

第五章 結論

第一節 研究發現

本文之研究主要是從歷史脈絡來探討金門酒廠與金門社會關聯性的發展，以呈現金門政府、酒廠與社會三者間互賴依存之關係，衡量其在歷史中所發展出的社會角色與責任，並運用政策論證模式，對金門酒廠民營化政策進行論證分析，將縣政府官方版之政策主張與民間反對民營化之政策主張進行對照，茲將本研究之發現，分述如下：

壹、齊頭式民營化政策的反省：

我國公營事業民營化政策，最早源自於 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，以出售資產的方式籌措補償地主之經費，使土地改革得以順利執行，在其後的 36 年中，並未運用這項條例對其他公營事業真正進行民營化政策，而直到 1989 年，行政院成立「公營事業民營化小組」推行以來，乃是依據「公營事業移轉民營條例」之規定，以出售股權與標售資產作為民營化之手段，只要政府持有之股份低於 50%，即為完成民營化。因此，如探究我國民營化政策之背景與緣由，則可以發現：諸如受到美國施壓、民間經濟自由化之要求、國民黨威權轉型內部政權交替、公營事業效率不彰等等許多複雜原因交織而成，此一複雜之政策背景，更加顯示出我國民營化政策，並非真正為對我國公營事業體質進行檢討，或經過縝密規劃後才施行的，而是依據「公營事業移轉民營條例」進行齊頭式的民營化政策，也才會自 1989 年迄今，民營化政策一直引發許多爭議。其中最受矚目的，乃民營化即財團化的疑慮，這是由於公營事業累積了龐大的國家資本，股權一旦釋出或是資產的標售，唯有實力雄厚的財團才有足夠的財力來承接，一般民眾幾乎無法與之競爭，因此，也導致過去有財團直接從國家手中接收國家資產後，關閉原本經營不佳之公營事業，並將該土地出售，以獲取暴利的例子。因此，吾人應該反省：我國民營化政策究竟指涉何種內涵？民營化政策究竟是要解決什麼樣的政策問題？齊頭式的民營化政策是否適用於所有

的公營事業？公營事業應該依照其產業性質、經營狀況、業務特性等分別規劃如何與民間私部門合作，才能夠規劃出最適宜的民營化政策。就本文之研究對象「金門酒廠」而言，其本質上，並非是效率不佳之公營事業，相反的是，它還是一個有高額盈餘之公營事業，若民營化政策之目的在於提昇經營效率，或是減輕政府之財政負擔，如此，似乎並不適用於「金門酒廠」，更重要的是錯誤的政策，將會戕害金門地區人民的福利與權益，造成深遠的影響。

貳、經濟效率與社會公益之爭辯：

就金門酒廠民營化政策之論證分析來看，金門縣政府所提出之主要政策依據，就是追求提昇金門酒廠的效率，而反對民營化政策之主要論點，綜合來說，是強調金門酒廠對於金門社會的貢獻，並不僅止於財政收入，它還扮演提供就業機會、帶動週邊產業經濟發展、生態環境保育等角色，金門酒廠該不該進行民營化，其背後隱含的仍是經濟效率與社會公益兩個價值之爭辯。

由於國家機關與民間企業在本質上有所差異，因此，在社會中兩者扮演的角色不同、所追求的價值也不同，因而在政策規劃上，效率與利潤的追求，並不是首要價值。公營制度下的公營事業體系，具備讓政府累積資本、實現特殊政策目的功能，就金門酒廠而言，高粱、小麥的保價收購制度、向金門陶瓷廠購買酒瓶、由金門日報社印刷酒標、給予金酒員工高薪……等的生產方式，絕對不符合一般企業對成本的要求，但卻是為了完成照顧農民生活、保存歷史藝術、以及維持報社營運等政策目的，金酒員工的高薪，也讓金門地區的人民能有較好的生活水準。這些絕對不符合經濟效率的價值，但卻是金門社會賴以生存發展之依據。

