是一個隨時都在進行的工作，因為事業的功能會隨著時間或是外在結構環境改變而有所轉換。因此，這個部門的規模和組成就應該是一個「動態」的概念。如果現有的公營事業有被整頓的必要，接下來要考慮的就是，要採取何種方式進行？公有民營、外包、部分業務釋出、部分委託民間經營、還是完全的去國家化？評估最適手段的原則應該是原有的功能是否已有其他的機制可以替代；移轉後是否可以持續維護產業秩序、社會安全、和公平性的責任。用效率做為是否應該進行民營化的判準，似乎只是在為企業把脈，而不是檢討公營事業的功能。

根據前面幾章的討論，對於如何整頓公營事業，作者也試著提出一些原則性的看法。首先就是提高統理民營化政策機構的行政位階，成立一個直屬於行政院、而獨立於各部會的臨時性專責機構，負責公營事業整頓和替代方案的研擬、規畫和執行工作。主張設立一個超部會機構的原因並非著眼於進度的把握，主要的意義是因為民營化不只

是一個經濟議題，以規畫經濟發展和建設為主要業務的經建會並不適於統籌此一具有重要社會影響的政策。建立一個比經建會層級更高、同時不是以經濟人才為主幹的臨時組織，才可能用整體性的視野看待台灣經濟的轉型，同時體認到將勞工、環保、和維護公平交易的單位以及地方政府納入決策過程的現實和長遠意義。更何況目前的操作方式確實出現了問題。經建會由於和行政院的其他部會屬與同一位階，權威性持續受到質疑，也常和事業單位發生意見上的衝突。

其次是暫停進行中的私有化政策。前述的專責機構應就每一個事業，先研究改變現狀的需要性和可能性，及私有化之後對於社會和經濟的影響。即使經濟自由化是不得不然的政治工作，從理論和現實來看，公營事業私有化都不是必須立即完成的工作。特別是對於民生、公用事業，例如公路客運和電力等業，應該從不同的區域、族群和所得分配等層面，考慮整頓的方式。以公路運輸為例，在評估是否以私有私營或是其他方式經營較佳之前，國家即應該建立有效的管理、監督和獎懲制度，以確保乘客和消費者不會成為業者惡性競爭和追求利潤下的犧牲品。而對於居住偏遠地區的一般民衆和特定族群，則應該考慮在地方成立特殊公務單位，以保障這些政經弱勢者基本行的權益。過去補助客運行駛偏遠或不賺錢路線的做法既然不能達到預期的目的，也就不應該再繼續運作。

至於整頓之後，對於原事業員工的工作權應該盡量保障，尤其是已屆中高齡的員工。日本國鐵在民營化之後，曾解雇數萬名員工，但在政府的安排和協助下，自願性失業的不過幾千人；韓國的公營事業私有化之後幾乎沒有員工被解雇（Hoeven and Sziraczki 1997:9）。這些均顯示了，即使是採取私有化，勞工並不必然會成為所有權移轉的犧牲品。根據本書的分析可知，一次性的金錢補償並不能取代工作權，同時多數員工也仍然傾向於留任在公營事業。國家用錢打發這些事業員工的做法，已對民間業者做了不良的示範。這些中高齡的離職勞工

或職員過去大半輩子都是在公營事業服務，向來都以為擁有終身穩定的工作，因此並沒有時下所流行的「理財」觀念，二、三百萬元的資遣費，可能轉眼之間就所剩無多。因此，更具體的來說，提供適切的專長訓練、輔導就業、安置就業、或是創業貸款等，應該才是更為實際的做法。透過國建六年計畫的推動，政府也可以協調或是要求承包公共工程的民間業者，吸納原事業的員工，以增加就業的機會。

五、本書結語

現任職於美國共和黨智庫「美國企業研究所」（American Enterprise Institute）的英國自由經濟主義學者 Michael Novak，曾經在他的一本著作中（1998），引用美國聯邦理事主席 Alan Greenspan 的話，說道前東西德的發展已給世人提供了一個活生生的對比，也就是資本主義經濟優於共產主義。但令人不解的是，既然前西德的成就如此輝煌，那經濟學家所提倡的應該是德國的統合資本主義。然而，包括 Novak 等學者在內的經濟學者，所推銷的卻都是美國式的資本主義，也就是接近市場放任主義式的經濟體制。學術的霸權和國力之間確實有直接的關係，甚至還定義了什麼才是其他國家所應該採取的經濟制度。從 1980 年代以來，包括 Paul Starr、John Gray、以及 Thomas Clarke 等社會、政治和經濟學者，對於大規模私有化和市場經濟都提出了深刻的批判。但是本地主張私有化政策的政治和學術菁英，卻似乎全然沒有看到其他國家和學者對於這個議題所做的反省，仍然相信市場化是靈丹妙藥。台灣抓著私有化潮流的尾巴盲目前進，卻疏於思考這股潮流要將我們的社會帶往何處。

附錄

1997年中油氣爆事件的 發生、善後與責任歸屬的爭議

1997年年中，中油高雄煉油廠的苓雅區儲運所爲了遷移他處，開始進行一些管線鋪設工程。左營至前鎮儲運所間的管線大部分之前早已完成改道埋設。至於前鎮的鎮興橋附近的管線裝置工作，由於當時該段路線正在施工，所以中油只在附近先埋設臨時管線。隨著施工的結束，中油施工單位完成「頂水」準備工作之後，外包廠商即於當月的13日準備挖開鎮興橋南端地下的臨時管線，準備重接。在挖掘過程中發生了氣爆事件。

綜合報紙及其他刊物上的報導，事情的發生經過如下。承包這項重接管線工程的民間「必生工程公司」人員13日上午先以挖土機開挖後，在直徑12吋的管線上鑽了0.9公分的小洞，進行測試是否有殘存的液化天然氣。一開始施工人員只發現灌入管線「頂水」的用水湧出，¹爲了加速管線內的水排出乃將洞挖大，但突然有大量液化石油氣溢出。施工人員馬上打電話請消防車前來支援，並通知附近商家關掉電源。市政府消防局接到施工單位的報案後，立即指派前鎮分隊四人，駕駛兩輛水箱消防車到場。由於當地空氣中已充滿瓦斯，消防人員要求民衆不得進入警戒範圍內，同時台電也派員到場暫時切斷電源。但在消

1 「頂水」作業是指：在進行管線換裝工程前，先以「頂水」方式清除管線內的液化石油氣，即分別從前鎮儲運所灌進五千噸的水，及高雄廠儲運處北區輸油站灌進二千公噸的水，由兩端進行清洗管線的動作；而「頂水」出來的水及液化石油氣則先存放在回收槽內（聯合報1997年9月15日）。

2 此為中油現場監工工程師張曾祐於13日對媒體的說法（聯合報1997年9月14日）。

防人員大致控制住場面，準備與施工單位著手處理瓦斯外洩時，卻突然發生爆炸。² 這是一種說法。主要指陳工程人員已發現問題，並已有消防人員在場，但仍發生意外。後來根據臺灣石油工會實地勘查和訪問的結果，認為承包的包商和官方的勞動檢查機構也明顯失職（台灣石油工會 1997 年 10 月：33-35）。

氣爆和火災發生後，高雄市的消防局立即派遣南區救災救難大隊及各式消防車趕赴現場搶救，並動員緊急救護醫療網，出動救護車協助運送傷患急救。由於發生瓦斯外洩的管線為高壓幹管，加上氣體火溫高達千度，如貿然壓抑滅火，氣體燃料會繼續外洩，可能會發生第二次更嚴重的氣爆，因此消防人員只以水柱圍住起火點，以避免火勢波及鄰近民宅，讓火勢繼續燃燒，直到晚上十時管線裡的燃料才燃燒完畢。

這個事件造成 3 人當場死亡，24 人受傷送醫，14 人死亡。在財務損失方面，計有房屋全燬五戶，半燬 18 戶，小轎車 12 輛、廂型車兩輛及小貨車兩輛燒燬，機車 64 輛全燬，10 輛半燬；另有消防車 3 輛、剷土車 3 輛及挖土機 1 輛被燒燬，災情相當嚴重。中油根據經濟部從優撫卹的原則，在事件發生 10 天後即與罹難者家屬達成協議，每一位罹難者的賠償金額為新台幣 900 萬元整，創下國內災害賠償金額的最高紀錄。另由中油還負責喪葬公祭費用及舉行法會。根據中油的估計，這次氣爆事件公司的損失為 5.38 億元。³

