

第二章 國營事業的定位與政府角色

儘管經濟思潮上對國家經營事業從事經濟活動多所抨擊，¹唯就史實的演變而言，公營事業的存在似乎成為不可避免的經濟體制。而除了轉型之前的蘇聯和中歐及東歐國家以外，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劃之下的產物。²在台灣公營事業由於經營規模龐大、建立時間長久和所涉及的產業範圍廣泛，早已形成一個重要的經濟部門。對於整體經濟和國庫收入都有絕對的重要性。公營事業並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，而同時兼具社會和政治意義。³以國營事業為公營事業的一環，且政策為政府對公共議題所擬定的方向與策略，則國營事業之定位為何？又政府所扮演的角色為何？揆為重要。本章主要藉由論述國營事業與公共利益的關聯性，探討我國國營事業之定位（第一節）；及從政府角色的轉變與分析政府失靈原因，界定政府的角色（第二節），作為本研究之立論基礎。



¹ 參見，McDiarmid, J, “ Government Corporations and Federal Funds ” (Illinois: the university of Chicago press, 1938) ,pp.209-230 ; Thronhill, W., “ The Nationalized Industries:An Introduction ” (London: Thomas Nelson and Sons Ltd.,1968) pp.7-14.

² 張晉芬，「台灣公營事業民營化經濟迷失的批判」，中央研究院社會學研究所，2001年7月，頁49。

³ 張晉芬，前揭書註，頁48。

第一節 國營事業與公共利益

國營事業與公共利益的關聯性，主要在探討國營事業的定位。基本上，一國國營事業之發展除受經濟思潮的衝擊所影響外，亦與該國的歷史背景、社會經濟發展等有密切的關係，此外一國所信奉的政治理念及政治制度亦為該國國營事業興衰的重要關鍵。⁴藉由對各國國營事業之形成背景及其演變趨勢的了解，在於確立國營事業的定位。另以古今中外，公共利益向為各國所追求的目標之一，而國營事業之為國營，則國營事業與公共利益彼此間之關聯為何？值得探討。以下茲先列舉國際間國營事業之形成背景及其發展趨勢，以呼應及我國部分；繼而探究國營事業與公共利益的關聯性，而導引出國營事業的定位。

壹、國營事業之形成背景及趨勢

一、各國國營事業之形成背景及趨勢

第二次世界大戰結束以來，世界各國都普遍地採行「國有化」(Nationalization)的經濟政策。⁵無論是推崇自由經濟的民主國家，或標榜高度計畫經濟的極權國家，均積極的發展國營事業之經營體制。⁶此一現象的產生，一方面是出於穩定戰後國計民生，追求經濟發展之事實所需；另一方面亦象徵著政府職能的擴大及福利國家理念的重視。唯近年來各國漸以民營企業為重心，對國營事業之經營範圍則多所限制。

基本上，一國國營事業之發展除受經濟思潮的衝擊所影響以外，亦與該國的歷史背景、政治、社會及經濟發展等各方面有極密切的關係。工業先進國家如美國、英國及法國等國家，其經濟發展之層次較高且對國營事業的經營範圍、營運及管理制等均有極豐富的經驗；另日本及韓國對亞洲經濟發展有舉足輕重的影響，並與我國經貿往來關係密切。本研究先論述該等國家國營事

⁴ 楊關錫，「我國國營事業營運管理之研究 - 營運績效檢視及管理問題探討」，政大公共行政研究所碩士論文，1987年1月，頁2。

⁵ Robson, W.A., "Nationalized Industry and Public Ownership", London: Simson Shand Ltd., 1960, P29-31。

⁶ Hanson, A.H., "Public Enterprise and Economic Development" 12d.ed. London: Routledge & Kegan Paul, 1960, p14-15

業之形成背景、設置目的及趨勢，當有助於對我國國營事業之了解。⁷

(一) 英國

英國公營事業之發展可溯及十九世紀以前，如當時之郵政局（設立已有三百多年歷史）及公營局。⁸十九世紀陸續成立的有：倫敦港務局（1908）、電力委員會、森林委員會（1919）、英國廣播公司（1926）及中央電力局及倫敦客運局（1933）等等。⁹基本上，英國公營事業的所有權繫於兩黨政權的更易而轉移。先是工黨在1945年大選時宣稱，工黨如大選獲勝，將1.英格蘭銀行；2.燃料及動力工業；3.國內運輸業；4.鋼鐵工業等收歸國有，及至其上台後，果然將此政策在國會中通過法案加以實施。而其國有化的原因，除了因係基本工業或自然獨占外，主要認為國營較民營更為有利。反觀保守黨政策，所主張的卻著重在限制公營事業的發展範圍，或合併或售予民營，而其後工黨上台，於1967年又再度收歸國有。¹⁰

從六十年代迄今，英國儘管兩黨之政策立場互有歧異，然而在改變產業結構及提高經濟效益所作的努力是一致的。期間所成立之「產業重整公司」乃在推行區域政策，反托拉斯政策，提供產業資金及提高投資誘因上扮演著重要的角色；¹¹至「國營事業管理局」更被視為推動經濟計畫最有效的工具，負有創造就業機會、發展產業技術、提高投資意願、提供高級科技風險性事業資金等多項任務功能。¹²1979年5月余契爾夫人領導的保守黨執政後，英國政府鑑於二次大戰後公營事業不斷增加，使國家財政負擔日益加重，且因政府保護、政治干預及諸多法令束縛，致營運績效低落。因此，在自由市場經濟思潮引導下，英國政府爰積極推動民營化計畫，以提高企業經營績效。

⁷ 以下各國國營事業之形成背景、趨勢另參見，楊關錫，前揭書註，頁1-17；許士軍，「國營事業之監督」，嘉新水泥文化事業公司，1964年，頁1-20；經建會委託環球經濟社，「公營事業民營化政策評估指標建立之研究」，2000年12月，頁3-2至3-14。

⁸ Thornhill W., op. cit., P1-2.

⁹ 許士軍，前揭書註，頁4-5。

¹⁰ Alan Ball, op. cit., P168-169.

¹¹ Brian Hindley, "State Investment Companies in Western Europe: Pick Winners on Backing Losers?", New York: St. Martins Press, 1983, p125-143.

¹² Aubrey Silberston, "Industrial Policies in Britain 1960-1980" in Industrial Policy and Innovation, ed. by Charles Carter London: Humann Education, 1981, p39.

基本上，英國雖然沒有將民營化政策目標列入立法，唯主導民營化的英國財政部將其目的整理為六大項 1.提高效率；2.增加財政收入；3.增加員工福利；4.擴大分散股權；5.強化資本市場；6.強化執政基礎。整體而言，英國自 1979 年推動公營事業民營化，至 1989 年民營化的企業超過 40 家，出售國營事業所得累計達 220 億英鎊。其主要成果為 1.釋出股權，達成財富之重分配；2.減緩工資上漲壓力；3.降低政府部門財政負擔；4.提昇員工生產力與服務水準。¹³整體而言，英國公事業隨著民營化之推動，展現另一層面之全民福祉的提昇。

(二) 美國

美國為一典型的自由經濟制度國家。其公營事業的設置，既非出於社會主義的動機，亦非根據長期之計畫，而是由各機關根據當時實際需要產生的。如早期公營事業的發展具有濃厚的地方性色彩，其大多是由各州或城市所贊助的公共計畫而成立。¹⁴而追溯其公營事業發展的歷史，幾多與二十世紀內所發生的重大事件有密切關係，如第一、二次世界大戰期間為籌備戰事及財源而成立之公營事業，其主要為爭取戰時物資及國防生產的事業，唯這些事業大多係暫時性的，於戰爭結束後即紛紛解散。¹⁵另如 1929 年間世紀經濟大恐慌為挽救和振興農工商業而設置之公營事業，其中所設置之各種金融事業為主要且所佔比例亦最高。¹⁶

而美國公營事業雖一方面日趨增加，唯另一方面其反對聲浪卻亦日趨強大。如 1932 年國會即指定一委員會調查政府與民營企業競爭情形，他們認為政府與民爭利，是違反美國的立國精神。¹⁷另 1954 年國會一委員則站在政府立場反對公營事業，主張政府應退出不必要的競爭事業，以解救政府財政危機。¹⁸為此國會提出兩項原則，即凡非政府有效活動所必須之職務，及與民營各種競爭之非必要職務與活動，皆應取銷。而艾森豪總統也指示下列事業，聯邦政府不應進行：1. 人民自己有效進行或被協助進

¹³環球經濟社，「公營事業民營化政策評估指標建立之研究」，2000 年 12 月，頁 3-2 至 3-5。

¹⁴包括密西根鐵路及供商業用的公共工程（Shepherd, W.G., op.cit., p112）。

¹⁵The United States government organization manual 1957-1958; 許士軍，前揭書註，頁 14-16。

¹⁶Marshall E. Dimock, Business and government (Reveal), 1953, p561。

¹⁷美國 72 屆國會第二會期眾院會議記錄 1985 號，頁 13；Mc Diarmid; government Corporations and federal funds p5.

