

## 我國公營事業民營化政策之評估： 公共行政的觀點

張淑芬\*

江明修\*\*

倪達仁\*\*\*

壹、前言

貳、民營化理論評析

參、民營化實務評析：可行移  
轉方式之商榷

一、可行移轉方式之類型

二、可行移轉方式之評估

肆、民營化政策評析：我國公營事業

民營化上市政策之檢討

一、我國民營化政策之困境

二、我國民營化政策之省思：走  
向非營利組織

伍、結語

### 壹、前 言

民營化 (privatization) 是近年來世界各國政府頗為朗朗上口的政策理念，從經濟學、政治學、乃至公共行政學，皆不約而同地將其訂為重要研究焦點。民營化的是非功過，從不同的世界觀 (Weltanschauung) 會得出不同的評價。公共行政自然有其觀點，因此在為數甚豐的民營化研究中，本文乃試圖提出下述論點：

民營化絕對不是一個單純的經濟機制之轉化而已，在一個由具備了「公民資

\* 作者為東海大學公共行政碩士，現為國會助理

\*\* 作者為美國南加州大學公共行政哲學博士，現任國立政治大學公共行政研究所  
副教授

\*\*\* 作者為國立政治大學公共行政博士候選人，現兼國立空中大學暨私立文化大  
學講師

格」(citizenship)的公民所共組的「公民社會」(civil society)當中，民營化應被視為公共事務之重要議題。所以，本文希望從「公共」(public) (參見註一)的推理來評析民營化政策，以便能從當前民營化政策的解析當中，反思民營化的固有邏輯及既存體制，從而以公共行政對當前公共事務問題的解決之基本看法，對民營化的困境提出針貶與突破之道，使民營化回歸其「公共」面貌，而更能造福社會。

爲了達成這個目的，本文首先將用描述性的方法，說明民營化的理念、界定、理論、具體內涵與實際作法，並且藉著我國公營事業民營化移轉方式的政策評估，探索民營化實施的盲點。其次，擬從規範面的角度，評析民營化的缺失，並提出替代性的因應對策。

另外本文認爲，政府絕不能以民營化爲藉口，而掩飾其不願承擔爲民服務之責，任何的民營化措施，從公共行政觀點而言，如果不能提昇「公共利益」，彰顯「公共價值」，即使美其名能增進經濟效益，終究難辭「捨本逐末」和「拋棄公共責任」之咎。

## 貳、民營化理論評析

由於民營化的理念形成及實務推動的歷史相當短，所累積的經驗與技術也未臻完備，使得民營化在當前行政機關改革的諸多途徑中，仍備受爭議；而且，國際間的研究結果亦未有定論，是以，民營化一詞的定義，學者言人人殊，例如 Pack(1987:524-525)、Berg(1987:12-13)、Starr(1987:124-137)以及 Boaz(1982:38-39)等人，均曾經提出不同的界定。不過從公共行政的規範面來看，所有民營化界定當中，以 Salamon 及 Savas(1990)二氏的說法比較合乎「公共」的特性，而不蔽於一曲。根據 Salamon，民營化是政府行動的新工具，因而不宜只侷限於一種形式，亦應認清每一種工具在每種公共行動中的功能與限制(Salamon, ed., 1989:1-10)。職是之故，任何狹隘的、片面的民營化措施均不足取。換句話說，許多學者視民營化爲經濟自由化的具體措施之一，甚至將民營化窄化解釋成非國營化(denationalization)——亦即公營事業的移轉民營，卻忽略民營化對公共行政或公共政策的影響，顯然流於偏頗。

質言之，政府在推行民營化時，切不可將民營化視爲單純地解決當前政經危

機的權宜之計：即一方面固然應尊重市場能運作法則，另一方面也應重新檢視政府在經濟事務中的角色與責任。

為何本文如此著重從「公共性」(publicness)觀點(註一)來分析呢？傳統上認為，在這些界定的背後，有下列三派不同的經濟學理論(Rhoads, 1985)：古典經濟學、福利經濟學、以及公共選擇理論。古典經濟學主張政府不應扮演任何角色，除非自由市場運作失靈。福利經濟學則指出完全競爭市場的不完美性及其所造成經濟資源之使用不當；因此主張這些缺憾必須由政府出面干涉，以確保社會資源最高效率的使用，並增進社會整體的福利。至於公共選擇理論則認為，藉由民營化將公部門的服務功能移轉給私部門的作法，可望改善因政府失靈而引發的危機。

雖然這三派各有說詞，各自在「政府管制——市場經濟」的單線光譜中，有其各自的位置。但是，公共行政乃是一個複雜的問題，這種單線式的思考並不足以解決全盤問題。因此，從公共行政的角度來看，福利國家本身並沒有錯，其秉持的精神與目的，包括資源的再分配、社會正義與社會整合之實踐、機會公平的給予、人力投資的增進，及經濟的穩定與發展，都是應予肯定與堅持的(王麗容，民80:4)。然而，到底吾人要如何在政府管制或市場機能之間做出適當的抉擇呢？對此Richard C. Hula有精闢的論述，他說市場機能與政府運作(包括公共政策之制定與執行，及政府管制等措施)，就解決「匱乏」(scarcity)的基本問題而言，有其功能的相似性，但是兩者之間的差異也極端明顯。首先是政府與市場間實存有「計劃——非計劃」、「公益——私利」之基本特性及目的動機的差異；其次，就實際的運作面觀之，兩者之間也因各自功能之缺失及不足，而有互補之必要(李宗勳，民81:2-4)。

