

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

我國自 1989 年推動公營事業民營化政策以來，迄今已十餘年，其間歷經社會、經濟、政治變遷發展，政策環境較之當年均已有相當變化；而十餘年來陸續推動民營化之公營事業，亦因環境與事業性質之差異，各自面臨了不同之問題，在目前我國民營化之研究成果，亦反映出此一情形。從這些經驗的累積及觀念上的探討，已破除了過去認為民營化為解決公營事業問題之萬靈丹迷思，學者們亦逐漸從不同的角度來分析民營化政策。由過去經驗可知，公營事業民營化政策，必須就個案特性及政策環境加以考量，始能規劃出適切之政策。而本文之研究對象「金門酒廠」¹，乃金門縣政府之縣營事業，且由於過去金門地區長期肩負著戰地政務之政治使命，以致各項建設以及地方自治起步明顯晚於台灣地區，但近年來已開放自治，金門地區各項發展亦有相當之成果，而金門酒廠更因其高額營收及背負特殊使命，而兼具金門縣政府之歲入重心及金門地區經濟產業命脈之雙重性質。若其推行民營化，將對金門地區造成一定程度之影響，因之，本文希冀藉由政策論證模式，對其民營化政策得失進行探討。

民營化²之潮流，始於 1980 年代，英國柴契爾政府為解決政府財政赤字，所進行的一連串民營化政策，在 1980 到 1991 年間，因出售公有財產所獲之收入即高達 450 億英鎊，故英國的大規模民營化成果，乃成為許多國家觀摩和學習的對象（Dobek 1993:1；經建會 1991）。當時之柴契爾政府是為剷除工黨政府長期在公營體系的勢力及改善公營事業營運不佳的沈痾，而開始大力推行公營事業民營化政策。然而由於其能擺脫政治干預、精簡人力、提昇經營自主性及彈性，民營化措施乃獲得正面成效。加上東歐及前蘇聯政權也在 80 年代進行改革開放，且普遍認為市場資本主義優於社會主義。自此，公營事

¹金門酒廠已於 1998 年 2 月 16 日改制為金門酒廠實業股份有限公司，由於此項作業係配合民營化政策之進程，為突顯民營化政策進行前後之區別，本文仍使用其改制前之名稱，以為對照。

²張晉芬（台灣公營事業民營化：經濟迷思的批判，2001）原文中使用「私有化」一詞以強調其論述之重點，而本文無此強調，引用時為求統一，仍採「民營化」。

業民營化便成為全球性主流思潮，世界各國無論資本主義國家或社會主義國家，也不論開發中國家或已開發國家，皆採為重要施政方針，所以民營化可說是二十世紀末以來最具普遍性及可接受性的公共政策議題（施顏祥，1997:1-2）。根據統計，自 1982 年至 1992 年間，全球採行公營事業民營化的國家超過 80 個，民營化的事業超過 7,000 家，其中屬於開發中國家的公營事業亦有 2,000 家之譜（吉慈音，1995：1）。

我國的公營事業，始於 1945 年接收日據時代官方產業，再加上 50 年代初期自大陸遷台的公營事業，而形成初具規模之公營經濟體系。當時，政府乃運用此一既成體系，以解決因長期內戰所造成之嚴重財政失衡及經濟崩潰危機，因此，公營事業乃成為當時國家經濟政策重心。後經 50 年代之美援資金挹注、60 年代之日圓貸款、70 年代之「十項建設」，因而建立一個龐大之公營事業體系。在 80 年代，由於社會運動與政治反對運動蓬勃興起，以及 1984 年以後，美國保護主義政策對台灣屢再施加壓力，遂使得台灣經濟政策轉向自由化及國際化，行政院又於 1989 年宣佈我國民營化政策，並成立「公營事業民營化專案推動小組」，專責推動民營化之相關事宜，並提出「公營事業移轉民營條例」修正草案³，以作為民營化政策推行之準則。

民營化之推行風潮，我國亦在效法之列。歷經十餘年民營化政策之推動，在公營事業陸續進行民營化之時，民營化亦引發不少的爭議與抗議活動，例如：「公營事業移轉民營條例」中所規定移轉民營方式，就招致民營化即財團化的疑慮與弊端，此外，公營事業員工對於其本身權益，特別是工作權的抗爭等等；這些社會現象，也引發學者專家間對民營化政策不同的看法：支持民營化之論者，大多為秉持自由經濟主義理念之經濟學者，他們不斷大力鼓吹公營事業民營化政策，認為公營事業之效率低落，只有徹底移轉民營才能提高經營績效，提高利潤；而對民營化抱有疑慮的論者，則認為公營事業有其政策性之任務與目的，移轉民營與效率目標並無直接關係，且效率經濟並非評估公營事業之唯一標準，而各個公營事業的性質與問題均應分

