

# 後威權下再論「民營化」

瞿宛文

中央研究院社科所

將發表於「邁向公共化、超克後威權」

《台灣社會研究季刊》社十五週年學術研討會

2003 年 10 月 4-5 日

十多年前，要把公營事業「民營化」曾經是很熱門的論題。幾位居領導地位的自由派經濟學者，於 1991 年出版了一本具代表性的著作，《解構黨國資本主義》（以下簡稱《解構黨國》），強力主張公營事業全面「民營化」。這在當時也成為具高度政治正確性的立場，譬如，1990 年 12 月台灣的經濟學會即以此為題發表共同聲明，提出「反對政黨介入經濟活動」的要求<sup>1</sup>。再如當時要求「黨政軍退出三台」的運動中，全面私有化三台的主張也是主流。同時，《解構黨國》書中關於「民營化」的論述，也幾乎原封不動成為民進黨在 2000 年取得政權之前的立場。

而今，十多年過去了，政黨輪替也發生了，不過，「民營化」的進展並不特別順利，三家超大型公營事業——台電、中油、中華電信——的私有化也才剛剛起步。中型的公營事業如中鋼，雖然號稱已經「民營化」，但也只是藉釋股將官股股份降至半數以下，不必再受立法機構的監督，但政府仍能指派董事長掌控企業<sup>2</sup>。其實，至今所謂完成民營化的 31 家前公營事業之中，其中只有 10 家是官股全數脫清的，而其他 21 家仍留有官股的企業中，則有 15 家是官股持份超過 30% 者<sup>3</sup>。因此新政府也常忙著學習如何「綠化」這些已經「民營化」的企業。

---

<sup>1</sup> 見陳師孟等，1991，頁 199-201。

<sup>2</sup> 經濟部在 2003 年 8 月初第七次釋出中鋼官股之前，中鋼官股比例為 40%，此次釋股只賣出原預定的六成，釋出股份 3.5%（《聯合報》，2003/8/8）。

<sup>3</sup> 經建會，2003。

當時《解構黨國》書中也曾提出，這模式是各種「民營化」模式中最壞的一種，即官股不必再受監督但仍握有控制權<sup>4</sup>。

雖然如此，現在並沒有人會義正辭嚴的以自由市場經濟理論，來提出「反對政黨介入經濟活動」的要求，其實，現在除了新政府因缺錢而急於賣官股籌錢之外，幾乎沒有人要求在要求「全面民營化」，更別說要提出完整的「民營化」論述了。既然「民營化」尚未完成，為什麼原先聲勢浩大的、正氣凜然的「民營化」論述，至今消失的無影無蹤？

當初，《解構黨國》提倡「民營化」的理由，是認為台灣公營事業所佔的比例太高，而依據自由市場理論，公營事業必然沒有效率，國家不應該介入市場活動；同時更重要的是，公營事業已淪為「黨國禁衛」。

至今差異何在？若依據同樣的自由市場理論，國家仍然不應該維護（被認為無效率的）公營事業，國家仍不應該介入市場活動。不過，公營事業雖在新政府的管轄之下（新黨國禁衛？），但已不是「舊黨國」的「黨國禁衛」。

因此，從「民營化」論述的興衰可看出，對於當初贊成「民營化」的自由派學者而言<sup>5</sup>，原先的問題其實主要是在控制者為舊「黨國」。堅持自由市場的原則並不是重點，反而只是用來反對舊威權體制的一項理論工具，可見原先就不是經濟性的政策辯論，而是政治性的動作。當具有高度政治正當性的新政府掌控公營事業時，「黨國禁衛」就不是問題，亦即問題出在舊「黨國」之缺乏正當性。這其中主要的價值是「政治正當性」，其他皆其次。

這其實是以政治考量替代經濟政策的考量。問題是，當社會的「進步/批評」聲音只包含所謂的「政治正當性」，則當有政治正當性的新政府上台之後，當正當性得到「實現」，則批評者就失語了，就失去了批評的語言，同時，經濟政策

---

<sup>4</sup> 見陳師孟等，1991，頁 181。

<sup>5</sup> 在當年《解構黨國》一書之作者中，施俊吉可能是唯一至今反對民營化的一位。他近日在中國時報財經漫談專欄文章的題目是「國營不是公敵」（2003/8/21），文中指出國營事業是一重要政策工具，他引用 R.A. Posner 的說法，認為國營事業是一交叉補貼的機制，可用來達成社會公平的目標。

的衡量安在？筆者在 1995 年《國家與台灣資本主義的發展》文中已指出，威權體系解體在即，黨國資本主義早已成為官商資本主義，一味只反威權不單像推倒一扇已經開了的門，更忽略了官商結合、商要接收官的問題，亦即忽略了如何建立「後威權」時代遊戲規則的問題。

現在，我們確實已經進入「後威權」時代，但當初的政策議題仍在，最大的變化在於因政權轉移而帶來的特權事業的轉型，國民黨黨營事業集團，因為國民黨之失去權力，而進入衰退與重整的階段。民進黨政府則忙著學習如何用政治權力「接收」相關企業的掌控權，表面的變化卻不能掩蓋權力語言的相似性。如今，我們該如何評價私有化進程？我們應該持續推動嗎？私有化至今的影響如何？近來如台鐵員工擬以罷工反公司化、中華電信釋股案、中華開發案主導權爭奪案、兆豐金控案、公營事業「綠化」等議題，我們該如何評估？能有何種論述與說法？除了泛政治化的黨派、權力考量之外，我們似乎已經沒有其他的語言，但這些其實都是嚴肅的政策議題，牽涉不只是利益分配，更牽涉到市場管制機制、公司治理模式、競爭政策考量、弱勢與偏遠地區人民的利益照顧、員工工作權益等，不單與經濟發展有關，更牽涉社會公平與正義。

在討論這些政策議題之前，且先來檢討這波「民營化」的緣起與推動力量。

同時，因為如筆者於（1995）文中所指出，用「民營化」一詞的時代意義已過時，威權時代早期的官民對立，已經演化為官商結合為一體的官商資本主義（而非只是黨國資本主義）<sup>6</sup>，若在威權解體過程中，仍繼續堅持官民對立，雖有黑白分明的好處，但這「民」的立場卻會變成主要代表「商」。到了後威權時代，這以官民對立為論述立場的問題更為凸顯，因為現今問題應是要重新建立「官」的「公共性」，確認「商」不等於「民」，要建立公共論述重新檢討公共政策，來

