

# 第一章 緒論

「民營化」原是歐美資本主義國家，為了降低財政支出的部分「權力轉售」<sup>1</sup>（指官股變動與資產移轉）方案選項之一；雖然已經推動了 20 餘年，但仍屬實驗階段。持保守觀點者認為，故意誇大民營化效果，而忽略其負面影響，成為不當公共政策內涵，即視同享有合議除罪化特權的國家級「準詐欺行為」（quasi-fraud）。<sup>2</sup>如果不惜損害公共利益，來圖利特定財團，並由政府擔保，全面導入市場化、全球化策略，則似為「國際準詐欺聯盟」的共犯結構成員。

支持民營化政策的理由雖然五花八門，不過其中也有值得逆向思考的弔詭論點。例如學者周添城就認為：「要提高公營事業經營效率，何必一定要進行股權的移轉？只要對公營事業的體質加以調整，提高公營事業的自主性，應該就會有結果。這種說法在理論上可能成立，但在台灣的現實環境下，卻沒有辦法實現。理由很簡單：行政部門和民意機關間的往來互動充滿了利益交換，夾在中間的公營事業往往成為籌碼，何來自主權？也就是此一現實考慮，故支持民營化政策」。「壟斷利益與創新研究常形成一種循環，此即熊彼得(J.Schumper)所指「毀滅性創造」(destructive innovation)的過程，亦為技術進步所引發的壟斷利益，一面對研

---

<sup>1</sup> 學者江岷欽、林鍾沂曾引述顏良恭的見解認為：「許多政府的業務很難民營化，無論具有主權意含的業務，例如：稅賦課徵、對外宣戰、強制執法，或優攸關國家安全的職能(例如情報局解碼、核武保管)，均不適用民營化。這些業務一旦民營化，政府不但會失去賴以統治的主權優勢，同時也可能損及公共利益。請參閱江岷欽、林鍾沂合著《公共組織理論》。台北：空大，民 86，頁 391-392。

<sup>2</sup> 從英美契約法的概念而言，衡平法上的詐欺行為定義較普通法所指為廣，表意人向對方有告知的義務而違反者，即構成詐欺，這種情形通常發生在當事人間有信任關係者，所以，衡平法上的詐欺，不問惡意與否，只需證明有告之的義務而經違反者為已足。故稱「擬制之詐欺」(constructive fraud)。如自英美侵權行為法的觀點來說，「詐欺」(Deceit)乃指故意欺騙他人，使其陷於錯誤，而受有損害之行為。請參閱《雲五社會科學大辭典(法律學)》，何孝元論述「詐欺」、「詐欺之故意」內容。台北：商務圖書館，民 81，頁 337。公部門與私部門的動機有別，組織成員的權利義務自不相同，因此如為掠奪被統治者的利益，而故意隱瞞不利人文社會價值或誤導公共責任之歸屬，則已構成準詐欺行為的實質要件。

發報償，另一面成為誘使下回合的誘因。所以，「壟斷有時為促進技術效率所必須容忍」。此時配置效率與技術效率，就可能出現衝突與矛盾」(周添城，1999：頁 325)。

然而，「名不正，則言不順，言不順，則事不成，事不成，則百事不興」。如果在前提或動機上，一旦出現問題，則推論將難有其正當性；試問，歷年來，台灣的現實政治環境下，戡亂、解嚴、六次修憲、核四停建等重大法案或公共議題，何者又曾為全民所澈底絕望？如果產官學界對原本屬於政府的「公共責任」，以及國會的「民意監督」不作任何期待鞭策，導入了悲觀絕望的論點，避重就輕，模糊其問題癥結所在，豈非「病急亂投醫，求鬼開藥單」，為不當的決策來做背書？上述的悲觀論點，不但視同朝野已經對未來國家民主法治的改革機制宣告絕望，也完全失去了對我國民主憲政的應有學術良知與人文關懷。果真如此，則國營事業的幕後雇主「全民股東」，又將如之何？

## 壹、民營化的適法性爭議

我國 憲法 第 107 條各款(總計 13 款)列舉了「由中央立法並執行」的事項，但在憲法增修條文第 10 條(基本國策)第 3 項亦強調「國家對於人民興辦之中小型經濟事業，應扶助並保護其生存發展」；準此，國、民營經濟事業之間，非但為「分立共存」關係，並且在憲法上，都受到相當程度的保障。尤其，對國營事業具有公務員身分的各級經理人而言，更有憲法第 24 條的課責規範，來加以拘束，因此，包括第 2 款「國防與國防軍事」，及第八款「國營經濟事業」在內，基於維護「公共利益」的法定保障位階，國營事業必須「合憲存續」，乃毋庸置疑。此一最高指導原則，雖然解嚴後歷經十年間六次的修憲結果，目前仍予維持。

一般認為，公營事業在憲法層次的「公共性」消滅後，透過

「中央及地方權限」的立法執行變更程序，國(公)營事業在獲利情況甚佳、營運體質良好的前提下，可以參採高於「勞動基準法」改組、轉讓的給付標準，依照「公營事業移轉民營條例」合法買斷勞工的服務年資，以便完成法人、股權、資產變更的程序。反之，在獲利情況不佳，營運體質不良的情況下，除了國(公)營事業得以「民法」委任的概念對相關人員課責外，民營公司會考慮依「公司法」聲請重整，或依「破產法」辦理破產；當然也可以依「勞基法」辦理改組轉讓，甚至歇業或關廠。不過，這些在「利空出盡，面臨崩盤」危機的公營事業，卻大多會逃避公務員法令的課責正途，而選擇「弄破免賠」，「依法民營」的手段，重新包裝上市；甚至會不惜動用公權力，來否定利害關係人訴求的正當性(legitimacy)，進而達成類似改組、轉讓的重大組織變革，或轉型的目的。對於不當民營的法定課責「執行」問題，則受到官官相護、馳心求外的影響，卻多避而不談。

關於國營事業(例如：國防工業、經濟事業)民營化的限制問題，學者詹中原曾經指出：凡涉及「國家安全」、「公共安全」等敏感性的公共事務(利益)領域，以及對生命、財產、自由的「審判權」，並非經濟問題，乃為法律問題，應該限制移轉民營化的適用範圍。不過，漢翔公司雖屬憲法第 107 條第 2 款「國防工業」變更為第八款「國營經濟事業」<sup>3</sup>的敏感性公共事務，卻被立法強制民營；至於是否合於上開憲政學理的私有化、市場化要件，則產官學界迄未予認真加以深入探討。

由於 2000 年 11 月 29 日全面修正公布了「公營事業移轉民營條例」，並且增加了第一條「為促進公營事業移轉民營，以發揮市場機能，提升事業經營效率，特制定本條例」的文字，這也等於確定：政府公部門系統如完成「公營事業移轉民營」的程序，就

---

<sup>3</sup> 請參閱本文「附錄一」憲法 條文摘錄。

等於必然「提升事業經營效率」的經濟行為，並且由國家來提供法律擔保的基礎。此一立法政策雖然誇大了公部門私有化後的高效率、高效果，卻至今仍舊無法舉證，在推動國內公(國)營事業在民營化之前，政府是否已經具備了良好的功能基礎，所以實施的成效，則仍有待持續觀察確認。

## 貳、民營化的正當性

綜上所述，公營事業移轉民營條例 通常只是便利經營不善的公營事業除了關廠、遷廠外，將原應由法院所宣告公司重整，或破產的作法，改由政府介入來完成公有資產，或利益重分配的私有化政策而已。當然，體質好，獲利佳的國營事業推動執行民營化政策，因為原來具備利他動機、公益性特質的公民服務，自利動機已經融合為「公私兩便」的顧客導向，因此問題不大。但是無論如何，推動民營化政策將因為時空背景、利害關係人的不同，而出現「員工」以外的利益衝突問題，此亦為不爭事實。

## 參、民營化的定義

關於「私有化」(privatization)問題，產官學界常有將「民營化」視同私有化，而不加區分的認知。從薩瓦斯(Savas)的觀點來說，美國的民營化定義論證，主要偏重於狹義範疇的公共服務「簽約外包」(contract out)層次；歐陸各國則將民營化視為「去國家化」(denationalization)的同義詞。Steel/ Heald(1984)也認為，「民營化」可以透過使用者「付費」(charging)、簽約外包、去國家化、自由化(liberalisation)等不同的方式來進行。嚴格地說，廣義的民營化除了「解除管制」、「開放市場」外，薩瓦斯認為民營化可分為「撤資」(divestment)、「委託」(delegation)、「替代」(displacement)三種類型。例如「國有民營」(或 BOT)，由官股主導操控的黃金股立法概念，都不無「反國家化」的營運特質。尤其廣義的民營

化，應該包括自由化(M.Pirie：1988)。

2001年2月22日美國洛克希德馬丁公司(Lockheed Martin-Boeing 簡譯洛馬)在台灣與11家國內外航太業者簽署了「策略聯盟」，協助台灣國防部(空軍二指部)建構「國有民營」的亞太飛機維修中心。洛馬公司暨後勤中心總裁派特森則坦率指出：在商言商，主要是想「精減國防預算」，降低軍機維修成本，同時提升台灣航太業的能量。規劃興建台灣高鐵的BOT方案(Build Operate-Transfer)，也一樣是想鼓勵由民間投資、營運、轉移的模式，來替政府省下公共工程的「鉅額預算」而已。值得注意的是，西方的民營化，政府仍然要繼續承擔「公共責任」，只能移轉營運績效；在我國，民營化後卻幾乎完全免除了公共責任。換言之，無論民營與否，政府都應該先具備完善的能力與效率，便於負責執行公共責任；並非目前我國所詬議的「不當民營」作法：政府只想以民營化手段，來躲掉「民意監督」，便於不肖官員(股)轉嫁公共責任，完全以經濟角色的自利觀點，來脫法掩護圖利特定財團的「不當民營化」行為；基於憲法的信賴保護原則，國營事業既可防止私人企業壟斷，長期提供了大量就業機會，有效改善勞工生活，發揮促進社會財富分配合理化，解決本國勞資問題的功能，政府理應信守社會正義與公共責任的最後防線。<sup>4</sup>

## 肆、民營化意涵的誤解與經驗

多年來，有關民營化、私有化的公共議題，產官學界，基於各自立場未必相同，仁智互見，討論甚多；但從我國近二十年來持續推動的民營化政策經驗來看，詬病叢生，爭議不休，也印證出此一公共政策的確大有問題。如果民營化政策是政府解決公營事業營運問題的正確答案，那麼，長期造成公營事業難以為繼的

---

<sup>4</sup> 國內學者張則堯認為：公營事業就政治要求而言，應該完全離開企業的生產效率及收入比率，也就是說，完全不考慮公營企業與經濟利益的關係，必須基於政治的立場來判斷國家應否經營企業的問題。請參閱《雲五社會科學大辭典第五冊(經濟學)》。台北：商務圖書館，民85，頁40-41。

真正問題何在？然而，新政府為了配合全球化市場開放的發展趨勢，仍舊持續執行舊政府時期「國家發展會議」對國(公)營企業問題簡化後達成的決議「加速公營事業民營化」共識，針對一向為國人所詬議的：政府持股賤賣國產、公共利益財團化、不當營運虧損、決策過程粗糙、假民營、法制僵化、課責功能萎縮、勞資互信不足、員工權益減損等問題，迄無具體而有效的因應對策。這足以說明了，目前新政府並未深入檢討上項的問題的核心所在；我國民營化政策，顯然新瓶舊酒，困境依舊。

早在 1953 年，政府為配合執行台灣的土地革政策，將台泥、台紙、農林、工礦等四大公營事業移轉為民營，乃先立法制定「公營事業移轉民營條例」。<sup>5</sup>此一政策的背景不但有其經濟因素，更具備了高度的政治動機(周添城，1994：頁 109)。因此，如全然以經濟觀點來作為推動民營化的理由，則顯然並不恰當。另外，國內學者研究指出：「在世界各國的民營化運動中，大部分的撤資，是將國有事業及資產出售，因此，從國營事業的撤資角度而言，若干論者乃將「非國營化」(denationalization)與「民營化」視為同義詞(詹中原，1994：頁 131)。格於我國法制並未將「privatization」原文譯為「私有化」而轉譯為「民營化」，為了符合國內的法制慣例，本文乃仍以廣義的「民營化」來通稱，並泛指私有化、市場化的若干意涵。一般而言，如採較為嚴謹而專業的定義，則 privatization 一詞，似應被侷限在「私有化」的探討層面為宜。

從理論或實務的觀點來說，公有(public)與民營化、私有化(privatization)原本屬於完全不同的基本概念，概念或前提上有了差異，在功能及特性的推論層面來說，當然就難以相互比較。因此，具備「公共性」與否，就成為公部門與企業之間在概念上的

---

<sup>5</sup> 請參閱本文「附錄二」公營事業移轉民營條例 條文摘錄。

判別特徵。如果公(國)營事業民營化，以「效率化、效果化」的標準來看，那麼除了完成「為民營而民營」的法定程序之外，將極有可能會對公營事業民營化政策，產生完全不同的評價。事實上，「民間企業領導人」與「公部門領導者」一樣，對組織管理的成敗負有相對責任，何況國營事業經理人又多具有「公務員」的身分，除了與民間企業領導人同樣奉公守法外，更要受到國家文官(公務員)法令的嚴格拘束。雖然，國內外就如何提升公部門經營效率的方法甚多，成敗關鍵，仍取決於領導者能否激發組織成員對本身「權利、義務」的重視程度，以及「專業倫理」的課責標準(此即俗稱的業務過失，或專業責任)，則應為不爭事實。徒法不足以自行，「人」也向來決定了任何法令制度的存在意義，因此，制度貴在有效執行，並獲取利害關係人的認同而已。國營事業的領導人是政府所委派的優秀文官，當然有責任先建構「組織強調使命感」的人文社會價值，否則，一切都將是空談。

以往政府公部門為了反制「白京生定律」(Parkinson's law)的缺失，乃推動行政革新、減肥措施、組織精簡等改革政策。不過，由於忽略了上述「人文」的因素，所以往往虎頭蛇尾、誇大了量化數據的功能，多以形式、本位主義的「齊頭式」(cross-board)作法來執行，也通常導致了公部門改革的失敗。公部門無論民營與否，都應該先建構組織強調「使命感」的人文社會價值，並且確實依照公部門法定的「權利、義務」，規範，以及「專業倫理」的獎懲標準。我國憲法第 24 條既然要求對公部門與國營事業的公務員，必須公正被課責，所以，無論就法律上的權利義務、專業倫理的內涵及標準而言，公部門的負責人都要比民間企業的經理人多承擔了相當的公共責任；因此，國營民營事業各有所司，不應該相提並論。

如果政府推動民營化的目的，只是為了追求高效率、高效果的企業成長競爭力，則「公營事業民營化」應該只要完成內部複

雜、困難的「法定整合過程」的形式而已。至於能否展現預期的企業高競爭力、或成長效益，則絕非僅以推動、完成移轉民營的法律程序，即能奏效。因此，從持續「效率化、效果化」的標準來看，民營化政策，顯然除了滿足現行法律程序之外，其必要性，以及正當性，也應該從實質面上，相對予以重新檢討評估，否則，民營化政策遲早會由該政策的利害關係人，付出相當代價；這當然包括了國內外財團、金主，新舊雇主、員工、政府官(民)股代表、全體納稅人等不同的特定族群。

2001年4月15日台中客運公司(曾經是全省票價最貴的客運公司)，由於兩輛公車超載，導致4死45傷的慘劇，歷年來公民營企業為增加利潤，不斷降低成本，誘發傷亡事件(如維爾康、火燒幼兒車等)。加上受到政商掛鉤，民意監督不力，公共安全與服務品質乃每下愈況。問題是，民眾納稅供養政府，卻無法換得生活免於恐懼的基本權利，然而，當公民營事業標榜市場化、民營化的同時，究竟，民眾生命何價？社會正義何在？

## 伍、英國鐵路民營化的代價

「萬般皆下品，唯有利潤高」，私利掛帥，犧牲公益在所不惜的企業特性，古今中外皆然(殺頭生意有人幹，賠錢生意沒人做)，以英國為例，2001年2月28日發生了火車撞貨車慘劇，當時車上大約有100多名乘客結果釀成17人死亡，70多人受傷的慘劇。這是英國四個月以來的第二次嚴重鐵路事故。英國的鐵路民營化政策不斷讓英國民眾付出了流血代價，民營化後，不但沒有提高國營期間的公安服務品質，反而剝奪了乘客的寶貴生命。此舉無異公民主權或消費者權益都已遭全盤否定。甚者，1999年10月6日上午8時許，英國倫敦市中心也發生過重大的鐵路火車相撞事故，至少造成了8人死亡，160人受傷，有100人受困，傷亡慘重。據瞭解，發生事故的同一路線，1997年也曾發生過7人死亡，

150 人受傷的火車互撞慘劇。類似意外在以往英國「國營企業時期」幾乎難以想像。據媒體報導調查結果：此一重大事故與該「民營鐵路公司」為達到降低企業營運成本目標有關；鐵路公司由於追求利潤，而長期未適時汰換、維修內部的必要硬體設備(例如：「煞車瓣安全系統」裝置計畫)，直接導致了人為悲劇。英國曾標榜民營化成效而著稱於世，諸如此類的失敗案例經驗，堪為殷鑑。從公共管理的觀點來看，戰後世界長期處於和平發展年代，歷經能源危機、全球經濟衰退的動盪，由於各國政府不當推動福利政策，衍生負面影響，以及傳統官僚體制的權力腐化現象日趨嚴重，使得原本標榜「專業分工」化的「公共服務」功能萎縮，備受各界詬病質疑。

西方公共行政領域中，部分偏好傳統自由市場學派的保守經濟學家有鑑於此，乃主張以「理性經濟人」自許，遂發展出運用個體經濟學原理，作為解決政治社會問題的「公共選擇理論」。此一新興學派假設強調人們的工具理性、投機自利的本質，更排除了傳統官僚體制利他功能的正面價值，或文官使命感的抽象變數，以市場化的消費者導向為主軸，促請公部門致力全盤引進市場機制，將「民眾需求」視同「顧客選擇商品」的彈性行銷概念，取代以往官僚作業的僵化單向指令。

## 陸、民營化與公共責任的認知誤解

在經濟掛帥的資本主義國家，往往強調自利動機的結果導向，漠視人文社會價值，違反人性的情形卻十分嚴重。美國「非營利組織」(第三部門)的興起，鼓勵類似宗教服務的「自願者」(volunteer 志工)投入社會，填補公私部門所無法有效提供的需求，即為一明例。資本主義國家的雇主往往為了達到提高個人利潤目的，常要求政府全面開放市場管制，鼓勵創新變革的破壞行動(解構)，容許忽略程序，而強調結果導向的作法。此即私有部

門(企業)在商言商，唯利是從的特徵--可以不擇手段，來達到追求利潤，集中財富的最終目的。

從 1930 年代發生世界經濟恐慌至 1970 年代的能源危機，所造成的停滯性通貨膨脹前，凱恩斯經濟學派主導公部門擴大內需、促進集體社會救助面向的福利國家發展，重視政府國有經濟的主導功能。能源危機後，凱恩斯學派無法解釋及解決當時的經濟困境，遂由新古典自由經濟者主導，不滿公部門的官僚體制腐化的萎縮現象，要求政府全面解除管制，朝向私有化、市場化。然而，由於誇大了英美資本主義的私有化、市場化優點，卻仍然無法解釋：美式民營的「簽約外包」(contract out)雖可減少服務成本支出，但屬於商業行為的服務機構，在利潤導向的前提下，絕不可能以「低於成本」的價格來提供服務。最後，必然不惜引發失業的後果，採行縮減服務項目(業務緊縮)、降低服務品質或勞動條件，甚至，賺取工資差價或裁員，造成增加社會安全支出及總體財政上的負荷。薩瓦斯(Savas)曾經指出：民粹主義論者(populist)的觀點認為，政府功能在於設計政策及遊戲規則，以營造一個適合於民營化發展的環境。至於此一新法律規範內容為何？則是政府應該確認的「公共課責」(public accountability)內涵，也是公共行政學術領域的嶄新課題。Savas 甚至指出：從意識型態的動力(ideological force)觀點來看，「民營化」也常被用來做為報復政治對手，或獎勵政治同黨的酬庸工具(Savas, 1992)。因此嚴格地說，西方 20 年來的民營化努力，充其量也只不過是一個實驗性的過程而已(廖俊松, 1999, 頁 68)。顯然，不當的民營化政策，並非明智之舉。

學者謝爾佛(Self)及卡門斯基(Kamensky)認為，公部門效法私部門管理策略的「政府再造」，或「新公共管理」運動，不外以政治經濟學中的「公共選擇」(public choice theory)、「委託人與代理人理論」(principal-agent theory)、「交易成本理論」(Transaction cost

theory)做為主要的三大理論基礎。實務及理論上的民營化方式通常分為：股權釋出、資產出售、委託經營等三種。股權釋出、資產出售為「所有權」的移轉；委託經營則僅為「經營權」的移轉，也只適合於獨占性、資本市場不發達的國家(李存修，1999：頁111-135)。事實上，委託經營即為「國有民營」。

## 柒、國有民營與民有國營

「國有民營」(委託經營)的經營型態略可分為：整廠委託、分廠委託、功能委託三種，<sup>6</sup>多以「管理合約」(management contracts)、「特許經營」(concession)、「資產出租」(lease arrangement)等不同方式，都有將經營權的績效移轉給民營承擔的特點。例如，前述空軍二指部日前與美商簽約移轉的飛機維修營運型態。

「民有國營」則為另一弔詭的經營形態。反對者認為，這是一種「掛羊頭，賣狗肉」、逃避國會監督的假民營手法；因為，表面上的所有權雖然歸屬民間(持股超過51%)，但卻仍由強勢官股來主導經營。例如，中鋼、陽明海運、三商銀。不過，無論國有民營或民有國營，政府仍然負有完全的「公共責任」，此一嚴肅而弔詭的基本人文社會科學概念，卻常被各界所刻意忽略。問題是：市場機能貴在政府解除管制，退出市場。公營事業移轉民營既要發揮市場機能，又何須修法，獨厚官方持有特別股來操控民營企業(例如中鋼公司)？

從公共管理的觀點來看，戰後世界長期處於和平發展年代，由於各國政府傳統官僚體制的權力腐化現象嚴重，使得原本標榜專業分工化的優質服務功能日漸萎縮，為人詬病。西方公共行政

---

<sup>6</sup> 國內學者李存修在「民營化的方式與釋股」一文中認為，民營化的方式分為股權釋出、出售資產、委託經營等三種，而「委託經營」即為「國有民營」。請參閱周添城主編《台灣民營化的經驗》。台北：中華徵信，民88，頁134。

領域中，部分偏好傳統自由市場學派的保守經濟學家有鑑於此，乃主張以「理性經濟人」自許，遂發展出運用個體經濟學原理，做為解決政治社會問題的「公共選擇理論」。此一新興學派假設強調人們的工具理性、投機自利的本質，更排除了傳統官僚體制利他功能的正面價值或文官使命感的抽象變數，以市場化的消費者導向為主軸，促請公部門致力全盤引進市場機制，將「民眾需求」視同「顧客選擇商品」的彈性行銷概念，取代了以往官僚作業的僵化單向指令。因此，在經濟掛帥的資本主義國家，雇主往往為了達到提高利潤目的，經常要求政府全面開放市場管制，鼓勵創新變革的破壞行動，容許忽略程序，而強調結果導向的作法。此即私有部門(企業)「在商言商」，唯利是從、道義放兩邊，利字擺中間的特徵——鼓勵投機者、冒險家可以不擇手段，來達到追求利潤，集中個人私有財富的最終目的。

## 第一節 研究動機與目的

由於國際政治情勢演變，各國政府部門與市場二者之間的互動關係日趨頻繁，進而產生「政治」與「經濟」問題始終無法完全區隔的認知爭議。冷戰結束後，1970、1980年代英美國家配合全球經貿自由化政策，在意識形態上，回復傳統市場經濟、公共選擇理論，全面展開對政府公部門科層(官僚)體制的無情批判與鞭撻，並倡導推行「小而能政府」，主張公部門棄守指令式的經濟管制，開放外來市場完全競爭，達到公共利益(服務)企業化(私有化)、民營化目的。不過至今，其主事者仍然無法解釋：如何在各國的勞動力價格、產品外在性環境成本(externality)公平基準上，一方面信守「自由貿易原則」及「環境保護原則」，而又能有效解決陳年的國際勞動人權、環境的保護問題？1996年12月23-28日台灣召開了體制外的「國家發展會議」，將民營化列為經濟發展的議題，達成加速民營化的共識後，仍然因為多年來民營化政策的實施成效不彰，持續衍生諸多的詬議，而不免陷入了類似窘境。

由政府特別立法：將具有國防工業特性的漢翔航空工業公司，要求1999年12月30日前完成法定民營的政策已因跳票，而宣告失敗。一般認為，這種被批判「以政治手段解決經濟問題」的立法強制民營政策，雖與職司民意監督的國會議員的專業問政取向有關，事實上，行政主管機關的政策評估、立法過程更因為忽略了本土化特性，持續套用推動西方政府再造、組織精簡等改革政策的結果，其成效及可行性都大有問題。不過，現代核心國家偏好高科技發展的本國商業利益，持續掠奪邊陲國家的社會倫理價值作法，也造成各國「非經濟性」的社會權興起，難免與追求「純市場經濟性」的本國企業利益產生衝突及矛盾。我國政府顯然在評估此一民營化政策所隱含的社會倫理價值(公共利益)層面上，欠缺了相對可行的配套方案。

基於針對上項公共議題的關切，遂引發本文研究的動機，乃以我國「經濟部漢翔公司」因應民營化政策的若干實質問題，進行訪談研究，期待能從「權利、義務」的不同層面，來探討公部門與企業之間，一向所迴避、淡化的「人為課責」功能，希望找出有效可行的因應對策，或改善方案。

## 第二節 研究問題

政府立法強制漢翔公司民營化，與美國推動自由化、全球化資本主義的人文歷史背景有關。國際上向來以政經實力來決定優劣，我國並非已開發國家，因此間接受制於美國政治經濟強權的程度，也就更為深遠。

從政治經濟學的觀點來說，連「新古典政治經濟學派」也認為「國防」交通等「公共財」確為造成「市場失靈」的明顯例證。公共財沒有排他性，也無法分割，所以應為社會成員所共享。不

過基於整體穩定性考量，乃不宜交由「利潤」掛帥的市場化導向來提供，因此，政府具備了主導介入、干預的必要性、正當性及適法性要件，並且不僅成為解決市場失靈的工具，通常也公認社會正義、國家安全、社會公平等等倫理價值，都成為政府介入市場(包括以「國營」獨佔、壟斷資源的方式)，來有效進行管制的主要誘因(Caporaso/Levine,1992)。已開發國家雖然標榜全球化資本主義，強調自由市場經濟，不過仍受到上述概念下的「經濟民族主義」(economic nationalists)的限制。美國長期對外以軍事、經濟霸權姿態，向開發中國家、第三世界大力推動「全球化」資本主義、自由市場經濟，然而，基於本國利益指標，美國隨時會以經濟民族主義的保護手段，來確保其民族主義思維。例如，美國是製造污染大國，卻拒絕履行「全球化」的環保公約(有關控制地球暖化的京都議定書)，反而經常以「世貿組織」(WTO)規範、301 法案等報復手段，來變相要脅開發中國家就範，以便達到使美商獲利的目的，即為明例。

由於財政預算的排擠效應，「軍購外交」顯然對台灣的國防工業、航太政策產生相當程度的負面影響，國營漢翔公司、中船公司則首當其衝。本文所研究的問題，係參考了相關文獻並且從實務面向來剖析利害關係人對於政府立法強制漢翔公司民營化政策的實質可行性、課責規範、因應對策等問題的不同看法，進行了深入探討並摘要如下：

## 壹、漢翔公司民營化政策的願景及發展困境問題。

針對漢翔公司改制國營前後的人文歷史背景，分別運用質性訪談、文獻調查，以及政治經濟學上的「經濟民族主義」研究途徑來進行探討。

## 貳、漢翔公司民營化前的責任歸屬問題。

從利害關係人的焦點訪談議題，並參考詮釋論與批判理論及文化研究的國際化、在地化人文社會科學觀點，分別從政治、經濟、社會、法律等面向，運用文獻調查，來深入探討漢翔公司民營化前後，政府與利害關係人之間所發生的互動關係。

### 參、整合「立法強制漢翔公司完成民營化政策」的因應對策。

通盤彙整後，以人文關懷的法理概念，客觀檢討漢翔公司民營化政策的成敗關鍵，並且以宏觀角度，提出短程及長程的具體建議或對策。

## 第三節 研究概念界定

### 壹、民營化功能的誤解

由於推動企業化、市場化、效率化、民營化可能同樣具有解除管制，追求開放市場公平競爭的特性，因此這些定義反而常被混淆。實際上，企業化、市場化、效率化、民營化的概念未盡相同。企業化強調創新；市場化強調競爭力；效率化強調速度及結果；「民營化」則主張市場化，或可能強調「私有化」、「去國家化」；如果錯置援引，必將衍生不同程度的爭議。

舉例來說，將「民營化」視同企業化、市場化、效率化的同義詞時；即可能已經偏離了「經濟原則」及「效率原則」，而無法改善公共服務的品質。如果民營化後卻未相對「縮減政府職能」，仍然在幕後操控，即等同假藉移轉民營的法定程序，來免除「民意監督」，以及豁免公部門應負的「財政責任」及「政治責任」(江岷欽、林鍾沂，1997：頁 353-396)。此一不當的鄉愿免責文化，可從歷年來，行政院首長、經建會官員動輒公開放話，對持續虧

損的國營事業，要以「關廠」、「破產」；「裁員」、「減薪」來恫嚇員工，以便討好財團，模糊民意監督功能的作法，而獲得印證。

2001年4月2日媒體報導立法委員質詢經濟部長時，雙方仍然避談「國營事業管理法」對經理人(或主管機關的事務官)的法定課責要件，只樂於對虧損的國營事業員工落井下石，將實施全面「裁員、減薪」的齊頭式(cross-board)政策性懲罰；這不但顯示出，「國會議員」與「政務官」樂於偏離缺憲政法理的基本常識，不惜製造集體失業，不但逃避政府法定責任(例如調整基本工資、戒急用忍、不當民營化政策)也挑撥勞資關係(例如縮短工時案、放寬外勞政策)，模糊焦點，誤導社會輿論，進而離間分化國營事業員工與民營勞工之間的階級矛盾，豈非政府樂見「貴族勞工」、「平民勞工」窮於內鬥，同歸於盡，變相縱容不肖產業規避社會責任，競逐工資差價，而歧視本國勞工的不當營運手法？。實際上，這也是數十年來，造成我國推動民營化政策難以自圓其說的核心議題。

## 貳、漢翔公司民營化要件

據瞭解，2001年5月8日聯合報第六版的副標題刊載了：國營會主委林文淵表示「盼漢翔公司六月完全民營化」的新聞，但是由於漢翔公司設置條例延至90.12月底前完成民營的「修正草案」迄未通過，在新雇主不詳前景未卜的情況下，內外界又再三放話，隨興開票，許多員工自難釋懷，並且已經造成了不必要的的困擾。根據現行法律及我國民營化的推動經驗得知，不管從理論或實務上來說，似乎有下列三個基本問題，會對強制漢翔公司民營化政策的成敗，產生關鍵性的影響。

一、要落實法規的信賴保護功能：「國營」與「民營」就必須完全脫鉤。

通常：法規的標準化有助於降低管理或生產成本，只要新舊雇主在優質的管理規章條件下，能夠保證民營化後生意興隆，不損害勞工權益來作為獲利的手段，員工就沒有集體抗爭的正當性。

二、 勞動基準法 20條<sup>7</sup>的「改組、轉讓」要件甚嚴，並規定雇主僅得依勞基法施行細則第9條規定辦理「結清工資」(歸零)，但禁止買斷勞工的服務年資，勞工自無立場反對。

實務上，如不符合民營轉型的前置要件，或未先解決國營期間的人為管理缺失前，卻只想利用「公轉民條例」，以7個月薪資來買斷沒有雙薪保障退路的「準公務員」服務年資、原有保障，遂行「民有國營」目的(「黃金股」落日條款已確定「民有國營」的合法化)，就自然失去了「憲法」及「法律」的基本信賴保護原則。目前在漢翔沒有中鋼、陽明海運優質條件的有效「保證」下，凡有點良知的經理人、工會、勞工，強烈表達「反民營化」，就可理解。這也是基本的普通常識，如果套用在全國的軍公教、民意代表身上，也會有相同的本能抗拒結果。

三、 憲法、政策都會改變；在台灣，除了生死，沒有不可能的事。

如想再爭先恐後閉門造車大搞「生米熟飯」的「民有國營」實驗，則漢翔公司具有「雙薪保障」、「退路」(或已領高薪)身分的主事者，似乎應該先拋棄特殊的「保障退路」軍職背景，以新雇主的專業經理人觀點，來思考一般利害關係人的基本立場，也許較為可行。

台灣推動的民營化政策似乎流於單一的私有化、所有權(官

---

<sup>7</sup> 請參閱本文「附錄一」，勞動基準法 條文摘錄。

股)移轉的外在形式而已，能否回歸法定文官(公務員或公營事業員工)的「權利義務」課責規範，具備企業化、市場化、效率化的正確概念？能否勇於付諸行動？才是民營化成敗的關鍵。實際上，這也是多年來造成我國推動民營化政策的失敗主要原因之一。台灣推動的民營化政策似乎只流於單一的私有化、所有權(官股)移轉的外在形式而已，如何回歸法定文官(公務員或公營事業員工)的「權利義務」遊戲規則，並且將企業化、市場化、效率化的正確概念勇於付諸行動，才是民營化成敗的關鍵。

## 肆、減薪、裁員、關廠的代價

從產業競爭力的觀點來看，除了提升本業創新發展的積極性功能之外，消極性地削減員工薪資及人事成本，避免持續發生負債虧損，「減薪」、「裁員」、「關廠」在資本主義國家，仍是多數私有企業用來降低生產成本，解決短期營運困境，或提高利潤的市場競爭常用手段。究其原因，也許這三種方法，不但對企業雇主的經營權沒有壓力(不必變革)，並且可以有效減少成本支出，相對增加營收利潤的關係。因為立竿見影，簡便有效，雇主往往會對一些原歸屬長期營運困境的問題，也比照短期困境，同樣採用這三種方法來處理。公營事業亦如法泡製，以「組織精簡」(down sizing)手段，達到變相減薪、裁員、業務緊縮、裁撤機關甚至關廠的目的(當然也可能以降低勞動條件、不當精減人力、產業外移、購併、改組、轉讓、獎勵提前退休(非遇缺不補)、協助轉業等不同作法替代)。幾乎完全忽略了組織精簡必定伴隨「工作超荷」(overload)、「身心崩潰」(burnout)、「效率不彰」(inefficiency)、內鬥衝突、士氣低落等嚴肅問題(江岷欽、林鍾沂，1997：頁 532)。

## 伍、美國勞工的超時工作問題

民營化的內涵包括了壓縮工時，降低薪資成本的手段。舉例

來說，由於美國勞工早年不堪長期超時工作，曾經引發了暴動，所以在 1938 年才通過了「公平勞動法」。據 2000 年 12 月統計，美國人每年平均比日本人平均多工作了 70 個小時，慢性「過勞」(死)已經成為美國目前「新經濟之惡」的嚴重勞資問題，<sup>8</sup>僅管刀口上的不當耗損，也讓美國足足風光了十年。中共最近也有同樣的「人力不當耗損」(過勞死)的難題。可以確定的是，政府既然代表了社會的倫理價值與公平正義，公部門就更應該以模範雇主的「同理心」來對待組織成員。況且，從先進國家企業人力資源發展的效益觀點來看，縮短工時的立法政策，貴在落實「對價勞務」的時間管理，而非止於「工資差額」，必須重視組織成員的「健康」、「生活」、「工作」品質，這也是憲法所標榜的基本人權，或社會權訴求內涵。人力資源品質如遭滅絕，須要重新培訓，則組織改革成功的機會就相當渺茫。

無獨有偶，當 1980 年代英美倡導政府再造、市場化、企業化、全球化之際，我國也捨本逐末，迎合時尚風潮，開始大力推動公營事業民營化政策，不過，只因未依循本土化的轉換程序，貿然引進民營化政策的結果，非但成效不彰，反倒衍生了「合法買斷年資」，剝奪員工權益等重大爭議，導致民營化政策幾乎「全部宣告失敗」。至今，絕大多數的公營事業員工--包括堪稱「績優企業」的中華電信公司在內，也同樣疑懼未來民營化政策。報載中華電信 2000 年 9 月因釋股失利，已經確定在 2001 年 6 月之前無法如期完成民營。其次，國內外的公民營事業都各有導向差異，因此，就連國營公司應否移轉民營的必要性，也值得深入探討。

## 陸、民營化政策對利害關係人的影響

---

<sup>8</sup> 相關資料係摘自民國 89 年 12 月 27 日第 10 版聯合報內容(該報編譯組王麗娟特譯)。主標題為「過勞新經濟之惡」；副標題為「加班在美國成為愈來愈嚴重的勞資問題，工作壓力沉重沒辦法下班接小孩..全美勞工正透過示威、談判表達不滿」。

我國憲法條文已明確規範了國(公)營事業的立法要件(第 107 條、第 109 條、第 110 條，分別提供了國、縣營事業的法源)。準此，「國營事業」存在的必要性、正當性及合法性，乃毋庸置疑。換言之，國(公)營事業如確有移轉民營的必要性，除依法審定、評估能否「提升事業經營效力」的可行性之外，尤應先探究該民營化政策是否確實符合「信賴保護原則」？是否已經排除了因為執行民營化而有妨礙公序良俗的可能？或因此而違背了 憲法(第 15 條、第 22 條、第 23 條、第 153 條、第 154 條)保障勞工基本人權的精神。

根據過往經驗觀察結果，公(國)營事業如確有移轉民營的必要，則首先須要面對處理的問題，即為受到民營化政策直接影響的「利害關係人」--公(國)營事業的員工。除此之外，強制民營化的「正當性」，也是員工能否認同、關切的主要核心議題。

我國並非資本主義國家，歷年來，卻往往不比照美國政府承擔國營事業的「公共責任」基本概念，反而假藉國營民營之名，逃避公共責任及社會責任。不可諱言，1953 年制定「公營事業移轉民營條例」的背景，與當年國民黨政府排除台灣民間企業參的政策有關，也早已引發了部分本土商界族群對國營事業的不滿：「國民黨接收台灣，將把一干事業全納為國營事業，不留生機給民間企業，深不以為然」(王作榮，2001：頁 214-215)。一般認為，國營事業的正面功能，在台灣並未獲得政府及民間應有的認同。

民進黨執政後，經濟部仍持續多次放話貶損國營事業的公益服務形象，動輒要脅裁員、減薪、關廠，不惜帶頭增高失業率，損害國民就業權益。2001 年 4 月 28 日媒體大幅報導「國營事業估計，三年內裁近萬人」(聯合報，2001 年 4 月 28 日：版 5)。一人失業，十個人會受到直(間)接的負面影響，然而，在政府預估高失業率 4.5% 以上的困境下(非官方失業率為 8%)，政府卻公開

誘發量產集體失業的作法，其公共責任、社會責任何在？這不但有違憲法所揭示的民生主義內涵，也有違保障國計民生的精神，更違背了「限制國家資本，發達國家資本」的憲法宗旨。此一強調整體社會價值的公共責任概念，也正是當代大多數西方先進資本主義國家所推動社會化的基石。

## 柒、美國推動民營化的兩手策略

以美國為例，郵電、電力、航空、供水、鐵路等部門，均為美國較大比重的「國營事業」，並且大多屬於地方政府機關所有。1986年雷根政府雖然將東北部鐵路貨運的 Conrail 公司移轉民營，不過，別忘了，民營前的 Penn Central 公司當年是因為面臨破產，可能造成商務混亂及大量失業，美國國會乃在 1979 年立法通過成立「Conrail 國營鐵路貨運公司」投入大量資金整頓，俟其營運正常後，以 16 億美金釋股民間營運。自 1972 年美國政府收購嚴重虧損的 AMTRAK 民營鐵路客運公司改組為國營鐵路客運公司以來，美國政府每年仍然需要支付 6 億美金的補貼來維持該公司的營運。AMTRAK 至今仍為國營公司(練有為,2000:頁 791)。

其次，縱然民營化被渲染成資本主義全球化、自由化、市場化風潮下的必然趨勢與萬靈丹，不過，民營化一如其它任何公共政策，也必有其先天伴隨的限制。例如，涉及國防安全、公共安全的各項公共事務，都應該被排除在移轉民營的領域。尤其國家情報、外交工作，更應格外審慎考慮，否則，不當民營即必將未蒙其利，先受其害。案例指出，美國太空總署與「非營利組織」(NPO)Morton Thiokol 公司之間的民營化(簽約外包)關係，也會釀成挑戰者號太空梭人為慘劇的主要原因(詹中原，1994：頁 94-95)。另外，由於民營化具有市場化的消費者、利潤導向的「自利動機」，與國家(有)化，屬於公共財的公民主權、公益政策導向的「利他動機」不同，因此，沒有民意監督控制的民營化雇主經

常偏好以掠奪工資差價，減損勞動人權，達成「生產力之經濟效率」，或利用「非營利組織」的志工團隊，來提供廉價勞務，甚至出現損害公益的「競租行為」(rent-seeking)，以及特權貪污，也必然會與公共責任、社會正義的公平原則相互衝突、減損社區服務與民眾責任產生道德危機，更會產生「規避巧取」的軟柿子效用(crean skimming)。換言之，民間公司對於較不具經濟效益的公共事務，會基於「在商言商，唯利是圖」的理由，取巧規避，只執行對己有利潤的事項，對不易執行的項目，則仍然交由政府來執行(詹中原，1994：頁 93-101)。

## 捌、我國推動民營化欠缺人文概念

當我國馳心求外，開始大力推動公營事業民營化的政策，因未審酌本土化的人文特性，輕率套用西方民營化概念的結果，非但水土不服，難以「提升事業經營效率」，反而弊端叢生，詬議不斷，更談不上具體成效，衍生出許多重大的勞資爭議事件，負面影響極為深遠。值得關切的是，那些因為業務緊縮、裁撤、遷廠、關廠而被迫裁員離職的失業人口，都將何去何從？是否確定在國家社會中完全消失？他們普遍未受到社會的嚴肅關切。

## 玖、朝野要求台汽公司員工為民營化政策買單

2001年3月16日中央研究院社會研究所舉辦了「當前失業問題研討會」，並以台汽公司為例，探討台灣中高齡離職者的勞動參與、再就業問題。據張晉芬等學者指出：國營台汽公司1996年間，在三個月內就裁掉了2500餘名45歲以上的技術勞工(司機技工)，經過電話訪談結果，有三成五的勞工已經完全退出職場，只有三成四找到新工作，仍然有一成二的勞工繼續求職中(聯合報，2001年3月17日：版6)。國營台汽公司由於政府建立「亞太營運中心」，而被要求民營化。2001年3月16日台汽數百名員

工面臨失業危機，前往立法院遊行請願。勞工認為，政府在沒有配套措施的情況下，由每人選擇繳 30 萬買下台汽自生自滅的集資方案作法，等於讓勞工陷入了絕境。工會幹部並且指出：台汽的集資方案根本是一個「騙局」。交通部則以「台汽因瀕臨破產，才迫切需要儘速民營化」來回應。台汽勞資(政)雙方各有訴求，民間冷眼旁觀，卻少見權責部門的人文關懷。雖有立法委員提請行政院重新評估台汽民營方案，不過顯然「言之諤諤，聽之藐藐」，成效似可預見並不樂觀。在政府高舉「大勢所趨」的旗幟下，曾經擁有 14000 員工的國營台汽公司，只殘存 3000 名技術人力，卻仍然不過是民營化政策下的另一群活體實驗品而已。

值得探討的是，多年來，政府經營不善所造成的虧損，最後，卻完全由無過失的員工來概括承受類似集體政策性的懲罰，如果從「權利、義務」的觀點來看，究竟，公部門有無行政責任？推動民營化政策，由模範雇主強行剝奪國營事業(公部門)員工權益的作法，又如何面對國家向來所標榜的「信賴保護」原則？其正當性何在？2001 年 4 月 4 日交通部要求台鐵、公路局各轉介 80 名缺額來接收台汽員工，不過，幾乎可以確定的是：杯水車薪，台汽公司仍然有 700 名資深技術勞工，在無過失、沒有選擇的情況下，已經被「模範雇主」的強制民營政策所征服--必須面臨中年失業的下場。

## 拾、民營化與國父遺教的基本概念

我國憲法條文已明確規範了公營事業的立法要件，對於「準公務員」的勞工權益，大法官會議第 270 號解釋，也特別對國營事業員工的任用、定位問題，做出了具體規範。頗值得政府在推動民營化政策時，作為重要的參考準據。

如果從憲法所揭示的民生主義來論證，可以清楚瞭解有關「自

由市場經濟問題」與「民營化政策」的指導原則，早在 1920 年代由《國父遺教》「建國方略」物質建設：「第一計畫」加以確定。當然，在三民主義的「民生主義」(第二講)中，更有明確而詳盡的觀念說明。換言之，國營事業民營化政策的問題，因為國情及政治文化的不同，早在民國初年，政治家孫文就已經將此一國際上的政治性的經濟問題，完成了本土化、在地化的剖析與可行性評估。今天我們仍舊可以從我國的「憲法前言」獲得印證。

### 國父遺教的「實業計畫」指出：

「中國實業之開發，應分兩路進行：(一)個人企業，(二)國家經營是也。凡夫事物之可以委諸個人，或其較國家經營為適宜者，應任個人為之，由國家獎勵，而以法律保護之----而各種官吏的障礙，必當排去，尤須輔之以利便交通。至其不能委諸個人及有獨占性質者，應由國家經營之。今茲所論，後者之事屬焉。此類國家經營之事業，必待外資之吸集----以其財產屬之國有，而為全國人民利益計，以經理之。關於事業之建設運用，其在母財子利尚未完付期前，應由中華民國國家所雇專門練達之外人，任經營監督之責；而其條件，必以教授訓練中國之佐役，俾能將來繼承其之，為受雇於中國之外人必盡義務之一。及乎本利清償而後，中華民國政府對於所雇外人，當可隨意用舍矣」。孫文也在三民主義的「民生主義」第二講的講詞，明白地主張：解決資本問題的原則，必須要節制私人資本及預防獨占的經濟行為，進而製造國家資本，來解決民生問題。他說：「工業時代之資本為機器，故當由國家經營，設備種種之生產機器，為國家所有。好像歐戰時候，各國所行的戰時政策，把大實業和工廠都收歸國有一樣，不過他們試行這種政策，不久便停止罷了。中國本來沒有大資本家，如果由國家管理資本，發達資本所得的利益歸人民大家所有，照這樣的辦法，和資本家不相衝突，是很容易做得到的。照美國發達資本的門徑，第一是鐵路，第二是工業，第三是礦業。----如果交通、礦產、和工業的三大實業都很發達，這三種收入，

每年都是很大的。假若是由國家經營，所得的利益歸大家共享，那麼全國人民便得享資本的利，不致受資本的害，像外國現在的情形一樣。外國因為資本是歸私人所有，便受資本的害，大多數的人民都是很痛苦，----我們要解決中國的社會問題，和外國是有相同的目標，這個目標，就是要全國人民都可以得安樂，都不致受財產分配不均的痛苦。」<sup>9</sup>

回顧八十年前的時空環境，政府遷台後原憲法條文中有關國營、公營的規範事項，以及 1953 年立法實施的「公營事業移轉民營條例」，即按照上述國父遺教的精神所制定，並且持續發展了台灣的經濟。因此，總體來說，國營事業與民營事業各有其無法取代的優越性，以及存在的社會價值，二者必須相輔相成，而不應有所偏廢，或兩極化發展。

## 拾壹、國防事業的民營化與軍購外交

漢翔公司是我國唯一生產軍機的國營事業，成員多為軍事高科技人才，且與國防秘密直接相關，一旦解除管制，上項人力為假想敵或國際同業競爭對手所用，則相對不利於我國多年苦心建構的國防產業發展基礎。當政府一方面耗盡預算滿足軍購外交需求，不惜增高兩岸緊張關係，而成為美國對抗中共境外決戰的前哨防區，另一方面，又推動國防事業的民營化，任由漢翔公司的精華人力被挖角跳槽<sup>10</sup>或「楚才晉用」。實際上，此一作法也就等於是國家將長期所培育成功的人才，卻拱手讓給了假想敵，或

---

<sup>9</sup> 請參閱《國父遺教》實業計畫內容。

<sup>10</sup> 資料來源：民國 89 年 8 月 6 日 ET 中時電子報新聞，標題為「漢翔離職的人才大家搶著要」。內容略以：從屬於軍方的中科院航空工業發展中心，到改制為公司組織，隸屬經濟部國營會的漢翔航空工業公司，員工由軍職換敘轉為文職，以及邁向民營化之路的精簡員額過程中，離職高級幹部迄今已不計其數。有的自行創業；有的被國內公、民營航空業所延攬，甚至連韓國航太業者也多次投石問路，試圖延攬台灣航太科技人才，使這波航太人才挖角熱，方興未艾。中科院第一研究所（原航太所）、工研院航太中心、漢翔公司及經濟部航太小組，一直被外界視為培育國內航太人才的四大搖籃，在僧多粥少，加上國內大力發展航太科技的帶動下，業界挖角動作頻仍，不曾間斷過。」

國際上的競爭對手。這種由政府主導立法強制漢翔公司民營化的政治動機與經濟效益，似乎都值得國人來深入探究。

違反上述基本原則的不當的類似民營化政策的案例不少(諸如交通、環保、工安等公用性事業，開放民營後，廠商基於自利動機而降低必要的人事、維修成本，直接造成危害公共安全，或重大傷亡的事件)。另外，軍購外交也直接造成了國防實力須仰賴外國來維繫，並且相對喪失了自主研發功能的後果。任何國家都不樂見假想敵國的武力戰備高於本國，更不願耗費鉅資，卻在武器的取得要件上，受制於外國，甚至花了大錢最後成為列強「境外戰略」上的馬前卒祭品或武器實驗。因此，國防工業一旦棄守自主研發政策，或被強制民營化後，必將危及國家安全，乃一毋庸置疑的普通常識問題。原屬憲法 107 條第二款的「國防與國防軍事」的海軍造船廠，變更為同條八款的「國營經濟事業」(中船公司)後，「國艦國造」的營運政策，已遭軍售外交所排擠，而每下愈況，面臨破產。一旦強制民化後，一般認為，已無生路可言，遑論陸續伴隨軍購，所面臨的「動搖國本」而「辦不下去」的拉法葉弊案？棄守「軍機國造」政策的國營漢翔公司，亦不遑多讓，有著相同的困境。

## 拾貳、漢翔公司民營化與軍購外交的影響

當今年美國共和黨政府宣布依其國內「台灣關係法」，增列「大而不當」的「昂貴」軍備武器，強行銷售給我國時，執政黨立法委員蔡同榮即認為：

「根據這項軍售清單，台灣的軍購經費將達 50-60 億美元。為了台灣的安全，總要有必要的付出；不過，誰能保證所有美國核准對台的軍售清單，不會被美方當成中古軍品回收場？誰又能保證不會被美方當成無效

軍備的垃圾堆」？<sup>11</sup>

這不但涉及憲法的基本國策問題，更是攸關國家人民存亡與否的嚴肅公共政策。

## 拾參、民營化與策略領導

國營事業的負責人、經理人、各級主管，甚至官股董事、監事們，對公司的營運都有直接重大影響，所以，經營團隊的領導者，就必須具備專業經理人的能力，或相關業務特長。如果領導者仍然以傳統策略管理的「線性思考概念」來規畫執行民營化政策，必將因緩不濟急而導致失敗的後果。因為在不同的時空需求條件下，就算看清楚目標之後，再付諸行動，也未必就能夠如預期「在安定中求發展，在發展中求進步」，甚至可以做到人定勝天。畢竟，物極必反，仁智互見，唯一不變的，可能就是必須認知一切都是處在不斷改變，難以預測的現實環境。

世間本無絕對真理可言，自然科學所謂的真理，本就是相對性的真理，只有在機械論或傳統的數學典範中相對發現而已。不過，在高科技掛帥，資本主義全球化的情況下，我國引進西方的管理文化，卻往往忽略了本土化的轉換過程。無論國民營事業，足以肯定的是，幾乎所有領導人所必須體認的重要基本管理概念，仍然可以從中國的固有人文歷史來探索，並且在思維模式上能夠獲取若干重要的啟示。

## 拾肆、民營化政策與領導或管理的概念

中國古代的諸子百家，曾經對此提出不同的多元觀點；東方

---

<sup>11</sup> 請參閱《聯合報》，民國 90.4.5，版 15。

哲學思想主流向來強調「天行健，君子自強不息」的宏觀學習概念，也認同了「因地制宜，通權達變」、「滿招損，謙受益」的人文價值。尤其老莊「道名無常，得失相對」以及中庸「均衡允宜」的哲學思想，都已經涵蓋了西方渾沌理論所闡述的核心概念。20世紀當代德國籍的百歲哲學大師伽達瑪(Hans-Georg Gadamer)更認為：「所謂的『全球化』發展其實並不存在，人類只能透過界限來瞭解自身，而網際網絡與大眾傳播對人類未來的影響仍然有限。他擔心資訊泛濫愚化人類，阻止人類思考。也只有透過傳統的人文價值，才可能維護瀕臨存亡的人性..任何界限消失後，總有新界限會產生，這是一種循環不已，無法阻擋的現象，我也希望沒有人可以阻擋這種現象。但是我們也必須明白：知識總是有界限的」(Gadamer.1999)。這充分說明了「人同此心，心同此理」；西方與中國的人生哲學都強調「物極必反」、「窮則變，變則通，通則久」的自然法則。為了趨吉避凶，人們必須不斷學習如何謙沖自牧，居安思危，要先未雨綢繆，牢記驕者必敗，「成功亦為失敗之母」的道理。依此類推，民營化政策也同樣必須受到上述的自然法則規範。

民營化政策的規畫或執行評估，都必定與組織的領導者及利害關係人(例如：勞工、部屬)的互動認知有關。選錯了領導人，就像棋局上用錯了棋子，也幾乎等於相對增加了成功的困難度，而註定以失敗收場。由於「人是變數之母」。無論組織的「量變」或「質變」過程，身為領導者或經理人，如果具備了敏感度較高的直覺功能，則顯然有助於因勢利導的需求，可以處變不驚，化危機為轉機，引導部屬逢凶化吉，故素有「兵隨將轉」而備受禮遇的通例。公共政策(甚至包括民間企業)的建構、執行、評估都同樣深受領導人的功能格局影響。譬如，政務官要為所屬部門的政策負責，國營事業的中央主管機關部會首長，就當然要對民營化政策來負責；事務官更必須本諸文官的專業倫理規範，依法行政遵循法令向上級負責，所以具備公務員身分的國營事業的主持

人及監督、管理人員，自當為執行民營政策而分層負責。因此，包括國營事業在內的任何組織或團體中，具備領導特性的管理者、經理人、專業負責人，是否擁有「勝任合宜」的功能，實際上卻與決策(政策)品質有著相當密切的關係。

上述基本概念與功能，對於公然違法(未能依限完成民營)的國營漢翔公司領導團隊來說，就尤其顯得格外重要。

## 拾伍、策略領導概念的應用

從宏觀的角度來看，無論是公部門公營事業機構或民營企業，任何的公共政策與企業政策都有與軍事計畫相同的求勝理念，必須要有通盤考量全局的策略(strategy)思維概念，作為規劃、執行、考核的基礎；領導人之所以重要，從古人「千軍易得，一將難求」的說法，可以得到合理的印證。西方文化的晚期資本主義在 1970 年之前，多強調傳統官僚體制的工具性（技術）、功能理性（instrumental or functional rationality），由於太過倚賴工作紀律、程序的標準化控制特性，未能配合時空變遷需求，遂產生「過度官僚化」（excessive bureaucratization），導致機械、物化概念下的冷漠、疏離，或病態異化（alienation）、過度順從（overconformity）、無反應力（unresponsiveness）無效率（inefficiency）無情性（relentlessness）等現象，而妨礙創新學習的意願及能力。然而，完全放任組織成員無視工作紀律、程序標準化的「解構思維」，誇大成員的冒險自由，鼓勵「在錯誤中學習，可以弄破免賠」的自主特性，將誤導組織決策的方向，反而會造成為過度官僚化與專業管理（professional management）之間的弔詭矛盾，甚至轉變成官僚腐化及排除基層勞工參與管理(控制)的專業霸權（professional hegemony），或奴化現象等嚴重後果。

