

## 第貳章 公辦民營的基本要素分析

### 第一節 民營化理論之探討

#### 一、我國民營化之思想背景

以民營化方式推動民間參與投資公共建設與經營模式由來已久。自十八世紀以來，資本主義社會核心的思想一直以政府不干預的自由主義為理論基石。到了1930年代全球引發經濟大蕭條，當時資本主義面臨瓦解，一向強調政府不干預自由經濟市場的古典經濟理論，對當時的問題如何解決更是束手無策。此時由英國經濟學者凱因斯所提出由政府干預經濟市場機能理論，基其理論於創造需求以帶動經濟發展的信念，有效的解決了世界經濟蕭條景象。藉由政府主導經濟重建，並以重大公共工程與直接經營方式，製造大量投資與工作機會，挽救了資本主義社會，也帶給全球經濟繁榮。

到了七十年代，能源危機發生於先進的工業國家，西方經濟發展從最高點疾速下降，生產成長緩慢導致物價上揚，投資停頓，失業俱增，世界貿易收縮，經濟蕭條的夢魘再度面臨威脅。當政府的干預與貼補最後都成為財政赤字，企業競爭的活力也相對減弱。自由經濟主義再度得以翻身，西方國家意識型態也由社會主義色彩逐漸變成自由經濟主義色彩，在1970至1980年代世界各國興起公營事業民營化浪潮。

英國在1979年保守黨執政後，開始大力推動公營事業民營化，是近代公共建設民營化之濫觴，在短短二十年間即已蔚為風潮。美國則在雷根總統上任期間，

將郵政業、航空業、自來水與下水道營運等，轉由民間企業經營。日本也在 1985 年後將國營鐵道移轉為民營。全球各國無論資本主義國家如此，連社會主義國家亦如此，無論開發中國家或已開發國家都將民營化視為重要施政方針。我國民營化之濫觴始於民國 78 年，行政院公開宣是我國的民營化政策。當年 7 月 25 日由相關部會首長組成「公營事業民營化推動專案小組」，積極推動公營事業民營化相關事宜。

隨即於民國八十年指定包括中鋼、中船等 22 家公營事業作為第一批民營化的對象，在首批的名單中包括經濟部所屬的中鋼，中船，台機，中工，中石化等，財政部所屬中國產物保險，與省府所屬中興紙業、唐榮、農工企業、高雄亞硫酸、台汽、臺航、彰銀、華銀、一銀、台灣中小企銀、台開、台壽、台灣產險等十九家，隨後又再增加農銀、交銀及陽明海運三家，共計 22 家<sup>1</sup>。八十年六月四日立法院三讀通過「公營事業移轉民營條例」修正草案，同年六月十九日公佈實施。八十五年十二月二十三日召開國家發展會議，責成各機關加速民營化工作，達成五年內完成民營化任務的共識。

## 二、民營化之理論

為減少政府干預，發揮經濟自由主義及市場機能，提升資源的有效利用之前提下，如何使經濟資源從公部門移轉於私部門，政府職能如何開放讓民間參與，以及公部門資產移轉為私部門所有，或由私部門參與營運管理，對提升公營事業之競爭力與經營效率必有正面關係。學者 Cowan 認為「民營化」是把資產、功能、組織、活動，從政府部門移轉到民間手中的一種過程，並強調受立法保護及管制

---

<sup>1</sup> 參考詹中原，《民營化政策——公共行政理論與實務之分析》，台北市，五南圖書出版公司，1994 年頁 110

的公營事業的市場開放，使民間企業得以參與競爭，另一方面公營事業之經營效率也因競爭而提升。民營化為世界性的現象，英國柴契爾夫人自 1979 年以後至勞動黨執政都陸續將國營企業民營化，荷蘭、美國也都漸將國營金融、航空業自由化與民營化。今天，這股風潮擴及到台灣、新加坡以及東南亞各國<sup>2</sup>。

我國公營事業長久以來都由政府扶植或主導且多屬於獨占事業，在政府多年的保護下，欠缺憂患意識，缺乏競爭對手的挑戰，又事業主管缺乏企業經營理念，以致虧損者多。這些虧損多依賴政府預算挹注弭平，以致造成經營效率低落。在自由經濟的競爭衝擊下，公營事業的生產力與投資報酬率逐漸下滑，又民營化政策正在各國政府如火如荼的展開，由公部門所承受公營事業的功能轉由私部門或自由經濟市場機能運作，帶給私部門在公共服務及資產所有角色的增加。

### 三、民營化之定義

經濟學者 John Vickers 與 George Yarrow 認為民營化是凡能強化市場，提高事業的經營績效與競爭力，縮小公營事業的規模以降低對事業活動的影響力，同時減少政府對經濟活動的政治干預，提高私部門擁有資產比例與強化它對經濟活動的政治干預。Peacock 認為民營化是國家對資產、股份與支配權移轉為民間所有的過程。Savas 則認為減少政府在財貨及服務功能上的干預，增加私有機制在此功能上的角色，以滿足人民或消費者之需求<sup>3</sup>。

公營事業民營化所以在國際間蔚為風氣，主要源自一個共識，即民營企業的

---

<sup>2</sup> 參考楊寶發，《公營事業民營化論叢》，南投縣，台灣省政府經濟建設委員會，1993年，頁19

<sup>3</sup> 轉引自陳容芳，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，1998年，頁5

效率較公營部門為高。因此為了改善，公營企業經營績效，各國紛紛採取民營化措施。現今民營化的共同說法是<sup>4</sup>：

凡為提高事業經濟效率與競爭能力，而縮小公營企業規模，降低其在經濟上所扮演的角色，並減少政府對經濟活動在政治上的干預，同時提高民間部門擁有資產的比例，及增加其在經濟活動上的份量者稱之民營化。

我國現行制度所採民營化制度是依「公營事業移轉民營條例」第五條，公營事業移轉得為全部或部分移轉，移轉時由主管機關採下列方式辦理：(1)一次或分次出售股權；(2)一次或分次標售資產。依其所述，我國民營化係指出售公營事業資產，並移轉標的物之所有權於民間，屬於學者 Savas 的理論說。

