

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

電信、能源及自來水等事業一向被視為公用事業，旨在服務全體國民，滿足人民這些不可或缺的需求，而這些需求條件常是以營利為目的的民營公司所無法做到的，其中市話系統、輸電線路、瓦斯管路、自來水與下水道基礎建設等，所需設備繁多，自然也就需要龐大且固定的資本，因此具有自然壟斷網路(natural monopolistic network)特性，較難發揮市場競爭功能，以提升消費者福利¹。但從一九八〇年代以來，電信與資訊科技的變遷與整合，以及管理法規的日趨成熟，動搖了電信事業自然壟斷的基礎，再加上全球興起電信自由化風潮，電信服務市場逐漸由傳統的獨佔，轉變為開放競爭，自一九八四年起，世界各國已有四十四家公營電信公司移轉為民營²。

全球電信自由化趨勢的形成大致始於一九八〇年代初期。回溯一九八〇年代以前，電信用戶端間(end to end)之全程系統經常被視為不可分割的單一整體，並因電信基礎投資龐大而具自然獨占之特性，故其市場須受管制，並以獨家經營最為經濟。但是近年來，由於科技發展迅速，用戶端間之全程系統，在技術上已喪失其不可分割性，且電信增值服務與傳統之語音服務，在技術上不必為同一業者，因此打破了電信事業必須維持獨佔經營之理論。此外，由於數位科技與相關應用發展迅速，電信服務市場之供給面已由單一語音服務，朝數據、視訊與多媒體等多元化服務之方向發展；而行動與個人化電信服務之殷切需求，更迫使電信事業不得不轉向使用者導向，致使單一電信事業再也無法提供足夠的供給，

¹ 張道弘，英國電信公司與中華電信公司民營化之比較，《公營事業評論》，第1卷第3期，民國88年6月，頁52。

² 國民黨網頁，《政策月刊》，available on URL: <http://www.kmt DPR.org.tw/13/20.htm>，民國89年4月25日。

而其自然獨佔之特性亦不復存在，引導全世界朝電信自由化的方向進行改革。

而美國與英國可以說是全球電信自由化的先驅。在一九八三年，美國聯邦法院引用反獨佔法，強制全球最大的電信事業 AT&T 將市話網路部分分割出來，使 AT&T 不再擁有獨佔力量。其後，歐洲先進國家以及全球主要工業化國家紛紛跟進開放市場，使得電信自由化的速度更加快腳步。同時在此期間，世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）以及經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）等國際性組織的介入，並訂定開放時間表，更促使開放電信市場成為國際貿易談判的一項重要項目³。而我國計劃加入世貿組織，貿易談判中面臨強大開放市場之壓力，因此電信自由化已經是一股擋不住的潮流。

行動電話用量的迅速成長可說是台灣電信自由化的最佳寫照。在一九九七年還被視為奢侈品的行動電話，到了一九九八年頓時成為生活中的必需品，人手一機已成了標準配備。電信廣告成為廣告業的新寵，一九九八年時報廣告金像獎中，前兩名都是行動電話廣告，電信廠商也成了廣告商的最大客戶。廣告的頻繁出現，意味著電信成為需要促銷的商品，也意味著可供消費者選擇的廠牌，以及激烈的競爭。這些變化均是起源於台灣電信制度的根本改變，亦即朝向電信自由化發展。

電信三法修正案的通過則是台灣電信自由化一個重要的里程碑。一九九六年一月歷經工會激烈的抗爭後通過電信三法的修正案。依據新版的電信法，一九九六年七月一日將電信總局一分為二，業務部門改制為中華電信公司，監督部門留在電信總局，成為獨立的電信管理機構。在立法院修正通過電信三法之後，國內也加快了電信自由化的腳步，隨即開放多項無線電信業務給民間業者申請經營。二〇〇〇年交通部更發出固網執照，分別由台灣大哥大、力霸集團、遠東集團領導的台灣固網公司、東森寬頻電信、新世紀資通上榜。固網市場的開放，為電信自由化開啟了新的一頁，同時也象徵著電信市場已完全開放成為自由競爭市場，但由於固網業務與行動通信業務須投資建設龐大的基本網路，因此呈現出寡佔競爭的局面，至於數據通信業務，大部分屬於加值服務，固定投資較少、進入

³ 《公開說明書》，中華電信股份有限公司，民國 89 年 8 月，頁 192。

門檻低，再加上產品週期短、變化快，因此呈現激烈競爭的局面⁴。

電信市場的自由化對國內經濟結構具有深遠的影響。對以傳統產業及政府獨佔保護起家的大財團而言，嶄新世紀的意義在於嶄新穩健的獲利基礎。台灣從八十年代開始電子資訊業逐漸取代紡織、石化等產業成為帶領台灣成長的主力產業，從國內的大集團包括國泰、台塑、新光、遠東、和信、裕隆、統一、東元、力霸等都積極投入行動電話執照的爭取即可看出這種趨勢的轉變，其中遠東集團在取得執照後，便立即宣佈將集團的營運重心從紡織轉移到電信⁵，而在固網執照開放申請後，遠東集團也積極爭取，獲得了固網的經營權。這些現都充分說明了電信業務對這些大財團的重大意義，同時也可看出中華電信原先獨佔經營的優勢已隨之消失，必須面臨強大的競爭（表 1）。

表 1：中華電信事業版圖及競爭對手一覽表

	市場規模	中華電信市占率	主要競爭對手
行動電話	1231 萬戶	29.7%	台灣大哥大、遠傳電信、和信電訊、東信電信、泛亞電信
數據 (上網)	約 400 萬人	25%以上	Seednet、廣通、仲琦、年代
固網(市內、長途、 國際電話)	1208 萬戶	100%	台灣固網公司、東森寬頻 媒體、新世紀資通

資料來源：洪淑珍，中華電信釋股民營，活力四射，《遠見雜誌》，2000年4月號，頁177。

電信市場的自由化對消費者而言，亦具有重大的意義。電信開放後，使得電信服務進入市場競爭的時代，同時也帶給消費者更多樣的選擇。由於中華電信不再是各種電信服務的唯一提供者，因此必須降低價格、提昇服務品質以因應市

⁴ 同上註，頁 22。

⁵ 《工商時報》，1997 年 1 月 15 日，版 3。

場的競爭。消費者對中華電信而言，不再是電信局時代被動等待提供服務的「用戶」，而是可以主動選擇的「客戶」。儘管引入競爭為消費者帶來了更多樣的服務，但未必對所有的消費者帶來更廉價的服務。在調整費率之前，透過交叉補貼，台灣擁有近乎亞太地區最昂貴的行動電訊及最廉價的市內電訊。為了因應競爭，中華電信必須改變政策，也就是調漲市內電話，國際電話、行動電話的費率則大幅降低，改變了行之久遠的電信資費結構。對必須大量使用網路、行動電訊、衛星通訊服務的消費者而言，電信市場的自由化帶來更多樣、更便捷也更廉價的服務，但是對一般市內電信的用戶而言，卻不是如此。因此電信的自由化對不同的消費者有截然不同的意義。

在電信市場的開放後，中華電信已無法再維持獨佔經營的優勢。以行動電話為例，自行動電信開放以來，五大民營業者不斷分食中華電信利潤最豐厚的大哥大業務（八十七年度投資報酬率高達百分之一百六十五），市占率從百分之百跌到目前大約三成（表 1），使得八十八年度每股盈餘衰退到五 三六元，比前一年同期（每股盈餘五 六五元）減少百分之五 一⁶，於是激起中華電信的危機意識。再者，與民營業者相較之下，民營業者可以送手機，一、兩個月就把基地台建好，但是中華電信由於國營形態的限制，而沒有如此大的彈性，採購要公開招標、投標、審查，短則半年，長則一年，如果流標又要重新來過⁷，因此中華電信必須推動民營化，減少法令的限制，使其各項措施的決策時間可以縮短，增加其彈性及效率。但中華電信在這民營化的過程中，卻遭遇了種種困難，如員工抗爭、黨營化、財團化及賤賣國產的批評，民營化的反對聲浪不斷。為什麼在電信自由化的潮流下，中華電信民營化的過程會遭遇如此多的困難？到底遭遇了哪些困難？這是否意味著在其民營化的決策過程中有何不當之處？而在其民營化之後又會有什麼優勢亦或者會產生什麼問題？這些形成了本文的問題意識。

第二節 研究方法

⁶ 《公開說明書》，中華電信股份有限公司，民國 89 年 8 月，頁 54。

本文主要採個案研究法 (case study) 及文獻分析法 (literature survey method)。個案研究法是以現實世界中所存在的研究命題為對象，所進行的實證調查方式，研究的焦點在於某一決定或一連串相關決定是如何作成、為何如此以及有何結果產生。透過具有邏輯性的研究設計，與多重資料的收集並分析，來解釋變數間的連結關係，以瞭解研究對象的全貌。個案研究法的優點在於對研究對象可以進行深入瞭解，並獲得詳細的研究成果，然其限制則在於研究者之能力與資料判讀上是否客觀公正，會影響整個個案研究的可信度。個案研究法的主要目的是以個別個案之研究，來對理論進行擴充與普遍化，而非對理論提供適用性上的證明，因此個案研究可以提供理論分析性的通則，而運用至其他相關研究⁸。

對於本研究之進行所需要的相關資料，將透過文獻調查法來獲得。文獻調查法即是透過收集他人所做過之研究及相關文獻資料，分析其研究內容與結果，以做為個人研究的基礎⁹。本論文將從幾方面著手，包括蒐集我國相關的法令規章、書籍論著、官方文件、期刊、報紙以及其他資料。台灣有關公營事業民營化的研究非常的豐富，有從釋股策略、釋股價格、員工權益、組織變革、公股股權管理、民營化後的績效等層面進行研究，因此本文取材的第一步驟是選擇與論文題目相近的著作來做為文獻分析。另一方面，亦將參考相關主題的學者專家座談會資料，集取各種意見與建議，以完成本論文預定的目標。

在本論文寫作期間，預期將有幾項限制。在文獻調查方面，由於受限於時間及能力之限制，可能會有所不足之處，但本研究仍將盡量收集所有相關的資料以供研究參考。同時在某些官方資料，由於取得上有所限制，將尋求其他資料加以補充。

另外，在相關資料的分析與解讀上，涉及電信專業知識與個人主觀的影響等的限制，較難獲得完整的情況掌握，本研究將努力克服上述困難，包括加強電信專業知識並保持客觀中立的研究態度。

最後，本論文主要以中華電信民營化政策為個案研究的對象，但由於目前中華電信民營化政策尚未實施完畢，因此研究範圍將以民國九十年四月前已實施的相關內容與措施為主，對於即將實施的部分，則將盡量視情況予以補充。

⁷ 洪淑珍，中華電信釋股民營，活力四射，《遠見雜誌》，2000年4月號，頁180。

⁸ Robert K. Yin, *Case Study Research* (California: Sage Publication, Inc. Press, 1994), pp.10-13.

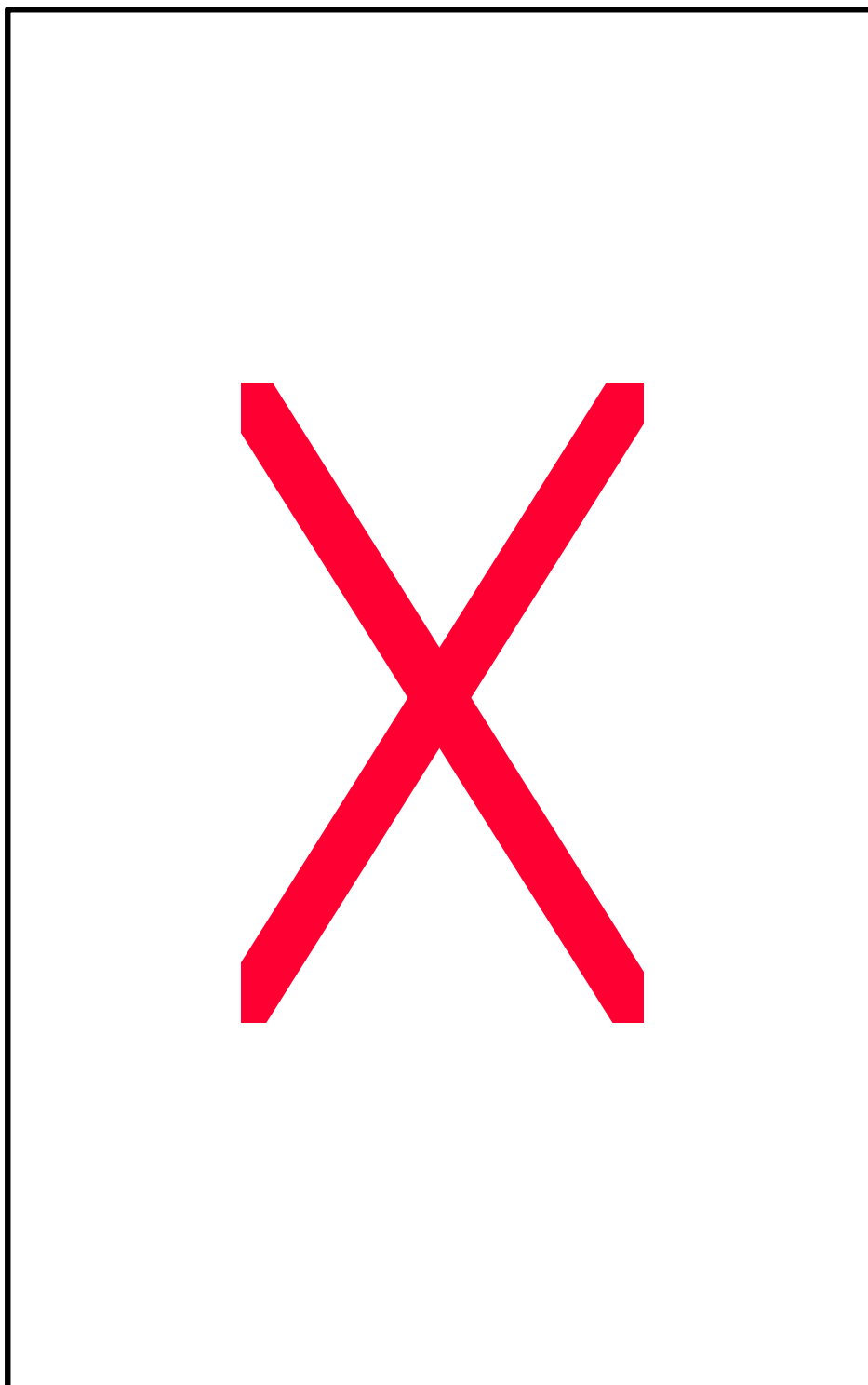
⁹ 楊國樞等著：《社會及行為科學研究法（上、下）》，（台北：東華書局，1989年），頁51。

第三節 研究架構與章節安排

本研究共分六章。第一章是緒論，說明研究動機與目的、研究方式、研究架構與章節安排。第二章是民營化的基本概念，針對民營化的定義、民營化的類型與方法、民營化的理論進行探討，以建構民營化的基本概念，並回顧台灣民營化政策的形成。第三章是電信自由化之發展趨勢，先以日本、新加坡為例，探討這兩個國家電信自由化的情形，然後再分析台灣電信產業迅速朝向自由化發展的原因及背景，進而探討台灣電信事業的發展及電信政策的演進。第四章是中華電信民營化政策的發展及現況，首先對電信組織的沿革及中華電信的發展進行探討，然後分析其民營化的背景及理由，最後再探討其民營化的方式。第五章是中華電信民營化問題之探討，探討其民營化過程中所產生的問題，並提出建議。第六章是結論，即本研究之發現與建議。此六章即為本研究之架構。

一、研究架構

圖 1：研究架構圖



二、章節安排

根據圖 1.1 的研究架構，本文之章節安排如下：

第一章 緒論

- 第一節 研究動機與目的
- 第二節 研究方法
- 第三節 研究架構與章節安排

第二章 民營化基本概念之探討

- 第一節 民營化的定義
- 第二節 民營化的類型與方法
- 第三節 民營化的理論
- 第四節 民營化政策的形成
- 第五節 小結

第三章 電信自由化之發展趨勢

- 第一節 國外經驗—以日本、新加坡為例
- 第二節 電信產業急劇變化的原因及背景
- 第三節 台灣電信事業的發展
- 第四節 台灣電信政策的演進
- 第五節 小結

第四章 中華電信民營化之概述

- 第一節 中華電信之簡介
- 第二節 中華電信民營化的背景及理由
- 第三節 中華電信民營化方式
- 第四節 小結

第五章 中華電信民營化政策之檢討

- 第一節 中華電信民營化問題之一：對資本市場的衝擊
- 第二節 中華電信民營化問題之二：政府當局推動民營化之動機與心態
- 第三節 中華電信民營化問題之三：黨營化、財團化的疑慮？
- 第四節 中華電信民營化問題之四：賤賣國產？
- 第五節 中華電信民營化問題之五：員工權益問題
- 第六節 小結

第六章 結論

第二章 民營化基本概念之探討

全球民營化風潮的流行主要有三個源頭。一個是英國柴契爾政府自一九八〇年代初期開始的一連串去國家化（denationalization）的措施所創造出來的示範作用。而一九八〇年代末期東歐和前蘇聯的政治民主化和經濟自由化，則是被詮釋為市場資本主義優於社會主義的明證，是使風潮成形的另一個推力。至於第三個源頭則是出自於國際經組織對會員國的壓力。以世界銀行和國際貨幣基金會為主的組織幾乎毫無例外的將減少國家干預、公營事業民營化做為經援邊陲國家的前提之一¹⁰，這也是民營化在過去近二十年內成為世界風潮的另一個助力。

二次世界大戰之後，英國凱恩斯（Keynes）的有效需求理論在美國及一些歐陸國家當道。基於創造需求以帶動經濟發展的個念，國家不只是主導經濟重建和發展的工作，同時也藉由重大公共工程和直接經營企業的方式，製造大量投資和就業機會，相當程度的取代了市場機能。但一九八〇年代初期開始，隨著英國保守黨的執政和美國雷根總統的上台，政治的保守主義和自由經濟主義逐漸形成風潮。各國政府預算的膨脹，甚至於持續累積的財政赤字，則是促使這些政黨主張受到重視或支持的背景。除了國家的影響力之外，英美兩國的自由派經濟學者及專家在國際學術上長期擁有的霸權優勢或是因為在國內、外的經濟組織中佔據重要的官方或非官方位置，也發揮了形塑民營化論述正當性的作用。減少政府干預、解除管制和開放競爭的論述和政策主張遂成為過去二十年以來總體經濟學、政治經濟學和公共政策分析論述中的主流¹¹。

以下本章將探討民營化的基本概念。第一節主要針對民營化的定義進行探討，以瞭解民營化究竟包括哪些意涵。接著第二節再分析民營化的類型及方法，先對外國所實施的類型與方法進行探討，進而分析我國法律所規定的民營化方式。至於第三節則是討論民營化的理論，不僅探討具經濟思維的古典經濟學理論及公共選擇理論，同時也探討由政府、社會等層面切入民營化的財產權理論及代理人

¹⁰ Paul Starr, *Privatization and the Welfare State*, (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1989), pp15-48.

¹¹ 張晉芬，私有化符合誰的利益？檢視台灣公營事業所有權移轉的社會效果，〈台灣社會研究

理論，從各個層面的理論探討，來建構更加清晰的民營化概念。最後，在第四節中，分析台灣民營化政策的形成，以對台灣民營化政策的實施、轉變等有初步的認識。藉由以上各節的討論，以建構民營化的基本概念，這將有助於往後討論中華電信民營化政策時，能以更客觀、更嚴謹的態度進行分析、研究。

第一節 民營化的定義

「民營化」(privatization) 最早出現在 1983 年韋伯大字典 (Webster's New Collegiate Dictionary) 中，是指經營方式的改變，由傳統政府部門轉變為委託專業經營團體進行企業管理。但從民營化開始實行至今僅約二十餘年的時間，這股潮流仍在不斷持續擴展之中，而且每個國家依其需要而有不同的實踐方式，由此可見，民營化到目前為止仍是一個發展中的概念，並無法周延的描述與定義民營化。因此，在民營化的研究中，民營化一詞的定義相當受到爭議，如有些認為民營化是將原本由國家控制或擁有的事業及服務，轉由民間組織或個人承擔¹²，有些認為是減少非政治力的介入，達到民間掌控經濟¹³。民營化的定義，除了隨研究者的定義而有所不同外，另外根據國情的不同，其解釋亦會有所差異，如在美國民營化指的是公共服務的外包，有些歐陸國家則與非國家化為同義詞¹⁴。

由此可知，要尋求民營化明確的定義，確實相當的不容易。有些偏向從經濟面的角度來解釋，指民營化是出售公營事業或其股份、資產給私人部門。或將民營化指為由完全市場機能或價格來引導生產。或將民營化視為自由化或解除管制，回歸市場機制來運作。相對於這些偏向從經濟面的解釋，有些將民營化視為打破公營聯盟，促進市場取向的政治價值選擇¹⁵。國內著名公共政策學者詹中原對民營化所下的定義為，政府減少直接涉入生產及提供財貨服務，轉而強化政策

季刊》，第三期，1999 年 7 月，頁 118-119。

¹² 郭登聰，《我國社會福利民營化形成與發展的歷史分析》，國立中正大學社會福利研究所博士論文，1999 年 6 月，頁 22。

¹³ 陳師孟等著，《解構黨國資本主義》，(台北：澄社，1999 年)，頁 118。

¹⁴ 詹中原，《民營化政策--公共行政理論與實務之分析》，(台北：五南出版社，1993 年)，頁 8。

¹⁵ 郭登聰，《我國社會福利民營化形成與發展的歷史分析》，國立中正大學社會福利研究所博士論文，1999 年 6 月，頁 23。

能力，以增加社會中私有機制的發展，進而提昇民眾接受服務的品質，且能滿足公共需求¹⁶。另外，學者皮瑞（Pirie）認為民營化包括自由化和解除管制，將企業精神導入政治體系，以「創新的輸入」解決公共問題，則此意義之民營化，在強調將原受立法保護或管制下的公營產業或市場開放，使民間企業得以加入競爭，並促使公營事業之資源利用及經營效率得因競爭而提昇¹⁷。

因此，民營化的動機相當多元，所牽涉到的不僅是經濟面的考量，也必須對政治面及社會面的因素加以探究，畢竟不同面向的背後，都隱藏著其主要目的何在的思考。從目前民營化的相關文獻中，為最多人所引用的撒瓦斯（Savas）對民營化的定義，也是從各個面向來探究民營化的定義。撒瓦斯將民營化解釋為減少政府干預，增加私有機制的功能，以滿足人民的需求，也就是在各類公共服務及資產所有權上，政府角色的縮減，而私部門角色的增加。就其所強調的來說，民營化具體而言應是一種政府角色與功能在某個程度上移轉到民間部門之上的活動。撒爾斯更指出造成民營化的壓力（force）來源可分為四類：即實用傾向（pragmatic）、意識傾向（ideological）、商業傾向（commercial）與民粹傾向（populist）。這四類的壓力各有其希望透過民營化行動所欲達成的目的，分別為較好的政府型態（better government）、政府規模縮減（less government）、經濟利益擴大（more business）與更好的社會（better society）¹⁸，這些所涉及的不僅是經濟面的考量，也從政治面及社會面的因素加以探究。

綜上所述，民營化確實兼具不同的動機和目的，各論者對民營化的描述與定義的確是尚未有所定論，但可以知道的是大部份民營化相關學說均以限制干預、發揮市場機能、提昇資源利用效率為內涵之經濟自由主義理論為基礎，討論經濟資源應如何由國家公部門向民間私部門挪移、政府經濟管制措施應如何解除及政府職能應如何開放讓民間部門參與等問題，並認為公部門資產於移轉為私人所有，或由私部門參與管理，對提昇公營事業之競爭與經營效率，存有必然之正向關係等。因此，雖然學者的主張因關注面向之不同而有層次上的差異，但強調減少政府干預、增加私有機制、提昇效率之中心思想，並無差別。因此，民營化

¹⁶ 詹中原，《民營化政策--公共行政理論與實務之分析》，（台北：五南出版社，1993年），頁8-11。

¹⁷ Madsen Pirie, *Privatization: Theory, Practice and Choice* (Hants England: Wildwood House Ltd. Press, 1988), pp7-13.

¹⁸ Emanuel S. Savas, *Privatization: The Key to Better Government* (New Jersey: Chatham House Ltd. Press, 1987), p5.