緣此，現今吾人探討民營化，並非等於主張完全排除政府的管制，而是要補

---

註一：公共性(publicness)：「公共」一詞，簡指國民所共有，並受國家保障的權利、資格與事務。「公共性」則指國民將其理性反省過後的個人觀念，經由公共討論(public discussion)過程中，相互表達，並進而形成符合公共利益(public interest)的共識(consensus)，以確保公共領域(public sphere)的建構，及民主價值的實踐。事實上，「公共性」乃是有關公部門及公共事務理論的最核心的概念與價值，凡是與政府及非營利部門相關之學理，均無法規避「公共性」的探討。

救政府管制之限制與缺失。所以，將不適合、也不必由政府提供的財貨與服務開放給民間生產固為其一例；更重要的是，對部分不適合完全民營的公用事業與公共服務事業來說，如何善用「公私部門合作性策略」(Public-Private Cooperative Strategies)，來解決公共政策或公共行政的執行的問題(Hula, 1988 13-15)，不僅為公共行政與公共政策待開拓的新領域，更是當前所應努力的方向。

## 參、民營化實務評析：可行移轉方式之商榷

從公共行政的實務面來看，民營化問題的核心，不在於那一種公共服務應不應民營，而是在於那一種形式的私人服務最為恰當(Seidman, 1990: 15-18)，並且最能反映公共利益。因此，如何選擇合適的備選工具，並分析各種備選工具的特性，以及應用的優、缺點，均是吾人探析民營化實務的重要課題。

### 一、可行移轉方式之類型

綜合各學者的論點(Pack, 1987:524-525; Starr: 1989: 21)，吾人大致可將民營化的移轉方式歸納為三大類。第一類是有關公營事業的移轉或出售；第二類是委託民間經營或代理；第三則是解除管制，開放競爭；其中每類型又可分為數種備選方式，如股票公開上市、拍賣資產、經營特許權、簽約外包等項目，其應用情形，請參見附錄。

### 二、可行移轉方式之評估

除了衡量備選工具的目的性與手段性的適當與否外，備選工具實行的結果，亦因方式性質之不同而存有各種限制與爭議。首先就減少公共支出與政府責任方面來說，Starr認為民營化除了追求經濟效率此一訴求外，對於如何減輕政府的負擔，如減少政府公共支出及責任等，亦是推行民營化的主要目的。然而簽約外包、抵用券制，以及其他需要由政府支付費用給私部門的移轉方式，無法免除以共同稅收支付的必要，同時也無法減輕政府的責任，而且行政官僚之自利動機在私部門中也無法避免。因此，民營化效率之提昇及成本的降低，遂經常以犧牲對弱勢團體之照顧，及雇用臨時工等方式換得(Starr, 1987:124-138)。對於此種說法，Hanke認為在談論民營化時，即應把對公共、私有財政之選擇，與公部門、私部門服務提供之選擇分開，而不應既要求私部門提高效率降低生產成本，又要求其負起社會救助的責任；亦即民營化後，政府仍應負起社會救助的責任

(Hanke, 1987:114-124)。

另外，從簽約外包的應用來看，R. W. Bailey曾經以紐約市為例指出，紐約市之垃圾清運業者違反契約規定，形成結盟聯合經營，無異是一聯合壟斷的行為，而政府對業者監督之龐大費用，其潛在成本卻經常被忽略 (Bailey, 1987:138-153)。對此，Starr亦認為民營化所形成的成本降低，只是一種假象，它乃是藉由挑選服務對象、僱用臨時工，以及降低服務品質等違約手段所換來，而對其監督管理之龐大成本卻未被合併計算 (Starr, 1987:129)。

針對民間資源應用到政府部門，所可能產生的影響而言，R. Bocklet指出，若能結合民間力量，不僅可減少公部門的人事支出，並可擴大民衆對公益事業的參與層面；更重要的是，此種作法將使得公部門獲得更充裕的時間及更專注的心力，去從事公共服務工作 (Bocklet, 1988:180-184)。對此，Starr則持相反的意見，他認為公部門之服務功能，雖難以滿足民衆之不同需求，但草率地交由民間團體提供，亦可能因自利的代理人之貪污或假公濟私行為，而阻斷了公民之參與權 (Starr, 1987: 124-138)。例如，Donald F. Kettle即發現，從簽約外包運作的調查報告顯示，許多後續契約均缺乏有效競爭，未經投標程序，逕而直接交由公部門退休官員或其關聯公司承包，嚴重違反公平參與原則 (Kettle, 1990)。