事件發生後，高雄煉油廠廠長陳寶郎向總經理潘文炎請辭。理由是爆炸事件損害中油形象，引起社會困擾，有負長官的付託，因此辭職以示負責。潘文炎接受它的辭職，並且也向經濟部自請處分。最後是由中油董事長李樹久辭職，高雄煉油廠獎懲評議委員會迅速的在 16

³ 這些金額僅包括對罹難者、汽機車及房屋損燬的賠償，尚不含受傷者復建治療基金。

日下午發佈了第一波失職人員行政懲處名單，並送行政院。

中油隸屬經濟部國營事業委員會，氣爆發生後，除中油本身的善後外，各相關單位也紛紛發揮「監督」的作用。首先是行政院的反應。行政院長蕭萬長在事件發生後，指責中油公司屢傳工安意外，除了是公營事業的怠惰之外，與其本身內部的企業文化有關，管理階層應該反省檢討。他認為。就工安事件來說，台電就比中油經得起考驗。台電人才多、肯吃苦、也較經得起考驗。此外，他對於石油工會也相當不滿。他認為，在核四建廠受到民衆抗爭時，電力工會還站出來支持台電，勞資關係相當和諧。反觀中油，氣爆發生後石油工會還出來罵中油公司。蕭萬長的結論是：「雖然中油員工的福利不錯」，但缺乏向心力，內部文化值得檢討（聯合報 1997年9月17日）。他一方面將中油的管理階層和勞方各打50大板，完全撇清行政院做為公營事業管理和監督者的責任，另一方面也顯露出在國民黨官員的認知中，仍然是將工會定位在與資方合作的角色。

中油的主管單位是經濟部。事件發生時經濟部長王志剛尚在國外，政務次長張昌邦在被媒體逼問如何追究相關責任時，表示失職人員的懲處要等整個調查報告出來後才能確定（聯合報 1997年9月18日）。王志剛回國後，立刻南下，公開向中油氣爆傷亡家屬表達歉意，以平息民衆要求其「認錯」的聲浪。對於他個人的責任，王志剛說：「我自己該負什麼責任，就負什麼責任」。他並且補充說，工業安全督導和查核小組是由專家學者組成，應負起什麼責任，還有待了解（經濟日報 1997年9月21日）。⁴

經濟部國營會是中油的直屬主管單位。副主委鄭溫清公開撇清官

⁴ 工業安全督導小組是直屬國營會。召集人為副主委鄭溫清，主要是由學者專家組成，每三個月定期開一次會。向國營會提供工安之意見及建議。

⁵ 國營會的主委是經濟部部長。

僚的監督責任。⁵他表示，國營會只是一個溝通協調的單位，扮演的是監督角色，工安維護的責任及預防工安事故的措施與賞罰制度等，都必須由事業單位自行負責制定。國營會只負責審核與指導（經濟日報 1997 年 10 月 6 日）。鄭溫清認為，國營會對於中油的工安已花了心血，但中油當下最重要的問題是，經濟部遲遲不決定中油私有化方式，才使得中油內部員工人心浮動，無心思做好工作。他自認國營會工安小組在這次中油工安善後的過程中，已做了最快速妥善的處理（中國時報 1997 年 9 月 18 日）。

整個事件最後是在中油董事長換人、中油進行內部懲處、和中油負責所有賠償之後，暫告平息。沒有任何政府官員因此事受到懲處，也沒有任何人受到法律的處份。

參考文獻

刁蔓蓬

1995 公營事業落入私囊，天下（一月號）：48-58。

凡元

1998 打錯算盤上錯車，石油通訊（九月號）：13。

工商時報

1988 不要讓國營事業為政治服務——從台電的政策性購煤談起。4月16日

1996 客運業對主管單位的建議：資格審查莫粗糙，勘查評估須仔細。9月5日 a

1996 整體供需與客源成長須考量。9月5日 b

1996 經濟自由的真實與虛幻。12月19日

1998 台電分割民營化，經濟部經建會版本不同調。12月18日

中山大學

1998 公營事業民營化推動中之困難與突破——專訪經濟部國營會副主任委員鄭溫清，公營事業評論 1（1）：10-24。

中央日報

1999 台汽屏東站多角化經營——民營客運虧損，有意歸還路線，站方憂心。4月6日

中央研究院

1999 1997 台灣社會的信任，台北：中央研究院「組織主導的當代社會」主題計畫。

1999 1997 社會概況調查，台北：中央研究院「組織主導的當代社會」主題計畫。

中央研究院中山人文社會科學所

1992 台灣地區社會意向調查八十年八月定期調查報告。

中央研究院經濟學研究所

1997 台灣經濟預測與政策，七月。

1999 台灣經濟預測與政策，油電事業自由化與民營化研討會記錄，一月。

中時晚報

1997 台汽 158 條路線四月十日起停駛。1 月 8 日

1999 威京涉法。3 月 5 日

中華電信工會

1999 請立法院檢討民營化政策，暫緩中華電信釋股，中華電信工會會訊 14 (4 月)：4-7。

中國時報

1992 台汽工會聲援基隆客運罷工：百餘司機聯署聲明，要求台汽停止支援加班開班車。6 月 9 日

1992 支持宜客工會立場，且員工調度也有困難：台汽工會第七分會宣佈九一起停止代駛宜客路線。8 月 8 日

1995 台汽工會發起民衆萬人連署活動。5 月 16 日

1996 國道竹北線民營，業者半價攬客。10 月 9 日

1996 資遣令下，台汽員工反彈。11 月 5 日

1996 公營事業五年內全部民營化，經濟組達成多項共識推動金融民營化與自由化。12 月 25 日

1997 三商銀明年十一月前完成民營。6 月 5 日

1997 鄭溫清：中油人心浮動怎做好工作。9 月 18 日

1998 公營事業釋股將創歷年新高。4 月 3 日

1998 南亞仁武四廠火熄後遭蛋洗。4 月 14 日

1998 李總統促國營事業加速民營化。5 月 7 日

1998 統聯事故頻傳交通部促說明。9 月 18 日

1998 精省之後台汽改隸交通部，90年民營化。10月29日

1999 王永慶：公營事業將成歷史名詞。1月31日

2000 國營事業民營化暫緩。5月24日

2000 林全支持公營事業減緩釋股。5月25日 a

2000 陳博志：民營化做法需要檢討。5月25日 b

2000 林豐正：國民黨產逾七八〇億元。6月18日

中國論壇（社）

1987 勞工運動、學生運動：蓄勢待發的兩大運動，中國論壇
279：14-24。

王弓

1985 公營事業營運績效之分析，頁44-118，行政院經濟革新委員會報告書，第四冊，產業組研究報告。

王永慶

1997 深根，生根，台北：遠景。

王昭明

1995 王昭明回憶錄，台北：時報文化。

王家龍

1994 從員工觀點探討我國私有化政策員工權益補償問題，中山大學企業管理研究所碩士論文。

王振寰

1988 國家角色、依賴發展與階級關係——從四本有關台灣發展的研究談起，台灣社會研究季刊1（1）：117-143。

1991 社會運動的政治化及其問題，中國論壇374（11）：
41-44。

1993 資本、勞工、與國家機器：台灣的政治與社會轉型，台北：
唐山。

1996 誰統治台灣：轉型中的國家機器與權力結構，台北：巨流。

方孝鼎

- 1991 工會運動與工廠政權之轉型：台灣汽車客運股份有限公司產業工會之個案研究，東海大學社會學系碩士論文。

方德琳

- 1995 鄭溫清該當何罪？——民營化內幕一籬筐，台北：財訊（九月號）：232-236。

田淑蘭

- 1996 公營事業工人面對民營化的生涯策略——台汽個案研究，輔仁大學應用心理學研究所碩士論文。

台汽工會

- 1997 變局中的台汽工人？——何去何從？（初稿）。
- 1997 台灣汽車客運公司產業工會第三屆第十一次理事會會議決議執行情形，理事會會議記錄。6月11日 a
- 1997 台灣汽車客運公司產業工會第三屆第十二次理事會議程，理事會會議記錄。6月11日 b
- 1999 關心屏東公用交通運輸——反對台汽撤出屏東公聽會。