---

<sup>6</sup> 林其昂與楊嘉林（2001）文中指出，依 1998 年底各公司的資料，根據各企業之間的連結關係之密切程度分類，與「主控計畫體」具有連結關係的上市公司達 205 家，接近當時上市公司數目的一半。而這「主控計畫體」的主要成員為國民黨黨營事業集團、中華開發、交通銀行與中鋼，次要成員為遠紡、台泥、永豐餘與東雲。Lee(2002)也以 1998 年資料但用稍不同的方法來分類，所得名單雖稍有不同，但就認定官商結合體之顯著存在，則無相異之處。不過這是李劉主導的民粹威權體制下的情況，與其之前的威權體制有所不同，參見 Hsu(2002)。

確保除了「商」以外「民」的權益。因此，本文將延續筆者（1995）的用法，用「私有化」而非「民營化」。

## 自由化與私有化

十多年前，要求私有化的風潮力道強勁，除了是因為自由市場意識形態風行所致外，更重要的恐怕是因為自由化的議題與私有化糾纏在一起，自由化主要除了包括對外進口市場的開放之外，更包涵了對內各種特許市場的開放，而「民間」（私人資本）要求政府開放市場的要求，則因為實質利益所趨，形成強大難擋的壓力。

外來的自由化的壓力比較明顯易見。一方面，美國當然一直給予國民政府壓力，要求開放市場，主要目標為台灣的金融與電信市場。同時，台灣為了加入世界貿易組織而作準備，也帶來了與時漸進的自由化的規範。源自美國的自由市場意識形態瀰漫，則給予這些壓力合理化的理論支持。

在國內市場中，自由化與私有化糾纏在一起，是因為諸多公營事業握有獨佔或寡佔的權力，如菸酒、油品、電力、電信、銀行、金融等。在二次戰後，國民政府接收了日本殖民統治的遺產，也接收了日本資本在台灣殖民經濟中獨佔或主導性的地位。

國內自由化開放市場的要求，雖說在個別市場早已出現，但自 1980 年代開始，有比較全面化的趨勢。譬如在石化與油品市場中，台塑在 1970 年代初就要求自建輕油裂解廠但未能如願，在 1980 年代初又提出來，直到 1986 年才被正式批准。同時，1980 年代初民間要求開放私營加油站聲浪日大，1987 年核定開放。1980 年代末國家也宣示中油私有化與油品市場開放的大政策方向，不過這些因茲事體大，正式實施則是很久以後之事，至今(2003 年)油品市場雖已開放，但中油的私有化仍尚未進行。

全面大幅度的自由化，還是 1980 年代末 1990 年代初的事，國家是在 1980

年代末宣示自由化政策的大方向，取消公營事業的獨佔權利，並在可行範圍私有化公營事業。除了一些由公營事業獨佔的行業之外，還有很多業務屬於特許行業，營業執照的發放受嚴格控制，包括金融、運輸、旅遊與媒體等行業。

在 1987 年解嚴之後，這些獨佔與特許行業的逐步開放很快成為定局。1987 年 7 月 15 日宣布解嚴，隨即在一個多月之後 9 月 8 日十五位立委發表聲明，要求打破特許營業特權壟斷，聲稱將提出 38 種特許許可申請<sup>7</sup>。行政單位也立即做出回應，研擬開放證券商、保險業、銀行、高速公路路權、航空業、補習班牌照等行業<sup>8</sup>。至當年年底已經做到了民營加油站設立，並開放了高速公路路權、旅行社、民航業等，其他則陸續如 1989 年開放美國保險公司來台，1992 年十五家新銀行成立，1994 年開放新設票券公司，1995 年開放民營電廠設立，1996 年開始電信自由化等<sup>9</sup>。

等這些市場逐步開放之後，來自私部門的、原先和要求自由化混雜在一起的，要求「民營化」的聲音就小了很多。譬如，經濟部所做的「製造業國內投資實況調查報告」中，依據其對國內廠商的問卷調查，在諸多「改善投資環境，政府應採取之措施（可複選）」選項之中，「加速推動公營事業民營化」在 1997 年與 2001 年只分別得到 4.2% 與 2.5% 的比重，而排名最前的「維持政局穩定」與「健全資本市場」，在 1997 年皆得到 26%，在 2001 年則分別是 48% 與 32%，顯然到了近來，多數私部門廠商對所謂民營化不重視更談不上強力要求<sup>10</sup>。這也清楚顯示，私部門整體最大的關切其實一直都是自由化、市場與商機的開放，關切點是公營事業的壟斷權力，而不是公營事業是否私有化。

說法 與民爭利與效率說

---

<sup>7</sup> 《聯合報》，1987/9/9。

<sup>8</sup> 《聯合報》，1987/9/24。

<sup>9</sup> 參見朱雲鵬 1999，依據其表 2（頁 277）之分類原先總共有 42 種特許行業。

<sup>10</sup> 經濟部統計處，2002/12。

當初所謂「民間」在向國家要求開放市場之時，攻擊公營事業本身也是整套說法中重要的一部份，雖說最重要的一個推動力量應是要求國家不要「與民爭利」。對公營事業的攻擊，最有力的理論支持來自瀰漫全球的自由市場迷思，其中基礎當然是「私有財產 私利動機 市場效率」這一市場邏輯，亦即個人對私利的追求才會導致效率，在此其相應的說法是「公營事業無效率」<sup>11</sup>，如《解構黨國》中所提出的國家干預太多與公營事業所佔比重太重等說法，則相對重要性較低。不過，雖然「公營事業（有）無效率」的問題在現在與在當初應該沒有多少差別，但這無效率的說法在近年並不如以往那麼流行，也在在證明效率不是重點，當私部門得到了市場的開放，當政治反對力量藉此使力得到了政權，這問題也就不再那麼急迫了。