³ 我國在 1953 年為配合「耕者有其田」政策，而制定了「公營事業移轉民營條例」，並依據此項條例，將水泥、紙業、工礦及農林公司移轉民營，出售資產獲取重大利益以補償地主，使土地改革得以順利執行，在之後的 36 年終，並未運用這項條例對其他公營事業真正進行民營化政策。

別探討，何況齊頭式的民營化政策，並非是解決我國公營事業問題之萬靈丹，而像英國這種以所有權變更來獲致國家利益的方式，與台灣以民營化方式來正當化國家對資源之繼續控制，以民營化過程來擴大國家獲取政經資源利益的方式，有性質與目的上的差異（吳若予，1992：199）。從上述諸多爭議來看，我國民營化政策之推行，仍存有極大檢視之空間。

近年來，我國地方政府財政普遍困窘之議題，隨著地方自治要求之升高而日益突顯，從各地方政府首長屢屢向中央爭取預算之情形中可見一斑，而最令人印象深刻的，就是廿一縣市與北、高二直轄市，近來在統籌分配稅款議題上，屢次出現之衝突，除了各黨派串聯角力運作之外，地方首長亦企圖在行政體系外另闢蹊徑，來影響攸關中央與地方政府財政分配，以維護轄區利益，此種種情形，均凸顯出中央政府在政策制定上的強勢與地方政府在財政上的弱勢。就地方政府之立場而言，要為財政困窘解套，無非開源與節流二途，因此，如何能夠爭取財源、開拓財源，乃是地方政府相當重要之課題。

直轄市及縣市營事業之收入，乃是地方政府少數自有財源之一，觀諸我國公營事業體系之所有權，其分布隸屬於國營與省營者佔絕大多數，在精省之後，省營事業係由中央接收，因此，若就北、高二直轄市及各縣市等地方政府層級觀之，其轄下之公營事業僅有 15 家（詹中原，1993：84），在比例上，無論就其對全國財政之貢獻或是對整體社會民生之影響，都遠不及中央政府所有之龐大公營事業，因而，在過去對於民營化政策研究中，較不受研究者之注意，研究成果也較為缺乏。如與中央所有之公營事業移轉民營相較，則地方政府對其所有之公營事業推行民營化政策之影響將更顯著，因此，在上述地方財政普遍困窘、自有財源稀少之情況下，此種與地方財政密切相關之政策，更加需要審慎規劃與評估。

金門縣屬於我國的離島地區，地瘠人稀，在過去長期實施戒嚴及戰地政務等政策影響下，導致其產業發展落後，工商業萎靡不振，實難和台灣本島的發展相提並論。但在解嚴開放自治之後，地方政府運用其擁有異於其他縣市政府的財政來源：金門酒廠（金酒公司），得以獨自發展縣營事業，並以事業單位盈餘挹注縣政預算，數年來不僅

經營有成，且金酒產品在國內市場已大受歡迎，金酒公司每年的營業盈餘也高達 20—40 億元左右，已成為金門縣的經濟命脈，更是金門地區經濟建設最重要之產業，其盈餘占全縣歲入比重均在百分之四十以上，所以在我國各縣市營之公營事業中，目前唯有金門酒廠能因盈餘豐沛，而在挹注地方財政上扮演重要的角色，終使金門縣不但成為全國福利最佳縣市之一，並且是全國目前唯一沒有負債之縣市，因此，在目前地方政府財政普遍困窘之情況下，金門縣政府可謂是一枝獨秀。

由於政府積極推動經貿自由化及加入 WTO 組織，決定廢止台灣地區菸酒專賣制度，而使得金酒公司經營環境丕變，金門縣政府乃高舉提昇金酒公司企業經營效率大旗，以配合行政院革新方案中「加速公營事業民營化」之政策，因此，於 87 年 1 月 7 日報奉行政院核定，准予進行民營化，並於同年二月將機關組織由「金門酒廠」改制為「金門酒廠實業股份有限公司」，計畫逐次辦理「縣民入股」、「員工認股」及上市（櫃）之承銷作業，以釋出公股。原計畫於民國 89 年 6 月 30 日移轉民營，後因坊間對金酒公司民營化過程弊端傳言甚囂塵上，且財政部亦指示宜俟菸酒稅法等相關法案通過實施後才可開始辦理釋股作業。故在傳言暨財政部指示以及釋股所得可支用之時間考量下，金門縣政府乃決定不在陳水在縣長任內進行金酒公司民營化。在民營化政策決定暫緩執行的情況下，且新縣長選舉結果，主政者亦換人，而新縣長上任後，亦曾表示在其任內將不進行金酒民營化政策，因此，此項民營化策略之必要性及方案優劣，也獲得更充裕之時間加以檢視評估。

