

5

月旦民商法研究丛书



月旦民商法研究

公有企业民营化

民营化

清华大学出版社

Cross - Strait Law Review

5

月旦民商法研究丛书



月旦民商法研究

公有企业民营化

清华大学出版社

北 京

内 容 简 介

两岸公营事业的形成有其各自的背景,但在全球民营化的趋势以及加入 WTO 全球化的竞争压力下,两岸公营事业何去何从? 本辑以“公营事业民营化”为主题,分别邀请台湾地区王志诚与张朝栋两位学者撰稿,从台湾地区公营事业民营化的政策确立与执行谈起,进而深入分析民营化过程中的法律问题,提出增加民营化进程的“法规”修正意见。中国政法大学王军则深刻分析了中国大陆民营化所面临的关键问题不在于相关法规规范的建立,而在于各级机关对法规规范的执行,以及对于职工抗争的处理。公营事业(公有企业)民营化并非新议题,许多个案也在在地显示其所触及的问题不仅仅是法制化本身,问题的核心还在于一国(地区)经济体制上的选择与思考。

元照出版有限公司授权出版发行

Authorized by ANGLE PUBLISHING L. L. C., copyright©2004.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording or by any information storage retrieval system, without permission from ANGLE PUBLISHING L. L. C.

北京市版权局著作权合同登记号 图字: 01-2004-5343

版权所有,翻印必究。举报电话:010-62782989 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

公有企业民营化/王文杰主编。—北京:清华大学出版社,2005.1

(月旦民商法研究丛书;5)

ISBN 7-302-10106-X

I. 公… II. 王… III. 国有企业—经济体制改革—企业法—研究—中国
IV. D922.291.914

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 130479 号

出 版 者: 清华大学出版社 地 址: 北京清华大学学研大厦
<http://www.tup.com.cn> 邮 编: 100084
社 总 机: 010-62770175 客户服务: 010-62776969

责任编辑: 聂 鑫

印 装 者: 北京国马印刷厂

发 行 者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 155×230 印 张: 14.25 字 数: 227 千字

版 次: 2005 年 1 月第 1 版 2005 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-302-10106-X/D·150

印 数: 1~4000

定 价: 25.00 元

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部1
调换。联系电话:(010)62770175-3103 或(010)62795704

前 言

两岸公益事业（国有企业）的形成，有其各异的背景，但在全球民营化的趋势以及加入 WTO 全球化的竞争压力下，两岸公益事业何去何从？本辑主题研讨即以“公益事业民营化”为主题，分别邀请台湾地区王志成与张朝栋两位学者撰稿，从台湾地区公益事业民营化之政策确立与执行谈起，进而深入分析民营化过程中的法律问题，提出增加民营化进程的法规修正意见；中国政法大学王军老师则深刻分析了中国大陆民营化所面临的关键问题，不在于相关规范之建立，而在于各级机关对法规之执行，以及对于职工抗争的处理。

“法学论述”栏目，黄俊杰教授由台湾地区行政法院的两则判决，评析“税”与“费”之差异；郭土木教授则从台湾地区资产证券化主管机关的视野，对于甫完成立法的资产证券化相关法规，提出兼具理论与实务之分析与说明。

刘宏恩教授从近年来台湾地区单亲家庭数增加，与其所面临强大经济、社会压力，以及法官于监护权裁判时子女的观察谈起，指出 1996 年修正通过的台湾地区现行“民法”第 1055 条之 1 尚不尽完善，并提出修正建议。

此外，随着中国大陆逐步开放市场，再加上因应加入 WTO 后的相关法规修正，主体建构于 20 世纪 80 年代的外资法律体系，未来之走向如何，厦门大学卢炯星教授有着十分精辟的分析。温世扬与廖焕国两位学者则从罗马法、日耳曼法、普通法与中国大陆之现况，讨论中国大陆在民法典制定过程中，关于侵权行为法是否应独立于债法之课题。