為何「與民爭利」能夠成為有力的說法，讓私部門與國家「爭利」時振振有辭？除了全球性的自由市場迷思瀰漫的影響之外，歸根究底還是國民黨政府欠缺政治正當性，以致「民間」認為公營事業的「公」，公共性不足，只代表黨國而不代表全民。到了後威權時代，問題就可以比較清楚，政治正當性並不會自動帶來「公共性」，「公共性」不會隨著威權之解體而自動產生，「公共性」須要有公共的政治與制度來支持。

在後威權時代我們回到原點，到底「民營化」的目的為何？如上所述，私部門已得到了市場的開放，政治反對力量已得到了政權，那誰還要推動「民營化」？這有兩個層次，一個是政治經濟學的問題，即誰要推動，目的何在？另一個是公共政策論述的問題，即以公共利益為出發點，在現今我們該如何看待私有化？

### 推動「民營化」的動力

自由化與私有化的政策方向，在 1985 年經革會時已經被提出，國民政府在

---

<sup>11</sup> 因此如張晉芬（2001）關於「台灣公營事業民營化」一書的主題就是要批判以經濟效率為準則的經濟迷思。

1987 年解嚴前後開始大幅快速的自由化，但是私有化的步調比較緩慢，從一開始自由化的方向就遠較明確、步調遠為快速。不過，到了 1989 年 5 月底李煥接任行政院長後，立即於 7 月成立了「公營事業民營化推動專案小組」，開啟了這政策過程，同年經建會就推出了民營條例修正案，兩年後立法院三讀通過該修正案，施行細則於 1992 年 2 月公布<sup>12</sup>。從 1989 年至今 2003 年為止，共有 31 家公營事業完成私有化，17 家結束營業，其中於 2000 年五月新政府上台之後完成私有化的計十家，結束營業的五家，仍繼續在推動中的共 18 家<sup>13</sup>。

推動私有化的主體單位為國家，有諸多因素會影響國家推動的意願與能力。如上所述，具有寡佔利益的廠商除外，私部門中多數廠商會要求市場的開放，因此要求國內市場自由化的力量比較強大。不過它們多數未必對「民營化」有直接的興趣。

**錢權交換。**不過，廠商之中少數還是會對私有化有興趣，這主要牽涉到公營事業私有化的過程中，是否有官商利益勾結的問題。換個角度來看，私有化過程有可能給予執政者機會，來利用執政的權力，以較優渥的條件，將公營事業移轉給其所屬意的財團。這對執政者的誘因，在於能用政治權力將（必須受監督的）公營事業的控制權，轉移到與自身有關係的（不需受監督的）私有財團手中。若私有化過程的監督機制不完善，那這種將對公營事業控制權私有化、建立政治影響力的機會，必將構成推動執政者進行私有化的一種誘因<sup>14</sup>。早期國民政府建立國民黨黨營事業，就是這種模式的極致，但其後在 1990 年代至今，我們仍能看到這類型私有化的案例。這方面已經有文獻進行檢討，包括勞工陣線（1999），張晉芬（1999，2001）等。

在國民黨執政時期，此種案例俯拾皆是，比較受到注目的如（參與國民黨投

---

<sup>12</sup> 參見經建會（2003）。為何李煥內閣一上台就馬上設立民營化推動小組？當時社會上游資充斥，除了股市與房地產泡沫之外，還有迫切亟待解決的地下投資公司的問題，因此當時李煥表示將以加強公共投資與民營化，來作為吸收游資的因應措施。參見《聯合報》，1989/6/21, p.10, 朱雲鵬（1999）。

<sup>13</sup> 經建會（2003）。

<sup>14</sup> 筆者（1995）文中就是基於此等考量，而認為私有化應該暫緩。

資管理委員會的) 威京集團, 以極可議的方式收購中石化與中華工程, 甚至連公營事業模範生中鋼, 都差一點步上被其收購的後塵, 同時, 這些私有化幾乎都與國民黨建立以黨營事業為核心的超大型黨官商集團相配合<sup>15</sup>。最近因新瑞都案被牽扯出來的(1999年的)台肥釋股弊案, 也與此黨官商集團有關, 不過也已經展現出藍綠各黨派共同參與分食的模式<sup>16</sup>。近幾年來新政府執政後, 這方面仍引起不少爭議, 如兆豐金控官股「民營」、第一金控「海外」折價釋股給元大、中華電信釋股洽訂富邦國泰等案<sup>17</sup>, 都在在引發疑慮。這一兩年來持續上演的中華開發控制權的爭奪戰, 雖無關私有化, 但卻也進一步帶出政治力繼續介入(不知算是國民黨黨營或私營或官營的?)中華開發經營權的問題, 這在下文會再做討論。

這也可以解釋一個難題, 如果私有化會減少執政者與官僚體系所管控的範圍, 為何他們反而要作減少自己權力範圍之事? 一方面有些事業可能開始被視為是「包袱」, 而非權力適用場域, 一方面則是上述的轉換控制的方式, 而這常源於政治環境的改變。

**意識形態。**在美國影響之下, 這二十多年來, 自由市場意識形態已經成為台灣極具政治正確性的主流思潮, 它必然影響或幫助推動「民營化」, 不過其實際影響程度比較難以仔細評估。這全球性思潮的影響威力強大, 二十多年前英國首相余契爾大幅私有化英國國營企業, 創立了此波新自由主義的「典範」, 此後國際貨幣基金與世界銀行, 在全球一致要求落後國家要尋求援助就必須遵循「私有化、自由化、財政節約」的教條, 世稱「華盛頓共識」。除了對原本就要進行私

<sup>15</sup> 參見 Hsu (2002), 及林其昂與楊嘉林 (2001)。

<sup>16</sup> 經濟部於 1999 年 9 月釋出部分台肥官股, 十月即傳出(曾任立法院秘書長的)台肥負責人涉嫌違法炒股票以及違法轉投資子公司被函送的弊案(《經濟日報》, 1999/10/29, p. 17)。當時報章即已報導台肥在「民營化」後立即買進新瑞都 7 億元的股票(《聯合晚報》, 1999/10/20, p.2), 但是直到三年以後爆出新瑞都案, 此案才又再現身, 依據新瑞都負責人蘇惠珍指控, 她想在台肥民營化之後, 引入台肥為股東, 來為新瑞都的銀行聯貸申請案加分, 劉泰英已經承諾增資, 但因台肥釋股案在立法院被阻撓, 又需先由她行賄擺平立委(《聯合報》, 2002/9/15, p.2)。

