

編號：(93)085.618

公營事業民營化之政策檢討 與未來推動策略規劃

行政院經濟建設委員會

民國 93 年 12 月

編號：(93)085.618
GPN：1009305127
ISBN：957-01-9992-X

公營事業民營化政策檢討 與未來推動策略規劃

(本報告內容係屬作者個人觀點，不必然引申為行政院經建會意見)

計畫主持人：劉憶如 (國立台灣大學財金系兼任教授)

協同主持人：成之約 (政治大學勞工研究所教授)

研究人員：王文宇 (國立台灣大學法律系教授)

黃維喬 (商鼎顧問(股)公司總經理)

黃玉霖 (交通大學土木系教授)

楊欣嵐 (商鼎顧問(股)公司研究員)

王嘉緯 (商鼎顧問(股)公司研究員)

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託單位：商鼎顧問公司

行政院經濟建設委員會
民國 93 年 12 月

摘要

自民國 78 年揭櫫民營化政策迄今，我國公營事業民營化歷史也已邁入第 15 年，無論是在提升企業競爭力、員工權益保護或是公開釋股過程等議題，來自正反兩方的聲音依舊不斷。是故在今天這個時點，重新回顧我國 五年來民營化過程，對於現階段民營化政策進行總檢討工作實為絕對必要，以期未來公營事業民營化機制能更為公開透明，爭取社會輿論支持，並消除事業員工之疑慮。

準此，本研究將討論我國現階段民營化政策，分別依據以下七大層面逐一探討：1.民營化之影響與利弊得失、2.民營化之評估及國外經驗、3.民營化之定義是否應放寬、4.民營化前後員工利益之變動及如何加強照顧離職員工、5.如何爭取員工對民營化之支持、6.民營化前是否應設立緩衝期、7.民營化移轉過程如何更加公開、透明化。

(1) 民營化之影響與利弊得失

根據經建會過去相關研究報告指出，扣除產業景氣波動影響後，各家已完成民營化之企業無論是在企業財務結構上或是員工生產力上都有正向之表現。另外，在過往民營化的經驗當中，國營企業確實因為民營化在各項競爭力評比上有顯著的提升。然而，在民營化的過程當中，所衍生出有關員工權益問題，卻是一個需要加以重視的議題，尤其是當民營化時期發生在經濟衰退、或高失業率階段時，則大量裁員的現象可能帶來過大的社會層面衝擊。因此，員工轉業及優退的問題，須要更多的重視。另一方面，民營化執行過程當中，官股釋出勢必會對台灣證券市場帶來不少的衝擊，因此建議應藉由多元化、具有彈性的釋股策略來包裝，以降低對資本市場的影響。另外，在國家財政議題上，雖然民營化推動可以舒緩政府財政上的壓力，但民營化本身有其政策意含，不應該成為解決政府

財政窘境的工具，也就是說，政府推動民營化應積極進行，不管對財政有沒有幫助都應該執行。

(2) 從民營化之評估及國外經驗

由於民營化的推動牽涉層面甚廣，因此在推動民營化的時程上應該更具彈性，同時要審慎考量不同國營事業所面臨產業競爭情勢，例如具有高公共屬性或是具自然獨占性高的國營事業，民營化與否應該重新評估，或是不要民營化；若是採行民營化，則必須先做好管制的工作，也就是要建立一套獨立、專業、有效率管制的機制。

本研究團隊認為，民營化不一定要排定時程表，但若已排定時程，原則上應依照既定時程努力達成；但衡量目前狀況，若有實際困難，則建議可全面重新排定時程，但在此新時間表中，優先順序的考量建議參照下列四項原則，予以重新排定。

- 原則一、已不再具備政策性任務的國營事業，亦即階段性任務已達成者，應儘速民營化。
- 原則二、具民生公用性質之事業，例如水、電等國營事業，則應重新評估民營化之必要，亦可考慮部分業務改 PPP 等民營方式。
- 原則三、其他不屬於上述兩項特質的國營事業，其民營化之優先順序則應考慮該事業所屬之產業競爭力。若該產業面臨市場開放或是國際競爭壓力，則民營化之推動應優先處理，例如銀行業；反之，若該產業較不具競爭壓力，則民營化時程可以排在較後面。
- 原則四、民營化以改在國內釋股為主要方式，則基於目前因民營化進度落後，已累計大量未釋股賣壓，應在考量民營化之優先順序時亦兼顧對資本市場之衝擊，以避免壓力過度集中且過大。

除上述四項原則外，本研究團隊亦針對下列兩點相關理念提出建議。

(1) 民營化與否之決定不應以國營事業是否賺錢為考量依據，因為國營事業成立之目的並不在於賺錢。

(2) 具公用性質及政府管制之事業，民營化前應先將管制制度透明化，應該建立專業、獨立、公正之管制機制，同時對於各種費率定價公式所引用之參數，更應該要透明化。

(3) 民營化之定義是否應放寬

研究團隊認為，民營化最重要的含意就是讓民間經營，也就是民間擁有該企業的經營決策權。目前國內仍然有許多企業處於完成民營化之定義但政府仍擁有實際經營主導權，因此有必要重新檢討我國民營化之定義。研究團隊建議，在考量民營化的定義時，應該以企業實際經營效率的提升，作為評估該企業是否達成民營化的標準。

(4) 民營化前後員工利益之變動及如何加強照顧離職員工

研究團隊建議未來政府可以參考 Sunita Kiteri 在 1998 世界銀行的報告「Privatization and Labor: What Happens to Workers When Governments Divest」中提出下面建議：目標式職訓。讓員工在接受職訓與獲得等值得其他好處之間作選擇，此種類似選擇權式的職訓方式，可以避免資源無謂地浪費。另外，研究團隊經由多場次與國營事業員工意見溝通之後，針對員工權益部分獲得以下共識：國營事業工會認為如果真的要談補償，公務人員身份的買斷才是重點，工會代表認為，如果真的能爭取到此公務人員身分補償，那才真正叫做補償。

(5) 如何爭取員工對民營化之支持

為了使員工支持民營化推動，國際上較常引用的方式為「員工股所有權機制」，此措施乃保留股票給民營化企業的員工，並且通常給予折扣價格，或是附帶特別的融資補助。公司經營團隊不僅要讓投資人看到一個好的未來，更要讓員工對公司有信心，讓其和公司一起打拼，公司永續經營員工權益才真正有保障。另外，研究團隊認為，當前我國推動民營化政策最大的困難即是員工權益保障的部分，然而目前在推動民營化的過程中，員工權益存在有“後進者效益大”的現象，導致員工抗爭不斷。為解決此問題，研究團隊建議可以採取直接金錢補償的方式，也就是用錢買斷國營事業員工公務人員身分。但此種做法有一原則需要堅持，就是所有的國營事業員工都應該一視同仁，不能因為某些國營事業較賺錢就享有較大的好處，同時政府必須要宣示，往後的補償辦法都會依照此原則進行補償，不能讓國營事業員工有“拖越久，分越多”的想法。

(6) 民營化前是否應設立緩衝期

研究團隊認為，政府應先調整公營事業的體制，不能為民營化而民營化，不能為解決財政的赤字而民營化。另外，許多國營事業具備公用性質的特性，在推動民營化之前，必須要能保障所有用戶的權利，不宜因民營化的推動，造成現有用戶的損失。同時，現階段許多國營事業都肩負有政府交辦工作，倘若在民營化之前無法順利解除該政策性任務，對於員工及事業本身是不公平的。因此，研究團隊認為，未來在推動民營化政策時，必須先釐清哪些業務屬於政策性任務，同時在民營化之前要先將此任務解除，讓事業能夠站在同樣的競爭條件之下，與民間機構平等競爭。在員工權益保障的層面上，工會代表認為在民營化推動之前，政府必須要能確保民營化後，所有的勞動條件須與民營化前一致，但此要求事實上將增加接手原國營事業之新經營團隊之經營上的困難。

(7) 民營化移轉過程如何更加公開、透明化

避免政治人物利用職權介入民營化過程來圖謀私利，減少弊案發生，日後有關民營化法制面的設計應避免立法部門過度干預。另外，在民營化釋股過程中，不論是牽涉到券商或是任何目的投資人，任何制度的設立，都應該秉持公開、透明、公平的方向進行，唯有制度的健全，才可以避免圖利特定人士之嫌。國內證券承銷商也提出建議，期望往後國營事業單位在安排釋股規劃時，券商希望能更早與公營事業單位接觸，從頭開始規劃參與，提供專業的諮詢服務，讓釋股作業能夠更加順利進行。

Abstract

The privatization of public enterprises has been implemented in Taiwan for the past 15 years since the promulgation of privatization policy in 1989. Yet there are still pros and cons on various issues concerning privatization, such as the issues of uplifting enterprise competitiveness, protecting employee rights, or opening public offerings of stocks, etc. Thus, at this juncture it is imperative to conduct an overall review and evaluation of public enterprise privatization policies, with the aim to clarify and suggest directions for more transparent policy implementation in the future, to gain public support, and to reduce enterprise workers' apprehension and resistance.

This project involves comprehensive review and thorough discussion of many aspects of privatization policies. The following is a brief summary and conclusion of the seven aspects which have been extensively explored by the project team:

1. Privatization Impacts, Advantages and Disadvantages.

Based on related studies conducted by CEPD, those enterprises that have completed privatization process did perform positively in terms of financial structure and employee productivity. Those enterprises also advanced in the competitiveness rankings. However, it also appears that employee protection could be a serious problem, especially when privatization was undertaken during the period of economic downturn or high unemployment rates. Thus, it is important to address the issue of worker placement and relocation package. Another concern about privatization is the impact of auctioning off public holdings on the stock markets. To reduce the adverse impact on the stock markets, it is suggested that the releasing and selling of public holdings need to be more versatile and flexible.

2. Privatization Assessment and Foreign Experiences.

Based on review of foreign experiences it is suggested that since privatization involves many complicated aspects, the timetable to privatize a specific public enterprise should be more flexible, and should also consider the

different competitive structure that different public enterprises are situated. For example, for enterprises of the natural monopoly or public good nature, whether or not they should be privatized needs to be reassessed. If it turns out that they still should be privatized, it is important to develop an independent and effective regulatory mechanism.

It is the view of this project team that it is not necessary to stipulate a stringent timetable for privatization. If a timetable has been determined before, in principle, it should be carried out accordingly. But if the reassessment reveals that the timetable is unrealistic, it is suggested that a timetable can be reformulated and reprioritized according to the four principles detailed in the project. In addition to the four principles, we suggest two concepts to be incorporated in the privatization implementation process: (1) Profitability should not be a yardstick for the decision to privatize or not; (2) For enterprises of public utility or natural monopoly nature, it is important to establish a transparent regulation mechanism (such as the parameters used in pricing formula) prior to privatization.

3. Should the Definition of Privatization be Broadened?

The most important element and characteristic of privatization, in our view, is to allow the private sector full autonomy in enterprise decision-making. Some enterprises that are regarded as being privatized by the current definition are actually still controlled by the government. Hence there is a need to rethink and redefine privatization. One way to determine if a specific enterprise has achieved the standard of privatization, in our view, is to measure the extent of that enterprise's operational efficiency.

4. Employee Benefits after Privatization and Protection of Displaced Workers.

The project team suggests adoption of the goal-oriented job training concept, proposed by Sunita Kiteri in the 1998 World Bank Report Privatization and Labor: What Happens to Workers When Governments Divest. In essence, this concept offers workers a choice between job training and other equivalent benefits but no job training. In addition, a consensus emerged from several dialogues with many public enterprise workers. That is, the real compensation and sticky issue lies in

the buy-out of civil servant status. The union leaders consider the compensation of civil servant status as the most concrete and tangible compensation.

5. How to Win Support of Workers to Agree on Privatization.

To gain support (or reduce resistance) of workers for privatization, one common global practice is to allow employees to become owners of the firm, through reservation of issues or discount sales of issue with preferential financing. That way the workers and the new management share the same interest of the firm. The project team recognizes that one major difficulty of privatization in Taiwan is the protection of workers benefits. The team also notes a major problem in Taiwan's case studies in this respect, namely, the "late joiners get more" syndrome. To deal with these problems, the team suggests direct monetary compensation such as a one-time buy-out of civil servant status. And in doing so it is very important to insist on standardized treatment to all workers, regardless of the profit performance of the enterprises and the timing of the compensation, i.e. no more "drag on and get more".

6. Should There Be a Buffer Period during Privatization Process?

The project team holds the view that the government should first adjust the system or structure of the enterprises before privatization, and should not do so just for the sake of privatization or for alleviating budget deficit. Also, for those enterprises that have the characteristic of public good or utility, the current user benefits should be protected and not to be jeopardized following privatization. Moreover, for those enterprises currently burdened with policy charges in their operation by the government, those charges should be relieved following privatization so that they can stand on a level-playing field to compete with other enterprises.

7. How can the Privatization Process Be More Transparent?

It is suggested that more should be done to avoid political influence over privatization process and rent-seeking behavior or improprieties. For instance, over-interference from the legislative sector should be avoided in the legal design of privatization. Further, during the process of the offerings and selling of public

holdings, there needs to be an open, fair and transparent system in place so as not to benefit particular entities.

目 錄

一、序論.....	1
1.1 研究架構與預定內容.....	3
1.2 研究方法.....	4
1.1 研究架構與預定內容.....	3
二、民營化政策推動之概況.....	12
2.1 我國民營化執行情形與績效.....	12
2.2 民營化前後經營績效評估.....	24
三、法律層面.....	26
3.1 問題分析.....	26
3.1.1 檢討所有公營事業逐一民營化的可行性.....	26
3.1.2 將暫時不民營化的事業納入適度市場機制.....	27
3.1.3 民營化宜採取多元方式.....	28
3.1.4 釐清民營化與財團化的疑慮.....	30
3.1.5 立法部門不宜過度干預民營化過程.....	32
3.1.6 加強國營事業與民營化事業的公司治理.....	33
3.1.7 專案立法的必要性.....	35
3.2 結論.....	36
四、保障員工權益的外國經驗.....	38
五、民營化優先順序排定之建議與考量.....	43
5.1 產業競爭力分析.....	45
5.2 民營化優先順序依據產業分類.....	49
5.3 18 家國營事業民營化時程表分類.....	50
六、具體建議.....	51
6.1 民營化之影響與利弊得失.....	51
6.2 民營化之評估及國外經驗.....	52
6.3 民營化之定義是否應放寬.....	54
6.4 民營化前後員工利益之變動及如何加強離職員工.....	55
6.5 如何爭取員工對民營化之支持.....	56
6.6 民營化前是否應設立緩衝期.....	58
6.7 民營化移轉過程如何更加公開、透明化.....	59
七、結論.....	60
公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃各場次座談會/研討會討論 題綱及與會名單.....	65-70
公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃座談會第一場次會議實錄.....	71
公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃座談會第二場次會議實錄.....	89
公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃座談會第三場次會議實錄.....	97
公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃座談會第四場次會議實錄.....	130
公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃期中報告會議實錄.....	156
公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃研討會會議實錄.....	178
台糖公司配合政府糖業政策說明.....	212

第一章 序論

為持續推動我國經濟自由化、全球化，公營事業民營化遂為我國政府相當重要的經濟施政政策之一。自民國 78 年揭櫫民營化政策迄今，我國公營事業民營化歷史也已邁入第 15 年，回顧我國民營化歷程，政府相關單位一方面進行相關法規研修及制訂工作，一方面陸續進行公股與資產之出售作業。截至民國 92 年年底為止，已完成經濟、財政、交通等各部會所屬之國營事業共計 31 家，以及唐榮公司 4 座廠部順利移轉民營，另有 17 家事業已結束營業，出售公股及資產所得已逾新台幣五千億元，公營事業國內生產毛額佔 GDP 比例亦從民國 84 年的 10.8% 下降至 91 年的 9.2%。而目前仍持續推動中者，包含列入民營化時程表的台電、中油、台鐵、台銀、土銀等國營事業與行庫共計 15 家，以及未列入時程表仍檢討中的 3 家事業，共有 18 家國營事業仍持續推動民營化。

在完成民營化事業當中不乏事業體質顯著改善、經營績效大幅躍升者，民營化不僅無損於該些事業之權益，對於政府公共財源籌措更有相當程度之助益，我國民營化政策成果可謂頗具績效。儘管如此，在我國推動民營化政策的這五年，無論是在提升企業競爭力、員工權益保護或是公開釋股過程等議題，來自正反兩方的聲音依舊不斷。是故在今天這個時點，重新回顧我國五年來民營化過程，對於我國現階段民營化政策進行總檢討工作實為絕對必要，以期未來公營事業民營化機制能更為公開透明，爭取社會輿論支持，並消除事業員工之疑慮。

準此，本研究將討論我國現階段民營化政策，首先是究竟應不應該持續將所有公營事業單位民營化乃首要之課題。另外在民營化定義上是否將延續過往之門檻，也就是只要政府持股比例低於 50%，則該事業單位就屬已民營化之歸類。然若以持股比例低於 50% 定義民營化，卻有可能產生民營化事業不受政府與股東監督之灰色

模糊地帶，進而導致弊端滋生損及社會大眾權益，台肥民營化即為一例，是故政府持股比例多寡實有再行檢討之必需。

再者，若進一步觀察持續推動民營化的 18 家國營事業，可發現其中多為與一般民眾日常生活息息相關的民生產業，如自來水、電力供應、電信服務與鐵路運輸等公用事業，抑或如性質較為特殊的中華郵政公司以及具備國防工業背景的漢翔公司，其性質多較為複雜且頗具爭議性。例如原屬於獨佔事業者，與原處於競爭市場之國營事業民營化過程相比較，無論以股權釋出或資產標售方式民營化均將引起更大的社會輿論注目；況且能源、交通事業往往攸關民生必需，若未經妥善規劃即貿然民營化，恐將有損民眾權益，例如美國加州電業市場是否反倒因實施民營化，致使加州產生缺電窘境。因此針對民生相關特殊獨佔產業，是否也持續列為推動民營化之標的，亦將是本研究先行探討之重點。

此外，此些即將民營化的國營事業員工，多數皆有組織強而有力的工會，故常因勞資雙方意見不一、進而加深員工對於工作保障與否之疑慮，遂使民營化過程有所延宕。例如堪稱國營交通事業民營化典範的台汽公司，當初民營化過程亦曾因首次採行員工接手經營模式，致使員工產生疑慮進而發生抗爭之失序作為，但自民國 90 年 7 月改制為國光客運公司迄今，公司營運狀況極佳且頗受消費者信賴，並不遜色於統聯、尊龍等民間國道客運業者。又如曾經在 92 年中秋節假期醞釀罷駛的台鐵，正也是因為員工憂慮民營化損及工作保障與退休權益，導致員工始終無法普遍支持民營化政策，也使得台鐵民營化推動時程恐仍有變數存在。民營化過程中，政府應如何確保事業員工應有之權益，不論是留用員工或離職員工均能獲得妥善照顧，以爭取員工對民營化政策支持。換言之，透過更為公開透明的移轉機制消弭員工疑慮，避免員工抗爭造成社會成本無謂損失，促成社會輿論對民營化政策之共識，因此如何建構公開透明之民營化機制，以爭取社會輿論支持，消弭事業員工之疑慮，不但是

未來民營化所需注意之課題，亦是本計畫之研究課題之一。

綜觀上述，本研究擬以我國現階段民營化政策之總檢討作為研究主軸，以社會大眾一向關心的民營化的各不同層面的議題，作為討論的主軸。

1.1 研究架構與預定內容

本研究將民營化的範疇設定三大主題，就我國是否持續推動民營化策略、民營化的定義、以及不同性質之產業是否應放在同一個系統進行民營化等議題進行討論，以對我國民營化政策進行通盤的檢討，並釐清我國未來政策推動的方向。此三大主題分別為：一、民營化政策之檢討。二、民營化持股比例之檢討。三、不同的產業民營化條件之檢討。

這些問題，是民營化過程中，一直被不同團體提出並重複訴求的，可能是在政策法規或在執行層面上，例如：公營事業是否以政府資本有無超過 50% 來認定、財團化問題、以及一種「公營事業移轉民營條例」是否一體適用不同產業類別，另釋股時程、以及員工為追求更高及更多層次之權益保障（如民營化後勞動權之保障等），利用我國頻繁之選舉，透過立法委員提案修法或對預算案做成決議或附帶決議等推延民營化或增加各種權益保障，可能造成政府長期財政負擔及有礙公營事業民營化之推動等問題，本研究希望拋棄過去學院式之研究，而針對個別問題一一探討及檢視。

另外，本研究不僅聽取學者專家意見，也透過座談會之方式徵詢各方意見。因為民營化問題是非常複雜及多元的。政府從 78 年推動公營事業民營化至今，有如走入森林，如何豁然開朗，或許有些政策執行，必須重新檢討及盤整。

1.2 研究方法

本研究主要目的在於對我國公營事業民營化政策進行檢討，以研擬規劃未來之方向與策略，研究課題包含民營化政策檢討、不同產業是否放在同一系統進行民營化、民營化政策如何影響事業員工權益、民營化相關法令未來如何修訂鬆綁、如何使民營化程序更為公開透明等。

由於民營化範疇所涵蓋之層面甚多、涉及的專業領域甚廣，因此本研究團隊除了由七位分別專長於財金、法律、勞工、民營化等領域之研究人員主導研究七項子題之外，並另外邀請五位專家學者組成諮詢顧問團隊共同參與研究，不但使本研究能夠納入更多專業意見，亦使研究成果更為豐富完整。

為順利達成合約規範之預期成果，本研究計畫將依據以下研究方法，逐一完成規劃之工作事項。

1. 研究團隊內部會議：

本研究由各領域專家學者分組進行研究，因此在計畫開始前與進行過程中，本研究團隊將隨時召開內部會議，擬定或調整研究方法與策略。

2. 國內外文獻蒐集彙整分析：

針對國內外相關案例進行文獻資料之蒐集彙整，由過往經驗歸納出未來政策制訂方向。並參考成功案例以提供政策推動之依據，以失敗經驗為借鏡，避免重蹈他國之覆轍。

3. 專家學者座談及研討會：

藉由與會人士之集思廣益做更深入之探討，更期望透過研討會之舉辦促進員工、事業機關、政府單位三方意見交流，或亦可收取降低社會衝突之效。

4. 提出具體政策建議：

研究團隊將提出完整之具體建議事項，提供日後政府單位與公營事業在推動民營化政策時之參考依據。

具體而言，本研究參考各方意見共舉辦四場座談會、一場期中報告及一場民營化釋股研討會；共有 83 人次參與與談（見下表）。本研究之主要結論即為整理所有與談人之共識意見，期能為我國公營事業民營化之未來推動策略提供務實的建言。

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃座談會

第一場次 - 學者專家座談

<p>討論 題綱</p>	<p>一、過去政府執行民營化的策略與作法，有何檢討改進之處？ 如將民營化的釋股當作彌補財政缺口工具，加上執行力不佳，缺乏完整的民營化策略（如引進策略性投資人）等。還有，公股比率降到 50% 以下後，形式上民營化，避開立法院監督，實質上政府仍干預經營權、人事權，形成「假民營、真國營」現象，現行民營化策略與作法，要如何改進？</p> <p>二、民營化政策的真正意含為何？釋股是唯一選擇嗎？ 如其他釋出經營權、委託民間經營、提升公營事業經營效率等其他方式，可行嗎？</p> <p>三、民營化的障礙何在？如何化解？ 如工會反彈、衝擊股市等因素，要如何妥適解決等？</p> <p>四、民營化推動遲緩原因究竟何在？ 如除釋股預算遭立法院杯葛、股市低迷阻礙釋股及工會反對外，行政部門對民營化政策的貫徹決心與執行力，是否也值得檢討等？</p> <p>五、民營化過程可能衍生那些弊端？如何加以防範？ 如財團化、賤賣資產等爭議，如何透過公開程序、透明機制，加以防範？財團化並非原罪，民營化過程要如何篩選好的入主者及經營者，減少爭議與弊端？</p>
<p>應邀 出席 單位</p>	<p>台灣大學財務金融學系、台灣大學經濟學系、台灣大學法律學系、政治大學勞工研究所、交通大學土木學系、環球經濟社、台灣經濟研究院、理律法律事務所</p>
<p>與談人</p>	<p>台灣大學財務金融學系：劉憶如教授 台灣大學經濟學系：張清溪教授、吳忠吉教授 台灣大學法律學系：王文宇教授 政治大學勞工研究所：成之約教授 環球經濟社：林建山社長 台灣經濟研究院：洪德生副院長 理律法律事務所：張朝棟律師</p>

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃座談會

第二場次 - 金融業座談

討論 題綱	<p>一、過去政府執行民營化的策略與作法，有何檢討改進之處？</p> <p>二、民營化的障礙何在？如何化解？</p> <p>三、民營化推動遲緩原因究竟何在？</p> <p>四、貴單位是否因具有特殊政策業務以致無法順利推動民營化？</p> <p>五、對於民營化股權處理所可能產生的問題為何？</p> <p>六、民營化後之經營問題及經營策略為何？</p> <p>七、如何爭取員工對民營化之支持？如何加強對員工權益之照顧？</p>
應邀 出席 單位	政治大學勞工研究所、台灣大學法律系、交通大學土木系所、台灣大學財務金融學系、台灣銀行、土地銀行、中央信託局、合作金庫
與談人	<p>台灣大學財務金融學系：劉憶如教授</p> <p>台灣大學法律學系：王文宇教授</p> <p>政治大學勞工研究所：成之約教授</p> <p>交通大學土木系：黃玉霖教授</p> <p>中央信託局代表：企劃處 蕭和村副處長</p> <p>中央信託局工會代表：陳福星理事長</p> <p>土地銀行代表：康艷玲襄理、許明智領組</p> <p>台灣銀行代表：企劃部 蔡富吉經理</p> <p>合作金庫代表：企劃部 徐燕檯副理</p>

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃座談會

第三場次座談

討論 題綱	<p>一、過去政府執行民營化的策略與作法，有何檢討改進之處？</p> <p>二、民營化的障礙何在？如何化解？</p> <p>三、民營化推動遲緩原因究竟何在？</p> <p>四、貴單位是否因具有特殊政策業務以致無法順利推動民營化？</p> <p>五、對於民營化股權處理所可能產生的問題為何？</p> <p>六、民營化後之經營問題及經營策略為何？</p> <p>七、如何爭取員工對民營化之支持？如何加強對員工權益之照顧？</p>
應邀 出席 單位	<p>台灣大學財務金融學系、交通大學土木學系、臺灣菸酒股份有限公司、中華電信股份有限公司、交通部臺灣鐵路管理局</p>
與談人	<p>台灣大學財務金融學系：劉憶如教授</p> <p>交通大學土木學系：黃玉霖教授</p> <p>臺灣菸酒公司代表：林士傑 副處長</p> <p>臺灣菸酒工會代表：工會 蔡登順理事長、羅家瑞勞工董事、劉經湘 理事、趙銘圓 理事、謝史風 理事</p> <p>中華電信公司代表：財務處 魏華美副處長</p> <p>中華電信工會代表：工會 尤家華理事、勞工諮詢委員會 鄭堡雄委員</p> <p>臺灣鐵路工會代表：潘鴻麟組長</p>

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃座談會

第四場次座談

討論 題綱	<p>一、過去政府執行民營化的策略與作法，有何檢討改進之處？</p> <p>二、民營化的障礙何在？如何化解？</p> <p>三、民營化推動遲緩原因究竟何在？</p> <p>四、貴單位是否因具有特殊政策業務以致無法順利推動民營化？</p> <p>五、對於民營化股權處理所可能產生的問題為何？</p> <p>六、民營化後之經營問題及經營策略為何？</p> <p>七、如何爭取員工對民營化之支持？如何加強對員工權益之照顧？</p>
應邀 出席 單位	<p>台灣大學財務金融學系、台灣大學法律學系、漢翔航空工業股份有限公司、中國造船股份有限公司、臺灣糖業股份有限公司、臺灣省自來水股份有限公司、臺灣電力股份有限公司、中國石油股份有限公司</p>
與談人	<p>台灣大學財務金融學系：劉憶如教授</p> <p>台灣大學法律學系：王文宇教授</p> <p>漢翔公司代表：經營管理處 朱松竹處長、營運計畫組 秦椿茂組長</p> <p>中國造船公司代表：企畫處 李叔麟副理</p> <p>臺灣糖業公司代表：企畫處 管道一處長、總經理室 譚顯慧督導</p> <p>臺灣糖業工會代表：工會 林港明理事長、工會 何祐昌理事、企畫處 楊忠欽專案管理師</p> <p>臺灣自來水公司代表：羅健成經理、企畫處 王明傑</p> <p>臺灣自來水工會代表：工會 羅煥禎理事長、工會 唐秀珠秘書</p> <p>臺灣電力公司代表：企畫處 沈武賢副處長、企畫處 趙世舜課長、企畫處 張義龍股長</p> <p>中國石油公司代表：李文少秘書</p> <p>中國石油工會代表：吳回秘書</p>

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃

期中報告

討論 題綱	請與會專家學者與各單位代表意見針對期中報告提出建議。
應邀 出席 單位	經建會部門計畫處、成功大學工業管理系、成功大學企業管理系、中華郵政、台糖公司人事處、行政院主計處、交通部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、經濟部國營事業委員會、財政部國庫署、商鼎顧問(股)公司
與談人	<p>經建會部門計畫處：張桂林處長</p> <p>成功大學工業管理系：徐強教授</p> <p>成功大學企業管理系：吳學良教授</p> <p>中華郵政：黃水成總經理</p> <p>台糖公司人事處：曾見占副處長</p> <p>行政院主計處：莊枝鳳研究委員</p> <p>交通部：王企英科長</p> <p>行政院國軍退除役官兵輔導委員會：吳漢光科長</p> <p>經濟部國營事業委員會：楊關鋁科長</p> <p>財政部國庫署：黃勤文稽核</p> <p>台灣大學法律系：王文宇教授</p> <p>台灣大學財務金融系：劉憶如教授</p> <p>交通大學土木工程系：黃玉霖教授</p> <p>商鼎顧問（股）公司：黃維喬總經理</p>

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃

研討會

<p>討論 題綱</p>	<p>一、民營化的政策應如何定位？政府推動民營化政策多年以來，對於民營化的定義、民營化的政策，是否需要重新調整？如政府持股降到 50% 以下，是否就能代表民營化？還有，民營化的政策，除了降低政府持股，是否還有其他方式？</p> <p>二、民營化政策的執行策略應如何擬訂？釋股策略該如何擬訂？如民營化時程表要如何訂定才能有效落實、如何解決衝擊證券市場的障礙因素等？還有，「全民釋股」的利弊為何，是否需要配套機制？過去只為彌補財政缺口的釋股策略，缺乏全盤規劃，也讓股價愈賣愈差，未來釋股策略應如何制定，如引進策略性投資人等，是否可行？</p> <p>三、外資在我國推動民營化政策過程中，能扮演何種角色？</p> <p>四、行政院指示相關部會率團赴海外招商，引進外資，併購公股銀行，這項策略可行否？除了公股銀行，其他公營事業的民營化，也適合比照嗎？</p> <p>五、在民營化釋股過程中，行政機關如何制定一套公開透明的機制，防止因為制度的缺失，導致圖利特定人士之嫌？例如去年第一金控赴海外發行 GDR，最後導致許多國外有能力的外資以及國內的假外資進行無風險套利，國內投資人受限於規定，無法取得認購權證，只能眼睜睜看第一金的股價下跌，無奈承受損失。</p> <p>六、若釋股採取在本國證券市場公開銷售，龐大的公營事業股權，是否會對本國證券市場造成相當大的資金排擠效果，進而影響股價？有何因應之道？</p>
<p>應邀出 席單位</p>	<p>成功大學企業管理系、台灣大學經濟系、政治大學財政系、台灣大學財務金融系、理律法律事務所、中船公司、中華電信、台灣電力公司、台灣菸酒公司、中國石油公司、台糖工會、台灣自來水公司、大華證券、群益證券、建華證券</p>
<p>與談人</p>	<p>成功大學企業管理系：吳學良教授 台灣大學經濟系：張清溪教授 政治大學財政系：曾巨威教授 台灣大學財務金融系：劉憶如教授 理律法律事務所：張朝棟律師 中船公司：王河山 中華電信：蔡沼良副管 台灣電力公司：趙士舜課長 台灣菸酒公司：林士傑副處長 中國石油公司：李少文秘書、陳碩強 台糖工會：楊忠欽組長 台灣自來水公司：王明傑 大華投顧：杜金龍董事長 大華證券：黃金泰協理、研究部蔡仲宗經理 群益證券：郭明堅副總裁、卓統佑襄理 建華證券：郭淑玲協理、陳秀玫經理、姜家宏副理</p>

第二章 民營化政策推動之概況

2.1 我國民營化執行情形與績效

自民國 78 年推動公營事業民營化以來，我國業已完成 31 家事業及唐榮 4 座廠部移轉民營，另外有 17 家事業結束營業，目前尚有 11 家繼續推動中。若加上新核定列入民營化時間表之 4 加國營行局及檢討中的三家事業，目前共計有 18 家國營事業在推動中。在完成民營化 31 個事業的過程中，政府收入超過新台幣 6,000 億元。另外，若以公營事業國內生產毛額占國內全體生產毛額的比重來檢視，民國 85 年公營事業比重為 10.8%，到民國 92 年該值已下滑到 6.93%。

檢視目前規劃持續推動民營化的 18 家國營事業概況，以下分別從事業盈虧、政府現有持股、民營化時程表以及執行現況與困難等面向進行整理。

表 2.1 已列入民營化時程的國營事業盈虧現況 單位：億元

事業名稱	年度決算盈餘		事業名稱	年度決算盈餘	
	91 年度	92 年度		91 年度	92 年度
中油	69.72	76.44	中央信託局	(58.12)	11.53
台電	249.40	242.62	台銀	4.80	56.86
漢翔	0.29	0.067	土銀	0.02	35.99
中船(1)	3.23	5.30	合作金庫	12.50	31.42
唐榮(2)	2.57	14.74	台灣菸酒	59.38	67.39
中華郵政	(68.60)	211.34	中華電信	432.27	484.87
榮工	(31.55)	(6.05)	台鐵	(94.62)	(98.62)
台糖(3)	21.89	1.47	省自來水	0.93	1.91
龍崎工廠	0.24	0.04	榮民製藥廠	0.755	0.524

(1) 中船 91 年度政府增資 20 億元，協助支應員工年資結算金 68 億元。

- (2) 唐榮 91 年度政府協助支應員工年資結算金 14 億餘元。
 (3) 台糖 91 年度營業利益-19.65 億元，加計營業外利益 42.61 億元才轉虧為盈。

表 2.2 18 家國營事業政府持股及民營化時程表

主管機關	事業名稱	民營化時程	說明	政府持股
經濟部	台電公司	94 年 12 月底	須俟電業法修正通過後，在執行民營化。	97.16
	中油公司	再核定	俟立法院同意民營化計畫書後即可釋股	100
	漢翔公司	再核定	漢翔公司設置條例仍於立法院審議中，行政院業於 93.1.15 核定同意展延，俟立法院同意民營化計畫案及修正該公司條例後再專案報院核定。	99.7
	中船公司	93 年 12 月底	已於 92.12.22 向立法院資訊及科技委員會報告民營化計畫，並獲支持，惟民營化時程延至 93 年 12 月底。	99.4
	唐榮公司	95 年 8	分廠部民營化，目前已完成公路車輛事業部、運輸處、軌道事業車輛事業部及鋼鐵廠民營化，尚餘不銹鋼廠及總公司繼續推動中。	69.57
	台糖公司	尚未核定	民營化方案檢討中，經行政院公營事業民營化推動委員會初步審議，原則同意台糖公司民營化採非營業用地析離，逐一成立事業部並限期民營化方式進行，請經濟部修正後報院再議。	96.58
	自來水公司	尚未核定	經濟部已完成該公司民營化可行方案報院，經行政院公營事業民營化推動委員會初步審議，請經濟部重新詳予評估民營化方式及可行性後再議。	100
財政部	菸酒公司	93 年 7 月底	已於 91.7.1 改制為公司，正全力進行營運改造，改造計畫併民營化計畫書須與工會溝通後再報財政部轉院核定。	100
	臺灣銀行	95 年 12 月底	財政部函院，臺灣銀行民營化計畫（草案）案，行政院於 93 年 4 月 26 日交議民營推動委員會審議。	100
	土地銀行			100

	中央信託局	95 年 12 月底	已於 92.7.1 改制公司。	100
	合作金庫	93 年 12 月底	已於 91.1.1 改制公司。	60
交通部	中華電信	92 年 12 月底	已於 89 年掛牌上市，迄今已釋出 35.06 % 股權（含於海外發行 ADR）；繼續推動中。	64.94
	台灣鐵路	再檢討	交通部正全力推動台鐵改制公司及相關法令修訂中，民營化須俟公司化後再研議。	100
	中華郵政	尚未核定	已於 92.1.1 改制公司，修正民營化計畫書及檢討民營化可行性中；目前去政策性任務正在檢討中，未來配合政策修訂相關法規，俟相關修法完成後再移轉民營。	100
退輔會	龍崎工廠	94 年 6 月底	原訂時程為 93 年 6 月底，延遲一年至 94 年 6 月底，行政院已核定；採大部土地析離，設備機具作價投資與民間合資成立新公司方式移轉民營。	100
	榮工公司	93 年 6 月底	執行再生計畫，同步推動民營化；再生計畫書業奉行政院核定，正執行中；93 年 6 月底招商，無廠商參與競標；環保處業務已分割移轉民營，「水處理業務」已決標；「廢棄物處理業務」正檢討重新辦理招標中。	100
	榮民製藥廠	93 年 12 月底	93 年 7 月 30 日辦理第 10 次招標，因相關問題尚待處理（92.6.28 決標案訴訟中），延遲民營化一案，行政院審議中。	100

註：資料來源行政院經濟建設委員會

以下列表顯示 18 家國營事業政府持股及民營化時程表，分別依據目前規劃時程先後順序、政府持股比例、主管機關、及未執行釋股金額排列。

表 2.3 18 家國營事業政府持股及民營化時程表 (依時程先後順排列)

事業名稱	民營化時程	政府持股比例	說明	主管機關
龍崎工廠	94 年 6 月底	100%	原訂時程為 93 年 6 月底，延遲一年至 94 年 6 月底，行政院已核定；採大部土地析離，設備機具作價投資與民間合資成立新公司方式移轉民營。	退輔會
中華電信	92 年 12 月底	64.94%	已於 89 年掛牌上市，迄今已釋出 35.06% 股權(含於海外發行 ADR)；繼續推動中。	交通部
榮工公司	93 年 6 月底	100%	執行再生計畫，同步推動民營化；再生計畫書業奉行政院核定，正執行中；93 年 6 月底招商，無廠商參與競標；環保處業務已分割移轉民營，「水處理業務」已決標；「廢棄物處理業務」正檢討重新辦理招標中。	退輔會
菸酒公司	93 年 7 月底	100%	已於 91.7.1 改制為公司，正全力進行營運改造，改造計畫併民營化計畫書須與工會溝通後再報財政部轉院核定。	財政部
榮民製藥廠	93 年 12 月底	100%	93 年 7 月 30 日辦理第 10 次招標，因相關問題尚待處理(92.6.28 決標案訴訟中)，延遲民營化一案，行政院審議中。	退輔會
中船公司	93 年 12 月底	99.4%	已於 92.12.22 向立法院資訊及科技委員會報告民營化計畫，並獲支持，惟民營化時程延至 93 年 12 月底。	經濟部
合作金庫	93 年 12 月底	60%	已於 91.1.1 改制公司。	財政部
台電公司	94 年 12 月底	97.16%	須俟電業法修正通過後，在執行民營化。	經濟部

唐榮公司	95年8月底	69.57%	分廠部民營化，目前已完成公路車輛事業部、運輸處、軌道事業車輛事業部及鋼鐵廠民營化，尚餘不銹鋼廠及總公司繼續推動中。	經濟部
臺灣銀行	95年12月底	100%	財政部函院，臺灣銀行民營化計畫（草案）案，行政院於93年4月26日交議民營推動委員會審議。	財政部
土地銀行	95年12月底	100%	已於92.7.1改制公司。	財政部
中央信託局	95年12月底	100%	已於92.7.1改制公司。	財政部
台灣鐵路	再檢討	100%	交通部正全力推動台鐵改制公司及相關法令修訂中，民營化須俟公司化後再研議。	交通部
中油公司	再核定	100%	俟立法院同意民營化計畫書後即可釋股	經濟部
漢翔公司	再核定	99.7%	漢翔公司設置條例仍於立法院審議中，行政院業於93.1.15核定同意展延，俟立法院同意民營化計畫案及修正該公司條例後再專案報院核定。	經濟部
自來水公司	尚未核定	100%	經濟部已完成該公司民營化可行方案報院，經行政院公營事業民營化推動委員會初步審議，請經濟部重新詳予評估民營化方式及可行性後再議。	經濟部
中華郵政	尚未核定	100%	已於92.1.1改制公司，修正民營化計畫書及檢討民營化可行性中；目前去政策性任務正在檢討中，未來配合政策修訂相關法規，俟相關修法完成後再移轉民營。	交通部
台糖公司	尚未核定	96.58%	民營化方案檢討中，經行政院公營事業民營化推動委員會初步審議，原則同意台糖公司民營化採非營業用地析離，逐一成立事業部並限期民營化方式進行，請經濟部修正後報院再議。	經濟部

表 2.4 18 家國營事業政府持股及民營化時程表 (依政府持股比例排列)

事業名稱	政府持股比例	民營化時程	說 明	主管機關
龍崎工廠	100%	94 年 6 月底	原訂時程為 93 年 6 月底，延遲一年至 94 年 6 月底，行政院已核定；採大部土地析離，設備機具作價投資與民間合資成立新公司方式移轉民營。	退輔會
榮工公司	100%	93 年 6 月底	執行再生計畫，同步推動民營化；再生計畫書業奉行政院核定，正執行中；93 年 6 月底招商，無廠商參與競標；環保處業務已分割移轉民營，「水處理業務」已決標；「廢棄物處理業務」正檢討重新辦理招標中。	退輔會
菸酒公司	100%	93 年 7 月底	已於 91.7.1 改制為公司，正全力進行營運改造，改造計畫併民營化計畫書須與工會溝通後再報財政部轉院核定。	財政部
榮民製藥廠	100%	93 年 12 月底	93 年 7 月 30 日辦理第 10 次招標，因相關問題尚待處理(92.6.28 決標案訴訟中)，延遲民營化一案，行政院審議中。	退輔會
臺灣銀行	100%	95 年 12 月底	財政部函院，臺灣銀行民營化計畫(草案)案，行政院於 93 年 4 月 26 日交議民營推動委員會審議。	財政部
土地銀行	100%	95 年 12 月底	已於 92.7.1 改制公司。	財政部
中央信託局	100%	95 年 12 月底	已於 92.7.1 改制公司。	財政部
台灣鐵路	100%	再檢討	交通部正全力推動台鐵改制公司及相關法令修訂中，民營化須俟公司化後再研議。	交通部
中油公司	100%	再核定	俟立法院同意民營化計畫書後即可釋股	經濟部

自來水公司	100%	尚未核定	經濟部已完成該公司民營化可行方案報院，經行政院公營事業民營化推動委員會初步審議，請經濟部重新詳予評估民營化方式及可行性後再議。	經濟部
中華郵政	100%	尚未核定	已於 92.1.1 改制公司，修正民營化計畫書及檢討民營化可行性中；目前去政策性任務正在檢討中，未來配合政策修訂相關法規，俟相關修法完成後再移轉民營。	交通部
漢翔公司	99.7%	再核定	漢翔公司設置條例仍於立法院審議中，行政院業於 93.1.15 核定同意展延，俟立法院同意民營化計畫案及修正該公司條例後再專案報院核定。	經濟部
中船公司	99.4%	93 年 12 月底	已於 92.12.22 向立法院資訊及科技委員會報告民營化計畫，並獲支持，惟民營化時程延至 93 年 12 月底。	經濟部
台電公司	97.16%	94 年 12 月底	須俟電業法修正通過後，在執行民營化。	經濟部
台糖公司	96.58%	尚未核定	民營化方案檢討中，經行政院公營事業民營化推動委員會初步審議，原則同意台糖公司民營化採非營業用地析離，逐一成立事業部並限期民營化方式進行，請經濟部修正後報院再議。	經濟部
唐榮公司	69.57%	95 年 8 月底	分廠部民營化，目前已完成公路車輛事業部、運輸處、軌道事業車輛事業部及鋼鐵廠民營化，尚餘不銹鋼廠及總公司繼續推動中。	經濟部
中華電信	64.94%	92 年 12 月底	已於 89 年掛牌上市，迄今已釋出 35.06% 股權(含於海外發行 ADR)；繼續推動中。	交通部
合作金庫	60%	93 年 12 月底	已於 91.1.1 改制公司。	財政部

表 2.5 18 家國營事業政府持股及民營化時程表 (依主管機關排列)

主管機關	事業名稱	民營化時程	政府持股比例	說明
經濟部	中船公司	93 年 12 月底	99.4%	已於 92.12.22 向立法院資訊及科技委員會報告民營化計畫，並獲支持，惟民營化時程延至 93 年 12 月底。
	台電公司	94 年 12 月底	97.16%	須俟電業法修正通過後，在執行民營化。
	唐榮公司	95 年 8 月底	69.57%	分廠部民營化，目前已完成公路車輛事業部、運輸處、軌道事業車輛事業部及鋼鐵廠民營化，尚餘不銹鋼廠及總公司繼續推動中。
	中油公司	再核定	100%	俟立法院同意民營化計畫書後即可釋股
	自來水公司	尚未核定	100%	經濟部已完成該公司民營化可行方案報院，經行政院公營事業民營化推動委員會初步審議，請經濟部重新詳予評估民營化方式及可行性後再議。
	漢翔公司	再核定	99.7%	漢翔公司設置條例仍於立法院審議中，行政院業於 93.1.15 核定同意展延，俟立法院同意民營化計畫案及修正該公司條例後再專案報院核定。
	台糖公司	尚未核定	96.58%	民營化方案檢討中，經行政院公營事業民營化推動委員會初步審議，原則同意台糖公司民營化採非營業用地析離，逐一成立事業部並限期民營化方式進行，請經濟部修正後報院再議。