¹⁸美國 83 屆國會第二會期 1197 號眾院報告，The government in Business general-part 1, p9

行者；2. 民營企業得有效進行者；3. 州或地方政府得有效進行者。¹⁹

基本上，美國是一個以民營為主體的國家，公營事業與公共利益密切關聯，或為因應特殊經濟情勢、或在於達成國家目的，且其設立需經國會立法，不以生產、營利為目的。²⁰相較於歐洲國家，美國除郵局業務以外，並沒有任何公營事業，因此在美國，對民營化的討論大部分轉成經濟自由化的主題。美國對於經濟管制的解除是從 1970 年代中期開始，當時的重點主要在於檢討產業管制的範圍與管制的機制，在此同時政府承諾要回歸市場機制，至 1981 年政府開始兌現他們的承諾，進行經濟管制的解除。²¹整體而言，相較於其他多數國家公營事業之民營化以解決財政負擔為主，美國則以行政管理的角度審視各級政府的功能。²²

(三) 法國

法國公營事業的發展具有悠久的歷史，早於大革命時即已存在。如郵政事業早於十五世紀時代即已創辦，而國家獨占煙草之產銷更始於第一帝國時代。早期的公營事業是國王為了達到政治、軍事的目的是，或解決財政問題而成立，唯此時所設立之公營事業多為臨時性。²³而公營事業大規模的擴展，起於第二次世界大戰時，1943 年「國家抗敵委員會」宣佈將國家基本產業收歸國有，並於 1946 年憲法序文中確認：「任何具有國家服務性或獨占性特徵的事業應為全體社會所擁有」。²⁴此一時期的公營事業不僅具有濃厚的政治色彩，更肩負發達經濟的使命，其全國性的重要產業大多予以國有化。²⁵

1958 年前，政府設立公營事業需經國會同意，而 1958 年憲法正式區分立法部門和管制部門，使中央政府行政部門擁有獨立創設公共服務事業的權利，亦促使公營事業的經營範圍再予以擴

¹⁹美國 72 屆國會第二會期眾院會議記錄 1985 號，頁 2。

²⁰楊關錫，前揭書註，頁 5-6。

²¹環球經濟社，「公營事業民營化政策評估指標建立之研究」，2000 年 12 月，頁 3-8。

²²施顏祥，「民營化之路 - 公營事業民營化理論與實務探索」，財團法人孫運璿學術基金會，1997 年。

²³William Keyser and Ralph Windle ed., "Public Enterprise In the EEC: Part IV France" Nether lande: Sijthoff & Noordhoff International Publisher, 1978, p11.

²⁴引自 W. Friedmann, op. cit. p6.

²⁵William Keyser and Ralph Windle, op. cit., p11-26.

大。事實上，法國政府在追求經濟自由，平衡公、民營企業及改善公營事業經營管理上，作了多方的努力，如為減輕公營事業的束縛，建立「專案合約 (program contract)」的方式避免政治性干預；²⁶成立「產業發展機構 (Institut Pour le Development Industriel, IDI)」以強化民營企業的財務結構，化解公、民營企業的衝突。²⁷整體而言，法國此舉所創造出之國家整體的經營績效是有目共睹。

而法國自 1981 年社會黨執政後就成為西歐國家中產業國有化程度最高的國家，但是長久以來公營事業在政府的保護下冗員充斥、營運績效低落，甚至發生鉅額虧損，造成政府財政赤字不斷增加。因此 1986 年 3 月法國總理席拉克上任後就積極推動公營事業民營化，並於 1986 年 8 月由總統密特朗簽署「公營事業民營化法案」，成立「民營化委員會」以出售公營事業股票方式來進行民營化。綜觀法國民營化的目標在於，1.改善企業經營績效；2.增加政府財政收入；3.活絡資本市場。而法國政府於 1986 年 11 月至 1988 年 2 月間，共有 29 家公營事業移轉為民營，移轉股權價值為 1200 億法郎，此一時期民營化的規模與價值甚至超過英國，居歐洲國家之首。唯社會黨於 1988 年法國總統與國會改選後再度掌握總統、總理及國會相對多數席次，使得民營化政策的執行暫告一段落。²⁸

(四) 日本

日本國營事業的創設始於 1868 年明治維新，主要是基於軍事和政治目的而成立，包括煤礦、鐵路、電報、造船、棉織廠及農業事業，分別由產業部門和內政部門負責管理。²⁹在二次世界大戰前，公營事業是由政府高度合併和獨占經營，戰後在「聯軍最高統帥和約 (SCAP)」之民主政策原則下，³⁰瓦解了獨占性大型

²⁶Shirley, Mary M., "Contracts Between the State and its Enterprise: The Experience of France and Senegal" in *Managing State-Owned Enterprise*, p78-80.

²⁷Diana M. Green, "France: Enlisting the Aid of the Private Sector" in *State Companies in Western Europe* ed. By Brian Hindley, op. cit., p192-194.

²⁸環球經濟社，「公營事業民營化政策評估指標建立之研究」，2000 年 12 月，頁 3-6 至 3-8。

²⁹Kiyohiko Yoshitake, "An Introduction to Public Enterprise in Japan" London: Sage Publication, 1973, p38-39.

³⁰指第二次世界大戰結束前各國統帥所共同決定之戰敗國重建計劃 (參見 Kiyohiko Yoshitake, op. cit., p56)。

企業，產生更多自由競爭事業，政府的干預也減至最低。重要的國營事業轉變為小型的「公營公司」如鐵路、煙草、電話、電報及銀行。而政府對公營事業的投資、補助也逐漸減少，認為民營化可賺錢，競爭有助於公營事業效率的提昇。³¹

基本上，日本是當今最崇尚自由經濟體制的國家之一，透過自由市場的運作，使戰後的經濟從 1964 至 76 的三十年間，成長了五十五倍。³²日本經濟之快速成長，繼而紛紛探尋「日本模式」，而其通產省所扮演的政府與企業協調的角色，使得民間企業擁有更多決策權及自主權，是有其一定的貢獻。

同樣的，日本之公營事業亦如歐洲國家遭遇類似的問題。為此，日本政府於 1981 年成立臨時行政調查會，針對巨額國債利息負擔及行政效率低落等問題進行研究改革。1982 年 7 月該會建議將日本電信電話公社、日本國有鐵道公社等公營事業民營化，藉以減輕政府財政負擔，及提高企業的經營績效。亦即，民營化的主要目的為 1. 市場開放競爭；2. 提昇經營績效；3. 挹注財政收入等。因此，日本政府於 1985 年將日本電信電話公社改組為有限公司型態進行民營化（發行股份 1560 萬股，全數歸政府所有，後分次標售）；另 1987 年 4 月日本國有鐵道公社開放民營，同年 11 月航空株式會社也宣告民營化。³³

（五）韓國

韓戰爆發前，韓國公營事業之發展一直遵循 1948 年憲法所決定之社會主義原則，如縮減政府干預經濟活動的範圍，將公共福利、國防事業及有關人民生計的事業收歸國營。³⁴戰後，1954 年新憲法中，不僅沒有劃定公營事業經營範圍，更於憲法第八十八條中規定：「民營企業不得移轉國營，除非基於國家緊急需要且必須經由特別立法；非經公法之司法程序，國家不得管理、運作、控制民營企業」故此一階段大部分產業都是由私人經營。

1960 年朴正熙時代視公營事業為必要之罪惡：「生產之民有

³¹ “Privatisation” in the Economist, op. cit., p73.