的意義，不僅需強調政府在財貨、勞務供給功能上干預角色的逐漸退卻，更可涵括管制性事業或市場的自由化，及政府資產、服務職能移轉到私部門，以提昇經濟資源利用效率的一種過程，在周延性、整合性及層次性上，方足以清楚說明民營化意義之多方面向¹⁹。

第二節 民營化的類型與方法

一、民營化的類型與方法

民營化究竟要如何進行與實施呢？關於民營化的類型與方法，各家都有不同的說法。馬嘉應分析世界各國民營化方式，大致上可分為四種，一是釋放股權；二是證券民營化；三是將國有企業轉由特定民間企業、團體或個人接手經營；四是將國有企業轉售予外人投資²⁰。

已開發國家中，國有企業民營化的主要方法是透過資本市場「釋放股權」，以達全民所有的目的。這種民營化方式的優點是，被稀釋的民營化股份有同業之股價可作參考依據，且可將股份廣泛地分配予投資大眾手中。但是證券交易市場規模大小的考量，是這種民營化方式有效發揮的先決條件，所以國有事業稀釋之股份不可過大，以免影響現有股票市場之運作。

而對沒有證券交易市場的國家，如果要以股票方式民營化國有企業，其可採用所謂的「憑證民營化」(voucher privatization)。這種憑券民營化方式現已被大部份的東歐及前蘇聯國家所採行，包括有外蒙古及捷克斯拉夫等國家。這種民營化所產生之成本均由政府負擔，如此即可解決百姓之缺乏資金購買股票之問題。但其缺點為大部份的股權反而集中到銀行所持有的投資基金，導致公司淪為非產業專家之投資基金經營。

¹⁹ 李俊瑩，《我國公營事業民營化之檢討與法制變革重點建議》，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，2000年7月，頁11-13。

²⁰ 馬嘉應，世界各國民營化之概述，《主計月報》，86卷4期，頁80。

由「特定民間企業、團體或個人接手經營」，這種方式最大的缺點為，會導致政府對接手之民間之特定對象補貼，如以特惠低率貸款於國營企業內部之員工，以利其接收該國有企業。一般而言，這種民營化方法的成效不彰，主要是工人不願承購股份、或是缺乏有效的民營化步驟、亦或這些員工一旦成為股東後卻無法有效管理該公司。

採行「轉售予外人投資」這種方式主要是想藉由外資之管理監督經驗及雄厚資金，來令國有企業脫胎換骨，促其經營效率化及更具競爭力。這種方式最大問題在於民眾對民營化國有企業之認知價值與外商投資的認知間存有極大之差異，因之常會對此予以泛政治化²¹。

另外，陳師孟則指出民營化方式至少可分為三大類，第一大類是指出售或無償轉移官股或公產，是為狹義的民營化，其股權出售依購買對象與獲取方式可分為上市、批售、員工買斷、同業併購及股權轉移等。第二大類是指若民間企業的生產與經營效率是民營化追求的目標，則可以將公營事業部份或全部委由民間經營或代理的方式為之，公營事業本身則退居第二線，不直接進入市場或提供產品，可分為出租定期營業執照或是分店設置執照與外包契約等。第三類是指調整立法、開放立法，迫使公營事業在競爭壓力下採取企業經營原則，必要時不惜解散公營事業，迫使市場民營化。此類是指廣義的民營化，也就是將民間企業經營原則引進整體市場中²²。

國內學者陳肇榮也提出四種民營化的方式，第一種是直接標售資產或股權，將公營事業現有的資產、負債、未來的獲利能力等做會計上的重估，依照所得價值直接對外公開標售，由願意經營承購經營。第二種是解除管制，開放競爭，藉由政府的這些措施讓一些本來具有獨佔地位的事業開放。使民間企業可以參與經營，經由市場競提高事業經營績效，使消費者享有物美價廉的產品及多樣性的選擇。而此時就由市場的機制來決定公營事業是否能繼續經營，或是逐漸退出產業。第三種是指授與特許權或委託民間經營，主要可分為兩個階段，即競標階段及經營階段，此種方式較常用於自然獨佔事業或外部性高的公用事業，但也因為此兩種特性，使得這種方式一直存在著較高的爭議性。第四種是股票公開上市，股票公開發行是指公司向不特定的投資大眾發行股票；而上市股票則是指發行後

²¹ 同上註，頁 82-83。

向證券交易所申請，經核准後在集中市場買賣。公營事業中屬公司型態者，或原屬行政組織經改制為公司型態者，皆可利用這種方式移轉民營。但是這四種方式中的第二種比較不能說是民營化的方式，因為民營競爭者加入市場，並不代表公營事業會自動移轉為民營，仍需透過其他三種方式，才能達成民營化的結果²³。

皮瑞也提出多種民營化的方式，有股票上市、出售部分股權、員工收購、購與員工、簽約外包、撤資、維護既有利益之移轉、價者付費、解制、鼓勵民間興辦、縮小規模、提昇競爭機制、鼓勵放棄保護、抵用券、設立民間相對團體、允許需求壓力、限制公有權力、清理結算、減產、私有替代權等，堪稱是最繁雜與周全的²⁴。

另外撒瓦斯提出的撤資、委託、替代三種分類，則為國內諸多學者所引用。第一大類撤資代表的是公營事業或資產轉移到民間部門，主要在於所有權的移轉，其方式包括透過出售或無償轉移，將公營事業的所有權讓給民間單位，或者將績效不佳的公營事業清理結算，退出市場。第二大類委託則是將政府部門的財貨與服務之生產活動，部分或全部委由將部門擔任，政府部門仍繼續承擔監督之責任。主要所牽涉到則是經營權移轉的部份，其方式包括簽約外包、特許權、抵用券、補助及強制私部門給付等方式。第三大類替代是以民間部門所提供的生產或服務，來滿足政府在提供生產與服務上之不足，也就是說當政府所提供的生產和服務不足或缺乏、政府本身自某些功能退離、解除管制時，政府的部份功能由民間業者來進駐或加以補充，因此其適當時機可分為功能不足、退離及解除管制三種不同類型²⁵。

表 2：民營化的類型與方式表

²² 陳師孟等著，《解構黨國資本主義》，(台北：澄社，1999年)，頁160-163。

²³ 劉文生，《公營事業民營化演變過程中策略契合之研究》，國立成功大學企業管理學研究所碩士論文，1999年6月，頁117-119。

²⁴ Madsen Pirie, *Privatization: Theory, Practice and Choice* (Hants England: Wildwood House Ltd. Press, 1988), pp25.

²⁵ 詹中原，《民營化政策--公共行政理論與實務之分析》，(台北，五南出版社，1993年)，頁16。

、 撤資	A . 出售	1.員工 2.使用者/服務對象 3.公開上市 4.私人買方
	B . 無償轉移	B . 1.員工 2.使用者/服務對象 3.社會大眾 4.原所有人 (歸還)
	C . 清理結算	
、 委託	A . 簽約	
	B . 經營權	1.公有設施租用 2.公有資產租借
	C . 補助權	
	D . 抵用券	
	E . 強制	
、 替代	A . 功能不足 B 退離 C 解除管制	

資料來源：詹中原，《民營化政策--公共行政理論與實務之分析》，(台北，五南出版社，1993年)，頁16。

二、我國法律規定之民營化方式

我國《公營事業移轉民營條例》第五條規定：「公營事業移轉民營得為全部或部分移轉。公營事業移轉民營時，由主管機關採左列方式之一辦理：(一)一次或分次出售股權。(二)一次或分次標售資產。前項股權或資產之讓售，主管機關得報請行政院核准，與特定對象以協議方式為之。」而《公營事業移轉民營施行細則》第五條規定：「本條例第五條第二項第一款所稱出售股權，指下列情形之一：一、依證券交易法令以下列方式出售者：(一)股票上市或上櫃前公開銷售公股。(二)對非特定人公開招募出售公股，(三)於集中交易市場或證券商營業處所出售公股。(四)於海外以出售原股或海外存託憑證方式銷售公股。(五)依其他法令規定，對非特定人標售或拍賣公股。」《公營事業移轉民營施行細則》第六條規定：「本條例第五條第二項第二款所稱標售資產，指為移轉民營而標售該公營事業之工廠、分支機構全部或一部資產。前項資產標售得為概括承受之約定。」《公營事業移轉民營施行細則》第七條規定：「本條例第五條第三項所稱讓售股權或資產之特定對象，指公營事業移轉民營時，為達成引進技術、利用行銷

經驗、改善經營或其他特定目的，經該事業主管機關評定合格，報請行政院核准之自然人或公法人。」另外依《公營事業移轉民營施行細則》第八條規定：「本條例第五條第二項第二款所稱標售資產及第三項所稱資產之讓售，得以公營事業之工廠、分支機構全部或一部資產抵繳股款，投資設立民營機構為之。」

從以上這幾項條文看來，我國所採行的制度主要是依我國《公營事業移轉民營條例》第五條及《公營事業移轉民營施行細則》第五條、第六條、第七條及第八條的規定，其公營事業移轉民營的方式可規納為三種：出售股權、標售資產及讓售股權或資產。而依我國《公營事業移轉民營條例》第五條及《公營事業移轉民營施行細則》第五條、第六條及第七條，公營事業移轉民營的方式有三種：出售股權、標售資產及讓售股權或資產。這與國外的民營化方式相較之下，我國現行所採用的民營化方式，似乎過於狹隘，無法因應各公營事業之個別狀況而做最符合資源利用效益的處理。

第三節 民營化的理論

通常對於民營化的理論大多的研究者都是從經濟學的角度切入，包含古典經濟學及公共選擇理論。但是民營化的內涵不可能單單只有經濟思維，其含有更複雜的概念與機制，這由財產權理論與代理人理論可以看出端倪，接下來本文將針對這些民營化的相關理論逐步地進行探討。

首先，就古典經濟學而言，亞當史密斯（Adam Smith）在一七七六年出版的《國富論》（The Wealth of Nation）曾指出「兩個人性格的差異，似乎遠不若個別的商人和一國的君王二者間對財產處理態度的差異為大，」因為人們對待他人的財富要比對待其自己的財富會更事揮霍。史密斯說公共行政管理非常粗心大意而浪費，因為我們知道公有土地的收穫量只有與其相當的私有土地收穫量的百分之二十五。因此，史密斯建議，現有的公地應出租給私人利用。倘使能夠如此做法，新的土地所有主必然會有誘因去監聽其行動，減少浪費，以及使其資產的現值最大。如同史密斯所說：「一國的君王所注意的，充其量不過是一般性的、含混的考慮，如何有助於使其更大部分的公地從事較好的耕作。但私人地主所專

心注意的，則是特定的、確定的考慮，如各方能使其所有的每吋土地都能夠做最有效的利用²⁶。」

因此，史密斯強調自由市場的重要，他有書中亦提出私人企業、市場經濟、自由貿易及「一隻看不見的手」(an invisible hand)，對國家經濟的重要性，認為經濟體系本身有其自動調節的功能，在「一隻看不見的手」運作之下，無需政府干預，資源便可藉自由市場的價格機能得到最佳的分配，獲得最有效的利用。從積極面而言，古典經濟學派強調自由理念，認為政府的角色僅是有限於特定的功能，其餘並不需要由政府介入。在這種自由理念和政府的不干預思潮之下，整個經濟活動乃是透過自由經濟制度中的市場機能或價格機能來運作，以達到全面均衡。在完全競爭的自由經濟制度之下，依賴價格機能來解決經濟問題，而達到最高的經濟效率，即所謂「柏拉圖最適境界」(Plato Optimality)。而且整個社會資源亦在「看不見的手」指引下，達到最高效率的使用狀況。另外，就消極面來看，若政府干預市場，則會產生很多缺失，第一，市場失衡。除了經濟效率的損失外，更會衍生諸如配給、黑市等更多的社會經濟問題。第二，政府失靈(government failure)，如行政費用、政策僵固性、訊息不全等都會使政府干預導致無效率的後果。第三，缺少市場誘因。政府干預因扭曲價格而扭曲利潤信號，以致使資源分配趨於無效率²⁷。因此由古典經濟學理論可看見，公營事業將會導致市場失靈，產生種種經濟問題，所以應將之民營化，回復自由經濟制度，排除政府干預，才能達到柏拉圖最適境界，而整個社會資源也才能達到最高效率的使用狀況。

但是，後來的福利經濟學者卻提出了與古典經濟學者相反的主張，認為政府有干預市場的必要。西方社會自工業革命後經濟維持長期持續的成長、繁榮，致使一般人對史密斯開始的古典經濟學派理論深信不疑，經濟學家大都認為市場經濟的完整無缺點。直到一九二二年英國經濟學家皮古(Pigou)的鉅著《福利經濟學》主張外部效果及社會成本等公共經濟的基本觀念之後，才建立政府干預經濟的理論，這使得學者們再度反省完全競爭是否真的能達成柏拉圖最適境界，而且更重要的是這也意味著社會福利是否能達到最大。

皮古認為市場並非像古典理論所假設的那樣完美，因為經濟個體在決策過

²⁶ Steve H. Hanke, *Privatization and Development* (San Francisco, California: The International Center for Economic Growth, 1987), pp48-49.

²⁷ 林鐘雄，政府的經濟任務，《經濟學》，(台北，林鐘雄，1992年)，頁426。

程中，往往未將某些因素考慮在內，於是社會必須承擔某些成本，這時市場運作機能便不能達成最適狀況，形成市場失靈，政府就必須出面干預市場。以石化業為例，廠商生產石化產品與中下游原料，同時也製造了污染，但我們所觀察到的廠商收入與成本，並未能反應污染對於社會的損害，亦即未反應外部成本，由於廠商所面對的是未包含外部成本的偏低成本，故其產量往往大於社會最適產量。

這種論點指出由於市場失靈，使得市場機能無法完全發揮。由於市場失靈可能造成下列幾種情況：1.由於市場結構中獨佔和寡佔而導致競爭失靈（Failure of Competition）；2.由於私人市場對於公共財的無法提供，或只能低量提供，導致須由政府來供應；3.外部性；4.不完全市場；5.訊息失靈；6.失業、通貨膨脹和失衡；7.福利分配和殊價財，上述七種現象所指都是政府在市場不完美的情況下必須介入的原因，才可能使整個資源的配置真能達成，最高效率的使用及公平分配的原則。

再者，一九三〇年代發生世界大恐慌，造成大量的非自願性失業、生產能量閒置、國民所得產出銳減、物價水準下降、經濟蕭條。古典學派對此現象無法提出合理圓滿的解釋與解決方法，使得古典學派理論的說明力發生動搖。在此背景下，英國經濟學家凱因斯（Keynes）於一九三六年發表《就業、利息及貨幣的一般理論》，認為世界性經濟大恐慌的主要原因，係社會上的有效需求不足所致，故主張政府應積極參與經濟活動。並加強政府財政暨總體經濟政策的功能，透過政府的力量來解決經濟蕭條及促進經濟繁榮。此後，經濟理論由崇尚自由放任，開始轉向政府對於市場的干預，在政府職能應擴大的影響下，企業國有國營的聲浪遍及全球，民營化政策也因此大受影響。

相對於市場失靈的情況，透過政府的介入而產生的結果，公共選擇理論的論點，卻認為政府並非不能參與干預經濟事務，而政府在資源的配置與使用上，所發揮的功能未必最為適當，如果公共部門的運作由於缺乏、過度生產的服務及無效率的控制，使其失去應有的功能，亦會發生政府失靈的現象，此時經由政治過程而產生在資源錯誤配置的問題，亦如同市場失靈一樣的嚴重。公共選擇理論並非排斥政府干預經濟事務，而是認為只有當能夠確定政府干所造成的缺憾，比政府原先想要彌補的市場機能缺陷為小，政府才應該進行干預。

公共選擇理論興起於六〇年代，而於七〇至八〇年代成為政治經濟學的主流，其創始者為一九八六年諾貝爾經濟學獎得主布坎南（Buchanan）教授。一九

六十年代至一九七〇年代末期，由於戰後私有部門發展的能力有限以及社會思潮使然，公共部門的發展擴張被視為是彌補私有部門的不足，可做為景氣對策及社會政策之重要手段。透過公共部門的擴張來提供公共設施及服務，將有助於經濟的發展、就業機會的增加與生活水準提昇。根據前述，市場失靈是指無法生產最適量的特定財貨與勞務，而這種市場失靈的現象，為政府提供了扮演資源配置的角色。但是若政府提供太多或太少的財貨與勞務，也會發生政府失靈的現象，此時經由政治過程而產生在資源錯誤配置的問題，亦如同市場失靈般嚴重。基於此，新經濟學者乃提出公共選擇理論，其重點在於探討政府干預經濟體系的限制與缺失。公共選擇理論並非排斥政府干預經濟事務，而是認為政府在經濟資源的分配與使用上，所能發揮的功能未必比不完全市場機能好。換言之，即不再認為只要市場機能發生缺陷，政府就應該進行干預是正確的，除非能夠確定政府干預所造成的缺憾，不比原先想要彌補的市場機能缺陷為大²⁸。

公共選擇理論導入對人性自利、理性及追求最大效用的假定，認為政府並非全能，它只是人類的組織，而人的本質是理性而自私的，也是追求最大效益的經濟人，所以政府官員的立場並非都是超然，他們也會有私心，多少會在公職身分的掩飾下假公濟私，犧牲大眾利益以謀取個人利益。所以政府想要藉由公營事業的經營，來矯正市場機能之缺失，未必能符合理想。

此外，近年來許多國家都體認到公共部門由於受到政府及法令的高度保護而缺乏競爭，致使經營效率低於民營事業，成為政府支出的一大包袱，因此各國政府皆想以公營事業民營化來提高經濟效率。再者，當全球景氣低迷時，各國政府發現人民要求減少政府開支，卻又不願減少對政府服務的需求。這項矛盾導致各國政府重新思考如何革新財政管理的方式，和改變提供傳統政府服務的手法。

為了改善這些缺失，公共選擇理論的學者認為最好的解決方式就是達成民營化，此等論述亦成為整個民營化的主要依據。即政府可透過外包簽約方式，達到競爭的結果；並引導民間的參與經營，使政府機關更彰顯效率；同時消除政府獨佔或保護的情況，以減少經營績效的不彰。

相對於古典經濟學與公共選擇理論純粹由經濟面切入，財產權（property rights）理論則從另一個層面探討民營化。財產權理論指出可供選擇的不同形式

²⁸ 呂德明，《我國電信事業民營化員工權益保障問題之研究》，國立政治大學勞工研究所碩士論

的財產所有權，產生不同的經濟誘因，並且接著又產生不同的經濟後果。私人企業是屬於個人所有，在法律的限制之內，他們可以自由的去利用和交換其在這些資產上的私人財產權。這些權利給予個別的財產所有權者對將人企業的資產「剩餘資產的要求」(residual claim)。當這些資產是以低於市場價格的成本生產消費者需要的商品和營務，利潤因之得以產生，財產所有者的所得和財富因之增加。相反的，倘使生產成本超過市場價格，虧損隨之產生，而廠商資產的價值，連同廠商資產所有主的所得及財富也隨之減少。簡單的說，私人廠商的所有權主可以從有效率的管理獲利，也可以因為無效率的管理而負擔成本。私人財產所有主最後面對的是這條「底線」(bottom line)，而這條底線可衡量財產所有主要求的利潤（或虧損）。

藉由連結利用私人資產所產生的結果和財產所有者的所得及財富，對私人財產權創造的誘因有深遠的影響。私人財產所有者面對的誘因，是使其監聽其企業的經理人和員工的行為，因此對消費者的需求能在考慮成本、效益划算的方式下予以供應。由於受此種監聽的結果，私人企業的經理人都受鼓勵不規避他們應盡的職責或者從事不使其企業的現值(資產所有主的財富)最大的行為。換言之，私人財產權可創造促使有效運作的誘因。

相對的，公營事業不是屬於個人所有的，而這些個人對公營事業的資產也沒有「剩餘資產的要求」。公營事業的名目(nominal)所有人，也就是一般納稅人，他們不能購買或出售這些資產，因此他們沒有強大的誘因去監聽公營事業經理人和員工的行為。一般納稅人也就是所有權人，可透過減稅的方式，從提高公營事業的效率獲致某些受益。然而，即使這種獲益能夠實現，這些增加的受益也必然分散在許多納稅人身上，每一個人的受益有限。而每一位個別納稅人獲得這些利益的成本，包括獲取資訊、監聽公營事業的員工、以及組織有效力的政治力量來修正公營事業經理人及員工的行為，則為數甚大。因此能夠預測這種公營事業的結果。公營事業的經理人及員工配置的資源(資產)，並不是屬於他們自己所有。因此，他們對其所做的決定也不負擔任何成本；當然他們也不能從其有效力的行為上獲得任何利得。因為這些公營事業的名目所有權人並沒有強大的誘因來監聽公營事業員工的運作，其規避此種有效經營的成本也相對的低。所以一般

而言公營事業的員工都尋求與其職位相關的額外補貼收入，這種情形會增加生產成本，並移轉其侍候消費者需要的注意力。

公營事業和私人企業同樣都必須從事計劃，但是公營事業所做的計劃和私人企業所做的計畫，基本上大不相同。公營事業的計畫是由其經理人和員工制訂的，他們對其所做的錯誤決定既不負擔任何成本，而他們的深謀遠慮也沒有法律上的依據去獲得任何受益。而且負責制訂公營事業計劃的人士，也無須對任何事業所有權主負責，只要計劃的規則和程序都能夠遵守，這便認為是一個良好的計劃。但是私人企業的計劃則完全不同，私人企業所做的計劃，都需要正確地預期消費者的需求和生產成本，私人企業計劃的設計人，最後必須對私人企業的所有權主負責。從這個理論的觀點，私人企業以私人財產為依據，要比公營事業更有效率²⁹。

另外，代理人理論（agent theory）則指出民營化意味著所有權由公部門移轉私人，亦即資本市場財產權的改變，使代理人的動機、行為和經營績效產生改變。由於一般委託人和代理人亦屬不同個體，亦追求不同的目標函數，因此產生了代理問題。因代理人決定會影響委託人，故委託人應尋求建立代理人的誘因，使代理人的行為能讓委託人的目標函數極大化。在政府體制的情況，選民即是委託人，而各級議會代表即為代理人，前者追求福利極大，而後者追求選舉成功，公營事業核心管理者為代理，所追求是預算極大。在民營化後，股東、接受者、債權人都成為委託者，追求利潤及財務報酬極大，而專業經理人為代理，追求的目標為權力、所得和努力水準。透過委託代理的理論，可對民營化運作更具體闡明³⁰。

透過這五種民營化理論的闡明，使我們能了解到民營化內在運作的邏輯和機制，也更能知道民營化複雜的本質與特性，而不只是包含經濟思維的轉換。

²⁹ Steve H. Hanke, *Privatization and Development* (San Francisco, California : The International Center for Economic Growth, 1987), pp 49-51.

³⁰ 郭登聰，《我國社會福利民營化形成與發展的歷史分析》，國立中正大學社會福利研究所博士論文，1999年6月，頁30-34。

第四節 民營化政策的形成

台灣的公營事業最早來自台灣光復時，政府接收多家日本留下之產業，後來又加上大陸淪陷後遷台之公營事業，以及在一九七〇年代，在憲法基本國策中「發展國家資本」的原則下，政府基於促進產業發展、協助產業轉型，電力公司、省自來水公司、鐵路局、郵政總局、電信局等公用事業，製糖、石油煉製、肥料、水泥、造紙等基礎工業及台灣銀行等重要的金融機構，都成為國家經營的公營事業³¹。其後，為因應經濟發展之需求，對民間無力經營或不願經營的重要關鍵基礎工業，遂由政府出面投資經營，先後設立了中船公司、台鋁公司、中鋼公司及由中油轉投資的中石化等公司，因此在台灣經濟發展過程中，形成了規模龐大的公營事業體系³²。至民國七十八年開始計劃大規模推行民營化政策前止，民國七十七年公營事業生產毛額占國內生產毛額之比重已達百分之十三·五，公營事業固定資本形成占國內固定資本形成比重為百分之十八·六，皆占有重要比例³³。公營事業存在或設立的目的，大致可歸納為：發達國家資本，促進經濟發展；提供基礎設施及工業基本原料；提供民眾生活便利，創造經濟、社會效益；配合政府政策，推動地方經濟發展；供應「福利價格」產品，創造大量就業機會；事業盈餘繳庫，挹注政府財政收入；防止私人事業壟斷；培養經建人才，充實國防力量等。我國公營事業長久以來不僅參與工業生產，也進入公用與服務事業，更背負政策性任務，對國家經濟發展有積極正面之貢獻³⁴。

然而，隨著經濟發展、社會進步，規模龐大、數目眾多、觸角廣佈的公營事業體系，至民國七〇年代末期，公營事業已普遍存在法規限制繁雜、決策程序冗長、經營效率不彰等令人詬病之問題，如台灣鐵路管理局、台汽客運公司、中興紙業公司、高雄硫酸亞公司、中國造船公司、台灣機械公司等少數公營事業，虧損累累、冗員充斥，若無政府編列預算彌補，已不免破產一途，在政府財政日益吃緊之際，遂採用移轉民營方式，欲將此類事業移交民營，如此不僅政府財政

³¹ 吳若予，*戰後台灣公營事業之政經分析*，(台北，業強出版社，民國81年)，頁34。

³² 同上註，頁4。

³³ 行政院經濟建設委員會網頁，available online URL：<http://www.cepd.spring.org.tw/mission/private>，民國89年3月。

可獲得改善，由民間業者企業化方式經營，更可有效提昇虧損事業經營效率，促進資源之有效利用³⁵。

而此種公營事業營運效率不彰的現象，也是世界各國政府的公營事業所面臨的共通問題。一九七九年，擁有龐大公營事業的英國，為因應經濟自由化的思潮，改善公營事業營運不彰的積弊，並藉此剷除工黨政府在公營事業體系中的勢力，在保守黨執政下，開始大力推行公營事業民營化政策，陸續出售公營公司的政府持股。其中最令人矚目的即是英國電信公司的民營化，英國電信公司以釋股百分之五十一民營化後，因擺脫政治干預、精簡人力、提昇自主經營彈性後，年營業額倍增，已轉型為高科技公司，而英國政府陸續推行的英國天然氣公司、英國巴士公司、英國石油公司、英國國營鋼鐵公司的民營化措施，也獲致正面成效。基於英國公營事業民營化政策的經驗，及世界銀行、國際貨幣基金會等國際組織的大力推行，加上八十年代末期東歐及前蘇聯進行的民主化、自由化運動普遍被評價為市場資本主義優於社會主義之明證等因素，公營事業民營化已成為全球主流思潮³⁶，世界各國不論資本主義或社會主義，不論已開發或開發中國家，皆採為重要施政方針，民營化已成為最具普遍性及接受性的公共政策議題。

民營化的普遍性有其不同的背景與因素，這也正反映出民營化的支持者對民營化所擁有的不同期望。許多民營化的支持者，都強調效率的提高，他們認為民營化是增加生產、改進品質及降低單位成本的一種手段。其他擁護民營化的人士，則希望藉此抑制公共部門支出的成長，並籌集資金以削減政府的債務。另外尚有其他的支持民營化的人士，他們所持的理由是民營化對私人的進取精神和私人市場普遍重視，認為這是經濟成長及人類發展最成功的途徑。最後，另有一大群人士認為民營化是在一個社會中，藉鼓勵大部分人，使其感覺在此一體制中有利害關係的方式，擴大所有權和參與基礎的一種方案³⁷。

我國政府鑑於此全球公營事業民營化風潮，為提昇公營事業之經營效率，於是開始著手整頓裁併公營事業，並於民國七十三年開始推動經濟自由化、國際

³⁴ 公營事業民營化與政府財政，《財稅研究》，30卷2期，1998年3月，頁29

³⁵ 李俊瑩，《我國公營事業民營化之檢討與法制變革重點建議》，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，2000年7月，頁16-17。

³⁶ G. Whitney, "Milestones in Privatization", *Asian Wall Street Journal*. Vol.23, pp.6-7, 轉引自周治邦，各國傳統與票據民營化經驗對我國的啟示，擷自www網頁，available online URL:<http://ceiba.cc.ntu.edu.tw/ted-1/class-n28.html>，民國89年5月5日。

³⁷ Steve H. Hanke, *Privatization and Development* (San Francisco, California: The International

化政策，擴大公股釋出，落實自由化政策，加速國內市場的對外開放。於同年七月組成「公營事業民營化推動專案小組」，正式宣示我國民營化政策，其主要目的有四：第一，增加事業經營的自主權，提高經營績效；第二，籌措公共建設財源，加速公共投資，藉以提升國民生活素質；第三，增加資本市場籌碼，擴大資本市場規模，以健全國內資本市場之發展；第四，吸收市場過剩游資，紓解通貨膨脹壓力³⁸。除了在民國八十年迅速指定包括中鋼、台機、中船、中工、中石化、陽明海運、三商銀、中國農民銀行、交通銀行，總共二十四家民營化名單之外³⁹，同時著手進行相關法令的修正與制定，內容包括《公營事業移轉民營條例》的修正、《公營事業移轉民營條例施行細則》的制定、《員工權益條款》與《員工補償條款》的制定⁴⁰。

依據《公營事業移轉民營條例》的規定，自民國八十三年四月起，財政部、經濟部等主管機關即陸續主導以釋出股權方式執行中國產物保險公司、中國石油化學公司、中華工程公司、中鋼公司之民營化工作。其後，陽明海運公司、彰化銀行、第一銀行、華南銀行、台灣中小企銀、台灣人壽、台灣產物保險、台灣航業、台開信託、台肥公司、農民銀行、交通銀行、高雄銀行、台北銀行等公營事業，陸續以出售股權的方式移轉民營；退輔會液化石油氣供應處、台機鋼品廠、台機船舶廠、台機合金鋼廠等事業單位，則先後以標售及洽特定人讓售資產方式移轉民營。政府迄八十八年底已完成二十二家事業及三間工廠的民營化工作⁴¹。

為什麼會有這樣的政策轉變呢？柏格（Berg）曾經就工業國家與低度發展國家進行民營的動機作研究，指出工業國家民營化是為了追求公營事業更有效率的經營管理，而低度開發國家的民營化是為了消除公營事業虧損所造成之財政負擔。從這個觀點看來，不論是工業國家或低度發展國家，其民營化的目的皆是為了經濟層面的考量。而這種經濟傾向的觀點也廣為國內一些學者所採納，對於台灣民營化的政策的探討主要著重於經濟因素，他們認為公營事業的缺乏效率與資源使用上的浪費，源自於缺乏市場競爭機制與過度的行政限制，唯有透過民營化

Center for Economic Growth, 1987), pp 1.