財政部	菸酒公司	93 年 7 月底	100%	已於 91.7.1 改制為公司，正全力進行營運改造，改造計畫併民營化計畫書須與工會溝通後再報財政部轉院核定。
財政部	臺灣銀行	95 年 12 月底	100%	財政部函院，臺灣銀行民營化計畫（草案）案，行政院於 93 年 4 月 26 日交議民營推動委員會審議。
	土地銀行	95 年 12 月底	100%	已於 92.7.1 改制公司。
	中央信託局	95 年 12 月底	100%	已於 92.7.1 改制公司。
	合作金庫	93 年 12 月底	60%	已於 91.1.1 改制公司。
交通部	中華電信	92 年 12 月底	64.94%	已於 89 年掛牌上市，迄今已釋出 35.06% 股權(含於海外發行 ADR)；繼續推動中。
	台灣鐵路	再檢討	100%	交通部正全力推動台鐵改制公司及相關法令修訂中，民營化須俟公司化後再研議。
	中華郵政	尚未核定	100%	已於 92.1.1 改制公司，修正民營化計畫書及檢討民營化可行性中；目前去政策性任務正在檢討中，未來配合政策修訂相關法規，俟相關修法完成後再移轉民營。
退輔會	龍崎工廠	94 年 6 月底	100%	原訂時程為 93 年 6 月底，延遲一年至 94 年 6 月底，行政院已核定；採大部土地折離，設備機具作價投資與民間合資成立新公司方式移轉民營。

	榮工公司	93 年 6 月底	100%	執行再生計畫，同步推動民營化；再生計畫書業奉行政院核定，正執行中；93 年 6 月底招商，無廠商參與競標；環保處業務已分割移轉民營，「水處理業務」已決標；「廢棄物處理業務」正檢討重新辦理招標中。
	榮民製藥廠	93 年 12 月底	100%	93 年 7 月 30 日辦理第 10 次招標，因相關問題尚待處理（92.6.28 決標案訴訟中），延遲民營化一案，行政院審議中。

表 2.6 截至 93 年 7 月底止 未執行釋股金額統計

金額排名	公司名稱	預計釋股數(千股)	每股市價或淨值(元)	總金額(千元)
1	中華電信	2,984,846	54.96	164,047,113
2	中油	7,180,000	20.12	145,701,600
3	台電	6,950,000	15.84	110,088,300
4	中鋼	1,347,149	31.03	41,802,043
5	台積電	641,727	45.44	29,160,075
6	合庫	304,780	27.14	8,271,729
7	台肥	253,498	26.51	6,720,232
8	漢翔	543,355	6.44	3,499,206
9	兆豐金	68,214	21.04	1,435,223
10	榮工	439,354	2.69	1,181,861
11	彰銀(特)	52,826	18.28	965,662
12	華票	80,000	10.67	853,600
13	世界先進	70,000	11.77	823,900
14	中再保	47,518	13.43	638,173
15	華視公司	19,460	32.06	623,902
16	華紙	54,763	15.37	376,224
17	欣高石油氣	20,132	10.54	212,195
18	台聚	7,408	11.88	88,012
19	遠東氣體	5,000	12.76	63,800

20	南鎮天然氣	1,802	11.25	20,273
21	台開公司(特)	5,410	24.19	9,359
22	中興電工	744	12.08	8,989
23	中華國貨	13	107.25	1,394
	總計			516,592,865

2.2 民營化前後經營績效評估

有關民營化績效評估與推動策略規劃的議題國內外有相當多的研究報告與執行經驗可供本研究參酌，經過廣泛的資料蒐集與歸納後，整理出與本研究計劃較切合相關之意見，以作為本研究執行上之方向依據。

行政院經濟建設委員為於 1998 年委託國立台灣大學工商管理學系所進行之「民營化對公營事業員工權益及經營績效之影響」研究報告中指出，對於績效的評估包含以下六項：1.營業狀況、2.財務結構、3.償債能力、4.經營能力、5.獲利能力、6.生產力。同時也針對國內七家已進行民營化之國營事業針對上述六項指標做實證分析，其結果如下：

績效評估 公司	營業狀況	財務結構	償債能力	經營能力	獲利能力	生產力
中國產險						
中華工程						
中石化						
中國鋼鐵						
陽明海運						
北誼興業	NA			NA		
台灣機械	NA			NA	NA	

註 1：資料來源：國立台灣大學工商管理學系「民營化對公營事業員工權益及經營績效之影響」

註 2：表格整理：商鼎顧問股份有限公司

根據以上資料發現在民營化之前各公司的績效與經營狀況並不相同，而民營化所造成之影響亦有相當差異。以下針對中產、中石化、中工、中鋼、陽明海運等五家公司進行討論；而以出售方式完成民營化的液供處及台機公司，由於民營化前後公司結構有相當大差異，因此較難比較。

在財務結構上，因為不同因素之影響上述五家公司在民營化之後的財務結構各有不同的表現。而在獲利能力上，中石化因受國際原料價格波動，獲利亦隨之上下波動；中工及中產因不在具有公營時代業務取得之優勢，因此獲利下降；陽明海運及中鋼則在民營化之後獲利能力提高。員工生產力上，由於民營化之後各家公司都進行員工縮減，因此各家公司在生產力的指標上，都有不錯的表現。

另外，依據經建會委託台灣經濟研究院研究 18 家已民營化上市公司財務資料，研究報告指出，若以營業利益率變動扣除產業景氣的指標來衡量公營事業民營化前後的經營績效，研究顯示，在 18 家已民營化的公營事業中，共有 14 家在營業利益率上有提升，下降者為 4 家，分別為陽明海運、中國產險、台灣企銀、台開公司。若以資產報酬率當作評量指標，則研究顯示，18 家中資產報酬率提升者有 14 家，下降者有 4 家，分別為台肥公司、中國產險、台灣企銀、台開公司。

綜觀上述，我國已民營化的國營事業，確實因為民營化之後，在各項競爭力的評比上有顯著的提升，也符合民營化提升經營效率的目的。

第三章 法律層面

● 民營化法制相關問題

3.1 問題分析

民營化蔚為全球潮流雖屬不可否認之事，但在我國國情、市場環境、產業生態、法令規範等實際桎梏下，是否可斷然全面實施，應仍有存疑之處。就民營化相關法制而言，我國目前主要以「公營事業移轉民營條例」作為民營化之法源基礎，該條例之規範是否已完足尚且不論，除此之外，我國於法制面上尚應體認到哪些問題，以下分由七項子題之討論，析述問題所在並提出解決的思考方向。

3.1.1 檢討所有公營事業逐一民營化的可行性

各公營事業之間存在相當差異性，因此依照產業特性、事業體質來檢視民營化的需求自有其必要。每家國營事業的產業特性並不相同，因此其民營化之必要性與方式亦應有所區隔。此外，民營化之推動亦須有國內成熟的市場機能予以配合，如市場機能尚未能有效發揮，則縱使有民營化之必要，亦應權衡其可行時機。因此，以台灣目前的環境而言，如欲將所有公營事業立即民營化，恐有不切實際之虞。

以具公用或國防性質之事業而言，即應審慎評估民營化之可行性，如貿然為之，一旦發生弊端恐造成社會大眾權益之受損，對於此種事業如逕為全面民營化，是否妥適即有疑慮。因此，或可考慮改採取部分民營等方式，應較能兼顧政策使命與經濟效率。再以台電為例，隨著科技的發展，電業已可切割為發電、輸電、配電、售電等業務，而從產業屬性來看，輸電、配電的部份可能係自由獨占，如全面民營化固有先例(如澳洲)，但此種做法並非均很成功(如美國加州)。以台灣目前的環境看來，就未必適當。就發電而言，非自然壟斷的部

份則某程度上可考慮市場化、民營化。因此，重新檢討民營化政策，不只是檢討民營化技術問題，而是應當回到原點重新檢視公營事業面臨的困境，針對不同企業各自面臨的困難提出解決之道，民營化只是其中的一個選擇，絕非唯一之路。

3.1.2 將暫時不民營化的事業納入適度市場機制

部分公營事業或因政策考量而暫時不予民營化，惟既然公營事業民營化之目的在於調整政府角色，發揮市場機能，並且開放產業競爭，提升事業經營效率，則縱使未能予以民營化，仍應適度將該公營事業納入市場機制之規範，使公營事業得以在市場體系下以類似民間企業之型態運作，透過市場競爭壓力提升經營效率，有些國家推動的「競爭中立政策」(competitive neutrality policies) 就是很好的例子。

針對公營事業的權利義務，政府往往無論於法制面或行政面均有相異於民間企業之規範。一方面有特殊法令規定給予公營事業特別的利益，例如稅費減免、獨立地位或特別關稅規定；另一方面，公營事業亦負有特殊的社會責任。而這些公營事業獨享之利益或不利益，將影響到公營事業提供商品或服務時，與從事同一事業的民間企業負擔不同成本，此導致公、民營企業間的市場競爭受到扭曲，使公營事業缺乏市場競爭的壓力，成為其經營效率不彰之主因。因此，對於暫時不予民營化之公營事業，為增加其企業經營效率，減少浪費與虧損，可考慮適度將其納入市場機制，採取競爭中性政策，亦即，減少公營事業相較於民營事業經營上所享之優惠待遇或所負之責任，置於相同的市場管制中，例如同需受到費率管制等，而負擔與民營事業相同之經營成本。透過競爭中性政策，可使尚未民營化的公營事業，得與民營事業以相似之經營條件競爭，藉由一有效率的市場競爭環境，提高公營事業的透明度與責任感。

3.1.3 民營化宜採取多元方式

依照「公營事業移轉民營條例」第六條之規定，公營事業移轉民營之方式除了出售股份、亦即移轉事業所有權之外，尚有標售資產、以資產作價與人民合資成立民營公司、公司合併且存續事業屬民營公司與現金增資等方式，但若相較於各國民營化實務作法，則現行規範仍稍嫌不足。英國倫敦亞當斯密研究院院長庇芮博士（Dr. Madsen Pirie，President of the Adam Smith Institute，London）即曾於其經典著作「民間化：理論、實務與抉擇」（Privatization：Theory，Practice and Choice）中歸納出歐美有關民間參與、民間辦理與公營事業民營化之二種主要方式¹：

1. 公開售出全部股權：在公開市場以股票公開發行方式 100% 釋出持股。
2. 公開售出局部授權：在公開市場釋出 51% 以上股權。
3. 洽特定人買受局部業務類項：切出獨立類項業務售予特定人。
4. 由員工或經理人買受：完全由員工或經理人、或兩者聯合共同，100% 承受事業。
5. 由員工組合概括受贈：由員工組成合作社組織，概括承受一切負債。
6. 委外營運：採取公有民營之方式。
7. 稀釋政府股份：稀釋政府股份至 50% 以下。
8. 讓受既有利益部門：漸進讓出市場予民間部門。
9. 費率市場化：使政策性任務之超收或貼補事項市場化，而後民營化。

¹ 詳細請參考，林建山，讓市場真正市場化 - 公營事業民營化議題之理論與對策，行政院經建會民營化研討會，2000 年 9 月 8 日。

10. 引進競爭制衡者：將既得享用公共開支之權力與特殊地位予以移轉，並重新分配予其他更有代表性之群體。
11. 移轉為 NGO 組織：針對純政策性任務事業，利用民間團體以減除政府成本（財務負擔）與公務官僚規模（人事負擔）。
12. 獎助民間成立替代生產機構。
13. 小規模漸進模式：政府一次性大規模之撤出可能衝擊市場，採小型試辦先辦方式，以減少社會衝擊。
14. 撤除獨占權。
15. 取消政府專產供應。
16. 全民釋股。
17. 改按市場實際需求貼補：其政策任務部分不再編列公共預算而改以民眾使用之量或頻次計算，由政府據以支付價金。
18. 縮限政府公權力之代行：收回代行之政府公權力或撤除限定政府公權力。
19. 關廠：採停業、關廠、倒閉、破產之方式，中止營運。
20. 退出市場：讓出市場予以民間部門。
21. 由民間平行替代服務事項：獨占之事項讓民間事業得以提供相同產品服務，進行競爭。

民營化之方式既有如上多種不同作法，則我國法制對於民營化定義及方式之規範，即有補強必要。按我國政府現將民營化定義為政府持股低於 50%，導致委託經營、租賃等方式，無法納入民營化之概念，然而此等方式亦能達成民營化所謂引進民間事業經營之效率與活力的目的，如能認其亦為廣義之民營化，則對於我國民營化之推動將更有彈性。再者，現行法下民營化方式僅有五種，似較侷限於所有權的

移轉，未思及經營權移轉之模式，然而目前國際間對於民營化的實踐，委託經營、租賃與特許合約、委外承包、公辦民營等皆為常用方式，為因應各公營事業特性之不同，以及財務活動的推陳出新，我國於法制面上實不應限縮於五種民營化方式。

可行之道，應透過法規的鬆綁，使各公營事業得依照產業概況與市場競爭程度進行評估，以兼顧社會大眾與員工權益為前提，選擇符合其需求之民營化方式來提升經營績效，例如於公營事業所有權移轉之前，可先透過經營權移轉之方式改善公營事業之體質，強化經營績效，以此方式將財務狀況不理想之公營事業稍加整頓後，將更有助於在後續所有權移轉階段，提升投資人參與意願。

因此，我國政府應探討修訂公營事業移轉民營條例之可能性，修法方向可考慮增列委任經營、委外承包、公辦民營、公有民營等其他民營化方式，或直接不採列舉規定之立法模式，僅於政府最後審核民營化可行性時，判斷適當與否即可。無論如何，我國現行規範之不足，勢必使政府民營化的推動難以靈活為之，應如何增加移轉民營化方式的多樣性，乃修法時應深思之課題。

3.1.4 釐清民營化與財團化的疑慮

就我國以往公營事業民營化之經驗來看，「民營化」時常與「財團化」劃上等號，亦即發生財團以不相稱之對價取得公營事業之股票或經營權的情事，造成民營化一詞污名化，例如 1995 年間，已民營化的中工公司，發生官股代表的董事長，因不滿公司經營權被承銷商京華證券所屬的威京集團操縱而辭職的事件，引起了同由京華證券擔任公股釋股承銷商之中工公司、中石化公司已淪為財團化的疑慮。有鑑於此，曾有建議認為，公營事業利用出售股份或現金增資之方式移轉民營時，事業主管機關須將當次出售或增資股份公開供全民申購，

須經一次申購後如尚有餘額，始得公開標售。然而，是否因有發生「利益輸送」、「圖利特定人」之可能，即須不分具體個案情況強迫採行全民釋股，實不無商榷餘地。

雖然，以全民釋股方式民營化有出售過程透明化之優點，可減少民間投資人對民營化過程不公平之懷疑，但是，全民釋股耗費之時間及費用均相當可觀，再加上為吸引投資人所給予的折扣，所需成本分龐大；並且，以全民釋股方式民營化並不會帶給事業新的專業技術金與經營方式，無法達成組織改造之目的。公營事業民營化的主要目標既然在於改善經營體質，提升經營效率，則須考量到全民釋股會造成許多零散的小股東，此種股權結構無法改變目前的經營階層，亦不會對經營者產生業績壓力，經營成效不彰之情形將無法獲得改善。因此，全民釋股的方式除需搭配完整的法制面設計及成熟的資本市場外，適用對象應僅限於少數財務健全的大型事業，因該等事業具相當知名度、具未來發展性，不需於民營化再進行組織改造。

我們認為民營化過程中之出售股權，原則上應引進策略性投資人，所謂策略性投資人，係以取得被投資公司部分股權為方法，達到參與被投資公司業務決策為目的，以開拓投資者本身原有業務範圍之投資人。引進策略性投資人有為公營事業挹注資金、提升生產設備現代化及技術移轉之優點，同時策略性投資人若為國際知名廠商，尚可增加公營事業之價值。以委內瑞拉國家電信公司（CANTV）為例，於其民營化初期政府即決定，為改善該公司之經營管理並使其現代化，須引進有經驗的經營團隊與其技術及知識，因此一開始即排除以全民釋股方式民營化，而必須朝向引進策略性投資人之方向進行，故政府釋出百分之四 CANTV 之股份予 GTE Corporation 為主之企業聯盟。

此外，墨西哥電信（TELMEX）民營化時，墨西哥政府先將公司

百分之二 股權出售予墨西哥卡索集團、美國西南貝爾公司及法國電信共同組成之國際性集團並與其簽訂管理契約²。在前述二個電信事業民營化的例子中，我們可以想見的是，對於此等專業性質濃厚的事業，如採全民釋股方式出售股權，其分散於全民之股權結構將導致事業的控制經營權又回到政府手中，無法改善原本公營事業營運效率不彰之缺陷，因此必須透過引進策略性投資人，讓專業人士可參與事業之經營，引進企業化經營管理模式。就此，政府亦應體認到一味排斥財團化並非解決問題之道，而係應如何不讓引進策略性投資人之方式，淪為少數特定人圖利之工具，並且選擇最適合的財團來接手該事業之管理，方為治本之道。

3.1.5 立法部門不宜過度干預民營化過程

對於立法部門於民營化過程之角色定位，曾有建議認為「公營事業移轉民營條例」第五條應規定為，公營事業經事業主管機關審視情勢，認已無公營之必要者，得報由行政院核定「並經立法院同意後」，始移轉民營，相較於現行僅須行政院核定即可移轉民營之規定，乃加強立法院於民營化過程中之參與。

然而，對此修法建議本文認為不甚妥適。首先，以往曾有因立委介入而遲延民營化時機之實例，於中石化公司的第二次釋股，經濟部於一九九三年四月原已決定釋股之數量、方式，但因之後立法院通過附帶決議，要求中石化第二次釋股須經立法院同意，使得釋股作業拖延至一九九三年底，才經立法院同意實行。由此經驗可知，如修法限制公營事業須經立法院同意始能移轉民營，恐難掌握民營化之有利時機，影響行政權之專業判斷，導致延宕民營化時程。再者，立法部門之過度干預將使政治人物得以利用職權介入民營化運作，圖謀私利，

²張朝棟，公營事業民營化法律規範與引進民間投資之分析與討論，月旦民商法雜誌，第五期，頁 25、30。

以中鋼為例，其在民營化前的第四階段擴建預算在立法院屢遭刁難，其中最奮力阻撓者即為同樣經營鋼鐵業與中鋼有競爭關係的立法委員³；另如立法院曾決議於中鋼公司政府應維持 20% 之情形，亦應予以避免，因中鋼既為競爭性公營事業，本可完全釋出股權，立法部門之介入僅徒增外界對立法委員從中牟利之質疑。

總之，如立法部門過度介入民營化過程，將使投資充滿高度不確定，此種政治干擾風險為投資人恐懼之甚，對民間投資人而言，會期許與要求政府在實行民營化過程中，技術上以商業導向為依歸，不受主觀政治性決定與官僚程序之影響，如因立法部門之過度干預而使民營化過程耗時冗長，將降低該民營化計劃對民間投資人之吸引力，進而減少政府找到適當投資人之機會⁴。

3.1.6 加強國營事業與民營化事業的公司治理

公司的管理與控制為企業經營最重要的議題，於公營事業民營化後的管理上，亦應注意建立優良的公司管控(Corporate Governance)，謀求公司利益的最大化。而此種事業相較於其他民間企業而言，在公司治理所面臨的特有難題即在於公股代表制度衍生問題，一方面，當公司經營策略與政府政策有所衝突時，公股代表究應為公司利益考量或遵循政府指示；一方面，政府透過公股代表干預公司管理的陰影揮之不去，徒費民營化還政於民之美意。因此，如何避免相關弊端，即為公營事業民營化後在公司治理上所應加強之處。

按董事之義務包括注意義務與忠實義務兩個面向，所謂注意義務，以我國公司法第一九二條第三項規定，公司與董事間之關係，原則上依民法關於委任之規定，董事任職既為有償，則須負有償受任人

³黃清賢，公營事業改革新出路，公營事業民營化政策對談。

⁴前揭註 2，頁 34、35。

之注意義務，亦即善良管理人之注意義務。所謂忠實義務（duty of loyalty），乃要求董事於與公司間有利害衝突時，須追求公司之最大利益，避免董事利用職務之便竊取公司資源，使公司蒙受損害。

我國的公股代表制度源於公司法第二 七條。從立法論而言，此條規定違反股東平等原則，因為法人股東可分身當選數席董監事，早已為學者所詬病。甚者，本條第三項規定代表人可隨時改派補足原任期，更允許法人股東得依其意思，變更股東會所形成之意思決定，使未經股東會選舉之人亦得出任董監事，所造成弊端更形重大。在得隨時改派之前提下，法人不必擔心代表人不受控制，可藉由此規定規避董監事責任，假人頭以實質操縱公司經營，故學者多以為本項規定宜刪除之。

現行公股代表制度既係源自公司法第二 七條，即存有政府藉此操縱公司經營之疑慮，更甚者，尚包括以董事職務酬庸政客之不當政治干預。我國政府因已意識到此問題，而於「公股股權管理及處分要點」第參、已民營化事業公股股權管理部份之第 二點規定，已民營化事業之公股代表，宜由學有專長及經驗豐富人士擔任，以發揮監督功能。監察人除上述資格外，尚須具有帳務查核及財務分析等會計實務經驗或能力；公股代表之遴選、考核及解職，由公股股權管理機關參照相關法規，訂定管理考核要點辦理。本文認為此規範立意雖佳，惟為求良善，仍有如後建議。

在公司治理之議題上，首應釐清政府、公股代表與公司間之三方法律關係，避免讓政府扮演幕後董事之角色。在相關法規障礙未除去之前，雖然公股代表制度很難作根本性的改變，但政府或可考慮另闢蹊徑，建立類似於其他國家採行的獨立董事制度。依我國公司法第一九二條第一項之規定，公司之董事已不需具備股東資格，故獨立董事於現行法下有實施可能。而由於治本性的改革非一蹴可及，因此政府

亦可考慮採取獨立董事與公股代表並存的作法，亦即，由政府提名一定比例之獨立董事候選人，且該等候選人為不具公務員身分之專業人士，並超然於黨派之外，於股東會選舉董監事時由公股股權支持當選。由於此種董事非公司法第二 七條所遴派之董事，適用公司法有關董事權利義務的基本規定，享有任期保障，因此並非僅扮演政府傳聲筒的角色，亦不代表任何特定股東之利益，而能發揮其專業能力，善盡善良管理人之注意義務，獨立執行董事職務為公司謀利⁵。

3.1.7 專案立法的必要性

公營事業民營化之推動需有許多條件配合，其中很重要的即為法律框架之設計，以釐清投資主體與政府間之權責關係。而民營化的事業因規模大小不同，牽涉的權利義務內容繁簡亦有別，例如中華電信與台電等大型公司，涉及的業務規模何其繁瑣龐大，其民營化程序即需透過專門立法方式始得完整規範相關法律關係。而台糖、中油等又各自具有獨特的產業特性，如台糖土地多但本業不具競爭力，中油雖未民營化但又面臨台塑石化在油品市場的競爭，因此在制定其民營化政策與法律時，允宜因案制宜。

目前公營事業民營化的法源基礎為「公營事業移轉民營條例」，授予政府得將所有既有公營事業民營化之權力，惟該條例區區 九條條文，僅能就民營化過程作概略規定，無法針對各公營事業移轉民營過程中規範需求之不同，提供具體程序規定。然而，大型公營事業之民營化過程中，對於有興趣之投資人參與競爭的規範、業務移轉之方式、員工權益之處理等，如能透過專案立法明確規定相關內容，可提供高度可靠的民營化程序，及一個正式負責民營化計畫的主管機構，減少不確定性及因此可能發生的程序成本，並可避免未來在過程中的

⁵ 王文宇，有關公股代表遴選與產業民主制度的幾點意見，行政院經建會民營化研討會，2000年9月8日。

誤解與政治紛爭。而且，此類法律的存在清楚地宣示政府強烈的支持與政治承諾，而政治承諾乃民營化成功之必要條件，政府表明開放市場之承諾與誠意，會使民間投資人願意相信民營化過程之有效性及效率性。

惟應注意的是，民營化專法雖應將民營化程序的重要步驟加以規範，作為指導原則，以使投資人了解民營化過程及應遵循之規範，然亦應避免過分詳細之規範，以免將來負責民營化之主管機構於實際操作時，失去就具體個案因應情勢處理之彈性。因此，建議可於專法中訂定簡明的指導原則，至於細節部份即可利用行政規則建立規範⁶。

3.2 結論

周全的法律框架為順利推動民營化之基礎，完整的法律規範可加強投資人的信心，提升投資意願。在探討民營化相關法制前，政府應先體認到各公營事業之間存在相當差異性，因此有必要依照產業特性、事業體質來檢視各事業民營化的需求，針對不同事業各自面臨的困難提出解決之道，而民營化只是其中的一個選擇，並非唯一之路。縱使未能予以民營化，為追求公營事業經營效率的提昇，仍應適度將其納入市場機制之規範，不再享有「特權」規定，在市場體系下以類似民間企業之型態運作，透過市場競爭壓力提高公營事業的透明度與責任感。

依照我國現行規定，公營事業移轉民營之方式除了出售股份外，尚有標售資產、以資產作價與人民合資成立民營公司、公司合併且存續事業屬民營公司與現金增資等方式，然而亞當斯密研究院院長庇芮博士曾歸納出歐美有關民間參與、民間辦理與公營事業民營化之二一種主要方式，且相較於各國民營化實務作法，我國規定實稍嫌不

⁶ 前揭註 2，頁 33。

足，法制面上應透過法規的鬆綁，不限於此五種民營化方式，使各公營事業得依照產業概況與市場競爭程度進行評估，選擇符合其需求之民營化方式。並且，在民營化方式的選擇中，不應因財團化的疑慮排除引進策略性投資人的可能，過去中工、中石化的經驗雖讓社會大眾對於民營化有流於圖利特定人之印象，但不應因此否認策略性投資人的必要性，因民營化之目的即係為改善公營事業營運效率不彰之缺陷，由民間企業接手引進企業化管理模式似無法避免，政府所應思量的應係如何選擇最適合的財團來接手該事業之管理。

再者，於法制面的設計上應避免立法部門之過度干預，除了避免因此延宕民營化之時程，更重要的，係避免政治人物得利用職權介入民營化過程來圖謀私利，以減少弊案的發生。而在公營事業民營化後的公司治理上，應特別著重公股代表制度衍生問題，由於公股代表由政府指派，一方面須遵循政府指示，一方面又須負責公司經營，二者有衝突可能，因此，需透過獨立董事制度的建立來加強公司治理，獨立董事的人選則以超然於黨派之外的專業人士較為適當，由其全心監控公司業務之進行。最後，針對大型公營事業，因牽涉的權利義務關係繁瑣龐大，故有必要透過專門立法方式來規範其民營化之進行，專法中應將民營化程序的重要步驟加以規範，作為指導原則，以增加民間投資人對於民營化過程之有效性及效率性的信心，使民營化之計畫得以順利完成。

第四章 保障員工權益的外國經驗

輔助勞工計畫 (active labor programs, ALPs) 在 OECD 國家是一種很普遍施行的政策。除了 OECD 各國外，面臨產業重整、高失業率的中所得國家進行此類計畫者也日漸增加，其政策目標之一，是協助受困於經濟重整的勞工再就業。

由政府主導的輔助勞工計畫，基本上包括工作諮詢與仲介服務、公共或社區工作雇用、薪資補貼、小型企業創業計畫以及再訓練等。主要目的是促成勞工再就業，繼而縮短因為例如民營化、產業升級、摩擦性或結構性失業期間所造成的勞工就業問題。

輔助勞工計畫往往引起一些辯論。有人認為，要製造就業環境，最符合成本效益的方法是創造正面的投資環境，以及降低政府介入程度。有人認為，如果未就業者不具適合的技術，因而無法在市場上競爭，則政府必須介入。ALP 傾向協助在經濟轉型中的劣勢者，以克服市場失靈的部份。ALP 在不同的國家有不同的成效，在中所得國家的成效最佳。

無論是民營化或企業化，國營事業進行調整時，失業的後果往往很難完全避免。失業的發生其實可能發生在民營化之前、之中、或之後，有些案例則在這三個階段都會裁員。世界上有很多國營事業的確都極為龐大，裁掉 30-50% 的員工並不罕見。這些龐大的國營事業也有許多是因為政府想要讓國營事業對潛在買家或經營者更具吸引力，因此在規劃民營化之初便開始縮減人員；在完全民營化的情況下，裁員幅度更為劇烈。當然也有民營化之後反而增加員工的情形，但這通常會伴隨大規模的費用縮減。

另外，若大量民營化時期發生在正逢經濟衰退、或高失業率階段時，則大量裁員的現象尤其令人擔憂。在高失業率的環境下被裁員，將使問題愈加惡化。員工難以找到其他工作養家糊口，政府也難以伸出援手。就此而言，國營事業民營化與企業化的實質成本最後還是要轉嫁到政府與社會上。

同樣令人憂心的是，人力資源策略過度倚靠以裁員來增加利潤。裁員常常是必須的，但也必須有所限制。在企業裡，任何過程中勞資雙方都是重要的，成功地進行轉變並取得良好成果，亦為民營化順利推動的重要功課。舉例而言，漸進裁員有助於減輕對員工的負面影響，也給予政府及社會更多時間去接受及支持受到影響的員工及其家庭。另外，若是調整改變的步伐，藉由自然退休與自願離職，至少可達到部分裁員目標。這樣做給了員工思考的時間，去選擇少點痛苦、多點正面反應的選項。因此，也有許多的國家認為在民營化的過程中，應以財務或其他補貼的方式鼓勵自動離職。對離開國營事業的人及其家庭而言，較寬厚的補貼可以使這個過程少一點痛苦，同時也使轉換過程較順利地進行。

在 L. de Luca 所編輯的「Labour and Social Dimensions of Privatization and Restructuring」論文中指出，對員工而言，在民營化過程中，就業、收入保障、以及職訓是三項最重要的事情。在公司重組、及裁員時，二度職訓是最重要的就業保障，至少是進入勞工市場保障。

為了確保就業能力，在職訓練必須能提供具有高需求的技能，使勞工有再度進入就業市場的潛力，或創業機會。

基於組織、財務等理由，要做好職訓計畫有其困難，然而政策及社會仍須對被資遣的員工提供這類的支援。為達到這個目的，第一步

是要評估轉業規模與解僱原因，明白其需求、勞動市場現狀，以及現有職訓機構進行此類服務的能力。Sunita Kiteri 在 1998 世界銀行的報告「Privatization and Labor: What Happens to Workers When Governments Divest」中提出下面兩種因應方式。

(1)需求帶動 目標式職訓

「需求帶動」，這個概念是就特定群組設定職訓內容，這對這些人來說是最具成本效益的，可以得到良好的結果。讓員工在接受職訓與獲得等值的其他好處之間做選擇，例如看是要用現金做為資遣費的一部分，或是要職訓計畫的優惠券，這樣可以確定職訓是需求，而非被強迫。

這樣的作法必須同時參考員工的就業檔案，包括年齡、教育程度、技術層級等，以及勞動市場的需求。一般而言，具有基本教育程度與技能的年輕勞工，最有可能藉由職訓改善其在勞動市場的情況。另一方面，年老的員工申請職訓計畫有所限制，因此可安排結合基本社會服務的提早退休方案，對於只受過一點點教育或職業技術的員工也是如此。在多數開發中國家，上述較無技術能力的勞工在企業裡被認為是多餘的，但更因此須在體制外幫他們找到機會，例如幫助他們成為自雇者的短期訓練課程在這種環境之下也愈形重要。

(2)尋求其他選項

職訓之外的另類選擇，例如諮商、協助找工作等，看起來似乎是更有希望的選項。勞工通常欠缺找工作的資訊和自信。工業國家的經驗顯示，諮商可以 分適切地幫助個別員工獲得關於教育、職訓、其他工作機會的資訊，使就業服務更具需求導向的特質。更甚者，諮商也更具成本效益，許多案例指出，國營企業的員工認為找到其他就業

機會很難，但實際上並不如他們所想像的那麼難。

提供優惠給民間企業，使其提供在職訓練，也是確保這類職訓符合市場導向的一個方法。有的國家採用補貼民間企業的方式，使其為因民營化離職的員工提供在職訓練。例如由國家補助民間企業所吸收的國營事業員工薪水的百分之四，時間為六個月，六個月之後，則由民間企業支付全額的薪水給他們認為他們想要留用的員工。

不論是職訓或其他支援服務，例如協助找工作，只要設定目標，就可以達成，同時使勞動市場運作良好，增加人力需求。但是在高失業率、工作選擇有限的國家或地區，這類計畫較不具效率、較不可行。

(3) 員工股所有權機制

為了使勞工支持民營化，許多政府都保留股票給民營化企業的員工，並且通常予以折扣價格，附帶特別的融資補助。阿根廷、孟加拉、玻利維亞、智利、迦納、墨西哥、摩洛哥、莫三比克、巴基斯坦、土耳其，以及許多其他國家，都大量運用員工股所有權計畫。依個別情況，政府保留 3-10% 的股票，折扣幅度在 5-10% 之間。

同樣是在 Kikeri 的「Privatization and Labor: What Happens to Workers When Governments Divest」這篇報告中指出，這些「員工股所有權機制」經常為國營事業員工製造大量財務利潤，這些利潤是來自於民營化之後新的所有人在投資及管理上所做的改變而創造出來的。

例如，智利的一家電力公司民營化時，85% 的員工買了 5% 的公司股份，隨後在 1987 年 12 月到 1990 年 12 月的三年之間，股價漲了 5 倍。在墨西哥，Telmex 的工會以每股 0.70 美元的價格買了公司 4.4%

的股票，購買的企業主之買價為每股 0.77 美元，公開拍賣的首次出售價格為 1.36 美元。Telmex 的股價快速上揚，在某一刻每名員工持有股票價值約為 36,000 美元。阿根廷的 Argentina Entel 民營化時，員工得到的公司股份是以 1/6 的價格買的。以 1994 年的市場股價計算，平均每名員工獲利 25,000 美元。除了金錢獲利之外，員工所有權也給予員工直接關心公司表現的機會，這有助於改善勞資關係及增加生產力。

財務上的股權機制是發展中國家的主要重點，除了保留股份、提供股價折扣之外，關於解僱給付也有特別的財務安排，以幫助現金短缺的員工購買股票，不需資金、沒有風險，有的是潛在利益。其他方便於員工購買股票的安排，包括成立信用基金，可以跟公司借錢買公司的股票，然後分配給個別員工，以及允許員工以信用擔保購買，然後分期付款，還有建立員工股份協會或基金會等，皆是常有的例子。

智利：融資的勞工資本主義 (financing labor capitalism)

上述提到政府幫助員工購買股票的政策，可以智利為例。Gates 與 Saghir 在 1995 年的世界銀行報告中指出，智利政府在民營化的第二個階段，賣掉 5-10% 的企業股票，直接撥給員工，員工可以用此預付的「資遣費」去買公司股票。政府預付員工 50% 的資遣費，條件是將其 80% 拿去投資在該企業的股票上。這些股票的價值由國家保證，在退休時不會跌到當初資遣費金額之下。

另一個做法是，以集體協商的程序訂定合約，給予配股而非分紅。一些民營化機構也鼓勵工會組織運用現代財務系統獲得股票，那些股票在到期之前會保存在銀行做為擔保。少數例子以 4-6 年分期付款給付資遣費。許多希望去除特權壟斷的企業採用這類籌資機制，有 80% 的員工選擇參加。

第五章 民營化優先順序排定之建議與考量

民營化不一定要排定時程表，但若已排定時程，原則上應依照既定時程努力達成；但衡量目前狀況，若有實際困難，則建議可全面重新排定時程，但在此新時間表中，優先順序的考量建議參照下列四項原則，予以重新排定。

原則一、已不再具備政策性任務的國營事業，亦即階段性任務已達成者，應儘速民營化。

原則二、具民生公用性質之事業，例如水、電等國營事業，則應重新評估民營化之必要，亦可考慮部分業務改 PPP 等民營方式。

原則三、其他不屬於上述兩項特質的國營事業，其民營化之優先順序則應考慮該事業所屬之產業競爭力。若該產業面臨市場開放或是國際競爭壓力，則民營化之推動應優先處理，例如銀行業；反之，若該產業較不具競爭壓力，則民營化時程可以排在較後面。

原則四、民營化以改在國內釋股為主要方式，則基於目前因民營化進度落後，已累計大量未釋股賣壓，應在考量民營化之優先順序時亦兼顧對資本市場之衝擊，以避免壓力過度集中且過大。

除上述四項原則外，本研究團隊亦針對下列兩點相關理念提出建議。

- (1) 民營化與否之決定不應以國營事業是否賺錢為考量依據，因為國營事業成立之目的並不在於賺錢。
- (2) 具公用性質及政府管制之事業，民營化前應先將管制制度透明化，應該建立專業、獨立、公正之管制機制，同時對於各種費率定價公式所引用之參數，更應該要透明化。

為了解目前已排定民營化時程之國營事業所面臨的產業競爭力，本研究將以 Herfindahl-Hirschman Index (HHI) 為試算指標，針對目前排定在民營化時程表中的國營事業，分析其產業競爭力。

Herfindahl-Hirschman Index (HHI)，用來計算一個產業的產業集中度(industry concentration)，假設在某一個產業中有 n 家廠商，則 HHI 的計算方法如下：

$$HHI = \sum_{i=1}^n (share_i)^2$$

其中 $share_i$ 是指第 i 家廠商的市場佔有率(market share)，HHI 值愈大，表示這個產業的產業集中度愈大。若 HHI 超過 1800，則該產業之產業集中度較高，同時較具獨占力，相對地所面臨的競爭壓力也較小；若 HHI 值界於 1000~1800，則該產業之產業集中度為中等，面臨適度的競爭壓力；若 HHI 值低於 1000，則該產業之產業集中度分散，同時也面臨產業競爭壓力。

以下分別對我國銀行業、無線電信通訊產業、油品業、自來水業、電力供應業等五大產業，利用 HHI 指標進行估算，評估分別屬於這五大產業之國營事業所面臨之產業競爭壓力。

5.1 產業競爭力分析

■ 銀行業

在不考慮外商銀行以及農漁會信用合作社的前提下，目前本國銀行家數共計 31 家，另外在市佔率的評估方式上，共計分為資產市佔率、淨值市佔率、存款市佔率、放款市佔率，本研究團隊將以放款市佔率的數據，來進行 HHI 指標試算。經試算後，我國銀行業 HHI 指數為 522.92 低於 1000，顯示我國銀行業面臨競爭壓力，同時意味目前尚未完成民營化的四家銀行，因為面臨強大的競爭壓力，須加快民營化的腳步。

表 5.1 公營銀行市場佔有率統計表

序號	銀行名稱	資產市佔率	淨值市佔率	存款市佔率	放款市佔率
1	臺灣銀行 (政府持股100%)	11.18%	11.24%	12.02%	<u>8.87%</u>
2	臺灣土地銀行 (政府持股100%)	7.76%	5.54%	8.75%	<u>9.14%</u>
3	中央信託局 (政府持股100%)	1.18%	0.45%	0.99%	<u>1.33%</u>
4	合作金庫銀行 (政府持股60%)	8.92%	4.24%	9.45%	<u>9.02%</u>

以目前的公營銀行來看，雖然除了中信局之外，其他三家(台銀、土銀、合庫)的市佔率均屬國內銀行之龍頭地位，但其整體面臨的競爭壓力仍然相當強勁，這也可由這四個公營行庫共佔放款市場的 28.36% 之市佔率觀察之。因此，為避免競爭力流失，儘速推動公營行庫之民營化，仍為刻不容緩的工作。

表 5.2 本國銀行市場佔有率統計表 (依「放款市佔率」排序)

序號	銀行名稱	資產市佔率	淨值市佔率	存款市佔率	放款市佔率
1	華南商業銀行	6.77%	4.36%	6.76%	<u>6.37%</u>
2	第一商業銀行	6.54%	4.62%	6.53%	<u>6.33%</u>
3	彰化商業銀行	5.77%	5.23%	5.81%	<u>6.16%</u>
4	中國信託商業銀行	5.47%	6.34%	5.43%	<u>5.39%</u>
5	中國國際商業銀行	4.79%	4.85%	4.18%	<u>4.41%</u>
6	臺灣中小企業銀行	4.59%	3.22%	4.81%	<u>4.75%</u>
7	國泰世華商業銀行	4.18%	5.16%	4.22%	<u>4.51%</u>
8	台新國際商業銀行	3.07%	4.11%	2.90%	<u>3.23%</u>
9	台北銀行	2.93%	3.47%	2.88%	<u>2.29%</u>
10	交通銀行	2.84%	4.03%	1.72%	<u>3.24%</u>
11	中國農民銀行	2.40%	1.26%	2.40%	<u>2.90%</u>
12	建華商業銀行	1.98%	1.94%	1.86%	<u>1.91%</u>
13	玉山商業銀行	1.89%	1.91%	1.87%	<u>2.00%</u>
14	上海商業儲蓄銀行	1.85%	3.23%	1.81%	<u>1.54%</u>
15	臺北國際商業銀行	1.74%	2.51%	1.73%	<u>1.95%</u>
16	新竹國際商業銀行	1.74%	1.28%	1.86%	<u>1.90%</u>
17	富邦商業銀行	1.45%	2.33%	1.31%	<u>1.08%</u>
18	大眾商業銀行	1.33%	1.26%	1.17%	<u>1.43%</u>
19	安泰商業銀行	1.14%	1.31%	1.15%	<u>1.33%</u>
20	萬泰商業銀行	1.13%	1.53%	1.26%	<u>1.14%</u>
21	復華商業銀行	1.11%	1.06%	1.11%	<u>1.34%</u>
22	華僑商業銀行	1.11%	0.48%	1.28%	<u>1.18%</u>
23	日盛國際商業銀行	1.10%	0.95%	1.17%	<u>1.31%</u>
24	臺中商業銀行	1.08%	0.96%	1.25%	<u>1.21%</u>
25	遠東國際商業銀行	1.06%	1.30%	1.03%	<u>1.33%</u>
26	誠泰商業銀行	1.04%	0.85%	1.06%	<u>0.98%</u>
27	中華開發工業銀行	0.89%	8.98%	0.22%	<u>0.44%</u>

資料來源:行政院金融監督管理委員會 (基準日:93年9月30日)

■ 無線電信通訊產業

目前國內無線電信通訊產業經過一連串併購計劃後，市場上只剩下三家廠商，分別為中華電信、台灣大哥大、遠傳電訊。其客戶用戶之市場佔有率分別為：中華電信 37.1%、台灣大哥大 33.4%、遠傳電訊 29.5%。經試算本產業 HHI 值為 3362.22 大於 1,800。

■ 油品供應業

目前國內油品供應廠商家數只有兩家，分別為中國石油公司及台塑石油。另外，油品供應種類包含液化石油氣、汽油、航空燃油、柴油、燃料油等，本研究將以汽油市場佔有率為參數。截至 93 年度(1 至 9 月)，中國石油公司在汽油的市佔率為 71%，台塑石油市佔率則為 29%，本產業 HHI 值為 5,882 大於 1,800，顯示該產業產業集中度較強，也較不具產業競爭。

■ 自來水業

我國目前自來水供應廠商只有一家，也就是台灣自來水公司，故其 HHI 值為 10,000 大於 1,800。因此目前該產業仍為獨占市場，不具產業競爭壓力。

■ 電力供應業

我國目前電力供應大致上可分為三大來源，分別為台電系統、民營電廠、汽電共生。截至 93 年 1~10 月各電廠的總發電量，其中來自台電部分占 64.80%、民營電廠(共計 9 家)占 16.18%、汽電共生(共計 101 家)占 19.02%，而現階段各家電廠所生產的電力都由台電購買。若要進一步分析該產業的市場集中度，由於汽電共生電廠的家數過多且供應量小，因此估計上較為困難；然而端就台電公司所佔之市場佔有率為 64.80 來看，該產業所試算出之 HHI 值必定大於 4,225，也就

是說，目前我國電力供應產業較不具產業競爭壓力。

表 5.3 我國各產業 HHI 試算表

	產業別	國營事業	HHI 值
1	銀行業	臺灣銀行 土地銀行 中央信託局 合作金庫	522
2	無線電信通訊產業	中華電信	3,362
3	油品業	中油公司	5,882
4	電力供應業	台電公司	>4,225
5	自來水業	自來水公司	10,000

5.2 民營化優先順序依據產業分類

以下針對銀行業、無線電信通訊產業、油品供應業、電力供應業以及自來水業等五大產業，依據產業競爭程度之不同，整理出各產業民營化之優先順序。

表 5.4 民營化優先順序表

	產業區分	HHI 值	產業競爭說明
1	銀行業	522	該產業 HHI 低於 1,000，市場較競爭，應該優先民營化。
2	無線電信通訊產業	3,362	雖然該產業 HHI 大於 1,800，但後進者成長速度極快，民營化壓力僅次於銀行業。
3	油品業	5,882	目前市場上只有兩家油品供應者，另外該產業進入門檻較高，民營化壓力低於通訊產業及銀行業。
4	電力供應業	>4,225	雖然目前已有許多民營電廠加入供電，但都由台電公司購買，另外該產業具公用性質，民營化與否尚有討論空間。
5	自來水業	10,000	完全獨占，不具競爭壓力。另外該產業具公用性，民營化與否尚有討論空間。

從表 5.4 可看出，目前國營事業中，因為面臨競爭壓力最大而須盡速民營化的為銀行業（因為其 HHI 值小於 1,000）；而其他國營事業雖未必有相同的壓力，但也已開始面臨不同程度的民間競爭。其他這些國營事業進行民營化的順序，若依競爭壓力排序，則依次為：銀行業、無線電信通訊產業、油品業、電力供應業、以及自來水業。

5.3 18 家國營事業民營化時程表分類

表 5.5 已經不具備政策性任務之國營事業

民營化順序分類	事業名稱	民營化目前排定時程	目前政府持股比例
民營化應該優先進行	龍崎工廠	94 年 6 月底	100
	榮工公司	93 年 6 月底	100
	菸酒公司	93 年 7 月底	100
	榮民製藥廠	93 年 12 月底	100
	中船公司	93 年 12 月底	99.4
	唐榮公司	95 年 8 月	69.57
	漢翔公司	再核定	99.7
	台灣鐵路	再檢討	100
	台糖公司	尚未核定	96.58

註:台糖公司另自行提供該公司目前所擔負之政策任務,詳見附錄

表 5.6 依據產業競爭力排定民營化優先順序

民營化順序分類	事業名稱	民營化時程	目前政府持股比例
	合作金庫	93 年 12 月底	60
	臺灣銀行	95 年 12 月底	100
	土地銀行	95 年 12 月底	100
	中央信託局	95 年 12 月底	100
	中華電信	92 年 12 月底	64.94
	中油公司	再核定	100