<sup>17</sup> 在 2002 年底交通部釋出中華電信官股 13.5%, 由國泰人壽以及富邦為主的台灣電信集團得標(《民生報》, 2002/12/18, p.9)。且不論富邦與新政府關係密切的問題, 台灣電信集團是中華電信的直接競爭者, 同時也正在向新政府施壓, 要求民營固網可以以低價租用中華電信市內用戶迴路, 其中不單牽涉利益糾葛問題, 也涉及公平交易競爭政策問題。

有化的單位提供了理論依據之外，必然會在某種程度上幫助鼓動了國家來推動私有化。對後進國家而言，推動私有化成為「現代化」的一種標竿，成為衡量政績的一種尺度。推動私有化當然始自國民黨，不過，國民黨因為有著幾十年國家主義干預的傳統，對於新自由主義自由市場論的「信仰」仍有所保留，而曾藉助於此理論上台的新政府，看來則對此自由市場論還真的有「信仰」，從近日來對付台鐵員工 911 中秋罷工事件之反應可見端倪。

**籌措財源。**朱雲鵬（1999：283）對國府在 1989 年之所以提出「民營化」，提出的可能解釋包括吸收當時社會上過剩的資金，以及當時必須為徵收保留地而籌措財源。在經建會（1989）《國家建設計畫年報》中就指出這些是私有化的積極目的（消極目的是提高效率），且包括「取得從事公共建設提供政府服務的財源」。在 1990 年代初期推動六年國建須要大量財源，財政赤字逐漸擴大，「籌措財源」成了「民營化」的正規動機之一。從以下的表一與表二可看出，在 1990 年代政府財政赤字比以前大幅增加，同時賦稅收入佔 GNP 的比例則逐年下降。中央政府自 1991 年以來，實質支出平均年增率為 9.6%，實質收入平均年增率則為 7.1%，同時這差距仍在繼續擴大<sup>18</sup>。新政府上台後曾希望提高社會福利部分，但因財政困窘很快做出調整<sup>19</sup>，同時因財政赤字問題日益嚴重，其他稅源難尋之下<sup>20</sup>，公營事業私有化作為財源籌措的來源更形重要，因此政府決定加速推動私有化，將諸多公營事業私有化的時程提前<sup>21</sup>。

表一 財政餘絀佔政府淨收入比例（%）

---

1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

---

<sup>18</sup> 《聯合報》引述經建會關於社會福利政策的內部報告，（《聯合報》，2001/4/23, p.22）

<sup>19</sup> 經建會於 2001 年修改綠色矽島藍圖，認為社會福利應量力而為（《聯合報》，2001/2/14, p. 21；2001/4/17, p.6）

<sup>20</sup> 如當時經建會主委陳博志所言「多年來政府減稅積極，加稅相對膽小」（《聯合報》，2001/4/17, p.4）

<sup>21</sup> 經建會民營化推動委員會決定將台電中油等事業的時程提前，並加快降低官股持份（《聯合報》，2002/8/21, P. 2）

---

-4.1 10.7 -3.4 -6.2 -0.7 1.3 -31 -21.5 -24 -22.5 -10.2 -2.3 -12.8 -19.8

---

資料來源：財政部網站，財政年報，<http://www.mof.gov.tw/>。

表二 財政賦稅收入佔 GNP 比例（%）

---

1977	1979	1981	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002
18.3	20.2	19.3	17.2	16.1	14.7	17.8	17.4	18.2	18	15.7	14.7	13.1	12.9	12.3

---

資料來源：財政部網站，財政年報，<http://www.mof.gov.tw/>。

**卸下「包袱」？社會分化與社會民主議題。**另一個推動「民營化」的動機，被認為是國家要卸下包袱（產業政策部分且不提）。這看起來確似如此，在自由化私有化的強力意識形態主導下，國家各部門競相像丟包袱般拋售公營事業<sup>22</sup>。不過，為什麼這些公營事業到了此時變成了包袱？難道以前不是？這其中顯示的政治經濟的變化不可謂不小。

原先國民政府繼承了日本強勢主導的經濟地位，在當時的威權體制下，公營事業與被扶植的私營企業，多半享有獨佔或寡佔的權力，同時在當時的環境下，各種政策任務或政治考慮，常高於獲利的考量，即使事業獲利上有問題，也容易在當時的體制中得到國家的支持，因此甚少有所謂包袱。同時，快速的經濟成長、國府戒慎恐懼的財政管理、社會福利的闕如，使得國家財政收支多半平衡，較有餘裕不將公營事業當財政包袱。

這威權體制的轉型已經進行近二十年，一般而言，在此政治轉型過程中，私人資本向國家要市場要利益的聲音得到了最大的照顧，同時，在政治力量競爭重組的過程中，隨著國民黨家天下體系的解體，公共政治尚未建立完善，公共利益仍缺乏保障機制之下，國有財產被瓜分被淘空的可能性大增。失勢勢力的事業很可能會被拍賣或停業<sup>23</sup>，（無論原因為何的）持續虧損的事業也可能被儘速裁撤，

---

<sup>22</sup> 張晉芬（2001）稱此為「拍賣國家責任」。

<sup>23</sup> 至今 16 家結束營業的公營事業中，14 家屬退輔會（經建會，2003，表二）。

資產還有價值的事業則儘速釋股，或為了籌措財源或為了錢權交換。在自由化、全面向資本傾斜的情勢下，最被忽略的當然是員工權益，除此之外，被遺忘的還有原先公營事業所擔負的「政策任務」。或許一些公營事業產業政策上的任務不如以往重要，但對全民(包括偏遠地區與弱勢人民)提供公共服務的政策任務(包袱?)，是不應與時遞減的。