³⁸ 周添城主編，《台灣民營化的經驗》，（台北：中華徵信所企業股份有限公司，民 87），頁 39。

³⁹ 經濟部國營事業委員會委託財團法人亞太綜合研究院，〈中國有企業所有權與經營權分離機制與我國公營事業民營化可行模式之研究〉，計劃主持人：王泰銓，民國 85 年 12 月，頁 8。

⁴⁰ 行政院研究發展考核委員會，《公營事業民營化問題與對策之研究》，1994 年 9 月，頁 5-6。

⁴¹ 行政院經濟建設委員會網頁，available online URL：<http://www.cepd.spring.org.tw/mission/private>，民國 89 年 3 月。

才能讓公營事業起死回生。他們同時強調民營化的多重經濟目的，包括經濟效率的達成、財政負擔之抒解、刺激民間經濟成長等。經由這些學者的觀點，可以看出其關心的主題集中於「效率」這個層面上，不管是總體經濟效率、經營效率、或是管理效率。

但是這種偏重經濟因素的觀點，忽略了政治與社會層面的影響力。誠如 Feigenbaum 的觀點，他認為把民營化表述為「無關政治」(apolitical)顯然有所偏誤，因為至少民營化意味著社會制度與規則的變遷，不但使當代社會中國家統治威權 (state authority) 施用範圍的轉變，也讓政治利益與權力依此重組 (realign)⁴²。民營化並非只有一個單純的經濟動因，而是夾雜著現實問題的解決，如對政府角色轉變、民間力量的興起、及人民意識的高漲等的混合。另外，林忠正等則以台灣公營事業體系中濃厚的政治色彩為基礎，認為民營化過程中的經濟利益應只是附帶的考量，以此質疑台灣公營事業民營化動機的正當性，認為這只是政府財源之籌措方式與規避立法部門的監督⁴³。而黃殿偉則認為民營化除了財政上之目的外，也可能是政府以民營化政策來解決政府失靈和無市場 (non-market) 的困難，並透過民營化建立民主開明的象徵，以安定社會秩序⁴⁴。

由上述的論述中可以發現，民營化政策的形成受到各個層面的影響，從政治背景而言，民營化是為阻止再度國有化、調整龐大行政組織或是對即得利益者的改變；就經濟背景而言，則民營化可能是為了改善政府財政赤字、活化經濟或是使資本市場安定，擴大投資機會；就產業效率而言，民營化則是為了公營經營體質及經營生產的改善。從這種種的動機看來，民營化政策的形成確實有著複雜的動機，不單單只是經濟因素，或者只是政治因素，而必須從更廣泛的層面思考

⁴⁵。

⁴² Harvey Feigenbaum, *Shrinking the State : The Political Underpinning* (Cambridge : Jeffrey Henig and Chris Hamnett Press, 1988), pp2.

⁴³ 林忠正等著，台灣地區公營事業民營化的考量與檢討，《中國論壇》，第30卷第9期，1990年，頁7-9。

⁴⁴ 黃殿偉，我國民營化政策之探討，《立法院院聞》，20卷11期，1993年，頁68-69。

⁴⁵ 郭登聰，《我國社會福利民營化形成與發展的歷史分析》，國立中正大學社會福利研究所博士論文，1999年6月，頁28。

第五節 小結

由上面各學者的觀點可以發現，民營化存在許多複雜的動機，包括政治、經濟及社會等各個層面。由此可知，其它層面因素的探討在民營化政策的形塑上，亦是非常重要的環，單從經濟層面的探討，很難瞭解民營化政策形成的全貌。由此顯然在探討民營化時，必須用更審慎的態度來看待，而不完全為浮現在抬面上的表象所迷惑。

民營化並非解決所有公營事業問題的特效藥、萬靈丹，也正因此，上述各節的討論中，從民營化的定義、類型、方式、理論等一路循序的描述，勾勒民營化簡單的圖象，先對民營化的概念做一個初步輪廓的探討及民營化政策形成背景的理解，使我們對民營化有一概略的了解，而能夠在接續探討中，用更宏觀的角度來思考。

第三章 電信自由化之發展趨勢

一九七〇年代起，世界各國幾乎同時面臨經濟成長遲緩的困境，由於國際傳播管道暢達，在各國政府通常具有偏愛向他國學習模仿實施成效良好政策的政治現象，以及世界銀行、國際貨幣基金等國際性機構均認為民營化是削減政府赤字的有效途徑，並大力倡導之下，民營化運動自七〇年代末於英國大規模興起後，即由法、德等國延續到東歐、蘇聯等社會主義國家，再從歐洲大陸蔓延到美洲，以至於盛行全世界，短短二十年間，已蔚為一股全球性的風潮。

在這股風潮的推動之下，電信產業也正經歷前所未有的變局，各國基本電信市場持續開放，電信產業逐步邁向自由化。全球電信自由化趨勢的形成大致始於一九八〇年代初期，美國與英國是這方面的先驅。在此之前，全球電信市場幾乎均屬於獨佔市場，亦是受政府高度管制的產業。而在一九八三年，美國聯邦法院引用反獨佔法，強制全球最大的電信事業「美國電話電報公司」(American Telephone & Telegraph Company, AT&T) 將市話網路部分分割出來，使 AT&T 不再擁有獨佔力量。其後，歐洲先進國家以及全球主要工業化國家紛紛跟進開放電信市場，使得電信自由化的速度更加快腳步，例如一九八四年十二月，英國公開銷售國營電信公司百分之五十二的股權給國內、外投資人，售股所得為史無前例的六十四億美元；日本於一九八八年八月，釋出日本國營電信商社百分之十四的股權，釋股所得為二百二十八億美元；一九九三年十月，新加坡電信公司，以全民釋股方式進行民營化釋股；一九九四年六月，荷蘭出售其郵政電信公司百分之三十的股權，獲得三十八億美元；一九九五年六月，捷克以十四億五千萬美元出售其 SPT Telecom AS 電信公司百分之二十七的股權，而成為前東歐共產集團規模最大的釋股民營化案例；一九九六年，德國政府以全民釋股方式出售德國國營電信公司股權，獲得四百三十億美元之收入⁴⁶。而在此期間，世界貿易組織

⁴⁶ 李俊瑩，《我國公營事業民營化之檢討與法制變革重點建議》，國立台灣大學法律學研究所碩士論文，2000年7月，頁33-34。

(World Trade Organization, WTO) 以及經濟合作發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 等國際性組織的介入，並訂定開放時間表，更促使開放電信市場成為國際貿易談判的一項重要項目。

由上可知，電信自由化、國際化已是全球潮流，因此各國紛紛鬆綁其電信產業，積極推動民營化政策。以下本文將以亞洲推行民營化較具成果與代表性的國家-日本與新加坡，擇要說明其電信民營化的過程與成果。

第一節 國外經驗—以日本、新加坡為例

在這麼多已推動電信民營化政策的國家中，為什麼會選擇以日本及新加坡來進行討論呢？除了同為亞洲國家，其文化背景與西方國家相較之下較為相近外，當然還包含其他因素。就日本而言，日本是亞洲最先進的國家，其在電信民營化政策的推動上，已累積了豐富的成果，有許多值得我們學習與借鏡之處。至於新加坡，其電信民營化方式，即是採用此次中華電信釋股所實施的方式之一，即全民釋股。新加坡全民釋的實施結果相當成功，足以作為此次中華電信釋股時之參者，因此也選擇以新加坡為例，介紹其電信民營化。以下就分別來探討日本及新加坡的電信民營化經驗。

一、日本

日本電信事業始於明治二年（西元一八六九年），二次大戰前電信和郵政二者合由行政官署獨佔經營，採歐洲郵電部的組織模式。一九四五年日本戰敗後，美軍佔領期間，麥帥重新改造日本政經制度，電信方面也引進了美國制度。一九五二年麥帥復將美國田納西流域管理局制度引進日本，成立「日本電信電話公社」（Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation, NTTPC）與「國際電信電話株式會社」（Kokusai Denshin Denwa Co., KDD），行政監督責任劃規郵政省，完

成事業經營與行政監督之劃分程序，並且注入企業經營效率的精神⁴⁷。日本電信事業自明治二年創業至民營化實施前，一直維持著獨佔地位，即使在一九五二年注入企業經營效率精神，設立公營公司，其產業結構仍無改變⁴⁸。

一九八一年成立「第二次臨時行政調查會」，檢討電信事業經營體制，研擬改革方案。一九八二年行政革新委員會報告中，建議將 NTTPC 進行民營化改革。在一九八四年以前 NTTPC 和 KDD 分別壟斷日本國內與國際通信業務。日本電信業自由化係透過法律體系之改革，於一九八四年十二月制訂《日本電氣通信事業法》、《日本電信電話株式會社法》及其相關法律之調整法。這些法律廢止了 NTTPC 和 KDD 之獨佔特權，以五年為期，分段出售 NTTPC 股權三分之二，準備將期改組為民營公司。

一九八五年四月一日，日本政府根據《日本電信電話株式會社法》，將「日本電信電話公社」改組為「日本電信電話株式會社」(Nippon Telegraph and Telephone Corporation, NTT)，發行股份一千五百六十萬股，全數歸政府所有，每股面值五萬日圓，資本額七千八百億日圓，資產十兆九千二百五十六億日圓，淨值三兆四千六百七十七億日圓，年營業額四兆五百億日圓，為日本最大之事業。由於金額與規模相當龐大，因此在出售時採取分次出售方式。根據日本電信電話株式會社所成立的股票出售委員會提出的意見報告書之決議，其基本原則有三，一防止股權過度集中化；二須考慮出售時的金融市場動向及方便大眾購買；三保護投資者及確立公正的交易場所。此外，並以市場興隆化及 NTT 活躍化為目的，在獨佔電氣通信事業引進競爭，日本的電信業從此全面進入市場競爭的新電信時代⁴⁹。

日本政府將 NTT 民營化的理由，除了受到當時世界民營化潮流以及由於科技發展使電信產業自然獨佔的特性改變之影響外，日本政府也希望藉由民營化，減少政府財政赤字，並且改善龐大企業管理經營的效率，因為電信電話公社組織龐大，管理困難，機動性與彈性不足，加以獨佔導致事業內部控制誘因、機制缺乏，員工人數劇增，工時縮短，效率降低，因此希望藉由民營化來解決。

同時，NTT 的民營化也是受到來自企業界、廠商與消費者的要求，因為當

⁴⁷ 李秋薇，電信自由化發展比較與借鏡，《通訊雜誌》，第 57 期，民國 87 年 10 月，頁 32-33。

⁴⁸ 行政院研究發展考核委員會編印，《公營事業民營化問題與對策之研究》，1994 年 9 月，頁 44-45。

⁴⁹ 呂德明，《我國電信事業民營化員工權益保障問題之研究》，國立政治大學勞工研究所碩士論

時日本受到新興工業化國家的競爭，使得部分企業受到威脅，業者為了引進自動化以提高生產力，作為日本製造業在國際市場上的競爭力，遂使電信和資訊對為企業界關注的焦點，開始要求改變電信政策，解除不合理的法令束縛。企業界、廠商認為電信基磐已無法提供業者的發展環境，致難以利用新資訊科技提高其生產力，乃紛紛要求電信自由化與民營化。再者，隨著消費者需求的高級化、多樣化，要求自由競爭的聲浪亦日益高漲。

這是日本電信的發展史上，第一階段的電信改革。《日本電氣通信事業法》將電信業務依設備的供應方式，分為第一類與第二類，所謂第一類電氣通信事業，係指自行設置電氣通信線路設備，以提供電服務的事業；所謂第二類電氣通信事業，係指向第一類電氣通信事業者租用設備，以提供電信服務的事業。並且打破獨佔局面，導入競爭機制，開放第一類電氣通信事業（Type Ⅰ）與第二類電氣通信事業（Type Ⅱ）市場給新的業者。而且第一類電氣通信事業基於國家安全、經濟自主權及電信服務普及化之目的，凡新加入的業者在加入市場經營及費率變動上，均須經政府許可，外國人經營第一種電氣通事業，不得超過該公股股權總數的三分之一。而開放第二類電氣通信事業的目的是希望資金不夠雄厚的業者可以透過第一類業者的設備，來提供更多樣化的服務給消費者，以增進市場的競爭。第二類電氣通信事業依其規模大小再區分為兩種：特別第二種電信事業及一般第二種電信事業。再者，係針對不特定而且多數的客戶，提供全國性、基礎性網路服務及國際性網路服務；後者則為特別第二類電氣通信事業以外的服務，規模較小。

一九九五年日本郵政省展開「第二次情報通信改革」，主要重點為解除管制與重組 NTT，一九九六年底郵政省與 NTT 達成協議，容許在控股公司型態下，將 NTT 解體為一家長途電話公司（國內及國際電話）與兩家市內電話公司，並預定於一九九九年完成 NTT 的改組計畫。在解除管制方面，則消除各電信服務業者經營的籬籬，如允許 NTT 進入國際電話市場、KDD 經營國內電話市場。

一九九七年二月日本簽訂 WTO 全球電信自由化協定，允諾全面取消電信市場業者外資之上限。NTT 和 KDD 除外的其他第一類電信業者外資上限原為百分

文，1998年6月，頁120-121。

之三十三點三，在鬆綁外資政策後日本電信市場之門已大開⁵⁰。

二、新加坡

新加坡約有五百家公營事業，該國政府於一九八七年三月十三日發表一篇有關民營化的報告，資料是由「公共部門移轉民營委員會」(Public-Sector Divestment Committee)提供，報告中主張採用「健全民營化」政策，並計劃出售四十一家與政府有關的公司股票。至此，民營化政策即成為新加坡經濟政策的重點之一。新加坡民營化方式，主要有三：1.經由所有權的移轉，該國之公營事業大多以公司運作，且以追求利潤為目標，經營效率，該國之公營事業大多以公司運作，且以追求利潤為目標，經營效率較高，且近年來致力將其公用事業如電信、航空民營化，因其資本市場更為活躍，故以出售股權為主；2.開放競爭，使得民間企業得以經營原本具有進入障礙的產業，同時改善公營事業獨佔市場的情形；3.將公營事業所生產的產品或營務之經營權委託民間來承包，亦即類似美國的地方政府所採行的民營化方式。

一九九三年新加坡電信公司官股釋股案，採公開發行股票上市方式出售股權，且係首次採全民優惠釋股之案例，因其優惠對象為參加中央公積金制度的會員，茲簡介新加坡中央公積金制度，俾瞭解其優惠釋股之特色。新加坡公積金制度建立於一九五五年七月，在勞工部下設中央公積金局為執行機構，以綜理有關中央公積金（以下簡稱公積金）之行政事宜及基金之收支、管理與運作。公積金之總提撥率為雇員月薪之百分之四十，勞雇各負擔一半。雇主提撥之百分之二十，涵蓋健保、退休金、財產形成等等各式社會保障之雇主負擔。

雇員之公積金帳戶以雇員名義開立專戶，各區分為下列三個帳戶，一為普通帳戶 (Ordinary account)：此一帳戶佔薪資總額百分之二十八至三十之提撥金所累積之個人帳戶餘額，可供支付購屋、換屋、大專教育費、參與政府認可的基本或增進投資計劃（如投資有價證券、黃金、銀行定存、信託基金、人壽保險保單）、公積金附加保險及律師費用等之用。此一帳戶之餘額可視為個人投資置產

⁵⁰ 李秋薇，電信自由化發展比較與借鏡，《通訊雜誌》，第57期，民國87年10月，頁33-36。

基金，可供在法定範疇內自主支配之用；二為醫療帳戶（Medicinal account）：此一帳戶占薪資總額百分之七至八之提撥金所形成之個人基金餘額，可供支付雇員及其家屬住院、手術、特定醫療費及醫療保險費之用，帳戶之餘額可視為個人或家庭醫療基金；三為老殘帳戶（Special account）：本帳戶原稱特別帳戶，此一帳戶占薪資總額百分之四的提撥金所累積之個人帳戶餘額，專門儲供傷殘或老年之用。

為鼓勵公積金會員運用公積金存款作為投資之用，在一九九三年推行 CPF 認可的投資計劃分為基本投資計劃及增進投資計劃等二項運用公積金存款中普通帳戶及特別帳戶內超過最低存款額貸餘額（包括提供購屋、投資及教育者）百分之八十供投資之用。另增進投資計劃方面，公積金會員得運用公積金存款中普通帳戶及特別帳戶內超過最低存款額之餘額（不包括提供購屋、投資及教育者）百分之八十供投資之用。

新加坡政府為鼓勵公民增加其公積金存款，以購買績優國營公司和法定機構民營化所發售之股票，乃提出填補公積金購股方案，凡於某限期內在其公積金普通帳戶存入某定額者，皆可獲得相當數額之政府填補額，存入不足額者亦可獲相稱比例之填補額。於一九九三年新加坡電信公司釋股案前，中央公積金局曾函知各公積金會員，凡公積金普通帳戶存款餘額超過五百元以上者，可得新加坡幣二百元之填補公積金額⁵¹。

新加坡電信公司於一九九二年三月二十八日成立，於一九九三年七月十七日舉行股東臨時會，通過合併其他附屬公司，使其發行總股數約一百五十二億餘股，資本額約新加坡幣二十二億餘元。由 Temasek 投資控股公司百分之一百持有，Temasek 係新加坡財政部所屬主要投資公司之一，廣泛投資於金融、運輸、工程、不動產及旅館等事業。另新加坡財政部持有新加坡電信公司特別股一股，對於修改公司章程、發行新股、出售資產與董事改選等重大公司決策事項享有否決權。

自一九八七年民營化整體推動計畫完成後，新加坡電信局即著手進行民營化工作，提供國民及公司員工分享該公司經營成果，至一九九三年十月完成第一次釋股，掛牌上市，歷時大約六年，這是採全民優惠釋股相當成功的例子。

⁵¹ 羅志強，《公營事業民營化全民優惠釋股個案研析報告-新加坡電信公司》，證交資料，427

新加坡並未特別成立評價委員會來決定公營事業的釋股價格，而是由工作委員會擬議方案，過程中曾諮詢新加坡國內之主辦承銷商、業界、專家、學者之意見，然後交由指導委員會審議，再由決策委員會作成最後的決定。以新加坡電信公司而言，其釋股價格之訂定是以同業本益比的推算為原則，並參考馬來西亞電信公司與香港電信公司在新加坡證券交易所掛牌交易的價格。另外新加坡政府特別針對不同身分的投資者訂定不同的釋股價格，以照顧國內投資人的利益⁵²。新加坡電信公司民營化釋股分 A 型(Group A) B 型(Group B) C 型(Group C) 三部分來進行(表 3-1)。

表 3-1：釋股對象與釋股情形表

	對象	認股價格	每人申購數量	預計銷售股數/申購股數/配售股數	長期持有優惠認購
Group A shares	二十一歲以上中央公積金成員	1.9 元/股	100-600 股	3.5 億股/8.37 億股/全數滿足	持股滿一、二、四、六年分別有 10% 無償配股
Group B shares	員工或新加坡國民	2.0 元/股	1000 股	2 億股/8.35 億股/每人 200 股	無
Group C shares	本國或外國的個人或機構法人	2.0/股(得標價 3.6 元/股)	競標，1000 股為單位(採荷蘭標方式)	5.5 億股/28 億股/競標價 3.6 元以上者全數滿足、以 3.6 元競標者，可配售競標股數 20%	無

說明：原預計出售 11 億股，最後出售 1,687,484,800 股。

資料來源：經濟建設委員會

A 型股(Group A shares) 計三億五千萬股，限年滿二十一歲之公積金會員，利用公積金普通帳戶內之存款餘額，以新加坡幣一．九元優惠價格申購。每一申

期，民國 86 年 11 月，頁 25-26 頁。

⁵² 行政院研究發展考核委員會編印，《公營事業民營化問題與對策之研究》，1994 年 9 月，頁 67-68

購單立為一百股或一百股之倍數，最高得申購六百股。A 型股申購者保證全額滿足需求，即所有合格申購人均可取得所申購股數。此外為鼓勵民眾長期持有，申購人於配售後第一、二、四、六年均可分別享有所認購股數百分之十之無償配股。

B 型股 (Group B shares) 計二億股，限由新加坡公民購買，每股承銷價為新加坡幣二元。每人限購一千股，不享有長期持有優惠措施。其中四、七四八、股保留為員工股，供新加坡電信公司之董事、經理人及員工認購，本部分員工股之申購後所餘股數，將轉入 B 型股配售。

C 型股 (Group C shares) 計五億股，開放國內、外的個人、法人及機構投資人參與，採荷蘭標方式 (Dutch Auction System) 公開競標，將全部公開標售股數賣完之最低買進競標價格之單一價格，訂為每股確定標售價，高於確定標售價之買進競標價，其申報數量全部按確定標售價成交，每股底價為新加坡幣二元，以一千股或一千股之倍數為競標單位。本部分出售股數得視需求增加一億股。

有關申購手續，A 型股的合格申購人，將由中央公積金局以出售人名義發出邀請函，公積金會員得填具申請表格郵寄或投遞回 Temasek 公司，申購價金將由公積金會員之普通帳戶內扣減之，不需支付現金。B 型股及 C 型股申購人得填具申請表格或透過參加承銷銀行之自動櫃員機亦稱電子申購，申購價金得以現金、公積金或現金與公積支付之。

依據銷售條件，原預計公開銷售十一億股，嗣依需求情形，增加銷售股數至一六九億股。由於 A 型股須全額滿足需求，即所有申購人均可配得所申購股數，所以銷售股數依需求增加至八三七百萬股。B 型股扣除員工股部分，申購股數為七九五、二七二股，雖超額申購，但是因本部分未訂有彈性增加銷售條款，為保證合理之股東分布結構，故各合格申請人可配得二股。C 型股的銷售總股數計六五、四八四、八股，申購人以高於確定標售價競標者可配得所申購股數，以確定標售價競標者，經比例分配後，約可配得申購股數的百分之二十，以一百股為單位，最低分配股數為一百股。其中經委託國外承銷團競標 C 型股者，總計一、一五五百萬股。

新加坡電信公司完成承銷作業後，於一九九三年十一月一日開始在新加坡證券交易所上市買賣，完成新加坡電信公司的民營化工作⁵³。

⁵³ 羅志強，《公營事業民營化全民優惠釋股個案研析報告-新加坡電信公司》，證交資料，427

第二節 電信產業急遽變化的原因及背景

不論是國內或國際的電信產業，近幾年來都發生急遽的變化。

自從一八七六年電話發明之後的百年之內，全球各國電信服務，皆處於單一電信事業全面獨佔的局面，並無競爭型態的電信產業可言，分析電信產業長期獨佔原因主要是三，一為電信產業的自然獨佔特性；二為基於電信通訊的技術統一之需要；三為由於電信具有高度公共性使然。基於這幾項因素，往昔電信產業一向受到各國政府的嚴格管制，且幾乎都是由直屬政府的國營事業機構來經營，台灣亦不例外。但隨著電信相關科技的進步及經濟自由化的世界潮流，在電信事業引進競爭，被視為是更能提升資源使用效率。這是因為電信科技的進步使得電信服務的生產成本迅速下降，電信服務成為可以少量多樣化生產的商品，因此以前以規模經濟做為電信事業應獨占經營的理由不再成立。而電信通訊技術統一的必要性，也因介面銜接技術的克服而降低。這使得電信產業產生急遽的變化，全球興起自由化風潮，電信產業逐漸放寬管制、開放競爭。

