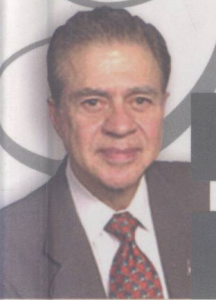


Privatization

民營化歷程

公部門・非營利・企業的夥伴雙贏之道



Public-Private Partnerships

美國紐約市大學豹奇學院公共行政系教授

薩瓦斯博士 Dr. E.S. Savas ● 著

黃煜文 ● 翻譯編輯

前國立政治大學商學院 吳思華 院長 ● 推薦

喜馬拉雅研究發展基金會 江顯新 執行長 ● 審訂



有效能的公共政策・民營化大師鉅作・全球已有19種譯文

紀錄推動民營三十年經驗・四十九個國家案例

民營化歷程

公部門 · 非營利 · 企業的夥伴雙贏之道

Privatization and Public Private Partnerships

作者：薩瓦斯 教授 Dr. E. S. Savas

發行人	陳銘達
審訂	江顯新
總編輯	桂雅文
編譯者	黃煜文
執行編輯	羅巧芝
封面設計	阿琨工作室
平面完稿	李雅雯工作室
印刷工程	蔡明麟工作室
出版日期	2005年10月

台灣總經銷 / 永續圖書公司 tel(02)8647-3663 林宗明

北美總經銷與 Amazon/www.a-kk.net/5senses.htm/ 呂兆琪

港澳總經銷 / 節點文化坊 tel (02)2392-3795 吳子嬰 www.nodeculture.com

澳門 / 辺度有書 / 議事亭前地 31 號永興大廈 1A

香港 / 阿麥書房 / 銅鑼灣恩平道 52 號 2 樓 A 室 www.mackiestudy.com

策劃 / MeDA 博物館教育發展協會

出版 / 五觀藝術管理有限公司

地址 / 台北市 116 羅斯福路 5 段 92 巷 8 號

電話 / 02-2933-0795 傳真 / 02-2933-2879

http://www.museum-web.org

Email/fives.arts@msa.hinet.net

戶名 / 五觀藝術事業有限公司

郵政劃撥帳號 / 1939-3401

Privatization and Public Private Partnerships/E. S. Savas

copyright © 2000 by E. S. Savas original published by Seven Bridges Press, LLC

中文簡體版由 Seven Bridges Press, LLC 和 E. S. Savas 共同授權中國人民大學出版社。

中文繁體版由中國人民大學出版社授權五觀藝術事業有限公司出版發行

國家圖書館出版品預行編目資料

民營化歷程：公部門・非營利・企業的夥伴雙贏之道／薩瓦斯(E. S. Savas)著；黃煜文編譯， -- 台北市：五觀藝術管理，2005〔民94〕面：公分

譯自：Privatization and public-private partnerships

ISBN 957-29825-6-7(精裝)

1. 公營事業 553. 61 94010230

五觀藝術週年活動剪角

民營化歷程

公部門・非營利・企業的夥伴雙贏之道

Privatization & public-private partnerships



F279.1

2007/10

民營化歷程

公部門・非營利・企業的夥伴雙贏之道

PRIVATIZATION AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS

作者 / 薩瓦斯 博士

Dr. E. S. Savas



策劃：MeDA, 博物館教育發展協會

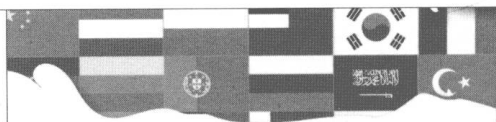
出版：五觀藝術管理有限公司

序言

叔本華曾說過：「所有偉大的觀念都要經歷三個階段：在第一階段，它們被當成笑柄。在第二階段則遭到強烈反對。到了第三階段卻被認定是不證自明的真理。」民營化已到達第三階段。

