

## 第四章 金門酒廠民營化政策論證分析

本章乃針對金門酒廠民營化政策進行論證分析，章節之安排如下：首先，第一節將簡述並分析已核定之民營化方案內容，說明此一政策提出之背景與內容後，在第二節與第三節則將民營化之政策主張，就贊成與反對之不同立場進行論證，在第二節乃就金門縣政府之政策主張：金門酒廠應進行民營化，進行論證分析，而第三節則就反對民營化之政策主張進行論證，第四節則歸納論證之結果。

### 第一節金門酒廠民營化方案剖析

本節首先說明金門酒廠民營化所規劃之方案內容，包括民營化之緣由、計劃內容、進行方式、員工權益保障以及縣民釋股特殊規劃等項目，再針對此一方案進行分析，以下茲就行政院核定版方案之內容析述如下：

#### 壹、方案內容簡述

##### 一、提出民營化政策之緣由：

為因應行政院於 1996 年 12 月 20 日函送立法院之「菸酒管理法」草案中，第六十條規定：「本法施行前依其他法令設立之菸酒製造業者，其非屬股份有限公司組織者，應於中華民國八十九年底以前，變更為民營股份有限公司」。另行政院 1997 年 1 月 23 日經由院會通過之行政革新方案，亦核定應「檢討現行公營事業移轉民營作法，並研訂各種民營化之可行模式，加速公營事業民營化」。因此，有關金門縣政府所屬金門酒廠之組織變革方案，乃依據上開規定及「公營事業移轉民營條例」之規範原則，並考量地區之特性與酒廠現況，而研訂金門酒廠民營化之時程與執行方案，以期達成民營化之目標。

##### 二、計畫內容與目標：

為配合民營化時效之全盤考量，計畫將朝成本低、阻力小、效益高之規劃方向，研提具體可行之執行細節與辦法，落實完成下列計畫內容：

- (一) 依「菸酒管理法」草案及「公營事業移轉民營條例」規範原則，設計合宜民營化方案，順序完成移轉為民營股份有限公司。
- (二) 考慮維持財政收入及方便員工調度情形下，規劃最佳民營化步驟與時程。
- (三) 實踐 陳縣長「福利縣民」之政策，規劃情理法兼顧之方式，讓金門縣民得以優惠價格認購股票之機會。
- (四) 保障員工權益，研擬員工認股及優惠身分轉換處理辦法。
- (五) 有關公司組織設計、管理手冊制定、資本結構、股權分配、股價政策及營運計畫之擬定與輔導。
- (六) 研擬股權釋出辦法、申請股票上櫃(市)或出售股權、推薦證券承銷商遴選要點及釋出過程之顧問諮詢。

此一方案於 1997 年 5 月 5 日由顧問公司中國生產力中心正式提出民營化方案草案，經縣務會議及縣議會通過後，轉呈行政院核定，而行政院也於 1997 年 9 月 8 日，以台八六財字第三四五一三號函，核定民營化方案草案，並修正意見如後：

- (一) 為縮短金門酒廠民營化時程，並使方案簡單、可行，本案請參照臺鹽總廠改制公營公司模式，一次將金門酒廠現有資產作價投資新公營公司，並依公司法規定，俟公司設立一年後再進行民營化釋股作業。
- (二) 依據「省縣自治法」第十三條規定，縣(市)財產之經營及處分為縣(市)自治事項，又考量金門縣長期實施戰地政務，經濟建設與產業發展較落後，「福利金門縣民」政策目的明確，應屬「公營事業移轉民營條例施行細則」第七條所稱「其他特定目的」之範疇，本草案將金門縣民列為「特定對象」應能符合「公營事業移轉民營條例」第五條第三項之規定。故原則同意金門縣政府將其投資新公營公司股權百分之廿釋予縣民。
- (三) 本案所請在民營化前之過渡階段，其現職公務人員有關之薪給、成績考核、退休及撫卹等，同意暫依公務人員有關法令規定辦理。至於新公營公司擬參照中華電信股份有限公司條例第四條規定，除公司董事長、監察人及代表公股之董事，具公務員身分外，總經理及其

餘董事得不具公務員身分一節，因上揭條例係針對中華電信股份有限公司之特別法，比照辦理恐有困難，且公營公司僅為本案過渡階段之安排，故本節應予刪除。

(四) 請金門縣政府依上揭結論修正本草案，並參酌經濟部現行相關法規修訂「福建省金門縣政府所屬事業機構移轉民營從業人員權益補償辦法(草案)」及「福建省金門縣政府所屬事業機構移轉民營從業人員優惠優先認購股份辦法(草案)」後，一併重新陳報行政院。而本案之計畫目標如下：

- 1、1998年1月1日為公司設立登記基準日，資本額以1997年7月1日土地公告現值加上其它財產，則以1997年6月30日之帳面價值為基準，預估約新台幣25億元，並開始進行管理制度輔導。
- 2、1998年11月完成資產市價重估，並召開評價委員會議訂定股價。
- 3、1999年1月完成釋股20%給約一萬三千戶縣民，並收足出售股款繳股東。
- 4、1999年2月完成召開董事會及股東會，補辦公開發行。
- 5、1999年3月完成準備上櫃資料，並辦理遴選推薦證券承銷商。
- 6、1999年5月完成上櫃細節並召開董事會及股東會決議上櫃。
- 7、1999年11月櫃買中心完成審查通過上櫃。
- 8、1999年12月完成第一次股票公開承銷作業。
- 9、2000年1月股票掛牌交易。
- 10、2000年4月完成第二次股票公開承銷之準備。
- 11、2000年5月完成第二次股票公開承銷作業。
- 12、2000年6月30日完成民營化目標。

### 三、進行方式

#### (一) 設立方式

依據行政院1997年9月8日台八六財字第三四五一三號函核定民營化方案草案修正意見一：「為縮短金門酒廠民營化時程，並使方案簡單、可行，本案請參照臺鹽總廠改制公營公司模式，一次將金門酒廠現有資產作價投資新公營公司，並依公司法規定，俟公司設立一年後再進行民營化釋股作業。」因此，將金門酒廠現有資產作價投資

一家百分之百公股之公司，其計價基準，土地採 1997 年 7 月 1 日公告現值計價，其餘則按 1997 年 6 月 30 日帳面價值作價。又金門酒廠民營化過程既經行政院核定參照台鹽總廠改制公營公司模式辦理，依據行政院主計處 1994 年 5 月 30 日台(83)處孝四字第 0 四六七九號函示：「台灣製鹽總廠改制為公司，以其業務經營均係延續進行，並未因改制而改變，本質上僅屬事業單位名稱之變更，應繼續執行立法院通過之台灣製鹽總廠預算，無另編創業預算之必要。」。因此，改制後新公司應繼續執行金門縣議會通過之金門酒廠預算。據此，新公司登記資本額土地依 1997 年 7 月 1 日公告現值，其餘按 1997 年 6 月 30 日帳面餘額，合計資本額約為新台幣 25 億元為準。至於資產重估溢價部分以資本公積轉入新公司，俟 1998 年 7 月 1 日再轉入資本額，股票以每股面額十元計；合計二億五千萬股。

新公司除由金門縣政府代表縣庫為發起人外，另由縣政府邀縣轄六鄉鎮法人為發起人，由六鄉鎮公所法人各認購一張(一千股)股票，每股以面額十元計算。由於新公司係概括承受金門酒廠過去之一切權利義務，因此於公司登記完成後，以更名方式變更原來請領之工廠登記證、營利事業登記證及經濟部國貿局出進口廠商登記卡等作業。

## (二) 股權釋出計畫與股權結構

新設之公司，其股權釋出將分三大部分，包括縣民釋股、員工認股及上櫃釋股等。由於更名設立時之資本額，係依據金門酒廠 1997 年 7 月 1 日土地公告現值，加上 1997 年 6 月 30 日其餘財產帳面餘額計算，並無法反應新公司真實資本額，因此於縣民釋股前，應作資產市價重估，依據重估後之資產總額，經評價委員會評定股價後，辦理溢價發行釋出百分之廿給縣民。員工認購部分則依據本方案第十章「福建省金門縣政府所屬事業機構移轉民營從業人勸優惠優先認購股份辦法」第八條之規定，計算當次可認購比例之股數，由員工依自由意願認購之，剩餘部分於上櫃釋股時足額保留之。至於上櫃釋股總額，則為扣除已完成縣民釋股及員工認股外，經保留公股百分之四十九及員工依法尚可認購之股數後，剩餘之股權，於上櫃時分二次釋出，以達民營化之目標。