³² 姜雪影、李定健合譯，Chalmers Johnson 著，「推動日本奇蹟的手 - 通產省」，台北，經濟與生活出版事業公司，1985 年，頁 3。

³³ 環球經濟社，「公營事業民營化政策評估指標建立之研究」，2000 年 12 月，頁 3-8。

³⁴ Jones, Leroy P. and I1 Sakong, “Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case” England: The Harvard University, 1980, p144.

化應予以無條件的鼓勵，但在刺激國家發展和保護人民利益時，則必須加以控制」。³⁵換言之，政府將公營事業當作經濟發展的主要工具，藉由生產的干預和資本及勞務的再分配以達到國家發展的目標。因此，本時期公營事業所涵蓋的範圍相當廣。而由於公營事業過於龐大，致產生種種經營績效不彰的弊病，於是韓國政府乃採行民營化策略，縮減政府股權及經營範圍。目前政府主要投資的事業僅限於電力、煤業及化工業，至一般基本工業如鋼鐵、煉油、造船等則交由民間經營。整體而言，韓國正積極朝經濟自由化進展。

綜觀前述各國公營事業之形成背景及設置目標，及其時代潮流趨勢，皆有一共同點，各國公營事業之成立宗旨在於實現公共利益，及至其式微，公營事業民營化則為一必然趨勢，而民營化的目的，乃在追求另一層次全民福祉的提昇。而此之發展趨勢對我國公營事業的發展是有其一定之影響。

二、我國國營事業之形成背景及趨勢

我國國營事業的發展，幾於近代中國工業化同時發生。其動機是鑒於西洋洋槍火砲的犀利，想以國家的力量設廠製造，以圖與西洋對抗。因此，滿清政府發起自強運動，建立許多國防工業，且重點在軍事工業之建立，而此時所建立者為我國最早的國營事業。³⁶甲午戰後，輕工業、民營工業及鐵路相繼興起，其目的乃在於維繫國家命脈及經濟自主權。民國締造，國父孫中山先生鑑於當時民生凋敝，經濟發展落後，乃提出民生主義作為發展經濟的指導原則，並在實業計畫中揭示，以「個人企業」和「國家經營」共同開發中國實業；為防止私人企業過度發展而致操縱國計民生，乃主張節制資本，凡具壟斷性之事業均以國家經營為原則。因此，國營事業乃成為實現「發達國家資本」，以其國民均富之重要手段。³⁷換言之，論及我國國營事業之發展，其影響因素為（一）繼承遜清國營事業之基礎；（二）適應抗日戰爭之環境；（三）接辦敵偽重要事業；（四）配合勘亂時期的需要，而受此因素影響，使得我國國營事業之範圍、目的都與理論上所原定

³⁵引自 Jones, L. P., op. cit., p129.

³⁶許士軍，前揭書註，頁 17，其國防工業如江南製造廠、天津機器製造局、福州船政局、漢陽鐵廠及漢陽槍砲廠等。

³⁷張鐵軍，「國父所訂實業計劃的原因及經過」，國父實業計劃論文集，台北國父實業計劃研究學會，1966，頁 7。

者出入甚大，成為特殊環境下的產物。³⁸

民國初年國民政府乃依據「實業計劃」從事經濟建設，大規模的拓展國營事業，舉凡金融事業、交通運輸業、重工業及公用事業等，³⁹此一發展為日後經營奠定了重要基礎，唯因對日抗戰和剿匪戡亂，連年戰禍，國營事業的發展也因而延滯。二次世界大戰結束後，政府接收日人在台經營的產業，由於戰後人力、物資及技術的匱乏，遂由政府擔負起整建經營任務，此為台灣地區國營事業發展之初期。

基本上，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收日人的產業，這些事業後來成為公營部門的骨幹。此外，另有少部分事業係延續國民黨過去在中國大陸時期的公有體制。至 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 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。⁴⁰

整體而言，台灣地區國營事業係由下述三類所組成：⁴¹

- (一) 接收日人事業整建改組者：交通及通訊事業：如台灣鐵路、台灣郵政管理局；金融及保險事業：如台銀；能源事業：如台電、中油；支援農業事業：如台糖、台肥；機械業：如台機、台船；生產事業：如台泥、台紙及台灣省公賣局；原料工業：如台鹽、台鋁、台金等事業機構。
- (二) 原在大陸設立隨政府遷台者：金融業：如中央銀行；紡織業：如中紡；鋼鐵業：如台鋼；機械工程：如中華工程；漁業；國防工業等事業機構。

³⁸ 許士軍，前揭書註，頁 21。

³⁹ 中國國民黨第一次全國代表大會宣言中，計劃將銀行、鐵路、航空郊遊國家經營，其後於 1928 年之國民政府宣言，1944 年之第一期經濟建設原則中，曾分別規定國營事業的經營範圍（參見周開慶，「節制資本論」，中央文物供應社，1979 年，頁 33-34）。

⁴⁰ Wu, Yu-Shan Comparative Economic Transformations: Mainland Chian, Hungary, the Soviet Union, and Taiwan, Stanford, California: Stanford University Press, 1994.

⁴¹ 劉鳳文、左洪濤，「公營事業的發展」，聯經出版社，1984 年，頁 7-9；經濟部國營事業委員會暨各事業年報，國營會編，1984 年，頁 5。

(三) 政府在台創設者：包括民間不宜或不願經營者，如國防工業、交通運輸業、金融、能源事業；經過改組、合併或新設而成立之生產事業，如台金、中油、中化、中鋼、中船、台機、台鋁等公司。

基本上，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 (Amsden, 1995; 劉進慶 1992、1975)。其他功能如促進國內資本形成、調控經濟和挹注國庫收入。是以，在台灣經濟發展的過程中，國營事業負有滿足民生供養、創造就業機會，支援與帶動民間產業發展及配合國防工業等重要任務，即國營事業對於經濟發展、經濟穩定、經濟公平等方面曾有輝煌的成就與貢獻。⁴²有學者更肯定，台灣經濟發展的奇蹟，多少應歸功於國營事業的帶頭作用，使台灣經濟不受外來壓力的影響，並引進外國技術和資本，彌補民間資金的不足，來推動工業發展。⁴³而正因國營事業除背負眾多政策性任務外，政府對事業的監督，制度上的設計即防弊而少興利，導致事業營運績效不彰，甚者經年虧損成為政府的財政負擔。⁴⁴而此種公營事業營運效率不彰的現象，根據官方於 1985 年行政院經濟革新委員會，有關「國營事業管理制度之研究」報告中指出，國營事業營運自主權受政府的種種干預與限制，導致經營績效評估困難。⁴⁵同年經濟革新委員會產業組研究報告「建立公民營企業同時競爭環境之建議」中亦指出，政府不干預的結果仍可能比干預為佳，所以應建立公民營企業同時競爭之環境。⁴⁶

如前所述，為因應經濟國際化、自由化的挑戰，提高企業經營效率，增強國家競爭力，減少財政負擔，公營事業民營化已蔚成世界潮流。而我國為加速公營事業民營化政策，於 1989 年成立「行政院公營事業民營化推動專案小組」正式推動公營事業民

⁴²江丙坤，「公營事業民營化與全民優惠釋股」理論與政策秋季號，1997；蔡吉源，「我國公營事業與均富目標」，我國經濟發展與所得分配 邁向均富的社會，三民書局理論叢書，台北：國立編譯館，1981。

⁴³邱振崑，「亞洲四小龍經濟發展的理論與實際」，財政經濟月刊，1988，第 38 卷第 4 期，頁 139。

⁴⁴江丙坤，前接書註；李俊瑩，「我國公營事業民營化之檢討與法制變革重點建議」，台大法律研究所碩士論文，2000.06。

⁴⁵行政院經濟革新委員會報告書，「國營事業管理制度之研究」，台北：行政院經濟革新委員會，1985，頁 305。

⁴⁶行政院經濟革新委員會報告書「產業組研究報告，「建立公民營企業同時競爭環境之建議」，台北：行政院經濟革新委員會，1985，頁 18。

營化政策；1996年12月國家發展會議朝野復獲致「加速推動公營事業民營化」之共識。我國民營化之推動主要以釋出公股、出售資產或其他方式辦理。據統計，截至1999年9月底，辦理50餘次公股釋出與資產出售，所得金額逾新台幣3,700億元，頗具成效。⁴⁷唯期間外界對政府推動民營化過程中曾提出多項質疑，如財團化、黨營化、大量失業等問題，因而要求政府重新檢討民營化政策。此正如同世界各國推動民營化後所衍生民營化非萬靈丹的質疑。