我對民營化問題的探索始於三十年前，也就是一九六九年的二月九日，當時，一場大風雪襲擊了紐約市。市政府對此毫無準備，清理積雪的工作進行得一團糟，整個城市有好幾天陷入停頓，因此而引發了一場政治風暴。市長約翰·林賽（John V. Lindsay）要我（市府第一代理行政官）搞清楚到底發生了什麼事，並且要我判斷該做什麼以防止問題再度出現。我發現到，在面對大雪這樣一個緊急狀態時，市府衛生部門實際外出清掃街道積雪的時間竟不到工作時間的一半，其餘時間全耗費在取暖、加油、喝咖啡和清洗上面。這不禁讓我猜想，衛生部門的人平常到底是如何處理主要工作，如收垃圾。那年夏天，在制訂了暴風雪工作計畫之後（這一方案一直延用到今日），我比較了這個部門與民間部門的表現，發現前者每噸垃圾的清除成本幾乎是後者的三倍。於是我向市長建議進行一個實驗，以競標的方式僱用民間承包商來處理全市六十三區其中三區的衛生工作，並且選擇條件相近的另外三個由市府負責的區域，比較兩者的績效。

這個天真的想法受到一些市府以及工會幹部的激烈抨擊，認為我完全失去了理智，預算官員建議開除我，某位研究公共組織的傑出教授也認為如此，他覺得我的想法很愚蠢。市府成立了委員會審查我的建議，但市長為了競選總統而跳槽到另一個政黨，他同時也需要工會的支持，因此委員會很快就解散了。紐約市一切如故，我則轉而進入



學術界，開始從事研究工作一起初覺得很孤獨——但從自己的研究與經驗中，我成了審慎推動民營化的提倡者。後來，我再次擔任公職，被雷根(Ronald Reagan)總統任命為房屋暨都市發展部助理次長。利用這一身份，我支持以民營化來改進地方政府效率的相關研究，並且以住房券(vouchers)制度來取代國民住宅，將房屋補助的工作予以民營化。後者的做法在當時也引起了極大的反對，但時至今日，自由派和保守派都放棄了傳統的國民住宅，改為發行民營住宅住房券。

早期對民營化的攻擊建立在錯誤的假定上：民營化是反政府的；然而這絕非事實。我在一九七一年於《哈潑雜誌》(*Harper's Magazine*)發表第一篇文章《市政壟斷》(*Municipal Monopoly*)，裡面強調問題的實質不是公營與民營的對立，而是壟斷與競爭的對立，呼籲在公共勞務中引進更多的競爭。另外一個錯誤假定是，民營化是反人民的，它缺乏政府計畫所固有的照顧民衆的精神。事實完全相反：管理不善的政府反而會對人民造成更大的傷害。民營化的目的是改善政府績效，從而改善那些依賴政府的人的生活品質；而通過節約資金和改善對納稅人的服務，民營化同樣也提高了這些人的生活水準。與政府部門相比，民間非營利機構能用更低的成本為無家可歸者提供更好的服務。最後，人們經常以民營企業中存在的經營不善和腐敗為由，反對倚重民間部門。在一次市府的聽證會上，這一點曾成為批評我的王牌武器。當然，經營不善的民營企業確實存在，但這種狀況政府機構也不遑多讓。此外，績效不彰的民營公司通常會關門倒閉，反之，績效不彰的政府機構卻往往得到更多的資金以圖有所改善——大城市的學校系統即為一例。

上述反對民營化的理由仍時有所聞，但正日漸式微。民營化是改善政府的有效工具。全世界都已經接受——有時候不適合——民營化是活化經濟以及最終建立美好社會的關鍵。

學術界推動民營化的先驅包括米爾頓·弗里德曼（Milton Friedman）、戈登·塔洛克（Gordon Tullock）、安東尼·唐斯（Anthony Downs）、威廉·尼斯卡寧（William Niskanen）和彼得·杜拉克（Peter Drucker，他於一九六九年提出「回復私有化」〔reprivatize〕，可說是民營化一詞的前身）。坦白說，當我受市長之邀，離開 IBM 都市系統經理一職，到紐約市政府擔任管理部門的技術官僚時，我並不瞭解市府本身的想法。我只是單純地認為，與民間部門簽約可以在公共勞務中引進競爭，使公共機構恢復活力，並打破因為政府雇員工會（而非政府官員，至少在紐約是如此）壟斷市政所引起的功能失調。