由此可知，世界性放寬管制及開放競爭，數位、光纖、衛星通信等技術飛躍革新是一個很重要的因素，因為技術的革新進步會帶動通信建設成本的降低，使得電信服務業者較易加入競爭，且不同通信網路之連接，亦將逐漸標準化，因此電信事業原有之獨佔性大為減弱。而電信市場的放寬管制、開放競爭可以促進電信服務高級化之觀念日漸普及，伴隨著資訊社會的逐漸成熟，使得用戶需求趨向商業化與個人化，而商業化與個人化的電信服務需求，也更迫使電信事業不得不轉向使用者導向，因此要求自由競爭的聲浪也愈來愈高漲。另外，通信工業者對於獲利性較高的出租電路等，極欲進入經營，也加深了此種自由競爭的浪潮。

其次，電信服務在整體經濟發展所扮演的角色愈來愈重要。電子科技的發展不但縮短了人與人的距離，國家與國家之間的距離也大幅縮小，這使得國際市場間的界限變得模糊。原先是遙不可及的市場，透過電子資訊的傳輸，變成一個

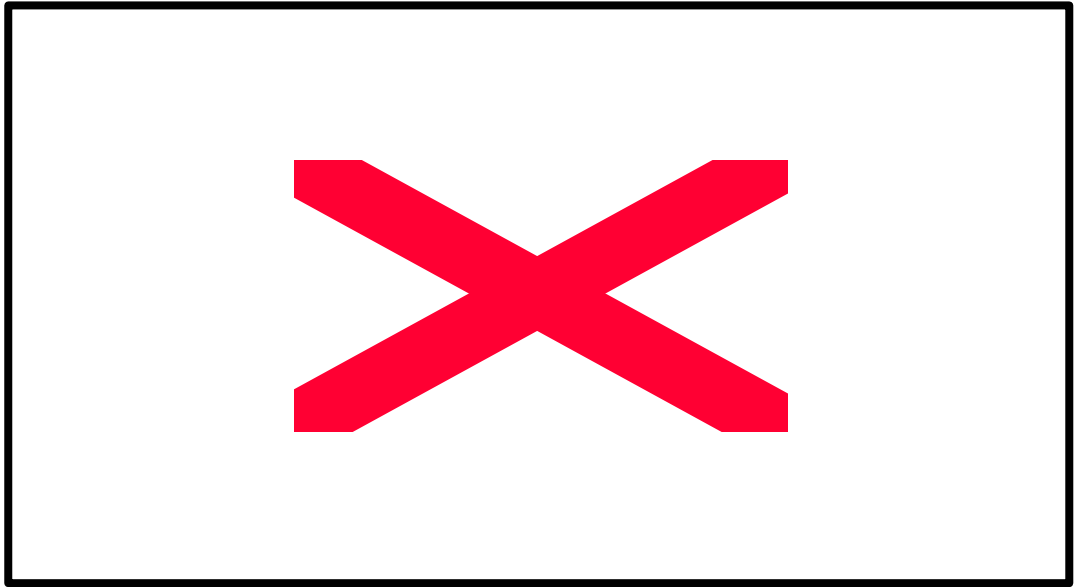
值得去開拓的市場。換言之，只要有好的商品，全世界都可以去開發，這也造就的這股放寬管制及開放競爭聲浪。因此，基於這種種的因素使然，近年來世界性電信市場「開放競爭」、「放寬管制」的自由化風潮盛行。此一風潮，始於美國，緊接著英國、日本及其他各國亦相繼朝向自由化改革，都獲致相當的成功，從此電信市場漸趨向自由化、民營化。

另外，日本學者與 Ito 與 Oishi 於一九八四年提出「實用模式」(Programatic Model)，用以解釋電信產業急遽變化的原因、背景以及電信自由化政策形成過程(圖3)。「實用模式」中指出電信事業資源的稀少性，造成政府必須以獨佔管制模式來經營，但是隨著科技發展，使電信資源的稀少性產生改變，而此時社會由於經濟發展與多元化，電信需求開始大量增加，這些對電信的需求透過立法者，社會輿論或其他管道之施壓，對公營的電信事業產生要求開放與效率提高的壓力，迫使電信事業必須解除管制進行民營化，使原本的獨佔模式進入競爭模式。

「實用模式」彌補了將電信民營化直接歸因於自然獨佔性質消失的解釋不足。另從「實用模式」的解釋來看，電信事業的自然獨佔性質應只是民營化的客觀基礎條件，而不是直接的動機。而且「實用模式」也補充了另一個容易被忽略的地方，就是民營化的需求必須透過適當的表達管道，方能形成具體的壓力⁵⁴。

⁵⁴ 黃旭男，我國電信自由化-政策之形成、規劃、實施與探討，《經社法制論叢》，第5期，1990年，頁200-203。

圖 3：電信民營化實用模式圖



資料來源：黃旭男，我國電信自由化-政策之形成、規劃、實施與探討，《經社法制論叢》，5期，1990年，頁200。

因此，由此一實用模式可瞭解，我國電信事業民營化之總體理由是在世界電信發展趨勢下，國際化、自由化及民營化是滿足未來社會大眾對電信事業多樣化及效率化的唯一途徑。而早期由於技術水準，電信資源稀少，給予電信事業公營獨佔強有力的理由，然而在電信科技水準快速進步，使國營模式不再具備獨佔管制的藉口。緊跟著而來的即是國會與社會輿論壓力，民眾認為競爭性市場可以改善服務品質，且提高效率、降低成本進而減少使用者負擔。我國的電信事業也是在這一個大潮流中，走向民營化的大方向⁵⁵。

⁵⁵ 詹中原，《民營化政策-公共行政理論與實務之分析》，(台北：五南出版社，民國82年)，頁180。

第三節 台灣電信事業的發展

台灣電信事業的發展，從清末便展開，即使到了日據時代，不但沒有間斷，其間的電信建設，更奠定了往後電信事業發展的基石。但由於電信攸關國防、民生，所以一直是以政府獨佔經營，直到一九八〇年代後期，才開始開放民間參與，並且著手推動台灣電信自由化、民營化政策，如開放業務經營項目、修訂法律、中華電信民營化等，電信事業也因此而快速成長。以下本節將探討台灣電信事業的發展歷程、台灣電信事業的自由化的進展、以及台灣電信自由化的內容。

一、台灣電信事業發展歷程

台灣電信事業發展的過程，依據時間大略可劃分為兩個時期，分別是民國三十四年以前的草創時期與民國三十四年以後的成長期。台灣的電信事業創於光緒三年（西元一八七七），經由丁日昌與劉銘傳的大力建設而初具規模，當時僅有電報業務一項。台灣地區的電信事業之所以成立，仍是基於清廷之國防軍事需要而來，雖然當時最初的目的不在便利民生，但依然允許民間付費使用。在清末時期，台灣電信事業的發展只集中在西半部地區，而且規模不大。

台灣割讓給日本之後，進入長達五十年的日據時期，這個時期的電信事業開始有所拓展。隨著日本殖民政府在接收台灣過程中的軍事鎮壓行動，電信線路與設備逐漸遍佈全台，使得電信事業的發展得以到達東部地區，隨著電信規模的擴大，電信業務也開始有所突破，開始了電話的使用（西元一八七九年）⁵⁶。第二次世界大戰爆發後，台灣地區的電信設備成為美軍的轟炸目標，使整個電信線路與設備受損嚴重，電信事業的發展因此暫時停滯。由清末至日據此一時期，在台灣電信事業的發展歷程中最重要意義，是奠定了電信事業的基礎建設，使往後的電信事業能夠快速成長。

⁵⁶ 邢瑩，〈台灣電信簡史〉，《中國電信百週年紀念專輯》，（台北：交通部電信總局，1981年12

民國三十四年台灣光復後，台灣的電信事業由行政長官公署交通處成立之「郵電管理委員會」接收，民國三十八年政府遷台，同年郵電業務分離，電信業務由「電信管理局」接掌。光復初期，台灣電信事業的主要工作重心在於整建戰時受損的線路設備，這些工作在政府遷台並獲得美援後，進展非常迅速，到民國四十一年就已完成大部份的整建工作，回復到戰前的水準。

雖然電信線路設備恢復原貌，但由於政府遷台，使台灣的人口激增，對電信的使用需求大增，原有之電信規模不敷使用，因此從民國四十二年能陸續推動四年一期的電信建設計畫，截至民國八十七為止，共已推動完成十一期的電信建設計畫⁵⁷。

至一九八〇年代隨著電信科技的進步，電信服務也不斷更新，民國七十年台灣全區市內電話全部由人工電話改為自動電話。民國七十七年開辦顯示型無線電叫人業務（即俗稱 B.B.Call 呼叫器），七十八年開辦陸地行動電話，同時推動部分電信業務自由化，如電信增值網路業務之經營。由於工商業發達，社會對電信之需求始終不斷，使電信事業的拓展刻不同緩。民國八十年以後，台灣許多重大建設計畫中，電信事業均列名其中，如民國八十年的「國家六年計畫」中「電信網路現代化計畫」，民國八十四年的「亞太營運中心計畫」中的「電信中心」及「國家資訊通訊基本建設計畫」⁵⁸。由上可見電信事業受到相當之重視。

二、台灣電信事業自由化的進展

台灣電信自由化的推展，開始於一九八〇年代後期。首先，政府在一九八七年八月宣佈用戶可自備電話機，開始了用戶終端設備自由化的措施。在一九八九年又開放對電信網路的利用，並在一九八九年開放了八項電信增值業務准許民間業者經營，以上的電信市場的開放為國內第一波電信自由化。這些措施確實引進了某種程度的市場變化，包括電話產業的成長以及開了民營業者進入電信服務

月)，頁 116-120。

⁵⁷ 電信總局，《電信白皮書》，（台北：交通部電信總局，1995 年 12 月），頁 157。

⁵⁸ 電信總局，《今日電信》，（台北：交通部電信總局，1995 年 11 月），頁 17。

市場的先例等，不過一些更根本的問題，如電信產業結構改組及基本電信網路自由化等皆未被觸及到。

之後，我國電信自由化受到國內外的衝擊，邁入了遽變的新階段。在國際影響方面，為了順利加入世界貿易組織，必須遵循其「服務業貿易總協定」與「基本電信談判」決議有關電信自由化的原則；而在國內衝擊上則是政府的重要發展政策如「亞太營運中心計畫」及其電信中心子計畫和「國家資訊通信基礎建設」等都與電信自由化政策環環相扣。

依「自由化」與「國際化」的精神，台灣方面希望藉由貨物、人員、資本與資訊的流通，吸引跨國企業在台灣設立高附加價值的營運據點，建設台灣成為亞太地區的電訊樞紐；而在國家資訊通信基礎建設上則是以建設高速寬頻網路為主，推動技術創新和新資訊服務，以達成資訊社會的遠景。另外爭取亞太營運中心亦代表自由化精神和國家資訊通信建設由民間主導之理念的落實，這更透露出電信業應儘可能擴大民間參與的空間和落實市場競爭的訊息。在電信增值服務開放後，數位式低功率無線電話（CT-2）業也在一九九四年底開放，立下基本網路自由化的礎石，不過，「電信三法」的立法才是真正確立電信自由化的架構，帶動電信自由化快速起飛的大關鍵⁵⁹。

民國八十五年一月，電信三法修正通過，確立了電信產業結構調整的基本架構後，電信事業自由化的腳步才逐漸加快，第一類電信業務開始逐步開放民營。交通部規劃四項行動通信業務進行民營化，包括行動電話（大哥大）、無線電叫人（呼叫器）、中繼式無線電話（特哥大）與行動數據通信等的執照放領，預計發出五十三張民營執照（大哥大八張、呼叫器八張、特哥大二十張和行動數據十七張）。經過民國八十六年二到五月的審議後，交通部總計釋出四十四張行動通訊民營執照（九張行動數據通訊執照因故未釋出）⁶⁰。而國外主要的電信公司，例如 AT&T、英國電訊、新加坡電訊等，亦紛紛來台與國內財團合作，加入無線通信的特許執照爭奪戰。

在無線通訊業務開放後，政府更陸續開放衛星行動與固定網路通信業務。政府於民國八十八年五月核定《固定通信業務管理規則》，並在九月至十二月間

⁵⁹ 林瑞瑜，從行動通信到固定網路電信自由化進入最高峰，《台灣通訊雜誌》，2001年1月號，頁22-23。

⁶⁰ 陳信宏，電信自由化下的市場競爭，《自由中國之工業》，1998年7月，頁5-6。

正式受理固網執照申請，目前已完成固定網路通信業務的執照放領，這是國內最後一波的電信自由化，而此次電信市場開放的項目涵括電信事業最重要的營運項目-市內電話、長途電話、國際電話等，統稱為固定網路業務。於民國九十年則預定逐步開放第三代行動電話（3G）通信業務及國際語音轉售（ISR）業務。

除了這些業務開放外，電信事業朝向民營化的策略可以說是國內最大的電信政策發展方向調整，從民國七十七年決定推動國營電信事業民營化，經過多年的延宕，終於在民國八十五年定案實行。主要的推行步驟是先將國內原有的官署型態電信組織予以分割，將行政監督權與業務經營權加以區隔，行政監督之職權由政府繼續執掌，而業務經營權則由原先的國營電信業務單進行公司化改組後繼承，隨後全面開放電信服務市場，允許私人加入競爭。公司化後的國營電信事業則透過股票上市，將公股比例降低，達成民有民營的最終目標。國營電信事業已於民國八十五年七月正式公司改組為中華電信公司，並通過釋股方案，逐步將股票上市移轉民營，完成民營化的工作。

三、台灣電信自由化的內容

依電信總局於民國八十六年十二月所提《電信自由化政策白皮書》之定義，電信自由化係指「在尊重電信服務市場價格機能，減少政府不必要干預的前提下，將傳統上獨佔的電信服務業開放給其他廠商進入市場競爭，以建立公平競爭之市場結構的一種過程。」我國在電信自由化的過程中，採分階段循序推動電信市場之開放。

首先為用戶終端設備自由化，政府於民國七十六年宣布用戶可自備電話機，開啟我國用戶終端設備之自由化。其次為電信網路利用自由化，民國七十八年起首先放寬國內出租數據電路共同使用之限制。最後為電信業務經營自由化，其又分為三個階段，第一階段為第二類電信事業，電信增值網路業務之開放：自民國七十八年六月起逐步開放增值網路業務供民間申請經營，目前非屬基本電信服務性質之增值網路業務已完全自由化。第二階段為行動通信業務之開放：民國八十三年十一月開放數位式低功率無線電話(CT-2)。民國八十六年上半年分別開放行

動電話、無線電叫人、行動數據與中繼式無線電話等四項行動通信業務，供民間申請經營，使我國電信自由化更向前邁進一大步。第三階段為衛星通信及固定通信網路業務之開放：依行政院於民國八十五年十二月十八日公告之「第一類電信事業之業務項目及範圍、開放時程、開放家數一覽表」，交通部於民國八十八年十二月開放衛星行動及衛星固定通信業務；民國九十年三月開放市內電話、長途電話、國際電話、電路出租、寬頻交換及數據交換等固定通信網路業務⁶¹。

表 3-2：電信自由化的內容與開放時間表

項目	開放時間
一、用戶終端設備自由化	
1. 用戶電話機(含正、副機)	76.08.01
2. 數據機(等於或小於 2400bps 於出租數據電路及撥接式通信用)	76.11.01
3. 電報交換用戶終端設備	77.05.10
4. 數據機:小於或等於 9600bps;大於 9600bps(限音頻級 56kps 以下)	78.06.01
5. 行動電話機	78.07.01
6. 無線電叫人收信器	79.02.01
二、電信網路利用自由化	
1. 放寬國內出租數據電路共同使用之限制(增列電信增值網路業務經營者與使用者間得申請共同使用)	78.06.15
2. 放寬國際出租數據電路共同使用之限制(增列電信增值網路業務經營者得申請國際專線連接國外電腦或資料庫)	78.10.11
3. 開放用戶自備屋內配線	79.07.01
4. 放寬出租國內數據電路接通市內電話系統之限制	83.03.01

項目	開放時間
三、電信業務經營自由化	
(一) 第二類電信增值業務部分	
1. 陸續開放『資訊儲存、檢索』、『資訊處理』、『遠端交易』	78.06-84.06

⁶¹ 交通部電信總局網頁，<http://www.dgt.gov.tw/chinese/about-dgt/Publication/86/index.shtml>。

『文字處理編輯功能』、『語音存送』、『電子文件存送』、『電子佈告』、『電子資料交換』、『分封交換數據通信』及『傳真轉存』等項電信增值網路，並放寬增值網路業者租用國際專線之限制。	
2. 開放『資料格式與編碼通信協定之處理及轉換業務』、『視訊會議業務』、『航空訂位網路業務』及『網際網路業務』供民間業者經營。	84 年底
(二) 無線通訊業務部分	
1. 開放數位式低功率無線電話 (CT-2) 業務	83.11
2. 陸續開放 4 項行動通信業務	
(1) 行動電話業務	86.01
(2) 無線電叫人業務	86.02
(3) 行動數據通信業務	86.03
(4) 中繼式無線電話業務	86.05
(三) 第一類電信業務	
1. 衛星通訊業務部分 (包括衛星行動通訊與衛星固定通訊)	88 年底
2. 固定通訊網路業務 (包括市內電話、長途電話、國際電話、電路出租等)	90 年 3 月

資料來源：交通部電信總局，轉引李煥仁，我國電信自由化之國際比較及未來調整方向，《台灣經濟研究月刊》，20 卷 12 期，1997 年，頁 55。

第四節 台灣電信政策的演進

一、民營化前的電信政策

台灣的電信政策從民國三十四年光復以來，一直以官署型態來掌控電信業務經營，排除私部門之進入，此種電信國營政策的維持有其原因，其一是受到政治環境的主導，其二是資源的限制。台灣的電信政策可以說其實也就是政府在大陸淪陷前所採用的電信政策之延續，電信國營的作法其實早在清末就已進入，民

國前十年清廷為軍事之需要，而決定將電信全部收歸官辦⁶²，此時的電信國營化並不涉及意識型態的主張，而是單純的實際需求。

民國三十八年政府遷台，電信國營的方式含有強烈的政治意識型態，主要與當時政治環境有密切的關係，尤其在兩岸國共關係下更形複雜，由於電信事業與國防軍事有相當密切的關連，因此在兩岸的緊張軍事對峙情況下，政府必須採取最直接的方式掌控電信事業，以確保台灣的軍事安全，因此電信事業國營成為最好的選擇，從當時政府對電信事業的嚴格管制措施，便可以理解此時代背景與電信國營的關係。

台灣電信事業國營除了受到政治環境因素左右，其實與資源的限制也有相當大的關係。電信事業的發展需要龐大的資金與技術成本，民國三十四年台灣光復以後，修復在戰爭中毀損的電信線路與設備，以及日後的電信規模拓展等工作，皆需要巨額資金及眾多技術人才的投入，民國三十八年政府遷台帶來大量的專業技術官僚，因此在技術人才上並無很大的問題，最主要的困難在於資金，根據當時戰後百業蕭條、民生凋蔽的惡劣經濟情況而言，若是想藉助民間的力量來達成，是幾乎不可能的事，而即使是以政府本身的力量來進行亦相當勉強。

事實上台灣電信的建設資金早期多半仰賴外援與借貸，台灣的電信建設計畫執行所需資金來源，按時期之區別，在光復初期是以美援貸款為主，如民國四十年開始的美援貸款電信建設工程，民國五十四年美援終止，所以民國五十六年以後則加入其他方面的資金，如日圓貸款擴充電信計畫（民國五十六年、五十八年、六十年）及世界銀行貸款發展電信計畫。從早期電信建設資金的缺乏情況來看，以國家的力量來維持電信經營是很合理的一件事，而這也使台灣的電信事業發展得以不中斷。

台灣電信事業長期維持國營獨佔的發展，造成兩個重大的影響，一是技術、人才缺乏；一是員工、資產龐大，增加了民營化的困難度。首先，電信事業的建設與營運均由官方的技術人才進行，民間力量並無參與，使得民間的電信技術與人才缺乏培養機會，而使電信人才與專業技術成為民間資本在日後電信民營化過程中所面對的第一道障礙。因此導致電信民營化過中，紛紛出現國內資本與國外技術結盟之情況，從行動電話開放之廠商的組成為例，即可清楚看出這個現象（表

⁶² 電信總局，《中國電信紀要》，（台北：交通部電信總局，1971年10月），頁18-19。

3-3), 國內的私人產業從七十年代經濟起飛後, 逐漸擁有足夠進軍電信市場的資金規模, 但卻缺乏電信相關知識與技術, 因此不得不與外商公司進合作, 以取得必須的電信技術。

表 3-3 : 行動電話民營業者分析表

業者	營運頻區	主導集團	合資廠商	系統供應商
太平洋通用電訊	DSC1800 全區	太平洋集團	富邦產物、長榮海運、大陸工程、宏碁電腦、國巨電子、美國通用	德國西門子
遠傳電訊	DSC1800 全區 GSM900 北區	遠東集團	中華開發、交通銀行、精業電子、AT&T	瑞典易利信
和信電訊	DSC1800 全區	和信集團	台揚科技、台電、東元電機、東訊、卜蜂、中信投八、美商 Sprint、加拿大貝爾企業	美國朗訊
東榮電訊	DSC1800 中區 DSC1800 南區	東帝士集團	豐群集團、中華開發、東雲、東展興業、建台水泥、香港第一太平洋	美國朗訊
東信電訊	DSC1800 中區	東元電機	東我、中鋼、豐群來來、德國電子、日本住友商事	德國西門子
泛亞電訊	DSC1800 南區	台塑亞太投資	國產實業、美國西南貝爾	瑞典易利信

說明：DCS (Digital Cordless System): 數位式無線行動通信系統；GSM (Global System Mobile Communication): 泛歐式數位式行動電信

資料來源：曾珍，台灣電信變天，《零組件雜誌》，1998年4月，頁36。

其次，由於長期獨佔使國營電信事業成為一個相當龐大的事業體，擁有數萬名員工及高達三千多億的資產，這樣龐大的國營事業如何進行民營化變成棘手難題。加上台灣近年來快速成長的結果，帶來急速的電信需求產生，造成電信事業發生供給與需求上的大落差，形成一個具有極大商業利益的新興市場，吸引眾多民間資本的進入，更加深電信民營化問題的複雜度，這使電信民營化過程與其他公營事業民營化相比增添更多的波折與爭議。

二、電信民營化政策

台灣的電信民營化政策構想，始於民國七十六年行政院經建會健全經社法規小組在政府宣示自由化、國際化、制度化的施政理念下所進行的「電信與資訊現代化相關法規之研究」，並逐步放寬用戶自備終端設備與網路使用之限制。之後，在民國七十七年五月二十五日經建會之第四六五次委員會議中，對「電信政策與法治現代化之檢討與建議」提案討論中，民營化的構想獲得確認，委員會並就此做出三項決議：1.為因應資訊時代之需要，電信監理與電信業務經營應予分開，現行電信組織體制研究配合調整；2.為應經營發展需要，電信增值服務及用戶終端設備應盡量開放民營；3.請交通部邀請有關機關組成專案小組，就上述原則儘速研提具體方案報行政院核定後實施，專案小組工作進度按月提會報告。

交通部根據此三項決議於民國七十七年六月十七日正式成立「電信政策與法治現代化專案小組」，該小組依據經營與監督分離之原則，提出民營化初步藍圖。而且在民營化的原則指示下，有關電信事業組織公司化的工作，電信總局於民國八十年九月成立「電信組織公司化推行配合小組」負責規劃。

在電信法規的改革上，於民國七十八年起開始著手規劃《電信法》之修訂，希望以電信自由化帶動電信產業之發展。民國八十一年完成《電信法修正草案》，於八十一年四月十四日送行政院轉立法院審議，《電信總局修正條例》與《中華電信股份有限公司修例草案》則於民國八十三年十二月八日送交立法院審議⁶³。但在審議過程並不順利，其中又以電信法修正草案最受爭議，審議過程拖延數年，經過多次修正，爭議不斷，直至八十五年一月十六日清晨三讀通過《電信法》、《交通部電信總局組織條例》以及《中華電信股份有限公司條例》此三法規，合稱「電信三法」，我國電信發展始產生結構性的改變，確定了電信民營化的法源依據，台灣電信產業從此進入競爭的新紀元。

⁶³ 電信總局，《電信白皮書》，(台北：交通部電信總局，1995年12月)，頁12。

《電信法》將電信事業劃分為兩大類，第一類電信事業指設置電信機線設備、提供電信服務之事業，包括行動通信、衛星通信、市內電話、長途電話、國際電話、寬頻交換通信與高速數據交換通信等業務。第二類電信事業指第一類電信事業以外之電信服務。在經營許可與外資限制之規定上，第一類電信事業採特許制開放少數廠商經營，外資比例上限為百分之二十，第二類電信事業以許可制開放市場競爭，沒有外資管制。

在市場進入方面，電信法打破了原來由政府對電信市場的獨佔。即使屬於基本傳輸性質的第一類電信事業，民間業者經過交通部特許領取執照後，也可以進入市場競爭。行政院並依據電信法的規定，公告了有關第一類電信事業種類、開放時程、開放家數的一覽表。目前大家有目共睹的就是行動電話、呼叫器、中繼式無線電話、行動數據等執照的發放，而且部分業者也已開始營運，相信大家都可以感受得到，由於引入市場競爭機制，無論是國營的中華電信公司或是民間業者，所呈現的整體電信服務效率，已然今非昔比了，讓所有消費者，包括企業界都可享受到電信自由化的成果。至於第二類電信事業，只要符合規定，就可向電信總局登記後經營事業，也就是對於家數沒有限制。在這種充分競爭的情形下，不只加值業務本身快速成長，其他產業如連鎖販賣、倉儲、醫療、保全等等，都享受到實質的好處。