#### 四、員工權益保障

金門酒廠目前因係以機關組織型態設置之未實施用人費率事業機構，有關編制員額之公務員，其薪資、成績考核及退休撫卹等，均適用公務人員有關法令辦理。由於金門酒廠於民營化前，必須先過渡轉換為公營之公司組織，致具有公務人員身分之職員，若不願隨同事業移轉為公司組織者，原則應依其意願轉調至其他公務機關。惟金門縣政府及所屬各機關編制員額不足，又囿於組織準則迄未奉行政院核定，致無法修訂組織規程，增加員額，以供安置。且自酒廠先過渡移轉為公營之公司組織，員工身分之轉換與保障，並無法適用「公營事業移轉民營條例」第八條關於從業人員之保障與權益補償，且亦無法比照電信局改制為中華電信股份有限公司，能有「電信三法」，以特別立法方式，予以保障。如不允予妥善處理，將為酒廠民營化之最大難題。考量該縣所屬各事業機構，均係戰地政務時期遺留下來之特殊組織模式，似不能以目前之法令制度與眼光視之。在過渡時期，有關員工身分與權益保障，宜秉持「自由意願原則」、「權益維持原則」、「優惠退休原則」、「身分重塑原則」及「保險從優原則」，參照「電信三法」對員工權益保障之精神，以行政命令權宜採取下列作法：

##### 一、在移轉為公營公司時：

(一)原有現職之公務人員(包括具有銓敘合格實授之公務人、非具有公務人員任用資格人員、雇員等)，其人員之薪給、成績考核及退休撫卹等，在未移轉為民營型態時，請行政院、考試院同意比照戰地政務終止後之模式，暫依公務人員有關法令規定辦理。

(二)若縣政府組織規程修訂後，或其他公務機關有空缺者，同意依職員意願優先檢討改調他機關。

(三)作業勞工部分，因改制前後，均適用勞基法且為同一雇主，其身分及權益並無影響，維持現狀。

(四)留用之現職公務員、作業勞工，未來之薪資結構除依前開原則辦理外，以不低於目前現有之標準；至未來新進之職員、作業勞工，有關薪給、退休、撫卹、資遣等事項由董事會擬訂報由縣政府依法令規定，層請權責機關核定之。

## 二、在移轉為民營型態時：

### (一) 從業人員願隨同移轉者：

1、移轉民營後之新雇主應全數接收，且不能影響員工之既有權益。

2、於移轉當日，由原事業主金門酒廠實業股份有限公司，就其原有年資辦理結算，辦理給付，其結算標準不論職員或作業員，一律依勞動基準法退休金給予標準計算，不受年齡、與工作年資限制，但不發給預告工資及加發六個月薪給。辦理結算之人員，其年資重新辦理起算。

3、繼續留用人員，於移轉之日起五年內資遣者，按從業人員移轉民營當時或資遣時之薪給標準，擇優核給資遣給與，並按移轉民營當時薪給標準，加發六個月薪給及一個月預告工資。

4、被資遣人員，如符合退休條件者，另按退休規定辦理；且因資遣有損公保養老給付或勞保老年給付者，悉數由縣政府編列「金門酒廠實業股份有限公司移轉民營化員工權益保障補償金」預算支應，以補償其權益損失。

5、移轉民營留用人員，如因改投勞保，致損失公保原投保年資，亦依規定補償其損失。

6、其他原有權益受損時，亦予以補償。

### (二) 從業人員不願隨同移轉者：

1、從業人員不願隨同移轉者，其職員部份依意願轉調縣政府其他公務機關，願辦理離職者依規定辦理離職。另作業員部份一律辦理離職。

2、其離職給與一律依勞動基準法退休金給予標準計算，不受年齡、與工作年資限制，並發給移轉時薪給標準六個月薪給及一個月預告工資。

3、離職有損公保養老給付或勞保老年給付者，悉數由縣政府編列「金門酒廠實業股份有限公司移轉民營化員工權益保障補償金」預算支應，並得由移轉民營所得資金先行支用，並補辦預算，以補償其權益損失。

(三) 從業人員安置方案所應補償員工之權益損失範圍，以金門酒廠移轉民營型態時已發生之損失為限。移轉民營從業人員權益保障及補償辦法依第九章縣政府訂定之福建省金門縣政府所屬事業機構移轉民營從業人員權益補償辦法」之規定辦理。

(四) 有關從業人員隨同事業移轉與否，由金門酒廠辦理意願調查及切結，依員工意願辦理。

(五) 依公營事業移轉民營條例第九條規定：「公營事業移轉民營出售股權時，應保留一定額度之股份，供該事業之從業人員優惠優先認購。」為符上開規定，經於本方案第十章訂定「福建省金門縣政府所屬事業機構移轉民營從業人員優惠優先認購股份辦法」乙種，金門酒廠移轉民營出售股權，其從業人員之優惠優先認購股份，依該辦法辦理。

#### 五、縣民釋股方案：釋出公股百分之廿給縣民

行政院 1997 年 9 月 8 日台八六財字第三四五一三號函核定民營化方案草案修正意見二：『依據「省縣自治法」第十三條規定，縣(市)財產之經營及處分為縣(市)自治事項，又考量金門縣長期實施戰地政務，經濟建設與產業發展較落後，「福利金門縣民」政策目的明確，應屬「公營事業移轉民營條例施行細則」第七條所稱「其他特定目的」之範疇，本草案將金門縣民列為「特定對象」應能符合「公營事業移轉民營條例」第五條第三項之規定。故原則同意金門縣政府將其投資新公營公司股權百分之廿釋予縣民』。

但由於公司法第一百六十三條規定：「發起人之股份非於公司設立登記一年後，不得轉讓。」為合法達成股權讓售給縣民，因此必須一年後才能釋出，依據前述行政院之核定原則，縣民釋股方案符合民營條例第五條之「特定對象」。因此，資產經市價重估並召開評價委員會，訂定釋出股價後，以本方案公告日為基準日，設籍金門滿一年以上之家戶，即可辦理登記認購股票之作業，其釋股基準日為 1999 年 1 月 1 日，出售股權給縣民之比例訂為 20 % 計算。

#### (一) 法令依據：

公營事業移轉民營條例第五條規定：「公營事業移轉民營得為全

部或部分移轉。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。」同條例施行細則第七條規定：「本條例第五條第三項所稱讓售股權或資產之特定對象，指公營事業移轉民營時，為達成引進技術。利用行銷經驗、改善經營或其他特定目的，經該事業主管機關評定合格，報請行政院核准之自然人或私法人。」

## （二）縣民釋股構想：

為落實福利縣民之政策，經行政院 1997 年 9 月 8 日台八六財字第三四五一三號函核定民營化方案草案修正意見決議，縣政府將就公營新公司總股權 20 %，經評價委員會評定合理價格後，出售給金門縣全體縣民。至於縣民之認定，以本方案公告之日起，籍設金門一年以上之家戶為對象，且限制配偶及未成年子女不得拆戶。已拆戶者，以一戶計算。同時將以公開辦理釋股之程序，由縣民依其自由意願，認購股票，以符公平公正原則。

## （三）採特定對象釋股理由：

緣金門縣長期實施戰地政務，其間人民生活頗多限制，且犧牲自由與民主，加之中央一切以國防著眼，長期忽略金馬地區的民生與經濟建設，致使國民所得普遍偏低，如於 1996 年僅約 9400 美元，較台灣國民所得 10872 美元偏低甚多。而生活條件亦落後台灣甚多，為符社會公平觀點，如何提升地區國民所得，福利縣民，為縣政府施政一貫目標。為推展福利縣民之政策，藉民營化之過程，讓縣民入股，以提高縣民收益，應符合前開所規定之「其他特定目的」之範疇。

又金門酒廠係縣屬公營事業，即為金門縣民所共有，其利益理應由全體縣民所共享。又依據省縣自治法第十三條規定：縣(市)財產之經營及處分，縣(市)公用及公營事業，為縣(市)自治事項。同法第十九條亦規定：議決縣(市)財產之處分，為縣(市)議會之職權。縣政府計畫以全縣各家戶為釋股之對象，並非單一之對象，而係以公開方式對全體縣民辦理釋股。符合縣營事業為縣自治事項之規定，且利益應由全體縣民共享為原則。況金門縣政府對縣民釋股，已符公產處分應公開之原則，及達股權大眾化之特定目的。另金門酒廠開放由縣民共