1970 年以後，批判理論者有鑑於此，遂倡導內省「反思」

(reflective) 與「自我組織」(self-organizing) 的「實質理性」(substantial rationality), 改變工具理性所強調的「單圈學習」(single-loop learning) 為鼓勵、自我負責、質疑、創新的「雙圈學習」double-loop learning 「再學習」(deutero-learning) 的觀點；一切都應該回歸到人文主體的基本面向<sup>12</sup>。無論古今中外，顯然，領導人對一個組織的盛衰成敗，負有關鍵性的責任，影響至鉅。人文精神強調心物一元論的哲學，重視完整人格、全人(whole person)的特質，以及超個人心理學所強調人類的第六需求，此即「靈性的學習需求」。中國歷史明確指出，數千年前春秋戰國時代的莊周就曾經主張，要以宏觀的「全人」、通才達變的格局，來主導微觀的「一曲之士」、匠人技巧。在動亂不安的時代，就更值得現代的組織領導人，或專業經理人來不斷虛心反省，並且勇於自我檢驗。「法家治國」與「法匠治國」的格局顯然不同。

「策略」(strategy) 一詞係援引西方的行政學概念。「策」<sup>13</sup>係靜態的謀略，故我國古人稱「策士」為專精策謀者。「略」者治也，指動態的治理行為。「方略」乃指用兵的方法及謀略。「戰略」則指籌畫軍事之方略。「戰術」為用兵術，指戰場運用團隊的方法。因此，西方的策略定義較為類似我國廣義的戰略與戰術概念。

從宏觀的角度來看，國營事業的管理階層，至少應該具備全面性的廣度格局(策略掃描)；因此，以求勝的曲線思維概念，領導者所決定的戰略指導原則，進行戰術(tactics)運用，仍然屬於戰略中的多元化的「操作性」、「階段性」技術執行項目，基於達成整體戰略性目標，通常不得已的戰術挫敗，是被容許付出的必要代價。中國人在傳統軍事上多以「謀」、「略」來涵括戰略，另外用「術數」代表手段及勝算的機率；以「權術」來形容一個領

---

<sup>12</sup> 本文有關批判理論、雙圈學習、專業霸權等概念，係參考：丘昌泰《公共管理》；許立一等合譯《無常管理》；林鍾沂、林文斌譯《公共管理新論》；吳瓊恩《行政學》及江岷欽、林鍾沂《公共組織理論》等各相關章節內容。

<sup>13</sup> 請參閱《辭源》，台北：商務印書館，民 56，頁 603,681,1132。

導人的管理能力。為了區別單一軍事戰略的刻板印象，故有統稱「策略」的說法。

一般所謂策略，指的是運用規劃、計謀來完成「運籌於帷幄之內，決勝於千里之外」的效果。「權謀」乃指有能力控制自己的意念，來支配人事物與策略；亦即具備了「策略性領導與管理」的功能。術數：亦稱戰術評估，指的是術(tactics)與數(管理)的結合運用。「術」係達成目的的手段；「數」則為衡量成敗的機率。所以我國俗稱的「權謀數術」指的是：有能力讓自己的意念隨心所欲，進而支配人事物，或運用計謀來完成預期的效果與目的，也有能力評估勝算的機率(朱春林，2000)。

換句話說，一個勝任愉快的領導者，應該審酌主客觀情勢有效運用權謀與權術，達到預期目的。領導統御或管理制度上的「過猶不及」，將必然導致驕者必敗、權力腐化後果。希臘神話愛卡魯司(Icarus paradox)的矛盾巧妙隱喻了：人類如情不自禁，得意忘形而夜郎自大，最後必然以蠟翅熔燬，飛娥撲火收場。失敗固為成功之本，成功也相對註定了日後失敗的命運。持盈保泰，守成不易，古今中外卻無一倖免。兩岸關係的惡化與戒急用忍政策，都直接影響了國內公共政策品質及經貿發展的有利環境。

## 拾陸、民營化與管理理論的不同觀點

為了從上述概念來觀察近來國內所關切的公眾議題與民營化政策之間的影響，瞭解「少數政府」內閣的策略評估的選擇取向，本文亦同時參考了「公共管理」及「新公共管理」的不同觀點，針對新政府的策略領導相互比較，並且就其如何影響民營化政策的問題，來進行深入探討。

新公共管理學派偏好公共選擇理論，傾向古典自由主義(新保

守主義，或新自由主義)，主張市場自由化，並且反對國家干預，強調小而美的政府。其理論支點係建構於「理性而自利動機」的基本假設之上。由於窄化了文官體系的利他功能、成本效益的標準，而忽略了「制度相對影響決策」的事實，所以衍生出「市場失靈」(market failure)、「政府失靈」(government failure)、「組織失靈」(organizational failure)等問題。不過，這在公共管理學派看來，宣言(Blacksburg Manifesto)中所大力主張文官應該提升公共利益的「公共服務動機」(Public Service Motivation)與承擔專業責任、尊重政府功能，來維護憲政運作為己任，就可以勝任「賢明少數」的優質文官角色，進而導引理性無知的多數成為「賢明的多數」(從質變到量變)。因此公共管理學派認為，人類社會的倫理價值、利他主義，不能完全藉由自利動機的市場化概念來詮釋，準此，具有策略管理及領導文化要件的官僚體制，仍佔有無法取代的地位。

民營化政策顯然與負責成敗的領導核心有關。Owen E.Hughes 在《公共管理新論》一書中認為，傳統模型忽略長期性的觀點，只重視「過程」，多忘掉公共組織必要的長遠目的與總體目標，並以公部門應調整策略，參採私部門以「結果導向」做為努力目標及共同理念。然而，此一由西方近年所發展出的「策略管理」(strategic management)雖為新學術名詞，但仔細觀察，不難瞭解，何以 Owen E.Hughes 用軍事術語「戰略」而引伸出「策略性」的定義，吾人可以清晰判別二者差異與內涵。

由於公部門與私部門的功能特性有別，對環境的變遷、因應策略，自然未盡相同。當學者認為「策略規劃模型」(strategic planning model)不符需求，應該以適用層面更廣、效果更佳的「策略管理」來替代時，不禁令人懷疑：政府多年來所推動的民營化政策是否仍為「新瓶舊酒」的包裝技巧，無法跳脫傳統的人性化「控制」，以及故意模糊「課責」成效的老問題？對策略管理的發

展是否又太過於樂觀？根據歷史的經驗法則或「系絡模式」(contextual model)的概念來看：任何的人為決策、政策規劃(policy planning)都會直接受到該「規劃文化」(culture of planning)<sup>14</sup>的相對重大影響。尤其，受到規劃的內外環境影響的「執行者」(actors)、「習慣」(customs)、「規則」(rules)等三個要素，將是主導該決策的成敗關鍵，尤其人性、質化的因素，有非常重要的影響。

本文即針對策略管理及領導的功能，以非線性思考為架構，分別借喻東方本土化的哲學概念與西方渾沌理論的觀點，結合實務經驗來相互印證，並探索如何在發展變局中能夠創新圖存。

## 第四節 研究架構

### 壹、基本概念與研究主軸

本文係以「國防事業民營化」的結構性問題，導入公共管理與公共行政理論的「批判理論」做為研究主軸，應用了質化研究的基本方法及概念，進而從國會的立法權功能深入探究行政、立法機關的控制體系與課責關係，並且分別就政治、經濟、社會、法律等四個不同的層面，對漢翔公司民營化可行性問題，逐次探討該政策對社會整體所產生的影響。

本文也參考了凱爾(Kiel)的「渾沌理論」(chaos theory)、大衛·伊斯頓(D.Easton)的「政治系統理論概念」，以及公共政策學者 O'Hare 的政策工具八種方法、政策分析學者 Raiffa 的「第三類錯誤」等基本概念，來推論剖析、詮釋我國長期以來，立法權與行

---

<sup>14</sup> contextual model 系絡模式內涵以 Bolan, (1969)的觀點而言，認為決策 decision 甚受「規劃文化」的影響。如要發展並提出適當的策略、技術，則應對環境系絡中「文化現象」深入瞭解。參閱 翁興利，《公共政策》「政策規劃」。台北：空大，民 88 年，頁 237。

政權，在開放的行為系統功能下，所顯現為國人詬病的民粹政治利益交換，所造成的「立法從嚴、執法從寬」以及「因人而異」、「選擇性執法」的老問題。

迫於美日經濟霸權主導國際貿易自由化的不利情勢，我國政府拖延了十年，仍在美國保護主義抬頭的經貿壓力下，被動引入市場經濟，實施了勞動基準法，訂下最低工資標準，相對增加了本國雇主的勞動成本，也削弱了產業對外的競爭力。此一開發中國家逐漸棄守傳統經濟民族主義，保護本國產業的管制政策(如菸、酒、油、電、水事業民營化政策，即為開放國內市場，便利外商競爭)，極有利於全球化資本主義的勞力商品化的發展；由於欠缺社會安全網的配套措施，必將加速「貧富兩極化」問題的惡化，造成公共利益向下沉淪的冰冷社會。此一標榜競逐經濟成長的政策，已形同政府寧願為了降低財政支出，不惜廉售國產而坐收漁利，任由社會權的快速邊陲化，只能付出社會混亂、脫序的代價。

## 貳、英國的民營化政策代價

英國保守黨內閣余契爾(Margaret Thatcher)首相 1978 年上台，率先推行「國有企業民營化」後，英國的國有鐵路被完全民營，並且為減少人事、生產成本而進行了大幅裁員，造成勞工集體失業。雖然短期內，企業獲利可觀，但是人民的長期公共安全、消費者利益保障亦陷入高度風險的困境。國有企業開放財團競爭後的市場經濟，無異認同了「公共利益私有化」的正當性。公部門雖然退出了市場競爭，回歸本業，如果無法相對強化本業所特有的服務職能，則已似乎失去了「讓渡」、「退出市場」動機的正當性與必要性。保守黨採行激進的極右派民營化政策，不但產生相當負面的影響，也讓選擇中間路線的英國工黨在 1997、2001 年獲得勝利；保守黨兩度失掉了執政權。

私部門為了提高個體私利，大肆擴張排擠效用的結果，使「小而能」政府的經濟管制淪為財團工具的「俘虜理論」(capture theory)型公共管制。本研究係以質化的概念，嘗試簡扼歸納出，我國目前惟一完成特別立法，強期限期民營失敗的「經濟部漢翔航空工業股份有限公司」(簡稱漢翔公司)，在弔詭決策環境下，如何因應圖存的關鍵性問題，希望能夠從權利、義務的不同層面，來探討國內公部門、私部門在國際化前，所一再迴避的本土化課責關係。

### 參、民營化政策的限制與國防安全

公營事業多攸關國計民生，尤其，國防安全為基本國策首要，攸關公共利益至鉅，因此國防事業乃與一般公營事業的本質不同，一旦開放民營，勢必影響國家的整體安危；因此基於國家安全、公共利益、社會責任的整體穩定性考量，國(公)營事業曾在戰爭動亂時期，不但為各國的政治經濟發展，提供了穩定有效的基礎，更在計劃經濟的指導原則下，由政府管制經濟，來合法壟斷、獨占國內市場。早期歐亞等國能夠發展重工業，邁入現代化，得以建構今日福利國家的社會安全保障體系，各國公營事業的發展功能，自有其無法替代的重要地位。

無論古今中外，「國防安全」所產生的功能，屬於公共財(public goods)的公共事務，具有無法由私部門替代的特性。連西方的古典自由經濟宗師亞當斯密(Adam Smith)的《國富論》(The Wealth of Nations)，也都認為，政府主權者的角色已經包括了「公共財理論的雛型概念。亞當斯密強調，政府主權的第一項責任就是國防。「國防總是政府所需負擔的角色，甚至也是政府何以存在的理由」(林鍾沂、林文斌，1999：頁 124-125)。市場化的消費者概念顯然無法取代公民主權的社會價值。學者詹中原亦提出：民營化由於涉

及國家安全、公共安全等高度敏感的重大公共事務領域，應該嚴格限制移轉民營的觀點(詹中原，1993：頁 90)。事實上，沒有國家會將國防安全的公共責任以市場化、自由化的概念，來移轉給私部門。美國雖對外標榜全球化、自由化、市場化，不過，其國防工業的外銷戰機等軍備武器，仍須然要先獲得聯邦政府的許可。資本主義國家如美國的國營事業(尤其國防工業)雖然不多，但是政府仍在幕後主導協助，謹列舉相關實例如下：

#### 肆、美國對國防產業的特別保護政策

1999 年 11 月 28 日美國華盛頓時報指出，F-16 戰機 25 週年專題調查已確定，最近以來的墜機事件多數與機件缺失有關，但在機密的保護傘下，美國政府與製造商都可以因而免去訴訟，也不必受到外界調查。

華盛頓時報引述美國內部文件資料<sup>15</sup> (製造商及經由「資訊自由法」FOIA 取得)指出：美國空軍自 1975 年起，已經花費 500 億美元購入 2000 多架 F-16 戰機，歷經 600 萬個飛行時數後，仍然無法解決 F-16 的機件故障問題。「引擎失靈」則是最大的殺手。為此，美國民間還製片發行探討 F-16 的墜機訴訟個案；並且坦承：美國 F-16 戰機雖已產製了 3000 架，不過，因為機械故障，而墜燬者也多達 140 架以上。縱使遇難飛行員家屬堅持控告軍機製造廠商，經過多年纏訟，仍然難以勝訴。

2001 年 4 月 3 日下午四時三十分美國駐日本青森縣三澤基地的一架 F-16 又發生了故障失事墜海悲劇。再度證明了，在軍售外交的策略下，雖然台灣耗費鉅資向美國所購買了高價 F-16 戰機，但是除了型號、推力受限外，無論在軍機的妥善率、安全品質上，

---

<sup>15</sup> 請參閱《聯合報》，民 89.11.30，版 13。標題為：戰機墜毀傳多數與機件缺失有關。副標題為：華盛頓時報報導美政府與製造商都在「機密」保護傘下免責，我軍方向美表達關切。

F-16 都遠不如國產自製的 IDF 戰機。

事實也證明，美國政府基於軍備的國家利益的考量，對於國防工業的幕後主導與支持，向來都不遺餘力，例如：2001.3.11 美國華盛頓郵報即指出：「在美國國防部主導下，洛克希德-馬丁公司、及其競爭對手波音公司正使出渾身解數，爭取外國政府出資參與發展美國新一代聯合攻擊戰機」。<sup>16</sup>

基於上述公共財事務，攸關國家公共安全等重大理由，故本文乃將國防事業民營化納入研究架構的主要重點。

## 伍、台灣國營事業的法定預算審查程序

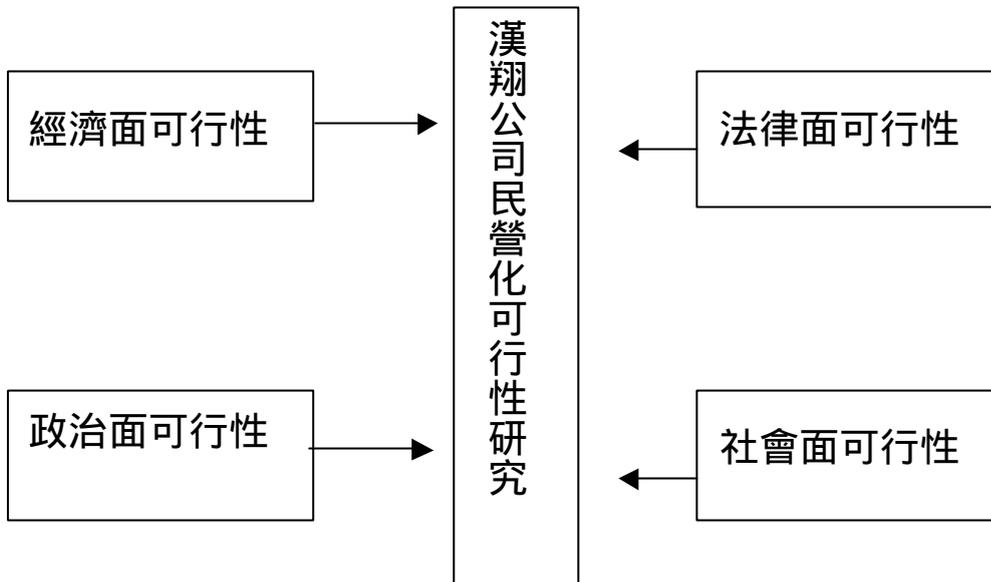
國營事業與民營事業最大的不同點在於，前者必須接受(一)國會的民意監督，以及(二)具有合法的市場壟斷、獨占權利。

我國公營事業編列預算須經議會審議程序，國營事業預算更須先完成立法院逐項審議通過的程序才能動支。因此，國會議員的功能機制與專業素質，對國營事業的營運成敗而言，仍有相當重要的影響力。當人民透過選舉機制票選出國會議員、各級民意代表、總統副總統時，就已確定了類似「授權人」(股東)及「代理人」(經理人)的「權利、義務」課責關係，而沒有所謂公部門、私部門的區別。鑑於人民票選國會議員制(修)憲、立法，又票選出總統執行統治；「公營事業移轉民營條例」、「漢翔航空工業股份有限公司設置條例」均為國會立法委員所立法通過，由行政機關執行的「特別法」，目前仍然主導公部門的民營化政策，由於國會議員的專業立法與監督職權，乃攸關民意監督國營事業預算的績效品質。故「選舉機制」亦為本文研究架構的範疇。

---

<sup>16</sup> 請參閱《聯合報》，民 90.3.12，版 11。

圖一：漢翔公司民營化研究架構圖



資料來源：自製

## 第五節 研究範圍與限制

本文研究的主題與人類複雜的政治行為相關。社會實體的特質並非靜態、穩定的(stable reality)假定，也無法應用邏輯實證論進行檢驗、預測，推論，或者將民營化的概念操作化，全然以數據來具體呈現，更不宜用強迫、控制式的觀察方法來測量，故甚難以客觀、科學、量化的方法進行分析；況且，民營政策及國會立法權本為一政治現象，涉及價值倫理層次問題，如果運用政治「行為研究法」，只限縮在簡易、可量化的議題，進行分析(如民意測驗、投票行為等)，不僅會在選樣對象的代表性上受限，更有可能顧此失彼，忽略其他主體上的實質性問題，而將誤導推論結果；由於本文採用質性研究與詮釋論的概念，認為真正的客觀是由許多人的主觀集合完成。而「同理心的中立」亦認為，人是無法做到完全客觀的境界。雖然研究者即為工具(the researcher is the instrument)，係以參與者的立場為主，卻並不排斥人的價值

觀；不過，儘管「非結構式的會談」優點不少，但是，如果受訪者因為受到了內外在此的壓力，而在表達時有所隱諱，則訪談紀錄資料亦仍有難免發生認知偏差的缺點。<sup>17</sup>

其次，本文的研究範圍，雖然以經濟部漢翔公司民營化的問題為主，但實際範圍也涵蓋了國內歷經威權、民粹格局等複雜的政治文化議題，訪談對象亦因民營政策模糊，恐懼被列為打壓、遣退人員的異類名單，而承受到不同程度上的負面壓力，在敏感議題的意見表達上，仍不無保留之虞。雖然法律明文規定了漢翔公司「應於三年半內依照公營事業移轉民營條例轉型為民營公司」，屬於「強制性」的規定，不過，漢翔公司卻至今未能如期民營，目前仍處於「公然違法國營」的窘境。

鑑於政府此一為民營而量身打造，「明知不可為，而為之」的鋸箭式特別立法，誠無先例可循，故作者也受限於時空及個人能力、經濟上的限制，所以雖然勤於訪查，仍嫌力有不逮。

## 第六節 章節安排

本文內容共分九章，第一章為緒論，概略說明了本文的研究動機與目的、研究問題、研究概念界定、研究架構、研究範圍與限制、章節安排。第二章為文獻探討與理論基礎，乃摘要論述相關學術文獻約十三項資料摘要，並分別以公營事業民營化的公共政策理論，例如：政策診斷、政策工具等概念，以及立法背景、實質功能，摘要探討相關學術文獻資料，來做為本文的理論基礎。第三章為研究方法與過程，乃分別摘要敘述應用質化研究的紮根

---

<sup>17</sup>質性研究貴在探討當事者的心靈世界，而研究者本身即為工具。研究者的內在邏輯可以用來探索較深入、抽象的世界，開發新的觀念。然而，質性研究的結論為暫時性(tentativeness)，並無絕對性，或必然性；因此，可以隨時接受批判與討論(negotiated)。請參閱簡春安、鄒平儀合著《社會工作研究法》，台北：巨流圖書公司，民 87，頁 126-139。

理論概念，對漢翔公司人員所進行的長期深入訪談過程，以及所完成的訪談結果。第四章為民營化政策發展背景，簡要敘述國外民營化理論，影響我國勞資政三方推動公營事業民營化的經過與互動關係。第五章為我國推動漢翔公司民營化政策的問題：乃分別就我國經濟、政治、社會、法律四種面向，逐次剖析國營漢翔公司推動民營化所衍生的問題。第六章為漢翔公司民營化的困境，乃針對漢翔公司與國防自主理論的關係、漢翔公司民營化決策核心問題，深入探討該公司的考核獎懲制度、軍事管理與企業組織文化的差異。第七章為漢翔公司經營權與勞動權的爭議，對漢翔公司的以往組織變革經驗，以及違法營運後的核心問題，進行類比推論。第八章則為漢翔公司因應民營化困境對策，係分別探討雇主與勞工的課責內涵。第九章「結論」：則綜合本文研究分析結果，從集體社會價值的面向，簡單歸納出具體建議方向，提供各界參考。



## 第二章 相關文獻探討及理論基礎

### 第一節 相關文獻探討

本研究係以策略管理及領導的功能與國營漢翔公司民營化政策之間的關係作為研究主軸，並參考了有關法令及學術文獻。

#### 壹、政策工具的概念與民營化政策

漢翔公司的民營化因為涉及了政治、經濟、社會、法律等各種需求面向考量，所以在規劃、執行、評估此一公共政策方面，應該審慎考慮或選擇的方案就甚為複雜，而且多元化。學者余致力在「政策工具的類型與選擇」專文中認為，凡事只要理念相同，沒有意識型態的偏見，都可能透過溝通或協調的程序，存異求同，來逐步解決。中國人為了強調理念上的認同，而把「情理」視為形成共識首要，因此，追求中庸和諧，也鼓勵符合整體概念下的權變與妥協作法。換言之，任何公共政策雖然立場有別，只要利益相同，就可能協調合作，完成預定的政策目標，這當然包括了民營化政策。事實上，一般認為漢翔公司被立法強制民營化的政策，除了基於國發會共識，政府配合推動民營外，也直接與政府的財政狀況不佳有關。不過對於完成民營法定程序前的完整配套因應措施，或相關法案的建構，卻始終牛步蹣跚，緩不濟急。

學者余致力認為，「政策工具」(policy tools or instrument)的概念，係指有效完成工作目標，解決政策問題的手段，作為或行動。政策分析師與決策者在完成問題的界定與診斷，並確立政策目標後，即將設計政策工具來解決問題，達成目標(余致力，2000)。當代學者 O'Hare 曾主張：以 1.去做(To make)、2.去買(To buy)、3.禁止(To prohibit)、4.強制(To oblige)、5.課稅(To tax)、6.補貼(To subsidize) 7.教育告知(To inform)、8.呼籲懇求(To implore)

等八種方法，作為解決公共政策問題時的選擇方案，或據以參酌因應。通常一個專業政策分析師會從政策工具類型與選擇的面向，來評估公共政策在特定時間所呈現的相對效果，並建議決策者可以參採上述的八種作法來解決公共政策所面臨的問題。我國多年所推動的民營化政策成效不彰，爭議不斷，顯然可以應用政策工具的概念，並檢視我國的民營化政策是否已經確實採行了上述的八種「因地制宜」的不同因應作法，進而深入探討推論。

## 貳、民營化政策問題的界定與診斷概念

如果公營事業績效不彰的困境，真的可以用「民營化」、私有化的手段來順利解決，成為克服公部門官僚體制權力腐化弊病的唯一答案，我們不禁要問，那麼造成目前全球民營化政策失敗的問題又是什麼？又為了此一公共政策付出了何種相對代價？余致力在「政策問題的界定與診斷」一文中認為，一個專業的政策分析師非常強調「如果這是答案，那問題是什麼」(if this is the policy, then what is the problem)的基本概念(余致力, 2000)。謀定而後動。政策問題的界定與診斷，乃政策分析過程的首要步驟，如果事前沒有做好問題的界定與診斷，就輕率建言，躁進操切之餘，不但會產生所謂的「第三類錯誤」，也必定事與願違，虛擲了人力工時。邏輯實證論者假定：世界是獨立於心靈以外而存在的客體，科學的任務是在於描述、解釋、預測這種規則與秩序(丘昌泰 1994：頁 94)。只要社會科學能採行自然科學的「量化方法」，就可能超越時空，建構通則。邏輯實證論者也認為，問題建構是發現而非創造、發明；問題只有單一的因果律，其他的因果關係都是虛假關係。不過，詮釋學派卻也認為：社會現象並不是客觀存在的實體，乃個人的主觀知覺與過去的生活經驗，經由詮釋而賦予存在意義。對於漢翔公司民營化的正當性、必要性與否問題，一般認為無論從詮釋學派或邏輯實證論的觀點來看，都顯然相當具有爭議性。

換句話說，當一個人要去觀查問題或解釋某一現象時，其認知架構圖案或信念必然投射到他所觀察或解釋的對象上，就無所謂「客觀的觀察」及「客觀的解釋」這一回事(吳瓊恩 1996 ; 90)。因此，詮釋過程中，常融入個人的價值偏好，造成事實不是「純粹的」(pure)事實，而是具有價值導向的。實際上，政策問題亦並非如實證論者所言是客觀存在那裡(out there)，等待人們依循理性分析的程序去發現。有許多的成分是主觀建構，而因同一問題可能同時存在多種因果律。所以政策分析師在問題診斷時，必須堅持三項基本原則：1. 應避免陷入「化約論」(reductionism)泥沼而以偏蓋全，要從多方面來思考(如政治、經濟、社會、心理、環境等因素)；2. 切勿預設立場而畫地自限，失去尊重多元化價值的客觀立場；3. 要以問題鏈(the chain of problems)的觀點來審視每一個相互關聯的環節，找出最佳的介入點(intervention point)，並注意眼下的問題成因(causes)及結果(consequences)，俾利對症下藥簡明可行。本文認為，包括漢翔公司在內的所有國(公)營事業，顯然在此一多元化的曲線思考概念上，亟待檢討改進。

### 參、民營化的策略領導與行政學概念

兵隨將轉，領導者的思維格局，自然會影響民營化政策的評估成效。依法理而言，「國營」事業與「民營」企業，本質上乃分別附屬於公部門與私部門兩個不同的組織理論架構。雖然，二者並非只在類別上加以區隔，實際上乃是位於一連續體，彼此仍有相互參採學習的共同特點。不過，由於公部門的公共組織具有高度的政治性本質，必須以公共性的任務導向為主，並且直接受到法律、政治、民意監督的規範，遵照程序依法行政，為民服務。因此，與民間企業強調「自利」的市場化的靈活性，以顧客導向、結果導向、利潤導向為主，不受公部門法律拘束完全不同。「公共

組織的領導人或其組織中的人員也好，比起私部門的組織，不僅有較多法律上的限制，也應有較多道德上的自我約束」(吳瓊恩，1999：頁 236)。國營事業的負責人及成員，既然不同於民營企業的勞工，因為受到較多的法定權利保障，顯然必須信守行政倫理，勇於任事，除了要相對承擔法律責任，更要在道德上力求自我約束。

由於國營事業機構隸屬政府公部門的管轄，具有政府行政組織的功能特質。而國內外的公部門在實際運作層面，仍多沿用官僚(科層)制度。以美國為例，一般學者認為，以「政治、行政二分法」的觀點，來分析官僚制度的運作，並不合時宜。現代社會，尤其是美國社會，官僚制度介入政治權力競爭的程度，既深且鉅。謝門(H.Seidman)就指出「行政組織實際上就是我們社會的縮影」。因此，探討國營事業民營化的問題，本文認為有必要先對官僚制度的功能深入瞭解。

戰後傳統官僚組織為了因應社會時空變遷的需求，以往強調層級、機械式的工具理性概念已不合時宜，遂有丹哈特(Robert Denhardt)提出「後官僚組織」(Post bureaucratic organization)的概念，倡議改革。明茲伯格(Mintzberg)曾經認為，傳統官僚組織的協調機制中的「相互調適」(Mutual adjustment)觀點，係透過非正式組織的討論與溝通，來協調意見，此乃簡單或複雜的組織中，均為基本的與直接的協調機制。1994年黑克斯(Charles Heckscher)提出「後官僚組織型模」(Post bureaucratic model)的理念型(The ideal type)：強調由互信基礎、能力轉為影響力，並建構出「制度化的對話」(Institutionalized dialogue)，來進行有效的溝通、協調。學者 Bennis(Ibid)指出：「在後官僚組織的世界中，領導者將鼓勵健康的不滿，並重視有勇氣說不的追隨者；同時領導者也重視文化差異，並瞭解差異性是長期生存最好的希望。後官僚組織的領導人不是最大聲者，而是最能洗耳恭聽者；員工也

不是為生活壓力而工作，而是在工作中能尋找他們的樂趣者」(吳瓊恩，1999：頁 250)。由此看來，後官僚組織系統確實建立在經常變革的預期狀態，並將時間架構與變革行動結合。換言之，後官僚組織已視變革為常態，並力圖「亂中有序」，在變革中求發展，追求有限度的不穩定，已經具有渾沌理論的曲線思考概念。

以組織政治學的觀點來看，政治強調可行性，也是組織行動的主導原則。固然，組織效能標準乃一政治行動，可行性的檢驗須視決策者是否有足夠的權力去執行其決定；不過，決策者的權力仍應相對予以限制。正因為如此，負責督導國營事業機構決策核心的國家政務官、甚至事務官，以及官股董事、經理人，都必然對法人機構的營運成敗、服務績效品質，直接產生影響。所以，這種培養不斷自我約束、學習型組織、多元價值觀點，以及文官體系的高度專業化、行政倫理，對面臨變革困境中的國營公司領導者、員工而言，尤其顯得相當重要。當然，「行政學中國化與中國的管理哲學」，對我國如何導正捨本逐末、趨時務新的淺盤思維，具有高度的啟示意義。本文認為，學者吳瓊恩提出中國孔、孟、荀三家思想所主張的「全人」(The whole person)觀念，應該予以重視，並且以行動來實踐。因為，世間本無絕對真理，後現代社會乃一相對真理的世界。

我們當然可以強調本土化、在地化，但卻不是「關起門來當皇帝」，夜郎自大，可以管窺天。身為現代知識分子，無論在學術上，或實務領域，都應該以宏觀格局，不分種族、區域，投入服務人類的工作，除了做到「人不知而不愠」時，能夠「獨善其身」，嚴守本分之外，如果情況許可，並且要以「兼善天下」來努力實踐，勇於突破困難，自我負責。同時應該超越牛頓典範下的邏輯實證論，回歸中國東方傳統文化的基本面。重新反省、出發，批判、吸取西方所長，以中國典範的觀點詮釋，力求超越、融合、創新，發展人類文化的「中、西、印」三合一的菁華；建構出普

遍性的世界典範。在獲得人類認同的共識下，各自維持不同民族在文化性格上的差異。本文認為，無論公營事業，都必須要具備此一基本概念。尤其是類似漢翔公司一樣體質的國營事業，在未先依法自行改善營運管理績效前，不應輕言推動民營化政策，否則，如同揠苗助長，強摘不熟的果子，必定自嘗苦澀。

## 肆、民營化與曲線思考的概念

政府是受全民委託持股，並直接管理國營漢翔公司的雇主，持續陷入營運困境，自與政府所委派的經營團隊人選，是否具備專業經理人要件有關。因此，如果經營團隊缺乏宏觀格局，只安於現狀的領導者，將難以持續維繫穩定情勢，隨時有可能因為沒有競爭力的優勢而面臨淘汰的宿命。Ralph D. Stacey 認為策略性思維的新觀點具有：創造性的動態系統中，秩序能產生渾沌，渾沌能產生秩序的啟示，將有助於面對任何企業未來的開放本質(許立一等譯，2000)。

由於人們面對不可預測開放的未來時，會發現與短期的個人議題相比，要想維持人際共識，幾乎不可能。主要困難在於架構及共享問題機會的認知，而不在於問題的解決。管理者的六項策略性思維(心智任務)<sup>18</sup>約可歸納為：(一)因應情境轉變，而發展出新的心智模式。而非「一成不變」，亦即懂得「因地制宜，知所權變」。(二)著眼於此時此地而非未來亦即「先解決當務之急，管制時效」。(三)採「類推」、「直覺」推論質化、不規則的型式，而非分析、量化方式。(四)整體思維，而非片段思考。(五)強調學習的過程，以及指引著過程，而非結果的心智模式。(六)覺察思考及學習的團體動態效應，並嘗試縮小反功能的團體動態。

---

<sup>18</sup> 本文有關渾沌理論及曲線思維模式的概念，係參考請參閱吳瓊恩著《行政學》以及許立一、許立倫、夏道維、辜柏宏等合譯，Ralph D. Stacey 原著 *Managing the Unknowable*，1998，《無常管理》。台北：晨星出版，民 87，頁 41、158。

政府所委派的經營團隊人選，應該排除政治酬庸性質的不當任命，並且要慎選具備專業經理人要件的經營團隊成員。所以領導者在營運管理上所運用的思維模式與視野格局，就顯得格外重要。官大學問大，封閉而單向的管理文化即屬傳統線性思考的僵化模式，並不利於在亂中有序的變局中創新圖存。Stacey 認為在運用及分享心智模式方面，由於人類在記憶中，建立了大量基於過往經驗及教育的模式，並且用以簡化所面臨的任何情境轉變，設計出回應的行動。所以此一心智模式亦逐漸形塑了我們思考、解釋、學習、處理事務，或採取行動的參考架構。

換言之，人們會以嘗試錯誤，或刺激反射的學習經驗，建構出個體選擇的生活(存)習慣。事實上，強調自動化電腦科技的專家系統，即應用了人類心智的簡化、選擇性模式原理，來設計出縮小原本複雜萬端的過程。然而，此一便捷模式，仍有其相對的高度風險後遺症。這將代表了：我們同意在運用心智模式前，不需要去懷疑背後的假定。<sup>19</sup>雖然愈是自動化、快速化，我們的行動也會愈來愈熟練，但是，我們往往卻更少去質疑導引自己行為的根本心智模式，是否已經出了問題，而需要及時修正，或者加以確認。當我們不自覺地喪失了這種質疑的功能後，就等於患有重大缺陷，而產生阿吉理斯(Chris Argyris)所稱的「受過訓練的無能」(skilled incompetence)(熟練的無能)。「行為熟練」是因為它變得很容易。「無能」則是因為它並不適合變動(新)的情境。政府公營事業的領導團隊，由於多年來可能受到於官僚腐化的負面影響，為了自利動機，而不自覺地偏好「熟練的無能」以求自保的官場文化，因此兵隨將轉，上行下效，也等同註定了民營化政策失敗的命運。

---

<sup>19</sup> 同上註。

當全新(變化)情境的「因果關係」明確時，我們會選擇(篩選)過去的經驗，並且應用直覺及類比後，適用在全新的情境。所以，人類的心靈在理論上可以被認定具有能力處理混沌的情境。此一「類比的推理」、直覺、經驗的反思，雖然能適應於全新情況，不過，企業管理者身處複雜多變的環境中，卻仍舊必須依賴學習(自我創新)的策略。

Stacey 指出，策略思維應用類比及性質的類似性，來發展有創意性的新概念，而不是意圖預測不可知的未來。不過，類比途徑卻能夠有效處理開放性及長期性的議題。而策略思維的「權變途徑」也仰賴於對直接因果關係的理解。企業環境如果具有快速變遷、高度不穩定的特性時，即需要彈性、權變、有機的組織結構來滿足，反之，企業處理成熟市場，或低度不確定性時，就需要以更正式、機械式的結構來因應。

總之，創意管理者必須不斷地省思、反省，以及再詮釋這種經驗，以便確定能表現出一個對新情境的有效類比。無常管理強調應該將系統視為整體並且要具備系統思考的三項重要觀點：<sup>20</sup> (一)當情況處於劣勢，可能源自系統本身的複雜性，所以，不要歸咎特定個人。(二)個人依舊可以產生重大差異，因為系統結構可以增強個人的貢獻。(三)沒有任何人可以完整地瞭解複雜系統的運作，這會使得團體能夠合作，並且分享不同的觀點。根據本文的研究訪談結果顯示，國營漢翔公司的專業經理人或經營團隊，幾乎普遍缺乏此一基本概念，本文將在第四章「研究方法與過程」各節中進行深入探討。

其次，解決簡單明確易懂的問題時，我們會選擇運用既存的心智模式、假定、技術，並且付諸行動，自結果中學習回饋。單

---

<sup>20</sup> 同上註。

圈學習(思維)通常只適合在封閉、控制的情境中。例如：管理者監測其計劃行動，並學習該行動的相關結果，俾利採行正確行動。當我們的目標維持不變在執行過程卻遭遇挫折時可以選擇較為簡單的單圈學習方式改變原有的作法(手段)反之如果自己所堅持的目標已經產生懷疑鬆動或信心不足時為有效解決複雜困難的問題，我們會質(懷)疑既存的心智模式，並且虛心檢討反省問題的本身，改變或調整出新的、較複雜的雙圈學習方式來因應，由於提出問題的過程，遠比發現答案產生的結果重要，所以，Stacey認為要用不同的多元觀點來思考，並且建構出問題全貌與機會。

其次，管理者在策略思維的許多問題，可能追溯到：是否管理者運用了不恰當的學習類型？「團體互動」決定管理者是否注意到了開放性的議題？他們所要注意的議題是什麼？所獲結論為何？而不只是強調分析思維的能力。因此，有效的雙圈學習過程，已然涉及如何持續省思團體互動的方式。當人們在爭議時、衝突、迷惑、尋求新的意義中，仍然願意討論、傾聽彼此的不同的意見時，才可能激發出新的觀念或想法。也只有這些團體動態行為才適合處理開放性的議題。

非線性策略思維的新重點必須：(一)遠離對專家及遠見的關注，而朝向對人格的影響、團體動態、管理者在團體中的學習行為等的關切。(二)遠離植基於理性推理的持續穩定共識，並朝向爭論及對話的創新不穩定性，它的共識乃依據議題的不同，而有所改變。(三)遠離將真實世界中企業決策的雜亂無章，看做是「反功能」的政治權術，而作出譴責，並邁向省思、理解處理組織的防禦機制與遊戲規則。(四)遠離將團體學習視為一種與結果相連的簡單過程，並朝向將團體學習視為是一種不斷質疑人們如何學習的複雜過程。(五)遠離問題解決的封閉性，並朝向有爭議性、模糊議題的開放性思考。(六)遠離嘗試在許多具體的情境中運用普遍的規定，並朝向展開新的心智模式，來為每一個新策略情境，

設計出行動。

根據過往經驗，近年來，政府決策核心的領導團隊，為了選票利益或淺盤式的民粹政治目的，未先審酌本土化需求特性，即全面植入西方資本主義標榜的民營化、私有化理論，顯然欠缺了上項專業領域的基本概念與人文精神。正因為如此，上樑不正，下樑歪。國營事業(包括漢翔公司在內)的公共性服務特性被模糊扭曲，營運績效不彰，為人所詬病或誤解，也就不足為奇了。

## 伍、無論民營與否，制度無罪，人是問題

民營化政策與我國遷台後的經濟發展有密切關係，國營事業對台灣早年能夠長期穩定本國的就業市場，並且建構出有利的工商企業彈性發展環境，更為日後奠定台灣良好的經貿轉型基礎，發揮相當的正面功能。回顧歷年來的公營事業沿革背景，或績效紀錄，早期計劃經濟確實為國家立下了穩固根基。在此一基礎上，政府遂能逐步發展市場經濟，也建構了遷台數十年後的台灣經貿奇蹟。不過，用二分法來區隔公民營事業，甚至排除或醜化「計劃經濟」、公營事業的正面功能，一味強調民營化、私有化、市場化的效益，似乎也沒有事實的根據，而流於趨時務新誇大浪漫。從理論或實務面來看，不當的民營政策確實足以毀壞一國的整體競爭力，會造成國力內耗(這當然也包括了人為決策錯誤，造成功能萎縮的國營事業在內)。王作榮雖然認為，有些公營事業如果確實無藥可救，可以考慮及早關閉。<sup>21</sup>不過，值得注意的卻是，公營與民營的功能性要件以及所伴隨的責任歸屬問題。

王作榮在其回憶錄《壯志未酬》一書中，明確說明了此一論點：「落後國家的民營事業與公營事業同樣地壞，進步國家的公營

---

<sup>21</sup> 資料來源：王作榮著《壯志未酬》。台北：天下文化。民 88。

事業與民營事業同樣地好。這即是說，公營事業不是天生就經營不好，要看環境而定。事實上，我國公營事業無論在大陸時期及台灣光復與遷台初期，由於用人得當，都曾有高效率的經營，而且成為工業發展的領導者，對大陸當年工業建國及初期台灣經濟發展，都有相當大的貢獻。但不幸的很，以後由於用人一代比一代差，政治環境一年比一年壞，以致腐敗落後，成為經濟發展的負擔」(王作榮，1999：頁 81-82)。經過比較我國多年來所推動的民營化經驗後，可以看出政策指導的偏誤，以及決策核心領導團隊的舉薦不當，不但欠缺了責任政治的考評基本要件，更模糊了民營化政策的議題焦點及民營化前提的正當性。從本國人文歷史的經驗來看，王作榮的見解尚稱持平客觀，大致上與事實相符。

由於各國政治、社會、歷史文化的發展情況不同，古今中外從來沒有出現所謂的絕對的、完全競爭市場。雖然亞當斯密倡導自由市場經濟的傳統理論優點甚多，不過，實際上，此一經濟制度仍有其相當的限制及缺點，並非任由政府採取完全不干預。因此「計劃經濟」與「自由經濟」在不同的國家政府乃有不同程度的支持與反對作法。王作榮認為，自由市場經濟與政府角色關係密切，主張採行自由市場經濟，卻應維持政府干預管制的必要作法。其理由有三：「(一)自由市場經濟運作在理論上的完美無缺，必須建立在一個自由市場的存在上。但是到現在為止，很難在任何採行自由經濟制度的國家，找到任何一個能滿足自由市場條件的自由市場。或多或少都受到自然的或人為的限制，於是才有所謂不完全競爭市場理論的出現，而這種不完全競爭是很難以人為的力量消除的。(二)在一個經濟遭遇到某種巨大危機，例如巨大的天災或戰爭，或嚴重的經濟波動時，或一個落後國家要積極從事經濟發展時，完全靠自由市場運作便達不到目的，解決不了問題，而必須要政府的介入。這已是不爭的事實。(三)自由市場運作的結果，單純從經濟的觀點看，可以是最佳的結果。但從社會、政治等其他方面看，則未必能被採行這個制度的社會所接受，這

時又必須要有政府的干預。

最顯著的一個例證，便是社會財富分配的不平均，及保障社會每一個人的起碼生活，迫使所有已發展的民主國家都必須採取某種程度的社會福利措施，而一旦採取這種措施，便是政府的介入自由市場，不讓自由市場機能分配財富」，

民營化政策在我國始終忽略了國家政治環境的品質維護，並沒有充分建構出完善的社會配套安全機制。王作榮曾在 1953 年為尹仲容先生撰文，強調運用「中間偏右」的混合經濟模式做為台灣工商業發展的指導策略：「至於自由與保護，對於這些過了時的理論，更是一無成見。自由有利則自由，保護有利則保護。政策貴在解決問題，應當因時、因地、因事而因地制宜，豈可一成不變」。「在現在情況下，台灣工業發展，在時間上必須求快速，在資源上不能有浪費。但此兩點，絕非自由放任之經濟所能辦到，而必須有賴政府積極猜參加經濟活動，訂立完善計畫，並監督其執行」(同上註，頁 71)。因此，作者確信政府誠然是經濟發展的總樞紐，民營企業雖是經濟發展的主體，卻也坦承民營企業仍有其限制，也只有持續確保國家政治環境的品質，才是民營化政策的成敗關鍵。政府如完全忽略國家政治環境的品質維護，及提升需求以選票利益導向做為民營化的唯一考量基礎，則放寬經濟管制的不當政策，將有可能使公部門成為私部門的獲利工具。軍備事業全面開放競爭後，國家原應固本求存，嚴謹管制的國防安危(公共財)，也將相對面臨高風險的困境。

美國制定任何政策都必須符合美國的國家利益，甚至以不惜以人權外交、經貿制裁、反傾銷、保護關稅等違反自由市場經濟的手段來確保國防自主及美國軍備霸權的地位。這當然，也等於保障了國內軍火商的利益(同理可證，台灣國防部編列戰機高額預算的軍購外交，也等於切斷了國防科技自主研發的生路，卻寧願

讓本國漢翔員工失業，來養活美國(賣方)的軍火廠商及勞工)。我國的漢翔公司民營化政策，在此一嚴肅問題層面，缺少了國防自主的螺旋思維與戰略格局。當年或目前主張漢翔公司民營化的決策核心與領導團隊，顯然在非經濟因素的人為責任的認知層面，刻意淡化迴避，不免流於浪漫，實際上卻大有問題。

如果以比較生活化的人文觀點來看：「國營」與「民營」如同男女性別，各有先天體質的差異，當無重男輕女，或歧視貶抑的必要。倡導「民營化」，就像鼓勵變性手術，把「男人變為女人」一樣，必定會產生邏輯上的矛盾，或有「前提錯置」的問題存在。國營事業與民營事業本來就各有所司，可以相輔相成，卻不應該予以標籤化，流於意識型態上的無謂論辯，無意間造成了內耗分化。畢竟，長遠看來，國家、社會、家庭中，少了任何一方都不成。

## 陸、意識型態也誇大了民營化政策成效

湯立維 (Dunleavy, 1991) 的官僚型塑模式 (bureau-shaping model)，以及非正統經濟學者 (unorthodox economists) 的修正理論，並不認同公共選擇理論貶損「大機構」、「擴編預算」的見解。湯立維嚴厲批判了 1980 年代英國柴契爾首相的民營化政策，而認為公共選擇途徑所強調的自利動機，事實上，具備了多元化的結果，並非如同公共選擇學派所言，是唯一的結果。<sup>22</sup> 湯立維明確指出，官僚機構的實務需求運作特性，遠比公共選擇學派所推論的複雜。基於維護其本位利益的現實考量，有時候官僚機構會偏好「小而美」、「刪減預算」的組織變革行動；這當然也包括了民營化政策。

---

<sup>22</sup> 請參閱丘昌泰，《公共政策》。台北，巨流圖書公司，民 89。

綜上所述，上項概念的專業觀點，對我國公部門(含公營事業)歷年推動的行政革新、組織精簡、民營化政策等決策而言，都甚為重要，不僅影響深遠，也有相當重大的內省意義，更是政府各主管部門在規畫民營政策時，所必須要注意的基本概念。

## 柒、批判理論質疑公部門的市場化民營化概念

漢翔公司是國營事業，具有公部門兼負政策任務與公共責任，本質上仍須回歸公部門的法規制度，也適用學術上公共行政或公共管理的基本概念。僅管德國學者將「公共行政」與「公共管理」視為同義名詞，不過，公共行政與公共管理、管理主義、政策管理、新公共管理等名詞的定義，在本質上有著根本差異性，卻仍然經常被學界所交互使用(丘昌泰，2000)。

民營化概念所產生的問題，可以從新公共管理者主張的自利動機假設前提之上，探討其矛盾的癥結所在。丘昌泰在《公共政策》一書中認為，上述的「類似名詞被刻意不加區別，其實正反映出公共管理這一門學科的多元性與複雜性」<sup>23</sup>，而難以有共識。由於公共行政的學術發展過程中，有關政府再造的變革活動，誘發全球性的政府改革風潮，造成了深遠影響，新公共管理者以新古典經濟、新右派的意識型態，伴隨全球化、資訊化發展趨勢，乃引進了市場機制的核心理念。此一完全以自利動機為假設前提，做為新制度經濟學、新古典經濟學的理论基礎，實際上，卻是新右派人士意圖以經濟學、管理學的交易成本理論(transaction cost theory)、代理人理論(agency theory)、公共選擇途徑(public choice approach)、新泰勒主義等概念的混合物觀點，用實際行動來進行世界性的改造運動，並且主張重新建構「小而能政府」的「競爭國家」。

---

<sup>23</sup> 同上註。

上項新右派管理主義所主張的市場化概念，提供以「消費導向的公共服務」，遂引發了學界不同觀點者(多數左派、少數右派)的質疑與論戰，於是，新公共行政(new public administration)學派率先反撲，乃有批判理論(critical theory)、後現代主義(post-modernism)持續強力主張公民主義，以「公民導向的公共服務」建立以「新公民精神」(new citizenship)為主的「新公民統理」的概念。

由於公共行政的「民營化」、國際化、自動化問題與新公共管理的興起、檢驗政府成長問題，都是全球性公共管理革命的特性(美國稱「政府再造」；德國、法國學界稱之為「行政現代化」)，目的在於建構出一個「成本最低，成績最高」的企業型政府，因此，批判理論，甚至連後現代學派的不確定性、多義性、矛盾性、片段性特質的公民統理<sup>24</sup>、社區公民概念，都將成為替代顧客導向的未來國家的願景。

簡單地說，此一基本概念，對國營事業的主管機關而言，無疑是一種非常重要的自我檢驗工具。任何公共政策在規劃、執行、考核的過程中，都必須要以「同理心」，從「利害關係人」的多元觀點，來虛心接受批判理論的考驗。這當然也顯然看出，推動漢翔公司民營化，甚至連當初「立法強制漢翔民營」失敗的「產官學」界、「勞資政」三方，都應該值得省思。

## 捌、運用系絡概念、質化研究的概念探討漢翔公司民營化

---

<sup>24</sup> 資料來源：丘昌泰著《公共政策：基礎篇》，內容略以：公共選擇途徑主要以理性的自利動機作為基本假設，並以「正統經濟學」(orthodox economist)的重現。反對者即以「非正統經濟學」立場進行批判。請參閱丘昌泰著《公共政策：基礎篇》，民 89，巨流圖書公司，頁 290-292。

漢翔公司的民營化政策與國內外的主客觀環境有關，由於量化研究的數據意義，並無法解決屬於社會人文面向的民營化問題，因此，乃有必要運用質化研究的概念，來揭露出並詮釋許多潛藏在表面或外觀下，少為人知的現象。例如紮根理論中的「條件矩陣」所指的國際層次、國家層次、組織層次等概念，都有助於深入瞭解，或詮釋漢翔公司民營化的內部核心問題。

「上樑不正，下樑歪」，「一著下錯，滿盤皆輸」。任何組織的領導團隊成員，為了持盈保泰，免於失敗，都必須具備學習動機，持續自我要求，來提升或創新原有的管理品質標準，藉此因應內部或外在變化無常的領導環境。通常，建構一個標準專業政策規劃(policy planning)過程時，應該特別注意：任何的人為決策(decision)，都會直接受到該規劃文化(culture of planning)相對重大影響。尤其，規劃環境中的執行者(actors)、習慣(customs)、規則(rules)，將註定主導該決策成敗。<sup>25</sup>所以，任何決策的領導者與專業人員，都必須要先從「環境」系絡中(contextual)的「文化現象」層面切入，並確實進行瞭解(翁興利等，1999：頁234-238)。

綜上論結，事實上，不但國營移轉民營政策的前提，顯然還有被充分討論的空間，更不應該刻意「文過飾非」，忽略或規避「人」的問題。總之，萬變不離其宗，由於「人是變數之母」，因此，公共組織與私有企業能否創新圖存，永續發展，無論如何，都必須先承認：要隨時面對「人文」質化的基本問題。當然，民營化政策的成敗關鍵，也同樣受到此一標準政策規劃的影響。

## 玖、人的問題一體適用於公私部門

---

<sup>25</sup> 請參閱翁興利、施能傑、官有垣、鄭麗嬌合著，《公共政策》。台北：空大，民 88。

民營化政策涉及了制度規章的變更，然而，再好的制度也要人來執行，否則一旦用人不當，將造成破壞制度或淪為紙上談兵的抵銷後果。學者林鍾沂、林文斌合譯 Owen E.Hughes 原著的《公共管理新論》一書中即有相關的深入論述。

Owen E.Hughes 認為，「人」的因素表現，在組織文化之中，影響到組織的管理。<sup>26</sup>因此，更需要注意「執行」問題，並確信：策略管理執行良好，即可適用於私部門。策略規劃被 Olsen and Eadie 定義為：一種專業努力，希望在憲法約束下，產出可塑組織活動本質、方向的基本決策。因此，「總體使命」係以「公共利益」為生產導向，當然，組織策略更應該重視環境審視、分析的外部因素變化。公部門組織擁有的「權限」源自明確的法律，所以「依法行政」的價值觀點在於積極、消極性的具體作為，而非限縮於被動的靜態服務績效。無論古今中外，「過猶不及」的策略規劃、決策，成敗關鍵只看公部門能否完全摒除「消極性」的依法行政而定。例如：保守、被動、僵化、萎縮的負面功能老毛病。策略規劃被批評無法改善公部門反應遲緩、缺少危機風險意識，只會製造「正式公文書」的缺點，將很難避免市場開放競爭、被私部門取而代之，最後終將面臨組織精簡、外包、民營化以求自保的後果。

「策略管理」包括了策略規劃，有控制、執行、預測、塑造環境等功能，也重視環境間的動態、互動關係。然而 Bozeman and Straussman 也指出：策略性的公共管理，增加了「策略性的思維必須認識政治權威運作」的要素。顯然「策略管理」除了格局更廣、強調「結果導向」的動態關係外，實際上卻與策略規劃一樣，最後仍然要重視一向難以捉摸的政治性議題所產生的影響。因此，Toft 認為「公部門裡面，策略規劃比策略管理受到更廣泛的

---

<sup>26</sup> 請參閱林鍾沂、林文斌譯，Owen E.Hughes 原著，《公共管理新論》。台北：韋伯文化，民 88。

應用」。坦白說，公部門如果以傳統的策略規劃的經驗獲益，並已調適組織文化後，才有可能改採策略管理的高層次理念與技術。

1776年亞當斯密在《國富論》(The Wealth Nations)中雖然強調大舉縮減政府干預角色，但已提出「公共財」理論雛型。亞當斯密認為，政府至少有三項責任；第一，「國防」總是政府所需負擔的角色，也是政府何以存在的主要理由。第二，提供法律制度，主要包括了「國防」角色在國家中的延續功能，以及市場性的角色。第三，為基礎建設(infrastructure)，例如「教育」。因此，即便傳統的自由市場經濟理論，仍將「國防」工業視同公共財，不宜私有民營。Owen E.Hughes更依據1986年哈若尼(Aharoni)的說法，強調所有權問題沒有制度設計、資源配置過程重要；認為「沒有民營化國有企業的必要」，只要使其更自動、更服從競爭壓力及市場紀律即可。一定要藉由優秀管理人的選擇，給予適當誘因，並允許他們影響結果並達成目標的方式，使其免受政治干預侵害...。在恰當的制度設計下，國有企業的效率絕不遜於任何私人企業。

職是之故，「漢翔公司」及其前身「航發中心」都以研發、製造軍機為主，與國防秘密具有不可分割的關係，如移轉民營為私有化，在理論上亦欠缺其必要性及正當性。Owen E.Hughes也認為：(一)未來沒有組織的存在，可以被自動假定，而受到擔保。(二)策略規劃與策略管理可以提供組織某些方向、目的；這也是組織由「公共行政」轉變為「公共管理」的要件，都是有用的管理工具--雖然二者仍未被證明是萬靈丹。(三)對公部門功能萎縮的困境實例，其他公部門並沒有吸取教訓，一再犯錯的無奈事實，故而主張公部門應該以彈性、非強制性方式引進策略管理來改善。使用策略概念容許「由高層管理往下發展」(top down)。策略規劃與「策略管理」並不會取代「政治決策」，只能期待改善。