就目前金門政經環境觀之，金門縣工商業落後，平均每人生產毛額僅是台灣人民的六成，在人口就業的分布上，大多數是以服務業為主，這可能與近年來金門推動觀光發展有相當關聯。金門酒廠對金門縣而言，不僅止於提供財政收入，更負有提供就業機會、高粱保價收購、帶動觀光週邊產業、維護生態保育等社會目標，何況，根據司徒達賢等學者之研究，金門酒廠在性質上應屬於其所稱之 A 型公營事業⁴，並不適合直接將之民營化，因此，對於金門酒廠是否適宜進行民

⁴司徒達賢（1987）曾提出公營事業的生命週期概念，並以此來解釋公營事業民營化動態過程之

營化，以及以何種方式民營化，都值得再做進一步之探討。

表 1-1 金門地區重要經濟指標

項目	經濟成長 率(%)	平均每人生產毛額		佔台灣比 率(%)	產業結構		
		台灣(元)	金門(元)		農業(%)	工業(%)	服務業%
70	4.21	98176	61546	62	16.90	36.73	46.37
75	3.23	151148	82543	54	17.71	32.30	49.99
81	10.46	263420	159570	60	9.99	33.11	56.90
82	12.16	286385	180429	63	7.69	33.41	58.90
83	11.38	306846	195527	63	6.14	33.27	60.59
84	7.03	328367	213964	65	4.88	34.35	60.77
85	6.73	352518	232207	65	3.92	32.32	63.76
86	6.18	379432	247080	65	4.25	36.16	59.59
87	4.94	402564	260940	64	4.04	40.18	55.78

取自 91 年 6 月 1 日 <http://www.kinmen.gov.tw/Stat/stat-main9-1.aspx>

觀念架構。依組織的基本使命與目標，可將公營事業單位分為重政策的 A 型與重利潤的 B 型兩類。在 A 型事業單位，由於身處產業發展階段、或是負有達成重大的社會目標的責任，其政策以實現政府監督單位所定的階段性使命為主，重效率而較輕忽利潤；而 B 型公營事業由於所處產業市場機能已健全，或是負起社會目標的責任性降低，因此，應以獲利績效來衡量其營運狀況，原則上以 B 型公營事業移轉民營較適宜。

第二節 民營化之意涵與文獻回顧

民營化政策雖獲大多數國家所採行，亦有許多學者投入研究，但各國民營化政策之內涵，以及學者間對於民營化一詞之定義，尚無一致之共識，而各國學者討論之焦點面向，亦因各國公營事業情形之差異而不同，例如：美國公營事業所佔比例低於其他國家，其研究焦點多為政府公共服務之移轉，因此多數研究者會將民營化指為將公共服務簽約外包（contracting for public services）；而歐陸國家則民營化等同於非國有化（denationalization）（Savas，1990：343），例如：英國則是採取所有權變更的方式。由上所述吾人可以發現，民營化作為一政策工具，是會隨著各國既有的歷史文化背景及社會環境等因素而變異，因此，本節將先探討民營化概念之意涵，次之則回顧我國執行民營化政策之方式、國內相關研究成果以及所引起之爭議。

壹、概念界定

民營化政策雖獲大多數國家所採行，但各國民營化政策並非如出一轍，政策目的亦大不相同，而學者間對於民營化一詞之定義，尚無一致之共識，其討論焦點，亦因各國公營事業情形之差異而不同，例如：美國公營事業所佔比例低於其他國家，其研究焦點多為政府公共服務之移轉，因此，多數研究者會將民營化指為將公共服務簽約外包（contracting for public services）；而歐陸國家則民營化等同於非國有化，例如：英國則是採取所有權變更的方式，出售資產來解決財政赤字。因此，民營化作為一項政策工具，其樣貌隨著政策形成之背景與政策目的而有所差異，而公共政策的提出，其本質即是對社會價值做權威性的分配，民營化政策亦是如此，因此，本節將探討民營化概念之意涵，次之則回顧我國民營化政策發展、國內相關研究成果以及所引起之爭議。

民營化的概念是根據英文 privatization 一詞而來，最早出現在

一九六九年由知名的管理學者 Peter Drucker 於「斷續的年代」一書中所提出，他主張以「回復私有化」(reprivatization) 的手段解決美國政府在公共事務管理上所遇到的困境 (Ernst, 1998)。「韋氏英文辭典」第九版中，則將民營化定義為：公共部門私有化的動作，係指公營事業之所有權或控制權，由政府移轉到私人部門的一種過程。

