

中國大陸經濟問題探索系列 A09

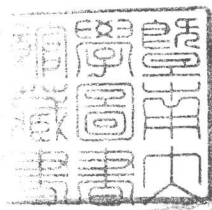
國有企業與公營事業 比較研究

于宗先、王鳳生、鄭育仁、袁恩楨 著

中國大陸經濟問題探索系列 A09

國有企業與公營事業比較研究

◎于宗先、王鳳生、鄭育仁、袁恩楨 著



喜瑪拉雅研究發展基金會 出版

國家圖書館出版品預行編目資料

國有企業與公營事業比較研究／于宗先等著．－

－ 臺北市：喜瑪拉雅研發基金會，民 94

面；公分．--（中國大陸經濟問題探索
系列；A09）

含參考書目及索引

ISBN 986-80798-1-0（平裝）

1. 公營事業－比較研究

553.61

94008872

國有企業與公營事業比較研究

中華民國九十四年七月 出版

作 者：于宗先、王鳳生、鄭育仁、袁恩楨

出版／發行：喜瑪拉雅研究發展基金會

地 址：台北市復興北路 167 號 9 樓之 1

電 話：(02) 25448282

傳 真：(02) 27181032

網 址：www.himalaya.org.tw

E - m a i l：hmfdtion@ms24.hinet.net

印 刷：秀威資訊科技股份有限公司

*本書如有缺頁、破損、裝釘錯誤，請寄回更換。

版權所有 翻印必究

定價：新台幣 600 元

序

回顧廿世紀，幾乎所有的開發中國家，它們的政府無不建立國有企業或公營事業，一方面為了財政收入，另方面為了控制主要的產業活動，俾有利於社會的安定。中國大陸是如此，台灣也是如此，尤其是實行計劃經濟的國家，它們總認為民營企業的發展有利於資本主義的發展，會使社會失去公平。可是，在廿世紀後期，世界各國經濟發展的經驗，証明市場經濟是經濟發展最重要的基礎，而計劃經濟採行的結果却是貧窮與落後，於是自 1980 年代始，已開發國家國營事業民營化，而許多開發中國家也開始醞釀民營化的思潮。

海峽兩岸在 1950 年代以前，本質上，都是以市場經濟為主流的社會。由於中共政府篤信共產主義，採行了像蘇聯一樣的計劃經濟，將所有生產活動，統統納入國有企業的範圍之內，雖然在 1950 年代，以國家的力量，建立起以重工業為基礎的經濟，而且有一段輝煌的時期，但是人類自利動機受到抑制，而「大鍋飯」又產生了得過且過、和稀泥的習氣，使生產活動失去動力，而停滯不前，導致大陸在 1980 年代以前成為世界上貧窮國家之一。1979 年，中共政府改弦更張，採取改革與開放的政策，以及「摸着石頭過河」的漸進方式，於是人類自利動機得到了生機，所謂個體戶、鄉鎮企業，如雨後春筍一樣發展起來。經過廿多年的發展，國有企業漸漸不敵民間企業的競爭，而敗下陣來，面對這種情勢，中共政府採取了「抓大放小」的策略，即允許小型國有企業民營化，大型國有企業仍由政府所控制，但要採行「公司治理」機制以自保。可是，自加入世界貿易組織（WTO）之後，必須遵守其「國民待遇原則」與「無差別待遇原則」。在面對內在的競爭，及外來的國際壓力，國有企業面臨了嚴峻的競爭局面。如不徹底消除政企不分、黨企不分的傳統作風，國有企業的公司治理機制也難以正常運作起來。更何況，所謂跨國企業、企業的策略聯盟都會破除國界的限制，而關稅與非關稅障礙的撤除，使國內市場與國際市場成為一個無國界的市場，同時，企業間的合併、購併行為也會使國有企業的資產失去由政府主宰的地位。處在這種情況下，國有企業處境十分艱險。

台灣在 1950 年代二戰結束後，接收了日本軍閥留在台灣的各種企業。這些企業大部分成為省屬公營事業，1948-49 年，由大陸撤退來台的公營事業仍由中央政府經營。而 1970 年代，中央政府也陸續建立了數項重化工業，使得公營事業在整個經濟活動中，佔了相當大的份額，無論對財政收入，對穩定物價，均曾產生些積極的作用。無奈，隨著 1980 年代後期經濟自由化、國際化所帶來的巨大衝擊，除具獨佔性的公營事業尚能發揮些作用外，凡不受保護或無壟斷力量的公營事業，無不萎靡不振。同時民營企業却能在競爭中成長、壯大，成為整個經濟中的主流。面對這種趨勢，自 1980 年代中期始，社會輿論無不主張公營事業民營化的主張，雖然民營化的路程崎嶇，而腳步維艱，但民營化腳步不會中止；況且自 2000 年政黨輪替執政後，凡公營事業及民營化不澈底的企業，都成為執政當局選後酬庸的工具，益增社會輿論的不滿，因而主張民營化要徹底。