台汽工會會訊

- 1991 「精簡方案」工會意見，第16期13版。

台灣日報

- 1998 南投人強烈反對台汽撤退。9月13日

台灣石油工會

- 1997 反民營化十九問：勞工總動員，反民營化齊步走，石油勞工10：18-23。

台灣客運通訊

- 1995 董事長請您不要走，帶我們一起為台汽永續經營打拼。117期，一版。
- 1996 台灣汽車客運公司急速變革簡報內容，131-132期，一版。

1996 台汽何去何從？135期，一版。

台灣省政府研考會

1996 台灣汽車客運公司有效經營研究，省政研究發展叢書第七十九輯。

台灣時報

1996 台汽人事減肥案，引發枋寮員工不滿。11月5日

立法院秘書處

1993 公營事業移轉民營條例案，法律案專輯：第一百五十四輯。

立法院（圖書資料室）

1996 公營事業民營化，立法報章資料專輯：第53-55輯。

交通部統計處

1995 交通部統計月報，九月。

朱雲漢

1989 寡佔經濟與威權政治體制，壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析，頁139-160，台北：台灣研究基金會。

江丙坤

1997 我國公營事業民營化之回顧與展望，<http://cepd.spring.org.tw/Mission/Private/chiang.html>，取用日期：1998年3月25日。

自立早報

1988 工會改選驚濤駭浪：國民黨輔選遭挫、當選比例下降。1月25日

自立晚報

1996 台汽／台開土地交易，內情不簡單。9月16日

1999 台汽表明並無撤站計畫：縣府辦公聽會，地方反對撤站裁員。3月11日

自由時報

1998 中油民營化，經建會急催：促六月底前完成15%釋股。3月

21 日。

行政院主計處

1991 中華民國台灣地區國民所得。

行政院研究發展考核委員會（研考會）

1994 公營事業民營化問題與對策之研究。

行政院勞工委員會（勞委會）

1993 中華民國八十二年台灣地區適用勞動基準法事業單位勞動條件概況調查報告。

1997 中華民國八十六年台灣地區適用勞動基準法事業單位勞動條件概況調查報告。

1998 中華民國八十六年勞動檢查年報統計提要。

行政院經濟建設委員會（經建會）

1987 中華民國台灣地區經濟現代化的歷程。

1991 公營事業民營化——英國經驗與國際趨勢（翻譯）。

1997 *1997 Taiwan Statistical Data Book*, 27: 46-47。

1998a 我國公營事業概況, <http://cepd.spring.org.tw/Mission/private/pro3.htm>, 取用日期: 1998 年 5 月 7 日。

1998b 我國公營事業民營化之推動, <http://cepd.spring.org.tw/Mission/private>, 取用日期: 1998 年 3 月 25 日。

1998c 民營化對公營事業員工權益及經營績效之影響。委託研究報告。

1999 民營化之成果, <http://cepd.spring.org.tw/Mission/private/pro5.htm>, 取用日期: 1999 年 1 月 20 日。

行政院經濟革新委員會（經革會）

1985 第四冊：產業政策組報告，行政院經濟革新委員會報告書，台北：行政院經濟建設委員會。

第六冊：經濟行政組報告，行政院經濟革新委員會報告書，

台北：行政院經濟建設委員會。

第七冊：輿論與建議，行政院經濟革新委員會報告書，台北：行政院經濟建設委員會。

吳玉山

1996 遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型，台北：正中。

吳忠吉及張清溪

1995 如何促使勞基法對企業發展產生正面效果，頁 244-297，行政院經濟革新委員會報告書，第四冊：產業組研究報告。台北：行政院經濟建設委員會。

吳泉源

1997 反對運動與新政治文化的形塑：一個社會民主的觀點，頁 171-188，游盈隆主編，民主鞏固或崩潰：台灣二十一世紀的挑戰，台北：月旦。

吳若予

1989 角色遞移中的公營事業，國家政策季刊（十二月號）：53-60。

1992 戰後台灣公營事業之政經分析，台北：業強。

吳壽山及楊馥如

1999 台灣地區公營事業部分民營化績效之解析，頁 321-364，周添城編，台灣民營化的經驗，台北：中華徵信社。

宋興洲及嚴祥鸞

1998 剖析公營事業私有化：理論與實務，「民營化政策在台灣——社會學的觀點」研討會論文，中央研究院社會學研究所主辦。

李光真

1987 民營化挑戰國營巨人，光華雜誌 22（10）：6-17。

李國鼎及陳木在

1987 我國經濟發展策略總論，台北：聯經。

李碧涵

1996 後工業轉型與台灣企業經濟之結構調整，中山學術論叢 12: 81-121。

沈雲驄

1991 國民黨事業新版圖：兩年開了二十二家公司，商業週刊 176: 26-29。

沈慶京

1998 突圍，台北：商智文化。

邢慕寰

1995 台灣經濟發展的經驗——正面與反面的教訓，頁 3-59，高希均及李誠主編，台灣經驗再定位，台北：天下文化。

周添城

1999 民營化、產業政策與財團化，頁 321-364，周添城編，台灣民營化的經驗，台北：中華徵信社。

林忠正

1989 威權主義下弱勢團體相互剝削的循環——台灣經濟體系的解剖，頁 161-196，壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析，台北：台灣研究基金會。

林栢顯

2001 臺灣汽車客運公司之營運沿革，臺灣省文獻委員會印行。

林滿紅（編）

1995 台灣所藏中華民國經濟檔案，台北：中央研究院近代史研究所。

邱毓斌

1998 新娘悲歌——台機失業員工抗爭札記，中華電信工會會訊

12: 38-41。

施俊吉

2000 解構黨產文本的再解構，中國時報。4月6日

段承樸

1994 台灣戰後經濟，台北：人間。

洪貞玲

1998 國民黨‘氣死老百姓’——國民黨入主北誼興業始末，財訊（四月號）：156-157。

原振維

1999 台灣機械公司的民營化歷程，作者自行出版。

原紹曾

1996 談台灣汽車客運公司的盛衰及脫困之路，台汽工會會訊 29: 18-23。

唐湘龍

1997 惡魔被關，統聯怎可過關，中國時報。11月22日

唐文慧

1999 國家、婦女運動與婦女福利：一九四九年後的臺灣經驗，社會政策與社會工作學刊 3（2）：143-179。

孫克難

1997 台灣賦稅制度與經濟發展，頁 95-148，于宗先及李誠主編，經濟政策與經濟發展——台灣經濟發展之評價，台北：中華經濟研究院。

徐聯恩及葉匡時

1997 大型企業急速變革——以台灣汽車客運公司為例，中山管理評論 5（4）：967-986。

徐聯恩、葉匡時及楊靜怡

2000 駛向未來：台汽的危機與變革，台北：生智。

財政部統計處

1997 民國 85 年財政部統計年報。

財訊編輯部

1995 趙耀東、張清溪診斷「民營病」——不民營不好，民營也不好？財訊（十月號）：86-93。

財團法人孫運璿學術基金會

1997 公營事業民營化研討會實錄。

馬凱

1997 絕處求生——期盼台汽銳意興革，中國時報。1月11日

國家政策研究中心

1998 臺灣歷史年表 V (1989-1994)，台北：業強。

經濟部國營會

1994 經濟部所屬事業民營化，經濟部國營事業委員會。

張玉山

1995a 台灣地區公營事業民營化政策執行成效的評估，行政院國科會專題研究計畫成果報告。

1995b 台灣地區石油工業的自由化與民營化——兼論中國石油公司的角色與定位，經濟情勢暨評論季刊 1 (3) <http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/sa213.htm>，取用日期：1995年4月30日。