同經營，能創造更多就業機會，提高縣民所得，對金門縣政經之安定進步與繁榮亦有正面之意義。

## 六、替代方案

本案為達成福利縣民政策，故以上櫃方式釋出公股，並藉股價之上漲，讓縣民可選擇售出賺取差價，或持股分配股利，惟倘若上櫃不成，囿於菸酒管理法草案規定，必須於 2000 年 12 月底完成改制民營股份有限公司之時效壓力，因此，計畫另提「直接出售股權」之替代方案，屆時可採公開標售或洽特定人之方式辦理。

### 貳、方案內容分析

#### 一、政策緣起之探討

金門酒廠民營化政策產生之背景，乃是由金門縣政府在前縣長陳水在任內所提出報請行政院核定，當時菸酒專賣制度研議取消，菸酒管理法草案以及菸酒稅法草案，仍在立法院內審議，因此，就此一政策提出之時點以及政策規劃之依據，是以正在審議中的草案法條內容，不得不令人產生一種過早未雨綢繆之疑問，當時菸酒管理新制尚未塵埃落定，即據以規劃金門酒廠未來之走向，所規劃出來之政策內容亦將發生無法切合政策環境之實際狀況。菸酒管理法及菸酒稅法直至 2000 年 4 月 19 日才公布，並定於 2002 年 1 月 1 日起實施，但是金門縣政府卻以 1997 年 5 月 5 日由顧問公司中國生產力中心提出的民營化方案草案，在經縣務會議及縣議會通過後，即轉呈行政院核定，行政院亦於 1997 年 9 月 8 日予以核定，與菸酒管理二法之三讀通過公佈施行之時間上卻相差將近三年；而地方制度法亦在 1999 年 1 月 25 日公佈，地方制度法賦予地方政府較過去更大之自治權，這些法律規範的變動，事實上都具有相當之影響，法規改變了，但是經核定的民營化方案卻未隨之進行檢討，除政策與現實環境之差距外，此一方案之合法性亦出現了疑問。金酒民營化如此重大之政策，規劃過程竟如此草率急迫，在沒有時限壓力、中央政府沒有提出要求也必須尊重地方政府之自治事項之情況下，是何原因使金門縣政府如此急

於提出金酒民營之規劃？此外，金酒產銷代理因金酒之高獲利，一直以來都是備受關切，在涉及產銷代理之金酒弊案爆發<sup>1</sup>後，由於涉案者均為金門當地的重量級人士，故在金門當地造成不小的震撼，因之，金酒民營化之議題使得當地封閉之親族社會噤若寒蟬，也增添了對民營化利益輸送的懷疑態度。

## 二、人事制度之影響

為配合移轉民營政策，金門酒廠已轉型為公營公司，但又尚未移轉民營，因此在人事制度上，造成組織內部雙軌制，「金門酒廠實業股份有限公司組織規程」已明定金酒公司的組織編制、各單位職掌、員額，並授權給總經理去決定人選，以聘僱方式規避公務人事制度的束縛。因此，現行金酒公司內部人事呈現雙軌制，雖然金門縣政府已訂有「金門縣政府與金門酒廠董事會暨經理人權責劃分表」，以爭取業務處理時效，增進金酒公司經營自主權，若是以短期而言，雙軌制對於公司內部之運作影響應該不大，但長期下來，公務員與聘僱人員之職掌重疊，且有可能出現意見不同，造成組織內部運作的矛盾與衝突，而需進行協調。目前何時能釋股，無法確定，甚或不會進行釋股作業，但人事雙軌制的問題，仍需進一步的解決。

## 三、縣民釋股之反向思考

由以上所述金門酒廠民營化之規劃，可以發現除了其民營化的方式，仍是與其他公營事業一樣，僅採取釋股的方式作為民營化的手段外，與其他公營事業如中華電信、中鋼等不同的是，其縣民釋股的特殊設計，縣民釋股方案，指金門縣政府將其投資金酒公司股權 20%，以 1998 年 1 月設籍金門縣一年以上，且年滿 20 歲之縣民為對象，釋出股票，由縣民認購，每位縣民可認購二張股票，讓大家都成為金酒公司老闆，享受酒廠營運成果。金酒公司的股票雖還未辦理上市，並辦理縣民釋股，但坊間收購縣民釋股之「權利金」已高達三萬元，可見金酒公司股票之搶手，如以符合資格縣民 2 萬 4,246 人，並依坊

---

<sup>1</sup>金門酒廠實業有限公司，被檢察機關查出在授權代理過程中涉及貪污弊端，金門地檢署主任檢察官黃朝貴於 2001 年 6 月 12 日一舉開出三十張搜索票，同步在台灣、金門兩地，針對包括金門縣長陳水在、縣議長陳水木等人的住家及辦公室進行搜索，並約談金酒公司總經理辛寬得、陳水在之子陳宏仁等多名金門當地的重量級人士。金門地方法院於同月 24 日審結宣判。

間收購利潤估計，則縣民未來因股票買賣總利得即有八億元以上。

過去公營事業的「全民釋股，還富於民」做法，即曾引起賤賣國產的疑慮，但是相較於中華電信以及中鋼，金門酒廠的資產規模較小，將使得縣民釋股、福利縣民之做法，容易為財團所利用。如以八億元來看，稍具實力之有心財團，是可以負擔得起，並入主金酒。雖然目前尚未辦理縣民釋股作業，但金酒股票權利的讓渡已暗潮洶湧，雖然金酒公司不斷宣導此一讓渡不得對公司主張任何權利，但是就金門縣議會議事錄資料中，無論是金門縣政府或是金酒公司，仍無法明確指出此一讓渡股票權利、出賣股條之做法，是否合法或是正常？而若是收購者將來不得對金酒公司主張任何權利，但違法交割的事實，將使眾多金門縣民因違反證交法第四十三條以及涉及詐欺而吃上官司，故當時的金門縣議會議員賴育茜即曾在議會中提出書面質詢<sup>2</sup>：

「金酒釋股案涉及這麼多法律問題，為什麼不向民眾宣導？違法收購金酒股票權利之財團最為可惡...」，由此可見，出賣股條情形之嚴重程度，也暴露出縣民釋股政策所造成之反效果。

從以上對金門酒廠民營化政策方案內容之簡要分析，以及政策方案提出之背景說明，可以發現政策規劃實有草率之嫌，而縣民釋股的設計，亦已在金門當地引發不小的問題，而對於意見分歧、充滿爭論的政策議題，透過政策論證結構的分析，能將正反立論逐一清晰條列並加以探討，以下即就金門酒廠民營化政策的政策論證結構剖析如次。因此，在第二節中，將對金門縣政府此一民營化政策主張進行論證，以呈現政策提出之理由與爭論之所在。