準此，本文將以國營公司民營化問題做為實例：嘗試從策略管理的不同觀點來探討其文化層面(執行者、習慣、規則)的互動關係。

## 拾、政企分離與漢翔公司民營化概念的限制

一般認為，國防事業、國營經濟事業應該屬於公部門的「政治性議題」。基於憲法必須維護國家公共利益的信賴保護指導原則，國(公)營事業、民營事業二者，不應混淆。學者張則堯認為，公營企業利弊互見，並引述哈蒙(Amonn)曾提出三項判斷標準，其中第三項認為：就「政治要求」<sup>27</sup>而言，應離開企業之生產效率、收入比率。亦即完全不考慮公營企業與經濟利益的關係，而應基於「政治立場」判斷國家應否經營企業的問題。企業既為私部門以營利為目的，而非公共財，無法全然以「社會價值」的安危標準來做為營利考量。

## 拾壹、民營化是高度政治性的經濟問題

漢翔公司的前身航發中心是國防事業，也是唯一合法獨占，生產軍機，直接涉及國防秘密的國防戰略性工業。國防部航發中心改制為國營漢翔公司後，再立法強制移轉民營化的政策，顯然就不是單純的經濟問題，同時由於具備了政治性目的及任務導向的公共利益特質，屬於非經濟因素的內涵，也必然成為政治經濟學所討論的範疇。從學術觀點來看，經濟自由主義、經濟民族主義、組合主義都是各自從不同的供需面向，由國家視情況採行經濟管制政策，此即維護總體經濟市場秩序的必要手段。<sup>28</sup>如果利益團體偏離市場秩序，侵害集體利益時，政府公部門便應介入，並限制企業進行任何不當的壟斷行為。政府如經濟管制政策不

---

<sup>27</sup> 請參閱張則堯著，《雲五社會科學大辭典》(經濟學)。台北：商務印書館，民 60，頁 40。

<sup>28</sup> 請參閱周育仁、鄭又平合編，《政治經濟學》。台北：空大，民 87。

當，則有可能使公部門成為私部門的獲利工具。

軍備事業全面開放競爭後，國家原應固本求存，嚴謹管制的國防安危(公共財)，也將相對面臨高風險的困境。一般認為，此乃屬於國家維護主權自主性的基本概念。我國不是美國的附庸國，或保護國、準殖民地，總不該把台灣國防安全，依託在美國的國內法(「台灣關係法」)，而棄守國防自立研發的基礎。美國向來為了確保本國利益，而對外標榜自由市場經濟，不過實際上，卻始終採取經貿制裁、反傾銷、保護關稅手段來達成目的，也從未棄守維護其國內軍火市場利益的堅定立場。如此看來，他山之石，似可借鑑；我國又將如何評估經濟部漢翔公司民營化政策的損益平衡？

## 拾貳、準公務員的使命感與民營化政策的限制

國營事業機構為政府公部門，從業人員的進用除應依法律進用外，並且要遵守公務員的相關法令，受到嚴謹的拘束，而不同於民間企業。具有高度人文使命感的新公共行政學派，為了替傳統官僚體制(或稱科層官僧制)的月暈效應(horn effect)，提出多元價值觀點的辯證，乃公開敘述了 1968 年新公共行政運動(new public administration)的明諾溪觀點(Minnowbrook Perspective)，以及 1982 年黑堡宣言(blacksburg manifesto)的內涵：以主權受託者的角色自我期許，要求行政人員發揮專業倫理與道德良知的使命感，善用行政職權，擇善固執，為政治體系的弱勢族群爭取社會公平正義，維護實踐守護式行政(advocacy administration)的理念。這對具有準公務員身份的國營事業雇主及從業人員而言，無疑是一項自我檢驗的職業道德標竿。要談民營化之前，國營事業成員及政府文官必須先以此做為標竿，努力驗證：是否已克盡職守，為民表率。

鑑於公共選擇理論過度誇大民營化、私有化的功能，模糊了公共組織與私有企業的界限，已經造成了二者功能混淆不清的灰色地帶(gray area)。然而，實際上，許多具備「主權本質」的業務，由於涉及公共利益、團體倫理價值層面的統治權內涵，因此，並不適合民營化(私有化)。例如：國防、外交、司法、稅賦、宣戰、媾和、公安等等。

西方學者摩爾(More,1987Morgan and England,1988)認為：如果將上項主權意涵的業務民營化，政府部門不但會失去賴以統治的主權優勢，也有可能損及公共利益。眾所週知的 1819 年美國「麥洛可對馬里蘭釋憲案」(McIlloch vs Maryland,1819)結果，即明確說明了「主權至上」是公共組織的首要特徵。<sup>29</sup>美國大法官馬歇爾(J.Marshall )認為「賦與州政府徵稅權無異是對主權的摧毀(the power to tax is the power to destroy)；因為，許可主權由下屬單位來徵稅，也就等於准許讓另一個政治實體決定主權的命運。」，而判決馬里蘭州政府向巴爾的摩市第二國家銀行課徵營業稅的行為敗訴(More,1987：pp454)。

## 拾參、人事減肥與民營化

為了降低人事成本，公私部門都樂於進行人事精簡的措施，而較為容易忽略，此前，須要建構出完整的配套因應方案，以及明確評估政策的相對風險。所以，公部門為推動民營化政策時，也常見失之輕率，未蒙其利而先受其害，終究得不償失。組織精簡(down sizing)又稱減肥措施(to cut out the fat)、結構整簡(to get

---

<sup>29</sup> 請參閱江岷欽、林鍾沂合著《公共組織理論》，台北：空大，民 86，頁 20,391-392。西方對主權、統治權、宗主權多以 Sovereignty 稱之；Power 則應譯為狹義之權力、產權，而非主權。不過，江岷欽、林鍾沂雖曾轉引 Wamsley 的見解，認為行政人員是「主權的信託者」(trustees of sovereignty)，但也將 Power 類比為廣義「主權」的意涵(轉引自第 11 章「民營化與公共政策」)，原文為「賦予州政府的課稅權，無異是主權的摧毀權」the power to tax is the power to destroy。

lean and mean)，原本假設在「官大學問大」的前提下，如果發現任何組織針對效率、生產力、競爭力功能不足，而認為確實無法再改善時，則由管理階層來主導採行的一種激進式變革活動，其常用手段為：大幅裁員；縮減職位、工作；縮減成本；增加工作速度等方式。主要目的是想藉縮小規模以反制白京生定律(Parkinson's law)冗員內耗的缺失。組織精簡可歸納為「趨同變遷」(convergence)、「轉向變遷」(reorientation)兩種類型。趨同變遷屬於漸進、溫和特質，主張強化組織策略、任務、現行結構三者之間的一致性達成原所預訂的目標，並且首先改善白領工人的「工作」，然後再行改善「科技」、「結構」。由於趨同變遷只強調內部取向及效率標準所以難度偏低(江岷欽、林鍾沂合著，1997：頁533-535)。

轉向變遷則屬於比較激烈、大幅手段，主張重新界定組織的策略、任務、現行結構，三者出現斷續精簡(discontinuous downsizing)特質，各自轉向完成不同的目標。轉向變遷要求首先改善白領工人的「結構」，然後改善「科技」、「工作」因轉向變遷為組織結構「重組」性質的重大改變，強調外部取向及效能標準，所以難度偏高(同上註)。

。

## 拾肆、國營事業民營化的可行性

鑑於「企業型政府」的意涵乃源自「企業精神」，為西方經濟學家熊彼得(J.Schumpeter,1983-1950)所強調的創新功能。在市場領域中，創新活動也相對代表了被汰換出局的舊產品宿命，所以「創新」本身就是「毀滅性的創造」，或「創造性的毀滅」。企業家常會面臨持續追求「創意解構」(creative destruction)的壓力，因此，企業家為在市場競爭獲勝，就必須以新的觀念、行動，來解構原有產品的生命週期，開發出新的產品，取得市場優勢，確

保利潤。此一創意解構的力量，當然也是經濟成長的主要能源。

值得注意的是，雖然企業型政府標榜企業精神，不過畢竟政府機構和企業組織的本質完全不同，企業強調追求利潤的個人「自利動機」，與維護公共利益社會倫理價值的「利他動機」的政府不同。本文認為，政府文官肩負公共政策的任務，必須信守程序正義，受到國家法令的限制及規範，單單在企業界「速度即是金錢」的衡量標準條件上，就等於失去了相對彈性的市場競爭力，根本無法比照民間企業家，可以隨心所欲，跳脫程序進行創意解構活動。職是之故，公營事業的管理者在實質上，的確無法完全以企業利潤的指標，來創新解構公共政策。組織精簡與民營化的策略領導與管理，尤其要注意「公部門」與「企業」的本質，以及「任務導向」與「利潤導向」之間的明顯差異性問題。

## 拾伍、第三部門興起與民營化政策的限制

基於上述問題的複雜性難以克服，美國的公部門與民間企業，既然彼此的功能無法滿足社會需求，其第三部門(非營利組織)便應運而生，由於志工社群標榜「利他動機」的使命感特質，第三部門所提供的服務功能確實符合了公眾的需求，並且深受好評，因此也似乎已經充分說明了：雷根政府何以在推動組織再造、或民營(私有)化的改革作法上，未必全然符合美國民眾的需求。

## 拾陸、第三部門並非賺取工資差價的勞務外包工具

西方學者蘇格登(Sugden,1982)曾指出，「善行為」解釋為「道德義務」，乃個人自我激勵後的奉獻。然而，當第三部門財源籌措困難時，仍難避免發生「無效率」的「志願失效」問題。因此，主張「組織失效論」的學者認為，第三部門通常也須要政府財政的支持，並由政府加以管制。不過，謝若夢(Salamon,1985)也指出，

「民營化」的契約概念，在美國卻早已透過第三部門以「公共服務」的方式來進行。這種公部門與第三部門的「契約行為」屬於「合作關係」。但此一現象也充分證明了，社會已經對公、私部門的傳統規模官僚體制表達出不滿、質疑的具體反應。並且這群抱怨者認為，此一多元社會的本質，可經由多元社區服務方式，來具體展現。不過「賺取工資差價」，仍是公部門樂於推動此一「廉價」的「簽約外包」商業行為，或「民營化政策」的基本誘因與潛在的弔詭動機。有關我國「簽約外包」的商業行為模式，本文將另在其他的章節中深入探討。

由於混雜西方宗教人文情懷的特質，上述美國的第三部門以志工為主體的服務功能，不但弔詭，也有其不同的國情文化背景，嚴格地說，公部門民營化政策為降低人事成本，利用第三部門志工來提供廉價(或免費)的公共服務契約(交易行為)概念，顯然已經失去了社會倫理價值的正當性。如果在公部門與私有企業功能都能健全發展的情況下，第三部門志工團隊功能的空間將相對合理萎縮，而更趨於精緻化，或重新回歸到傳統宗教服務的特有人文精神範疇。換言之，第三部門、志工團隊的興起，不但等於證明了市場(社會民眾)的需求，同時也必須承認：公部門與私有企業功能已經因為偏離了常軌，而發生人文脫序的社會病態。或許，無論「非營利組織」(第三部門)，或志工團隊的異軍突起，都可以成為公共利益，或政府失靈、市場失靈的一項另類投射指標。

## 拾柒、管理者存廢的功能指標，影響民營化政策的成敗

用心設計補償包裝、股票選擇權功能，使管理者分攤股東財富盈虧，藉以強化課責幅度，誘導以所有者立場來思考，<sup>30</sup>革除

---

<sup>30</sup> 請參閱劉清彥譯，Richard Koch/Ian Godden 原著 Managing without Management。《沒有管理的管理》，台北：晨星出版，民 87。

以往國營事業所有者與管理者「有賞無罰、弄破免賠、權責不分」的積弊，使國營公司的經理人必須學會自負盈虧，承擔營運風險，以公部門法令替代私部門的管理紀律，進而避免功能性的萎縮。經濟自由主義、經濟民族主義、組合主義各自從不同的供需面向，由國家視情況採行經濟管制政策，此即維護總體經濟市場秩序的必要手段。如果利益團體偏離市場秩序，侵害集體利益時，政府公部門便應該介入，並且限制企業進行任何不當的壟斷行為。

從憲法體制的觀點來看，我國並非資本主義國家，但是卻深受到了全球化資本主義的影響，造成目前偏好、誇大民營企業，醜化國營事業功能積非成是的現象。因此，推動國營事業民營化政策，足以說明，我國長期以來，顯然忽略了上述公部門高於民營事業的課責規範，而多習慣性地，將責任不當轉嫁給不知情(無過失)的勞工，反倒因此更加深了利害關係人之間不必要的誤解。此一基本概念，在經濟部或漢翔公司的專業經理人而言，應有必要全面檢討改善。

## 第二節 理論基礎

本文以質化研究的概念進行相關文獻的分析，包括了「技術性文獻」(technical literature)，以及「非技術性文獻」(nontechnical literature)。「除了要避免個人的偏見外，更必須以批判性的觀點來分析情境，進而探求真實可信的研究資料」(徐宗國譯，1997：頁 20)，因此作者乃選擇應用了批判理論、政策工具、影響評估做為民營化政策的理論基礎，並參採文化研究、「行動研究」(the action research)的概念與精神，進行深入探討。

國營事業與民營企業的績效孰優的問題，由於涉及民營化、國營化理論的兩組不同概念，因此正反兩面的主觀詮釋，仁智互見，殊難全盤否定。一般認為，政府公部門及國營事業績效不彰，

如果運用自利動機的民營化市場導向，應可大幅改善。雖然由於減少用人成本，短期獲利增加，不過，學者研究也指出：勞動生產力的增加速度，在民營化之後卻快速滑落，這似乎暗示，先前勞動生產力的快速上揚，乃因改造過程中移除大量賸餘人力的必然結果。當員工數目固定之後，勞動生產力的增加又隨即開始下降。譬如，英國電信公司及天然氣公司，在 1990 年代前期大幅裁員，由於電信、瓦斯產業的競爭激烈，適逢景氣復甦，才造成 1992-93 年勞動生產力的快速攀升現象，但在全要素生產力方面，則呈停滯狀況。

其次，英國電力工業的地區性配電公司民營化後，因為減少用人成本的支出，雖然有較高的獲利率，卻也迫使消費者只有在自來水、廢水處理方面增加了實質負擔，供水中斷的次數，以及供水管線破損滲漏的情形，卻反而日趨嚴重。<sup>31</sup>根據國內的學者研究指出：「政府並不願意讓國營事業受到過多競爭的壓迫，因為競爭會影響國營事業的上繳利潤，也可能會產生破產或重整的問題。如果發生這些問題，政府將必須承受很大的負擔及壓。這些都是邏輯上可理解的理由，而英國的民營化經驗亦足以證明，國營事業所在的產業很難有真正公平、有效的競爭<sup>32</sup>，因為政府可能對國營事業進行補貼，以及其他支援手段，從而使得私營競爭者無法公平地經營運作(潘偉華、俞慧芸，2000：頁 18)。例如，我國自 1989 年大力推動民營化政策迄今，不但未完全落實「遇缺不補」，凍結人力的基本政策，反而不惜選擇「假民營」(民有國營)的手段，對績優國營事業民營後，仍由官股來干預人事、財務

---

<sup>31</sup> 國內學者認為，民營化後被管制企業的績效衡量，可從生產力趨勢、獲利率、價格、服務品質、勞動僱用量等方向來衡量，並以英國電信、瓦斯公司民營化前後的生產力來對照比較。請參閱潘偉華、俞慧芸 國際間推行民營化經驗的回顧，「公營事業評論技術報告第七期」，民 89，頁 19-21。

<sup>32</sup> 英國民眾自 1982 年後，即對民營化的支持度下降，其中原因包括了：官僚議員出任民營化公司的管理階層，坐收厚利。1997 年工黨競選口號之一即為：對民營化的豐厚投資報酬課徵資本暴利稅，俗稱「肥貓效果」。另外，譬如 1984.7 英國積架(Jaguar)公司在民營化後，也因為經營不善而一度瀕臨破產危機，1989 年終於轉賣給福特汽車公司」(潘偉華、俞慧芸，民 89，頁 17-27)

等營運方針，直接破壞市場機能，甚至修法制定「特別股」(黃金股)條款，俾利官方進行掌控民營企業的作法，可見一斑。類似的論辯案例甚多，卻也足以說明了，國營事業民營化政策的高度弔詭複雜性。

其次，鑑於國內民營化政策對公共責任與社會正義的嚴肅人文意涵，全然避重就輕，多採行模糊化的兩手策略，並且任由外界貶抑政府公部門及國營事業存在的必要性，大有「不民營化，則不足以提升事業經營效率」的泛基本教義派觀點。事實上，權力腐化的官僚體制所司空見慣的本位主義、爭功諉過文化，才是造成部門績效不彰的關鍵因素。國營事業與民營企業相互共生依存的基本概念，如果運用批判理論的辯證法，則可有效地歸納出二者的實質關聯性。吳瓊恩曾就彼得·聖吉(Peter Senge)的七種組織的學習障礙，簡扼論證了上項觀點。針對爭功諉過的鄉愿組織文化，吳瓊恩指出，這是一種「歸罪於外的態度」(the enemy is out there)偏見所導致：「本位主義(I am my position)的思考方式，常會將責任推卸給別的部門，這是沒有系統的思考方式所造成的結果。『問題在彼』(out there)，或『問題在此』(in there)，通常都是一個單一系統的部份。學習的障礙使我們甚難偵測跨越『我們』與『在彼問題』之間的槓桿點。此一問題的詮釋應從辯證法的觀點來理解：因為在同一系統中的正反兩面，本來都是互相依存互相轉化的，如果只注意互相對立的一面而相互指責，反而會忘了『彼』『此』之間『共生共存』的同一性」(吳瓊恩，1998：頁332-333)。顯然，國營與民營事業也同樣具有上述的共生關係。

基於我國憲法對公共利益的維護，已經明確規範了，政府公部門與私有企業必須遵循『發展國家資本，節制私人資本』的雙軌指導原則，準此，本文運用批判理論概念的辯證法，將可有助於詮釋國營、民營事業二者各司其職，分立共存的必要性，不宜高舉「民營化政策為無限上綱」的意識形態大纛，而衍生相對的

認知偏誤。

從政策評估的角度來看民營化問題，嚴格地說，政策評估不過是政策分析程序中的一環，其目的在於蒐集各種相關資訊，藉以進行價值判斷的活動有強調任務導向的工具理性功能的特色(Dunn, 1994)。鑑於政策評估的概念與「實證論」的客觀科學方法、資訊蒐集技術有關，不過，從「詮釋論」的主觀人為價值判斷面向而言，「人是變數之母」，政策評估的活動在本質上，難免受到不同程度的排擠效用影響，而隱含了相對盲點，必須充分考量「標的團體」及「輿論」對該政策的理性反應。換言之，政策評估除了必須注意政治系統的安定性之外，更應該審視，該政策實際上獲得民意支持的程度如何(可行的政策才是好的政策)。當然包括漢翔公司在內的「國營事業民營化政策」，也同樣適用此一概念。

通常，政策分析過程包括了：問題建構、預測、監督、評估、建議等五大程序，<sup>33</sup>分別產生了：政策問題、政策未來、政策行動、政策結果、政策績效等五大政策的相關資訊。「政策評估」專指：對政策目標的價值、效用與政策行動結果，進行價值判斷。不同的學派自有其不同的理論做為依據，而會以不同的評估方式來呈現。然而，殊途同軌，其目的不外：有效地對政策的產出，完成具體的評鑑工作。

由於本研究係探討民營化問題，直接涉及了公營事業所具備的公共性特質，以及相關族群的人性問題，所以本文除了運用質化研究方法的觀點之外，並且植入了影響評估(impact evaluation)，以及公共管理的「批判理論」(Critical theory)的基本概念，做為研究理論基礎的主軸，另外也參考了凱爾(Kiel)的「渾

---

<sup>33</sup> 請參閱翁興利等合著《公共政策》(政策評估)，台北：空大，民 88，頁 437-440。

沌理論」(choas theory)；大衛·伊斯頓(D.Easton)的「政治系統理論」；以及公共政策學者 O'Hare 的「政策工具」(policy tools or instruments)八種方法、政策分析學者 Raiffa 的「第三類錯誤」等觀點，嘗試推論剖析、詮釋我國長期以來，立法權與行政權，在開放的行為系統功能下，卻顯現出：向來為國人詬病的民粹政治利益交換，所造成的「立法從嚴、執法從寬」以及「因人而異」、「選擇性執法」的欠缺課責規範，公權力不彰概念老問題。謹摘述民營化政策應用影響評估、批判理論、政策工具的理論基礎如后：

## 壹、影響評估

以漢翔公司為例，影響評估應用在民營化政策上的功能包括了：確定是否完成了政策目標？有多少雇主接受了此一政策的服務？漢翔公司的民營化成本效益如何？有沒有必要繼續推動執行漢翔公司的民營化政策？是否針對漢翔公司的民營化政策有加以檢討修正的必要？簡單地說，影響評估理論的基礎在於，對國內已經完成的政策結果後，進行客觀評估，並且將評估的焦點鎖定在標的團體提供預期的服務水準層面上。本文認為影響評估主要的目的，仍不外希望藉評估過程之便，同時能夠充分瞭解此一特定政策，到底對實際現象所產生了多少的具體效果而已。整體來看，漢翔公司在民營化政策的實施成效，截至目前為止，可以從影響評估的概念上，獲致若干具體結果，謹摘要如下：

### 一、漢翔公司是否完成了政策目標？

由於 漢翔航空工業股份有限公司設置條例 第 10 條明文規定漢翔公司「依本條例成立後，應於三年半內依照公營事業移轉民營條例轉行為民營公司」(即 1999 年 12 月 30 日前)。雖擬延至 2001 年 12 月 30 日民營，並且已將修正草案送立法院審議，惟尚

未完成三讀，總統公布的法定程序；換句話說，五年來，漢翔公司仍確定無法完成政策目標。嚴格地說，漢翔公司不但已經違法國營，並且一年後，行政院、立法院、監察院似乎都已經默許了此一公然違法狀態，完全束手無策。

## 二、有多少雇主接受漢翔公司民營化政策的服務？

「漢翔航空工業股份有限公司設置條例」是特別法，適用對象只有為發展航空工業的國防科技漢翔公司；主管機關為經濟部。因為國營漢翔公司仍適用公司法，所以民營化與否的政策，只在持股比例的變動對漢翔公司企業化的市場營運或顧客導向而言，並無直接關係。

## 三、漢翔公司的民營化成本效益如何？

國營漢翔公司的資本額雖然只有 90 億 55913507 元，但是單就研發製造 IDF 戰機，政府就投資了 1200 億，數十年來，國家在航發中心(漢翔公司)總共投入或整合的人力財力資產，保守估計也高達數千億之多；這還不包括土地，以及無形的智慧財產在內。只不過，國防及航太工業都屬於「戰略工業」，投資超大，回收卻奇慢，沒有政府的全力主導和支持，絕難生存。專家指出，軍機從研發到量產需要 10-12 年，商用航機亦需 4-6 年。由於上述戰機(如 IDF)的系統零件，「美製」佔了相當比率，在商言商，如須經美國政府同意台灣外銷，幾乎不太可能。既然投下鉅資卻無法立竿見影，所以，缺乏遠見的科技官僚就畏縮不前。<sup>34</sup>目前，政府強行推動民營化政策的結果，漢翔公司不但「如預期」發生了嚴重虧損，就連傳承航發中心的高科技整合團隊，也已經逐漸潰散中，面臨萎縮瓦解，甚至準破產的命運(公司股票未上市，依

---

<sup>34</sup> 請參閱《聯合報》，民 87.12.14，版 4)

法不得重整，只能由法院宣告破產)，實質上，漢翔公司民營化政策的成本效益，已達到「乏善可陳」的局面。

#### 四、有沒有必要繼續推動執行漢翔公司的民營化政策？

既然漢翔公司民營化政策發生決策錯誤，又沒有成本效益可言，已虧損連連面臨準破產，漢翔公司自無必要繼續推動執行民營化政策。

#### 五、是否針對漢翔公司的民營化政策有加以檢討修正的必要？

基於上述評估問題的深入瞭解，似可推論出強制漢翔公司民營化政策的嚴重後果，因此，持平而論，確有必要全面檢討、修正漢翔公司的民營化政策。

## 貳、批判理論

丘昌泰在《公共管理-理論與實務手冊》一書中，曾對「批判理論」(critical theory of society)的沿革發展有簡扼持平的論述。吳瓊恩所撰《行政學》一書中，曾經指出：「批判理論具有強調人心的主動性，能改變現狀的理想，在實踐中檢驗真理或理論，可以說是一種「理論建構與實踐檢證」相互關照的理論，也是一種打破均衡加入演化(evolutionary)觀點的非均衡分析；不但與中國《易經》思想的「剝極必復、否極泰來、陰陽互生」的演化、非均衡的觀點相符，更為當代物理學渾沌理論的基本要義，也是中國傳統世界觀的要義。故以新物理學典範來建構理論，不僅可以趕上時代潮流，亦為行政學或社會科學中國化所必須樹立的典範共識(吳瓊恩，1998：頁 138)。此外，吳瓊恩亦針對「行政理論建構的反思」議題，特別強調「實質理性優於工具理性」的觀點主張：「西方文化晚期資本主義的特徵是：在 1970 年前，大多偏

向工具(技術)理性的理論建構。為了挽回人文主義重視人的主體性，避免客體化、物化的極端發展，批判理論乃將此列為全力批判的重點」(同上註，1998：頁 189)。作者頗為認同上述學者的見解，故參採批判理論作為探討民營化問題的理論基礎。

從歷史文獻的觀點來看，社會主義者馬克斯(Karl Max)應該是批判理論的創建者。雖然批判理論並不同意馬克斯的「經濟決定論」觀點，而主張社會與經濟一體，有結構上的不可分割性的關係，但是，批判理論者卻認同馬克斯的從歷史角度解放、反權威的方法論，接受了馬克斯「理性總是存在，但都以不合理的形式而存在」的看法，所以必須要對社會不公義的意識形態，運用某種影響力，或更宏觀的理論來摧毀當權者所建構的不合理的形式。批判理論建構於 1923 年德國威瑪共和時期專攻馬克斯理論的法蘭克福大學社會研究所。1932 年該所遭希特勒驅逐流亡海外而泛稱法蘭克福學派(Frankfurt School)。批判理論強調人文科學的特色：採信詮釋學派精髓，自人類主觀性來解釋社會事實(丘昌泰，2000：頁 439-455)。

由於人類建構出社會事實的主體，所以批判理論認為不能以自然科學的方式來創造社會，因此，必須由人類本身的自主意識來建構社會，同時也認為批判理論本身也是一門社會的歷史科學，可以藉批判、反省自我的學習態度，建構出不受意識形態所掌控的新社會。1960 年代哈伯瑪斯修正了批判理論，將理論融入「溝通性實務」的概念，強調溝通模式、支配模式與疏離經驗對人類互動因素所產生的影響；其中，「理性」和「語言」之間的關係尤為密切。鑑於理性是人類思考行動的指導原則，必須根植於社會語言與歷史系絡。哈氏認為，可以歸納出社會科學的三種理性形式以涵蓋不同的認知利益，或社會的存在層面(多元價值觀

點)。<sup>35</sup>

### 一、技術(工具)理性：

從工具理性的觀點來看，人類行動限定於目的與理性的行動，當代「資本主義」與「官僚機構」即為達成此一目的的兩大組織；不過其結果卻造成了：人類僅以技術思考取代道德思考的僵化模式。批判理論認為，當代社會科學中，以實證論的經驗性與分析性社會科學，即為工具理性的代表。

### 二、詮釋(實務)理性：

強調自我反省方式，關心人際互動，並瞭解行動與思考規則目的。此一互動亦稱溝通性、符號性的行動，是一種分享意義與共識規範的溝通行動。從社會科學方法的觀點來看，歷史詮釋科學即一代表性方法。推動漢翔公司民營化者由於習慣保守的單向溝通模式，所以似乎欠缺了此一詮釋理性。

### 三、批判(解放)理性：

實務利益並非最終利益，批判理性才是社會存再目標，因此，必須注意，溝通行動的成果表面可能是權力失衡，或社會不平等所造成的假象。此一權力失衡關係很容易被曲解，雙方對話更有可能完全被強勢(權)者主導、支配。為了揭發拆穿決策者的幕後意識形態或價值信仰，批判理論認為，對於決策者透過專業知識、意識形態所建構的決策語言，應該營造出：決策者與利害關係人可以完全自由無限制的務實對談及演說情境，建構一個以溝通對

---

<sup>35</sup> 本文有關「批判理論」之學術觀點，係以丘昌泰見解為主，並參考學者吳瓊恩、林鍾沂、楊志誠、Owen E.Hughes 等相關學術見解。請參閱丘昌泰《公共管理》、吳瓊恩《行政學》、林鍾沂《公共事務的設計與執行》、林鍾沂等譯，E.Hughes 原著《公共管理新論》等章節內容。

談為主體的批判性科學。推動漢翔公司民營化的團隊由於思維封閉，通常忽略利害關係人的感受，幾乎完全沒有同理心的人文概念，所以似乎也欠缺了上項批判理性。

1990 年代丹哈特(Denhart)將批判理論充分應用在公共行政上，並且強調了「行政人員的自我反省、自我批判，是組織轉型的核心」。丹氏仍然以「溝通行動」診斷公共服務所出現的合法性危機：公民之所以普遍對官僚機構不滿，具有反政府傾向，乃是源於公民與官僚們的認知利益，因系統性曲解的溝通障礙所造成。官僚機構最大的問題在於「堅持以效率為標準的技術理性思考模式」，預期以公共服務及作業流程來要求公民配合順從(控制公民)，卻忽略了公民所期待的詮釋(實務)理性，盼望與官僚機構平等溝通。另一位批判理論的學者佛利斯特(Forester,1983)更提出了上項溝通的分析架構，認為發言者與傾聽者之間，應該具備：真實性、合法性、誠信性、明確性等四種有效溝通要件(主張型態)。進而指出，倘若傾聽者懷疑上述四種主張之一的可信度，就必然會發生不同程度的溝通扭曲結果。

#### 四、對企業化、市場化的批判

批判理論學派對「企業精神」，以及市場導向的管理策略，也有獨到的批判見解。批判理論者認為，企業精神的理念與民主價值的理念截然不同，企業具有強烈的自我中心主義、自私主義、機會主義、支配色彩等特性，完全無法與公共心靈的民主精神、公民服務、公共利益的社會倫理價值來相提並論。由於市場導向的管理策略假設部屬沒有抗拒變革的意志，被動執行策略目標，並且認為管理者都具有前瞻、理性，會爭取領導者、員工、顧客的最大福利。批判理論揭發了：上項組織背後深層結構與意識型態，可能是出於當權者鞏固權位的私心，管理策略的運用與制度的建立，都是當權者企圖扭曲溝通的結構性限制」(丘昌泰,2000：

頁 448)。

## 五、對民營化的批判

批判理論原為「社會批判理論」(critical theory of society 的簡稱。學者丘昌泰認為，「批判」與「批評」不同，批評多指負面消極評價；批判則為具有正面期待的積極性評價。「批判理論卻是除了批評之外，還有建構社會實務的意圖」，「是一套結合實際知識與解釋於一爐的方法論，而這個方法論的調查者本身必須具備自我批判與自我反省的能力」；因此，建構批判理論的特色也包括了社會倫理與政治實務的結合。批判理論強調知識並非絕對人類只有不斷學習(自我批判反省)才能邁向解放社會德國學者曾經將「公共行政」與「公共管理」視為同義名詞，不過，無論公共行政與公共管理、管理主義、政策管理、新公共管理等名詞的定義，在本質上雖有著根本差異性，卻仍然經常被學界所交互使用。國內學者丘昌泰認為，上述的「類似名詞被刻意不加區別，其實正反映出公共管理這一門學科的多元性與複雜性」，而難以有共識。

## 六、批判理論對民營化的貢獻

我國立法強制漢翔公司的民營化政策，顯然與西方公共選擇學派的管理變革活動有密切關係。由於公共行政的學術發展過程中，有關政府再造的變革活動，誘發了全球性的政府改革風潮，造成深遠影響，新公共管理者以新古典經濟、新右派的意識型態，伴隨全球化、資訊化發展趨勢，乃引進了市場機制的核心理念。此一完全以自利動機為假設前提，做為新制度經濟學、新古典經濟學的理论基礎，實際上，乃新右派人士意圖以經濟學、管理學的交易成本理論、代理人理論、公共選擇途徑、新泰勒主義等概念的混合物觀點，用實際行動來進行世界性的改造運動，並且主

張重新建構出「小而能政府」的「競爭國家」。上項新右派管理主義主張以「消費導向的公共服務」，遂引發了學界不同的反對觀點者(多數左派、少數右派)的質疑與論戰，於是，新公共行政學派率先反撲，乃發展出批判理論(critical theory)、後現代主義(post-modernism)持續強力主張公民主義，以「公民導向的公共服務」建立以「新公民精神」(new citizenship)為主的「新公民統理」的概念(丘昌泰，2000：頁 415-483)。

由於公共行政的「民營化」、國際化、自動化問題與新公共管理的興起、檢驗政府成長問題，都是全球性公共管理革命的特性(美國稱「政府再造」；德國、法國學界稱之為「行政現代化」)，目的在於建構出一個「成本最低，成績最高」的企業型政府，因此，批判理論，甚至連後現代學派的不確定性、多義性、矛盾性、片段性特質的公民統理、社區公民概念，都將成為替代顧客導向的未來國家的願景。

綜上所述，針對國營漢翔公司推動民營化政策的可行性而言，批判理論勇於揭發民營化論者在批判政治現實中，習慣以技術理性思考，欠缺自我批判及反省能力的偏狹概念。雖然，任何理論都難免有所限制，不過批判理論也確實提供了民營化政策的一個逆向思考方向，而避免陷入其他自我設限的組織理論的影響，此乃有助於本研究深層思考在民營化的政策中，有關人文科學性的根本問題。

有關民營化、簽約外包、組織精簡、公共選擇等公共政策的理論，多來自西方歐美國家。主張民營化者，強調民營化、市場化、資本主義自由化萬能，對公部門及公共責任極盡貶損醜化之能事。而倡導國營化，或倡導反對民營化者，則多標榜政府公共責任，卻排除私部門市場化的自利動機，進而否定其創新冒險價值。不過，此一公私不分，相互攻訐，孰重孰輕的衝突及矛盾問

題，從歷史經驗得知，仍為不同時空環境下所產生的「精神、物質孰重」的陳年公共議題。然而，無論民營化與否，政府公部門的「公共責任」任務導向，以及私部門的市場競爭「利潤導向」，都有無法替代的功能。由於公民主權、道德倫理、公共利益的「利他動機」屬於「精神文明」價值；與消費權、市場化、投機行銷的「自利動機」，偏重「物質文明」的價值內涵，原本不同。過度各自誇大一方功能，而意圖侵奪對方的混淆概念，理論及事實上都不足取。

我國近年來的「民營化」政策及發展資訊科技的核心概念，則深受美國的影響，尤其美國強調全球化的彈性管理特質，已然主導國際標準化的系統模式。然而，我國在策略管理及領導方面，卻仍然以傳統線性思維模式來規畫民營化政策。在理論及實務上，似乎也偏好抄襲英美公共管理改革的激進作法，並未審酌國內本土化的經濟、人文土壤，幾乎全面移植英美工具理性式的民營化概念，卻捨近求遠，趨時務新，忽略了我國法治、人文上的淺盤特質。

## 七、民營化政策與政策工具

從公共政策的立場來看，民營化的可行性問題同樣可以應用「政策工具」(policy tools or instrument)的概念來思考。此一概念強調有效完成工作目標，解決政策問題的手段，作為或行動。政策分析師與決策者在完成問題的界定與診斷，並確立政策目標後，即將設計政策工具來解決問題，達成目標。<sup>36</sup>當代學者 O' Hare 以 1.去做、2.去買、3.禁止、4.強制、5.課稅、6.補貼、7.教育告知、8.呼籲懇求等八種方法，做為解決公共政策問題時的選擇方案，足堪參酌因應不同的時空需求。通常一個專業政策分析

---

<sup>36</sup> 請參閱余致力著《政策管理概論》第一章 政策工具的類型與選擇 內容，台北：民 89。

師會從政策工具類型與選擇的面向，來評估公共政策在特定時間所呈現的相對效果，並建議決策者可以參採上述的八種作法來解決公共政策所面臨的問題。我國多年所推動的民營化政策成效不彰，爭議不斷，顯然可以視實際情況的需要，因地制宜，充分應用公共政策學者 O'Hare 的上述八種方法，做為解決公共政策問題時的選擇方案，並且主動評估檢核實施成效。政府對漢翔公司的民營化政策，顯然未能應用政策工具的概念來思考、規劃、執行、評估。

政策工具的概念提供了克盡專業倫理(職業道德)的具體、多元化的選項空間。當公營事業進行了上述的八種方法，確定沒有人為疏失的情況下，仍然發生營運績效問題時，即應歸類於非經濟因素所造成合理的必要虧損，得以視同社會服務性的公益支出，不應該援引市場化的概念，而要求公營事業比照民間企業來承擔破產風險。

譬如，台汽公司長期擔負全島偏遠路線的必要交通運輸功能，純屬非營利性的社會服務性支出，由於政策的偏誤所造成台汽公司無法避免的營運虧損，即屬公益性合理的必要虧損，不但不該歸咎此一公營事業，反而有必要相對協助、獎勵，方為正途。

從政策問題的界定及診斷的觀點來看，如果公營事業績效不彰的困境，真的可以用「民營化」、私有化的手段來順利解決，成為克服公部門官僚體制權力腐化弊病的唯一答案，我們不禁要問，那麼造成目前全球民營化政策失敗的問題又是什麼？又為了此一公共政策付出了何種相對代價？專業的政策分析師非常強調「如果這是答案，那問題是什麼」(if this is the policy, then what is the problem)的基本概念(余致力，2000)。謀定而後動，政策問題的界定與診斷，乃政策分析過程的首要步驟，如事前未做好問題的界定與診斷，就輕率建言，躁進操切之餘，不但會產生所謂的

「第三類錯誤」，也必定事與願違，虛擲了人力工時(同上註)。從國內民營化政策長期以來的實施成效而言，公營事業民營化的結果，只證明了私有化、公共利益市場化後，政府官股仍在幕後操控，營運績效並未大幅成長，卻與民營化政策的八大預期指標產生落差。充其量，多屬另類包裝的假民營而已。不但營運管理、顧客服務績效的問題，並未解決，反而排擠掉民營前原有的公共服務導向集體價值。這不僅說明了，國內民營化政策問題的界定及診斷確有偏誤，更足以對我國近年立法，強制具有國防科技工業特質的漢翔公司立即民營化的政策，產生了必要性、正當性上的合理懷疑。

## 八、民營化政策的多元論辯觀點

邏輯實證論者假定：世界是獨立於心靈以外而存在的客體，科學的任務是在於描述、解釋、預測這種規則與秩序(丘昌泰，1994：頁 94)。只要社會科學能採行自然科學的「量化方法」，就可能超越時空，建構通則。邏輯實證論者也認為，問題建構是發現而非創造、發明；問題只有單一的因果律，其他的因果關係都是虛假關係。不過，詮釋學派認為：社會現象並不是客觀存在的實體，乃個人的主觀知覺與過去的生活經驗，經由詮釋而賦予存在意義。換句話說，當一個人要去觀查問題或解釋某一現象時，其認知架構圖案或信念必然投射到他所觀察或解釋的對象上，就無所謂「客觀的觀察」及「客觀的解釋」這一回事(吳瓊恩，1996：頁 90)。因此，詮釋過程中，常融入個人的價值偏好，造成事實不是「純粹的」(pure)事實，而是具有價值導向的。

其次，政策問題亦並非如實證論者所言是客觀存在那裡(out there)，或等待人們依循理性分析的程序去發現兒已。有許多的成分是主觀建構，而因同一問題可能同時存在多種因果律。所以政策分析師在問題診斷時，必須堅持三項基本原則：1. 應避免陷入

「化約論」(reductionism)泥沼而以偏蓋全，要從多方面來思考(如政治、經濟、社會、心理、環境等因素)；2.切勿預設立場而畫地自限，失去尊重多元化價值的客觀立場；3.要以問題鏈(the chain of problems)的觀點來審視每一個相互關聯的環節，找出最佳的介入點(intervention point)，並注意眼下的問題成因(causes)及結果(consequences)，俾利對症下藥，簡明可行(Weimer and Vining, 1999；朱志宏，丘昌泰，1995；余致力，2000)。

現代高科技資訊固然強調「空間」具有「創新」、「重組」新經濟秩序的能力，資本主義亦需要新的空間形式，來創新生產工具，擴充資本版圖。不過，世上本無完全競爭的市場，也沒有純粹的資本主義，或社會主義。鑑於市場基本教義(market fundamentalism)強調消費者取向社會，道德倫理重視「非市場機制」的集體利益與社會價值；如對私部門(民營企業)的觀感過於浪漫，對公部門的批評太過嚴苛的偏見，則完全扭曲了「企業管理是資本主義的產物，公共行政乃以民主憲政為基石」的結構性差異。因此，無論過去傳統社會的市場競爭法則，甚至網絡社會的未來發展如何，公私部門都有可能在績效(效率)上產生問題，從邏輯理性的觀點分析，實在不宜用「民營與否」的二分法，來定義效率訴求。

## 九、國營事業的法律責任與民營化的代價

依照「國營事業管理法」第二條明文規定：「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」，從此一立法精神可以清楚瞭解，不管虧損與否，國營事業都必須承擔國家政策任務，不同於民營企業，完全自負盈虧的特性。正因無私利可圖，甚至有虧損的可能，所以民營事業缺乏投資意願，反之，則財團必以「國營壟斷市場、與民爭利」為由，將透過各種手段來要求政府解除市場管制，全面開放民營。因此，具備公共利益任務的

國營企業，雖然被視同營利企業的招牌，實際上，卻仍應以穩定社會價值與集體利益，來做為本業營運的最高指導原則。另按「國營事業管理法」第四條的規定，國營事業被強制要求「照企業方式經營，力求有盈無虧，增加國庫收入」的規定，也常因民意代表顧及選票壓力，而模糊其盈虧要件，甚至浮濫行使法定的「民意監督」職權。雖然本條的但書排除了「專供示範或經政府特別指定之事業，不在此限」。不過，這充分說明：在標榜民粹政治的現實利益考量下，法定國營事業的公共利益，已經被政府以「大勢所趨」為由，來模糊其任務導向，淪為「市場導向」的弔詭性兩手策略。無怪乎，政府推動公營事業民營化形同「掛羊頭賣狗肉」完全偏離了「法定營運目的」，成為民粹政治、愚民政策下的祭品。

由民營化的歷史經驗得知：政府只為了減輕財政負擔，降低局部人事成本，寧願用集體資遣(解雇)員工的合法手段，造成國內中高齡勞工大量失業，產生貧富懸殊的新興社會問題，此一不當的公共政策，就國家整體秩序的安定性而言，其支出的社會成本相當昂貴。值得大家省思。

由於民營化政策乃源出公共選擇理論的自由市場經濟模式，並與解除管制的「解制型政府」概念類似。西方學者蓋彼得(B.Guy Peters)在《政府未來的治理模式》(the future of governing four emerging models)一書認為，如果反樸歸真，要守護社會正義，重返正派官僚的伊甸園，就必須提出明確的論證：「在很多政治系統中，公共服務並非政府最受歡迎的部分，因此，大概不會有自然選民支持。也正因為如此，政治活動乃不可或缺」。幾時見過一個以標榜破壞公序良俗，卻廣受支持的政策？

Guy Peters 的論證指出：「幾十年來，文官制度已解決了許多重要的政治和管理問題(例如：解決甄補的政治循私主義、專業人

力訓練不足，或優秀人才缺乏規律的事業發展途徑等)。事實上，如果對文官制度還有批評的話，那就是文官制度太過成功了，過度制度化的結果，使公共管理者對人事幾乎毫無置喙餘地。市場論者甚至批評，文官制度乃是政府成為巨靈怪獸的頭號惡棍」(許道然等譯，2000：頁 206-207)

「這可以從文官制度的傳統價值如中立、才能、以及強調公共服務的價值(即不把政府當作企業一樣，只是服務提供者)，獲得證實。許多西方國家的市場意識型態已漸趨式微，這些國家最近也開始在公開談論公共服務的理念了。雖然市場模式所重視的政治領導權力的集中，但卻對改革者所創的企業型官僚百般限制其自主權，不過，公共服務的傳統模式與政府的角色，並非只授權文官(公務人員)訂定政策的合理性而已，更是課責、廉潔、責任等基本價值的具體呈現。這些價值在其他的政府治理模式卻很少提及。正因為如此僅管永業化的官僚體制已被一再批評貶抑，所以，永業、專業文官制度所提供的政策建議管理，向來都被支持傳統模式者視為一個優質政府的必備條件，也是可信、穩定、可預期性的來源。組織的常業化，亦可成為一種確保政府為行動負責的最佳手段(許道然等譯，2000：頁 220-221)。水可載舟，亦可覆舟，「成也官僚，敗也官僚」。Guy Peters 最後對政府未來的四種治理模式作出結論：「雖然典範選擇不可能有巴瑞圖的最適化(pareto optimal)，但在從事有關治理的判斷時，所有的利弊得失，仍然是要考量清楚的。舊制度所重視的價值在於課責和對全體大眾的服務，這些價值對公共組織是極為重要的，在未獲得適當的反思之前，實不應該輕言放棄」(許道然等譯，2000：頁 222)。

數十年來，我國由於欠缺完善的配套措施，不斷高舉「大勢所趨」的旗幟，坐視政府文官制度的功能萎縮現象，破壞課責機制的現實問題，卻仍然強制推動所謂的「國營事業民營化政策」，造成爭議不斷，成效乏善可陳的嚴重後果，似乎已經逐漸偏離了

本土國情的潛在公共責任。這對國家整體社會成本而言，新興的國營事業民營化政策所衍生的集體失業社會問題，實際上，都將演變成政治問題的複雜內涵；顯然，目前我國的強制民營化政策，的確少了一些應有的反思(同上註)。

假設純就標榜市場化至上的基本教義派觀點而言，主張民營化萬能者認為：私有企業優於公部門的官僚體制，那麼政府機關除了財稅部門及營收獲利單位，因為沒有虧損並且充裕國庫之外，其餘的虧損或無利可圖的政府機關是否應該可以全數進行民營化，或予簽約外包由民間企業接手？果真如此，政府的社會正義與公共責任，似乎已經附屬於市場經濟之下而失去了應有功能，這等同人民不再需要公理正義，當然政府也就沒有存在的必要了。問題是，企業生命週期通常平均只有十五年，一個優於企業生命週期的政府利他功能，卻顯然不是主張市場化的企業所能替代。

原本「民營」企業負責追求個體最大利潤(利益)，遵行消費者導向的自由市場經濟遊戲規則，具有資本主義邏輯特性。但是，「國營」企業隱含政府事業機構的任務導向，須要追求總體(公共)利益、倫理(道德)規範的社會價值，才可以成為被大眾所信賴的民主憲政磐石。



# 第三章 研究方法與過程

## 第一節 研究方法

本報告係採文獻分析法做為主要的研究方法，同時兼採歷史的、比較的研究法，並以質性研究的基本概念，運用了焦點團體法的深度訪談作為輔助技術加以推論，藉以驗證議題的可能發展，除了希望因此可以儘量避免重複他人的研究，同時尊重社會多元價值的觀點，便於從各種不同的角度來討論問題之外，主要的功能在於：質化的研究方法可以有效應用在量化方法所無法詮釋的複雜而多元化的不同情況(徐宗國譯，1997：頁 20)。

由於民營化政策的影響具有複雜、多元性的動態因素及變項，無法化約解釋，在民營化定義的客觀性、操作性、數量化上也已引發社會實體的諸多爭議，不同於量化方法的求證、假設或結果上的概念推論與研究方法目的上的驗證功能。質性研究法的概念，則足以探索上項意義或現象，並且可能發現民營化政策對社會行為中所產生的特定互動關係與影響，因此，本文採用了質性概念的研究方法，強調探索性的觀察，並且深入訪談漢翔公司民營化相關的受訪者，從其原始語言或系統成員的暗語內容，來探討民營化的意義、目的。所以本文質性研究法具備了自然、真實、豐富、深入、有效、動態(a dynamic reality)、完整的功能，此亦有助於歸納、探索與民營化有關的人文社會未知領域。<sup>37</sup>

一般認為，數字固然會說話，也會說謊。數據統計資料雖有其外表的形式意義，不過，實質問題仍須以人文的質性觀點來深

---

<sup>37</sup> 質性研究貴在探討當事者的心靈世界，而研究者本身即為工具。實務上，應用的原則不外傾聽、觀察、專心、關懷、開放態度、多元思考相關的資訊與知識，並加以歸納。研究者的內在邏輯可以用來探索較深入、抽象的世界，開發新的觀念。然而，質性研究的結論為暫時性(tentativeness)，並無絕對性，或必然性；因此，可以隨時接受批判與討論(negotiated)。請參閱簡春安、鄒平儀合著《社會工作研究法》，台北：巨流圖書公司，民 87，頁 126-139。

入探索。其次，為了避免可能簡化研究結果的傾向、拒絕與自己研究設計不相符的文獻，甚至，誇大自己能夠接受的研究(Hunter, et al 1982: 頁 129-130)。期盼由探索的學習、討論過程，能夠觸類旁通，整合出民營化問題的共通性，能夠從宏觀的角度，思考我國未來民營化政策的發展方向。本文研究方法的過程略可分為下列三個步驟進行：

- 一、蒐集並參閱我國的民營化法令與相關國內外的學術文獻、平面媒體、網路資料。
- 二、彙整分析所獲取的資料，適時參採焦點團體法進行研討、比對、確認。
- 三、歸納出研究推論結果，完成檢討建議摘要。

## 壹、質性訪談

本研究採用非正式的質性訪談方式，其原因如下：

- 一、漢翔公司組織文化仍偏向保守的軍事管理模式。

領導階層的人力結構仍多以具「軍職背景」者擔任管理職務(軍職背景擔任漢翔公司一級主管者，佔一級主管總人數 82%；擔任二級主管者，亦佔二級主管總人數 47%)。部份受訪者因參與決策過程，如以正式訪談方式，基於議題的敏感性、職掌限制等考量，對於訪談言責，將會衡酌個人得失，而必定有所保留。

- 二、由於受訪者服務的漢翔公司正處於民營轉型的高度不確定狀態。

受訪者對未來組織定位、工作權益等訴求，已因國家航太政策搖擺不定，又欠缺具體明確有效的「實務面」支持，所以總體上來說，漢翔公司員工平均年齡 40 歲的現況下，理論上雖已買斷

了國防部航發中心的退休年資，實際上卻仍然延續了後者多達十年以上(甚至二十年以上)的服務年資(漢翔公司繼續承認航發中心員工的薪資，多依航發薪資轉換為漢翔職等)，並且歷經無數次的組織變動過程，如今面臨中年危機，普遍心理上仍存有內在失業壓力，其個中感受，尤為深切。準此，受訪者在工作時間，無不謹言慎行，也只有選擇非結構性的會談方式，並且以同理心的觀點，適時導入較生活化的話題來獲取受訪者認同，進而緩減職場情境的壓力，充分探求受訪者的直覺看法，得到更多的議題相關資訊，而有助於訪談研究。

## 貳、問題設定

本文除不定期深入公司基層，進行常態訪查，傾聽員工反映外，並先自受訪者的職務進行分類，隨機選定一、二級人事主管、資深管理師 8 人(主管各 2 人，員工 4 人)，並針對民營化政策的議題，歸納為三個訪談重點，謹摘要如下：

- 一、民營化前的責任歸屬。
- 二、對民營化政策的看法。
- 三、漢翔公司民營化願景或困境。

## 第二節 研究過程

### 壹、訪談程序

先電話約定訪談時間後，針對受訪者的職務經驗、背景(主管二人已先後轉業離職)，逐次個別進行開放、自主性的交互問答及研討，除需注意受訪者單位組織文化變動因素外，研究者亦盡可能以同理心觀點思考，並且用溫和、關懷、尊重個人隱私的態度聆聽，持續進行雙向溝通。本研究的訪談過程雖亦有受訪者以不同觀點的陳述，而發生前後說法不一的矛盾，不過整題體來看，

訪談的過程尚稱平和，參與投入的互動關係也還算良好。如表達內容稍長，亦可另約時間繼續進行訪談。

## 貳、 資料處理方法

編製本研究計畫甘特圖、受訪者簡歷紀要(如附圖、附表)，並循序完成各階段工作項目。訪談中摘要筆記，訪談後後立即填寫簡要筆記，陸續彙整撰稿。

圖 2：「漢翔公司民營化政策員工意見研究」計畫 甘特圖

工作項目	時間							
	89 10 06	89 10 28	89 11 04	89 11 11	89 11 30	89 12 15	90 01 30	90 03 02
準備工作	████████████████████							
蒐集相關資料	████████████████████							
問卷設計	████████████████							
問卷施測	██████████████							
資料分析	████████████████████							
研究報告撰寫	████████████████████							
繳交研究報告	██████████████							

資料來源：自製

表 1：漢翔公司員工意見研究受訪者簡歷紀要

編號	年齡	性別	職 位	年資	負責業務	結 果
S1	47	男	主管	5	政策督導	三訪
S2	43	男	主管	5	人事督導	二訪
S3	39	男	管理師	5	政策規劃	初訪
S4	38	女	管理師	5	人事服務	三訪
S5	48	男	管理師	5	人事管理	二訪
S6	32	男	管理師	5	人事管理	初訪
S7	32	女	管理員	5	政策執行	三訪
S8	39	男	工程師	5	政策規劃	二訪
S9	44	男	主管	5	人事督導	拒絕
S10	58	男	主管	5	政策督導	三訪未 果

(附註：受訪者原為國防事業員工，年資多為 10-20 年以上。自 85 年 7 月 1 日改制國營公司後，依法被買斷服務年資，惟薪資多維持航發待遇標準，並以航發薪資轉換為漢翔職等。本表年資係採公司成立後起算。)

## 問卷調查主題：本公司民營化政策的看法研究

問卷編號： 填表人職類： 主管 非主管

緣起：

各位同仁您們好：

此一問卷的目的，在探討本公司員工對於「民營化政策」等相關問題的個人看法，並沒有所謂的標準答案，只是提供學術研究上的參考而已。請您在完全沒有任何壓力的情況下，勾選出您對下列問題的看法。謝謝您。

題號 1：您認為本公司規劃執行民營化政策的願景很樂觀沒有困境？

意見欄	非常同意	同意	沒意見	不同意	非常不同意	其他
v						

題號 2：您認為本公司民營化的責任應該歸屬於僱主(管理人員)？

意見欄	非常同意	同意	沒意見	不同意	非常不同意	其他
v						

題號 3：您認為本公司民營化的責任應該歸屬於所有的員工(被管理人員)？

意見欄	非常同意	同意	沒意見	不同意	非常不同意	其他
v						

題號 4：您認為本公司民營化的責任應該歸屬於政府決策？

意見欄	非常同意	同意	沒意見	不同意	非常不同意	其他
v						

題號 5：您認為本公司民營化的責任應該歸屬於立法的專業品質？

意見欄	非常同意	同意	沒意見	不同意	非常不同意	其他
v						

\* 綜合建議：

依據訪談結果，受訪人員大多表示了，與公司幾乎完全不同的說法，甚至也對工會組織的表現甚感失望。受訪者認為：依照現行「國營事業管理法」的規定，公營事業的董監事的功能不彰，政府應該可以追究責任。不過，長期以來，主管機關國營會、經濟部，都未能善盡督導、監督職責，公司定期召開的「董事會」也通常流於形式。在「立法從嚴，執法從寬」的情形下，造成國營事業績效不彰，備受外界質疑，也就不足為奇了。正因為如此，董事會因舉薦、委任經理人不當，監督不力，當然要負相當大的責任。但事實上，卻極少見到為「營運虧損」而勇於負責的董監事。有受訪者認為，要在幾乎不可能發揮公司法中董事長、經理人的特長的情況下，卻可以由「官股」主導優勢，執行「董事不懂事、監事不監視」，但坐領高薪的「酬庸性」職務，同時又能讓國營公司負責人合法規避承擔「營運失敗」的實質風險，非常不合理。因為，國家公務人員依法享有文官保障，原以生產任務導向為主，卻被要求營利掛帥。不過，雇主握有經營(管理)權，顯然又遠比員工「位高權重」，無論從民營化政策的理論或實務來看，營運成敗的責任都必然要先由雇主來決定、承擔。本文訪談內容多以漢翔公司當事人(利害關係人)為主要對象，以便蒐集利害關係人對民營化政策的看法，並且進行深入探討。本研究共訪談了2位主管、6位非主管人員，訪談要點可歸納為下列三項。經過彙整並略加修飾訪談紀錄後，總結其共同看法如下(訪談紀錄逐字稿詳「附錄五」)：