譬如，在早年物資較匱乏的時代，在威權黨國的國家計畫下，我們的交通都依賴公營的鐵公路系統，無論服務品質如何，這交通網確實涵蓋了台灣絕大部分的地方。現在自由化下消費者選擇多了，台鐵與公路局也不再擁有獨佔權，只是追求私利的私營廠商，必然著重經營營運量最大、獲利最多的路線，自由化與私有化之下，偏遠地區的居民以及低收入者的利益被忽視，同時，我們的大眾運輸系統，反而變得不完整。以公路客運為例，自由化私有化之後的台汽自身難保，已經大幅縮減偏遠地區的服務路線，交通部的鼓勵措施並無法誘使其他私營業者去經營。同時，因交通部縮減對大眾運輸的補貼，很多地方客運也面臨倒閉的命運，譬如台南客運將於 2003/9/1 停駛<sup>24</sup>。作為一個「整體」(新國家? 生命共同體?)，我們比較進步了嗎? 社會分化的加深，並不只是呈現在所得分配的指標上而已。

諸多公共服務業都會有此問題。自由化之後，若新的市場秩序規範沒有比較好的規劃，則私營廠商必然會只經營獲利大的部分，消費者所得到的服務會越趨分化，區位上以及經濟上間的差距會更被加強，大都市的居民以及經濟條件好的人所得到的公共服務，會遠優於偏遠地區與低所得的人。

自由化之後的公營事業，則很可能會因過去保障的失去、以及歷史政策包袱的未去除，進而背負經營不善無效率的惡名，更成為該被私有化(甚至裁撤)的對象<sup>25</sup>。

自由化與民主化之後，國家對私人資本的傾斜越趨嚴重。在過去威權時代，

---

<sup>24</sup> 《聯合報》，2003/7/19, p.11。

<sup>25</sup> 前身為公路局的台汽公司，其悲戚的命運就是一個例子(參見張晉芬 2001)。現在台鐵員工正努力設法避免重蹈覆轍。

私營廠商會抱怨公營事業獨享特權，不過，現在反而是公營事業社會地位低落，不易得到政治力的支持。譬如，台灣高鐵頂著先進技術的光環與高社會地位，得到強力的政治支持與公部門的支援，相較之下，台鐵的弱勢地位更顯得無以復加，再如當年台塑六輕計畫得到折算金額龐大的各種補貼與優惠（包括取得港口、低價水電、貸款保證等），也是現在的中油所無法享受的。

同時，一般社會輿論，或因為仍繼續將公營事業視為威權體制的一部份，或因為認同自由市場意識形態，或因為認同私人資本的（老闆）觀點，而對公營事業採取敵視或輕視的態度。因此，一般人仍然將「公共資產」當作可以瓜分的對象，而不是當作「全民共同擁有」、應該共同維護的資產。譬如，任何公安問題或環保糾紛，無論是抗議民眾或大眾媒體，對待多半態度強悍的私人企業（悍虎？），與對待多半態度顛預的公營事業（罪人或肥羊？），在態度上與在期待上都有很大的不同。

如吳泉源（1997）文中已提及，晚近政治自由主義與經濟自由主義之間有著相當的緊張關係。因為各種複雜的歷史因素，在解嚴後，經濟自由主義興起成為霸權論述，但實際上是不合時宜的。台灣社會各種欲抗衡市場力量的、自我保護型的社會運動方興未艾，依據台灣社會發展的階段、社會保障制度低度發展的情狀，台灣需要的是更多的社會民主，而不是加強自由市場意識形態。不幸的是，近年來以省籍為主要動員力量的民粹政治，以泛政治化、黨派化的議題主導輿論，既掩蓋了國家不斷向資本傾斜的真相，同時上述公共政策相關的論述也很難進行。私有化以及市場自由化，所牽涉到的社會公平相關議題，在「打造新國家、一心愛台灣」的風潮中，卻沒有得到所需要的注意與實質的「關愛」。

這十多年來，國家向資本的不斷傾斜有諸多原因。全球性的新自由主義保守思潮作為主導性意識形態當然有其影響；在國民黨仍執政的 1990 年代，因為其內部各黨派激烈爭奪權力，因此各自拉攏勾結大財團或地方勢力，更加深擴大了國民黨戰後在台灣逐步建立的黑金政治結構；同時，國家越來越不能如以往一般，依靠政治威權來箝制資本；自由化私有化也減少了國家維持相對（於私人資

本的)自主性的經濟本錢；民粹政治下，國家的戒急用忍政策，給予私人資本大打大陸牌、以資本罷工來進行要脅的空間；民粹政治又使得社會運動團體為了泛政治立場而分裂，大幅減弱了運動團體對國家的監督力量；在新政府上台之後的後威權時代，因新政府的政治力量比國民黨更為薄弱，又無黨營事業可以依賴，對財經事務的掌握能力闕如，在政治實力與行政能力欠缺之下，更難保持相對自主性，因此只能訴諸政治正當性與民粹政治的操作，來掩蓋其對私人資本傾斜的日漸加深。

總之，新自由主義意識形態的瀰漫，是私有化可以合理化的進行的前提。在台灣，這波自由化私有化風潮，又與威權體制的解體相配合，使得公營事業變成了在各方競逐「後威權」體制之掌控權下，被視為是俎上肉一般的瓜分對象，或為圖利財團建立政治關係，或為籌措短期財源鞏固票源，在一切泛政治化的氛圍中，公共化的政策討論只能付之闕如。

### 重新建立公共化的政策論述

反對進一步私有化。如筆者(1995)文中指出，威權體制解體為必然，但公營事業應該是屬於公眾的，目標應該是重新建立其「公共性」，將其與威權體制分割，而不是認定其必然是威權體制的一部份、應一起被解體瓜分。更何況「黨國資本主義」早已本土化為「官商資本主義」，私有化是官商聯合起來私有化權力關係，一味的堅持新自由主義私有化一切，只會是合理化這過程。同時，目前實無法確保私有化的過程不會淪為私利競逐、政治權力私有化的情況。如前所述，在國民黨時代，私有化過程弊端百出爭議不斷，新政府執政後，雖無如國民黨圖利自身「黨國資本」之虞，但也仍出現諸多爭議，如兆豐金控官股「民營」、第一金控「海外」折價釋股給元大、中華電信釋股洽訂富邦國泰等案。因此我們應該反對進一步的私有化，應該用其他方式來賦予公營事業新的經營方式與政策任務。