參、民營化政策使政府既有經營之實，又能逃避立法監督：

草率的公營事業民營化，可能將數以億計的資產和土地送到財團的手裡，從國營事業中工、台機和中石化案例發現，財團可利用釋股的機會入主這些事業單位，其醉翁之意甚為明顯，且這些財團通常志不在事業的經營，而是這些企業名下的龐大資產和現金。所以，在取

得主權後的第一步，財團會以提高「經營效率」為理由，來進行公司重組和精簡人事，大規模裁撤部門和員工，以壓低生產成本。接下來，可能是透過轉投資，而盜用公營企業的資本，榨乾公營企業所有可用的資源。除了財團化的隱憂之外，在民營化過程中，各種錯綜複雜的政治關係間之角力，更是令人嘆為觀止，這種不能透明、不能公開的程序，常使得全民共有的財產莫名其妙地消失。而民營化之後，雖然官股已經少於一半，但也難逃政治力左右。何況盤根錯結的政商關係網絡，在民營化之後，依然難保能徹底根除。雖然政府持有股份降至50%以下之民營化設計，使得政府依舊是最大之股東，掌控公營事業之實權未有改變，但是議會卻無法代表人民對其監督。就金門酒廠而言，金門縣議會最關心的，是金酒營運的狀況以及後來爆發金酒弊案之產銷代理部分。縣議員雖能夠代替金門人民監督縣政府，然而，在有立法監督的情況下，卻依然會產生金酒弊案，假設金門酒廠早已完成民營化，則金酒弊案將只是社會上另一樁企業被掏空的案件而已。

肆、金門酒廠與金門社會之互賴：

由本文第三章可以看出，金門從戰地政務實驗區到今日開放地方自治，而金門酒廠也從戰地時期，負解決民生物資問題之任務，發展到為金門縣政府提供完善社福措施之重要財源。金門地區從飽受戰火摧殘到今日福利治縣、提昇人民生活品質、積極發展觀光、開辦金廈小三通，從封閉戒嚴到積極建設的過程，金門酒廠一直在歷史中扮演重要的角色，也與金門社會發展出深層的互賴關係，因此，其雖非提供公共財之公用事業，卻是金門不能失去的重要命脈。

伍、金門酒廠民營化政策之缺失：

由本文第四章可以看出，金酒民營化政策依據之理由至為牽強、決策過程草率，以及縣民釋股的弊端等諸多缺失，其中最令人匪夷所思的是以未通過之法條草案做為規劃政策之依據，草案之條文對國家機關毫無法律之效力，豈能以其作為不得不進行民營化之理由？且法規有所變動，卻未見民營化方案有修正或是重新檢討的動作。此外，雖然金酒民營化政策方案中對於員工權益的保障非常優渥，用以爭取

員工對於民營化政策的支持，但是公營事業員工並非公營事業唯一之顧客，員工的支持度高並不能將不適宜之民營化政策正當化，其實這也是目前許多公營事業民營化之迷思，往往以員工態度來作為衡量民營化方案是否規劃完善之標準。殊不知真正應該作為衡量標準的是公眾的權益，而非獲得員工支持，即可合理出售國家資產，因為公營事業並不屬於公營事業員工所有，而是公共所有之資產。

陸、金門酒廠民營化政策之修正建議：

筆者認為，金門酒廠所面對的環境挑戰，並非我國加入 WTO 所帶來的影響，因為我國的酒品市場早已開放，金門酒廠也曾交出亮麗的成績單，因此，金門酒廠所面對的衝擊，是來自於菸酒管理新制之施行，因為菸酒管理新制最大的影響有二：