在資費管制規定上，第一類電信事業之主要資費由電信總局核轉交通部核定，次要資費則由電信總局自行核定，第二類電信事業之資費由業者自訂明訂兩類電電事業不得交叉補貼。目前為止，電信費率已經數度調整，其中國際電話費率方面的調降最為顯著，使台灣在這方面與鄰近的香港、新加坡比較起來，具有相當的競爭力。在調整過程中，市內電話的費率則相對作適度地調升，以便逐步矯正過去一直存在的交叉補貼現象。當然，電信資費的調整並不是一蹴可及，政府必須本著公平競爭的原則，持續檢討調整。另外政府也在規劃電信普及服務基金的制度，讓遍遠地區的市話虧損由電信業者共同分擔，使電信費率更趨合理化⁶⁴。

至於《交通部電信總局組織條例》以及《中華電信股份有限公司條例》規定自民國八十五年七月一日起，原交通部電信總局改組為電信總局及中華電

⁶⁴ 薛琦，《轉型中的台灣電信產業建立亞太營運中心及加入世界貿易組織》，available on line

信股份有限公司兩個單位。電信總局專注於國家電信政策之設計與電信市場之管理，國營中華電信股份有限公司則專職於電信業務之經營，至此管理與經營分離，成為兩個各自獨立運作的組織。電信總局內依法成立電信評議委員會，仲裁電信糾紛。而中華電信股份有限公司則預計於民國九十年七月電信市場全面自由化前完成民營化⁶⁵。

第五節 小結

全球電信自由化始於一九八〇年代初期，以英美兩國開風氣之先，而且以加速度在國際間進行，到現在電信自由化已是世界各國普遍的發展趨勢，亞洲國家也積極進電信自由化，如日本、新加坡都已完成了電信民營化的工作，可見全球電信自由化已是一股擋不住的潮流，台灣當然也不可能自立於外，必須積極進行電信自由化的工作。

台灣的電信事業長久以來是由政府壟斷經營，而這種經營型態是在獨特的時空環境背景底下孕育出來。在台灣光復初期財政情況惡劣，民間資本無力進入電信事業的情況下，國營電信事業的存在維持了台灣地區電信事業的發展不致中斷，也提供了國家在經濟與國家安全上重要的功能，然而由於電信事業長久以來由官方的專業技術與管理人才所主導，使民間在電信業相關的技術與人才相當缺乏，造成日後在民營化過程中，國內資本與國外技術結盟的特殊現象。其次也由於長期的獨佔，使得電信事業擁有眾多的員工及龐大的資產，這更增加了電信民營化過程中的波折與爭議。

民國七十六年，台灣開始進行電信民營化的工作，並於民國七十八年著手規劃電信法的修訂，希望以電信自由化帶動電信產業的發展。最後在民國八十五年一月十六日，立法院通過了電信三法，台灣電信產業進入競爭的新紀元，開放電信市場、調整資費、並使管理與營運分離，開啟了電信產業的重組。

URL : http://cepd.spring.org.tw/Speak/870217_3.html , 1998 年 2 月。

⁶⁵ 陳信宏，「電信自由化下的市場競爭」，《自由中國之工業》，1998 年 7 月，頁 4-5。

第四章 中華電信民營化政策之發展及現況

本章將針對中華電信民營化政策進行分析。首先闡述中華電信股份有限公司的成立過程，然後再討論為什麼原本一直維持國營的中華電信會開始推動民營化政策？最後再分析中華電信究竟採用何種方式進行民營化。透過這些討論，來分析中華電信民營化的發展及現況。

第一節 中華電信之簡介

有關中華電信的簡介，本節將從電信總局的成立開始探討。原本我國電信事業組織在尚未改革之前，無論是監督或業務經營，均是由電信總局獨攬，存在著事業機能與行政機能含混的缺失，形成「球員兼裁判」的角色衝突。於是，民國八十五年七月一日我國電信改制，原電信總局一分為二，改制後電信總局負責電信行政公權力之行使，另成立國營之中華電信股份有限公司，負責電信事業經營，來解決此種「球員兼裁判」缺失，而這也正是成立中華電信的主要原因。以下就針對電信事業組織的沿革、及改制後的中華電信分別進行討論。

一、電信事業組織的沿革

我國電信發展的沿革，民國三十二年成立電信總局，各地之電報局改稱電信局；民國三十五年台灣郵電管理局成立；民國三十八年四月一日成立台灣電信管理局，同年並設立台北國際電台，分別經營國內、國際電信事業，開放台港與

中美無線電話；民國四十年成立電波研究所；民國五十六年設立電信技術訓練中心；民國五十八年因應業務之擴大，將國際電台改組為「國際電信局」，將電波研究所改組為「電信研究所」。後為適應未來業務之需要，並提高營運績效，電信總局乃於民國七十年初公布《交通部電信總局組織條例》，並於五月改組電信事業為電信事業營運機構和電信事業支援機構兩大部份。民國七十年電信事業改組時，依該《組織條例》第十一條規定，設置台灣北區電信管理局、台灣中區電信管理局和台灣南區電信管理局，經營市內電信業務⁶⁶。

此外，依據上述《交通部電信總局組織條例》第十二至第十六條之規定，設置國際電信管理局，負責我國國際電信業務；設置長途電信管理局，負責台灣北、中、南三區電信管理局間之長途電信業務；設置數據通信所，負責數據通信災務之推展；設置電信研究所，負責電信科技之研究發展；設置電信訓練所，負責培育、訓練電信專業人員。

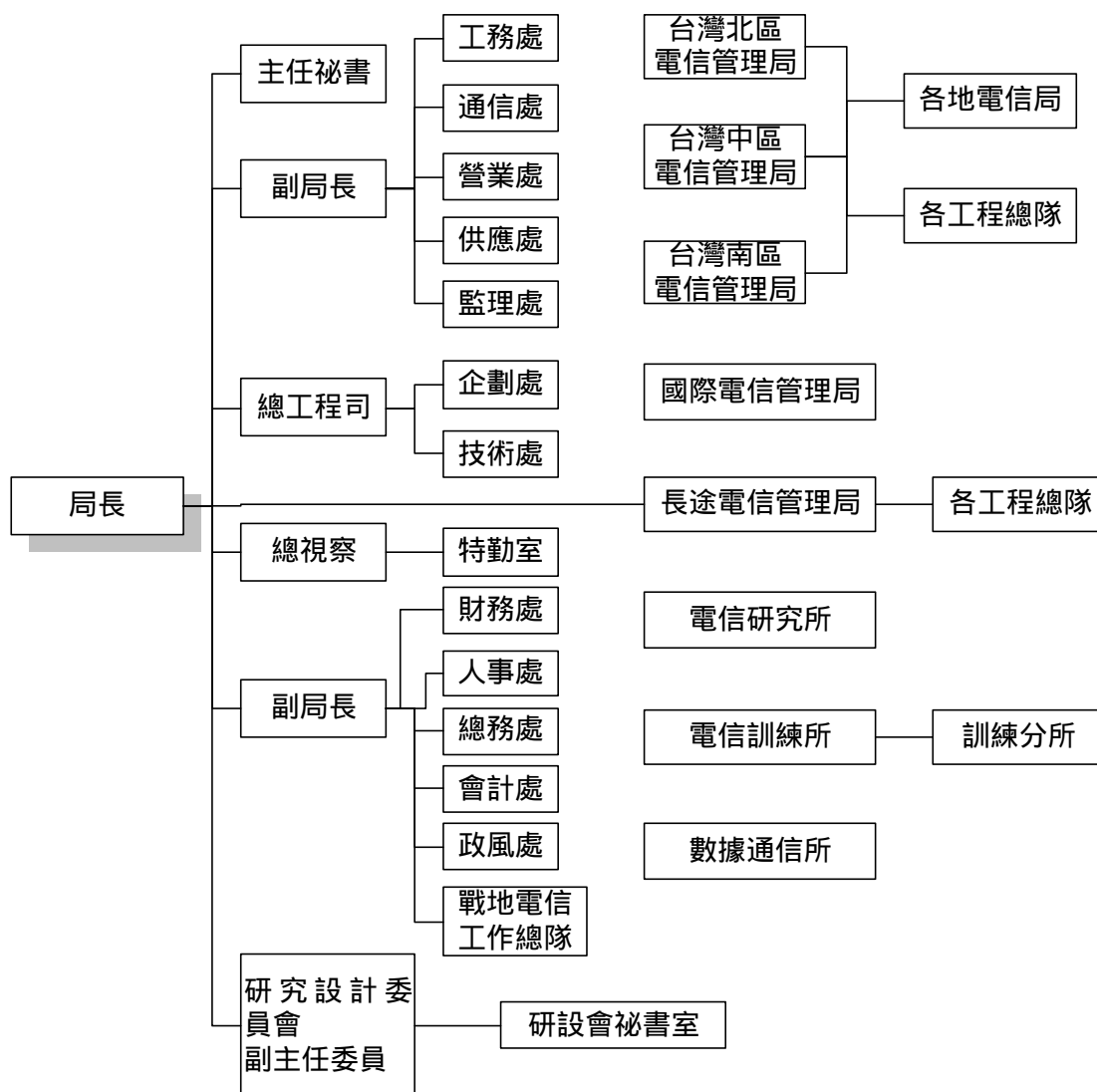
在電信事業組織未改制以前，我國電信事業在國營的原則下，除增值網路業務外，係由電信總局以獨佔型態經營，電信政策釐定、實施，電信監理及電信業務營運統由電信總局辦理⁶⁷。電信總局隸屬交通部負有電信規劃、設計、建設、營運，以及維護的任務。電信總局及其所屬機構幾乎提供了全部國內及國際電信、電報及數據等電信業務（電信總局之組織系統如圖 4-1）。

改制前的電信總局組織，存在著事業機能與行政機能含混的缺失，原因在於舊版《電信法》第十條規定：「交通部為經營電信事業，設立電信總局」而舊版的《電信總局組織條例》第五條又規定：「本局受交通部委託辦理電信監理業務，得設監理處。」既參與電信營運又掌理電信監理，形成「球員兼裁判」的角色衝突，因此，我國電信總局組織在改制以前，存在著事業機能與行政機能含混的缺失。由於這種行政官署獨佔經營體制，存在著組織龐大、協調費時；單位組織僵化、缺乏彈性以應付外在環境變化；獨佔經營加上員工具公務員身分致缺乏競爭壓力、利潤動機消失等缺失，在在影響電信事業經營績效，阻礙其進步和未來發展。

⁶⁶ 詹中原，《民營化政策-公共行政理論與實務之分析》，（台北：五南出版社，民國 82 年），頁 175。

⁶⁷ 《公開說明書》，中華電信股份有限公司，2000 年 8 月，頁 1。

圖 4-1：改制前電信總局組織系統圖



資料來源：電信總局，《電信白皮書》，(台北，交通部電信總局，1994年12月)，
頁64。

為了解決此種缺失，行政院經濟建設委員會乃於民國七十七年五月二十五日第四六五次委員會會議決議：「為配合電信業務自由化，電信總局業務部份應先改組為國營電信公司組織，專注於電信業務之經營；有關行政監督則由改制後

之電信總局來負責。」於是推動電信改制即成為國家政策，以適應國家經濟發展及社會對電信服務品質提升的要求。交通部遂於七十七年六月十七日籌設「電信政策及法制現代化專案小組」，經審慎研議認為：「電信行政監督與事業經營應予劃分，電信總局負責有關行政監督部分，有關電信事業經營部分，成立國營之中華電信股份有限公司專責經營，以落實企業化經營的目標。」為執行電信改制暨電信事業組織公司化的政策，電信總局於八十年九月成立「電信組織公司化推行配合小組」，並制定「電信三法」，成立中華電信股份有分公司專責電信營運，使得電信監理與電信營運分離，解決有「球員兼裁判」的缺失⁶⁸。

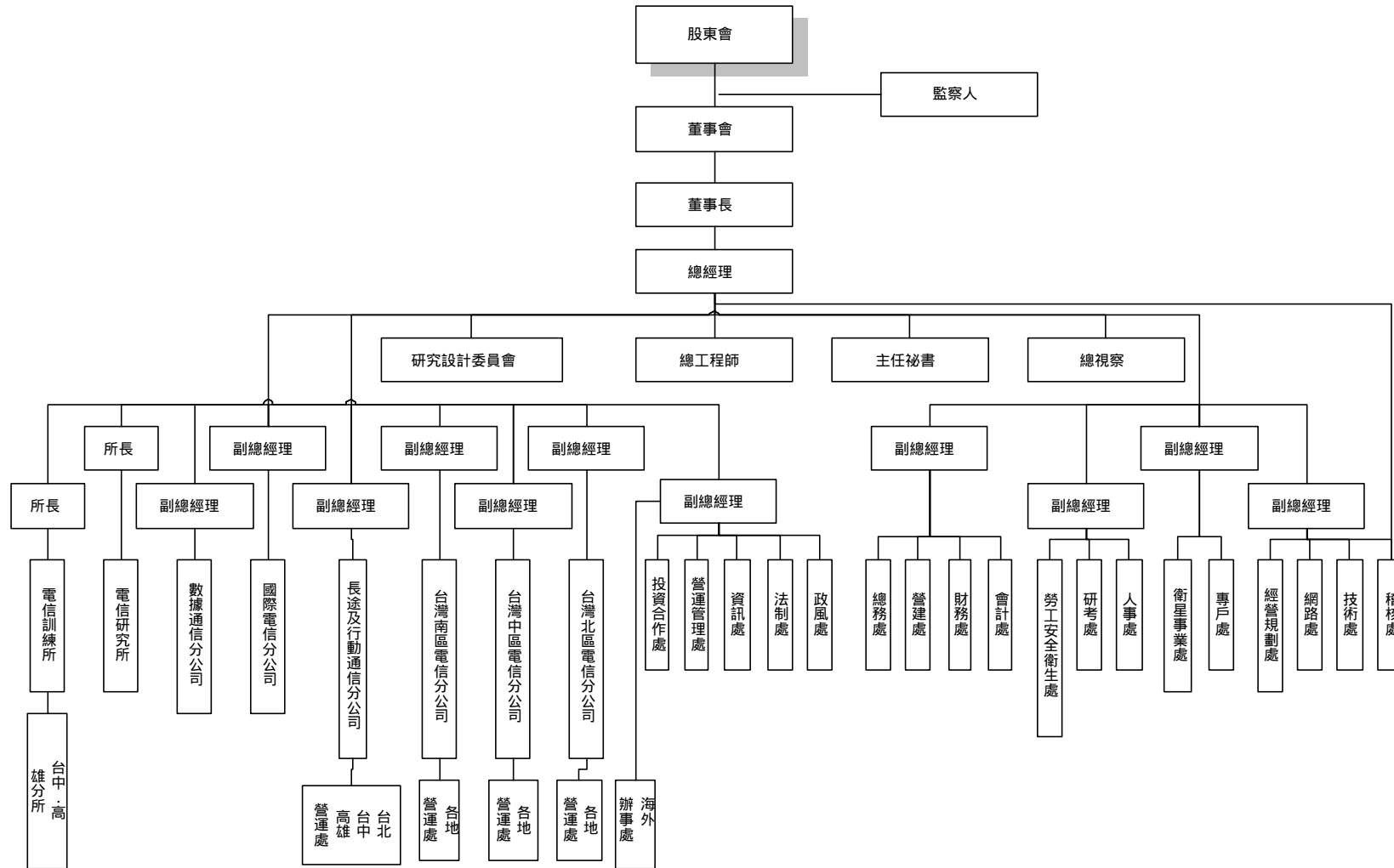
二、改制後的中華電信股份有限公司

民國八十五年七月一日我國電信改制，原電信總局一分为二，改制後電信總局負責電信行政公權力之行使，另成立國營之中華電信股份有限公司，負責電信事業經營，仍隸屬交通部。中華電信股份有限公司成立後依法承繼經營第一、二類電信事業，轄有台灣北區、中區、南區電信分公司、長途及行動通信分公司、國際電信分公司、數據通信分公司、電信研究所及電信訓練所等機構。台灣北區電信分公司管轄台灣北部各地營運處，經營管轄區內電信網路業務；台灣中區電信分公司管轄台灣中部各地營運處，經營管轄區內電信網路業務；台灣南區電信分公司管轄台灣南部各地營運處，經營管轄區內電信網路業務。另長途及行動通信分公司經營國內長途電信網路及行動通信網路業務，轄有台北、台中、高雄營運處；國際電信分公司經營各項國際電信網路業務及衛星通信網路業務。數據通信分公司經營各項數據網路業務；電信研究所辦理有關電信技術研究發展及技術服務工作；電信訓練所則辦理本公司人員之各類訓練工作。組織結構如下⁶⁹：

⁶⁸ 陳信宏，「電信自由化下的市場競爭」，《自由中國之工業》，1998年7月，頁4-5。

⁶⁹ 中華電信股份有限公司，《公開說明書》，2000年8月，頁1-3。

圖 4-2：中華電信組織圖



此階段中華電信股份有限公司雖改制為公司，但並未進行股權移轉或出售資產，截至八十七年十二月底，中華電信公司資本額為新台幣九百六十四 七七億元，每股面額十元，除中油、中船、台電、台糖、台鹽、交銀各持一股外，其餘全部為交通部所持有⁷⁰，其公營事業的本質並未有絲毫改變，預算、人事等仍受層層法規的限制，因此有些研究者稱此階段為「準民營化」。但在民國八十六年初，交通部積極推動電信業務自由化，發放行動通信經營特許執照後，民間業者行動電話用戶高達一千一百六十戶，市場占有率達到百分之三十八 三二，原先苦候多時而一號難求之社會大眾，突然間成為各電信廠商交相爭取之客戶。目前電信總局已開放衛星通信事業之經營，而固定網路事業也已發出執照。因此在競爭如此激烈的情況下，中華電信公司必須調整其經營策略，進行組織結構的重整，縮短決策過程，因此行政院遂於八十七年四月二十一日正式核定中華電信公司須於民國九十年六月底前完成民營化。而交通部及中華電信公司為因應民營化釋股工作，於八十六年六月經公開遴選委聘中華開發與美商高盛辦理「公股釋出規劃研究案」，並於八十六年十一月成立「交通部推動中華電信公司民營化專案小組」，實際負責執行民營化工作。八十七年十一月，中華電信公司向證期會辦妥補辦股票公開發行手續⁷¹。積極推動中華電信民營化政策，以因應民營業者的來勢洶洶的競爭。

第二節 中華電信民營化的背景及理由

為什麼原本為國營型態的中華電信會開始推動民營化政策呢？這除了為因應電信產業自由化的發展趨勢外，還包含許多其他的因素。例如，中華電信在國營型態下，必須受到政府的各項監督管制，決策時間、反應能力與民營業者相較之下，往往相差很懸殊，因此有必要推行民營化政策，減少政府監督的束縛，以增加經營及決策的效率。另外，重大決策提出時，受到政策正面或負面衝擊的利

⁷⁰ 中華電信公司，《中華電信公司釋股計劃書》，民國 88 年 4 月，頁 1-3。

⁷¹ 中華電信工會民營化研究室網頁，available on line URL：<http://www.ctwu.org.tw/study.htm>，民國 89 年 4 月 7 日。

益團體或行動者往往會提出積極的遊說或是抗爭策略⁷²，因此民間社會對民營化的需求也是促進中華電信民營化的重要因素，而這又可分為對經濟效率的需求以及私人業者、利益團體的壓力兩方面來說明。而最後一項關鍵性因素則為國家機關的考量，由於政府為加入一些國際性組織，常必須加速推動民營化政策，這是因為這些國際性組織常會要求會員國必須開放市場、減少貿易障礙，而政府為加入這些組織，就須符合這些要求，因此紛紛推動民營化的政策。以下本節將針對這種種的因素，分別進行分析。

一、世界電信產業自由化的趨勢

電信自由化加速了社會的資訊化、提高電信產業經營效率、促進消費者權益與多樣化選擇的手段，它是一個持續改革的過程，電信產業因之而發生競爭結構的巨變。從近幾年來全球電信產業所發生的事件及其發展的軌跡，將發現電信產業的兩個趨勢，一是基本電信市場的持續開放；二是電信全球化的衝擊，全球電信聯盟的興起將改寫電信產業的競爭史，並挑戰各國本有的電信管制與電信市場生態。另一方面，在全球電信市場中取得一席之地不再只是歐美電信大廠的權利，亞洲新興工業國家的電信業者也正積極爭取加入各類全球電信聯盟，加快對外國電信市場的投資腳步⁷³。

全球電信民營化風潮主要集中於一九八〇年代，一九八一年英國首度修改電信法，電信事業脫離官署獨佔，成為企業化經營型態，隨後陸續開放各項電信業務給民間經營。美國之電信事業自始便是民營型態，但主要是由「美國電話電報公司」(American Telephone & Telegraph Company, AT&T) 壟斷，直到一九八四年，經由反托拉斯訴訟，AT&T 被迫解體改組，美國電信事業才正式進入多元競爭狀態。

就東北亞而言，日本於一九八二年宣布開放民間業者經營增值網路業務，

⁷² Bob Jessop, *State Theory* (London: The Polity Press, 1990), pp18-20.

⁷³ 工研院電通所 IT IS 計畫，《從電信自由化看電信服務產業之發展》，(台北，電腦與通訊工業研究所，1997年)，頁 25。

一九八四年通過電信改革有關之三項法律，自一九八五年九始實行「日本電話電報公司」與「國際電信電話公司」之長期獨佔地位隨之解除，其它民間業者加入競爭。新加坡自一九八九年開放增值網路業務，一九九二年「新加坡電信」(Singapore Telecom, ST)改組為民營公司，一九九四年開放行動電話業務。韓國於一九九一年頒佈電信改革法將國營之韓國電信(Korea Telecom Authority)改制為公司(Korea Telecom, KT)，一九九二年開改增值網路業務，一九九三年KT開始實施民營化，一九九四年開放行動電話⁷⁴。

由上可見，自一九八十年代以來，各國不是開放核心電信市場予新的電信業者，就是致力於開放電信事業民營化，使得電信市場的競爭越來越激烈。面對如此快速變化的通訊環境，以及世界電信自由化的趨勢，政府未來電信政策的重心應著重在建立一個公平競爭的電信經營環境，透過市場的自由競爭，讓消費者享有更高品質、更低價位的電信服務，進而擴大整體電信市場，讓電信業者在更廣大的市場，更公平、更具彈性的環境中自由競爭。

二、受到政府管制的限制

但是在電信市場的競爭上，國內業者也未必完全處於不利的地位，雖然改制後的中華電信，在組織體制、人事制度、財會審購程序及董事會職權等方面，已以特別立法方式排除某先不合時宜之法令束縛，賦予較大之經營自主權，俾與國內外電信業者公平競爭。然而，在尚未落實民營化之前，中華電信尚屬國營，所有權歸屬政府其預算、人事、會計、法規等仍須受政府監督，在這層層監督束縛之下，將影響其經營效率，而且其業務拓展及投資計劃不僅需經董事會通過，尚須送主管機關同意及立法機關審議，方能執行，決策過程冗長而延宕了最佳時機，就以採購為例，中華電信雖享有事後審計的優惠，但採購流程仍需符合政府所定的規範，因此中華電信建設的速度仍落後於民營業者，若與民營電信業者相比，其經營彈性空間仍然有限。再者，由於公營事業肩負國家政策性任務，難以

⁷⁴ 電信總局，《電信白皮書》，(台北，交通部電信總局，1995年12月)，頁337-339。

靈活調整經營策略，亦使得該公司未來難以因應經營環境之衝擊與挑戰。而且就算推動了民營化，但在過程中仍遭遇員工抗拒、大型國營事業釋股時機及立法院審議問題，均不利於民營化的加速推動⁷⁵。

因此，在電信業務陸續開放民間經營的同時，中華電信為提高營運效率，應盡力克服民營化障礙，加速民營化的腳步，以爭取更大的營運彈性，強化競爭力。換言之，如欲提升競爭力，惟有創造最大的經濟利益，而民營化有助於強化中華電信公司體質與國際競爭能力，以因應未來的挑戰。

三、民間對民營化的需求

(一) 經濟效率的要求

在電信民營化政策形成上，民間對電信民營化的需求覺醒是一大關鍵，同時刺激國家機關必須做出回應。來自民間的需求，主要可區分為兩大類，一是經濟效率的要求，另一個則是私人利益團體的電信市場進入要求。

從一九八〇年代末期開始，台灣經濟快速成長，使得電信服務已逐漸開始出現不敷需求之情況，這種情況在新的無線電通訊業務出現後更加嚴重。以民眾對行動電話的需求熱烈情形即可瞭解。台灣自民國七十八七月一日起開辦行動電話業務，民間對行動電話之需求非常強烈，用戶數量從七十八年的三萬八千五百二十戶成長到八十年的十三萬七千八百一十五戶，到八十三年已有五十六萬一千九百八十七戶。而電信局於七十八年提供四萬門，七十九年擴建七萬門，此時已不足使用，再緊急擴充五萬門，八十一年擴充二十二萬門⁷⁶，依然不足，使民眾必須大排長龍等待申請行動電話門號。

由於國內的國營事業雖有大量盈餘，但卻無法提供更便宜的使用費率，新業務的提供也趕不上民眾需求量，使得要求電信事業進行經濟效率改革的呼聲開始出現。國營電信事業的態度因此有所轉變，於民國八十年提出電信法修正案，

⁷⁵ 陳信宏，電信自由化的市場競爭，《自由中國之工業》，88卷7期，民國87年7月，頁15-16。

⁷⁶ 電信總局，《電信白皮書》，(台北，交通部電信總局，1994年12月)，頁105。

開始同意民間業者的進入，但此次所開放只限於第二類事業的增值網路業務，而第一類事業依然由國家獨佔。由此可看出，經濟效率的要求對促進電信民營化確實有所影響，但利益團體直接而強烈的影響力相比之下，其影響力並不高。由於民間對經濟效率的要求是一種較為較泛廣鬆散的力量，很難形成一個有效的推動力量來督促國營電信體系進行改善。雖然這種民間要求無法提供直接有力的電信民營化推動助力，但卻是形成有利電信民營化的社會意識基礎。