反對為籌措（短期）財源而私有化。再則，在原則上要再次澄清，以拍賣公營事業作為籌措公共財政支出財源之管道，在原則上是絕對錯誤的。要整頓或處置公營事業，應是為了改善公部門本身的績效，而不是為了籌措財源。拍賣資產意味著放棄日後長期資產的所得收入，轉換為一時性的出售資產的價格，因此就長期來說並沒有增加公共財源。只是現在選舉政治當道，執政者的計畫期間 (planning horizon) 竟縮短為兩次選舉之間，因此短期長期的區別泯滅，賣祖產成為常態也不被見怪了。這並非指資產不能處置，而是不應成為籌措財源的經常性管道。尤甚者，社會福利制度都是長期性的制度，其財源必須有長久的規劃與穩定的來源，更不能以賣祖產來（在選舉前）開辦一下。我們應堅決反對用（短期）出賣財產方式來開辦（長期）社會福利，這是極不負責任的作法。

反對無條件全面自由化。我們並不是原則性的反對自由化，但反對把自由化當作一體適用的最高原則。如上述，威權時代有諸多市場是獨佔或寡佔性的，解嚴也帶來了這些數十種特許行業的開放，如金融、運輸、傳播等。很多情況下，開放是必須的，也帶來了競爭與生產力的提升，但是，也有很多情況，因為配套措施沒有到位，開放的結果未竟理想，自由化後市場秩序很快成為寡佔壟斷，有線電視系統業、教育及教科書業都是很清楚的失敗案例<sup>26</sup>。再者如銀行業的開放也不甚成功，新參進的銀行數目太多且幾乎都是財團銀行，現正處於整合困難呆帳過多的狀況。其實，我們很需要對這十多年來市場開放的結果，做一全面的檢討，就公平與效率方面的表現做出評估，而不是一味的繼續自由化。

如 Stiglitz (1994, 2002) 所指出，因各產業的相對經濟規模相異，市場資訊不完全的程度不同，各產業會有程度各異的市場失靈問題，Stiglitz 認為各政府應衡量自己的能力來管理這些市場，以金融與就業等最重要的市場為優先處理對象。亦即如金融、運輸、電信、水力電力等產業，是公認的必須要管制的市場<sup>27</sup>，既然如此，由私營廠商來經營，在原則上並無優於由公營廠商來經營之理。同時，

---

<sup>26</sup> 參見施俊吉，2003/7/31。

<sup>27</sup> 譬如，英文的 utilities（意指水電等產業）一詞，在英漢字典皆被翻譯為「公用事業」。

這裡必須重視歷史因素，若管制才是關鍵而私有化無必然優勢，若現狀已經是公有公營由政府直接管制，則當然就不必然要進行自由化與私有化。最重要的是建立完善的管制準則與制度，若單單空喊自由化，而不提出一套相配合的管制方法與制度，是完全不負責任的作法。

Stiglitz (2002) 書中一再指出，諸多落後國家與轉型經濟，就是因為忽略了自由化與私有化必須有配套制度才能竟全功，因此有太多失敗的經驗。東歐俄國在開放後實行快速私有化失敗，使得他們至今國民所得仍尚未恢復到 1989 年之前的水準，更遑論成長了，與此相對照，中國大陸在改革開放之後，並未急著私有化國營企業，卻能達到持續快速的成長，更可以作為上述理論之佐證。同時，在此二十一世紀之初，因為過去華盛頓共識主導之下，金融危機不斷，落後國家經濟成長持續落後，尤其是拉丁美洲國家，其基礎最好、自由化程度最高，但金融危機最嚴重，經濟成長停滯甚或倒退（如阿根廷），因此近幾年在反省之中新產生了後華盛頓共識，要全面檢討原先華盛頓共識的三個處方（私有化、自由化、財政節約）。

在台灣，尚未自由化的市場已經所剩無幾，主要是電力與水力。電力事業自由化雖然在全球可謂流行，但是我們應參考美國最近的發展，三思而後行。這幾年，先有美國加州電力市場自由化的失敗，發生電力短缺電價上漲與其部分導致的加州州政府的財政危機，還有相關的彈劾州長案以及恩隆 (Enron) 能源公司的破產與舞弊事件<sup>28</sup>。然後，最近才又發生（2003 年）8 月 14 日北美東部大停電，根據報導停電應源於自由化去管制化未盡完善，因此電力市場雖不再是以往受全面管制的獨佔事業，但新的體系管制不完善，私有企業沒有太多誘因投資及更新設備，以致於設備遠跟不上需求的成長，同時，如恩隆這種依靠買賣能源為生的公司，則政經勢力龐大操縱價格<sup>29</sup>。

---

<sup>28</sup> 這兩年破產並傳出舞弊的美國能源公司恩隆，就被控告涉嫌故意讓電廠跳電造成電力不足，逼使加州政府提高電力收買價格，使加州政府財政更加困難。恩隆公司是布希總統競選時最大的資金貢獻者。參見 Leopold(2003)。

<sup>29</sup> 參見 *The Economist*, Special Report on America's Electricity Crisis, August 23<sup>rd</sup>, 2003, 16-18.