#### 四、我國民營化之目的

基於各國推動民營化所受政治、經濟、社會等多面因素之不同，民營化成效於自有不同成因。民營化的目的，是以效率的提昇來因應政府財政拮据與虧損者為多，以英美兩國為例，將國營事業予以民營化之後，約可降低三成左右的成本。

公營事業民營化所追求的目的，英國學者 Vicker and George Yarrow 提出以下七點<sup>5</sup>：

- (一)減少公部門借貸的需求；
- (二)提昇工作效率；
- (三)簡化公部門支出與決定的問題；
- (四)減少政府對企業作成決定上的麻煩；
- (五)增加股份所有權人；
- (六)鼓勵員工持股；

---

<sup>4</sup> 轉引自楊寶發，《公營事業民營化論叢》，南投縣，台灣省政府經濟建設委員會，1993年，頁6

<sup>5</sup> 轉引自陳愛娥，公營事業民營化之合法性與合理性，月但法學第36期，1998年5月，頁38-46

(七)獲取政治上的優勢；

學者 Schmidt 及 Schnitzer 歸納文獻與政治性討論，將民營化之目的分析出以下四點<sup>6</sup>：

- 一 創造競爭性市場之架構；
- 二 減少民營化過程組織重建之社會成本；
- 三 引進外國資金及經驗；
- 四 促進財富分配之公平與公正

我國公營事業體系規模龐大、公營事業以普遍存在繁雜的法規限制、決策程序冗長與經營績效不彰等問題。諸如台灣鐵路管理局、台汽客運公司等公營事業在人事費用的支出逐年增加，政府必須每年編列預算彌補，造成政府相當大的負擔。另外，台灣機械公司與中興紙業逐年的營運業績與績效不彰，經年虧損。自民國七十八年政府為順應世界潮流，提高經營效率，乃致力推展公營事業民營化政策，一方面減輕政府對營運不佳的事業所擔負的財政負擔，政府財政獲得改善，另一方面公營事業移轉於民營，民間企業以企業化經營將可提高事業經營效率，改善體質，以期能轉虧為盈。行政院經濟建設委員會專題研究計劃明確揭示我國民營化政策的四大目的為：

- 一 增進事業自主權，提高經營績效；
- 二 籌措公共建設財源，加速公共投資；
- 三 吸收社會游資，抒解通貨膨脹壓力；
- 四 增加資本市場籌碼，健全資本市場發展等項。

依據「公營事業移轉民營條例」之規定，公營事業之公股比例只要降至百分之五十以下，不必完全釋出，即以完成民營化，如此一來，政府只要賣出事業股份的

百分之五十一，保留持股百分之四十以上，政府仍是最大股東，一方面繼續掌控業務執行，一方面不再受法令與民意機關之限制。而且出售股權所獲得財源也可彌補政府日益擴大的財政赤字，自然為政府部門樂意執行的政策。

## 五、民營化之執行

民營化的執行方式，受民營化動機與目的的影響，最後也影響執行的成敗，因此必須經過審慎的評估與籌畫。國內外學者在理論上互有不同，其差別應在概念之不同或對民營化作引申性之廣義解釋。論者 Pirie 就提出廿一種民營化的種類及技術，包括：(1)股票上市；(2)出售部分股權；(3)部分資產出售；(4)員工收購；(5)贈與員工；(6)簽約外包；(7)撤資；(8)維護計有利益之移轉；(9)使用者付費；(10)解制；(11)鼓勵民間興辦；(12)縮小規模；(13)提昇競爭機制；(14)鼓勵放棄保護；(15)抵用券；(16)設立民間相對團體；(17)允許需求壓力；(18)限制公有權利；(19)清理結算；(20)減產；(21)私有替代權等，並認為民營化的最大優點在於將民間企業精神帶入政府系統，與創新的觀念用來解決公共問題<sup>7</sup>。

Savas 將民營化分為撤資(divestment)、委託(delegation)與替代(displacement)三種類型。(一)在撤資方面可分為 1.出售(sale)、2.無償移轉(free transfer)與 3.清理結算(liquidation)。(二)委託方面因涉及經營權移轉部份，方式有 1.簽約外包(contract out)；2.特許權(franchise)：係政府賦予私部門一種排他的權利，以對消費大眾提供產品與服務，而通常私部門會支付政府一筆權利金；3.補助(grant)；4.抵用券(voucher)；5.強制給付(mandate)。(三)替代方面為政府的部分功能改由民間私部門提

---

<sup>6</sup> 轉引自陳櫻琴，現行法制中公營事業之民營化爭議，月但法學第 36 期，1998 年 5 月，頁 47 - 58

<sup>7</sup> 轉引自莊美珠，民營化對象與執行策略選擇關係之研究——以台北市政府為例，國立政治大學公共行政學系碩士論文，1999 年，頁 35

供生產或服務，以滿足社會大眾，分為 1.功能不足之替代；2.退離之替代；3.解智之替代<sup>8</sup>。

民營化執行策略，不同學者提出不同見解，Pirie 雖細分出 21 種方式與 Savas 將民營化歸納為三大類有其異曲同工。我國民營化政策係依公營事業移轉民營條例第五條規定，指「股權出售」與「資產標售」等所有權移轉方式為之。股權移轉適用於非獨立性質且繼續經營價值的公營事業，而出售資產則針對經營績效不佳且不具經營價值的公營事業。然國內公共建設土地取得較為困難，政府財政收入減少，為吸收民間資金與技術，而漸有鼓勵民間參與投資，委託民間經營方式。政府在不出售股權及資產情形下，將業務或公共勞務委託由民間經營，不再直接進入市場或提供產品，政府本身退居第二線。

委託民間經營策略是經營權的移轉，政府仍為所有權者，較適合所經營事業具有獨占性的公營事業。為實施民營化政策，有必要解除管制法令規定，以避免妨礙產業升級<sup>9</sup>。由於我國採「出售」公營事業財產之民營化方式，似嫌過於狹隘，無法因應各公營事業之個別需求及資源利用。因此國內目前積極提倡的「公辦民營」即為學者 Savas 理論中「委託」或「替代」類型中之方式之一。