我第一部關於這個主題的專著《政府部門的民營化：如何縮小政府》（*Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government*）寫於一九八〇年，兩年後正式出版，目的是為了讓人注意到這個還算新穎的觀念。我在一九八七年出版了另一本著作《民營化：改善政府的要訣》（*Privatization: The Key to Better Government*），裡面以許多例子說明民營化的飛速進展，我很欣慰地看到該書相繼被翻譯為十三種語言出版。本書以一九八七年的著作為基礎，把民營化當成是一種例行的、以改善政府為目標的務實戰略來處理。書中循序漸進地介紹如何實施各種形式的民營化，以及如何克服民營化過程中的各種障礙。本書試圖滿足不同讀者群的需求，包括公共官員、公共管理學者、管理顧問、承包商和企圖向政府販售商務的企業主。書中總結了



本人三十年來在聯邦政府、州政府、市政府和其他四十七個國家中所獲得的經驗。本書的目的是為了協助建立起一個效能更佳政府，使其在「規模與功能上受到適當的限制，但卻又能充分提供法律、經濟以及〔集體〕商品基礎建設，使民間部門能充分發揮潛力。」¹

我要對於所有在這個領域的研究上幫助過我的人表示感謝：首先是埃莉諾·奧斯特羅姆（Elinor Ostrom）；早期的合作者，芭芭拉·史蒂文斯（Barbara Stevens）和艾琳·布雷特勒·貝倫尼（Eileen Brettler Berenyi）；以及約翰·迪博德（John Diebold），他建議並支持我第一本民營化書籍，這是本出版於一九七七年的論文集。我的好友和合作夥伴彼得·特羅普（Peter Tropp）仔細審閱了手稿，巴魯奇學院（Baruch College）的同事亞瑟·利文（Arthur Levine）則大量改進了本書，格羅佛·斯達林（Grover Starling）則提出了寶貴的建議。查山書屋（Chatham House）凱薩琳·米勒（Katharine Miller）對書稿的編輯工作相當出色。我還要感謝我的博士班學生安東尼·艾翁尼得斯（Anthony Ioannides）和研究助理梅里·阿尼爾（Merih Anil）。最後，從書中大量引述的資料可以得知，我需要感謝許多人，特別是小羅伯特·普爾（Robert W. Poole Jr.），他已在這塊產量豐碩的葡萄園裡努力耕耘了許久。

紐約，一九九九年二月九日

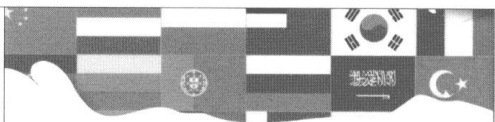
注釋

- 1 Ronald C.Moe, "Exploring the Limits of Privatization", *Public Administration Review*, vol.47(1987): 453-60

審訂序

國營企業民營化的浪潮，始於一九八〇年代，由英國柴契爾夫人與美國總統雷根分別帶起。之所以會產生民營化的聲浪，追本溯源可上推自於經濟大恐慌時期。當時政府大量接管公用事業以及創設新的公用事業，以提供就業機會，帶動需求，企圖以此達到刺激景氣的效果。這種由國家接管公用事業的狀況，隨著二次大戰爆發所帶來的戰時管制，而更形擴大。戰爭結束，民生凋敝，在民間缺乏力量之際，必須由國家繼續擴大介入各項事業，因此遂造成國營事業大量存在的狀態。