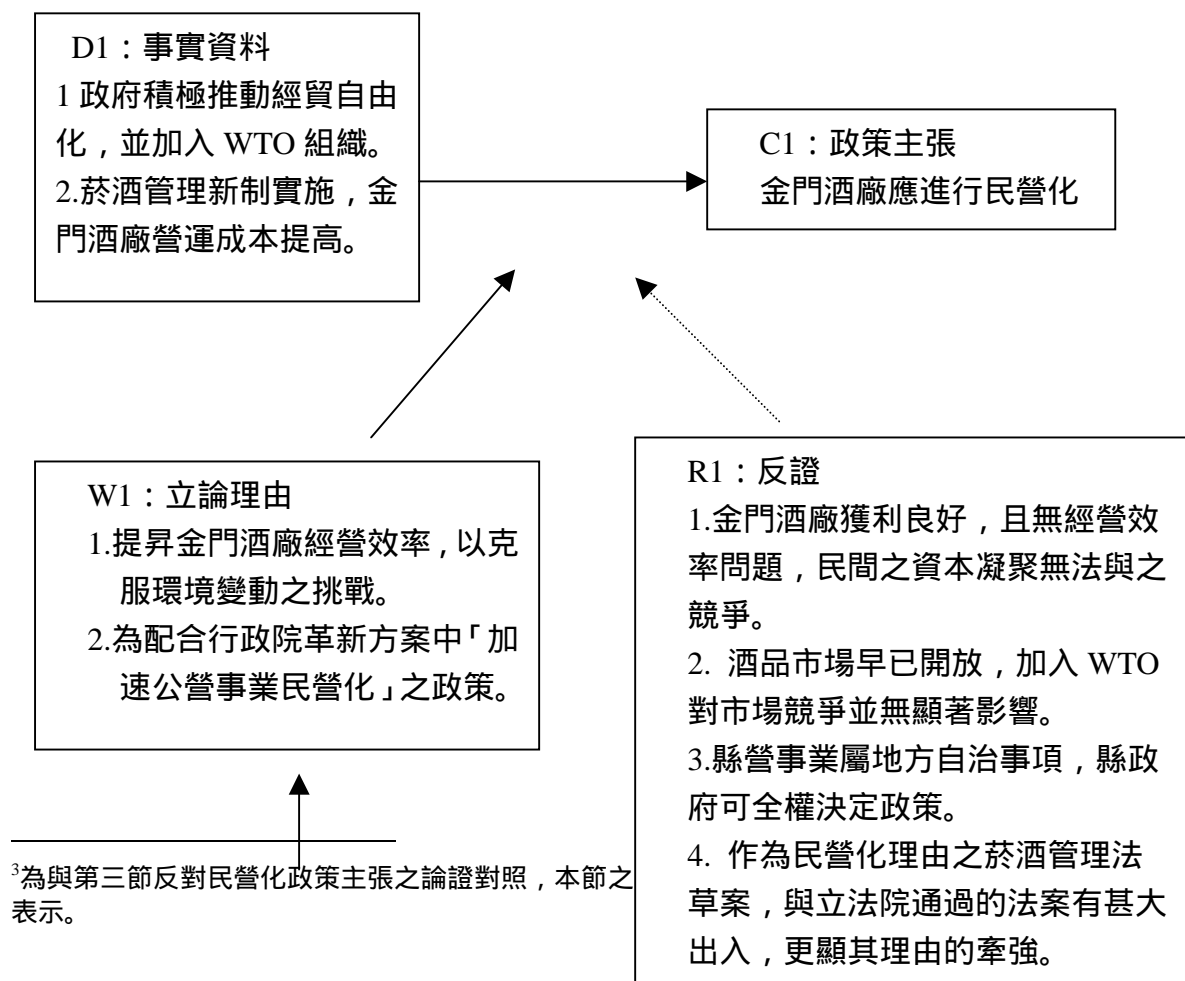
---

<sup>2</sup> 金門縣議會第二屆第五次大會縣政總值黨書面資料，2000年5月。

## 第二節 金門縣政府之金酒民營化政策論證

本節將針對金門縣政府所提出之政策主張：金門酒廠應進行民營化，進行論證分析，以呈現政策提出之事實背景、依據之理由與反證，其論證結構可見圖 4-1<sup>3</sup>。

### C1：金門縣政府之政策主張：金門酒廠應進行民營化



B1：額外立論理由

1. 囿於「菸酒管理法」草案第六十條之規定。
2. 公營事業民營化是必然的趨勢。

圖 4-1 C1：金門縣政府政策主張之論證結構

資料來源：筆者整理自繪

**D1：事實資料**（係指與政策議題相關的資訊）

1. 政府積極推動經貿自由化，並加入 WTO 組織。

我國於 2002 年 1 月 1 日正式加入世界貿易組織（WTO）後，為符合其有關國民待遇及透明化原則，並回應諮商對手國對於菸酒產銷制度及菸酒課稅方式改進之要求，讓規範實施近五十年的菸酒專賣制度走入歷史，而改實施「菸酒管理法」及「菸酒稅法」，使菸酒市場回歸市場機能。菸酒管理新制最大的影響有二：

- （1）對於現有業者取消課徵專賣利益，改為課徵高額的菸酒稅及其他如營業所得稅、許可費等，將導致業者經營成本大幅提高。
- （2）菸酒市場將回歸正常市場機制，酒品末端零售價格不再受到任何限制，業者將各展所能搶食菸酒市場大餅。

2. 菸酒管理新制實施，金門酒廠營運成本提高。

金門酒廠之高梁酒系列產品，屬於菸酒稅法規範之蒸餾酒類，每公升高梁酒須課徵 185 元的菸酒稅，以 0.6 公升白金龍為例，菸酒專賣體制下每瓶的專賣利益為 64 元，但菸酒稅法實施後則須課徵菸酒稅 111 元，另外營業利潤尚須課徵營利事業所得稅 25%，所以菸酒稅法實施後，金酒公司營運成本瞬間大幅提升，營業利益將隨同大幅縮水。

**W1：理由**（將事實資料轉化成政策主張之連結與支撐）

### 1. 提昇金門酒廠經營效率，以克服環境變動之挑戰。

過去在菸酒專賣制度以及公營事業體制上，金門酒廠除受到相當程度的保障以外，也受到政府的管制，並且有體現政策之任務，因此，在面對市場開放自由競爭的環境時，如何提昇組織經營之績效，乃世界各國在推行民營化之主要目標，希望藉由組織結構變革以及員工心態重塑，來增強組織之競爭力。故在我國加入 WTO 後，金門酒廠面對未來競爭環境的變動挑戰，必須對產業體質之改造、市場機制、經營效能等提出因應之對策，才能在開放競爭之自由市場中立足。

### 2. 為配合行政院革新方案中「加速公營事業民營化」之政策。

為配合行政院革新方案中「加速公營事業民營化」之政策，金門酒廠民營化方案已於 1997 年 10 月 22 日由金門縣政府陳報行政院財政部，並奉行政院台八十七財 0 0 七六三號函核定，准予進行民營化，並將機關組織由「金門酒廠」改制為「金門酒廠實業股份有限公司」，計畫逐次辦理「縣民入股」、「員工認股」及上市（櫃）之承銷作業，釋出公股。

## B1：額外立論理由（足以支撐理由（W）的各種事實資料）

### 1. 囿於「菸酒管理法」草案第六十條之規定。

為推動菸酒專賣改制，財政部爰研擬「菸酒管理法」、「菸酒稅法」，以取代「臺灣省內菸酒專賣暫行條例」，作為未來菸酒管理及課稅之依據，因此，為因應行政院於 1996 年 12 月 20 日函送立法院之「菸酒管理法」草案中，第六十條規定：『本法施行前依其他法令設立之菸酒製造業者，其非屬股份有限公司組織者，應於中華民國八十九年底以前，變更為民營股份有限公司』。因此，金門酒廠應該進行民營化。

### 2. 公營事業民營化是必然的趨勢。

公營事業受到種種法規限制，導致各項作業捉襟見肘，而不積極追求企業成長的官僚作風，在充份競爭的市場下，將不敵活力充沛及經營靈活的民間企業，因此，公營事業民營化，一般被認為是必然的趨勢。且藉由民營化釋股，不僅可以擺脫政府法規之束縛，並可提高經營彈性及效率。同時希望達成藉由股票上市（櫃），籌措縣府支出

財源，並自資本市場中，籌措公司營運資金，以達到增進經營績效，及永續經營的終極目標<sup>4</sup>。

R1：反證（係指反對某一政策主張的理由與假定）

1. 金門酒廠獲利良好，且無經營效率問題，民間之資本凝聚無法與之競爭。

金酒產品在國內市場大受歡迎，所以金酒公司每年的營業額在 40—80 億元之間，盈餘則高達 20—40 億元左右。而民間酒廠，因受限於釀造技術、規模經濟及投資成本考量，故發展清香型蒸餾白酒的競爭壓迫性低。

2. 酒品市場早已開放，加入 WTO 對市場競爭並無顯著影響。

「菸酒管理法」與「菸酒稅法」實施後，對金酒公司除營運成本提高外，對其酒品市場的佔有率衝擊可能不大。由於外國進口酒類，業已自 1987 年即已開放，而金酒產品與其交鋒多年，其結果是，雖面對威士忌與白蘭地的嚴峻考驗，金酒卻仍明顯居於優勢狀態。而將來大陸同質或異質的白酒可能大量傾銷國內市場，金酒公司應該亦能保有競爭優勢。依民生報（2002，3，27）報導指出，由聯華食品代理的紅旗二鍋頭，於回歸稅制後，每瓶漲價為 520 元。另由黑松代理的五糧液亦走高單價路線，每瓶 500CC 定價 1300 元，價格上明顯高於金門高粱酒，因此競爭威脅性也相對薄弱。

3. 縣營事業屬地方自治事項，縣政府可全權決定政策。

金酒公司為金門縣政府所擁有的營利事業單位，是屬於縣府財產的一部分，如依地方制度法第十九條之規定：縣（市）財產之經營及處分，縣（市）公用及公營事業之經營與管理事項，為縣（市）自治事項。同法第三十六條規定：議決縣（市）財產之處分、縣（市）所屬事業機構組織自治條例為縣（市）議會之職權。因此，金酒公司的經營與管理策略，可經由金門縣議會通過自治條例來規範與執行。