Savas (Savas, 1987) 認為民營化是指針對政府部門所擁有的資產及資產經營的相關活動，逐步降低政府的影響力，增加私人影響力的一種過程；代表政府重新思考其角色定位，以反應社會需求的一種努力。他認為政府基本上雖然對於各類財貨及服務有規劃 (planning)、支付 (paying for) 及生產 (producing) 之功能，但民營化意謂著減少政府干預、增加私有機制之功能，以滿足消費著或人民之需求。簡言之，民營化即在各類公共活動及資產所有權上，政府角色之縮減而私部門角色之增加 (Savas, 1992)。

Kent 則指出將原本由政府以低於或接近完全成本價格 (full-cost price) 所承擔之功能移轉民間，由市場機能或完全價格來引導生產，即為民營化 (Kent, 1987)。而 Pirie 亦強調，民營化的廣義解釋包括自由化 (liberalization) 和解除管制 (deregulation)，並將企業精神導入政治體系，以「創新的輸入」解決公共問題 (Pirie, 1988)。

Salamon (Salamon, 1989) 則認為，以「民營化」一詞來說明現代政府角色的改弦更張並不夠，應以更廣泛的公共行動概念來理解，而民營化只不過是政府改革行動的應用工具之一。

Vickers and Yarrow (1998) 則從經濟學的角度認為：舉凡強化市場力量提昇事業競爭效率與經營能力，縮減公營事業規模以降低其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，並提高民間部門擁有資產比例與強化民間對經濟活動的影響，均為民營化。

國內學者詹中原 (1993) 則認為，民營化係指政府減少直接涉入生產和提供公共財貨勞務的活動，轉而透過政策規劃、監督、服務能力的強化，以促進社會中私有機制的發展，進而滿足公共需求，提昇公共服務的品質。

上述學者對於民營化一詞的定義雖有歧異，但都指出民營化是指

政府改革所運用之手段，目的在於利用市場機制與私部門的力量滿足人民需求。基本上其背後隱含私部門在效率命題上，優於公部門之假定，因為公部門效率低落，而私部門效率較高，如此，便能夠在市場機制的運作下，給予人民更好的服務。雖然公部門有行政效率低落與組織僵化缺乏彈性等弊病，但公部門所肩負之目標與責任，卻並非適宜僅以效率及競爭去衡量，易言之，公部門與私部門間存在著許多本質上之差異，而最重要之差異，即在於公部門具有公共性，因此，也較私部門受到更嚴格之法律約束。

Harold J. Sullivan (1987) 指出，在諸多的民營化研究中，關於民營化對公民權利 (citizen rights) 所產生的影響，甚少有人論及。其質疑政府是否會藉由公私移轉的過程，規避憲法課予之責任與限制？而即使憲法明文保障公民權利，免於受到政府專斷之行動及個人濫用自由之侵害，但對於非公部門所造成之損害，並未提供適當之保護，因此，若私部門因民營化後獲得彈性及裁量權之優勢，則人民付出之代價即是公民權利之犧牲。

Paul Starr (1987) 則認為民營化乃產品之生產或服務之提供由公部門移轉至私部門，其包含了下列措施：(1) 政府自特定計劃或職能中退出，使民間有參與之機會；(2) 出售公有資產：如國有土地、公共建築及公營企業；(3) 將原由政府提供之服務，透過外包 (contracting out) 方式，委由民間團體辦理；(4) 解除管制 (deregulating)，開放競爭，消除獨占之現象。此外其亦指出，民營化本身不僅是政策性的技術工具，更是具有象徵性結果之政治措施，是故在公私間平衡的調整時，必須論及道德上的考量，並且必須了解選擇並非只有簡單的公或私兩種而已，在組織形式、所有權、控制與財務管理等方面，仍存有許多中間的選擇 (intermediate options)。

綜合上述學者的論述可以歸納出：民營化作為政府改革之政策工具，可以將競爭與效率、企業精神、市場機制等觀念帶入行政體系，其最終目的在於提昇公共服務品質，滿足人民需求，但必須注意的是，民營化亦有其限制，若純粹以經濟效率的角度來衡量，會忽略許多公部門特有的非經濟因素，如憲法保障、平等公正等公民權利價值

維護之必要，而民營化亦非唯一之選擇，是故，民營化作為一政策工具有其優點、亦有其限制面，除了研究該不該進行民營化外，更應考量如何民營化以及其他的中間選擇。

貳、國內相關研究之回顧

國內對於民營化之研究頗多，有著重於民營化一般性的探討，包括理論與發展情形之探討，如徐秀暉(1991)、陳淑芬(1991)；此外，大多數的研究是民營化政策在不同公營事業中推行之狀況做探討⁵，如：理論面或政策面之探討、組織變革對公營事業員工影響、經營績效、民營化執行方式、個案研究、各國經驗探討、組織變革等主題，因此，研究主題相當分散；若就研究觀點加以分析，則有：以經濟學觀點研究經營效率者(林東清，1982、孫克難，1986、張東隆，1986、黃慶堂、林建宏，1995、黃超邦，1997、王毓香，1998、陳世航，2000、陳明男，2000、林淑真，2001)、以企業管理觀點研究經營策略者(陳士雄，2000、鄭凱文，2000、張鈞萍，2000、尤之堅，2000)、從社會學觀點研究員工態度者(陳孔淵，2000、鍾富榮，2000、吳振忠，2001、林珠燕，2001、張霖城，2001、梁春富，2001、王宗坤，2001)、從法律觀點研究民營化方案者(李俊瑩，2000、林書賢，2002)。