表 5.7 具公用性質之事業

民營化順序分類	事業名稱	民營化時程	目前政府持股比例
	自來水公司	尚未核定	100
	台電公司	94 年 12 月底	97.16
	中華郵政	尚未核定	100

第六章 具體建議

6.1 民營化之影響與利弊得失

有關民營化績效評估的相關研究，過去國內外有相當多的研究報告與執行經驗供作參考，所獲得的結論也都朝向正面的結果。例如，行政院經濟建設委員會於 1998 年委託國立台灣大學工商管理學系所進行之「民營化對公營事業員工權益及經營績效之影響」研究報告中指出，扣除產業景氣波動影響後，各家已完成民營化之企業無論是在企業財務結構上或是員工生產力上都有正向之表現。

另外，依據經建會委託台灣經濟研究院研究 18 家已民營化上市公司財務資料，研究報告指出，若以營業利益率變動扣除產業景氣的指標來衡量公營事業民營化前後的經營績效，研究顯示，18 家已民營化的公營事業中，共有 14 家營業利益率上升；若以資產報酬率當作評量指標，則 18 家中有 14 家上升。綜觀上述，在台灣民營化的經驗當中，國營企業確實因為民營化而在各項競爭力評比上有顯著的提升。

然而，在民營化的過程當中，所衍生出有關員工權益問題，卻是一個需要加以重視的議題。尤其是當民營化時期發生在經濟衰退、或高失業率階段時，則大量裁員的現象可能帶來過大的社會層面衝擊。因此，員工轉業及優退的問題，須要更多的重視。

另一方面，民營化執行過程當中，官股的釋出勢必會對台灣證券市場帶來不少的衝擊，因此建議應藉由多元化、具有彈性的釋股策略來包裝，以降低對資本市場的影響。

有關國家財政議題上，雖然民營化推動可以舒緩政府財政上的壓力，但民營化本身有其政策意含，不應該成為解決政府財政窘境的工具，也就是說，政府推動民營化應積極進行，不應以對政府財政是否有幫助做為民營化與否之考量重點。

6.2 民營化之評估及國外經驗

由於民營化的推動牽涉層面甚廣，因此在推動民營化的時程上應該更具彈性，同時要審慎考量不同國營事業所面臨產業競爭情勢，例如具有高公共屬性或是具自然獨占性高的國營事業，民營化與否應該重新評估，或是不需要民營化；若是採行民營化，則必須先做好管制的工作，也就是要建立一套獨立、專業、有效率管制的機制。

本研究團隊也曾提出一個假設性問題，廣泛詢問目前國營事業員工意見：假設不考慮員工權益及就業轉業等問題，完全依據產業性質來看，覺得該不該民營化？包括台糖、台電、中油、中船等代表皆認為所屬之產業應該民營化，進而提升企業效率。自來水公司代表則認為不宜民營化。

本研究團隊認為，民營化不一定要排定時程表，但若已排定時程，原則上應依照既定時程努力達成；但衡量目前狀況，若有實際困難，則建議可全面重新排定時程，但在此新時間表中，優先順序的考量建議參照下列四項原則，予以重新排定。

- 原則一、已不再具備政策性任務的國營事業，亦即階段性任務已達成者，應儘速民營化。
- 原則二、具民生公用性質之事業，例如水、電等國營事業，則應重新評估民營化之必要，亦可考慮部分業務改 PPP 等民營方式。

- 原則三、其他不屬於上述兩項特質的國營事業，其民營化之優先順序則應考慮該事業所屬之產業競爭力。若該產業面臨市場開放或是國際競爭壓力，則民營化之推動應優先處理，例如銀行業；反之，若該產業較不具競爭壓力，則民營化時程可以排在較後面。
- 原則四、民營化以改在國內釋股為主要方式，則基於目前因民營化進度落後，已累計大量未釋股賣壓，應在考量民營化之優先順序時亦兼顧對資本市場之衝擊，以避免壓力過度集中且過大。

除上述四項原則外，本研究團隊亦針對下列兩點相關理念提出建議。

- (1) 民營化與否之決定不應以國營事業是否賺錢為考量依據，因為國營事業成立之目的並不在於賺錢。
- (2) 具公用性質及政府管制之事業，民營化前應先將管制制度透明化，應該建立專業、獨立、公正之管制機制，同時對於各種費率定價公式所引用之參數，更應該要透明化。

根據以上原則，研究團隊針對目前已排定民營化時程的 18 家國營事業作以下民營化優先順序排列：

已經不具備政策性任務之國營事業

民營化順序分類	事業名稱	民營化目前排定時程	目前政府持股比例
民營化應該優先進行	龍崎工廠	94 年 6 月底	100
	榮工公司	93 年 6 月底	100
	菸酒公司	93 年 7 月底	100
	榮民製藥廠	93 年 12 月底	100
	中船公司	93 年 12 月底	99.4
	唐榮公司	95 年 8 月	69.57

	漢翔公司	再核定	99.7
	台灣鐵路	再檢討	100
	台糖公司	尚未核定	96.58

註:台糖公司另自行提供該公司目前所擔負之政策任務，詳見附錄

依據產業競爭力排定民營化優先順序

民營化順序分類	事業名稱	民營化時程	目前政府持股比例
	合作金庫	93年12月底	60
	臺灣銀行	95年12月底	100
	土地銀行	95年12月底	100
	中央信託局	95年12月底	100
	中華電信	92年12月底	64.94
	中油公司	再核定	100

具公用性質之事業

民營化順序分類	事業名稱	民營化時程	目前政府持股比例
	自來水公司	尚未核定	100
	台電公司	94年12月底	97.16
	中華郵政	尚未核定	100

6.3 民營化之定義是否應放寬

綜觀國際，世界各國對於民營化的定義與民營化的看法有所不同。以日本經驗來看，該國採取釋出一股就視為民營化的開始，亦即政府只要開始釋出所有權，即視為民營化已進行，此做法乃認定企業化的精神就叫做民營化。英國自 1979 以來，已將許多大型公用事業，陸續透過釋出公股，辦理民營，英國採取釋出 100% 公股才視為民營化的事業，之後則由民營化公司交付黃金股份（Golden Share）⁷ 予政府。

研究團隊認為，民營化最重要的含意就是讓民間經營，也就是民間擁有該企業的經營決策權。目前國內仍然有許多企業處於完成民營化之定義但政府仍擁有實際經營主導權，目前我國的民營化定義乃指政府持股比例低於 50%，則稱該國營事業已完成民營化；然而目前許多已民營化的企業，卻仍然由政府所指派的經營團隊掌握經營決策權，因此有必要重新檢討我國民營化之定義。

研究團隊認為，在考量民營化的定義時，應該加入一個重要的指標數據，也就是應以企業實際經營效率的提升，作為評估該企業是否達成民營化的標準。眾所皆知，民營化最主要的目的乃提升企業經營效率，倘若無法完成此一目的，則該企業實無法稱為已民營化企業。

⁷ Fulioka, M., Privatization : Policies , Method And Procedures, Manila : Asian Development Bank, p.80, 1985

6.4 民營化前後員工利益之變動及如何加強照顧離職員工

根據 L. de Luca 所編輯的「Labour and Social Dimensions of Privatization and Restructuring」論文中指出，在民營化的過程中，就業、收入保障、以及職訓是三項最重要的工作。在 OECD 國家中，輔助勞工計畫(active labor program, ALPs)是一種普遍的政策，其主要目標之一就是協助受困於經濟重整的勞工再就業。基本上該政策包括工作諮詢與仲介服務、公共或社區工作雇用、薪資補貼、小型企業創業計畫以及再訓練等。

有關職訓的措施上，Sunita Kiteri 在 1998 世界銀行的報告「Privatization and Labor: What Happens to Workers When Governments Divest」中提出下面建議：目標式職訓。讓員工在接受職訓與獲得等值得其他好處之間作選擇，例如看是要用現金作為資遣費的一部分，或是要職訓計畫優惠券，這樣的好處是可以確定職訓是需求，而非被強迫。此種類似選擇權式的職訓方式，可以作為我國日後推廣職訓的參考，避免資源無謂地浪費。

本研究團隊經由多場次與國營事業員工意見溝通之後，針對員工權益部分獲得以下共識：國營事業工會認為如果真的要談補償，公務人員身份的買斷才是重點，目前國營事業員工多具有公務人員身分，這是員工與政府的一種契約，民營化推動將破壞此契約。因此，工會代表認為，如果真的能爭取到此公務人員身分補償，那才真正叫做補償。另外，部分國營事業員工平均年齡偏高、缺乏其他專業技術，也是另外一個重要議題，如何輔導此類員工轉業，或是保障其工作權，也是未來政府在推動民營化的過程中，必須審慎考慮的議題。

6.5 如何爭取員工對民營化之支持

基本上，國營事業工會代表對於政府民營化的動機持有懷疑的態度，工會懷疑目前政府所推動的民營化到底是不是為民營化而民營化，還是為了彌補國家巨大的財政赤字而民營化？目前所謂的民營化是一個手段還是一個目的？過去政府推動民營化作法，主要是在民營化過程沒有完全透明，造成工會對民營化推動的疑慮以及抗爭與反對。因此，在以上疑慮尚未去除之前，工會反對民營化。

民營化過程中有些員工因為看不到公司的未來在哪裡，因而反對民營化。因此，為爭取員工對民營化推動的支持，公司經營團隊不僅要讓投資人看到一個好的未來，更要讓員工對公司有信心鼓勵員工認股，讓其他和公司一起打拼，公司永續經營員工權益才真正有保障。

為了使員工支持民營化推動，國際上較常引用的方式為「員工股所有權機制」，此措施乃保留股票給民營化企業的員工，並且通常給予折扣價格，或是附帶特別的融資補助。依據 Sunita Kiteri 在 1998 世界銀行的報告「Privatization and Labor: What Happens to Workers When Governments Divest」指出，這些「員工股所有權機制」經常為國營事業員工創造大量的財務利潤，而這些利潤式來自於民營化之後新的投資人及管理人所做的改變創造出來的。

研究團隊認為，當前我國推動民營化政策最大的困難即是員工權益保障的部分，目前各國營事業員工大都體認民營化已是既定事實，但在民營化政策推動前必須要能先確保員工的工作權。然而，目前在推動民營化的過程中，員工權益部分存在有“後進者效益大”的現象，導致員工抗爭不斷。為解決此問題，研究團隊建議可以採取直接金錢補償的方式，也就是用錢買斷國營事業員工公務人員身分。但此種做法有一原則需要堅持，也就是所有的國營事業員工都應該一視同仁，不能因為某些國營事業較賺錢就享有較大的好處，同時政府必須

要宣示，往後的補償辦法都會依照此原則進行補償，不能讓國營事業員工有“拖越久，分越多”的想法。

6.6 民營化前是否應設立緩衝期

菸酒工會認為，不論自由化也好，民營化也罷，甚至是和國際接軌，目前我們整個產業秩序是否健全，所謂遊戲規則的建立，是不是都做好了？如果沒有做好的情況之下，貿然把國營事業推動民營化，對我們整個產業的環境，整個競爭的公平性，或是消費者的權益保障方面，是不是真正能夠落實？工會會有這些反彈的動作，其實並不是要以消費者的權益當擋箭牌，若仔細思考，政府在這方面真的有所欠缺之處。因此，工會認為政府應該先調整公營事業的體制，不能為民營化而民營化，不能為解決財政的赤字而民營化。

另外，許多國營事業具備公用性質的特性，政府在推動民營化之前，必須要能保障所有用戶的權利，也就是不能因為民營化的推動，而造成現有客戶的損失。舉例來說，自來水及電力供應這兩個事業，原本居住在偏遠地區的居民都能享受這樣便利的服務，但若民營化之後，民間廠商可能因為提供此種服務的成本太高，而放棄這些居民，這是政府在推動民營化的同時，必須審慎評估避免的。

目前許多國營事業都肩負有政府交辦的工作，倘若在民營化之前無法順利解除該事業所肩負的政策性任務，對於員工及事業本身是不公平的。例如中信局目前除了銀行本身的業務之外，還必須承攬政府部門的集體採購事宜，但此項工作卻無法納入員工的績效評估，這對中信局員工來說是不公平的。因此，研究團隊認為，未來在推動民營化政策時，必須先釐清哪些業務屬於政策性任務，同時在民營化之前要先將此任務解除，讓事業能夠站在同樣的競爭條件之下，與民間機構平等競爭。

6.7 民營化移轉過程如何更加公開、透明化

根據過往的經驗，我國在推動民營化的過程中，常受到立法部門的過度干預，因此為避免政治人物利用職權介入民營化過程來圖謀私利，減少弊案發生，日後有關民營化法制面的設計應避免立法部門過度干預，讓民營化移轉更加公開透明化。

另外，有關民營化釋股過程，必須考量資本市場的情況，也就是說釋股時間要更具彈性，不能完全被民營化時程表綁死，以免損及股東權益。同時，在民營化釋股過程中，不論是牽涉到券商或是任何目的投資人，任何制度的設立，都應該秉持公開、透明、公平的方向進行，唯有制度的健全，才可以避免圖利特定人士之嫌。

另外，國內證券承銷商也提出建議，期望往後國營事業單位在安排釋股規劃時，券商希望能更早與公營事業單位接觸，從頭開始規劃參與，提供專業的諮詢服務，讓釋股作業能夠更加順利進行。

第七章 結 論

自民國 78 年揭櫫民營化政策迄今，我國公營事業民營化歷史也已邁入第 15 年，無論是在提升企業競爭力、員工權益保護或是公開釋股過程等議題，來自正反兩方的聲音依舊不斷。是故在今天這個時點，重新回顧我國五年來民營化過程，對於現階段民營化政策進行總檢討工作實為絕對必要，以期未來公營事業民營化機制能更為公開透明，爭取社會輿論支持，並消除事業員工之疑慮。

準此，本研究將討論我國現階段民營化政策，分別依據以下七大層面逐一探討：1.民營化之影響與利弊得失、2.民營化之評估及國外經驗、3.民營化之定義是否應放寬、4.民營化前後員工利益之變動及如何加強照顧離職員工、5.如何爭取員工對民營化之支持、6.民營化前是否應設立緩衝期、7.民營化移轉過程如何更加公開、透明化。

在民營化之影響與利弊得失的議題上，根據經建會過去相關研究報告指出，扣除產業景氣波動影響後，各家已完成民營化之企業無論是在企業財務結構上或是員工生產力上都有正向之表現。另外，在過往民營化的經驗當中，國營企業確實因為民營化在各項競爭力評比上有顯著的提升。然而，在民營化的過程當中，所衍生出有關員工權益問題，卻是一個需要加以重視的議題，尤其是當民營化時期發生在經濟衰退、或高失業率階段時，則大量裁員的現象可能帶來過大的社會層面衝擊。因此，員工轉業及優退的問題，須要更多的重視。另一方面，民營化執行過程當中，官股釋出勢必會對台灣證券市場帶來不少的衝擊，因此建議應藉由多元化、具有彈性的釋股策略來包裝，以降低對資本市場的影響。另外，在國家財政議題上，雖然民營化推動可以舒緩政府財政上的壓力，但民營化本身有其政策意含，不應該成為解決政府財政窘境的工具，也就是說，政府推動民營化應積極進行，不管對財政有沒有幫助都應該執行。

從民營化之評估及國外經驗層面分析，由於民營化的推動牽涉層面甚廣，因此在推動民營化的時程上應該更具彈性，同時要審慎考量不同國營事業所面臨產業競爭情勢，例如具有高公共屬性或是具自然獨占性高的國營事業，民營化與否應該重新評估，或是不需要民營化；若是採行民營化，則必須先做好管制的工作，也就是要建立一套獨立、專業、有效率管制的機制。

本研究團隊認為，民營化不一定要排定時程表，但若已排定時程，原則上應依照既定時程努力達成；但衡量目前狀況，若有實際困難，則建議可全面重新排定時程，但在此新時間表中，優先順序的考量建議參照下列四項原則，予以重新排定。

- 原則一、已不再具備政策性任務的國營事業，亦即階段性任務已達成者，應儘速民營化。
- 原則二、具民生公用性質之事業，例如水、電等國營事業，則應重新評估民營化之必要，亦可考慮部分業務改 PPP 等民營方式。
- 原則三、其他不屬於上述兩項特質的國營事業，其民營化之優先順序則應考慮該事業所屬之產業競爭力。若該產業面臨市場開放或是國際競爭壓力，則民營化之推動應優先處理，例如銀行業；反之，若該產業較不具競爭壓力，則民營化時程可以排在較後面。
- 原則四、民營化以改在國內釋股為主要方式，則基於目前因民營化進度落後，已累計大量未釋股賣壓，應在考量民營化之優先順序時亦兼顧對資本市場之衝擊，以避免壓力過度集中且過大。

除上述四項原則外，本研究團隊亦針對下列兩點相關理念提出建議。

- (1) 民營化與否之決定不應以國營事業是否賺錢為考量依據，因為國營事業成立之目的並不在於賺錢。
- (2) 具公用性質及政府管制之事業，民營化前應先將管制制度透明化，應該建立專業、獨立、公正之管制機制，同時對於各種費率定價公式所引用之參數，更應該要透明化。

有關民營化之定義是否應放寬方面，研究團隊認為，民營化最重要的含意就是讓民間經營，也就是民間擁有該企業的經營決策權。目前國內仍然有許多企業處於完成民營化之定義但政府仍擁有實際經營主導權，因此有必要重新檢討我國民營化之定義。研究團隊建議，在考量民營化的定義時，應該以企業實際經營效率的提升，作為評估該企業是否達成民營化的標準。

有關民營化前後員工利益之變動及如何加強照顧離職員工的議題上，研究團隊建議未來政府可以參考 Sunita Kiteri 在 1998 世界銀行的報告「Privatization and Labor: What Happens to Workers When Governments Divest」中提出下面建議：目標式職訓。讓員工在接受職訓與獲得等值得其他好處之間作選擇，此種類似選擇權式的職訓方式，可以避免資源無謂地浪費。另外，研究團隊經由多場次與國營事業員工意見溝通之後，針對員工權益部分獲得以下共識：國營事業工會認為如果真的要談補償，公務人員身份的買斷才是重點，工會代表認為，如果真的能爭取到此公務人員身分補償，那才真正叫做補償。

在如何爭取員工對民營化之支持的議題上，為了使員工支持民營化推動，國際上較常引用的方式為「員工股所有權機制」，此措施乃保留股票給民營化企業的員工，並且通常給予折扣價格，或是附帶特別的融資補助。公司經營團隊不僅要讓投資人看到一個好的未來，更要讓員工對公司有信心，讓其和公司一起打拼，公司永續經營員工權

益才真正有保障。另外，研究團隊認為，當前我國推動民營化政策最大的困難即是員工權益保障的部分，然而目前在推動民營化的過程中，員工權益存在有“後進者效益大”的現象，導致員工抗爭不斷。為解決此問題，研究團隊建議可以採取直接金錢補償的方式，也就是用錢買斷國營事業員工公務人員身分。但此種做法有一原則需要堅持，就是所有的國營事業員工都應該一視同仁，不能因為某些國營事業較賺錢就享有較大的好處，同時政府必須要宣示，往後的補償辦法都會依照此原則進行補償，不能讓國營事業員工有“拖越久，分越多”的想法。

有關民營化前是否應設立緩衝期的問題，研究團隊認為，政府應先調整公營事業的體制，不能為民營化而民營化，不能為解決財政的赤字而民營化。另外，許多國營事業具備公用性質的特性，在推動民營化之前，必須要能保障所有用戶的權利，不宜因民營化的推動，造成現有用戶的損失。同時，現階段許多國營事業都肩負有政府交辦工作，倘若在民營化之前無法順利解除該政策性任務，對於員工及事業本身是不公平的。因此，研究團隊認為，未來在推動民營化政策時，必須先釐清哪些業務屬於政策性任務，同時在民營化之前要先將此任務解除，讓事業能夠站在同樣的競爭條件之下，與民間機構平等競爭。在員工權益保障的層面上，工會代表認為在民營化推動之前，政府必須要能確保民營化後，所有的勞動條件須與民營化前一致，但此要求事實上將增加接手原國營事業之新經營團隊之經營上的困難。

為使民營化移轉過程更加公開、透明化，避免政治人物利用職權介入民營化過程來圖謀私利，減少弊案發生，日後有關民營化法制面的設計應避免立法部門過度干預。另外，在民營化釋股過程中，不論是牽涉到券商或是任何目的投資人，任何制度的設立，都應該秉持公開、透明、公平的方向進行，唯有制度的健全，才可以避免圖利特定

人士之嫌。國內證券承銷商也提出建議，期望往後國營事業單位在安排釋股規劃時，券商希望能更早與公營事業單位接觸，從頭開始規劃參與，提供專業的諮詢服務，讓釋股作業能夠更加順利進行。

另外，就民營化相關法制而言，我國目前主要以「公營事業移轉民營條例」作為民營化之法源基礎，該條例之規範是否已完足尚且不論，除此之外，我國於法制面上尚應體認到哪些問題，可以分為以下七大議題作分析：1. 檢討所有公營事業逐一民營化的可行性 2. 將暫時不民營化的事業納入適度市場機制 3. 民營化宜採取多元方式 4. 釐清民營化與財團化的疑慮 5. 立法部門不宜過度干預民營化過程 6. 加強國營事業與民營化事業的公司治理 7. 專案立法的必要性。

在探討民營化相關法制前，政府應先體認到各公營事業之間存在相當差異性，因此有必要依照產業特性、事業體質來檢視各事業民營化的需求，針對不同事業各自面臨的困難提出解決之道，而民營化只是其中的一個選擇，並非唯一之路。縱使未能予以民營化，為追求公營事業經營效率的提昇，仍應適度將其納入市場機制之規範，不再享有「特權」規定，在市場體系下以類似民間企業之型態運作，透過市場競爭壓力提高公營事業的透明度與責任感。

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃座談會 第一場次 - 學者專家座談

<p>討論 題綱</p>	<p>一、過去政府執行民營化的策略與作法，有何檢討改進之處？ 如將民營化的釋股當作彌補財政缺口工具，加上執行力不佳，缺乏完整的民營化策略（如引進策略性投資人）等。還有，公股比率降到 50% 以下後，形式上民營化，避開立法院監督，實質上政府仍干預經營權、人事權，形成「假民營、真國營」現象，現行民營化策略與作法，要如何改進？</p> <p>二、民營化政策的真正意含為何？釋股是唯一選擇嗎？ 如其他釋出經營權、委託民間經營、提升公營事業經營效率等其他方式，可行嗎？</p> <p>三、民營化的障礙何在？如何化解？ 如工會反彈、衝擊股市等因素，要如何妥適解決等？</p> <p>四、民營化推動遲緩原因究竟何在？ 如除釋股預算遭立法院杯葛、股市低迷阻礙釋股及工會反對外，行政部門對民營化政策的貫徹決心與執行力，是否也值得檢討等？</p> <p>五、民營化過程可能衍生那些弊端？如何加以防範？ 如財團化、賤賣資產等爭議，如何透過公開程序、透明機制，加以防範？財團化並非原罪，民營化過程要如何篩選好的入主者及經營者，減少爭議與弊端？</p>
<p>應邀 出席 單位</p>	<p>台灣大學財務金融學系、台灣大學經濟學系、台灣大學法律學系、政治大學勞工研究所、交通大學土木學系、環球經濟社、台灣經濟研究院、理律法律事務所</p>
<p>與談人</p>	<p>台灣大學財務金融學系：劉憶如教授 台灣大學經濟學系：張清溪教授、吳忠吉教授 台灣大學法律學系：王文宇教授 政治大學勞工研究所：成之約教授 環球經濟社：林建山社長 台灣經濟研究院：洪德生副院長 理律法律事務所：張朝棟律師</p>

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃座談會

第二場次 - 金融業座談

討論 題綱	<p>一、過去政府執行民營化的策略與作法，有何檢討改進之處？</p> <p>二、民營化的障礙何在？如何化解？</p> <p>三、民營化推動遲緩原因究竟何在？</p> <p>四、貴單位是否因具有特殊政策業務以致無法順利推動民營化？</p> <p>五、對於民營化股權處理所可能產生的問題為何？</p> <p>六、民營化後之經營問題及經營策略為何？</p> <p>七、如何爭取員工對民營化之支持？如何加強對員工權益之照顧？</p>
應邀 出席 單位	政治大學勞工研究所、台灣大學法律系、交通大學土木系所、台灣大學財務金融學系、台灣銀行、土地銀行、中央信託局、合作金庫
與談人	<p>台灣大學財務金融學系：劉憶如教授</p> <p>台灣大學法律學系：王文宇教授</p> <p>政治大學勞工研究所：成之約教授</p> <p>交通大學土木系：黃玉霖教授</p> <p>中央信託局代表：企劃處 蕭和村副處長</p> <p>中央信託局工會代表：陳福星理事長</p> <p>土地銀行代表：康艷玲襄理、許明智領組</p> <p>台灣銀行代表：企劃部 蔡富吉經理</p> <p>合作金庫代表：企劃部 徐燕檯副理</p>

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃座談會

第三場次座談

討論 題綱	<p>一、過去政府執行民營化的策略與作法，有何檢討改進之處？</p> <p>二、民營化的障礙何在？如何化解？</p> <p>三、民營化推動遲緩原因究竟何在？</p> <p>四、貴單位是否因具有特殊政策業務以致無法順利推動民營化？</p> <p>五、對於民營化股權處理所可能產生的問題為何？</p> <p>六、民營化後之經營問題及經營策略為何？</p> <p>七、如何爭取員工對民營化之支持？如何加強對員工權益之照顧？</p>
應邀 出席 單位	<p>台灣大學財務金融學系、交通大學土木學系、臺灣菸酒股份有限公司、中華電信股份有限公司、交通部臺灣鐵路管理局</p>
與談人	<p>台灣大學財務金融學系：劉憶如教授</p> <p>交通大學土木學系：黃玉霖教授</p> <p>臺灣菸酒公司代表：林士傑 副處長</p> <p>臺灣菸酒工會代表：工會 蔡登順理事長、羅家瑞勞工董事、劉經湘 理事、趙銘圓 理事、謝史風 理事</p> <p>中華電信公司代表：財務處 魏華美副處長</p> <p>中華電信工會代表：工會 尤家華理事、勞工諮詢委員會 鄭堡雄委員</p> <p>臺灣鐵路工會代表：潘鴻麟組長</p>

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃座談會

第四場次座談

討論 題綱	<p>一、過去政府執行民營化的策略與作法，有何檢討改進之處？</p> <p>二、民營化的障礙何在？如何化解？</p> <p>三、民營化推動遲緩原因究竟何在？</p> <p>四、貴單位是否因具有特殊政策業務以致無法順利推動民營化？</p> <p>五、對於民營化股權處理所可能產生的問題為何？</p> <p>六、民營化後之經營問題及經營策略為何？</p> <p>七、如何爭取員工對民營化之支持？如何加強對員工權益之照顧？</p>
應邀 出席 單位	<p>台灣大學財務金融學系、台灣大學法律學系、漢翔航空工業股份有限公司、中國造船股份有限公司、臺灣糖業股份有限公司、臺灣省自來水股份有限公司、臺灣電力股份有限公司、中國石油股份有限公司</p>
與談人	<p>台灣大學財務金融學系：劉憶如教授</p> <p>台灣大學法律學系：王文宇教授</p> <p>漢翔公司代表：經營管理處 朱松竹處長、營運計畫組 秦椿茂組長</p> <p>中國造船公司代表：企畫處 李叔麟副理</p> <p>臺灣糖業公司代表：企畫處 管道一處長、總經理室 譚顯慧督導</p> <p>臺灣糖業工會代表：工會 林港明理事長、工會 何祐昌理事、企畫處 楊忠欽專案管理師</p> <p>臺灣自來水公司代表：羅健成經理、企畫處 王明傑</p> <p>臺灣自來水工會代表：工會 羅煥禎理事長、工會 唐秀珠秘書</p> <p>臺灣電力公司代表：企畫處 沈武賢副處長、企畫處 趙世舜課長、企畫處 張義龍股長</p> <p>中國石油公司代表：李文少秘書</p> <p>中國石油工會代表：吳回秘書</p>

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃 期中報告

討論 題綱	請與會專家學者與各單位代表意見針對期中報告提出建議。
應邀 出席 單位	經建會部門計畫處、成功大學工業管理系、成功大學企業管理系、中華郵政、台糖公司人事處、行政院主計處、交通部、行政院國軍退除役官兵輔導委員會、經濟部國營事業委員會、財政部國庫署、商鼎顧問(股)公司
與談人	經建會部門計畫處：張桂林處長 成功大學工業管理系：徐強教授 成功大學企業管理系：吳學良教授 中華郵政：黃水成總經理 台糖公司人事處：曾見占副處長 行政院主計處：莊枝鳳研究委員 交通部：王企英科長 行政院國軍退除役官兵輔導委員會：吳漢光科長 經濟部國營事業委員會：楊關鋁科長 財政部國庫署：黃勤文稽核 台灣大學法律系：王文宇教授 台灣大學財務金融系：劉憶如教授 交通大學土木工程系：黃玉霖教授 商鼎顧問（股）公司：黃維喬總經理

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃

研討會

<p>討論 題綱</p>	<p>一、民營化的政策應如何定位？政府推動民營化政策多年以來，對於民營化的定義、民營化的政策，是否需要重新調整？如政府持股降到 50% 以下，是否就能代表民營化？還有，民營化的政策，除了降低政府持股，是否還有其他方式？</p> <p>二、民營化政策的執行策略應如何擬訂？釋股策略該如何擬訂？如民營化時程表要如何訂定才能有效落實、如何解決衝擊證券市場的障礙因素等？還有，「全民釋股」的利弊為何，是否需要配套機制？過去只為彌補財政缺口的釋股策略，缺乏全盤規劃，也讓股價愈賣愈差，未來釋股策略應如何制定，如引進策略性投資人等，是否可行？</p> <p>三、外資在我國推動民營化政策過程中，能扮演何種角色？</p> <p>四、行政院指示相關部會率團赴海外招商，引進外資，併購公股銀行，這項策略可行否？除了公股銀行，其他公營事業的民營化，也適合比照嗎？</p> <p>五、在民營化釋股過程中，行政機關如何制定一套公開透明的機制，防止因為制度的缺失，導致圖利特定人士之嫌？例如去年第一金控赴海外發行 GDR，最後導致許多國外有能力的外資以及國內的假外資進行無風險套利，國內投資人受限於規定，無法取得認購權證，只能眼睜睜看第一金的股價下跌，無奈承受損失。</p> <p>六、若釋股採取在本國證券市場公開銷售，龐大的公營事業股權，是否會對本國證券市場造成相當大的資金排擠效果，進而影響股價？有何因應之道？</p>
<p>應邀出 席單位</p>	<p>成功大學企業管理系、台灣大學經濟系、政治大學財政系、台灣大學財務金融系、理律法律事務所、中船公司、中華電信、台灣電力公司、台灣菸酒公司、中國石油公司、台糖工會、台灣自來水公司、大華證券、群益證券、建華證券</p>
<p>與談人</p>	<p>成功大學企業管理系：吳學良教授 台灣大學經濟系：張清溪教授 政治大學財政系：曾巨威教授 台灣大學財務金融系：劉憶如教授 理律法律事務所：張朝棟律師 中船公司：王河山 中華電信：蔡沼良副管 台灣電力公司：趙士舜課長 台灣菸酒公司：林士傑副處長 中國石油公司：李少文秘書、陳碩強 台糖工會：楊忠欽組長 台灣自來水公司：王明傑 大華投顧：杜金龍董事長 大華證券：黃金泰協理、研究部蔡仲宗經理 群益證券：郭明堅副總裁、卓統佑襄理 建華證券：郭淑玲協理、陳秀玫經理、姜家宏副理</p>

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃

第一場次座談會會議實錄

一、過去政府執行民營化的策略與作法，有何檢討改進之處？

如將民營化的釋股當作彌補財政缺口工具，加上執行力不佳，缺乏完整的民營化策略（如引進策略性投資人）等。還有，公股比率降到 50% 以下後，形式上民營化，避開立法院監督，實質上政府仍干預經營權、人事權，形成「假民營、真國營」現象，現行民營化策略與作法，要如何改進？

二、民營化政策的真正意含為何？釋股是唯一選擇嗎？

如其他釋出經營權 委託民間經營 提升公營事業經營效率等其他方式，可行嗎？

三、民營化的障礙何在？如何化解？

如工會反彈、衝擊股市等因素，要如何妥適解決等？

四、民營化推動遲緩原因究竟何在？

如除釋股預算遭立法院杯葛、股市低迷阻礙釋股及工會反對外，行政部門對民營化政策的貫徹決心與執行力，是否也值得檢討等？

五、民營化過程可能衍生那些弊端？如何加以防範？

如財團化、賤賣資產等爭議，如何透過公開程序、透明機制，加以防範？財團化並非原罪，民營化過程要如何篩選好的入主者及經營者，減少爭議與弊端？

出席專家學者(依照姓氏筆劃排列)：

王文宇教授、王嘉緯研究員、成之約教授、吳忠吉教授、林建山社長、黃玉霖教授、張朝棟律師、張清溪教授、楊欣嵐研究員、劉憶如教授

時間：9月1日(三) PM 2:00~4:30

地點：福華文教會館(公務人力發展中心)

王文宇委員：

各位先進大家午安，今天這場座談會是「公營事業民營化的政策檢討與未來推動策略規劃」。前幾年民營化的案子有些弊端發生，因此各界對行政單位有些意見。我今年六月有機會參加 OECD 的會議，各國代表討論怎樣規範政府參與、經營企業，廣義來講就是國營企業。我發現蠻有趣的現象，像美國代表說：公營事業很少，只有少數活動是國營，如印鈔票要國家印，監獄都可以民營化，少數郵局是半國營。對美國來講，這不是個議題，所以很快就講完了。但對於其他國家，像德國、法國這些先進國家，裡頭其實有很多做法。今天就以這些做開場，其實可以從很多角度去思考的。譬如說：假設市場機能可以有效發揮，當然應該徹底民營化；但以台灣現狀來看，未必如此，因此就變成需要“兩害相減取其輕”的做法；至少在政府做後，在不是很完美的情況之下要權衡，的確也是蠻困難的。

張朝棟合夥律師：

其實我們參與這個計畫已經 幾年了，從最早民營化小組還在經濟部國營會底下，有個民營化推動小組，那時候叫「T 小組」，在民國 77 年左右，從那時候就開始參與。這 幾年來，固然有成功，不過也有蠻多在過程中被檢討的。今天這些問題，都很切中過去民營化的問題。

原本在經建會底下有個「民營化推動監督委員會」，後來在今年三月又成立一個「民營化諮詢委員會」，這兩個委員會在民營化的執行過程，行政部門把一個設為推動單位，一個是監督執行單位，可是這兩個都是沒有編列預算的單位。在這樣的狀況下，民營化的推與監，都是在事後做，但在這樣的狀況之下，目前為止還沒看到一個好的、具體的成果。原因非常多，譬如障礙是什麼？如何化解？推動遲緩的原因何在？到底有哪些弊端？要如何防範這些弊端？我跟吳教授都是監督諮詢委員會的委員，在委員會裡也做了很多檢討。一個好的民營化策略到底要怎麼推？應該至少有以下幾點結論：我們認為民

營化的環境，最重要的是希望能發揮市場整個經濟規模，把市場作用推出來；以及要提升事業經營的效率。而要怎麼達到這目的？至少要有下列三個原則：一、要有清楚的政治承諾：政府對民營化政策的承諾，就是要貫徹。而這個承諾一定要有，而且不能打折。二、塑造民營化條件要具有商業導向，若只有政治承諾在推，而不考慮其商業上的可行性，計畫是註定失敗的。三、一個好的民營化環境，其程序一定要公平、透明。如果沒有達到，另外兩個雖然存在，但民營化也一定會失敗。過去的經驗也是這樣，中工、中石化的案例老是被人檢討，政府是要把他民營化、也有商業導向，事實上中工準備要開國際標，日本都有工程公司要來標中工，但最後計畫失敗了，其原因就是程序不公開。所以在這樣的狀況下，當我們檢視民營化的環境，要看這三個條件有沒有。反觀國內，要如何落實是很重要的。我們有做些評估研究，簡單提一下，一、策略要清楚。意思是說民營化目的的優先順序，第一是財務目的。財務目的不止於增加收入，像虧損要趕快解決。第二、經濟的目的。民營化要達到促進經濟發達，引進好的資金。第三、一般各國在談民營化，可能也有考慮到分配的目的。新加坡電信藉由民營化的方式，將部分股權發派給各個老百姓，讓大家都可以再獲得一點分配，就有達到一點所謂社會主義分配的目的。第四個目的就是要達到政治的目的，譬如要縮小公部門的範圍，藉由民營化的方式，去做到一些原本公營事業時會遇到的政治力量介入，而用國營事業達到一些私人目的。這四個目的有可能會有衝突，萬一有衝突，政府要採取哪邊？民間投資機構採取哪邊？而工會又要採取哪邊？這些都可能是造成遲緩的因素。

林建山社長：

目前看起來我們的民營化政策好像有點停擺了，經建會也希望研究一下這個議題。現在整個公營事業民營化遇到一個很大的課題：好像有越來越多的聲音在說：不要為民營化而民營化，好像民營化是錯的！搞得政府很尷尬，好像推到現在根本沒有目標、沒有遠景，做了

不必要、不該做的事。

在所有民主國家，最多公營事業是法國、英國。一直到 1983 年，為了檢討政府的角色，所以我們看到法國的軍火工業和很多民生工業到今天都還很多。今天的題綱提到一個：到底民營化的政策的真正意含是什麼？當中提到的好像都是，但也好像不是。主要原因如果從政府角色來看，就是要政府退出市場、退出產業、企業的經營。但像自來水就有很高的公共屬性，區域性的自然獨占性就很高，像這樣的要民營化就沒有太大道理。我們要看的是，自由經濟進步的動力，如果因為民營的結果，使得競爭水準提高了，這當然是很好。第二個是看我們對於資源的使用效力是否提高？第三就是民間活動的花費。1983 年以後大家做民營化的方式，總共有 21 種，我們的公營事業民營化就沒有列進去，他就叫“退出市場”。但按照民營化條例，結束營業或倒閉、關廠是不算民營化的，主體一定要存在才叫民營化。如果關掉了，就表示政府不再干預這個產業，所以即使不賺錢也要硬推，不過這樣當然沒人愛，最後就弄得很不愉快的結果。最後還有外部績效，就是物價跟工資。法國跟英國民營化的理由，財政負擔是排在第七順位，第一順位是公營事業的工會太強，強到工會可以左右內閣的決策。第二、所有公營事業都是要領導工資上漲的，所以要把他拿掉。第三、會對物價哄抬。要解決所有問題前，“員工權益”都要放在前面。

其中還有“自囚”的行為，就是從 78 年到現在，我們在推動民營化的過程，員工權益是“後進者效益大”。本來應該越早民營化的應該拿到越多優惠才對，但並不是如此。像這樣情況，大家一定會反撲。這也就是為什麼抗力會越來越大的原因。我們在討論尤其像民營化政策的真正意含，倒不是要透過什麼方式，釋出經營權、委託民間經營、提升公營事業效率，其本質都沒變，政府還是在產業裡面。我們對於所謂公共財跟私有財沒有分得很清楚，那時候只要把主體往外送就好了。這也是很大的錯誤！事實上中華電信民營化是錯的，固網

本身是公共財，而讓固網跟著民營化，所以即使民營化了，但他還是由公共財處理。從公共財產變成私有資產，這種轉換是錯的！如果當時把固網留在政府，以後遠傳、台灣大哥大就有辦法跟中華競爭；今天固網拿到中華去，這樣以後就沒有辦法再跟中華競爭了。目前還沒發生錯誤的像台電的配電網，也要視為公共財。假設以後台電也民營化，但配電網沒有帶走，電業自由化、民營化，就有生路。過去我們都是股份只要降到 50% 以下就可以了，但其實不是這樣，應該要把每個事業所代表的內容分開來處理。

張清溪教授：

民營化的策略是為了要彌補財政缺口，理論上大概不會有什麼爭議性，不過實務上是很重要的動機。這裡面有幾個相關問題，像我們現在有不少公營事業「半民營」，就是股權降到一半以下，法律上稱為民營化了，但實際上政府卻仍是最大股東。這有兩種結果：一是政府還在經營；一是民間經營。我想這兩種都不對。所謂完成民營化但政府仍在經營，這並沒有真正民營化。民營化最重要的含意就是讓民間經營。但如果像有些銀行已經由民間接管了，其董事會成員，民股已經佔一半以上了，政府已不能再左右董事了，我覺得這也不對。因為這不符合商業原則，有 30% 的股份還不能控制公司，好像也不太有道理。

林建山社長：(回應)

股票上市公司 500 家，董事持股最高只有 18% 而已。

張清溪教授：

對啊。政府拿人民的錢去投資了一家公司的股份，卻沒有經營權，對這公司的盈虧、績效不能負責，這實在講不過去。我覺得民營化有很多種方法，現在大多是用賣股票，這種方式的民營化，我覺得應該 100% 賣掉，沒有什麼道理需要再保留持股。現在的阻力可能是

立法院，像今年有些民營化的預算就被砍掉了，可能在這裡面有利益關係。

第二點：民營化收到的錢怎麼辦？我們說不要以財務為目的，不過這仍有收入。這些收入的處理，一般來說有幾種方式：新加坡的作法就是分給人民。像台電、中油這些規模很大，很難在股票市場上出售的，就把股票分給人民，這種方法是最好的。一般的公營事業規模不大，要分股很麻煩，而且也分不到多少，那這些收入的用途，最好就是用於像九二一的賑災、復建是最理想的。我覺得民營化收益應該當特別預算用，當做完全額外的，可做為建設用。如果只是單純當成資本支出，很可能只是換湯不換藥，因為政府可以把原來的資本支出移做他用。

吳忠吉教授：

在全球化的經營的程序上，很多國家的國有事業慢慢地都已經民營化了，我想這是個趨勢。但我覺得政府對於民營化是在玩假的，只有馬英九玩真的，所以把台北市銀行玩掉了。一方面有經建會推動小組在推動，年前又成立一個諮詢監督委員會，這等於是拿左手打右手。就我所了解張律師也參與監督諮詢委員會，他們大概有兩個議題：一、官股到底要維持多少？二、避免財團化。我反對用議價的方式，而主張釋股時應該透過一公開市場的方式。其中最大的阻力通常還是工會，通常工會的力量要大，要有內部的凝聚力。公營事業員工的流動率通常都很低，所以凝聚力很高。因此工會力量都蠻強大的。在這種工會反彈的情形之下，一方面希望能照顧到員工的權利，另一方面能化解他們的阻力，也許乾脆讓所有員工全面退休，再重新就業，以這種方式或許可以化解工會組織引發的障礙。透過協商的方式，以維持他們的權益；另外對於官股要持多少，也要把環保的公共安全納入評估。

黃玉霖教授：

首先用英國民營化的發展，來看歷史的問題；再談我們面臨到的困難；最後提出建議。今天我要講的一個重點，經建會長期以來有一個所謂民營化的時程表，這個表當成一施政績效，每年去評估有沒有達到。我想這是個很不智的做法。首先看到 1945 1946 年，當時日本從台灣退出，日本當時的民營企業全部收編後，將之公營。這個表如果跟經建會所提的民營化的表來比較，就把日據時代原本私營的，國民政府收編後改成公營。現在又要把他民營化，這是「逆向工程」。要做這個工程要考慮的因素很多，這些都屬於動態因素。譬如政治力、社會力的演變；相關利益團體的競爭；也要看科技、技術的發展；還有風險，供需之間的因子都會改變；還有我們會推動民營化，有一大部份的原因，還是基於國際競爭壓力；還有投資需求的因素，也就是政府財政惡化之後，這些國營企業的資本形成就受到很大的影響，這些因素其實都充滿了不確定性。

台灣要怎麼做？有人說要去參考英國、看看美國國營企業的比重都非常低，大約 2%。這些當然值得參考，但是民營化政策的形成，要反應本土的政治現況、文化特性，更重要的民營化的落實，在制度的設計上，一定要和本土的相關制度結合。個案看要考慮的因素，像台電似乎具有民營化的條件，但在之前跟之後要做哪些事情，似乎是最重要的。如果民營化前沒有做自由化的動作，沒有先把市場解禁，不讓他有競爭的情況，把一家垂直整合的公司民營化，很多經驗都顯示，這樣的民營化最後所造成的結果是，這家民營公司跟之前公營公司是一樣的。民營化之後有一很重要的條件，就是要有一個獨立、專業、有效率管制的機制。而我們現在並沒有，管制都是由主管機關來做，根本就不獨立。所以配套要做好，像管制制度、相關組織、架構，這些都要跟現有政府結構結合起來做通盤的考量。

英國從 1979 1994 年剛好 五年期間，完成三 八項民營化的工作。台灣其實在 五年期間，完成三 一家民營化，不過後面還有七家要進行。如果來檢討英國，其民營化的原因不只有財政的問

題，首要的有政治的目的，因為當時工會勢力太強。工會要求高工資，結果造成所有國營企業都虧損，形成更大的政府財務負擔。尤其在石油危機之後，那些國營企業幾乎拖垮了英國的經濟。在意識型態上，英國會推動也是基於他是保守黨的右派意識型態，簡單來說就是政府要退出市場。而在推動過程中，仍遭受到工會很大的反撲力量。由工會所衍生出國會的壓力，就使得整個民營化政策很難推動。為何工會會有這麼大的著力點？因為大部份民營化的案子，都要經過立法。有些如果純粹政府持股，可能不需要立法，不過大部份是需要立法。英國五年完成三八項工程，其實都很成功。會成功，社會的支持很重要，還有政治承諾也很重要。另外還有一個因素也很重要，在1986年以後經濟慢慢復甦，經濟條件越來越好，所以很多民營化的工作可以順利推動。還有一個因素大家比較沒有注意到，其實當時民營化釋股有折價出售給大眾。當時對大眾釋股有部份折價高達25%，折價出售反而發現一個現象，折價出售會刺激消費。最重要的是，民營化的推動是有其步驟，比較簡單的像市場具有競爭性的先做，公用事業留在後面。所有的公用事業都是在86年以後才慢慢推動成功，除了英國電信外，都是先推有競爭性的行業，公用事業比較不好推，需要有關配套，尤其工會勢力很強，這是英國的經驗。