革新。這並不表示公營事業不用改變，在後威權時代，環境已經改變社會需求也已大不同，公營事業必須要重新建立新的經營方式，同時，過去的政策任務必須重新界定釐清，但不能隨意拋棄。

目標。基本上，公營事業的革新，目標應是公營事業專業化與企業化，能提供高品質公共服務，有生氣能吸引人才，並能負擔清楚的、有全民共識、促進社會公平的政策任務。公營事業的績效也應有清楚透明的準則，應同時包括當期營運績效與政策任務之達成，為了能清楚衡量績效，需事先將各企業的歷史包袱與資產做一釐清。

原則。要達到上述目標，要重新建立公營事業新的經營方式與政策任務，應依循幾個原則，包括各個層次的公司治理機制(corporate governance)必須健全透明，既然公營事業的直接監督者是公部門，就要確保公部門（包括行政與立法部門）對公營事業的監督機制必須健全、合理並透明，要建立符合公平與效率的、可供公評的績效準則，同時建立公開透明的監督管道，並建立專業管理，脫離黨派政治，應設計新的企業負責人任命辦法，使其能依據專業而非政治任命，其去留應依據公平的績效評估。

總之，應建立健全企業治理機制，求專業化、政策任務透明化、去黨派化、去政治化，監督機制透明化、績效評估公開化。

公司治理機制。稍大的私營企業要向大眾籌資，股票上市上櫃，其實就是一種公共企業，若稱其為民營公司，這個「民」當然是複數，台灣人喜歡投資股票因此「股東滿街走」，依據今夏開股東會時的統計，上市公司中聯華電子的股東數最多達 91.6 萬<sup>30</sup>。就如在美國，股票上市公司就稱為公共企業（public company），股票不公開的家族企業才稱為私有企業（private company）。這種股東數目幾乎上百萬的「民營」企業，和由國家經營、股東號稱為「全民」的公營企業，之間的差別恐不主要在公共性程度的差異，而在於監督與治理機制。

---

<sup>30</sup> 《經濟日報》，2003/7/30, p.2.

經由股市以及相關管制與籌資機制的影響，台灣私營企業（仍沿用此稱呼）的治理機制雖已有些進步，不過，在亞洲國家中評比的結果並不好，在一個 2002 年的評等中台灣企業在亞洲十國之中排第七名<sup>31</sup>。在美國恩隆公司以及世界通訊 (WorldCom) 的會計弊端震驚世界之後，這一年來全球都開始注重公司治理，包括制度上股東與董事會對經理人的監督與制衡，包括箇中資訊的公開與透明化，包括會計師的責任規範等。美國的制度雖原來號稱世界第一，但顯然缺乏對經理人的制衡，董事會變得是與經理人共謀，大法人股東則主要以腳投票多不積極監督企業，這體制至今仍待真正的改革<sup>32</sup>。這也告訴我們公司治理應是一全面適用的管制體系，無論是公營或私營企業。只是對公營事業還需要排除政治性黨派性的干預。

在台灣，公營事業的經營受到諸多不合理的束縛，如預算審計稽查會計等方面有各種因防弊而設計的經營障礙，其效果通常是防不了真正的弊案，但卻可以妨礙合理的經營。如果，上述針對上市公司的治理體制可以達到成效，我們應可對公營事業引入其相關適用的部分，免除適用一般公務機構的管制辦法，提高監督的效率，也給予公營事業生存的空間。

政策任務之重新界定。筆者數年前在澳洲訪問時，特別感受到他們對社會公平的堅持，因為他們是如此一極端地廣人稀的國家，土地面積接近美國但人口卻和台灣相近，但他們有極強烈的社會公平的傳統，對於提供偏遠地區基本的公共服務（包括水電、通信、銀行、運輸等），甚有共識，儘管其間必然牽涉到相當高的成本。我們這些公共服務的網絡，在過去涵蓋面尚廣，如今在自由化私有化過程中，社會分化急遽增加，公共服務的涵蓋面產生問題。相較於澳洲，台灣的偏遠地區的偏遠程度甚低，提供基本公共服務的成本相對不高，但是我們的社會共識卻有問題。

在威權時代，威權國家以其方式維持相對於資本的「自主性」，除了奠基於

---

<sup>31</sup> 是根據里昂證券與亞洲公司治理協會的評等報告，參見《經濟日報》，2003/8/26, p.6.

<sup>32</sup> 在世界通訊的重整過程中，美國證管會正在設法引入新的治理模式，參見 *The Economist*, WorldCom's Revenge, *The Economist*, August 28th, 2003.

軍事力之外，也奠基於公營事業等國家手中握有的龐大經濟資源，公營事業也起了牽制私營財團的力量。同時，為了建立政治正當性，以公營事業提供全面的公共服務網，也是清楚的政治目標之一。而在此國家領導工業化的時代，經濟技術官僚掌權，三民主義為此威權體系提供理論支持，而經濟自由主義相對弱勢。在解嚴過程中，經濟自由主義配合著政治自由主義，來幫助打倒威權，加上全球意識形態霸權位置，因此新經濟自由主義改居主導地位，三民主義則成了與舊威權聯合的不政治正確的可笑過時理論。

**老價值與新構想。**以上總總討論已闡明，台灣社會發展階段，至今已經進入很古典的社會民主階段，經濟已有相對成長，市場制度相對成熟，社會分化也逐步呈現，但社會保障制度低度發展，在無情市場力量擺佈下，社會各群體起而自衛的運動，雖暫時受到泛政治化影響而力量分散，但是這自衛的需求必然會一再出現。雖然各個社會所走的路徑會有差異，解決問題的方式會有不同，但這發展階段模式甚為典型。我們若要發展成為一個文明的社會，就必須要發展社會民主制度，但我們必須要進行公共化的討論，來建立共識，決定我們解決問題的方式。社會公平雖是一古老的價值，但仍是普世的價值，只是在現今社會價值太偏向資本、意識形態太偏向市場的情況下，我們必須要重新肯定我們對社會公平的追求。我們必須要檢討新經濟自由主義，尋找建立社會民主的理論資源，甚至重新洗刷三民主義的污名。

我們必須重新再做公開的討論，肯定社會公平的價值，重新界定相關的政策任務，並且給予負擔這些任務的公營事業，適當合理的預算來承擔。在現實上，我們可能需要新的構想與前景，譬如就台鐵反私有化案而言，或可將台鐵與新消費者運動連結<sup>33</sup>，或強調公共政策層面、提供全面公共服務網之重要性，或將台鐵與懷舊與休閒價值結合等。目前反私有化以公營事業員工為主體，而他們的訴求以保障員工權益（主要為工作權）為主，這當然給這運動堅實的基礎，不過，

