

# 也談公營事業民營化

自1980年代初期以降，經濟自由化成為世界各國經濟政策之主流趨勢，而實施公營事業民營化(privatization)即為推動經濟自由化的主要手段之一。

我國公營事業民營化政策始於民國40年代，早期為配合達成「耕者有其田」政策，於民國42年公佈「公營事業移轉民營條例」，將台泥、台紙、農林及工礦等公司股權釋出，成為我國公營事業移轉民營之先例。近期則在世界經濟自由化之潮流驅使下，政府於民國78年成立跨部會之公營事業民營化推動專案小組以積極推動，其間更歷經85年國家發展會議五年內完成公營事業民營化之共識建立，惟截至今日其結果則是爭議不斷，整體而言成效不彰。日前總統大選後新政府成立，卻傳有意將公營事業民營化政策加以改弦更張、放慢腳步，因而引起社會各界對此項政策之持續性寄與高度關注。此外更甚者，一時之間有關公營事業民營化政策之必要性，再度成為輿論議題，一切似乎又有回到原點的現象。

我國公營事業長久以來參與生產、提供服務，並兼負相當政策性任務，然而也因此造成許多產業由公營事業獨占經營，獲取獨占利益。此種情形在以往固有其政策背景及需要，然時至今日在國內外社經環境趨於自由化、國際化下，則有相當之檢討空間。今日我們重新檢視公營事業民營化政策，無論就其重要性或必要性而言，仍有其相當的意義，而非如部份學者所言，只是基於政府財政或政治的理由而已。

就國家整體資源配置而言，以往必須由公營事業獨占經營的設置目的及外部利益，在全球

經濟自由化、國際化的趨勢下多數已不復存在，原來獨占市場限制將不易維持。此時若仍刻意進行獨占限制，則易造成經濟效率低落，整體社會資源浪費；此外在開放的市場環境下，以國家資源經營之公營事業更將對民營企業造成不公平競爭。公營事業民營化即是在市場開放的趨勢下，精簡政府組織、擴大民間參與，透過市場機制促進競爭，以建構公平合理的經營環境，避免有限資源配置的無效率。就個別事業經營績效而言，在公營型態下經營決策皆受政府各項法令規範，程序繁複而冗長，加以缺乏成本觀念及利潤誘因，實難以企業化經營，更無以因應市場開放後極富變化的經濟環境；尤有甚者，部份公營事業因兼負政策性任務，導致經營彈性受限甚至虧損，因此亦無法釐清營運績效及責任。公營事業民營化即是在提升事業經營的自主性，調整經營體質，並將政策性任務回歸政府行政體系，如此對於原來事業經營之長遠發展、員工福利都將有良性的影響。

以往政府對公營事業民營化之相關政策，在行政部門執行決心不足、政策任務及保護未全面排除、法令未臻周延或不合時宜、事業員工抗爭阻撓，及部份民意代表基於私利刻意杯葛等因素影響下，導致推動困難重重、績效不佳；其間更有財團化、黨產化的爭議，官股釋出價格偏低賤賣國產的疑慮，以及主管部會刻意規避國會監督等問題，而使社會各界對公營事業民營化政策產生相當質疑。公營事業民營化政策的推動落實是一項艱鉅的任務，過程中除有其先天的困難限制，更有後天的人為干擾。目前新政府針對以往推動的弊病加以檢討

修正，包括要求公營事業積極提升經營效率，注重企業化經營，推動修法納入黃金股條款、官股信託，以及民營化特種基金的設置規劃等作法，是值得加以肯定鼓勵的。不過，針對公營事業效率不彰及民營化過程產生弊病的現象仍屬執行層面之技術問題，不能因而否定公營事業民營化的重要性及必要性，更不能做為全面延緩民營化推動的理由。

不可避免的，當前社會輿論對於公營事業民營化仍有許多似是而非的論點，導致此一政策之推動受到影響。例如有些學者認為政府不能以民營化為藉口，而掩飾其不願承擔為民服務的責任，並指出任何民營化措施如果不能提升「公共利益」，彰顯「公共價值」，則即使美其名能增進經濟效益，仍難辭「捨本逐末」或「拋棄公共責任」之咎；另外，對於公營事業應否維持公營，則認為應根據其社會功能而非盈餘或利潤考量，更不是政府丟「包袱」的手段。上述論點其基本出發點或許並沒有錯，但若以此或執行技術問題來臧否公營事業民營化的重要性及必要性，則不免又落入「本末倒置」之議。事實上公營事業民營化即是將事業經營與社會功能分離，使前者能獲致較佳之資源配置效率，而後者則回歸政府之行政體系及社會政策；不應既要求事業提高效率降低成本，又要求其負起社會（救助）責任，否則兩者混為一談將是兩頭落空。其次，民營化只是自由化的手段之一，健全的市場機制則有賴重新對自由化開放市場的合理管制（公平透明的遊戲規則），如此才能真正促進公共利益。

此外，公營事業員工多年來對於民營化的抗爭阻撓，則是另一項隱憂。公營事業員工對於

民營化可能產生之工作機會喪失、薪資福利縮減、工作條件改變等的疑慮及抗拒，在情感上固能理解。但公營事業員工以往享受較民間企業員工優渥的薪資福利，而工作效率卻不一定較高。因此若仍心存既得利益而昧於市場開放、環境改變的事實，仍汲汲爭取個人利益而不思預做因應變化的準備，恐終將坐失轉變跑道的良機，而政府有限之資源亦不可如此無限制之浪費。

具體而言，政府施政應注意政策之延續性，公營事業民營化之延宕及變質固應加以檢討，但除非原有政策錯誤導致決策方向改變，否則既有時程仍應在適度修正後繼續積極執行。面對國內外急遽變動之經濟環境，以及經濟自由化、國際化的趨勢，企業經營將承受較以往更多的挑戰及壓力，公營事業亦無法倖免於外，因此無論決策官員及事業員工必須體認時機掌握的重要性。民營化為經濟自由化的重要環節，對提升總體經濟效率及國家競爭力極具影響，當前新政府對於公營事業民營化政策正處於再出發的轉捩點，實不容遲疑或屈從於政治壓力，應積極投入此一政策的推動，凝聚共識、研擬配套、加速修法，以期早日達成政策目標，使公營事業經營能浴火重生，否則社會資源的隱藏損失將難以估計而付出更大代價。