司法改革是一道永远未竟的历程，本志特于 7 月份邀请政治大学苏永钦教授与北京大学贺卫方教授为主谈人，于北京大学法学院举办了一场关于两岸司法改革的座谈会，并于本辑收录两位学者精彩的对话，以飨读者。

台湾地区“大法官会议”解释释字第 576 号关于重复保险的规范可

否适用于人身保险的解释，对台湾地区法学界与保险业界造成不小震撼。本期“两岸案例评析”栏目，邀请台湾地区汪信君教授、中国大陆邹海林教授，分别由两岸之保险相关法制，评析释字第 576 号。

公营事业（国有企业）民营化并非新议题，许多的个案也在在地显示其所触及的问题还不仅仅是法制化本身；而问题的核心还在于一国（地区）经济体制上的选择与思考。

各国（地区）的经验也许仅是一个借鉴的思维，对于两岸的公营事业似乎还谈不上可称之为模式的范例，当涉入具体体制上的考量时，包括产权、职工、竞争力等因素之际，这些问题多是值得更深层的分析，以期呼应民营化走向社会企盼达成的目标。

目 录

主题研讨

- 公营事业民营化之台湾地区经验
——思潮发展及法制因应 王志诚/1
- 公营事业民营化法律规范与引进民间投资之分析与
讨论 张朝栋/26
- 国企所有权转让的法律和现实 王 军/54

法学论述

- “税”与“费”之差异?
——评“台北高等行政法院”2001年度简字第7835号简易
判决与“最高行政法院”2004年度判字第652号
判决 黄俊杰/72
- 资产证券化有关之法律争议问题探讨 郭土木/94
- Postdivorce Single-Mother Families in Difficulties
and the Need to Reform the Current Policy:
Reflections on Two Empirical Socio-Legal Studies
of Taiwanese Child Custody Law 刘宏恩/111
- 论外商投资法律体系的重构 卢炯星、谢 峰/137
- 对侵权行为法独立于债法的再思考 温世扬、廖焕国/155

两岸案例评析

- 复保险规范范围之再论
——大法官会议解释释字第576号 汪信君/177
- 重复保险的规范可否适用于人身保险? 邹海林/197

会议综述

- 2004年国际物权法研讨会综述 胡鸿高、许凌艳/208



Contents

Spcecial Feature

Privatization: Theory and Practice

The Privatization of State-Owned Enterprises in Taiwan:

The Issues of Policy and Law Chih-Cheng Wang/1

A Study of Laws and Regulations Governing the Privatization
of State-owned Enterprises and Related Strategies for

Attracting Private Sector Investors Chao-Tung Chang/26

The Privatization of State-Owned Enterprises in China:

The Laws and Reality Jun Wang/54

Articles

Tax or Fee? Chun-Chieh Hwang/72

On Several Issues in Asset Backed Securitization Tu-Mu Kuo/94

Postdivorce Single-Mother Families in Difficulties

and the Need to Reform the Current Policy: Reflections
on Two Empirical Socio-Legal Studies of Taiwanese

Child Custody Law Hung-En Liu/111

On the Reconstruction of China's Legal Systems for

Foreign Investment Jiong-Xing Lu Feng Xie/137

Should Torts Law Separate from Obligation Law

or Not? Shi-Yang Wen Huan-Guo Liao/155

Case Comments

Legal Issues Arising from Double Insurance:

Comments on J. Y. Interpretation No. 576

Wallace Hsin-Chun Wang/177

..... Hai-Lin Zou/197

Conference Review

Review on 2004 International Property Law

Conference Hong-Gao Hu Ling-Yan Xu/208



公营事业民营化之台湾地区经验

——思潮发展及法制因应

王志诚 中正大学财经法律学系副教授

目次

- 壹、楔子
- 貳、公营事业民营化之政策定位
- 叁、公营事业民营化之发展进程
- 肆、公营事业民营化之法制课题
- 伍、结论

壹、楔子

在第二次世界大战后，经济学理论以凯恩斯主义为主流，各国政府普遍采行福利国家体制，认为国家对于经济发展及社会进步，应负担积极主动之角色，国家不仅制定法律干预市场运作，甚至设立公营事业，执行国家政策及调节市场^{〔1〕}。台湾地区过去为推动经济政策及扩大公共服务，亦设立许多公营事业。其中，部分公营事业基于法律或经济规模之原因，而形成法律独占或自然独占，享受独占利益，对于市场竞争及消费者利益造成莫大影响；相对地，部分公营事业则在民营事业投入竞争后，经营绩效逐渐衰退，而成为当局财政之巨大包袱。