相對於上述論者的觀點，S. L. Percy認為，要解決政府面臨之經費縮減和稅收短缺等困境，公部門勢必要擴大其公民參與面，故轉而提倡「共同生產模式」(the coproduction model)。此模式乃是由公務人員與公民共同合作，負責公共服務的設計、執行及管理，以吸納民間的潛力，去貢獻社會公共服務，除了使政府服務之效率和品質得以提昇外，並促成公私部門能共同在全民福祉目標下攜手共進 (Percy, 1983: 203-210)。

再就政府對私部門的監督管理能力來說，F. C. Cory以為，民營化雖常被政府作為降低成本、提昇效率之策略性工具，然而在行政與立法部門缺乏足夠監督人力及相關知識下，其結果卻往往事與願違 (Cory, 1988: 69-80)。不過Brooks對此卻抱持樂觀的態度，他表示監督管理問題，可經由公私調適與公共補助策略加以解決。前者係指公部門仿效市場之利潤追求模式，聚合個人及社會目標，作為公私合作標準，以合理利潤吸引私部門加入；後者則指政府以補貼或扣繳保證金方式，作為規範私部門履行社會責任之籌碼 (Brooks, 1984: 16-20)。

此外 J. A. Rehfuss 表示，民營化之監督問題應依委託之財貨、服務類別，及民營化方式而異，不宜以偏概全。若服務項目之目標明確、品質標準及測量技術可以解決，則各種民營方式之監督即不成問題；相對地若服務項目之目標模糊且不易測量，則較適合採用志願服務及抵用券制等方式，以避免因監督不當，從而引發貪污及偷工減料等問題 (Rehfuss, 1989: 43-62)。

綜合上述，可見備選工具應用所可能產生的爭議，主要乃是圍繞在「公共利益」議題上。由於民營化的應用已不限於公營事業，是以對於公共行政之公共服務，民營化議題的影響也與日俱增，職是之故，部分學者已經開始憂慮過度民營化可能對公共利益造成不利的影響。例如 Seidman 就曾表示，民營化並非治療政治及社會問題的萬靈丹，而且，如果它僅只是一種暫時解決政府行政效率不彰的權宜之計，而非基於長期規劃的行政改革工作時，它將不利於公共行政的發展 (Seidman, 1990: 15-28)。睽諸 Seidman 之言，顯然點出了推行民營化政策政府部門所應秉持「公共利益」的立場，反過來說，若行政當局能秉持此一大原則以進行整體的規劃與設計，則有礙公共利益的疑慮，將可望減低。

## 肆、民營化政策評析：我國公營事業民營化上市政策之檢討

綜觀整個民營化政策，從行政院所提之修正可見，其主要政策目的，乃是籌措公共建設資金；其政策規劃範圍，仍希望排除直接涉及國防機密、專賣或有獨佔性質之事業，以及大規模公用與特定目的之事業；其移轉方式的設計，從各有關機構的配合動作來看，公開上市是相當堅持的作法。雖然立法院院會對修正草案第四、八、九條，已作了較大幅的修正，如刪除第四條第二項以公營為原則的規定，同時強化第九條對員工權益的保障；但現行的民營化政策仍存有部分盲點與困境，諸如適用範圍的侷限，政策目的本末倒置等等，下節將進一步探究，並試提出建言。

### 一、我國民營化政策之困境

我國公營事業民營化發展，在民國八十年立法院通過「公營事業移轉民營條例」修正案後，至今已逾兩年。兩年來民營化的腳步，在有法可循的情況下，理應進行順暢才是。尤其從決策的立場觀之，公營事業民營化之下不僅可藉股產出售帶來相當可觀的收入，籌措當前急需的公共投資經費；同時，由於公營事業擺

脫官僚體系用人與薪資制度的限制，以及審計制度對於採購的羈絆，將具有更大的經營彈性與空間（吳思華，民 79：74）。然而，實際情況顯然不那麼樂觀，尤以近年來，股市持續低迷不振，出售官股能否溢價，仍有極大疑問。就目前資本市場實情看來，股票釋出確屬不易，如果公營事業無法藉由公開上市來籌措資金，則定將損及民營化意願。

到底我們的民營化政策遭遇什麼問題？如果依現行條例執行，將有幾家公營事業可以順利移轉民營？公共政策的學理告訴我們一個衝擊性強的政策，對來自標的團體的反抗，需要事前的溝通與事後人道的轉導與補償，才能使政策的進行更平順。公營事業民營化的困難度，則比其他政策更為艱辛，因為除了標的團體的不合作外，如何掙脫外環境之政治與市場不可預期因素的影響，皆更使民營化政策的推行充滿了不確定性。

歸納民營化政策之所以會面臨如許多來自內、外環境的阻礙，除了政策規劃過程，原本就無法考慮到所有可能的變數之外，政策本身的缺失，更是促使它無法因應環境考驗的主因之一。

我國公營事業民營化政策的演進，自民國四十二年至七十八年間，一直陸續有小規模的政策推動；其中尤以四十二年為配合土地政策，將臺灣水泥、臺灣造紙、臺灣工礦、臺灣農林四家公司移轉民營為最大宗。當時之所以有較大規模民營化行動，除了配合政府自四十二年連續實施各期四年經建計畫，以求經濟之快速發展而有的動作以外（劉鳳文等，民 73：9-11），利用股票抵付所徵購土地的部分價款，亦是四家公司開放民營的主因。因此，嚴格來說民國四十二年的民營化，仍不脫籌措資金的工具性目的。