## 六、民營化所顯現之缺失與檢討

台灣實行民營化已有數年，對原理想所欲達到提高政府效率、減少政府人事與財政負擔、提高國家競爭力，似乎仍還有一段距離。原以為省政府精省之後，將可省下人事費用及其他經費預算，作為補助其他縣市財源不足之用，但是這些

---

<sup>8</sup> 轉引自陳容芳，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，1998年，頁178

<sup>9</sup> 參考莊美珠，民營化對象與執行策略選擇關係之研究——以台北市政府為例，國立政治大學公共行政學系碩士論文，1999年，頁37

目標不但沒有達成，引發出國民失業率增高、勞資糾紛頻繁的問題，政府的經營績效不但沒有增高，各級政府的財政問題卻日益嚴重，政府財政赤字似乎越補越大。因此民營化策略與運用應作相當程度的探討。

民營化政策產生相關的問題：(一)有所選擇的公營事業及其民營化優先次序的問題。選擇公營事業作民營化，應將體質不佳或績效不彰之公營事業作優先，待民營化之後，政府應站在輔導立場，加上企業的營運績效，讓事業體能脫胎換骨。(二)體質、績效優良的公營事業應否急於民營化之問題。這是能為政府賺錢的金雞母，不必將它急於讓給財團，讓財團得利。(三)公營事業民營化後，員工的工作權引發爭議之問題。員工的工作權被剝奪後形成失業問題，勞資雙方對峙，加上經濟景氣下滑，尋找工作不易，社會事件頻生。

民營化的目的，原為降低政府財政負擔，為提高公營事業績效，則應排除諸多法令的限制與束縛，讓獨佔條件不復存在，才能使公營事業的自主能力得到更大的揮灑空間，與來自其他對手的競爭壓力，才有經營績效可言。另外，民營化的公營事業儘量避免為財團化。政府在處理公營事業資產時，起先以議價方式(洽商銷售)的做法，執行結果，這些資產以相當低廉的價格賣出，最後落入財團手中，顯現出政策操之過及，缺乏完整的配套措施所致。財團在規劃土地開發取得厚力的誘因下，結束民營化之本業經營，如台機案例，被非議為圖利財團的做法<sup>10</sup>。

## 第二節 公辦民營的精神

政府釋出誘因讓民間企業參與公共建設，基本上必須是有利可圖，尤其對長

---

<sup>10</sup> 參考陳容芳，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，1998年，頁11

期投資更要確保回收年限之計畫。民間投資公共建設，對利潤收益之計算不同於政府估計，必須能夠符合投資報酬，而政府的考量在於對公共設施是否符合民眾需求與社會經濟發展需求。在政府資金短缺與政府執行公共建設之時間與程序無法配合完成或符合社會需求時，引進民間資金參與公共建設，提高政府工作績效為最佳良方。一方面緩和政府財政負擔又可加速公共建設之執行，一方面運用民間資金及績效加速公共建設之推動，以滿足社會需求。

## 一、公營事業之性質

公營事業依「國營事業管理法」第二條規定：「國營事業以發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的」。又於第四條規定：「國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧增加國庫收入，但專供示範或經政府特別指定之事業，不在此限」，因此，公營事業是以政策性的目標為主，營利目標為輔。公營事業一般皆屬全國性質且規模較大，因此其分支機構遍佈全國，在資金上往往非一般企業所能承擔，如公營銀行及規模龐大的中鋼等均是。

公營事業之經營由於受政府法令之限制，以致一項重大決策或制度之制定，皆須依規執行費時甚久。基於為達成國家某種政策，公營事業多屬長遠性與持續性。且國家經營之事業多屬與民生相關而具有獨占性。另外，「公營事業移轉民營條例」第二條將公營事業定義為：

- (1) 各級政府獨資或合營之事業；
- (2) 依事業組織法之規定，由政府與人民合資經營之事業；
- (3) 依公司法之規定，由政府與人民合資經營而政府資本超過百分之五十之事業。

公營事業種類繁多，依其性質可歸類為下列事業機構：(一)生產事業機構：由經濟部所屬之十餘國營企業，如中鋼、中石化、中油、中工等。(二)交通事業機構：由各級政府設立或持股之汽車、輪船或鐵路公司，如台鐵、台汽、陽明海運等。(三)金融事業機構：由各級政府設立或持股之公營銀行及公營保險公司，如彰銀、一銀、華銀、台灣人壽等。(四)其他事業機構：包括社會福利事業、文化事業、農產運銷公司等<sup>11</sup>。

## 二、公營事業潛在的危機意識

早期公營事業為我國推動經濟發展過程中，扮演重要的角色，然而時至今日，世界各國公營事業民營化的趨勢興起，私人企業蓬勃發展，跨國經營的企業集團正以國際觀的經營策略，觸角延伸至各可開發經濟利益的國家中。私人企業集團強勢的作風，有時也壟斷整個國家經濟市場。

反觀，公營事業在市場上常居獨占市場，並受政策與法規的保護，但長久以來卻無法因應自由市場的競爭，以致虧損連連。這些虧損的公營事業徒增政府財政支出也多為人所詬病，加上民主政治的官僚與議會的結合，法規的限制與民意機關的監督，使公營事業的經營管理績效，常限於政策的服從和良性競爭的隱憂。當政策性任務已部分完成階段，且國際經濟與社會結構又趨於穩定，公營事業是否繼續作為政策性的工具與必要性，就必須加以檢討與調整。

從 88 年 3 月 11 日行政院舉行政務會談，檢討公營事業民營化的執行情形顯示，我國公營事業設立之政策性目標已無法達成，反造成國庫及財政的極大負擔。基於各項理由，政府應對各項經濟事務管制與既定政策目標加以重新調整，不應

---

<sup>11</sup> 見莊美珠，民營化對象與執行策略選擇關係之研究——以台北市政府為例，國立政治大學公共行政學系碩士論文，1999 年，頁 15

再壟斷經濟資源，甚而托壘整體經濟發展。公營事業的嚴重虧損，約可歸納下列幾點<sup>12</sup>：

- (一) 事業經營無自主性，且經營範圍受限，無法多角化經營。
- (二) 人事管理制度有其限制性。
- (三) 社會與經濟目標相互矛盾，影響其運作。
- (四) 財產權屬於公家。導致經營誘因不足及投資缺乏嚴謹之評估。