---

<sup>33</sup> 萬毓澤，2003/8/31，提出參考現今國際間反全球化運動的作法，如運用消費者的力量要求知名品牌不能將訂單下給第三世界的血汗工廠等。

公營事業並不只屬於員工，其實應屬於全民，若能對公營事業與公共服務提出新的形象與前景，並將訴求擴大，配合上其他反自由化（如反教改）等其他運動，建立廣泛社會民主連線，或許是在台灣這非常缺乏左派論述的地方，比較可行的方案。

## 參考書目

- 台灣勞工陣線，1999，《新國有政策 台灣民營化政策總批判》，商周出版。
- 行政院財政部，2003，《財政年報》，財政部網站，<http://www.mof.gov.tw/>。
- 行政院經建會，歷年，《中華民國國家建設計畫》，經建會，網址：  
<http://www.cepd.gov.tw/>。
- 行政院經建會，2003，《推動公營事業民營化》，經建會部門處，網址：  
<http://www.cepd.gov.tw/industry/content.doc>。
- 行政院經濟部，2002，《製造業國內投資實況調查報告》，經濟部統計處，網址：  
<http://www.moea.gov.tw/~meco/stat/two/inv91-1.htm>。
- 朱雲鵬，1999，1980年代以來自由化政策的探討，收錄於中華經濟研究院，《1980年代以來台灣經濟發展經驗論文集》，中華經濟研究院，263-296。
- 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，收錄於游盈隆（編），《民主鞏固或崩潰》，台灣研究基金會叢書，月旦出版，171-188。
- 周添城（編），1999，《台灣民營化的經驗》，中華徵信所。
- 林其昂，楊嘉林，2001，《台灣經濟體系中之「官商合一」制度的影響範疇》，《人文及社會科學集刊》，6月，13(2): 135-168。
- 施俊吉，2003，成也開放 敗也開放，《中國時報》，2003/7/31。
- 施俊吉，2003，國營不是公敵，《中國時報》，2003/8/21。
- 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添合著，1991，《解構黨國資本主義：論台灣官營事業之民營化》，澄社報告之一。
- 張晉芬，1999，私有化符合誰的利益？《台灣社會學研究》3: 115-152。
- 張晉芬，2001，《台灣公營事業民營化：經濟迷思的批判》，中央研究院社會所專書第四號。
- 楊偉中，2003，「民營化」不等於「民營化」，《關注私有化通訊》，2003/08/18，第一期，工人民主協會，<http://www.coolloud.org.tw/>。
- 萬毓澤，2003，台鐵停駛與新消費者運動，《中國時報》，2003/8/31。
- 劉進慶，1992，《台灣戰後經濟分析》，王宏仁，林繼文，李明俊翻譯，台北：人間出版社。（原文日文版於1975年出版）。
- 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》，第20期，1995年8月，151-75。

瞿宛文, 2001, 自由化與全球化之後的台灣石化業, 《台灣社會研究季刊》, 第44期, 12月, 13-47。

瞿宛文, 2003, 《全球化下的台灣經濟》, 台北, 台灣社會研究叢刊 # 11。

*The Economist*, Special Report on America's Electricity Crisis, *The Economist*, August 23<sup>rd</sup>, 2003, 16-18.

*The Economist*, WorldCom's Revenge, *The Economist*, August 28th, 2003.

Hirschman, A.O. 1982. *Shifting Involvements: Private interest and public action*. Princeton: Princeton University Press.

Hsu, Kan-Lin, 2002. The Rise and Fall of the Taiwanese Developmental State, 1949-1999, Ph. D. Thesis, Department of Sociology, Lancaster University.

Lee, Zong-rong, 2002. The business network embeddedness of the state in Taiwan, working paper, University of Chicago.

Leopold, Jason, 2003, Arnold's Enron Connection, *Utne magazine*, August, <http://www.utne.com/>.

Stiglitz, J. E., 1994. *Whither Socialism?* Cambridge: MIT Press.

Stiglitz, J. E., 2002. *Globalization and Its Discontents*, NY: Norton.

Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

表一、31 家已移轉「民營」事業及公股持股比率

原主管機關	事業名稱 (「民營化」基準日)	公股代表/ 董監席次	公股比率 (%)	原主管 機關	事業名稱 (「民營化」基準日)	公股代表/ 董監席次	公股比率 (%)
經濟部	中石化公司 (83.6.20)	3/12	15.73	原台灣省 政府	彰化銀行 (87.1.1)	8/19	23.41
	中華工程公司 (83.6.22)	0	0		華南金控 (90.12.19 成立) 華南銀行 (87.1.22)	10/20	33.23
	中國鋼鐵公司 (84.4.12)	8/14	40.03		第一金控 (92.1.2.成立) 第一銀行 (87.1.22)	9/14	36.20
	台肥公司 (88.9.1)	6/10	44.48		台灣中小企銀 (87.1.22)	14/20	39.10
	中興紙業公司 (90.10.16)	0	0		台灣產險公司 (87.1.22)	3/10	30.59
	台機公司 (90.11.19)	0	0		台灣航業公司 (87.6.20)	6/9	36.46
	台灣省農工公司 (92.1.1)	0	0		台灣人壽保險公司 (87.6.30)	4/10	25.85
財政部	兆豐金控 (91.2.4 成立) 中國產險公司 (83.5.5) 交銀金控 (88.9.13)	12/22	9.94		新聞局	台開信託公司 (88.1.8)	3/11
	農民銀行 (88.9.3)	16/20	44.99	退輔會	新生報業公司 (89.12.31)	0	0
	中央再保險公司 (91.7.11)	9/13	39.84		液化石油氣供應處 (85.3.16)	0	0
交通部	陽明海運公司 (85.2.15)	7/9	42.62		榮民氣體廠 (87.1.1)	4/10	39.82
	台汽公司 (90.7.1)	0	0		岡山工廠 (87.8.1)	0	0
	台鐵貨搬公司 (92.1.1)	0	0	食品工廠 (92.1.28)	4/9	40.00	
台北市 政府	富邦金控 (91.12.23 換股) 台北銀行 (88.11.30)	0/11	13.98	高雄市政府	榮民製藥廠 (92.7.)		40.00
	印刷所 (89.12.31)	0	0		高雄銀行 (88.9.27)	13/15	49.19

資料來源：經建會 (2003)。