要具體檢討國內民營化政策，最重要的還是時程表，剛林社長談到，訂績效目標會造成很大的困擾；張教授也特別談到，釋股的時間要有彈性。事實上要檢討政策，我只有一個看法：擬訂一時程表，把所有要民營化的公司都列在上面，做為政府績效的評估，這是很不智的做法。因為民營化的過程中會面臨很多不確定的事情，這些都不是行政部門可以掌握的。譬如股市的好壞、景氣不好帶來失業率增加後，工會的勢力抬頭，這些都不是政府可以控制的；行政院有辦法控制立法院的杯葛嗎？或許可以，但也有些情況是不行的。社會上也常會有賤賣資產的質疑，英國折價出售給民眾，大家都很高興。以上有很多都不是行政部門可以掌握的。從2000年到現在，都沒有對民營

化政策做通盤的檢討，這就表示新政府對以前民營化的政策是全盤接收了。我建議應該要做總檢討，最重要的是這張時程表不一定要照單全收。以下列出幾點比較有彈性的：一、整個推動的時程要有彈性。二、對於一些個案，在時間上的改變，已經沒有民營化的必要了，就要把他剔除，要保留剔除個案的彈性。三、保留政策改變的彈性。四、民營化前後相關配套要做好。最後，要檢討決策過程。我覺得民營化決策涉及到一些重大的項目，要有公開辯論的過程。整個民營化政策要怎麼做？年底選舉快到了，是否各政黨要列為其競選綱領，到底是贊成還是反對？如果贊成，那目標在哪裡？如果反對，理由又是什麼？如果有經過這樣的過程，我想後續推動，在立法院的阻力會更小。其實政策的形成應該要與民意結合。

劉憶如教授：

剛講到立法院的部份，先回應一下。我在立法院有機會還是很希望能澄清，大家都把立法院的不贊成叫做“杯葛”，“把關”跟“杯葛”都是說不！但什麼時候叫“把關”？什麼時候叫“杯葛”？希望要分得很清楚，不要說立法院不贊成的事就叫“杯葛”。對民營化這件事來講，立法院為主要阻礙民營化的原因之一，不過我覺得很多委員其實是“把關”，而非“杯葛”。剛張律師提到，政策的決心很重要，我也這麼覺得。最近陳總統提出要檢討，經建會就有三個理由，這些當然都對，可是我們也看到應該是經濟日報吧，在一篇社論中提到除了這三個理由之外，「行政部門的決心」算不算一個理由？行政部門自己對自己並沒有提出檢討，在這時候提出一個檢討，我想也是必要的。

剛黃教授講的，民進黨政府對於之前的民營化時程表沒有要照單全收，就應該要做檢討。你剛說他照單全收，我並不同意。他只是表面上沒有改時程，也沒提出反對的意見。而我覺得他沒有照單全收，是因為他把資源抽走了，並沒有做。我想要釐清的是到底要不要民營化？對於比較屬於公用事業的，這些要不要民營化？是否針對剩下

八家，再去細分是否每家都應該民營化。或許很多人會覺得公共事業不要民營化，覺得民營會圖利、不會考慮公眾的利益。不過這次桃園缺水的例水，公眾利益受到多大的損傷。回過頭來站在市場競爭的角度來看，是不是他沒有市場競爭的壓力，一定面臨到董事長被撤換，才會去想民眾的損失有多大。所以希望對於未來這八家能做整個檢討，看看是否八家都應該要民營化？決定之後，才能決定後續策略。

針對經建會主委提出的三個理由，提出我的看法。一、立法院刪釋股預算：我剛到立法院都聽不懂，所謂刪預算一般來說是刪歲出，可是為什麼要刪歲入？後來才瞭解為什麼立法院常常去刪歲入的原因，是因為他們會依據上年度發現，列出會有的收入，但事實上並沒有。而歲出是跟著歲入，如果沒有收入，就要調整歲出。我有一次在交通委員會談到，中華電信第一次釋股是 89 年 10 月，價格是經過評價委員會訂出 104 元；緊接著 90 年就要做海外 GDR 的釋股，我那時候還不是立法委員，剛好是評價委員會的委員。參加那次海外釋股印象很深刻，後來問了國際上一百多家詢價回來的價格約是 65~70 元之間，當時交通部長是葉菊蘭，就說不能賣！我印象深刻的是，那時張秀蓮是國庫署署長，賀陳旦是次長在主持會議，都已經說好要賣了，葉部長突然電話打來說不賣了！張秀蓮要求當場做會議記錄，這筆錢都編了，也就是前一年立法院看到的歲入，已經規劃要賣、多少錢，而且歲出跟著，錢都用了。現在說不賣，國庫就不夠錢，會出問題。國庫短缺，不是財政部的責任，交通部要負全責。在這樣的情況下，交通部還是堅持不賣。理由是說因為不甘心賣這個價錢！所謂賣股票，市場的價格是一個客觀的事實，而不是主觀的認定。回想當初的情形，可能是賣了會挨罵。之前國內賣 104 元，然後賣給國外 70 元，是什麼道理？後來 90 年 6 月第二次釋股賣 57 元，第三次賣 50 元、第四次賣 51-52 元、第五次 49-50 元、第六次賣 49 元。這是中華電信釋股一路的價錢，回頭去看賣 70 元有什麼不甘心的？所謂追究責任、做成會議記錄，都是講假的。有誰在追究當初葉部長的責任？從

中華電信的案子中也有深刻的了解，為什麼立法委員要刪釋股的歲入？因為知道你做不到，又編了那麼多釋股收入，又搭配歲出，做不到就先不要做。

資本市場的部份，也要回到前面談的，究竟要做不做？如果真的要做的，股價永遠是沒有人抓得準的。如果真的要做的，全民也有要共識，只要賣的過程是透明、公平、公開，價格有高有低，也不用太計較。有一次在 OECD 民營化的會議上，有人提出一個問題問我，說台灣民營化做得蠻失敗的。因為每一家股價賣出之後就下跌，民營化指標其中有一項是說你來買我的股票，買了之後會越來越好。但台灣卻不是這樣，我在想，這幾年以來傳統產業都一直在跌，都是科技股在漲。而我們賣的剛好都跟傳統產業比較接近，可能這是一個原因；但如果賣出之後股價上漲也是會被罵，人家會說是不是當初賤賣出售？如果公司真的該民營化，不管股價多少就賣了，不用顧慮資本市場，股價的事沒有人能預知。

在員工的部份是最困難的，我個人跟工會接觸的感覺是，他們非常在意的是，為什麼社會上喜歡把他們描述成很注重自己的權益。其實他們很多時候是覺得，他們那時候不該民營化。像幾年前有聽過台銀有這樣講，說那麼多新銀行，哪家會出問題都不知道。所以他們反對民營化未必完全站在他們本身的利益。我覺得對於員工權益的部份是最困難的。

林建山社長：

釋股的策略是民營化成敗很重要的關鍵，尤其監督委員會把反財團化放進去，後面的路更困難。

張朝棟合夥律師：

反財團化這部份我先提一下。反財團化是工會喊出來的，財團化不是不好的，但要選一個最適合的財團。今天要把國營事業交出去，要怎麼找一個很適當的財團也很重要。這個在每次開會時都會提出，

工會的力量強到一個程度，又有環保等議題加進來，就把民營化的方向搞亂了。舉一個例子，曾經有一個說中華電信要釋股之前，要經過一次全民釋股。這以一個正常、合理的判斷來看，什麼叫全民釋股？到目前為止中華民國法規下沒有全民釋股的規定，只有中鋼民營化有做一次類似公開全民優惠釋股，那次每個人拿到 9300 股，每股 21.4 元。如果長期持有兩、三年，政府用面額賣給你 10%，這個就有達到價格優惠、權利優先，而且是全民，但這個也不是法律上定義的全民釋股。今天在討論幾個子題裡，也有關於行政部門的執行力，我們也一再強調，事實上外部監督是很重要的。但要用什麼方式，才不會讓人覺得是阻礙、杯葛。就像剛講的，要做一次全民釋股、每次要間隔多久，這擺明是阻礙的成份大於監督的作法。

林建山社長：

從家數來看，六 幾家已經有三 一家民營化了，看起來好像不錯。但從總資產看，原本總資產大概七兆，現在釋出去的都是小的。以總資產來看民營化的成績很不好。先談釋股，大家都覺得不要一次釋出去，而且時間拉得越長，這樣員工才有比較多的機會可以取得。其實像中華電信一次釋股 50%，像 AT&T 等國際的都有興趣來。如果可以跟國際結合，電信不管是公營、民營，政府監理都在，只不過是所有權移轉。但如果是採一次釋股，他覺得他可以在董事會上擁有發言權，像原來中華電信的價錢在當時是三 G 最好的時候，如果在那時候釋股，就不止這個價錢。原來提出 18%，員工抗議減為 11%，到立法院只剩 8%。任何一個企業能不能存活，其主體很重要。有人會把事業當身家性命時，他的存活機會就大。在過程當中有兩種模式，一是捷克跟南斯拉夫、另外是美國。美國股票都是透過公開市場，弄得現在只要在企業裡持有 2% 的持股，就是絕對大股東。但在台灣持有 2% 就當董事長，其實是很危險的。因為他不會把那家公司當身家性命。像美國最後就造成 CEO 弄權；像捷克跟南斯拉夫模式，逐次釋股，就出現很多公務員企業家。另外從 1760 年工廠制度到現在，家

族企業只要在經營權部份，讓一很專業的經理人參加經營。假設真的沒有存在的必要，其實應該結束營業、退出市場，不要硬要塞給老百姓。如果可以，就要設計一套完整的機制，讓他真正有市場存活性。美國現在已經發現一很大的問題：董事長兼 CEO，現在慢慢都切開了。讓所有權跟統理權徹底分開，這樣的主體就比較健全。

王文宇委員：

這裡簡單講一下我的想法，事實上法令制度包括民營化，基本上就是價值。而社會應該是有這個價值，有爭議的部份大概是特定族群，譬如勞工的反對。我剛也介紹過國際間對於這個問題，各國有不同的做法。比較具戲劇性變化的像英國，英國之前是非常國營、非常社會主義的，但從 80 年代開始就民營化了。不過我看德國、法國也號稱蠻先進的國家，其實他們的歷史包袱也蠻重的。反而是澳洲、紐西蘭這些新興國家，他們就做得比較好。反觀台灣，剛提到財團化，台灣跟美國應該沒得比，剛才問到哪一個財團好？其實我在談一個很嚴肅的問題。大家從政策面、市場面談要民營化，民營化要有策略投資，這些都沒錯。但今天台灣的环境，我不認為會有一很客觀的標準。集團裡面透過交叉持股、轉投資等，有些可能是爛帳一堆。我會覺得所有企業民營化，可能不切實際。如果把他全部賣完，總觀來說有些企業未必會比現在好。面對這些，我會覺得有幾點應該改善的地方：一、名實不符。依照公營事業民營化條例，像三商銀僅做到表面民營化，這是絕對是不好的。還有些是部份民營化的，像油品有台塑進來。事實上就某種程度來講，並沒有真正的民營化與自由化。這裡面就是結構性問題，譬如部份民營化、或沒有整理規劃、沒有階段性等這種民營化，都是有問題的。還有一點也很糟糕，看台電、中華電信都有這個問題。會因為要民營化，就不自由化、或環境有沒有準備好、應該做價格管制，反而這些環境、機制都沒有，就變得更差了。就台灣的环境來看，我個人覺得如果要維持原來的要做民營化，我覺得很不實際。譬如台電的例子，有些學者就舉澳洲、紐西蘭的例子，還有電

力交易所，是有幾個國家有做，但成功的蠻少數的。以電業來講，像輸電、配電可能是自然獨占。如果要全面民營化、甚至搞個電力交易所，可以去做，但我不覺得台灣目前的環境值得做、或做得成功，反而在發電可以民營化的這部份，不是自然壟斷的部份好好合理化，在某種程度可以考慮市場化、民營化。我也覺得其實最大的困難還是員工，要怎麼克服呢？坦白講就是要有人犧牲，有一點應該做，就是在方向上要有區隔，是不是要民營化？民營化的階段要怎麼做？員工權益等問題，基本上要因個案去談。綜合我剛講的，民營化大家都有共識，不過都是原則性的。

楊欣嵐研究員：

我是商鼎顧問公司研究員楊欣嵐，今天很高興能聽到各位專家學者對於民營化議題的看法，讓我學到非常多的東西，我這邊有個比較想提出來討論的議題，就是關於民營化定義的問題，就我們目前的了解，以國內來說只要公股持股低於 50%，我們就認為它是一個民營化的企業，也算是已經完成民營化的動作。那可是我在這邊舉一個例子來看，我們現在看到像台積電、仁寶這些大企業外資持股比率都超過 50% 以上，可是有沒有人說這兩家企業可稱之為外商企業？好像沒有，因為它主要的經營團隊還是本國人，所以我覺得 50% 的持股比率定義，我會覺得不是這麼的恰當。另外再看一個台鹽的例子，台鹽目前政府的持股比例大概 40 點多，我們已經將它認為說是一個民營化的企業，可是他的經營團隊還是由政府來決定支配，現在是因為景氣很好而且它也經營的不錯，所以好像沒有人會去批評，如果說有一天台鹽經營不善，我想就會有很多聲音會出來說政府是不是應該擔負起經營不好的責任，這是我自己的看法，這裡有這麼多專家學者在這邊，我提出這個議題，讓大家可以提出更多的建議。

王嘉緯研究員：

各位專家學者大家好，我是商鼎顧問公司的研究員王嘉緯，我在

這邊有一點附和各位專家學者，在民營化的目的方面，剛剛張律師也有提到就是民營化的目的有：經濟的目的，分配的目的、政治的目的還有財務的目的。回顧這幾年來我們政府推動民營化的過程，我們注意到政府在這幾年推動民營化，好像愈來愈偏重在釋股收入它能不能彌補國家財政缺口這一塊，特別是我國財政缺口在二、三年來特別嚴重我們可以看這幾年來的政府預算可以發現政府的財源比例偏重釋股收入這方面愈來愈倚重，那當然這個跟我國這幾年來的稅收狀況不是很理想有關係，那我們是不是要回頭來思考一下，難道說我們國家民營化的目的就是為了要把這些釋股的收入拿來彌補，剛才張清溪老師是有提到說民營化的錢要怎麼去用他也提到這方面也許可以用在所謂的特別預算上，如果我們以今年新大建設來當例子，今年的預算三百六十五億有一百五十億是要透過釋股收入來取得財源的那這部份真的拿到一百五十億來支應這所謂新大建設，如果拿不到這一百五十億，政府還是得用舉債的方式那到最後政府還是不停的舉借債務，所以我們覺得說政府在往後在說民營化的目的的時候，是不是要重新思考一下，是不是民營化回歸到它經濟的目的上，因為我們知道民營化應該是要提升公營事業的效率然後給予我們的民眾它更高的服務品質，而政府卻迷失在只是為了要彌補財政缺口取得釋股收入而推行民營化。這是我們個人的意見

張清溪教授：

基本上我不認為員工權益有那麼難解決，你就給他們錢，不管給再多的錢對國家來說都是划算的，因為公營事業實在是太浪費了。我要學生做過台電、中油、電信公司的成本分析，這三家模範公營事業，其實他們的成本都有很大比例的成份是浪費的。因此民營化後可以省下的浪費，一定比給員工補貼要少，要划算的。要不要民營化，我想是考驗政府，包括立法院的決心。

林建山社長：

像交通部處理港埠公司，因為要國際化、為了亞太營運中心，才發現港埠公司世襲制。後來交通部的解決方式是買三代，一次付清。我覺得這樣很好，再多次都是一個方式。員工權益的處置有兩個問題，一個是後進者效益大，越後面好處越多，所以大家都一直拖。還有譬如這家公司資產大，就拿很多；資產沒那麼多，就拿得比較少，是有差別待遇的。如果這個公營事業員工就是一種方式，這樣公務人員也不會反彈。像台糖每年虧八幾億，都是在吃公家，其效益都是假的。我的建議要把事業跟土地分開，土地是政府、事業是公司。事業民營化，要不要給國有財產局管又是另一議題，不能拿土地抑住營業上的虧損。另外台糖所有轉投資事業的行政費用、薪水都是台糖出的，而轉投資事業賺的錢是員工在分。後進者效益大的問題沒有解決，員工權益問題永遠都在。

成之約教授：

如果從民營化過程中，不同的國、公營事業單位的員工，受損害的差異性稍微有點弭平，其抗拒相對來講會比較小。舉一個例子，在協助這些員工問題的解決上，大家都可以想像得到，第一、要提出一些諮商、教育訓練；還要考慮到中、高齡員工，提供一些微型、小型創業的輔導諮商工作；另外考慮到，有些國、公營單位的員工，不論將來是退休或資遣解雇，總有一筆豐厚的退職金或離職金，所以要提供一些理財規劃。在輔導機制中就提供了以上三種諮商輔導的方案選擇，結果沒有員工求助於諮商或就業、創業的輔導，最多的是理財規劃。因為他很清楚不管怎樣，將來他都會有一筆很優沃的退休金或離職金，想做一妥善的理財規劃。坦白講，真正要解決在民營化過程中，國營事業員工反彈的聲音化解，用錢大概就是最直接的方法。另外再補充一點，過去在民營化的過程中員工有那麼大的反彈，大概是因為他們沒有參與協商、決定的過程。如果能讓他們有更多參與的空間，即便會有要求更多補償，不過可能在反彈化解的過程中產生比較有效

解決的可能性。

黃玉霖教授：

基本上我是支持民營化政策，要成功的條件有很多，民營化可以提升效率，對國家是有幫功的。我有三點建議，剛大家強調釋股程序要公開、透明，我覺得決策程序也要公開、透明。他是一個很複雜的公共利益問題，其中涉及到工會、股東、全民，是一個經濟互動非常強的問題。而且立法院有些人反對，如果有公開透明的過程，對於反對的問題多少會有幫助。第二、行政部門決策都比較屬於專業導向，包括現在成立的推動委員會，也是以專家為主體，再加上五席的工會代表，其代表性還不夠。是否應該有企業代表？是否要有公平的社會人士加入？我要強調行政部門要公開透明、代表性要夠。第三、在個案方案，我以台電為例。將來應該以公用事業為第二波，相關政策要做好。像台電要先做自由化，先創造具有競爭性的市場。而壟斷的部份考慮保留還是公營，把具競爭性的切出來。在民營化之後，管制機制要做好，包括價格、營運監督、品質、安全等，這些機制要在民營化前就要想好。第四、訂一個推動時程表是很不聰明的做法，將來要保留彈性，而且表要建立退出機制。不用推或推不動，就讓他退出。甚至有些國營事業虧損，乾脆就讓他解散。所以推動的時程要有彈性，要建立適當的退出機制。

王文宇教授：

我覺得國內民營化的困難在分配的問題，假如民營化以後給一財團或家族事業做，一年之後就發現一個問題：當初為什麼給他做？大家就會質疑黨派別？形象好不好？會不會監守自盜而產生弊端？也就是說在過程中多多少少會有爭議，一定會有人不服氣，要找到一個大家都能接受的方式，以台灣整個政經環境來看，似乎有點困難。從高鐵開始，不管是 BOT 或民營化，當政府把商機釋放出來時，都會有爭議。我想這就是台灣目前所面臨的困境。

成之約教授：

要形成社會壓力及社會大眾對這個議題有足夠重視的程度，就公共政策的相關理論來說，一般的社會大眾總有所謂「理性忽視」的狀況。所謂「理性忽視」就是他會去選擇他所重視的議題，國營事業民營化是不是一般民眾願意或想要重視的議題？如果不是，這個社會壓力形成就變成要由媒體去做比較深入及持平的報導正反雙方的意見，或許代表一種社會的輿論或壓力。若真的要有來自於社會大眾對這方面議題重視的可能性，比較不樂觀，因為他們會選擇他們願意重視的議題。

劉憶如教授：

我對民營化在短期的未來不那麼樂觀的原因，看起來行政跟立法部門好像都有點打退堂鼓的味道，而且社會又不關心，所以就暫緩。回到前面張教授談的，釋股的錢要怎麼用？我們看到最近的釋股，都是為了彌補財政缺口。我們會擔心你把這些祖產在短時間之內，不論條件就賣掉，而且馬上就用掉，這一點讓立法委員都覺得那是不是應該晚一點賣？而行政部門有時程表在，所以看起來是有壓力的。這些都會讓我覺得不太樂觀。

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃

第二場次座談會會議實錄

討論題綱：

- 一、過去政府執行民營化的策略與作法，有何檢討改進之處？
- 二、民營化的障礙何在？如何化解？
- 三、民營化推動遲緩原因究竟何在？
- 四、貴單位是否因具有特殊政策業務以致無法順利推動民營化？
- 五、對於民營化股權處理所可能產生的問題為何？
- 六、民營化後之經營問題及經營策略為何？
- 七、如何爭取員工對民營化之支持？如何加強對員工權益之照顧？

主辦單位：商鼎顧問股問有限公司

出席專家學者(依照姓氏筆劃排列)：

王文宇教授、成之約教授、黃玉霖教授、楊欣嵐研究員、劉憶如教授、中央信託局(企劃處蕭和村副處長、張梅君專員、陳福星理事長、戴文芳常務理事)、土地銀行(企劃部康艷玲襄理、許明智領組)、合作金庫業務發展部徐燕檯副理、臺灣銀行企劃部蔡富吉經理

時間：9月9日(四) PM 2:00~4:00

地點：臺北市徐州路19號2樓(台大財經法中心)

蕭和村副處長：

金融機構在民營化的潮流中，員工大概都有共同的認知。他們比較注意的就是權益的保障問題，中信局準備民營化也有一段時間，以中信局的屬性來講，不光只為營利，目前業務包括三大項目：銀行、貿易、保險。像保險就有兼社會保險功能、採購則包括幫政府做一些集中採購的執行，這些事不在我們營利範圍內。我們也根據政策，要在 95 年底前要民營化，主要是把銀行及商業保險拿出來，其他政策性業務要有歸屬，須關心會不會有中斷的問題。我們也有跟主管機關、權責機關去協調，希望在修法方面能配合。我們也顧慮到民營化兩年內牽涉到各個權責機關要修法會不會來不及，這就需要行政部門、立法部門，大家有共同的認知、共同去推動。目前是朝這樣的時程在作業。基本上權責機關都曉得民營化是我們必然要走的路，他們會及早做配合。

康艷玲襄理：

我目前正參與的是-如何爭取員工對民營化的支持，針對民營化的必要性及員工權益的保障，本行在北、中、南部舉辦了三場民營化系列講座，首長及各部們主管與各分行同仁及工會的代表們全程參與，進行雙向溝通、討論，同時亦透過問卷等方式了解目前員工所在意的是民營化後對未來的不確定感，如工作的去留安排及退休、離職、留任等金額之計算方式等等的問題，均藉由透明、公開的管道，讓同仁有基本的了解，以消弭對未來的茫然，並安撫員工工作情緒，期使民營化的推動過程能順利進行。如何因應市場的競爭，是企業體得以永續經營的關鍵，透過組織再造，提升經營效率，是現階段首要任務，因此目前本行由企劃部在各種業務上做事業群的規劃，在組織架構上以業務功能為導向，惟在變革過程中，應讓員工了解業務上的改進及權益的保障是必要的，尤其有五、六千個員工的龐大事業，一定要讓大家有平穩理性的心情去了解接受，否則很容易造成人心不

安，勢必影響事業發展，所以本行為獲得同仁共識，於民營化講座後，將接續辦理員工權益座談會。

黃玉霖教授：

內部改造做到什麼程度？

康艷玲襄理：

我們今年將業務規劃為區域中心方式辦理，我所知道多家同業都花費很多財力，聘請顧問公司協助指導；目前刻由企劃部的同仁，彙整其他同業的經驗與同仁意見後，先做初步的規劃，礙於這種工程是需要耗費龐大的經費及人力，公營行庫的預算可能無法支應，不過仍然需要按步就班盡力參與，目前是以區域中心的架構先做規劃，再分區試行，譬如土銀的房貸，占業務的最大量，有幾萬戶，為了節省後台作業人力及作業流程，打算成立後台作業中心，針對其他貸款或企業授信，則分由各小組評估中，至於後續的覆審、債權追索、逾期放款等業務，也計劃由區域中心來處理。

徐燕檯副理：

我們公司改制已經在 90 年 1 月 1 日就完成，公開發行也在 92 年 6 月 19 日就生效了。上市案在前幾天，證交所也已經審查通過了，原則上應該 11 月股票可以上市，順利的話，依照計畫在年底可以釋出公股 13.8%，把公股比例降到 46%，完成第一階段民營化的程序。其他部分像預算，包括財政部、我們本部，93 年底釋股預算、權益補償的預算，立法院都已經通過。現在主要進行也是員工溝通的問題，除了擬一些說帖、辦說明會，主要也是要让員工了解，消除心中疑慮，來支持民營化的計畫推動。

成之約教授：

我想問題應該都大同小異，一方面工會對民營化一定有不同的看

法，包括去留、補償的標準，我自己接觸那麼多的銀行，感覺在民營化的過程中，不論第二專長、轉業訓練的部份，管理階層想要提供，滿足員工的需求；但員工基本上都不太認同，會覺得幹嘛接受這樣的訓練，或接受這樣的訓練，無意中就表示我接受民營化。這裡頭在認知、看法上有很大的差距。

徐燕檯副理：

以現在來講，民營化也蠻近了，一些有高普考資格的，性向或許不適合這裡，就利用這個機會商調到其他機構，像政府機關的行政單位。現在走的大部份都是所謂青年才俊的，臨時要找人來替補，培訓到可以辦放款、外匯、理財，可能要一段銀行資歷；另外比較資深的就選擇退休，目前退休還有 13% 的存款，這也是一個選擇。

蔡富吉經理：

台銀是在 92 年 7 月 1 日完成公司化，現在在辦理補辦公開發行。如果沒有意外，大概在下個禮拜就會生效。我們曾經有做過調查，問員工如果民營化之後，希望得到什麼專長？結果是信託、證券、電腦這些方面他們特別感興趣，所以我們也針對這三方面密集式地加開課程。關於員工認同的問題，台銀在這方面跟工會組織之間有人事副總，一有問題就馬上溝通。至於全省性的座談會，現在正要開始規劃。

陳福星理事長：

民營化對於中信局員工來講，大家都很惶恐，最大的殺傷力，就是怕將來走向財團化。他不像 1952 年西德煤鐵礦業共同協定裡，董監事裡有半數工會代表甚至人事也要由工會派任。大家互相溝通，也可增加生產力，這也是西德經濟奇蹟的根基。我們中信局在 2003 年 7 月 1 日就公司化，財政部也不徹底去了解中信局的業務結構，除了銀行，還有貿易、壽險等，這些龐大的業務項目，需要上級徹底了解之後，消除員工的疑慮及恐懼。

許明智領組：

剛才聽到中信局發表了一些基層員工的心聲，在整個民營化過程中，除了因應整個金融環境的競爭與變遷，似乎法令的鬆綁，賦予公營機構更好的選擇方案之一。要如何給員工對於他權益的保障，或對於未來發展有相關配套措施，現在大家都覺得持股低於 50% 就是民營化，但實際上是要賦予這個企業在推展業務上有更活絡的措施；或是在用人、預算、會計等這些在公營事業中久為人所詬病的，能夠去除掉。在員工權益的部份，昨天土銀剛辦完高雄場次的民營化講座，我們希望針對全省三大區域舉辦講座之後，再以分區的方式讓員工知道，在民營化之後會有什麼變化？而在變動過程中，本身可以做什麼選擇。

林修葳教授：

我們發現如果離職的多半都是優秀的人才，表示也許離職的；如果離職的是低生產力的，也許績效的要求變多，未來可能會留不住。這其中不一定是能力的問題，或許是適應新競爭方式。民營化的過程中，原先作為公營事業的人員，主管機關在薪資的提供上，應該承受比較低的保障。整個薪酬措施也許可以去計算，不管怎麼給付，要有一個參考。一但有了參考點之後，員工的疑慮少了，就不會扭曲到離職給付的部份。民營化的目的是什麼？剛副理事長講的，是為了擺脫一些形式的束縛，不一定民營化就一定要裁員。民營化之後還是可以在契約上答應員工的保障，而並非絕對要裁多少名員工。而目前最需要民營化的是哪些類型的公司？也許最迫切需要的是目前在公營事業體系下，思維比較困難的；有些自償性高的、有些是管制下做政策目標推展的。我覺得主管機關有一責任，在實施民營化過程中，不該讓民營化的單位去溝通自己要怎麼做。他本身也有業務保障的需求，而主管機關相對地應該也要有某些事業要繼續推展的需求。目前政府

還是有很多重要的國防、外交重要性的一些委外的公共工程的作業，而要怎麼能嚴謹、在過程中不傷及其他，很多還是作業程序控制的部份。

黃玉霖教授：

台銀其實有一些蠻重要的政策性業務，你們如何處理？

蔡富吉經理：

關於政策性業務，譬如退休、退撫金部份，我們負擔的利率是 3.8325%，我們希望在民營化之前，相關的政府單位能幫我們解決。目前一年期存款利率才 1.4%，中間的差額台銀一年大概要負擔一百億，以目前退休、撫金的金額大概有四千億，所以負擔相當重。希望財政部、銓敘部在民營化之前能幫我們解決。另外，歷年來各縣市政府的退休金，都是由台銀先幫他們墊款。他們甚至要申請大法官解釋，這部份也希望盡快解決。

黃玉霖教授：

就這四家銀行來看，中信局很特殊。雖然有政策性業務，不過他的競爭力好像比較差。

蕭和村副處長：

政策業務中最大一塊就是公保業務，在民國 47 年立法，就交給中信局做。事實上這個純粹是為了政府要保障公務人員的生活需要，中信局只是代辦而已，並沒有獲利。所以每次在評估中信局的獲利能力時，都沒有把這個排除，然後用 ROE 看，事實上不是很合理的。目前我們也跟銓敘部研究公保業務，傾向要修法，回歸考試院銓敘部底下，政策比較明確，但要經過修法程序還需要時間。另一個採購部門，從中信局成立就開始在辦的業務。最近幾年來，像集中採購、幫所有中央單位買車子、電腦等等，以中信局依過去經驗統一發包，一年統計可以省下兩成的費用。其他公營事業或政府機關委託的金額大概為

一億元以上的大宗案件，績效一直都非常顯著；如果民營化之後，我們不再做，這業務應該是公共工程委員會做吧！不過公程會本身單位的發展仍在研討中，所以是不是有適合的單位接辦這個業務就不太清楚了。不過按照政府採購法第五條，還是可以委託外面一般的法人、機關來辦理採購業務。銀行方面，大家都在走金控。所以如果我們自己要做民營化的發展，可能會比較困難。在目前大型化的趨勢下，我們跟屬性比較接近的土銀研究後，彼此可以互補，所以我們傾向在民營化過程中跟土銀結合成為金控，這樣要民營化也比較順利。同時在這樣的金融發展趨勢下，才比較具有競爭力。

成之約教授：

這邊談到中信局需不需要民營化？你剛提到工會會員、中信局員工有些疑慮，一、懷疑中信局需不需要民營化？第二、在民營化過程中如何避免財閥化的問題。第三、面臨民營化時是否一定要裁員？我比較好奇的是，不論站在管理階層或員工工會的立場，難道都沒有針對這些問題做思考，甚至提出自己的看法、主張，進而遊說政府高層決策者，讓他仔細去評估這些問題。

蕭和村副處長：

事實上推動民營化的組織架構都大同小異，剛教授提到的這塊，在民營化計畫書裡我們就政策性業務也有思考到要怎麼處理。當然銀行跟商業保險一定是走向民營化，但這塊我們也希望主管機關再思考一下。剛有談到員工權益的保障及溝通的問題，我們還有兩年準備民營化，會按照推動委員會決策分頭進行相關工作。

徐燕檯副理：

我們的時程表都蠻明確的，剛在 9 月 7 日審議通過，之後內部還要董事會通過，再報到證期局，通過後就可以進行正式上市作業，預

計在 一月底。之後就是民營化釋股的部份，主管機關要成立評價委員會，也要評選出承銷商，程序上大概是這樣。我們也準備用出售公股的方式，員工認股就根據相關規定，包括可認購、長期持有等。

林修葺教授：

有沒有考慮到評等問題？評等應該會往下掉一些。

徐燕檯副理：

原則上好像是，像我們聘請了中華信評的評等在短期內都還不錯。如果是公營變民營，一般預料應該是會降一級。不過如果經營狀況很好，也說不定不會下降。

成之約教授：

目前各個國營銀行如果有民營化的方案，資料如果不涉及機密，是否可提供給研究團隊，對於你們規劃出來的方案，相對來講，搞不好我們可以提出一些比較具體的政策建議。

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃

第三場次座談會會議實錄

討論題綱：

- 一、過去政府執行民營化的策略與作法，有何檢討改進之處？
- 二、民營化的障礙何在？如何化解？
- 三、民營化推動遲緩原因究竟何在？
- 四、貴單位是否因具有特殊政策業務以致無法順利推動民營化？
- 五、對於民營化股權處理所可能產生的問題為何？
- 六、民營化後之經營問題及經營策略為何？
- 七、如何爭取員工對民營化之支持？如何加強對員工權益之照顧？

主辦單位：商鼎顧問股問有限公司

出席專家學者(依照姓氏筆劃排列)：

台灣大學財務金融學系：劉憶如教授、交通大學土木學系：黃玉霖教授
臺灣菸酒公司代表：林士傑 副處長、臺灣菸酒工會代表：工會 蔡登順理
事長、羅家瑞勞工董事、劉經湘 理事、趙銘圓 理事、謝史風 理事、中
華電信公司代表：財務處 魏華美副處長、中華電信工會代表：工會 尤家
華理事、勞工諮詢委員會 鄭堡雄委員、臺灣鐵路工會代表：潘鴻麟組長

時間：10月12日(二) PM 2:00~4:00

地點：臺北市光復南路 65 號 (開羅會議中心)

劉憶如教授

其實我們知道民營化實行下來已經 幾年了，政府有一個預定的目標和預定的時程表，這個大家都很清楚。只是現在從行政部門和立法部門都有一個共同的感覺，就是是不是要把時程表先擺到一邊，坐下來想一想我們過去做的到底對不對？對過去做個總檢討？從這些總檢討裡面去想一想，未來如果我們繼續推（應該是會繼續推）的話，哪些部分是不是有可能可以改正？我想這是第一個為什麼會有這樣的座談會和這樣一個研究計畫的原因。第二部分就是即使在原則上覺得要民營化的前提之下，是不是所有的公營事業都應該民營化？或是有些公營事業因為他的特殊性，要不要走的比別人慢一點？我想這是第二個對於順序上，現在還有 八家還沒有民營，那這 八家的優先順序要不要依據他不同的業務性質而有不同的分類？我想這是這個議題要做研究的一個原因。當然對於很多包括員工的訴求以及其他一些民營化的障礙，也是希望藉著這個機會大家多談談。我們非常希望您針對您的公司，這個公司有什麼特性，或這個產業有什麼特性，所以在民營化的目標上有沒有什麼看起來不像表面上這麼理想的狀況。針對這個部分特別談一下。

林士傑副處長

我任職菸酒公司企畫處副處長。民營化現在對菸酒公司而言是公司化，迄今還並沒有賣出任何一張股票，菸酒公司民營化算是走在後面，有許多的公營事業都已經上市且民營化了。受到政府加入WTO的影響，民國九一年七月我們改為公司，開放民間菸酒產製業者加入，整個市場完全開放。雖然我們公司還沒有民營化，但實質上已經面臨了一個自由競爭的市場，在公司的營運上目前正透過內部改造的方式，積極轉型當中。在民營化的過程中，我們深有所感，有許多國營事業也許民營化的腳步可以快一點，也許有些可以

慢一點，以菸酒公司來講，民營化應該是必然要走的一條路。因為市場開放，對菸酒公司而言，真正要在這個市場上生存的話，民營化或不民營化其實並沒有太大的關連，而是面對的是一個競爭的市場，你就必須去調整成跟一般的企業經營一樣。所以我覺得這個影響的因素應該是慢慢減弱當中。最主要的，我們在推動民營化過程中，發覺到一部份推動民營化作業是為了民營化而民營化，推動起來就覺得挫折感蠻大的。上級單位已經給你一個期限在那邊，而你必須在這個期限之內完成所有的事情。如果是站在股東立場而言，總要找到一個最恰當的賣股的時機，才能夠獲最大利益，而不是說預定明年八月要賣多少股，明年八月期限一到，不管市場的情況，就必須要把股票賣掉。我想這個部分是我們今天有機會來檢討民營化政策的時候所該提出來好好討論的。菸酒公司目前是一股都還沒有賣，主要原因在於之前規劃設定要在期限內完成釋股，而有策略性投資人的規劃構想部分。然而，因為大部分的同仁對策略性投資人還抱持著相當大的疑慮，所以這個部分就沒有辦法繼續走下去。目前菸酒公司的民營化計畫書財政部已經退回修正，改朝全民釋股的方向來走。

劉憶如教授

那財政部退回來是因為什麼原因？

林士傑副處長

這部分的內容包括資產檢討繳庫以及策略性投資人的部分等等。

劉憶如教授

所以你們現在已經不要策略性投資人了？

林士傑副處長

對，朝全民釋股規劃。

劉憶如教授

那同一個單位這樣子，員工會有什麼反應？

菸酒工會代表謝史風

我想所謂民營化，工會這邊是希望瞭解政府他目前，尤其是所謂新政府上台以後，這個民營化到底是不是為民營化而民營化？還是為了彌補國家巨大的財政赤字而民營化？基本上我們是很懷疑所謂民營化是一個手段還是一個目的？如果是一個手段的話，那阿扁他自己在 2000 年競選總統的時候講得很清楚，要全面檢討並暫緩實行民營化。去年在接見公營事業工會幹部的時候，他又喊出民營化只是個手段，不是目的。那國營事業應該是要要求企業化的經營。但是今年我們看到一個很突然的轉變，他在連任之後，第一次召開總統經濟顧問小組會議時，他卻要求我們的行政部門特別檢討目前國營事業民營化推動進度緩慢的真正原因。其實我們可以說問題出在阿扁。因為你自己反反覆覆，你搞不清楚到底國營事業是要把他定位在什麼地方，你是要把他當作金雞母賣掉呢？還是你要把他當作一個全民資產來好好管理運用。所以目前國營事業的工會幹部以及主管機關也摸不清楚阿扁心裡頭在想什麼。如果說我們的總統自己本身反覆的行為都讓行政部門以及事業負責人甚至到基層員工都搞不清楚你是要玩真的或玩假的，我們當然會質疑你這個民營化推動的正當性及必要性何在？如果你認為民營化有他的正當性及必要性，那你的配套措施又在哪裡？我們且不談員工的權益方面，就健全我們的產業制度方面，你到底有沒有在做？以我們菸酒公司為例，我想各位都從報紙上看得很清楚，有平面媒體報導我們的米酒以正常的銷售量來講，一年有 2000 萬打。我們公司在開放民間可以產製米酒以後，我們米酒廠的設備產能利用率掉到以前的不到兩

成。換句話說，幾乎有八成以上的米酒都是由外面的米酒廠來供應。如果按照正常的程序課稅稽徵，照我們這些米酒可以課到的稅，報導是說 100 億，但財政部馬上矢口否認。說沒有這麼多，是媒體在灌水。所以我們也很想瞭解到底目前要自由化也好，民營化也罷，甚至是和國際接軌，那我們的整個產業秩序的健全，所謂遊戲規則的建立，是不是都做好了？如果沒有做好的情況之下，貿然把國營事業推動民營化，對我們整個產業的環境，整個競爭的公平性，或是消費者的權益保障方面，是不是真正能夠落實？所以基本上為什麼說我們工會會有這些反彈的動作，我們也不是說要包裝或是把消費者的權益拿來當擋箭牌，其實我們仔細思考一下，的確政府在這方面真的有所欠缺之處。此外也向各位說明一下，其實國營事業單位的許多員工，在當初要加入所謂公營事業的時候，最希望最在乎的就是公家機關有法律的保障，有依法行政的特點。我也是從報章雜誌上看到，監察院在查有關所謂勞退基金的運用情形時，意外發現目前全國有 47 萬家應該要提撥勞退金的企業，事實上依照現行的勞基法規定提撥勞退金的只有 5 萬家左右。其中有 9 成還是按照勞退金的最低標準來提撥。我想這個現象在大部分公營事業的員工就不會有這個困擾。可見如果我們要把公營事業民營化，員工其實最擔心就是民營企業本身所謂守法精神，鑽漏洞或是遊走在灰色地帶的本質，可能會讓這些公營事業的員工覺得非常無法接受，非常難以容忍。我們也很擔心我們的公司一旦民營化以後，跟這些目前所謂的民營企業是亦步亦趨，同樣的遊走法律邊緣，同樣不守法，同樣把員工權益擺在最旁邊。我想其中就是有這些錯綜複雜的因素，我也是工會的員工，才會高舉反民營化大旗。

劉憶如教授

菸酒公司還有要補充的嗎？

菸酒工會代表羅家瑞

有關過去政府推動民營化這類作法，他所遭遇的困境，依我們目前所瞭解的實例，主要是在民營化過程沒有完全透明，造成工會對民營化推動的疑慮，造成工會的抗爭與反對。其實工會抗爭反對是有他的道理的。因為一個員工有些只有公務員身份，他進這個公司以後，他期待他如果沒有違法或工作規則與相關法令，他的期待是到退休，是 65 歲。所以他認為他可以過著很安穩的生活，工會抗爭是因為員工權益保障的部分在民營化企畫書裡面沒有明白的顯示。有關公務員身份資格已經沒有了是第一點，第二點是引進新的投資團隊，造成組織上的變革，員工會擔心的他的工作權、財產權及經營權有所改變。因為這點牽涉到整個未來薪資會不會下降，勞工條件會不會改變。所以目前在法律上的配套沒有做好。尤其一個公司如果引進新的團隊，以往的實例都是引進財團，不是真正經營本業。這造成原來高階的經營團隊也已經被幹掉，低階的員工看到以前的長官被幹掉，心理上也會有疑慮，認為他也是下一波要被裁員。所以不減薪、不裁員的問題是配套的問題。如果新團隊進來之後經營不善，營收不好，幾年後一定是虧本的。虧本的話員工就會擔心這樣的行為。尤其是有勞保身份的同仁，他減薪之後，現在所投保的額度將來有可能也下降。所以這個部分的法律恐怕部會要檢討，老年給付這個問題要解決。這是最大的疑慮。我想要解決這個問題，政府不能為民營化而民營化。因為以前財團經營整個民營化的政策，造成未來公營事業要民營化時，大家都有很大的疑慮。民營化應該不是我們政府要走的主要的路，公營事業企業化才是正途。因為公營事業企業化就是在未來實現民營化之前應該要做的改善。不管組織上或整個生產或行銷各方面，整個企業文化的改造才是真正的重點。如果在整個企業內部造成功之後，將來就算要民營化，同仁心中也很順，也已經能跟一般民營企業挑戰了。其實公營

企業的員工素質都是很高的，幾乎像我們菸酒公司，能夠進來菸酒公司的同仁很多都有高普考及格，而且年輕時已經具有學歷方面的程度，超越民間企業了。只是說進了國營事業之後，因為生活穩定，不會改變太大的生活秩序，所以一般在競爭力上會慢慢下降。我認為政府應該先調整公營事業的體制，朝向企業化提未來改造公營事業的主要途徑，不能為民營化而民營化，不能因為現在財政的空缺來民營化，填補財政的赤字。這是造成社會動盪不安的原因。目前失業率沒有像去年前年下降那麼嚴重，是因為政府都從公營事業拿錢來做擴大就業計畫。如果再繼續經營一兩年，政府急著要民營化，和民間財團合作，因為學籍是要錢的，因為財團的承諾要達成。我想不能為了這種事情達成。我想政府應該要好好檢討，這是整個制度的問題。公營事業你說他沒效率，公務人員本來就沒效率。沒效率你要從很多配套來改善，就像相關的採購法的問題，公營事業是否要排除採購法的問題？還有人事任用的制度，你要考慮企業化的經營，人事行政局又限制你應該按照公務員的規章來處理？一個企業因為要賺錢，必須有一些加班的處理，你人事行政局有限制加班，我想首長應該對整個經營績效考核，做不好他就要下了，不能處處限制。這些限制造成事業沒有競爭力。我想整個公營事業不會比民營事業經營的差，只是很多授權的問題，還有如何朝向企業化，內部要改造的問題。我們整個企業化是在兩年多內已經有了明顯的改善。企業有很多閒置的資產要處理，資產是包括土地建物和人，人也是資產，這些資產讓他閒置，所以營收不好。所以在民營化之前應該要檢討，整個資產都要活化。企畫部門應該要協助首長對所有資產如何做有效的運用，不管是土地的資產或是人力的配置，或人才的培訓，要不斷的訓練，隨著社會的進步，脈動要跟著走。我想這樣才是真正把國家資產有效利用。我非常反對為民營化而民營化。

菸酒工會 趙銘圓理事

我也是菸酒聯合會的。當初國家在推動民營化的理由就有幾個：第一，民營化是世界潮流，第二是公營事業效率不彰，虧損太多，還有就是要增加民間的投資機會。事實上民營化是世界潮流，據我們所瞭解的應該是 1980 年柴契爾夫人為了要打擊工黨而民營化的理由。英國的經驗是不是就是整個歐洲國家的經驗？事實上，不是。在其他歐洲的國家，尤其法國、德國，還有很多的公營事業（如：法國的鐵路、郵政、電信）。而英國鐵路六次的大車禍，通通都是民營化以後所造成，因為他們為了要節省成本，只好減少用人，但卻不顧乘客死活，所以，英國現在也在考慮是否要將鐵路重新收歸國有。同樣的，我們的台鐵假如民營化以後，為了節省成本，會不會發生同樣的情形，是令人擔憂的！另外一個是為了提昇效率，讓企業不要虧損。現在這部分所有公營事業都提昇了效率，也沒有虧損，我不知道國家為什麼還一定要民營化。當初民營化的初衷，現在國營事業通通都改善了，就應該要做民營化政策要不要再推動下去的檢討。這個部分可能還要麻煩委員幫忙加一把勁。另外一個說法，就是要加強民間投資機會，事實上所產生的是什麼？就像我們的便利商店，取代了傳統商店。他是讓另一批壟斷的人來壟斷了我們的社會資源，也降低了我們勞動者的勞動條件。對於這些勞工或是經營者來講事實上都處在弱勢的。現在政府一方面在推動公共服務擴大就業計劃，實際上一方面又在製造失業潮，尤其是公營事業的失業，對於社會是一個非常負面的影響。當然其實前面也有提到，公營事業的員工當初就是為了就業的安定性，所以他們會願意從當完兵以後或一畢業以後就考進了公家機關，只是希望有一個穩定的生活。國家現在怎麼可以用這麼一個粗糙的手法（以民營化是世界潮流），就把這些用他畢生青春奉獻給國家的人，一腳踢開。...