大戰之後三十年，全球維持著相當程度的和平狀態，而貿易自由化，使得經濟大為景氣。當民間企業頭角崢嶸的同時，國營公用事業的無效率、浪費以及虧損卻引起了人民的不滿。因此，從一九八〇年代開始，英國首相柴契爾夫人以及美國總統雷根，不約而同地提出了國營企業民營化的政策，這個政策不僅在英美兩國執行，後來更影響了各個開發中國家。其實在英美之前，西德與智利也曾進行國營企業民營化，可惜皆因經營不善，造成政府最後還要買回民股，轉回國營企業，相反地，英美則較為成功。一九八〇年代末、九〇年代初，放棄共產主義的東歐各國及前蘇聯，為了脫離過去的國有化狀態並建立市場體系，於是積極的以英美為範例來推動民營化。也就是說，從英美以降，各開發中國家，以及前共產主義國家，莫不從事於民營化，民營化已成了國際潮流。



台灣國營企業民營化的歷史源於一九五三年，政府為了實行「耕者有其田」，於是以四大公司（即台灣糖業、台灣水泥、台灣工礦及台灣紙業）的股權來換取民間土地，形式上是民營化，但是精神上只是為了配合土地改革，而不是為了提升國營企業的效率。一九六二年，台灣股市成立，一九六四年，股市大跌，結果政府為了保障民間股東，於是又買回原先釋股，同樣地，這個重新國有化的過程也與民營化的績效無關，純粹只是為了穩定社會。

台灣真正與國際民營化的潮流接軌發生在一九八〇年代，在此之前，台灣接連實行進口替代（一九五〇年到一九五八年）、出口擴張（一九五八年到一九六九年）以及第二次進口替代（一九六九年到一九八〇年代初期），因而逐步提高了貿易順差。這些經濟政策的背後都是以高關稅及國營企業為基礎。在大量出超之後，外國便開始對台灣要求關稅降低等更加自由化的貿易政策，於是進口的商品開始挑戰國內產業，尤其是國營企業。台灣此刻也開始有了檢討國營企業的聲音，於是著手對國營企業進行民營化。一九九一年三讀通過的「公營事業移轉民營條例」修正條文即為著例。從此以後，公營事業紛紛民營化，國人比較熟知的有中華工程公司、中國鋼鐵公司、台肥公司、交通銀行、陽明海運、台汽客運、彰化銀行、第一銀行、華南銀行、中華電信、台鹽公司、漢翔公司等等，至於目前尚在準備民營化則如台電、中油、台鐵，以及文化機構如博物館等等。由此可見，台灣的國營企業也紛紛走上了民營化的道路。

雖然民營化已是共識，但民營化並非全無缺點，將規模龐大的國

營事業民營化後，將影響許多人的就業機會，同時原本仰賴低廉商品與勞務的低層民衆也將受到影響。更重要的是，國營企業一旦解體，很有可能導致物價波動（雖然商品與勞務的品質可能變好），雖然長期來講有利國計民生，但短期如何安排民衆的福利損失，乃是值得重視的課題。如俄國國營事業民營化過快的後果，造成財團以不正的手法壟斷了原本的民生事業，並從中賺取暴利，人民不僅沒有從民營化中得到任何好處，反而飽嘗痛苦，而俄國民營化過程也因此被冠上「黑手黨資本主義」（*mafia capitalism*）的惡名。台灣近年來國營企業民營化時，政府在形式上將持有的事業股份降到百分之五十以下，但實質上仍掌握公司經營管理權，如此一來反而變成人事酬庸的工具，最近更演變成國營事業綠化的問題，如果一開始能將經營管理權確實移交給民間，就不會將單純的經濟問題複雜為政治問題；另一方面，則是國營企業員工工會的集體抗爭事件，如台鐵員工占領月台、臥軌等等。要解決這些問題需要更精細的配套措施，然而，我國在缺乏這方面的經驗，一味閉門造車難免掛一漏萬，所以也就特別需要薩瓦斯這本著作，以做為未來決策時的參考指南。