張玉山及王家龍

1994 公營事業民營化員工權益補償方式的評估與建議，勞資關係論叢 1: 37-59。

張玉如

1995 民營化對公營事業工會發展影響之研究：以中石化公司民營化經驗為例，政治大學勞工研究所碩士論文。

張昆山及黃政雄編

1996 地方派系與台灣政治，台北：聯經。

張茂桂

1989 社會運動與政治轉化，台北：國家政策研究資料中心。

張晉芬

1999a 私有化符合誰的利益？——檢視台灣公營事業所有權移轉的社會效果，台灣社會學研究 3：115-152。

1999b 由「勞工貴族」到「閒置人員」：對省營客運員工大規模資遣原因和過程的分析，公營事業評論 1（2）：107-133。

張啓楷

1995 國庫潰堤：解讀國家預算黑盒子，台北：月旦。

張清溪

1995 國營事業企業化，找塊遮羞布？，中國時報。8月14日

1999 惡政猛於虎：民營化不當，賊還不如，自由時報。4月13日

張清溪及陳師孟

1991 台灣黨營事業的演變和其政治經濟含意，自立早報。9月23-24日

梁永煌

1989a 國產、黨產、私產不分？——揭開中國商銀股權轉移的違法事實，財訊（五月號）：105-110。

1989b 國民黨是超級大富翁！財訊（十一月號）：55-59。

梁永煌及田習如等

2000 拍賣國民黨——黨產大清算，台北：財訊。

梁國樹及侯金英

1991 金融自由化與國際化，頁247-278，高英茂主編，「台灣經驗」新階段：持續與創新，台北：二十一世紀基金會。

許秀惠

1998 「二中」是威京的百億大金主，財訊（九月號）：

247-279。

郭正亮

- 1998 李登輝現象：民主轉型與政治領導，頁 103-142，民主？轉型？台灣現象，台北：殷海光基金會。

陳明通

- 1995 派系政治與台灣政治變遷，台北：月旦。

陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉及劉錦添

- 1991 解構黨國資本主義——論臺灣官營事業的私有化，台北：自立晚報社。

陳朝威

- 1990 公營事業民營化之問題與探討，理論與政策 5(1)：50-62。

勞工陣線

- 1999a 勞動者，第 100 期。

- 1999b 新國有政策——台灣民營化政策總批判，台北：商周。

黃允治

- 1994 公營事業私有化與經營績效關係之研究，政治大學企業管理研究所碩士論文。

黃世鑫、周添城及李新仁

- 1995 (1990) 公營事業民營化對我國國庫收支之影響，林全編，台灣公共經濟論文集，台北：聯經。

黃承傳、陳光華及鄧淑華

- 1997 遊覽車違規經營班車，頁 297-310，李庸三及錢釧登主編，台灣地下經濟論文集，台北：聯經。

黃昌宏

- 1990 員工面臨私有化變革之態度分析——以航空貨運集散站開放民營為例，交通大學管理科學研究所碩士論文。

黃玟娟

- 1987 區隔化之內部勞動力市場、社區與工會的自主和轉變——以高雄煉油總場為例，東海大學社會學研究所碩士論文。

黃財源

- 1996 台灣公營事業民營化之理論與實踐，經濟情勢暨評論季刊 2(1): 7, <http://www.moea.gov.tw/~ecobook/season/sa433.htm>, 取用日期: 1998.4.30。

黃創夏

- 1998 經建會把關失敗，核電怪獸來勢洶洶，頁 74-76，新新聞。12月24日

黃越欽

- 1992 公營事業勞動關係立法之比較研究，行政院勞工委員會委託研究。

黃榮村

- 1989 台灣地區環保與消費者保護運動：特色與互動，頁 55-78，徐正光及宋文里編，台灣新興社會運動，台北：巨流。

莊武英譯 (Michael Albert 著)

- 1995 兩種資本主義之戰，台北：聯經。

楊玉玫

- 1996 我國國營事業民營化過程中工會扮演之角色——以中鋼公司、台機公司為例，中國文化大學勞工研究所碩士論文。

楊媛玉

- 1995 三商銀民營化與新銀行開放設立政策演變之探討，政治大學政治研究所碩士論文。

溫秀英

- 1989 公營事業現況報導，國家政策季刊 12月: 45-52。

經濟日報

- 1995 協助台汽度年關，台銀、土銀、合庫決聯貸 30 億元。12 月 18 日
- 1995 威京困境，中工中石化宜劃清界限。9 月 4 日
- 1997 王志剛致歉，鄭溫清免辭。9 月 21 日
- 1997 峰安氣爆損失初估 3.78 億元。9 月 27 日
- 1997 防範工安事故，產官同心協力。10 月 6 日
- 1998 台電中油釋股，變數重重。5 月 4 日

經濟部

- 1995 經濟部所屬事業發展事略。

趙耀東

- 1994 公營事業，頁 306-335，高希均及李誠編，台灣經驗四十年（1949-1989），台北：天下。

廖義田及林永頌

- 1996 我國獨佔、聯合行爲、不公平競爭之實證研究，頁 136-156，行政院經濟革新委員會報告書，第四冊：產業組研究報告。台北：行政院經濟建設委員會。

劉進慶

- 1992 (1975) 台灣戰後經濟分析，台北：人間。

歐陽承新

- 1994 東歐國營企業私有化模式之探討，台北：中華經濟研究院。

蔡明璋

- 2001 國家與新自由主義的政治過程，張維安編，台灣企業的競爭力，台北：聯經（即將出版）。

鄭村棋

- 1988 勞工自主意識已隱然浮現，中國時報。1 月 8 日

鄭爲元

- 1985 台灣的勞資爭議與勞動基準法過程的研究，中國社會學刊

9: 25-46。

鄭素珍

- 1997 日本電信事業民營化之經驗與啓示，自由中國之工業（七月號）：13-25。

鄭滿弓

- 1995 中工百億投資案內幕——陳朝威辭職真相大透視，財訊（九月號）：276-280。

鄧學良

- 1995 經濟部所屬事業管理法規屬性分析彙整表，公營事業私有化快訊 6: 35-38，高雄：中山大學管理學術研究中心。

獨家報導

- 1997 台汽載不動許多愁，多數司機改行開火車。1月19日

聯合晚報

- 1996 台汽員工陳情，「圍住」宋楚瑜。6月26日

聯合報

- 1990 公營事業民營化，員工優先認股，經建會：48萬元應很恰當。6月8日
- 1991 台汽第五運輸處駕駛春節擬罷駛。2月13日
- 1993 交部贊成台汽儘早宣告破產。12月17日
- 1994 私有化，經建會經濟部各搞各的。9月30日
- 1996 省營事業民營化，省議會、財委會叫停。1月19日 a
- 1996 電信三法、產業民主，空話一句。1月19日 b
- 1996 一個月虧四億，台汽有救嗎？7月8日
- 1997 核三廠二號機大修出差錯：台電嚴懲值班主任及工程師。10月29日
- 1997 台汽四月十日停駛158條路線。1月9日
- 1997 高市瓦斯爆炸，3死24傷。9月14日

- 1997 中油總經理：爆炸原因，朝四方向調查。9月15日
- 1997 蕭揆：工安事故反映員工缺乏向心力；中油企業文化該檢討。9月17日
- 1997 國營會副主委，鄭溫清自動請辭。9月18日
- 1997 峰安爆炸案，引爆大寮人抗爭。9月26日
- 1997 雇主忽視工安，重大職災頻傳。9月30日
- 1998 統聯車禍每名死者賠320萬。1月3日
- 1998 台汽專題報導——灰姑娘亟盼：南瓜車變新車。6月1日
- 1999 工會成立條件將放寬。4月12日

薛心銘

- 1997 變局中的躍進——俞國華的政院五年，台北：正中書局。

薛琦、胡仲英

- 1999 民營化政策的回顧與展望，頁1-36，周添城編，台灣民營化的經驗，台北：中華徵信社。

瞿宛文

- 1995 國家與台灣資本主義的發展——評論《解構黨國資本主義》，台灣社會研究季刊20：151-175。

簡良機

- 1991 勞資爭議立法規範及處理制度之研究，台北：五南。

顏吉利

- 1989 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，頁119-138，壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析，台北：台灣研究基金會。

鄭武國譯（Anthony Giddens 著）

- 1999 第三條路：社會民主的更新，台北：聯經。

Aage, Hans

- 1994 Privatisation and Democratisation in Eastern Europe and the Former Soviet Union. Pp.165-184, Thomas Clarke ed., *International Privatisation: Strategies and Practices*, New York: de Gruyter.

Alexander, Gregory S. and Grazyna Skapska

- 1994 Introduction: A Fourth Way? Pp. iv-xxiii, Gregory S. Alexander and Grazyna Skapska eds., *A Fourth Way?: Privatization, Property and the Emergence of New Market Economies*, New York: Routledge.

Allen, Steven G.

- 1988 Unions and Job Security in the Public Sector. Pp. 271-296, Richard Freeman and Casey Ichniowski eds., *When Public Sector Workers Unionize*, Chicago: The University of Chicago Press.

Amsden, Alice

- 1979 Taiwan's Economic History: A Case of Statism and Challenge to Dependency Theory. *Modern China* 5:341-379.
- 1985 The State and Taiwan's Economic Development. Pp.78-106, Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol eds., *Bringing the State back in*, Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.

Arblaster, Anthony

- 1994 *Democracy*, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Ayres, Ron

- 1996 The Economics of Privatization and Regulation: the Brazilian Experience, 1990-1994. *Review of Political Economy* 8 (3) : 303-324.

Bienen, Henry and John Waterbury

- 1992 The Political Economy of Privatization in Developing Countries. Pp.376-402, Charles K. Wilber and Kenneth P. Jameson eds., *The Political Economy of Development and Under-development*, New York: McGraw-Hill, Inc.