4. 作為民營化理由之菸酒管理法草案，與立法院通過的菸酒管理法

---

<sup>4</sup> 金酒月刊，No1：第 1 版

有甚大出入，更顯其理由的牽強。

金門酒廠民營化對金門地區而言，乃是一項重大之政策，必須經過嚴謹之思考與規劃，然其卻以一項尚未經立法院三讀之草案內容，作為民營化政策進行之依據，忽略法規通過後與草案間，可能產生之差異，而顯現出決策過程之輕率粗糙。

作為菸酒管理及課稅依據之「菸酒管理法」、「菸酒稅法」，業經總統於 2000 年 4 月 19 日公布，並定於 2002 年 1 月 1 日起實施。茲將其中第六十條之內容與金門酒廠做為民營化依據之草案第六十條內容比較如下：

#### 1. 菸酒管理法草案第六十條規定

本法施行前依其他法令設立之菸酒製造業者，其非屬股份有限公司組織者，應於中華民國八十九年底以前，變更為民營股份有限公司。

#### 2. 現行菸酒管理法第六十條

本法施行前，依其他法令設立之菸酒製造業者，其非屬股份有限公司組織者，應於本法施行後五年內，變更為股份有限公司。本法施行前，原依其他法令設立之菸酒製造業者及其工廠、菸酒進口業者，於本法施行後，得依原核定之營業範圍繼續營業，但應於中央主管機關指定期間內，依本法規定取得許可執照或工廠登記證。本法標示規定事項於本法施行十八個月後生效。但有違反本法及其他法令標示不實情形者除外。

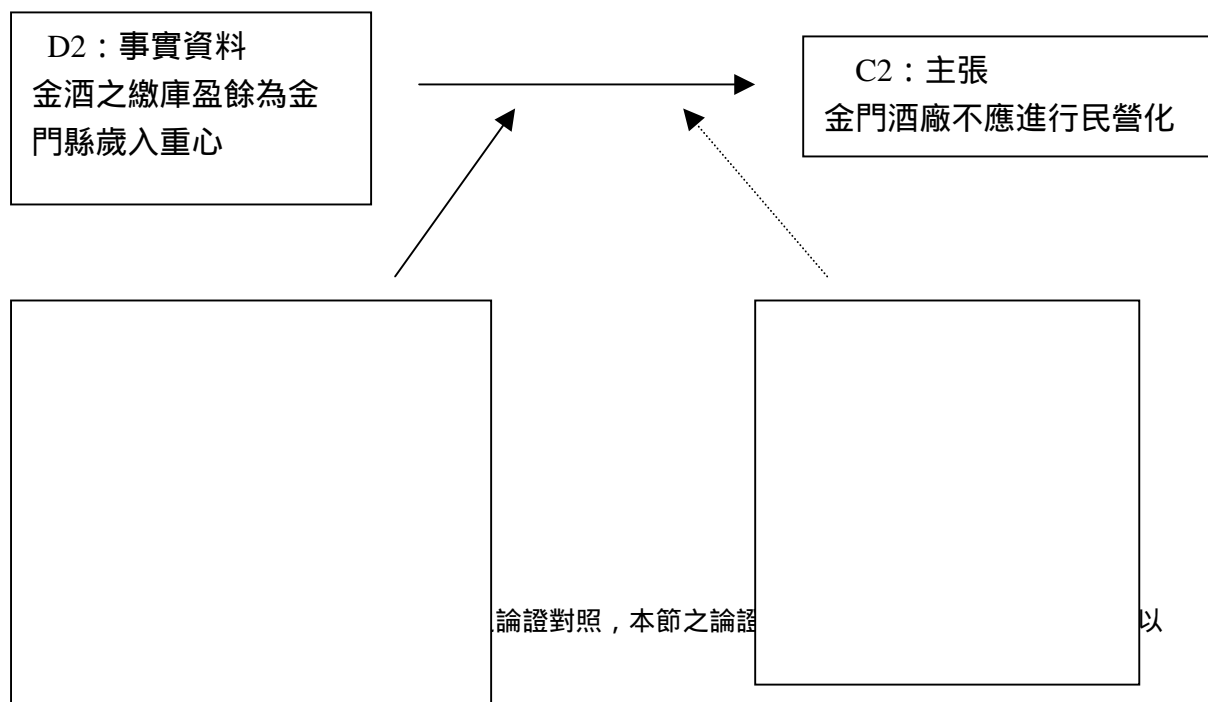
由現行菸酒管理法第六十條與當時草案內容比較可知，已施行之菸酒管理法，其立法目的並不在規範公營事業中菸酒產製事業民營化，而是在推動菸酒管理新制，查緝走私菸酒，並配合菸酒稅法對取得許可執照之業者，其酒類產品進行課徵稅款。就當時此一政策提出的背景而言，金門縣政府其實並未受到中央政府之壓力或接到政策指示，卻將當時尚未三讀通過之菸酒管理法草案條文，作為不得不推行金門酒廠民營化政策之理由，主動向中央政府提出金門酒廠民營化之方案，政策規劃之過程實予人過於牽強之感。



### 第三節 反對民營化政策之論證

本節將針對反對金門酒廠進行民營化之政策主張，進行論證分析，以呈現政策提出之事實背景、依據之理由與反證，其論證結構可見圖 4-2<sup>5</sup>。

**C2：政策主張：金門酒廠不應進行民營化**



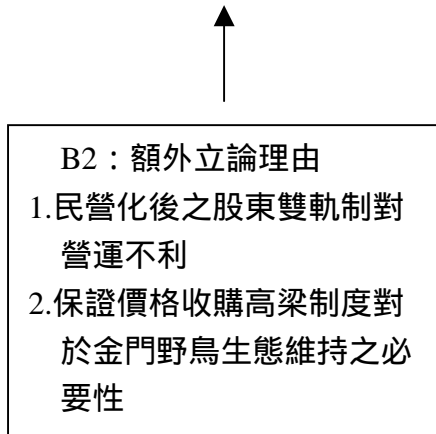


圖 4-2 C2：政策主張：金門酒廠不應進行民營化之論證結構  
筆者整理自繪

#### D2：事實資料（係指與政策議題相關的資訊）

金門縣位處離島，地瘠人稀，又因長期實施戒嚴及戰地政務，導致產業發展落後，工商業萎靡不振，造成稅入財源不豐。幸而，金門縣政府擁有異於台灣省各縣市政府的財政歲入來源，獨自經營縣屬事業，並以事業單位盈餘挹注縣政預算，尤其是金門酒廠（金酒公司），數十年來，其盈餘占歲入比重均在百分之四十以上，金酒公司已成為金門縣政府歲入預算的重心。

#### W2：理由（將事實資料轉化成政策主張之連結與支撐）

1. 金門酒廠是金門之經濟命脈，提供地方財政收入以及就業機會。

金門工商業發展，因受主、客觀環境因素之影響，民間並無大型企業出現，即金門的一、二、三級產業，體質弱、根基淺，均不具經濟生產規模，使得金門地區平均每人生產毛額僅是台灣人民的六成，因此，就目前金門局勢環境來說，經濟上的生產是必然的，唯有增加生產，增加就業機會，才能穩定經濟、安定民心，提高人民生活水準。身繫金門經濟命脈的金酒公司，更須肩負起這項生產性與保護性的政策目標。例如每年創造數十億的盈餘，以支應金門縣政府財政需求，

挹注龐大政府官僚組織開支，以及提供政府服務，包括維繫社會安全所必須的各種公權力等。另一方面，藉由雇用數以百計的員工，以照顧數百個家庭，安定民心，提高生活水準：每一百個金門人當中，就至少有一人是這家公司的員工；連每一頭金門牛吃的飼料，也是從這家公司來的。五十年前，十萬重兵集結的金門島上，成立了一座屬於軍隊的酒廠，歷任廠長都是軍人，主要任務是生產給年輕士兵能在寒風中啜一口來禦寒的高粱酒。而現在的金門酒廠，卻已經成為支撐金門縣財政的支柱。不但每星期有大批觀光客聞香而來，連國內僅存的唯一「官窯」——金門陶瓷廠，也依靠金門酒廠生存，以生產供應給金門酒廠的酒瓶，為最大業務量。全金門的貨運車輛、船舶，有 80% 是載酒廠的空瓶、高粱、稻穀、小麥等原料，以及一瓶瓶的高粱酒。金門島上的牛隻，也用酒廠的酒糟餵食 等。因此，酒廠已可說是金門之財政命脈。