（二）私人業者及利益團體的壓力

當一政策的推行會影響到既得利益者的地位，或是可能減損其手中現有的資源時，這些既得利益者便會組成有組織的團體，透過各種管道來表達自身的立場，同時也儘可能維護自身的利益。這些管道包括柔性的訴求，例如向民意代表遊說，或是向有關當局陳情等，而有者亦會採用較激烈的手段，例如示威、抗議，試圖引起相關單位或社會大眾對此事件的注意。但除了既得利益者會採取行動外，非既得利益者也可能會有所動作，以爭取自己的利益，或是迫使主事者能做出有利於己的決策。因此每當立法院要進行重大法案的表決時，經常可見代表不同意見與立場的團體，在立法院外高舉白布條或高呼口號，藉此達到對立委們施壓的目的⁷⁷。

民間利益團體進入電信市場的要求分為兩個階段，第一個階段是以增值網路業者為主；第二個階段則是民間大型資本要求進入屬於第一類電信事業的行動通訊與固定網路通訊業務之龐大市場。

電信總局於民國七十八年七月開放部分增值網路業務供民間經營，到民國七十九年底為止核准業者有三十二家，到八十底有四十家，至八十二年則有四十四家，其營業額在八十一年則有二十二億元⁷⁸。增值網路業務至此雖已開放民營，但是在開放項目與相關規定上，民間業者並不滿意，所以當民國八十四年電信法修正案重新審議時，民間增值網路業者提出擴張第二類電信事業的範圍與民間的決策影響力的要求，並排除外資的優勢科技競爭力。

⁷⁷ 陳容芳，《我國公營事業民營化政策模型之研究》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，1999年6月，頁64-65。

加值網路業者的訴求首度浮現利益團體進入的要求，但由於民間加值網路業者多半屬於中小資本，所以在民營化政策的形塑過程中，其影響力有限。真正能發揮較大實質影響力的是大型民間資本，主要就是國內的大型企業與外資，他們的主要目標在於要求進入屬於第一類電信事業的行動通訊與固定網路通訊業務之龐大市場。

大型民間資本對電信市場的開放有極為直接的影響，這從民國八十四年的電信法修正案重新審議，可明顯的看出。在審議過程中，交通部事先公布即將開放行動電話呼叫器等業務，而電信總局在所舉辦的電信三法說明會上也邀集各大相關產業發表支持聲明。民間業者也不斷地在媒體上公開支持電信三法的通過。在整個電信三法困難重重的審議過程中，大型民間資本的表態支持是電信三法能夠過關的一大關鍵，而大型民間資本的利益最終也表現在新版的電信三法之中，即為第一類電信事業的進入許可⁷⁹。

四、國家機關的考量

台灣總體性民營化行動與台灣政經環境的轉變有極大的關係。就經濟面而言，台灣經濟自一九七〇年代起快速成長，發展至一九八〇年代時開始遭遇重大的瓶頸，由於工資上揚、台幣對美元快速升值，使得當時勞力密集出口產業，無法與市場上新興的東南亞國家及中國的競爭，以致投資意願缺乏，出口導向的加工業紛紛出走。就政治面而言，解除戒嚴令，社會運動群起，國家機關的權威不斷遭受挑戰，而民國七十七年蔣經國去世，更使國黨權力核心階層陷入混亂的鬥爭情況。政治、經濟上都面臨相當嚴重的問題。

民國七十八年李煥上任行政院長，立即宣佈大規模的公營事業民營化，當時政府所宣示的民營化目的有四：1.增進事業經營自主權，以提高經營績效；2.籌措公共建設財源，加速公共投資，以提升生活品質；3.吸收市場過剩游資，抒解通貨膨脹壓力；4.增加資本市場籌碼，擴大資本市場規模，以健全資本市場之

⁷⁸ 電信總局，《電信白皮書》，(台北，交通部電信總局，1995年12月)，頁286。

⁷⁹ 《工商時報》，民國85年1月15日，版4。

發展⁸⁰。從行政院所宣示的四項民營化目的，可以看出民營化並不只是為解決公營事業本身的問題，同時也肩負了解決其他財政面與社會面問題的任務。但是在第一波民營化的公營事業中，國營電信事業並未被納入，這與當時的時代背景有很密切的關係。

表 4-1：第一波民營化公營事業名單表

公司名稱	主管機關	公司名稱	主管機關
中國鋼鐵	經濟部	台灣航運公司	台灣省政府
中國石油化學公司	經濟部	農工企業公司	台灣省政府
台灣機械公司	經濟部	高雄硫酸銨公司	台灣省政府
中國造船公司	經濟部	唐榮鐵工廠公司	台灣省政府
中華工程公司	經濟部	台灣中小企銀	台灣省政府
第一銀行	台灣省政府	台灣人壽保險公司	台灣省政府
華南銀行	台灣省政府	台灣產物保險公司	台灣省政府
彰化銀行	台灣省政府	陽明公司	交通部
台灣汽車客運公司	台灣省政府	中國產物保險公司	財政部
台灣土地開發公司	台灣省政府	交通銀行	財政部
中興紙業公司	台灣省政府	中國農民銀行	財政部

資料來源：彭百顯，《透視民營化瓶頸》，(台北，自立晚報社，1990年11月)，頁45。

由表 4-1 可以看出在第一波民營化的公營事業中，除了省屬的三商銀與經濟部所屬的中鋼外，其餘多呈現虧損累累的狀態，如中船、台機、唐榮、台汽等，或者是規模不大，如中產、台產、台灣農工、台航、中興紙業、中工等。以中華電信而言，其在民國七十八年時其總資產達二千三百三億元，年度盈餘二百二十四億元，員工人數三萬二千九百一十一人；七十九年度總資產二千五百四十六億元，年度盈餘二百三十九億元，員工人數三萬五千一百八十人⁸¹，從以上數據

⁸⁰ 黃財源，臺灣公營事業民營化之理論與現況，《研考雙月刊》，第22卷第1期，1998年，頁63。

⁸¹ 電信總局，《今日電信》，(台北，交通部電信總局，1990年11月)，頁30-33。

資料不難瞭解國營電信事業的規模與財政上的貢獻，這與第一波民營化的公營事業相比之下，其不但沒有虧損，而且規模僅次於經濟部所屬的中鋼。再者，當時並無大規模民營化的經驗，因此行政院也不敢公然將規模過大的事業體投入，所以僅有中鋼一家大規模的公營事業在名單上，以電信事業本身龐大的資產規模來看，當時國內股市能否吸納是一個很大的疑問，尤其在一次投入 22 家公營事業後，更是令人憂心。而且電信事業本身又有大量的財政營收，對國家的財政貢獻僅次於菸酒公賣的利益，更令國家機關難以割捨。

民國八十一年初，提出的電信法修正案，也僅開放第二類電信事業，這更凸顯出國家機關不願輕易放手電信事業進行全面的民營化。到了民國八十四年重新提出審議電信法，在重重的困難中完成了電信三法的審議。當時許多研究者都認為這是受到來自內部的極大壓力，並為了達成兩大政治目的，這兩大政治目的分別為亞太營運中心計畫與加入世界貿易組織（WTO）⁸²，電信管理單位的刊物也以此兩大目標為電信民營化積極宣傳⁸³。

民國八十四年初，政府決定規劃建設台灣成為亞太營運中心，亞太營運中心計畫主要內容是想把台灣發展成將航運中心、金融中心、資訊中心、電信中心、媒體中心等六大專業營運中心集於一身的亞太營運中心，這個計畫是政府繼六年國建計畫後所提出的另一個龐大經濟再造工程，主要是希望利用資本技術密集的高科技產業與服務業，將台灣推向國際經濟舞台，並成為區域中心。就電信發展趨勢來看，各國電信市場的壁壘逐漸消失，朝向自由化的趨勢發展，再加上國內經濟的持續成長，對電信服務需求趨向多樣化、高級化，電信中心的建立可以將電信、電腦與多媒體技術予以整合，營造出比鄰近國家更為有利的營運環境，因此「電信中心」名列質中，目的就是改善國際經濟資訊流通的環境，促進電信產業的蓬勃發展，提供多樣化、高級化的電信服務。政府對電信中心的規劃重點，主要有五個方案，包括電信市場自由化、電信總局改組、電信網路現代化建設發展、亞太營運中心電信支援發展、國際及區域電信市場拓展。因此電信中心的建立，除了要提高硬體設備外，更要注意軟體制度面的改進，解除不必要的管制，使電信市場能加以擴大，電信事業能日益發展，營造出一個有利電信事業發展的

⁸² 李煥仁，從加入世界貿易組織觀點談國內電信自由化，《經濟情勢暨評論》，3卷2期，1997年8月，頁29-37。

⁸³ 電信總局，《電信白皮書》，（台北：交通部電信總局，1995年12月），頁331-335。

環境⁸⁴。

除了電信中心成立政治壓力外，另一股壓力則是來自於台灣加入世界貿易組織的準備工作。「關稅暨貿易總協定」(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)於一九八四年成立，它已成為規範國際間貿易及關稅的重要準則。GATT為了早日促成全球貿易自由化的實現，從成立開始即舉行一系列的談判，亦即回合談判。而在的烏拉圭回合談判(一九八六年至一九九三年)中，決議於一九九五年一月一日成立WTO，以執行烏拉圭回合有關未來多邊貿易體系之各種規範，並監督爭端小組及貿易政策審議小組之運作。

台灣於一九八一年正式向GATT提出入會申請，能否加入當時的GATT對台灣本身而言無論在經濟或政治層面，皆具有相當重大的影響。在經濟上，由於台灣國內市場不大，經濟發展主要以對外貿易為主，加入GATT可以使台灣在貿易上增加優勢，減少許多貿易障礙。而在政治上，政府一直希望透過加入國際性組織來提升台灣的國際地位，再加上中國大陸亦積極申請入會，台灣方面深怕若中國大陸先入會，將受到中國大陸以會員資格排擠台灣入會，因此在推動加入GATT的工作上相當積極，非常努力地配合入會相關條件要求⁸⁵。

在GATT與電信事業的相關規定，依照一九九三年烏拉圭回合談判中的計議按「服務業貿易總協定」(General Agreement on Trade in Services, GATS)之規定，將電信事業納入服務業貿易的一環。交通部為配合政府的GATT入會政策，於一九九四年四月首度提出我國電信服務業初始承諾表，依據GATT秘書處一九九一年七月對服務業所作之分類表中就電信之分類，以電信法修正草案之規定與條件為範圍，將已開放我國國民經營之電信增值服務業納入初始承諾表，以作為與GATT各成員進雙邊諮商之基礎。而在一九九四年十月台灣取得WTO籌委會「服務業小組委員會」下的「基本電信談判小組」之觀察員資格，在與各國雙邊或多邊談判中，我國承諾修改不合宜法令及對外資提供國民待遇，並開放基本電信市場⁸⁶。因此政府重新審議電信三法，放棄第一類電事業維持國營獨佔的立場，全面開放所有的電信業務，加速電信民營化的推動工作。

⁸⁴ 同上註，頁423-429。

⁸⁵ 廖修品，《電信民營化政策中公、私部門互動研究》，成功大學政治經濟學研究所碩士論文，2000年，頁49。

第三節 中華電信民營化方式

在分析完中華電信民營化的背景及理由後，接著將接著探討中華電信所採行的方式，因此本節將分兩部分進行討論。首先對中華電信的釋股架構進行分析，進而探討此次中華電信民營化釋股的情形。此次中華電信的釋股過程可說是一波多折，造成民營化時程一再延宕，中華電信釋股過程究竟面臨哪些難題，本節也將一一進行探討。另外，由於到目前為止中華電信民營化政策尚未實施完畢，因此研究範圍將以民國九十年四月前已實施的相關內容與措施為主，對於即將實施的部分，則將盡量視情況予以補充，以使本論文更為完整。

一、中華電信釋股架構

(一) 釋股方式

中華電信股份有限公司奉行政院核定，預計於民國九十年六月底完成民營化，其民營化釋股之原則為：公司整體（業務不分割）民營化；以分次出售政府股權方式完成辦理；第一階段釋股優先國內釋股後再辦海外釋股；第二階段釋股則有全民釋股之規劃。

交通部八十八年下半年及八十九年釋出該公司資本額百分之三十三股權預算案，於八十八年五月二十八日經立法院第四屆第一會期第十三次會議通過；另國內釋股比率亦於八十八年十二月二十一日經立法院第四屆第二會期第十三次會議通過。

其釋股方式及預定時程如表 4-2⁸⁷，由此表可以了解，為了因應電信自由化、

⁸⁶ 電信總局，《電信白皮書》，(台北：交通部電信總局，1995年12月)，頁331-335。

⁸⁷ 交通部新聞稿，民國89年8月4日。

民營化的國際趨勢，並配合政府相關作業政策，依執行顧問中華開發所做的規劃，中華電信資本額約九百六十五億元，擬上市約九十六億股，分成兩階段釋出股票，其中第一階段及第二階段釋股將各釋出百分之三十三的股份，民營化之後交通部所持官股降為百分之三十四。

表 4-2：中華電信釋股方式及預定時程表

釋股階段		釋股對象	釋股方式	釋股比例	預定完成時間
第一階段	第一次	國內法人為主 (自然人亦可參加)	競價拍賣	3%	八十八年八月底
		國內自然人	公開申購配售	13%	八十八年九月底
		員工	員工認股	3.2%	八十九年九月底
	第二次	海外釋股	美國存託憑證	12%	八十九年十二月底
		員工	員工認股	1.8%	八十九年十二月底
小計			33%		
第二階段	國內自然人		全民釋股	20%	九十年六月底
	員工	員工認股 (含得增購)		13%	九十年六月底
	小計			33%	

資料來源：交通部新聞稿，八十九年八月四日

第一階段包括國內上市承銷、海外釋股及員工認股，總計釋出百分三十三的股份，其中國內法人競價拍賣百分之三，國內自然人公開申購佔百分之十三，中華電信員工認股百分之三，隨即進行海外釋股百分之十二，以發行美國存託憑證(American Depository Receipt, ADR)的方式辦理以及員工認股百分之二。九十年底前第二階段再釋出百分之三十三，包括全民釋股百分之二十，以及員工認股百分之十三，至此階段官股將由目前的百分之百降到百分之三十四，預計將釋出百分之六十六的股份。第二階段全民釋股的部分，每人以一千股為最低承購單位，並以五千股為上限；凡廿歲以上公民均可參加配售；未來將採循環配售制，第一輪每人先配一千股，如有剩餘再展開第二輪、第三輪配售；但如最後一輪不敷分配改以抽籤決定。至於繳款方式，則採銀行自動扣款及專戶繳款兩種方式；

股票發放則採集保帳簿劃撥，不以現股發放⁸⁸。

（二）釋股方式之探討

中華電信股份淨值約三千兩百一十二億元，資本額約達九百六十四億元，以每股釋股以算一百四元計算，市值超過一兆元，每股五元的純益，加上尚未重估的四千億元資產及兩千多億元資本公積，因此釋出金額十分龐大，發行的股數約為九十六四七七億股，第一階段釋股（不包含員工部份）高達十五四億股，估計接近兩千億元新台幣，可謂國內最大宗之首次公開承銷（IOP）案。因此，從中華電信決定民營化開始，它就像一個強力吸盤一樣，吸引了許多的市場資金及國際級的投資銀行，若全部在國內釋股，勢必因流通量太大，影響股價之表現，並引發資金排擠，這對國內資本市場將造成相當大的衝擊，短時間內市場胃納也不足吸收如此龐大的公股釋出，再加上員工對民營化排斥抗拒的態度，造成民營化政策推動的障礙。為了避免員工的抗拒以及全面開民眾認股，使得資金全數流向中華電信，造成部分中小企業想利用資本市場集資的困難，再者對於整體資本市場的體質而言也不健全。因此採用海外釋股及全民釋股的方式，以藉此減輕對資本市場的衝擊。另外也針對員工採用員工認股的方式，以減輕員工的抗拒民營化的態度。

1. 海外釋股

在第一階段中所採用的海外釋股，其對象為全球國際型機構法人，其胃納量較目前國內資本市場或外資額度（上限百分之二十）大很多，將可吸收部分資本，避免公股釋出量大造成資本排擠，而其釋股價格也可作為未來國內股價的參考，並使中華電信國際化，打進國際電信市場，提升中華電信之國際形象與知名度，更有利本公司日後之海外籌資，另就國際慣例而言，通常海外釋股之價格較

⁸⁸ 交通部網頁，[http:// www.cht.com.tw](http://www.cht.com.tw)，民國 89 年 3 月 6 日。

高，亦有助於釋股收入。但其缺點為承銷費用較高，而且國內外承銷制度差異性大。

2. 全民釋股

「全民釋股」又稱「全民認股」，是針對大型公營事業民營化釋股時，提出部份公股，將全體民眾視為公股釋出之對象，秉持公開、透明、公平的方式，以優惠價格供國人普遍認購，以加速大型公營事業的民營化腳步，並讓全國人民分享公營事業發展的成果，成為公營事業真正的主人的釋股方式。因此全民釋股也是解決大型公股釋出、市場胃納不足及消除股權分配不均時常被採用的方案⁸⁹。依據國家發展會議民營化推動小組於一九九六年五月二十三日，第八次專案會議中所作成的決議：「規模龐大的公營事業釋出公股時，提撥部分公股，以優惠價格供國人普遍認購，原則可行。」同年國家發展會議所作成的決議，規模龐大的公營事業將以全民釋股方式依股權大眾化的原則移轉民營，並以優惠價格供國人普遍認購⁹⁰。其主要目的無非是希望藉由全民釋股的方式增加社會大眾對公營事業民營化的支持，並加速大型公營事業的民營化腳步，因為若欲在九十年之前完成中華電信民營化的目標，政府勢必在短時間內釋出大量公股，然而市場有其一定的胃納能力，未必能夠就此容納規模龐大的公股釋出，但如果以全民釋股方式可以吸收許多股票市場以外的資金，減低公股釋出對於股市的資金排擠壓力，以及對資本市場所造成的可能衝擊。在釋股價格方面，以優惠價格來吸引民眾前來認股，而且為了避免投資人在認購之後便將股票出售套利，形成龐大的市場賣壓，影響公司股價以及其他投資人的損失，對於持股滿一定期間者，可以給予以優惠價格或面額認購一定股數的權利，藉以吸引投資人長期持有公司的股票⁹¹。

⁸⁹ 行政院經濟建設委員會網頁，<http://www.cepd.spring.org.tw/Mission/Private>，民國 87 年 12 月。

⁹⁰ 周添城編，民營化的方式與釋股，《台灣民營化的經驗》，(台北：中華徵信所企業股份有限公司，民國 88 年 1 月)，頁 136。

⁹¹ 劉玉珍、徐敏富，公營事業民營化之釋股策略規劃，《公營事業評論》，第 1 卷第 1 期，頁 35-37。

3. 員工認股

員工認股也國內外公營事業民營化時常採行的方式，其目的主要在激發員工對事業的向心力，使得留任人員與事業產生休戚與共的關係，增加工作的向心力，另外離職人員亦因以優惠條件取得股權，而可享有股票增值及事業成長之利益。

我國公營事業提供員工認股的法令依據，原僅規定在《公司法》第二六七條：「公司發行新股時，公營事業經該公營事業之主管機關專案核定者，得保留發行新股由員工承購；其保留股份，不得超過發行新股總額百分之十。」及證券交易法第二二條之二第一項第三款：全體員工為上市或上櫃公司釋股之特定人，釋股時可考慮讓全體員工認購。至一九八九年間，政府擬具《公營事業移轉民營條例》修正草案時，參考各國辦理民營化提供一定額度供該事業員工認股之經驗，增列第九條有關員工認股之規定。

《公營事業移轉民營條例》第五條規定：「公營事業移轉民營出售股權時，保留一定額度之股份，供該事業之從業人員優惠優先認購；其辦法由主管機關報請行政院核定之。」此一規定為現行我國公營事業民營化員工認股之法源。當時制定之理由，主要在於消除從業人員抗拒心理，激勵其對事業之向心力，以利民營化工作之進行；另由於各公營事業股權之確切比率或數額，以免造成適用困難。又為考慮公營事業性質不一，或屬資本密集，或屬勞力密集，宜授權主管機關視個案實際情形擬訂適當額度，爰規定「其辦法由主管機關報請行政院核定之。」以保留適用彈性⁹²。

二、中華電信釋股情形之分析

(一) 第一階段釋股

⁹² 周添城編，民營化的方式與釋股，《台灣民營化的經驗》，(台北：中華徵信所企業股份有限公司，民國88年1月)，頁77-80。

交通部於八十九年三月與在國內主辦承銷商中國信託商業銀行完成簽約手續後，中華電信股份有限公司隨即積極進行上市申請作業，六月三十日經台灣證券交易所審議委員會決議同意上市，七月二十四日證期會通過核備股票上市。此次國內釋股承銷將先辦理競價拍賣，而後辦理公開申購配售及員工認股。中華電信股份有限公司初次申請上市掛牌前，先進行競價拍價及公開發行。競價拍賣底價經評價委員會決議訂為每股新台幣一百 四元整。

1.第一階段國內釋股-競價拍賣、公開承銷、員工認股

公開競價拍賣對象主要雖以法人為主，但是年滿二十歲的民眾也可參與投標，投標限制最低五張、最高五千張，底價是每股一百 四元⁹³。中華電信釋股競價拍賣結果，僅釋出原定釋股比例的百分之七十二。得標股數共有二十萬八千六百五十二張，原預定拍賣張數二十八萬九千四百三十一張，得標率為百分之七十二 九，平均加權得標價格為一百 九 一元⁹⁴，而競拍的保證金總額為五十三億元，不足最低保證金六十億元的額度，其結果並不理想。因為售出股數未滿額，依此次規定之銷售辦法，剩餘股數將併入第二階段之公開銷售，並以底價一百 四元為公開申購之價格。

第二波公開承銷原先預計釋出百分之十三公股，公開申購張數為一百二十五萬，加上競拍未賣完的股數，合計為一百三十餘萬張。但由於中華電信法人參與競價拍賣情況未如預期，而且公開銷售數量是法人競拍數目六倍以上，為避免對即將展開的公開銷售造成衝擊，因此公開承銷比照循中鋼釋股模式：民眾申購股票持有滿一年，得依面額十元認購申購股數百分之十的股票，且不需集保；尚不排除持股滿二年者，可依面額認購持股百分之二十。只要是中華民國國民都可參與，每人可申購二張，若申購人數過多，則辦理電腦抽籤。依照承銷辦法，中華電信將以底價一百 四元，做為公開承銷的價格。

第一階段的國內釋股，原訂以競價拍賣及公開承銷方式釋出百分之十六的

⁹³ 《中國時報》，民國 89 年 8 月 5 日，版 3。

⁹⁴ 《電腦報》，http://ithome.com.tw/daily_news/20000828/index13.html，民國 89 年 8 月 28 日。

股份，但實際釋出額度僅達百分之二 八二。至於員工認股也不理想，平均百分之九十三的員工認股不到一張，只有七百多股，員工能持有的股數只為零股。釋股結果不如預期主要有幾點因素，包括底價訂定後，中華電信高層人士發生變化；員工遊行將使大眾認為這會影響中華電信未來的經營；股市不熱絡，釋股案是在八月四日訂價，當時國內加權指數為七千九百二十五點，八月十九日競拍結束時，指數為八千二百 九，至九月二十五日繳款日，指數已為六千六百七十七點，跌幅超過百分之十五，由於對整體市場信心不足，影響投資人申購及繳款意願，申購繳款率僅百分之十四⁹⁵。這種種的原因使得第一階段的國內釋股結果不盡理想。

2.第一階段海外釋股

中華電信海外釋股的全球協調人及主辦承銷商為美商高盛亞洲證券，瑞士銀行及美商美林證券則為協辦承銷商。依照中華電信釋股的相關規定，中華電信海外釋股的全球協調人將負責統籌規劃美國存託憑證整體釋股架構、整合各主協辦承銷商作業、統籌實地審查相關事宜、控管整體作業時程，並與主協辦承銷商共同負責實地審查作業，及美國紐約證券交易所上市申請相關作業及提供其他釋股相關服務。其規劃中華電信於八十九年十二月底赴美國紐約證交所發行美國存託憑證，共計釋出十一億五千七百七十二萬股，若以每股台幣一百 四元計算，海外釋股總金額約為四十億美元。而且除了原訂百分之十二的海外釋股比率外，後來又增加百分之一 八的超額配售權，做為中華電信海外掛牌上市後半年內，維持股價穩定之用，同時調整中華電信外資持股上限，由目前的直接間接不得超過百分之二十，放寬至外資直接持股上限為百分之三十五。

原本規劃於民國八十九年十二月底完成的海外釋股作業，其時程卻一再地延宕，嚴重影響中華電信民營化的時程，使人不禁懷疑中華電信是否能順利民營化。綜觀其海外釋股失敗的延宕的原因，大致可歸納為以下幾點。首先，民國八十九年十二月間，因為來不及準備美國存託憑證的相關作業，對外宣布延後海外

⁹⁵ 《民生報》，民國 89 年 10 月 19 日，版 10。

釋股時間表，由原訂八十九年底延至九十年初。後來，又因發行美國存託憑證之後有六個月「閉鎖期」(locked-up period)的國際慣例，而正式宣布中華電信民營化時間表由原訂九十年六月延至九十年底⁹⁶。事實上六個月的「閉鎖期」並非法令的明文規定，而是國際券商之間的默契與市場規則。這是因為企業股票海外發行後，若是短期內再度釋出新股，可能會影響首批買者的意願，且可能波及股價，因此國際券商在海外釋股操作實務上，往往以六個月為約定成俗的時限，購買者對於評估承購風險亦有基準點，較有保障。除了規劃上的疏失外，在海外釋股的審核過程中也相當不順利，使得原訂於八十九年十二月的海外釋股，延宕至九十年度舉行。中華電信此次的海外釋股時程延後，主要在於程序問題，美方對於文件內容、格式、原始憑證佐證等資料均須一一審核，加上年底申請上市案件較多，因此造成審查時間延宕。