陳聽安先生認為公營事業存有下列缺失：

- (一)「議會的缺失」(Congress failure)：又稱之為「民主的缺失」(democracy failure)，因為預算遭受杯葛、刪除或擱置，最後使整個計劃備修改的面目全非。
- (二)「本質的缺失」(intuitive failure)：公營事業對於事業盈虧不會在乎，因此可能盲目投資，擴充規模，形成浪費。
- (三)「政策的缺失」(policy failure)：公營事業可能因肩負過多的政策任務，而各政策之間可能又有矛盾衝突，造成執行任務時，左右為難。
- (四)「行政的缺失」(administrative failure)：又可稱為「營運的缺失」(operation failure)，公營事業多披著政策任務的外衣，隱藏著無效率的經營。

總歸公營事業經營潛藏危機具有下列三點<sup>13</sup>：

- (一) 缺乏競爭：在公營事業中，高層主管多由政府選派，政府利用政治制度中的獎懲，來控制主管行為，因而限制了機關的行政效率，久而久之在經濟市場就缺乏競爭力量。
- (二) 過度生產的服務：基本上，公營事業對於生產成本的控制，並非全比

---

<sup>12</sup> 見莊美珠，「民營化對象與執行策略選擇關係之研究——以台北市政府為例」，國立政治大學公共行政學系碩士論文，1999年，頁16

<sup>13</sup> 同上註，頁18

私人企業遜色，甚至某些公共服務的提供更優於私人企業，但政府部門的服務，存在著一種不易被察覺的浪費，此種浪費源自於過度生產的服務，在許多獨占的公營事業中，許多社會大眾的利益再度投入經營計畫的投資中，擴充了生產計畫，形成生產過度的現象，造成社會資源的浪費。

(三)無效率的控制：再民主政治下，政府官員不能為所欲為，人民經由民意代表選舉，對政府官員施行政治控制，這種控制是透過每年對預算審查來達成，這種監督成效是相當有限。基本上，想確實控制公營事業，監督者必須了解所監督者服務生產狀況，但提供生產狀況的正是被監督者，形成被監督者掌控相關消息，乃是相當矛盾的現象。

### 三、公辦民營的策略思考

從公營事業移轉民營條例來看，政府所採用所有權移轉民營或執行民營化政策規劃，並無法滿足經濟資源的有效利用和提升公營事業經營效率，因此，應另外尋求公營事業在投資、預算、財務與會計等法規管制上的鬆綁，引進民間企業化經營，例如土地出租或委託經營等諸多方式，一方面改善公營事業績效，另一方面防止財團不當介入，是民營化政策尋求變革改善弊端的策略。

我國有許多為防止弊端的法令束縛著公營事業，在人事、採購、財務及會計上層層約束，降低了公營事業的自主權，因此才有民營化方式，來免除「公營」身分，徹底擺脫公營所受法令束縛的觀點，而出售股權與資產之後，雖收到相對的財務，卻失去享受事業成長的果實，所產生的弊端又常為人所詬病。所以，如何規劃避免出售產權，又不受種種法令的限制，政府可提升績效，又可獲利的政

策？民間企業經營的目的以獲利為主，並具企業經營長才，不若公部門行政機關長期習於「依法行政」之保守思考模式，亦即在公營事業遴選具經營管理長才，避免以往以政治酬庸性質方式認命或委派為事業代表人。

#### 四、公辦民營之定義

在公辦民營的原則上，是一方面政府為減輕財政負擔，將部分公共工程交由民間機構來建設，一方面可為民間業者尋求利潤帶來商機，並且能以較有效率的方式去興建與經營公共建設。

公共建設民營化是公部門經授權後，透過選商、談判及簽署特許合約等程序，將公共建設事業之財產移轉給私部門，以利民間參與投資公共建設之規劃、設計、興建、營運及管理等一部或全部工作。有鑑於此，政府為了加強民間參與重大公共建設之意願，近年來乃致力引進國外盛行之 BOT 模式，希望藉著這種新興的公私部門合作方式，引進民間之技術、能力及效率，以提昇公共建設之品質並增加其社會福祉。

何謂 BOT？係是民間參與公共建設的一種模式，乃是“Build-Operate-Transfer”的縮寫，其意是由民間機構投資興建公共建設，並取得特許合約所規定之經營權，營運一段期間後，待投資完全回收後，再將該建設的資產移轉給政府，同時喪失經營權。因此，就民間參與的程度而言，民間企業除了負擔建造風險之外，尚須承擔營運風險。例如南北高速鐵路以 BOT 模式興建的公共建設，為一重大的公共工程投資，因此有別於一般的工程發包。BOT 有下列特點與其他工程不同<sup>14</sup>：

---

<sup>14</sup> 見梁進發，《台北市政府獎勵民間投資市政建設之研究——以 BOT 為例》，市政專題研究報告第 274 輯。

(1)特許經營權：係指在建設工程完工後的一段特許期間內，由投資的民間企業獨立經營。由於重大公共工程投資具有獨占與寡占性質，在特許經營下，較能保障投資者的利益，民間投資意願相對提高。

(2)協助土地取得：由於重大公共工程的興建常需要面積較寬廣或較多筆數土地之徵收或使用權取得，也是公共工程最大宗投資項，政府則在必要時以公權力介入協助土地取得，以有效控制成本。

(3)專案融資：由於 BOT 興建工程經費龐大，而且在興建與籌畫期間往往即需要資金興辦工程，這筆龐大資金非投資的民間機構所能獨立負擔，因此極需要由銀行團提供較一般貸款為優厚的融資貸款。

(4)賦稅減免與優惠：通常在興建重大公共工程建設的興建與籌畫階段，民間投資者需要有巨額支出的籌備款而無收入。俟興建完工營運初期，收費費率又受到政府的限制，現金流入不易，因此貸款利息將為沉重負擔。在此二階段，政府通常會提供負稅減免或優惠給予補助。