有別於四十二年的原條例，現行的「公營事業移轉民營條例」，是民國七十八年行政院為加速推動公營事業民營化而提送立法院審議，並於民國八十年中旬，立法院三讀通過的修正案。惟仔細探究現行條例的內容，仍存有潛在的缺陷，勢必有礙民營化政策執行的預期成果。

為方便論述起見，以下將從民營化本身的政策目標、政策對象與政策工具等三個論證面向，來檢討其潛在弊病。

#### (一) 政策目標

民營化本身最主要的目標，乃是為提昇公營事業的經營績效，亦即企圖借重私人企業經營管理的長處，來改善公營事業效率不彰的弊病。一般而言，公營事業缺乏效率的主因有三：第一是缺乏競爭壓力。此係由於受到政府的保護

，且多屬寡佔性質，又缺乏民間同類型事業的競爭壓力，使公營事業人員缺少降低生產成本的動機，以致坐任成本節節上升。第二是股票持有人、潛在接手人無法監控事業運作，而不必負盈虧責任的官僚體系，卻擁有事業的經營與管理權（陳師孟等，民80：219）。第三是法令對人事、預算、採購等之限制，使公營事業的經營，無法及時因應市場的需要，做出必要的回應。

雖然只要公營事業售予民間的股權逾百分之五十一，公營即自然消失，但民營化後如果政府仍是最大的股東，擁有相當的經營操控權，則龐大的官僚體系依然穩穩掌握事業的經營管理權，如此一來，擬借民營化提昇經營效率的政策原意，豈不終成鏡花水月？

除了政府持股過多無助於提昇效率外，民營化後公營事業固然可以就此擺脫各種人事、預算、採購法規的羈絆，而有更大的經營彈性與空間，但如此一來一方面因為擁有相對多數股權的政府，對各項商品的採購與生產仍有相當大的決定權；另一方面則因為民營化後必定缺乏國會的有效監督，因此，又如何能確保其未來事業的經營必是朝向合理有效的方向邁進？

由是以觀，如單就提昇管理績效而言，公營事業確有民營化之必要；但就公部門公共責任之承擔，乃至補救市場失敗的角度而言，民營化的政策目標似乎應再加檢視省察。

## (二) 政策對象

現行「公營事業移轉民營條例」第二條所稱之公營事業係指：一、各級政府獨資或合營之事業；二、依事業組織法之規定，由政府與人民合資經營之事業；三、依公司法之規定由政府與人民合資經營，而政府資本超過百分之五十之事業。從上述規定可知，公營事業如依其所隸屬政府之不同層級加以區分，則屬於中央政府者，稱為國營事業，屬於省（或院轄市）政府者，稱省（或院轄市）營事業，屬於縣（或省轄市）政府者，稱縣（或省轄市）營事業（劉鳳文等，民73：5）。現行條例第三條規定：「本條例所稱主管機關，係指各該事業之主管機關。」，第四條又有「公營事業經主管機關審視情勢，認已無公營之必要者，得報由行政院核定後，轉讓民營。」因此，從第三、四條條文中，可知現行條例已排除民國四十二年原條文對直接涉及國防機密之事業、專賣及獨佔事業、以及大規模公用或有特定目的之事業，不得由民間經營的規定；同時，也賦予各主管機關更多的自主權。換言之，只要合乎時宜，監督得法，即使國防工業、公用事業亦可交由民間來興辦。



不過，現行條例雖然並沒有排除非以營利為目的之社會服務事業，但很明顯的這類型事業卻無法適用現行的移轉方式；換言之，第五條有關移轉方式的規定，如出售股權、標售資產的方式，根本無法應用在社會服務方面，更遑論藉由民間的參與，來解除政府負擔；公用事業，諸如水電、運輸、通信等，也不能採用上述移轉方式，除非是將這些事業改成公司型態的組織。因此，由於這種政策廣度的限制，該條例並無法涵蓋公用事業與公共服務的民營化之需要。

另外，在政策適用對象上，還存在有「隱藏性公營事業」與「黨營事業」的問題。所謂「隱藏性公營事業」與「黨營事業」，係包括政府行政機關、法定公營事業、公費成立的財團法人、財團法人與公營事業的轉投資事業，以及國民黨與救國團所屬事業所綜合投資而形成（陳師孟等，民 80：65）。這類事業之中，有時官方直接或間接投資之資本總額，早在超過股本半數以上，但仍可依法不計間接官股，而歸類為民營事業。如此一來，這類轉投資事業與黨營事業之承接公營事業，將可能導致民營化流為「私人化」（註二）。

### (三)政策工具

根據現行條例第五條有關民營化的政策工具——移轉方式規定，公營事業移轉民營「得」為「全部或部分」移轉；移轉民營時，由主管機關採下列方式之一辦理：「一、一次或分次出售股權。二、一次或分次標售資產。前項股權或資產之讓售，主管機關得報請行政院核准，與特定對象以協議方式為之。」顯然現行條例與民國四十二年原條例規定，官股出售可分次或多次，但一定要「售完為止」，有極大不同。