20 世纪 80 年代，随着经济学理论转向自由主义发展，经济自由化浪潮席卷世界各国和地区，早期以公营事业培育经济发展之国家和地

〔1〕 参阅徐筱菁，民营化之法律概念，公营事业评论，1 卷 4 期，1999 年 11 月，121 页。



区, 逐渐调整其经济政策, 不约而同以民营化及解除管制作作为调整经济结构及维持经济成长之手段^[2], 当时又以英国首相撒切尔夫人及美国里根总统为带领风潮之代表性人物, 故学理上又称“撒切尔主义”及“里根主义”^[3]。台湾地区在 20 世纪 80 年代开始, 亦接受经济自由化之观念, 确立改革开放之经济政策, 开始重视公益事业民营化之问题, 逐渐成为政府施政之重要政策目标, 并修订公益事业移转民营之相关法规, 以资配合。惟由于公益事业民营化不仅带动经济结构之重组, 亦会对一个国家或地区之政治及社会环境造成影响, 因此各国或地区在推动公益事业民营化政策时, 不仅经常面临公益事业经营者及员工等既得利益者之反弹, 亦受选举竞争及利益团体之严重干扰^[4]。

虽然凯恩斯主义及自由主义在 20 世纪主导经济学理论之发展, 提供政府从事政策决定之学理基础, 但近年来新制度主义 (neo-institutionalism) 或新制度经济学派 (new institutional economics, NIE)^[5], 则认为现代制度之创建, 必须对制度之起源、演变及发展加以分析及解释, 始能掌握制度之核心价值, 建立社会中之完善游戏规则。虽然人类会积极扩张其预期利益, 但由于人类之认知有其限度, 显然会限制其搜集及处理信息之能力, 故在有限理性之条件下, 往往致其无法作出获得最大效益之决定。因此, 政府在对公益事业民营化为政策决定时, 应体认信息取得为理性选择之重要前提, 极力排除决策形成之规范障碍, 始能达成财富极大化之目标。

有鉴于此, 在探讨公益事业民营化法制之问题时, 自不能忽视其政策形成之思潮背景, 方不会失之一隅。本文拟先分析台湾地区公益事业民营化之政策定位, 以导出公益事业民营化在经济层面及法律层面之事物本质。其次, 除探讨公益事业民营化之政策演进及执行成效外, 尚期能指出伴随公益事业民营化所出现之各项弊端, 以为借镜。再者, 则介

[2] See, e.g., Louis De Alessi, *Property Rights and Privatization*, Prospects for Privatization 24 (STEVE H. HANKE ED. 1987)。

[3] 参阅陈尚懋, 新制度主义与两岸公益事业改革: 民营化 vs. 国企改革, 公益事业评论, 2 卷 2 期, 2000 年 7 月, 80 页。

[4] See John R. Dempsey, *Thailand Privatization of State Owned Enterprises During the Economic Downturn*, 31 LAW & Pol'y Int'l Bus. 373, 374-375 (2000)。

[5] 新制度经济学派所主张之基本观念, 主要包括财产权、契约及交易成本等三者。See Stephen M. Bainbridge, *Corporation Law and Economics* 24 (2002)。