貳、國營事業之定位與公共利益

綜上，歐洲的美、英、法，及亞洲的日韓等國家其公營事業之形成背景雖稍有不同，唯設置目標宗旨則皆有其政策意義，國營事業被視為穩定社會以維持經濟成長的重要政策工具，其或為政治目的、國防目的、經濟目的、社會目的及財政目的。換言之，世界各國大多將公營事業視為穩定社會，與維持經濟成長的重要政策工具。而隨政經環境的變遷，1970年代後半期，在歷經兩次石油危機後，全球經濟復甦緩慢，龐大的公營事業體系成為經濟成長的最大阻力，提高公營事業的經濟效率遂成為各國的主要課題。民營化也成為解決這個問題的主要因應對策，而綜觀多數國家民營化所擬達成之政策目標，主要亦在於提高效率、經濟自由度，及增加政府財政收入等反映於全民之福祉。此就各不同層面而言，國營事業皆與公共利益有其密切之關聯性。換言之，國營事業之宗旨即在於公共利益之實現，只是時代背景不同，公共利益之意涵不同罷了。而古今中外，公共利益向為各國所追求的目標之一，則何謂公共利益？急待進一步探究。藉由對公共利益的認知，當可更明確界定我國國營事業之定位。

一、公共利益之基本理念

如前所述，國際間各國國營事業之成立皆有其政策意涵，肩負著政策性、經濟性、社會性、財政性及國防性等多元之政策目標，即在於公共利益之實現。換言之，國營事業與公共利益有密切的關聯性。公共利益(Public interest、Bonum commune、Salus publica)向來為國家所積極追尋的目標之一，雖然從古至今國

⁴⁷ 環球經濟社，「公營事業民營化政策評估指標建立之研究」，2000年12月，頁1-2。

家之類型與職能多有變革，公共利益概念之內涵亦隨之有所變化，唯公共利益卻始終為國家社會所存在之目的。⁴⁸我國憲法首先於制憲目的的前言中提及為「鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利」為立憲目的，而在第二十二條及第二十三條，且明定為「為防止妨礙公共利益」及「增進公共利益」之必要時，可以限制人民之基本權利。另第四十八條，規定總統就職的誓詞，也表明「謹以至誠 增進人民福祉」；第一九、一一條內也提及「慈善及公益事業」等等在這些憲法內所揭示的公共利益理念，雖用語不同但其目的是完全一致的。

而除憲法論及公共利益理念外，行政法內亦廣泛採用公共利益之用語，如請願法第二條，肯定人民因「公共利害」可行請願之權；土地法第二八條第一項第九款，政府興辦之「以公共利益為目的之事業」得據以徵收私人土地；區域計劃之目的，乃在於「增進公共福利」等等。另這些立法者廣泛運用的「公共利益」概念也在司法權，尤其是行政訴訟中屢見不鮮，行政法院或者將行政官署依法執行其職權內之行為，視為符合公益之行為。⁴⁹整體而言，公共利益的概念，由最高位階憲法以降，所有國家之行為 - 立法、行政、司法，皆廣泛使用公共利益作為其行為「合法性」的理由以及行為之動機。在法治的國家，「公共利益」即成為法學界所討論的一個「法律概念」(Rechtsbegriff)。⁵⁰

故何謂公共利益？公共利益是誰的利益？有謂「公共利益」乃屬一種「不確定法律概念」(unbestimmter Rechtsbegriff)，其在利益之內容及受益之對象兩方面，均具有相當之不確定性。因此，具體公益之衡量並非易事，似乎應依個案以比較原則各自加以衡酌。而為免受到行政機關恣意的認定，宜從立法上予以一定程度之具體化，俾作為行政實務及司法審查之依據。⁵¹有謂「公共利益」乃典型之不確定法律概念，因此必須透過「比例原則」

⁴⁸ 陳恩儀，「論行政法上之公益原則」收錄於城仲模編「行政法之一般法律原則(二)」，三民書局，1997年7月，頁175-179。

⁴⁹ 如1933年判字第3、18、19號；1936年判字第5、39號；1942年判字第48號；1953年判字第26號；1957年判字第47號等參照。

⁵⁰ 陳新民，「憲法財產權保障之體系與公益徵收之概念」，收錄於氏著「憲法基本權力之基本理論」(上冊)，元照出版公司，1999年6月，5版1刷，頁133。

⁵¹ 李建良，「從公法學之觀點論公益之概念與原則」，中興大學法研所碩士論文，1986年，頁100以下。

之檢視。⁵²換言之，公共利益最特別處，在於其概念內容的不確定性，即為典型之不確定法律概念。公共利益的內容必需彈性的由社會、國家法秩序之價值概念來決定，然因國家公共利益之需求，往往會因不同價值標準而有差異。此外，就同一件事上，亦往往會出現不同公共利益相衝突之情形，唯應以何者為優？此乃涉及判斷問題。⁵³故公共利益並沒有一個標準的內涵，雖其衡量方式很多，唯仍宜自具體個案闡釋。

所謂比例原則，乃強調國家「不得為達目的而不擇手段」，亦即在強調目的與手段間的均衡。比例原則有廣狹二義，一般取其廣義理解，包括：(一)適當性原則：又稱合目的性原則。即在干涉行政之目的上，需有合憲之依據，且須「有助於目的之達成」。而決定干涉行政之目的的是否適當，在我國憲法中應以第二十三條所列舉之四種目的為其標準；⁵⁴(二)必要性原則：即指在前「適當性」原則以獲肯定之後，在所有「能夠」達成所揭示「目的」的方式中，必須選擇一侵害最少的方法手段；(三)比例性原則：係謂一種措施，雖然是達成目的所「必要」的，但是不可予以人民「過度之負擔」。⁵⁵基本上，以上三種原則應同時存在，累積適用，即須通過這三種原則之檢證，始可認為其不違反比例原則。⁵⁶而此正足以檢視公共利益目標之實現。

整體而言，以公共利益因其概念內容的不確定性，為一「不確定的法律概念」，其內容必需彈性的由社會、國家法秩序之價值概念來決定，而在國家公共利益之需求又往往存在不同的價值標準，則有關國營事業公共利益目標之實現，仍宜由具體個案闡釋。

二、我國國營事業之定位及其公共利益之實現

如同前述美英法日韓等國家國營事業之設置宗旨有其政策意義般，我國國營事業之設置亦有其政策意義。我國國營事業之經營，除以憲法及相關法律為基礎外，各事業機構之運作乃基於

⁵² 林明鏘，「行政法院裁判之評析 - 都市計劃法實務與行政法院裁判之評析」，行政院國科會專題研究計劃成果報告，1997年7月31日，頁22。

⁵³ 陳新民，前揭書註，頁172。

⁵⁴ 即1.防止妨礙他人自由；2.避免緊急為難；3.維持社會秩序；4.增進公共利益（李惠宗，「行政法要義」，五南圖書出版公司，2000年11月出版二刷，頁142-143）。

⁵⁵ 陳新民，前揭書註，頁240-243。

⁵⁶ 李惠宗，前揭書註，頁143-144。

民生主義之經濟原則，並以之為達到經濟目的之手段，其不僅直接提供民生給養之所需，並作為引導或調整經濟發展之政策工具。析言之，國營事業之成立目的，雖依其事業的性質而各有不同，唯不外乎為政策性、經濟性、社會性、國防性及財政性等目的。⁵⁷