Blaszczyk, Barbara and Richard Woodward

- 1996 *Privatization in Post-Communist Countries*, Volumes I and II. Warsaw, Poland: Center for Social and Economic Research.

Block, Fred

- 1977 The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State. *Socialist Review* 33 (May-June) : 6-27.
- 1990 *Postindustrial Possibilities: A Critique of Economic Discourse*, Berkeley: University of California Press.
- 1994 The Roles of the State in the Economy. Pp.691-710, Neil J. Smelser and Richard Swedberg eds, *The Handbook of Economic Sociology*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Block, Fred and Margaret Somers

- 1988 Beyond the Economistic Fallacy: The Holistic Social Science of Karl Polanyi. Pp.47-84, Theda Skocpol ed., *Vision and Method in Historical Sociology*, London: Cambridge University Press.

Bollard, Alan and David Mayes

- 1993 Corporatization and Privatization in New Zealand. Pp.308-336 Thomas Clarke and Christos Pitelis eds., *The Political Economy of Privatization*, New York: Routledge.

Bourdieu, Pierre, Frederick LeBaron and Gerard Mauge

- 1998 Bitter Fruit of Neo-Liberalism? The Cause of the Unemployed.

The Newsletter (winter) of the 「Organizations, Occupations, and Work」 Section of the American Sociological Association.

Boycko, Maxim, Andrei Shleifer, and Robert Vishny

1995 *Privatizing Russia*, Cambridge, Massachusetts.: MIT Press.

Brody, David

1993 *In Labor's Cause: Main Themes on the History of the American Worker*, New York: Oxford University Press.

Bryant, Christopher G. A. and Edmund Mokrzycki

1994 Introduction: Theorizing the changes in East-Central Europe. Pp.1-13, Christopher G. A. Bryant and Edmund Mokrzycki eds., *New Great Transformation? -- Change and Continuity in the East-Central Europe*, New York: Routledge.

Buchanan, James M.

1988 The Economic Theory of Politics Reborn. *Challenge* 3 (12) : 4-10.

Carreras, Albert, Xavier Tafunell, and Eugenio Torre

2000 The Rise and Decline of Spanish State-Owned Enterprises. Pp. 208-236, Pier Angelo Toninelli ed., *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Cambridge: Cambridge University Press.

Carrigan, Danny

1997 A Trade Union View on U.K. Privatization. 發表於 1997 年 10 月由經建會主辦的「借鏡英國私有化」研討會中。

Caves, D. W. and L. R. Christensen

1980 The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads. *Journal*

of Political Economy 88:958-76.

Chang, Chin-fen

- 1997 Why Solidarity Did Not Transform into Power: Explaining the Failure of the Strike at Eastern Airlines. *EurAmerica* 27 (1) : 205-238.

Chang, Jun-shu and Jermain Lam

- 1996 Public Administration in Taiwan: Development, Challenge and the Future. Pp.114-141, Ahmed S. Huque, Jermain Lam, and Jane C. Y. Lee eds., *Public Administration in the NICs--Challenges and Accomplishments*, New York: St. Martin's.

Clarke, Thomas

- 1993 The Political Economy of the UK Privatization Programme: A Blueprint for Other Countries? Pp.205-233, Thomas Clarke and Christos Pitelis eds., *The Political Economy of Privatization*, New York: Routledge.

- 1994 Reconstructing the Public Sector: Performance Measurement, Quality Assurance, and Social Accountability. Pp.399-431, Thomas Clarke ed., *International Privatization: Strategies and Practices*, Berlin: Walter de Gruyter.

Clements, Laurie

- 1994 Privatization American Style: The 'Grand Illusion'. Pp.87-104, Thomas Clarke ed., *International Privatization: Strategies and Practices*, Berlin: Walter de Gruyter.

Conant, John. L.

- 1989 Agency Problems in Public Sector Labor Relations. *Government Union Review* 10: 40-54.

Cook, Paul and Colin Kirkpatrick

- 1995 The Distributional Impact of Privatization in Developing Countries: Who Gets What, and Why. Pp.35-48, V. V. Ramanadham ed., *Privatization and Equity*, New York: Routledge.
- Cudahy, Richard D.
- 1993 The Coming Demise of Deregulation. *The Yale Journal on Regulation* 10 (1-2) : 1-15.
- Czaban, Laszlo and Richard Whitley
- 1998 The Transformation of Work Processes in Emergent Capitalism: The Case of Hungary. *Work, Employment and Society* 12:47-72.
- Davis, David R. and Michael D. Ward
- 1990 The Entrepreneurial State: Evidence from Taiwan. *Comparative Political Studies* 23:314-333.
- Dereli, Toker and Isik Urla Zeytinoglu
- 1993 Public Sector Industrial Relations on the Eve of Mass Privatization in Turkey. *International Labor Review* 132:689-702.
- DiMaggio, Paul and Walter Powell
- 1991 (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. Pp.63-82
Walter Powell and Paul DiMaggio eds., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: Chicago University Press.
- Dittrich, Eckhart J. and Michael Haferkemper
- 1995 Privatization before Privatization: A Case Study in the Hungarian Clothing Industry. *Research in Social Movement, Conflicts and Change* 18:59-91.
- Dobek, Mariusz Mark
- 1993 *The Political Logic of Privatization: Lessons from Great Britain*

and Poland, London: Praeger.

Donahue, John

1989 *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*, New York : Basic Books.

Due, Jean M.

1993 Liberalization and Privatization in Tanzania and Zambia. *World Development* 21:1981-1988.

Durkheim, Emile

1933 (1893) *The Division of Labor in Society*, New York: The Free Press.

Ernst, John

1994 *Whose Utility? The Social Impact of Public Utility Privatization and Regulation in Britain*, Buckingham: Open University Press.

1998 Privatization. Pp. 1741-1744, Jay M. Shafritz ed., *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Boulder, Colorado: Westview.

Evans, Peter

1979 *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

1995 *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Feigenbaum, Harvey B. and Jeffrey R. Henig

1994 The Political Underpinnings of Privatization : A Typology. *World Politics* 46 (2) :185-208.

Feigenbaum, Harvey B., Jeffrey R. Henig and Chris Hamnett

1999 *Shrinking the State: The Political Underpinnings of Privatiza-*

tion, Cambridge: Cambridge University Press.

Ferner, Anthony and Trevor Colling

- 1993 Privatization of the British Utilities: Regulation, Decentralization and Industrial Relations. Pp.125-141, Christos Pitelis and Thomas Clarke eds., *The Political Economy of Privatization*, New York: Routledge.

Feuille, Peter

- 1991 Unionism in the Public Sector: The Joy of Protected Markets. *Journal of Labor Research* 12:351-5367.

Fields, Karl J.

- 1995 *Enterprise and the State in Korea and Taiwan*, Ithaca. New York: Cornell University press.

Foster, C. D.

- 1994 Rival Explanations of Public Ownership, Its Failure and Privatization. *Public Administration* 72 (4) : 489-503.

Freeman, Richard B. and James Medoff

- 1989 *Labor Markets in Action: Essays in Empirical Economics*, Cambridge, Massachusetts.: Harvard University Press.

Friedland, Roger and A. F. Robertson

- 1990 *Beyond the Marketplace: Rethinking Economy and Society*, New York: Aldine de Gruyter.

Geddes, Barbara

- 1994 *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley: University of California Press.

Gereffi, Gary and Miguel Korzeniewicz eds.

- 1994 *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport, Connecticut: Greenwood Press.

Giddens, Anthony

- 1971 *Capitalism and Modern Social Theory: An Analysis of the Writings of Marx, Durkheim and Max Weber*, London: Cambridge University Press.

Glasberg, Davita Silfen and Dan Skidmore

- 1997 The Dialectics of State Economic Intervention: Bank Deregulation and the Savings and Loan Bailout. *The Sociological Quarterly* 38:67-93.

Glasman, Maurice

- 1994 The Great Deformation Polanyi, Poland and the Terrors of Planned Spontaneity. Pp.191-217, Christopher G. A. Bryand and Edmund Mokrzycki eds., *The New Great Transformation? Change and Continuity in East-Central Europe*, London & New York: Routledge.

Godinez, Zinnia F.

- 1989 Privatization and Deregulation in the Philippines: An Option Package Worth Pursuing? *ASEAN Economic Bulletin* 5 (3) : 259-289.

Gold, Thomas

- 1986 *State and Society in the Taiwan Miracle*, New York: East Gate Books.