1、對於現有業者取消課徵專賣利益，改為課徵高額的菸酒稅及其他如營業所得稅、許可費等，將導致業者經營成本大幅提高。

2、菸酒市場將回歸正常市場機制，酒品末端零售價格不再受到任何限制，業者將會各展所能搶食菸酒市場大餅。

菸酒管理新制上路之後，將依據菸酒管理法與菸酒稅法之規定，對酒類產品課徵營業稅，而目前我國營業稅早已由地方稅改為國稅，因此，過去金酒盈餘在專賣利益保護之下，成為主要之財源依據，而如今金酒公司所產高粱酒系列產品，屬於菸酒稅法規範之蒸餾酒類，每公升高粱酒須課徵 185 元的菸酒稅，以 0.6 公升白金龍為例，菸酒專賣體制下每瓶的專賣利益為 64 元，菸酒稅法實施後則須課徵菸酒稅 111 元，另外營業利潤尚須課徵營利事業所得稅 25%，所以菸酒稅法實施後，金酒公司營運成本瞬間大幅提升，營業利益卻隨同大幅縮水。這項變革的衝擊。無論金酒公司的身分是公營或民營，皆一體適用，沒有差別待遇。且財政部對菸酒稅之規劃為以中央 60%、地方 40% 的比率分配，而在地方政府方面有 23% 分配給台灣省，2% 分配給金門縣及馬祖，而正如本文第一章以及第三章所述，金門縣過去就是因為有金酒繳庫盈餘這項豐厚的財源，才能實施許多獨創的社會福利措施，對此，中央政府在過去原本就抱持著並不支持並且無法予以補助的態度，況且將來菸酒課稅上繳中央後，金門縣若要依賴中央

補助，勢必要受中央政府之干預，不再能像從前擁有相當高的自主權，在中央集錢又集權的情況下，金門縣將來可能也要加入其他地方政府的行列，向中央爭錢了。在這種可預見的情況下，若再將股權釋出，則股權釋出所獲之利益與移轉民營所支應的員工保障措施之預算，相互換算後釋股之獲益不大，反而會因盈餘收入減少一半以上，使縣政收入大受影響，因此，擬對民營化政策提供如下的修正建議：

1. 運用地方制度法所賦予之權限，與議會合作，將金門酒廠民營化政策予以暫緩實施，而目前金酒以公營公司之型態配合特別設計之法規來經營，一樣可以得到提昇經營績效的目的，而又可免於民營化之弊端發生。由於公營公司之組織型態，已進行相當時間，亦是除了公營事業及民營化以外，相當可行的中間選擇。讓金門酒廠繼續以公營公司之型態經營，以維持目前之組織彈性與競爭力。

2. 彌補菸酒稅及營業稅上繳之損失，除增加生產線外，應積極研發酒精濃度較低之新產品，以減輕菸酒稅之課徵，進而提高營業利潤。

3. 金門縣政府可以建請中央考慮金門地區之特殊情形，於將來在財政收支劃分時能照顧金門離島區域人民，給予較優渥之分配，至少應將目前金門人民之生活水準與各項福利措施予以維持，以保障金門人民之權益。

第二節 研究建議

本文藉由文獻資料的探討，來論證金酒民營化政策，在發現金酒民營化政策依據理由之牽強、決策過程之草率以及縣民釋股的弊端及在民營化政策上，縣政府與縣議會之間的落差情形（縣議員幾乎都抱持反對立場），可以發現，金門地區民眾幾乎沒有參與政策規劃之情形，金門酒廠民營化政策在規劃之初，並無舉辦公聽會或是說明會等與金門民眾交流，而使得金門地區人民只知道有股條可賣，卻不了解政策所造成之影響，也沒有抗議的情形，只靠幾位縣議員在為民喉舌。由於本文在研究金門酒廠民營化政策上，屬於特殊個案的研究，所得之結論，難臻於通則化以推論到其他公營事業上，故在對金門酒廠民營化政策粗淺的論證後，仍有二個問題可留供後續者未來進一步

的探就：

1.由於目前金門酒廠尚未民營化，此政策若將來仍持續進行，並將之完成，則民營化之結果會對金門地區造成何種影響？

2.金門地區地方自治起步較晚，民風純樸保守，更兼金門特殊之親族社會背景，在本文分析金門酒廠民營化政策之資料蒐集上，可以發現對於公共政策，很少有人民的聲音出現，這樣的社會文化，對於所有的公共事務將產生整體的影響，因此，其對於民主政治、地方自治的發展影響為何？如何促進政府與人民間之對話，以規劃出適當公共政策？