抱持經濟學觀點與企業管理觀點的研究者，通常都忽略了公營事業的特殊體質，而傾向於經濟層面的分析，例如：應用財務指標(資產報酬率、資產週轉率等)，分析民營化前後經營績效之優劣；或是應用 SWOT 分析，針對公營事業內、外環境之變化，探討如何應用其優勢及既有資源從事競爭，制定其未來策略。此種觀點，完全忽略了公營事業政治性與公共性的特質，對於其在整體政經結構發展中所扮演的角色也缺乏探討；SWOT 分析模式⁶，如應用在針對某一特定時空下企業所處內、外環境來進行，當可有效透析當下經營環境及掌握因應策略之目的，但是公營事業並不同於一般私人企業，其組織結構及

⁵ 筆者合併陳毅銘(1998:208)研究之整理原則。

⁶ 根據優勢、劣勢、機會與威脅的分析模式。

事業目標往往受政府政策決定左右，而政策之形成有其各自的歷史因素，因此，僅就經濟學觀點與企業管理觀點來分析，並不能就公營事業的特殊性質做整體性的探討。然而要了解目的與手段之間的關聯，亦即民營化政策要解決之問題為何？唯有從歷史發展背景，分析公營事業在社會結構地位之變遷，並考量其內、外環境變遷趨勢，才能真正就民營化政策之可行性進行分析。

從社會學觀點研究員工態度者，主要是分析公營事業員工對於民營化政策所採取的態度，員工的態度會影響到民營化政策是否能夠順利推行，若其工作權在民營化後亦能獲得保障，絕大多數員工傾向贊同，因此，直接從公營事業體的經營績效即可判斷其態度，若績效好，則贊同，反之則反對。從此一觀點來研究民營化政策，其中更有不少研究著重於如何保障員工權益，以使民營化政策能順利推行，基本上是以員工的權益保障與否來判斷民營化政策是否合理，認為對公營事業員工的權益保障程度愈高的民營化政策就愈完善，此種觀點不免有過於偏頗之嫌，其關注焦點集中於公營事業員工為可能阻礙民營化政策進行之因素，而忽略了公營事業之公共性，此種研究之視野係侷限在公營事業及其員工之間，摒除公營事業與社會大眾的關聯性，事實上，應該受到關注的權益保障並不僅止於公營事業員工而已。

依照我國公營事業移轉民營條例規定，民營化辦理方式僅有出售公營事業股權一種，因此，亦有研究者試圖從法律觀點及國外案例探討更多元的方式。以一般性、比較法之觀點進行研究，雖可在「出售股權」及「出售資產」方式外，規劃出各種足以改善公營事業資源利用及經營效率的法律制度與模式，但畢竟公營事業群體龐大，各有其特殊性質，法制面的設計並無法鉅細靡遺加以規定，在個案的適用上仍有其限制。

而除了上述分類外，由於在精省之後，省屬之公營事業歸於中央，因此，目前我國公營事業可分為隸屬於中央與地方；而行政院目前所致力民營化之個案，大多屬於中央政府所有，因此，尚可將這些個案研究以中央與地方政府之民營化做進一步之區隔，而目前與地方政府有關之民營化研究者（林麗玉，1994、岳彩琨，1995、李建平，1995、葉良志，1996、劉淑瓊，1997、莊美珠，1999、黃信淞，2000、

黃雲生，2000、林裕彬，2002、汪麗珍，2002、陳冠伍，2002)，可分為公共服務及社會福利性質，換言之，係針對地方政府所處理之各項業務，運用各種民營化方式進行，例如：公辦民營、簽約外包等，以期達到改善效率之目標。關於公共服務部分，從上述研究可以發現，我國民營化政策之執行有成功的例子：如台中縣清水鎮垃圾清運業務，也有失敗的例子：如走回公營之台中市違規車輛拖吊業務；而關於社會福利部分，在運用民營化政策工具之際，卻更著重於政府角色之轉換與調適探討，因此，我們可以發現民營化政策之運用並非可以一概而論，在不同的業務項目所著重的焦點不同，並且需要就個案不同之特質加以評估，亦即政府各種業務與各個公營事業是否適合進行民營化，要如何推行民營化，均應分別其性質加以探究。