## 2. 民營化導致財團化之疑慮

由於高獲利，所以當兩年前金酒宣布將逐步改制成為民營機構，並在改制後對金門縣民釋股 20%，保留 10% 讓員工認股，另外的 21% 公開承銷，讓官方的持股比率得以降至規定的 50% 以下，這項訊息一發布，立即讓許多嗅到金子味的人趨之若鶩。事實上，金門民眾對金酒民營化的反應，遠不及券商或股市中的台灣企業與個人來得熱絡。誠如長宏證券金門分公司(即將改制為統一證券)經理陳宏仁說：「金酒改制公司化這兩年來，民間收購股權讓渡書的情形相當普遍，讓渡書的價錢約在五萬元到十萬元不等，賣方將未來認股的權利賣給買方，而將來股票申購的價錢還是由買方支付。」因為私下交易讓渡書的情況很普遍，金門民眾則開玩笑表示，未來金門最有錢景的行業就是專門處理讓渡書糾紛的律師業了<sup>6</sup>。縣民釋股原為縣政府規劃民營化時，將利益與縣民共享之美意，但卻因釋股作業遙遙無期以及近來股市景氣不佳，許多縣民認為只要將認股權利讓渡出去，就可即時獲得利益。事實上，金酒公司在民營化的過程中，許多縣民已因出售

---

<sup>6</sup> 資料來源：[http://magazine.pchome.com.tw/businessweekly/663/businessweekly\\_4-1.html](http://magazine.pchome.com.tw/businessweekly/663/businessweekly_4-1.html)，2000/08/07-08/13

認購權利金而獲利，而真正執行民營化縣民釋股方案時，因認購股票權利已讓渡，反而無法從中得到任何好處，只徒增讓金酒公司財團化或特定人士化之危機，縣民釋股反而成為財團收購股條的缺口，導致金酒公司將來可能會財團化。

而金門縣議員在議會質詢時，對於金酒之釋股亦，多抱持反對之態度，曾有以下之質疑<sup>7</sup>：

(1) 莊良時：．．．總經理是公司的靈魂，有幾位議員一直在說酒糟的問題你都沒有做好，何況講到上櫃上市。．．．畢竟你們是在高階層的，你們看得到的我們不一定看得到，但是你們都不疼惜子民，不要說釋股，只要能夠賺錢，我們要有更好的方法，釋股是一個投機的方法，賺錢的公司誰要釋股。

(2) 董東漢：．．．中華電信釋股是一個失敗的案子，我們要記住這個教訓，我們不希望把金酒公司帶到失敗的路上，也不希望釋股以後造成全民的傷害，．．．。．．．金酒是金門縣的金雞母。我們不希望為了金門的未來把金門所有財政搞垮，．．．上市的時間是一定要經過議會同意，．．．。

(3) 李成義：．．．假如明年菸酒稅法公告之後，你們要民營化，本席是很不以為然，對於未來整個市場的變化，金酒公司要有一個整套的機制，可能民營化的腳步要延後．．．。

．．．包括整個市場機制的建立、要不要民營化，這些關鍵與釋股的時機都很重要，．．．事實上在本年度釋股，我們縣議會所有同仁都有意見．．．。

(4) 張光海：．．．金酒公司有很多可以轉投資，而且可以刺激到地區整個經濟繁榮，希望你站在主管單位的立場，不要一昧的要趕快民營化。怕加入 WTO 有什麼好怕，因為我們有技術、有品牌嘛！我們不怕加入 WTO 的衝擊，愈衝擊反而愈有前途，．．．。

(5) 洪允典： 外界頻傳有很多外來的勢力來購買股票權利 釋股給縣民是縣府及縣長給縣民的德政，但是縣民卻把它當作人頭賣掉

(6) 賴育茜：坊間出現收購未上市金酒股票讓渡書之情況 這已經涉及到證交法，因地區百姓的無知，很多民眾都把自己的權利賣

---

<sup>7</sup> 整理自金門縣議會金門縣議會第二屆第五次大會議事錄，2000。

掉。金酒上市民營化並無急迫性，況且台灣公司民營化弊端叢生，菸酒公賣局都延後五年民營化，為何我們要那麼急。

就另一個角度來看，釋股方式的民營化，只是將原本屬於全體金門縣民的公營事業賣給投資大眾，而金門縣民竟需要花錢購買原本屬於自己的權利。且政府、財團及投資人三方面，在買賣過程中，政府釋出股權換取資金來繳納縣庫。但如需辦理補償員工權益受損部分，故將所剩無幾，投資人（含縣民及金酒員工）花費代價所得到的部分股權，最後可能也由財團取得經營權。因此，若維持公營體制，只要身為金門縣民，自然成為金酒公司的所有權人，只是將經營權委託政府經營管理，無形中大家都在長期投資，將財產一代傳給一代，永永遠遠。而釋股方式的民營化，猶如對金酒公司進行大爆炸式的改革，可能摧毀長久建立在金門人心目中的金酒事業價值，且將來若財團入主掌握經營權，是否仍會不計成本與利潤來造福金門縣民，是很有問題的。

### 3. 社福措施以及穩定環境之維持

金門酒廠是金門縣政府最重要的金雞母，百分之百持股金酒的金門縣政府，目前可不愁財政來源，不但每個月六千元的老人年金支票，實施以來從未跳票。而社福成長之趨勢至今仍是一路攀升，而金門酒廠的產銷盈餘，一向是金門縣財政主要收入來源，亦是提供縣府推動社會福利最大自有財源，許多金門自創的社會福利措施，金門縣民受惠頗多，當然希望繼續維持。

「民營化這件事，基層員工並不喜歡，可是也沒辦法。」酒廠工會理事長翁國華說出基層的無奈。另一位員工說：「我們是既期待，又怕受傷害。畢竟大家還是想要一個安穩的環境。」酒廠從軍管、到縣政府直營，如今要民營化，未知的前景，讓金門人懷著疑慮<sup>8</sup>。

### 4. 帶動週邊觀光產業之發展

---

<sup>8</sup>新聞來源：數位時代 2001-0309

發展觀光事業，除由怡人的自然景觀吸引人潮外，如能擁有風味獨特的特產將更能相得益彰。金門酒廠，為配合政府發展觀光政策，多年來，一直在舉辦相關活動，以帶動其週邊產業與觀光事業的發展，例如白酒文化節活動 等皆屬之。

## B2：額外立論理由（足以支撐理由（W）的各種事實資料）

### 1. 民營化後之股東雙軌制對營運不利

民營化以後，金門縣政府仍將是金酒的最大股東，持有 49% 股權。「這會變成雙軌制，同時有兩個老闆，一是縣政府，一是民間大股東。更多人干預，事情會更難做。」酒廠總經理。<sup>9</sup>辛寬得翻著桌上的文件，若有所思地說：「別人都以為我很喜歡讓公司民營化，其實不然。」<sup>10</sup>

### 2. 保證價格收購高粱制度對於金門野鳥生態維持之必要性

濕盟高雄分會曾瀧永理事指出，相隔四年，再次來到金門，發現變化其實蠻多的，車變多了，道路也鋪設的很精緻，但特色也逐漸消失中，除了古厝日益被新式樓房取代外，埤塘的水泥化及消失，是生態上最令人感傷的。當時為了水獺的保育，與邱滿星、宜臻、修瑞瑩、邱展光等前往金門，與在金門做水獺觀察一年的陸維元相會，並與金門高中的呂老師，一同去拜訪了金門的埤塘，找尋水鳥與水獺，並要求金門國家公園管理處，推動水獺保育工作。

與其時相較，現在的金門，在政府五年 240 億的經費補助下，各項硬體建設不斷進行，對一般觀光客而言，或許會較喜歡，但對埤塘生命力來說，則是負面的，這次來看，許多池塘已消失了，像空中大學金門教學大樓，就建在被填平的金門古埤塘之上。加上生活水準提高。與自來水管的供給，村落前的池塘不是被填平，就是堤岸被水泥化或石砌，原有的土堤泰半消失了，溝渠也是多半水泥化了，雖然一些新闢公園有保留或新建的池塘，但總是過於精緻與水泥化，缺少灌木等適合野生動物躲避的空間。雖然有金門國家公園的設立，但金門

