

公有企業 改革與民營



段 樵、伍鳳儀、劉常勇 編

大中華管理學術論著與案例系列

公有企業改革與民營

段樵 伍鳳儀 劉常勇
編



中文大學出版社

《公有企業改革與民營》

段樵、伍鳳儀、劉常勇 編

© 香港中文大學 2002

本書版權為香港中文大學所有。除獲香港中文大學書面允許外，不得在任何地區，以任何方式，任何文字翻印、仿製或轉載本書文字或圖表。

國際統一書號 (ISBN) : 962-996-028-1

出版：中文大學出版社

香港中文大學 • 香港 新界 沙田

圖文傳真：+852 2603 6692

+852 2603 7355

電子郵件：cup@cuhk.edu.hk

網址：www.chineseupress.com

Public Enterprise: Reform and Management (in Chinese)

Edited by Tuan Chyau, Linda F. Y. Ng and Liu Chang-yeng

© The Chinese University of Hong Kong, 2002

All Rights Reserved.

ISBN: 962-996-028-1

Published by The Chinese University Press,

The Chinese University of Hong Kong,

Sha Tin, N.T., Hong Kong.

Fax: +852 2603 6692

+852 2603 7355

E-mail: cup@cuhk.edu.hk

Web-site: www.chineseupress.com

Printed in Hong Kong



中國研究與發展委員會

香港中文大學的建校，乃源於創校先賢在1950年代的中國士人情懷。工商管理學院在此傳統下早自1980年，內地經濟改革開放初期，即已與多個中央政府部會，以及清華大學、北京大學、華南理工大學、中國社會科學院工業經濟研究所、經濟研究所等重要學術單位積極交流；包括接受教、研學者訪問、共同研究與學習，代辦培訓班等。本院亦多次接受聯合國國際開發總署及世界銀行的委托，舉辦專業部會人員的研習會與培訓計劃。

90年代起，香港各大學追求成為世界級研究型大學的浪潮，衝擊了本院的激勵機制，但是同仁仍堅信本院過去的基礎與不移的信念是我們在研究上的比較優勢。本院於2000年4月乃正式成立中國研究與發展委員會，宣示在研究與發展上，以「中國」為策略方向之一。我們的「中國」是廣義的，包括了內地、台灣、香港、澳門。因為內地與台灣的研究，當地學者有其天然優勢。但是香港在跨兩岸四地的研究與發展上，如同她的經貿活動，目前在經驗與視覺上仍享有一定程度的獨特性。在此認知下，本委員會的主要功能乃是提供平台，搭建網絡，讓本院同仁與港澳學者多認識內地與台灣的研究成果、學術活動，也讓內地學者對港台澳有較全面的瞭解。

在過去的一年多裏，我們倡辦了第一屆中華企管博士生工作坊，鋪下了第一塊未來華人企管學者學術交流平台的磚石。今年工作坊將由台灣中山大學續辦，上海交通大學則將於2003年舉辦第三屆。我們也舉辦了多次兩岸三地學術研討會與兩地來訪院校教授研究報告會。為增進研究成果的交流，到2001年底為止，出版了30本研究報告。

2002年1月，網上版的《中華管理評論國際學報》，移師至本委員會，在香港出版第5卷第1期（網址：<http://www.baf.cuhk.edu.hk/ocrd/cmr.htm>）。我們也推出了大中華管理學術論著與案例系列中《高新科技管理》與《公有企業改革與民營》這兩本書。我們誠摯地期望各方學者與教育界同仁，能繼續給我們支持與指教，讓我們在未來的日子裏，走得更穩健、更踏實。

段樵

壬午年正月

於香港中文大學



大中華系列出版緣起

中國內地、台灣與港澳同是中國的一部份。但由於歷史原因，自1950年代起，經濟發展經驗各有不同。但是內地經濟改革開放在1980年代啟動，兩岸三地之間，經濟發展上的「共同語言」或值得交流借鑑的地方即愈見增多。

【詩經·小雅·鶴鳴篇】有云：「他山之石，可以為磋；他山之石，可以攻玉。」鑑於此，在本委員會籌辦下，我們乃約請專家，策劃大綱，再徵稿或自近年重要文獻中，選取在企業經營或政策思路上具有借鑑意義的論文或案例，經審訂並取得作者同意後，編成「大中華」管理學術論著與案例系列。