大陸的國有企業與台灣的公營事業產生的背景大部分是雷同的，但以後的發展却有了很大的差別。大陸因重視無產階級專政，所有生產事業歸政府所有、所經營，台灣因秉承傳統的私有財產制度，故公營事業只是生產事業的一部分。當政治環境劇變，而經濟體制不能不變時，大陸所受的限制較台灣要大得多，故台灣可進行公營事業民營化的工程，但大陸却堅持原有的體制，並藉用公司治理機制維持其發展，當我們考慮到對大陸國有企業與台灣公營事業作比較研究時，另有一種心得：即在全球化浪潮下，海峽兩岸誰能經得起激烈競爭的考驗而保持原貌，尚待觀察。

本書的研究計畫是喜馬拉雅研究發展基金會所支持的第二期研究計畫的第三個專題。在該計畫中，我們已完成「兩岸農地利用問題」、「兩岸股市面面觀」，尚在進行的尚有「兩岸中小企業比較研究」。

為了使「國有企業與公營事業比較研究」的計畫能夠順利進行，我們的計畫是：邀請大陸學者專寫大陸的國有企業。台灣學者專寫台灣的公營事業，然後再由台灣學者綜其成，作比較分析及撰寫政策平議與結論。為此，在台灣，我們邀請到高雄大學王鳳生教授與鄭育仁助教授負責撰寫台灣的公營事業。王教授對公營事業有相當深入的研究，六年前，他曾完成大陸國有企業研究，同時對台灣的公營事業也有多年研究的經驗。在大陸，我們邀請到上海社會科學院經濟研究所袁恩楨所長，撰寫大陸的國有企業。他對大陸國有企業有長期的研究，而且有他獨特的見解。至於于宗先教授，則負責比較分析的撰述。因此，在分工上，王鳳生與鄭育仁撰寫第二篇台灣公營事業，由第二章到第十章；袁恩楨撰寫第三篇大陸的國有企業，由第十一章到第十八章；于宗先撰寫第一篇第一章導論及第四篇中第十九章到第廿一章的比較分析、政策平議與結論。

為避免誤解及表達上的謬誤，我們在上海特別邀請三位專家：上海同濟大學文法學院副院長顧鈺民教授，上海市國有資產監督管理委員會規劃發展處處長林益彬教授及上海社會科學院經濟所顧光青博士及本書作者召開一次座談會，根據他們提供的寶貴意見，經我們斟酌、修改後，最後又在台灣邀請三位專家：陸民仁教授、葉萬安教授和周添城教授對本書稿再作評閱，以期使謬誤減至最少程度。他們所提出的意見，彌足珍貴。我們再根據他們的意見作最後的一次修訂。

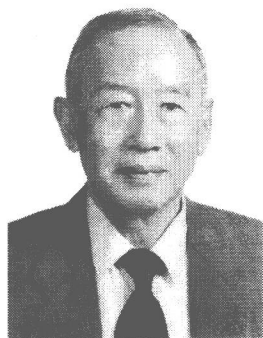
除此，我們藉此機會感謝同仁黃國樞先生再三校對此書稿所花的心血與時間，以及胡美雲小姐彙整所付出的辛勞。倘本書仍有錯誤、謬見，則全為作者的責任。尚祈海內外同道不吝指教，是幸。