绍台湾地区为推动公营事业民营化政策所采行之法律配套及相关问题,并期能提出具体建议。最后,即汇整本文之简要结论,以供各界参考。

贰、公营事业民营化之政策定位

一、经济自由化与经营绩效

自1989年以来,公营事业民营化俨然已成为台湾地区的既定政策。就公营事业民营化之政策理念而言,一般认为是基于因应经济自由化、加入世界贸易组织及提高经营效率等原因,而必须推动公营事业民营化^[6]。换言之,来自于国际政经环境之变化及公营事业竞争条件之丧失,似为台湾地区公营事业民营化政策之根本因素。

首先,所谓经济自由化,是指扩大民间参与经济活动及企业自由决定之空间,而实际上包含民营化及解除管制二个重要内涵^[7]。虽然公营事业民营化与解除管制可能因各国或地区经济环境之不同,而有优先次序之策略差异,但如为达到经济自由化之境界,在公营事业民营化之同时,不能忘却解除管制之重要性。台湾地区在1989年正式推动公营事业民营化之后,随着“公平交易法”在1991年2月4日之公布,竞争政策昭然确立后,亦展开解除管制之一连串法制工程^[8]。

其次,虽然过去如台湾电力公司、中石油公司及电信局等具有独占地位之部分公营事业,仍然可以维持其获利性,但毕竟其是在法律保护下经营,而未面对激烈之市场竞争。此外,部分公营事业因无法律蔽荫,在面对强大之市场竞争时,业绩逐渐败退,因此公营事业民营化遂成为提升经营绩效之重要手段。事实上,就“中产物保险”、“中石油化

[6] 参阅“行政院”经济建设委员会,公营事业民营化推动情形,2003年10月28日, available at <http://www.cepd.gov.tw/indexset/indexcontent.jsp?topno=1&linkid=3>; 杨关锡,公营事业民营化之检讨与改进建议,主计月刊,553期,2002年1月,16页;黄汉栋,中华电信公司民营化之进程,主计月报,525期,1999年9月,75-76页。

[7] 参阅苏永钦,跨越自治与管制,五南,1999年1月,4页。

[8] 最引人注目者,不外为“行政院”公平交易委员会于1994年初成立“四六一项目小组”,负责推动“公平法第46条第1项之除外适用检讨协调实施计划”,共完成检讨250种法规,计314个条文,分别与“财政部”、“经济部”、“交通部”、“内政部”、“教育部”、“新闻局”、“卫生署”、“农委会”等其他部会,就其中有重新订定必要者,研议应如何修订。关于“四六一项目”内容,参阅“行政院”公平交易委员会,“行政院”公平交易委员会三年施政成果工作报告,1995年1月,45-46页。



学开发”、中华工程公司、“中钢铁”、阳明海运、彰化银行、第一银行、华南银行、台湾中小企业银行、台湾产物保险、台湾航业、台湾人寿保险、台湾土地开发信托投资、台肥、“中农民银行”、“交通银行”、高雄银行、台北市银行 18 家已民营化上市公司而言，其民营化前后之财务及营运绩效，仅有阳明海运、中产物保险、台湾中小企业银行及台湾土地开发信托投资 4 家之经营绩效下降，其余 12 家公司之经营绩效皆正向提升^[9]。

另应注意者，由于有不少公营事业因欠缺继续经营之条件，为免民营化无望之艰困公营事业继续亏损，亦将楠梓工厂等 16 家事业径行结束营业，而未进行民营化。兹将已结束营业之公营事业，整理如表一。

表一 已结束营业之公营事业

原主管机关	已结束营业事业	结束营业日
退辅会	农业开发处	1992 年 2 月 11 日
	海洋渔业开发处	1993 年 1 月 1 日
	冷冻加工厂	1993 年 4 月 30 日
	台中港船舶中心	1995 年 3 月 1 日
	荣民制毯厂	1996 年 6 月 30 日
	彰化工厂	1996 年 10 月 31 日
	荣民矿业开发处	1997 年 4 月 30 日
	荣民化工厂	1997 年 6 月 30 日
	楠梓工厂	1998 年 9 月 30 日
	荣民印刷厂	1999 年 3 月 31 日
	台北纸厂	1999 年 8 月 31 日
	台中木材厂	2000 年 7 月 31 日
	台北铁工厂	2000 年 10 月 31 日
	桃园工厂	2001 年 12 月 31 日
	塑料工厂	2003 年 7 月
新闻局	台湾电影文化事业公司	1999 年 10 月 31 日
“经济部”	高硫公司	2002 年 12 月 31 日