這套書在構思上，以現在或未來有志從事企業管理、政策制訂（尤其是與國人地區有關者）的讀者為主要對象，也設計為企業管理學士或碩士（MBA）課程有關科目的參考書。但因論文內容與性質大多貼近企業現實，對一般讀者，同樣具有參考的價值。

我們希望在讀者的支持下，系列叢書能繼續出版，擴大主題、地區、與行業。為中國人自己的企業與管理研究、案例撰作流通，奠下基石。

編輯委員會 謹誌
2002年1月

大中華管理學術論著與案例系列

策劃

香港中文大學工商管理學院中國研究與發展委員會

學術顧問

厲以寧 (北京大學)

許士軍 (元智大學)

閔建蜀 (香港中文大學)

編輯委員會

何佳

許敬文

劉忠明

呂源

伍鳳儀

冼日明

段樵

吳毓武



序

公有與私有兩條不同政經路線的鬥爭，曾經紛擾人類社會達百年。雖然如今自由市場競爭已蔚為世界的主流思潮，但是公有企業改革與民營化仍然是當前海峽兩岸中國人社會在推動經濟改革與邁向現代的過程中，所面對的最大挑戰。在新世紀之初，能將這一議題做有系統的回顧與檢討，格外具有意義。

本書先以文獻探討方式，收集港台知名學者所撰述有關「公有企業改革與民營」研究論文，再由其中挑選出具有代表性的18篇，彙整而成，並依內容區分為國際篇、台灣篇、案例、兩岸交流等四大主題。我們希望這一本書對於研究公有企業改革與發展具有中國特色的市場經濟，可以帶來一些啟示的作用。

劉常勇

目 錄

中國研究與發展委員會	v
大中華系列出版緣起	vii
序	ix

壹、國際篇

1. 各國民營化政策之實施經驗對台灣的啟示 潘偉華 俞慧芸	3
2. 東德的國營事業民營化的經驗 劉常勇	51
3. 日本電信事業民營化之經驗與啟示 鄭素珍	57
4. 公營事業民營化之研究 ——從日本經驗看台灣問題 劉寧添	71
5. 私有化之後的管制：英國管制經驗的回顧與檢討 大衛·帕克 (David Parker) 潘偉華	109

貳、台灣篇

一、理論與背景

6. 國有企業改革的思考模式 劉常勇	145
7. 台灣地區公營事業民營化政策之回顧 張玉山 李 淳	169

二、實務面的考慮

8. 談公營事業民營化前之企業化經營
鄧陽僖191
9. 公營事業民營化釋股與市場胃納分析
劉玉珍 徐敏富209
10. 公營事業移轉民營股權轉讓方式之剖析
吳崇權273
11. 台灣公營事業民營化主要人事問題探討
曾明發289

叁、案例

12. 公營事業民營化前後經營績效的比較
——以中石化、中工、中鋼、陽明為例
林玉華 張玉山 王毓香315
13. 民營化後公股股權管理之法規、個案及績效分析
張玉山 葉麗如385

肆、兩岸交流

14. 國有企業改革的過程模式
劉常勇421
15. 兩岸國營企業管理制度的比較
劉常勇437
16. 公用事業管制革新與管制組織的重新定位
——以電力事業為例
張玉山 李 淳461
17. 全民優惠釋股方案與大型公用事業民營化
張道弘489
18. 市場經濟裏的公營企業
——台灣經驗(1945-1986)
段 樵517

壹、國際篇

各國民營化政策之實施經驗 對台灣的啓示

◆潘偉華 俞慧芸◆

緒 論

1989年蘇聯瓦解，並引發主要共產國家轉向市場經濟之後，人類在20世紀共產主義威權專制和資本主義民主政治間最鮮明和最嚴峻的政治、經濟對抗的局面，乃在一夕之間完成終結。自此，「效率」取代「保障」，「市場機制」取代「行政指導」成為國際間競爭的新規範（張玉山等，1999）。此一競爭規範所帶來的影響之中，變動最大的莫過於民營化（私有化 privatization）的衝擊。在民營化之後，過去由政府以行政手段所供應的公共服務以及民生物資，均改以解除產業管制、引入競爭以及移轉民間經營等運用市場機制的方式來提供。

一般而言，民營化的過程因為競爭機制的引進，得以提升社會整體資源的使用效率。但民營化的推行相當程度削弱政府在經濟活動中的角色，且直接對產業既有廠商造成莫大衝擊。回顧各國民營化的推行經驗，不難發現都遭到不同程度的質疑和困難。