參、我國民營化政策之執行方式與爭議

民營化主要的目的有二：其一利用自由市場的「經濟原則」與「效率原則」，改善公共服務品質；其二針對某些職能業務，或予刪減、或予終止，藉以縮小政府活動的範疇 (Foster, 1992; Savas, 1992)，而 Lieberman (1993) 在檢視各個推動民營化目的時，歸納了十七個民營化的目的，而這些目的可再重組為四大類 (簡曉瑩，民 83)：

- 一、降低政府的赤字與內、外債。
- 二、增加投資管道與提昇投資意願。
- 三、解除管制，開放競爭。
- 四、提昇資源使用效率。

民營化大師 Savas (2000) 指出：委託 (delegation)，撤資 (divestment) 與替代 (displacement)，是一般運用在政府服務與活動，公營事業以及其他國家資產民營化時的三種方式。

第一個廣泛的民營化策略即是委託 (delegation)，這需要政府積極的運作，有時也稱為部分的民營化，委託需要政府持續積極的介入，因為政府仍然負有完全的責任，而僅僅是將實際生產的活動委託私部門。而其做法則包括了簽約外包 (contract out)，特許權 (franchise)，補助金 (subsidy) (透過補助 (by grant) 或抵用券 (by voucher)) 或強制私部門給付 (mandate) 等方式。

撤資 (divestment) 則意指捨棄一個事業、機能或資產。如同委託，撤資也需要政府直接積極的行動，但與委託相異的是，撤資基本上是畢其功於一役 (one-time affair)，在擁有許多公營事業的國家，去國家化 (denationalization) 一詞大多數是意指撤資。而其做法則包括了出售 (sale)，無償移轉 (free transfer) 與清理結算 (liquidation)。

而除了撤資與委託之外，民營化還可以透過替代 (displacement) 來進行，相較於前述兩種方式，替代則是一種較消極與間接的過程，導致政府被私部門所取代，意即市場的發展能夠滿足人民的需求，替代產生的原因則是由於政府功能不足 (default)、自某些功能或服務退離 (withdrawal) 與解除管制 (deregulation) (Savas, 2000: 126-132)。上述之民營化類型與方式如表 1-2 所示。

表 1-2 民營化之類型與方式

委託 (Delegation)	簽約(Contract)	部分的服務(for part of the service) 整體的管理(for total management)
	特許權 (Franchise)	使用權 (by concession) 租賃 (by lease)
	補助 (Grant)	
	抵用券 (Voucher)	
	強制私部門給付 (mandate)	
	撤資 (Divestment)	出售 (Sale)
無償移轉 (Free transfer)		合資企業 (to a joint venture) 公開上市 (to the public) 員工 (to the employees) 使用者或消費者(to users or customers) 原來的所有者(to original owner(restitution)) 被選擇的接收者(to selected recipients)
清理結算 (Liquidation)		
替代		功能不足或缺乏 (Default)

(Displacement)

退離 (Withdrawal (load shedding))

解除管制 (Deregulation)

資料來源：E.S. Savas , " Privatization and Public-Private Partnerships " ,2000,p127.

觀諸當時英國柴契爾政府與我國政府提出民營化政策之背景，可以發現其中政治性因素之考量並不亞於經濟因素：英國柴契爾政府為了剷除工黨政府長期在公營體系的勢力；而我國一方面迫於美國保護主義外，另一方面，當時國民黨政府在威權統治時期，對於「讓國民黨政府得以鞏固它在這個島上的權力」(Gold, 1981: 267)之龐大公營事業體系，會推出民營化政策，則是由於80年代累積之經濟問題達到高峰、民間資本及社會壓力之下，迫使國民黨政權必須轉型，而在其內部權力鬥爭下所形成之政策(陳尚志, 1996)。因此，就我國之情形而言，民營化政策之形成與規劃、執行的初期，可說是簡單粗糙(按照法律定義，民營化之完成，乃指將政府所持資本降至50%以下，亦即政府持有之股份即使佔49%，亦為完成民營化)，極具政治性意涵，同時也為日後所引起之爭議埋下前因。

在民營化政策出現之初，對於公營事業本身是否應該存在，是相當大的挑戰，陳師孟(1991)等六位經濟學者，以「黨國資本主義」體制，來論述我國經濟制度的特殊結構，他們指出，在戒嚴時期一黨獨大的政治體制，容易造成以政治訴求扭曲壟斷了經濟資源的配置；而這些實質由政黨所操控的事業，會以「民營」為幌，暗中成為行政體系壟斷經濟利益的輸送對象，甚至也是行政體系財經決策權的讓渡對象。因此，在民營化規劃的過程中應摒除一時的財政或政治考慮，落實以經濟理念為主導的移轉方式，並應將民營化的範圍擴及黨營事業與官營事業，以避免日後政黨藉其龐大政治背景與資金網絡，進一步以政治力來收編經濟力，如此才是根本瓦解市場特權，釋放民間經濟活力，以達到提昇總體資源效率的目標。