(一) 政策性目的

1. 以民生主義為經濟政策之指導原則。
2. 在「以事業養事業」的原則下發達國家資本並節制私人資本。
3. 從事私人無法經營或不宜由私人經營之事業。

(二) 經濟性目的

1. 促進經濟發展，率先投資風險性高的事業，帶動民間企業發展。
2. 穩定物價，調節景氣循環，解決民營企業困境。
3. 扶植下游工業，促進地方建設。

(三) 社會性目的

1. 不以營利為著眼點，兼顧社會責任。
2. 抑制財富過度集中，加速達成均富目標。
3. 創造就業機會，協助政府輔導就業措施。

(四) 國防性目的

1. 提供國防物資，承辦軍事工程。
2. 支援、配合國防工業發展，充實國力。

(五) 財政性目的

1. 增加政府財政收入。
2. 以盈餘繳庫，充實國庫。

綜上，我國早期將國營事業主要定位在六項基礎，(一)作為執行經濟政策的工具；(二)確保民生能源穩定供應；(三)做為執行社會福利政策的工具；(四)增加政府財政收入；(五)維護國防安全；(六)產業政策之引導工具。⁵⁸換言之，我國成立國

⁵⁷ 參見「國營生產事業概況」，經濟部國營事業委員會編，1984，頁7-9；許士軍，「公營事業經營目的及原則探討」，主計月報，第44卷第3期，1977.07，頁13-17。

⁵⁸ 張玉山，「民營化政策才需要再生計畫」，公營事業評論，第2卷第4期，2001年6

營事業即在於透過國營事業的運作，來達成政策性、經濟性、社會性、財政性及國防性等多重的目的，以滿足政府國家機關本身的需求，進而實現公共利益。而以土地為國營事業重要的資產，故國營事業在執行政策性目標上，其所有土地事實上是扮演著一關鍵的角色（詳圖 2-1）。

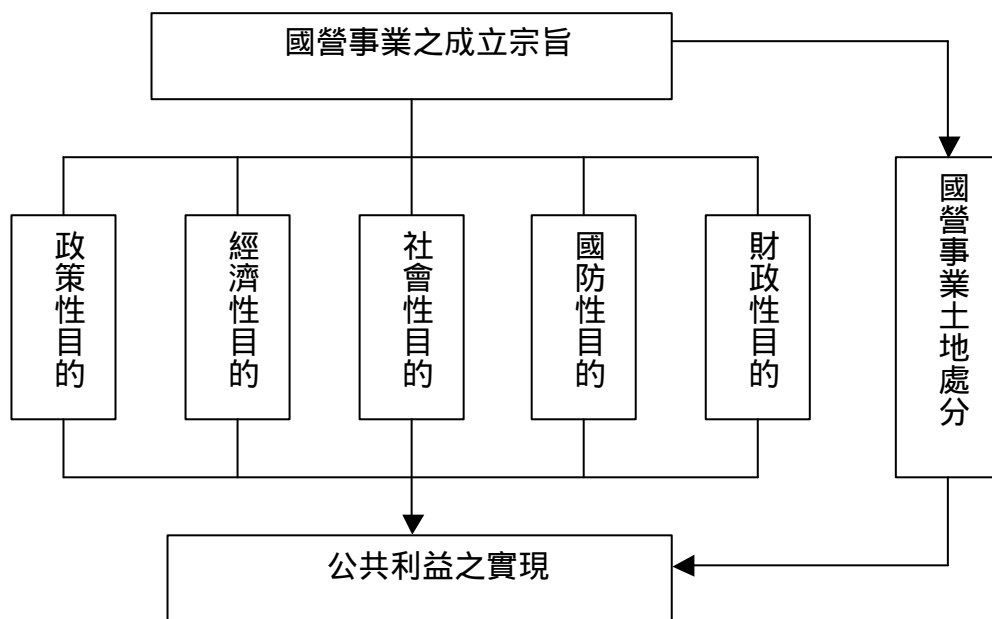


圖 2-1：國營事業土地處分與執行政策目標之關係圖

整體而言，古今中外各國國營事業國營事業之宗旨即在於公共利益之實現，只是時代背景不同，公共利益之意涵不同罷了。就我國國營事業而言，其階段性任務已達成，現階段最重要的乃在於重新定位國營事業之時代任務，亦即界定國營事業所欲實現公共利益之目標。換言之，即建構一符合時代需求以實現公共利益之機制。

第二節 政府角色與政府失靈

從人類發展的歷史來看，「政府」作為一種有組織的權力系統，對於人類集體秩序的形塑上，起過相當大的作用。但是，另一方面政府究竟應扮演何種角色，才能符合人們的期望，似乎又沒有一個標準答案，所有曾經提出來過的構想，從老子的「小國寡民、清靜無為」或早期英國自由主義的「守夜人政府」，到社會主義計劃經濟下的「全能政府」、或歐威爾描寫的「老大哥政府」，可謂對政府的角色有各式各樣的設計，卻始終無法用學理來證明怎樣的政府形式才是最「完美的政府」。⁵⁹故政府所扮演的角色究應如何拿捏取捨，始符合人們所期望的為一完美的政府？則揆為重要。

壹、政府角色的轉變

近代國家主張政府萬能最典型者始於十六、十七世紀期間，歐洲的一些學者鑒於當時政府之財政困難，而引起對於賦稅、商務、工業、價值、利息等問題之興趣與研究，其主要經濟思想發展成兼顧理論與事實的重商主義（Mercantilism）。⁶⁰其共通內容中最重要即重視國家的干涉。換言之，就是不讓人民自由，蓋凡重視外國貿易、重視工業、重視殖民地、重視人口、重視金銀等等，都要犧牲人民的自由，始有可能。因此，重商主義對於人民的經濟生活，就不得不有干涉。⁶¹

⁵⁹顧忠華，「社會變遷下政府角色的調整」，研考雙月刊，第20卷6期，1996年12月，頁16-17。

⁶⁰重商主義之中心人物及代表著作如，舍刺（Serra），「論金銀之增益（A Brief Treatise on the Causes Which Make Gold and Silver abound in Kingdoms where there are no Mines）」，1613；英國的曼（Thomas Mun），「從對外貿易論英國財政（Englands Treasure by Foreign Trade）」，1664；配第（William Petty），「政治算學論叢（Essays in Political Arithmetic）」，1655，及「稅與捐（Taxes and Contribution）」，1662；柴爾德（Josiah Child），「談商業（Discourse of Trade）」，1690；諾斯（Dudley North），「商業雜誌（Discourses upon Trade）」，1691等等，（參見浦薛鳳，「西洋近代政治思潮」，中華文化出版事業委員會出版，第二輯，1955年7月再版，頁380）。

⁶¹其它共通內容為：1.重視由外國輸入金銀。因當時認為貧富的標準就在金銀的多寡。金銀多，國家富，金銀愈多，國家愈富；2.重視國外貿易。因國內商業無論如何發達，都不能增加國內的金銀；3.重視工業，輕視農業。認農產品價廉，工業品的價貴，主張用國內的工業品，去換國外的農業品；4.要向外國尋求殖民地。至其目的，既不在「殖民」，也不在「地」，直接是欲在此尋求金銀，運回本國；間接是欲在此擴展貿易，增殖金銀；5.重視人口的增加。主要為增加國富，亦即增加金銀所必需的，且富國的目的，還須以強兵為其手段（參見周憲文譯，Thomas Mun 著，「重商主義論」，台灣

基本上，重商主義其重商政策中，寓有一股堅強有力之政治哲學。對內而言，係保母主義，視人民為孩童，視政府為父母，孩童之安全與飢飽寒暖，均不自知，全賴父母之提攜負奉，指揮督察；又為專制主義，蓋視工商經濟，無一不可受法律之干涉，祇有君國之富強，毫無個人之自由，稱此為「國家主義 (Etatisme)」亦未始不當；至對外而言，為發展商業，開拓邊疆，增加屬地，為軍備競爭，則為俗稱的「富強主義」。因重商主義提倡政府在經濟活動中應發揮強而有力的統治力量，以發展貿易，並扶持本國工業的成長。故其缺點為，在政治方面為提倡政府之無限干涉，視國際關係之必須此利彼損。而視工商為富國之道，以經濟為政治中心，用統計為治學方法，則從頭至尾並非貢獻卓著，及後環境更變，重農學派與斯繼起，重商主義遂成過去。⁶²