* 本表更新至 2003 年 10 月止。

** 资料来源：“行政院”经济建设委员会，推动公营事业民营化，2003 年 10 月 28 日，6 页，available at <http://www.cepd.gov.tw/indexset/indexcontent.jsp?topno=1&linkid=3>。

二、民主化发展及当局财政

台湾地区在 20 世纪 80 年代“国会”全面改选后，亦处于民主化运

[9] 参阅孙智丽，民营化是改善绩效的万灵丹？——从台湾公营事业民营化前后绩效变化之研究谈起，台湾经济研究月刊，26 卷 5 期，2003 年 5 月，97-114 页。

动之浪潮中。台湾虽于1949年1月20日制定公布公营事业管理法,但因公营事业之预算、业务及人事,除必须受“经济部”、“交通部”及“财政部”所属部会之行政牵制外,尚应受“立法院”、“监察院”等机关之监督,遂使公营事业之经营丧失弹性,而无法因应瞬息万变之经济环境^[10],因此随着台湾地区民主化之进展,公营事业势必要加快民营化之脚步,否则在政府体制之重重枷锁下,恐难与民营企业相互竞争。由此可知,由于台湾地区民主化之发展,导致政经结构之重大转变,无疑会造成强大之经改压力,迫使政府调整公营事业之角色,而加速公营事业民营化之政策推动^[11]。

另值重视者,近年来由于当局财政日益恶化,政府举债有其上限,为求财政收支平衡,遂积极加快公营事业民营化之进程,以期增加岁入来源。因此,从现实面之观点而言,近来推动公营事业民营化政策之最大动力,实主要导源于当局财政恶化,而有变卖公营事业,充裕公库之议^[12],而未顾及公营事业民营化之应有理念^[13]。

惟公营事业民营化政策之制定,实不应基于充裕公库及逃避监督之理由,而应回归市场经济法则,以促进经济自由化为主要目标,否则仅为充裕公库而仓促为之,恐难脱贱卖公营事业之责难。换言之,不论是采取何种民营化方式或释股策略,“行政院”主计处或“立法院”等单位,皆不应完全出自减轻公库负担或平衡财政收支为目的,而要求“经济部”、“交通部”及“财政部”等单位,罔顾市场经济法则,盲目达成公营事业民营化之目标^[14]。

事实上,就解决公营事业民营化问题之评估方法而言,学理上虽提出各式各样之理性建议,但主要可归纳成下列四种主要方法:(1)实用主义方法(the pragmatic approach)。(2)公共选择理论(the theory of public choice)。(3)代理理论(principle agent theory)。(4)管制及公营

[10] 参阅李绍盛,政府是否有整顿公营事业的诚意,台湾时报,1987年7月6日,二版,收录于“立法院”图书资料室,公营事业民营化(上辑),1996年7月,22-23页。

[11] 参阅陈尚懋,同注[3]文,85页。

[12] 参阅徐筱菁,同注[1]文,121页。

[13] 参阅王志仁,变调的民营化,自立晚报,1995年1月13日,十四版,收录于立法院图书资料室,公营事业民营化(中辑),1996年7月,58-61页。

[14] 参阅陈樱琴,鼓励合并、民营化政策与公平法结合之规定,全台律师,1999年4月号,47页。

事业之经济分析 (the economic analysis of regulation and public firms)^[15]。因此政府在为政策决定时, 应针对台湾地区经济、社会及文化等之特性, 选择适合之理性分析方法。惟不论采取何种理性分析方法, 政府在作成公营事业民营化之政策决定时, 除应着重在追求经济效率外, 尚应符合社会之公平正义, 始为允当。有鉴于此, 公营事业民营化之政策基础, 既应求诸于经济自由化, 则政府于执行公营事业民营化之工作时, 即应将经营控制权移转较有效率之经营者, 而不应违背市场经济法则, 以免使公营事业民营化沦为政治犒赏之方式或变成利益输送之标的。