---

<sup>9</sup>軍管時代結束後，酒廠總經理在金門的地位，更可說僅次於縣長，因為他一手掌握了經濟命脈。

<sup>10</sup>新聞來源：數位時代 2001-0309

國家公園在生態保育上，似乎還是重人文，與硬體建設，對於生態及埤塘生態保育，並未能相對展現其積極面，雖然在濕盟的推動下，金門國家公園將水獺列為其特色，但對如何建構適合其生存的完整生態環境，則未見具體方向，比較像個樣版與圖騰罷了。但與台灣相較，埤塘濕地則遠勝於台灣，去過金門，看到其野塘之多，景色之優美，令人欽羨，金門之所以多埤塘，在於當地缺乏水源，所以每個村落都必需有自己的水塘，如風獅爺般，是聚落的生活必需與中心，所以金門池塘特多，且與居民生活相融入。埤塘多，加上高粱及小麥種植，以及駐軍的全面植樹綠化，做為軍事及涵養水源之用，附帶使金門鳥類及水獺獲得生存的天堂，但在時空轉變，水源日益依賴自來水與海水淡化，生活逐漸由農業轉向依賴觀光業後，金門的濕地之美還能保持多久，是令人憂心的。

如果未來金門酒廠因成本因素，不願再以每公斤 39 元的保證價格收購高粱，而全面以進口每公斤僅 3 元的東北高粱代替，可能金門鳥類及生態食物鏈將會再大幅的崩解，加上原本因滿布地雷的海岸，在金門縣政府大力開發海岸的心態下，金門的海岸美景，似乎也難逃人工化的命運，真希望能為金門的埤塘及海岸濕地做些什麼，但如此遙遠的距離，與金門十分封閉的親族力量下，除了當地居民們的覺醒，外人的力量似乎是難以涉入的吧。<sup>11</sup>

R2：反證（係指反對某一政策主張的理由與假定）

1. 民營化之後才可能有員工分紅制度。

酒廠工會理事長翁國華認為<sup>12</sup>，民營化其實有利也有弊。至少民營化之後才可能有員工分紅制度，公司策略上也比較不受縣政府限制。今年金門酒廠的年終獎金到二月底還未發放，正好凸顯了公營企業效率低的弊病。金門酒廠的年終獎金核發，必須呈報縣政府，再轉呈行政院，漫長的公文旅行，導致直到二月份，所有的員工還領不到僅有一個月的年終獎金，基層員工不滿的情緒已隱隱浮動，私下頻頻抱怨。一位製酒師傅在休息時間，吞下幾杯自己珍藏的高粱酒，忍不住發牢騷：「上面不關心我們！」

<sup>11</sup> 台灣濕地，90年7月號第26期。

<sup>12</sup> 新聞來源：數位時代，2001-0309。

大多數公營事業單位在進行民營化組織變革過程中，內部員工的反彈聲浪是推行的最大阻力，但由於金酒公司本身具有許多優越特質，並推展數項有利於員工的方案，遂使得大部分員工反而支持民營化策略，以金酒公司人事室自行內部調查得知，以 2001 年 10 月 15 日時點為例，金酒公司總員工人數 689 人，其中贊成民營化並適用公司制者為 550 人、比例占 80 %，而不願民營化並仍適用舊制者為 139 人、比例占 20 %，歸納其原因有：

(1) 金酒公司營運績效良好，以 2001 年為例，其營業收入為 79 億元，稅前淨益近 39 億元，且每年穩定地以 20 % 速度成長中，這樣賺錢的公司，其員工對未來遠景充滿希望，認為金酒公司不會像其他經營不善的國營企業一樣，在民營化後即進行裁員，其工作權相當穩固。

(2) 薪資的增加，公司制的薪資普遍地比舊制高，對人數眾多的作業員而言，每月薪資約增加 3-5 千元，而對資深中階職員來說，其增加幅度更大，高達 3-4 萬元之多，尤其是這些資深中階職員在非正式團體中大都屬於意見領袖，人脈廣闊，影響力大，能獲得其認同，在民營化業務推展上自然事半功倍。

(3) 員工釋股，依福建省金門縣政府所屬事業機構移轉民營從業人員優惠優先認購股份辦法第五條規定：從業人員認購公股時，就各該事業平均薪給標準總額二十四倍之總金額，以第一次認購價格換算為全部從業人員之認購總股數，估計每位員工因員工釋股方案可獲利近百萬元，在利之所趨下，大多數員工贊同進行民營化變革。

(4) 公司化後新進人員，人數占有四成的高比例，依金酒公司在金門縣議會第六次定期會進行業務報告指出，其員工服務年資在 0-4 年者占全體員工比例 39 %，這些人均是 1998 年公司化後才進入，本身不具有公務人員身份，且在任用時即被告知適用公司制來進行管理，自然支持民營化。

(5) 民營化時，辦理年資結算，每人可先領取數十萬元至百餘萬元的補償費，足以彌補其喪失身份權的損失。

2. 民營化後可擺脫法規束縛。



民營化後，金酒公司可依照一般民營企業的方式進行採購，亦可自行訂定採購規則，不再受政府採購法的限制，通常，日常性、金額少的採購，由經理人自行決定即可，重大工程、財物或勞務則仍需再經由董事會審核通過。如此，金酒公司經營階層有更大自主權來採購合適的財物與工程。

### 3. 降低原料和人事成本等支出。

金酒公司可以按照一般民營企業的方式進行人事管理，不再受公務人員人事法規的束縛，即可依照公司業務需要，任用合適人選，其薪資由勞雇雙方協議決定。而在原料採購上，成為民營企業後，金門酒廠也無須負起對金門農民保證價格收購之任務，可以成本最低之考量來購買製酒原料，以增加利潤，此外也可改變以往由依賴酒廠生存之金門日報社、金門陶瓷廠進行酒瓶製作及酒標印刷作業，以降低營運成本。

## 第四節 論證合理度分析

政策論證的過程中，可能由於個人偏好、意識型態及個人經驗等組合而成的參考架構有所差異，導致決策者或利害關係人在面對相同的政策資訊時，會產生不同之政策主張。政策資訊能夠轉化為合理的政策主張，必須經由合理的論證過程，易言之，論證的合理度能夠賦予政策主張正當性，而本文中 C1 與 C2 二項截然不同的政策主張，是否成功地由 P(D): 所舉證事實資料的可信度中提出令人信服的事實資訊，並從 P(W): 事實資料與政策主張間之推論，令人信服的程度、與 P(B): 所舉證的額外立論理由，令人信服的程度，二者中得到強而有力的支持，消弭 P(R) 反證所列舉之理由，使得政策主張受到支持，茲就論證合理度分析如下：

### 一、C1 政策主張之論證合理度分析：

### 1. P (D): 所舉證事實資料的可信度

對於推動經貿自由化以及加入 WTO 組織，向來為我國既定的政策以及積極努力的目標，而為了配合此一政策，政府才改採菸酒管理新制，讓菸酒專賣制度走入歷史。而菸酒專賣制度的終止，的確對過去享有專賣利益的金門酒廠造成影響，專賣利益不再與菸酒稅法的實施，使得生產含有高濃度酒精的高粱酒的金門酒廠營運成本提高不少，因此，C1 政策主張所舉證之事實資料的可信度高，確實的指出酒廠所面臨的問題。

### 2. P (W): 事實資料與政策主張間之推論，令人信服的程度

基於前述之事實資料，所提出之立論理由 (W1)，為提昇金門酒廠經營效率與克服環境變動，並配合行政院革新方案，因此主張採取民營化政策，在此一推論過程中，可以發現，事實資料所呈現出的變動是菸酒專賣制度的廢止以及菸酒管理新制的實施，此二者乃制度上的改變，雖然金門酒廠的營運成本是因此而提高，然而金門酒廠並非唯一受到菸酒管理新制之影響，此外，事實資料亦非呈現金門酒廠經營效率低落或是行政院下達配合革新方案之指令，而民營化政策與菸酒管理新制的實施並無直接關聯性，菸酒管理新制所帶來的影響，除了損失專賣利益的收入外，根本的原因是由於菸酒稅與營業稅的課徵都要上繳國庫，由中央來分配稅款，而金門縣所能分配到的比例與過去的繳庫盈餘有天壤之別，這也使得金門縣政府的財源縮水，並直接影響到金門縣社會福利措施是否得以維持，民營化政策並不能解決此一問題，因此，在事實資料與政策主張間之推論，令人信服的程度不足。