重農學派強盛於 1750 年至 1800 年間，喜革新(Higgs, 1897)更認為法國大革命本身亦受此派著作之影響。⁶³十八世紀初法國面臨內憂外患，內則財政結据，外則兵禍連結，政府之債務日增，而平民之負擔加重，乞丐流氓充斥市野，至於工業商務，受重商政策之過度束縛，宛如鐵索捆身動彈不得。即以米穀而論，在 1754 年以前並無流通國內之自由，其餘更可推見。憂時深思之士目擊當時國家的危難，民不聊生，既羨慕英國農業革命之成功，復受反重商主義者言論之刺激，爰由現象而探討原因，由貧乏而研究財富，遂提倡重農主義。⁶⁴重農學派經濟學家認為國家不應規定實業須如何如何辦理，以干涉人民的經濟活動，它的職責只應限於保持自然的法則，在自然法則下，生產自然而然會把自己弄得好好的。⁶⁵亦即以「自然規範 (Order naturel)」⁶⁶為中心哲學，認為一切重商政策，一切本此政策而限制或干涉工商之

銀行經濟研究室編印，1973 年 12 月，頁 3-4。

⁶²浦薛鳳，前揭書註，頁 381-382。

⁶³喜革新在「重農學派 (The Physiocrats) ,1897」，頁 4，一書中曾謂「重農派學者不僅是一派經濟思想家，且是一派政治實行家。此派之門弟子中，不乏國君王子。即法國大革命本身亦受此派著作之影響」。

⁶⁴浦薛鳳，前揭書註，頁 384。

⁶⁵Sidgwick, "Political Economy", p399。

⁶⁶所謂「自然規範」非洛克或盧梭所指，在國家成立以前之自然境域，而乃愛爾法修與何爾巴哈所重視的自然法則之總和。自然規範乃上帝專為人類規定之秩序、原則、制度，故在吾人政治組織與經濟生活之中，乃指人類永當順應恪守之自然法度，而非只過去一時期之自然狀況。人若服從此自然規範，則民樂而國富，否則民苦而國貧（浦薛鳳，前揭書註，頁 385）。

法律，完全違反「自然規範」，應予取消。⁶⁷因此，他們攻擊當時流行國家萬能的觀念，要求工商業的自由。

整體而言，重農學派重物質（國家以財富為目的，個人以私產為最基本權利）崇理論（唯理論而能發現自然規範）尚功利，尊個人採放任主義，力排政府萬能。然而社會中自私自利普遍存在，人類不可能一躋而登理想境界，且時代環境不同，不可一概而論，此重農學派者似少領悟，故歷來學者多有批評。⁶⁸

繼重農學派而起，從洛克（John Locke）強調個人的私有財產是一種基本人權之後，現代經濟學之父英國的亞當·史密斯（Adam Smith）首先揭開自由市場的價值。其由人性的本質出發來探討人類的經濟行為，於1776年所作的國富論（the Wealth of Nations），主張節約即美德，勤勞與節約是經濟發展的原動力，頗能符合當時的社會觀念。⁶⁹史密斯不僅強調市場機能的無形力量，更認為，國家對於經濟事宜應採不干涉政策，人類只要任由利己之心的推動，去從事各種經濟活動，則在市場機能這隻「看不見的手（Invisible hand）」指引之下，自然會達到公益與私益均衡的結果。

基本上，史密斯的理論思想，深受當代兩位大師的影響，一是政治學者洛克哲學所主張的自然狀態，另一是法國的重農學派揆斯利（Francois. Quesnay）所主張的上帝創造宇宙，也替宇宙建立了自然法則與秩序，人類社會自亦不例外。⁷⁰此兩者深深影響史密斯的思考，在他的眼裡，自然就是美，人為的法則與秩序是沒有必要之惡，因為用人為的法則與秩序來干預自然法則與秩序，社會難免病態叢生。所以人類的經濟行為應該要放任自然法則與秩序之自然發展，政府最好是「無為」，管理最少的政府就是最好的政府，為此一時期的政治思潮特色。

李嘉圖（David Ricardo）延續史密斯的觀點，貶抑政府的

⁶⁷ 浦薛鳳，前揭書註，頁386。

⁶⁸ 浦薛鳳，前揭書註，頁394。

⁶⁹ 林鐘雄，「西洋經濟思想史」，台北三民書局，1987年8月。

⁷⁰ 另有學者認為，與其謂亞當·史密斯之學說多自重農學派而來，毋寧謂產生重農學派之法國背景與產生史密斯之英國背景大致相同。與其謂史密斯之自利論，係受曼第維爾（Mandeville）著「蜂群寓言（Fable of Bees, or Private Vices, Public Benefits, 1714）」、休謨（Hume）、塔刻（Tucker）之影響，或其自然法觀，得諸洛克與赫起遜，毋寧謂此種論點適合反抗「政府干涉」之用。（浦薛鳳，前揭書註，頁397）。

能力及重要性。認為政府的干預並不能幫助貧困者，只會限制經濟自由與個人的利益追求，反而不利於經濟制度的運作，否定政治干預經濟的思想。⁷¹另如洪寶德 (Wilhelm Humboldt) 主張「政府職權極端有限 (Governmental minimum)」、密爾 (Mill) 於 1859 年出版「自由論 (Essay on Liberty)」為個人主義的政府學說作強而有力的辯護，及斯賓塞 (Herbert Spencer) 認為政府的設立，純粹為了要約束個人的惡劣性，和保護個人俾不受他人強暴與欺騙的侵凌，既然如此，所以在一個道德完美的社會，政府即無存在的理由，更亦是為政府的放任主義作辯護。⁷²除此之外，馬爾薩斯 (Thomas. Robert. Malthus) 的人口論 (An Essay on the Principle of Population, 造就了相對於人口資源的稀少性)，及法國學者賽依 (Jean. Baptise. Say) 供給創造需求的塞伊法則等等，都是古典學派經濟學的重要觀念。

基本上，十九世紀之際，支持自由競爭的學者認為，人類不應該干涉市場的自由運作，甚至競爭所造成壟斷的現象，也應當任其自由發展；任何形式的干涉，都是違反天意，而且很容易造成更嚴重的後果。簡言之，主張自由市場的人士認為，市場有他的自主性機能，因此，自由競爭便是發揮市場機能的不二法則。

第一次世界大戰後，資本主義面臨市場「有效需求」嚴重不足的問題，單憑市場價格機能並不能解決戰後的「大蕭條」，由於市場經濟失去自由調節之作用，導致新經濟及財政思想的誕生。1920 年劍橋學派的庇古發展「福利經濟學 (The Economics of Welfare)」，建立了政府干預經濟的理論。他認為市場並不像古典經濟理論所假設的那樣完美，因為，個體經濟往往無法在其決策過程中將某些因素 (如污染) 考慮在內。換言之，市場的自動運作機能，未必帶來古典經濟學所期望的最適結果。只要市場運行的結果，不能達到可能的最佳狀況，政府就必須干預市場。古典經濟學認為這些缺憾必須由政府出面來改正，亦提供擴充政府角色的合理根據。⁷³

⁷¹ 蔡仲章譯，Robert L. Heibroner 著，「改變歷史的經濟學家」，台北志文書局，1983 年，頁 73-107。

⁷² 林昌恆譯，James Wilford Garner 著，「政治科學與政府」第三冊，台灣商務印書館發行，1934 年，頁 744。

⁷³ 夏道平、馬凱、林全、吳惠林譯，Henri Lepage 原著，「自由經濟的魅力 明日資本主義」，1988 年 8 月，頁 100。

另一方面，美國羅斯福總統（Franklin D. Roosevelt）官僚科層制度的倡導，使得傳統小政府角色，受到嚴重衝擊。且美國自 1929 年經濟大恐慌以來，就一直對市場機能沒有太大的信心，也因此提供一個使政府容易介入影響價格機能的環境。而以經濟循環為著眼的凱因斯學派乃因應而生，凱因斯（John. Maynard Keynes）於 1936 年提出「就業、利息與貨幣的一般理論（The General Theory of Employment, Interest and Money）」後，經濟理論由崇尚自由放任，開始轉向政府對於市場的干涉。他建議要達到充分就業，還須仰賴政府財政政策及貨幣政策的干預，並主張經濟的不景氣是由於有效需求的不足，因此政府應該要降低利率、促進消費，甚至於以大規模財政的公共支出來彌補有效需求的不足，以使景氣復甦，這種不僅主張消費即美德，且以國家力量促進消費的國家資本主義，成為當代經濟學的主流。