Goldsmith, Michael J. and Edward C. Page

- 1997 Farewell to the British State? Pp.147-167, Jan-Erik Lane ed., *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, London: Sage.

Gomez-Ibanez, Jose A. and John R. Meyer

- 1993 *Going Private: The International Experience with Transport*

Privatization, Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Granovetter, Mark S.

- 1985 Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology* 91:481-510.

Gray, John

- 1998 *False Down: The Delusions of Global Capitalism*, London: Granta Books.

Hamilton, Gary G. and Nicole Woolsey Biggart

- 1988 Market, Culture, and Authority: A Comparative Analysis of Management and Organization in the Far East. *American Journal of Sociology* 94:S52-S94.

Hanke, Steve ed.

- 1987 *Privatization and Development*, San Francisco, California: International Center for Economic Growth.

Haque, M. Shamsul

- 1996 The Intellectual Crisis in Public Administration in the Current Epoch of Privatization. *Administration & Society* 27 (4) : 510-536.

Hazlett, Thomas W.

- 1996 Bottom-up Privatization: The Czech Experience. Pp.97-114, Terry J. Anderson and Peter Jensen Hill eds., *The Privatization Process*, Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield.

Heath, John

- 1997 Privatization in Perspective. Pp.23-32, Anthony Bennett ed., *How Does Privatization Work? Essays on Privatization in Honor of Professor V. V. Ramanadham*, New York: Routledge.

Hide, Rodney and Owen McShane

- 1996 Can Privatization Succeed in a Western Democracy?: Lessons from New Zealand. Pp.237-256, Terry L. Anderson and Peter Hill eds., *The Privatization Process: A World Wide Perspective*, Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield.

Hirschman, Albert O.

- 1970 *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Hoeven, Rolph van der and Gyorgy Sziraczki

- 1997 Privatization and Labour Issues. Pp.1-20, Hoeven and Sziraczki eds., *Lessons from Privatization: Labour Issues in Developing and Transitional Countries*, Geneva: International Labour Office.

Kuhl, Jurgen

- 1997 Privatization and its Labor Market Effects in Eastern Germany. Pp.119-143, Hoeven and Sziraczki eds., *Lessons from Privatization: Labour Issues in Developing and Transitional Countries*, Geneva: International Labour Office.

Ikenberry, John

- 1988 Market Solutions for State Problems: The International and Domestic Politics of American Oil Control. Pp.151-177, John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastandung eds., *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca, Cornell: Cornell University Press.

Ingavata, Poonsin

- 1989 Privatization in Thailand: Slow Progress Amidst Much Opposition. *ASEAN Economic Bulletin* 5 (3) :319-335.

Jennings, Kenneth, Jr., Earle C. Traynham, and Jay A. Smith, Jr.

- 1994 Labor Relations Activities in Transit System. Pp. 297-326, Jack Rabin et al. eds., *Handbook of Public Sector Labor Relations*, New York: Marcel Dekker, Inc.

Jessop, Bob

- 1990 *State Theory*. London: The Polity Press.

Kalleberg, Arne, Michael Wallace and Lawrence E. Raffalovich

- 1984 Accounting for Labor's Share: Class and Income Distribution in the Printing Industry. *Industrial and Labor Relations Review* 37:386-402.

Kalyvas, Stathis N.

- 1994 Hegemony Breakdown: The Collapse of Nationalization in Britain and France. *Politics and Society* 22:316-348.

Katznelson, Ira

- 1996 Knowledge about What? Policy Intellectuals and the New Liberalism. Pp. 17-47 Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol eds., *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, Princeton, New Jersey : Princeton University Press.

Kay, John, Colin Mayer, and David Thompson

- 1986 *Privatization and Regulation: The UK Experience*, Oxford: Clarendon Press.

Kikeri, Sunita, John Nellis, and Mary Shirley

- 1992 *The Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: Case Studies from Chile, Malaysia, Mexico, and the United Kingdom*, Washington, D.C.: World Bank.

Kim, In Chul, Mahn-kee Kim, and William W. Boyer

- 1994 Privatization of South Korea's Public Enterprises. *Journal of Developing Areas* 28 (2) : 157-166.
- Kornai, Janos
- 1990 *The Road to a Free Economy: Shifting from a Socialist System, the Example of Hungary*, New York: W.W. Norton & Company.
- Mann, Michael
- 1988[1984] The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *States, War and Capitalism: Studies in Political Sociology*, New York : Basil Blackwell.
- Martin, Stephen and David Parker
- 1997 *The Impact of Privatization: Ownership and Corporate Performance in the UK*, New York: Routledge.
- Marx, Karl and Frederick Engels
- 1981 *The German Ideology*, New York: International Publishers.
- McBeath, Gerald A.
- 1997 Taiwan Privatizes by Fits and Starts. *Asian Survey* 37 (12) .
- McPherson, Peter M.
- 1987 The Promise of Privatization. Pp.17-20, Steve Hanke ed., *Privatization and Development*, San Francisco, California: International Center for Economic Growth.
- Merton, Robert (ed.)
- 1952 *Reader in Bureaucracy*, Glencoe, Illinois.: Free Press.
- Milkman, Ruth
- 1997 *Farewell to the Factory: Auto Workers in the Late Twentieth Century*, Berkeley: University of California Press.
- Milor, Vedat
- 1994 *Changing Political Economies: Privatization in Post-Commun-*

- ist and Reforming Communist States*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Nichols, Theo, Nadir Sugur, Erol Demir, and Aytul Kasapoglu
1998 Privatisation in Turkey: Employees' Views on Privatisation in the Turkish Cement Industry, and Some Comparisons with Britain. *Work, Employment and Society*, 12:1-23.
- Novak, Michael
1998 *Is There a Third Way?: Essays on the Changing Direction of Socialist Thought*, London: IEA Health and Welfare Unit.
- O'Connell Davidson, Julia
1993 *Privatization and Employment Relations: The Case of Water Industry*, New York: Mansell.
- O'Connor, James
1973 *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin's Press.
- Okumura, Hiroshi
1994 Privatization and Popular Capitalism: The Case of Japan. Pp. 78-86, Thomas Clarke ed., *International Privatization: Strategies and Practices*, Berlin: Walter de Gruyter.
- Okun, Arthur
1975 *Equality and Efficiency: The Big Trade-off*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Peterson, William H.
1996 Privatization: The Rediscovery of Entrepreneurship. Pp. 16-21, Lawrence W. Reed ed., *Private Cures for Public Ills: The Promise of Privatization*, New York: The Foundation for Economic Education, Inc.
- Pitelis, Christos and Thomas Clarke

- 1993 Introduction: The Political Economy of Privatization. Pp.1-27, Thomas Clarke and Christos Pitelis eds., *The Political Economy of Privatization*, New York: Routledge.

Polanyi, Karl

- 1957 *The Great Transformation*, Boston: Beacon Press.

Portes, Alejandro

- 1974 On the Sociology of National Development: Theories and Issues. *American Journal of Sociology* 82:55-85.

Potucek, Martin

- 1999 *Not Only the Market: the Role of the Market, Government, and the Civic Sector in the Development of Post-Communist Societies*, Budapest, New York: Central European University Press.

Powell, Walter

- 1990 The Transformation of Organizational Forms: How Useful Is Organization Theory in Accounting for Social Change?" Pp. 301-329, Roger Friedland and A.F.Robertson eds. *Beyond the Market Place: Rethinking Economy and Society*, New York: Aldine de Gruyter.

Prechel, Harland

- 1990 Steel and the State Industry Politics and Business Policy Formation, 1940-1990. *American Sociological Review* 55:648-668.

Ramanadham, V. V. (ed.)

- 1995a *Privatization and Equity*. New York: Routledge.

- 1995b The Impacts of Privatization on Distributional Equity. Pp. 1-48, V.V Ramanadham ed., *Privatization and Equity*, New York: Routledge.

Rowlinson, Michel

1997 *Organisations and Institutions: Perspectives in Economics and Sociology*, Hampshire: Macmillan Business.

Rowthorn, Bob and Ha-Joon Chang

1993 Public Ownership and the Theory of the State. Pp.54-69, Thomas Clarke and Christos Pitelis eds., *The Political Economy of Privatization*, New York: Routledge.

Rueschemeyer, Dietrich and Peter B. Evans

1985 The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. Pp.44-77, Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol eds., *Bringing the State Back in*, Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.

Sabel, Charles F.

1982 *Work and Politics: The Division of Labor in Industry*, Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.