叁、公营事业民营化之发展进程

一、政策演进

(一) “行政院”公营事业民营化推动项目小组

台湾地区于 1953 年 1 月 26 日早已公布施行公营事业移转民营条例, 并以台泥、农林、工矿及台纸 4 家公营事业之股份换取民间土地, 而为公营事业民营化之滥觞。但观诸其政策背景及立法目的, 主要是为配合耕者有其田政策之实施, 不仅并非以提升公营事业之经营绩效为目标^[16], 亦非在于推动经济自由化。事实上, 台湾公营事业民营化政策之正式形成, 应溯源于 1989 年 7 月所成立“‘行政院’公营事业民营化推动项目小组”, 由经建会主委担任召集人。其后, 并于 1998 年 4 月更名为“‘行政院’公营事业民营化推动指导委员会”, 以强化其功能。

(二) “行政院”公营事业民营化推动与监督管理委员会

各界对于政府推动公营事业民营化政策, 虽普遍持正面看法, 但由于立法委员及公营事业员工对于具体做法仍相当质疑, 而且对于公营事业民营化后, 事业经营极易为不肖财团控制多所顾忌, 因而不断有组成民营化监督委员会之要求, 与民营化后公股股权管理监督之需要。因

[15] See Anibal Santos, *Privatization and State Intervention—(An Economic Approach)*, *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States* 141 (Giandomenico Majone ed. 1990).

[16] 参阅杨关锜, 同注〔6〕文, 17-18 页。

此,“行政院”于2000年10月即核示将“‘行政院’公营事业民营化推动指导委员会”调整为“‘行政院’公营事业民营化推动与监督管理委员会”,以强化其监督功能^[17]。

二、执行评价

(一) 执行成果

台湾地区自1989年揭橥公营事业民营化政策后,政府一方面进行相关法规之研修及制定工作,一方面陆续进行公股与资产之出售作业,截至2003年10月止,共完成中产物保险、中石油化学开发、中华工程、中钢铁、阳明海运、液化石油气供应处、荣民气体厂、彰化银行、第一银行、华南银行、台湾中小企业银行、台湾产物保险、台湾航业、台湾人寿保险、冈山工厂、台湾土地开发信托投资、台肥公司、中农民银行、交通银行、高雄银行、台北银行、台北市政府印刷所、台湾新生报业、台汽客运、中兴纸业、台机、中央再保、农工、台铁货搬、唐荣公司运输处、钢铁厂、公路车辆事业部及轨道车辆事业部等之民营化,先后共移转民营31家公营事业,出售公股或事业资产所得逾新台币4000亿元。兹将已完成移转民营化事业,整理如表二,以供参考。

(二) 主要流弊

台湾地区公营事业民营化政策之执行,从民营化家数及民营化后之经营绩效来观察,虽已获致相当之成效,但最为各界诟病者,则为财团化及贱卖公产之争议^[18]。首先,就财团化问题而言,在实际执行公营事业民营化之过程,政党及财团介入往往是最大关键,例如透过承销公股释出之机会、公开抽签手续及其他直接或间接之控股方式,形成财团入主之偏差现象,而有悖于公营事业民营化之目的^[19]。其中,最引人非议者,不外是威京集团借由承销中华工程民营化释股案之机会,入主中华工程^[20]。关于威京集团入主中华工程一案,公平交易委员会1996

[17] 参阅“行政院”2000年10月4日台(2000)经字第28992号函。

[18] 参阅陈樱琴,现行法制中公营事业之民营化争议,月旦法学杂志,36期,1998年5月,56页。

[19] 参阅陈樱琴,同注[14]文,46页。

[20] 关于财团化之评论,参阅张清溪,中工威京化、官员厚皮化,自由时报,1995年8月14日,七版,收录于“立法院”图书资料室,公营事业民营化(中辑),1996年7月,135-138页。