上述，「主管機關經行政院核准，得與特定對象協議股產讓售」的規定，據行政官員在立法院報告時表示，此項規定乃是為達成引進技術或利用行銷管道、經驗等特別目的，而有另覓特定對象的必要。然而，此舉亦可能產生嚴重的弊端，例如營運良好的事業為達到引進技術的目的，而希望與特定對象協調讓售，但由於民間大部分中小企業集資能力有限，遂使得讓售的對象勢必以大

---

註 二：本文認為「民營化」絕對不能和「私人化」混淆。固然「民營化」的基本立場是尊重自由市場，但是「民營化」仍無法推卸其公共責任，仍然應該從「公共」的觀點來理解。換言之，「民」應該是立基於「社會中的人民或公民」，具有「社會性」、「公共化」及「非營利化」屬性，而不是窄化為「市場性」及「私人化」的「私人」屬性。

財團，甚至外資為主。因此，如何避免協議過程產生利益輸送與黑箱作業的情形，同時如何避免外資可能的控制，尤其對部分重要的公用事業或市場依賴性強的事業來說，慎選承購對象，實是攸關民營化成敗的重要政策工具面考量。

最後，再從現行的民營化政策的執行面來看，由於股市持續低迷的結果，勢必因此延誤官股的出售契機。即使撇開當前資本市場的景況不談；以營運良好，並且符合上市條件的中化、中鋼公司來說，民營化亦需費時三到五年的時間，若加上考慮政治、市場因素的影響，則不知道要拖延至幾時。況且，更由於現行民營化政策適用對象的限制（如事業若欲採行公開上市的方式移轉民營，則必須達到股票上市標準，但由於公營事業普遍營運欠佳，能合乎標準者自然極為有限），移轉速度緩慢（以第一波民營化對象來說，如果情況順利，中鋼、中化公司股票分批逐年上市，多則五年少則三年，才能達到民營化目標），再加上實施以來屢遭工會與員工的阻撓和反抗等等，在在嚴重延宕民營化的時機與發展前景。從以上對民營化政策本身各層面潛在問題的分析中可見，如何利用其他不同的公共行政理念所衍生的可行的備選方案來紓緩此一困境，實是吾人探討民營化議題時，極須突破的問題。

## 二、我國民營化政策之省思：走向非營利組織

本文認為：由於現行政策之侷限，使民營化之推展頗有力有未逮之感，惟因目前民營化係屬既定政策，故如何善用其他公共行政的可行備選方案，來彌補現行政策之不足，確有其急迫性。從公共行政的角度言之，本文主張：藉由擴張公營事業民營化承接對象的範圍，使其不以營利組織為唯一承接者，意即考慮由非營利組織 (nonprofit organizations) 與志願團體 (voluntary groups) 來從事（如民間環保團體、慈善組織等）；如此，一方面可提昇事業經營的績效，另一方面也可維繫民營化的公共利益性。

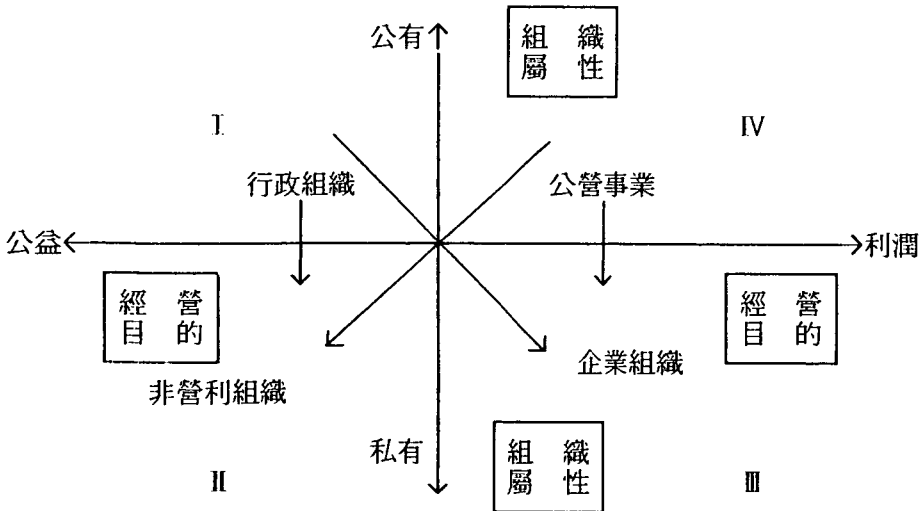
事實上，在公共財貨與服務的提供與輸送的十種途徑中，除我們所熟知的由政府提供與交由民間業者承包等方式外，志願服務與非營利組織已是其中的主要輸送方式 (Savas, 1987: 55 - 83)。以美國為例，早在獨立之前，即有民間捐助成立之志願服務團體提供各項公共服務，到了十九世紀已蔚為一股強而有力的力量，及至本世紀三十年代，志願服務主義 (voluntarism)，已經成為左右美國公益服務的主調 (Lobove, 1965:610)。