- 一、漢翔公司民營化願景或困境如何？
- 二、民營化前的責任歸屬如何？
- 三、對民營化政策的看法如何？

#### 1.1 公營事業民營化是政治問題，其願景不樂觀，而且早有困境。

「『民營化』與『效率化』原本不同，否則應將所有績效不彰的政府機關、虧損的國營公司全部民營。反問政府對民營化後的失敗，又如何自

圖其說？如果想把公司的組織功能衰退、沒效率的管理缺點，完全靠民營化手段來解決，公司就應該先弄清楚，到底為了什麼目的才要民營。如果被迫民營，那就是政治問題，絕對不是經濟問題」(S3)。

「我看高層都在裝聾做啞，就是不願意承認，也沒有說實話。改制國營後，這兩年把公司整得一團糟，難到他們還會不知道？我就是不相信」(S5)。

「公司到底是不是真的想民營，當然只有老闆才知道。員工又不是傻瓜。都在演戲！說實話，反正官大學問大，說也白說」(S5)！

「如果是為了改善效率而民營，我看就不必了。因為民營化只是股權的持股變化而已，這和員工與效率無關。我想這個假設前提非常重要。還不是老把戲？紙上談兵而已」(S5)。

「說穿了，這些都是政府搞出來的新花樣，拿國營事業來開刀而已。『公營事業民營化』的觀念都是出自英美國家，由政策來主導，本來就是具有高度政治性的公共議題。以我們台灣的水準來說，國情文化不同，就隨便套用外國人的東西，當然會出問題」(S1)。

「記得前幾年『國家發展會議』經濟發展議題的『加速公營事業民營化七大共同意見』：要在五年內完成民營化。據說曾經由當年總統李登輝宣示過，如沒有如期完成民營，就應換掉事業負責人，並應議處主管機關首長。可惜這個意見只是政策宣導性質，沒有法定效力，也難怪公營事業老闆們只想快點轉嫁責任，便利光榮退休或轉任」(S6)。

## 2.1 民營政策只是舊雇主轉嫁責任。

「公司改組、轉讓、法人變更行為，都會發生『新、舊雇主』之間的權利、義務改變、移轉結果。公營事業的雇主如果經營不善，當然要承擔失敗的風險責任，但是移轉民營後，國營雇主的責任已經丟給了民營雇主來承受。『開放民營』，本來就是轉嫁營運責任的簡易方法。所以，只要想办法搞定工會，就等於擺平了全部員工，可以達到和平釋股民營的門檻；到時候，生米煮成熟飯，員工又能怎樣，反正，大部分有軍職背景的主管，民營後可以恢復領取軍職退伍『終身俸』的『雙薪保障』；

再怎麼減薪也比國營划算，當然不會反對民營化。對他們來說，正好各取所需、公私兩便」(S4)。

### 2.1.1 民營化前的責任由公營事業的雇主承擔。

「大家都說政府是公營事業的雇主，應該要負營運成敗的責任，不是嗎？公營事業因為隸屬政府機關，營運管理行為都要「依法行政」，才被標榜為「模範雇主」。原本應該承擔民營化成敗的責任，為何老是利用職權向員工施壓，一天到晚用什麼淘汰率、危機、用打考績來威脅員工就範？主管難道就都沒有責任？個個拿高薪，光會製造問題，又可以不負責、弄破免賠，根本就不合理」(S7)。

「早期學者張則堯說的對：公營企業的高收入屬於國家私經濟，賺大錢，就有從『租稅國家』走向『企業國家』的政策條件。但是這個主要動機，還是要免除私人企業的獨占，並且有積極改善勞工生活的政治目的」(S1)。

「國營雇主受到政府(官股)委託，又比員工多拿了國家那麼薪水，還喊吃虧，想跟民間大企業比薪水。既然有政府高級公務員身分，就當然應該要有相對的行政責任才對。總該想一想，軍中高級將領、中上校退伍的薪俸所得，與民間一般勞工比起來，可是貧富兩極！但是有些官員們可曾虛心檢討過，自己又對漢翔公司又有甚麼具體貢獻？我國的民法、公司法、破產法對於委任、代理人、經理人，都還有依法究辦的法律責任；民間老闆做生意賠了錢，也可能要傾家當產還債、吃官司，那有公司主管這麼輕鬆，可以不負任何責任」(S6)。

### 2.1.2 公司要民營化，雇主也應該遵守政府的法律，用同理心來規畫，不該把員工當做人老珠黃的棄婦，而翻臉無情，過河拆橋。

「當年為了學以致用，把青春完全賣給航發，算算也有二十幾年了。從前傻傻的，在軍方包辦、官大學問大的文化下，只曉得努力工作，又不懂什麼法律，就讓軍方一再隨便買斷了退休年資，連同改漢翔，少說也被國防部賣了三次。說老實話，不管是不是軍職出身，雖然也有些幹部

對手下不錯，但是大部分的主管，能力差只會逢迎拍馬。上級也不會用人才，只愛用聽話的奴才，把公司弄成這樣，真可惜。這不無上下包庇之嫌。否則，為何不按規定查辦或換人？『上樑不正，下樑歪』，這根本就像共犯結構。到今天，上面這些主管只顧自己升官發財，好處佔盡，根本沒有替我們這些老人設想。反正怎麼改，也不會影響到他們的利益，還想盡辦法進用新人，搞什麼臨時工、人力仲介？還不是希望我們自動走人，離開漢翔以後，只留他們免費繼續玩下去。就像一個老闆，在年輕的時候娶了美嬌娘當老婆，經過打拼數十年後，老婆已人老珠黃，風華不再，加上丈夫生意經營不善，幾乎敗光家產。於是，丈夫居心不良，喜新厭舊，只想在賣掉公司前，先辦好離婚的手續，休掉多年黃臉婆，好另娶嬌娃。甚至，時時威逼利誘，搞小動作整人，不擇手段，只打算休掉黃臉婆；最好讓她自動走人，不給遮羞費、贍養金。實在過分！所以，我倒認為，如果，公司就算真想要遣散掉資深員工，也應該將心比心，把話說清楚，光明正大的，按照政府的法令程序來辦才對，那能像這次組織重建一樣，亂搞一通」(S7)。

### 2.1.3 民營化政策，也許是換掉漢翔公司經營團隊人馬的最好方法？

「幾年前報紙上就登過。公司會不知道，誰相信？如果改制以後沒有大量訂單，IDF 停產，就一定會進入業務空窗期。公司上下、工會的那些代表，誰不清楚。每天公司一開門，固定成本就要一千多萬台幣。員工薪資從改制後「職位評價」起，由原薪資轉換新職等，擺明了，打算要自肥，啃掉漢翔老本，坐吃山空。這又算什麼歸零買斷？偏偏又是在「心不甘，情不願」的情況下，才用「全薪」發了航發年資結算金，搞得不倫不類，一塌糊塗！想當初，航發高層不聽專業參謀的建議，也不理會國防部軍法局的正式書面意見，硬是不參照勞基法 20 條的規定，非要在民營前，買斷舊雇主的年資；本來就應該繼續承認航發服務年資，免得自找麻煩，結果，偷雞不著蝕把米，搞壞了勞資關係基礎。可惜呀，上面偏不聽，到頭來，行政院最後還是得付出代價。雖然員工如願，卻也得罪了日後漢翔的老東家，也是國內的最大客戶「國防部」。更因此，

讓政府搞得灰頭土臉。依法行政的法治教育，反而成了天大笑話。經過這些年來，公司的營運，越搞越糟，有些員工，甚至管理幹部都認為，政府並沒有真的支持航太產業，總是「說的比做的多」，紙上談兵。改制國營後，上樑不正，下樑歪，外行領導內行，不但吃定員工，又偏偏沒有人願意下台負責。公司的氣數已盡，簡直無藥可救！看來，除了關場、破產，也只有民營化，才可能換掉這個經營團隊」(S7)。

### 3.1 民營化政策的市場化有三大必要條件。

「完成民營，只是可以免去了再受立法院審預算的監督程序而已。但是想要民營化成功，必須要先有內部及外部的競爭力才行！外國人就說過，要從企業再造的觀點，來看民營化政策市場化的正當性--先要看看公營事業是不是具備了「減少生產浪費」、「減少必要但無效益的工作」、「擁有顧客願意購買的高附加價值」三大有利條件？我想民營化，甚至就連當年的航發中心改制，成為國營企業的市場化政策，都應該要先搞清楚，到底有沒有條件，有沒有資格吵著要民營(S8)？」

「公司賣軍機給空軍，但空軍高層就是不喜歡國產品，還是喜歡外國貨，始終想盡辦法買老外戰機。空軍那有意願購買本公司的高附加價值」(S2)？」

#### 3.1.1 經濟資本被政治機關任意限制，不利市場化。

「誰不知道，民間企業是由雇主或股東出錢開業，自負盈虧，沒有任何上限。但是公營事業屬於政府單位，編列的預算都要受到立法機關、議會或審計部門的監督查核，一切「公款法用」，跟民間企業根本沒辦法相比，還談甚麼競爭力」(S2)。

「國營事業一方面受到立法控制(審查)預算，另一方面被要求執行政府的「營利」任務，同時又沒有成敗責任，反正公務員有保障，考績都是唬外行人。所以才用民營化的合法的手段來買斷員工的退休年資，因為這樣不但可以變相轉賣公有資產，同時還能替政府弄到黃金股及「官股」的幕後大權，最後結合工商財團，以便重新分配政治利益，除了員工之外，都皆大歡喜，難怪政府官員屢試不爽，都樂此不疲」(S8)。

### 3.1.2 國家正式文官在沒有企業經理人的基本特質

受訪者認為，從公營事業雇主「本質」特性進行觀察結果，可以歸納出幾個關鍵因素。有受訪人員明確指出：在公務人員欠缺風險管理概念的前提下，根本不可能轉型成為企業家。

「從書本上的理論來說，公營事業為政府所有，但向來卻以銷售做為目的，不但課責性混亂，也承擔了成本風險(資金壓力)。被設計成公部門，卻以企業方式來運作。說句實在話，公營事業通常被要求符合其他(政治性)目的，可不像私人公司，只要簡單地嘗試去極大化利潤而已。這真的可以確定：公營事業不大可能具有民間企業一樣的有利競爭條件」(S2)。

### 3.1.3 政務官並非唯利是從的企業雇主。

受訪的高階主管抱怨：

「只要出了問題，上面也罵，員工也罵，反正裡外不是人。幹漢翔主管真要有忍耐的功夫才行。我們每天早出晚歸，假日辦公，不拿加班費，也為公司在拼。老百姓也許都知道，政務官員奉命制定推行政策，本來就應該為政治上的表現負責，完全由部會首長在立法院備詢即可。這與民營企業老闆，以「純營利」為目的生意人是完全不同的。如今，公營事業負責人除了忙著作生意之外，還要花時間精力應付政治活動，定期上立法院被立法委員考問，必須要為「市場的商業表現」來負責？這本來就很難讓沒有政務官身分的國營事業主管們信服(S1)。

「有心無力，政府的政策，上級再三交辦，想中年轉業，談何容易？家小要養。算了，只有認倒楣，聽命行事」(S1)。

「這也難怪：不良的「課責關係」恰好替民營化的雇主們製造了絕佳的「迴避責任」機會」(S4)。

### 3.1.4 公司負責人是公務員卻政商同體難以公私分明。

受訪人員也承認，受制上級主管督導及立法機關審查預算的現實壓力，想與民營企業競爭不易。為求自保，公營事業的負

責人(董事長、經理人或董、監事)無法突破「政商同體」的「準公務員」身份限制：

「這也是普通常識，我國近年政權腐化，民進黨上台後，綠色執政，品質保證的全民政府口號，還不是變成了笑話。加上官場上講究事緩則圓，而鄉愿成習，民營化政策僵化依舊；當然政府的不肖官員，或者公營事業領導團隊中，一些沒有道德勇氣的濫好人們，仍然有很大空間可以選擇依法『東混西混，一帆風順』，可以繼續鑽法律漏洞，逃避『苦幹實幹，撤職查辦』的下場。事實上，從公營事業負責人的現實觀點來看，為求自保，或升官發財，鑽營於民代或壓力團體間的監督夾縫，以『官商合作』的政策賄選機制來合法賤賣祖產(所有權、經營權)，剝奪了員工飯碗的動機，就不足為奇了。從政府依法行政的角度來看，像消極的『行政懈怠』不作為，也屬於違法或不當的『權利濫用』行為，本來就應該可以依法查辦的啦，說穿了，只不過是權力腐化而已。公營事業雇主依法應該追求政治公益，強調生產任務導向、行政倫理、管理紀律的特性，卻在上樑不正、權責不分的情況下，簡直就是『僅供參考』的笑話」！(S2)。

「通常，民營化雇主只甘願在個人利益大於集體利益前提下，用先私後公的心態來因應變局。既沒有經理人的專長，也欠缺行政倫理，只會奉令「外行領導內行」，明哲保身，坐視經營權功能萎縮，而搞垮公司。由於雇主積極或消極濫用權利後，走向事業經營失敗等於走向準破產，為了不願面對行政倫理，或有愧對良心；如果想急於轉嫁責任，只有配合民營化政策，用變更法人的辦法來解套(S2)。」

「大家都在裝傻！其實漢翔員工的智商都高得很，都在玩模糊策略的遊戲，想明哲保身，搭便車而已，只可惜，工會被收編、摸了頭，早就失去保障勞工權益的立場，別想靠工會替會員出頭」(S7)。

「我認為，如果以政務、行政官員角色的定位來看，責任應該很清楚。公司就有人指出，民營化雇主既然受到公務員服務法、公務人員考績法、刑法、民法、破產法等法令的規範，當然不能『弄破免賠』，絕對可以來追究老闆在行政或法律上的責任；這還不包括監察院的調查、糾舉、糾正、彈劾權在內。問題可能完全出在，公司上下大部分都怕負責

任，而屈服在官大學問大的管理文化下，公司的規章也都『因人而異』，選擇性守法，才造成今天『上樑不正，下樑歪』，人人只會在私底下叫罵的腐敗亂象」(S8)。

受訪者七人均認同「權利、義務相對」的課責觀念。一人(曾任一級主管)則以「授權模糊」、「鐵路警察，各管一段」，僅願意承擔部分的管理責任。

表 2：訪談結論

結	論
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民營化政策，也許是換掉漢翔公司經營團隊的最好方法。</li> <li>2. 公司民營化政策政府及管理者必須要以同理心來規畫。</li> <li>3. 公營事業民營化是政治問題，其願景不樂觀，而且早有困境。</li> <li>4. 民營政策只是轉嫁責任。</li> <li>5. 民營化前的責任由公營事業的雇主承擔。</li> <li>6. 民營化政策的市場化有三大必要條件。</li> <li>7. 經濟資本被政治機關任意限制，不利市場化。</li> <li>8. 國家正式文官在沒有企業經理人的基本特質。</li> <li>9. 政務官並非唯利是從的企業雇主。</li> <li>10. 公司負責人是公務員卻政商同體難以公私分明。</li> <li>11. 工會自主性不足，功能不彰，未能保障會員法定權益。</li> </ol>	

資料來源：自製

由於漢翔公司隸屬經濟部仍受公部門管轄，受訪者 7 人(1 人否認)完全認同依法行政的概念，並對員工民營將面臨失業的風險困，深感無奈，不過也認為，軍職轉任、支領退休俸人員顯然無此顧慮，亦較不關切公司的願景。

4.1 勞工與雇主各有專司，權利、義務本不相同。

勞動三權與經營三權互不隸屬。通常勞工與雇主之間，雖然有「主從關係」，不過，勞工非經雇主的許可，仍無法介入雇主的經營權。

「員工受老闆考核發薪水，沒有老闆指示，怎麼可能替老闆管公司的事，我還有老婆小孩，要靠漢翔這份薪水要養活」(S5)？

#### 4.1.1 勞工的基本權利只有工作權。

「憲法明文保障了人民生存權、工作權、財產權，勞工為了生存必須先要有出賣勞動力的工作機會！所以勞工的基本權利是『提供勞務，獲取報酬』。勞工為生存就業，只有想盡辦法維護自己的工作權。依照勞基法的規定，勞(員)工無論要不要民營，都只有履行提供勞動的義務而已，契約雖有『勞動權』(工作權)，如果不經由老闆的同意，勞工怎麼可能介入經營權、管理權、利潤分配權」(S3)？

「公營企業民營只是公司的改組或法人、法定股權(所有權、經營權)的變更，本來就與員工的勞動權沒有任何關係啊」(S6)。

「但是經營不善的『退化型民營化政策』，會讓員工在政商勾結的利益交換過程中，工作權被犧牲掉(利益交換)。此時勞工賴以為生的工作權已經完全轉換為生存權了，這也是多數民營化員工，所擔心的存亡大問題」(S3)。

#### 4.1.2 管理權腐化，功能萎縮。

受訪人員都擔心公司管理階層欠缺專業倫理，只會空談，而毫無勇於任事的行動能力，此即組織文化在衰退之後，所特有的「熟練無能」(trained in capavility)徵兆。受訪者認為，管理人員的專業績效將是員工保有長期飯碗的希望。

「我認為無論如何，幹主管的管理人員一定要有職業道德，不能老是慷他人之慨，浪費國家預算，總不能因為管理無能，掏空漢翔公司的家當之後，隨便走人了事」(S7)！

「我想至少應該改變以往民間雇主(管理人員)『所有權、經營權分治』的觀點，讓『管理者』學習以『所有者』的方式來思考，千萬不可以外行充內行當個合法敗家子，應該把『雇主』資產視同『經理人』(自己)的資產，自負盈虧風險，這也是民營化員工們替自己未來找到『長期工

作權』的一線希望」(S8)。

整體來說，受訪者對漢翔公司改制國營期間所孕育出的管理文化，都難以認同，並且感到相當程度的憂心。

表 3：訪談結論

結	論
1.勞工與雇主各有專司，權利義務本不相同。 2.勞工的基本權利只有工作權。 3.管理權腐化，功能萎縮。	

資料來源：自製

### 5.1 漢翔公司尚無民營利多的基本條件。

「民營企業具有完全追求個體私利的排他性，在利潤掛帥的生存前提下，才有可能參考企業倫理並且量力而為；如果把『市場(消費者)導向』的民營雇主經濟觀點，用來評估國營事業雇主「生產導向」的公益任務績效，那就很容易產生前提偏誤了」(S5)。

「約在五年前，國防部航發中心才由軍事科技單位改為國營事業，在經濟部的國營事業集團中，漢翔公司的年資甚淺，只能算是個小兒學走路的程度，在虧損連連情況下，請問，漢翔公司『民營化利多』的基本面何在？」(筆按：1995年『漢翔公司設置條例』是在七分鐘內一讀通過，並且強制立法將主管機關國防部臨時改為經濟部後，交國營會監管看守，限三年半內強制民營)(S6)。

「管理階層始終停滯於『外行領導內行、小孩開卡車、愛用奴才』文化的階段。公司各級主管幾乎全被具有軍職背景、唯命是從的『航發家臣』所包辦了，還有什麼希望可言。這次組織重建把公司差點整垮，就是最好的證明」(S4)。

「既無經理人的專業素養，又無權責分明的團隊紀律，甚者，政府高層決策模糊，才造成目前公司經營權萎縮，勞資關係貌合神離的後果，

根本談不上企業營運績效」(S8)。

「漢翔公司沒有土地產權(立法確定土地國有)，營運體質、組織文化又完全沒有企業經理人的基本概念，政府也放牛吃草多年，實際上等於坐視漢翔步入破產邊緣，分明就是要放棄漢翔公司嘛！試問，這又如何讓經營團隊在巧婦難為無米之炊的情況下，看好漢翔民營化的願景」(S2)？

「漢翔公司已被國家立法，強制民營，但是這種一廂情願，鋸箭式的民營政策，卻始終無人追究：為什麼國防部、經濟部三年前就明明已經預先知道航發中心會在軍機量產結束後，陷入鉅額虧損的困境，一定拖垮漢翔公司，『三年後』卻裝聾作啞？當年闖禍的官員、民意代表都躲到那裡去了？到底有沒有人為政策責任」(S7)？

「公司高層還想騙誰？這年頭誰會是傻瓜？員工都聰明得很」(S3)。

「當年負責規劃的『核心團隊』大員們，官大學問大，專用些逢迎奴才閉門造車，粉飾太平，亂搞到今天束手無策，難以收拾的局面，還敢怪誰？只有好官自我為之，自求多福了」(S7)。

#### 5.1.1 政府相關各部會應該負政策跳票的責任。

所有的受訪人員，除了承認公司內部管理文化太差外，也都認為：「政府『依法行政』，分層負責，逐級授權。下級機關必須接受上級機關拘束。國營事業多隸屬中央各部會，政府相關部會當然有政策指揮、督導的責任。經濟部、國防部要負相對政策責任。

當年至今，冷眼旁觀坐視漢翔公司走向『破產』絕境，卻延宕修法，只期待『法定民營』，轉嫁『經營不善』的責任。不可諱言，政府決策核心規避行政責任，倒果為因反把『民營化』當做『績效』的代名詞，或者乾脆當成了起死回生的萬靈丹，根本就是官場上爭功諉過的縮影」(S5)。

「我認為可能高層都在裝迷糊，否則就是一項政治交易，或根本就是個騙局而已。由於市場基本教義(market fundamentalism)強調消費者取向的社會，公共道德重視非市場機制的集體利益與社會價值，對私部門(民營企業)的觀感過於浪漫，對公部門的批評太過嚴苛的偏見，事實上已經完全扭曲了西方學者所強調的：企業管理是資本主義的產物，公共行

政乃以民主憲政為基石，這本來就有結構性上的差異」(S6)。

「無論公私部門都有可能在績效(效率)上產生問題，實在不應該用民營與否的二分法，來定義效率訴求」(S6)。

### 5.1.2 無論是否民營，先改革績效，才是公司創新、存活的必要前提。

有受訪者表示，公司不先以具體行動，虛心檢討、修正營運、管理上的人為錯誤，全力持續改革績效；如果只是「為了民營而民營」就是「明知故犯」，非常危險的決策。

「1997年台灣經濟成長6.73%，位居世界第四，但宣告破產的企業已近30000家。換言之，公營事業私(民)有化後，仍極有可能「營運績效不彰」而被市場汰換，未必能起死回生，轉虧為盈。也許此即公共利益私有化後，再逐步宣告破產的宿命」(S5)。

受訪者認為，浮濫強制民營化的結果所損耗的社會成本難以估計，故對民營化、營運績效二者關係產生必然的合理懷疑。總括上述原因，不外歸咎民營化政策的規劃不當，造成人為重大決策偏誤。

表 4：訪談結論

結	論
1.漢翔公司尚無民營利多的基本條件。 2.政府相關部會要負政策跳票的責任。 3.無論是否民營，先改革績效，才是公司創新、存活的必要前提。	

資料來源：自製

經過歸納訪談議題的結果認為，法令雖有部分不合時宜，但是，人為的扭曲及故意誤解的惡化情況，卻更為嚴重。

## 6.1 公民營企業的問題就是國家社會問題。

公民營企業因為人為的疏失經營不善，而宣告破產、倒閉、改組、轉讓所造成資金流失、勞工大批失業的問題，就直接影響家庭、社會，當然就是國家的社會問題，也可能演變成政治問題，發生動亂。受訪者認為，如果公營事業民營時機不當，則其風險甚大，不可不慎。

「談到法律，道理就非常簡單，可以證明是在人的層面上出了問題。依照 國營事業管理法 第二條的明文規定：「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」。所以，有關具備公共利益任務的 國營企業，雖然打著營利企業的招牌，但是卻應該以穩定社會價值與集體利益做為本業營運的最高指導原則。按照國營事業管理法第四條的規定，被強制要求「照企業方式經營，力求有盈無虧，增加國庫收入」。請特別注意：是『力求』--也就是盡力而為的意思。雖然本條的但書排除了『專供示範或經政府特別指定之事業，不在此限』。不過，這也充分說明了，國營事業在經理人功能萎縮的情形下：為什麼法定的國營事業，已經逐漸棄守任務導向的公共利益，不再為非經濟因素所造成的虧損挺身辯護，反而俯首接受依法民營的負面評價了」(S1)。

「愈想不值得。就連經濟部長林信義都當著漢翔公司高階幹部及工會代表的面，公開兩次強調「對漢翔公司已經無力回天」了！員工還有何話可說？民營化政策違背了法定營運目的，變成『掛羊頭，賣狗肉』，民粹政治(愚民政策)下的祭品，政府花了幾千億、幾十年才建立的軍機研發製造整合基礎的漢翔公司，要是垮了，可真是對不起國家」(S2)。

「民營化的歷史經驗已明確指出：為降低人事成本，合法資遣(解雇)員工，造成中高齡勞工大量失業，所造成的社會問題，就國家整體秩序的安定性而言，這筆支出的社會成本實在太昂貴了。值得大家省思」(S3)。

### 6.1.2 公共利益豈可市場化財團化。

受訪者表示，原本「民營」企業負責追求個體最大利潤(利益)，遵行消費者導向的自由市場經濟遊戲規則，具有資本主義邏輯特性。但是，「國營」企業隱含政府事業機構的任務導向，須要

追求總體(公共)利益、倫理(道德)規範的社會價值，成為可以被大眾信賴的民主憲政磐石。

「書本上說，在『生產工具私有化，並且配合接受國家公共管制』的功能下，強調『物質文明』的個體利益，將不至於逾越、侵害總體利益所維護的公序良俗、道德規範—或『精神文明』標準，當然也可以減少社會問題的發生誘因，民營化必然造成集體失業，政府也一定要花人力財力來處理；這些新興的社會問題，難道對國家社會有利」(S5)？

在受訪過程中，有主管人員曾經大膽提出個人推論及預測，並表示，效率應與效果並重，過程與結果不能偏廢；民營與否，則根本沒必要爭論。公、民營事業本來就各有所司，應該相輔相成。

「未來公營事業與民間企業，二者本來就不相同應該要持續存異求同，彼此相輔相成，專責分工的結果，自然有利於發展全體人類在生活品質上的社會價值。否則為何憲法上還要明文規定國營、公營事業就是應該由中央及地方政府來立法執行」(S1)？

表 5：訪談結論

結	論
1.公民營企業的問題就是國家社會問題。 2.公共利益豈可市場化財團化。	

資料來源：自製

針對受訪人員的上項訪談結果，並參考相關法令後，部分受訪者亦對國防事業被強制民營的立法政策提出下列的看法。

### 7.1 「公營事業」並沒有全部開放民營的必要。

「公營事業與民營事業不同，而公營事業中也區分為公用、交通、國防等多種形態。不應該開放民營，為了公共服務，才依法仍然由政府來合法壟斷(主導)。也正因為特性的不同，所以在放寬管制、開放民營的『時

機』、『要件』上也未必完全相同。事實上有有的公營事業因為時機要件太差，根本就不適合移轉民營。公共利益是否適合財團化？國家安全可否私有化、商業化？我想，全世界的專家們都各有他們的理論依據，而且見仁見智，還在討論、爭議中，未必就像我們台灣推動民營化的政策所預期的，竟然是如此樂觀、天真。想起來，令人的確不安(S3)。

### 7.1.1 「國防事業」在政府公部門中的定位無法替代，更不宜民營化。

此一看似複雜，實際上頗為單純的問題，可以從我國 憲法 及 公營事業移轉民營條例、 勞動基準法 等相關法律的立法政策，找到答案。簡單地說，目前國防事業移轉民營是立法政策的重大偏誤，不過惡法亦法，在未修正前，吾人仍當遵行」(S4)。

「我國憲法第 107 條明文規定：『國防與國防軍事由中央立法執行』(中央與地方之權限)。國防是基本國策首要(憲法第 137 條)。所以三、四十年前的 公營事業移轉民營條例 就規定了『直接涉及國防秘密之事業，應該由政府經營不得轉讓民營』。但是 1991 年卻修正了此一特別法，並且刪除了『國防事業禁止民營』的規定，同時也增加了：如果以勞工六個月薪給、一個月預告工資等補償措施，就可以合法買斷其舊雇主的工作(退休)年資等條文。這原本就與 勞基法 第 20 條的規定精神牴觸」(S6)。

「換言之，1953 年『直接涉及國防秘密之事業應由政府經營不得轉讓民營』、1984 年 勞基法 所保障的勞工退休年資及工作權禁令，卻在 1991 年以勞工七個月工資的代價完成了便利轉售民營的政策交易與立法程序。國家的『國防安全、國防工業自主』甚至『航太政策』發展，此時也因為喪失了法律依託而流於形式，變得沒有任何實質意義」(S7)。

「我國公營事業民營化前後績效的概況，台灣大學林能白教授研究的結果就認為：民營化後事業財務操作雖然比較靈活，但是公司(包括中鋼)的償債能力，也確實因為民營而變差(S4)。

「從政府推動公營事業民營化的經濟政策中，我們可以明白，行政院為了顧及公共利益、『國家安全』，已在『公營事業移轉民營條例』(修正

草案)中增列了：當具公用或國防特性之公營事業移轉民營的時候，可以由事業主管機關強制其事業發行，並按照面額來認購、取得特別股，也就是民間所稱的黃金股。基於民生需求及國防安全考量，民營化後，主管機關仍然可以持有一定公股的比率，保留實質上的『否決權』，這也等於承認了，政府確實在幕後，仍然想以官股來合法影響公營事業民營後的重大人事、營運政策(例如中鋼公司)，達到逃避立法機關、民意機關監督的目的，這根本還是假民營化」(S8)。

「我們員工賣命研發製造出的 IDF 品質不錯，故障率又比美國 F-16 還低，多年來，卻還不是默默承受政治人物，以及國人不愛國貨的指責。反觀戰敗國日本，雖然明明知道在本國生產 FSX 戰機的成本遠高於美國造價的兩倍，日本政府卻為了『國家安全』，寧願承受上頂經濟上的『無效率』。一切虧損只為了本國的經濟安全考量而已，回顧我國推動公營事業民營化政策的規劃過程，尤其強制『國防事業民營化』、市場化，所發生在國家安全上的潛在成本支出(另類的隱藏稅)，就我國家利益的政治風險而言，真令人心寒」(S1)。

### 7.1.2 民營化政策是西方強國的弔詭策略。

部分受訪者認為，戰亂時期完全國營掛帥，不可能提倡民營。故和平年代推動民營化政策是西方傳承商業帝國(核心強國)的「霸權穩定理論」(theory of hegemonic stability)，<sup>38</sup>用來掠奪邊陲國家的不公平策略。

「西方『霸權穩定理論』(theory of hegemonic stability)，指的是：從自由貿易中獲利的經濟策略下，霸權國家多促銷全球化自由市場經濟，不過目前仍採『徵兵制』的備戰國家(如我國)，拋棄『國防工業自主』的基本策略，將無法倚賴『軍備外購』、『裁軍限武』(國軍人力精簡)來保衛國家安全，維護世界和平(憲法第 137 條)」(S3)。

「採『募兵制』的國家可以選擇軍備外購、招募傭兵作戰，而放棄國防

---

<sup>38</sup> 美國戰後「經濟霸權」是否已衰退？學界仁智互見。但關稅保護、反傾銷稅、貿易制裁等防衛性作法，實與「全球化自由市場經貿」背景的弔詭策略有關。參閱周育仁、鄭又平《政治經濟學》，民 87，空大。

自主。但是我國不同於科威特、以色列、南韓、日本；軍備原來就已經受制於美國，如在國防工業研發、製造、技術上任由『市場經濟』、軍購外交來主導，勢將危及國防的安全並且這也顯然與憲法的基本國策不符」(S6)。

### 7.1.3 航發中心改制國營，已經走向錯誤的第一步。

多數受訪人員面色凝重地表示：

「『航發中心』改為『漢翔公司』仍為『中央立法執行』的國營事業，一旦依法移轉民營，必將面臨國防研發私有化後無利可圖，逐漸功能萎縮的困境，姑且不談航太工業屬於高投資，盈利回收期長(高利潤，高風險)，是須要政府全力主導的國家策略性產業；請問，漢翔公司既然維修、製造、研發軍機的業務，直接與國防秘密有關，站在長期國家整體利益，維護全民生命、財產安全的宏觀立場而言；國防事業難道可以完全商業化，開放市場完全競爭」(S8)？

「公共利益的政治性議題。更應該從憲法的層次來探究它的必要性、正當性、適法性。我認為聲請釋憲，由大法官宣告現行公營事業移轉民營條例相關條文違憲，將是值得思考的方向」(S6)。

「由於全球化、自動化、資訊化的風潮影響，加上我們國家早年的立法政策偏誤，以及政治人物與企業財團的民粹格局的短視，才造成了近年『國防事業』依法比照一般公營事業移轉民營的荒謬結果，嚴肅地說，這也等於更加模糊了西方類似自我毀滅 self—destructive 的取向」(S4)。

「看來，漢翔公司就算能夠依法在形式上完成移轉民營企業，仍然忽略了實質改革的意義，這種明知不可為而為之的民營假象，也真的令人擔憂啊！因為不當的民營化政策所支付的社會成本，以及對國家整體利益所可能造成的長遠負面影響，真的讓人擔心」(S6)。

表 6：訪談結論

結	論
1. 「公營事業」並沒有全部開放民營的必要。	
2. 「國防事業」在政府公部門中的定位無法替代，更不宜民營化。	
3. 民營化政策是西方強國的弔詭策略。	
4. 航發中心改制國營，已經走向錯誤的第一步。	

資料來源：自製

經過筆者概略的文獻探討及抽樣問卷後，並綜合了訪談結果，八位主要受訪人事人員中，主管階層及非主管的資深員工都一致認為：

8.1 公司民營化願景浮誇不實，面臨困境有待全員突破。

受訪者一在認為公司民營化願景並不樂觀，已面臨「政策跳票」及大幅「裁員、減薪」壓力的困境。五年前全國大報的輿論曾有反對航發國營的決策，如今竟一語成讖。

「老字號的國營公司，受政策保護縱橫十餘年尚難順利民營，漢翔才三歲半，像是嬰兒學步，站都還站不穩，那有可能健步如飛，率先民營(S8)？」

「漢翔公司設置條例立法一讀七分鐘過關，左改右改，前後不一，審議過程草率至極。今年底想輕鬆民營？我看是凶多吉少」(S8)。

#### 8.1.2 民營化的責任歸屬明確舊(國營)雇主責無旁貸。

「雖然政府有督導無方的責任，也不能歸咎公司管理階層，但是資方既然身為『模範雇主』，操控了運管理決策，就理所當然應該由資方承擔主要的監督管理責任。而勞工族群對法令信念不足，產業工會組織缺少專業倫理，沒有及時發揮保障勞工權益的功能，立場曖昧，所以被員工普遍指責，工會已經被資方收編，摸了頭後，就可能成為被資方利用的背書工具，我想無風不起浪，這絕不是空穴來風」(S5)。

「一個巴掌拍不響。全怪罪公司也未必合乎邏輯。員工、工會自己不長

進，三年前就知道公司如果沒有政府的「國防自主」明確政策主導，則未來失去軍機研發、製造的業務後，營運必然艱困。三年來，粉飾太平，沒有堅守『勞動者代表』立場，並提高警覺，更沒有勇於舉發管理缺失，認真盡責監督公司的管理者，保住會員飯碗，怎能說沒有道義責任」(S6)？

### 8.1.3 對民營化政策的看法鄉愿，科技人力被迫閒置，爭議勢將難免。

「上有政策，下有對策。到時候如果強制依法民營，一定會造成「立即」裁員或減薪的危機，勞資爭議，勢難避免。若年底前完成修法程序，仍舊延緩民營，則屬政策三度跳票。國營漢翔公司就算延後民營，不過，其管理結構仍將被全體員工強烈要求人事改革，而形成公司內部的另類勞資對立局面」(S2)。

「真的很無奈！高層有高層的壓力。都還不是在為自己的利益做打算。有本事的，不在其位，沒機會。沒本事的，除了逢迎胡整外，偏偏肚子裡沒貨，根本就是亂來。「工字出頭，就得入土」。身為幕僚人員，該說的，上面就是「言不聽，計不從」，怕負責任」(S7)。

「反正官大學問大，愛用只會聽話的手下。人在屋簷下，不能不低頭。工會軟弱的表現也實在令人失望」(S6)。

「強出頭，難保不被公司秋後算帳，換來以考績被整肅收場，搞掉自己的飯碗。何苦呢，乾脆靜觀其變，以『不變應萬變』」(S3)。

八位主要受訪人員在經過深入的訪談、探討後，也都認為：戰爭時期沒有所謂的「民營化政策」，也不可能自費武功，放棄對私有生產工具的公共管制。政府更不會為了滿足本國企業個體利益，而讓渡人民生命財產、及公共安全的總體利益(統治權力)。只有在「和平年代」政府才可能回歸「政經(企)分離」常態，視「民意」需要讓市場經濟自由化，減少公共管制性作為。謹彙整上述訪談的研究結論總表如下。

表 7：訪談總結

研 究 主 題	結 論
一、雇主對經營(管理)權的看法。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公營事業民營化是政治問題，其願景不樂觀，而且早有困境。</li> <li>2. 民營政策只是舊雇主轉嫁責任。</li> <li>3. 民營化前的責任由公營事業的雇主承擔。</li> <li>4. 民營化政策的市場化有三大必要條件。</li> <li>5. 經濟資本被政治機關任意限制，不利市場化。</li> <li>6. 國家正式文官在沒有企業經理人的基本特質。</li> <li>7. 政務官並非唯利是從的企業雇主。</li> <li>8. 公司負責人是公務員卻政商同體難以公私分明。</li> <li>9. 民營化政策是避免漢翔公司關廠、破產，並且能保有主導權的法定便捷途徑。</li> </ol>
二、員工對工作(勞動)權的看法。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 勞工與雇主各有專司，權利、義務本不相同。政府及管理者應該以「同理心」來規畫民營化政策。</li> <li>2. 勞工的基本權利只有工作權。</li> <li>3. 管理權腐化，功能萎縮。</li> <li>4. 工會自主性不足，功能不彰，未能保障會員法定權益。</li> </ol>
三、民營化與營運績效的關係。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 漢翔公司尚無民營利多的基本條件。</li> <li>2. 政府各相關部會應該負政策跳票的責任。</li> <li>3. 無論是否民營，先改革績效，才是公司創新、存活的必要前提。</li> <li>4. 民營化政策可能由新雇主來決定，讓不適任的管理者必須下台的時機；也可能是全面更換公司經營團隊的最後機會。</li> </ol>
四、民營與國營企業所產生的社會問題	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公、民營企業的問題，就是國家社會問題。</li> <li>2. 公共利益豈可市場化財團化。</li> </ol>
五、國防事業移轉民營的立法政策。	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「公營事業」並沒有全部開放民營</li> </ol>

<p>六、總體結論。</p>	<p>的必要。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. 「國防事業」在政府公部門中的定位。無法替代，更不宜民營化。</li> <li>3. 民營化政策是西方強國的弔詭策略，政府並無國防自主及具體的航太政策。</li> <li>4. 航發中心改制國營，已經走向錯誤的第一步。</li> </ol> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公司民營化願景浮誇不實，面臨困境有待全員以「同理心」來凝聚共識後，依權責協力分工突破。</li> <li>2. 民營化的責任歸屬明確，政府(原國營)雇主責無旁貸。民營化政策可能換掉部分經營團隊成員，但也有可能新瓶舊酒，或越換越糟。所以民營化政策並非唯一的選擇。</li> <li>3. 對民營化政策的看法鄉愿，科技人力被迫閒置，爭議勢將難免。</li> </ol>
----------------	--

資料來源：自製

表 8：SWOT 分析簡表

<b>Strength(優勢)</b>	<b>Weakness(劣勢)</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 具備軍機全程研發、量產能力及經驗。</li> <li>2. 具備國際高科技整合基礎與多項國際航太認證條件。</li> <li>3. 具備國防工業豐富經驗，組織班底適應軍方協調需求環境。</li> <li>4. 具備主導勞動權發展要件(產業工會組織配合度良好)。</li> <li>5. 具備軍方管理文化特質，經營團隊服從性佳，執行力強。</li> <li>6. 具備組織文化變革的危機意識。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 民用航機硬軟體設備、經驗、能量不足。</li> <li>2. 航太產業投資大、回收慢，資金不足。</li> <li>3. 欠缺企業管理、概念、技術、商機掌握、行銷、應變能力。</li> <li>4. 政策與任務界限模糊。</li> <li>5. 民生工業、科技研發經驗不足。</li> <li>6. 改制國營權責不明，人力結構混亂，多與法令規章不合。</li> <li>7. 勞資關係貌合神離，工會組織功能不彰，勞動權萎縮，工會實質代表性差。</li> <li>8. 物料多受制美國，成本過高。</li> <li>9. 員工職位評價與績效脫軌，同工不同酬，薪資結構失調。</li> <li>10. 政府無實質協助，無國防研發採購可靠訂單，業務萎縮，亦無民用航機市場競爭能力。</li> </ol>
<b>Opportunity(機會)</b>	<b>Threat(威脅)</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 具備法定強制民營要件。</li> <li>2. 具備政府公開支持發展航太產業的形式。</li> <li>3. 具備政府因應加入世貿組織，協助產業轉型之高科技人力需求、國際化之前瞻性航太技術密集工業人力需求。</li> <li>4. 具備提供國際航太工業研發、製造、代工需求能量。</li> <li>5. 具備軍機維修核心地位、台灣國際航太工業合作主要對象。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 歷經多次變革，已破壞國營事業管理紀律，士氣普遍低落。</li> <li>2. 軍事組織文化無法轉型，經營者普遍欠缺法治課責基本概念。</li> <li>3. 外商購併盛行，成本降低，且在當地政府主導下發展亞太、南美、東歐等國的航太工業，國際市場出現競爭新手，對我不利。</li> <li>4. 大陸商機龐大，兩岸通商受到政治影響，不利國營事業拓展航太工業。全球超廣體客機亞洲十大起降機場國，台灣排名第九。</li> </ol>

資料來源：自製

## 第四章 民營化政策的發展背景

西方倡導國營事業民營化政策的理由甚多，各種有關宣揚民營利多的量化數據亦汗牛充棟，不勝枚舉，不過，常會忽略如何檢視政府所應負的公共責任、社會正義功能，只樂於將民營化政策當成可以打破壟斷，提高公部門效率對外競爭力的不二法門，並且有人把民營化政策視為解決國營事業虧損、績效不彰的萬靈丹。至於不當民營化所可能產生的負面影響，或我國民間企業的營運風險，與歷年來推動民營化後的失敗經驗，則採避重就輕的淡化觀點，並且探討不多。

國內對公部門績效不彰的批評個案也不少，譬如，當年執政黨為了兌現選舉支票，而立法實施的「全民健康保險法」，由於強制加保條文引發違憲爭議，1999年大法官雖以472號解釋「全民健保法並不違憲」，但也早已要求行政院(衛生署)通盤檢討有關「健保營運、保險對象類別」等規定。可惜行政院衛生署並未配合修正，2001年4月20日大法官乃以524號統一解釋認定：「全民健保法」第31條(含建康保險醫療辦法)、39條、41條、51條規定違反法律明確性原則(全民健保法中未給付之診療及藥品項目，應事先公告，並應於兩年內修正)。也就是說：如果行政院衛生署屆時仍不修正，將可能宣告健保法失效，實質違憲)。

### 壹、健保局的經驗與民營化政策

值得注意的是：此一衛生署新設的公部門健保局，營運型態雖類似國營事業，不過，卻因為開辦之初，即不顧全民(被保險人)基本權益，而逢迎於政商利益、團體之間的壓力，被反對者認為是劫貧濟富，故意造成財務失調，也讓部分醫藥財團持續不當營利。去年，各縣市政府就已經積欠達200多億的保費(2000年6月2日：聯合報)。健保局為了降低成本，卻不斷以公權力來提高

被保險人的自付額，或減少必要的醫療給付，簡直形同變相強制全民買單。這不但造成了國營健保局由於營運不善，而面臨鉅額虧損，可能淪為「政府叫窮，百姓不平」，裡外不是人的「準破產」困境，也證明了政府公部門(含衛生署健保局)官員，仍然因為不符專業經理人的水準，沒有盡到憲法第 24 條，以及公務員相關法令的文官義務(責任)，難怪公部門會被詬議為：樂於浮報績效、爭功諉過，認同「無功有賞，弄破免賠」的鄉愿文化。

民營保險業者通常在「投保從寬，理賠從嚴」的自利動機情況下，獲利甚豐；國營健保局則意圖比照民營業者，卻適得其反，造成醫藥利多，全民承受的虧損局面。原因無他，根本問題仍在於「人為政策」及忽略「管理不當」的課責規範，無法提供合宜的公共服務而已。國營健保局的不當虧損，固然引發產官學界主張民營化的聲浪，也因此有人指出，健保仍是社會保險的經濟問題，而非社會福利的政治問題。不過，無論對強制加保的文官體制的課責爭議，或民營化後的政府的公共責任歸屬來進行探討，都必須先釐清，主導國營事業營運方針，是否已經偏離了憲法的政治性指導原則。然而，解除管制後，並非解除風險。「Donald Kettle 即認為，在自利動機下，私部門可能形成新興的自我支持聯盟，反而會造成不公平的現象。資訊的不足，將使委託人、代理人之間的選擇被扭曲，若委託人選了較差的代理人，就會助長委託人偏離使命感，發生賄賂及金權掛勾，而形成道德危機(Kettle, 1990)。所以，民營化政策中欲藉「解制」來達到政策目的是行不通的(Steven Rhoads, 1985)。公共事務的解決，不能只賴經濟效率及市場競爭等原理，「社會倫理」、「市民榮譽感」、「公共道德」，更是解決「搭便車」(free-rider)或「外部性」(externality)等問題的根本辦法」(詹中原，1994：頁 98)。美國政府因為配合市場需求解除經濟管制，卻反而造成被利益團體所箝制的「俘虜

理論」(capture theory)後果，<sup>39</sup>也正好印證了此一弔詭的風險。

事實上，任何政策都有其相對的限制，不可能沒有潛在風險，更不宜偏廢法理人情之常，而全然奉為無限上綱。政策的成敗並非偶然。

例如，日本政府在 1969 年提出了國鐵改革方案構想，1982 年正式提出民營化改革主張；一直到 1987 年才由中曾根康弘首相正式宣佈改制。日本國鐵的移轉民營雖然是公認的成功案例，但是，經濟強國日本，為了作好妥善的準備，卻也要足足花了 18 年的漫長歲月，才勉強完成日本國鐵的民營化政策(詹中原，1994：頁 49)。值得注意的是，日本國鐵移轉民營後的公共責任(如公共安全等)成效評估，卻仍待長期公正地進行持續觀察。

回顧我國行政院經建會曾在政府的網絡上指出：「自 1989 年揭櫫公營事業民營化政策後，一方面進行相關法規研修及制訂工作，一方面陸續進行公股與資產之出售作業，截至今年九月止，已完成中產、中石化、中工、中鋼、陽明、液供處、榮民氣體廠、省屬三商銀、台灣企銀、台產保險、台灣人壽、台灣航業、岡山工廠、台開信託、台肥公司、農民銀行、交通銀行及高雄銀行等 20 家事業及台機鋼品廠、船舶廠、合金鋼廠移轉民營，出售公股金額總計約 3656 億元。另楠梓工廠等 11 家事業因無經營價值，已結束營業。過去多數事業雖訂定移轉民營時間表，但卻未達應有進度。因此，1996 年底的「國家發展會議」達成五年內完成民營化等多項加速民營化之共同意見，各有關單位亦積極檢討執行之困難，並已重新訂定 47 家事業民營化時間表，與修訂相關法

---

<sup>39</sup> 1970 年代初期，美國出現三方面的研究，均要求減少政府的管制，不過經濟管制所造成的負擔卻遠超過其利益。管制不但導致利益團體成為既得利益者，管制機構最後反而淪為被管制的俘虜此即「俘虜理論」(capture theory)；另外，經濟管制也使消費者必須負擔更大的成本，行成所謂的「隱藏稅」(hidden tax)。請參閱周育仁、鄭又平《政治經濟學》，台北：空大，民 87，頁 246。

令，冀能加速推動民營化，提升事業經營效率與我國整體競爭力。並且經建會也就國內的公營事業概況、民營化推動組織、方式及法令增修工作、民營化成果、民營化執行過程中遭遇之困難、國發會共同意見辦理情形、民營化今後發展目標等問題，進一步做了簡要說明。另外，經建會更認為：「從世界各國民營化的經驗，我們了解民營化過程進展緩慢，而且經常遭受挫折，但它已經是不可抗拒的世界潮流。國內外的案例顯示，事業移轉民營後，績效普遍提高，更能適應自由競爭的環境，增進員工長遠福祉，給消費者更多的滿足，並可以解決政府的財政壓力，形成四贏的局面。而我國隨著經濟自由化與國際化腳步的加速，產業開放程度日益提高，過去由政府管制或保護的公營事業均將逐步面臨民營競爭，民營化政策更應積極推動」（經建會，推動公營事業民營化 1999 年 9 月）。因此政府多年來所堅持推動民營化的理由，本文認為大概可以歸納為下列八項，值得深入探討：

- 一、民營化後，可以解決政府的財政壓力？
- 二、政府對世界各國的民營化的經驗表示前景樂觀？
- 三、民營化是不可抗拒的世界潮流？
- 四、民營化後，績效普遍提高？
- 五、民營化後，可以適應自由競爭的環境？
- 六、民營化後，增進員工長遠福祉？
- 七、民營化後，給消費者更多的滿足？
- 八、民營化後，形成四贏的局面？

如果依照普通常識的標準來判斷，八項理由除了第一項：「民營化後，可以暫時解決政府業管部門的財政壓力」之外，因為其餘七項的理由都似乎過於牽強，明顯與事實不符，所以缺乏了一般性的說服力。就政府總預算的整體成本效益而言，固然藉由透過民營化的股權、資產轉賣程序，可以相對降低主管機關的營運虧損及財政負債壓力；但是，無論如何，民營化主管機關都必須

舉證說明：因為民營化而新增的社會問題如何處理或解決？就政府機關立場而言，上項民營化政策排擠效應所伴隨的社會成本支出，實際上可能已經由國營事業主管機關無形中移轉至其他各相關部會，並且循例依法編列預算來共同分擔(吸收)。總體看來，不適當的民營化政策，最後大多是以「零和遊戲」收場。

## 貳、對利害關係人的政策性集體懲罰

因國營事業移轉民營政策而離職的員工，仍會造成不同程度的社會問題。舉例來說：國營事業移轉民營所新增的失業轉業勞工家庭，不但會直接納入勞委會預算執行輔導、協助項目，同時，行政院內政、教育等 8 部 16 會的服務功能都將產生變化，甚至會轉換為公共議題，接受立法院的監督，而相對影響國家的立法政策。如果因為失業轉業的勞工家庭成員涉及訴訟，或向政府請願陳情，則又會增加司法、監察兩院的業務；倘若造成公務人力或，政府資源不足，則考試院只有配合調整、改善國家的文官制度，或增加公務人力一途。

依據憲法精神，中華民國絕非純資本主義國家，當然也不是純社會主義國家，而是採中間路線(折衷型)的三民主義。我國的公(國)營事業的指導原則，在 1920 年代即有「節制私人資本，發達國家資本」的社會化構想。在「建國方略」之二：物質建設(實業計畫)，以及更早的「民生主義」講詞中，亦有概念性的說明。國共內戰分裂，國民政府遷台後，依據憲法、國父遺教的指導方針，陸續在台採行了公民營並重的雙軌經濟政策。因為政經現實，受到資本主義與援華物資的影響，台灣政治、軍事、經濟政策的發展，多採「左右並重」的中間路線。1946 年先由政府進行資本私有化的土地改革，但仍保留了中央計畫經濟的規模，並且間接協助私有(市場)經濟的民營企業發展。1949 年制定「國營事業管理法」；1953 年又制定了「公營事業移轉民營條例」大致上，仍

然保留了憲法的基本精神，採取較為保守的作法，有限度開放市場管制的民營化政策。1970年代發生世界性經濟衰退，受到美國資本主義全球化的影響，我國逐漸採行美式的「極右派資本主義」路線；除了確定「戒急用忍」的兩岸政策以外，幾乎全面放寬了經濟管制，並大力推動民營化。1982年政府更進一步修正「公營事業移轉民營條例」，刪除了與國防秘密直接有關的「國防工業禁止民營」的規定。「中間偏右」路線，開始轉為私有經濟掛帥的「完全偏右」政策。

政府解除戒嚴後，我國在因應民粹政治的要求下，不但棄守憲法「國營經濟事業」的嚴肅規範，大力推動公(國)營事業民營化政策，並且也在1991年6月19日配合修正了「公營事業移轉民營條例」，放寬「國防事業」民營化的要件，不過，由於實施成效不佳，代表民意監督的立法委員，即在立法院陸續對不當的民營化政策，提出了專案質詢。例如：立法委員陳哲男在1994年5月5日質詢指出：

「針對公營事業即將民營化問題，在各界反應趨勢，逐漸走入兩極歧異觀點之際，為避免造成社會動亂及相關業界不安，要求經濟部審慎評估

公營事業移轉民營條例，自八十年來修正後所造成的各項後遺症，重新研議妥善方案，以確保舊有員工權益，並使公營事業在改革過程中，得以提升經營效率，特此提出緊急質詢。」<sup>40</sup>

## 參、法國勞工就業與台灣勞工失業

法國政府也同樣非常支持國內的公營事業，尤其是國防工業。因此，法國的高科技發達，所生產銷售的軍備武器在國際軍

---

<sup>40</sup> 資料來源：立法院質詢公報：2屆3期19次民國83年5月5日 83卷31期2705號，257-257頁。

火市場上也佔有重要地位。為了維護其本國的國防(軍火)工業的商業利益，法國政府官員甚至因為不當介入了國際軍購弊案，而集體賠上極高的政治代價。1998年3月10日法國媒體就曾經報導了「台灣以76億美元自法國購買幻象戰機及配套武器，有15%是用來行賄的」消息(嘯客,2000：頁32)。2001年1月31日聯合報頭版又刊載了由法國巴黎採訪報導的軍購弊案：前法國銀行駐台主管杜謝(譯音)，2001年1月29日在審理法國前外長杜馬(Duma)貪瀆案法庭時指出，拉法葉軍售非法傭金高達25億法郎。其中8億法郎(當時折合台幣36億元)酬謝促成軍售的台灣軍政官員，17億法郎流回到法國，這是法國「國家級的詐欺事件」。值得注意的是，杜謝進一步透露：「如果台灣當時沒有向法國採購幻象戰機、飛彈，那麼，洛里昂造船廠即要關門；達梭(Dassault)和馬特拉(Matra)國防集團也將被裁員數萬人」。

換句話說，台灣政府寧願以物非所值的高價向國外採購次級的軍備武器，刪減多年來投入國防自主研發基礎的經費，猶同棄守國營事業，任由自生自滅(甚至規畫以關廠、破產手段，來因應國營經濟政策)。進而不惜犧牲本國的國防(營)事業，以及相關產業的數萬名員工權益。當然此一弔詭的公共政策，卻也相對替法國政府養活了數萬民眾，間接降低了法國勞工的失業率。就國家整體利益來說，政府的這種為民營而民營的公共政策，頗值檢討商榷與省思。

根據2001年1月行政院主計處所發表的統計數字顯示：台灣是名列「全球軍購第一」的國家。自1994至1998五年內，台灣向國際採購武器的金額，已經高達133億美元(約折合4300億元台幣)。台灣與大陸同為兄弟之邦，是典型的中國內政問題，卻在軍備競賽中大量消耗日漸窘困的國庫財力。武器外購金額穩定持續成長，也讓軍火市場的國際賣方直接獲利。問題是，與假想敵作戰前，我方所購買的軍備武器尚須經過敵方同意，或讓對方透

過賣方先獲取軍備武器的軍事機密(例如海軍向法國採購拉法葉案)?