Saunders, Peter

1995 Priv, Share Ownership and Voting. *British Journal of Political Science* 25:131-137

Saunders, Peter and Colin Harris

1994 *Privatization and Popular Capitalism*, Philadelphia, Buckingham: Open University Press.

Savas, E. S.

1987 *Privatization: The Key to Better Government*, Chantham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.

Schultz, Theodore W.

1961 Investment in Human Capital. *American Economic Review* 51: 1-17.

Sclar, Elliott D.

- 1990 *The Emperor's New Clothes : Transit Privatization and Public Policy*, Washington D. C.: Economic Policy Institute.

Sclar, Elliott D., K. H. Schaeffer, and Robert Brandwein

- 2000 *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*, Ithaca, New York: Cornell University Press.

Sheldrake, John

- 1993 Deregulation of Road Passenger Transport in the United Kingdom. Pp.126-141 Paul D. Webb and Hants Aldershot eds., *State and Market: Aspects of Modern European Development*, England, Brookfield, Vermont: Dartmouth.

Silverman, Bertram and Murray Yanowitch

- 1997 *New Rich, New Poor, New Russia: Winners and Losers on the Russian Road to Capitalism*, New York: M. E. Sharpe.

Skapska, Grazyna

- 1994 Beyond Constructivism and Rationality of Discovery: Economic Transformation and Institution-Building Processes. Pp. 163-191, Gregory S. Alexander and Grazyna Skapska eds., *A Fourth Way? Privatization, Property and the Emergence of New Market Economies*, New York: Routledge.

Skocpol, Theda

- 1985 Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research. Pp.3-43, Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol eds., *Bringing the State Back In*, Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press.
- 1995 (1980) Political Response to Capitalist Crisis: NeoMarxist Theories of the State and the Case of the New Deal. Pp.48-73,

Theda Skocpol and John L. Campbell eds., *American Society and Politics: Institutional, Historical, and Theoretical Perspectives*, New York: McGraw-Hill, Inc.

Stark, David

1994 Path Dependency and Privatization Strategies in East-Central Europe. Pp.115-146, Vedat Milor ed., *Changing Political Economies: Communist States*, Boulder, Colorado: Lynne Reiner.

1995 Not by Design: The Myth of Designer Capitalism in Eastern Europe. Pp.67-83, Jerzy Hausner, Bob Jessop, and Klaus Nielson eds., *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism: Institutional Dynamics in the Transformation Process*, New York: Edward Elgar.

Starr, Paul

1987 *The Limits of Privatization*, Washington, D.C.: Economic Policy Institute.

1989 The Meaning of Privatization. Pp.15-48, Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn eds., *Privatization and the Welfare State*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Swann, Dennis

1988 *The Retreat of the State: Deregulation and Privatization in the U. K. and U. S.*. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press.

Szelenyi, Ivan and Eric Kostello

1998 Outline of an Institutional Theory of Inequality: The Case of Socialist and Postcommunist Eastern Europe. Pp.305-326, Mary C. Brinton and Victor Nee eds., *The New Institutionalism in Sociology*, New York: Sage.

Time

- 1998 *Hunting the Predators: The Government Threatens to Find Big Airlines for Trying to Low-Priced Competitors out of Town.* April 20.

Tittenbrun, Jacek

- 1994 *Privatization in Poland: People's Capitalism?* Pp.245-261, Thomas Clarke ed., *International Privatization: Strategies and Practices*, Berlin: Walter de Gruyter.

Veltmeyer, Henry, James Petras, and Steve Vieux

- 1997 *Neoliberalism and Class Conflict in Latin America: A Comparative Perspective on the Political Economy of Structural Adjustment*, New York: St. Martin's Press.

Vickers, John and George Yarrow

- 1988 *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Wade, Robert

- 1990 *Governing the Market*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Walsh, Pat and Kurt Wetzel

- 1993 *Preparing for Privatization: Corporate Strategy and Industrial Relations in New Zealand's State-Owned Enterprises.* *British Journal of Industrial Relations* 31:57-74.

Wilson, James Q.

- 1989 *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.

Wu, Yu-Shan

- 1994 *Comparative Economic Transformations: Mainland China*,

Hungary, the Soviet Union, and Taiwan, Stanford, California: Stanford University Press.

Yamamoto, Tetsuzo

1993 An Analysis of the Privatization of Japan National Railway Corporation. Pp.337-359, Christos Pitelis and Thomas Clarke eds., *The Political Economy of Privatization*, New York: Routledge.

Yarrow, George and Piotr Jasiński eds.

1996 *Privatization--Critical Perspectives on the World Economy*, New York: Routledge.

Zahariadis, Nikolaos

1995 *Markets, States, and Public Policy: Privatization in Britain and France*, Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press.

索引

- T 小組 97
- 十大建設 10, 50, 53
- 三商銀 80, 120, 146, 148, 149, 174
- 大眾資本主義 (大眾投資) 12, 26, 39, 41, 45, 83, 136, 207
- 大量資遣 i, 16, 138, 143, 167, 189, 190, 214, 204
- 工安事件 129-136
- 中工 (中華工程公司) 82, 85, 98, 101-107, 111, 114, 116, 119, 120, 122, 123, 125
- 中石化 (中國石油化學公司) 50, 59, 61, 80, 82, 83, 85, 98, 101-103, 105, 106, 110, 111, 114, 116, 119, 120, 122, 123, 125-127, 132, 133, 180, 194, 207, 214, 215
- 中油 (中國石油公司) 10, 20, 51, 53, 56, 75, 76, 80, 102, 110, 122, 130-132, 134, 211-214, 221-224
- 中油氣爆事件 (氣爆事件) 131, 213, 221, 222
- 中國產物保險公司 85
- 中華電信工會 (電信工會) iv, 101, 112-114, 126, 135
- 中華電信公司 iv, 15, 101, 112
- 中鋼 (中國鋼鐵公司) 11, 56, 57, 59, 61, 80, 82, 84, 85, 98, 111, 114, 117, 120, 126, 207
- 六年國建 (六年國家建設) 65, 67, 79, 87, 120
- 公共投資 12, 67
- 公營事業工會 (國營事業工會) iv, 5, 40, 44, 76, 88, 108-116, 175, 179, 184, 211, 215, 216
- 公營事業移轉民營條例 (移轉民營條例) 11, 59, 61-63, 66, 68, 80, 85, 97, 100, 102, 104, 108, 110, 124, 144, 145, 173, 180, 182, 204, 214
- 日本國鐵 41, 218
- 王志剛 223
- 出售股權 (股權出售) 66, 85
- 包乃強 181, 182, 183, 185, 189, 195
- 去國家化 9, 28, 217
- 台汽客運公司 (台汽客運; 台汽) 21, 22, 54, 76, 112, 137-139, 141-146, 148-165, 167-174, 176-182, 184-202, 206, 211, 213-215
- 台汽工會 (台汽產業工會) 112, 143, 173, 174, 176, 179-182, 184-187, 189, 194, 199, 200, 202, 211
- 台機 (台灣機械公司) 80, 83, 85, 114, 116, 119-126, 169, 214
- 台鐵 (台灣鐵路管理局) 146, 148, 159, 168, 170, 171
- 台灣石油工會 (石油工會) iv, 76, 87, 112-114, 126, 127, 130, 135, 222, 223
- 台灣電力工會 112, 127
- 市民社會 22, 215, 216,
- 市場化 15, 22, 36, 91, 123, 124, 128, 134, 201, 204, 209, 211, 219
- 市場失靈 49
- 市場壟斷 (壟斷) 10, 31, 32, 36, 40, 43, 50-52, 57, 63, 70, 78, 93, 103, 121, 122, 140-142, 149, 150, 157, 158, 162, 166, 174, 189, 204
- 市場競爭 7, 31-33, 114, 140, 141, 195,