主题研讨

表二 已完成移转民营化事业

原主管机关	已移转民营事业	民营化基准日	办理方式
“经济部”	中石化	1994年6月20日	出售股权
	中华工程	1994年6月22日	出售股权
	“中钢铁”	1995年4月12日	出售股权
	台机钢品厂	1996年5月20日	让售资产（与特定人协议）
	台机船舶厂	1997年1月10日	让售资产（与特定人协议）
	台机合金钢厂	1997年6月30日	让售资产（与特定人协议）
	台肥	1999年9月1日	出售股权
	中兴纸业	2001年10月16日	让售资产（员工承接）
	台机	2001年11月19日	让售资产（与特定人协议）
	唐荣运输处	2002年8月1日	标售资产
	唐荣钢铁厂	2002年9月1日	让售资产（与特定人协议）
	唐荣公路车辆事业部	2002年9月1日	标售资产
	唐荣轨道车辆事业部	2002年10月16日	资产作价与民间投资人合资成立民营企业
	农工	2002年1月1日	标售资产
“财政部”	“中产险”	1994年5月5日	出售股权
	农民银行	1999年9月3日	出售股权
	“交通银行”	1999年9月13日	出售股权
	中央再保险	2002年7月11日	出售股权
“交通部”	阳明海运	1996年2月15日	出售股权
	台汽	2001年7月1日	让售资产（员工承接）
	台铁货搬	2003年1月1日	资产标售（员工承接）
台湾省	彰化银行	1998年1月1日	出售股权
	华南银行	1998年1月22日	出售股权
	第一银行	1998年1月22日	出售股权
	台湾中小企银	1998年1月22日	出售股权
	台湾产险	1998年1月22日	出售股权
	台湾航业	1998年6月20日	出售股权
	台湾人寿保险	1998年6月30日	出售股权
	台开信托	1999年1月8日	出售股权
退辅会	液化石油气供应处	1996年3月16日	标售资产
	荣民气体厂	1998年1月1日	资产作价与民间投资人合资成立民营企业
	冈山工厂	1998年8月1日	标售资产
	食品工厂	2003年12月18日	完成招标
新闻局	新生报业	2000年12月31日	让售资产（与特定人协议）
台北市	台北银行	1999年11月30日	出售股权
	印刷所	2000年12月31日	标售资产
高雄市	高雄银行	1999年9月27日	出售股权

* 本表之起迄日期为1989年1月1日至2003年10月止。

** 资料来源：“行政院”经济建设委员会，推动公营事业民营化，2003年10月28日，5页，available at <http://www.cepd.gov.tw/indexset/indexcontent.jsp?topno=1&linkid=3>。

年即在威京开发投资与中华工程违法结合案中，即认定威京开发投资未依规定事前向主管机关申请事业结合，违反“公平交易法”第 11 条第 1 项第 3 款（旧法）之规定，处威京开发投资新台币 100 万元之罚鍰^[21]。有鉴于此，公平交易法上之事业结合管制，在公营事业民营化之过程中，某程度虽亦扮演经济管制之角色，以避免经济力量过度集中，但其规范目的则不在于避免公营事业财团化。另值说明者，依台北地方法院检察署检察官在 1996 年所作成之起诉书显示^[22]，威京集团总裁沈庆京、王派贤、吴订、周再发及姚浙生 5 人，于入主中华工程之过程中，涉嫌要求“经济部”提高洽特定人承买之比例，而实际上是计划将股权集中于威京集团之手。此外，其取得股东会委托书之过程违法，涉嫌违反“刑法”第 214 条、“证券交易法”第 174 条第 1 项第 6 款及第 177 条第 3 款（旧法）等规定，而提起公诉在案。惟其后续发展，迄今尚未定案。