### 3. P (B): 所舉證的額外立論理由，令人信服的程度

在額外立論理由 (B1) 中所提出的圍於菸酒管理法草案第六十條之規定，金門酒廠必須民營化，然而如前所述，菸酒管理法在三讀後之條文已有所變動，與草案條文內容完全不同。而根據至目前為止之經驗中，民營化政策有成功的例子，亦有失敗走向公營型態的案例，吾人可以發現所謂公營事業民營化是必然的趨勢，此項說法並不能全然令人信服，因此，在所舉證的額外立論理由，令人信服的程度相當低落。

#### 4.P (R): 所列反證理由，令人信服的程度

在反證 (R1) 中所列舉的理由，乃分別就事實資料與法制二方面提出反對民營化之理由，首先在事實資料方面，期指出酒品市場早已開放，經貿自由化與加入 WTO 對市場競爭並無顯著影響，再者專賣制度取消，雖然開放民間經營製酒事業，然而民間之資本與技術，尚無法與具備無經營效率問題、產銷已打開一定市場、有相當知名度與口碑、成熟製酒技術等優勢條件之金門酒廠相競爭。而在法制方面，則指出金門縣政府以未三讀通過之草案條文作為政策規劃依據之不妥，草案條文畢竟並非法條，談不上具有任何拘束力與法效性，雖可作為政策規劃之參考，但亦應考量到草案條文在立法院三讀通過前仍可能會有所修正的變動，即使事先未雨綢繆，亦應在政策規劃之階段，使政策保有彈性與修正之空間，此外，根據地方制度法，屬地方自治事項之縣營事業，並無必須配合行政院政策之必要性，金門縣政府有權決定政策，以落實地方自治，因此，根據以上列之反證理由，其令人信服之程度頗高。

#### 5.P (C): 政策主張的可信度

政策主張的可信度 P (C) 乃根據 P (D)、P (W)、P (B)、P (R) 而來，由上述之分析可以發現，只有在 P (D): 所舉證事實資料的可信度中，提出令人信服的事實資訊，而 P (W): 事實資料與政策主張間之推論、與 P (B): 所舉證的額外立論理由二者中，令人信服的程度低落，並無強而有力的支持來消弭 P (R) 反證所列舉之理由，反而是 P (R) 令人信服之程度較高，因此，C1 政策主張之可信度較低。

### 二、C2 政策主張之論證合理度分析：

#### 1. P (D): 所舉證事實資料的可信度

反對民營化之政策主張所舉證之事實資料，乃強調金門酒廠之繳庫盈餘為金門縣歲入之重心，此一特殊情形，如前所述，乃因金門過去長期處於實施戰地政務的歷史背景，除金門酒廠外並無其他大型企業，工商業並不發達，因此，金門酒廠扮演了提供地方財政收入及就業機會的角色，近來又創造高額盈餘繳庫，支應金門縣政府之財政需求維持各項服務及社會福利的提供，因此，C2 政策主張所舉證之事

實資料的可信度高，明確指出金門酒廠乃金門之經濟核心。

#### 2. P (W): 事實資料與政策主張間之推論，令人信服的程度

基於前述之事實資料，所提出之立論理由 (W2)，認為金門酒廠雖非公用事業，但在金門特殊的政經環境背景下，金門酒廠的高額盈餘使其扮演舉足輕重的經濟命脈角色，其對於社會環境的穩定與社會福利措施的維持是不可或缺的，如前所述，金門縣政府為實施現有的各項社會福利措施，每年均需龐大的預算支應，在目前地方財政普遍困窘的情形中，可說是相當難得的。此外，再加上考量到過去我國在推行民營化政策時，所曾經引發的民營化及財團化的疑慮，由於金門酒廠之資本與規模等，相較於中央所有之國營事業要來得小，若有財團欲掌控金門酒廠，相形之下會更容易，然而卻會對金門地區造成相當之影響，因而提出反對進行民營化之政策主張。在此一推論過程中可以發現，在事實資料與政策主張間之推論，令人信服的程度頗高。

#### 3. P (B): 所舉證的額外立論理由，令人信服的程度

在額外立論理由 (B2) 中所提出的民營化後股東雙軌制對營運不利，以及保證價格收購高粱制度對於野鳥生態維持之必要性，則分別指出了民營化對於金門酒廠營運以及金門生態環境保護二方面不同的影響。尤其是照顧農民生計之保證價格收購高粱制度，亦會對於金門重要的觀光資源：野鳥生態之維持有所影響，吾人可以發現，金門酒廠尚肩負著政策性之任務，股東雙軌制若影響金門酒廠之營運亦將對金門之經濟造成影響，若因民營化政策之推行而導致保證價格收購高粱制度無法繼續，亦將影響金門重要之觀光資源，同樣將會影響金門之經濟，就所舉證的額外立論理由而言，在此一推論過程中，給予政策主張相當強烈的支持，因此，令人信服的程度相當高。

#### 4. P (R): 所列反證理由，令人信服的程度

在反證 (R2) 中所列舉的理由，乃是民營化後員工福利得以增加，並且金門酒廠得以擺脫法規束縛、降低成本支出，不必在背負政策性任務，然而，民營化並非提昇員工福利的唯一工具，透過制度設計同樣可以解決，同時員工福利亦並不能做為採取民營化政策的主要理由。擺脫法規束縛固然可以使金門酒廠如同民間企業般有彈性、有效率，然而，彈性與效率的追求並非金門酒廠最主要的目標，如何兼顧

彈性效率的運作與維持金門人民之生活水準才是其最主要之目標，若要降低成本，則依賴酒廠營運之金門陶瓷廠與金門日報社將關門大吉，增加之失業人口依然將依賴金門縣政府，金門縣政府之社會福利支出只會增加，再加上保證價格收購高粱制度亦改由金門縣政府之預算編列，則因此而增加之預算又必須依賴金門酒廠繳庫盈餘來支應，吾人可以發現，這是一個矛盾的循環過程，推行民營化亦無法加以解決。因此，根據以上之推論，所列反證理由令人信服之程度較為薄弱。

#### 5.P (C): 政策主張的可信度

政策主張的可信度 P (C) 乃根據 P (D)、P (W)、P (B)、P (R) 而來，由上述之分析可以發現，在 P (D): 所舉證事實資料的可信度中，提出令人信服的事實資訊、P (W): 事實資料與政策主張間之推論、與 P (B): 所舉證的額外立論理由三者中，令人信服的程度頗高，並具有強而有力的支持來消弭 P (R) 反證所列舉之理由，P (R) 令人信服之程度薄弱，因此，C2 政策主張之可信度較高。

### 三、小結

由上述 C1 與 C2 政策主張之論證合理度比較可以發現，C2 政策主張之論證合理度較高，亦即反對金門酒廠進行民營化之政策主張就為合理，而目前金門酒廠民營化政策束之高閣的情況，亦反映出此一情形，吾人可以發現，民營化手段並不能使酒廠在菸酒管理新制下少繳一些稅，也不能使酒廠繼續享有公賣利益。換言之，對於金門酒廠所面臨的真正困境，並非只要採取民營化政策就可以解決。

再者，金門酒廠民營化政策之規劃依據是菸酒管理法草案條文，而草案條文在三讀通過後已經變更，與原先草案條文完全不同，因而導致目前此項政策所依據之法源已不存在，事實上，以尚在待審草案階段之法案作為政策規劃之依據，其適當性值得商榷，首先草案條文是否具備法之拘束力不無問題，另外，法案通過之時間難以掌握，法案內容亦有改變之可能性，因此，以尚無法律地位之草案條文作為政策之依據，並不恰當，甚至可說是於法無據，在沒有急迫性的情形下，金門縣政府卻突然提出此項民營化政策，其做法與一般常理不符，似乎有為民營化政策找理由之嫌。

此外，金門酒廠民營化政策最特殊的設計，即是縣民釋股方案，若就金門縣民之立場考量，以必須掏腰包來認購金酒股票與直接讓渡股條、立即收取現金利益兩者比較，無知的縣民選擇後者是可以想像的。而因眼前利益而吃上詐欺官司、或犧牲掉各種社福措施之財源，均將使金門縣民未蒙其利先受其害。

綜上所述，在贊成與反對兩方面之論證下，就論證合理度而言，以反對金門酒廠進行民營化之政策主張之論證合理度較高，因此，筆者認為金門酒廠不應進行民營化之主張較能令人接受。