雖然迫於輿情壓力、政治現實，政府也曾有持續研發國產軍機的計畫(2001年2月12日香港僑報指出：「2000年底，台灣國防部向立法院提交了2001年度國防預算書。其中提出要研製和發展欲能偷襲大陸的隱形戰鬥機的廬山計劃」)。不過，兩岸情勢在美國主導介入軍售的情況下，我國仍以採購次級品質的美式戰機為主。同時，由於中共軍力與國力的大增，已有逐漸取代蘇聯，成為威脅美國戰略利益的競爭對手。根據2000年1月12日聯合報刊載學者丁學良所發表「美中對抗中的四種主義」的觀點，美國極有可能，打算沿用「以軍備競賽50年內，長期耗損蘇聯整體國力」的模式，預計用約15年(或者更長)的時間，來拖垮中國大陸。台灣既然不是美國的附庸國、準殖民地、託管地區，因此，美國以「國內法」的位階「台灣關係法」，持續進行對台軍售，維護美國利益，此一作法，無論從國際政治的任何角度來看，美國意圖「介入中國內政」的政治目的乃十分明顯。事實上，美國對海外軍售方式的不平等作法，早已見怪不怪。下列三則事實，足供對照佐證：

#### 肆、漢翔公司民營化與軍購外交及軍備競賽的關聯性

一、2001年2月13日中央社記者姜遠珍在漢城的報導：

「南韓各大報今天紛紛報導，今年1月29日在群山空軍基地發生的空軍F5E戰機誤射AIM-9響尾蛇導彈事件，係美國政府不平等的海外軍售方式(FMS)所衍生的後果。」

二、2001年2月16日北美華文多維報的報導：

解放軍戰力提升令美軍憂心。根據美國情報單位的訊息，中國上個月試射新型巡弋導彈，同時可能正在改良購自俄羅斯的「日炙」導彈，如果成功提升其威力，將令美國軍方感到憂慮。

三、2001年2月11日 ETTODAY 刊載：

「蘇愷 30 已有 8 架運抵，針對台灣意圖明顯。中國從俄羅斯購入的最新銳戰鬥轟炸機蘇愷 30，已經配置在負責台灣海峽的南京軍區管轄下的安徽省空軍基地，並且開始進行飛行訓練，顯示是為了要對付台灣」。2000年5月1日聯合報指出：中共官方的瞭望周刊認為，美國2001年的國防預算達3054億美元(其中以研製採購新型武器為預算增加的主因)，是想打贏兩場幾乎同時發展的大規模戰爭。追求國家利益向來是美國的既定政策，軍售類似拉丁美洲「附庸國」的台灣，只是獲利籌碼之一。

2001年2月14日「中時電子報」根據外電(維吉尼亞州諾福克、華盛頓)指出：「布希倡言軍事革命 研發精巧強大新武器。美國總統布希 2.13 表示，他將打破國防部既有的建軍觀念，建立「一套防衛美國與盟邦的新架構」，他矢言增加軍事支出，以研發他預言很快會令坦克、航空母艦及其他重型武器黯然失色的無人操作武器和未來軍事技術」。美國的明顯軍事霸權企圖，可見一斑。

戰機在傳統軍事武器中屬於造價較為昂貴的尖端科技產品。多年來，政府推動軍機外購政策對國防(航太)工業所產生的影響，立法院院會對行政院의 專案質詢，不勝枚舉。謹摘錄三則如下：不過此一「防衛國家」須經「攻擊國家」同意後，再行採購的國防軍購外交，與美方所標榜的兩岸武力均衡對照下的弔詭，倒也值得國人反省。

(一)立法委員朱星羽，針對法國拉法葉軍購弊案涉及了幻象戰機

的採購內幕，在 2000 年 9 月 19 日也向行政院提出了專案質詢：

「根據法國鍾古夫人的說法，回流臺灣的拉法葉艦鉅額佣金回扣案雖已高達百億臺幣，但是和空軍的幻象 2000 採購案所涉及的回扣金額相比，拉法葉艦立刻相形見绌，檢調單位應同時對幻象戰機採購案展開深入調查，以查明真相，特向行政院提出質詢。」<sup>41</sup>

(二)立法委員陳璽安也在 1994 年 6 月 3 日向行政院提出了專案質詢：

「為報載我國採購法國達梭馬特拉公司之六十架幻象型戰機一案涉及貪瀆不法之情事，其中疑點有：據傳與馬特拉公司購機契約中，我國要求合約不得公開，否則不買，採購單位何以有此要求？是為逃避軍購款之曝光？國內主管單位知不知情？其次，配置於戰機之火箭，馬特拉公司售價為售與芬蘭之兩倍，何以我國仍然接受？且雙方於 11 月中旬簽約，而我國就立即於 11 月底付給 40 億法郎，約為火箭總價之半。如此急切付款，理由何在？凡此種種莫不啟人疑竇，尤其目前國內為軍購案弊端叢生，尹案迄未水落石出，使政府威信因此大為受損，若政府不立即澄清本案，對政府聲譽之打擊更加嚴重。在此情況下，本席要求行政院必須立即就上述幻象機採購疑點展開調查，並將結果告知民眾以化解疑慮，如此才能重塑政府廉能形象。同時本席亦要求行政院對此一事件提出說明。爰此，特向行政院提出緊急質詢。」<sup>41</sup>

(三)1997 年 5 月 2 日立法委員陳一新更針對法國與中共的「軍事交流關係密切」，我國卻向法國採購戰機，是否符合兩岸國防需求等節，曾經向政府提出了專案質詢：

---

<sup>41</sup> 資料來源：立法院質詢公報：2 屆 3 期 26 次民國 83 年 6 月 3 日 83 卷 39 期 2713 號 293-293 頁

「針對法國擬售精密戰機引擎給中共，並且正試圖突破對大陸軍售之限制，向中共提供「非直接攻擊性」的軍事配備，藉此改善與中共之關係，而可能會對我國向法國購買之幻象 2000 型戰機以及拉法葉級戰艦後技術移轉、維修零件、彈藥等之持續供應造成影響，我國將如何因應此一情勢之發展，在此提出質詢目前歐盟多數國家傾向與中國大陸建立良好關係，其中我國主要軍備提供國之一的法國更跑在其他國家前面，除了有意提供中共比幻象 2000 型戰機更精密的狂風號戰鬥機之引擎外，更有意將高科技軍事武器售予中共，以建立與中共更進一步的合作關係。在法國不斷靠向中共的同時，不無可能受中共壓力而使法國售予我國軍備武器之計畫受到影響，尤其對已購得之戰機、戰艦在交貨後技術移轉、維修零件、彈藥等之持續提供影響甚鉅。如果我國不能爭取法國技術移轉，則二代武器整建成效必定大打折扣。屆時，我國勢必要投入更多資金獲取這些配備，而使預算不斷增加，更可能另外尋求武器採購管道而造成諸如幻象 2000 型戰機以及拉法葉級戰艦等二代兵力之間置浪費。對於我國要如何因應法國與中共極為可能的戰略合作，特向行政院提出緊急質詢。」<sup>42</sup>

上述的軍購外交政策，對台灣的唯一軍機研發製造廠商，兼航太工業龍頭的國營漢翔公司而言，顯然政府早就已經擺明了要斬斷國防自主研發的血脈。部分專家都認為，國營期間尚且如此，民營後，想在國際航太軍火市場中一較長短，根本就是乳狗博虎，自欺欺人。

## 伍、計畫經濟轉型

談到公(國)營事(企)業民營化政策的發展背景，必須先充分瞭解公營事業的特性、構成要件。例如，國營事業屬於國家經營的「計畫經濟」範疇，而計畫經濟與市場經濟的主要差異，乃在於

---

<sup>42</sup> 資料來源：立法院質詢公報：3屆3期19次民國86年5月2日86卷22期一冊2914號，259-260頁。

前者具有高度的政治性目的。所以，從歷史經驗得知，除了戰時必須採用計畫經濟來主導工商發展之外，早期社會主義共黨國家(馬、列、史、毛)的「基本教義派」，是主張：排除私有(市場)經濟，完全以計畫經濟來做為國家經濟發展的指導方針。換言之，整個國家的經濟組織，極類似軍民混編的備戰部隊，是一個超大型的國營事業(工廠、企業)。嗣後，雖然蘇聯共產修正主義瓦解，但是，中共鄧小平大力推動計畫經濟的大幅改革開放，因為持續走向「國民營經濟並重」，採行了「雙軌計畫經濟發展」的公共政策模式，已經獲得相當成果。經過對照比較，上項經濟改革與四十年前的台灣的發展極為類似，亦可視同回歸了1920年代本土化的孫文「實業計畫」與「民生主義」內涵。本文認為，探討我國民營化政策的發展背景，除了須要參考西方現代國家的經濟發展經驗外，當然，也有必要深入瞭解兩岸政府對國有企業改革、轉型的不同觀點。

自由市場經濟與民營化政策，固然因為英美各國在1980年代的大力推動，而蔚為風尚，不過一般學者也認為，此一由1970年代的石油危機，陷入停滯性通貨膨脹困境，才讓公共選擇學派成為資本主義國家自由化、國際化的公共政策主流，而在1990年代間接影響了我國的土地改革政策，並自1953年率先立法實施「公營事業移轉民營」，成為我國推動民營化政策的濫觴。不過，只要稍具有本國歷史素養的知識分子，應該也可以更清楚瞭解：有關「自由市場經濟問題」與「民營化政策」，都早在1920年代經由孫文在「建國方略」物質建設：「第一計畫」中完成了具體的指導方針。當然，在《國父遺教》《三民主義》的「民生主義」(第二講)中，更有明確詳盡的觀念說明。

## 陸、政商不分的代價

兩百年來，世界各國已體認到，無法全然以資本主義的市場

經濟，或社會主義的計畫經濟，來長期確保國家的整體競爭力，乃有修正主義、中間路線、福利國家等類似「混合經濟」式的國家公共政策出現。早年英美各國的公共政策，不也都參採了德國俾斯麥的社會福利概念？事實上，九十年前，孫文就指出民生主義可以有效調合、修正資本主義與社會(共產)主義的缺失。台灣早期顯然並沒有完全採用美國資本主義，或「土地漲價歸公」、「徵收累進稅制」、「交通、礦產、工業完全國營」，類似中間偏左的民生主義作法。不過，對公營事業民營化的項目，仍有合憲性的規範。例如，直接涉及國防秘密的國防事業，就被明文禁止民營化。問題出在：沒有實際戰爭的威脅，當預算不受民意監督的公營事業，服務績效不彰、競爭力下滑的情況下，公共利益又受到市場化的經濟概念影響，1949年所制定的「國營事業管理法」，固有文官(公務員)課責要件、「力求有盈無虧」的營運特質，乃誤以「自負盈虧」的民營特性來做為簡化選擇推動「國營事業民營化」的對照標準，甚至奉為無限上綱，但原有的文官(專業經理人)的課責要件，卻反而被完全忽略了。似乎只要營運虧損，就是績效不良。「改制民營」不但成為企業轉虧為盈、起死回生的萬靈丹，也是「績效卓著」的產官學各界的免費保證。

過度誇大私有企業的市場功能，全然否定「公民營事業並存」的集體公共利益價值，已經讓我國的民營化政策，幾乎完全偏離了發展民生經濟均富的憲政指導方向，進而陷入全球化資本主義霸權的「貧富兩極化」的泥沼。2001年4月8日立委賴士葆公開批評政府36家國營事業中有32家虧損，由金雞母「變成米虫」的言論，即屬倒果為因，意圖「以經濟手段來解決政治問題」的弔詭觀點。

## 柒、美國國會對民營化政策的醒覺

由於西方民營化在各國曾引發不當民營的爭議，例如美國第

100 次國會舉行對「伊朗-尼加拉瓜公聽會」(Iran Nicaragua hearings)，以及 1987 年 4 月 10 日美國參議院亦曾明訂：禁止國防部將化學武器的看管、處置業務委託民營?等知名案例。因此，其本身的限制問題，通常也來自於類似過分簡化(或誇大)「民營化必定能達到經濟效益」成果，產生對政策「價值附加的迷思」(value-laden myth)，更容易誘發各界質疑，而增加民營化政策對話的困難。

## 捌、民營化目的與不同的包裝選擇

為了儘量排除因民營化本身意識形態的可能含混，有些國家乃捨棄民營化名稱改採其他較無爭議性的名詞(Raffel, 1990: 137, Savas, 1992)。例如：中共的「經濟改革」(economic reform)；希臘的「非國營化」(de-statization)；西班牙的「社會主義者民營化」(socialist privatization)；拉丁美洲的「人民資本主義」(people's capitalism)；越南的「重創」(renovation)；匈牙利的「更新」(renewal)等作法，都是各國針對本土變革需求特性，雖然不用激進手法的「民營化」(私有化)名稱，不過卻可以涵蓋「民營化」功能的不同包裝或選項(詹中原，1994：頁 90-93)。我國則仍然選擇了較具有爭議性的「民營化」(privatization)名詞，引發不同見解，當屬必然。基於歷史背景的，以下本文謹就中共「經濟改革」政策的核心問題，來進行概念性的探討與省思。

## 玖、中共的國企改革概念

當美國戰後經濟繁榮，長期主導全球化資本主義的霸權，在參採部分社會主義概念的福利制度、勞動權、社會權關稅保護後，卻仍然無法完全免除貧富兩極的情形下，雖然我國持續推動民營化政策，面臨困境，中國大陸 1970 年代歷經文化大革命的反省，乃確定採行類似早年國父遺教實業計畫(物質建設、民生主義)中

間偏左的社會主義經濟改革政策，不再堅持極左的反資本主義、私有化經濟。中共集體領導看出了公民營雙軌發展，仍由公有(國營)經濟來主導的必要性。甚至在 2000 年已研擬將保護民營企業的條文入憲，更確定了「公民營企業並重」的發展路線。

2001 年 4 月中共新華社報導，兩岸去年貿易總額(大陸對台出口)311 億 400 萬美元；大陸自台入口已高達 1598 億 9400 萬美元。台灣成為大陸第五貿易夥伴、第二大進口市場；大陸也變成了台灣第二大出口市場及最大貿易順差來源地(2001 年 4 月 14 日：聯合報，版 13)。此一兩岸經貿實力，證明了我國立法推動民營化政策的內外環境、主客觀的情勢，都與大陸的經貿政策有著密切的關聯性。簡言之，台灣對大陸市場的倚賴性，已成為爾後存續發展的必然現實，所以，就更應該深入瞭解兩岸間，推動經貿政策改革的成敗經驗，以及變革背景。

為了發展社會生產力，中共鄧小平主張改革開放，已經採行了「公有制經濟」為主，「市場經濟」為輔的「雙軌制的計畫經濟」。1985 年 10 月 23 日鄧小平曾經向美商表示：將以「教育」、「法律」兩個手段，來解決經濟改革所發生的貪污腐化、濫用權力的問題。並且強調了「社會主義和市場經濟並不存在根本矛盾」，允許個體經濟的存在發展。鄧小平認為，要更有力發展生產力，加強公有制經濟，只要在國家經濟中公有制經濟佔主體的地位，就可以避免兩極分化的後果。美國的保護關稅、反傾銷、貿易制裁等商業霸權，以及國內反托拉斯法、公平勞動法、社會保險、社會福利等政策，卻也是社會主義反私人壟斷行為、節制私人資本的具體作法。中共官方有計畫地輔導、安置大批國有企業「下崗」、「分流」人員，同時運用傳播媒體，持續宣導，並肯定轉業勞工的對國家的貢獻，相對緩解了轉型負面影響(據研究指出，全球的廉價勞力有 90% 來自共產國家，總人數約 30 億)。然而，由於大陸勞工人數眾多，因推動國有企業民營化所引發的再就業等社會問

題、困難度，也相對變得複雜，而且更多元化。

2001年3月10日中共國家經貿委主任李榮融指出：「15計畫的主要目的，是要提高經濟貿易質量，進一步完善社會主義市場經濟機制，首先要整頓市場，這是企業有公平競爭必須的環節。二是要進一步完善社會保險體系，使國企得到公平待遇。」對於國有企業而言，一般認為，雖然「脫困屬實」，但的確「成效不大」。根據中共勞動社會保障部的說法，期盼失業率維持在5%以內(2000年底，大陸城鎮登記失業人口已有595萬人，佔3.1%)。此一社會問題，不但造成大陸社會普遍不滿，並且廣泛要求司法公正之外，同日(2001年3月10日)連中共最高法院院長、最高檢察院檢察長也在提交人大會議的「工作報告」中，對自己的工作深深自責。2001年3月12日聯合報(13版)指出「大陸貧富差距，超過國際警戒線」，東部沿海工人平均年收入兩萬，人民幣內地職工不到六千，基尼係數已高達0.458。新華社報導也認為「中國大陸貧富差距日益擴大，已成大陸社會一大隱憂」。從上述具體的資料顯示，中共國營企業的改革，除非能夠確實建構出完備的社會保險體系，使國營企業得到公平的待遇，必須先要解決掉下崗職工(人)的問題，否則，民營化成功的機會並不樂觀。由於我國民營化政策的規劃、執行、評估的成效均乏善可陳，因此，大陸的改革經驗仍然值得國內產官學各界列入參考對照。謹摘述如下：

中國大陸雖然也採行了「國有企業改革機構精簡」作法，並且從1978年即開始進行，1998年9月份的預測指出，當時全大陸約4500萬國有企業員工，卻可能只需留用1/3的人力。有1/3要下崗(裁員)；1/3分流(轉業)；加上由農民入城打工的3000萬統計失業總數約為6000萬人。同時中共政府1998的公務員約3675萬人，也大舉進行裁併精簡。不過，「國有企業改革、機構精簡」政策的重要目標，仍在於提高生產力，脫貧致富，減少失業人口。因此，由於中共持續執行反腐敗的法治政策開始奏效，2000年年

底，大陸國民經濟已經證明連續十年的平均增長率都在 7% 以上，並且由於公務員投入工作的績效良好(例如，2000 年 1-8 月在打擊貪污、查緝走私的國庫收入，即大增五成)，為了激勵士氣，包括大量的下崗失業、退休的非公務人員在內，大陸公務員將全面加薪三成，為歷年新高。如與我國相互比較，必須承認中共對文官的考核、課責、獎懲政策的執行成效較為顯著。

2001 年 1 月 29 日聯合報轉載了大陸新聞中心的報導：大陸上海政府決定實施「小時用工制」(最低時薪為人民幣四元)，如同全日(職)勞工一樣，擁有合法的勞動地位與基本的社會保障。此一措施已經讓失業的下崗人員能有更多元化的「再就業」選擇，這也說明中共當局對類似台灣「民營化政策」的國營企業改革，卻是採行較為審慎、漸進式的公共政策觀點，並且正朝向建構「自由進出就業市場」的完整社會保障體系努力。由於大陸官方已同時顧及轉型常忽略的正面人文價值，並持續由媒體廣為宣導，肯定了下崗勞工對國家社會的貢獻，<sup>43</sup>所以也樂觀期待此一兼具社會化資本主義市場化的理念，能逐漸獲得整體社會的認同。據統計，上海 2000 年底前進入「再就業中心」的總人數為 98 萬 5000 人，離開中心完成再就業者有 91 萬 4000 人。至 2001.1 月前，仍留在該中心的人數僅約七萬人左右。

中國大陸在鄧小平 1987 年 2 月 6 日主張「計畫和市場都是發展生產力的方法，將為社會主義服務」，可以脫貧致富的目標下，推動了具有「中國特色的社會主義」的改革政策，顯然，中國政府規畫執行「國營民營企業共存」的決策品質，雖然仍存有相當困難，有待克服，但因已考量國內本土化人文社會的轉型需求，似乎較為具體可行。例如中國大陸在去(2000)年曾經針對國有企業改革的「三三三安置方案」，不惜增加了鉅額財政成本，其目的

---

<sup>43</sup>例如透過衛星訊息由國際有線電視台轉播的節目，常可看到中共雖推動國營企業改革的同時，卻也正面平衡宣導、肯定下崗工人尊嚴的連續劇。

只為了要紓緩勞工失業與心理壓力與社會輿論的支持，所有被遣退下崗職工的安置費用，全由中央、地方、企業各自負擔三分之一，必要時，卻仍然由中央政府來全額補助地方政府，再由地方政府適時補助企業。

綜上所述，除了我國遷台後，基於時空需要，除了由政府於1953年依照民生主義平均地權的概念，進行土地改革的經濟政策，推動中小企業私有化程序，具有成效之外，我國近年大力推動的公(國)營事業民營化政策，顯然值得虛心檢討，不宜躁進而趨時務新，捨近求遠，完全承襲西方資本主義的概念來詮釋在地化的困境。有些問題，仍然必須回歸到我國歷史，以及人文背景的基本面向中來探討。

從實務面來看，無論援引西方民營化風潮的口號如何響亮，也不管轉(賤)賣國產增加主管機關收入的金額多寡，從「天下總沒有白吃的午餐」經驗常識判斷；目前我國所推動的民營化政策，實與「組織精簡」(down sizing)、裁員解僱、購併、改組、轉讓、專案裁減等目的相同--都是雇主為了降低成本，追求帳面數字盈收，而設法剝奪勞工的工作權，要求對方離開原工作地點的常見合法手段。與民間企業所不同者，只不過是民營化的雇主乃由政府出面，以優於企業資遣的條件，改採廉價買斷公務員(勞工)的服務年資而已。

## 拾、民營化被貼上了醜化的標籤

當立法委員不顧政府的主權特質，將「人民」視同「消費者」，並且拋棄「憲法」國營事業的公共服務任務導向，反以市場化的觀點來指控：「36家國營經濟事業有九成虧損」的結果，進而貶抑虧損的國營事業是「米虫」，怪罪新政府不應只想「綠化」國營事業中的金雞母，而未展現魄力整頓虧損者的時候，非但忘了法

定合法虧損的要件，也無視於多年來，不當執行(或懈怠)的「國會民意監督」責任歸屬問題，等於替那些造成不當虧損的幕後國營事業經理人，免除了憲法第 24 條、以及相關法律所強調的違失責任，讓這些因為「外行領導內行」，或政治性酬庸下的人為過失決策，可以弄破免賠，得了便宜還賣乖(甚者，民營化後另有拔擢)，經營團隊仍然「好官自我為之」，保證「國王人馬幸福美滿，永不失業」。至於國營事業歷年所累積的 7000 億債務，則可比照民間「關廠、破產、減薪、裁員」的四大慣有手段，由奉公守法(無過失)的國營事業員工來默默地概括承受，藉此，變相達到不惜「殺勞工貴族，以謝天下」的目的。問題是，政府專業經理人的經營不善過失，最後卻要奉公守法的員工來概括承受，似乎並不符合常理。

值得一提的是，台灣並非純粹資本主義國家，尚具有部分歐陸社會主義強調「忠誠度、人脈關係」等人文特質，除了欠缺工具理性、制度、效率指標的西方管理文化之外，亦無歐美完善的社會福利、安全保障體系，一旦國營事業採用短期奏效的關廠、破產、減薪、裁員作法，由於沒有配套的勞工經濟安全、老年安全系統網絡，必將成為誘發不當集體失業的負面示範。

## 拾壹、民意監督下，美國政府不打壓國內公用事業

如果 36 家國營經濟事業，有九成虧損的「米虫」事業應該比照民間關廠、破產、減薪、裁員，來解決，並且「轉虧為盈」，那麼，「公民主權」所關切的公共性服務是否完全由市場化的「消費者」立場替代，則不無疑義。2001 年 4 月 6 日美國加州最大的電力公司，也是近百年來的企業主流財團「太平洋瓦斯及電力公司」由於 1996 年「能源自由化法」瑕疵，造成一般電力公司現金週轉不靈，無法將批發電價的高額成本轉嫁消費者，太平洋電力公司因此虧損了 90 億美元，而聲請破產。同時將有 1300 萬的加州民

眾在夏季可能面臨限電影響，這成為美國史上最大宗的公用事業公司破產案件，使加州州長戴維斯原本解決加州電力危機的努力雪上加霜。雖然，加州政府日前已表達將要替太平洋電力公司脫困的立場，不過，這足以證明：就算在資本主義霸權的美國，對於有關公共利益的民營公司一旦宣告破產所可能產生的潛在後果，仍然採取十分審慎的觀點，通常不會由政府官員或國會議員，動輒放話「關廠、破產、減薪、裁員」等手段，來做為要脅公用事業就範，或譁眾取寵的不當政策議題。

## 拾貳、軍購的經濟效益與漢翔民營化的風險

從美國幕後牽動兩岸軍備競賽的政治弔詭策略來看，我國耗費鉅額預算所進行的軍購外交，其成果值得商榷。「治大國，猶烹小鮮」，這根本就是普通常識，而非專業知識問題。學者王作榮認為，前李登輝總統標榜的台灣務實外交，主要是美國在背後支持，對台灣並相當不利。「中共擴充軍備搞現代化，其實不是衝著台灣，而是針對美國，中共想成為國際大國，一定要有足夠的軍事力量，就算趕不上美國，也要有一個平衡，當他的軍事力量可以與美抗衡，他會對台灣動手的。中共以美國為標準搞軍備，台灣怎麼和他競爭」（王作榮、戴國輝，2001：頁 123-125）？

就上述觀點而言，我國向美國，甚至向其他國家採購戰機，卻須先得到賣方的「首肯」，並且獲得「假想敵」(中共)的認可後，才能花大錢買到賣方所庫存，將淘汰的的次級品，豈不荒謬？結果是：無法掌握市場規則的技術上游，欠缺國防研發自主的能量；如同不想學習釣魚，只願花大錢，受制於店大欺客式的賣方獨占；持續內耗不當的鉅額國防預算，但必須仰賴他國的技術來維護本國的公共安全，此一政治層面的重大公共決策(基本國策)，無論歸屬於憲法「國防與國防軍事」，或「國營經濟事業」範疇，任意強制漢翔公司完成民營化的法定弔詭政策，其「公共性」任務的

整體前瞻效益，則難謂允宜。

如果從泰勒 (Frederick Taylor) 的「生理組織理論」(physiological organization theory) 觀點來思考，<sup>44</sup> 似乎國營事業與民營企業的基本差異性，並不複雜：如果以比較生活化的人文觀點來類比：「國營」與「民營」如同男女性別，各有先天體質的差異，當無重男輕女，或歧視貶抑的必要。倡導「民營化」，就像鼓勵變性手術，把「男人變為女人」一樣，必定會產生邏輯與功能上的困擾。

---

<sup>44</sup> 此一類比係引喻國營、民營事業組織各有專司，權責不宜混淆。有關組織理論的概念請參閱《雲五社會科學大辭典(心理學)》「組織理論」中學者雷飛龍的觀點內容，台北：商務印書館，民 76，頁 29-34。



# 第五章 我國推動漢翔公司民營化政策的問題

## 第一節 自政治面向剖析

二十年來屬於實驗階段的「民營化」政策，依舊是歐美資本主義國家，為了降低財政支出而鼓勵採行「產權轉售」(指官股變動與資產移轉)方案中的熱門選項。資本主義全球化者強調民營化政策萬能，同時貶損公部門(國營事業)績效不彰，並且認為：在自利動機下，優勝劣敗，物競天擇，貧富兩極並無不可。因此，民營化的利潤導向與使用者付費的顧客消費市場概念，被奉為營利掛帥的金科玉律，可以解決「政府失靈」(government failure)所衍生的公共服務供應不足、人力成本增多等「高度無效率」(X-inefficiency)問題(江岷欽、林鍾沂，1997：頁 369-395)。

反之，不容諱言，無論已開發國家、開發中國家、第三世界，也有部分產官學者仍然抱持著不同的懷疑觀點。這群異議者指出：公共選擇學派論者故意誇大了民營化的效果，並且有意忽略其負面影響，例如：規避政府提供公共財、社會正義的公共責任，不當貶損社會倫理的人文價值。所以，在扭曲社會正義或公共責任的前提下，民營化一旦成為不當公共政策內涵，即視同享有合議制除罪化的特權集團，是典型的「國家級準詐欺行為」。如果不惜損害公共利益，來跨國圖利本國特定財團，並由政府擔保，全面導入市場化、全球化的模糊策略，則被質疑為「國際準詐欺聯盟」的共犯結構成員，亦不為過。

其次，從「自利動機」、「利他動機」的界限來看，國營事業既屬政府公部門提供社會正義、公共財的統治主權範疇，原本負有公共責任的利他動機特質，準此，在符合「全民委託」文官代理經營，並依法須受國會「民意監督」的條件下，國營事業縱然

以使用者付費的觀點來營運，但其獲利所得，仍為社會正義所容許的公共財。國營事業除將所得「繳庫歸公」，並非飽入私囊之外，必要時，為保障全民利益(公共財)，寧可不向使用者增收費用(例如水、電、燃油、交通等公用事業不漲價)；並得以「合法虧損」來由國庫支應，即為明證。平心而論，此與稅捐、規費等國家行使主權的內涵本質相同，乃政府具體實現「取之於民，用之於民」的民有、民治、民享的憲法精神完全吻合。民間企業則雖可免除承擔社會正義、公共責任的義務，也必須完全承擔自負盈虧的風險。政府公部門基於國家統治主權的宏觀格局，況且「責任政治」乃為民主憲政不二法門，亦當然負有移風易俗，指導輿論，維護國家整體利益的社會責任。如果拒不履行憲法所要求公務員(含國營事業員工)依法營運的善良管理義務，造成人為疏失的「不當虧損」結果，則自當公正加以追究課責。因此，國營事業類似政府機關，一旦喪失「公共性」的要件，則只有比照機關「依法裁撤」，而不宜逃避民意監督，或推動此一退居幕後操控的不當「民營化」政策。

換言之，屬於公部門的國營事業具有「發達國家資本」的「政治性」任務導向本質，只能依法選擇「機關擴編、裁撤、簡併」，或「收歸國營」的組織變革。不過由於私部門的民營企業乃純屬「發展私人資本」的「經濟性」利潤導向本質，才會發生「購併、改組、轉讓、關廠、破產」，或「登記民營」的問題。所以，漢翔公司民營化的影響層面，可以先從政治面向的宏觀格局來深入探討。其次，憲法既已明確指出二者的功能有別，彼此互不隸屬，並且各司其職，相輔相成；事實上，「國營事業」與「民營企業」應該完全脫鉤。

既然明知自利動機下的民間企業，權利義務完全與上述國營事業不同，豈能馳心求外，趨時務新而公私混淆，動輒以「權責不符」、「與民爭利」誤導輿情，而坐視國、民營事業相互貶損？

從國家統治權的觀點來看，究竟是「政治主導經濟」，或由「經濟來主導政治」，應視符合國家統治權的整體利益與否而定。公共財具有：必要時，由政府「無償」提供服務的特性，因此，政治與經濟的主導彈性，端賴統治者必須針對人民的實際需要來決定，以便有效時需進行適切調控，發揮提供必要的公共服務功能，以及市場消費功能。

國營事業具備公共財、公共利益的守護者「任務導向」，與民營(私有)的企業「利潤導向」分別負責：在不同的國家統治主權的領域中，各司其職，來執行有條件下的「利他」動機、「自利」動機的經濟活動。換言之，國營事業負責在可能情況下(不損害公共利益)，「力求」有盈無虧，並且必要時，得以「合法虧損」方式，來達成「發展國家資本」、「便利人民生活」的任務。

民營企業則免除了公共利益任務，但是卻相對必須完全承擔營運虧損風險，由市場機制來決定其存續與否。我國遷台後，歷經戒嚴五十年的動員戡亂時期，解嚴迄今，格於美國在幕後的實質政經影響力，兩岸始終以國內政局安定為首要考量，相互抱持內戰對立的意識形態，無法完成和平統一共存的願望，平心而論，海峽兩岸絕非現代民主憲政國家，向來所標榜的「政經分離」發展常態模式。尤其，台灣近年來，政經情勢混亂，已造成莫大負面影響。

學者高希均認為，「美國政府以「有所不為」的市場機制與公平的法治，孕育出了矽谷；北京也以「有所為」的決心與「知難而進」的幹勁，在二十年中直起直追..。台灣的不景氣來自政府的不爭氣」(2001年4月13日：聯合報，版15)。就此一觀點而言，我國漢翔公司民營化的問題，關鍵仍在於：政治面向已經出現了功能萎縮、退化現象，並且，由於受到權力的持續腐化影響，造成政府不自覺地已經自陷於「本位主義」與「線性思維概念」

模糊化的狹隘格局。紐西蘭先全面進行文官制度的改革，完成事務官的法律關係變更程序後，再行推動民營化的作法，卻值得我國審酌參考。

從民主憲政的概念來看，違反憲法精神的法律，或公共政策，並不符合「責任政治」的基本要件。憲法第 107 條第 2 款規定「國防與國防軍事」；第 3 款則規定「國營經濟事業」都屬於「中央立法並執行的事項」，照憲法規定，應該禁止民營。由於漢翔公司前身「航發中心」隸屬國防部中科院，適用第 2 款規定國防與國防軍事要件；漢翔公司則隸屬經濟部，為第 8 款國營經濟事業適用對象，並非第 13 款的「其他依本憲法所定關於中央之事項」，準此，漢翔公司不但在政治目的上，應該由中央立法執行，並且基於「國防、經濟」的公共利益層面需求，所以經過六次修憲後，仍然確定了：目前漢翔公司符合憲法明文「禁止民營」的法律保留原則。換句話說，以透過制定特別法的手段，來強制翔公司三年半內完成民營的公共政策，將難避免產生：我國憲法為保障全體國民的公共利益，必須禁止民營的「國防、經濟」問題。

上項涉及以政治手段解決經濟問題，並且類似「違憲」與否觀點，經查立法委員李必賢亦曾在 1994 年 3 月 4 日向行政院提出了專案質詢：「針對『公營事業移轉民營條例』有無與憲法第 107 條第 8 項暨第 144 條的規定相抵觸，特此提出緊急質詢」<sup>4 5</sup>

對公(國)營事業民營化所衍生的「真假民營」問題，立法委員翁重鈞在 1990 年 11 月 2 日也提出了質詢：

「一、財政收支劃分的問題，請教郝院長、財政部長如何因應地方財政困境？補助之制度化是於財政收支劃分法母法中規定抑授權行政單位制訂？二、關於國營事業單位有無「假民營真國營」的狀況。三、關於「公

---

<sup>4 5</sup> 資料來源：立法院質詢公報：2 屆 3 期 4 次 1994 年 3 月 4 日 83 卷 13 期 2687 號，202-202 頁。

顯然，從政治面向來剖析漢翔公司的民營化問題，仍然有必要注意：憲法上規範應由「中央立法並執行之事項」的國營經濟事業要件，仍有不同於一般立法的指導原則。

如果撇開憲法不談，從 2000 年 11 月 29 日全面修正「公營事業移轉民營條例」的立法精神而言，也同樣發生了法定「公部門私有化」的合憲性問題。新增「公營事業移轉民營條例」第一條規定：「為促進公營事業移轉民營，以發揮市場機能，提升事業經營效率，特制定本條例」。簡言之，可以確定的是：為了提升公營事業的經營效率，才是推動民營化的立法目的。反之，無法提升公營事業的經營效率，即屬違背推動民營化、市場化的立法目的，此一基本概念應毋庸置疑。問題是，公營事業機構也屬於公部門，否則，至少應視為「準公部門」。如果，只能以發揮市場機能的私有化(民營化)方式才可以達到提升經營(管理)效率的目的，則政府公部門向來所遵循的法律規章，也就都將形同具文，完全失去立法準據而沒有信守的必要了。可能受到自由化、國際化資本主義風潮的霸權侵蝕，而輕忽了本土化政治的國家長遠利益，所可能造成的嚴重影響。在馳心外求，趨時務新的淺盤誘因下，民意監督已難恪遵憲政國策。對上述新增「公營事業移轉民營條例」第一條的專業立法品質，無論從政治、經濟、社會、法律觀點來看，都的確難謂允宜。

公營事業的從業人員必須依照「法律」的規定來任用，在一般的資格要件及成員素質上應有一定水準。根據大法官第 270 號解釋文的精神，已經確定了國營事業員工雖有純勞工的身分，卻仍然具有類似國家文官「須依法公開招考進用」的限制，這與民

---

<sup>46</sup>資料來源：立法院質詢公報 1 屆 86 期 18 次 1990 年 11 月 2 日 79 卷 88 期 2408 號 49-53 頁。

營公司的勞工聘僱程序完全不同。因此，從理論及實務而言，如果沒有非經濟因素、或人為疏失的影響，照理說，國營事業的服務(營運)績效，應該遠優於民營公司的人力素質表現才對。不過，國營事業進用新人之後，如果由於制度規章的功能萎縮、腐化，造成管理僵化，考評不公、課責混淆的「績效不良」結果，則屬於人為制度的管理缺失問題。在民營公司，同樣會被雇主列為優先加以排除，或必須先行改善的主要人事項目。

任何公共政策必然涉及國家的政治、經濟、社會、法律問題，而四者之間也難免相互影響，有著密切的互動關係存在。準此，本文乃從政治、經濟、社會、法律等四種不同的層面，並以國營漢翔公司為例，分別探討由國防部航發中心改制為漢翔公司後，以立法手段強制民營化所產生的問題影響。

從政治方面來說：民營化政策是典型的「公共服務私有化」問題。嚴格地說，也是將原來具有政府主權包辦性質的公共利益項目，轉讓給民間來行使的一種權力讓渡行為。由於其效果如同政治權利的重分配，必須透過行政、立法、司法、監察、考試權的政治活動來完成，所以國(公)營事業民營化的政策也就成為一項重大的政治議題，影響的層面雖然甚為複雜多樣化，不過，此一決策和其他的公共政策一樣，的確與國家的政務官及事務官的專業功能有關，因此，不但與領導者的策略管理素質良窳脫不了關係，當然更與民主政治所強調的「責任政治」有關。然而，責任政治也就是民意監督的具體表現。國營事業機構最主要的特徵就是：必須在接受民意監督的前提下，依法由政府合理獨占市場。準此，推動國營事業民營化政策者，乃將「免除國會民意監督」及「提高競爭力」做為民營化政策成敗的兩大要件。問題是，當國營事業(例如漢翔公司)的制度規章發生了人為疏(過)失，如未予明確查究課責，或因內部管理不當造成服務(營運)績效不佳，對內競爭力變差時，立法院預算、經濟、科技、國防、法制各委

員會的立法委員們，是否已善盡「專業審議」國營事業預算，及中央主管機關首長政策責任的職掌？

依據經驗法則來推論，固然國會議員仍有專業稱職者，不過在選票利益主導下，長期受到官僚資本主義的民粹思維影響，少數的專業立委理性問政的成效畢竟相當有限。「漢翔公司設置條例草案」的一讀程序，即在立委參與不足的情況下，只用了「七分鐘」，就順利予以通過。其所謂立法審議的專業品質，可見一斑。一般認為，我國漢翔公司雖然立法確定「土地國有」，阻絕了以往財團化的政商勾結負面誘因，但仍與政治酬庸或國防研發、航太產業發展、軍購外交政策的預算編列、審查息息相關。

## 壹、國會監督與民營化政策

依目前經過六次修憲後的政治亂象來看，國會應依立法職權，公正行使對國營事業審議的「民意監督」功能，顯然大有問題，前景亦不甚樂觀。

遺憾的是，國營事業預算既然必須由立法院來審議，負責國營事業的主管機關首長及政務官，理應依法接受立法委員的質詢，不過實務上卻也常由不具政務官身分的所屬事業機構主持人，或董事長、經理人列席備詢，來替政務官分憂解勞，甚至被國會議員羞辱。此一不當選舉機制所產生的民代，其專業問政素質良窳，以及憲政制度運作的脫序文化，目前仍隨處可見。

我國立法權、行政權悖離憲政體制的混亂情形，誠如 1999 年 11 月 17 日聯合報的報導實況所言，令一般民眾都不敢恭維。前監察院院長王作榮，即因對媒體多日報導了國立暨南大學李家同校長，因為 921 地震遷校爭議，到立院備詢受辱而請辭的焦點議題，特具名撰文投書「聯合報民意論壇」。聯合報於 1999 年 11

月 17 日(15 版)刊載 這是立法權侵犯行政權的制度問題 專文。副標題為：從暨大事件談起，成排校長坐在議會，受品質參差不齊的議員羞辱，而被視為當然，我們竟是這樣愚蠢與墮落的官場與社會。文中三度以「悠悠蒼天，此何人哉」！痛陳國內政治文化之敗壞，令人動容。然而，這也足以顯示，國營事業的官股負責人，以及國會監督、行政機關的政務官，對憲政職權定位的混淆。

## 貳、官股代表與政務官有別，不宜接受國會備詢

我國的國會長期以來，浮濫行使憲法所賦予的「民意監督職權」的亂象，可由上述前監察院院長王作榮的撰文觀點，概略得到印證。王作榮認為，由於多年來國內立法權侵犯行政權的議事文化，使得憲政體制下，行政院必須向立法院負責的互動關係，更加混亂。若與先進國家民主憲政體制的法治文化來比較，實在相去甚遠。謹就 憲法 規定權限，略加說明如下：政務官負政治(策)責任，立法院的質詢對象，無論如何，都只應該被限制在政務官員層次。依憲法第 67 條規定，雖然立法院得設各種委員會，「邀請」政府及社會有關人員到場「備詢」；但純屬受邀作證、公聽性質。不過，讓非政務官的大學校長、「國營企業」董事長、總經理，經常在立法院預算審查或重大事件時，到院接受嚴苛「質詢」，甚至「百般侮辱」，就構成雖然國會「立法權侵犯行政權」，卻可以受到「言論免責權」庇護的負面示範(公然侮辱行為已涉刑責，會期中亦可交紀律委員會議處)。

由於大學及國營事業的預算須要先經過教育部、主管部會、行政院的法定審核程序，該向立法院負責，被質詢的官員應該是相關的部會首長、政務官。就質詢權責而言，大學校長、國營事業董事長、總經理，顯無出席的必要。反觀本該負「實際責任」的政務官員們，卻只能坐視行政權被立法權侵越，而樂見部屬「代

己受過」，又有甚麼資格談論「民主憲政、責任政治」？也許立法院根本不在意：公司法中的董事長、經理人，並非公部門的政務官，只須向董事會負責(董事會向全體股東負責)。顯然在解嚴後，立法院、行政院仍舊不大尊重憲法的體制。

國大草率修憲、自肥延任案屢遭全民詬議，舉國譁然；回顧立法院濫用質詢權，行政院配合無礙，竟也行之有年。主權在民的少數國會議員，當選後過河拆橋或與金權掛鉤，則誠然與民主憲政的基本精神不符。在這種國會問政風格下，立法權所託非人：往往基於民粹政治的選票利益，或財團金主的考量，而棄守全國人民付託的立法職責，不但完全忽略了應對國營事業「力求」有盈無虧的「公共性」社會倫理價值，反而以類同「市場導向」的基本教義派概念，來推動民營化政策，達到廉售國產、圖利財團化、私有化目的。此一運用政治手段立法，強制漢翔公司民營化的公共政策，一般認為，國營事業似屬在不當「民意監督」下的政治祭品。

### 參、跛腳的參政權與國會的民意監督

我國憲法上的責任政治，由於過分誇大選舉權，而漠視，或凍結了罷免權(創制、複決)的制衡功能，在金權掛勾、賄選綁樁等病態選風下，由於人民通常無法選賢與能，選後的國會議員素質自然參差不齊，當然，在國防自主、航太科技等立法政策，以及預算審議的專業品質上，就難以苛求了。我國民主憲政所標榜的選舉機制，顯然出了大問題。盲目立法，強制推動漢翔公司民營化成為失敗的主要非經濟因素。由於「國會監督」與「合法獨占」為國營事業是否民營化的兩大特徵，故謹就國會議員參選的憲法「參政權」意旨與「民意監督」(國營事業)二者間的關聯性，摘述如後：

我國 憲法 第 17 條的參政權明文規定有：選舉、罷免、創制、複決四權。但是制憲迄今，先撇開《國父遺教》的建國大綱，以及早期的「五五憲草」不談，解嚴後十年經過六次的修憲程序，實際上我國整個憲政體制的參政四權，只大力推動了標榜「選賢與能」的選舉權而已，至於「無法選賢與能」時的配套「罷免權」，則完全流於形式，聊備一格而已，更遑論對行使直接民主的立法創制、複決兩權。

如果說，「民主政治，就是責任政治的具體表現」，則誇大選舉權，卻沒有罷免權來有效制衡的參政權，將成為跛腳的民主政治，甚難達到責任政治的基準。孫文在《三民主義》「民權主義」第六講的講詞中，說明「選舉、罷免、創制、複決」四權的主要參政功能：「選舉、罷免權」是人民為治理人(官吏)；「創制、複決權」則是為治理法律而設。孫文指出：「現在新式的方法除了選舉權之外，第二個就是罷免權，人民有了這個權便有拉回來的力。這兩個權是管理官吏的，人民有了這兩個權，對於政府之中的一切官吏，一面可以放出去，又一面可以調回來，來去都可以從人民的自由。這好比是新式的機器，一推一拉，都可以由機器的自動」。選舉容易，罷免難，不稱職的國會議員，一旦違背憲政精神，懈怠民意監督職權時在免責政治的文化下，包括了國營事業任務導向在內的全民公共利益，就成了替代羔羊。

國營事業民營化政策之所以失敗，從憲法「責任政治」的層面來看，跛腳的參政四權，造成功能萎縮；選舉權遭濫用，罷免權則被扭曲，間接助長民意監督不彰的惡性因果循環關係。我國憲法明定以考試合格任用的文武百官，由於維持要求絕對服從長官的制度，事實上，仍讓奉公守法的部屬未必能夠善盡國家所賦與的職權，也難以完全遵照 公務員服務法、考績法等法令來勇於任事，此亦難辭其咎；否則，至少政府的各級主管，都應該為：未依 公務員服務法 規定，「執行職務，不得畏難規避，

互相推諉」(執行職務準則)，或未按「公務人員考績法」規定「信賞必罰」的宗旨，來考核部屬，而理當承擔權利濫用、行政革新績效不良、考核不實的責任。從法律階級平等的憲法觀點來看，將國營事業員工貶抑為次級準文官的權利義務雙重標準，並不公允。

## 肆、中央推動民營化與地方政府的觀點

由於我國並不像美國一樣，具有落實陽光法案、舉債上限法案的決心與行動，或由聯邦政府盡力減少各州的不必要財政支出，便於美國各州政府行有餘力，來開發可能獲利的事業，自發性地主動規劃、或執行民營化政策。<sup>47</sup>因此，這在我國中央集權，地方政府財政短絀的情況下，由於缺乏配套安全機制，民營化政策，不但對地方經濟無益，反而會增加地方上的勞工大量失業，所以，在地方政府無利可圖，以及受到派系與不當的黑金政治利益的影響下，通常我國地方政府根本沒有參與，或支持中央推動民營化的合理誘因。

代議制度下，民選菁英的任期如同臨時白領勞工，若非貴族、士紳，退職後回復平民身份，生計堪虞。土豪劣紳、投機政客遂運用選舉工具，結黨營私，操縱居奇，謀取暴利，故黑金政治文化絕非偶然，而其來有自。既然台灣解除戒嚴後民粹政治抬頭，造成選舉市場「參與爆炸」，長期黑金介入，選舉經費動輒千萬，甚至上億。羊毛出在羊身上，如由不肖財團，或利益團體所支持下當選的國會議員，難免在問政，行使職權時不受影響。因此，無論從理論或實務上來看，解除戒嚴後，台灣的劣質選舉文化，已嚴重破壞了民主憲政基石。學者陳明通在其著作《派系政治與台灣政治變遷》一書中，就曾經明確地指出：「競選時的消耗，必

---

<sup>47</sup> 請參閱潘偉華、俞慧芸合著「國際間推動民營化經驗的回顧」專文，發表於「公營事業評論技術報告」第七期「討論與結論」內容，民 89，37 頁。

須從當選的職位中賺回，平時結盟佈樁，經營派系所需的資源，也是從所佔據的職位中去汲取。選舉制度設計的原意：代表選民、服務公職，都僅是派系爭取利益後的副產品。根據學者的分析結果，認為派系透過所佔據的職位汲取資源的方式，可分為三類：

### 一、省營行庫的特權貸款。

凡是有機會當選省議員的縣級派系，都不會放過此一機會。

### 二、省政府及各級地方政府的採購利益或傭金。

尤其是公共工程的包攬，在建設經費比較充裕的縣市更是為數可觀。

### 三、以地方政府公權力所換取的經濟利益。

可分為兩類：一類是表面上合法的假公濟私，例如：利用都市計畫，或公共建設規劃來進行土地投機抄作。另一類是以公權力來掩護寡佔性的非法經濟活動。例如：經營地下舞廳及賭場」(朱雲漢 1989：頁 151-52)。

從政治學派系理論的觀點來看，凍結 40 餘年的民主憲政，在解嚴後，由於本土化統獨意識形態，伴隨美式、日式、台獨基本教義派系的衝突，難以建構出制度化的決策模式。不當的選舉機制成為掠奪政權的愚民工具，猶如高薪公職待遇的「臨時工」(類似定期契約的高級本國勞工)，竟也令人趨之若鶩。回顧政府遷台後，人民「參政四權，獨尊選舉」的畸型發展格局，島內政治人物以「民主政治為責任政治」自許的指標，大多已難謂可信。國營事業的民意監督品質，仍然會受到派系利益上的影響。嚴格地說，台灣解除戒嚴後，派系理論下的利益互動關係，讓中央及地

方政府的界限更加模糊，難以完全區隔，同樣無法擺脫劣質選票政治的現實誘因，甚至，也已經造成了長期以來，令人詬病的政治腐化(corruption)的現象。

以台汽公司民營化的經驗為例。受到地方財團、利益團體、政治派系的負面影響，原本每日負責安全、及時運輸國人往返數十萬人次的便利大眾運輸部門--前台灣省公路局交通運輸客運業務，自1980年8月15日按照「前省議會的決議」改制為省營台汽公司後，由於政策不當導致累計虧損近500億，終於被迫在2001年7月1日必須完成民營化。數十年來，省公路局讓出路權，由地方自辦客運承接交通業務後，其服務品質乃每下愈況(例如台中市就曾經公然罔顧市民生活上必要的消費權益，首開全省客運最高票價的先例)對於地方財團、利益團體、政治派系而言，固然由於中央政策棄守省營國營台汽公司，而相對持續獲利，不過對於長期以來全民所支付的不當社會成本，卻始終無人加以統計。持平而論，我國中央政府推動民營化政策，顯然與地方政府的派系、財團利益之間，仍然有著相當密切的關聯性存在。

## 伍、優質民代可強化國會執行民意監督國營事業的功能

一般民眾認為，台灣的清流專業問政者，固然不乏其人，但究為少數。否則明知在選風敗壞的情況下，絕難「選賢與能」，乃公認的意料中事。當選後，投機政客政見跳票，過河拆橋，則公共利益必定受損。準此，憲法上的「選舉權」必須以相對的「罷免權」的配套機制，來加以有效制衡。問題是，民國迄今，選罷法中的罷免權，始終門檻過高，形同具文，因此「當選容易，罷免難」，在選舉權被極端濫用，實質凍結罷免權的前提下，投機政客不擇手段爭奪民主權利後，卻拋棄了民主法治的基本義務。標榜主權在民，但實際上仍舊爭功諉過，以權謀私，不斷濫用民粹選舉機制，遂行政治私利，豈非緣木求魚？目前政壇選風敗壞，

追根究底，我國法制「重選舉，輕罷免」的畸型發展，實為飲鴆止渴的主因。本文認為：合理放寬罷免法制門檻，有效制衡選舉，並且落實民選公職人員「罷免機制」的課責功能，當為正本清源的當前要務，稱其必要之惡亦不為過！

2000年1月3日聯合報第11版刊載了美國華盛頓紐約時報2000年1月1日的電訊，文中明確指出了美國的大選，已經成為少數人的遊戲。分析結果認為：政治人物有意壓低投票率，再鎖定少數游離選民來爭取勝選。報導以1998年美國的期中選舉投票率只有36%，而在1996年大選美國的選民，也有超過半數即51%選擇「不投票」，以拋棄選舉權的消極抗拒表達出強烈的質疑。這在我國近年來所標榜、推動的「參與爆炸」選舉文化而言，幾乎難以令人理解。

美國「選賢與能」的成效已然每況愈下；媒體偏好扒糞、募款資金的壓力(政策賄選)、政商合流的現實、選舉機制不當的運作方式等基本問題，通常被忽略，或被利用成為投機政客爭取民粹選票支持的工具。我國在解嚴後十餘年間，黑金選風的敗壞程度，實則更甚於美國。

既然投入參選經費動則億萬，一般布衣出身的「賢能」市民，如果沒有財團募款資助，又豈能窺其堂奧？因此，合理的投票冷漠行為，正是民主國家值得肯定、負責的一種「維護選舉市場秩序」，難以操縱選民的另類表達方式。長期以來，由於選風不良所產生的國會議員良莠不齊，然而，這已經對國會議員是否能夠公正執行對國營事業的「民意監督」正當性，發生了相對負面的影響。

在民主素養不足的國家，倘若人民對憲政成效已經絕望，則通常會以流血革命手段達成毀憲(重新制憲)目的。人民如果具裝

內亂」，但是，反觀英、美、法等國的制憲歷史，無一不歷經動亂，以流血鬥爭換取民主憲政。以美國為例，聯邦政府為了種族問題，無法接受南方備優質的政治文化，不願用類似「全民公投」方式替代「武裝獨立」所造成國家分裂的風險，而斷然選擇四年的血腥南北戰爭來敕平內亂。民主不可能不勞而獲。

平心而論，我國從「強人威權統治」走向腐敗的「民粹選舉機制」過程來看，物極必反，天下「合久必分，分久必合」的東方政治哲學，似乎已然註定未來我國兩岸分治，勤於內鬥的局面，終將難以擺脫「以戰逼和、武力解決」的宿命。

## 陸、政局安定有助緩解軍備競賽並減少軍購

政局動亂將危害國家主權，尤其是軍事武力衝突。2001年5月12日日本學者大前研一來台發表演講，指出「大三通，台灣腳步要快，不應持續內耗，從經濟角度切入，兩岸已是一國兩制」<sup>48</sup>。這足以說明，在中美軍購外交主導下的兩岸三地軍備競賽，實無助於穩定國內政局，因此，一般認為，軍購外交與國防安全有關。「無敵國外患者，恆亡」。台灣並非中立國，除了兩岸對峙外，尚其他的假想敵存在；因此，國防無法倚靠洋人，必須設法自主。當政府耗盡了財力外購昂貴的西方武器軍備後，是否也保證相對換取了國防安全？還是誠如同媒體所憂心：台灣民眾「睡在火藥庫旁，豈能酣眠」？<sup>49</sup>處於備戰壓力下的國家，通常會進入緊急命令或戒嚴的憲政獨裁時期，根本就談不上安定的國內民主政局。

國防部從研擬規劃籌備漢翔公司到立法通過，幾乎花了四年時間。1994年6月9日立法院國防委員會卻在立法委員出席意願

---

<sup>48</sup>請參閱《聯合報》，民90.5.13，版2。

<sup>49</sup>請參閱《聯合報》，民90.4.27，版15。

不高的狀況下，只花了七分鐘，就快速一讀通過了 漢翔航空工業股份有限公司設置條例，嗣後在立法院二讀審議階段即引發了爭議。1995 年 5 月 7 日立法院三讀通過；1995 年 5 月 31 日總統李登輝下令公布了此一國內首件「立法強制國營公司三年半內完成民營」的法律，不過值得注意的是，當年雖然民間也曾建議政府把漢翔公司(航發中心)直接改為民營，或以「國有民營」的方式來替代軍事管理文化，不過，由於國防工業的特性與一般公營事業不同，早在立法通過前，國內外的輿論就曾經向當局提出了嚴肅的評估警訊，並且大膽指出航發中心(漢翔公司)不宜國營的問題關鍵所在。例如，1994 年 5 月 8 日中國時報就報導了此一觀點：「軍方一向是以服從命令為天職，國防部未來又是航發中心的指導單位，航發中心想走出較僵化組織制度都很困難，何能要求航發中心未來能向一個生意人」？

因為航發中心一年的固定成本支出即達 50 億元台幣，如果每年無法獲取 200 億元業務訂單，改制國營勢必拖垮營運。據當年航發中心委託民間怡富投資顧問公司所做的評估報告預測：提供航發 1393 億元台幣由國人自主研發製造的 IDF 戰機，在減產結束後，國防部如不再交付軍需訂單支持漢翔公司(航發中心)，1999 年後將立即喪失每年產製 IDF 戰機 260 億的業務量收入，除非漢翔公司具備轉型企業能量，爭取到軍方以外的等額訂單，否則必然陷入困境。事實已經證明：漢翔公司成立五年來，經營團隊似乎完全缺乏了轉型企業的能量。

經濟部基於專業的立場，表達了對國防工業航發中心改制缺乏信心的觀點；對於當年立法院臨時變更漢翔公司的主管機關：由國防部改為經濟部管轄的立法結果，顯然趨於保守，甚至悲觀。七年以後，事實已經完全證明了當年國營漢翔公司民營政策的立法偏誤。實際上，經濟部承接了漢翔公司，也等於被迫接管一個體質不良的早產兒。據 1995 年 6 月 5 日聯合報指出，經濟部始終