- 206
- 民主化 i, 13, 20, 22, 26, 36-38, 63, 66, 67, 75, 87, 91-93, 206, 210, 215
- 民營化 iii, iv, 1-3, 11, 14-19, 22, 41, 47, 57-64, 66, 67, 71-73, 75, 77-80, 83-85, 91, 93-95, 97, 98, 100, 101, 104-107, 109, 111, 114-120, 123, 126, 132, 133, 135-138, 143, 144, 146, 148, 149, 167, 171, 172, 174, 180-182, 184, 192, 199, 201, 203, 204, 206, 208, 210, 212, 215-218
- 民進黨（民主進步黨） iii, 12, 13, 57, 63, 70-72, 76, 114, 121, 135, 148, 173, 174, 211
- 全民釋股 101, 119
- 全國產業總工會（全產總） 112
- 地方派系 13, 72, 141, 142, 157, 162, 166, 198
- 江丙坤 104, 105, 130
- 自由化 1, 2, 7, 11, 13, 19, 22, 36-39, 42, 44, 56, 59, 60, 64-66, 72, 78, 86, 91, 94, 95, 117, 135, 142, 195, 204, 210, 218
- 自由競爭 7, 15, 30, 31, 140, 142, 163, 166, 212
- 低承載路線（低承載） 199, 200
- 利益輸送 ii, 16, 47, 54, 58, 71, 74, 75, 106, 114, 118, 121, 215
- 完全競爭 16, 32, 150
- 宋楚瑜 148, 168, 173, 174, 181, 189
- 李登輝 13, 71-74, 86, 204
- 李煥 11, 62, 65, 66
- 沈慶京 106, 107, 121
- 私有財產制 2, 7, 27, 29, 34
- 京華證券 103, 106, 107, 120
- 制度性動機 35, 36, 88, 206
- 官股 64, 70, 82, 101, 103-107, 111, 120-122, 148, 149, 210, 216
- 所有權（產權） 14-17, 22, 25, 27, 28, 31, 33, 34, 36, 38, 42-44, 50, 57, 64, 70, 71, 76, 79, 80, 83-85, 88, 94, 99, 103, 104, 106, 111, 117, 120, 123, 124, 129, 130, 132, 134, 138, 144, 148-150, 158, 165, 204, 207, 209, 210, 218
- 東南集團（東南水泥） 83, 120, 121, 125
- 社會功能 3, 9, 19, 21, 38, 92, 140, 142, 201
- 社會意向調查 94, 95
- 社會概況調查 95
- 俞國華 11, 61, 66
- 前社會主義國家 5, 210
- 威京集團 103-105, 107, 111, 120, 121, 125, 126
- 客運業 21, 137, 138-142, 149, 150, 153, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 195, 197, 198, 201, 209, 212
- 政治包袱 7, 212
- 政治動機（政治性） 2, 7, 10, 13, 17, 34, 35, 44, 47, 58, 65, 66, 68, 70, 71, 77, 79, 86, 88, 101, 119, 131, 139, 142, 155, 159, 168, 204, 207
- 政商關係 42, 64, 74, 102, 198
- 省屬事業（省營事業） 122, 144, 146, 148, 149, 150, 165, 170, 172, 174, 200
- 英國保守黨 26, 30, 35, 36, 40, 41, 66, 76, 107, 175
- 徐立德 73, 74
- 柴契爾夫人（柴契爾首相；柴契爾） 5, 9, 25, 36, 40, 44, 58
- 財富分配（財富重分配） 9, 38, 92, 208
- 財團化 12, 14, 16, 59, 91, 92, 107-109, 135, 208, 210
- 退輔會（行政院退除役官兵輔導委員會） 50, 55, 80, 121, 122
- 商品化 15, 30, 123, 134, 190
- 國民黨（中國國民黨） 10-14, 16-18,

- 20, 47-49, 54-57, 59-67, 70-79, 82, 84, 86-89, 93, 100-104, 106-109, 113-115, 118, 119, 121-124, 128, 135, 141, 145, 148, 156, 157, 159, 160, 162, 174, 179, 181, 189, 196, 199, 203-206, 208-210, 217
- 國有財產（國產；公產） 9, 14, 15, 22, 35, 36, 41, 59, 68, 86, 88, 91, 92, 107, 117-122, 128, 134, 135, 143, 146, 210, 215
- 國家自主性 19, 20, 88
- 國家責任市場化 34, 40, 207
- 國家機器 15, 19, 21, 48, 57, 61, 74, 75, 79, 92, 95, 102, 118, 129, 133, 206, 209, 211, 212
- 國發會（國家發展會議） 11, 61, 63, 86, 149, 204
- 國營會（經濟部國營事業委員會） 60, 76, 97, 98, 100, 104, 106, 111, 112, 145, 223, 224
- 專斷性 13, 22, 89, 135, 211
- 現實性動機 35, 58, 66, 88, 206
- 產業工會 iv, 13, 14, 16, 76, 108, 110-113, 116, 117, 126, 127, 179, 184, 185, 215
- 移轉民營專案小組（行政院公營事業民營化推動專案小組；民營化專案小組） 62, 96-98, 145
- 統一集團 119-121, 124, 126
- 野鷄車 149, 150, 158-160, 163, 171, 196
- 陳武雄 159, 172, 173, 178, 190, 194, 195, 202
- 陳朝威 100, 104, 105, 145
- 勞工陣線（台灣勞工陣線） iv, 58, 59, 114, 118-120, 128, 215
- 勞工貴族 ii, 110, 116, 124
- 勞動條件 i, ii, 14, 33, 39, 40, 45, 109, 110, 113, 123, 124, 126, 128, 129, 142, 189, 193, 194
- 惡性競爭 33, 49, 141, 163, 197, 218
- 策略性動機 35, 36, 88, 206
- 階級 1, 15, 16, 19, 29, 35, 39, 40, 42, 44, 45, 78, 109, 119, 136, 140, 142, 143, 184, 189, 204, 208, 211, 214, 216, 217
- 陽明海運 50, 80, 84, 85, 107, 207
- 集體聲音 94, 107, 174, 175, 189, 200
- 新右派 25
- 新自由主義 2, 25, 35, 204
- 《新國有政策》 59, 114
- 經建會（行政院經濟建設委員會） iv, 4, 51, 59-62, 65, 66, 70, 80, 82, 84, 94-102, 107, 109, 110, 115, 122, 124-126, 130, 145, 148, 180, 217, 218
- 經革會（經濟革新建設委員會） 11, 56, 60, 61, 65, 66, 78, 84
- 經濟迷思 2, 7, 26, 47, 83, 142, 205
- 經營效率（經濟效益；經營績效） 2, 4, 7-9, 11-13, 15, 22, 27, 31-34, 41, 44, 45, 47, 51, 54-57, 63, 65, 71, 77, 86, 95, 104, 138, 154, 160, 161, 163-165, 180, 205, 208
- 葉萬安 62, 66, 100, 109, 145
- 《解構黨國資本主義》 11, 115
- 管理權威 192, 195
- 罷工 35, 40, 87, 107, 109, 110, 113, 123, 124, 180
- 鄭溫清 98, 223, 224
- 震盪治療 6, 43, 79, 92
- 蕭萬長 130, 131, 223
- 優惠資遣方案（優惠方案） 168, 189, 190, 192
- 薛琦 109
- 瞿宛文 59, 91
- 黨產化 12, 14, 16, 59, 107, 121, 208, 210
- 黨營事業 11, 13, 14, 47, 54, 57, 58, 71, 73-75, 77, 82, 89, 106, 107, 121-123, 134, 135

國家圖書館出版品預行編目資料

臺灣公營事業民營化：經濟迷思的批判／
張晉芬著．-- 初版．-- 臺北市：中研院社研
所，民 90

面：公分 --（中央研究院社會學研究
所專書；第 4 號）

參考書目：面

含索引

ISBN 957-671-782-5（精裝）.— ISBN 957-
671-783-3（平裝）

1. 公營事業

564.62

90010583

專書第四號

臺灣公營事業民營化： 經濟迷思的批判

著 者：張晉芬

出 版 者：中央研究院社會學研究所

發 行 者：中央研究院社會學研究所

臺北市南港區研究院路二段 128 號

排版印刷：龍虎電腦排版

臺北市和平西路一段 122 號 5 樓

初 版：中華民國九十年七月

定 價：精裝 350 元・平裝 300 元

ISBN 957-671-782-5（精裝）

ISBN 957-671-783-3（平裝）

*The Privatization of
State-Owned Enterprises in Taiwan:
A Critique of the Economic Myth*

Chin-fen Chang

INSTITUTE OF SOCIOLOGY
ACADEMIA SINICA, TAIPEI, 2001

01179500

中華民國玖拾年玖月廿伍日 送存





張晉芬

台灣大學經濟學系畢業，

美國俄亥俄州立大學社會學博士。

現任中央研究院社會學研究所副研究員。

主要研究領域為勞動市場和性別研究。

最近已發表多篇關於公營事業民營化的論文。

目前的研究重點為女性勞動參與的特質和對於
職場中性別不平等對待之操作機制的釐清。

封面設計/黃毓智



The Privatization of State-Owned Enterprises in Taiwan:

A Critique of the Economic Myth

By Chin-fen Chang

Institute of Sociology, Academia Sinica

ISBN 957671783-3



9 789576 717833