74

然而，隨著政府對市場干預的增強，政府干預的缺陷與侷限性，也漸漸地顯露出來，最普遍的現象就是政府財政赤字與日俱增，且隨著時代的進步，公共事務日益繁雜，人們對政府的殷望也逐次加深，導致政府「過度負荷（over load）」而形成「不可治理（ungovernability）」的病癥。⁷⁵這連帶著使人民對政府的能力產生懷疑，因此公共選擇學派應勢而起。整體而言，從歷史的經驗中，顯而易見的，以史密斯為主的純粹「自由市場」經濟，或是以馬克思為主的完全「政府控制」經濟制度的極端主張，均脫離現實、流於偏頗，而難以解決實際的問題。⁷⁶

對公共選擇學派而言，人的本質是理性而且自私的，也是追求最大效益的經濟人。認為西方社會所面臨的種種問題，與其說是市場制度的破產，不如說是政治制度的失敗。在公共選擇學派的倡導下，「民營化（privatization）」的主張即在 1980 年代初期風行全球，原本由公共部門所承擔的功能，逐次轉為私有部門替代，再強調市場機能的原則下，政府公共服務的範圍及其所有權，經由簽約外包、特許權、補助制等方式，下放由私部門承攬。

⁷⁴ 謝德宗，「經濟理論的革命家——凱因斯」，台北允晨，1982 年。

⁷⁵ Crozier. M. J. et al. 1975 “ The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. ” New York: University Press.

⁷⁶ Lindblom, Charles E., 1977 “ Politics and Markets ” New York : Basic Books, Ins., Publishers. p93-100.

⁷⁷英國學者 John Vicker & George Yarrow 將民營化定義為，凡能強化市場力量，提高事業的經營效率與競爭能力，縮小公營事業規模以降低對事業活動影響力，同時減少政府對經濟活動的政治干預，提高民間部門擁有資產比例與強化他對經濟活動的政治干預，均稱為民營化。⁷⁸換言之，民營化意味著減少政府的干預，而增加私部門的功能，以滿足人民的要求。⁷⁹

然而，民營化政策存在著相當大的限制，誠如謝德曼（Seidman）所言，民營化並非治療政府及社會的萬靈丹，如民營化只是暫時解決政府行政效率問題的權宜之計，而非基於長期計劃改革行政組織的一項努力時，則將不利於公共行政的發展。⁸⁰另如史塔林（Grover Starling 1988:1-10）認為，追求民營化一個最主要的理由，乃是追求效率的提昇，唯效率常與公平相互抵換（trade off）。因此，在討論民營化時，除強調物質金錢的效率性外，同時亦需兼顧公共責任、公共利益和政治穩定。⁸¹況以，公私部門的互動不應是為一種零合賽局（Zero-sum game）的關係，唯有發展一個一流的公共部門，其在規模及功能上有合適的限制，但卻能充分提供私部門發展所需的法律、經濟，及公共建設之基礎結構，方最有助於公共需求之滿足。⁸²也就是從資源配置的觀點，政府部門在體系內應扮演創造良性環境的角色，提供各種激勵誘因重新調整資源配置，進而促使社會資源發揮最大效益。⁸³

整體而言，從十六世紀開始，儘管經濟學的發展日有精進，但在這段期間內，經濟學家對政府角色的定位，雖經過不斷的反省和檢討，並沒有一絕對的定論，唯可肯定的是，隨著經濟學知識的發達，主張政府完全不管制私人經濟的說法，已經脫離爭論的重點，而不易受多數人的支持。而政府的角色應是輔助、強化市場機能，而非取代市場機能，尤其是加強資訊提供及協調溝通的角色，並減少積極、直接介入的程度。即為避免政府被利益團

⁷⁷ Savas. Emanuel S.,1982. " Privatization " New Jersey: Chatham p58-92.

⁷⁸ John Vicker & George Yarrow, 1988, " Privatization " An Economic Analysis,MIT Press.

⁷⁹ 詹中原，「民營化政策——公共行政理論與實務之分析」，五南出版社，1994年，頁15。

⁸⁰ Seidman. H.1990. " Public Enterprise V. S Privatization in the United Satates " Internation Review of Administration Science. V56, p15-28.

⁸¹ 詹中原，前揭書註，1994年，頁103。

⁸² 詹中原，前揭書註，1994年，頁81-90。

⁸³ 王文宇，「政府、民間與法律——論公營事業民營化的幾個基本問題」，月旦法律雜誌，第36期，1998年5月，頁37。

體俘虜，政府之干預應基於公共利益而介入。換言之，政府在行使公權力管制私人經濟活動時，如果不能達到原管制目的，甚或與管制的目的相背馳時，公權力的行使便發生極限。⁸⁴故政府干預的重點，除其干預的手段與目的應符合比例原則外，更重要的在於公共利益的實現。

貳、政府失靈原因分析

市場與政府為引導資源配置的兩大機制。就市場機能而言，眾所皆知，市場機能充分發揮的結果，並未如預期達到最高經濟效率的現象，即產生市場失靈。正因完全競爭並不能使社會福利極大化，故而需藉由政府的介入，以矯正市場失靈現象。而因市場失靈，造成經濟資源使用的不當，這便擴充政府角色的合理依據，政府亦必須責無旁貸的去矯正市場失靈的現象，以確保社會資源最高效率之運用，並顧及分配公平之原則，此形成政府介入的立論基礎。

基本上，政府的角色，是加強集體決策與分配經濟資源；而所謂政府的力量，則是指社會對政府功能依賴的程度。⁸⁵而政府作為大眾利益的保護者，它的角色是彌補市場經濟的不足，並使各個經濟個體的決策，在達成整體效率上，要比沒有政府干預時為好。⁸⁶而政府與市場之間的疆界，是要隨技術發展的階段而變動。⁸⁷在市場所能發揮的功能，比理想模型假設還差時，市場失靈成為政府干預的最有力說詞。唯在政府部門中，一切決策仍然是由（以私人利益為重的）個人所決定，由於公共政策之公共財性質、民主政治運作本身的缺陷、官員與民意代表之私心，以及利益團體之影響等因素作祟，政府干預的結果，多未能符合理想，此正如市場經濟的缺陷一樣，政府的作為亦面臨同樣的困境，即產生「政府失靈（Government Failure）」。換言之，政府失靈係指政府為解決市場失靈所產生的各種問題，乃採取各式各樣的工具與干預行動，以補救市場失靈的缺失，唯由於政府在制度上、結構上，及運作上，具有許多先天性的缺陷，因此並

⁸⁴ 林全，「政府干預政策的極限」，經濟前瞻，1988年7月10日，第11號，頁117。

⁸⁵ 夏道平、馬凱、林全、吳惠林譯，Henri Lepage 著，「自由經濟的魅力」，經濟與生活出版公司，1988年2月1日，頁258。

⁸⁶ 夏道平等，前揭書註，頁118-119。

⁸⁷ 夏道平等，前揭書註，頁254。

無法充分達到預定的目的，而造成政府失靈的狀況。⁸⁸至於引發政府失靈的障礙，主要為：⁸⁹

一、直接民主 (direct democracy)

直接民主的機制是「公共政策的制定直接由公民參予，以投票來表決政策方案的抉擇」。⁹⁰而長久以來，直接民主一直存在難以解決的問題，選舉雖然可以為特定公共政策提供明確的選擇方向，但由於各人偏好不同、意見分歧，難以透過民主政治運作，來決定對整個團體最有利的情況，而民主國家最常使用的多數決，卻面臨功能性問題，可能產生前後矛盾的結果。⁹¹如投票的困境 (the paradox of voting) 只能對政策提供模糊的指示。⁹²亦即投票制度將產生 (一) 投票結果的矛盾；(二) 政策意願的強度；(三) 多重政策的選擇等現象而產生政策失靈。⁹³