析而言之，民間部門（尤其非營利組織與志願團體）對解決公共問題的最大

助益可分別為下列數項 (Jun, 1986:117)：

- (一)非營利組織與大多數政府部門一樣，均以提供服務為其主要行動指標。
- (二)非營利組織在政府與待助者之間，常扮演服務輸送的媒介。例如地方政府可以藉財政補助的方式，來鼓勵非營利組織與志願團體，提供服務給特定的待助者。
- (三)自願組織可以直接針對特定需要之團體，提供及時的服務。
- (四)非營利組織與志願團體，其組織結構較諸商業團體與政府來說，更少（甚至沒有）科層體系繁文褥節的限制，使其服務更具有彈性、實驗性。
- (五)許多志願團體，如消費者行動與環境保護團體等，其關心的範圍甚至包括了公共、私人組織之產品與服務的品質，以及對社會與顧客的影響等層面，因此，他們也從中扮演著維護公共利益的重要角色。

從上可知，為超越民營化之理論與政策困境，公共服務與公營事業之「非營利化」不惟不容忽視，更愈顯其重要。如此，不僅可克服民營化之種種弊端，更能固守並發揚公共部門所應具有的「公共性」和「公共責任」。至於民營化與非營利化之不同點，請參照圖一。



圖一 非營利化與民營化

- 說明 1.象限 I → 象限 III：公共服務民營化    3.象限 I → 象限 II：公共服務非營利化  
 2.象限 IV → 象限 III：公營事業民營化    4.象限 IV → 象限 II：公營事業非營利化

## 伍、結 語

歸究當前民營化政策的缺失與不足，其主要的根源是政府仍將民營化界定在籌措財源的低層次目標，而一般經濟學者即使有所批判，也只能提出尊重市場機能的重要，卻無法從更廣泛的公共參與及公共利益角度來推理。就實務而言，復因民營化政策推行之立意的偏差，而使當前民營化政策既與市場機能擦身而過，又復與公共領域之公共討論不相干涉，如此，怎能期盼民營化能發揮其應有的功能與目的呢？

綜觀現行民營化政策之主要目標之一，乃是提昇資源配置的長期效率，使市場供需能夠受到價格機能的調節。但反觀國內民營化政策，從有關當局對民營化的規劃與設計來看，仍不脫以往籌措財源的目的；此從政府規劃設計之初，即以出售股產作為移轉民營方式，和民營化後仍預計握有百分之四十股權，就可明白其用心。如就純粹自由經濟的觀點而言，民營化的目的乃是用來提高公營事業之經營「效率」，其主要手段自然是要設法排除有礙「效率」發揮之因素。但是，本文已再三指陳民營化問題不可能是公共領域中孤立的公共議題，因而如前述之狹隘唯經濟效益的推理，則未免過於一廂情願，而強烈染有化約論(reductionism)色彩。在「公共」行政的觀點下，經營效率的提昇雖為民營化之主要政策目標之一，但是，公營事業更應同時考量其公共責任之承擔，與公共利益之伸張。

自公共行政的世界觀觀之，民營化乃是「手段」而不是「目的」。不論如何對民營化加以實證研究，理論建構，乃至多采多姿的政策執行措施，都應臣屬於更高的「公共」目的之下。用錯誤的手段，解決正確的問題，固屬愚不可及；然而，用正確的手段，卻試圖解決錯誤的問題，豈不更加荒謬（公共政策學命之為「第三類型錯誤」）(Dunn, 1994: 148 - 152)。

誠然，民營化或許能因著市場機制的競爭邏輯，使公營事業擠出更多、更高的「效率」。但是，當代的公共行政學理已經提出警告：效率並非政府施政的終極目的，政府的作為尤其必須接受規範性價值諸如民主、正義、平等的考驗，更由於這些規範性價值已成為當公共行政所追求的目標，因此使得任何公共行政制度與作為當中，「倫理」及「公共」的屬性成為最核心的議題。所以，從方法論的角度而言，經濟效率絕不能單獨成為政府決策之唯一衡量。一切提高效率的施政作為，都具有消長相剋(Trade-off)的特性，政策和政策之間也存有複雜的交

互作用。更重要的是，手段與目的必須作更細緻的思考，亦即：民營化乃為「公共」事務，脫離了「公共」，如何奢談藉民營化的「手段」來實踐政府的「公共」「目的」？

以此，本文主張：新的挑戰，蘊蓄了新的可能性。由於「非營化」乃實踐「公共」目的之重要途徑，因此對公營事業更具前瞻性的正本清源之道，乃應以「公民社會」中的「公共性」為政策主軸，走向「非營利化」來超越「民營化」之政策困境。