在概念上，民營化雖然只是讓資源配置的機制從行政手段改為

本文作者潘偉華為國立雲林科技大學企管研究所助理教授，俞慧芸為該校企業管理研究所副教授。

市場競爭，但因此衍生出維持產業公平競爭，確保社會公平正義以及保障民衆安全福祉的議題。這些議題，有些從根本上與民營化的主張相衝突，使得民營化政策的落實，不僅需要政策推行者強烈的意志貫徹，以突破既有的重重框架，還需要周密的規劃和推行步驟的設計，才可能讓民營化得以在落實改善資源使用效率，提高產業競爭力與提高政策支持度的外顯目的之時，同時不損及社會正義、產業公平競爭與安全福祉等的內隱價值。

以台灣推行民營化的經驗為例：自1989年通過公營事業移轉民營條例的修正後，開始積極推動民營化工作，並於1996年國發會朝野達成擴大民營化適用範圍的共識，但歷經十餘年的努力，迄今順利完成民營化，並持續經營本業，而且能提升績效表現的民營化公司實為數不多；多是關廠結束營業或是遭到「財團化」、「黨營化」和「賤賣國家財產」等輿論的質疑。若以今日的結果來反思台灣民營化的推動軌跡，則更能深刻地體會到民營化目的的落實，需要的不只是意識形態上對市場機制的認同，政府更要在心態上體認角色的轉變，並進而自我限制在許多原本公領域上的角色，更切合需要的是整體政策推行過程的縝密規劃與設計。這包括了從民營化推行組織、民營化時程的安排、民營化標的選定、民營化方式的創新、政策支持度的維持、產業管制架構的規範等的配套措施。

基於以上，本研究從民營化經驗最豐富的英國開始，逐一整理世界各國推動民營化的背景、範圍、時程、方式、困難、推行機構、績效和特色，期能對台灣新政府未來是否持續推動民營化和如何推動民營化政策，提出重新思考的線索和參考。

壹、英國民營化政策推動之經驗

一 背景

英國為西方文化最成熟的國家之一，也是高度開發、典型的富

裕導向的國家，由於經濟活力減弱，而逐漸走向衰退的經濟體。

英國政治為兩大黨主導，由意識形態頗有差異的工黨與保守黨競爭執政。1995年以前，左派的工黨黨綱中仍主張生產工具必須為工人所共有，若選舉勝利則付諸執行，將若干民營事業公有化，並擴充公有部門與社會福利。相對的，右派的保守黨則力主市場競爭，減少公有部門活動。英國的經濟結構有時會在國有化與民營化之間搖盪。如英國自來水、鋼鐵、石油、鐵道等原屬民營事業，都曾為工黨收歸國營，使得在1980年以前，英國的公有部門佔全國經濟活動的比重較許多西方先進國家為高，1979年政府佔全國總生產毛額的比重達到44%，而公營事業產出佔全國總生產毛額的比重為10.5%。

英國經濟活動於1970年代嚴重不振，雖然其原因有許多，但幾乎所有的經濟研究分析均指出政府干預過度與公營事業比重過高，遍及製造業、礦業、服務業等，包括公用事業與非公用事業，而且表現差，不但缺乏國際競爭力，國內服務品質不良，已成為阻礙英國經濟發展的重要原因（Fraser & Wilson 原著，行政院經建會研究處譯，1991年）。