大家都知道，國父的三民主義中民生主義強調是「發達國家資本，節制私人資本」。但我們現在走的是什麼樣的路？我們現在通通

要給財團。這是我們所有公營事業反彈很大的部分。另外在整個私有化和民營化的結果，其實所有一般的勞工就業機會都減少了，相對的增加的是整體的失業率。更重要的勞動條件通通都下降了，甚至裁員減薪。這些動作對這些為國家付出大半輩子的基層員工，合理嗎？這是國家應該要給他的照顧嗎？資本階級的強化，惡化了整個社會財富的分配性和共同性。有關阿扁總統 2000 年承諾重新檢討民營化，以及 2003 年接健全產總及國公營事業理事長公開的宣示「民營化是手段，不是目的」以及「公營事業企業化，賺錢的國公營事業不一定要民營化」，這個部分已經有人提過我就不在重複。但是，一個國家的總統講話如果不算話，對這個國家是相當悲哀、可悲的。

劉憶如教授

在台鐵談之前，我先談一下我的感想。譬如說菸酒公司的員工或是工會這邊，如果我們現在講菸酒事業民營化，你們基本上是贊成還是不贊成？我知道答案不是那麼明確啦，因為在很多條件之下，答案可能會不一樣。但是我剛剛聽了，覺得意見不大一致。若我今天是一個執筆人，要寫今天的會議記錄，我會覺得好像聽起來原則上覺得不贊成民營化。

菸酒工會代表

工會這邊是反對民營化。

劉憶如教授

工會是反對民營化？可能前面兩位講話比較婉轉，我聽不出來。我希望澄清一下腦中的疑慮。

菸酒工會謝史風理事

事實上公司辦了一場所謂的全員公投，顯示我們公司全體員工

對民營化的態度、意見和看法。這個具體的內容就請林副處長報告一下，我們有四個選項，裡頭全體 82% 員工贊成維持單一國營企業，進行企業化內部改造。所以基本上我們工會也支持員工這樣的看法，我們不是願意當社會的寄生蟲，也不願意背負著反改革的罪名，我們是希望能夠在一個法治、有尊嚴的情況之下，來為五斗米折腰。我們不願意在一個遊走法律邊緣的民營企業老闆底下混飯吃。所以我們也願意在公營企業體制之下進行所謂企業化改造，目前最近要推所謂人力移撥，就像我剛提的，一些酒廠的設備使用率大幅下降，所以目前的公司裡頭，我們也不否認，的確呈現一個勞逸不均的現象。工會這邊也鼓勵員工，既然原來的工作份量減少，我們也希望你能考慮轉移到比較欠缺人力的部門，比方說市調部門、行銷部門、第一線業務人員的部分，我們鼓勵員工做一個專長的轉換。這些工會基本上都不排斥，而且我們鼓勵也贊成員工，也支持事業單位這樣做。但我們希望在轉換的過程中，公司在法律許可的狀況之下，也要充分考慮到員工的權益。比方說你要把他做遠距離調動時，會有一些困難，這些在內政部都有一個調動的原則，可以讓你來做參考。我們也希望公司這邊能參考調動原則進行人力的移撥，進行業務上的轉換。所以基本上工會這邊希望維持一個公營的體制，在這個公營體制下，如何讓我們的公司進行所謂的企業改造，來面對市場的強烈嚴峻的競爭，使公司的業績不再往下掉。不敢奢望一定往上走，不過目前看起來雖然營業額是下降，整體的稅後純益是增加的。因為我們公司目前改變了策略，希望把公司從低單價轉為高單價，我們目前正在做這樣的調整。

黃玉霖教授

幾個問題。第一，工會的成員只有公司員工才可以加入嗎？還是一般人也可以？這次的投票是只有員工可以參加還是全員？

菸酒工會代表

全員。

黃玉霖教授

所以是包括理事等等。

林士傑副處長

我來說明一下。在今年/16 舉行的「票選民營化方案」，我們選擇了四個方案，一是維持國營事業進行內部改造，投票率贊成的高達 82%，投票率 97%。第二部分是公開釋股，參與公司公開釋股。第三方案是公開釋股後恰策略性投資人。第四選項是分四個公司來民營化。後面的三個選項投票率都非常低。

劉憶如教授

全民釋股不在裡面？

菸酒工會代表

第二個，就是全民釋股。

劉憶如教授

可是你們四個選項裡沒有全民釋股，那最後定案怎麼會是全民釋股？

菸酒工會代表

還沒有定案，只是我們內部在規劃。投票是全部員工都有。職員有 1000 多位。全體員工約 7000 多位，其他是工員。事實上目前工會除了法律上公布具會員資格外，菸酒公司的 7000 多位員工基本上都是會員。

菸酒工會代表

強制加入。目前的工會法是強制。

工會代表

沒有所有嘛，人事、政風沒有。

菸酒工會謝史風理事

這些單位沒有會員資格。目前工會法是規定強制加入，除了行政人員和臨時工之外。我們有九成七的工會會員來投票，換算成全體的話，也有九成五的投票率，九成五中的 85% 贊成維持國營事業，佔全員的 77%。

劉憶如教授

我想今天是針對各單位來談的，剛剛有提到民營化原則部分，我想為民營化說幾句話。剛剛說國營事業虧損現在這個理由並不存在，但就我們看來還是有很多國營事業是虧損的。帳面上沒有虧損，都是因為他出售土地、資產等等，真正講起來還是虧本。我不是說民營化就一定可以解決這個問題，可是也只是澄清一下，現在國營事業真的還有很多是虧損的。除了有一些性質不同，先不要做民營化，除了以事業性質分類來決定是否要民營化之外，對於虧損與否是否拿當作標準，決定是否要民營化？先不談理由，怎麼評估怎樣叫做的不錯？很多教授學者做一堆統計，數字的解讀可以不同啦。所以一個很簡單的方法就是他看起來績效不錯，那虧損來說就早點讓他換成民營化或其他方式。我也想提到便利商店取代了傳統雜貨店，剛剛是說只是以傳統的資本來取代。可是這個取代也很難講說是不是便利商店起來取代傳統的雜貨店就是不對的。當然被取代的就是很不好的，很不利的地位，但是真正要算的還是算總帳，對全台灣的人來講，現在到處都有二、四小時的便利商店，是不是真的

給大家帶來很多的方便？或是有這麼多便利商店的競爭，所以價錢就比較低？這個部分的好處也是不能忽略。我為什麼提這個，因為我當初在證券交易所擔任上市審議委員會的時候，統一超商要上市，那時我們 15 位委員有相當多的爭議，有的人說統一不要讓他上市，因為統一已經夠龐大了，到時候就到處都統一。所以反對的人就很反對。可是贊成的人就是認為他能大家帶來很多的便利性，傳統商店看來真的很難跟他競爭，但是這是不是我們全民應該要走的方向？

菸酒工會 趙銘圓理事

對於第一個，我相當有意見。以菸酒公司來講，他一年至少賺一個資本額，現在假如民營化，明年 51% 釋出去，303 億就把我們公司 51% 的股權釋出去了，但我們每年的營業額有六七百億啊，我們去年盈餘 69 億繳給國庫。目前公賣局賺的錢全部都是人民共同享用，今天你給民營企業，這些錢是誰拿走？全被投資人拿到國外去啦！對我們老百姓有好處嗎？沒有耶。國家賺的錢本來就是要讓全民共享的啊，這是第一個。第二是關於便利商店的部分。沒有錯，他可能帶來了便利，但你有沒有注意到，現在便利商店的價格也都是壟斷性的，對於一般消費者有得到好處嗎？沒有，或許只能說他得到了 24 小時的便利而已。但是在從事這些工作的員工，他們的勞動條件是如何呢？其實國營事業是一個在勞工安全衛生相當重要的指標，薪資結構也好，勞動條件也好，也是很大的一個指標。假設今天所有國公營事業都沒了，那誰來幫國家或是幫基層做事的員工來爭取她們應該有的最基本的權益？勞動基準法只是個最基本的法令，但是有幾個企業會優於勞基法呢？他只會低於勞基法，他不會優於勞基法。今天國家已經有了這個勞基法，為什麼不能去好好落實、好好推動呢？我們覺得滿奇怪的啦。我們講公營事業賺錢，就應該讓他有機會跟民營企業有一個公平競爭的機會。菸酒公司其實

光米酒一項，每年財政部的稅收就減少好幾百億。所以菸酒公司來講，我們的米酒廠為什麼會下滑這麼厲害？因為是不公平的競爭啊。米酒現在外面可以賣到 6 瓶 100 塊，但一瓶的稅金就要 100 多塊，怎麼可能？。另外藥酒也是一樣，煙也是一樣，財政部為什麼不對這個私煙私酒、劣煙劣酒去取締？跑掉的是誰？這些錢是到哪裡去了？沒有到國家裡面。

G

要 7000 多位員工形成單一共識是滿難的啦，這個部分當然大家會有不同的想法，站在各自的層面上。站在公司的立場上，必須面對競爭，當然企業化是絕對少不了的，怎麼樣達到企業化，當然民營化是手段之一，而且是時間上比較可能見效。如果要等到修法又要去除政策包袱之後才來做企業化的話，緩不濟急，尤其是想以往還沒有採購法之前，審計法對帳務的整理和採購限制很嚴格，現在有採購法以後還是一樣，時間上沒有真正減少，效率也沒有提高。只是說有他的方便性，比如說第一次上網 14 天，第二次只要 7 天就可以了，是少了幾天時間，方便性是有啦，但是對於一個企業的經營有時並沒有辦法達到資源做最大利用的目的。在公司經營階層當然希望能夠發揮，賺取最大利潤，來作為公司發展的一個利基。

E

這滿有趣的，要公司維持現值，進行企業改造，2003 年業績有提升，可能是因為改造讓大家都有比較大的發展空間。

劉憶如教授

站在消費者立場，你們四項選項的第一項，有八成二的人贊成維持單一國營事業，我站在消費者的立場我會覺得為什麼要單一？單一對消費者就是很沒有保障的事，我當然會希望有很多民營。回到剛剛你談的，公平競爭我會覺得很好，其實我們民營化談過一個

問題，是先民營化，還是民營化之前就先有市場，可是競爭一定要先公平。譬如說採購法等等、人員任命等等，要讓國營機構有彈性，可以和民營業者競爭。但我站在消費者立場我會希望這種競爭機制越早出現越好。

菸酒工會 趙銘圓理事

其實公賣局早在民國 76 年，就只有專賣之名而無專賣之實了。在民 76 年外國菸酒就已經進來了。現在菸酒管理法又通過了以後，現在好像已經有三、四百家民營有在做酒的。從 91 年月 1 日開始，財政部第五組成立菸酒管理局。

劉憶如教授

那市佔率又如何？

工會代表

市佔率現在啤酒大約八成，菸大致四成。

劉憶如教授

整個酒市場你們大概佔幾成？

菸酒林士傑副處長

因為我們現在已經變成公司而且有競爭，所以一些市場資訊真的有點難取得。以前我們可以掌握所有進口的市場，現在沒有辦法，而且財政部也不給我們資料。

G

這裡文字也要改一下，這裡說「提供民眾品質保障的菸酒，確保國民健康安全」。喝酒抽煙本來就不會讓人身體健康啊。

劉憶如教授

那菸酒先告一段落。台鐵先來。

台鐵工會 潘鴻麟組長

剛才提到說虧損，其實目前公營事業虧損最嚴重的應該是台鐵。我收到一封從英國來的 email，一個朋友告訴我說英國國鐵很可能要收歸國營，這是英國方面的消息。關於鐵路，民營化的時候是還沒到啦，目前是公司化的階段。我六月份去中華電信走了一趟，他們問我最近忙什麼，我說忙公司化的事情。他們說公司化沒什麼啊，他們公司化還好，民營化才恐怖呢。我說可能對你們是這樣子啊，台鐵的話虧損的話是會破產的。我們在去年 911 後和政府有協商，政府有承諾我們台鐵改制公司的先決條件，要先同意我們的退撫金和歷史債務由政府負擔、虧損小站、支線及老殘優待票由政府補貼等等，還有基本設施維護及車輛購置也是由政府負擔，這是先決條件。另外針對台鐵公司條例和鐵路法修正案，也要經過我們同意後才可以送立法院。最後就是立法院立法，還要行政院公佈施行日期。那部分就是公司何時掛牌，這時就是必須把他答應的內容做成配套措施，完成之後才改制為公司。目前鐵路局是滿急著要談公司化這些問題，我們還是有疑慮。雖然說依照前面政府答應的這些事項，我大致估算一下，大約每年要補貼台鐵 110 億。這樣下來根據鐵路局方的算法，這樣就會有盈餘了。一年可盈餘 20 幾億。

G

這樣也差不多，因為現在政府每年虧損是編到 100 億。

潘鴻麟組長

沒有編。我們是營業預算所以沒有編，我們還是列虧損。目前累計預計到明年七月份可能會虧損到 900 億左右。但是折舊攤提不算，大約還有 110 億補貼過來。這樣我們工會還是不放心，這 110

億是否如數撥給？

潘鴻麟組長

最近中時記者黃如萍到工會來跑新聞，我把鐵路局的公司化基本方案拿給他看，他講一句話，他說：「這沒有什麼改變嘛，政府要補貼的話不改公司還是可以補貼，但是你這個改革的方案看不出來有任何改革。」他是這樣批評。包括交通部把台鐵的基本方案拿去給各單位看的時候，各單位也明白地提出來，台鐵整個改革方案看不出有什麼目的存在，整個計畫就是向政府要錢，把財政包袱卸下來而已。這是政府單位包括經濟部、財政部等等的看法。因此我覺得改制公司後如果不能達到企業化經營的要求的話，幹嘛改制公司呢？

黃玉霖教授

這是工會提出的要求，變成一個改革方案？

潘鴻麟組長

不是，基本條件而已。

黃玉霖教授

被批評的那個是？

潘鴻麟組長

那是鐵路局提出來的東西。

黃玉霖教授

但鐵路局是根據工會的要求？

潘鴻麟組長

沒有，是鐵路局他去年就這樣報上去給交通部，被交通部退回來。但他修改時還是僅作表面修改而已。像我今年去交通部開法規委員會的時候，他們也特別提出來說我們要改公司才能夠改企業化經營。我就問他說那你告訴我公營企業和政府組織在法律限制上有什麼差別嗎？他說沒有。那如果沒有幹嘛還改制呢？這是我們比較質疑的地方。此外，我還特別跑去找台北大學的教授，請他提供意見。他也告訴我們說，鐵路工會如果希望台鐵改制公司後能比較好的運作的話，勢必必須去面對國營事業管理法，他認為這是個惡法啦。從 38 年制訂之後沒有修過。另一方面就是也沒有區分事業性質去規範，所有公營事業用一樣的規範，這樣會造成公營事業非常沒有效率。也是因為公營事業沒效率，才一定要民營化。我們回過頭來想，難道不能修法嗎？經營限制是政府給我們的限制，既然你批評我們沒有效率，為什麼不能修法讓我們變得有效率呢？像他提到在德國，德國基本上公營公司就是依公司法，依一般民間事業來。除非他有公共任務的話，另外用特別規定。我們是相反，把公營公司當作是政府機關的下屬機關一般，另外放鬆一點規定。我覺得這樣沒什麼道理。

黃玉霖教授

所以現在聽起來是工會不贊成鐵路局的改革方案？

潘鴻麟組長

因為那不是改革。

黃玉霖教授

工會本身還認為這個改革方案可以更好？

潘鴻麟組長

對。因為坦白講，我們去年是反公司化也反民營化，但在 911

之後，我們火車沒有停下來，但我們已達到基本門檻，和政府是一定要協商的。政府是堅持一定要公司化，我們就提出要公司化你必須要讓員工放心。

黃玉霖教授

所以當時工會提出的訴求是台鐵局有把他放到現在的方案裡面？

潘鴻麟組長

有。

黃玉霖教授

那他批評的是整個方案包括工會所提出的那些，造成將來 120 億左右的問題嗎？

潘鴻麟組長

他倒沒有批評批評 110 億的部分不當，他是批評鐵路局提出來的改革方案，其實並沒有改革。跟目前局組織的作法是沒什麼兩樣。我們工會還沒提出自己的方案，因為鐵路局認為公司只要政府補貼就夠了，可以盈餘二 五億，但我們認為縱使政府如數補貼，這樣靠政府補貼有盈餘，未免太沒有志氣，另一方面，這樣的盈餘，社會的觀點如何？還有像我們最近鐵路局組織條例通過後，組織扁平化，把股取消掉，本來是局、處、課、股，把股取消了。但在實際作業上還是有股存在。就是法令已經改過了，實際上卻還是照舊施行。我們鐵路局提出來不改制公司不行，說像日本鐵路 JR 東海、JR 東日本，運輸業務以外的收入已經達到 50% 或是 60% 了，我們不改是不行的。我提出的問題是你們改制公司的時候，資產幾乎是全面上繳，鐵路公司只剩 33 個一等站，而且只有站場的四分之一，另外還有台北、高雄兩個機廠，那我要做什麼副業？另一方面，鐵路員

工坦白講，只有運輸方面是專長而已，其他部分都不懂。你要去做副業，沒有去教育訓練員工，只是改制公司就可以做？我看不出來怎麼做。計畫裡都看不出來。

黃玉霖教授

所以當時鐵路局和我們協商，後來提出一個方案，這個方案照理來說是有經過協商的，但你現在又說鐵路局要提這個方案沒有和你們再協商，這是什麼意思？

潘鴻麟組長

我們還沒有協商，他擬出來提到工會這邊，我們這邊成立一個協商小組，準備開始展開協商。他提出的東西我們非常不滿意。

黃玉霖教授

他們不是已經報上去了嗎？

台鐵工會 潘鴻麟組長

退回來了。因為沒有和工會協商。最近鐵路局他們說急了要送了，我們就說你如果提送的話我們不管你，反正最後鐵路局的條例草案跟鐵路法草案，你最後要經過工會同意才能送立法院。最後送立法院的版本一定是和工會協商過才可以。

另外，因為接下來要面對高鐵的競爭，是希望我們把長途的自強號票價再降低，短途的票價稍微提高一點，與高鐵競爭。至於鐵路生意會好其實是看時間看地方，像尖峰時間是一票難求，離峰時間都是空位比較多。鐵路運輸比較特殊，你不可能累積下來一次運輸，車子一定要一直跑，跑到高雄之後折返而已。你不可能因為尖峰的需求，買了很多車在那裡用，不可能。維修成本也非常高。

黃玉霖教授

有沒有考慮尖峰調價？像台電有嘛，晚間的電費比較便宜，白天比較高。台鐵幾年來都沒有改變。

劉憶如教授

有沒有考慮民營化之前先鬆綁？因為我們如果說民營化是最終的目標，路要一步一步走，其中一定有一步是要公平競爭嘛。像你們現在就是非常受到限制啊。

潘鴻麟組長

這是工會目前努力的方向。要改制公司的話，你先鬆綁讓我們好好去做。

劉憶如教授

週末的價錢至少可以調高啊。

黃玉霖教授

所以工會是否贊成未來公司的經營？

潘鴻麟組長

其實在目前整個鐵路局公司化方案裡面，是沒有車路分離。事實上預算幾乎是車路分離，因為基礎設施是政府在負責。

黃玉霖教授

因為我聽你們提出來的條件就是那樣。

潘鴻麟組長

但我現在有個疑慮，就是公司目前還是公營公司，如果民營化之後公司條例能不能繼續適用還是個問題。因為目前都訂在公司條例裡面，而他是公營公司，他立法是規範公營公司，等到民營化之

後是不是能再補貼就是個問題了。

黃玉霖教授

這要看民營化的資產怎麼做切割。

潘鴻麟組長

其實公司就切割一大部分給政府了，現在路線也是交給政府，在條例裡是規定 20 年讓我們無償使用。

黃玉霖教授

如果是車路分離的話就可以做。

潘鴻麟組長

車路分離有大問題，事故發生時責任歸屬特別麻煩。

黃玉霖教授

那是可以透過車路分離取得經營權的。

潘鴻麟組長

就我來看，很多事情要規範的很清楚，但是黑白中間還是會有灰色地帶。尤其是以後監理事故調查是屬於政府方面的，如果他想把責任歸給公司呢？

黃玉霖教授

反正到時候還是會有法院判決。

潘鴻麟組長

但是法院對行車事故方面的調查是不是有能力？

黃玉霖教授

已經有調查委員會成立了。

潘鴻麟組長

調查委員會？就像很多人對醫療事故，是醫生來審查那些醫療事故的，審查委員會也都是醫生。我的疑慮在這邊。

黃玉霖教授

雖然說你現在是很沒有信心，但如果將來是朝獨立的監理單位走，由專業獨立的審查單位來執行，你們是贊成還是反對？有沒有去討論？

潘鴻麟組長

我們倒是沒有去討論。只是我們特別強調一點，因為我們在九一年的時候工會有個會員代表大會，有個中心決議就是反對傷害員工權益的公司化和民營化政策。所以任何政策只要是會對員工權益有傷害的話，我們一定反對到底。

黃玉霖教授

這樣不會讓人覺得你們只為自己的利益，那社會大眾？

潘鴻麟組長

這是我們的會員大會的決議。基本上針對公司條例，我常跟會員講，因為他們會希望在條例中多把會員權益放進去，我是說中華電信和郵政差不多也是這樣的規範，因為都是抄中華郵政和電信的。這種權益的保障中華電信可以，郵政可以，而且也沒有問題，我們應該沒有什麼不可以的，所以重點應該是放在員工工作權的保障，這就涉及公司經營的問題。

黃玉霖教授

有一些公營企業比較賺錢，有些比較沒賺錢。賺錢的單位要民營化在員工方面的條件會比較好。若是在賠錢，政府如果答應補助的話還好。

劉憶如教授

其實這樣說也不大公平。同樣經過高普考，有些人被分到賠錢的單位，有的人就是分到賺錢的事業單位，其實這並不是因為員工本身辦事不力才賠錢。

潘鴻麟組長

提到考試又有個問題。像我們的公營事業民營條例就非常奇怪。他規定經過考試進來的，有公務人員資格的員工，和招募進來的員工，在民營的時候都是 6+1。沒有因為他身份的不同而有不同的處置。所以現在中華電信的工會在為身份權的補償作努力。

黃玉霖教授

那部分好像通過的話，政府要多撥一千多億來支付。

劉憶如教授

可不可以請你們給我們一份可以公開的相關資料？因為我們的研究團隊裡面有兩位教授也是勞工方面，他們會為大家做驗證的。我想大家的起點也不同，要求的東西也不同，我們就做一個整理。

潘鴻麟組長

所以鐵路局在提案的時候並沒有採納其他的意見譬如說車路分離之類的。

劉憶如教授

所以員工權益受損，目前是這樣？

潘鴻麟組長

員工權益不受損的話，我是傾向於，因為工會條例裡規定的和中華電信差不多，我是特別在於工作權的保護方面，你一個事業如果經營得不好的話，工作權也會有問題。所以我們特別注意鬆綁的問題，公司經營的問題。如果經營不好的話別說民營了，改制公司就破產了，就像中船一樣裁員減薪，再生計畫。我們目前正職員工，一個人要背負一個人的退休金。

劉憶如教授

這是法基。我們今天還和一個法律的教授開玩笑，說大家都不在意民營化的法源，所以他還把法條寫給我們。我們再多談一點，也請你們提供給我們。

潘鴻麟組長

先前有法律學者說，現在民營化相關的法條都是財經方面的學者在制定，但是沒有法律學者參與，這是一些批評。而且公營事業管理法的部分，我本來還很高興，因為有立法委員來跟我說要廢除掉了。後來發現不是那麼一回事，是要另外立一個法，將政府投資全部列入他的規範。

黃玉霖教授

你們背負的那些退休金大概多少？

潘鴻麟組長

一年大概四 幾還是六 幾億。佔虧損的一半。因為那部分是算在業務支出的。靠政府的補貼才有盈餘是有點奇怪的事情。

黃玉霖教授

你們最近成立一個資產管理部門，每年處理一些資產。

潘鴻麟組長

那部門已經成立很久，但一直是個任務編組，包括這次組織條例修訂也沒有把他納進來。所以他們的主管非常懊惱，打擊員工士氣。

黃玉霖教授

最近處理掉好幾個工會抗爭。

潘鴻麟組長

我沒有得到消息，他只有告訴我關於資產上繳的部分。要一個計畫送國家資產委員會，那些資產要上繳的部分，要留下哪些，提出來。

劉憶如教授

我們現在來談中華電信。

中華電信魏華美

就像大家講的，民營化是政府既定的政策，但我們覺得政府數年來一直在做民營化，現在他必須要檢討。我覺得應在法規面上檢討。公司曾經建議「民營化」這幾個字應有新定義，不必拘泥於政府持股低於 50% 以下。對於像台鹽或英國電信採一次釋股就讓他民營化是很好的處理，但若是像中鋼或本公司，沒有一次釋股跨民營化，在作業上會碰到相當大的困擾。因為公司股票一旦上市（櫃）後，一切的機制就回到公司法和證券交易法，但政府持股仍高於 50%，仍然困在公營事業的體制底下，面對兩種法規，公司的經營團隊要花很多精力在這上面，而不能真正著重在公司經營。故公司曾經建議對於已經上市（櫃）的國營公司，就應將民營化日訂為上

市（櫃）日，不要僵化在那 50% 以下。因為公司既然符合上市上櫃的條件，就代表資本市場接受這公司，投資人也接受。如果公司股票上市後仍卡在市場自由化，又要民營化，政府不全然放手，事業缺乏完全的自主是很難經營的。

剛剛菸酒公司是說希望從內部改造，改造需要時間，也要法令配合。大家都說依法行政，又說進到公家機關有法律保障，工作權有保障；可是現在又要要求公司內部改造及企業化經營，不需要民營化。那請問人事是不是有彈性？不適用的人是不是可以像民營公司一樣裁掉？相信答案是否定的，因為依法有保障。那何謂內部改造呢？目前國營公司這些經營團隊，如果經營得好有多少 BONUS 給他們？照現行法規，工作認真的員工薪資是這樣子，不做事的人也是拿這樣子。做事的人如果做得好你也不給他多，沒做事的人還是坐在那邊領同樣的薪水，這樣怎麼叫企業改造？

我覺得有時工會或員工原就會要這個、要那個，這本來就是要協商，在民營化途中我們也和工會一直在協商。但我覺得公司和經營團隊花太多的時間在這方面是值得商榷的。政府是要檢討的，他不能把這些事務全都推給公司。因為在現行體制下，經營團隊也不能做很大的決定，如果政府不支持，沒有明確目標的話，這種協商不易達成共識。所以我覺得民營化最大的障礙在於一些法案全都是一體適用太僵化。如果想要同中求異的話，又要經過冗長的行政程序。政府的決策單位沒有擔當，那就更困難了，這些可說是推動民營化遲緩的原因。

我們一直希望政府有個專職單位來負責所有國營事業的民營化作業，國營事業是政府的資產，實宜由一專責單位統籌規劃與整體考量。照現在狀況，多半還是散在各部會，而各部會和行政院之間有些地方考量不大一樣，我覺得 數年來我國沒有幾個民營化的案

子得到員工支持或投資人認同的，缺乏整體考量及彈性機制是最大因素。像我們公司走到現在還算好，但在首次上市的過程中就沒有台鹽做得漂亮。我覺得台鐵和菸酒公司應儘早檢討與規劃，尤其是菸酒公司要上市的話，更要有心理準備，市場是很現實的。就像即使我們公司現在想要釋股，投資人也是會來審視我們的。不是說政府編好預算，想那個時候賣就能賣得掉，時機很重要，資本市場的東西，一味僵化在法規面，缺乏彈性處理機制，是很容易錯失良機增加民營化的變數。

對於員工權益方面，大家都說員工權益是一定要爭取的，最基本的就是勞基法。可是有時候有些民營公司就沒有按照勞基法做，那些員工的權益又該怎麼辦？所以仔細比對考量起來，政府現在一些一體適用的法規，對於員工權益的保障還是比國外的要好，尤其在員工認股方面及年資的結算，這是不能否認的，雖然不能讓所有人皆滿意。

民營化過程中有些員工看不到公司的未來在哪裡，因而反對民營化，所以公司的經營團隊不僅要讓投資人看到一個好的未來，更要讓員工對公司有信心鼓勵員工認股，讓其他和公司一起打拼，公司永續經營員工權益才真正有保障。這方面我想工會和公司經營團隊要共同規劃公司的未來，民營化才會是成功的。

J

他剛提到股過程還是有法律限制，造成他沒有彈性。也談到公司改革會受到法令限制，沒有辦法把企業化經營發揮出來。有沒有想到說到底有哪些法令需要調整？以菸酒公司來講，人事規範、採購，在菸酒公司的改造過程中限制及影響層面比較深廣的法令。

I

這方面如果從我們工會角度來看，就應該是賦予勞資雙方一個

談判協商的。可是如果純粹只有舊的團體協約法來講，他還是給予勞資雙方之間相當大的空間去談。不過比較可惜的是事業單位所謂的目的事業主管機關，甚至是行政院，還是把這方面掐的很緊，所以我們才會像電信一樣，在勞資雙方又就民營化過程或民營化之後的員工權益如何來保障，來做一個折衷契約表時，就有經建會轉了一個文，說勞資協商的結果，還是要給民營後的新公司有足夠的彈性運作。他這個解釋和規定下來的話，就一竿子打死了所有國公營事業勞資之間就民營化之後碰到的這些所謂民營企業化的東西要進行改造，或是改造後的勞動條件如何來談，就把那個掐死了。所以才會變成中華電信目前因為勞資之間的協約而談不下去了。他們民營化以前的完成目標也就跟著破局。我只是想如果你真的要進行企業化的改造，公司本身所能擁有的法令的基礎，到底行政單位要干涉到什麼程度。你要給他多大的權限空間？這牽扯到這樣的問題。

J

這個問題是如果菸酒公司是這樣，將來台鐵面對的可能又不一樣。現在團體協約法其實還是有保留彈性。你的意思我聽起來就是決策部門還是希望事業部門不要有那麼大的彈性去和勞工協議，至少將來協議出來後，他擔心和未來民營化市場看法有影響，所以還是希望勞資間有彈性，不要掐得那麼緊。不過他是一發文就一體適用，不只是菸酒，電信也會受到限制。

I

他剛講到一個關鍵就是法令的一體適用。幾年前，定下去到現在都沒有改變，現在就受到限制。以你菸酒公司的個案，勞資條件為什麼後來經建會的一個文下來就會造成這麼大的衝擊？

J

事實上就是經建會他希望你現在在談的關於民營化或是民營化

以後的員工權益保障時，不要把目前公營事業員工所享有的勞動條件整個一成不變的搬到民營後新的事業單位。比芳說現在的退休年齡是 65 歲，你要給以後新的老闆降到 49，真正的大股東還是政府，但他就不希望你只是逃避立法院監督下所謂半民營化或準民營化的公營事業單位。他的勞動條件還是跟以前一樣一成不變。你還是可以有一個讓新單位擁有裁員減薪的運作機制。那我們工會不同意，我們覺得既然政府還是指派董事長，還是擁有最大股份，你就應該還是有任務和義務去把以前公營事業工會時代所擁有的勞動條件延續下來，我們希望爭取的就是這些。

電信工會代表尤家華

這還是有個問題。你協同移轉，所有規定也要跟著過去，不然你員工保障是保障在哪裡？如果薪資全部重新起算，員工不是民營化，是整個被拍賣掉。我覺得政府不要講話，他剛剛講了一句話我覺得非常不認同，這是公司的代表。他說我們要一次完成民營化。現在員工最怕什麼？政府假民營化之名，行財閥之實。看北市銀，換股以後，富邦集團進控。中華電信要不是工會抵抗的話，今天我們財團會進到中華電信董事會。今天我們清楚，政府在賣股票時，是行自由化之名，行財團法人之實。中間民營化只是個過程，這是一個幌子。所以我們要求，政府要這樣搞的話，你就把員工條件整個移轉過去，我們要求的並不苛責，官股還是在你手裡，你拿到股票金錢的時候，相對應該要給員工補償，你的補償在哪裡？目前我們所有要求的補償全都沒有，團體協議下來的結果還是按照事業版本，自主權都交給民營化的公司團隊，那政府為什麼要賣？乾脆歸零整個消滅掉。可是你不是，你是隨同移轉。既然是隨同移轉，勞工條件為什麼不能移轉？民營以後的董事會掌控官股，董事會都提前改選。為了要進行民營化，我們董事會都提前改選，未來的三年如果要進行民營化，還是這些董事，為什麼勞動條件不能給員工維

持呢？這樣我們工會一定會抗爭，因為工會是站在員工這一邊，我們不忽視整個競爭的基礎，要求自由化，要求鬆綁，但是鬆綁不見得要民營化。政府對這些官股投資的公司，很多財團法人，不是一樣都是個法人嗎？不同的是他有個經營空間。為什麼你官股掌控董事會，處處政策干預？今天很多單位都像台鐵一樣被政治干預。將來如果民營化之後這些政策任務跑不掉，政府一心一意要把我們開放，結果中華電信的建設通通弄給別人。我想國營事業會碰到這個困難。台鐵也是，建設都他們在搞，卻要和高鐵抗爭。中華電信也是，迴路要和人共佔，當然要抗爭啊。政府有時候看到勞工辛苦為政府籌了這麼多的資本，讓他可以賣股票換鈔票，可是有沒有想到員工的權益在哪裡？所以工會才會抗爭。

J

我們目前要求的是所有勞動條件都要轉移，那在民營化過程？

電信工會代表尤家華

比如說離職給予，就是根據公營事業民營條例來的。這些其實在公營事業員工看來，如果沒有民營化，我本來就有的，這算什麼補償？如果真的要談補償，現在中華電信在爭的所謂公務人員身份的買斷。如果真的能爭取到，這才真正叫做補償。因為他本來是經過考試進來的，本來就應該有這樣的權益。你現在用這個法，把他公務員的權益剝奪了，你就應該給他一個補償。目前這些補償在我們看來根本就是沒民營化就有的。所有中華電信公司釋股的那份裡面包括補償的案子，在新政府執政後通通不認帳。全都沒有執行，包括釋股部分都一改再改。從前年釋股部分不見了，ADR 還一直在放大，財團可以入主，還要把我們的資產交給國泰去經營，我們大股東的經營資產，這什麼民營化。

電信工會代表鄭堡雄

其實到目前為止我們陷入了一個很大的迷思。事實上所謂的民營化是一種私有化的政策。國營事業管理辦法所定的，官股佔 49% 以下的，我們就稱為民營。事實上許多先進國家的民營化，只要有民股在裡面就叫民營化，「營」字是著重在經營層，以前也有所謂國有民營之類的東西。我們的民營現在只定位在股權的比例，所以才會有財團化的疑慮，是政府不得不去考慮的地方。剛剛所談的社會觀點對國營事業員工爭取權益持負面看法的基礎，就是很多人把國營事業當作是金飯碗，似乎理該被犧牲，我覺得真正的重點是員工在這個過程當中沒有受到真正公平的對待及應有的尊重。就業機會是有選擇性的，所有剛出社會的人士，以個人所好選擇職業的時候沒有罪，為什麼在人的一生當中人際關係最高峰的階段，不去好好運用，一個政策下來就要犧牲我們的權益呢？雖然我們常常是因為潮流，但為了潮流演變成像藍、綠之間的對抗，好像沒有討論空間了！不需要考慮國情，也不需要考慮到中華電信的事業體制？對中華電信來講公平嘛？把潮流一帶上去好像民營化的政策就沒有討論空間。潮流可以是一個因素，但是必須要考慮國情。中華電信當初是叫電信局，那時工會也提出一個版本，建議第一類業務維持當時國有經營體制，第二類業務較具市場性則可改制開放民營。因為第一類固網業務具有高度公共服務性，且台灣幅員不大，能提供所謂『市場競爭』的環境空間微乎其微，同時重複投資建設的情況下，也會影響社會整體資源的最佳配置效果，但在世界潮流與國家政策的帽子底下就再也沒有討論空間。說到現在公司化也公司化了，自由化也自由化了，工會從來沒有反對自由化，可是改公司以後，中華電信沒有績效比較差啊！剛剛說台鐵是因為虧損而民營化，又說要以事業養事業。那中華電信的民營化又是為什麼呢？我是覺得這個也沒有講清楚。在民營化過程中，公司方面(應該是說政府)有一個最重要的就是，你提出的誘因實在是不足，這是第一點。還有就是員工沒有受到公平對待以及應有的尊重。曾經有一個教授拿我們

的薪資和基本工資來做比較，這公平嗎？至少我們平均都是四五歲，從事公務員也平均二三年了。所以我覺得不應該用先入為主的觀念來衡量這件事。如果真要好好解決所謂公營事業民營化的問題，如果有那個必要，你要好好講，提供足夠的誘因，我想員工也是很樂意。我們現在有一個感慨，政策不就是為了造福全民嗎？要這些員工權益為了一個政策被犧牲，難道員工不是全民之一嗎？未來是不是能夠享受民營化後的利益，我們都還沒看到耶。可是我們公營事業員工未蒙其利就已經先受其害了。電信員工要求的權益，你說怕產業波及，我們本來就不應該犧牲虧損國營企業員工，政府要想辦法解決，但中華電信一直以來並無虧損，本來就是以事業養事業的企業，所以員工更無遭犧牲的理由。人生走到這個歲數，如果要轉業，談何容易？就算是冗員也要有相關補償機制，不能完全沒有討論的空間。很多事要從人性的觀點，從現實的角度切入，如果只因為國營事業員工的薪水比外面高的話，是一竹竿打翻一船人，是齊頭式的平等，這是早為有識之士斥為不足取的作法，只有引起激烈的反彈一途。政府方面要解決問題誠意要足。我們提出的意見都有具體的情理及法令條列，不是無理取鬧，更不是貪得無厭，一方面維護員工權益，一方面也是解決政府施政的問題。但你看不論新、舊政府到現在，就是解決問題的誠意不足，一個潮流，一個政策，完全沒有討論的空間，員工更沒有充分受到尊重，國營事業員工也是全民的一份子，強幹的民營化政策所遭致激烈的反彈是必然的結果。

A

不論是新舊政府，民營化真的做的有點亂，現在請教授整理一下民營化應該要進行的方向，檢討為什麼別人做的時候員工抗爭比較少，為什麼別人做的到我也做不到？尤其就是所謂的補償條件，不是原有的條件就叫做補償。還有這一兩年來的優惠利率 18% 不能

改，所以民營化員工的問題也是一樣，薪資比人家高也是當初合約的結果。所以我想往這個部分去努力。如果民營化有他的必要性，小我部分的犧牲說不過去，因為小我當初和政府有合約，如果為了大我必須實行這樣的政策，我想小我必須得到補償。不能要別人去犧牲。第二是對於提出來的員工轉業輔導，提出來的課程都沒有用，是不是國外教育訓練作的比較好？

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃

第四場次座談會會議實錄

討論題綱：

- 一、過去政府執行民營化的策略與作法，有何檢討改進之處？
- 二、民營化的障礙何在？如何化解？
- 三、民營化推動遲緩原因究竟何在？
- 四、貴單位是否因具有特殊政策業務以致無法順利推動民營化？
- 五、對於民營化股權處理所可能產生的問題為何？
- 六、民營化後之經營問題及經營策略為何？
- 七、如何爭取員工對民營化之支持？如何加強對員工權益之照顧？

主辦單位：商鼎顧問股問有限公司

出席專家學者(依照姓氏筆劃排列)：

台灣大學財務金融學系：劉憶如教授、台灣大學法律學系：王文宇教授、
漢翔航空公司代表：經營管理處 朱松竹處長、營運計畫組 秦椿茂組長、
中國造船公司代表：企畫處 李叔麟副理、臺灣糖業公司代表：企畫處管
道一處長、總經理室 譚顯慧督導、臺灣糖業工會代表：工會 林港明理事
長、工會 何祐昌理事、企畫處 楊忠欽專案管理師、臺灣自來水公司代表：
羅健成經理、企畫處 王明傑、臺灣自來水工會代表：工會 羅煥禎理事長、
工會 唐秀珠秘書、臺灣電力公司代表：企畫處 沈武賢副處長、企畫處 趙
世舜課長、企畫處 張義龍股長、中國石油公司代表：李文少秘書、中國
石油工會代表：吳回秘書

時間：10月15日(五) PM 2:00 ~ 4:00

地點：臺北市光復南路 65 號 B2-203 (開羅會議中心)

漢翔公司 朱松竹處長

漢翔在國際上不管就資歷來看也好，就年齡來看也好，是國營事業裡最年輕且規模最小的，在民營化過程中，漢翔可能和其他國營事業有個較不同的地方，就是漢翔是從 85 年國防部改制為經濟部之後，才開始算國營事業的。所以嚴格來看，我們員工雖然平均年齡大概 45 歲以上，但是漢翔的年資在國營事業中算是很淺，而且還沒有達到 年。這時候如果要談民營化，要談年資結算，即使是把離職結算及預告工資加上，員工在民營化過程中可以拿到的年資結算金可能並不像其他國營事業那麼可觀。因為只有這樣的條件，所以員工優先追求的是如何去保障他的工作權。因為 45 歲以後要他轉工作可能不是那麼容易。所以我想這大概是漢翔在民營化過程中第一個比較大的困難。第二是漢翔民營化的時程很特別，是以 T+12 個月及 T+24 個月的安排。這個 T 是代表漢翔在民營化之前要到立法院科技等五個聯席委員會去做報告，並要獲得整個立法院通過之時間，之後才能去推動民營化作業。因為這樣，我們在民營化時間上也滿難控制的。另外，漢翔在產業上比較特殊，是屬於國防工業的產業，特性是資本很大，回收會很慢。這樣的情況要民間去承接的話，可能會很困難。這也是民營化過程中較困難的地方。剛主席有提到，是不是每個產業都要推動民營化？有些產業如果沒有國家支持，會有他經營的困難。我想這是值得我們思考的地方。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授

如果工作權可以確保，你們覺得你們該不該民營化？

漢翔公司 朱松竹處長

其實民營化最主要的精神是讓公司營運能夠有彈性、有活力、有效率，更重要的是要賺錢。以漢翔現在的營運來看，有兩大業務，一是軍方業務，一是民用航空器的業務，在民用航空器部份我們經營的比較辛苦，因為面對的是全球的競爭。如果為了競爭而要先民營化時，我們認為應該先將公司企業化，企業體制健全之後再推民營化可能會比較順利，而且因為公司賺錢之後，自然會有很多的投資者樂意加入公司的經營權，這是我們的想法。

中船公司 李叔麟副理

中船公司是昔日一項建設，但經過 30 年來經濟景氣變化，曾經受傷好幾次，90 年底執行再生計畫，裁員減薪。目前在此狀況下來實施民營化，對中船來講是相當好的一個時機。展望未來的造船市場，可能有五年以上的榮景，我們公司接單已經接了大約三年半的訂單，可以到 2008 年。所以中船經過再生計畫以後，勞資雙方都非常和諧，而中船民營化是必然要走的一條路，所以我們公司現在正進行聘請財務顧問來幫我們做財務規劃以及一些民營化的投資說明會等資料。希望中船能在未來一年內順利民營化，這是我們的心願。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授

我問一個問題。中船這兩年業績非常好，你剛提到減薪也減了，裁員也裁了，可是我們有聽到一個說法是這些員工其實還在，只是在編制上沒有編列在正式員工。我是不瞭解細節，是用 part-time 因應或是怎樣的，所以裁員很順利，是因為他們知道說反正還在中船，可是編列上就不是正式屬於中船，這樣在財務報表上看來就會一下有很大的進步。對於這種說法您的意見？

中船公司 李叔麟副理

因為我們公司 5000 多人一下就裁了 2000 多人，有一些單位無法適應，所以就利用政府採購法的外包方式，用人力派遣把這些學有專長的離職員工請進來，但是人不多，大約 20 幾人而已。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授

為什麼都沒有聽到一些反彈的聲音呢？

中船公司 李叔麟副理

留下來的人薪水打 65 折，走的人可以另外找別的工作。他學有專長，有的出去當老闆，做承包台鐵、高鐵之類的工作。有一些走的是年紀也大了，就提早退休。回來公司當老闆承包工作，那些人進來還是要用採購法招標得標，若價格談不攏他也不會回來，所以還是非常公平。

台糖公司 李恩華副處長

台糖是還沒排入政府民營化的時程。台糖公司有一個最複雜的，就是土地很多。如果直接民營化，變成民營的台糖公司，那將來政府要用地的時候就困難了。台糖這一兩年在規劃，也和政府開了很多會，目前的大原則是把土地分離事業部，事業部不要有非營業用的土地，土地留在民營化以後公營的部分。就是把土地析離事業部，提升事業部的價值之後，在一定的期間民營化。因為台糖公司現在台糖事業部可分為八個事業，很多都是農產加工業，因為在現在工業社會事業價值並不高，所以我們說在一定期間內把事業部提高之後，才有人願意投資。台糖公司現在也遵照政府的指示做一些規劃，也有與員工溝通，在工會也有辦，公司行政部門也有辦。台糖公司員工最重

視的是他的工作權，還有轉業。因為台糖是農產加工業，員工平均有 46 歲，年資很長，年紀也大。如果以他現在工作上的技能，要到外面轉業，因為不像中船有工業技能，所以員工到外面轉業並不是很容易。所以我個人覺得員工對民營化的共識還不是很強。

台糖公司企畫部 譚顯慧督導

我在企畫部門，做民營化的工作一直和經建會、國營會、經濟部及很多學者專家接觸，我們公司民營化是經建會曾在會議記錄裡寫過，我們本來是沒有排在民營化的時程裡，但他寫了一句話說台糖公司的事業大部分民營化，大部分移轉民營，但因為公司有土地的關係而不去民營化。因為這個原因，我們公司就在這方面作了很多研究。環球經濟社曾經對我們做過兩次的研究，一次是可行性，一次是可行方案應該要怎麼執行。他最後做出的結論究是把台糖公司變成兩個公司，一個是土地公司，一個是事業公司。事業公司就移轉民營。到底事業公司是八個事業綁在一起或變成八個事業單位，都可以再談。後來 90 年新政府上來，希望我們把方案報上去，所以我們把這個方案也報到國營會。但是我們在報方案的過程中，覺得一直圍繞著一個問題，因為台糖有 96.58% 的官股，3.42% 的民股，因要把台糖公司變成 100% 的國營公司，把土地收歸國有，但要處理的問題就是 3.42% 的民股，如何解決？所以我們前面花了很多時間在研究，如何收回這 3.42% 的民股。我們也曾經想過先處理民股，再處理土地的問題，也做了很多研究，例如收購民股、減資、換股，反正就是要純化民股，但以上這些方式都不可能，因為現在是民主社會，想要出多少錢？考參價是 48 元的淨值，但民股的要求是若 1000 元，你難道要用 1000 元來買嗎？大概要上千億的資金來收購都不夠，而且是不可能的事情。後來又