## 陸、參考文獻

### 壹、中文部分：

#### 一、期刊與論文：

##### 1. 王麗容

民 80 福利政策與服務輸送——省思過去、展望未來，「公共事務與國家發展」學術研討會，財團法人民主文教基金會。

##### 2. 李宗勳

民 81 市場機能與政府管制——我國警政工作民營化之研究，政治大學公共行政所碩士論文。

##### 3. 吳思華

民 79 民營化後的悲情景象，統領雜誌，第 55 期。

##### 4. 陳肇榮

民 78 公營事業民營化策略之探討，「因應自由化國際化之競爭策略」學術論文研討會論文集，中華民國管理科學學會。

##### 5. 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉與劉錦添

民 80 解構黨國資本主義——論台灣官營事業之民營化，台北：自立晚報文化出版社。

##### 6. 詹中原

民 82 民營化政策，台北：五南圖書出版公司。

##### 7. 劉鳳文與左洪疇

民 73 公營事業的發展，台北：聯經出版事業公司。

### 貳、英文部分：

#### 一、期刊：

##### 1. Bailey, R. W.

1987 "Uses and Missuses of Privatization", in S. H. Hanke(ed.), Prospects for Privatization, Montpelier, Vermont: Capital City Press.

##### 2. Bendick, Jr. M.

- 1984 "Privatization of Public Services: Recent Experience", in H. Brooks et al., Public-Private Partnership: New Opportunities for Meeting Social Needs, Cambridge, Massachusetts: Ballinger.
3. Berg, E.  
1987 "Privitization: Developing a pragmatic Approach", Economic Impact, 1987/1
4. Boaz, D.  
1982 "Pseudo-Market Solutions", Inquiry, November
5. Bocklet, R.  
1988 "Volunteers Aid to Better Policing", Law and Order, 36(1).
6. Cory, F. C.  
1988 "Form Administration to Oversight: Privatization and Its Aftermath in a Southern City", R. C. Hula, (ed.), Market-Based Public Policy, Hong-Kong: MacMillan.
7. Dehoog, R. H.  
1985 "Human Services Contracting", Administration and Society, 16(4).
8. Frederickson, H. G.  
1991 "Toward a Theory of the Public for Public Administration", Administration and society, 22(4).
9. Goodrich, J. N.  
1988 "Privatization in America", Business Horizons, 31(2).
10. Hanke, S. H.  
1988 "Privatization: A People's Capitalism", Economic Impact.
11. Kettle, D. F.  
1990 "The Perils and Prospects of Public Administration", Public Administration Review, March/April.
12. Pack, J. R.  
1987 "Privatization of Public-Sector Services in Theory and Practice", Journal of Policy Analysis and Management, 6(4).
13. Percy, S. L.

- 1983 "Citizen Coproduction: Prospects for Improving Services Delivery", Journal of Urban Affairs, 5(3).
14. Savas, E. S.  
1990 "A Taxonomy of Privatization Strategies", Policy Studies Journal, 18(2).
15. Salamon, L. J.  
1985 "Partnership in Public Service: Government and the Nonprofit Sector in Theory and Practice", Urban Institute.
16. Seidman, H.  
1990 "Public Enterprise vs. Privatization in United State", International Review of Administration Science.
17. Starr, P.  
1990 "The New Life of the Liberal State: Privatization and Restructuring of State-Society Relations", Ezra N. Suleiman & John Waterbury, (eds.), The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization, San Francisco: Westview Press.  
1989 "The Meaning of Privatization", S. B. Kamerman & A. J. Kahn, (eds.), Privatization and the Welfare State, Princeton, N. J.: Princeton University Press.  
1987 "The Limits of Privatization", in S. H. Hanke, (ed), Prospects for Privatization, Montpelier, Vermont: Capital City Press.

## 二、書籍：

1. Brooks, H.  
1984 Public-Private Partnership: New Opportunities for Meeting Social Needs, Cambridge, Massachusetts: Ballinger.
2. Cooper, T. L.  
1991 An Ethic of Citizenship for Public Administration, N. J.: Prentice Hall.
3. Dunn, W. N.  
1994 Public Policy Analysis: An Introduction (2ed.), N. J.: Prentice -



Hall Inc.

4.Hanke, S. H.(ed.)

1987 Prospects for Privatization, Montpelier, Vermont: Capital City Press.

5.Hula, R. C.,.

1988 Market-based Public Policy, Hong-Kong: MacMillan.

6.Jun, J. S.

1986 Public Administraion, N. Y.: MacMillan.

7.Lobove, R.

1965 The Professional Altruist: The Emergence of Social Work as a Career, 1990-1930, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

8.Powell, W. W. (ed.).

1987 The Nonprofit Sector, NY: Yale University Press.

9.Pirie, M.

1988 Privatization, NY: Wildwood House.

10.Rehfuss, J. A.

1989 Contracting Out on Government: A Guid to Working With Outside Contractors to Supply Public Services, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

11.Rhoads, S. E.

1985 The Economist's View of the World: Government, Market, and Public Policy, Cambridge University Press.

12.Savas, E. S.