其次，就贱卖公产之问题而论，主要涉及公营事业资产或土地之出售，乃至于承销价格是否合理之争议。特别是因公营事业移转民营时，证券承销商所扮演之角色逾越应有之职业道德标准，甚至于部分主办证券承销商之大股东钻法令漏洞入主经营，以至于引起广大之舆论争议^[23]。例如过去中华工程及中石化在民营化过程中，释股过程是按议定股价，整批销售给特定证券承销商，形成证券承销商以低价购入，小额投资人却被排除于市场之外，引起贱卖公产之批评^[24]。

公营事业民营化为达成经济自由化之一项手段，因此绝非单纯释出公股或出售公营事业之资产，尚意味着经济新秩序之形成^[25]。职是之故，不论由何政党执政，在执行公营事业民营化政策时，皆应遵循市场

[21] 参阅“行政院”公平交易委员会公处字第 195 号处分书，“行政院”公平交易委员会公报，5 卷 12 期，1996 年 12 月，62-67 页。

[22] 参阅台北地方法院检察署检察官 1999 年 2 月 25 日 1998 年侦字第 5981 号起诉书。另关于该起诉书之评论，参阅陈樱琴，同注〔14〕文，43-46 页。

[23] 参阅“经济部”所属事业民营化咨询委员会，民营化政策建议书，“经济部”，1986 年 1 月 18 日，1 页。

[24] 参阅陈樱琴，同注〔18〕文，56 页。

[25] 参阅张玉山，市场与社会之间——公共服务民营化之挑战，公营事业评论，2 卷 2 期，2000 年 7 月，3 页。

经济法则，依市场状况适时民营化^[26]，避免政治操作或利益输送，以追求经济效率为最高目标，始能平息各界对于财团化及贱卖公产所提出之质疑。

肆、公营事业民营化之法制课题

一、政策形成与法律配套

经济自由化为公营事业民营化之主要政策基础，但如为达成经济自由化，除应依市场经济法则加速民营化工作外，尚应解除经济管制，以开放市场竞争。尤其是具有独占地位之公营事业，一旦进行民营化后，如未能一并开放市场竞争，而继续确保其独占地位，则仍然无法达成经济自由化之目标。因此，广义来说，如要正确解读公营事业民营化之法律配套，不应局限在公营事业移转民营条例及其相关行政规则，而应一并思考如何解除经济管制。此外，在开放市场竞争之同时，对于提供公共服务事业或独占事业，是否应从消费者福利及经济效率之角度，思考有无再管制之必要，亦为值得重视之课题。例如为促成电信局之民营化，则增修订“电信三法”^[27]，以开放市场竞争。又鉴于“中油”负担许多政策性任务，经营上受到相当多行政限制，故为因应未来“中油”之民营化，尽早完成油品自由化之相关准备工作，台湾地区亦于2001年10月11日制定“石油管理法”^[28]，以资配合。惟注意者，台湾地区由于已于1991年2月4日制定公平交易法，因此亦有填补管制真空之“再管制”功能^[29]。

应值注意者，公营事业民营化之关键问题，并不在于民营化本身，而是在于如何进行民营化，始能创造最大之经济福祉。基本上，公营事

[26] 应注意者，公营事业移转民营条例第13条虽规定：“依第6条规定移转民营时，因配合经济政策需要及市场状况，必要时，事业主管机关得报经‘行政院’核准，不受预算法第25条第1项、第26条、第52条、第86条第1项及‘国有财产法’第7条、第66条之限制。其收支净额得并当年度决算办理或补办预算。”但由于所谓配合经济政策需要及市场状况之概念相当模糊，如行政部门实为解决财政收支平衡，而仍借此理由办理民营化，其不当操作结果，将使行政裁量权过度膨胀，反而易引发利益输送之情事。

[27] 所谓“电信三法”，包括电信法之修正、“交通部”电信总局组织条例之修正及“中华电信股份有限公司条例”之制定。

[28] 关于油品自由化之介绍，参阅吴再益、赵志凌，台湾地区油品自由化评析，2002年1月21日，6页，available at <http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/SD/091/SD-B-091-005.htm>。

[29] 参阅苏永钦，同注〔7〕书，5页。