## 五、公辦民營的種類

民間企業參與公共建設除了上述之 BOT 外，依「促進民間參與公共建設法」第八條內容闡述，其做法還有很多種：

- 一 OT (Operate and Transfer)模式：就是政府將以興建完成的建設委託民間企業來經營管理，這種行政機關委託民間經營公有財產的方式一般都定有一定的期限，就是我們所熟悉的「公辦民營」，「公有民營」或「公設民營」。此範圍界定可有兩種模式應用：

(1)委託的政府機關將現有之土地、建物、設備委託民間機構經營管理並收取回饋金或權利金，同時受託之民間企業得自負盈虧並有保管、維護公有財產之責任。(所稱之回饋金係指受託人採回饋方式，由經營利潤中提撥一定比例之金額，作為委託人推展業務建設財源。

(2)政府不必提供土地與建物，僅委託民間企業提供服務。其中對具有明顯社會公益色彩或受託人願出資改善原有設備，並經核定確能提昇品質者，委託的政府機關得就其業務性質或個案另給予補助。

二 BT(Build and Transfer)模式：就是民間企業代政府籌措興建公共建設所需的資金，待工程部份或全部完工後，再一次或分次償還工程款。此種模式特性就是民間興建，政府經營。

三 ROT(Refinish-Operate-Transfer)模式：即政府將老舊的公共建設交由民間機構投資，或由民間機構向政府租賃現有設施，予以改建或增建，並經營一段期間後再移轉給政府的做法。

四 BOO(Build-Own-Operate)模式：政府欲興建公共建設時，但缺乏所需土地或找不到適當的地點時，此時可用BOO方式，由民間機構自行尋求適當的地點，並取得土地所有權之後，籌資興建公共設施並進行不限期的經營或委託第三人營運，且不必將該建設的資產移轉給政府。

(五)BTO(Build-Transfer-Operate)模式：就是由民間籌資所興建完工之公共設施，先移轉給政府，政府再以合約方式委託民間機構經營一段期間，營運期間屆滿後，營運權歸還政府的做法便是。BTO的優點是結合OT與BT兩種模式在資金分面的優點，政府將未償還的工程款，可由營運

期間的收入來支付，也就是政府不必完全償付公共建設所需的資金，還可將建設的風險轉移到民間機構來承擔。BTO 屬廣義 BOT 的一種，與典型的 BOT 不同，在於所有權始終歸於政府且計劃預算由政府編列。

由於民間參與公共建設之模式種類繁多，主辦之公部門應依個別計劃之性質與條件，評估選擇最適當的推案模式。不同性質的公共建設所適從模式不盡相同，如何引進民間機構參與文化建設之個案依據，尚待依其性質差異取其適宜之參與模式。

## 小 結

立法院於民國八十年即制定民營化條例，明文指定有哪些公營事業可以民營。所謂民營化方式應包含兩部分，一是公營事業民營化，以出售公營事業或公有資產及官股的移轉；二是公共服務民營化(即公辦民營)，委由民間經營及代理，公營事業退居第二線，僅處於監督的地位。從公營事業轉為民營化如中鋼、中化、中石化等類屬第一種，屬於所有權移轉的民營化；台北市政府委由民間經營如萬芳醫院，類屬第二種公共服務民營化，為委託經營權的民營化。這二種民營化方式所不同之處在於公營事業之所有權是否已移轉？公部門是否仍有主導權？

由第一類公營事業以釋股方式將所有權轉為民營後，其所有權已由「公」下放為「私」，政府已無主導權。第二類公共服務民營化是政府釋放某部份公共服務，委託民間企業經營，特許經營一段期間後，所有權再移轉回政府，是目前所稱的「公辦民營」方式，為一種所有權暫時下放於民，俟特許期間結束後，所有權再歸回政府，所以兩者之間並不相同，因此可以確定的是：

公辦民營

民營化

### 第三節 目前公辦民營政策依據與配套法規

#### 一、公辦民營之法令與法規

我國政府為促進經濟發展，多年來即不斷充實基礎建設，並提昇國民生活品質與文化水準，增進社會整體經濟體制，促進經濟發展。政府政策之執行皆以「依法行政」作為業務推展依據，避免落入「圖利他人」或「利益輸送」之口實。「依法有據」是業務推展的最佳參考模式。但是文化政策之項目中，實行公辦民營的案例尚待開發。除了缺乏法源依據、無例可循，獎勵參與投資的優惠法案實未能配合產生。以致中央或各級地方政府在實施此項政策時，確有瓶頸之處。政策之執行，除相關法源運用外，不足處常須經由議會審查通過以作為配合法源依據，形成時間的冗長與時效的錯失。

對民間參與公共建設投資，相關法令尚不完備，缺乏針對不同的公共建設參與方式之詳細的法令依據，因此在引用相關法條時，常存在著許多灰色地帶，導致在作業及解釋上缺乏明確依據，徒增作業上的困擾。目前這些相關法源如「國有財產法」、「國有非公用財產委託經營實施要點」<sup>15</sup>、「獎勵民間參與交通建設條例」

<sup>15</sup> 「國有非公用財產委託經營實施要點」於八十九年十一月八日訂定施行，前身為「國有非公用財產委託經營辦法」，於八十七年七月十四日公佈實施，在「委託經營實施要點」公佈後「委託經營辦法」同時廢止。

「公營事業移轉民營條例」等。

## 二、公辦民營的實施對象

既然公辦民營是民間企業參與公共建設的一種方式，因此，公辦民營的實施對象，就包含了政府機構(委託人)之公共建設項目和民間企業機構(受託人)二方面：

### (一)政府機構方面：

那一些是屬於公辦民營中政府之公共建設呢？依行政院公共建設委員會所研擬中的「政府公共建設計劃」為例，計劃中所涵蓋之公共建設包括農業建設、都市建設、交通建設等九大部門，23 項次類別、77 項子類別，範圍十分廣泛<sup>16</sup>。另外，就廣義而言，凡供公眾使用或能夠促進公共利益的公共建設，皆可稱為公共建設。目前還有古蹟再利用與舊建築物再利用等公共空間，此外，依公辦民營實施所依據之法源，依目前「促進民間參與公共建設法」為例，適用對象則包括都市之交通、水利、觀光遊憩、工商設施、能源開發、文教設施、環境保護、衛生福利、重大工業、商業及科技設施等建設部門；「獎勵民間參與交通建設條例」適用於重大交通建設之興建。