擔心漢翔公司會淪落到台機公司合金鋼廠一樣的下場。當年國防部基於建軍需要，才成立了合金鋼廠生產大砲鋼管等軍品，不過因為經營不善，轉讓經濟部後，國防部即不再對合金鋼廠提供大額訂單，加上人謀不臧，業務量不足，連連虧損，最後終於成了經濟部甩不掉的燙手山芋。

一般認為，如果將「大砲鋼管」換成了「IDF戰機」，則漢翔與台機的境遇，似乎如出一轍。問題是，合金鋼廠員工只有400人，關廠遣退時尚難以疏處，漢翔公司員工多達3800，屆時將更處理，早已預見。明知不可為，而為之的重大公共政策，試問所標榜的專業何在？員工何辜？

2001年3月15日民營中鋼公司召開董監事會，<sup>50</sup>在僅佔一席的民股董事反對下，通過了購併形同破產的經濟部國營台機公司。中鋼公司持股100%。經濟部終於甩掉了這塊多年來，始終乏人問津，最後仍然只能由自家人「友情贊助」才買斷的燙手山芋！顯然，50%以下的官股依然可以在幕後有效主導民營中鋼公司的營運大計。難怪，雖然明明中鋼公司早就完成民營化程序，沒有了法定「民意監督」，然而，至今仍有少數立法委員及媒體認為「中鋼公司還是國營事業」，令人嘖嘖稱奇。問題是：既然政府立法特許官股持有黃金(特別)股，操控民營公司，已視同帶頭先破壞市場機制行為；那又何必標榜解除管制，推動民營化政策？這種公私混淆，政商不分的弔詭民營化概念，在歐美資本主義國家的西方學者，早有深入的論述：

James Sunquist 曾主張「真民營化」(true privatization)強調政府可以移轉績效，卻不能轉嫁政策規劃、說服、目標設定、監督標準擬訂、執行、評估、修正等功能的責任。而民營化的成功，

---

<sup>50</sup>請參閱《聯合報》，民90.3.16，版24。

是建立在一個健全的政府功能基礎上，否則即屬「假民營化」(false privatization)。姑不論上項學術觀點如何，多年以來，政府對「民營失利」的事業機構而言，顯然，恩斷情絕，除了以關廠、破產因應外，並不具備上述的應有課責功能基礎。

回顧號稱國營事業移轉民營化成功案例的「中鋼公司」，在體質甚佳，營運利多的狀況下，經濟部仍然須要耗費七年的時間來推動民營化政策。尤其當年是在：員工不減薪、不裁員、工作權有保障，以及員工維持 55 歲至 65 歲退休的條件的四大保證下，將公司未來五至 10 年的願景告訴員工之後，協助員工籌措認股資金，並且辦了 20 場溝通座談會，才達成了共識，逐次完成民營化。

比起中鋼，在三年半內，政府要求漢翔公司先切斷國防工業自主研發的經費來源後，正處於營運管理體質不佳，嚴重虧損的情況下，卻被強制完成民營的作法，漢翔公司民營化政策已預留敗筆，根本沒有成功的可行性。

上項公共政策的立法過程，顯然是受到了國會與行政院各部會之間，基於本位主義的不當干預影響，更失去了國防科技工業私有化的正當性及必要性。航發改制國營漢翔，再限定三年半內強制完成民營化的立法政策，除了軍售外交的政治利益之外，已經確定在國營期間，無法如同民間企業一樣進行兩岸航太產業通商。這對漢翔公司而言，確實不利。

從大衛·伊斯頓的系統論來看：政府應該有效滿足民意需求、支持，以便彙集相關資訊輸入並轉換為科學化的設計方案，擬定具體可行的政策，以軍事化的執行效率輸出；最後，再以標準化的政策評估(考核)，做為下次政策設計的回饋資訊。換言之，錯誤的需求輸入，就會產生錯誤的輸出結果。此與電腦程式「輸入垃圾，必然輸出垃圾」的原理相同。上項輸入、轉換、輸出、回

饋各階段的功能展現與否，都與主管政策的文官(政務官、事務官)素質有關。換句話說，短視欠缺宏觀格局，如果領導者沒有現代化合宜的策略管理曲線思考概念，姑不論外在非經濟的客觀因素如何，在內在的主觀因素下，民營化政策就根本沒有成功的條件。極可能率眾快速陷入困境，坐以待斃。

根據「霸權穩定理論」(theory of hegemonic stability)的觀點，西方從自由貿易中獲利的經濟策略下，霸權國家多促銷全球化自由市場經濟，不過目前仍採「徵兵制」的備戰國家(如我國)，拋棄「國防工業自主」的基本策略，將無法倚賴「軍備外購」、「裁軍限武」(國軍人力精簡)來「保衛國家安全，維護世界和平」(憲法第 137 條)。

採「募兵制」的國家自可選擇軍備外購、招募傭兵作戰，而放棄國防自主。但我國不同於科威特、以色列、南韓、日本；軍備原已受制美國，如在國防工業研發、製造、技術上任由「市場經濟」、軍購外交主導，勢將危及國防安全而與憲法「基本國策」不符。

簡而言之，具有曲線式概念的策略管理及領導民營化政策，並非「為民營化而民營」，視國營事業民營化為單一目的。重要的是，應該引進民間資源與功能，使得「公營、民營事業併存」，彼此共同承擔建設國家的重責大任。反之，不當的民營，或假民營政策，不但無助於建設國家的整體利益，也會直接擴大公共利益的缺口，發生諸如國防事業、公益事業功能萎縮，社會價值財團化、市場化所伴隨的嚴重後果。當然更無法規避因為相對排擠掉的邊陲化勞力，而會製造出更多的失業問題，演變成貧富兩極，或勞資抗爭的總體性政治問題。

舉例來說：原隸屬國防事業的「航發中心」改為經濟部「漢

翔公司」後已偏離了國防自主性的政策走向，雖然仍為「中央立法執行」的國營事業，卻因企業利潤導向的市場化概念，替代了軍事科技研發的任務導向倫理價值。

漢翔公司一旦「依法」移轉民營，姑且不談航太工業屬於高投資，盈利回收期長(高利潤，高風險)，須要政府全力主導的國家策略性產業；試問，漢翔公司既然維修、製造、研發軍機的業務，直接與國防秘密有關，站在長期國家整體利益，維護全民生命、財產安全的宏觀立場而言；國防事業能否商業化，開放市場完全競爭？似屬公共利益的政治性議題。更應該從憲法的層次來探究其必要性、正當性、適法性。「聲請釋憲」期待大法官宣告現行「公營事業移轉民營條例」相關條文違憲，將是值得思考的方向。

綜上論結，由於受到軍購外交或政治利益的弔詭策略(政商掛鉤)影響，1991年立法政策產生偏誤、加上公部門與私部門民粹格局的短視，才造成了近年「國防事業」依法比照「一般公營事業」移轉民營的荒謬結果，也更模糊了西方類似「自我毀滅」(self-destructive)系統化的潛在危機風險取向，漢翔公司依法移轉民營所支出的社會成本及對國家整體利益可能產生的長遠負面影響，更值得國人省思。

另外從政治學「派系」(pre-party faction 理論的觀點來看，國營公司固然由中央政府管轄，如有商業利益(土地、資本、科技等)誘因，則當地政府依職權介入監督的程度將會增加(漢翔公司為土地國有，因為法定不得買賣，所以，雖然被財團抄作的空間不大)，卻仍可作為政治酬庸，安插人事的有利資源。由於「地方聯合獨占經濟」的影響，有人懷疑，台灣解嚴後，民主憲政脫序，可能受到了「官僚資本主義」(bureaucratic capital-ism)的影響，不但間接助長了「黑金賄選」的劣質選舉文化，也嚴重影響

國家的公共決策品質(也包括了民營化政策)。

## 柒、政商合流的派系利益與民營化政策

有利可圖的國營事業通常被指為「與民爭利」，也因此政府被要求解除市場管制，全面開放民營化。

一般認為派系政治的不當發展，「當選公職，等同獲取經濟特權」，此亦地方派系人物積極投入參選公職主要目的之一。根據前立法委員劉興善 1986 年向行政院提出的質詢內容指出：此前，長期停止登記設立的營業事業共 12 業種、38 項目，而早期獲得許可者，在國民黨主政的黨國體制保護下，已成為經濟寡占特權，得到高額利潤。例如，各縣市層級營業的金融保險、客運線營利權等。另外，查閱陳明通與朱雲漢所撰《獨佔經濟與地方派系研究報告》也指出：「地方聯合獨佔經濟」產業計六項(合作金庫或銀行、信用合作社、非信用合作社、農會、漁會、汽車客運公司)。分析結果顯示，1950 年以後，台灣省共 89 個縣市級以上的地方派系，其中至少擁有一項上述地方「聯合獨佔經濟」者，有 81 個派系，佔 91%，比例甚高。上項事實證明了「黨國保護傘體制給予地方派系『聯合獨佔經濟』的財經利益，而地方派系則提供獲票力給黨國」(廖忠俊,1997：頁 28-48)。「航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政」原為憲法第 107 條第 5 款所明定，由中央立法並執行的國營項目，不過，部分「有利可圖」的營運項目，卻在被要求民營之前，政商利益的弔詭互動，早已經公然結合，並且各取所需。

## 捌、官方與輿論坐視台汽公司民營化悲劇

舉例來說，早年的省公路局，後來的「台灣汽車客運公司」，從 14000 名員工、3000 輛大客車，經過多次裁減後只賸下約 3218

名勞工、1500 輛大客車，隨時都有被宣告「破產」的可能。2001 年 2 月 21 日聯合報刊載，台汽公司產業工會的百餘名成員，因為不滿公司「脅迫集資」作法，而到交通部陳情。台汽公司總經理則強調，目前每年要虧損 17 億元，人事費每年要 27 億元；並且否認了公司有「脅迫員工簽署集資同意書」情事。

回顧當年由台灣省公路局部門改制為省營、國營事業的台汽客運公司歷程，風光不再，營運每下愈況，興衰背景令人不勝唏噓。然而，究其造成台汽沒落的原因，雖然並非全然以自由化、全球化資本主義的「化約論」來歸責台汽公司；不過，台汽的經營團隊、政府主管機關官員，甚至連台汽公司的「工會組織」，都有虛心反省的必要：到底數十年來，是否堅守了法定的勞資權益立場，抑或甘願付出當年地方「派系」的「統合主義」(corporatism)、「依持(恩侍)主義」(clientelism)的短期利益交換代價？

台汽公司原本每日負責安全、準時載運數十萬人次往返於全省各地，成為早年民眾樂於搭乘此一物美價廉、安全性高的大眾運輸工具，不但充分發揮了貨暢其流，藏富於民的功能，也減少了環保污染與交通阻塞的負面影響。省營台汽公司後，由於解除管制作法缺乏完善的配套因應措施，相關諸多不當政策乃造成了大眾運輸工具的沒落，同時，由於民營客車大幅激增，全島交通秩序遂成混亂局面；交通阻塞伴隨環保污染、能源不當耗損，全民運輸的品質則相對降低。當朝野詬議並交相指責台汽公司營運不善，自 1989 年起虧損累計約 500 億台幣，應該移轉民營時，殊不知：此一長期必要的虧損，乃用於防止政商集團全面漠視交通運輸品質的風險部份代價而已。被掠奪的國營交通運輸業務，本身就是憲法規定政府基於維護全民整體交通安全的需要，以及為了承擔環保生態的公共責任，必須由國家來合法加以管制的項目。公營事業根本不是以營利、虧損與否，來作為服務績效的指標，而應該從政治性的公共投資、維護社會正義的目的來評估。

國營台汽公司在朝野的冷眼旁觀下，被迫接受了政府的粗暴民營化政策，卻讓無過失的員工概括承受，並且面臨集體自生自滅，以悲情收場的未知命運；一般認為，這不僅是國營台汽公司的失敗，也是政府公營事業、全國總工會、產業總工會、政府的公共責任，以及台灣全體人民的澈底失敗。

受到了上述的「地方聯合獨占經濟」產業影響，至於國營事業歷年來，是否因為普遍受到了某種程度的「官僚資本主義」誤導，才不得已推動民營化政策，平心而論，根據以往民營失利的事實證明，此一重大公共政策顯然都不無探討的餘地。

## 玖、中共與英國對民營化政策的反省

值得深思的是，經濟正處快速成長的中國大陸，雖然明知加入世貿組織後，龐大的國有企業將面臨全球化競爭的衝擊，而難以存活，中共儘管不樂見民營企業向民間股市集資，卻也設法排除被外資輕意購併國有企業的機會：寧願由國內民營企業向民間股市集資，吸收下崗職工。北京政府仍有辦法照顧(圖利)國有企業，其所有上市的公司都是國營，可以名正言順地為國有企業服務。主要的考量是在於「胳膊肘往內彎」；如果國企讓千萬名勞工下崗，也只有本國的民間企業來設法吸收。中共深深警覺，外國公司將以可輕意終結掉大陸的龐大國有企業。無論如何，中國的民營企業至少應該避免使國家的經濟免於淪入外國之手(2001年6月4日：聯合報，轉載紐約時報，22版)。

戰後英國鐵路、鋼鐵、煤礦業的國有化，使經濟中的制高點全由政府管制掌控，因此公營事業曾被視為軟性的(soft)社會主義，也可能是邁向完全社會主義前的過渡階段；如果重要的產業都如同公營事業般由政府來掌控，就必定加速轉變成為社會主義

國家。雖然公營事業除了營利之外，總是另有目標，然而 Owen E.Hughe 在其《公共管理新論》(林鍾沂譯)一書中也引述了凱伊與湯普森(Key/Thompson, 1986)的看法：「如果在缺乏有效競爭的情況下，將大型且具支配性地位的公司予以民營化，是最沒有意義，也可能是有害的。結果就是：對可能達到的經濟表現沒有任何助益。此一類型的民營化當然不是對重建政府與國有企業間關係所做的第一次無效的努力，這有其漫長的歷史背景，不過，相較於其他方式，這不但更具有潛在的破壞性，此一不當民營化政策已使競爭性誘因的導入未來，也將會變得極為困難<sup>51</sup>。

值得注意的是，無論如何，民意監督攸關國營事業預算審查的品質，而選舉機制的根本改革，將有助於提升國會議員的監督素質。一般認為，放寬法律罷免各類民選公職人員的法規限制，回歸憲法第 17 條「參政權」中的「人民罷免權」，以及「創制權」、「複決權」的正面功能，可以打破目前「獨尊選舉，虛立罷免」的政治文化。但是受到黑金政治文化的影響，選風敗壞，實在難以「選賢與能」，選出值得選民信賴的優秀民代。

原《國父遺教》建國方略 第 24 條明文規定，國大代表職司中央統治權，得選舉、罷免中央官吏，對中央法律則有創制、複決權。雖制憲時已大幅削奪國大職權，但仍為憲法最高民意機構。六次修憲後，國大職權形同廢除。基於「選賢與能」乃「賢者在位」，「能者在職」的具體實現，國家專業文官(吏)或事務官的考選歸考試院負責，對非專業、賢良菁英的政務官、民意代表選拔，應回歸 憲法 創制、複決權的概念，並落實罷免權的行使達到有效制衡選舉權的浮濫。事實上，也只有適任的國會議員才能夠發揮「民意監督」國營事業的憲法功能。

---

<sup>51</sup>請參閱林鍾沂、林文斌譯，《公共管理新論》，台北：韋伯文化，民 88：頁 156-158。

誠如上述台汽交通事業的公營--國營--民營過程，實乃政商不分，以政治手段解決經濟問題，然後再用經濟手段來模糊政治問題的惡性循環。如果無法擺脫統合主義、恩侍主義的負面影響，則國營事業的經營權及勞動權，一般認為將在政治派系的負面影響下，趨於萎縮、腐化，預測未來的民營轉型基礎，將頗不樂觀。

## 第二節 自經濟面向剖析

2000年11月29日政府所修正的「公營事業移轉民營條例」增訂了第一條，言明「為促進公營事業移轉民營，以發揮市場機能，提升事業經營效率，特制定本條例」。亦即：公營事業移轉民營的唯一目的是要提升事業的經營效率，捨此，將違背我國法定民營要件。其實，此一基本原則就連先進國家亦同樣適用。

### 壹、民營化目的中外略同

英國推動民營化不遺餘力，然而，事實證明，民營化政策與改善經濟績效之間，並無必然的因果關係。西方學者馬丁(Martin)與派克(Parker)在1997年即明確指出「民營化政策並不必然導致經濟績效的改善，民營化之後的績效顯然有其相當程度的差異。譬如，1984年7月英國積架(Jaguar)公司在民營化後，曾一度瀕臨破產危機，拖延到1989年，終於再度轉賣給福特汽車公司」(潘偉華、俞慧芸，2000：頁17)。雖然公共選擇理論認為民營化政策可能改善營運績效，不過，這是建立在完全屬於「自利動機」的虛擬理性假設前提之下；一旦面臨「利他動機」的社會人文需求，實際上必將造成推論結果的落差。所以，縱然有再好的制度，如果在「人性」的系絡環境出了問題，那麼，此一制度就會相對遭到人為的破壞，而大幅降低其可行性。

### 貳、民營化的正當性與經濟目的

台灣早年的經濟成果，實與美日強權關係密切，因此，受制於美國政治經貿的現實壓力，我國乃多不敵美商談判，屢以城下之盟收場。經貿主權既失，國格商務尊嚴，即乏善可陳。

經濟掛帥下，沒有經濟知識的「知識經濟」全然欠缺可行性。例如：政府以國庫預算或公權力長期干預證券交易，意圖操縱介入股市；政商勾結，放任金融行庫逾期放款成為鉅額呆帳，變相圖利特定財團等反經濟行為。類似的公共政策，應為人文內涵的基本常識問題，不該被持續曲解濫用。國營事業虧損，則產官學交相放話「關廠破產、減薪裁員」；果有盈利，則被國會民意監督指為「壟斷市場、與民爭利」，要求解除管制。不當民營化的非經濟理性弔詭，不言可喻。

早在 1997 年 12 月 8 日聯合報 23 版就指出：行政院經建會估計，到 2002 年 6 月為止，我國民營釋股金額約達 1 兆 4600 億元新台幣，平均一年釋股約 3200 億元。當時的中研院研究員梁啟源，曾在報告指出，「經建會預估的釋股量，會因資金排擠效應，而引發利率上揚」。但是，經建會並不認同此一觀點。當時的經建會部門計劃處並且認為「要封鎖民營化的消息，避免刺激市場。民營化的事，政府只想默默來做」。這說明了政府推動國營事業民營化政策，必然會對經濟面向產生相當影響。然而，不當的民營化政策所產生的負面影響；例如，財團化、政商不分等問題，已引發國會議員的強烈質疑。1995 年 9 月 29 日立法委員程建人為向行政院提出了專案質詢：

「為符合國際化及自由化之目標，政府應堅持公營事業民營化之既定政策，然由過去陽明海運、中工、中石化及中鋼等公營事業民營化之經驗及公營事業移轉民營條例可知，此項工作尚存有民營化定義不明、財團在民營化過程所扮演角色有待釐清以及法律規範欠完備等問題，

認為國營事業移轉民營諮詢委員會應就此類問題提出解決方案，使民營化工程得以順利完成，特向行政院提出質詢。<sup>52</sup>

值得注意的是，2001年3月11日聯合報及國內各大媒體報導，民營中鋼公司雖有官股，卻仍如同國營事業機構一般，盛傳將由執政黨更換董事長的消息，並且出現原董事長王鍾渝在立法院備詢的場面。可見，民營化的國營公司，政府官股仍在幕後操盤主導。中鋼公司由國營改為民營的經驗是國內公認的成功案例。不過，無論如何，政府未先依法查究「官股」經營不善，導致虧損的國營事業「人為疏失」責任，卻動輒放話關廠、破產，對民營化後的持股比例，則選擇性介入，干預市場機制等作法，已使民營化政策陷入真國營、假民營等具有高度爭議性的政治現實困境，而難以自圓其說。

### 參、西方概念下的假民營化與真民營化

上述不當民營政策，從西方學者觀點來看，屬於未能縮減政府職能的民營化，並非「真民營化」(real privatization)，而是「假民營化」(false privatization)；因為，這種民營化的過程中，易有模糊、錯置之虞，根本難以明確課責(Sundquist,1984：頁307)。

在政府財政短缺的情況下，刪減預算已成必要考量，自然國防預算也包括在內。然而國防部受限於僧多粥少的排擠效應，將航發中心改制國營、停產戰機、減少軍機研發經費的作法，不但可以甩掉中科院體系的部分陳年人事包袱，更有利於把所省下的經費，移作向外採購新型戰機，或建構軍售外交的島內備戰防衛體系。

---

<sup>52</sup> 資料來源：立法院質詢公報：2屆6期2次1細次民國84年9月29日84卷49期上冊2806號297-298頁。

## 肆、軍購外交的排擠效應

1999年9月18日聯合報社論就指出，以美國低層戰區飛彈防禦系統為藍本的「台灣飛彈防禦系統」，所需經費至少約3000至4000億元台幣，是一項新世紀的國防大工程。但是，國防部的預算比率、安全效果、資源效率、總體財政等重大問題，都頗有商榷之處。如果從人文主義的觀點，來看待此一牽動國家總體經濟的公共政策，學者高希均就認為，「到2005年，購買一架新型戰機要20至25億，這是一所私立大專一年的預算，這龐大的國防預算，都是為了對付中國大陸」。除了標榜「粉身碎骨愛台灣」，準備積極投入流血內戰外，是否已提出全民可信的科學評估報告？依憲法第137條規定「保衛國家安全，維護世界和平」的基本國策，因此，國防預算固應從寬編列，惟其預算執行的整體投資報酬率，亦有必要加以客觀審慎評估。在此一荒謬的軍售外交下所購買的昂貴歐美戰機，是否真的符合「保障台海國防安全」的目的？應屬普通常識問題，已不言可喻。

無論東西方國家，基於國際軍備研發產銷市場的現實，只要本國沒有「國防自主研發」的能力及意願，如偏好外購戰機政策，則必然受制於賣方獨占的局面。其效果如同兩岸進行軍備競賽，會相對消耗國家經濟的整體競爭力。然而，現行軍購外交的政策，顯然與「國統綱領」的遠程目標偏離。國防自主的軍機、航太科技研發，兼具軍事防衛基礎的「教育投資」功能，不但可培育本土化的國防科技研發人力，對國內的經濟發展，因有相當助益，自屬可行。事實上，國防自主需求的高科技(含軍機)研發經費，除了可以歸屬憲法專章「基本國策」首節的「國防」需求項目之外，也隱含了國防教育投資的成本效益。

除了受到國際政治現實影響，導致我國選擇以軍購外交來逐

漸替代國防自主的政策轉變外，全球自由化經貿的商業利益，也使得跨國軍火市場交易的競爭，格外激烈。國防工業自主研發、製造軍備，可能成為軍火市場的賣方新生的商場夥伴或競爭對手，自然對他國軍火商構成相對不利；反之，可能成為買方，賣方當然歡迎。

## 伍、我國早年民營化的經驗與經濟發展背景

從資本主義國家強調市場經濟、自由化的角度來看，富有社會主義色彩的計畫經濟，甚至連早期共產國家的雙軌制計畫經濟(中共稱之為具有中國特色的社會主義經濟)，都受到了新古典經濟學派公共選擇理論的影響，為了拉抬全球資本主義化的聲勢，而有國營企業改革，例如：私有化(民營化)，或租賃、承包、員工持股等不同的作法。1949年台灣的民營企業產值僅占1/3，政府遷台後，進行土地改革，將日據時期的台泥、台紙、工礦、農林四大公營事業改制為民營企業，逐漸成為主導台灣經濟發展的民營企業基礎。

由於早年民間企業以中小企業勞力密集為主具備了彈性自主的靈活性，因此能夠長期有效吸納國內就業市場的需求，也等於間接替政府提供了經濟社會安定發展的穩定基礎。1953年台灣進行三七五減租，耕者有其田的土改政策，亦在合憲的排除公共性要件下，陸續立法促進了中小企業的私有化發展，總體而言，國內的產業的出口外貿市場係以中小企業為主，具有明顯的競爭力。國內的本土市場仍以大型企業為主體，如國(公)營事業，具有合法獨占壟斷的特性，學界多稱之為「二分化的市場結構」或「市場導向的雙元性」(dechotomous market)。部分的台灣中小企業多能不經外國貿易商的轉介，主動自行開拓海外市場的單點行銷經驗，這雖然有助於大賺邊際利潤，不過，想要成為未來國際行銷市場的要角，就必須擴大經營規模，甚至以集團型態參與競

爭(吳惠林, 1994)。

畢竟中小企業不同於大型的公營事業，規模、資金過小，通常無法及時提供抵押品，普遍缺乏財經、管理專才、會計制度或合宜的管理系統，更欠缺獨立的基礎研發能力，所以多屬短線投機型態。企業週期生命不長。根據法國、比利時、日本的發展經驗得知，公營或大型企業的外貿出口功能，遠比中小企業重要(同上註)。

我國在 1980 年代即有 70% 的中小企業營收來自國外的市場。此一時期，英美大力倡導古典自由市場經濟，資本主義全球化、資訊化高科技蔚為風潮，我國因兩岸局勢持續和平，政府解嚴後，在民粹政治的淺盤選票導向及政策賄選壓力下，公營事業的公益服務導向，日趨模糊，功能亦逐漸萎縮；政府遂於 1989 年全面推動民營化政策，不但鄉愿規避公營事業負責人、經理人的法定課責義務，對於是否合於憲法公共性的限制、排除非經濟因素、非獨占性等要件的必要性，更基於本位利益考量，浮濫認定公營事業申辦移轉民營的審核要件，甚至，不惜動用修法手段，便宜採行模糊化策略，進行不當干預市場機制的經濟需求，強制仍具有公共性的公營事業「依法」完成移轉民營。換言之，主張由公權力介入立法的政治手段，來迎合財團所需求的經濟問題，這種逃避立法監督，只為保有既得利益，而拒絕全盤撤換官股經營團隊的「假民營」手法，說穿了，實亦「卑之，無甚高論」。

簡單地說，世界各國歷來推動民營化政策所產生的影響，在國家經濟發展的過程中，無疑是產官學、勞資政各界所亟須面對的棘手問題；尤其企業家、經理人、科技精英或科技官僚，都會因各自立場所代表的利益不同，而難以取得良性互動。從經濟面向的觀點來說，民營化與私有化、市場化、企業化、效率化的定義顯然旨趣不同，必須加以明確區別。

## 陸、西方民營化的概念與公共責任

所謂「民營化」(privatization)就原文的定義而言，純粹指的是私有化而已。在民營程度上有「完全民營」與「國有民營」的差別；前者完全市場化，成為典型企業；後者為部分由民間部門參與公共服務的生產或輸送過程，例如：政府部門以簽約外包(contracting out)、業務分擔(load shedding)、解除管制(de-regulation)、共同生產(co-production)等方式，將部分職能、業務轉交民間經營。不過，這種形態的民營並非國內所推動的完全民營化、私有化(或市場化)，乃屬於：仍然由政府負擔財政籌措，業務監督、績效成敗的責任(Barnekov and Raffel,1992；Savas,1992)。除了縮小政府職能外，「經濟原則」、「效率原則」是主要的民營化目的。然而，民營化卻無法評估由上項原則所排擠在外的邊陲化複雜人力問題，又如何將之經濟化，或效率化的「整體成本」支出總額。此即不當民營的風險；也是策略管理與領導的功能所在。強調以策略性領導與管理的「非線性思考模式」，將有助於瞭解民營化的經濟價值，或成敗關鍵。

## 柒、國營事業的功能向來被誤導而醜化

「合法虧損」與「公共投資」的概念類似，具有社會福利與社會救助的政治性意涵；不但與私部門的盈虧、定義目的有別，更屬於必要的政府預算執行項目。因此，國營事業的盈虧過程與結果，應該從國家政府的預算編列與決算審計觀點來公正評估。

1999年3月11日，國民黨政府行政院蕭萬長說了重話，提出「部分公營事業嚴重虧損，可以破產」的觀點。民進黨政府的經濟部林信義部長在立法院也指出，虧損國營事業若無法開闢財源，最後一招就是裁員、減薪。若仍無法改善，只有走向關閉一

途<sup>53</sup>。2001年4月9日經濟部國營會主委林文淵更撂下重話：為減輕國庫負擔，不排除對還未民營化的國營事業，辦理年資結算、重新敘薪。然而，政府不但始終對國營事業勞雇雙方的權利義務、虧損責任、賞罰的法律準據，甚至憲法的基本保障，未曾勇於查證釐清；對於督導國營事業的「主管機關」經濟部、國營會，所造成歷年累積7000億台幣虧損債務的事實，迄未比照上述標準來宣告「關場、破產」，或實施文官「減薪、裁員、年資結算、重新敘薪」，更未見依法追究部會官員「督考無方、監督不週」的行政責任；同為公僕，竟厚彼薄此，褒貶迥異，豈不怪哉？

政府機關無論政務官或事務官，是否考慮也比照美式 Savas 的概念，乾脆以「簽約外包」方式，取代政府機關的所有公共服務職能(也許政府官員根本沒有率先示範的利他動機)？

總括言之，上述政府官員為求自保，樂於將國營事業排除於公部門之外的法理邏輯，至少在憲法的基本概念上，就說不通，於情於理，更屬荒謬。

## 捌、國營事業是政府公部門

值得注意的是，我國在1997年5月27日制定政府採購法，確定了「簽約外包」(contracting out)的合法準據。由於「政府採購法」第六條：「機關訂定採購契約，應以維護公共利益及公平合理為原則」仍屬抽象不明確的法律概念，如果對照憲法第107條、國營事業管理法第2、4、13、30條的條文規定，國營事業為了完成公共服務任務，具有「合法虧損」的正當性；以及公營事業移轉民營條例第一條規定，公營事業應以提升事業經營效率，來做為移轉民營的唯一法定要件，將可發現，我國目前所

---

<sup>53</sup>請參閱《聯合報》，民90.4.3，

推動的強制民營化政策，不但可能涉及了違法不當，更具有高度的爭議性。謹以漢翔公司為例，摘述我國簽約外包的相關法令如下：

一、 政府採購法 第二條：「本法所稱採購，指工程之定作財物之買受定製、承租及勞務之委任或僱傭等。」

政府採購法 第七條第二項：「本法所稱勞務，指專業服務、技術服務、資訊服務、研究發展、營運管理、維修、訓練、勞力及其他經主管機關認定之勞務。」

二、 勞動基準法 及 民法 已有承攬、僱傭契約、委任等詳細規定，相互間的權利、義務亦稱完備(我國尚無「勞動派遣法」)。勞委會 1989 年 3 月 2 日台 78 勞資一字第 3780 號函示：「工作(勞務)外包雖屬經營權範圍，但雇主有充分供給勞工工作的義務。」

三、 勞委會 1989 年 5 月 17 日台 78 勞資二字第 12601 號函指出：「為防雇主為規避勞動基準法，而將部分工作轉由原受雇勞工或他人承攬，由原僱傭關係變更為承攬關係，致生勞資爭議，應嚴加查處。」

四、 行政院 2000 年 5 月 31 日台專字第 902786 號函，就勞務人力派遣公司(外包)影響勞工權益案，交據勞委會查復結果略以：「事業單位將部分較為專業，或特殊性之工作適當外包給相關業務之公司承攬，雖尚無違反勞工法令之處，惟事業單位於業務外包時，對因業務減少所致之剩餘人力，應優先調整至其他適宜工作。必要時，亦應透過教育訓練以提昇工作技能，不得任意予以資遣，或強迫勞工至外包公司工作」。行政院勞工委員會 90.1.30 台 89 勞資二字第 0057755 號函亦指出：「辦理勞務採購，首須釐清與勞務提供者究屬「委任」或「僱傭」或「承攬」關係，至僱傭、承攬及委任之區分，得查閱民法相關規定。」

## 玖、民營化與遇缺不補

有效落實遇缺不補政策，將可解決人力過臃的問題。通常，無論是否為國營事業「遇缺不補」，乃有效解決人力過臃問題的方式。不過根據訪查，漢翔公司民營化前雖已奉准辦理多次「專案裁減人力」(優退)，卻又同時大量進用民間仲介公司的派遣勞工，此一作法似已涉及「浮報人力、出缺」等營運管理不當，或有牴觸現行法令之虞。另外，縱有整體人力不足事實，亦應按「人事管理準則」來統籌辦理公開招考，進用優質勞工作業豈能一面用公款裁員(優退)又同時隨便進用新人？例如，2000年11月中鋼公司求才只錄取85人，卻有6700人報考。如國營事業依法辦理公開招考的儲備人力，相信自比坊間仲介公司所提供的定期(臨時)派遣人員為佳。究竟漢翔公司是否假年輕化之名，「免試」樂於進用外包定期勞工，閒置現員？經濟部對此，似未依法善盡上級機關的「督導」責任。至於漢翔公司辦理勞務外包作業，是否為具有指揮、監督、主從的「僱傭契約」關係、或僅為「承攬契約」關係？則均與上項政府採購法、勞動基準法、民法，以及漢翔公司所專屬的人事法規有關；其必要性、正當性、及適法性的要件，當然也都大有問題。

我國憲法 107 條第八款明文保障了「國營經濟事業」的法定位階，自有其「合憲」保障的公共利益特性(但憲法 24 條也有相對的課責範圍)，因此，上述政府機關、國營事業機構的勞務採購，仍然應該審酌其「必要性」及「正當性」，並非所有的政府機關(構)，為了節省「工資差價」，就都可以不顧現員的合法權益，任意開放市場，用「勞務採購契約」降低局部人事成本的方式，來簽約外包。試問，果真如此，政府機關(當然包括立法院、經濟部、國防部、經建會、國營會)凡與上述「專業服務、技術服務、資訊服務、研究發展、營運管理、維修、訓練、勞力」相關的文官勞

務，豈不都可免除撤資(divestment)的障礙，乾脆「從上到下」，完全比照簽約外包(contracting out)？或以高學歷的外籍勞工、工讀生、傭兵替代？

由此可見，上述經濟部國營會，打算對國營事業，辦理年資結算、重新敘薪的說法，似已牴觸「勞動基準法」第 20 條「改組、轉讓」，以及「勞動契約」等相關法規的適法要件，顯然仍有待查證商榷的必要。

國營事業民營化後，雖然政府的局部帳面收入增加，支出減少；卻也增加了國家原可避免的人為決策錯誤，造成大量內耗成本的潛在流失，等於間接地)相對削弱國力(整體競力)。任何決策的規劃、執行、評估，均應具備正確的基本概念與完善的配套方案，來做為因應措施，否則，一旦形成不當決策，所引發的後果，將足以令人擔憂；譬如，新政府所謂的「旗艦計畫」Taiwan Double的「知識經濟」口號等，說穿了，仍舊停滯在沒有「經濟知識」的民粹選票格局而已。

除了國營事業依法應受中央主管機關督導(監督)外，對國營事業的管理，尤其在中央推動民營化政策所造成的地方經濟利益影響層面上，地方政府也有一定的責任。從憲法精神來看，我國雖為單一國，但仍採均權制度。中央及地方權限原應因地制宜，不偏中央也不偏地方，所以，無論中央國營，或地方公(省縣市)營事業，都應相輔相成。然而，政府遷台後，戒嚴凍結憲法四十餘年，實際上係採行中央集權的作法，資源顯然分配不均。解嚴後，在地方財源不足情況下，中央與地方所屬事業亦以本位利益為考量，少有合作，難謂符合憲政自治精神。

根據國父遺教 地方自治開始實行法 指出：「地方自治以實施民權民生兩主義為目的」，所以，我國的地方政府不止為政治組

織，亦為經濟組織。此由憲法條文對「經濟事務」格外重視的程度，可以得到證明(憲法第 109 條 12 項、110 條 11 項中，有關經濟事務者就各占了 8 項之多)。

從憲法的基本概念來看，中央政府機關縱然為了政治目的，要推動國營事業民營化政策，不過，也無法否認，地方政府對轄區的國、民營事業，無論營利收入是否回饋地方，當地政府機關也都有法定的主管權責。例如工商登記、勞動法令的監督職權。國營事業雇主及勞工如有適法性的求助，地方政府雖無法直接由國營事業獲利(營收上繳中央國庫，而非地方)，仍宜協助中央政府，「就近、及時」提供有效的公權力調處。

除了中央政府應本憲法精神，將權力財政下放地方政府外，地方政府自有必要運用監督國營事業的機會，來促進地方經濟事務的發展。因此，民營化並非只要求不擇手段完成法定程序，把國營事業改成民營企業的「假民營」而已！對地方政府來說，創新硬體、軟體的基礎建設，將更為重要。不但中央及地方政府，對國營事業應該依法加強重點管理，增加勞動檢查的稽核人力之外，必須「就近」、「及時」按權責報請「獎勵」國營事業的優良雇主、勞工；或「嚴懲」違反政府法令、勞動法令的上項失職雇主、勞工，以便成為地方規模企業的楷模標竿，進而有效帶動產業轉型升級，繁榮地方。當然，地方政府也要盡可能地充分配合中央，必須引進民間資源及專業能力，讓民營事業與國營事業來共同分擔國家建設的重大責任。更何況，長期以來，國民黨雖然對「地方選舉」進行了政治掌控，同時，也相對給予地方派系「地方聯合寡占」的經濟利益，此亦為不爭事實。

部分學者認為，加速推動地方自治，應該參考美國聯邦稅、州稅的作法：許可地方政府課稅；鼓勵歐美外商來台投資。例如：科學園區地方州稅雖可全免，但須改由中央(聯邦)政府來支應「就

業補助」及「職訓補助」經費。並且大力促進地方政府與產業共同營造深厚、穩固的社區理念基礎，讓產業成為地方政府永續發展的主體產業的動力；換言之，中央政府確有必要來積極發展「旗艦產業」，做為地方持續發展的動力(王弓，2000年11月5日：聯合報，版15)。

從市場經濟自由化的觀點來看，政府為了降低財政支出，在欠缺完備的配套措施及社會安全網的情況下，仍然不惜假藉「發揮市場機能，提升事業經營效率」之名，高舉「大勢所趨」口號，繼續推動民營化政策。當年威京集團扮豬吃老虎，以不到的千分之一的股份吞下了國營中華工程公司，益加凸顯民營化等同賤賣國產，變相圖利「財團化」的惡例。部分學者提出「公營事業企業化」來取代民營化，或者作為實質民營化的前置作業階段。此一主張法令鬆綁，免除國會民意監督，將公營事業的所有權應與經營權脫勾，並且委託專業經理人來負責的弔詭觀點，1995年5月中旬，前中鋼董事長趙耀東撰文「我們為公營事業民營化預備好了嗎」支持上項國營事業企業化的論點，卻因不離官股幕後掌控的格局，專業經理人仍難與民營企業的營運課責風險相提並論。故學者多援引西方學者弗理曼(Milton Friedman)「公營事業不必然經營不善，問題是，公營事業經營不善時，還可以繼續經營，不像民營業者經營不善就下台換人」的論點，認為這種自動改錯的市場機能，是民營企業得以保持活力與效率的憑藉，也讓公營事業企業化永遠望塵莫及，部分國內學者進而認定「國營事業企業化」毫不足取。<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> 有關台灣民營化的問題，國策顧問趙耀東認為有「利益輸送特定財團」，以及「政府不放棄經營」等兩大要點，而以後者情形最為嚴重：公營事業如將官股只降低至49%以下，仍由官方掌控人事財務，結果不但免去民意監督，更無人承擔營運成敗風險的課責義務。前者乃為「暫時官營」俟機移交財團。學者張清溪曾對此撰文批判。請參閱《聯合報》，民84.8.14.版15。主標題為「國營事業民營化，找塊遮羞布」，副標題則為「民營不好換成企業化，正給政府不放棄經營的藉口」。

上述支持或反對民營化的論者，在標榜經濟掛帥強調全球化資本主義利益的風潮下針對政務官、事務官的法定課責成效，以及公共責任、社會正義與我國憲法、國營事業管理法所明訂「節制私人資本，發達國家資本」的最高指導原則，卻始終都避而不談，完全刻意模糊了民營化問題的焦點，並且抱持著弔詭的格局。

### 第三節 自社會面向剖析

創新圖存，提高產業競爭力，固為社會進步要件，但是，絕非生死存亡的相殘惡鬥。從東方的人文觀點來看，雖然「萬般皆下品，唯有讀書高」，不過 360 行，「行行出狀元」，士農工商，各有一片天地，自應導正「狀元一步登天，落第士子斷頭的荒謬社會價值。民營化、減薪、裁員、關廠、破產、購併、產業外移等全球化資本主義所造成的大量新興邊陲族群，將何去何從？政府的公共責任何在？漢翔公司民營化政策顯然無法規避此一社會問題。西方學者羅斯 John Rawls 的《正義論》強調「最少受惠者，應得到最大保障原則」(maximin rule)：要使最少受惠的人，得到最大的利益，保障社會上最下階層的人的福利。羅斯指出：為了建立一個和樂有序的社會，應該具備「平等自由原則」與「差別原則」(蕭武桐，1995：頁 102-112)。

#### 壹、正義論概念下的民營化政策觀點

從正義論的觀點來看，國營事業員工係由法律任用，按 國營事業管理法<sup>55</sup> 36、37 條規定，有遵守「公務員服務法」的義務，視同「準公務員」，與一般純勞工身份有別。準此，國營事業員工似為政府文官系統的邊陲成員，但因不具正式文官身份，故在權益保障方面，多屬受惠最少的族群；除被冠上「勞工

---

<sup>55</sup> 請參閱本文「附錄四」 國營事業管理法 條文摘錄。

貴族」之名外，更須隨時面臨民營後權益變動的重大衝擊，在工作權穩定性的保障層面，遠不如公部門的「機關裁撤」。因此，政府有必要參酌「正義論」的基本精神，使國營事業員工，能夠在移轉民營政策的過程，得到最大的利益保障。

純粹資本主義強調「自利動機」的自由化市場機制，認同「貧富兩極化、適者生存」的結果，並且標榜不擇手段「創新」的企業家精神。換言之，「創新」與「守成」二者，難以相容共存，往往造成少數的企業(資本)家創新了工具，成為鉅富；多數使用工具者(user)，則在「使用者付費」的規則下，成為眾多經濟上的被剝削族群(消費者)。政府所有、經營的公共財、公用性事業、公共利益服務項目，就是社會民眾所信賴的基本生活保障機制。民營化、市場化、企業化都強調創新，提高競爭力；不過，對「創新」與「公共責任」的限制，卻多所忽略。

受到全球化資本主義的負面影響，這種俗稱「寧為雞口，不為牛後」的冒險、投機、創新、競爭、鬥爭、掠奪、優勝劣敗的「同類相殘」的動機本質，或者屬於物質文明的技術(工具)理性，嚴格地說，極其類似「叢林法則」的反人文概念。事實上，創新活動具有邊際效益與投資報酬遞減的特性，任何創新都貴在時效的掌握，如已逾時效，則無創新價值可言。一般認為，民營化政策既非本土的創新概念，欠缺配套安全機制前，仍競逐民營風潮，顯然自非所宜，況且，不當的國營事業民營化政策，必然會造成中高齡勞工面臨集體失業的困境；因為原歸國營事業管理的公共財、公用性、公共利益服務項目，都將移轉給民營企業，並且任其「隨興」降低成本，以便賺取個人利潤。

過往經驗證明，政府國營時期所無法甩掉的「公共責任」，會在官股退出市場，「無利可圖」的情況下，明正言順地擺脫民意監督；完成民營化後，就「完全撒手不顧」。這也等於宣告，

民營化的社會民眾，必須要隨時自求多福。以往所信賴的基本生活保障機制，不但失去了有限度的穩定均衡基礎，更會完全陷入恐懼不安、不確定、求助無門的生活環境中，並且被迫處於危機四伏的險惡困境。「民主法治」就是上述「亂中有序」，維護有限度均衡穩定，免除常態恐懼的公認「確定」機制。

## 貳、信賴保護原則與免於飢餓、恐懼的自由

不過，根據古今中外的歷史經驗得知，「狀元只有一個」，多數的「落榜者」雖然考不上狀元，也總該有條活路、去處才對。況且，「創業維艱，守成不易」；既然創新不成，多數的「守成」族群，通常依法仍有「免於恐懼、免於飢餓」的基本人權，否則，政府豈不坐視集體失業問題，演變成嚴重的社會問題？果真如此，則多數被邊緣化的弱勢族群，將因為飢寒起盜心，為了要活命，而走上官逼民反的歷史老路，最壞的情況是：鋌而走險，以選票以外的激進手段來解決吃飯問題。

## 參、民營化的三大類型

僅管西方學者薩瓦斯(E.Savas)對「民營化」的定義分為：「撤資」(divestment)、「委託」(delegation)、「替代」(displacement)三種類型。不過，民營化並不同私有化；西方「真民營化」(true privatization)、「假民營化」(false privatization)的定義與我國實務界及民間所詬議的「真(假)民營化」，仍有其相當差異性。Sundquist 認為「真民營化」(real privatization)，專指政府將國營事業縮減職能，完成民營化後，只限於移轉民間的實質績效(actual performance)，政府角色功能絕不會因而消失，除了仍然負有公共責任之外，更須要強化政策規劃、監督、評估的能力，否則即屬假民營化。

此一觀點，似乎恰與我國民間強調民營化為公部門完全退出市場競爭(不與民爭力、政企分離)，「所有權」與「經營權」都完全移轉私有的市場化模式不同。Savas 認為，民營化的定義及內容，因涉及排除「州有化」、「市有化」等問題，所以「民營化」與「非國有化」並不相同。美國的民營化通常係指採「簽約外包」來進行公共服務的方式(contract out)。撤資則可分為：出售、無償移轉、清理結算等策略。對經營績效不佳的公營事業，Savas 認為，以許可政府削減預算、關廠、出售資產等方式將可達到公部門完全退出市場的目的。問題是，對於經營績效不佳的課責定義，非但見仁見智，屬於公部門的「公共服務問題」是否會因民營化，而導致公民、政府互動的「認同對象」(object of identity)模糊，產生侵害主權的完整性，以及民主政治的基礎，直接造成逐漸破壞「政治社群意識」(sence of political community)及「社會責任」(social responsibility)的後果(江岷欽、林鍾沂，1997：頁 356-357)，卻並沒有因為政府的民營化，或公部門退出市場的行動，而獲得合理詮釋。

我國學者陳師孟則將民營化分為(一)公營事業出售移轉公產官股(二)委由民間經營及代理(三)調整立法並開放市場等三大類，其中，「出售」、「無償移轉」雖然維持營運，只涉及了股權出售、移轉公產官股行為，卻仍然對員工的權益發生了相當影響。股權出售則有「募集」(floatation)、「批售」(placing)、「員工買斷」(buy-out)、「同業併購」(tradesale or merge)、「移轉或贈送股權」等多項選擇。不過，值得探討的是：「員工買斷」方式如果在營運失利、誘因不足的情況下，由於員工缺乏持股意願，而其可行性必定降低；譬如，類似台汽公司鼓勵「員工集資持股」就大有問題。另外，幾乎所有國內民營化的公營事業機構，都避重就輕，樂於採行「買斷員工服務年資」的方式，只為達到減少有限的「工資差額」目的，完全排除了「勞動基準法」第 20 條，禁止新雇主買斷員工服務(退休)年資的規定。從社會倫理或政府

的「公共責任」觀點來看，缺乏完善的配套因應方案，卻一味以自由市場的商品價值，忽略憲法保障人民(純勞工或準公務員)工作權的「強制民營」作法，其正當性仍大有問題。

制度的變革帶來個人的行為改變，並造成這些行為改變的集體結果，將直接影響到該制度的整體效果。曾經獲得諾貝爾經濟學獎的 Gary Becker(1990)就坦率指出：「只有對人性最不真實的假設才會讓我們相信，拿走一個人繼續工作的權利，會增加他的工作表現」(陳敦源，2000)。何況，在配套的安全機制不完備的情況下，政府強行推動民營化政策，就等同故意剝奪了中低收入勞工所賴以養家活命的工作權。

如果從國營事業機構的公部門「任務導向」觀點來看，公共利益的無形社會價值，必須與自利的市場導向嚴格劃分。例如，國防、環保、鐵路等公用事業的「公共財」管理，固然無私利可圖，卻為民生必需，所以才由國家經營。說穿了，「巧婦難為無米之炊」，缺錢缺人，一切免談！

2000年8月27日前行政院院長唐飛在「當前財政問題研討會」中，就坦率指出了：「立委、學者提出政府部門瘦身、減人的辦法，都是不切實際的」。唐飛在會場強調，除非全民對政府組織瘦身有共識，或是同意政府機關要少管事，少做事，否則，即使行政部門想要瘦身，立法部門不同意，要精減人事根本辦不到。一般認為，如果從實務界文官系統的立場而言，應該足以肯定唐飛有感而發的上開見解，確信自有其相當科學的人文概念來做為其批判性言論的支點，這不但恰巧足以詮釋出推動漢翔公司民營化政策的偏誤，似乎也已道盡了，台灣處於全球化資本主義的淺盤價值觀念影響下，所呈現出的弔詭與無奈。

欠缺完善配套措施的不當民營化政策，必定造成勞工集體失

業問題。在社會高齡化趨勢下，受到年輕化的主流價值文化影響，老年(年齡)歧視的情形愈加惡化。由於「就業服務法」並未列舉「年齡歧視」的禁令，也使不肖者有恃無恐，衍生「年齡的增長，等同價值的貶低」的誤解，因此，社會仍誇大了「年輕化」的改革效果，卻並未檢討反省。無論從理論實務上來說，年齡老化與腐敗之間，其實並沒有必然的因果關係存在，只有「人謀不臧」，才是造成組織腐化的關鍵。

一般學術及實務界認為，通常中小企業組織的生命週期約 12-15 年，換言之，「企業的興衰」與「年輕化」與否，在實務經驗及論證上，並沒有直接的「因果必然」關係。例如：國營台鹽公司雖歷年營運處於困境，員工平均年齡也都偏高(約 46 歲)，因共同努力創新，而轉虧為盈。反觀時下電腦族、科技新貴、全球網路資訊產業，成員多屬「少年當家」的 e 世代，最近，不也面臨頻頻遷廠、關廠、破產、減薪、資遣的命運？無論從實務或理論的觀點來看，國、民營事業的專業經理人(經營三權)功能衰敗，不能過於簡化，歸咎於「年齡老化」的人權歧視原罪，而模糊了問題焦點。

人人都會老。如果高齡就是罪惡，誰又能舉證：中高齡勞工必然成為企業營運的負債，而非經驗傳承的資產？漢翔公司員工平均年齡為 40 歲，其經營團隊由於缺乏專業經理人的法治基本概念，普遍在意識形態上存有類似的「年齡歧視」觀點，乃由具軍職停俸背景者，擔任主管，來規劃民營化後恢復「雙薪待遇」族群(民營後可領軍職終身俸)的人力結構。並且對外以「年輕化」做為藉口，不但公然違反「預缺不補」的政令，反而跳脫國營事業法定的公開招考用人規定(大法官第 270 號解釋重申公營事業人員的任用，退休等權利義務，應以法律定之)，先辦理專案裁減後，再行浮濫出缺，引進免試的承攬(勞務外包)人力，俾利達到變相排除異己，或中高齡現員的不當政策，其必要性、正當性、

適法性都大有問題，遑論強制民營化後能否提高產業營運的對外競爭力？

#### 肆、民營化政策如有就業歧視行為則形同違憲

1967 年美國就制定了「年齡歧視就業法」，為了保障 40 歲以上美國人民的工作權，該法明文禁止任何公部門及私人企業，以「年齡」來做為用人評量的準據。國營事業員工在面臨民營化政策壓力下，為降低人事成本，多採「遇缺不補」的作法，年齡自有偏高趨勢，中年失業危機已司空見慣。漢翔公司員工平均年齡即達 40 歲，如民營化被迫失業，高科技人力同樣因為「年齡歧視」而面臨社會就業市場「邊陲化」的困境，將可預期。其實，企業生命週期約 15 年，根本和年齡沒有因果關係！

2001 年 3 月 23 日我國行政院主計處公布了二月失業率已達 3.73%。廣義失業率(狹義失業者，加上想就業而未就業者)則高達，受失業波及的 5.54%，台灣省二月分失業率已有九縣市超過了 4%；同月男性失業率則高達 4.26% 人口已經高達 93 萬 7000 人，預料在未有效獲得改善的情況下，我國勞動市場將會持續增高失業率。事實上，早在 2001 年 1 月份主計處就指出，因企業關廠、緊縮人力而失業的統計數字已有 11 萬 7000 人，不但失業率上升了 3.35%，創下了同月的歷史最高紀錄，全國失業影響的總人口也高達 77 萬 4000 人。冰凍三尺，非一日之寒。經濟衰退困境，固與全球化資本主義有關，但問題並不如想象的單純，也絕非偶然。我們有充分理由證明，此與國內這些年來不當的公共政策(包括不當推動民營化政策在內)之間，有其必然的因果關聯性存在。

由於政府公部門組織的功能萎縮，沒有建構出健全的「民主、法治」概念、「社會安全網」措施，卻浮濫寬鬆引進了約 30

萬以上的外勞政策，加入世貿組織後，因為國內標榜淺盤、短視的民粹選票政治文化，仍然欠缺配套的可行性因應方案，預料台灣的經濟發展受限於兩岸低彌情勢影響，集體失業的困境必然每況愈下，社會問題將更為嚴重。如以中國大陸目前土地、工資成本遠低於台灣的競爭優勢條件來看，大陸成長快速決非偶然。事實上，國際經貿產業的亞太重心，已多轉向大陸發展。

由政治的意識形態所主導的多年「戒急用忍」錯誤決策，已造成台灣在經濟上幾乎完全喪失了有利發展良機，並且付出相當代價。長此以往，將更間接衝擊國內衰退中的勞動就業市場，而猶如雪上加霜。此時回顧政府執意推動漢翔公司民營化政策，如與中國大陸的國有企業民營化相互比較，中共大力正面宣導並重視國有企業員工「勇者下崗」、「能者留任」的持續策略，顯然在民營化的配套方案思維上較為用心。對岸的改革成敗經驗，雖然確實有許多問題，但也值得我國政府來參考改進。

參考西方先進國家的政府變革經驗，尤其在公共管理改革方面，採行英美「激進式改革模式」的國家，必須承擔勞工大量失業、貧富兩極，造成勞資對立的社會問題。歐陸德法等國尊重公私部門職能，而主張併存分立的「漸進式改革模式」。甚至修正激進式漸進式改革的長處而採行「綜合式改革模式」的荷蘭、愛爾蘭，強調針對本土化特性，因地制宜的折衷作法，也都具有英美所無法取代的優點，更值得我國參考。從渾沌理論的概念來看，「創造性毀滅」(creative destruction)與「毀滅性創造」兩種思維，原和東方物極必反、否極泰來(泰極否來)、浴火重生的哲學概念相類似。西方經濟學家熊彼得(Schumpeter)認為，產品被「終結」、「汰換」是因為本身具有創新代謝功能所導致的必然結果。

伍、民營化政策並非達成速度與價值概念轉型的唯一途

## 逕

國營事業因被長期誤導為獨占市場、與民爭利的特定集團，向來備受倡導民營化論者，以及解除市場管制者的普遍質疑。但也由於參與了國際市場競爭，而首先面臨速度與價值概念的轉型考核；如要提升服務績效，速度與價值的傳統線性思維概念，則有必要因應變遷而予轉型調適。一般認為，應該先由政府公部門的文官制度下手，率先示範導引，澈底進行全面的檢討改善。

Larry Downes/Chunka Mui 在「殺手應用」(Killer App)一書中指出，現代的資訊科技社會可以歸納為三個重要的特定的運作模式：摩爾定律、梅特卡夫定律、擾亂定律。<sup>56</sup>換言之，我們必須面對：(一)每十八個月處理器的功能倍增，但費用維持不變，能生產出運算能力提升一倍的新一代晶片(摩爾定律)。(二)新科技只有在使用者人數眾多的情況下，才有價值，網絡的實用性將與使用者數目的平方成正比(梅特卡夫定律)。(三)科技改變之初，僅影響科技層面，一旦到達臨界量後，即使全然不相關的體系也會發生混亂現象(擾亂定律)。<sup>57</sup>