于宗先
王鳳生
袁恩楨
鄭育仁 謹識
2005年3月

關於作者

于宗先

中央研究院院士。美國印地安那大學經濟學博士，美國麻省理工學院研究。曾任國立台灣大學經濟系教授，中央研究院經濟所所長，中央研究院評議員，中華經濟研究院院長，並兼任中央政府經濟、教育、統計、研究等部門顧問、諮詢委員及委員。研究專長為經濟預測、國際貿易及兩岸經濟發展等。主要著作包括《經濟預測》、《當代中國對外貿易》、《突破經濟觀念中的繭》、《經濟挑戰的回響》、《經濟發展啟示錄》、《蛻變中的台灣經濟》、《台灣泡沫經濟》、《台灣的故事：經濟篇》、《台灣經濟發展的困境與出路》、《全國總供需估測：回顧與展望》、《台灣通貨膨脹》、《泡沫經濟與金融危機》、《大陸經濟台灣觀》、《台灣中小企業的成長》、《台灣土地問題》、《浴火中的台灣經濟》、《一隻看得見的手》、《兩岸農地利用》和《兩岸股市面面觀》等專書 20 種，主編中英文經濟專書 30 餘種，及發表學術性中、英文論文 170 多篇。



王鳳生



一九五〇年生於台灣省高雄縣，美國普渡大學經濟學博士（一九八〇年），曾任教於美國萊特州大、克萊門森大學、密西西比大學、科羅拉多大學、印第安那州大等大學，並曾於中華經濟研究院擔任客座研究員。一九九〇年至一九九一年應邀赴南非國立金山大學擔任 Gencor 經濟學講座教授，旋於一九九一年應國科會之聘返國，於國立中山大學財務管理學系擔任客座研究教授及國立中山大學企業管理學系教授，現為國立高雄大學應用經濟學系教授及樹德科技大學兼任管理講座教授，並擔任華亞經濟管理文教基金會董事長、中華亞太經濟與管理學會理事長、亞太經濟管理評論主編。

著有專書 *Essays on Trade, Development and Economic Policy*（一九九二年）、*種族衝突中南非的政經變局*（一九九四年）、*我選擇故我在*（一九九七年）*知識經濟時代*（二〇〇〇年）與經濟學教課書三本（二〇〇四年）。另有學術論文，英文部分四十餘篇發表於國外學術期刊；中文部分三十餘篇發表於國內學術期刊。時事評論則散見於聯合、經濟等各報及遠見等雜誌。

鄭育仁



高雄大學經濟管理研究所助理教授，國立中山大學管理學博士。曾任和春技術學院企業管理系助理教授兼系主任、台鹽公司及中鼎公司等公營事業，規劃及執行台鹽公司民營化工作，並曾參與中鋼公司第三階段擴建及後續工程。研究專長為公營事業民營化、科技與創新管理、策略管理、企業經濟及知識經濟。主要著作包括《經濟學—生活世界之讀解》、《管理學—整合觀點與創新思維》、《台灣就業希望工程之經濟分析及治理機制》等。於《亞太經濟管理評論》、《科技管理學刊》等期刊發表多篇學術性論文。目前兼任《亞太經濟管理評論》助理編輯。

袁恩楨

袁恩楨，男，1938年3月生於浙江寧波。

1956年在家鄉中學畢業後，進上海財經學院統計系，至1960年畢業。後進入上海社會科學院經濟研究所從事經濟理論研究，一直至今。

1970年代末以後，著力於大陸改革開放的基礎理論，如計劃與市場、均衡與非均衡、宏觀與微觀等方面的理論研究，並參與了地區與企業發展的一些決策諮詢活動。作者注意於從實踐中吸取理論的素養，為此，其足迹踏遍了大陸的多數省市，也造訪了海外的一些主要國家與地區。期間出版的著作有《計劃與市場》、《社會必要產品論》、《溫州模式與富裕之路》、《改革十論》、《中國私營經濟》、《中國特色社會主義經濟》、《市場經濟概論》、《國有資產管理、運行與監督》、《透視浦東、思索浦東》等20餘種。

曾任上海社會科學院經濟研究所所長、上海市工商聯合會副會長等職，現為上海市經濟學會會長、上海社會科學院經濟研究所顧問、研究員，上海市仲裁委員會委員。



摘要

國有企業曾是中國大陸經濟的主幹，大陸經濟的榮枯與國有企業密不可分；公營事業曾在台灣經濟發展早期扮演奠基的角色。然而經過四十年時間的遞嬗，國有企業在大陸受到了國內、外民營企業的挑戰，為了仍能生存與發展，乃採取「抓大放小」的策略及公司治理的機制。今後能否經得起全球化浪潮的衝擊，尚待時間的考驗。公營事業在台灣，在經濟自由化、國際化的激盪之下，已被剝去保護的外衣，成欲振乏力之勢。20世紀末葉以來，政府採取民營化措施，惟由於既得利益團體的阻撓，釋股問題之棘手，正腳步蹣跚地走向民營化的目的。大陸國有企業如經不起全球化浪潮的衝擊，是否也會走向民營化？不妨拭目以待其後續發展。