### (二)民間企業機構：

就法律而言，賦予受託人在市場機會與經濟利益，選擇委託對象應公正公開，並力求平等之要求。依據「促進民間參與公共建設法」第四條所對民間機構之定義：「本法所稱民間機構，指依公司法設立之公司或其他經主辦機關核定之私法

---

<sup>16</sup> 參考詹中原，《民營化政策——公共行政理論與實務之分析》，台北市，五南圖書出版公司，1994年頁110

人，並與主辦機關簽訂參與公共建設之投資契約者。前項民間機構有政府、公營事業出資或捐助者，其出資或捐助不得超過該民間機構資本總額或財產總額百分之二十。第一項民間機構有外國人持股者，其持股比例之限制，主辦機關得視個案需要，報請行政院核定，不受其他法律有關外國人持股比例之限制。」另外，在「獎勵民間參與交通建設條例」第四條亦有相同規定。

民間所參與政府公共建設，乃是民間機構透過競標或申請、審核等公開程序，取得參與投資公共建設之權利，並依契約履行該公共建設之籌辦、資金取得、興建、營運以及移轉等項工作之全部或部分義務。因此民間機構，可依中華民國公司法成立公司或公司以外之私法人，包括財團法人或公益性社團法人；而參與投資權利之取得，主要是透過競標、繳交權利金取得特許經營權。

### 三、公辦民營計畫執行情序

政府辦理「公辦民營」涉及國有財產部分可依「國有非公用財產委託經營實施要點」以及促參法之規定辦理，在選擇委託辦理對象時應切實公正，程序應符合公開、平等之要求。而對於委託經營或特許經營之經營績效，必須加以管制監督，以避免造成獨占或剝削情形，因此辦理程序應顧及以下要點<sup>17</sup>，如圖(二)：

(一) 審慎篩選適合的委託對象，詢求對委託經營業務有興趣及經營能力之民間投資者參與。

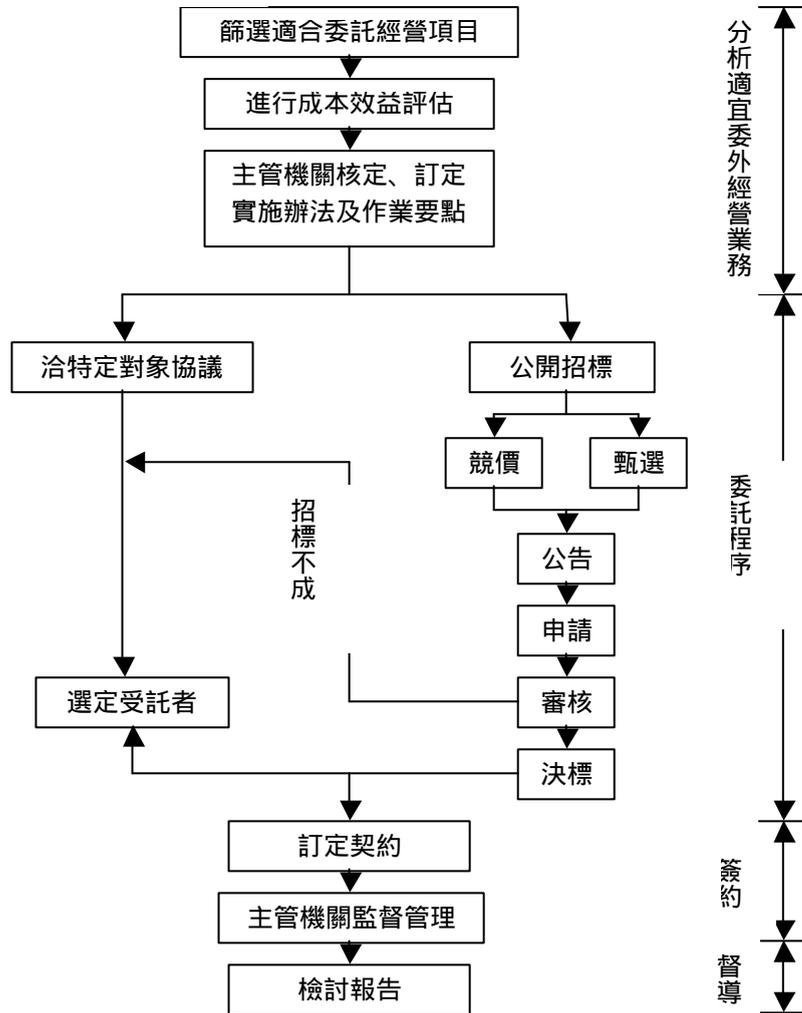
(二) 為減少政府財政支出，有效運用資源，進行成本效益分析及可行性，以

圖(二) 公辦民營之流程圖

---

<sup>17</sup> 參閱(台北市市有財產委託經營管理辦法)

公辦民營之流程圖：



(資料來源：政府業務委託民間辦理手冊)