薩瓦斯原本擔任紐約市官員，他看到了市政工作的無效率，於是著手推動市政民營化，但卻因政府雇員工會的反對以及選舉的壓力而去職。雖然如此，他仍然活躍於學界，並且成為美國國內以及世界各地四十七個國家的民營化顧問。薩瓦斯在書中提供的不只是民營化的理論而已，更重要的還在於他的實務經驗，以及他所整理出來的數據資料，當然還包括了他親身經歷的各國民營化過程中的種種利弊。以理論與實務交錯而寫成的這本《民營化歷程——公部門、私部門、企

業的夥伴雙贏之道》，我想一定可以讓國內民營化的決策者有所啓發，避免重蹈覆轍，並加快我國國營企業民營化的腳步。

公民社會的成熟是累積出來的，誰應該學習「民營化」？無論是公部門還是民間組織，只要你站在你所屬的專業領域，為社會找方法解決問題，這正是每個社會知識份子最另人感動的義務，也是非營利事業存在向前的驅動力，我們一起讀一讀本書，減少迷惘、增進視野。

政府公共事務「私營化」已是當前世界主流，對台灣來說未來重要性也是有增無減，本書參考價值顯然極高而具普遍性；本人在讀完本書獲益良多，謹針對台灣特殊處境試申述幾點淺見如下：

- (1) 增加透明度：對台灣來說，實施政府公共事務「私營化」最大困擾是常被批評為利益輸送，令公務人員裹足不前；因此，事前盡量做好準備與規劃，最重要仍然是主其事人的自我超高的道德標準，週全的法律考量，充分做好各方面溝通工作，充分運用電腦與網路增加透明度，充分運用本書立論與所蒐集的豐富資料將方案做得盡善盡美，無懈可擊。
- (2) 台灣非營利組織近年來發展迅速，具有領導才能的人才亦不在少數，對於政府公共事務「私營化」的推動，NGO/NPO組織顯然可以更發揮它的理念與功能，政府宜重視與運用這項優勢，讓台灣公共事務「私營化」的推動比其他國家做得更好更圓滿。

喜瑪拉雅研究發展基金會執行長

江顯新

序言	2
----	---

審訂序	6
-----	---

第一部分 民營化的背景

第一章 導論	16
--------	----

影響民營化的力量	18
----------	----

民營化的歷史	31
--------	----

本書概覽	34
------	----

第二章 政府成長	39
----------	----

政府規模	39
------	----

為什麼政府會成長	44
----------	----

討論	63
----	----

第二部分 民營化的理論

第三章 商品和勞務的基本特徵	74
----------------	----

排他性	74
-----	----

消費	76
----	----

商品和勞務的分類	78
----------	----

集體商品產生的問題	90
-----------	----

小結	100
----	-----

第四章 其他提供商品和勞務的安排	103
勞務的提供、安排和生產	105
制度安排	107
複合安排	136
安排方式和商品類型之間的關係	138
不同安排的比較	139
民營化	154
公私合夥關係	157
小結	158

第三部分 民營化的實踐

第五章 為什麼要民營化以及如何民營化	170
為什麼要民營化？	170
民營化的形式	188
民營化的案例	206
民營化過程的管理	212
小結	214
第六章 民營化的效果	221
公共勞務的承包制	221
固體垃圾收集勞務的民營化	239

國有企業的撤資	248
小結	256
第七章 公共勞務的承包	265
締約程序	266
小結	308
第八章 政府撤資	315
撤資的方式	318
撤資的策略	324
撤資指南	328
小結	348
第九章 基礎設施領域的公私合夥關係	354
基礎設施民營化的優點	355
公私合夥的光譜	360
策略性議題	370
小結	383
第十章 教育改革和福利國家的民營化	387
教育的競爭和選擇	387
福利改革	415

社會安全的民營化 418

小結 420

第十一章 民營化的障礙 431

操作的障礙 431

立法的障礙 432

反對的來源 434

反對的理由及反駁 450

小結 470

第十二章 民營化的未來 478

民營化的前沿領域 478

新方向 482

一種新的公共哲學 494

索引 501

作者簡介 525

編譯者簡介 526

總編輯後記 527

Private