想到，那暫時不處理民股，先處理土地。土地的話有捐贈的方式，我們大股東開個會議，把土地全部捐贈給政府，但這是不可能的事，因為有迴避條款，損傷到民股的事也不能做。又想用非營業基金來價購等很多方法，都討論過了，討論到最後也無解，台糖公司報出去的民營化方案，就是把土地及民股的處理，和台糖公司民營化的脫勾，將事業部提升價值後逐步移轉民營。但是經濟部初步結論說土地和事業要析離後，將事業移轉民營。也就是說非事業要用的土地都不能民營化，事業用土地還要算 ROA、ROE。如果你的事業達不到標準沒有辦法拿土地當資產，你只能向台糖公司租土地。台糖公司也建議政府把台糖公司變為土地資產管理的控股公司，但是因為方案報上去了，也討論了兩三年，還一直無法定案台糖公司到底要用什麼方式來民營化。所以我們今年年底之前，還要把最後再修正方案報上去，選舉完畢了，應該拿決定到底台糖公司到底要不要民營化，及以何種方式民營化。業務民營化的部分，我們也希望，如果事業民營化，對公司的經營會有幫助。我們也希望在最短時間內，把各事業部的經營價值提升，再來辦理民營化。因為本公司原是農產加工業，後來轉型服務業方面的新興事業，目前的經營績效不是很理想。我們最近幾個月都是密集在檢討，如何把企業的經營價值提升。但最重要的還是土地的問題，因為政府到現在還沒有鬆口說台糖公司可以變成一個國有的土地資產管理公司。民股部分也沒有處理的方案，不可能把土地收歸國有，若想不出妥善的方法，僵在這裡，對我們公司來說是有利的，因為不民營化我們員工的工作權是比較有保障。

B 我問一個問題。你們也是股份有限公司嘛，那在少數股東的收購上怎麼會有問題呢？

F 他要 1000 元的話你買不買呢？你要純化的話要全部買完耶。

B 簡單說就是強迫要買啦，價錢也不是說不能改。

F 不能強迫。

B 這個有研究過嗎？

台糖公司企畫處 譚顯慧督導

有，經建會曾經還委託研究過，以台糖公司為例，如果將來是變成兩個公司，他還有構想說希望股東到事業公司這邊來拿股票，我幫你加倍，土地公司變成 100% 的國有。可是這樣也不行，我們也請了很多法律專家，他們說不可以這樣做。民股有 3000 多戶，員工股東很多，但是三商銀還有一些銀行和縣市政府也都是股東。比較難談的是員工股東。因為那是他工作權的保障，退休前我都不賣的。

B 其實立法院應該專門立一個條例。

F 我們有想到這個問題。

B 社會的一個經濟制度就少數要服從多數，多數要尊重少數。這就變成一個契約。比如說新光三越當初在蓋的時後收購地收到最後一塊，原來一塊幾百萬的結果賣到上億。這塊地沒有收購建設就沒辦法作，在法律上都是可以運作的。所以國外他會說要 100% 持有的控股公司，少數股東不存在。這可以強迫，但價錢要法院來定，價錢絕對要合理，但合理不是說員工主觀認定 1000 元這樣。

台糖公司企畫處 譚顯慧督導

我們曾經想過一個問題就是我們把台糖 3.42% 的土地拿來給這些股東分，可是他們說我不是要如此分，我要每一塊土地均持

分 3.42%。

B 這種情形變成少數股東的權力可以無限漲大。這是不合理的。我覺得這個東西法律要下去。不能說違憲，沒有定是不能做，定了以後就可以了。

台糖公司企畫處 譚顯慧督導

我們也有想說要到立法院去特別立法。

B 不是你主觀認為特定一個股東就是不賣，那是就沒辦法作了。

A 我想不出什麼立法委員會容許這種事情。

台糖工會 林港明理事長

其實台糖公司的民營化，工會和公司的立場是不一樣的。我也到國營會去談，我希望公司民營化和土地是掛勾在一起的。因為土地對公司而言雖然是負擔，對員工來說卻是一個救命符。台糖公司今天沒有土地的話，業務本身無法生存。業務都在虧損，我那天也是說台糖公司這一匹馬是沒有遇到伯樂，台糖公司的產業和民間關連性滿大的，他跟民間做的一樣，加油站、量販店，和民間都一樣。我們董事長說台糖是經營難，不是經營難，是非常難。從這方面來講假如說沒跟土地掛勾在一起，把他析離出來的話，政府又下去的話，員工大概只有死路一條。今天台糖走到這個地步，也不是員工的錯，員工平均都 40 多歲了，今天民營化出去，你要他轉業成什麼？再過幾年大家都平均 50 歲了，員工心理會恐慌。我希望政府在民營化的政策中，也能顧到員工的生活。不能為了民營化就製造員工這麼多失業。唐榮就是最好的例子。唐榮和我們八大事業部幾乎是同時要民營化，雖然都不賺錢，最後還是賣掉，員工還是強迫你分出去。所以一定要掛勾在一起，其實沒什麼困難。土地多，

假如政府掌控 49% 的話，掌控在他手裡嘛。

H

個人聽說台糖要民營化感到非常驚訝。因為台糖目前還有五萬多公頃左右的地，這麼大的一片土地，把他民營化的話，將來政府如果要徵收，必定造成很大的困難。譬如說一個人管 20 公頃，50000 多公頃至少要有 2000 多人來管。現在員工是 5000 多人。農地比較不會被別人侵佔，國有財產局大概被侵佔 25 % 左右。我們公司大概被侵佔百分之一點多。如果說將來變成民營化把地收歸國有，他還是要找 2000 多人來管理、使用。既然這樣，為什麼不讓我們繼續好好去經營他？事實上我們現在國家往高科技發展，花了幾仟、佰億去蓋一個類似晶元廠的高科技，他能多少人去就業？一兩千人。假設台糖在投資個幾億，一兩百億吧，可以再提供一萬到兩萬個人就業。事實上台糖以另外一個經濟角度來講的話，提高人民的生活有兩個方式一是提高收入，一是提高生活品質。我們如果以很少的錢可以過得很好，這個台糖可以做得到。台糖因為地大，我們都會想要住好房子，休閒的話也很容易就找到休閒的地方，這些台糖都做的到。問題是以我們公司來講的話，提出這樣一個計畫都會被立法委員或是民間來杯葛。譬如說我們建加油站，他們不會讓我們達到經濟規模，要做量販店，也不會讓我們做到那種規模，這樣下來我們一定虧，沒法做下去，因為有滿大的牽制讓我們無法做下去。現在我們董事長最近提出一個健康計畫，他說要做自然養生村，自然養生村對台灣非常重要。在台灣老年人口已經非常多了，將來像我們這一代，可能不能仰望兒子來養，大家都要自己養自己了。如果沒有養生村讓公家來做，如果讓王永慶去做的話，他比較屬於私人性質，可能還是以營利為目的。以我們公司來講算是國營，所以將來我們這些老人

都還可以活得下去，因為公家提供大量養生的地方。我們會提高生活品質，會有很好的休閒措施，這些措施我們是擺在每個鄉鎮市的市中心，你下班就可以來，工作作息也可以改啊，從下午三點到晚上 點啊，你下班就可以來，要休息要 SPA 要游泳什麼都有，大家可以生活的很好，以很低的價錢來生活，這是我們將來要走的路，事實上是提高台灣人民的生活品質。這是我的構想建議。

B 這個活動我有稍微參與，台塑現在有在做。那在台灣絕對是很大一塊市場，不過你們專業的只有土地而已。

H 我們專業是因為我們是做農業的嘛，我們可以把樹種得很好，園區弄得很漂亮。

B 重點是長庚做的話相對於你們的話

F 他有醫療系統啦，這是他的優點。

H 重要不在於醫療，因為醫療我們是和醫院結合，所以你能好好在那裡生活。

B

這養生村和醫療的關係若即若離，長庚他現在是說「健康老人」嘛，將來他就沒事去幫忙檢查呀，長庚救護車也每天在那邊整個接客戶。這個方法我知道啦，就是說他和醫療是有關係的。

H 那只要和醫院簽約就好了。

B 請問一下你們那個以前董事長的蘭花咖啡館後來怎麼樣了。他還有繼續下去嗎？

F 沒有，現在是剩兩家。

台糖工會 楊忠欽專案管理師

我發現現在所有民營化就是台糖公司最複雜，因為土地、民股的問題，我相信前幾年所有的學者專家法律專家都已經討論過了，但我們可以站在政府大股東的角度來看這件事的話，你不要去想民營化不民營化的問題，你要以策略性的角度來看。現在台糖所扮演的角色是什麼？現在全台灣有六分之一的平面土地是由台糖在掌管，台糖掌管的績效非常顯著，目前非營業用土地被佔用的大概百分之一點多，那你們知道國有財產局所掌管的國有非公用土地被佔用的有多少嗎？25%。所以台糖到底要不要民營化，可以從土地管理的角度來看。因為現在台糖管理土地管理得非常好，政府需要什麼土地，台糖就馬上供應。而且土地都弄得好好的，國有財產局這方面的專業可能就比較少。政府如果確定台糖也要民營化，其實方法很多，而且我們工會也不反對民營化。今天主要研究就是為什麼民營化推動是否遲緩的問題，這是看政府著重角度在哪裡。如果真的要立即民營化，可以學台灣企銀馬上拍賣股票，或是尋求台糖股票二度上市，這也類似將台糖土地資產證券化由投資大眾擁有，政府也立即有現金進帳來改善財政赤字。

台糖

不是溫和，是沒本錢。你罷工？他們吃糖隔壁買就有了。我們是覺得說民營化可以採取釋股的方式，政府真的缺錢的話可以釋股，立法院通過就好了。最近台灣企銀不是要拍賣台糖股票嗎？大股東他也可以拍賣呀。方法很多，只是是不是真正要進行民營化，還有台糖土地政府要怎麼處理？這些政府要先想好。因為現在台糖管理土地管理得非常好，政府需要什麼土地，台糖就馬上供應。而且土地都弄得好好的，國有財產局這方面的專業可能就比較少。所以今天主要研究就是為什麼民營化推動會失敗，其實台糖不是遲緩不遲緩的問題，是看政府角

度著重在哪裡。如果真的要民營化，可以學台灣企銀馬上拍賣。

自來水公司 羅健成經理

自來水公司原先是省營事業，大概 88 年 7 月後才改為國營事業。原先自來水也沒有放在民營化時程裡，大概 91 年 10 月時行政院公營事業民營化推動監督管理委員會做了一個決定，要我們和台糖公司考量民營化可行性的報告。我們經過兩年多的努力，根據公營事業移轉民營化條例，我們做了研討，最後得到一個結論就是自來水事業暫時不宜民營化。最大的困難是全世界自來水事業碰到的困難，因為自來水公司肩負了一個政策性任務，就是配合國家重要開發，像高鐵、科學園區的供水，如果我們不答應供水，那這些開發都會停擺。第二就是我們要提高整個台灣地區的供水普及率，我們大概 63 年時整個台灣地區的普及率大約只有 48% 左右，現在已經到 89.15%。普及率已經快到九成，剩下大約一成，都是在偏遠地區或是高山地區。所以我們現在要再增加供水普及率的話，要再投資的話，以往的經驗是普及率要增加 1% 的話，要投資 200 億元，以後會超過 200 億。另外還要兼顧市政、消防等用水的維護，還有國防用水的需求，還有離島供水。澎湖當地水資源非常不足，去年台水澎運，一噸水大約 60 多元。供到當地才賣 10.5 元給百姓。另外澎湖地區之海水淡化，每度的成本也將近 50 元。所以這種離島供水，除非政府有補貼，否則對公司的營運來講也是相當困難。另外供水的穩定性，向最近桃園停水，就是石門大圳的出水口被堵塞了，桃園就沒有辦法供水，變成南桃園的幾個淨水廠有設備無原料可供處理。現在我們在考量整個台灣地區供水穩定性，要做很多的備援系統來以防萬一，這些系統目前規劃全台灣大約要 113 億左右的經費，如果我們投下去，有些設備可能以後 10 年都用不到，可是我們每年的折舊

費就相當龐大。所以根據這幾個因素，除非政府能夠解決這些政策性的負擔，自來水事業要談民營化可能有相當程度的困難。

台電公司 趙士舜課長

台電推動民營化已經好幾年了，以歷程來看，經濟部是在 78 年開始推動，向中鋼中船那些是第一波。公司是在 82 年 7 月經濟部把公司還有中油台鹽列入第二波民營化的對象，從那時開始經濟部也積極規劃相關事宜。台電比較有進展是在 88 年，編列了釋股預算，立法院已經通過。88.91.93 這三年一共通過了 21.06 % 的釋股預算。

台電趙士舜課長

相關委員會報告民營化計畫，必須要把和工會協商的結論納入計劃書中。這是比較難的過程。特別是電業法修正草案到現在都還沒通過，台電民營化現在算是碰到一個瓶頸。自由化的問題主要相關學者和民意代表是認為自由化應該先才對，因為要建立競爭的條件還有管制機制。競爭條件不是只有一家台電，開放其他電業來競爭。但競爭當中也希望有一個管制機構。目前在自由化過程中各界意見很多，到現在還沒通過。特別是最近幾年，因為各國剛開始都看到一些自由化的成效，但後來也引發一些問題，像前兩年加州大停電，義大利大停電，所以大家也在思考自由化之後對國內的供電穩定度會不會有影響。這部分電業法修正草案到目前為止沒什麼進度。特別是這一屆的立委到年底任期就結束，可能會等到下一期再談，民營化的腳步可能比較慢。另外的看法是因為公營事業的特性都不一樣，我們接觸到的一些同仁或外面的學者是認為好像用的法令都是一套。我們可以看出一些民營化的公司績效可能不錯，但是

失敗的也蠻多。像台電這麼龐大的公用事業，關係到國計民生，有沒有比較完善的條件或配套措施，使大家放心推動，這是大家需要思考的方向。就台電來講，我們認為要民營化一定要先自由化。因為如果自由化了，允許很多電業出來，而台電還沒民營化，就容易以行政命令去干涉。所以台電的立場是自由化的時候台電就要民營化，什麼時候還不知道，不過台電現在在做準備工作，就是加強服務，企業化的經營。不過這一部份腳步並不快，因為預算編列或是想要多角化經營，各方面的牽涉層面都很多，不是很容易做。當然我們主要的作法還是從組織精簡、人員精簡、服務加強，基礎建設來做，希望能做好準備，等自由化通過，最好是能同時自由化及民營化，對台電及整個電力產業可能是比較好的作法。

A

剛聽到水和電，談的比較是水電本身，比較沒有提到員工權益，我不知道是不是有些單位因為民營化已經逼到當前，所以員工權益或工作權保障等問題就比較成問題。對你們還比較遙遙無期，還在紙上談兵，所以比較沒有這些問題。不知道你們的員工對於工作權是什麼樣的看法？

I 希望民營化之後的勞動條件要一致。

B 工會簽訂團體協約，保障民營化。

台電沈武賢副處長

台電在民國 86 年就與員工及工會都做了很多次溝通，基本上員工大概認同必須民營化的想法，但後來把預算送到立法院之後，立法院又加了一條，必須要等電業法通過後，再到經濟能源委員會去做報告，才能釋股。釋股預算是通過了，但就是不

能執行。目前來看到在原先規劃的 90 年民營化已沒辦法作到，現在雖延到 94 年。但可能到 94 年也沒辦法完成。其次政府在 91 年以後又編了台電第二、第三次的釋股預算，到立法院因為同樣的原因延宕。立法院在上一期又加了一條，除了電業法通過之外，還必須和工會取得共識，才能到立法院去做報告。所以問題點大家都差不多，尤其中油，中油本來是石油業法通過以後釋股，但後來石油業法通過了，又說要與員工溝通之後才能釋股。我感覺是說台電原期望在 90 年完成民營化，所以在 86 年到 89 年之間就有很多溝通，但民營化時程卻一再往後延，現在政府還是要我們每一年都與員工溝通，會發現效果已經減退了，期待已經不見了。另外在溝通時，經濟部要求公司先與員工溝通，但以公司來講，沒有決策權，我無法答應員工什麼，員工不滿就往上走，到後來他可以不跟你談，直接找上級單位溝通去。這在整個溝通運作上是一個盲點。還有，今天不是民營化不民營化的問題，而是企業化的問題。很多企業都覺得是否要民營化是另一個層面的問題，有一個層面是我如何企業化。很多公司的主持人也想表現對公司企業化的作法，但是沒有工具，因為現在所有的預算都要立法院通過才能去做。事實上國營事業似乎可以採行一部份的預算依照預算法來做，另一部分保留給事業主持人運作，只採事後審查，讓事業主持人能有一部份的彈性做企業化。讓員工看到這個主持人真的可以把公司帶到某種企業化的程度，對公司民營化更有信心。這樣我覺得比一直溝通對談更好。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授

像中油和台電一樣，立法院要求法令通過、進行協商之後才能釋股，立法院表面上給的是什麼理由？你們用的字是「杯葛」，其實我自己在立法院有機會就常常澄清，立法院說不的時候，大家

習慣講他是杯葛，我覺得「杯葛」和「把關」一定要分清楚。說不的時候至少我自己，我會自己知道我是在把關。所以立法院在擋的時候，他給的理由是什麼？

台電公司 沈武賢副處長

一方面以台電來說，整個電業的發展未來如何還不明確。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授

你們覺得這個理由有道理嗎？

台電公司 沈武賢副處長

目前為止，電業法為什麼一直沒通過就是仍有些人對電業未來發展的憂心所致。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授

所以有道理的該暫時緩一緩對不對。

台電公司 沈武賢副處長

除此之外，我想另外就是工會對民營化的疑慮也會拖延民營化的時程。

中油李文少秘書

經建會從開始有國營事業民營化之後，前前後後委託的研究案，不管是檢討也好，對未來的規劃也好，我想不下幾個研究案。有這麼多高明的學者做了這麼多研究，不曉得政府的民營化政策到底有沒有一個方向。我們老實說，今天即使不是國營事業，國營事業的員工大部分都是考進來的。九月六日有五位監察委員訪問中油，他們也提出國營事業很多人都考選進來，現在變成民營化公司，你留任也好不留任也好，有沒有什

麼補償？除了現在民營化條例之外還有什麼補償？今天一個有為、負責任的政府，即使一般的國民，都應該盡量輔導就業，讓人人有飯吃，有工作做。可是政府的主管機關，向來都是編了預算，立法院通過，就準備賣股票。有時候我在想，也許各國營事業的工會提出的要求或是高於現在民營化條例中的補償，老實講，我們和工會和員工接觸，有很多員工自己也曉得有些事業是必須要民營化沒有錯，他們也願意接受事實。也許他們提出的要求會比現行法律規定的高一點，可是各位想想，政府的預算缺口在那邊，你去發行公債，不要利息嗎？這些員工拖在那邊，士氣的打擊，民心的渙散，還有已經民營化沒有成功的例子，那些失業的員工，那些家庭，不是社會成本嗎？你身為經建會其實就是國家未來所有建設的藍圖規劃，包括老百姓就業的問題都該考慮進去。我雖然是公司代表，但我呼籲，今天這個研究團隊，必須向經建會好好建議，到底這些配套措施有沒有。有沒有想到為什麼一提到民營化，公務人員就說要保障工作權？就是要維持現有的勞動條件。因為他每個月拿的薪水，一分一毫都已經有預算了，跟政府預算一樣，你只要減薪，他就開天窗。當然要求不裁員不減薪聽起來是不合理，但那是他們最終的訴求。今天有很多國營事業的員工都已經有心理準備了，只要公司民營化，我願意多做一點，多付出勞力，可以一個人做兩個人的事。他只求薪水不要減少，工作可以保有。他準備用他的勞力技能，保留現在的薪水待遇。我不知道政府底有沒有考慮到，這麼大一批國營事業，還有將近20家規劃中的公司，民營化以後，有許多公司已經有計畫要裁多少人，像中船可以裁掉40%的人。2000多個家庭的生活著落在哪裡？我希望請政府用一個大的方向去看看如何來照顧國營事業的員工。如果說雙方差距不會太大，又可以保障他的工作權，又能減低社會成本，是很好的。我剛看有些工會的訴

求，只要 6 個月的補償，你算一算，多 6 個月的補償，就多 100 億。中油釋股預算編了將近 2000 億取。這樣從 87 年拖到現在，政府自己那麼主計人員，算算看嘛，我 100 多億出去，接下來的利息是好幾倍的拿回來。上次監察委員有提到，從經建會取得一個資料，80 到 90 年一共有五年所有民營化公司在民營化之前參加轉業訓練或第二專長訓練的人，約佔離職人數 40% 多。可是事後追蹤，大概只有 5% 不到的人，有再找到工作，或經政府輔導找到第二個工作。也就是說這訓練的效果實在不彰。有很多公司作訓練若多角化經營或轉投資，每家國營事業的員工，說實話如果不是自己平時有在進修，或是自己花時間去閱讀的話，你說平均年齡 47.48 歲時，發展新企業，你要把這些員工投入新的企業，讓他們學到新的東西，新的技術，能夠用到新的事業上，這機會少之又少。所以我們在宣導時也會跟員工講，也鼓勵他們，現在開始存一點私房錢，想辦法去進修上課，真的到民營化的時候私房錢就可以拿出來用。我呼籲政府好好思考這個方向，既然是政策性的檢討，就要把過去失敗的例子，過去沒有做到、做好的東西以及因為民營化延宕所引起的社會成本都要考慮進去。

中油工會吳回秘書

工會會反對民營化最主要的目的是要保障員工的工作權，已經民營化的公司都是以減薪或裁員來收場。我們要的不多。我們是於法有據來爭取的。這是國家賦予的。員工跟國家有契約關係，你不要我們你要賠償我啊。本來我們投入這個公司可以做到退休，有生涯規劃，現在從中間喀掉，四五歲年紀要我們到哪裡去轉業？國家必須要賠償我們。我們曾提出反對民營化的大理由，也都沒解決。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授

我好奇中船可以裁這麼多人，又減薪，這是什麼情況下接受的？

李叔麟副理

套前董事長的話，中船是苦命的孩子，不是壞孩子。是因為 90 年底累積虧損已經快要把資本額吃光了，所以行政院就要我們執行再生計畫。這計畫是從民 89 年開始提，那時已經虧損超過一半。再生計畫提了幾次，也被退了幾次。最後結果是裁員 46%，留任者減薪 35%。是因為我們快要破產，才痛下決定。當時資方和工會溝通好幾次，最後工會還是同意了。所以我們做得很順利。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授

到底跟政府之間合約的部分是如何？前一陣子在說退休優惠利率 18% 要廢除，當時我是站在反對廢除的立場，理由也是合約。如果從這個推到國營事業，我會比較站在員工的立場。我不懂的是為什麼別的國家民營化員工部分問題比較少？從輔導轉業及員工權益保障的部分，看國際上的民營化是否比較好？別人作了什麼我們沒有做？一定有什麼方法可以讓大家比較能夠接受。

王文宇教授

我講我現在碰到的例子。我做中華民國公務員的年資不到年，像 18% 這個東西我都拿不到。另外就是我今年被借調去當委員，以前借調條件很好，現在借調到四五月，政府就突然來個公文，說政府現在沒錢，年資不算。我問了人事部，損失大概有幾 萬。我學法律的我來看，今天民營化是個理

念的問題。我的看法，所謂公務員就期待著我進來時的條件可以延續一輩子，這不是不對，但若是台灣垮掉了你再堅持這個也沒用。社會最後是赤裸裸的，我覺得大家都這樣的話中華民國政府根本就沒有能力，國營事業這麼多，有的賺有的賠，但全都要求優渥的條件，基本上台灣沒有這個條件。但我也不是贊成砍砍殺殺，而是最後要談出一個東西才做的成。當初柴契爾夫人在英國推民營化的時候是用軍隊耶，公務人員是什麼？他用部隊下去貫徹，希望台灣不要發生這種事情。我只是講出問題所在。像我有一個同學大學一畢業就當助教當到退休，優惠利率 18%，退到私立學校拿兩份薪水。你覺得這樣公平嗎？

台灣大學財務金融系 劉憶如教授

我覺得你說的那個同學，沒錯他運氣好，可是這不能怪別人，因為這是他的選擇，你運氣不好只有認了。但國營事業不一樣，這是一個合約。

王文宇教授

合約內容是什麼？又沒有叫你以前拿的都還回來，只是在一個點上不照原來那樣拿啊。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授

不只啊，因為很多人就是完全沒有工作，也無法轉業，這部分難道都不管嗎？我非常自由市場派，我為什麼會接觸民營化，是因為我覺得市場應該都要民營。可是我從美國回來台灣以後聽到工會的聲音，這幾年來一直在想，工會的訴求難道沒有道理嗎？我們看到太多國營事業的員工都埋怨訓練課程，這轉業訓練課程有什麼用？規劃單位交差了事，這些課對他以後的轉

業一點幫助也沒有。你說中華民國政府沒有這個能力，可是你看有多少錢是浪費的？就像剛剛提到，你把人家的釋股收入拿去先用掉了，錢不夠所以你去借款，這是有利息負擔的，只是這筆帳有沒有人認真在算？中華民國政府浪費掉的錢太多了！我們覺得就算很多員工提出的要求按常理或一般社會的人來看會覺得要得滿多，但即使是這樣，是不是能夠考慮就算多一筆預算也可以給？如果民營化真的是一個一定要走的方向，民營化之後真的能夠提昇效率，對整個台灣經濟發展是好的，能不能就把對全台灣人民的好處，分一點給這些民營化的員工？對他們做看起來多一點的補償？不能因為對大我有好處，就叫小我去犧牲。當然還是要有一個標準，我們也希望能不能找到一個方向，將問題一勞永逸的解決。

漢翔公司 秦椿茂組長

剛說到立法院法規的限制，其實漢翔也是有受到相關法規限制。漢翔和中油、台電其實差很多，因漢翔是依據立法院通過的設置條例成立的，漢翔設置條例裡規定公司成立後三年半內要民營化，但公司在推動民營化時，立法院又通過許多附帶條例法規去限制漢翔推動民營化，所以就有矛盾存在。未來如何化解這些問題決不能只丟給公司和工會，應該要拉高到經建會的層次，去向立法院尋求化解。現在立法院每年在審年度預算時會有許多附帶條例束縛民營化推動，經建會卻要求公司訂出民營化的時間點，這就會造成公司在民營化推動上產生了矛盾。所以，教授在探討公司民營化的時間上可能會覺得每一個公司的時間均是一直往後延，主要是卡在這個因素。

自來水公司事業處 唐秀珠秘書

我是自來水事業處，和自來水公司是不同單位的。照國家民營

化來說，自來水是屬於不需要民營化的，暫時不宜的。我也是考試資格進水處的，全體員工都有一個疑問說我們這樣考試進來一二年的，為什麼不能夠銓敘？我們的人事政風會計又享用我們的單薪俸，又享受國家的月退休金制度，這個方面已經侵蝕到我們的經營績效，我也想和各位分享，我們的水價並沒有把人力成本分攤進去，我相信各位都打聽過，台電還有一部份沒有，中油已經把超額盈餘部分都提列出了。我們自來水職員欠了 35 億的退休準備金，完全沒有提列。在明年面對 7/1 勞退薪資要上任時，我們都一直在尋求答案，我們既然是公務人員兼勞工身份者，水處明年 7/1 後還要進用公務人員，我們一直在找尋答案。顯見國家並沒有重視我們公務人員的權益。很多後進同事就不斷給工會施壓，說我們要銓敘，我們找不到答案。工會在外面有兩個體系，一是交通事業人員，郵局及電信，根據交通事業人員任用條例，根據公務人員退休法可以領月退。而月退是國家負保證責任。另外一大系統是經濟部所屬國營事業人員，他們的任用條例根本就沒有，所以也無法根據公務人員退休法享受那種條件。就現在所瞭解的，可能就是明年 7/1 照 6% 的退休金，就是這樣子。我們懷疑的是向中油、台電已經在做民營化的暖身了，我們自來水就應該不要再進用公務人員了，以免害了人家。希望國家的配套措施不要只是賣股票找錢，我不相信政府未來有能力一次付給我們退休金 45 個基數，我們也在督促水處，只是處長也有政務官的壓力，市長有市長的壓力，水價可以不調？有沒有漲價的空間？我們鄭重呼籲，政治歸政治，市場機能歸市場機能。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授

我最後再問一個問題，你們覺得你們的公司該不該民營化？我們如果說前提是員工就業轉業方面先不討論的話，針對行業性

質，覺得該不該民營化？台糖是很特殊啦，因為台糖已經不是「糖」了。想到本業，目前階段，有沒有覺得自己的公司不宜民營化？

台糖公司 李恩華副處長

事業方面的話，要看這個事業在民營化後有沒有市場競爭力，如果有競爭力的話那當然是民營化。民營化也會提高效率。像我們公司本部的大樓，做很多事都是因為現在是公營事業才要做的，如果民營化後很多事不用做，效率會提高很多的。最主要是員工會考慮到事業的競爭性，競爭性和公司能不能存在有很大的關係的。

台糖公司 譚顯慧督導

我講的部份，經濟部目前在談糖業自由化，但是世界先進國家包括美國日本及歐盟，將把糖或是稻米等做成自由化。但我們台灣將來要走自由化，但如果只是精煉糖部份是沒有問題，精煉糖廠民營化也沒有問題。但台糖公司目前還照顧幾千戶的蔗農，為了蔗農將來台糖還必須要留兩個甘蔗製糖的糖廠，每年製糖約 60000 公噸。一年消費額是 600000 公噸，大約還有分之一的糖是國內自產。這部分每年要虧損 億左右，這部份還要台糖公司當做政策性負擔。雖然將來自由化，但台糖公司還要負擔這個部分。如果在台糖還要負擔照顧蔗農責任，砂糖事業是不宜民營化的。

台糖工會 何祐昌理事

提到台糖就不能不談到農業。台灣的農業政策一直沒有很明確的目標，加入 WTO 之後農民生活都滿辛苦了，因為他限制農民農地農用，但開放市場把農產品事業全部搞垮。事實上台糖

也還有很多農產品，這方面政府沒有一個配套措施。像美國等先進國家，對農場都還是有所保護。以台糖來講，以前的保證糖價是 26.5 元，經過幾次談判，最低被殺到 10 元，目前是 15 元左右。我們公司為什麼會虧損？一年有五六 噸的糖在賣，一噸從 26 元變 15 元，五 幾萬噸淨收入就少了 60 億。我們公司不虧損是很難的。又要在短期之內要求公司把錢賺出來，事實上是滿複雜的工作。又限制我們不能想做什麼就做什麼，把這些限制拿掉，我們就能好好經營。以工會的立場，我們希望有工作權。我們台糖公司大部分都是工農出身的，你要他出去社會作轉型，也比較困難。

政府看這些事都只看經濟面。以前的二氧化碳排放量很大，因為從四 幾家糖廠關到只剩四家，甘蔗種植面積減少了，剩 10000 多公頃而已。有報導指出種植甘蔗吸收的二氧化碳是平地造林的四倍。所以我覺得政府應該也琢磨環保方面。不要只看經濟。

漢翔公司 朱松竹處長

我想給團隊一些建議。在我們討論公營事業民營化之前，是不是該先想想為什麼會有公營企業？是不是因為供應龐大的民生所需，而民間沒有足夠的資金成立這樣的企業，所以才會這樣。那現在這樣的環境是不是變了？如果沒有變的話為什麼要考慮要不要民營化？比如說漢翔，當初因為國防戰役，希望建立起國內的航空能量，這件事變了沒有？如果變了，我們再來討論民營化。如果沒有變，要談民營化可能就稍微早了一點。其實民營化對企業的目的就是提高競爭力，我是認為公司只要企業化成功之後，民營化是順理成章就能夠做到。不需政府一直推動，這樣的作法政府付出的社會成本反而比較多。如果企

業化成功，可以幫國家賺錢，為什麼還要丟出去讓民間經營？

A

為什麼光是企業化不能完全取代民營化的原因，因為如果是企業化，這個企業只要國營企業，就沒有自主權。

漢翔公司 朱松竹處長

其實應該在做法上做一些調整，讓這些企業能夠有好的發展空間。

台電公司 沈武賢副處長

基本上若想改善效率上的及因應市場變化來講的話，公營事業應該做民營化的探討。尤其是在市場越自由的情況之下，如果還堅持不民營化，員工可能受的影響更大。無論如何，公營事業還是一個事業體，和公務人員還是不一樣的。如果一直沒有辦法接受市場競爭，還是會走到破產的路。與其破產，倒不如以民營化來改善效率和經營狀況，對員工而言將更有保障。

中船公司 李叔麟副理

中船為一項建設，當初就是以民營方式成立，從兩次石油危機之後，民國 67 年才轉為國營。中船屬於國際競爭的行業，必須在世界造船市場上競爭，全體員工早就體認到應該盡快民營化。但自從公司列為第一波民營化名單後，造船市場經濟不景氣，沒有買主，已經延後幾年。我們公司要民營化的話，希望政府能落實國艦國造，軍艦商維，港區土地租用問題政府能夠協助解決。公司自從 90 年 12 月底業主權益只剩 0.6 億左右，現在已經到 43 億了，在民營化的過程中希望能改善財務結構增資方式民營化，工會也希望勞工權益受到保障，勞動條件民營化前後能一致。

自來水工會 高文浩理事長

我是自來水工會。我們認為不宜民營化。第一，水是公共財，在目前沒有競爭的情況下背負的是政策性的任務，為了維持穩定安全的供水，我們覺得不宜民營化。第二，如果還繼續背負政策任務的情況下，也無法民營化。第三，在沒有辦法合理反應水價的機制之下也不可能民營化。

中油公司 李文少秘書

中油從民 90 以後，這三年都已處於一個油品自由化的市場中。三年來中油做的還不錯，市場佔有率維持在七成以上，所以內部包括工會就強烈質疑是不是一定要民營化公司績效才會好？我想總統之前也講過不一定要民營化，重要的是一定要企業化。現在國營事業管理法、預算法、審計法、採購法，這些法都綁著不能動，都沒有民營企業來的好。預算三年前就要編，編好了再送行政院經濟部再轉立法院去審。時效上差很多。民營化以後績效是否會變好？大家普遍認同，認為在完全自由的市場中，就會有危機意識。有危機意識以後，對民營化來講是一般的員工已經有的共識。我個人的覺得民營化以後，去掉法規的束縛，在靈活度上會提高，賺投資或商機上有很多改善。也許工會有工會的立場。不知道以前的 大理由是不是已經有部份可以接受了？

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃

期中報告會議實錄

討論題綱：

請與會專家學者與各單位代表意見針對期中報告提出建議。

出席專家學者：

經建會部門計畫處：張桂林處長、成功大學工業管理系：徐強教授、成功大學企業管理系：吳學良教授、中華郵政：黃水成總經理、台糖公司人事處：曾見占副處長、行政院主計處：莊枝鳳研究委員、交通部：王企英科長、行政院國軍退除役官兵輔導委員會：吳漢光科長、經濟部國營事業委員會：楊關鋈科長、財政部國庫署：黃勤文稽核、台灣大學法律系：王文宇教授、台灣大學財務金融系：劉憶如教授、交通大學土木工程系：黃玉霖教授、商鼎顧問(股)公司：黃維喬總經理

時間：10月22日(五) AM 09:00-12:00

地點：經建會5樓513會議室

假設員工只站在產業的立場上看自己的公司是否該民營化的問題，站在這樣的立場之下，你去看你自己的公司，你覺得該不該民營化？即使是這樣子，答案都有兩種。我可以歸類成如果他已經非常強烈他這個產業在市場是有競爭壓力的，他就會很肯定的說 YES，我們需要民營化。尤其是金融業，真是非常綁手綁腳，非常迫切需要民營化。有些就沒有這麼強烈感受，比如說民生用品部分，比較沒有競爭的，就會說我們也做了很多照顧台灣的事情，以後如果全都民營化會不會不好之類的。

從金融業的部分，他們覺得他們有很多優秀員工，如果大量流失會很可惜，他們對民營化都有共同的認知，但要求員工權益。中信局是特別有提出來說他們有政策任務，這部分就類似台糖，認為應該切割開來的部分，我想大概是這樣。第三場參加座談的國營事業是菸酒公司、中華電信及台鐵，記錄還在整理中。不過這幾場座談會我每一場都有參加，這邊也特別提出台鐵的問題，當然經建會是非常清楚，不過我還是替他們發聲一下。就是他們覺得他們一直虧損是因為照顧太多以前員工的退休金，我覺得這個部分我也不大瞭解，所以把問題丟出來。這個部分是應該他們要負擔的嗎？因為這樣對他們來講也是很不公平，台灣鐵路生意很好，服務也很好，也很準時，這個公司真的是很好，人家怎麼看都是說台鐵是一個虧錢的公司。國營事業我們把 18 家擺在一起，有的就很像是模範生，是很會賺錢的國營事業，有些就像台鐵，都是虧錢的國營事業，我也覺得他們有非常多非戰之罪的委屈。像這個部分如果不是他們的責任，是不是可以拿起來，歸政府或歸全民來負擔？第四場是漢翔、中船、台電、自來水、中油，我想這就是跟民生公用事業有關的，他們對於是不是該民營化，他們的答案是不大一樣的。最後我要再

做一個額外的 comment，最近在審中央政府總預算的時候，我特別有強烈的感受，提出來和大家討論一下。釋股的時機，如果民營化一切問題政府都可以解決，我們現在編列的要釋股但還沒有賣掉的有 5000 多億，明年又編了 1000 多億，加起來是 7000 多億，這實在是太不合理了，因為股票市場怎麼可能在兩年內有那個胃納去接受 7000 多億？我想光憑這個，我也覺得時程上應該要重新檢討。這個問題呼籲大家的重視，因為問題真的很嚴重，這 5000 多億是編列釋股預算，所以已經有很多錢用掉了，收入還沒進來，可是錢已經支出了，而且支出的科目把剩餘沒用完的前從 90 開始叫做「以前歲計賸餘」，所以看不出來其實是釋股還沒賣掉，卻叫做以前歲計賸餘。所以現在不夠的錢都用以前歲計賸餘來支應，但根本就沒有什麼以前歲計賸餘，因為就是還沒賣掉的股票。一開始預算表我都看不懂，因為其實沒有錢，這錢怎麼用的呢？後來才知道是一家一家銀行去借錢，做短期的借款。我覺得這個問題非常嚴重，經建會也應該要注意這樣一個問題，因為釋股預算其實都用了，到底是什麼時候要釋股？這樣虧空下去的話我想到後來帳會很難算，錢也會太大了。所以在這裡提出來。

經建會部門計畫處 張桂林處長

過去這一年來，各國營事業或政府相關部門對於民營化議題已經做了非常多之研究報告，因此，本篇研究報告，我們希望以問題導向之方式，請研究團隊針對幾項大的研究領域來做探討，而這些問題，是民營化過程中，一直被不同團體提出並重複訴求的，可能是在政策法規或在執行層面上，例如：公營事業是否以政府資本有無超過 50% 來認定、財團化問題、以及一種「公營事業移轉民營條例」是否一體適用不同產業類別，另釋股時程、以及員工為追求更高及更多層次之權益保障（如民營化後勞動權之保障等），利用我國

頻繁之選舉，透過立法委員提案修法或對預算案做成決議或附帶決議等推延民營化或增加各種權益保障，可能造成政府長期財政負擔及有礙公營事業民營化之推動等問題，我們特別請研究團隊，拋棄過去學院式之研究，而針對個別問題一一探討及檢視。

另外，我們也期望研究團隊，不僅聽取學者專家意見，也能透過座談會之方式徵詢各方意見，畢竟，民營化問題是非常複雜及多元的。政府從 78 年推動公營事業民營化至今，有如走入森林，如何豁然開朗，或許有些政策執行，必須重新檢討及盤整。

今天是期中簡報，研究團隊已廣泛蒐集資訊，對於本研究報告，本人寄以厚望因為他是對於民營化推動至今的總檢討。未來，也許我們可以從各個實際參與者，所提出之建言，再逐步整理較具政策面之問題。透過不同層次之小組機制做成政府政策，最後希望這些政策能透過政府機制之運作，讓行政長官、各部會或是列入民營化時程之各公營事業都能認清主客觀環境，進而讓我國民營化政策，在國際場合中，如 OECD 或世界銀行的討論中，發現台灣這麼小的地方，有這麼豐富的民營化課題，並以本篇研究報告，做為其獲得我國民營化資訊主要來源，因為本篇報告內容已經納入我國民營化相關議題菁華所在，期望這個目標能達成。

成功大學工業管理系 徐強教授

接到邀請時，個人心裡感到很惶恐，因為我對民營化是外行，只是在一個偶然的一個機會到中船去，在長官及同仁支持之下，過了兩年滿獨特有趣的日子，而剛好當前中船正面臨民營化，所以有一些切身的經驗，今天大家都在談這個題目，我就提出來就教各位。第一是我們在中船對於民營化目標與政策發展的方向產生了迷惘。比如說像研究中所呈現民營化的意義，是一個公營企業最後把他一

部或全部的工作職責轉移到私部門來。如果是這樣，其實我覺得今天在目的上大概就只剩下所謂創造價值、籌措政府財源這個目的了。誠如剛才所說，比方說釋股預算這種屬未來得利的項目，現在都與軍購掛上勾了，在這樣的情形下，我們會不會產生強烈的疑慮，尤其是在員工的心目中，這個民營化根本就是政策上準備要「脫殼去甲」了。完全無顧國家產業發展和配合指導政策的大前提。比方說中船，不但是一個獨特的產業，也是一個獨特的企業，當然有他獨特的問題和任務目標。今天政府長官清楚交代我們要盡快完成民營化，有些高層的長官也跟我們說政策的層面我們不必考量，但是我們都曉得，在決策上中船是管線末端，像經建會是一個非常支持我們的單位，但是有些單位根本不 CARE 中船民營化前後可能遇到的問題。我舉個例子，比如國防上，請大家不要忘記中船對軍方應是非常重要的，尤其是國防部已決定海軍的修造能量全部要釋出，對海軍這方面明顯地中船要扮演的角色是越來越吃重。但現在告訴我們的只是「就是要完成民營化」一句話，國防系統我們曾屢次請教他，因為這和未來政府的角色與持股會有關連，但沒有回應。我們對此難免有很大的疑慮，我們希望政府是在有完善的思考整合之後才來推民營化，但是我們在這點上其實滿迷惘的。第二是公司治理績效的良窳成敗，這對於民營化推動發展前提的影響實在太大。也就是說，這個公司如果自己內部治理不上軌道，我不認為民營化有可能。今天其實所有的內外顧客都在看，都在看公司治理的團隊能夠端出什麼樣的菜來。我懷著一個可以用很開心的心情在這裡講一句話：中船的民營化已經講了將近 20 年，在以前談中船民營化可能性的時候，一堆人會笑出心臟病來，並且認為這是不可能的，因為公司狀況太糟糕，太可怕了，但是今天中船所提供的遠景配合現在公司治理上所呈現的轉機，說服性就大幅提高。我想公司治理牽涉到的不只是民營化前的績效，對民營化後發展的配套，也都很重要。這方面我有一點心得，就是公司到最後一定要給內外在的顧客

都帶來一種「做起來了」而且「氣勢出來了」的感覺，你才能繼續往下走。我們學者常被認為是那種把人人都懂的事講成大家都不懂的人，但有一件事情大家都瞭解，就是那怕你的瞭解再完全，策略再周延，假如到最後端不出菜來，一切都是白搭。第三是有關於面對工會及全體勞工內部顧客在民營化上，我們如何展現誠信，有技巧有目的有策略地進行成功的溝通，這一點很重要。中船工會是目前為止全國唯一大聲疾呼，勇敢挺出來說「我們就是支持民營化」，也當面跟總統講希望民營化「越快發生越好」的一個工會。這是很難得的事。我要跟各位講，我運氣真好，剛剛好促成這件事情發生，這幾乎是不可能的事。中船工會有多強，在座都曉得，我記得他們自稱是「流氓工會」、「強勢工會」，但是最後來了一個「流氓董事長」，剛好湊在一起，很多疑慮到最後因水乳交融所以迎刃而解，但這是否在整個推動的過程中，把內部的問題一一解除掉以後，反而是政府在行政流程上造成許多一些不必要的過程與束縛？如何避免這是很重要的，舉例來說，我們的工會曾提出要求，立法院就說公司應向立法院的科技委員會報告這件事情，因為立法委員們都很忙，所以光是要促成這次報告能夠發生，能夠排上去，就花了很長的時間。再舉例來講，好不容易終於把所有工會的疑慮階段性的消除了，但是我們卻又要和勞委會一個新的機構協商，要經過他的審視，要得到他的同意，所以到最後的結果是婆婆越來越多。我真的要藉著這個機會抱怨，拖得越久疑慮越多，拖得越久形式越不利。中船現在是好不容易幾年走來民營化正獲得外界最多的支持和掌聲的時候，中船即使今天完成民營化，我覺得已覺得不是最好的時機了，最好的時機是去（92）年，因為那時剛好內部完成整理，身輕如燕，又正逢市場是水漲船高的情形，大家苦過了，也熬出頭來了，在外面訂單好得不得了的情形下，那時候假如順勢完成，是千古難逢的機會。所以我們那時甚至甘於忤逆長官，大力推動，但很可惜，一直拖，如果到最後造成中船無法完成民營化，那會是一個歷史上的

一個大遺憾。今年中船到現在為止法定盈餘不只完成，還大幅超前，大概到四億多，其實原可賺到 20 億以上，但因原物料大漲，尤其是主機和鋼板，所以只能做到小賺。假如說各位是外在策略性投資人，你會不會對這樣的行業又開始有所疑慮？我真的覺得好不容易我們的誠信表達了，溝通做好了，但若外在的不必要的過程與束縛無法有效打開，到最後還是會把最好的機會白白放掉。坦白說個人覺得這件事沒在我手裡完成，真的很遺憾，但假如在最近的未來再未完成，我看就不只是遺憾了，又會是一個悲劇。最後，國營事業民營化過程不應被時程表所約束，因為這樣常會造成心理上的挫折感，「怎麼又慢了」？！以上個人管見，就教於大家。謝謝。