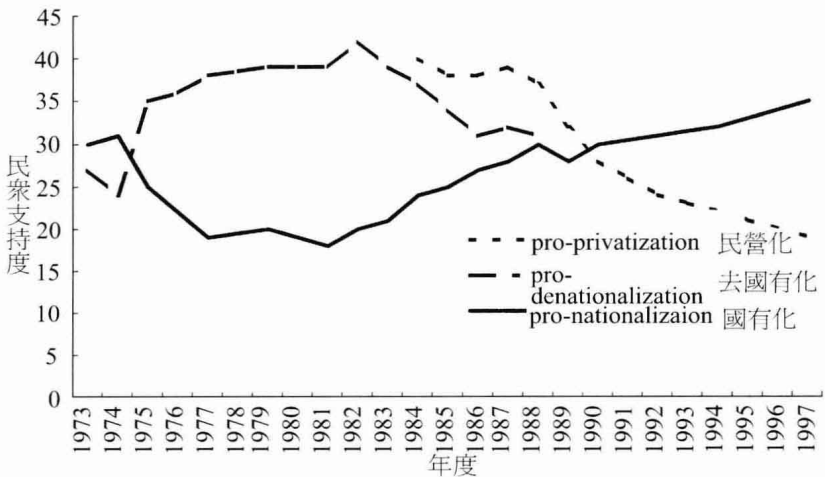
英國公營事業績效不彰的主要原因，據分析指出為政黨利益高於經營績效所致。英國公營事業沒有經營自主權，包括人事管理在內，淪為政黨解決選區就業需要、抑制通貨膨脹的工具，使得英國公營事業不但冗員過多，價格結構亦不合理，而且投資不能配合市場需要，經營活動亦受到政府的層層限制，導致活力低下與績效不彰（Parker, 1997）。1975年之後英國民意支持民營化的比例上升至35%，首度在戰後超過對國有化的支持比例（約25%，參見圖1.1），反映出一般英國人民對國營企業績效不彰的不耐。1979年英國33個主要的國營企業，在政府提供10億英鎊（約550億台幣）優惠貸款之下，仍損失約5億英鎊（約275億台幣），造成政府與人民福祉的巨大損失。

在這種背景之下，1979年英國大選，保守黨將公營事業民營化

作為政治經濟改革的核心議題，誓言將經濟活動由國家不當管理中釋出，政府業務不應是企業管理等小政府的自由化政策。大選結果，保守黨獲得壓倒性的勝利，展開長達18年的民營化工作。

就總體而言，民營化最大的受惠者為廣大的英國消費者。以實質價格而言，雖然自來水費率與廢棄物清運的費率在民營化之後分別上漲了36%與42%，但多數民營化後的事業都能以提高服務品質，在自由市場中爭取顧客認同。以電力事業為例，專家分析單就其民營化5年後的社會福利增益，包括稅收增加及消費者利益等在內，總計超過40億英鎊以上。英國電信公司民營15年內，平均實質價格降低49%。英國天然氣公司民營13年內，平均實質售價減少31%。英國經濟學者分析，民營化的整體社會福利增益在一成左右，是一項廣為各界所肯定的政策。

圖1.1：國有化、去國有化和民營化的民意支持度（MDRI 報告）



然而，英國民營化的政策在國內卻有著完全不同的聲音與看法。圖1.1詳列了自1973年以來支持民營化與反對民營化的民意支持度。令人驚訝的是：以經濟效率或消費者福利的增加效果而言，英國的民營化政策無疑是相當成功的（帕克、潘偉華，1998），但為

何產生如此相反結果？此一現象值得在施行民營化改革時加以深究。

本節首先根據歷史文獻資料，討論英國民營化的基本理念與具體目標，繼而研究民營化的實施過程，然後審視英國政府對民營化之後的原國營企業的管制方法；最後檢視英國民營化的基本理念與目標是否達成，並探詢可能導致民意對民營化支持度低落的原因，以供參考。

二 民營化的目標與方式

英國民營化可以說是柴契爾主義的具體實現。柴契爾主義（Thatcherism）在經濟上的基本信念是：（1）個人必須要負擔自己的責任而非期待政府；（2）相信小政府會更有效率；（3）政府有成長的傾向，所以必須以實際的手段來壓制政府的成長，以便讓個人有更多成長空間。英國雖沒有列入立法的民營化政策目標，但基於柴契爾主義，主導民營化的英國財政部將之整理為六大項（摘自施顏祥，1997，195）：

- （一）為提高效率，開放競爭並解除管制；
- （二）為增加財政收入，減少舉債或降低稅賦負擔；
- （三）為鼓勵員工持股，增強員工認同與福利；
- （四）為擴大分散股權，促使社會大眾參與投資；
- （五）為強化資本市場，活潑資金流通；
- （六）為爭取國內外政治支持，強化執政基礎。

英國民營化的個案，均由主辦部會提出，經內閣同意國會核可後即可進行。英國資本市場容量大，國內外資金流通自由，因此民營化做法，均依個別公營事業營運狀況，分別採取上市釋股、公開銷售股權、資產標售或租賃等方式進行。此外，為期公正客觀，英國民營化作業一般均委由專業顧問機構參與評估、規劃、釋股等工作。