二、行政機關

行政機關為政治決策的執行單位。一般而言行政機關具有下列特質 (一) 其產出無法以價格機制衡量；(二) 其收入來源大部分與其產出的「銷售」無關；(三) 其財貨與勞務的供給往往以「全有或全無 (all-or-nothing)」為基礎。⁹⁴行政機關因為市場失靈問題，必須提供各種公共財或解決之道，但卻因種種因素的限制，無法適時或適當提供人民需要的財貨或勞務，而造成政府失靈。換言之，政治為「管理眾人之事」，所作之重大決定，多具公共財的性質；意即眾人將共享其利或同蒙其害。而參與政治活動是必須花費成本的，故心存「搭便車」心理，不願與聞政治之現象，在現實社會中極為普遍。⁹⁵此最主要癥結為：

⁸⁸ 吳定，「公共政策辭典」，五南圖書出版公司，2001年9月，頁36。

⁸⁹ 參見 David L. Weimer & Aidan R. Vining, "Policy Analysis: Concepts and Practice" Englewood Cliffs, N.J.:Prentice-Hall, Inc., 1992, p112-143；吳定，「公共政策」，中華電視教學部主編，2001年2月，頁98-100；張世賢、陳恆鈞，「公共政策 - 政府與市場的觀點」，商鼎文化，1997年，頁100-107；楊鴻鑑，「我國空氣污染防治費政策之分析」，成大政治經濟研究所碩士論文，2000年，頁48-61。。

⁹⁰ 張世賢、陳恆鈞，前揭書註，頁104-105。

⁹¹ 夏道平等譯，前揭書註，頁195。

⁹² 吳定，前揭書註，頁37。

⁹³ 楊鴻鑑，前揭書註，頁49。

⁹⁴ 黃世鑫，「公共投資政策的形成」，公共投資政策研討會論文集抽印本，中國經濟學會，1986年7月27日。

⁹⁵ 夏道平等譯，前揭書註，頁195。

(一) 預算最大化的追求或自由處置預算

預算最大化的追求可能代表機關重要性的提高、人員的擴編或業務的增加，此僅有助於個人在行政體制內目標的達成及積累行政首長的政治資本而已；至自由處置預算的權力，使得行政機關部會有效率編列與支用預算，進而影響政策的執行與成效。⁹⁶

(二) 政策效果難以評估

在多元社會中，各種政策目標在相互競逐社會資源，而因目標難以明確訂定及難以衡量政策的執行效果，故目標間的取捨往往會導致政策效果的模糊，加上其他外在因素的影響，將使得政策效果的評估產生盲點，而產生政府失靈。

(三) 行政機關缺乏競爭及僵硬的文官體系

行政機關所提供的服務相對於私人企業是居於獨占的地位，因為獨占所以缺乏競爭，而缺乏競爭就沒有創新的意念，也就缺乏改善現況的動力，導致資源配置的無效率。而僵硬的文官體系使得改善「缺乏競爭」和「缺乏創新動力」相對的困難，使無效率情形持續惡化。

(四) 委託代理關係的問題

委託人與代理人間因存在有層級節制或科層的關係，而非企業體之間的賓主契約關係，故亦會產生失靈。⁹⁷如發生道德危險 (Moral hazard) 與逆向選擇 (Adverse selection) 兩個問題 (Perrow, 1986,)。道德危險的產生，是在資訊不對稱的情況下，佔有資訊優勢的一方，並沒有運用其掌握的資源來從事其道德或義務上的責任。這是因為沒有適當監督機能的制衡，使代理者一方會有促進個人效用極大化的動機所致。至逆向選擇，乃指發生於雇傭關係上，委託者有可能會發生雇用比原先預期水準為低的代理人 (Perrow, 1986, P228-229)。換言之，委託人與代理人間因各自追求利益的衝突而造成政府失靈。

三、民意代表

⁹⁶ 黃宗煌、陳明龍等譯，「環境經濟學與政策」，聯經出版社，1991年，頁276-278。

⁹⁷ 張世賢、陳恆鈞，前揭書註，1997年，頁104-105。

代議制度下政府政策的規劃與執行，都受到民意代表的監督與影響，而表現為政策議題上行政與立法之間的互動（Weimer & Vining, 1989, pp101）。基本上，影響民意代表的行為主要為（一）民意代表有其自身的利益；（二）選民限於財力及時間，無法估計政策的表現對他們本身利益的影響有多少，或是去監測民意代表的行為，而會去監測民意代表行為者，則多半該政策議題與其本身利益相關。因受此一影響，使得民意代表權力行使結果，往往產生失靈的現象。

（一）選區利益

在民意代表自利的驅使及期望下次再當選下，政策的結果往往並非對社會整體有益。因民意代表來自各個不同的選區，各自背負著自身選區選民的期望，因此在預算的審議過程中，不同選區的代表會相互協商，藉由「肉桶立法（pork barrel）」⁹⁸或「滾木立法（logrolling）」⁹⁹的過程，來制定對雙方有利但對整體社會卻不一定有益的政策。使得代議政治只是淪為民意代表間利益分配的場所。¹⁰⁰

（二）代表任期之限制

在民意代表任期有一定限制下，他們會去制定或選擇一些較容易執行或短期內能立竿見影的政策，使得社會產生負面影響。

四、分權制度

分權制度為中央與地方間權力的分配提供了一套制衡，拉近民眾與公共政策間的距離。目前絕大多數國家都採取分權（decentralization）與權利制衡（check and balance）的制度，此種設計固有其優點，唯卻因此可能造成遷延時日、貽誤事機的结果，並產生資源分散、政策不易執行、監測困難等問題。¹⁰¹換言之，因執行問題及財政外部效果問題（如囚犯兩難的困境），使得分權制度亦為造成政府失靈的原因之一。

⁹⁸「肉桶立法」乃指美國國會議員為了爭取選區利益，以便下次選舉能夠再當選，不惜耗用國家資源，提出有利於自己選區的預算方案。

⁹⁹「滾木立法」乃指民意代表為了讓肉桶立法能夠順利通過的過程。即聯合其他地區的代表，以換票的方式來相互支持以促成提案的通過，導致國家預算規模不斷的擴大。因其方式如同伐木工人搬運木材一樣，謂之滾木立法。

¹⁰⁰張世賢、陳恆鈞，前揭書註，1997年，頁95-96。

¹⁰¹吳定，前揭書註，頁37。

五、利益團體

政治學家 D.Trumanru 對利益團體的定義為「一個社會中，偏好相同的團體對其他團體提出主張，並且將此主張透過政府機構的運作而實現」。而本文所稱利益團體特指，某些具有利益關係的人群所組成，以實現團體成員的共同宗旨為目標，維護爭取或增進團體成員共同需要或利益的人群。¹⁰²利益團體存在的目的在於追求團體成員的共同利益，其往往透過「直接遊說」與「間接遊說」來達成其目的。利益團體在民主制度中雖具有重大價值，唯政府的經濟決策，都會涉及利益的重分配，故各利益團體都會想對政府官員或民意代表施加壓力，以爭取對他們最有利的決定，且因其政策通常具有利益集中的特性，促使利益團體為追求共同利益而出現「競租 (rent seeking)」行為。其競租的結果，不但對社會整體利益的提昇沒有正面的效果，反而造成整體社會福利的損失，猶如布坎南(1983)所言，競租並無社會功效，因在競租過程中所得之租利，使用了稀少性的資源，對整體經濟社會並未創造出價值。

整體而言，市場失靈為政府管制提供正當的理由，唯政府過度的干預，卻又往往造成政府失靈，使得政府的公共選擇缺乏效率，與利益團體的共生關係，使政府成為俘虜，而政府因缺乏有效競爭，不僅立法規範跟不上環境的需求，更甚者負責政府決策的官僚體系，追求的目標可能是個人利益而非國家利益，加以選民的投票行為往往不純然的理性，且行政官僚致力追求最大化預算，往往造成高行政生產成本及超額產出。此遂引發管制的困境。¹⁰³總之，政府以政策工具介入市場運作以解決市場失靈問題，唯因受到各種難以克服因素之影響，許多問題不僅無法解決，反而造成政府失靈的缺憾。故政府的介入應強調程序正義和分配的正義，以避免產生政府失靈，並著重於於公共利益的實現。

¹⁰²參見簡芳益，「公共政策之制定與遊戲理論」，政大財政研究所碩士論文，1989年，頁23。

¹⁰³郭宗雄，「我國企業交叉持股法律規範之研究——以市場失靈與政府管制為觀察中心」，銘傳法律研就所碩士論文，2001年12月，頁69。