林萬億(1994)則著重民營化的本質，認為民營化是相對於公有化、國營而言。亦即將原先由公共部門(政府)所提供的生產與服務

轉由民間部門（市場家庭志願社團）來提供。這是對二次戰後到八〇年代，國家介入人民事務越來越多的一種反彈，特別是對西方工業民主國家社會福利制度的反省，他提出進行民營化時應考慮三個問題：

1. 是否所有公營事業都適合民營化？國營生產事業的民營化應該是利多於弊。但是攸關民生或獨占性的生產事業，如水、電等，不見得民營化是最有利於全民的，而公共服務如教育、社會福利、公共衛生等，也不見得適合民營化，因為通常非營利性的公共服務，除非政府有補貼，否則是沒有多少人願意提供的。
2. 歐美國家在推動民營化時，大都已具有頗為完善的公共服務體系，也就是都享有最起碼的公共服務，而國民也都具有社會公平、正義的共識，此時再來談如何移轉由民間部門負面作用會較小，但是以我國目前的情況來看並不具備這樣的條件。
3. 民營化的方式不論是委託契約式的、或是完全開放民營的、或是補貼民營單位等，都涉及民間的財力與權力，在我國特殊的政經環境下，很容易使民營化變質為財團化甚或黨營化，最後不過是轉變由另一個特權來經營，於效率問題的解決根本毫無助益。

陳師孟等學者的看法，雖點出早期我國公營事業體系的特殊背景，然而即使是到解嚴之後、換黨執政的今天，民營化對於想打破行政體系與公營事業間的密切關係，似乎成效不高，民營化之執行並無法完全排除財政與政治因素，因為即使是今日已經完成民營化的原公營事業，政府仍以持股達 49% 而仍為最大之股東，仍然掌有公營事業之經營權與主導權，民間之財力並無法與政府相抗衡，即便有，也是財力雄厚之財團，此種情形，對於瓦解市場特權之助益，似乎也只是創造了另一個政商關係良好的新市場特權，因而財團化之結果，也是導致對於所謂民營化之「民」所代表的意涵之質疑。而這種情形正如林氏所提出的，於效率問題的解決根本毫無助益。因此，綜上所述，吾人可以發現，理論上之探討與實務上之運作出現很大的落差，民營化在理論上視為改善政府行政效率不佳之政策工具，目的在使人民獲

得更佳之公共服務，但實際上當我國民營化政策以標售資產及出售官股之方式來執行，人民獲致之益處實際上很難評估，甚至是隱而未見的，但權益保障卻有被削弱之疑慮；政府實際上對民營化後之公營事業掌控程度，與民營化前並無二致，卻可以依法不受立法監督；而民營化也成為出售國家資產予財團之旋轉門，因此，民營化在執行上所帶來之爭議或是利益之轉換，整體社會所付出的代價，未必小於進行民營化之前，更遑論效率之指標與政策性目的之矛盾性，凡此種種，均為推行民營化政策所應謹慎加以衡量評估者。

本文研究之個案：金門酒廠，乃屬於地方政府所有之公營事業，亦即所謂之縣營事業，它並非單純屬於公共服務性質或是社會福利業務之範圍，但由於其屬營利性質、且擁有高額盈餘的特性，反而對於金門縣政府的公共服務及社會福利有舉足輕重的影響；若就政府不該與民爭利之角度觀之，金門酒廠似乎應該進行民營化，還利於民；但在地方政府普遍財政困窘之情形下，金門縣政府似又不該放棄此一金雞母，如此矛盾之特質，亦是在其他公營事業中所罕見。

此外，就金門酒廠民營化政策之推行現況而言，即使在金門當地亦曾引發許多爭議，其中種種爭端與疑慮衝突層出不窮，甚至引爆金酒弊案，或其他隱而未現的因素考量。終導致目前民營化政策呈現停擺、束之高閣的狀況。而民營化政策推行過程中，不僅牽涉層面廣泛，其程序亦相當複雜，況且其必然會對於經濟、社會、政治等方面造成影響，因此，為期能對的困境狀況有所貢獻，筆者希望藉由對金門酒廠民營化政策進行論證分析，進而提出較為合理可行的建議。

第三節 研究方法與研究範圍

壹、 研究方法

歷史的發展有其客觀的因果邏輯，並在不同時空下展現特定的形式與潮流⁷；而國家機關在不同時期面臨不同的國際政經關係與國內社會形貌，凝聚出特定的政府角色與政策，並影響其內部組織與制度的型態，不論是中央政府或是地方政府亦各自擁有其稟賦與利益，並