最後，民國九十年一月底又因不滿股價，宣布延後海外釋股時間表。交通部於民國九十年一月又開始進行海外釋股計劃，但由於交通部不滿意承銷商建議的釋股價格區間，因此又宣布延後中華電信美國存託憑證計畫，希望再選擇適當時機釋股，以提高海外釋股價格。但是由於國內外市場因素不佳，結果適得其反，中華電信股價一路走跌，使得海外釋股時程一再延宕，同時也令各界紛紛預期交通部可能會再度宣布延後中華電信民營化目標至二〇〇二年，這將是交通部第四次宣布延後中華電信釋股相關時間表⁹⁷，令人不禁懷疑中華電信民營化似乎遙遙無期。

(二) 中華電信第二階段釋股情形

中華電信原訂第一階段釋股比率為百分之卅三，其中競價拍賣百分之三，公開申購配售百分之十三，海外釋股百分之十二；而九十年上半年原計劃要進行的第二階段釋股作業，即員工認股百分之十三、全民釋股百分之廿。屆時，中華電信公司的官股降為百分之三十四，完成民營化作業。但受到第一階段釋股作業進行不順利，第二階段釋股作業又無法如期進行，為讓中華電信順利釋出超過百

⁹⁶ 《中國時報》，民國 89 年 9 月 17 日，版 13。

⁹⁷ 《工商時報》，民國 90 年 3 月 19 日，版 2。

分之五十以上股權，順利民營化，交通部必須重新調整整個釋股架構及時程，而其調整原則並非以釋出百分之六十六股權為調整依據，而是以達成法定預算，以及將官股降至百分之五十以下即可⁹⁸，預計將在第二階段全民釋股後，增加第二次海外釋股。

中華電信民國九十年第二階段全民釋股預計釋出共約一百九十三萬張股票，凡是年滿二十歲以上的台灣公民均可申購，而且受到海外釋股閉鎖期的影響，原訂民國九十年六月三十日完成的全民釋股作業將順延辦理。同時，由於中華電信第一階段釋股作業競價拍賣、公開承銷結果均不理想，為避免第二階段全民釋股作業未如預期目標，影響中華電信民營化時程，交通部表示，全民釋股將採登記制，並搭配施行長期持股者認購優惠，以刺激民眾認購意願。

所謂的登記制即是欲參予申購者先辦理登記，以每人最少一張為原則，如果總申購人數超過一百九十三萬人時，將以抽籤決定，以一人一張為限。若總申購人數不足一百九十三萬人，但總申購張數超過預計釋出的一百九十三萬張時，將以每人一張為優先分配，再將剩餘張數分配給申購第二張者，以此逐步分配。若該張數不足分配時，則以抽籤決定，每人申購張數上限為五張。因此最少必須三十八萬六千人以上參予，每人均申購五張，中華電信全民釋股方能全數釋出。

全民釋股初步規劃底價將低於市價，並搭配長期持有者的優惠認股方案，以求中華電信全民釋股作業順利完成。計劃中的優惠認股方案：持有中華電信股票者，凡集保滿二年者可以依股價打九折、滿三年者打八折認購。若全民認股的優惠優於中華電信員工認股方案，將一併比照辦理。

此外，為因應中華電信全民釋股後股東人數將突破百萬以上，避免造成股務作業不及，交通部將協調經濟部、財政部有關單位，計劃於立法院本會期中修正通過公司法修正案，延長臨時股東會通知時間以及增訂證券交易法股東會通信投票規定，並延長承銷時間⁹⁹。

⁹⁸ 《中國時報》，民國 89 年 8 月 30 日，版 13。

⁹⁹ 《電腦報》，http://ithome.com.tw/Daily_news/20000925/index13.html，民國 89 年 9 月 25 日。

第四節 小結

在全球電信產業朝向自由化的發展趨勢下，電信產業的民營化風潮由英國蔓延至全球，使得各國基本電信市場逐步開放，電信市場的競爭越來越激烈，在面對如此瞬息萬變的競爭環境下，台灣當然也無法自立於外，而必須加速改革國內的電信市場，提升服務效率，強化競爭力。

於是，政府於民國八十五年正式通過電信三法，民國八十五年七月一日將電信總局一分為二，業務部門改制為中華電信公司，行政監督部門留在電信總局。改制後的中華電信將業務逐步漸釐清成數據、行動通訊、市話、國際等，另外並成立分公司處理各種急遽成長的業務。但是由於經濟的迅速成長，民眾對電信的需求大幅成長，使得電信服務還是出現不敷需求的情況，而且在沒有開放電信市場的情形下，由於缺乏競爭，也無法提供更便宜的資費，因此政府有必要進一步加強電信市場的自由化，開放競爭。

台灣的電信自由化至此可說是已逐漸成型，民營電信業者也陸續出籠。業務獨立之後，面對民營競爭，由原本一家獨佔的生產導向轉為客戶導向，競爭更形激烈。在此種情況下，中華電信只能進一步的從事改革，亦即推動民營化政策，希望藉由民營化，使經營鬆綁，才能與民營業者競爭。政府推動中華電信民營化，除了這些因素外，也不能忽略政府的政治考量，亦即亞太營運中心計畫及加入世界貿易組織，因此政府必須解除管制，放棄維持國營獨佔的市場，全面開放所有的電信業務，並加速推動中華電信民營化的工作。

政府推動中華電信民營化的過程中，可說是困難重重，原本整個釋股過程預計於民國九十年底結束，至時交通部所持官股降至百分之三十四，便達成中華電信民營化的目的。但是當第一階段國內釋股結束，隨即展開第一階段的海外釋股時，才發現在釋股規劃上的重大錯誤，亦即第一階段的海外釋股並未考慮「閉鎖期」以及在辦理海外釋股過程中的種種因素如文件審核過程不順遂、股價表現不佳，使得後續的釋股整個延宕，這不僅影響了中華電信的民營化，使得原訂的民營化時間表無法如期完成，也顯示出政府在規劃過程中的不周全。由於規劃上的不完善，未考慮到國內外的經濟環境及國外釋股的規定，不僅國內釋股情形不

理想，而海外釋股也不能如期完成，因此無法於預定時程內完成中華電信民營化作業。交通部原本預計分兩階段釋出六六%股權，以達成中華電信民營化目的，不過由於民國八十九年第一階段的法人認購，及員工認股反應不佳，只售出二八二%股數，交通部後經立法院同意彈性調降民營化目標為五一%。另外，交通部原本預定今年二月完成海外釋股作業，但由於交通部未能預知海外上市六個月的閉鎖期，及無法接受主辦承銷商詢價二美元承銷價格，海外釋股政策搖擺不定，兩度延期到年中及年尾，民營化作業恐將無法如期完成¹⁰⁰。由於海外釋股作業懸而不決，導致中華電信未來營運規劃鬆綁無期，無法和民營電信業者公平競爭，同時嚴重影響中華電信未來永續經營的競爭力。自從交通部宣布延後中華電信海外釋股時程，對於美國存託憑證何時上路、提高股價的「策略性」作法，交通部仍無法決策，任由不確定性在市場上蔓延，隨著國內外景氣循環持續向下探底、固網市場開放及我國加入W T O進程，中華電信釋股時間愈是延宕，中華電信的競爭力恐愈難以樂觀¹⁰¹。

中華電信民營化的時程一再延宕，如果是肇因於外在大環境改變的不可抗力因素，而導致釋股的不順利，猶可諒解。但若是決策者出於政治考量，或是配合政治需求，如為挹注國庫而釋股等因素，這樣的民營化政策恐怕就得三思而後行，才不致於使中華電信民營化走上失敗之路。

¹⁰⁰ 《工商時報》，民國 90 年 2 月 22 日，版 6。

¹⁰¹ 《工商時報》，民國 90 年 2 月 19 日，版 3。

第五章 中華電信民營化政策之檢討

此次中華電信民營化過程引起相當多的爭議，例如早期的釋股問題，不論在釋股數量、釋股對象、或釋股價格等方面，都引起各界「資金排擠效應」、「財團化」、「黨營化」及「賤賣國產」的批評；或是員工在電信工會的帶領下，走上街頭抗議，提出民營化後薪資待遇不調降和保障工作權等訴求；連同先前發生的副總經理李清江跳樓自殺意外，原董事長陳堯堅決求去，交通部部長葉菊蘭譴責部分員工幹部「貪得無厭」風波等事件紛至沓來，中華電信的民營化過程可說是一波三折。中華電信民營化已進入執行階段許久，決策者對其民營化政策雖然信誓旦旦，但是完成民營化的時程卻一再延宕，在這民營化中過程究竟產生哪問題，以下本文將逐一探討。

第一節 中華電信民營化的問題之一：對資本市場的衝擊

中華電信股份淨值約三千兩百一十二億元，資本額約達九百六十四億元，每股釋股以算一百四元計算，市值超過一兆元，每股五元的純益，加上尚未重估的四千億元資產及兩千多億元資本公積，因此所釋出金額十分龐大，發行的股數約為九十六四七七億股，若以交通部所規劃的釋股方案來看，第一階段釋股（不包含員工部份）高達十五四億股，估計接近兩千億元新台幣，可謂國內最大宗之首次公開承銷（IOP）案。因此，從中華電信決定民營化開始，各界均認為它就像一個強力吸盤一樣，將會吸引許多的市場資金及國際級的投資銀行，若全部在國內釋股，勢必因流通量太大，影響股價之表現，並引發資金排擠，這對國內資本市場將造成相當大的衝擊，短時間內市場胃納也不足吸收如此龐大的公股釋出。

為了避免全面開放民眾認股，使得資金全數流向中華電信，造成部分中小企業想利用資本市場集資的困難，再者對於整體資本市場的體質而言也不健全，因此在第一階段中，所採用的海外釋股，其對象為全球國際型機構法人，其胃納量較目前國內資本市場或外資額度（上限百分之二十）大很多，將可吸收部分資本，避免公股釋出量太大，造成資本排擠，而其釋股價格也可作為未來國內股價的參考，並使中華電信國際化，打進國際電信市場，提升中華電信之國際形象與知名度，更有利本公司日後之海外籌資，另就國際慣例而言，通常海外釋股之價格較高，亦助於釋股收入。但其缺點為承銷費用較高，而且國內外承銷制度差異性大。

在海外釋股後，接下來第二階段的釋股則是採用全民釋股的方式。全民釋股也是解決大型公股釋出，市場胃納不足時常被採用的方案，通常以資本額較大且獲利較大且獲利良好的公營事業為對象，如中油、台電、中華電信均規劃其部分股權，以全民釋股的方式釋出。依據行政院公營事業民營化推動小組於一九九六年五月二十三日，第八次專案會議中決議：「規模龐大公營企業釋出公股時，提撥部分公股，以優惠價格供國人普遍認購，原則可行。」同年國家發展會議所作成的決議，規模龐大的公營事業將以全民釋股方式依股權大眾化的原則移轉民營，並以優惠價格供國人普遍認購¹⁰²。其主要目的無非是希望藉由全民釋股的方式增加社會大眾對公營事業民營化的支持，並加速大型公營事業的民營化腳步，因為若欲在九十年之前完成中華電信民營化的目標，政府勢必在短時間內釋出大量公股，然而市場有其一定的胃納能力，未必能夠就此容納規模龐大的公股釋出，以全民釋股方式可以吸收許多股票市場以外的資金，減低公股釋出對於股市的資金排擠壓力，以及對資本市場所造成的可能衝擊。在釋股價格方面，以優惠價格來吸引民眾前來認股，而且為了避免投資人在認購之後便將股票出售套利，形成龐大的市場賣壓而影響公司股價以及其他投資人的損失，對於持股滿一定期間者可以給予以優惠價格或面額認購一定股數的權利，藉以吸引投資人長期持有公司的股票¹⁰³。

但是此次中華電信釋股情況不佳，原本預計第一階段國內釋股時，釋出百

¹⁰² 周添城編，民營化的方式與釋股，《台灣民營化的經驗》，（台北：中華徵信社，民國88年1月），頁136。

¹⁰³ 劉玉珍、徐敏富，公營事業民營化之釋股策略規劃，《公營事業評論》，第1卷第1期，頁

分之十六的股份，但實際釋出額僅達百分之二 八二，這雖然減輕了對資本市場的衝擊，避免了金融市場的大幅波動，但是卻使得政府以釋股收入來補政府預算短絀的期望落空。另外由於第一階段的國內釋股未達成預計釋出的數量，在接下來釋股階段中，為了達成民營化的目的，勢必釋出更多的股數，屆時將會產生更大的衝擊，也增加了釋股上的難度，因此海外釋股及全民釋股一定要完善規劃，以減輕對國內資本市場的衝擊。

第二節 中華電信民營化的問題之二：政府當局推動民營化之動機與

心態

公營事業體系往往是國家財政中重要的挹注者，特別是在開發中國家，這是因為國民所得水準不高，民間經濟活動也不如先進國家繁茂，財政資源難以從稅收徵得，因而透過國家實際進行生產性活動，即創設公營事業體系，國家得以從這些企業的生產活動中「賺得」它所需的財政支援。值得注意的是這些所謂「賺得」的財政資源，往往是國家利用賦予這些公營事業特殊市場地位，如壟斷性地位、特殊的定價政策等所得致的。就台灣現實的景況來說，直到一九九九年已進行民營化計劃超過十年的台灣，公營事業為國家所創造的盈餘，仍高達歲入總額的百分之十四，甚至高於開始民營化計劃的一九八九年的百分之九，是歲入中僅次於稅收、其他項目第三大財源。另一方面，公營事業民營化過程中，出賣資產或釋股所賺取的大量資金，也能支應國家臨時性的財政需求，或日漸迫切的赤字壓力。若將持續虧損的公營事業民營化亦具有降低財政負荷的效果¹⁰⁴。

因此，當歲入減少，政府財政吃緊時，政府常會編列大量的公營事業釋股預算，以充裕國庫資金，把民營化政策當作政府充裕國庫的工具。但是編列大量民營化的收入預算來充裕國庫，常遭受各界的批評。以八十八年四月二十九日立

35-37。

¹⁰⁴ 吳若予，台灣公營事業民營化政策的政治分析，《世新大學「政策分析的理論與實務」研討

法院交通委員會審查中華電信釋股案為例，朝野政黨壁壘分明，執政黨欲通過釋股案，在野黨則希望暫緩審議，最後是在執政黨人數佔優勢的情形下，以每股六十元的價格通過中華電信釋股案。表面上看來，這是一個對民營化進展有正面幫助的決議，但不禁令人懷疑，國民黨籍立委執意通過預算案的動機，是不是為了配合黨團高層的旨意，目的是要填補嚴重的財政赤字，而非中華電信的前途。再以八十九年度預算為例，政府單單在中華電信的釋股部分即編列了一千二百七十三億元的收入，成為挹注政府預算的主要來源。此舉遭到中華電信工會的嚴正反對，認為政府只是為了填補歲入不足的漏洞，而非為了電信事業的長遠大計著想，因此在審查預算之日，不惜發動五千名員工在立法院前示威抗議，迫使立院做出暫緩審議的決定¹⁰⁵。

民營化可解決政府財政困境，其立基點在於民營化所得之收入，可以補政府預算的短缺，或償還公部門的公債，通常大型公營事業所帶來的釋股收入，動輒以億元計算，對短絀的政府財源，自然可達到一定的補強效果。但是將民營化視為化解財政收入短絀的工具只是治標之法，短期內或許能夠達成預設的目標，但長期性或結構性的財政收入不足，應從稅制改革著手方為治本之道。而且將釋股收入列入預算，可能因過度強調民營化的財政目的，容易造成只在乎釋股的成功與否，卻忽略了公營事業在民營化之後的經營遠景或前途，這種本末倒置的結果，嚴重違背了執行民營化的真正目的。再加上如果釋股失敗的話，不但無法達成充裕國庫的目的，反而會造成政府的財政困難。

以此次中華電信的釋股收入而言，根據立法院通過的交通部八十八年下半年及八十九年度歲入預算，中華電信第一階段釋股收入合計一千九百一十億元，扣除已經辦理完成的競價拍賣、公開申購、員工認股，歲入預算僅達成二百九十七點五億元，尚餘一千六百億元的資金缺口等待補足，雖然釋股失敗減輕對市場資金的排擠效應，但是卻使得政府以釋股收入來補政府預算短缺的期望落空。因此政府當局不應該將改善政府的財政，視為民營化的主要目的。民營化政策的最終目的，並不是為了釋股賺錢，民營化本身就是重要的目標，主要是為了讓市場機制主導國內企業的自由化與國際化，所產生的收入只是附加的邊際效益¹⁰⁶。

會議程論文集》，頁 6。

¹⁰⁵ 《中國時報》，民國 88 年 4 月 29 日，版 3。

¹⁰⁶ 《中國時報》，民國 89 年 5 月 29 日，版 13。

第三節 中華電信民營化的問題之三：黨營化、財團化的疑慮？

公營事業民營化常會造成各界產生黨營化、財團化之疑慮。公營事業民營化後的事業資產，或已釋出的股權再度被轉手到黨營事業，演變成「黨營化」，最後便造成了社會大眾、公營事業員工、民意代表，對政府民營化政策的質疑¹⁰⁷。就以原先由退輔會主管的液化石油氣供應處為例，因土地所有權在國民黨手中，結果演變成雖由北誼興業標到資產，卻租不到土地，最後由黨營的光華投資公開購買北誼百分之八十的股份，使得液化石油氣供應處轉變成黨營事業。再以台肥公司的民營化為例，民營化後公股雖降至百分之四十九以下，但透過朝野政黨民意代表的聯手介入，已使其民營化成為少數人掏空尚有剩餘價值的公營企業的便利管道¹⁰⁸。而在此次中華電信的民營化案例裡，將釋股規劃交由國民黨投管會主委劉泰英任職董事長的中華開發來進行，不由得令人懷疑是否會暗渡陳倉成為黨營事業，理所當然也造成各界「黨營化」的疑慮。

另外，就是財團化的疑慮，亦即由財團來接手原公營事業的經營權。本來在民營化的過程中，財團的介入並無不可，只是其取得該事業股份或資產的過程是否合法，是否涉及了圖利財團以及員工權益是否受到保障的問題。以中工及中石化為例，政府將其股權，以「洽商銷售」的方式進行（此方式已於八十四年三月間廢止），由承銷商將股票賣給特定投資人，因此承銷商便可私下找熟悉者或自身企業集團旗下的投資人購買。亦即委由私營承銷商（京華證券）透過議價將整批股權洽商特定對象承購，完成中石化及中工兩公營事業移轉民營之手續。這種急就章的作法，隨即發生了承銷的京華證券公司利用其關鍵承銷地位，以低價大舉蒐購委託書之方式入主中工及中石化，分別取得中工及中石化董事會中半數以上的董事席位，成為實際掌控這兩家國營事業的財團，原先民營化的美意，最後卻以財團接手收場，難怪民營化執行的結果引發不少抨擊¹⁰⁹。由中石化及中工

¹⁰⁷ 《中國時報》，民國 89 年 6 月 22 日，版 13。

¹⁰⁸ 聯合報，民國 89 年 3 月 16 日，版 2。

¹⁰⁹ 台灣勞工陣線著，《台灣民營化政策總批判》，（台北：勞動者雜誌社，1999 年），頁 44-82。

的例子，可以看出財團化最大的隱憂在於民營企業以營利為導向，可能漠視員工及廣大消費者的權益，這種結果已經偏離了政府當初推動民營化原是為了提高經營效率，讓企業永續經營的目的。基於前車之鑑，使得社會大眾與企業員工存在著政商勾結的陰影，以及主張社會公平分配的正義感驅使下，反對民營化成為財團化的心態是可以理解的。

在此次中華電信的釋股之初，坊間即盛傳，中華電信海內外釋股的籌碼，已被高層政治勢力與國內部份政治關係良好的財團仿「台肥模式」鎖定，而受到各界對黨營化、財團化的批評¹¹⁰。因此為了避免社會大眾及員工對黨營化、財團化的質疑，交通部與中華電信在整個釋股執行過程中，第一階段國內釋股採取競價拍賣及公開申購配售，就是希望藉由首次競價拍賣之方式，由市場自動決定合理的股價，避免賤賣國產。同時為避免圖利特定人導致經營權黨營化、財團化，採競價拍賣時，依現行承銷制度規定，每一得標人有其得標量之限制，最高不得超過該次承銷總數百分之三。公開申購配售時，依現行承銷制度規定，公開申購配售對象以中華民國國民為限，且每一申購人限申購一銷售單位，最後透過交易所辦理電腦抽籤決定中籤名單，承銷商或任何人皆完全無法介入，亦不能強行運作。此次中華電信公開申購配售額度高達約十二 五四億股，可供申購張數為一百二十五萬張，如以每人申購一張為例，已具有全民參與之精神，同時達到股權分散的目的，避免社會大眾對黨營化、財團化的疑慮¹¹¹。

第四節 中華電信民營化的問題之四：賤賣國產？

釋股價格的決定有其關鍵性的影響，價格訂的太低，雖然可增加成交的數量，但市場行情卻會受其影響而波動，而且招致賤賣國產的非議。過高的價格則可能會影響拍賣的行情¹¹²。此次中華電信的釋股價格就一直深受各界質疑，受到

¹¹⁰ 聯合報，民國 89 年 3 月 16 日，版 2。

¹¹¹ 交通部網頁，www.cht.com.tw，民國 89 年 3 月 6 日。

¹¹² 劉玉珍、徐敏富，公營事業民營化之釋股策略規劃，《公營事業評論》，第 1 卷第 1 期，頁 128。

賤賣國產的批評。一般而言，釋股價格是以一個公司在市場中的合理價格來決定，中華電信原訂以四十元的價格釋出，這樣的價格訂定是未經過重估資產的帳面價值訂定的，不但價格遠低於應有的市價，連其獨佔市場中的營運價值也毫不考慮，使得人們不得不產生疑問。由於廣受各界的批評與抗議，才將釋股價格提高為六十元。釋股價格雖然一下子增加了百分之五十，但是與市場上其他的電信股相比，可以發現訂價仍然過低。最後，釋股價格終於在競價拍賣之前，也就是民國八十九年八月四日經交通部召集之評價委員會決議訂定底價為新台幣一百四元¹¹³，才平息了賤賣國產的批評。

該評價委員會由財政部、行政院主計處、經建會、勞委會及事業主管機關指派之代表組成，必要時得徵詢學者、專家或該事業代表之意見，財政部代表考量國庫權益的確保；行政院主計處代表供需面的均衡；行政院經濟建設委員會代表國家整體的經濟面；行政院勞工委員會代表勞工權益的保障；交通部代表釋股案中政策及實務面的貫徹，即代表各界的期望。交通部並邀請國內學者專家及工會代表共六人組成諮詢小組，以提供評價委員會必要之專業諮詢。

依公營事業移轉民營條例施行細則第十條規定，評價委員會評價考量因素應包括取得成本、帳面價值、時價、市價、將來可能之利得、市場狀況、資產重估價及出售時機等，其所評定的價格即為競價拍賣的底價。其中資產重估依所得稅法第六十一條規定，物價上價百分之二十五，即應辦理資產重估價¹¹⁴。由於中華電信公司前次辦理資產重估迄今，因躉售物價指數累計漲幅未逾百分之二十五，依財政部規定不得辦理資產重估。但中華電信公司為使釋股價格能確實反應資產價值，已聘請中華不動產鑑定中心、中華徵信所、中國不動產鑑定中心及中華民國企業鑑定委員會等專業鑑價公司，就資產重新鑑價，做為釋股訂定底價之參考，藉以消除「賤賣國產」的批評。

至於此次中華電信公股釋出競價拍賣底價訂定，交通部表示評價委員會於競拍底價評定時已充分考量取得成本、帳面價值、時價、市價、將來可能之利得、市場狀況、出售時機及資產重估價或資產鑑價等因素，並擇定適當之評價方法。其評價方法是採用市場慣用公式，除了將固定資產納入價值外，並考慮無形資產之價值，諸如各項特許執照、HiNet、客戶數、數據電路、衛星通信、頻寬、微

¹¹³ 《聯合報》，民國 89 年 3 月 16 日，版 2。

波頻道、經營團隊、商譽等。另外也綜合考量中華電信之過去經營實績(每股稅後純益)、對股東之報酬(每股股利)、公司之資產價值(每股淨值)及對未來之期望(預估股利)所代表的總價值。使所訂出之底價能在合理反應公司價值、順利釋股、適當照顧員工福利三者間取得均衡，以順利完成民營化之目標，並消除各界對賤賣國產的批評¹¹⁵。

第五節 中華電信民營化的問題之五：員工權益問題

我國國營事業由於歷經數十年之經營，且該等國營事業人員流動率偏低、新進人員較少，致有人員嚴重老化、用人成本偏高之現象。以往政府基於產業發展以及帶動民間投資的政策，或接收戰後日本留下的事業等原因，因而擁有一個個龐大的公營事業，其員工在我國經濟發展初期確實曾扮演過重要的角色。只是目前在完成階段性任務後，這些國營事業人員亦面臨嚴重老化問題，人事成本比起一般民營企業也高出許多。為了配合自由化、國際化的趨勢，必須將過去獨立的市場開放，因此我國國營事業員工平均年齡偏高，待遇優渥，用人成本偏高的情況下，為了因應激烈的市場競爭，確實有改革的必要。

因此，電信民營化對中華電信的而言，是一項體制上的重大改變，對公司員工而言，則是一種改變生活秩序的重大措施，此項變革與員工權益息息相關。舉凡公務人員身分、工作安定薪給待遇、保險、退休、撫卹、福利、工作獎金、請假、休假等原有權益均可能發生重大改變。雖然八十五年一月十六日經立法院三讀通過之「中華電信股份有限公司條例」(以下簡稱本條例)對於員工權益保障已作了具體規定，諸如不得他調(本條例第十條第一項)不得資遣及裁員(本條例第十條第二項)不得低於現有勞動條件(本條例第十條第三項)確保工作權及公務員身分(本條例第十條第一項暨第十二條第一項)不得減薪(本條例第十條第三項暨第十二條)確保現行獎金及福利制度(本條例第十二條第一項)