提高受服務者滿意度及信賴度。

(三)在相關法規尚未制定前，為避免日後之困擾，應依委託經營業務之屬性，制定實施辦法，並據以訂定作業要點；

(四)以公正、公開與平等要求辦理招標，招標方式採 1.甄選 2.競價方式，原則

委託方式均以甄選為優先考量，如委託經營業務毋需專業技術且涉及之金額不高時可採競價方式。

(五) 於網站、報紙或新聞媒體及公佈欄公告委託經營相關事項；內容包括 1. 委託方式；2.申請資格；3.委託內容；4.權利金底價；5.委託期限。

(六) 民間投資廠商應於申請截止日前檢附相關必備文件(如有專業業務委託，則需檢附相關專業經驗或經營能力之證明)及繳交保證金提出申請。

(七)成立甄審小組，作資格審查、初審、複審等作成決議。

(八)委託經營管理業務，應於契約書中載明下列事項：

- 1 委託案名稱。
- 2.委託人、委託人全銜。
- 3.委託經營管理之標的、設施清冊、維修管理、保險、稅捐及損害賠償之規定。
- 4.委託經營業務、項目、範圍、原則。
- 5.委託期限。
- 6.受託人對外收費項目及標準。
- 7.受託人應繳租金、使用費、回饋金及權利金、保證金。
- 8.雙方權利義務（包括受託人應投資之資金、應負擔之費用支出及其他權利義務等）。
- 9.對於第三人權益及公共安全之保障。
- 10.受託人對於委託機關每年實施定期或不定期之查核，不得拒絕。
- 11.受託人每年對於受託業務之損益表、資產負債表等財務決算報表應經會計師查核簽證，並送委託機關查核。但受託人為非營利法人或團體時，財務決算報表得不經會計師簽證。
- 12.違反契約應負之責任或罰則。
- 13.委託內容變更之規定。
- 14.委託契約終止、解除、續約之要件。
- 15.雙方應遵守之規定。
- 16.受託人所提經雙方協商修正後之經營計畫契約之附件與契約同等效力。
- 17.其他約定事項。

(九)主管機關之業務委託民間經營後，為確保其業務能對民眾提供完善服

務，主管機關應就職務善盡監督管理之責，並且就委託經營財產之使用情形，得定期或不定期派員檢查；並且就委託經營情形進行瞭解、考核以作為日後是否續約之依據。

(十)委託經營期限屆滿，終止其經營時，主管機關應限期受託人交還其經營財產及經營財產。若其財產有毀損，應就毀損部份限期修繕。

(十一)對政府業務委託民間經營過程，作檢討報告。檢討其行政成經營績效及服務品質等是否提昇，評估是否繼續辦理委託民間經營之依據。

## 第四節 我國公辦民營政策問題之檢討與省思

民營化政策在引進民間企業的競爭力以及以顧客為導向的企業精神，結合民間資源，致力開發民間經營理念的貢獻機會，發揮公私部門合作方式。「公私部門合作性策略」是現在許多學者提出的參考架構<sup>18</sup>，給予民營化政策過程的啟示，是一種公私共同合作與分擔責任的價值，藉由所有權或經營權的移轉過程中，透過公私部門的相互合作，來達到解決公營事業經營不善的問題。而合作性策略應回歸對「績效」的具體要求，以調整運作來達到合作性的成果。現在各國政府都重新思考公營事業的存在，並不符產業自由化的精神。從扮演經營者或球員的角色，轉變到管制者或兼裁判。讓政府的職責應著重在一個公平、自由、及透明的競爭環境中，讓產業培養其競爭力，以提昇國家競爭力。

政府希望透過民營化對象的選擇與執行，有效將經濟績效與競爭力導入市場機能，建立有如私部門的市場結構，才能落實經濟層面對績效的要求。合作性策

---

<sup>18</sup> 見莊美珠，民營化對象與執行策略選擇關係之研究——以台北市政府為例，國立政治大學公共行政學系碩士論文，1999年，頁96

略是一套制度結構、目的在有秩序的解決政策運作所產生的問題，在檢討問題尋求解答對策時，仍應不斷透過協商，將問題降到最小。

## 一、利益輸送問題

從政府以 BOT 方式辦理國營事業民營化或公辦民營後，所引發的不當得益或利益輸送問題顯示，政策在執行中所呈現的問題。所謂利益輸送，就是公務員在執行公務時，在行政上有瑕疵，造成公務機關利益損失，而使民間企業或個人有利可圖。如此，政府民營化政策是因國營事業經營績效不彰，以致虧損連連，政府必須每年編列大筆預算來填平此缺洞。政府為減輕財政負擔，將國營事業以出售股權等方式轉交民間企業。從民營化後的事實情況來說，這些國營事業民營化後，普遍績效良好，大部分業績已從虧轉盈。但是卻有不肖財團將國營事業停業，利用大筆土地作開發，吸取暴力之情形來說，是否是公務員的行政疏失，使民間企業得利的利益輸送問題？現在政府政策傾向將公部門的業務或服務，委託民間經營管理，民間企業投資自然以利潤為導向，公部門因績效不彰，轉由民間投資經營，民間能在此獲利，不就是政府在利益輸送？

把政府業務或服務委託民間企業投資，讓民間有利可圖之情形可分為二：

一、政府能作而不作，委由民間來作：政府有經營能力，惟因公務員心態，形成績效不彰之常態，以致無法滿足民眾需求，因此公部門只有將部份或全部之業務或服務委託民間經營、民間在委託經營中獲得利潤。這種政府有能力作，並且可以做的很好的行政業務，卻因公務員怠忽職守，無法使經營績效改善，而委託民間來作，甚至以民營化出售股權方式，委託或移轉於民間來作，形成政府利益的損失。

二、政府無能力作，委託民間來作：政府基於某種因素（如財政短缺，無該項興建公共建設預算），無法執行興建與經營公共建設，因此交由民間來作，並且讓民間來經營公共建設一段特許期間。民間投資公共建設，以營利為目的，故在經營當中取得利潤。這種政府無能力興建，委託民間企業投資經營，民間運用政府資源產生利潤，是否也形成利益輸送？

不管政府能作而不作或政府無能力作，都基於公務員自保心態以及避免被戴上「圖利他人」之名，因此通常運用最嚴苛的法令來限制或解釋民間所請之不能。政府資源的浪費，往往在於不知如何與民間結合，如何運用民間廣大的財力、人力與企劃能力為政府辦事，如果結合了又惟恐民間從政府資源中得到好處，首長或民意機關又責其不力，圖利別人。因此公務員就屈服在「依法行政」之中，嚴苛的法條是保護自己的不二法門，所以一件申請案，政府部門的解釋，相異於民間的解釋，二者之間的彈性就成了協商管道。

政府的官僚在於矯揉造作，不願多發一點時間去尋求執行的可能，生硬的法令不願尋求多一點靈活<sup>19</sup>，「馬庫塞論消費主義，在「用真實的需求代替虛假的需求：人類必須解決的課題」中題出：沒有這種乏味無聊的、汲人骨髓的、無止無境的勞動，難道人就不能養活自己了？難道就不能少一點浪費、少一點官僚機關、少一點矯揉造作，而多一點時間，多一點自由？」多一點自由？可資利用的資源才能促進人類需要的質變<sup>20</sup>，勞動的合理化和機械化勢必減少消耗在苦役（異化勞動）中的本能能量，從而解放更多的能量，為實現個體機所確定的目標服務。政府應摒棄官僚作風以及公務員心態，將可分配的政府資源，釋放於民間，以來自