上述的這三種運作模式已經衝擊到全球的勞動就業市場，而迫使當地的勞工配合轉型，民營化政策遂成為短期減少公部門預算支出的簡易方式選項。我國自不例外。

## 陸、民營化與集體失業

在 2000 年 12 月 25 日我國行政院主計處就發布了當年 11 年月的失業率為 3.23%，是 15 年來，11 月單月的最高紀錄。全年

---

<sup>56</sup> 請參閱丘文寶譯 Larry Downes/Chunka Mui 原著，《12 步打造數位企業》，台北：天下文化民 89。

<sup>57</sup> 同上註。

失業率也預估為 2.99%。官方可統計的失業總人數已高達 319000 人；因關廠、歇業而增加的失業人數為 98000 人，都創歷史新高。預計加入世貿組織(WTO)以後，可能會再增加十萬以上的失業人口。至於難以精確訪查(非官方)統計的實際隱藏性失業勞工數據，就更令人感到心涼。官方統計指出失業率的攀升現象，已由「中高年齡層」朝向「青年年層」擴散中。隨便舉例來說，2000.11 民營中鋼公司招募現場值班的工作人員，月薪 25000-33000 台幣，卻有 6700 人報考，只錄取 85 名。2000 年 12 月政府林務局嘉義林區管理處招考森林鐵路技術士(養路工)，須有提行 82 公斤輪車的體能，屬於粗重的勞力工作，結果 440 人報名(包括具大學、碩士學歷者)，只錄取了 23 人，錄取率僅 5%。國內就業市場嚴重失調，此一國家總體教育政策的失敗與人力資源未能善加運用結果，實際上等同內耗國力(國家競爭力)，值得主政者關切。

全球化(自動化、資訊化)造就了當地的繁榮景氣，也帶來勞工大量失業等等其他的社會問題。2000 年 5 月 1 日全球勞工大舉抗議，單單日本就有 170 萬勞工走上街頭，不滿日本在三月份已達 349 萬勞工失業的窘境。在美國本土召開的世貿會議(WTO)也同樣面臨勞工及弱勢團體的火爆抗爭場景。回顧我國官方 2000 年 1 月 23 日所公布去年的失業人口已達 28 萬，創歷年新高。據統計指出，去年 28 萬 3000 人的失業勞工，因為關廠、歇業的 10 萬人當中，大多數為被排除在社會主流價值外，卻賴以養家活命的「中高齡勞工」。以公營事業為例，國營台汽公司三年來所裁掉的 4000 名員工：六成仍舊失業，兩成半員工因低薪、專長不合，仍在謀職。只有一成半者，轉業順利。近年完成民營的台肥、台開公司，都爆發重大弊端。原有上萬名員工，歷經數次裁員後，現僅 3800 餘名員工的國營榮工處，亦正處困境。中船公司也有更慘的負面窘狀；甚至，中船工會竟在種種不利的條件下，要忍痛面對兩難的勞工被大量減薪、裁員的「再生計畫」。可以說，幾乎國內所有的公營事業民營化前景，都不甚樂觀。1996 年聯福製衣

關廠爭議迄今，已有四名勞工，因為難熬長期失業困境而抑鬱早逝。回顧 1998 年 3 月官方公布的年度勞工職業災害傷亡統計，已達平均每天 12 人因職災殘廢，12 人因職災死亡，不過政府卻依舊束手無策。

在後工業時代興起的「開發理論」推波助瀾下，資本主義造成的「貧富兩極化、剝削勞動人權合理化」現象，傳統產業與高科技產業的差距所伴隨的衝突，已經成為國際上所共同關切、批判的社會權主流價值。君不見，中華電信員工因民營釋股爭議，而群起抗爭？君不見，曾為全省大眾生活必需的城鄉道路賠錢經營而提供 80% 服務的台汽公司(1970 年代，政府縱容上千輛的非法野雞(無牌)遊覽車行駛，卻由政策逼迫台汽購入的 600 老舊遊覽車，交台汽年年耗費鉅資維修，同時坐視第二代野雞遊覽車取代台汽而稱霸全島)，因為政策錯誤，而讓台汽終於陷入目前窘境？我們合理質疑：就連令人稱羨為「勞工貴族」的國(公)營事業員工都惶恐不安，沒有免於失業恐懼的自由；試問，那些持續被邊陲(緣)化、淘汰出局的勞工家庭，弱勢族群、多數的中低收入民眾：在社會所強調的經濟掛帥、政商合流的「都市叢林」掠奪式法則下，他們又如何賴以為生？誰去以同理心關懷他們的處境？

在全球化的資本主義社會下，不當的民營化政策，必將相對排擠過剩人力。跨國企業通常不利於當地的藍領勞工(非技術人力)，不過，實際上對本國的白領或高科技勞工而言，卻也未必有利。美國長期大量僱用了外國高科技人力，其中半數來自中國、印度。美國政府為推動保護本國雇主利益而引進低價外勞的既定政策，便在今年設法放寬了每年高科技外勞的輸入上限(H-1B)為 20 萬人。另外在孟買、邦格洛已成為全球電腦軟體的主要外包地，卻從印度輸入了「只領相當於美國相同工資 20%」的數千名高科技勞工(電腦工程師、科學家)。台灣、新加坡、香港的金融、

企業、服務界，亦有類似的經驗。

## 柒、知識勞工與民營化

其次，包括核心人力在內，雇主要求勞工降低勞動條件及工資，作為保有工作權的條件模式，已經改變了以往對勞工較為有利的社會契約。勞務外包、進用臨時工、裁員併購、產業外移等作法，都成為資本主義社會用來降低生產成本，賺取「工資差價」，提高雇主利潤的常用捷徑。本國勞工如果無法自主學習，及時轉型為「知識勞工」，來因應彈性就業市場的變遷，顯然必將首先成為被汰換出局的對象。

## 捌、我國固有的人文智慧與民營化政策的限制

近代中國學者曾經認為封閉的統治文化，讓中國在科技文明的時程上，足足落後西方三百年之久。中國人忽略了西方雖然科技進步卻仍然重視本土人文知識的學習價值。歐洲曾應用了一些中國的發現，強國富民，但是數世紀以來，中國卻僅在相當薄弱的基礎上，採行歐洲技術，卻只應用在軍事武備上而成效不彰。日本則為特例。不同技術水平文明間的接觸，通常會摧毀低度發展者，或擊敗將知識錯用在非軍事用途的技術者。必要時會以生物性戰役來毀滅對方。1970年代中期到1990中期，不到20年，新資訊技術以閃電般速度席捲全球。由於接受上項資訊的時空先後不同，直接造成了勞動力在就業市場上轉型競爭的不平等，造成了「核心」與「邊陲」地區勞工的「兩極化」貧富差距冷酷現實。政府企業認同物競天擇，優勝劣敗的都市叢林進化規則，讓人們更加須要來自美式「非營利組織」(NPO)功能的人本關懷。換言之，非營利組織的興起，也似乎證明了公部門、私有企業的功能萎縮現象，成為政府、企業用來變相減少財政支出的另類「簽約外包」(商業行為)的參考性指標。

## 玖、美國國防、航太產業的民營化背景

全球化高科技資訊的發展，固然加速了資本主義社會，對開發中國家、第三世界的邊陲化影響。不過，通常為人所忽略的是，美國資本主義社會雖然標榜個人主義，並未以「國營化」來解決私人壟斷問題，但也採取「反托拉斯」政策，來防制經濟力集中於少數財團的後果。美國政府自 1903 年起設立了司法部反托拉斯處，便於執行「雪門法」(Sherman Act)；1914 年設置聯邦交易委員會(Federal Reserve System)，執行「克雷頓法」(Clayton ACT)，1920 年更以聯邦電力委員會(Federal Power Commission)管制州際電力傳送。1930 年則大幅設置管制機構，來進行：市場、勞資關係等「經濟性的管制」，以及有關人權、環保、職場安全等「社會性管制」(social regulation)。1980 年代為了與日本半導體產業競爭，美國國防部特別建構「國防科學局」(Defence Science Board, DBS)，提供大量經費協助民間「半導體製造技術研究公司」(Sematech)來發展尖端科技。1987 年國防科學局指出美國軍力能夠維持領先地位的確相當仰賴電子科技的優勢。對軍方而言，健全的半導體產業已經直接影響到美國國防的安危與否(周育仁、鄭又平，1998：頁 153-165)！顯然，美國政府仍然介入特定的民營企業，具有國營主導的特性。

由此看來，美國「對外」標榜自利動機、去國有化；然而，「對內」卻仍有限度地，採行了防堵私有資本無限擴張的「社會福利」公共政策。不容否認，經由歷史的證明，美國雖擁有資本主義的世界霸權地位，其實卻與歐亞社會主義國家一樣，依舊無法忽略「非市場化」的社會倫理價值。除了英法等歐洲國家，曾經以「國營化」的方式，來解決資本分配社會化的問題之外，美國在某種程度來說，只不過採行了「節制私人資本，發達國家資本」的「中間偏右」弔詭路線而已。根據研究指出，「國營化」的概念依然具

有「社會責任」以及「主權」意義上，所無法替代的重要功能，強調「公部門民營化」的論點，與全然否定私有經濟活動的存在，鼓勵「私有企業國營化」一樣，並沒有相當的說服力；不僅太過簡化人文社會價值的影響力，更缺乏了在理論建構與哲學上的反省思考。

國家的公部門向來具體代表了為民眾所信賴的「社會公平正義」；此一確定的、有限度的均衡，或整體秩序，乃是人類社會進化發展上的必要穩定基礎，並非全然標榜自利動機、私有化下的「市場、利潤導向」概念所能替代。

## 拾、網絡社會與民營化

「資訊化資本主義的再政治化」證明了工業經濟必須變得資訊化與全球化，否則即將面臨崩解。蘇聯的超工業(hyperindustrial)瓦解歷史正好說明了此一負面政治效應。除了少數高科技工作者外，勞動市場並沒有做到完全全球化。如果企業能夠提供勞工適當的補償與被接受的勞動條件，通常，勞工的技能、成本、社會控制三種資源，企業將可以在世界各地區，透過訓練或自行挑選合用的特定勞工。換言之，知識勞工將是網絡社會核心人力無可替代的主要資產。

Castells 認為，新全球經濟系統的界線，同時也是高度變動、高度排外，並且相當不穩定。2000年2月28日聯合報轉載「美國亞特蘭大憲政報」頭版新聞，說明了當地經濟陷入困境：大企業大舉裁員，卻「邊裁員邊求才」的怪現象，令人不解。許多經濟學家、政府官員、企業家都認為亞特蘭大經濟已陷入困境，但原因絕非工作機會的短少。可以確定的是，目前當地就業市場的勞力供需機制已嚴重失調。卻沒有人重視：美國政府許可貧富兩極化的政策，雖讓企業家賺足了工資差價，獲利甚豐。但被邊陲

化的美國公民(失業人口)又將「何去何從」的基本人權問題，卻沒有獲得公部門，以及私人企業的應有關切。

據我國官方(行政院勞委會綜合規劃處)發表的資料也認為：1990—1997 間美國有 248 萬人的工作機會被電腦替代(排擠掉)，卻新增加了 588 萬個工作機會。對照同時期的日本：確定 194 萬人的工作機會被電腦所替代，但是雖然也新增 172 萬個工作機會，卻仍舊導致日本 22 萬名勞工失業的後果。勞委會也表示，1999 年底我國的網絡用戶已達 450 萬戶，企業運用勞動力日趨彈性化，雖然可以降低企業成本，使傳統受僱者轉型為較具自主彈性的委任、承攬契約、家內勞動、電子商務、自營工作者等多樣化，能夠相對提高競爭力，但是，不可諱言地，應運衍生出的人才欠缺、設備經費、管理、人員忠誠、專業倫理、協調、激勵等複雜問題，將必定造成另類總體成本的增加。換言之，網絡社會雖然發展的前景雖具變動快速、便捷有效的正面功能「可塑性」，不過，仍然有負面的潛在風險；其相對引發勞工集體失業的「社會集體焦慮」(壓力)，情況顯然比想像中要嚴重得多。

據官方統計資料顯示，1997 年台灣的經濟成長達 6.73%，位居世界第四，但宣告破產的企業已達 29997 家。換言之，投入全球化的網絡社會機制後，經由核心國家操控的市場競爭成果，將會產生排擠效用，而支付相對的外部成本。公部門私(民)有化後，仍極有可能「營運績效不彰」而被市場汰換衍生出關廠、失業等社會問題。由於公部門民營化後的整體成效被過分誇大，實際支付的社會成本通常難以評估，實際上影響公共利益甚鉅，所以有遠見者，多對民營化所標榜的高效率產生合理的懷疑。歸納上述原因不外：政府高估了網絡社會下資訊科技全球化的物質文明效果，未經評估國內「公共利益市場化」的風險，而誤導民營化政策的規劃不當，才造成目前執行上窒礙難行的負面影響。

2001年初，受到西方資本主義負面影響，當年被視為明日之星的高科技資訊產業，陸續以購併、遷廠，或進行大幅裁員、減薪。台灣部分資訊電子業乃比照辦理，競相名正言順地執行合法的「無預警式裁員」手段；來達成獲利目的。然而，多數不食人間煙火的產官學界都視為稀鬆平常，甚至，變相鼓勵，在缺乏完善可行的配套機制情形下，由政府出面，無視全民就業生存的基本權益，導入此一美式的「貧富兩極化」的激進手段。對於資訊電子業公認是國家重點扶植的產業，已經長期獲得社會資源的投入則避而不談。難道，政府認同這些靠裁員獲取暴利的產業，就對台灣民眾沒有起碼的社會責任？

雖然政府一面標榜為降低失業率，已提出 200 億元台幣的希望工程，卻又一再放話：除「關廠、破產」外，打算對多數的國營事業，進行全面裁員、減薪，或提前辦理「年資結算」(買斷退休年資)等作法，不惜擴大「量產失業」，誘發勞資爭議，平心而論，上項矛盾的民營化政策，不無商榷餘地。

## 第四節 自法律面向剖析

論者多認為我國向來輕法治重人情，易於公私混淆，並常把民主價值凌駕於法治之上，演變成「立法從寬，執法從嚴」的鄉愿人治文化。一般認為，民主與法治，唇齒相依。如輕法治，重人情，雖可圖利私益，但「法律不外乎人情」，亦為道德的最後一道防線，侵越法律，猶同「以私害公」行為，古今中外皆然。1916年7月17日我國孫文即在上海對國會兩院議員的演講詞：「國人性習，多以章程為辦事。章程定，而萬事畢，以是事多不舉。異日制定憲法，萬不可蹈此轍。英國無成文憲法，然有實行之精神。吾人如不能實行，則憲法猶廢紙耳。」惟此一暮鼓晨鐘式的批判，雖言之諤諤，但仍聽之藐藐，遂成為民間流傳「立監委國大代，民國三大害」的茶餘俗諺。一般認為，歷史上的曹錕賄選醜聞，

曾在歷史留下千秋罵名，事隔九十五年之後，雖然耳熟能詳，殷鑑不遠，不過，反觀標榜國內民主憲政的台灣賄選文化，是否真的口有民主，心無法治，則仁智互見，乃無庸贅述。

由於國營事業有國會監督、合法壟斷市場的兩大特性，因此，國會議員的道德操守，勇於為民喉舌的使命感，對國營事業而言，就益為重要。古人強調「賢者居位，能者在職」的主政格局，即貴在「選賢與能」，讓賢良方正的民意代表，善盡監督政府文武百官的施政作為。不過在選票利益導向下，往往受到民粹格局的負面影響。有民意基礎的國會議員，其問政表現亦誠然代表選民利益的投射，由於長期受到選舉文化影響，造成當選者良莠不齊的結果已可預見。準此。國會監督國營事業的正面功能，自然相對乏善可陳。政府趨時務新，在欠缺配套安全機制前，強制推動民營化政策，亦導致詬議不斷的負面影響，從法律面向而言，實有深入探討必要。

除了我國 憲法、美國的 台灣關係法 以外，與漢翔公司民營化相關的法律，至少應該包括 國營事業管理法、公營事業移轉民營條例、漢翔行空股份有限公司設置條例、勞動基準法、公司法、政府採購法、破產法、民法 等相關法律。本文係參考上開法律的相關立法內涵，做為剖析漢翔公司民營化問題的法理基礎，並且擇要進行探討。

## 壹、憲法與民營化政策

憲法 第 24 條明文規定了「凡公務員違法侵害人民自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償」。因此，除了國營事業員工適用 勞動基準法 具有純勞工身分外，由於被要求遵守公務人員法令(如公務員服務法)的義務，事實上，也具有「準公務人員」的雙重身角色，應該與民營企業的「一般勞工」完全脫

鉤。嚴格地說，公部門、國營事業的「準公務員」，如因濫用職權造成無過失的員工權益減損時，雖已有「勞動基準法」、「公營事業移轉民營條例」等相關法律可獲若干補償，但想完全回復原狀，或循「國家賠償法」來求償，則根本不太可能。不過，至少，對於濫用或懈怠執法的公務員，必須要據實辦理行政罰加以「課責」(accountability)；此一不同於民營企業一般成員的權利義務關係，所具有的正當性、必要性、適法性已經十分明確。

## 貳、漢翔航空工業股份有限公司設置條例與民營化政策

1995年5月31日總統以華總(一)義字第3500號令制定漢翔航空工業股份有限公司設置條例<sup>58</sup>，全文共11條。第二條已指明「本公司之組織、營運及管理，依本條例之規定；本條例未規定者，適用公司法、國營事業管理相關法規及其他有關法律之規定」。第七條則規定「本公司董事長、常務監察人、總經理及代表官股之常務董事、董事、監察人，具公務員身分，其有關任派免、考核、獎懲、待遇、退休、撫卹、保險等事項，由主管機關依公司法及公務員有關法令辦理。本公司副總經理以下從業人員，其有關聘免、薪給、考核、獎懲、退休、死亡補償、資遣及保險(含職業災害)等事項，依本公司人事管理準則之規定辦理，不適用公務員有關法令之規定；其人事管理準則，由主管機關擬訂，報請行政院核定」。因此，確定了漢翔公司副總經理以下員工，不具備公務人員身分，所以不適用公務人員有關法令之規定，並且必須依照「漢翔公司人事管理準則」的規定來辦理。而上項「人事管理準則」，係由主管機關經濟部擬訂，報請行政院核定，位階高於漢翔公司內部的管理規章，故有排他性。

不過，此一為利於擴張漢翔公司依法享有營運自主、創新的

---

<sup>58</sup> 請參閱本文「附錄三」漢翔航空工業股份有限公司設置條例全文。

特別條款，由於擔任該公司決策核心的專業經理人團隊成員的管理能力普遍不足，所以，改制國營五年來，事實證明了上項「人事管理準則」的專業品質，與預期的功能落差太大，衍生內部管理紀律權責混淆，加上整體績效由於普遍考核不實，詬議甚多，造成公司營運雖然持續惡化，卻無人勇於負責的狀況，轉型已然失敗。

漢翔公司設置條例 第十條規定「公司依本條例成立後，應於三年半內依照公營事業移轉民營條例轉型為民營公司」。換言之，如 1999 年底前，未完成民營化程序，即與本特別法條文不合，應屬違法。而漢翔公司至今仍無法完成民營，或延後民營的修法程序，法律上，國營事業的雇主由於享受到民間雇主所沒有的公務員保障，較無失業風險，所以，相對要比民間雇主要付出更多心力，此即「權利、義務」的基本概念。絕非「只享權利，可以不盡，或減少義務」。漢翔公司的負責人；監督、管理人員；責任制的專業人員；以及政府相關的主管部門政務官、事務官，都有一定程度的行政責任，對於坐視漢翔公司因用人不當，專業能力不足所造成的國庫虧損，已違反「公務員服務法」的精神，自亦難辭其咎。

### 參、公營事業移轉民營條例與國防事業民營化

1953 年 1 月 26 日總統公布並同日施行的「公營事業移轉民營條例」第 3 條第 1 款明確規定了：「直接涉及國防秘密之事業，應由政府經營不得轉讓民營」。解嚴後，受到國際政治現實與趨時務新的淺盤民粹利益影響，政府逐漸棄守了國防自主研發觀點，而積極採行軍購外交政策。1991 年 6 月 19 日總統修正公布了「公營事業移轉民營條例」第 3 條條文，並且刪除了「國防事業禁止民營」的限制規定，讓國防事業取得私有化的法律依據。當然，這也涉及了當年標榜主流民意的立法政策結果，是否已經違反憲

法授權精神的複雜議題。

大多數的公營事業<sup>59</sup>與所有民營企業雖然都適用《公司法》，不過卻分別隸屬不同的法源體系概念。在本質上，政府公部門及民間企業的最大差別在於有無「公共性」的集體利益特徵：民營企業追求自利動機（個人利潤），受私法規範。公營事業則強調任務導向的「利他」動機（公共利益），被公法限制。所以，公營事業員工的身分、要件不同於私有企業員工，而具備了較為嚴謹，類似國家文官（公務員）任命的特質。為了釐清上項爭議，司法院大法官會議第 270 號解釋，針對公營事業員工的身分定位問題，重申了與民間企業員工截然劃分的觀點。大法官認為「公營事業人員之任用，依《公務人員任用法》第 33 條，應另以法律定之。公營事業人員之任用及退休，關係此等人員之權利義務，仍應速以法律定之」。漢翔公司設置條例第 1 條明文規定「漢翔公司為發展航空工業之國防科技公司」，不過該公司前身雖然為國防部中科院航發中心，其中央主管機關原為國防部，卻格於行政院部會之間的政治活動，仍受本位利益的負面影響，遂立法通過改由經濟部主管，並概括承受了航發中心留任員工。據查上項人員除總經理以上人員，具公務員身分外，副總經理以下人員則完全不適用公務員法令之規定。漢翔公司設置條例第 7 條明列「董事、監察人，具公務員身分，其有關任派免、考核、獎懲、待遇、退休、撫卹、保險等事項，由主管機關依公司法及公務員有關法令辦理。本公司副總經理以下從業人員，其有關聘免、薪給、考核、獎懲、退休、死亡補償、資遣及保險（含職業災害）等事項，依本公司人事管理準則之規定辦理，不適用公務員有關法令之規定；其人事管理準則，由主管機關擬訂，報請行政院核定」。

上項特別規定固然區別了國防漢翔公司員工身分不同於經濟

---

<sup>59</sup> 《國營事業管理法》第 34 條規定，仍有排除適用《公司法》之國營機構。

部的其他事業機構員工，惟仍與民間企業的純勞工定位有所差異，必須參採 民法 第 184 條第 2 項「違反保護他人之法律，致生損害於他人者，負賠償責任」精神(原條文「違反保護他人之法律者，推定其有過失」已予修正)，以及上開大法官解釋文的宗旨，來做為 漢翔公司設置條例 第 7 條規定的指導原則，況且實際上，行政院所核定的 漢翔公司人事管理準則，仍多依循經濟部相關法令，並未全然排除公務員人事法令之適用。既然專為國防科技公司量身打造的立法政策，已經出了問題，當然也就註定了漢翔公司日後「未蒙其利，先受其害」，備受質疑的營運體質。

#### 肆、勞動基準法的概念與民營化政策

平心而論，在民調治國，大搞民粹選票文化的前提下，政策賄選、政商勾結，時有所聞。國內勞動法制及人文背景顯然與美國不同，現行 勞動基準法 係由政府公權力介入立法，明文保障勞工基本工資、退休服務年資、勞動契約等權益，並對雇主濫用權利行為，課以行政罰、刑事罰責任，儘管因此會相對提高了雇主的營運成本，而降低產業外部市場的競爭力，不過卻也參考德國永業、日本終身雇用制精神，有助於穩定國內勞動就業市場，相對降低勞資抗爭，並保障了本國勞動者的基本權益。除了要求雇主在勞動契約的法律關係下，應確保勞工工作權外，依照「勞動基準法」及相關勞動法令的規定，勞工無論民營與否，都僅有履行提供對價勞務的義務(責任)，同時享有契約「勞動權」(工作權)，如果非經雇主的許可，勞工幾乎完全不可能介入經營權(管理權、利潤分配權)。

一般認為，「公營企業移轉民營」，類似公司內部的改組、轉讓，或法人、法定股權(所有權、經營權)的變更而已，實在沒有必要侵越立法「比例原則」或「信賴保護原則」，以 公營事業移轉民營條例 的立法手段，來排除 勞動基準法 第 20 條的適用

要件。況且，現行「六加一」的買斷退休年資作法，並非「公營企業移轉民營」所特有，其實在公部門早已行之有年，據查前 國軍聘任及雇用人員管理規則 第 7 條即有明文規定，<sup>60</sup>豈能抵充為買斷勞工服務年資的特別優惠給付？國家法定準文官的工作權，難道只值 6 個月的身價？從人文的宏觀角度來看，這種參照「機關裁撤」模式的變相「改組轉讓」行為，不但可能違背 憲法 第 7 條、 就業服務法 第 5 條「禁止階級歧視」的立法精神，也不符合勞動基準法第 20 條規定：縱使在改組轉讓情況下，新雇主也不得買斷舊雇主任內勞工工作年資的基本法律。

上述「六加一」的妥協買斷退休年資作法與雇主出資獨有的經營權，本來就與員工的「勞動權」無關，但是經營不善的「退化型民營化政策」將使員工在政商合作的利益交換過程中，為防範工作權被新舊雇主犧牲掉(利益交換)，保住飯碗而必需關切經營權的品質(規模性企業乃藉工會組織代表勞工監督雇主是否履行勞動契約)。政府是正義守護者，也是模範雇主；一旦可以隨興用「七個月」的遮羞費(資遣為淘汰的另類定義)，來打發「無過失」的文武百官，試問，人民所信賴保護的法理何在？

民營化政策主要在於新舊雇主之間完成股權變動，以及資產的移轉程序而已，嚴格說，根本與在職勞工沒有直接關係。在事業改組、轉讓的變革期間，多數勞工賴以為生的「工作權」不但已經完全轉換為「生存權」，並且成為民營化員工唯一的訴求核心價值。

在政府配合建構全球化、民營化的「網絡社會」浪潮下，如

---

<sup>60</sup> 民國 60 年 5 月 14 日國防部循慣例，未依 中央法規標準法 的法律程序，仍以命令位階的「規則」，來規範人民的權利義務。民國 81 年 6 月 29 日國防部(81)伸信字第 3936 號令修正發布了 國軍聘任及雇用人員管理規則 第 7 條規定：聘雇人員於聘雇期限屆滿前，因服務單位裁撤或業務緊縮而無法調整其適當職缺時，得暫列待命並准支原薪，至約期屆滿時解除聘僱。前項之暫列待命並准支原薪最多以六個月為限。

何改變以往民營雇主、管理人員「所有權、經營權分治」(二分法)的觀點，讓「管理者」學習以「所有者」(業主、股東)的立場來思考，把雇主資產視同「經理人」的資產，並且感受自負盈虧風險，將是民營化員工能否替自己未來找到「長期工作權」的一線希望(專業的白領工人可以持續為雇主創新利益)，這也是民營化轉型時期，建構勞資互信基礎的必要條件。

一般認為，我國解嚴後，由於民主憲政與全民法治文化調適不易，國民黨曾被詬議為金權(黑金、白金)政治、綁樁選舉、政策賄選，即與法治文化敗壞有關。所謂「民主政治即責任政治」，一個沒有責任的政治體系，本質上已經失去民主政治的價值。因此「有賞無罰，弄破免賠」正是我國歷代衰危王朝向來標榜「立法從嚴，執法從寬」的政治文化反諷，也是西方所指「熟練的無能」(skilled incompetence)特徵。我國憲法明確採用列舉式來規範國營事業的要件，因此，法律如涉及憲法層次的解釋問題，就必須由司法院大法官來統一解釋法律，或送請大法官來審查該法律是否違憲。

## 伍、美國大法官對公共責任的堅持

可以確定的是，西方國家，尤其是美國，有關國家整體公共利益，或影響政府主權的事業，是必須國營，而不得以民營化方式來加以取代的。回顧美國歷史，許多具備「主權本質」的業務，由於涉及公共利益、團體倫理價值層面的統治權內涵，因此，並不適合民營化(私有化)。例如：國防、外交、司法、稅賦、宣戰、媾和、公安等等。西方學者摩爾(More,1987；Morgan and England,1988)就認為：如果將上項主權意涵的業務民營化，政府部門不但會失去賴以統治的主權優勢，也有可能損及公共利益。

眾所週知的 1819 年美國「麥洛可對馬里蘭釋憲案」(McIlloch

vs Maryland,1819)結果，即明確說明了「主權至上」是公共組織的首要特徵。美國大法官馬歇爾(J.Marshall)以「賦與州政府徵稅權無異是對主權的摧毀，因為許可主權由下屬單位徵稅等於准許另一個政治實體決定主權的命運」，<sup>61</sup>而判決馬里蘭州政府向巴爾的摩市第二國家銀行課徵營業稅的行為敗訴(More,1987：454)。我國大法官第351號解釋文雖然曾對「公營事業移轉民營條例」第八條條文作出統一解釋，但迄今未見有關該條例強行買斷勞工工作年資，或將「國防事業民營」，是否涉及違憲的疑義，聲請大法官會議作出解釋，顯然值得加以深入探討。

「公營事業」是否有全部開放民營的必要？「國防事業」在政府公部門中的定位如何？此一看似複雜，實際上頗為單純的問題，可以從我國「憲法」及「公營事業移轉民營條例」、「勞動基準法」等相關法律的立法政策，找到答案。簡單地說，目前國防事業移轉民營是立法政策的重大偏誤，不過基於對程序正義的尊重，惡法亦法，在未修正前，吾人仍當遵行。謹將上項的演變過程摘要簡述如下：

## 陸、機關裁撤與民營化

我國「憲法」第107條明文規定：「國防與國防軍事由中央立法執行」(中央與地方之權限)。國防為基本國策首要(憲法第137條)。故前1953年1月26日總統公布同日施行的「公營事業移轉民營條例」第3條第1款規定：「直接涉及國防秘密之事業，應由政府經營不得轉讓民營」，但是1991年6月19日總統修正公布了此一特別法，並且刪除了「國防事業禁止民營」的規定，同時也增加了第八條內容，例如：以勞工六個月薪給、一個月預告工資

---

<sup>61</sup> 資料來源：江岷欽、林鍾沂合著《公共組織理論》，台北：空大，民86，頁391-392。主權Sovereignty亦為統治權；Power則應譯為狹義之權力、產權，而非主權。不過江岷欽、林鍾沂似將Power譯為廣義「主權」的意涵(譯自第11章「民營化與公共政策」)，原文為「賦予州政府的課稅權，無異是主權的摧毀權」the power to tax is the power to destroy。

等補償措施，就可以名正言順，合法地買斷其舊雇主的工作(退休)年資等條文。這原本與 勞動基準法 第 20 條的規定牴觸。事實上，依法論法， 公營事業移轉民營條例 第 3 條及第 8 條條文的必要性、正當性、適法(合憲)性都大有探討的空間。基於法律信賴保護原則及比例原則，法界主流向以「憲法工作權為國家之對自己義務」，而窄化了保障人民工作權的基本權利。果真如此，國家的統治權，豈非失去了「主權在民」的立憲準據，而與憲法第 1 條「民有、民治、民享」的立國精神相互矛盾？換言之，政府如在「律己從寬」的行政裁量權下，模糊了憲法第 23 條限制，許可公部門機關「未具正當理由」，間接以合法手段(消極不作為)來侵害人民的工作權。我國 民法 第 184 條第 2 項即明確規範了：「違反保護他人之法律，致生損害他人者，負賠償責任」。此一普通立法精神無他，合憲而已。規劃實施機關裁撤的正當性與必要性，最為具體的案例，可以從我國修憲後進行「名為精省、凍省，實則廢省」的評估成效予以驗證，而無庸本文贅述。

## 柒、公營事業移轉民營視同準破產

適用 公司法 的企業如因財產不足清償債務時，依 公司法 第 89 條規定，應即向法院聲請宣告破產。如有浪費、投機行為造成減少財產，或負債過重者，並應按 破產法 第 156 條的「過怠破產罪」規定查究法律責任。但已發行股票或公債，因財政困難，有停營業之虞者，得依公司法第 282 條規定向法院聲請「公司重整」。問題是：國營事業為政府公部門仍與民營企業有別適用公司法者，如有虧損事實，為了避免企業宣告破產的結果，故向來由政府編列預算支應。不過當政府不願再以預算填補虧損時，除了比照民間企業關廠，或機關裁撤外，想要免除 公司法、破產法 的法律責任，維護官方模範雇主的債信，並且排除 勞動基準法 第 20 條規定「留用勞工之工作年資，應由新雇主繼續予以承認」的限制，則立法特許官方辦理年資結算，買斷勞工服

務年資的民營化政策，實際上應視同「準破產」。<sup>62</sup>亦即政府官股轉嫁經營責任的合法捷徑。漢翔公司並未發行股票或公債，因此，也無法向法院聲請「公司重整」。

其次，勞動基準法第20條的「改組」、「轉讓」，必須合於公司法規定：(一)變更組織型態；(二)所有權(資產、設備)移轉，而消滅原法人人格；(三)獨資、合夥事業單位負責人變更等三大要件，並且勞動基準法也明文禁止新雇主買斷勞工的工作年資。根據法律觀點來看，公營事業移轉民營顯然不合於上述改組、轉讓，以及買斷工作年資，歸零起算的法理要件與正當性。

回顧我國在48年前，為就動盪政局所制定的(1953年1月26日)公營事業移轉民營條例其立法政策背景及目的，雖歷經數度修刪增訂，卻紛擾不斷，成效堪虞；以現代公共政策的評估標準，檢驗民營化政策的效益，確實有必要全面加以重新檢討，如何回歸憲法中央與地方立法，並有效執行國(公)營事業？

我國的經貿政策向以美國經濟為學習指標，不過，仔細審視美國的公部門與民間企業，由於功能無法滿足社會需求，其第三部門(非營利組織)的興起，標榜使命感特質的志工社群，服務功能深受好評的結果，似乎已經說明了：雷根政府何以在推動組織再造等變革，甚至在類同「英式民營化政策」的作法上，似乎也未必完全符合了美國民眾所預期的整體效益的原因。以英美國力之強大，尚有推動盲點，知所調整進退，想小國若我，數十年來民營化成效不彰，則豈可抱殘守缺，仍夜郎自大。

由於上述1953年「直接涉及國防秘密之事業應由政府經營不

---

<sup>62</sup> 國營事業如果宣告破產，不但視同中央政府成為債務人，亦將衍生外界對官方的償債能力不足與債信不佳的質疑。學者鄧學良認為，公營事業移轉民營的移轉原理，有斷舊從新，結算舊關係，重訂新關係的「準破產處理」意涵。請參閱鄧學良著《勞資事務研究》，台北：五南圖書公司，民82，頁93。

得轉讓民營」的限制，1984年《勞動基準法》所保障的勞工退休年資及工作權禁令，卻在1991年以勞工七個月工資的代價完成了便利轉售民營的政策交易與立法程序。國家的「國防安全、國防工業自主」甚至「航太政策」發展，至此也因為完全喪失了法律依託而流於形式，變得沒有任何實質意義。

## 捌、民營化的特別股與假民營

我國公營事業民營化前後績效的概況，前台灣大學林能白教授研究的結果認為：民營化後事業財務操作雖較靈活，但公司(包括中鋼)的償債能力卻因此變差。<sup>63</sup>從政府推動公營事業民營化的經濟政策中，吾人亦可體認，行政院為顧及公共利益、「國家安全」，已在2000年11月29日全面修正了《公營事業移轉民營條例》其中也如預期增列了：具公用或國防特性之公營事業移轉民營時，得由事業主管機關令其事業發行，並依面額認購、取得特別股(俗稱黃金股)，進而對定期內發行特別股事業，如遇變更公司名稱、所營事業、財產等重大事項時，享有否決權。民營化後，主管機關仍得持有一定公股比率，保留實質「否決權」，試圖平息外界詬議--政府幕後仍以官股影響公營事業民營後的重大人事、營運政策，來規避立法(民意)機關監督。

2001年3月12日媒體大幅報導政府執政黨打算更換民營中鋼公司董事長王鍾渝，甚至出現中鋼公司董事長在立法院備詢的場面。可笑的是，竟有立法委員，以及電視媒體強調：「中鋼公司為國營事業」的荒謬報導，令人一頭霧水。不過，政府公然對國內民營化「楷模」中鋼公司的「假民營化」幕後操控行為，實

---

<sup>63</sup> 林能白教授以中產公司、中華工程公司、中石化公司、中鋼公司、陽明海運公司、液化石油氣供應處(北誼興業)等六家企業做為研究對象，並製表比較，在「備註3」摘要說明。請參閱民國88年9月行政院經建會「經濟政策推動公營事業民營化」之「我國公營事業概況」資料。

在「吃相難看」，也成為罕見的不當民營惡例。從「公共行政」或「公共管理」的觀點來看，國內這種民營作法，仍屬於激進改革的英美式民營化策略，新政府也仍舊遊移在民粹選票現實的假民營邊緣。不幸的是，國內勞動法令的基本架構卻是典型的德日歐陸法律概念，發生問題亦早在意料之中。

反觀鄰國日本，雖明知在本國生產 FAX 戰機的成本遠高於美國造價的兩倍，日本政府卻為了「國家安全」，寧願承受上項經濟上的「無效率」。基於本國的經濟安全考量，實已說明了政治合法介入市場的正當理由。他山之石可以攻錯，回顧我國推動公營事業民營化政策的規劃過程，尤其強制「國防事業民營化」市場化，所衍生在國家安全上的潛在成本支出，或另類的隱藏稅 (hidden tax 參閱 Weidenbaum,1995)，就國家利益的政治風險而言，殊為短視。<sup>64</sup>

## 玖、不當民營化形同政府宣告準破產

公營事業在合法虧損的情況下，如果政府不願再以公共責任的投資概念編列預算來繼續執行政治性目的，通常會以市場化的觀點，要求合法虧損的公營事業強制移轉民營；此一作法雖非公司的「改組、轉讓，重整、破產」；不過，由於採行年資結算手段將原勞動契約的法律關係斷舊從新，仍可達到類似改組轉讓、工資結清，並且歸零起算的相同效果，因此，從經濟性目的而言，將一個合法虧損的公營事業移轉民營，實際上等於是讓一家「全民委託」政府經營的公司，因為經營不善，財產不足以清償債務，而形同官股「球員兼裁判」，參照 公司法 第 89 條的規定，由政府行政機關來自行宣告「準破產」。

---

<sup>64</sup> 請參閱周育仁、鄭又平合著《政治經濟學》，台北：空大，民 87，頁 246。

## 第六章 漢翔公司民營化的困境

## 第一節 漢翔公司與國防自主的關係

全然倚靠外國軍備技術，作為本國的國防安全的唯一保障基礎，將具有高度風險。此一猶同「瑪啡型」的國防政策思維模式，不但代價高昂，並且可能會耗盡本國的軍備預算，到最後，卻只能建構出一個：間接受制於上游軍備強權國家的操控現實，換取類似「附庸國」的地位，實質上已等同飲鴆止渴，完全欠缺自主性的「毒癮型」思維下的國防政策。中共雖然亦向外軍購武器，但主要目的，仍在於藉軍售的工業合作，來承接、移轉外國上游技術，進而獲取本國軍備自製能量。譬如，中共歷年來，在軍備國防自主研發的指導原則下，已經成功仿造並量產蘇聯式戰機的「國機國造」政策，值得政府參考。

### 壹、軍備競賽對民營化政策的影響

學者認為 2015 年前，美國與中國大陸將進入高度的緊張時期，也將是中共建國以後最危險的時刻。保守者甚至推論：美國既然能在 50 年內利用軍備戰略活活拖垮資源較中國豐富的蘇聯，中國大陸如果沒有因應對策，大概只需要 15 年左右，就會照樣被美國拖垮。<sup>65</sup> 台灣，則恰巧處於美中兩國「境外決戰」的重要軍事據點。附庸國形式上的國防政策當然也有國防安全的需求，不過，卻必須完全仰賴宗主國的擔保意願，因此，就更談不上本國「主權獨立」與否的問題。

主張漢翔公司民營化的產官學界，多認為雖然沒有廉價的國防，但基於經濟效益寧可將國防預算用於軍購外交政策，獲取先

---

<sup>65</sup> 中國大陸旅外學者丁學良(哈佛大學博士)，曾於香港「明報月刊」元月號發表之《美中對抗中的四種主義--新世紀國際鬥爭的主戰場》專文，請參閱：《聯合報》民國 89 年 1 月 12、13 兩日，13 版。

進武器，就像喝牛奶不必養母牛，要吃米不必種稻，向外購買總比自己養牛種稻，要來得經濟。問題是，這種瑪啡型的國防軍備政策，係完全植基於消費者的市場觀點，並排除國家公民主權對公共利益的關切。由於「國防安全」為公共財，無法以自利動機的私有化市場概念來類比，況且，將全民存亡首要的國防，完全仰賴外購，不但風險極高，亦全然與風險分攤的經濟效益不符。

媒體報導指出，台灣向美方採購紀德艦需要將近新台幣 2500 億元至 3000 億元的國防預算，可能會造成國家財政的嚴重負擔。不過國防部長伍世文說明，經費雖然龐大，但可以分期、分年編列預算執行，不會造成國家財政的負擔，也不會對國防預算其他項目造成排擠作用。<sup>66</sup>

美國同意售我四艘紀德級驅逐艦及八艘潛艦，在債務餘額高達 2 兆 6000 多億的情況下，政府是否有能力再承擔這筆龐大支出？根據主計處資料顯示，國防預算這幾年來，都是佔總預算的 15% 左右。上年度是 15.3%，18 個月的預算 3542 億元。今年度佔 15.5%，全年預算 2448 億元<sup>67</sup>。

立法委員丁守中曾指出，政府的國防政策錯亂，經濟雪上加霜，武器採購預算年增 600 億，可能只是美軍次級與舊軍品回收中心而已。龐大維修整補經費必將造成財政負擔沉重的後果。丁守中認為：

「台灣的國防投資與民間產業關聯性極低，立法院所通過的國防採購工業互惠合作方案、軍品軍機商維、保修廠庫國有民營進展牛步，成效低落，就是明證。按參謀本部規劃與華美軍售現行趨勢走下去，台灣有可能花大錢挹注美國國防產業，而台灣不只是美軍次級與舊軍品回收中

---

<sup>66</sup> 資料來源：中時電子報，90 年 5 月 6 日。

<sup>67</sup> 資料來源：中時電子報，90 年 4 月 26 日。

心，更將做西方中國威脅論者的馬前卒。---由於先進武器系統全壽期維修的經費是該軍品採購價格的數倍，更加上兩岸緊張會造成軍中人才加速流失，再加上台灣國防產業的脆弱與維修能量的欠缺，目前大筆軍費的武器採購，不但排擠了政府其他部門支出，惡化了台灣產業經濟環境，更會因龐大的武器維修整補經費，成為今後政府財政沉重負擔。屆時，若非財政破產，就是軍品成廢鐵」<sup>68</sup>。

值得玩味的是：軍售項目並非顧客導向的「買方獨佔」慣例，卻是客隨主便的「賣方獨佔」，強制購買的局面。如果以美國資本主義全球化、經濟自由化的市場觀點而言，這種交易公平嗎？顯然國防自主、國防事業(含漢翔公司)民營化政策，都具有關鍵性的高度政治性考量，而並非單一的市場化、經濟政策問題。

我國的國防自主研發的軍事科技，在兩蔣主政時期打下了良好基礎。撇開人文管理不談，軍中科技人才濟濟，「國防部中山科學研究院」即為我國的軍事高科技研發中樞。數十年來，在文武科技菁英團隊的努力下，確實有具體重大貢獻。例如，研發天劍、雄二飛彈等高科技武器，不勝枚舉。值得肯定的是，如果純就國家的防衛性戰略觀點來看，1988年以前，中山科學研究院就已經替國家完成了驚人的高科技研發成果，也證明了台灣如遭敵國攻擊，不須靠美國協防，台灣政府因為具備了發展核武戰備的能力，必要時，可以運用「恐怖平衡」，達到戰略嚇阻的自我防衛效果。此由1988年美國中情局(CIA)密諜張憲義，任職國防部中山科學研究院，曾向美方密報台灣研發核武後叛逃美國的事件，可以獲得印證。無論如何，就事論事，國防部中科院全體人員所展現的能力，以及對國家的貢獻，仍功不可沒，為此，雖然引發國內立法委員的強烈不滿，但也證實了：國防部中山科學研究院在處處受制於幕後美國監控的困境下，確實具備完成國防自主研發的可

---

<sup>68</sup> 資料來源：請參閱《聯合報》，民90.5.6版15。

貴能力。謹摘錄當年三則立法院較具代表性的質詢內容如下：

1988年3月18日在野民進黨的立法委員余政憲、吳淑珍、許國泰等乃向行政院提出了專案質詢：

「為核研所副所長張憲義涉嫌為美國間諜，盜取我重要國防機密潛逃出境。核研所的兩個直轄上級單位主管，即原委會主委閻振興及中科院院長郝柏村均應引咎辭職，以示負責，特向行政院質詢。」<sup>69</sup>

1988年3月30日，立法委員余政憲、吳淑珍、許國泰等又再度提出專案質詢：

「為張憲義上校案發生後，美國官方宣稱我國正在提煉鈾元素，並強迫關閉我原子反應爐，顯示我政府正在秘密製造原子彈，使國家陷入危亡的邊緣，俞內閣應即總辭，郝柏村、閻振興應受處分，特向行政院提出緊急質詢。」<sup>70</sup>

1988年3月18日，執政的國民黨立法委員趙少康針對相同的敏感議題也向行政院提出了專案質詢：

「為張憲義之叛國行為已嚴重損及政府形象及國家利益，案發至今政府非但不主動調查公佈CIA如何收買張憲義？張憲義如何出境？而竟束手無策，一味推拖，損及國格及國家主權，請政府立採對策，向美國表示最嚴重之抗議，要求美國遣送張憲義回國，並警告CIA謹守分寸，不可在臺灣輕舉妄動，過於囂張，特向行政院提出緊急質詢。」<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> 資料來源：立法院質詢公報：1屆81期9次民國77年3月18日77卷23期2134號84-84頁。

<sup>70</sup> 資料來源：同上註。84-84頁。

<sup>71</sup> 資料來源：同上註。12次民國77年3月30日77卷26期2137號118-119頁。

無論古今中外，國家的軍備國防工業大都直接，或間接由政府來進行管制營運，沒有國家預算的支應，絕難存活。歐美亞洲各國的航太工業亦復如此，中國大陸重視國防工業的程度自不在話下。單就亞洲日本、韓國、印尼等國來說，無一不由本國政府大力主導支持。

## 貳、日本對民營化政策的配套方案

日本政府除了早年甘願以高於美國生產價格兩倍的經費，在本國研發自製 FAX 戰機外，更特別立法提供研發貸款，投入預算開發超速引擎、新機型。「日本航空工業振興法」甚至規定：國際貿易及工業部應對與外商合作研發之日商提供貸款，待成果用於商業用途，且獲盈餘後再行償還。2000 年 10 月 3 日聯合報派駐日本東京的消息指出，由美國、日本「共同研發製造」的 130 架「F-2 第二代支援型戰機」，已開始陸續進駐日本基地，成為 2100 年代的日本自衛隊主力戰機。顯然，日本政府雖然具有經濟強國的實力，卻依舊嚴守「國防自主研發」的傳統保守策略，並未趨時務新，捨本逐末而迷醉於「瑪啡式」的國際軍購外交泥沼。這種每架高達約 1 億 2000 萬美金單價的昂貴戰機，更證明了：日本政府不但始終協助國內航太工業的發展，並且正持續主導執行、投入鉅資，不斷學習美方的「上游軍事研發技術」一貫政策，展現其國家致力於「國防自主研發」的旺盛企圖；並非單純只以市場化、民營化的短期成本利潤觀點，來論斷本土化「航太工業」的營運績效。

## 參、韓國對民營化政策的配套方案

二次世界大戰後，韓國靠國營企業來發展總體經濟，向來對國營企業非常重視；南北韓(朝鮮)政府在早年的「計劃經濟」主導下，國營企業都也被公認，確實發揮了穩定該國政經局勢的必

要功能。尤其南韓政府，雖處於美國促銷「全球化資本主義」的壓力下，仍由政府出面，儘可能來主導「國防自主」研發的保守路線，對其國(民)營企業，也不斷提供了相當實質性的協助。例如：當年韓國政府原提供經費貼補 HALLA 公司生產 MD-95 機翼部分，因 HALLA 技術不足而退出，韓國為不願由我國接手，遂要求韓國現代公司承接，因現代亦無技術生產，韓國政府寧願以每具單價 350 萬美元的高價，委由加拿大麥道公司來代工，再以 250 萬美元的低價轉賣給美國麥道公司。至 1996.5 月為止，在韓國政府的幕後主導支持下，現代公司就已經投入了 2 億元以上美金。印尼政府則堅持「航太工業產品只要能由本國製造，就絕對不向外採購」的政策。

#### 肆、印尼對民營化政策的支持

當年，印尼為建立航太公司不惜運用了外購軍機 F-16 及購機所得優惠的 35% 工業合作額度，投下 10 億美金的補助經費，甘願付出 20 年後還無法回收的代價；不過，印尼政府卻也因此換得了軍(民)機由本國自主研發製造的技術能力。

根據歷史經驗得知，1990 年代主張把前航發中心脫離國防部管轄，先改為國營公司，再移轉民營的產、官、學界都認為：航發中心是我國唯一的航太科技、人才、技術的大本營，改制為國營漢翔公司後，仍應負起航太業研發、製造、維修、組裝、整合任務，並應將所屬 30 多個部門技術向外擴散。部分專家甚至建議，各自成為成利潤、業務中心，或民營關係企業的母子公司形態，降低製造成本，便於維持正常營運，對外接單，具備商業性、機動性，確保國內技術上的龍頭領導地位。不過，上述專家也一致認為，政府如積極發展航太工業，國防部不能因為航發改制歸經濟部管轄，基於本位主義而置之事外。

根據歐美國家及世界貿易組織(WTO)「民航機採購協定」，如必須限制他國發展航太工業時，只有在國防部的輔導下，對外採購案件中要求「工業合作」才可能避免他國的干預。實際上無論研發軍用戰機，或民用航機，也都必須由多重高科技產業來整合編組，沒有了國防部的協助，航太工業便無從落實發展茁壯。例如，美國的國防企業的發展條件甚佳，但仍然必須倚靠政府的全力支持與主導。

## 伍、美國對航太產業的扶持案例

當 2000 年 4 月由於進入電子商務時期，美國航太業洛克希德馬丁、雷神、諾斯洛普格魯曼等知名廠商，雖因轉型問題而積弱不振，面臨財務困難及購併後遺症，美國政府亦及時協助了國防企業力挽頹勢。美國國防部採購主管甘斯勒曾經公開表示，擔心國防企業因財務狀況不佳，資金不足而難以開發新科技，為國家生產新式武器。美國國防部副部長哈姆瑞也指出「擔心上述國防企業很難找到工程師，以及研究經費削減這兩個問題」。換言之，人才、經費是成敗關鍵。

漢翔公司可以研發量產高品質的輕型戰機；中科院可以研發中程飛彈，證明國內科技人才有一定的水準。不過，現代並無廉價國防政策，在資本主義國家，沒有了預算，就等於沒有了人才；政府一旦坐視國防企業「缺錢、缺人」，或者，像是偏好長期買魚，卻放棄學習釣魚技術的軍購代價，而排擠掉國防自主研發的人才團隊培育，那麼，所謂的國防工業與航太發展，一切都將淪為空談。謹就西方國家及日本等國發展國防(航太)工業的概況，摘述如后，俾利探究我國多年來所推動漢翔公司民營化的政策，何以乏善可陳，流於形式。

## 陸、國際工業合作對國防產業的影響

科技能力為發展國家總體經濟與總體政治，以及增強國力的必要條件。國際工業合作(科技移轉)就是提升科技能力的便捷方式，由於國防科技多為高技術人力，因此，國防科技的自主研發基礎，對上頂國家產業政策的發展甚為重要。藉著人力、科技、合作的三角聯盟關係，投入國家資源全力發展策略性的關鍵性科技政策，將是縮短科技研發時程，並有效改變地理、自然、國際分工等政經發展劣勢的最佳選擇。同時也可以減少邊陲國家因過度依賴，或者因為不當輸入科技策略，而淪為核心國（輸出國）與多國籍公司所操控的附庸國。

英、美、法國採行任務導向的科技策略。以中央集權的決策，並分配資源，密集發展特定的策略(關鍵)性科技產業。重視基礎科學，研發經費年平均約占國民生產毛額G N P 2.3% (美國 1988年國防軍事研發經費即占 65%)。美、法、蘇係典型的全方位發展策略，以確保國家政治、軍事、經濟優勢為任務。

日本採行綜合式科技策略。同樣由政府中央集權策略主導的研發計畫，為發展特定自主研發的科技為目標，投入大量資源，並傳播擴散自歐美引進的科技。日本、西德屬於典型的進口外來科技策略，運用直接利用進口他國基礎科學的研發成果，再行集中本國的資源加以改進，經過包裝設計，轉換成為應用科學的出口產品效益。

德國、瑞士、瑞典採行擴散導向的科技策略。採行國家科技政策下授，分散科技決策的方式，藉由民間多元化參與，獲取他國的重要科技資訊，俾利本國創新用途的整體科技發展。學者研究指出，瑞士、瑞典、荷蘭等國係以發展專門化科技策略為主，選擇具特殊商業應用價值的項目，配合基礎、應用科學，集中本國的資源來協助發展策略。

## 柒、英國民營化與肥貓效果的啟示

根據國內學者潘偉華、俞慧芸的國際相關民營化經驗研究指出，<sup>72</sup>美國公營事業活動雖佔全國總生產毛額比例 1%，卻包括了國防工業及交通工業。航空製造工業雖屬民營，卻受政府完善保障，並且具有國際相關產業高度的競爭力。美國民營化多由州政府以下的郡政府自發性規劃、執行，其內涵以提升公部門的行政效率為主。推動民營化的主要力量則來自「陽光法案」：阻絕類似英國「肥貓效果」的利益輸送<sup>73</sup>，或公務員涉入地方政治選舉行為，以及「舉債上限法案」來有效管制預算的不當支出。

日本民營化政策係採行「兩階段」的方式。首先，必須完全改善國營事業的經營體質，例如財務重組設計、員工的安置與處理，並由政府提供必要的協助及補貼；其次，再釋出股權完成民營目標。藉此達到落實提高企業經營效率、增加政府財政收入、保障員工工作權益等政策目標。例如，日本政府寧願以 18 年時間，來順利完成日本國有鐵路公司的民營化作業。<sup>74</sup>

墨西哥的民營化政策，係由總統薩林納斯領導，親自與政界、工會領袖溝通，強力說服社會大眾，墨國政府只能以市場保護作為引進合資的手段來整頓國營事業，並且致力推動策略性標售方式，成為政府的常態業務。不過，因為在缺乏規劃能力及資金的情況下，諸如電信公司，對於員工的權益不但沒有具體的保障，

---

<sup>72</sup> 請參閱我國學者潘偉華、俞慧芸在「公營事業評論技術報告」第七期，所共同發表的「國際間推行民營化經驗的回顧」論文內容，民 89，頁 28-36。

<sup>73</sup> 指英國保守黨政府任用前官僚議員擔任民營化企業的管理階層，坐收厚利的負面影響。此一民營化政策，由於造成圖利少數特定人物的作法，已令英國民眾產生反感，從而降低了對民營化的支持度。相反的，1997 年英國工黨的競選口號之一，即主張專對民營化的豐厚投資報酬課徵資本暴利稅(windfall tax)，此一政策乃大受歡迎(Financial Times,23/3/1997)。資料來源請參閱前註(15)。

<sup>74</sup> 請參閱我國學者潘偉華、俞慧芸在「公營事業評論技術報告」第七期，所共同發表的「國際間推行民營化經驗的回顧」論文內容，民 89，頁 28-36。

在市場未開放前，消費者也需要承擔偏高價位的電信服務。<sup>75</sup>

新加坡的民營化政策，其根本意義在於：持續進行深化公營事業的企業精神，著重效率的提升、經濟自由化，並非增加財政收益。鑑於新加坡的國營事業擁有高度的自主權，課責明確，所以，營運資金雖然來自政府預算盈餘，卻不受國會民意監督。新加坡的國營事業分為兩種：一為無利可圖的公益性非公司組織機構，如「法會局」。一為公司組織的國有事業，內分「國有控股公司」、「轉投資公司」（政府關聯公司）。由於國營事業的經營、管理、待遇、生產力原本就與民營企業相同，因此，民營化前後，員工大多係隨同移轉，並無資遣、年資結算等問題發生。<sup>76</sup>