1987 Privatization: The Key to Better Government, Jersey: Chatham House Publishers.

13.Salamon, L. J. (ed)

1989 Beyond Privatization: The Tools of Government Action, Washington, D. C.: Urban Institute.

## 柒、附 錄

### 可行移轉方式之傳統類型：

可分成下列三種類型，茲分別說明如下：

#### (一)公營事業的出售：

公營事業的出售，可分為出售公產與出售官股二類：

##### 1. 股票公開上市：

公營事業將部分或全部的股票，向不特定的投資大眾發行，即為股票公開發行。公營事業中屬公司型態者，或者原屬行政組織，其後改為公司型態者，皆可利用這種方式移轉民營。股票公開上市的優點，是政府可以取得大量的資金，增加國庫的收入；同時，由於股票向不特定的投資大眾發行，又可達到藏富於民的目的。其缺點是利用範圍的限制，即只能適用於以公司型態經營的事業；其次則是經營不善的公司不能符合上市標準者亦不適用此法（陳肇榮，民 78:7-12）。

##### 2. 員工購併：

對部分技術層次較高或管理較複雜的公營事業而言，政府可以將部分或全部的事業，讓售給基層員工或經理人經營，也可以由兩造合力購買經營。從政府的立場來看，由經理人與基層員工集資購入公股取得經營權，應有助於維持事業之穩定經營，不過此種方式通常涉及大量資金，尚須由政府或銀行提供融資幫助。

當然，最好的員工購併方式，仍是由員工與經理人，以夥伴的關係，來合力經營企業。為解除基層員工對經理人的不信任，可面對面向員工說明整個資本市場的運作情形，以及與經理人合作後，員工所能獲得的利益，並且使員工瞭解他們亦是公司的新主人，即所謂的「企業內的企業家」(intrapreneur)，如此方能把疑慮減至最低。在整個承購的細節上，員工可藉由移轉民營，要求分享相當額度的股份，並以優惠價格購進，而且在整個過程中政府或當地銀行，均需給與融資的支持 (Pirie, 1988:124-127)。

#### (二)委託私部門經營：

委託私部門經營的方式，並不涉及公營事業所有權的移轉，只是移轉事業

的經營權而已，亦及所謂的「公有民營」。此一類型包含下列三種主要途徑：

1. 簽約外包 (contract out)：

簽約外包，係政府機構與其他機構簽訂的一種契約關係，由政府提供經費，而由其他機構對於政府所要求的項目或標的團體提供服務。該策略將經費提供 (provision) 與生產供給 (production) 分開，亦即政府為經費的提供者，而其他機構為服務的供給者，而所謂其他機構可為政府、志願或營利的機構 (Dehoog, 1985:427-454)。

2. 抵用券制 (voucher system)：

所謂的抵用券，是帶有現金性質的兌換券，用以兌換財貨或服務，但是卻不可兌換為現金。抵用券的採行，基本上有兩個理念：其一，是賦與使用者選擇權，亦即消費者可根據自己的需要，選擇服務的內涵與服務的供給者；其二，是可開放給民間部門共同參與生產，以促成競爭，並降低成本 (Bendick, 1984:159)。

3. 經營特許權 (franchise)：

經營特許權提供服務的方式，乃是政府授與私部門，代理服務生產的權利；此種方式可採獨家代理，或同時由幾家代理商代理，政府則對價格進行管制。經營特許權與簽約外包一樣，政府是服務的安排者，而私部門則是服務的提供者，兩者的差異在於付費方式的不同。就簽約外包而言，政府向私人購買服務提供給消費者，因而須由政府付費給私部門；而經營特許權，則是由消費者直接支付給提供服務的私人代理商。以經營特許權的方式代替政府提供服務，特別適合於收費使用財 (toll goods)，如一些公用事業如電力、瓦斯、自來水與電信服務等 (Savas, 1982:66)。

(三) 調整立法並開放競爭：

1. 解除管制 (deregulation)：

管制可說是政府干預經濟事務的傳統活動，藉由管制的解除，讓原本享有獨佔地位的事業開放，允許一般民營企業參與這些事業的經營。解除管制意味公部門宰制的消失，其優點在於政府管制乃是相當耗費成本的舉動，解除管制將能立刻減少政府的成本，同時亦能有效抑制政府的擴張 (Pirie, 1988:186-188)。

解除管制除了能減少政府支出成本，以及建立更廣大的政治支持聯盟外

，由於私人企業加入生產行列，不但使消費者具有更多的選擇自由，同時亦能刺激政府反省本身服務提供的合適範圍，亦即當私人服務的佔有率逐漸提高時，公部門便須適時的減縮服務，甚至完全退出產業，讓市場機能自由運作。此外，由於此種方式不涉及資產拍賣，較不易引起員工的反彈，也可算是另一個優點。

## 2. 縮減公共方案：

縮減公共方案，係指公部門從某些不再適合生產的服務項目中撤離，亦即停止某些已無生產價值，或不合經濟原則的服務。理論上，公營事業（尤其是背負階段性任務的公營事業）在任務完成後，自應停止服務的提供；但事實上，公營事業不但大多沒有停止生產，反而爲了生存不斷地尋求擴大生產。而且，由於公部門產生，一向不以市場需求爲依據，盲目擴大生產的結果，將導致資源浪費與供需失調等弊病，這也縮減公共方案之所以被提出的另一原因 (Pirie, 1988:241-242)。