---

<sup>19</sup> 陳學明，吳松，遠東，《痛苦中的安樂——馬爾庫塞、弗洛姆論消費主義》，昆明市，雲南人民出版社，1998年，頁60

<sup>20</sup> 同上註，頁83

民間的去服務民間，為民眾之需求多一份服務，民間企業所釋放出來的能量，將能實現機構所定位的服務目標。

## 二、如何防止財團不當介入

多年來我國政府興建公共工程，多為人謀不贓，官商勾結，每當各項工程招標時，常傳出財團圍標或綁標事件，當這些財團得標之後，便是公共工程問題的開始。工程興建一半之時便以原圖設計不當而變更設計，以追加預算增加工程經費為能事。剛興建完工的公共工程，偷工減料，品質低落，以致每年必須增加一筆維修預算，用東牆補西牆，永遠無法達到預定的工程目標。

財團常自恃與政界有良好關係而擁有「特權」，這「特權」常常與民意代表的權力相結合，形成一股勢力。在公營事業民營化政策中，由於規劃之缺失與不當，使財團得以不當手段取得了公營事業業務執行權。如中華工程、中石化為例，二家公司因財團藉民營化釋股機會，掌握多數股權而取得二家公司之經營權，引起公營事業民營化是否淪為財團廉價取得政府資源的最佳工具、甚至結束公司經營、取得土地所有權作為土地開發吸取暴利，以致前經濟部長趙耀東呼籲，中鋼屬於體質優良的國營事業，切莫踏入中工、中石化之後塵。

由民營化採行「出售股權」的模式下，造成財團以不當得利的手段取得公營事業的股權或事業經營權，由於公營事業大都規模龐大，要移轉民營，只有財團才有此能力與財力經營此類大刑事業，缺失也往往因此而起。有鑑於此，政府在釋股過程中如何防止財團不當介入設計：

政府對於資本龐大的公營事業，將股權分散以全民為對象做釋股作業，鼓勵

民眾參與認股，達到股權大眾化的目的<sup>21</sup>。行政院經濟建設委員會於八十六年一月二十五日規劃「全民優惠釋股方案」，來增加社會大眾對公營事業民營化的支持。全民釋股有其優點：以全民認股方式吸引大量小額投資民眾參與，避免股權過度集中，參與投資人數增加也擴大市場規模。但是全民釋股也有其缺點：近年來我國股市操作多以短線為之，股市從民國七十八年底從萬點崩盤之心悸由存，眾多散戶在股市持續盤跌之際，以非理性思考皆紛紛出脫持股，此刻容易為有心大戶暗中收購，成為該股票事業之董事代表，進而掌控公司營運。因此，應於規劃「全民優惠釋股方案」之後，實質優惠配套措施，讓民眾減輕負擔並鼓勵長期持有。

### 三、民間企業參與投資之資格問題

政府執行民間參與興建公共工程建設或參與部分服務業務經營，並非刻意壓抑財團加入，雖然財團的參與競標，在有利可圖的情形之下，財團多有不當行為時有耳聞。畢竟只有財團的財力，才有能力經營龐大的國營事業。因此有圖利廠商或利益輸送問題。雖然依法令規定民間投資者須具備之身份，財務規劃與經營計劃等文件送交甄審小組作審查，再經過初審及複審的雙重要求，但是到最後圍標、綁標的情況卻仍就出現。為防止財團的不當得利或介入，而資格又難以規範下，主管機關應就經營能力等項作意願訪查。

在政府業務委託民間辦理作業手冊中規定民間投資者申請資格：(一)具執行能力。(二)委託項目符合其業務項目。(三)組織健全並依法令或章程定期召開會議。(四)財務狀況健全者。在審查方面分為甄選與競價二種。原則上，均以甄選為優先考量，主管機關依申請人之條件，由甄審小組評選最適合者為該案之受

---

<sup>21</sup> 見李俊瑩，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，頁280

託者。但如果委託經營業務毋需專業技術且涉及金額不高者，得以競價為之。這兩項雖已規範投資者的資格及審查方式，但仍就不足以防止財團的不當介入。惟有行政機關應積極探詢該案適合之對象，對委託經營業務有興趣且具有經營能力之民間企業參與意願，並且建立潛在委託對象之資料庫。對這些潛在委託者多作溝通與瞭解，以確定該案委託經營之可行性<sup>22</sup>。所謂潛在委託對象即是部份民間企業平時業務經營已屬優良，並且就經營能力亦足以擔當政府業務之委託，對須有專業技術業務之委託，應多探詢參與意願，以甄選方式受託經營政府業務，方能使委託案確實可行。

## 小 結

民營化並非是提昇公營事業經營績效唯一選擇，其他模式如委外承包、委託經營、合資開發等<sup>23</sup>此類以公辦民營方式亦能提升公營事業的績效。在民營化所有權移轉過程中，政府可以說是賣掉國家資產，喪失了經營權，雖然可以從財團手中取得資金，卻也導致利益輸送之惡名。財團取得政府大筆土地資源，不圖原事業持續經營，卻以經營不善而轉為土地開發取得暴利，使國內財富不均情形更為嚴重。

「出售資產、出售股權」的民營化方式已顯狹隘，公營事業今後應著重於企業化的改革，以提升經營績效，民營化與公辦民營之既定政策，在主管機關秉持經營理念乃居於引領之關鍵地位。公營事業在營運、採購、人事、預算等項受限於種種法令約束，自主能力已不及一般民間企業，也是造成營運不佳的現象。「民營化」與「公辦民營」政策原本讓「公營事業」免除其「公營」身分，擺脫各種

---

<sup>22</sup> 政府業務委託民間辦理作業手冊 步驟一

<sup>23</sup> 見李俊瑩，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

公營事業管理法令的缺失，卻也產生新政策上的問題與風險。