目次

第一篇	導論	1
第一章	導論	1
第一節	為什麼探討這個主題：大陸的國有企業和台灣的公營事業	1
第二節	建立公營事業與國有企業的基本動機	2
第三節	公營事業、國有企業發展的時代背景	5
第四節	國有企業與公營事業在經濟發展早期的貢獻	5
第五節	國際競爭下，公營事業與國有企業因應之道	7
第六節	國有企業改革後與公營事業民營化後，能否提升其競爭力	8
第七節	政企關係之糾纏難清	9
第八節	國有企業與公營事業變革後，遺留下的社會問題	9
第九節	國有企業能否被民營企業所取代	10
第十節	國有企業、公營事業與金融體系的關係	12
第十一節	國有企業與公營事業會不會「殊途同歸」	13
參考文獻		15

第二篇	台灣公營事業改革與發展之路	17
第二章	台灣公營事業發展之政治經濟分析	19
第一節	日本在台殖民地時期之產業政策	19
第二節	台灣公營事業的成立、功能與任務	20
第三節	戰後初期的公營體制建立（1945-1949 年）	24
第四節	進口替代工業化時期的公營事業（1950-1957 年）	26
第五節	出口導向工業化轉型的公營事業（1958-1970 年）	27
第六節	能源危機與出口擴張時期的公營事業（1971-1989 年）	27
第七節	民營化推動時期的公營事業（1989-1996 年）	28
第八節	精省後之公營事業民營化轉化期（1997 年- ）	29
第三章	台灣地區公營事業面對的問題與困境	33
第一節	台灣公營事業面對的問題	33
第二節	台灣公營事業的主要困境	35
第四章	公營事業民營化思維基礎	39
第一節	各國公營事業共同的問題	39
第二節	民營化政策的推動	40
第三節	推動民營化政策的整體考量	45
第五章	台灣地區公營事業民營化的經驗	49
第一節	民營化緣起	49
第二節	民營化的目的	52
第三節	民營化的方式	55
第四節	推動民營化的配套措施	60
第五節	民營化的成果	61

第六節	民營化所衍生的問題.....	65
第七節	政府推動民營化的政策調整與展望.....	67
第八節	新興公共服務的興辦.....	75
第六章	台灣地區公營事業民營化的社會批判與省思	77
第一節	財團化惡夢成真.....	77
第二節	政治成本考量的犧牲者.....	80
第三節	官股董事為所欲為.....	81
第四節	民營化助長體質健全績效良好的公營事業良性發展.....	83
第五節	公營事業的工會與員工將何去何從.....	84
第六節	「形式民營、實質國營」的現象.....	86
第七節	民營化的進程趕不上自由化的腳步.....	87
第八節	「新國有政策」綱領的提出.....	89
第九節	公營事業民營化的省思.....	91
第七章	公營事業員工民營化權益補償	95
第一節	民營化時員工權益補償之項目及內容.....	95
第二節	民營化時員工優惠認股措施.....	99
第三節	各事業單位民營化時員工爭取得到之特別優惠.....	101
第四節	員工權益補償措施之檢討.....	103
第八章	公營事業重整與公司治理展望	107
第一節	企業化經營.....	107
第二節	公司治理.....	111
第三節	重塑企業文化.....	114
第四節	台鹽公司民營化前重整個案介紹.....	116

第九章	員工安置與第三部門的夥伴關係	123
第一節	員工能力、事業前景與員工出路.....	123
第二節	員工分紅入股計畫.....	127
第三節	就業發展計畫與第三部門的參與.....	130
第十章	台灣公營事業的轉型途徑	139
第一節	解決公營事業困境的基本模型.....	139
第二節	公營事業的轉型方向.....	142
第三節	公營事業可行的轉型途徑.....	144
第四節	結語.....	149
參考文獻		151
第三篇	大陸國有企業改革與發展之路	155
第十一章	傳統體制下的國有企業	159
第一節	大陸國有企業的形成.....	159
第二節	大陸國有企業的功能與作用	161
第三節	傳統國有企業的主要弊端.....	165
第十二章	大陸國有企業改革的主要歷程	171
第一節	企業擴權、利潤留成（1979-1982 年）	171
第二節	利改稅（1983-1986 年）	174
第三節	企業承包經營責任制（1987-1993 年）	177
第四節	現代企業制度（1993 年- ）	182