⁷ 蕭全政，後冷戰時代亞太政經變遷中的兩岸關係，1996。

隨著外在環境變遷而出現勢力消長，並進一步影響組織與制度的變遷⁸。金門地區也有其特殊的歷史背景與地理環境：由早期戰地戒嚴、到學習地方自治、再到今日開放觀光發展，甚至在兩岸關係中實施金廈地區小三通，地方政府所扮演的角色已隨環境丕變而與時俱進，而對金門地區具高度依存度的金門酒廠，在其進行組織變革之民營化政策，亦將對金門地區及地方政府帶來高度衝擊。此外，就金門酒廠民營化政策之推行現況而言，即在金門當地亦曾引發許多爭議，甚至引爆金酒弊案的司法案件，或其他隱而未現的因素之影響下，更導致目前民營化政策幾乎呈現停擺、束之高閣的狀況。

公共政策之規劃，若單純就市場或是經濟、效率來思考，標榜許多統計數據量化研究的客觀，往往無法呈現政策問題之所在，因為公共政策本身即是價值的取捨，而如何取捨則是可辯論的，因此，本研究欲突破以往研究公營事業個案研究方式，而從整體歷史脈絡與政經環境的整體思考，以呈現公營事業與社會結構之連結性。至於對金門酒廠與金門社會結構關聯性的發展，將衡量其在歷史中所發展出的社會角色與責任，並回溯金門酒廠自民營化政策提出至今，就贊成與反對二者之不同政策主張進行論證分析。

因此，本文主要是運用文獻分析法，以及個案研究法來蒐集有關金門酒廠民營化政策之各項論證資料，除檢視國內外相關論著、期刊論文外，亦包括重要之文獻資料：如金門縣志、金門縣議會各期議會紀錄、金門縣政要覽、統計年報、金門日報等資料，以作為論證資料之來源。

貳、研究範圍

我國民營化政策之推行，過去均由經濟部國營事業委員會來執行，而本文所研究之個案，則是由地方政府本身來執行，因此，在層次上與性質上均與過去經驗有所不同。因為金門縣自 1956 年 7 月即成立門防衛司令部戰地政務委員會，實施戰地政務體制，直至 1992 年 11 月 7 日始終止戰地政務，實施地方自治，在此段期間，可依體

⁸ 洪菁珮，中央與地方財政收支劃分的政治經濟分析，1999。

制區分為 1. 軍政時期（戰地政務初期）：1956-1969；2. 訓政時期（戰地政務後期）：1970-1992；3. 回歸憲政時期：1992 迄今。在金門政經環境發展上，擬依此三個時期之發展作為分析範圍，而憲政時期則為配合金酒公司化之績效分析，乃設定至 2001 年為範圍。

金門酒廠係屬金門縣政府之公營事業，惟為配合民營化政策進行，在程序上已先改制為公營公司組織，其後再辦理縣民釋股、員工優先優惠認股，及補辦公開發行，於上市（櫃）後釋出公股達 51%，完成民營化。因此，於 1998 年 2 月 16 日，金門酒廠即由機關組織改制為公司制之公營公司，在此過渡時期，有關組織、人事任用、薪資制度、經營管理、產品拓銷，均配合企業化經營之設計，經營自主權已大幅提高，法令束縛逐漸減少，因此，在績效分析上，擬以 1998 年作為公司化前後之分隔點，並以公司化前四年及公司化後三年之財務資料，作分析之基礎，並另以金門酒廠九十年度預算為基礎，以評估菸酒管理法及菸酒稅法實施後之影響。

參、研究限制

本文係採取個案研究法，因此難臻於通則化（generalization），因此，僅能做為其他類似情形之公營事業機構參考。此外，由於金門酒廠民營化政策尚未進行完畢，因此，本文仍無法比較民營化前後經營績效之實際情形，也僅能由目前現有之資料，推論其可能造成之影響。

肆、章節安排

在全文的鋪陳上，共分為五個章節，第一章主要說明本文之研究動機、目的與方法，界定研究範圍與研究上所可能遇到的限制，並針對相關之著作進行文獻回顧，以呈現民營化政策之爭議性。第二章主要闡述政策論證之基本理論，並建立本文之分析架構。第三章則分為三節，分別就金門地區發展的三個時期，探討其政治、經濟方面之發展過程，與其中金門酒廠之起源及其社會角色發展。第四章，分為四

節：第一節探討金門酒廠民營化政策內容，第二節與第三節則就支持與反對民營化政策之觀點進行論證分析，第四節則歸納論證結果。第五章則為本文研究之總結，並提出研究建議。