成功大學企業管理系 吳學良教授

在民營化政策設計推動的過程中，我由一個 insider 變成 outsider，謹提出一些個人的想法。

第一，檢視民營化政策之法制架構。民營化的基礎是公營事業移轉民營條例，立法於 42 年，但真正具有執行力是從 78 年修正開始。現在回過頭來看，當初經濟部國營會義無反顧接下這個工作，因為 42 年的版本非常單純，現在來看幾乎沒有太高的價值。78 年國營會接手，做了很大的翻修，成為日後民營化的依據。然而當時國營會主要根據經濟部所屬事業來翻修此一架構，換句話說，當時經濟部所屬事業幾乎都是屬於競爭性的產業，大部分的公司都有賺錢，員工身份也非常單純（未適用月退休俸制度）。85 年經建會接手後，初期還覺得可以用同樣的架構繼續去推動其他部會所屬事業，但是慢慢行政院的民營化範圍開始從競爭性產業逐漸開始跨足到獨佔或寡佔產業，就是所謂公用事業，從過去經濟部所屬單位幾乎都是賺錢的，現在開始要去推動虧損的事業，最嚴重的是員工的身份也開始出現差異，現在所推的民營化標的員工身份和當初差別

很大。85 年經建會接手時應該也有想到，以後要推動其他單位，比如省屬事業、交通事業，這些事業裡很多具有公務員身份，都是有月退的，和經濟部領一次退休金的制度有很大的差別。可能開始時過度輕忽這個問題，或當時政經環境靠一個鐵腕就可以順利推動，反正就給年資結算，公勞權益補償，最多再給個 6+1 個月，應該就可以化解員工阻力。但現在的時機以 78 年的政策思維與法制架構再去推的話，阻力會越來越強，現在如果依循這條路徑，可以預想得到，特別是不同的員工身份是。我們可以嘗試從員工的身份去想，假設只差一年就可以領到月退，而且現在健康醫療又發達，65 歲退休，至少可以活到 80 歲，還有長達 幾年的時間可以領，此時公司要民營化，照既有的員工權益補償方式就是給他一筆年資結算金。二者間之差別實在不小。

實際上，經建會也已預期到會有更大的阻力，所以曾經考慮專案立法的可行性。專案立法在很早前在經建會中就有討論，有其優、缺點，實際上研究中可以再針對過去累積的想法再去深入，如果現在想要改變這個基本架構，會遇到什麼問題。最後還是回到成本效益的分析。以前一直提到，國內立法效率低落，如果要立一個新法，或針對每個事業立專法，這立法成本與時間是難以衡量的。或是權益補償較差之事業會要求比照較優渥之事業等。這些問題現在還是存在，可能要針對所有的成本利益作分析，給經建會一個較 solid 的建議。

第二，經建會在 85 年做了一本報告，列了 49 項可能的民營化方法，英國學者 Madsen Pirie 在他 1988 年的書中也曾列出廿餘種民營化方法。收集各式各樣的民營化方式很容易，但是在台灣之可行性有多高？例如 Contract out，最大的問題就在員工如何處理，隨同移轉或保持公營事業員工之身分。更者，contract 期滿後由如何？所有問題要一條條來看。又比如說 Employee Buy-out，大家都知道，

可以這樣做的一定是規模很小的事業機構，像中華電信或是中油、台電這中規模之事業怎麼可能？另外也衍生一個更大的問題就是 RISK，員工拿他僅有的員工權益補償金，你要他花掉大部分去承接一個搖搖欲墜的公司，他 RISK 太高了。所以這種方法有很高的限制。另一個例子是利用引入競爭來解決公營事業績效不彰的問題，也就是工會主張的「只要自由化，不要民營化」。但實際上也沒那麼單純，因為假設維持公營體制，可以預期的，公營事業會在與民營企業競爭的過程中體質逐漸下降，因為他束縛、干預那麼多。現在或許在獨佔或是寡佔階段，還是個賺錢的事業，假設純粹靠引入競爭來當作民營化的替代方案，可預期的五年、十年之後，就會變成一家虧損的公營事業，到時候處理起來也是麻煩。所以基於可行性，我也建議報告中許多民營化方案有些大概不需要考慮。有些方式有特殊的時空背景，在台灣並不存在同樣的環境。少數幾樣有很嚴重的限制，可以再做一個釐清。

最後我也提出個人的觀點，民營化前後績效比較之研究蠻多的，大家都看到這績效一定有上有下，這究竟有什麼樣的涵意，一直是值得深入探討的。站在行政部門，假如要顯示政策的成效，一定是找指標往上的來講，就工會方面，會挑箭頭往下的去講。所以永遠是眾說紛紜，莫衷一是。實際上我個人也曾經從事這方面的研究，探討民營化績效變異背後的原因，大概整理出幾個可能的因素，第一是競爭，民營化後的產業是否更趨於競爭，第二是公司治理問題，民營化之後政府介入程度還有多高？包括 equity shareholding percentage 還有他在董事會的席次比例，第三是民營化前的體質，第四是高階經理人在民營化前後的變動率。最後三個會影響民營化績效變好的主要因子，第一是競爭，所有學經濟的都會肯定，這個因素一定存在。第二是公股董事席次比例，這部分得到的結果蠻有趣的，民營化後公股董監事席次越高，他績效轉好的機率越高。這跟

民營化當初推動的預想是相反的。當然研究上有困難，因為因果關係可能是反向，比如因為中鋼體質好，政府一直不願意把他賣掉，假如先前是體質差的，政府可能像燙手山芋急著把他丟掉。所以這個關係可能是反向的，不能單獨做結論。最後是民營化前體質越好，民營化後績效提升可能性越高。這部分可以呼應到民營化前的企業改造是很重要的，假如期待只透過股權移轉去拯救一個嚴重虧損的企業，期待所有權移轉後，短期內虧損嚴重的事業就轉歸為盈，這是不可能的。所以我這個研究之政策涵意在於，股權移轉（也就是狹義的民營化）必須要和很多其他政策搭配才能夠產生真正的效果，第一就是市場要開放，第二是公股在民營化後短期內可以適度介入，第三是民營化前的體質非常重要。絕對不能期待只透過一個賣股票或賣資產就將一個經營有問題的企業起死回生。

中華郵政 黃水成總經理

基本上我想大家都同意，所有國營企業都要面對潮流，要放到自由市場競爭環境裡頭。主要希望能夠落實企業化經營的要求，提高經營績效。用意應該是非常正面的。我個人認為要向民營化方向推動，幾個層面要去考量，就政府層面而言，也許政府有很多因素，要盡快把國營事業民營化。如果是單純以財政為出發點要把國營事業民營化，我覺得這對於國營事業整個的作法會造成很大的傷害。要考慮到民營化之後，事業是否禁得起競爭。要先讓企業真的準備好，有條件去競爭，民營化之前體質是非常重要的，不能說民營化是潮流，就不管體質如何通通趕上車。我看過很多國家對國營事業的管理，他們給國營企業很多自主發揮的空間，法令上給予很多合理的條件讓他去經營，即使不民營也有跟民營業者競爭的條件。可是國內法令對國營事業的經營限制相當多，所以國營事業競爭條件不如民營，不是事業本身造成的，是政府的政策長年累月造成的。

我們要國營企業民營化，最重要的是要先輔導他，讓他有轉為民營的條件。因為如果能給他民營的條件，我想企業本身也好，員工也好，絕對願意配合。因為他們會認為轉為民營後更有競爭力，更能發揮，企業未來績效會更好的話，對員工來講絕對願意配合的。現在問題在政府有沒有給他空間來調整體質，如果體質沒有調整好，員工看不到願景，當然不願意配合。你說要溝通，他看不到願景時怎麼去溝通？有時你給他一些條件，若是民營化之後沒有實力，到時也是會跳票的。這些都是我們要考量到的，希望針對每個國營事業的特性來考量，目前是否能夠給他一些鬆綁，先讓他調整體質，再來民營化。另外一個問題是，很多牽涉到民眾生活或是公益方面的國營事業，可能要很清楚去瞭解他的特性與他現在所掌握的資源，民營化後可能會有什麼樣的變動後果。比如說自來水民營化，第一，他掌握的資源是民生所必須的，讓他民營化後，將來他的服務，是否要去任務化？你還要他負政策性目標的話，是不是要提供一個相對的配套措施？以郵政來講，現在所扮演的角色，一是處理政策問題，例如金融面，手上有三兆三千多億公眾存款，壽險方面也有三千多億的責任準備金，有三兆六千多億元的資金。將來民營化後，轉存中央銀行的部分，將移動金融穩定會發生什麼後果，都需要去思考。民營化後龐大的資金，會不會流失？如果沒有流失，將來能不能讓他自由運用？政府要他配合政策任務而會影響經營績效時又該如何處理？郵政服務方面，因為偏遠地區我們照樣服務，像這樣的政策性任務，是無法從市場機制來考量的。民營遞送業，是選擇性的競爭，在都會地區，有賺錢就去經營。未來郵政民營化之後，這政策性的部分要怎麼去思考？如果有配套措施，不至於造成對社會對員工的衝擊，該改善體質的也讓我們去做，只要能提升競爭力，能讓我們在民營化前體質更改善，擁有適當的競爭條件。這樣民營化的阻力會較少。

首先提供幾點看法，第一，這次有引述 OECD 2001 年民營化趨勢，引述重點可能要審慎，因為我們怕部分工會人士會認為世界趨勢民營化已經暫緩並因而產生質疑。事實上原因是這樣嗎？我另外一個看法則是該民營化的都民營化了，好做的也都已經民營化了，剩下那些尚未民營化所遇到的瓶頸可能是大家共通的問題，因此應該要換個角度來思考。否則哪天工會一些人士又來引述，又會把民營化時程延遲。第二，提到民營化時，員工權益方面是一個主軸，我們常講員工抗爭和工會領袖領導的一些活動好像阻礙了民營化。事實上，大家或許一直被工會引導要通過團體協商來簽訂團體協約，可能是有些迷失。本來在團體協約法裡面，工會團體和資方就可以協商，並不是要簽訂團體協約來作為一個要件。我們知道中華電信和交通部已經將他們的團體協約往行政院報核，但其所簽訂團體協約的內容能決定未來的經營事項嗎？我蠻懷疑的。我們看到過去國內已經民營化的 31 家，並不是一定要簽訂團體協約才能夠民營化，工會一直在訴求，我認為這可能要跟員工講清楚。第三，工會常提到一個問題，不民營化而企業化可能嗎？我深表懷疑工會提出的目的在哪裡。舉個例，前幾天台糖公司辦民營化研討會，很多員工提出為什麼一定要民營化，達到企業化的目的就可以啦？我反問他們，不民營化，企業化能夠做得到嗎？接下來，有關談到「後進者效益大」的問題，我想法令上明訂的所有項目，包括 6+1 加發的部分，在法律上已經有的部分，就政府的立場而言，以我過去參與的經驗，法律訂的相同條件權益是不可能再有差別待遇的。我們也知道，民營化給員工的權益到底是算數問題呢？還是國家資源總效益問題？其實我們都很清楚，越拖虧損越大，若站在總體效益來看，多給員工一筆錢沒有關係。但公務機關是依法行政的，要突破很困難，所造成的後遺症也滿大的。舉例來說，我們在辦理專案離退的

時候，公司曾經加發到 19 個月，造成其他公營事業很羨慕，事實上後遺症也不是沒有。其實那是我們員工的績效獎金拿出來加發的，也不是法律明訂發給的。中鋼公司民營化時除了法定的權益外，勞資協商可以給更多特休假，有的民營化後年資重新計，這是每個企業特性及體質不一樣所產生的結果。所以我覺得檯面下每家是不一樣，但是法律上是一定要一致的。

其次，談到民營化的時機，如果體質不好，是否可以考慮給一個緩衝期間？看過去的例子，如果體質不好的事業，一民營化大概就死掉了，員工也面臨失業。如何在民營化前給各企業一個緩衝期間去做改善，甚至上級機關能不能給予協助？另外我們可以發現不管是經濟學者、工會或資方，大家都各談各的，有共識的不多。我覺得接下來怎麼做，比方說員工講財團化，財團化是不好的嗎？我覺得有必要讓員工瞭解。某次的研討會，我問在場的員工贊成民營化的請舉手，大概只有兩成的人舉手。結果講清楚之後再問，贊成民營化的幾乎有一半了。可見加強宣導的部分是可以努力的。過去已經做得很成功的企業，我們也可以從中學習經驗，他們是如何去做宣導，因為這是一個影響成敗重大因素。再來是工會一直在強調某些問題，例如民營化是不是為了填補財政缺口呢？當然或許是有，但民營化又不是現在開始做的，從民國 78 年就開始了，那時的財政也沒有這麼糟。我覺得有些東西應該要適度去宣導溝通的。最後有關員工就業轉業的問題，我們知道在民營化條例及其施行細則中都有提到，甚至有訂得很清楚要辦轉業訓練和第二專長訓練，所以我要建議在報告中所引述的，我們有沒有方向或策略對這方面去加強？我們有沒有真正去瞭解員工需要什麼？因為就我們所瞭解，你真正要去幫他們辦訓練轉業的時候，他的意願並不是那麼強，建議團隊能不能去掌握，各事業有沒有去做調查，如果民營化時員工不留任，他希望事業提供什麼樣的服務？是不是可以提供多方面的

選擇？如果有這些資訊，我們可以提供給各部會作參考，相信將來他在訂政策時會有所幫助。

經濟部國營事業委員會 楊關錫科長

推動的政策規劃。這包括目前對政策的滿意度，剛有聽到很多專家給我們一些思考和反省的建議，也有聽到對民營化政策的一些辯護，政策是否要繼續實行，有哪些地方需要修正。我想基於執行單位的立場，有些人會有不同的思考。執行單位也同樣會有迷惘的時候，第一點就是民營化的政策目的在什麼地方？早期我們有列了很多民營化的目的，比如說繁榮資本市場或其他財政目的。目前民營化目的很清楚就是發揮市場機制，提升事業經營績效。回過頭來檢視民營化的政策目的，是否可以達到這樣的效果？我們希望研究團隊在政策檢討部分能夠給多一些建議。當局者迷，執行的過程中往往會依照目前既有的目的去執行，是否會引起整個政策本身修正的可能性？比如民營化測是否影響到整個產業秩序？國家發展的政策是否和民營化之間互相支援？或是有一些激盪和影響？我們也希望在報告中有關這部分，能夠給我們一些比較好的指正。我們發現報告中對於產業政策這一塊沒有很清楚的定位，有提到關於公營事業本身是否要民營化的問題。公營事業民營化基本上不會是太大的問題，因為國外也都在做民營化。比方剛提到水的問題，水的問題當然是普及率，但要達到完全普及的可能性比較低。在英國，水是百分之百民營化，早期有一些問題，之後也獲得了好評。基本上和維持國營的蘇格蘭比起來，是相當受到英國政府的肯定。就事業本身而言，當然會達到提升效率的目標，但就國家整體公共性質來看，民營化是否符合國家整體利益，需在政策目標作進一步的評估？第二，民營化世界潮流的部分，我們也有些相同的看法，從報告所顯示近年來全世界民營化下滑趨勢來看，就推論民營化比重減少？

或民營化是否受到質疑？似乎值得商榷，依我個人經驗以及國外文獻，因為民營化的方式有很多種，像蘇聯及其他東歐國家，近年來之民營化之比重頗高，而且一處理都幾千家，但所採用民營化的方式並非釋股，因此無法在趨勢圖上顯示。尤其在 WTO 的雙邊諮商裡面，有許多文獻，許多國家都在推動民營化，包括新加坡及一些東南亞國家，中南美洲國家。因此這樣一個定義部是 分清楚的趨勢去做推論，是否妥適呢，應再審慎評估？我想還可以再做進一步探討。如果這個趨勢是 OECD 的趨勢，我想也可以把資料寫清楚，避免以偏蓋全的現象。另外我個人覺得，有許多國外文獻是否可以做進一步探討？比如說產業之間的民營化，在這份報告中比較少看到，比如公用國防的，都只用幾句話帶過。我想國外有許多研究，比如 World Bank、OECD，比如美國有一個 REASON FOUNDATION，有探討民營化許多不同的形式。英國還有一些世界各國民營化的年報（annual report），每年都會對一些公司的資料作更新，這些都可以做進一步探討之參考。如果時間允許，是否能有多一些文獻的探討？關於不同產業之間，公用事業之間，甚至一些獨佔產業之間的問題。第四，非常佩服之前徐教授提的兩個觀點：第一，民營化要越快越好，中船的民營化在過去有經過一段很長的時間發酵改革，在時間方面是相當重要的。因為他付出的成本若因為民營化時間的延宕，將來可能付出更大的成本。我們過去處理台機就是一個很重要的例子。時間拖越久，成本就越高。第二是有關公司治理的部分，院長在 11/6 的院會中有個指示，國營事業可能要先做公司治理。基本上我們要瞭解公司自理是很重要的，但他的精神是希望公司本身的財務管理能夠透明化，能夠保護小股東的權益。但在國營時期可能在執行方面比較困難，操作方面當然沒有問題，把一些專家學者換成獨立董事之類的，或是財務完全對外揭露，我想這都沒有問題。但我覺得公營時期政府還有影響力的情況之下，要公司治理還是會有些落差。因為公司政策和政府政策基本上

不會有太大的偏離，比如說我們檢討中油的資產，他有 100% 的官股，你說一個獨立董事要去反對或不反對，都非常困難。所以我覺得公司治理很重要，但過度強調公司自理是否對民營化有好處？或是對整個政策推動有幫助？可能也不見得，但是這是一個方向，我們會往這個方向去思考。最後還有幾點，順便做一個說明。第一，民營化釋股策略的問題，這次報告裡有提到很多有關釋股策略，我們相信有些公司可以以釋股方式來進行，而有些公司可能不適合。這是體質的問題。事實上我建議研究團隊把現有的 18 家公營事業分類，探討哪些適合什麼方式來進行民營化，我想這樣比較有建設性。比如把他分成幾類，有些類別不適合股票釋出，就可以建議由另一個方向來進行，是否可以達到效果和目的？另外是員工的部分。事實上員工的要求及訴求是民營化推動一個很大的阻力，我們覺得每個人有這樣的要求工作權等權力，但很多時候其實是不患寡而患不均的情況。比如剛提到補償是否能夠增加，提高員工的誘因，事實上執行起來會涉及回溯，就是患不均。現在台糖民營化，員工離退之前可以領 18 個月，有些人會回來要求，所以這東西會越來越可怕。但我們也知道可以透過制度的設計，補償從寬我們也同意，但是後遺症所產生的成本問題可能要一併並評估。

經濟部國營事業委員會 陳聰楷管理師

就這裡面員工權益的內容，提出來做參考。基本上有關員工權益是有三大部分，我來說明。有關產業民主的部分，裡面是說讓員工有機會參與公司的經營管理，事實上報告中提到讓員工進入董監事會中擔任董事，來參與公司經營決策，但產業民主並不只有這一部份。在我國法規中，法有明訂的，除了勞基法的勞資分離外，還有資工福薪條例，還有勞工安全衛生法、最重要的國營事業管理法，因他在 91 年 6 月已經明訂，公司五分之一的董事或理事，必須由工

會推派給事業主管機關來聘任。所以目前在法治面的部分，已經有這樣一個機制在。這一部份可能可以補充。第二有關協商機制，在民營化條例中，工作權的部分，條例裡規定是由雇主去協商，什麼員工可以留下來，什麼員工不行。事實上在民營化條例中，員工是否能留下來的決定權是員工在決定的，員工有自主權，決定他要不要留。至於由新舊雇主決定留用是例外。報告中只提到由新舊雇主協商留用，我怕是會引起誤會，好像變成是一個原則，而事實上只是一個例外。在目前的五種民營化方式中，只有標售資產才會用到但書，其他四種民營化方式並不會用到但書。事實上不同的民營化方式對員工會有不同的影響。因為民營化造成雇主變更，是明顯且嚴重地會影響員工權益，所以不同的民營化方式對員工的影響非常重要。這裡面報告是說建議由主管機關運用監督權和影響力讓工會能夠參與整個民營化的過程，事實上以我所瞭解的，目前所有民營化，工會都有參與，只是他不願意參與而已。比如像中油，在經濟部所屬機構裡，有建立一套機制，在整個民營化小組中，工會從最基層的規劃、執行、宣導，都有參與，但有的工會不願意參與，因為覺得一旦參與就等於贊同民營化，而他的主軸是反對民營化的，所以他不願意進入這個機制中。所以並不是沒有這套機制，是有的。基本上我們必須加強和員工的溝通，這是我們主管機關一定要做的。工作與就業權利的部分，我發現報告中所引述的法令都是 90 年以前的法令，不是現行法令。比如 51 頁中提到民營化條例第 8 條，是 89 年的規定，目前已經都不一樣了。在第二專長訓練、轉業輔導這部分，在民營化條例 11 條及施行細則 22 條，都已經訂進去了。目前公營事業關於員工就業輔導，已經有一個母法在，而且整個運作就依照這個規定在執行。再來就是 61 頁第一行，關於保險補償金繳回的部分，民營化條例也修正了，以前是規定保險補償金在員工領給付時要交回，現在已經修正由承保機關直接代扣繳回事業主管機關。這一部份在法令已有所修正，建議能夠配合修改。有關就業

部分，我想提個人經驗，就事實上公營事業的員工和民營事業的員工有很大的差異。公營事業員工基本上年齡偏高，平均在 40 多歲，在轉業輔導和就業訓練上有相當大的困難度。員工接受度也是不一樣的，因為以前瞭解，你要辦訓練，事實上他的意願是非常低的。因為學習能力可能不夠，可能是因為年紀大覺得沒有必要性，所以真正願意接受訓練的可能不到兩成。這一部份在執行上有相當的困難。另外職訓局在作法上也有做調整，可能也可以去瞭解一下。

交通部 王企英科長

- 報告中提到工會大聯盟建議工會協商權應法治化的部分，就中華電信的團體協約來講，本部在今年已經兩次回復，請中華電信公司就符合行政院核示原則之條文與工會先行簽約。本部在審核時，是就三個面向予以考量，一是行政院的核示原則：「有關勞動條件應尊重民營化新公司」，其次中華電信現在是國營事業，一定會受到相關法令的束縛，我們必須依法行政。再者，交通部所屬國營事業不只中華電信，我們還要面對其他的國營事業，所以還要想到各事業會不會援引比照的問題。我們確實就行政院的核示原則和現行法令規定盡力去考量員工權益，但是工會還是無法接受，因為他們所堅持的那幾條正是不符行政院核示原則和現行法令規定。
- 台鐵在以前營運狀況好的時候，並沒有提撥或編列勞工退休金，等到虧損時再編，當然就來不及了，這就成為歷史性包袱。之前也有提到民營化前的企業改造很重要，像台鐵現在也有一些多元角度的經營，但是民營化前的企業改造重點到底要放在哪裡？
- 另外提到第二專長或轉業訓練，以台汽而言，本部之前有做

台汽民營化後輔導轉業人員的名冊，也有請勞委會和職訓局幫忙，優先提供訓練機會給有轉業意願的員工，但是他們透過立委表達的是希望再任公職。

- 有關國營事業員工的身份，本部所屬國營事業職員都是公務員兼具勞工身份的，都有月退休金制度，所以推動民營化時的阻力會比較大。經建會也曾經對月退制度之年齡可不可以打折，例如 49 歲與服務 25 年滿 50 歲的條件比較，就打九折，48 歲就打 85 折之類的。可是在銓敘部主管機關的立場是不會同意的，因為攸關全國公務人員法制上的問題。所以主管機關除了依法行政之外，還要考慮到其他事業援引比照的問題。
- 最後民營化後退休人員的月退休金經費都是要政府負擔的，如果中華電信在民營化前必須一次提足預估退休人員活到 78 歲的退休金，據該公司初步估算是將近 1000 億，這對公司的財務狀況將會造成重大之衝擊與影響，公司怎麼民營化？怎麼去和股東交代？這些都是問題。

行政院退除役官兵輔導委員會 吳漢光科長

資料第 12 頁提到退輔會三家機構還沒有民營化，第一為龍崎工廠，第二為榮民製藥廠，第三為榮工公司，可能是資料編排的問題，榮民製藥廠「執行再生計畫，同步推動民營化」這應該是榮工公司的部分；下面榮工公司的部分應該是榮民製藥廠。這大概是編輯的時候沒注意到。第二點，因為退輔會民營化只有榮工公司一家是公司型態，其他都是工廠機構，所以民營化的方式不一樣，是以資產作價的方式，一般我們設定都是以 60% 為民股，40% 為官股。這個方式其他各機關似未實施過，而我們目前以資產作價方式完成的有

兩家，目前龍崎工廠和榮民製藥廠正在移轉民營作業中。在執行中有一些問題，比如說榮民製藥廠，原投資人團未繳交股款，我們根據合資協議書，可以解除契約，重新開標。我們的律師都解釋過，居然原投資人團還可以向法院提出假處分，雖然我方提出抗告，然在法院裁決之前，民營化就沒辦法做。招標文件也是請國內知名律師事務所訂的，照理說不應該有瑕疵，可否請研究團隊探討研究有沒有其他較妥適之移轉民營方式？

財政部國庫署 黃勤文稽核

- 建議最後的報告是否有個專章，把整個問題和建議有個專章，比較容易閱讀。
- 前面之與會者提到，民營化整個體質是很重要的，並且民營化可能不單只是財政收入的考量的問題，然而就財政部的立場，仍免不了要從國庫收入最大的方向來看待民營化，在此先予說明。再者各位可能從最近的報紙上已經看到，總統指示 14 家金控可能要併購成 7 家，又報告中提到有些民營化可以引進策略性投資人或委託經營，因此，這中間可能也會有一些策略投資人的思維要進來，問題是引進策略性投資的情況下，整個股價的評價方式是否適用報告中提及之方式？比如說股價經營的方式，可能不是策略性投資人引進的評價方式，希望研究團隊能給我們一個方向。姑且不論是不是有財團化或賤賣國產的問題，畢竟這是一個很重要的課題。
- 有關報告中提到第三次會議中有討論到台銀政策的問題。在此補充說明，有關軍公教退休優惠存款的問題，基本上這是對於台銀民營化很重要的問題，我們部裡面在上個月已邀請銓敘部和各地方政府研商，預計年底會有一個比較確切的方

向。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授

謝謝大家的意見。我很簡短的談一點，剛才包括事業單位和各位的意見，和我們在座談會中談到的，有一個共同的整理。很多人都有一個疑慮，如果可以企業化或企業化改造而有自主性的模式，是否還一定要民營化？我們在幾場座談會中也一再講說問題是理想中做得到，現實中做不到。行政部門不可能不交付給你們政策上的任務，立法部門不可能沒有給你們一些意見。他們就問說可不可能修法去改變？我說怎麼可能，這是自廢武功，在立法院是絕對不可能發生的事情。所以他們的理想是最好是獨立自主的企業化，這是全世界都無法做到的情形。我個人覺得這是為什麼要推動民營化的最主要原因，大家不會有公公婆婆。這條路是並不很好走，但我們會盡力和國營事業的員工溝通。

其他對於大家有很多建議，我們會修改。不過 OECD 的部分我們自己還是做個整理，這篇報告是滿有趣的，或許分出來讓經建會作個整理。因為他分析減少的原因主要是兩個，一是因為 2000 年經濟不看好，不好賣；2001 年繼續沒有好轉。第二原因是比較好處理的已經都做完了，剩下的都是比較困難的。我們看到第二個理由，覺得跟台灣也是很像，現在剩下 18 家各自有各自很難解決的問題，所以我們覺得很有趣，把這篇報告留下來。第三，談到訓練和轉業輔導，我呼應一下剛才講到很多位提到，我們這份報告裡雖然沒有針對這個部分去寫，可是我們我和他們談，其實他們並不真的想要這個。理由是他不想要民營化，再來是這些課對他們都沒有用，他們對課程有相當多埋怨，對勞委會的幫助也是，他們說這些都形同虛設，政府為什麼要浪費這麼多的錢，辦一些沒有用的課。所以我想這部分再怎麼溝通都很難。最後是關於哪些可以以釋股的方式或

全面民營化，這個剛才經濟部有提到，我們可能還要再多花點時間。後面的研討會會針對議題去談。比如說水，雖然說很多國家包括法國，他們的民營化都做得很好，可是我們也有我們的困難，比如說我們的水價，我常在想全世界有沒有一個地方的水價像我們一樣和市場價格相差這麼大的？民營化後要怎麼辦呢？民營化之後的水價你管不管他？你要管他的話他怎麼競爭、怎麼民營？不管的話民眾水價一下提高，大家日子怎麼過？企業怎麼過？這個問題真的是歷史的包袱，我想以水為例，我們會以議題導向在後面的研討會提出來。非常謝謝大家，希望大家以後來多來發表意見。

經建會部門計畫處 張桂林處長

本篇研究報告基本上符合研究需求，同意備查，並建議有些圖表可再詳盡整理，畢竟，這些資料取之不易，如再經由專業分析，應可獲得一些資訊，而這些資訊或許可做為國際上組織，如 OECD 等於蒐集民營化相關議題時所採用。

經建會在做政策分析時，會盡量求真，俾讓長官瞭解實際情形，而經建會委託之研究報告，並不代表經建會之立場，他應該是多層面之角度來看問題。本研究報告，既然是問題導向，可以整理出一些問題，而這些問題，是有關政策方面的一些可能性或觀點，進而從這些觀點引出一些策略，策略中又有一些限制，這一系列下來是非常有層次的，過程中我們都可以加以探討，未來，研究結果或許可提供長官對於不同民營化問題的解決方式，同時也希望研究單位將本研究報告整理完成「民營化政策白皮書」，俾供大家參考。最後，非常感謝大家對本研究報告的參與。

公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃

研討會會議實錄

討論題綱：

- 一、民營化的政策應如何定位？政府推動民營化政策多年以來，對於民營化的定義、民營化的政策，是否需要重新調整？如政府持股降到50%以下，是否就能代表民營化？還有，民營化的政策，除了降低政府持股，是否還有其他方式？
- 二、民營化政策的執行策略應如何擬訂？釋股策略該如何擬訂？如民營化時程表要如何訂定才能有效落實、如何解決衝擊證券市場的障礙因素等？還有，「全民釋股」的利弊為何，是否需要配套機制？過去只為彌補財政缺口的釋股策略，缺乏全盤規劃，也讓股價愈賣愈差，未來釋股策略應如何制定，如引進策略性投資人等，是否可行？
- 三、外資在我國推動民營化政策過程中，能扮演何種角色？
- 四、行政院指示相關部會率團赴海外招商，引進外資，併購公股銀行，這項策略可行否？除了公股銀行，其他公營事業的民營化，也適合比照嗎？
- 五、在民營化釋股過程中，行政機關如何制定一套公開透明的機制，防止因為制度的缺失，導致圖利特定人士之嫌？例如去年第一金控赴海外發行 GDR，最後導致許多國外有能力的外資以及國內的假外資進行無風險套利，國內投資人受限於規定，無法取得認購權證，只能眼睜睜看第一金的股價下跌，無奈承受損失。
- 六、若釋股採取在本國證券市場公開銷售，龐大的公營事業股權，是否會對本國證券市場造成相當大的資金排擠效果，進而影響股價？有何因應之道？

主辦單位：商鼎顧問股問有限公司

出席專家學者(依照姓氏筆劃排列)：

台灣大學財務金融學系：劉憶如教授、交通大學土木學系：黃玉霖教授
臺灣菸酒公司代表：林士傑 副處長、臺灣菸酒工會代表：工會 蔡登順理事長、羅家瑞勞工董事、劉經湘 理事、趙銘圓 理事、謝史風 理事、中華電信公司代表：財務處 魏華美副處長、中華電信工會代表：工會 尤家華理事、勞工諮詢委員會 鄭堡雄委員、臺灣鐵路工會代表：潘鴻麟組長

時間：11月23日(二) PM 2:00 ~ 5:00

地點：臺北市光復南路 65 號 B2-203（開羅會議中心）

台灣大學財務金融系 劉憶如教授：

今天的這個座談會，是針對民營化的釋股策略，我先簡短做個說明。經建會之所以有這樣一個研究案，就是因為現在的民營化，我想大家也都很清楚，自從推動以來，有既定的時程表，中間也遇到很多的困難，不過也有許多家已經順利的民營。順利看從什麼角度去定義，從政府的角度來看當然是很順利，也有一些不同的聲音是存在的。不管怎麼說，時至今日，以時程表來講的話很顯然有很多家是預計什麼時候要民營化，其實並沒有辦法執行。當然原因很多，尤其因為最近很多事情都染上一點政治的色彩，立法與行政之間也互相責怪，我們以研究角度來看的話，所有非經濟因素的部分我們先撇開不談，和我們的研究案沒有直接的關係。我們比較針對譬如說以當初訂出要民營化的時程表，可是做不成的問題到底出在什麼地方？經建會來做一個總檢討。檢討之餘也希望知道既然達不到這些目標，時程表是否乾脆重新訂定？甚至更開放的態度是是否有一些可以重新考慮是否該民營化？或是民營化的方式以前來講就是賣股票，那方式上是否該有所改變？我想整個對未來到底要怎麼走，先稍微提一下，做個檢討。因此我們切割成許多不同的角度去看民營化的問題，今天這一場是談釋股的部分。

釋股這方面我們研究小組暫時訂出來的一個討論方向是說，因為以實際層面來看，到今年七月為止，總共在中央政府總預算編列要賣但是未賣的股票，原因先不管，加起來有約五千多億。再加上明年的中央政府總預算又有約一千多億的股票要推出，這代表如果真正依據民營化的規劃，時程表看來，總共要推到資本市場賣的股票有七千多億元。我們先不談這些當初該賣而未賣的原因在什麼地方，也不談這些是否以後應該繼續賣，或是以別的方式民營化，或

甚至根本不應該民營化，這些我們都撇開不談，光是直接談如果真正有七千多億元規劃上要賣卻還沒賣，如果現在丟出來的話，對資本市場的影響是如何？我們當然是看到進度落後，以這個角度來講，如果不落後，就代表這七千多億元要推出，是相當大的一個衝擊。

我想今天是針對資本市場，以較總體的角度來看這個問題。大家也可以看到今天附的資料，這是公開的資料，只是我們做了一些整理，針對哪一些公司要賣多少股票，他們當初估計的時候是根據當時的市價或是淨值去做估算，打算賣掉多少股，有一個總金額的存在。我們在這邊看到的就是他其實分屬許多不同產業，所以一旦推出，除了對資本市場的總體面有衝擊之外，對於個別產業的影響也很大。所以我們今天以資本面的角度來看，譬如說對於某些產業來講，在這種時候可能會衝擊特別的大，我們今天也很高興有三家券商，研究部的及承銷部的還有投顧的來提出他們的看法，針對不同的產業，如果現在這樣的金額丟到資本市場的話，大概會是什麼樣的情況？因為這部分我們過去比較沒有請證券來參與，所以今天我想要讓大家知道有這樣一個安排在裡面。

我們希望先把該不該民營化或是員工有什麼樣的意見先撇在一邊不談，純粹就是資本市場，假設民營化的一切大家都鼓掌贊成，這樣的情況下我們繼續要推出，那如果真的要推出，丟出七千多億元的時機點，大家有沒有什麼建議，應該要怎麼樣拿捏？針對不同產業有沒有什麼樣的優先順序？所以我們今天提出主要是說對於資本市場的衝擊，我們應該也會考量，也許對資本市場衝擊太大，釋股就再走慢一點也沒關係。第二是說對特別產業，譬如說覺得某一個股票這個時間不該賣，我也希望這是一個經過大家討論後的決定，是不是暫緩釋股，理由是什麼；而不是說由某一家上市公司的老闆來做建議，這樣股價受老闆的影響力太大了，所以這也是特別

說明我們有這樣一個題目的建議。另外過去的幾場座談會方式也是一樣，現場有錄音，方便記錄，但錄音後也希望大家盡量知無不言言無不盡，我們會將大家的個人發言記錄 EMAIL 給大家，如果覺得這一段你不想公開，我們就把他刪掉就是了。我們的報告上最後不會呈現，但為了讓研究團隊多瞭解一些，還是希望大家盡量把意見告訴我們，所以我們也沒有讓媒體來參與。

最後附帶除了證券業可以給我們建議之外，今天還是希望事業單位給意見，是因為其實最近也看到事業單位有許多疑慮，對於他們的股票被賣，或因為最近財政部發行可交換債，以公債部分轉換成股票，我們也看到很多事業單位覺得他們甚至連股票被賣掉都不見得得到這樣的資訊。對於這個部分，站在事業體的立場，如果有什麼意見，也歡迎提出來交換意見。

等一下就請券商部分先給我們意見。曾教授等一下要先離開，他今天來主要是針對財政部分，如果賣股票只是為了財政收入，他會提出一些看法。我們的資料基本上是針對從 87 年到七月，有五千億元還沒有賣的，明年又編了一千多億，我想各位尤其是事業單位，是否可以針對你們的單位要釋股的部分看看有沒有資料上意見上要修正的，然後如果是證券的是不是針對不同產業的釋股花個兩分鐘先瞭解一下？

大華投顧 杜金龍董事長：

我們假設談台灣股票市場的籌碼的話，到 93 年 月底，目前的總市值大概 12.7 兆，有五億股左右的股本。如果說以七千億釋出的話，大概會讓股本依照市值的比重來講，有 5.51 的膨脹率。早期台灣股票市場每年的股本膨脹率是 20%，今年一到 月份只有 6.5%，為什麼今年的股本膨脹率和早期不一樣，是因為政府在民國 90 年開

始實施上市公司庫藏股，庫藏股大概註銷四百億，91年七百億，92年大概一千九百億。今年應該還沒統計出來，我個人推估應該會比較多，大概兩千億，我們可以看出來，實施庫藏股大概使五千億的股本消失，才造成台灣的股本膨脹率從以前的20%降到今年的6.5%。如果官股釋出，假設七千億，一下又丟出5%，台灣股票市場的股本膨脹率可能又會大幅增加。因為我們可發覺自從87年公營事業移轉民營化之後，經過這幾年，尤其民國82、83、89，官股釋出後，造成隔年股市的低迷。所以雖然不會衝擊當年股，也會衝擊到次年的股票市場。如果以目前外資從民國84年匯進台灣股票市場，目前新的資料大約752億美金。如果我們以32元來算，大概只有兩兆多的外資。外資有時進來的錢不一定迅速在股票市場上反應，所以我們發覺這幾年真正把台灣股票市場股本消耗掉的，主要來自於所謂庫藏股的實施。以前按照交易所的資料，官股像四大基金和國安基金，92、93的持股比重從7%降到6%。所以官股在四大基金和國安基金還有釋股。我們看到在籌碼中最主要的消化還是庫藏股。所以我有一個觀念是除非這些官股能找到一些較好的買家，這是第一點的說明。

第二點是心裡面的影響。我們知道每次政府在釋股時，一般股市投資人都會認為政府開始偏空，這是心裡的感受。就像前一陣子長庚賣台化，台化就跌那這次也一樣，賣中銀或彰銀，一個短線的高點就出來。我們看94年後面的資料，他賣的都是台積電、聯電，世界先進所謂晶圓代工，還有中鋼、中華電信等所謂傳產股。雖然台銀跟土銀沒有列入股價指數的影響，但心裡還是會受到官股影響。這些官股在台灣股票市場的結構，目前電資股佔了40%的比重，金融股大概16%左右，傳產股大約10%。一般鋼鐵股因為中鋼還是大型股，所以明年的釋股中，對大盤大概會有一個壓力。按照這幾年我們可以看到，雖然明年有七千多億，但是其中有五千多億是以

前留下來的，所以按照這 幾年的經驗，我們都認為官股在釋出的時候，大概達成率很低，假設有七千億，大概只能賣到一千億或五百億。與其這樣影響市場，不如再找一個更好的方法。

另外我個人認為每次他都是貪一個時機，在股市很熱絡的時候就想要賣，價格定很高，等他規劃好了，兩三個月之後，股票又跌下來，台灣股票市場所謂的漲幅和跌幅沒有那麼久，假設大概每一季來說，大致如果你錯過機會的話，像張忠謀出來講或是報章媒體攻擊，現在股市已經低迷了，你還出來釋股，導致以前常碰到這種惡性循環和良性循環的現象。這是我針對第一點來提出報告。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授：

我先問兩個問題，看是大華證券要回答還是另外兩家要談的時候一起談。剛才提到股本膨脹率的部分，說會有壓力，除非能夠找到很好的買家，比如說國外的買家。這是我的第一個問題，找國外買家，針對大家看到這些釋股的公司，到底找國外買家的可能性有多高？或是哪些比較可能找到國外買家？第二是依據以前經驗，政府執行率很差，剛說也許七千億才賣了一千億，執行率百分之幾而已，我想請教一下，因為我不知道過去執行率到底有多差，就是那個差距是有時間落差嗎？比如說政府說哪一年要賣，結果拖了兩三年才賣？還是怎麼樣？證券這邊有沒有做這方面的分析或討論？我會特別關心執行率的問題是因為從 87 年到現在，一共有超過五千多億元還沒賣，可是現在其實有一個實際的困難，我們在之前幾次的座談會也和其他國營企業談過，就是說很多還沒有賣，可是錢已經用了。因為他的編列是歲入，歲入還沒進來因為還沒賣，可是歲出已經支出了，那沒有賣怎麼會有錢支出？他的方式就是以國庫券還有向銀行短期借款，其實是一種以短支長的概念。我們現在很希

望是說，若盡快釋股，對股票市場的衝擊當然很大，從釋股的立場，民營化的立場，也許有的不應該趕快賣，可是從另一方面，資金的壓力，資金缺口的角度來看，我們會希望政府趕快補起來，越快越好，不然這些錢已經花了是要怎麼辦？而且這些跟銀行借款來周轉支應的帳，其實不屬於公債，所以正式政府會計帳上也看不見這個帳。我們為了這個理由，希望能趕快解決。不知道證券要先回答還是大華這邊要先談？談完後是否還是請群益或建華再和我們談一下總體經濟面的影響？

群益證券 郭明堅副總裁：

以公股釋出量的部分，如果明年政府釋股有七千億，當然供給增加，對股市大盤一定是不好的。不過我們認為民營化沒辦法如期釋出那麼多的原因是因為時程不定，通常釋股時程都會延宕。時程不確定對我們的影響非常大，假設明年第三季要民營化，基本上市場一定會事先反映，到底股票要買還是要賣，可能在一季或兩季之前就把明年第三季釋股的情況都考慮進去。如果時程一直變，久而久之，不確定的因素會影響非常大，所以釋股時程的確定是我們覺得很重要的一個議題。另外就是承銷方式，以銀行業民營化來看，承銷方式通常是透明度比較高，不外乎就是競拍，或是像這次合庫是用公開申購的方式。主要是希望不要讓人質疑是否有特定人認購的情形。這樣的方式對我們券商來講影響很大，因為銀行通常會要求券商餘額包銷。這對我們而言風險比較高。雖然銀行的資本額很大，基本上券商也都有很強的配售系統，包括找投資人，基本上難度不高，只是以公營事業民營化的案例來看，通常會強制券商包銷，而且要在限定期間內在公開市場上賣掉，不能在尋求其他特定人出售。所以我覺得券商對於參與類似案件疑慮比較大的這一點。另外就是釋股價格，如果價格定太高，員工不認，員工不認的話又是券

商包銷。如果價格定太低，股價可能先反映下跌。所以價格訂定的方式比較難，不管你定高定低都會有影響。「像這次合庫定價算對於投資人及員工都合理，承銷價 六元左右，競標的價格都是二 五元以上，如果員工能認到這樣的價格，對於整個公營事業員工的支助力量是很大的對於未來的釋股更是正面的。」

建華證券 郭淑玲協理：

在整個民營化過程中，預算編列出來之後，相關單位是必須要投注很大的心力去關切的事情。所以事實上券商往往是在訊息公告後才針對整個案子去做研究及協助事業單位規劃後續的釋股計畫，總覺得證券商雖貼近資本市場，但訊息的接收卻慢了點，倒是建議可以在規劃民營化的時候，邀請證券商事先徵詢意見，說明是什麼樣的事業團體預計釋股，從這裡面去篩選一些公營事業標的，針對整個市場的胃納量來做評估，在規劃釋股計劃會比較妥適。民營化釋股標的有兩種情形，一是尚未掛牌的公司，另一是掛牌公司。執行情形當然是不一樣，針對還沒有掛牌的公司，我們會建議先公開上市之後再來做兩階段的釋股；如果是已經掛牌的公司，在釋股方面會比未上市的公營事業容易進行，因為釋股方式選擇性較多。所以我們比較建議券商能更早和公營事業單位接觸，知道他們的真正需求和考量是什麼，也能提前建議規劃的作業。

至於外國買家部分有沒有機會，應該是有機會的。當然我們必須對事業團體做深入的研究，評估事業團體真正的競爭優勢，還有績效表現，經由專業研究單位提出報告，透過法人說明會讓國外投資人有機會接觸及了解。所以建議有機會和公營事業提早接觸，瞭解他們在規劃過程當中需要券商提供什麼樣的協助，把作業時間提前，也讓事業單位了解他應該事先籌備哪些事宜。

民營化釋股作業落後的原因可能是因為每個事業單位經歷同樣的作業程序，而由各事業單位不同的人在做，經驗上較難傳承，如由券商來協助這部分規劃事情應該較有助益，也能讓事業單位做這些事情能更有效率。另外對於釋股方式和價格是滿重要的因素。承銷方式由於法令規範的限制，對券商來說要適當配售是有其執行上的困難。所以這部分倒是可以研擬，針對公營事業釋股承銷方式是否能做一些調整及修改？當然民營化釋股普遍存在擔心被財團化的問題，對公營事業員工來說，被財團化是一個重要的議題，但是什麼樣的財團是可以被接受的？公營事業民營化之後，在未來的經營上公股要扮演什麼樣的角色？是否只是降到百分之五以下？經營上要參與到什麼程度？這是公股釋出過程要思考的問題，也是未來投資人參與投資會考量的重要議題。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授：

建華證券剛提到早一點讓券商參與，我想這個是很好的建議。這裡的成功大學企業管理系 吳學良教授以前是在經建會負責民營化的，我們就直接問教授。吳教授你知道以前券商是從什麼時候開始參與？是已經很清楚這家要民營化了以後他才開始嗎？開始在規劃的時候是不是沒有券商的角色？我特別想到這個問題是因為以前看台灣高鐵案在做 BOT 的過程，後來檢討覺得很多疏失是沒有讓借錢給他的銀行團從一開始就參與，而是兩家來投標，誰得到優先議約權之後才請銀行團來參與，那時候銀行就說我不要借錢給你，就產生很多問題。我想剛才的建議是說從一開始規劃時就參與，比較知道從哪些產業開始賣，或是一年大概賣多少的量。我不曉得這個部分吳教授有沒有意見。