¹¹⁴ 《工商時報》，民國 89 年 3 月 4 日，版 2。

¹¹⁵ 交通部新聞稿，民國 89 年 8 月 4 日。

等措施，然而這些保障措施，勢將隨著民營化而不再適用。由上可知，在民營化的過程中，員工最關心的焦點，莫過於個人權益的可能變化及公司未來的前程¹¹⁶。

因此，反對民營化最主要的聲音通常是來自原公營事業的員工，在此次中華電信的民營化過程當然也不例外，從民營化的決策到釋股的進行，員工的抗議聲從未缺席。他們憂慮隨民營化而來的解雇、提高工作要求或降低薪資，這點尤其在電信業務民營化招致電信局員工嚴重的抗議，可明顯的看出。分析公營事業之員工反對民營化的心態，約有以下幾點原因：1.具有公務人員身分者，或認為公務人員身分代表一種榮譽，或認為公務人員身分取得不易，因此懼怕因為公營事業民營化而喪失其公務員資格，故反對民營化；2.公營事業普遍缺乏成本觀念及市場競爭之經驗，工作輕鬆福利優厚，而民營化所造成之競爭壓力、減薪及裁員，對其個人權益實屬不利，故拒絕民營化；3.以公營事業員工因工作穩定，流動性低，較民間事業容易形成自主性之工會組織，且其組織能力、動員能力及對外訴求能均較高，容易形成一致對外的集體意志，更不利於民營化之進行。

除此之外，中華電信產業工會認為民營化威脅員工工作權，因此此次中華電信的民營化，來自於電信工會及員工的反對聲浪及抗議也相當地多。在立法院於五月二十八日通過中華電信公司公股釋出百分之三十三案後，工會理事長張緒中即表示將發動大規模罷工，並於六月十七日與十五家公營事業工會發起「萬電齊發，電話請願」活動，要讓行政院電話停擺。

在八十九年八月十七日，又再度發生一次大規模的抗爭。成千上萬的中華電信員工，在全國總工會等十三個工會的聲援下，為民營化後薪資待遇不調降及保障工作權等訴求發動抗爭，高喊「葉菊蘭下台」、「毛治國不要來」的口號，批評新政府民營化政策不但沒有改進，反而向下沉淪。

多次的電信工會走上街頭之舉、副總經理李清江跳樓自殺意外，交通部部長葉菊蘭譴責部分工會幹部「貪得無厭」風波以及修正釋股底價引起員工反彈等，這種種的事件使得一向營運良好、社會形象不錯的中華電信公司造成很大的影響¹¹⁷。

中華電信公司為利員工了解民營化有關事項，減少員工的疑慮與誤解，促

¹¹⁶ 呂德明，《我國電信事業民營化員工權益保障問題之研究》，國立政治大學勞工研究所碩士論文，1998年6月，頁38-39。

¹¹⁷ 《中國時報》，民國89年8月17日，版3。

進員工認同與支持民營化，特成立民營化溝通小組，與電信工會及員工進行溝通。有關與電信工會溝通方面，中華電信公司自民國八十六年七月委託中華開發公司進行公股釋即派有九人小組參與，提供建議，歷經十二次工作會議、一次期中報告、四次期末報告等會議，至八十七年五月止，歷時近一年。討論議題包括釋股規劃、員工權益、員工認股、國內外電信經營環境分析、民營化方式及其效益分析、經營策略規劃、組織重整規劃以及員工持股信託規劃等。並辦理座談會，中華電信公司及所屬分支機構每場民營化員工溝通說明會，都邀請工會各分會常務理事出席，希望工會能共體時艱，適度修改「堅決反對民營化」的主張，並對工會幹部、代表與員工說明公司的政策及日後作業¹¹⁸。

在與員工溝通方面，自八十七年八月起至十月底止，相繼在台北地區各分支機構舉辦八場次民營化溝通說明會，充分讓每一位員工瞭解民營化的必要性、員工權益保障及員工認購股票作業等事項，並進行雙向溝通，希望藉此減輕員工對民營化的疑慮及誤解。並於八十七年十二月三十日在電信訓練所舉辦為期一天的各單位民營化溝通種子隊員培訓，由其在所屬各一、二級機構分別舉辦民營化員工溝通說明會，計已舉辦三百五十餘場次，參加員工達二萬七千餘人，希望藉此獲得員工的認同與支持。各機構辦理員工溝通說明會，對於員工所提出各種看法或意見，均儘量予以圓滿解答，並將員工所關心之權益問題，彙整編輯「民營化員工溝通手冊」及「中華電信股份有限公司民營化相關法規釋令彙編」印供員工參閱¹¹⁹。

綜上所述，中華電信民營化作業自始即邀電信工會派員參與規劃及員工溝通宣導，但電信工會基於保護員工權益的立場，一直無法與事業單位達成共識，其所執論點大致歸納為幾點：反對政府彌補財政虧損，而賤賣國產；反對採用中華開發規劃案，民營化就是財團化、黨營化；在員工權益尚未獲得充分保障前，絕對反對民營化，主張員工權益應有現職員工曾任未具資位年資應併計退休年資並按年提敘薪級，且新進員工服務滿一年、考成滿七十五分，不分資位職階，一律發給第二至第五層次職務加給，每滿兩年考成晉級即發給高一層次職務加給，另外在其權益補償方面，則有公務人員身分權喪失補償、休假減損補償、考成獎

¹¹⁸ 交通部網頁，www.cht.com.tw，民國 88 年 6 月 15 日。

¹¹⁹ 黃漢棟，中華電信公司民營化之進程，《主計月報》，525 期，1999 年 9 月，頁 78-79。

損補償等¹²⁰。

在員工如此多的不滿與請求下，在員工權益保障上，政府究竟有制定哪些相關法令依據呢？在工作權的保障方面，《公營事業移轉民營條例》第八條第一項明定：「公營事業移轉民營型態時，其從業人員願隨同移轉者，應隨同移轉。但其事業單位改組或轉讓時，新舊雇主另有約定者，從其約定。」在年資結算及權益減損補償方面，《公營事業移轉民營條例》第八條第二項規定：「公營事業移轉民營型態時，其從業人員不願隨同移轉者，應辦理離職。其離職給與，應依勞動基準法退休金標準給付，不受年齡與工作年資限制，並加發移轉時薪給標準六個月薪給及一個月預告工資；其不適用勞動基準法者，得比照適用之。」《公營事業移轉民營條例》第八條第三項規定：「移轉為民營後繼續留用人員，得於移轉為民營後由事業主就其原有年資結算，其結算標準依前項規定辦理，但不發給預告工資。其於移轉之日起五年內資遣者，按從業人員移轉民營當時或資遣時之薪給標準，擇優核給資遣給與，並按移轉民營當時薪給標準加發六個月薪給、一個月預告工資。」參照陽明海運公司的例子，依《交通部所屬事業機構久任人員表彰辦法》，按服務年資比例核發久任獎金補償。至於員工優惠優先認股方面，《交通部所屬事業機構優惠優先認購股份辦法》第六條：「員工認購價格為次最低承銷價格，如集中保管兩年，價格可打九折，長期持股得依一定比例按股票面額增購。」

中華電信移轉民營時，所需支付從業人員的年資結算金及權益補償，經委請美商惠悅公司以八十六年十一月三十日的現職人員資料，按假設九十年六月三十日為民營化基準日，精算出中華電信公司及其他部分所需負擔金額如：中華電信公司負擔部分，估計民營化時點約需退休金資產新台幣一千一百五十五億餘元，由於負擔金額非幣龐大，必須分年編列預算支應；其他部分依條例第八條應加發之薪給（六個月）及補償各項損失之費用（公勞保補償），由政府編列民營化員工權益補償金專案預算支應（但得由移轉所得資金先得支用並補辦預算），估計約需二百四十二億餘元¹²¹。

由上述可知，此次中華電信民營化的推動過程中，確實存在諸多員工、工會、民意代表與公司、政府間的歧見和誤解。究其原因，乃是在民營化之初，員

¹²⁰ 同上註，頁 80-81。

工（尤其是弱勢的基層員工）的意見分散而未獲彰顯，而行政體系亦未充份掌握員工的意見，加上配套措施不夠完整且未能解決員工的疑慮，才產生這種種的抗爭。雖然政府部門瞭解公營事業員工在面對民營化政策時，會產生上述的種種疑慮，但是因為在規劃過程中欠缺整體規劃及專責單位，而且也沒有給員工完善的訓練或輔導其再就業，在這些實質紓解員工不安情緒的基礎工作無法落實之下，只是徒增反對民營化的口實，延宕民營化的時程。員工在對未來充滿不安定感的狀況下，自然極大化其對實質補償的請求，而政府則認為權益補償條件已優於國外，員工不應強索無度。這樣的歧見已模糊問題的本質。因此，正本清源的解決之道在於行政部門要能勇於面對員工的訴求，以員工的立場理解員工的意見，在透明的民營化過程中，與員工共謀企業發展之道。只有場誠的正面互動，才能有理性的對談，或許員工的權益確已獲得適切的保障和彌補，但這必須以科學的數據和理性的分析，配合協助規劃及有效的轉業輔導措施，落實民營化事業員工轉業訓練與就業輔導工作，使員工安心，並取得認同¹²²。同時，這也是需要靠政府、員工、事業三方共同努力與配合，才能有效達成民營化員工權益的保障。

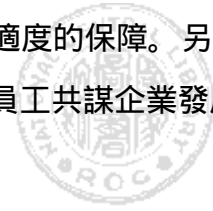
第六節 小結

本章針對中華電信民營化過程中所產生的問題逐一進行探究。首先，在對資本市場的衝擊方面，由於中華電信的釋出金額十分龐大，對資本市場將會產生資金排擠效應，因此政府規劃以海外釋股及全民釋股的方式來因應，但由於第一階段釋股情形不佳，而沒有了資金排擠的問題，但是在接下來的釋股階段一定無法避免，所以海外釋股及全民釋股的規劃就顯得更加的迫切。其次，針對政府當局推動民營化的動機與心態進行探討，雖然釋股收入對政府財政的充實而言，確實發揮了極大的助力，但政府不應將增加財稅收入、充裕國庫，當作是推動民營化政策的主要目的，而是為了讓市場機制主導國內企業的自由化與國際化，所產

¹²¹ 同上註，頁 78-79。

¹²² 學者論壇，我國民營化政策執行之檢討與建議，《公營事業評論》，第 527 期，民國 88 年 11 月號，頁 4-7。

生的收入只是附加的邊際效益。接著，則對黨營化、財團化及賤賣國產的批評進行分析，為了消除這些疑慮，政府在釋股方式、釋股對象、釋股價格等相關釋股規劃上，都應該以公開化、透明化的方式進行。最後，則對員工權益問題進行討論，員工的抗爭在公營事業民營化的過程，往往是反對民營化政策最主要的聲音，因為員工害怕民營化後，其原有權利受到損害，無論是在福利、薪資、或是工作權等方面，政府除了在釋股過程中，對員工說明其釋股規劃，讓員工參與民營化工作的進行，而且還必須制定相關的法令，使員工獲得適度的保障。另外，以員工的立場理解員工的意見，在透明的民營化過程中，與員工共謀企業發展之道，增加員工對民營化的認同，使民營化工作順利進行。



第六章 結論

本論文一共分成六個章節，除了第一章緒論與第六章結論的部分外，在第二章中，對民營化的基本概念進行探討，並對台灣民營化政策的形成進行討論。在第三章中，則討論世界電信自由化的趨勢，並以日本及新加坡的電信民營化為例來進行說明，進而回顧台灣電信產業的發展及推動電信自由化的背景。在第四章中，先對電信的沿革、改制進行了解，再接著探討中華電信民營化的原因及民營化的方式，這當中包含了釋股的架構及釋股的分析。而第五章則對中華電信民營化過程中的問題進行分析、檢討。

經前述各章對民營化的基本概念、世界電信自由化的趨勢以及中華電信民營化政策的分析討論後，歸結對此一主題的研究結果，筆者得出以下幾項結論。

第一節 研究發現

一、推動電信民營化政策的原因

台灣電信民營化政策的出現，是國家機關遭受外環境的變革要求與結構環境改變，再加以權衡後，所採取的刻意作為。電信民營化政策所回應的不僅是外環境的需求，更重要的是滿足國家機關所欲達成的目的。這也凸顯出國家機關在電信民營化過程中的自主性，以及電信民營化政策的工具角色。

電信民營化政策並不能單以經濟面或政治面的因素來加以論斷，許多電信民營化的研究，皆單以經濟理論中的自然獨佔性質消失作為促成電信民營化的直接動機，但這樣的解釋忽略了其他層面的要素影響力，例如政治面與社會面等，而形成研究過程中的偏頗與解釋力的不足。因此在電信民營化或其他相關之民營

化的研究上，必須將研究的層面提升到整體的政經體制層次，使研究更切實際。同時台灣的國家機關，其在民營化政策過程中扮演著相當重要的角色，而不能將其單純視為政策結果的接受者或執行者。

二、長期維持獨佔經營的影響

台灣電信事業長期維持獨佔經營，對後來的電信民營化造成兩個影響。一個是電信事業由官方獨佔經營，排除了民間參與者的進入，使民間的電信技術與人才缺乏培養，導致電信民營化過程中，民間利益團體必須求助於外國廠商的技術與知識，形成國內資本與國外技術結盟的現象。另一個長期獨佔使國營電信事業單位的規模相當龐大，如何化解來自原有國營事業對民營化的抗爭，成為整個電信民營化過程中最大的問題。

三、電信民營化的需求

電信民營化的需求主要可從民間與政府兩方面來討論，而民間社會又可分兩種不同性質的需求來說明。一方是代表廣泛性經濟效率的要求，主要是受到其他先進國家電信民營化成果的刺激，與實際電信使用需求無法充分滿足的不滿。其對電信民營化的要求，所希望達成的是電信使用費率的降低、服務品質的提升與更多元的電信服務。但是這部分的需求形成有利電信民營化推動的社會支持基礎，但是由於力量較廣泛而鬆散，難以形成高度集中的壓力。利益團體進入電信市場的要求，在推動電信民營化的力量上，比經濟效率的要求更具有重要性。對於電信民營化，利益團體進入電信市場的要求，目的在於獲取經濟性的利益，他們期望的是打破由法律保障的壟斷電信市場藩籬，合法取得電信資源的使用權與電信業務的經營權。按照利益團體的規模，其針對的電信服務市場亦有不同。大型企業組織看中的是第一類電信事業，中小型企業則對第二類事業有興趣。

而政府對電信民營化的考量，則與兩大政治目標有關，即加入 WTO 與建立亞太營運中心。因為這兩項因素，電信民營化變為勢在必行，國家機關對電信民營化的態度至此轉積極。同時為了爭取電信民營化的盡快推動，國家機關以開放市場，來換取並業界的支持，藉以排除電信民營化過程中的重重阻礙。

四、中華電信在釋股民營化之後將面臨的轉變

首先，經營階層將會朝向年輕化改變並適當調整三萬五千名龐大的員工。這不僅是為了改善一般公營事業人員老化、及人事成本過高的問題，而且人員年輕化對於電信產業這樣具有高度挑戰又變遷快速的產業來說，絕對有其正面的影響，因為過剩的人才，加上平均年齡約在四、五十歲左右，屬於科技業中「偏高」的人事結構，所以中華電信應適當精簡人事，並盡早年輕化。

其次，技術升級的瓶頸。過去十年，電信網路的改變是「演進式」的過程，但是未來十年，是「革命式」的，變化會非常快速劇烈，每次的發明都是將過去設備全面淘汰，設備使用的年限也將越來越短，所以越早投資的人並不見得有利。目前中華電信雖擁有光纖網路，但我們也看到越來越的民營業者也已經迎頭趕上，所以中華電信必須加以警惕。就短期而言，中華電信在技術升級上，因為擁有較多有經驗的工程師而得以取得暫時的優勢，不過民營業者也可透過與外國廠商合作，或者高薪挖角優秀人才，則中華電信將會面臨人才流失的隱憂。

最後，中華電信將面臨市場大餅被瓜分的衝擊。中華電信目前的營運項目中，長途電信、國際電信、數據業務等領域，已面臨了民營固網業者的競爭，中華電信將會流失大量的業務，即使不是半年、一年的事，也只是時間早晚的問題。當然民營業者的競爭，並不代表中華電信的營業額就會降低，也是有成長的可能。就以行動電信市場為例，台灣大哥大用戶數雖已超過中華電信，但中華電信本身的行動電信業務則從一百五十萬不斷成長到今天的一千二百餘萬戶。這是因為市場的需求是增加的，所以在整個市場成長的帶動下，中華電信仍然得以推持成長，只是成長幅度比民營業者緩慢。因此中華電信必須注意，民營化之後舊有制度的沉痾、決議流程運作的遲緩等過去官僚體制的方式，是它與民營機構競爭

上的劣勢，改善運作流程，是未來它必須盡速落實的課題。

第二節 建議

一、電信市場的管理

在民營化政策的推動過程中，不僅應重視民營化時程的達成、釋股規劃以及員工權益的爭議等短期的事項，也應規劃民營化的長遠目標-促進產業自由化，以提昇事業經營績效，增進社會資源使用效率。因此推動民營化政策、開放民間參與時，建立市場規範，乃成為必要的配套措施，因為公營事業民營化必須與產業自由化措施相配合方為妥適，才能建立具競爭性的產業結構。

因此，台灣電信民營化後，必須對開放民營的電信市場建立管理規則，儘快立法規範進行管制，如民營電信業者發生倒閉或合併、電信業者的價格戰爭、電信業與其他產業結合等情況的處理。建議應強化電信管制體系的權限與超然獨立地位的建立，並明確建立一套有助於電信市場競爭機能維持的管理規則，有效約束市場既存者的優勢，秉公處理電信業者的糾紛，使電信市場能夠在合理公平的環境中成長。另外，對於電信業者倒閉或合併的情況、電信業者的價格戰爭、電信業與其他產業結合等，應該以民眾的權益保障為原則，進行妥善的規劃、處理，並應進一步研究此情況對未來電信民營化的影響。

二、落實員工就業訓練與轉業輔導措施

雖然政府部門瞭解公營事業員工在面對民營化政策時，其最大的疑慮在於對工作權及工作條件的變動。政府為宣示對員工轉業訓練及就業輔導的重視，因

此制訂「公營事業民營化員工轉業訓練及就業輔導實施計劃」，但缺乏整體規劃及專責單位，所提出之方案也無法使公營事業員工相信接受訓練或輔導有助於再就業。

為化解員工抗爭，應以「充份發揮人力資源、建立國民就常安全體系」的精神，加強與員工的意見溝通，尊重事業單位員工的意見，以員工的立場理解員工的訴求，並重新建構一整合性轉業訓練及就業輔導的制度，提供員工一個可信賴的輔導作業及具實效的訓練計劃，以求落實民營化事業員工轉業訓練及就業輔導之工作。

三、電信普及服務

在尚未電信自由化前，台灣固定通訊網路只有中華電信一家獨佔經營，電信普及服務的提供，自然也由中華電信承擔。由於電信自由化，電信市場已由獨佔變為競爭的局面，不經濟地區或偏遠地區由於營收偏低或建設費用較高，業者在一般商業條件下，若不願去經營，如此極易造成通訊建設落後，將有損這些地區民眾的基本通訊權益。所以應建立電信普及服務制度，以補助電信事業提供基本電信服務普及化建設的費用，以確保這些不經濟地區或偏遠地區民眾的基本通訊權益。

第三節 研究心得

此次中華電信民營化的推動過程中，在行政部門的規劃不周、法令未臻周延或不合時宜、事業員工抗爭阻撓以及海外釋股不順利等因素影響下，導致推動困難重重，績效不佳。其間更有財團化、黨產化的爭議，官股釋出價格偏低賤賣國產的疑慮等問題，而使社會各界對中華電信民營化政策產生質疑。由此可見，民營化政策的推動落實是一項艱鉅的任務，過程中除了有先天的困難，更有後天

的人為干擾。不過，針對民營化過程產生弊病的現象，仍屬執行層面的技術問題，不能因而否定民營化的重要性及必要性，更不能做為全面延緩民營化推動的理由。

推動電信業務的自由化及國際化已是世界的趨勢，同時也是提升我國電信服務品質的不二法門。隨著行動電話、無線電叫人、行動數據通信及小型衛星地面站等電信業務的開放，不只加速提升我國電信服務的品質，同時也在各家業者努力擴展市場版圖下，使得電信市場進入激烈的競爭中。在這股壓力之下，中華電信勢必改善經營體質，同時改變經營策略，因為它不再是市場中的獨佔者，其所面臨的競爭壓力將愈形激烈。民營業者的加入，除了為中華電信帶來激烈的競爭外，也會造成其他的影響，包括民營業者的挖角，造成人才流失；市場占有率下降及價格競爭壓力。

中華電信雖然面對來自業內競爭者、潛在競爭者、替代品、供應商及顧客等多方面的挑戰，但對一個原本是電信市場中的獨佔者而言，比起後來加入的廠商，仍然具有相當多的優勢條件，就如同其在一九九八年時與新加坡共同研發出第一顆商業衛星中新一號，便表現出領導台灣進入自主通訊時代的霸氣。就人才方面而言，中華電信擁有優秀人才，且經驗豐富，擁有包括市內通信、長途通信、行動通信、國際電纜、網際網路、寬頻上網、衛星通信等完整的網路資源，藉以整合運用，可以提升效率、降低成本；就營運範圍而言，中華電信同時經營第一類及第二類電信事業，不但利於整合性服務的提供，而且其所經營的 Hinet 為國內最大 Internet 網路，利於數位經濟時代 e-Business 的拓展；另外，中華電信擁有長期營運經驗，已獲得客戶的信賴，其他競爭者在新品牌建立則須時間的累積，同時利用中華電信在全省精華地點擁有二百多個營業據點，可藉此等直營通路拓展業務，提供通路服務。所以中華電信應該儘量發揮其本身具有的優勢，使其能在眾多業者的挑戰，仍可取得優勢地位。

因此，中華電信除了儘早完成民營化，更必須積極規劃各項經營策略，配合其他相關措施，提升其競爭力，以迎接電信市場開放所帶來的挑戰。假如只是一味地進行民營化，但在經營、管理上卻不做任何調整，民營化就不具有任何意義。另外，伴隨著民營化、自由化而來的，不僅是國內業者激烈的競爭，國外的業者也想蠶食台灣的電信市場，中華電信所面臨的挑戰可想而知，因此中華電信必須加快民營化的腳步，調整經營管理的策略，以因應激烈的競爭，同時朝向亞

太市場發展，開拓國際的電信市場。

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究方法.....	4
第三節 研究架構與章節安排.....	6
一、研究架構.....	7
二、章節安排.....	8
第二章 民營化基本概念之探討.....	11
第一節 民營化的定義.....	12
第二節 民營化的類型與方法.....	14
一、民營化的類型與方法.....	14
二、我國法律規定之民營化方式.....	17
第三節 民營化的理論.....	18
第四節 民營化政策的形成.....	24
第五節 小結.....	28
第三章 電信自由化之發展趨勢.....	29
第一節 國外經驗—以日本、新加坡為例.....	30
一、日本.....	30
二、新加坡.....	33
第二節 電信產業急遽變化的原因及背景.....	37
第三節 台灣電信事業的發展.....	40
一、台灣電信事業發展歷程.....	40
二、台灣電信事業自由化的進展.....	41
三、台灣電信自由化的內容.....	43
第四節 台灣電信政策的演進.....	45
一、民營化前的電信政策.....	45
二、電信民營化政策.....	48

第五節 小結.....	50
第四章 中華電信民營化政策之發展及現況.....	52
第一節 中華電信之簡介.....	52
一、電信事業組織的沿革.....	52
二、改制後的中華電信股份有限公司.....	55
第二節 中華電信民營化的背景及理由.....	58
一、世界電信產業自由化的趨勢.....	59
二、受到政府管制的限制.....	60
三、民間對民營化的需求.....	61
第三節 中華電信民營化方式.....	67
一、中華電信釋股架構.....	67
二、中華電信釋股情形之分析.....	71
第四節 小結.....	76
第五章 中華電信民營化政策之檢討.....	79
第一節 中華電信民營化的問題之一：對資本市場的衝擊.....	79
第二節 中華電信民營化的問題之二：政府當局推動民營化之動機與心態.....	81
第三節 中華電信民營化的問題之三：黨營化、財團化的疑慮？.....	83
第四節 中華電信民營化的問題之四：賤賣國產？.....	84
第五節 中華電信民營化的問題之五：員工權益問題.....	86
第六節 小結.....	90
第六章 結論.....	93
第一節 研究發現.....	93
一、推動電信民營化政策的原因.....	93
二、長期維持獨佔經營的影響.....	94
三、電信民營化的需求.....	94
四、中華電信在釋股民營化之後將面臨的轉變.....	95
第二節 建議.....	96
一、電信市場的管理.....	96
二、落實員工就業訓練與轉業輔導措施.....	96

三、電信普及服務.....	97
第三節 研究心得.....	97

圖表目次

《圖次》

圖 1：研究架構圖.....	7
圖 3：電信民營化實用模式圖.....	39
圖 4-1：改制前電信總局組織系統圖.....	54
圖 4-2：中華電信組織圖.....	57

《表次》

表 1：中華電信事業版圖及競爭對手一覽表.....	3
表 2：民營化的類型與方式表.....	16
表 3-1：釋股對象與釋股情形表.....	35
表 3-2：電信自由化的內容與開放時間表.....	44
表 3-3：行動電話民營業者分析表.....	47
表 4-1：第一波民營化公營事業名單表.....	64
表 4-2：中華電信釋股方式及預定時程表.....	68