成功大學企業管理系 成功大學企業管理系 吳學良教授：

我針對如何減輕公營事業釋股對資本市場的衝擊，其中大概有四個方向：第一個解決方法就是彈性，以前公營事業從編列釋股開始有一個非常長的前置時間，所以還沒賣前，股市已經先受到衝擊。那為什麼時間會這麼長？因為他經過三個程序，第一是編預算，第二是立法院同意，甚至還要附帶決議，真正釋股前還要先去專案報告。第三就是行政機關根據政府採購法，要公開評選主辦承銷商，又要歷經公告及評選。所以這三個程序就導致大家看到公營事業賣股票需要這麼長的前置時間。將來假設要減輕公營事業賣股票對市場的衝擊，在釋股彈性上一定要解決。釋股預算原本是由各主管機關編列與執行，經濟部當然是沒有問題，因為歷經過非常多釋股，但像有些部會，比如說新聞局或早期交通部，幾乎沒有經驗，所以你要他執行這三個程序，他要花非常多時間。經建會在兩年多前通過決議，所有編列釋股的股票，全部先移轉到行政院開發基金，因為行政院開發基金在這方面非常有經驗，也非常有彈性，他們有特定往來的券商，在股票要賣的時候，上午打個電話，下午就賣了，或是九點打電話一點就開始賣了，彈性會增加相當大。減少以前經驗生疏行政單位摸索所需要的時間，及對市場造成的衝擊。

第二個減少衝擊的方法，就是包裝。舉個例子，香港在 97 年的 tracker fund，就代表他背後有一籃的股票，他不要個別去賣，他包裝起來用一個 fund 去賣。實際上中華民國政府已經有類似的概念，就是國庫去發行 convertible bond 實際上發出去的時候是一個 bond，事實上他背後表彰的是一群股票。這種方法也可以去減輕個別股票到市場上的衝擊，也可以延遲他的衝擊。買的對象就不一樣，而且他將來在轉換的時候再賣掉也減緩了衝擊。

第三個減少衝擊的方法就是多元化，賣的對象多元化，除了傳

統在股票市場上賣，剛才也提到一定要掛牌的公司才在股票市場上賣，可是未上市公司該怎麼辦？其實經建會很早就想過，一個是全民優惠釋股，實際尚在 89 年修移轉民營條例的時候就已經加進去了，可是目前為止沒有任何機關做，唯一有可能做的就是經濟部和交通部，但不知何故始終未實際執行。所以全民優惠釋股雖然已經有法令依據在那邊，但是沒有人做。第二是到海外去賣，這也是老生常談，前提就是體質好才有機會，體質不好就完全沒有機會。第三就是針對策略性投資人去賣，一次移轉大量的股權，透過這種方式賣的話，的確可降低對資本市場的衝擊。

第四個減少衝擊的方法來自 priority，我們從背景資料可以知道以往已經編了五千多億的釋股預算，明年還要編一千四百多億，這數字的確是怵目驚心的，我相信在座都同意七千多億的股票不可能都在明年處理，所以一定會有 priority。這部分可以參考經建會薛前副主委的想法，當初列民營化時程的有 48 家，現在剩幾家，他曾說過他從來不奢望這 48 家如期移轉民營，他真正在意的是三到五家大型的公用事業，這些能成功移轉他就大功告成，至於其他規模很小且民營化與否對經濟衝擊不大的，說實話那些公司是否 delay，並不是非常重要，這就是 priority 的概念。針對獨佔或寡佔公營事業，因為這些事業的移轉民營對經濟衝擊很大，至於退撫會所屬某些小型工廠，這非常小的公營事業是否民營化或是否 delay 對整個經濟體系的影響不會很大。最後是假設有那麼多股票要賣又賣不掉的話，行政部門必須訂出一個明確的 priority，對經濟發展衝擊很大的，是獨佔或寡佔事業，或是如果不立即民營化的話，他的競爭力會很快衰退的事業，應該列為優先。

這四個解決方案都不是新的構想，在行政部門，特別是經建會，大概已經醞釀及討論五年以上，為什麼做不到？像全民優惠釋股在 85 年就已經開過研討會做熱烈的討論，為什麼都做不到？我今天只

能把這些解決方案再整理一次，真正值得深入去探討的是，既然都已經知道有這些解決方案，為什麼不去做呢？

台灣大學財務金融系 劉憶如教授：

為什麼都不去做？這是接下來曾教授要告訴我們的。

政治大學財政系 曾巨威教授：

第一是接續吳教授的發言，實際上我們在民營化的過程中也遇到很多的問題和困擾。我覺得今天面對現在的問題，如果期待未來能解決，我們要有一個先決的共識，就是政府在釋股時不論就實際的法令限制或是客觀政治環境約束，要排除政治因素的干預其實是不可能的，我們在談這些問題時不能過度專業化或理想化，因為這幾年看下來這些都是次要的，重要的其實是其他因素的過度干擾。所以如果我們幾年來的慘痛經驗還不能讓我們在談這個問題的時候用一個務實的角度去看問題的癥結，還是在談有什麼樣的專業選擇和期待，有什麼理想的方式，我覺得這中間會使問題不斷延續下去。我認為今天要让這個問題有開朗前景的話，問題癥結還是要回到如何排除干擾。這其實要期待立法院中的努力。反過來講其實今天都是被動式的因應，讓資本市場或個別受到影響的業者受傷降到最低。我覺得第一個就是這幾年檢討民營化下來最深的感受。其間也有很多嘗試，希望排除這些因素的過度干擾，我也記得曾經有一度希望讓民營化的基金做獨立式的或是超越預算法過度限制的改善，但要改善整個機制，還是政治要去改善。所以政治的力量可不可以授與這個機制，又是一個基本的問題。因此使得整個過程從開始的構想，你會發現整個反映過度僵硬且慢，造成現在的結果。接下來就要看如果這些因素無法排除，會對整體的環境有何總體性的影

響。之前提到的都是股市的影響，不過我想從總體的角度來看，需要擔心的不只是股市面的影響。比如說今天看到的第一層次，是釋股可以預期到對股市有些衝擊，但是其實為什麼要釋股？當然是政府沒錢，再加上民營化的政策。如果是因為政府沒錢所以要釋股，就要去探討政府有多沒錢，如果不能掌握政府有多沒錢，就無法知道後續有多少的壓力和多少的變化。所以今天其實不是只看這幾千億，是看政府有多沒錢。就總體角度來看，不是目前看到的表面結果。再來是五千多億，再加上明年的一千多億，就像前面劉老師講的，其實政府已經用其他手段設法調度周轉，也因為這樣，現在金錢總數看起來是這樣，但對總體經濟環境的影響絕對不只在股市，因為他要錢，股票賣不掉，他當然就會從股市要錢。他就從其他市場要去要錢，碰到金融市場，碰到銀行，碰到短期借款。其實這個力量已經在市場上動，只是還沒動到股市而已。他現在已經動到金融市場，不知道什麼時候會打到股市，但如果你從總體角度來看，絕對不能只從表面看釋股對股市的影響，當然我不反對股市是很需要關心，但是總體來講他的影響因子已經存在了。我們就整體性來看，應該看整個金融市場的變化，不能只看股市。

短期間我預測政府的赤字不可能改善。看起來他叫五到 年要做改善，事實上那機率是極度的小。所以總體來講，未來預期上要把這個因素放進去，其中如果你期待赤字繼續下去，他必然衝擊我們的金融市場，最明顯的就是利率變化。他又印證剛提到的，這幾千億本身已隱約對金融市場造成影響，再長遠下去他的影響其實會持續不斷發揮，再加上金額數字不斷擴大，這個影響才是需要去擔心的。從總體來看，我想跳脫傳統只看股市的作法，去看整個金融市場本身，也許我們可以找到真正完整的影響性。第三是這個現象發生後，如果回到股市的部分，除了大家剛才說的，其實最關鍵的就是明確度，就是民營化政策出來以後，政策的明確度夠不夠，對

於民間市場是一個關鍵影響因子。偏偏政策出來以後，在執行上最大的傷害是他的明確度讓民間失去掌控的能力，在民間的控制上就失了方寸。這反而是我們在談這樣問題時的關鍵。某種方面上只要有民營化政策存在，就永遠是市場上的未爆彈，實在不清楚何時他會有好的執行，何時又會被消滅。像剛剛提到台積電的股票講好要按照時程來做，今天只是張忠謀擔心對股市的影響，去和開發基金接觸之後，馬上就變了，那之前整個規劃過程就完全沒有意義。這就是目前遭遇到明確度不夠所造成的未爆彈效果。這才是最可怕的問題。至於如果今天從操作面或技術面來看，到底有多少的方法，能夠達到這個公股釋出，我想在座各位能提出更多專業的意見。其實我們這幾年當中好歹也釋出了不少公股，各種不同公股，各種事業單位，釋出的方法也不盡然相同，也有一些學習效果，但是後來又發覺似乎每一個個案的實行在往後其他單位的施行上似乎不能使上很大的力量，就能看見中間各種政治因素所造成的干擾，其實以往的經驗都是獨立的，無法聯合起來，就是因為前面提到的政治因素過度干擾。第四要提到的是股權管理，在現階段來看問題很多，最近的消息市政府透過組織調整的機會，希望未來把公股股權在釋出之前做統一或集中的管理。這統一集中的管理，如果照目前政府職權劃分來看，似乎會被集中在財政部。財政部也要趁這個機會設立一個國家資產管理單位，我們現在知道行政院有國家資產管理委員會，臨時編制的。未來如果有這樣一個調整可能，在財政部可能會這樣處理。等一下大家如果要討論，可以去思考這樣的趨勢跟我們的組織功能重新調整，到底在未來公股股權的管理上會不會有影響，特殊的意義又在哪裡。我自己的看法有二，第一是公股股權的擁有，基本上是先要解決的問題。今天之所以要談公股股權管理，是因為你擁有股權之後，才需要管理。所以要公股股權管理之前，要談的是你擁有公股到底恰不恰當。你有沒有必要去擁有公股？如果你沒有必要擁有公股，卻在擁有一大堆之後說我要建立制度好好

管理，其實是本末倒置的。更重要的是公股的擁有有多少正當性，如果正當性是不在的，你要先處理先解決之後，假設在這個前提之下你擁有公股，如何管理才是一個重要的議題。如果不是這樣，因為政府現有公股要管理，你又不能說他不對，但是你擁有你不該擁有的東西，你把他管好了又有何意義？今天也許大家從這個角度來思考，我擔心的是政府如果做好公股股權管理之後你再去質疑他，他就會說我要把事情做好，你們怎麼可以懷疑我？問題是你把不該做的事情做好，這是我們期待的嗎？不是。我覺得這是一個關鍵，要先要求他在前提上先釐清之後，再來談股權管理。或許能讓資源利用更有效率。第二是延續到底財政部該不該用國家資產的單位管理？看起來各部會間意見已經有點分歧，尤其是經濟部和交通部反對最大，因為他們現在擁有的事業單位掌控力量很強，所以他們不是很願意。我個人看法是我們要去找出為什麼其他單位不願意釋出他現在所擁有的公股管理權力。如果去看對外的說詞，一定都說中間有太多產業面業務面的考慮，是需要透過直屬的單位我才懂，你只是管理公股的角度，你不懂，所以可能會造成傷害。我個人認為如果是這樣的理由，就要重新定位，政府經營公營事業，以公營的持有方式，該不該有一個政府單位以專業角度把國營事業當作產業政策的工具？他有概念其實他就是充滿積極主動性，國營事業是我的，只有我懂，因此我又擁有股權，我要讓他變成是一個工具，我要來執行我的產業政策和業務目的。我覺得要談的是這樣是對的嗎？今天這樣的情況下，即使公股無法完全釋出，該不該在這個時間把他當成一個產業工具去運用？用這個理由說我應該還要再持有，發揮這樣的功能？如果大家認為這是一個具有說服力的說法，某種方面上財政部收回去可能是有問題的，因為基本上財政部沒有那麼多直接的業務政策專業能力。但如果這種觀念是偏差的，我們把公股看成單純的，因為政府投資後擁有這個股權，因為股權還沒釋出之前暫時擁有，我要管好，設法讓他合乎真正功能，建立制度，

如果是這樣，我就覺得沒有問題，歸到財政部是一個更好的方法。這中間到底如何找出一個答案，我想在討論公股股權管理之前，需要再做前提上的釐清，讓後面談的問題找到答案。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授：

剛提到如果有七千億元沒有賣，相對來講還要知道政府的財政到底有多困難，才能知道這七千億元其中一部份已經用掉的問題有多迫切。我想這樣的一個對照引發我一個問題，政府如果真的沒錢到一個程度，到底多能 justify 說因為他沒有錢，所以在這一陣子裡面這麼快速或大量的以民營化賣股票的方式來支應？這其實回到一個常常討論的問題就是民營化的目的是什麼？其中一個好像常常就是順帶解決財政困難。現在看到的好像是因為財政很困難，所以民營化好像有迫切的需要。我這樣講好了，對於明年的一千四百多億預算，立法院還沒有通過。現在立法院是休會期間，但是 二月這個問題又要提出來。到底該不該賣？立法院覺得不應該的原因很簡單，你還有五千多億沒賣嘛，而且編的一千四百多億裡面和五千多億裡的股票很多是重疊的，所以你五千多億都還沒賣，你現在賣一千多億幹什麼？我覺得立法院的看法是不要為了財政的困難而去賣股票。就算我們眼見政府財政困難，好像也不能引發同情說因為實在太困難了，這些祖產你就拿去賣吧。我想從財政角度看曾教授怎麼說。

政治大學財政系 曾巨威教授：

首先是說如果照現在財政，每年大致維持兩千五百億的赤字規模。這兩千五百億需要的融資缺口要來自哪裡？如果不是賣股票，就是借錢。如果不是發行公債，當然就是利用金融市場的其他方式。

假設這個缺口不能解決，你就要假設這樣的狀況會持續下去。只是他取得資金的管道不同。第二是目前的情況，他為了解決這個問題，所以政府希望用賣股票的方式做某種程度的支應。相信你也看得出來在兩千五百億的缺口裡，股票就算明年賣一千多億也無法完全cover過來。只是這樣缺口會變成經常性的。我從來不認為民營化是為了財政收入，這是不對的。民營化政策本身有他的政策意涵，今天到底有沒有辦法對政府財政幫助是次要的，即使對財政沒有幫助，我們還是要執行該做的民營化過程。今天公股的釋出有困難，我關心的不是對政府收入的傷害，或是支應能力不足，應該關心的是為什麼民營化政策的實行會造成今天這樣的瓶頸和結果，無法有所突破。目前立法院嘗試討論時，既然五千多億沒賣掉，為什麼還要繼續賣？其實這個理由對政府而言是沒有意義的，因為你沒賣掉他錢照用啊，他也從其他地方用了，所以對他來講只不過是要爭取新多出來的一千多億的機會，如果用以前的經驗判斷可能的執行結果，這一千多億還是執行不了多少。所以他只是要爭取多一點的資源，至於他最後是不是通過股票融通，他根本不在乎，因為最後還是要用移轉資產或是其他方式來解決。其中有一個更可怕的現象在立法院，其實除了透過銀行短借之外，你會懷疑五千多億他怎麼日子還過得下去？如果你仔細看，他除了融資之外，還有他歲出的執行率是有問題的。他預算編了以後的歲出，原本是按照時程，什麼時候用什麼錢，結果你會發現在這中間有很多錢都不是按照時程去用的。所以本來支出壓力存在，在歲出執行不同的情形下，讓他有了第二個空間。在這麼缺錢下還能活的很好。所以我們在檢討這個問題的時候就發現了個別歲出執行上的問題。這嚴格講起來立法院只是編預算，並沒有監督的權力，所以就要回頭看監察院是否有更好的能力去處理。不過這就回到我一開始所講的，政治層面影響運作的結果，和他糟糕的情況。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授：

接下來談股權和總體面，不知道事業單位有沒有哪位要先發言？沒有的話請張清溪教授。

台灣大學經濟系 張清溪教授：

我從第三者的立場，不是業者，不是政府，不是券商，而是從一個國民的角度來看，我覺得民營化最好就是能滿足兩點：一是政府趕快把公營事業的股票賣掉，二是賣個好價格。

為什麼這樣？因為之所以要民營化，就是公營不好嘛。民營化之所以好，就在於他是民「營」。在沒有政府保護的環境下，民營事業就在做好的壓力，就會做好。現在政府說賣掉 50% 股權就「完成民營化了」，事實上還是公營啊，至少大部分還是公營。這和民營化是風馬牛不相及的，是很不好的做法。我們希望快把他賣掉，真正民營了，才能真正提高經營效率。

然後，我們希望能賣個好價格。政府有錢的話，課稅就比較少。當然，有了收入後，後續的問題是要加以管理。但至少可以減少因為觀念錯誤而造成賤賣國產。過去剛開始民營化時，不少人還存在著「民營化後還是由政府經營」的觀念，因為這樣，所以他覺的能趕快把一半股票賣出去就好了，就出現低價出售股票的事。如果一開始就打定主意，要把事業移轉民營，真正讓民間經營，他就不敢這樣做，至少不敢這樣說。

至於哪些需要民營，依我看，現在沒有一家公營事業是需要公營，可以全部民營化。所以我覺得談「公股管理」是沒有什麼必要

的，因為不必保留公股。做一個經營事業的人，政府是全世界最差的，這從兩百年前亞當 史密斯就已經有定論了。

其次，大家剛剛談到券商是否應該在民營化的過程中進來，這個我覺得有點意思，不過跟大家的看法不大一樣。政府釋股之後讓股票價格下跌，大家覺得很傷，但我覺得很好。為什麼好呢？你從一個要買股票的人的立場來看，他買比較低價格的股票，民營化之後的效率會比較好，利潤會比較高，所以他以後的股利又比較好，他的獲利率提高。這有什麼不好呢？

第三是談到經建會以前有一些規劃，比如說優惠釋股，我覺得比較正確的做法應該是「全民分股」。因為股票本來就是人民的，政府只不過是一個管理單位，股票是我的你為什麼還要賣給我？賣給我就是跟我課稅啊。至於財團化與否，我認為不重要，重要的是你是否賣到好價格。你不是賣給財團，任何人一旦經營一個中華電信，就已經是一個財團了。

第四點是政府為了財政目的，就是為了錢賣股票，看起來是不好，因為這不是民營化的根本目的。但是，如果能因為這樣促進民營化，我倒是覺得不錯。因為任何執政者都會認為公營事業是很好的行政工具，因此都不太願意民營化，民意代表也一樣。但因民營化可以提升經營績效，所以只要可以促成民營化，最終都是好事。

最後談到一個問題，就是政府在民營化實現前，先去借錢來用了。這看起來不好，有人說，等到成功釋出股票，那不就又來一輪對市場的影響。我以為不會，因為民營化政府賣得的錢，應該拿去還借款，釋出錢了，人民變成有錢可以去買股票，對股價的下跌反而減少衝擊。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授：

很同意我們應該要督促他編列了預算就趕快把他賣掉，我們督促的是五千多億趕快賣掉，你五千多億賣掉我們就相信你有能力賣掉那一千多億。你五千多億不先賣，又編一千多億，我們看來是有做假的嫌疑。我們會督促他們五千多億先賣，我想這是第一點。第二是說如果他沒有賣掉五千多億，可是是借錢來支應，剛說效果其實是替代？如果是規矩老實用發公債，我也承認他的替代性，但問題是他不是，他是用銀行短期週轉，他不是公債。如果是公債也好，他至少是透明公開的帳，我們也可以計算公債到底有多少，非常誠心希望督促他五千多億已經編列預算，不知道已經用了多少的部分真的趕快賣，賣了以後其實立法院這邊的決議和共識是趕快賣了以後去還錢，你既然有很多不是公開的借款，就快把這些錢還掉。這做好的話，不只是一千多億，只要民營化條件允許，當然是繼續民營化，這我個人非常贊成。不過我想後面可以多談談，大家都想民營化，可是民營化的釋股爭議這麼多，是不是真的全民分股？這以後還可以再談。

台電公司 趙士舜課長：

釋股實在非常困難，以國營事業的立場來看，對台電來講，我們今天不談台電是否應該釋股。台電原來是規劃 94 年 12 月底前要完成民營化，如果要如期完成，我們找了顧問公司做研究，我們應該在去年年底就要跟承包商簽訂合約，開始執行釋股，才有可能在 94 年 12 月底以前完成民營化。但是因為立法院有一些決議，因為民營化被變電法修正案綁在一起，所以沒有辦法釋股，因為他規定我們必須等到變電法修正通過，並且到立法院報告民營化計劃，獲得同意以後才可以執行。這當中他在不同階段又綁了一次，還要把

工會的意見納進去，這就非常困難。不過我們跟顧問公司的研究報告，還是以股權分散方式來釋股，這其中當然包括公開承銷、DR或是策略性投資人。這裡面因為立法院的決議是要和工會協商，所以我們和工會是有接觸和了解他們的意向，他們認為台電在各方面都是很健全的，並且也是希望能以公開方式來做，所以希望能先上市掛牌，再尋求策略性投資人的方式釋股。目前這些都屬於規劃階段，無法執行。裡面當然也有一些問題，我們在最早的規劃當時因為時間過了很久，上級要我們重新寫一份報告。報告中有提出一些問題像是策略性投資人或是 DR 的情況，上級就反過來說你規劃這麼多，事實上變數也很大，所以你應該規劃一個很有彈性的釋股策略，這就變成在繞了。他還提出如果你找策略性投資人，在某方面來講會比較快，但是經營權會不會有影響？因為台電是一個獨占事業，政府也擔心以後對經營權的管控會不會是外界影響力太大的話，台灣電力市場的秩序是不是無法維持？這又是另一個不同角度。連政府都很難掌握，今天聽到先進的意見，也希望政府在規劃民營化的時候能夠有個次序，就我們來看，我們有很多家事業是重疊的，台電有 330 億股，中油有 130.1 億股左右，我們好幾家時程排在一起，同時要釋股我想困難度很高，我們先不講立法院的限制，光這本身就很困難。主要問題還是在經建會，應該有義務或責任把這個再釐清一遍，到底誰先該民營化，或不需要民營化，而不是像以前，定的進度都慢了甚至超過了，就要求各單位重新檢討，我的了解，很多事業都是寫理由讓他核准，經建會可能不是全盤從產業面或法制面或各方面總體經濟影響來考慮，而是個案，大家寫的有理，時程就往後延。這一部份希望透過專題研究對政府做建議，讓我們釋股比較順利。

中船公司 王河山：

我們公司在 92 年向行政院核定 93 年 12 月底完成民營化，民營化方式是出售股權，如果出售股權不成，再進行高雄基隆的資產分售。後來跟投資者接觸，跟員工溝通之後，對於我們公司資本額是 110 億多，淨值太低，出售股權的價值無法顯現，後來我們就再找顧問公司重新尋找較佳的方式。我們在 月底已經跟制遠財務顧問公司簽約，幫我們重新規劃，重新尋找，現在準備用現金增資的方式，呈報經濟部跟行政院。過程就是志遠幫我們規劃資本額未來的現金增資方式或者現金增資和出售股權混合的方式。目前接觸投資對象是以外資，大約 1/3 以上，國內再尋找一些上下游的產業，未來的規劃希望外資 1/3，國內 1/3，政府也持有 1/3 左右。如果順利，可能我們明年第一季就會公開徵求投資人。目前志遠幫我做一些資料已經差不多了，投資說明書等等。大概這一次呈報上去的努力目標，明年底完成民營化。當然這些要跟投資公告，和投資人溝通之後才知道更明確的。目前我們公司勞方和資方對民營化並不是太排斥，對國營會跟我們講的事情大致都偏向盡力去做。

中華電信財務處 蔡沼良副管：

在未來的民營化，中華電信完全配合交通部執行釋股規劃。

中油企畫處 陳碩強：

我覺得國內券商這方面不是很積極，民國 87 年開始除外商券商外，並無本國之券商積極參與。

經建會之民營化時程必須反映現實，不要空講。

在未來的民營化，中油完全配合經濟部執行釋股規劃，未來經濟部的執行策略怎麼走，中油就怎麼走，他們主導，我們完全配合。

台灣菸酒公司 林士傑副處長：

從總體來講，如果一個國家的經濟情況不好，要賣股票大概也很難，如果股東很缺錢，想把股票賣好價錢可能是難上加難，可能還要看你缺錢缺到什麼程度，如果真的已經撐不下去，就算一股五元、十元你都必須要割捨一下。如果經濟情況好，當然就放著慢慢釣大魚，我想沒有一個股東願意把價格放的很低。

應該把民營化和財政問題分開來，把它綁在一起會造成剛我講的情況。實際上國營事業做民營化釋股還是擺脫不了你到底是要管股權還是管公司，這部分可能也要稍微釐清一下。如果是要管股權，每個公司找個好的經理人，以利潤來做評比。如果不是，又另當別論。我想民營化釋股分成這兩大塊來看比較清楚。像菸酒公司要民營化，前面講過台電中油釋股都這麼大，我們公司金額雖然不算很大，但是也要在市場釋出 300 多億元股票，實際上股價定多少？怎麼賣？什麼時候賣？看政府政策推動情形而定。

台糖工會 楊忠欽專案管理師：

台糖民營化還未列入時程，目前談台糖釋股對資本市場的衝擊尚言之過早。

自來水企劃處 王明傑：

我們公司民營化部分仍僅於可行性分析的階段，對於法定五種民營化的方式，包括釋股、標售資產、與民營公司合併...等，經初步評估，均不可行，且建議現階段暫不宜民營化。今天探討的釋股方式，根據初步分析結果是不可行的。自來水公司是否要民營化或可不可以民營，問題錯綜複雜，同時也須由政府對自來水事業做進

一步政策指示之後，才能做後續的因應、規劃及配套措施。

台灣菸酒公司 林士傑副處長：

我們明年要釋股，在我們的釋股計劃中有規畫這部分，上一次（六月份）民營化計劃書報到財政部的時候財政部就指示朝全民公開釋股方向規劃，目前規劃像張律師講的，開放全民申請，持有滿一年即可以面額申購 10%。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授：

我想經建會對於民營化的利弊得失分析針對不同產業做了分析，只是外界未必知道。也許是宣傳的管道不夠，外界沒有得到這樣的報告。這次研究的前提是因為全球趨勢是民營化，也有看到民營化未必是標準答案的，像經建會張處長也曾經提過，像加州電廠，民營化也未必能解決所有問題。我們也有討論是否所有產業都適合直接在現階段民營化。我想經建會也很關心這個問題。

成功大學企業管理系 吳學良教授：

針對民營化政策，不光是台灣，全世界皆然，大約有上千篇的 paper 和書籍在探討背後的經濟原理和可能產生的利弊。歷經三、四年之久的辯證，民營化之趨勢應屬正確，不過並不意味每個國家在實行民營化時都不會出現任何問題。實際上問題也相當多，一部份是來自於執行，一部份是來自制度，比如說東歐國家用很快速的方法移轉國營事業的股權和所有權給民間，結果發生相當多的弊端，甚至遠超過台灣。所以可以簡單歸納說這原理上沒有錯，但不保證不會發生問題，假設你的執行手段不對，假設你的相關制度沒

有配合好，都可能出錯。

政府部門中也很多人還沒有這樣的心理準備。像中油民營化之前曾全面檢討手上的政策任務有哪些，其中大家有一個都熟知，補貼農漁民油價優惠。中油假設真的要民營化，這個政策應該回歸到農委會去。可是當時有一位長官就質問農委會準備好了嗎？農委會說還沒準備好，他們長年由中油、中華電信或台電代為執行的一些政策任務，但要回歸主管農漁業的農委會時，一是沒有準備，一是沒有預算，所以在會議上就拖拖拉拉，說要他做產業面管理他當仁不讓，可是要把代他執行政策任務的國營事業成本回歸到他身上來的時候，他推三阻四。我相信大部分政府功能與公共服務都可以民營化，但有時候還是要回歸到主管機關行政官員，必須有這樣的認知與訓練，及早去處理這些事情，而不是便宜行事。

理律法律事務所 張朝棟律師：

依照過去民營化案例可知，許多以前民營化的事業現在或多或少都有問題，過去的經驗這幾年似乎無法適用。比如說中鋼，歷經6次釋股，84年民營化，那次他有類似全民釋股的做法，就是拿身分證去登記，一個人配9300股。本來說一個人可以拿50張，但因為人太多，只好一輪一輪分，一個人只能分9300股，9.3張，一股21.4元，那時以這樣的方式把中鋼民營化。但是以前的經驗，都是跌跌撞撞出來的，中鋼會這樣民營化，券商也沒想到。這些經驗現在講起來是主管機關也很有研究，專家學者也有很多研究，工會也很厲害，已經不是84年的工會。工會現在會引用大法官會議解釋，會請學者專家去為文主張工作權保障，我們移轉民營條例第八條可能已經不夠用。短短幾條條例，想繼續管理民營的工作，好像做不下去。在這個時點，這麼多的社會輿論開始注意這個問題，是應

該要檢討。把以前過去的做法做一個解釋修改，法規面是應該要做檢討。今天開眼界的就是聽到專家學者從財務面來看，事實上民營化不是民營化的問題，是整體宏觀的問題。這是更高層次的討論。第二我們再看假設今天政府要去民營化時，我們也了解，民營化的趨勢，即使是世界銀行、聯合國、OECD 這些經濟組織，都一直說政府是不應該經營事業的，假設這個前提成立，有很多書很多學者去整理出很多經驗，我們可以借鏡。在過去經建會不是沒有研究，因為我了解經建會做了很多研究，也給了很多報告。這些報告研究完後就擺在那裡，到底是行政機關沒有動還是怎麼樣？其實法制上我舉幾個例子，比如剛說前置時間太長，所以民營化過程拖延，可是民營化條例本身有一個條文，行政機關如果市場狀況需要，可以不受預算法限制而先做。條文早就在那裡，彈性是有的，但沒有人敢用。另外我們也把全民釋股 中鋼做了之後我們就有在檢討，薛副主委在的時候這條文就已經擺進去了。全民釋股可以做，只要行政院指定用優惠方式銷售公股於公眾，我們就在講全民釋股市不是一個 term？研究了半天不敢寫進去，不過用這樣方式是可以指定優惠公開銷售給公眾，優惠指的是價格，所以這個部分有，沒有人敢作。過去的經驗不見得現在都很好用，但至少過去的經驗留了一小部份也許現在可用的東西擺在那裡，但是也是沒人敢用。為什麼沒人敢用？就是現在要檢討啊，中油中鋼中華電信，尤其中華電信，EPS 又這麼多，一股 50 元去賣，你看市場要吃掉多少資金？中油大概是 15 元，你要賣三股他一股就吃掉了。這些都是很可怕的，為什麼這些都沒有人用？這是我們要檢討的。上上禮拜行政院有一個公營事業民營化監督執行委員會，那一天開完會做一個決議，希望在最快的速度內，行政院要出來辦一個民營化論壇，希望論壇裡邀請行政部門、工會、專家學者甚至於輿論，就剛提到的整個法制面，民營化的政策，哪些事業適合民營化？哪些不適合？哪些事業民營化的時程要檢討？如果民營化論壇的方式，希望政府能正視這個問

題，因為再拖下去除了財政問題以外，整個民營化本身就拖出問題了。所以事實上一個好的民營化一定要有三個原則，第一是政府的政治承諾要非常的清楚，不打折扣。第二，民營化的方式一定要公平，要透明，這就牽涉到券商也好，所有想要參與民營化的民間投資人，他希望我今天來參加民營化，不管是策略性投資人也好，財務性投資人也好，什麼樣的投資人來希望你都是公平而不是內定。這些尤其在東歐或中南美國家比較多看到，內定的話沒有人要去的，因為所有投資人要參與都要成本，假設民營化方式不公平不公開，這個我想也是注定做不好的。第三是民營化執行的原則，民營化計劃必須具有商業可行性，不是討論覺得很棒就可以，因為不可行，投資人不會對你有興趣，投資人來投資是要講求報酬的，所以報酬率要能說服投資人是商業可行的話，才能吸引投資人。這就回到券商提到的，他們希望能早點參與，因為他們比較貼近市場，他們知道投資人的口味，他們知道明年一 Q 會有資金缺口，明年三 Q 會有資金缺口，現在投資人 prefer 船廠或是什麼，他幫你包裝，你做出來的民營化計劃就會看起來比較 tasty 比較 juicy。另外最後事實上要減輕對資本市場的壓力，就是不要專做股權。因為事實上民營化條例裡有很多方式，這些方式夠不夠？上次修法時有很多討論。有人還說委外經營、出租，這些希望都能擺進來，當作民營化的方式。另外其實我一直建議行政部門考慮的是，假設我們認為民營化是一條對的路，我們應該檢討民營化的定義，到底是否定義民營化就是釋股超過 50%？事實上很多釋股低於 50% 還是國家在管理。很多國家只要有民股在股權裡，就叫民營公司。即使政府還是有 80%，他還是叫民營公司，但他就不用受很多政策上的束縛，像政府採購法，他可以做他該做的競爭。有些國家是公司一上市就認定是民營化，因為上市以後就受到資本市場對你的監督。誰規定一定要低於 50% 才叫民營化？像合庫掛牌以後，連拉這麼多天漲停板，事實上他還沒有民營化，政府還有 50% 以上的股票，但他已經是一個上市

公司。這是我們應該要檢討的。假設我們變更對民營化定義的規定，股票該不該釋？什麼時候釋？都不是一個壓力的時候，政府就可以從長計議，股票不一定要賣，你可以去質押，可以做其他安排，不一定要賣，因為你已經沒有民營化的壓力。事實上對民營化的定義是應該要檢討的。最後是是否該集中管理？過去的經驗告訴我們，應該要有集中的單位，但是要叫集中管理或是財政部下一個資產管理委員會，我想不管是怎麼樣，重點是他要先有能力，因為集中或統一調度可以解決剛剛提到的很多問題。比如說集中一個單位做調配，就不會發生三家同時民營化的情形。假設今天有一個統一的單位，這種事情應該就不會發生，不過前提是這個單位他要很懂，他要知道什麼是資本市場，他要知道怎麼去和投資人談判，他要能做資源規劃。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授：

我不大知道剛才有人提到合庫的價錢漂亮是什麼意思，對於想參與的人，對於合庫這樣連續天天跳空漲停，實在是看不出哪裡漂亮。其實好像一天只有一張成交，我看不懂這個價錢為什麼很漂亮。能否給一點說明？

大華投顧 杜金龍董事長：

78年公營事業移轉民營化有19家，目前有9家已經民營化，達成率約50%。剛來有講所謂政府釋股不成卻和銀行借錢，釋股的錢可以還給公債，可是這是不同的，因為股票的開戶人數有710萬戶，台灣有股票的有2600多萬人，他與其去得罪七百多萬人，不如去得罪兩萬個公債的法人。我認為替代效果並不單純。有一些政治考量，官股釋出時如果碰到選舉才會把時程延後。另外股價也很奇

怪，除了獲利之後還有一個預期心理，台灣還喜歡價差。

大華證券 蔡仲宗協理：

自從開放外資投資台灣股市，預計明年 5/31 日會將 LIF 提高到 100%，這權重同步提高，外資預估從現在開始到 5/31 會再有 170 億美金投入台灣資本市場。之後如果台灣股市興興向榮，當然會有更多資金。我們看到最高的統計數字是 2003 年 SARS 之後全球資本市場隨經濟復甦而同步上漲。當年大概進來 5492 億外資，看到這個數字，明年會有 6918 億的資金釋出，剛好抵銷而且還不夠。再仔細看釋股的影響，目前再資本市場有 1400 多億可以在集中市場做消化，再加上台銀土銀等，可以消化的是 3181 億還不算其他的 6918 億的 fund。我們看到今年以來台灣資本市場的 turnover 大概是 881 億左右，如果拿 3180 億，大概要花一周全都是賣盤，6918 億大概要兩個禮拜。這還是不計我們心理面而僅以實際面衝擊的結果。如果看股份，金融股明年 865 億要做釋出，已經在集中市場的是彰銀、兆豐金這兩檔和合庫，以現在合庫行情還沒打開，今天還有 33 萬張的需求，我想這 36 萬張要釋股，雖然現在預計是 27 元，但現在還含權 1.5 元，看起來今天就可以 meet 到需求了，合庫應該釋馬上就可以釋股不會有問題。第二是兆豐金和彰銀的部分

今年外資買了彰銀 9200 張，買了兆豐金 66.59 萬張，相較於 74 萬張和 21 萬張的話，彰銀可能還要再努力，但兆豐金看起來能找到外資做策略性投資人一次買足，彰銀現在是有再流傳 ING 集團對他非常感興趣，差的部分應該也可以消化掉。另外是中信局、台銀和土銀，總共有 500 多億，就研究結果，基本上就市場上財團和銀行業為達成總統的宣示，明後年要消除 overbanking 的現象，這樣的籌碼應該很容易找到策略性買家，祇是價格如何取捨而已。金融股 865

億我是覺得可消化的。電子股 393 億應該是更容易了，台積電預計要 77 萬張，但今年台積電外資就淨增加了 229 萬張的部分，只是他直接釋出到市場，權值的比重非常高，高達 8.5%，台積電跌 1% 台股可能要跌個 15 點，如果一下就釋出不是一個很好的方式，他可以釋股，因為很容易找到策略性買家，外資對他也非常感興趣，我想不會太難，例如以過去發行 ADR 的方式進行便相當可行。聯電是非常容易的，17000 張。比較困難的是中華電信，共有 298 萬張要釋出，預計價格是 54.96 元，雖然中華電信以目前防禦型的投資人來說，每年平均配息率到約 8~10%，股價 62 元以上沒有人要，55 元以下大家搶著買，能跌到 45 元以下就是長期投資的標的。我想這也是價位的部分和次數的部分，等一下承銷部會說明。中鋼從 85 年放到今年，25 元的中鋼，如果每年的期望報酬率只有 5%，現在中鋼價格剛好就是 32.33 元，剛好漲 85%。若不是中鋼這幾年持續賺錢且配發現金股息，否則這一年來參與中鋼的投資人基本上沒有賺錢，錢都被物價膨脹抵銷掉的，甚至可能更低。剛有一個問題是民營化之後是否相對的好？就股價層面來講未必是個好事，股價看起來是成長，但實際上是被應有的利息回報預期和物價膨脹率給稀釋掉。如果就社會道義和資源活化的角度，民營化是該走且正確的路。以中鋼今年 5.3 元 EPS 的水準之下，大陸對鋼鐵有迫切感的前提，煉油煉鋼成本都會持續在高峰，鋼鐵上游以中鋼來講，應該可以持續受惠。附帶說其實我們都要一年後才知道，當年賣的人未必是高興。另外其他已經上市的公司，影響較大的是台肥，釋出 25 萬張，淨值應在 35 元，卻只想用 26 元釋股，外資一聽到就想完了，我現在成本就甚至 30 元以上，所以就趕緊把手上的股票做處分。也就是說台肥資產相對認定比較困難，政府還是願意低價釋出，我不覺得台糖實際上本業經營績效有比台肥好到哪裡去的情形之下，資產價值如何認定是最困難的。用台肥做例子，其他資產相關的公司，再釋股是非常有困難的。其他是中油、台電、漢翔和榮工，是最大的

問題，有 3265 億要釋出。我看到的中油約有 1300 億的股本，台電有 3300 億的資本額，實際上經營績效應該不會比目前民營化的績效好，我們看到預計釋股淨值與總市值非常高，中油和台電就有 2800 多億，還不包括菸酒公司。

大華證券 黃金泰協理：

公營事業民營化時程有極大的不確定因素，雖然已有編列預算，但執行上容易延後，券商在外部資訊上無法確定會不會推動。即使有推動的訊息，對有興趣的券商和其他公司，訊息是不明確的。因為所有的釋股資訊揭示在公共工程委員會的政府工程採購案裡，如果不是有專人去看或者經由傳播媒體報導，也不會知道。其他因素包括如實際運作時，公營事業民營化釋股之釋股價格由評價委員會決定，屬於合議制，承銷商進場報告，為 pricetaker，相對的談判能會比較差。整個執行對券商隱藏了一個極大的變數，又要承銷商包銷，但是承銷商也不知道這個案子他能否獲利，所以有些券商決定不碰。為什麼國外券商會積極去接觸？因為國內外承銷生態不同，國外銷售的承銷手續費比較高，在有利可圖的誘因下，他們會常去跑公營事業，希望公營事業以後到國外釋股，國外券商能賺比較高的承銷手續費。

建華證券 郭淑玲協理：

外資其實會挑比較具代表性和經營績效不錯的公營事業去研究，早期國內券商海外配售能力較為薄弱，因為早期券商的資產及營運規模較小，服務的對象是一些國內的中小企業，由於推動中小企業上櫃後股市逐漸活絡，近幾年經由金控整併券商規模逐漸大型化，券商在配售通路佈設已漸趨規模，在承接五 至一百億元金額

的承銷案件方面，應是有其實力的。此外國內券商以前著重部位的資本利得，但在承銷新制推行以後，券商要思考的是獲利來源的大幅度改變，未來應該是要爭取公司營運良好及可收取合理手續費的案子。

其實公營事業在編列釋股預算時，應考量產業景氣及市場胃納量，安排釋股的標的及時間表。目前民營化釋股遴選券商是由各公營事業單位來做，券商必須對不同公營事業分別做簡報，在民營化釋股作業時效上較不經濟，或許可以建議由專責單位負責邀請證券商參與投標，由參與投標的券商針對目前尚未民營化的公營事業，參酌產業景氣及市場胃納量，提出釋股標的時程表、釋股的方式及數量的規劃建議書，統由專責單位負責遴選券商，適當的分工共同完成釋股作業，應該是蠻讓人期待的結果吧！

群益證券 郭明堅副總裁：

我們認為釋股能透過明確市價基礎為基準來釋出股票比較好，明年台銀土銀中信局應該都是先以 IPO 的方式去做，有了市價再來分階段達成民營化。以他們的階段釋股辦法出來，都是和很多券商討論過的結果。這次合庫已經事先經過調查研究，本次釋股大概約 30 多萬張都是以公開申購方式辦理。券商看到條件後要嘛就接受，要嘛就不要。袖於承銷的條件是餘額包銷，價格又無法由券商主導，官方評價委員會的主導權比較大，未來定價可以依據本次合庫定價的精神，讓市場、員工及財政部三贏的結果是我們較期望的。因此我覺得這次合庫上市承銷價格訂得很合理。根據合庫之公開說明書，承銷價格是以承銷商慣用公式去算，當時算出來只有 10 元多，怎麼這麼低？因為今年獲利只有 0.29%，雖然淨值有 27 元，但是獲利率佔的比率比較多，佔 40%，以公式算出來定出的底價就 13 元，

依規定定價最高只能是底價的 1.3 倍，所以只有 16 元，市場對這家銀行的信任度很好，所以後來 5000 張競價拍賣都賣到 25 元，另外 15000 張則以 16 元承銷，未來公股釋出若能依據此種模式，券商應該很樂意去參與。

台灣大學財務金融系 劉憶如教授：

我參加 APEC 民營化論壇時，一些歐洲國家覺得我們的民營化怎麼叫成功？因為他們看我們的股價一直往下跌，不論是員工優惠認股或是民眾買，買了以後都沒賺，這樣怎麼叫成功？他們提出東歐社會主義的國家，覺得股票就是大家的既然要民營化就分掉，股票就分給大家就好了，為什麼要讓買股票的人後來都很怨嘆？但自從那時我就常常在想，也了解全民分股是不大可能，因為民營化過程中要花的錢，其他不談，光是對現在的員工，離職等等，需要很多的經費，所以後來有民營化基金。員工的聲音常說我是考試考進去的優秀員工，為什麼突然就沒有工作了？雖然大家都是考進來，但其實你分到哪一個單位是運氣，剛好到了一個賺錢的國營事業或是虧錢的國營事業，因素條件太多，不是員工素質或努力程度的問題。我也常想，全民釋股的大優惠，接近分股概念還富於民，有沒有哪個單位可以計算一下價格，理念上所有國營事業權民營之後所有的錢非常小，剛好足夠彌補員工，以這樣的概念更擴大，希望大家有機會也想想。

理律法律事務所 張朝棟律師：

事實上當初全民釋股，大家來認 9300 股滿一年，政府答應用面額賣給你 10%，這是有一點全民分股，但你要長期持有。現在經濟部 and 財政部也有這樣的限制，只是比例不同。我知道交通部有叫台

電、中油去研究全民釋股應該怎麼做，好像也有一些辦法，但是也沒有真的有什麼結果，可能是還在研究。但中華電信在立法院有決議，中華電信的股票要經過 次全民釋股，我看到這個決議就覺得不要做了，全民釋股現在根本沒有，而且他要 次，我不知道這次怎麼來的。這就是大家應該要坐下來，不管是民營化論壇或是其他方式，都是應該討論的時候到了。

● 台糖公司配合政府糖業政策說明：

為「公營事業民營化之政策檢討與未來推動策略規劃」期末報告頁 50，就台糖公司被評列已不具備政策性任務之國營事業，其民營化應該優先進行乙節，提出說明。台糖公司係配合政府糖業政策 土地資產用地政策與市場調整平抑政策，經營發展事業。茲臚列說明於次：

一、糖業政策：

我國糖業經營最高指導原則，係依行政院核定之「糖業經營策略與糖價調整方案」及「糖業經營策略與未來砂糖進口制度」規定。準此，提供蔗農生產、運銷貸款、補貼利息、負擔蔗農搬運費、農民原料甘蔗火災保險費、保證收購蔗農分得糖價款及配合政府進口白糖採購及儲銷費、配合政府外銷食品加工業者，低價糖供應等。

二、土地及用地政策：

- 1．配合政府政策實施租金調降措施。
- 2．配合政策用地，區段征收，市地重劃分配。
- 3．配合平地造林政策，提供土地。
- 4．配合環保林園政策，提供土地。
- 5．配合政府政策之工業區開發，提供土地。
- 6．配合國家經濟重大建設，提供土地開發用地。

三、市場平抑政策：

配合畜殖政策，適時適量供應市場，平抑物價功能。一言以蔽之，砂糖為重要民生必需品，且攸關農村經濟發展及農民生計保障，需由國家介入經營。另國土資產規劃利用維繫國家經濟建設發展，應由國家介入，以符合憲法精神。

提說明者：台糖公司勞工董事 蕭俊傑