## 捌、紐西蘭政府一體適用的民營化政策

紐西蘭的民營化政策，屬於政府整套改革策略方案項目之一。1988、1989 兩年，即先修改行政法規，除將部門預算制度變更為「自負盈虧」外，並且取銷了公務員的文官永業保障制度，將最高薪的事務官改為執行長，任期五年，並得協議受僱條件。紐西蘭採公司化、民營化的二階段的民營化政策：先將公務機關改組為公營公司，並由政府任命以民間企業人員為主的董事會，選聘出總經理來負責執行業務。<sup>77</sup>因此，紐西蘭的民營化政策不但搭配行政制度革新，取銷文官永業保障、降調最高事務官為任期制的執行長之外，還落實經營自主、釐清權責，積極修編法規，強化法務業務的完整性，降低了人治色彩。因為政府公部門都全面改革，所以國營事業員工的抗爭較為罕見。

漢翔公司無論民營與否，除了必須有政府主導提供經費之

---

<sup>75</sup> 同上註。

<sup>76</sup> 同上註。

<sup>77</sup> 同上註。

外，在人力資源的管理發展品質上，也要先達到高度專業化的一流水平，並且充分運用現有工作團隊的技術人力(工程與管理)來持續整合。國家的產業政策，至少應該參採日本的「科技民族主義精神」(Technonationalism)，透過科技發展以追求國家整體利益的意識型態，重視科技發展的自主、擴散、培育觀念，結合技術移轉的人力資源，縮短研發成本，降低不確定風險，進而依雁行理論達到我國航空工業帶動經濟發展的指標。我國的航太政策如果忽略了上述基本觀念，在缺人缺錢，人財兩空的條件下民營，雖然免除了民意(國會)監督，「競爭力」卻明顯不足，則國營漢翔公司民營化非但不可行，就連國家的航太政策也是鏡花水月而已。

## 玖、被標籤化的國營事業

不僅漢翔公司受到政府弔詭的上述航太政策所影響，而被迫陷入困境，不擇手段(不務正業的轉投資行為)，來自尋生路；其實，台灣的國營事業絕大部分都普遍處在「內外夾殺」中的窘境，也充滿了邏輯上弔詭的變數。例如，2001年4月12日經濟部林信義部長再次警告國營事業與事業單位的員工，他不保證國營事業不倒閉，政府不能一天到晚忙著彌補國營事業的虧損。中船一年虧損63億元，政府經不起這種虧損。

同一天，立法委員李慶華則在記者會上公開轉述德國L廠，與我國進行協洽商務的觀點<sup>78</sup>認為「台灣政府阻撓外資投資中船，有意讓國營中船公司倒閉」。經濟部的說法是：「台灣海軍即使購買新艦，也不見得會交給中船製造，因此，中船和L廠的合作才沒有談成」。<sup>79</sup>果真如此，則恰足以證明，我國政府目前根本無視於 憲法 及 國營事業管理法 基於公共利益的必要「合

---

<sup>78</sup> 媒體報導 2001年2月16-19日在新加坡舉行雙邊會談，係由德國L廠商務代表、我國中船高層，以及經濟部國營會等官員進行協洽。

<sup>79</sup> 請參閱《聯合報》，民90.4.13，版21。

法虧損」概念。外有政府軍購外交箝制，內受財團化影響，動輒以「經營不善」或「與民爭利」來抹黑、取代。有趣的是，立法委員賴士葆 2001 年 4 月 9 日指責國營事業為「米虫」，雖然，中華電信及時主動縮減資金 296 億，最後，卻惹來立法院的砲轟 (2001 年 4 月 10 日：聯合報，版 21)。

雖然國營事業無論盈虧與否，都不獲合理對待，不過，卻始終看不到標榜責任政治的政務官為國營政策掛冠負責，也少見行政、考試、監察院對國營機構事務官的違法不當行為公正糾彈，或據實辦理功過獎懲，依法追究特權階級漠視公益(無利可圖)之後，以權謀私，巧取豪奪國營事業的政商勾結行為。

2001 年 4 月 15 日民營客運公司為了賺取利潤，任意超載乘客，陸續發生了重大傷亡事件，循例引發輿情關切；然而，推動執行不當的民營化政策後的自利動機，所產生的人為損害、傷亡、檢討，卻總是在發生血淚悲劇之後。國營事業原本具有無利可圖的「公用性」，如今，被人民信賴的政府卻將提供人民免於恐懼的「安全保障」營運績效，透過民營化(簽約外包)方式轉嫁給民間企業營利，對於民營化後政府的公共責任社會正義似乎沒有受到相對的確認。到底公共安全、民眾的生命何價？數十年來，國營事業的主管機關、民意監督成效若此，夫復何言。

表 9：國家航太工業合作運用分類概況 (單位：%)

行銷協助供應商會	市調研究	評鑑認證	訓練講習研討會	技轉技協	採購	管理費用	高科技產業投資	高科技技轉技協	高科技產品採購	共同研發	投資併購
1	5	10	5	11	30	3	1	5	5	2	22

資料來源：本表數據係參考經濟部航太小組 1998 年資料整理。

表 10：全球科技產業(策略性科技)政策發展概況

國名	策略導向	決策類型	目標	特性	備考
美、英、法、蘇	任務式	中央集權、全方位。	確保國家政治、軍事、經濟的整體優勢地位。	統籌分配資源。密集發展特定的關鍵性科技產業，重視基礎科學(研發科技)。	美國 1988 年軍事研發占 GNP 研發總額 65%。各國年平均研發經費占 GNP 總額 2 至 3%。
日本、西德	綜合式	中央集權來科技。	重視國家主導研發計畫，投入大量資源，發展特定、自主性的研發科技，並移轉民間，提高產業競爭力。	直接進口歐美科技研發成果，經過重新設計、包裝後，出口營利，並且同時發展應用科學。	美國 1950 年代經援日本戰後復興，穩定經濟發展基礎。美國經貿政策已轉趨保守、互惠方式。
瑞士、瑞典、德國、荷蘭	擴散式	決策下授、專門化民間多元參與。	選擇特殊商業應用價值的科技項目，配合基礎、應用科學，集中國家資源，協助發展專門(業)化的科技策略。	國家科技決策下授民間。經多元自主參與方式，掌控他國重要科技成果、資訊，並提升創新用途的國家整體科技水準。	瑞典採商業技術專業化、創新、國防自主，並由民營企業完成。此與日本發展模式不同。1960 年代以前的日本、西德完全採行輸入科技策略，而忽視本國的基礎科學。

資料來源：資料係參考周育仁著《政治經濟學》台北：民 87 年。(民 87 年自製)

我國的國防自主及漢翔公司民營化的困境，可以從 2000.6.20 立法委員馮滄祥就「漢翔公司有意發展 IDF 戰機之衍生型教練機」的案由，向行政院提出的專案質詢內容看出端倪：

「根據中國時報 7 月 15 日第五版的報導，漢翔公司有意發展 IDF 的教

練機衍生型,以作為空軍飛行員的超音速教練機,而空軍當局的態度則是「樂觀其成,但不做承諾」。對於漢翔公司的計畫,本席認為有助於漢翔公司的發展,但對該案延至今日實施,則似有時程不及之感。數月前本席即對 IDF 超音速教練機發展計畫提出質詢,並說明該案在發展時程上的急迫性,但相關單位顯然未能即時因應,如今德國與南韓已先後提出 AT - 2000 與 KTX - 2 超音速教練機計畫。準備搶攻約 1000 架以上的超音速教練機市場,故基本上我國在國際市場已喪失先機;再者,空軍對該案只抱持消極的態度,不能提出明確的需求,這對該研發案增加更多的不確定性。本席認為,由於政府尚未開放軍品外銷,軍方的訂單成為國防工業維繫的主要關鍵,但空軍顯然對該衍生型不甚支持,無異是對漢翔潑了冷水,更遑論國防自主。本席認為,政府既然有意推動自主國防工業,就必需協助創造生存發展的環境,而不是放任其自生自滅,相關單位亦應提出配套措施,以使我國能夠建立真正自主的國防工業,提振我國的科技水準與競爭能力,特向行政院提出質詢。<sup>80</sup>

2000 年 7 月 25 日,立法委員李正宗的專案質詢,則更露骨地表達了對政府的棄守國防自主及航太工業的消極作法提出批判:

「對於政府放任航太工業自生自滅,漢翔公司因為無前景規劃,在年初交出第 130 架 IDF 之後業務進入無以為繼的窘境,廠房機械閒置、資源浪費,因為投資龐大,也開始轉盈為虧,特向行政院提出質詢。<sup>81</sup>

國造戰機與外購戰機的優劣,始終是我國面臨是否須要投入鉅資長期研發軍機,建構國防自主的航空工業,或只須採行短期有效的軍購外交政策等核心問題。這又會牽扯上海峽兩岸的統獨

---

<sup>80</sup> 資料來源:立法院公報第 4 屆 3 期 32 次 1 細次民國 89 年 07 月 25 日 89 卷 048 期四冊 3107 號 0699-0700 頁。

<sup>81</sup> 資料來源:立法院公報: 4 屆 4 期 1 次 1 細次 民國 89 年 9 月 15 日 89 卷 050 期四冊 3109 號 1098-1098 頁。

敏感議題。而美國及他國的軍火商(國防工業)當然是必然的最大獲利者。因此，在兩岸未統一前，台灣的國防軍購政策或戰機發展與否的選擇，雖然表面上看來，純屬國際軍火市場的商業交易，但不可諱言，此亦為國際政治下所主導的另類軍備競賽。

前國防部長、參謀總長、行政院長唐飛曾經對我國自主研發經國號戰機的成果，提出了國防部決策高層的看法：「美國基於政治等多項因素，對我研發生產限制極多，結果是經國號戰機很好，但不能滿足我國國防的需要。維持高性能戰機全機研發生產能量的期望，與國家處境及國際間航空工業前景的事實脫節且不實際」。唐飛明確指出了國防部無意再支持上項自主研發戰機的無奈：「這種想法對我國航空工業同仁是不太公平的，但卻是殘酷的事實」(唐飛，1999年11月)。這已足推論在中科院航發中心時期，就幾乎註定了未來軍方對國防自主的負面評價並且已成定局。政府仍將捨棄國防自主，而寧願選擇軍購外交的老路。

如同當年政府標榜「國艦國造」的國營中船公司老路：先從軍事單位航發中心改制為國營漢翔公司，再將漢翔公司移轉為民營企業，最後任由市場汰換，自生自滅，這些都是為了因應刪減國防預算，執行裁軍(精實)政策，便於分階段來切斷國防工業自主研發基礎的必要手段。

漢翔公司經濟部漢翔航空工業股份有限公司(以下簡稱漢翔公司)1996年7月1日依據「漢翔公司設置條例」成立。其前身原為1946年南京創立之航空工業局係1969年在台灣省成立的「空軍航空工業發展中心」(簡稱航發中心)，1989年統由國防部中山科學研究院管轄，是國內唯一專為軍機研發製造的國防事業。資料顯示歷年來，國家已經為IDF軍機的自主研發投下了1200億以上的經費。換言之，整個航發中心(漢翔公司)的有形無形資產，已達數千億公帑。損耗或終結漢翔資產，就等於是在內耗，或報

銷政府耗費數十年，才建構完成的國防自主下的航太工業基礎。一切都可從頭來過，但是，唯一無法重來的，卻是完成基礎的寶貴時間。

## 拾、航發中心改制國營漢翔公司的沿革

鑑於國際政治經濟局勢丕變，雖然兩岸緊張情勢未減，不過在軍購外交的鄉愿政策下，國防工業亦難免被波及而淪為國軍裁員縮編(精實案)的主要對象。為求便利，國防部寧願將鉅額軍費移作購買西方昂貴的軍備武器。我國為了因應全球化市場導向的自由貿易發展需要，原具壟斷特性的國營事業，自然面臨了公營事業開放競爭的重大改變。

於航發中心是軍事機構，政府決定「先國營再民營」的漸進政策，然而漢翔公司卻是國內法中，唯一被特別立法強制規定航發中心 1996 年 7 月 1 日改由經濟部(原草案仍由國防部主管)承接三年半後(1999 年 12 月 31 日前)，必須完成民營的國營企業。目前已經證實跳票一年，並且屬於「公然違法」國營的狀態。

改制國營時期，新舊雇主(航發、漢翔)與員工之間的「年資結算金額」適法性議題，曾經因為勞資抗爭而發生行政院以憲法「覆議」手段來解決的類似「憲政危機」重大事件。對政府、社會、漢翔公司雇主、員工而言，都是一種潛在的負面示範，更是數度修憲迄今，公信掃地的爭議性個案，影響至為深遠。根據實地訪查，漢翔公司原預訂 2001 年 12 月 31 日完成民營，後來新政府上台後，要求提前至 2000 年 12 月 31 日前完成民營化作業，但因市場普遍景氣不佳，策略投資人乏人問津，漢翔延宕民營遂宣告二度跳票。

鑑於民用航太科技雖不同於單一國防軍用科技，但二者均具

有「投資鉅大、回收期長」的特性，強調性能、品質，規格要求嚴苛，乃整合交叉性甚強的技術。由於國防安全重於生產成本，所以，國防科技(工業)純為任務導向，而不計生產成本，此點則與追求利潤導向的市場化國營企業，在營運指標上已有明顯差異。航發中心原屬純軍機研發製造單位，並且具備整合性交叉性的高科技能量，其機具、設備亦為整體流程、全機建造系統，但是卻完全沒有市場、企業實務的背景。改制國營漢翔公司後，因缺乏航太市場行銷等商務經驗，對原軍方傳承機具、人力、成本之報價結構性問題，四年來仍停滯於無市場競爭力的窘境。

## 第二節 漢翔公司民營化決策的核心問題

### 第一款 考核獎懲制度

根據訪查結果，部分漢翔員工認為，早年的航發中心與改制後的漢翔公司組織文化，都有一項共同特點：有一流的人才；二流的設備；三流的管理。問題似乎完全出在，流於賞罰不公、考核不實的管理概念，以及欠缺科技人文素養的專業領導團隊。

包括漢翔公司在內的所有政府機關、國(公)營事業機構，幾乎在對成員績效考核、獎懲的書面成果上，都呈現對內「優、甲等滿額」，或「不足」的一片大好情勢；對外則績效奇差，不當營運導致虧損連連。既然依法標榜「信賞必罰」，各級初覆考主管，就應該執行「準確客觀的考核」，事實上卻往往鄉愿濫考，因循苟且，造成各單位「狀元滿門，落第從缺」的現象。這也是嚴重的公然包庇「考核不實」的違法行為，更是普遍敗壞官箴的腐化亂源，可以確定的是，從依法行政的基本概念來看，無論「公務人員」、或「準公務人員」、「純勞工」，此一「課責機制」癱瘓下的劣質考核文化，絕非國營漢翔公司所獨有。這倒像是瘟疫蔓延，不斷地腐蝕國家公部門的功能。因此，上樑不正下樑歪，必須由

上而下，全面進行消毒及安全防護的工作，必要時，可以加以根除。

無論公部門或民營企業，如果按照法令規章，來「公正」執行考核獎懲，必能激勵士氣、創新潛能，提升部門服務品質及企業營運績效。除非能夠舉證，否則，很難想象：一個部門或企業的成員「考核獎懲成效甚佳」，卻造成「部門企業嚴重虧損」的邏輯性。因此，任何組織認同「有賞無罰，弄破免賠」的作法，是獎懲制度澈底遭到敗壞的主因。格於國防軍購外交政策不變，對二代戰機自主研發意願曖昧，故無軍方大宗長期穩定營業額訂單，來維持漢翔每年 50 億台幣的固定成本支出，換言之，如果漢翔公司不能每年獲得 200 億以上的業務訂單，沒有了政府的明確具體支持，漢翔公司將勢必面臨持續鉅額虧損，而難以繼續營運。加上漢翔公司承襲軍方管理的嫡系文化，經理人團隊始終流於專業功能普遍不足，尤其改制國營後，獎懲制度仍流於形式，管理紀律不佳。

國營公司雖標榜「力求」有盈無虧，然而漢翔公司的獎懲制度不但流於形式，並且已經惡化到「獎賞浮濫」，甚至變成「官大學問大」，可以「刑不及上大夫」，任由經營團隊「弄破免賠」的地步，談不上任何管理紀律。漢翔公司參採經濟部「分層負責，逐級授權」原理，「獎懲標準」與「工作規則」均有明確規範，但該公司又比照國營事業設置合議制的「人事獎評委員會」，成員分由各業管主管、工會代表擔任，準此，各級主管所簽報之獎懲案件，均須透過人事獎評委員會審議，形同駕空「首長制」功能，僭越事權統一的各級主管職掌，獎懲制度遂成變相酬庸，以權循私的管道，毫無獎優懲劣的激勵效果，營運困境因而每況愈下。

鑑於政府長期以來對航太決策，並無具體的支持，已形同變相棄守本國航太工業，獎懲制度原為提高人力素質而設置，無論

政府機關或私有企業，管理紀律都必須確實公正執行，方能杜絕不當人為缺失的影響。規模化企業內部如果縱容「獎劣懲優」行為，讓激勵制度流於形式，則劣幣驅除良幣式的反淘汰、人力內耗，終將逐漸喪失掉企業外部的競爭力。

漢翔公司營運發生嚴重虧損，經檢視其內部考評獎懲制度、管理規章中，特設特優、優等考評績等及功過賞罰要件，平時考核規定亦尚稱完備，各級初、覆考主管，固然位尊權重，不過，年年考評卻流於浮濫，甚至各單位的績等、獎點都用「分配點數、比例」的方式來執行，遑論公正獎懲激勵效果。

## 壹、政府推動並執行漢翔公司民營化政策的成效

本文歸納政府推動並執行漢翔公司民營化政策的成效如下：

- 一、民營化後，在短期內，主管部門因賤賣資產，損益數據立竿見影可以解決政府的財政壓力。
- 二、民營化政策結果，因配合執行並完成政策有功，可以相對保障中高級管理者，以及少數特定族群的既得利益。組織大幅變革後，經營團隊可能出缺，改由特定族群遞補。
- 三、開放市場管制，資產移轉民間後，而財團化、集團化，短期內政府可以取得如期推動完成民營化政策的文宣量化數據。

## 貳、政府推動並執行漢翔公司民營化政策的缺失

然而，不可否認地，由於欠缺合宜、可行的配套式因應方案，漢翔公司也因為不當推動民營化政策的結果，至少已經衍生出下列九項的重大缺失：

- 一、漢翔公司民營化政策確定跳票，目前仍屬「公然違法國營」狀態，持續嚴重虧損，無法解決政府的財政壓力。
- 二、絕大部分漢翔公司員工對政府的民營化政策，普遍失去信心，前景多抱持不樂觀態度。
- 三、民營化政策讓漢翔公司國營後，曾三次以「組織精簡」(down sizing)及專案裁減方式，所進行的組織重建失敗經驗，已讓員工對經營團隊幾乎澈底失望，同時也存有集體性的「生還者症候群」(survivor syndromes)疑慮，破壞了勞資雙方互信的基礎。
- 四、漢翔公司的經營團隊「策略性領導及管理」(尤其在曲線思考上)及「法治紀律」的基本概念不足，容易產生認知偏誤，習慣將員工視為低成本的機械型計算單位，而常以「插電心態」(plug-in mentality)來管理員工。
- 五、傳承軍方保守、封閉的劣質管理文化，勞資雙向溝通互信基礎薄弱，為了因應民營化政策，公司管理規章、考核制度混淆不清，朝令夕改，無力創新，工作績效浮濫，流於形式。
- 六、民營化政策，員工面臨中高齡失業危機，造成向心力潰散，士氣低落的持續內耗，難以配合轉型競爭的環境。
- 七、民營化政策，相對增加員工因應未來的不確定感難以安心工作，基層士氣普遍低落。
- 八、民營化政策，因外界不瞭解內部管理缺失資訊，容易引發輿論誤解，而產生負面評價。
- 九、民營化政策，形成勞資政三輸的局面。

## 第二款 軍事管理與企業文化不同

將帥無能，累死三軍。其實貶抑「官大學問大」者，不外質疑領導人欠缺「知人善用」的基本條件而已，否則，再好的制度，一旦用錯了人，也必遭人為破壞，絕難「政通人和」，達到該制度所預期的成效。如因「舉薦不當、考核不實」，造成失敗後果，縱

然揮淚斬了馬謖，無奈街亭已失，亦覆水難收。此即中國推崇「賢者居位，能者在職」的用人觀點。

## 壹、優秀的領導者至少要具備七項基本特質

典型的優質軍事領導(military leadership)由於講究「絕對服從」的組織文化特質，尚且未必能夠「跨行」成功轉型為多角化企業，更何況體質較差的半調子軍事管理文化？

無論從心理學，或實務上的觀點來看，「領導」都是軍隊的根本動力。軍隊之所以能殺敵致勝，全在有效的領導。通常以為，命令的執行全靠權威，實際上，一個命令能否奏效，不只靠紀律，也需要士氣、理解和動機。1940年代研究軍事領導人員特質的結果認為：需要從調查部屬的意見，並分析領導者的經驗來推論。一般也同意，一個優秀的領導者至少要具備七項基本特質，<sup>82</sup>此即

- 一、幹練：應有自知之明，並能取得部屬信心與尊重，才能建立士氣。
- 二、勤奮：將心比心，與部屬同甘共苦，寧願自己扛起責任，而不要求部屬來分擔，藉此樹立威信。
- 三、果斷自信：言行如一，表達信心、承諾。
- 四、接受責任並作出決定：自己負起判斷的所有責任，不推諉。明確指示部屬任務內容。
- 五、沉著：臨危不亂，冷靜因應。
- 六、正直誠懇：領導者不可欺騙部屬，對部屬、任務必須忠誠無欺。
- 七、教學能力：領導者應具備瞭解，並協助部屬學習的能力。

簡言之，優秀領導者，至少要具備智慧、雄心、對人的興趣。

---

<sup>82</sup> 資料來源：請參閱《雲五社會科學大辭典(心理學)》。台北：商務印書館，路君約著「軍事領導」內容，民 76，頁 285-286。

英國陸軍研究(H.Harris,1949)指出:智慧是評定選擇軍官的一項最有價值的方法。優秀軍官比低劣軍官更強調情感的「親切性」、表現行為的「自發性」、社會思想的「客觀性」及「合作性」。美國陸海軍軍官的研究(E.P.Hollander,1954)也發現相同的事實。因此,「智慧」固可緣自天生,不過,「雄心」、「興趣」則為後天學習的結果。優秀的軍事領導人員,仍有賴於實務經驗與嚴格的訓練(路君約,1987:頁286)。1960年代西方費斯德(對開發中國家「官僚組織」與「政治權威」的分類觀點,發展出「軍人獨優的官僚體制」(military-dominated bureaucracies)。1970年代韋爾克提出「個人主義」(personalist),專指政治權力操之於元首,或軍隊總司令個人手中;「統合主義」(corporatist)係指在本質上,為聯盟,而非階層的權力組合。

比較行政學者黑第(Ferrel Heady)乃將上述概念歸納,並發展成「個人型官僚菁英系統」(Personalist Bureaucratic Elite systems)、「聯盟型官僚菁英系統」(Collegial Bureaucratic Elite systems)。<sup>83</sup>後者,尤其強調軍隊國家化的重要,認為軍隊負有特別義務。為了減少失序及暴力,並建立法律、秩序起見,應採取行動來保護國家利益。軍隊首要忠誠的是國家與憲法,而不是偶爾佔有總統寶座的短命文人政治人物。軍人的「國家利益監護人」身分,使其政治介入,成為不可避免之事。例如埃及、南韓、泰國、印尼、伊拉克、敘利亞、阿富汗、利比亞、緬甸、巴基斯坦等國,都是此一類型(陳德禹,1995:頁470-477)。由此可見,縱然在開發中國家,為了國家公共利益,其軍事領導團隊的任務導向,無論開發國家與否,如果具有軍人背景的官僚系統成員,就更須要先具備基本的「法治」概念、領導智慧與執行能力。否則對公共政策影響極大。

---

<sup>83</sup> 請參閱吳定等合著《行政學(一)》第15章「開發中國家的行政」。台北:空大,民84,頁470-482。

綜上所述，如果根據上述的標準來觀察漢翔公司五年來的實際表現(甚至，包括具有國防軍事背景的「中山科學研究院」在內)，將可推論出：造成其營運，或管理績效成敗關鍵的領導(經營)團隊，至少在上開七項基本特質上，可能都不符合若干應有的功能表現；尤其漢翔公司，在「幹練」、「果斷自信」、「正直誠懇」等三方面的基本特質，就顯然亟待加強。就算以純粹軍事領導的標準來看，此一自稱擁有專業經理人陣容的領導(經營)團隊，嚴格地說，也根本不太符合我國傳統優秀軍事領導人員所向來標榜的基本特質與條件。

軍中文化標榜中央集權、封閉型的階級倫理，鼓勵絕對服從性，故軍事領導團隊的執行力特強，其單向指令具有敏感度極高的任務導向色彩，普遍對雙向溝通、聆聽的需求不足，尤其無論個人專業能力如何卓越，由於講究團體紀律，只要對上級下達指令產生懷疑，在服從性上出了問題，就註定難以陞遷的結局。

## 貳、國際航太商機與漢翔公司民營化政策

1994年5月立法委員丁守中指出：國際航太商機的競爭要件，並不適合航發中心國營的軍中文化，曾經建議「直接將航發中心改為民營」。他認為，「亞太地區最大的航太工業市場在中國大陸，漢翔公司如果是國營事業，如何能與大陸合作，開發大陸市場？根本無法掌握商機」。丁守中認為，國有民營的方向較為可行。惟此一觀點未獲採納。不過七年後，2001年1月30日聯合報標題指出「波音作媒，兩岸航太工業牽手，漢翔生產零組件，供西安飛機公司組裝客機尾部，陸委會有條件默許」乙節，因涉及兩岸通商問題，陸委會提出質疑的結果，卻證實了七年前丁守中就曾經預測出的「改制國營」不當決策，以及「國防事業民營化政策」的弔詭背景。據瞭解，行政院陸委會曾訂頒「政務人員及國家機密業務人員赴大陸地區須知」，已有相關法規加以管制。

而漢翔公司科技產品之開發、相關國防系統產品之開發、飛機機體與發動機之製造及維修事宜：國營會認為，「國營事業單位產品製造之程序、方法及技術經列為機密之項目，均屬於「經濟部所屬事業涉及國防、科技、國家經濟與國家安全等相關機密業務項目」。

嚴格地說，軍中管理文化就是領導者文化的縮影投射，組織文化完全由單位主官的言行風格來具體呈現。所以，軍事領導者是否擁有「知人善用」能力，通常也就等於直接決定了該團隊的勝敗(輪調制度則適度淡化了此一作用)。軍中管理常被詬議為「官大學問大，高學歷高能力」的特權文化，其原因亦在於此。而民間企業組織文化則與軍事文化不同，企業比較重視專業性的職業倫理，擅長投機權變，服從性的形式要求則為次要。監督管理則完全以利潤導向掛帥，為了達到圖利目的，雇主往往求才若渴，必須放下身段運用聆聽技術，來與專業人員進行有效的雙向溝通互動，必要時，可以接受部屬反對主管的意見。職是之故，軍中領導者經過長年嚴格的僵化訓練後，多習慣因循現況，聽命行事，並且缺乏主動自我轉型的權變思維、反省能力。或許，軍中管理文化用於作戰則可，如轉進企業市場，除了保留固有軍令貫徹執行的優點外，就必須勇於全面自我檢討調整轉型，否則將難以因應市場需求。

軍方完成任務的執行能力通常是所有政府機關難以超越的功能特性，這是公認的組織優點。不過，這也可能同時排擠掉了執行能力以外的設計、考核專業功能。正因為中科院的領導團隊仍有部分優秀的開明科技軍官善盡職守，與多數的非軍職科技文人合作投入研發工作，才獲致具體成果。但是，也許軍方高層難免受到派系利益、軍中倫理的影響，而忽略了「用人唯才」的能力，或者基於政治因素的考量，往往舉薦不當，所用非人，任由一些缺乏專業倫理的軍職幹部來掌握實權，始終讓這群正派的軍文職

人員處於願景模糊的組織陰影下，難以再安心投入研發工作力圖在本業創新，更無法再認同此一不當的軍事管理文化。當組織面臨困境時，就會加速引發了權力腐化所伴隨的對立與內耗。

## 參、中山科學研究院與漢翔公司的管理文化

1996年5月19日中國時報刊載了中科院研究人員江晨航對中科院轉型的看法，可以代表當年部分科技菁英，普遍對軍事管理文化不滿的批判觀點。他認為：「中科院應該去除軍人官僚體系特殊地位，提升研發功能，讓軍事歸軍事，研究歸研究」。江晨航指出：

「中科院有著大批優秀人才和一流設備，但近幾年來，政策搖擺，軍中盛傳武器能外購就不自製，喝牛奶何必養牛！另一方面，對中科院的轉型和人員定位一再拖延踢皮球，任其自生自滅。其次，中科院的軍職人員(尤其是較資深的主官)是一切階級不平等的根源，各種既得利益都是院內文職、院外軍人所不能相提並論的。舉例來說，每天上下班竟全薪(比一般軍人多出研究加給)免稅，穿便服上班每年還有5000元的服裝費。這幾年，許多40來歲的官員服役滿20年(其中可能有1/3的時間拿公費唸學位)，辦退役，領終身俸。更有甚者，開始辦移民，將家小送到紐西蘭(某城市竟被戲稱為中科院的石園四村)，自己則留下繼續打拼，手中依然握有許多軍人口中的機密。當然，最令人詬病的還是軍中官僚體系在中科院中的特殊地位。試問，在一個到處充滿「機密」、「長官」、「績效」的環境中，原本是自由、創新、冒險的研究精神能賸幾何？在主計畫掛帥下，研究捨本逐末，好高騖遠，碰到問題只好病急亂投醫。計畫稍有成果，便有一些人獲頒勳記功，難怪基礎研究乏人問津。大官做久了，自然官大學問大，踐踏學術猶渾然不知，爭功委過到處可見。」

84

---

<sup>84</sup>資料來源：請參閱《中國時報》，民85.5.19，版11。

江晨航認為，由於「越是軍方管不到的地方，智慧就越容易開花」，所以建議政府考慮立法委員廖學廣提出的方案，將中科院仿中研院體制獨立於國防部之外，行政院之下，對內除去軍人官僚體系。其實，上述看法的人為缺失，都是眾所週知的陳年積弊，並非軍事單位專屬的特有文化。在國內其他的公部門機關，或權力腐化的規模化企業，這些組織病態也都隨處可見，只不過，在軍事高科技單位，尤其中科院，是碰上了補(抗)稅風波的焦點議題，才促使輿論媒體關切的程度較為強烈而已。

由於漢翔公司的前身「中山科學研究院(簡稱中科院)航發中心」隸屬國防部的軍方系統，成員亦由軍方原班人馬所組成，因此，談及漢翔公司的企業文化，就必須先對軍方科技單位的管理文化有所瞭解。換言之，漢翔公司與中科院的管理文化頗為類似。

1996年9月美國《國防新聞週刊》報導了：西方國家航太專家們懷疑台北當局(經濟部)全力輔導漢翔公司在1999年依法民營化，並且上市的能力。他們認為，針對漢翔公司接近軍方的保密文化及員工1/5為軍職出身的背景而言，該公司的組織文化與行事態度必須先行全盤改變，否則，漢翔公司要成功依法民營化，將非常困難。此一預測觀點，事後被完全證實：漢翔公司因為無法改變既有的軍方組織文化，1999年底已經確定民營宣告失敗。

雖然2001年3月19日《工商時報》指出「漢翔公司，在國外波音、奇異等大廠遲遲未表態入股下，最近已轉向與國內特定投資人洽商入股方案，包括中華開發、交通銀行、台翔航太等六家機構初步同意入股，雙方預定於三、四月作最後磋商，預定六月底完成股權移轉及民營化作業，屆時經濟部持有漢翔官股比率，將由目前九九．7%，遽降至45%左右」。不過，漢翔公司在五六年前就心知肚明，預知軍方管理文化不利國營，IDF戰機量產結束

後，即將面臨訂單不足，大量虧損的後果，但是原班人馬為了保有自身利益，仍固步自封，排除異己，經過三次組織變革後，江河日下，精華潰散，目前仍處於畫餅充飢，紙上談兵困境。法定1999年底前民營，公然跳票。民間策略投資人意願缺缺，束手無策，縱然由政府操盤，以「中鋼併購台機」的模式來買下漢翔，勉強完成民營化的法定持股程序，如果屆時仍以原班人馬繼續經營，認同弄破免賠，毫無管理紀律的組織文化，則前景也未必看好。一般認為，在此一前提下，強行完成「漢翔公司民營化」的形式意義，仍然大於實質意義。不但民營化後其國內外航太市場的競爭力有待持續觀察確認，從由國營原班人馬編組的經營團隊風評來看，似乎，也全然沒有一個民營企業「專業經理人」能夠「轉敗為勝」的起碼格局。

中山科學研究院是國防部的高科技研究單位，在1995年未被降編前，有類同三軍總司令部的位階，中科院院長及航發中心主任均為現役上將。然而，由於成員主幹多為高學歷科技軍官，一般待遇甚優於三軍正規部隊，軍種間亦多視中科院為高收入的貴族單位。

解嚴前，政府為發展國防自主尖端科技，中科院的研究計畫案因屬國防機密，亦對審計部門保密，故編列動支預算尚稱充裕便捷，但解嚴後，因應國家人事精簡政策，國防部遂被迫逐年大幅刪減國防預算，推動國軍精實政策(全面裁減軍備人力)在主流意識主導下，中科院成了國防部首度被降編開刀的非戰鬥兵科單位。院長編階由上將調降為中將，預算則刪減後每年僅賸下約70億台幣(相當2億美金)，想維持中科院八千員工的國防科技研發單位，在圖存不易的條件下，仍能安心研發創新，已難期待。這也表示了，政府雖然受制於美國與中共積極建立「戰略夥伴關係」，潛藏未來面臨緊縮軍售的窘境，仍然選擇偏離自主研發的基礎科學，而轉向軍備外購短線政策，的確不無可議，錢糧嚴重不

足的情況下，難保人才早晚不出問題。「缺錢、缺人」，當然一切都是奢求。這尤其對中科院造成了組織文化整合不易、團隊士氣低落的負面影響。可以確定的是，棄守國防研發自主能量，轉投軍售外交捷徑，無異飲鴆止渴，到頭來，總是由全民買單，概括承受，似亦為西方附傭國的宿命。

以下本文將深入探討，當年內憂外患，不利中科院(含航發中心)轉型發展的環境，中科院近萬成員面對上級國防部的嚴竣督考，又如何在外夾縫因應圖存的現實問題。謹摘述如后：

據 1998 年 7 月 30 日聯合報副標題指出，中科院「上級不疼愛，員工有怨懟，待遇有如棄婦，難怪熱忱冷卻」。中科院員工認為六、七年來，研發團隊精神渙散，工作熱忱冷卻，內部缺乏心理動力，院內各所中心在僧多粥少、預算短缺的現況下，自然基於本位主義，人員難以充分交流通用，形成了人事派系內鬥、壁壘分明的局面。報導中同時也直接引述了一位軍方將領的不同看法：如果中科院武器裝備報價比外國貴 30%，或性能比外購者差 30%，他都可以接受，但是中科院表現常常很離譜，卻回過頭埋怨各軍種崇洋媚外，不採用中科院的產品。他表示，近年最常發生的案例，就是中科院內爭到軍種採發計畫，獲撥經費後，初則積極進行，不久就如死馬拖車，毫無進展。催問時卻得到「人手不足，錢用完了」等似是而非的答案。究其原因，「他們錢拿到了就不管，分了人手去抓別的計畫了」，難怪中科院與各軍種間的關係益發惡化。上項現象足以說明：中科院是在政府大幅削減國防預算，研發經費不足，才被迫陷入了「缺錢又缺人」的窘境。

國防部軍中組織(尤其是一般部隊)素來講究任務導向的「絕對服從」倫理文化，資訊溝通流於形式。國防部奉令推動類似裁軍整備的「人力精實案」措施，預算、兵員大幅減少，同樣有缺錢缺人的無奈問題。當年軍管時期尚且紛紛擾擾，難以擺平部內

高科技中樞單位的家務事，試問，國營後的漢翔公司，在原班人馬承襲中科院的管理文化遂行主導的情勢下，部分團隊菁英不堪外行領導的鄉愿文化已逐漸潰散，面臨「缺錢又缺人」的困境，想皆大歡喜，不費代價來擺平員工，又談何容易？

## 肆、漢翔公司的組織文化包袱

漢翔公司的組織文化與中科院類似，主體架構強調軍中倫理，仍然具有鼓勵高度服從性的任務、人際導向特質，用人唯才與否，則屬次要。雖然改制後，國防部航發中心變更為經濟部漢翔公司，但仍沿用了 AIDC 的國際名稱。實際上，漢翔公司是在完全失去了國防部的政策支持，形同政府棄守的條件下，意圖打著國防工業的商標，想在國際航太市場中，爭得一席容身之地而已。

原來國防部的航發中心以發展航空工業為目標(工作包括空中武器系統研發生產後勤支援)，中山科學研究院僅為研究單位，雖然二者都在同一年成立，不過，中科院除了先將航研所改為五所，又臨時增編了四個中心<sup>85</sup>，明顯矮化航發位階外，卻也讓航發中心受制於中科院，增加了寄人籬下事權不一的困擾。未改制漢翔公司之前，中科院的院內資源並未平均分配航發中心運用，從專業觀點來看，當年國防部除了只想甩掉預算人力包袱之外，堅持將航發中心改制為國營漢翔公司的理由，其實甚為牽強。

中科院中期曾在科技文人黃孝宗院長任內，因應國防研發任務需求，而大幅擴編了了人力設備。嗣後國內政情轉變，國防預算逐年慘遭刪減，終於造成日後尾大不掉的窘境。院內除由軍職

---

<sup>85</sup> 1970 年 11 月 13 日我國制定「國防部組織法」(2000.1.29 修正公布)，其中，第 11 條規定：「國防部為發展國防軍事科學，得設研究發展機構」。中山科學研究院即據此設置。本文對中科院與前航發中心位階的觀點，係參採前航發中心主任華錫鈞的見解。請參閱華錫鈞著《戰機的天空》，民 88。

科技菁英主導外，多數成員為一般聘僱人員。勞基法未修正前，此一國內高科技勞工，曾因身分定位不明，由於政府機關疏失，追扣補稅案，而引發了日後萬名國防員工走上街頭，陸續遊行集會抗爭的軒然大波。而無論是否為軍職，包括航發中心在內的中科院，向來以科技人員掛帥，專業行政人員的待遇地位則顯然偏低。據瞭解，軍中陞遷調補，均依常規辦理，凡任職中科院的軍官，除了自願回軍調服非主官職務的「部屬軍官」待退之外，如果轉調回三軍其他單位後，想順利發展甚為不易(通常都不太受歡迎)。因此，中科院軍職人員為求自保，格於本位主義的現實文化，而常以政治手法來維護既得利益，這也是人情之常。前中科院副院長，兼航發中心主任華錫鈞就在其《戰機的天空》一書中，感慨現今漢翔公司在當年中科院不良的組織文化影響下，「航發工作人員的待遇種類增加成 14 種之多，形成同工不同酬的困擾。---中科院明顯要矮化航發工作人員的士氣，受到相當大的影響。---真想不到研究單位也有這麼多的政治手法。當時有位主官感嘆地說：「我們真是在委曲求全」。「---等到我離開中科院時，院內仍然在不同單位內重複設有同一專長的組別，這些組互不支援，反而競相爭取院內資源」(同上註，頁 228-229)。

原隸屬空軍系統的航發中心，為了自主研發戰機，數十年來國家已投下數千億的國防預算，培養、整合出一批本土化的航太科技研發團隊，早年即具有組裝美式 F-5E 軍機、直升機的能量，以及研發自製發動機、教練機、AT-3 戰機的經驗。雖然，近年來漢翔公司全機研發成功量產的戰機 IDF，曾經備受政客嘲諷，甚至軍方以遠高於外購幻象 2000、F-16 的標準來挑剔、奚落國產軍機；直到昂貴的外購戰機頻頻發生事故，才發覺國貨品質之佳，確實遠高於洋貨。能夠讓 IDF 通過嚴苛考驗量產固然得力於國家對航發中心的支持與信賴，真正做出重大貢獻的幕後功臣，卻是負責人華錫鈞博士所領導的航發數千員工。這群犧牲奉獻、默默無聞的科技勞工，並沒有令國人失望。

## 伍、航發中心時期的軍事科技領導

1995 年 10 月 21 日自由時報概略報導了上述觀點：

「在世界各主要國家中，研製一種新型戰機到正式加入軍備服役，必須經過一段漫長的歷程，台灣的 IDF 則不是如此，由於外在強敵的虎視眈眈，使得 IDF 面臨的是一種「立即研發、立即服勤」的特殊命運，這種極度壓縮研發測試的情形，造成了 IDF 必須同時進行生產、測試、服役，而且只准成功不許失敗。遭到各種環境扭曲的 IDF 戰機，在此種情況下還能按照正常的進度交機、服役，平心而論，生產單位以及使用單位可以說是已經發揮了 120%的心力，但是這種先天環境上的扭曲，則是 IDF 性能始終無法達到空軍作戰單位標準的原因。」

事實上，根據資深的戰機飛行員，以及軍事專家們的研究指出：我國台海戰區的縱深及航程有限，現代空戰已經不再倚靠戰機的最高飛行速度，因此，外國寧願淘汰 2 倍音速的 F-104，而選用 1.8 音速的 F-16。事實證明了輕巧價廉的國產 IDF 戰機妥善率遠高於 F-16 及幻象 2000，性能上雖然最高航速低於幻象 2000，但是空戰範圍內的變速、轉彎、敏感度、耗油量則優於幻象戰機(華錫鈞，1999：頁 262-270)。當其他國家軍機陸續發生飛安事故時，自主研發的國產戰機安全性已獲公開肯定，USER 才是真正的裁判；成功絕非偶然。1999 年華錫鈞在著作中指出「空軍新進飛行員派調部隊，大家都選 IDF 部隊為第一志願，足見使用者已認清何者為優」。不幸的是這一群在中科院時期，未被當局公平對待的航發中心原班人馬，被強制掛牌漢翔公司營運後，仍然必須帶著中科院挫敗經驗的軍中殘存組織文化，掙扎於眼下無情的民營困境。根據瞭解，當年由於中科院補稅案，衍生出因為航發改制，國防部與相關部會想節省經費，打算一再以低於勞基法標準進行買斷全體非軍職員工的退休年資(年資結算金)，遂首度演變成修

憲後的行政院覆議重大事件。

## 陸、航發中心時期的員工覺醒

航發中心改制漢翔公司，員工走上街頭抗爭，造成當年國防部副部長趙知遠上將、航發主任(漢翔公司籌備處負責人)林文禮上將及政戰主任金國樑將軍，為協商挫敗，而立即掛冠去職，展現了官場罕見的國家武官勇於任事忠誠負責的風骨。前航發主任華錫鈞上將與林文禮上將都是早期空軍飛官出身的空戰英雄，有擊落米格機的功績。華錫鈞是早年軍中少見學有專精的開明將領，亦為美國普度大學航太工程博士，曾致力航發工作近 25 年，領導科技團隊克服萬難，研發完成了軍機國造的使命，為國家做出重大貢獻。然而基於官場政治文化敗壞，乃於 1993 年 7 月 7 日離開了航發中心，交由當時空軍總司令轉任總統府參軍長，具有美國參謀大學背景的林文禮上將接任。不過，林文禮並未突破政策上以軍購外交替代 IDF 戰機停(減)產的僵局。專業能力既難勝任，守成更屬不易；遂在政策上未獲充分授權、內部互信不足，員工持續抗爭的困境下，在 1996 年 6 月毅然離開航發，經層峰指派交由完全缺乏航太專業背景的飛官國防部副參謀總長蔡春輝上將臨危受命，來接管此一面臨改制時期的航發中心。這也幾乎讓當年元氣大傷的漢翔公司籌備團隊跌破眼鏡，雪上加霜，只為了滿足軍方要求 IDF 量產交機前的階段性任務，漢翔員工必須無條件接受當局的政治任命，由門外漢的蔡春輝來擔任董事長的現實。

由於蔡春輝係先以現役二級上將接掌航發主任，再轉任文官體系的國營公司董事長，每年薪資所得必須依法納稅約百萬元，與軍職免稅待遇相比，自屬個人減損，亦為事實。然而包括美國在內，任何航太工業一旦失去了國防部的支持，將必然無法生存。

從經濟觀點來看，國防工業或航太工業因為進行研發的固定

成本極大，所以必須投注大量經費，具有規模經濟的特質。嚴格地說，軍備市場上，大概只有英、法、美、俄等大國才具備較完善的科技實力。拿美國的國防工業來說：1993年美國國防部曾經下令整頓國防工業後，仍然堅持由政府保證國防工業廠商獲取一定數量的訂單及利潤，這些訂單許多是屬於「成本加成」的性質。軍火承包商除了回收成本外，還「保證」可以賺取合理的利潤。美國的一名國防工業專家就指出：「國防工業的誘因結構使業者無法以比較商業化的方式經營」；值得注意的是，美國的國防工(企)業較類似公用事業或政府經營的軍械庫，而與一般企業不同。國防工(企)業得到加成合約，雖然必須按實申報成本，不過還是由美國政府來確定企業的利潤邊際(聯合報，2000年4月3日)。

我國的國防(航太)工業顯然在兩蔣主政時期，所投入的人力物資無法與美國相比，不過，創業維艱總算有了基礎，勉強可以自主研發起步，但是，解嚴後政局丕變，受到國際政治影響，民間多以「投入國防目的的工業投資績效不彰，研發次級武器不符經濟效益」為由，乃主張靠歐美採購先進武器為佳，政府只能研發少數比較利益的項目已足，並且普遍認為，國防自主固然是崇高目標，但代價太高，不可能充分實現。因此，國防研發預算開始遭到大幅縮減，1991年經過修法程序後，直接與國防祕密有關的工業也可以移轉民營了。

軍方中科院被降編、軍購外交、IDF戰機減(停)產、航發中心改制等作法似乎都與上述的民粹格局及政治現實有關。在這種內外紛擾不安的環境下，奉命到職的蔡春輝在接掌漢翔公司後，確實難以獲得國防部的可靠訂單，加上改制國營全薪核發員工結算金的抗爭事件，以及改制人事布局的勞資爭議，當主管機關由國防部轉交經濟部，受到部會間的本位主義影響，改制初期，漢翔公司在面臨勞資關係貌合神離，主管部會對漢翔轉型需求多採取觀望、消極、不看好的情況下，由於缺乏政府決策的鼎力協助，

漢翔公司軍系原班人馬也就只能自行摸索，依舊沿用了軍方一言堂的管理文化，而與強調「勞資合作，對等溝通」的優質企業文化，立即發生「水土不服」的症狀，註定了還是流於鄉愿轉型的格局。

## 柒、意識型態上的偏見主導民營化政策

政府高層官員在民營化前，經常公開批評國營事業所謂「公務員心態、吃大鍋飯」的負面言論，並且高舉民營化政策乃「大勢所趨」的旗號，要求國營事業員工「知所進退」，無條件配合民營化。殊不知，講話要有證據，只要作到考核公正、信賞必罰，「公務員、大鍋飯心理」有何不對？張忠謀也是工研院院長出身，漢翔總經理以上人員都是國家的公務員！制度無罪，人是問題；無論在資本主義或社會主義國家，「吃大鍋飯」都代表了「同心協力、甘苦與共」的使命感與團隊精神。國家文武百官個個都是被「大鍋飯」所養大，甚至多由公費送訓取得高學位。飲水思源，實在不應過河拆橋，忘恩負義，在無法舉出具體事證的情況下，隨興以偏概全，用「誅心論」來醜化國家的文武百官。

行者主動，「政者正」也，<sup>86</sup>管理工作就是管裡工作。因此，「行政人員」至少應具備「奉公守法」的基本人格特質。一個適任的「正派行動者」，絕非隨興貶抑，「誰來幹，都一樣」，或目無法紀、輕諾寡信、「跨行」亂來的投機客卿可比！目前尚未失敗的「強勢文化」企業，如微軟、MARS、Marks&Spencer，縱使表面上，標榜著反文化的圈套，卻向來對於組織文化的脫軌行為，無法容忍，並且要求嚴苛。在後管理企業中，「誠實」的表現，通常會最佳，也是唯一合適的政策。

---

<sup>86</sup> 人之步趨為「行」。凡物之流動，事之施布；易經：「雲行雨施」。所謂德行，指在心為德，施之為行。請參閱《辭源》，商務印書館，台北：1967年，頁1337。

軍中向來認同嫡系傳承的封建特權，漢翔公司的制度仍亟待改進，政府對國防自主與相關航太政策，亦缺乏可行的配套法案；由於無法先行改善「知錯不改，弄破免賠」的人為管理問題，殘存的軍中管理文化又持續主導公司的重大人事政策，樂於權利壟斷，責任分享的文化，卻仍然欠缺「誠實」文化的基本概念；所以，一般認為，在這種情況下，政府強行推動漢翔公司民營化，其可行性的評估，則似乎屬過於樂觀。

## 第七章 漢翔公司經營權與勞動權的爭議

## 第一節 漢翔公司的組織變革

由於漢翔公司曾被批評：「有一流的人才，二流的設備，三流的管理」。因此，在「三流管理格局」的主導下，漢翔公司的優秀人力、現代設備就難以發揮其應有的潛能。內部創新機制萎縮，則對外競爭力乃相對受限。

漢翔公司依法仍應適用 國營事業管理法、公司法 等相關法律，因此，漢翔公司內部各一級單位，既未依法取得公司法股東、董事會所必備的公司執照、營利事業登記證，所以根本不合於公司法「關係企業」的控制公司(俗稱母公司握股或控股公司)、從屬公司(俗稱子公司分公司)的法定要件。

### 壹、理論的推論與實驗

國內曾有學者提出「B型公營事業」的概念與方法：主張在民營化前，公營事業有一「體質重建期」，來調整內部各種管理作法，提升企業化經營程度，以因應未來民營化之到來。體質重建期的管理、監督者，例如，事業單位負責人，比照民間企業享有高度的人事自主權；同時對於經營成敗的結果應該負起全盤的「完全責任」。不宜民營化的公營事業則應維持公營形式。適合民營化的公營事業，應該先重新組合，進入「體質重建期」並以類似「握股公司」的組織主體，來進行企業整理、資源重組：由握股公司吸納不適任與閒置人力，加以轉業訓練，或予資遣，或成立「人才派遣公司」提供勞務，以便在民營化前，能創造出「緩衝的空間」(buffer)，減少抗爭幅度(司徒達賢，1999：頁 175-181)。

事實上，此一概念固不無可取，但是，對代表官股身分的各事業負責人，如何比照民營企業雇主負起「自負盈虧」的「完全

責任」等節，仍無相對的具體說明；準此，其建議的作法，也許只能用在「國有民營」的公司，或純民營公司的組織變革方案，而難以套用在國營事業。

國營事業的員工考核制度，對不適任者、閒置人力早有 勞動基準法（工作規則）足供辦理資遣、淘汰之用，除須審酌經理人是否考核不實外，如公然以黑名單方式來區隔或吸納，必將增加不必要的人事困擾及勞資對立抗爭誘因。況且，我國迄無 勞動派遣法，並且受到 國營事業管理法、 勞動基準法、 政府採購法（勞務外包）等法律，以及民意監督下的轉投資法規限制，上開屬於一般企業的法定「控制(握股)公司」雇主職權，顯然對民營化前的國營事業而言，有其適法性的前提問題。

## 貳、粗糙的活體實驗代價

漢翔公司前身航發中心，遠在中科院時期，甚至更早的軍管年代，內部已盛傳有「三年一小改，五年一大改」的組織變革模式。上下員工為了保住自身利益總是屈從於「官大學問大，高學歷，高能力」的組織文化現實，也向來多聽命行事，見怪不怪，更因此普遍具有歷經「不當組織精簡」所造成的「生還者症候群」(survivor syndromes)特徵：未遭裁撤的組織成員，在態度上，常有自我防衛性的心胸窄化、保守退縮、士氣低落、生產力不高、自我中心等後遺症(Cascio,1993)。組織的領導者與部屬(勞資雙方)的互信基礎薄弱，變革績效則每下愈況。

公部門執法的公權力如果不彰，則必然造成「立法從嚴，執法從寬」的鄉愿文化，屆時，公平正義將形同具文。無論公民營事業，或團體組織，一旦法治功能萎縮，守法者將視同弱勢族群，投機分子則相對獲取違法(不當)利益。此即公共政策中所強調的「囚徒困境」(Prisoner's Dilemma)：無異鼓勵「搭便車」行為，

造成組織內部的賞罰混淆，毫無管理紀律、課責規範的負面代價。從此一觀點而言，漢翔公司幾乎完全承襲了軍方管理文化，由於改制前不適用勞動基準法，問題不大。改制後列為製造業，適用勞動基準法後，遂陸續產生員工抱怨，或因勞資溝通互信不足，而不斷誘發雙方誤解。鑑於改制後，軍方原班人馬多退伍轉任中高階管理幹部，詬議叢生，員工及工會組織乃不斷建議公司進行人事改組。不過，連同改制國營在內的三次重大變革，都成效不彰，流於形式：1996年改制國營前，航發中心有12個一級單位，改制漢翔為了安插原班軍職退伍背景幹部轉任，反而擴編成22個一級單位，四個副總經理，之後引發員工不滿，1997年被迫減為19個一級單位四個副總經理。其中，具軍職退伍背景轉任一級主管者即占一級主管總人數82%；二級主管亦占了47%（如表8）。軍方領導統御所常見的線性的思考模式：不善於雙向溝通、聆聽；偏好一言堂的封閉文化，在漢翔仍然隨處可見。

立法委員蕭裕珍 1996年9月曾對此關切並在專案質詢中指出：

「漢翔公司七月一日依法改制為國營事業，然而其公司組織以及高層人事一定案後，卻立刻引發外界之極大爭議。漢翔公司原六組、一處、三廠的組織架構，改制後大幅擴增至五位副總經理領導十二處、三室、三廠，並且漢翔公司三級以上的單位主管，竟然幾乎全部都由原航發中心人員升任，而軍職轉任之比例更是高達90%以上；過去航發中心原擁有我國非常珍貴的航太工業高級人才，但由於以前經營階層都是由軍職主管主導，隸屬於國防部並且採取「任務導向」之策略，不計成敗及經濟效益，經濟部為了再進一步推展我國之航太工業，遂接手航發中心改制之責任，原本計畫藉由轉型時，大量引進國內、外航太業界的管理、技術、財團專家，期使漢翔公司脫胎換骨；但是如今，漢翔公司公佈之組織及人事，幾乎全由原航發中心高層主管承接，明顯是「換湯不換藥」之行為，漢翔公司組織及人事如此定案，原先之軍中文化勢將

承襲，經濟部無法主導 漢翔公司 的相關人事，明顯失去了原先國營化之改革良意。本席要求行政院、經濟部以及相關單位，督促 漢翔公司 一舉革除舊時沈痾，以利我國航太工業順利之發展，並且經濟部應立即重掌對 漢翔公司 之組織及人事主導權，善盡監督 漢翔公司 之責任，特向行政院提出質詢。<sup>87</sup>

軍事科技部門改制為國營企業的第一次法定組織重建良機，因為「新瓶舊酒」而失去了轉型變革的意義。

立法委員顏錦福，也對航發中心改制為國營漢翔公司後，高階管理幹部卻仍然由航發原班人馬的軍職背景者包辦現象，深表不滿，並且於 1996 年 9 月 6 日在立法院提出了專案質詢：

「針對航發中心改制為國營為漢翔公司，仍大量啟用軍職高階將校轉任漢翔公司擔任高階主管，為了安插軍方的人馬，漢翔將原中科院航發中心所屬的三廠、一處、六組的編制，擴編成三廠、三室、十二處的架構。以目前軍方掌握了全部組織的人事架構下，想推動改革十分困難。漢翔若未來三年內不能徹底改造，不無可能變成政府的包袱，特向行政院提出質詢。」<sup>88</sup>

### 參、嫡系概念的領導班底

專制、特權、世襲是違反民主法治，造成權力腐化的三大特徵。航發中心被迫改制國營經濟事業後，軍中政戰系統的完全撤除，也等於完全喪失了監督課責功能，軍中執行績效相對開始模糊腐化。管理階層與員工的意見因為溝通不足，或拒絕溝通，而相對容易產生誤解猜忌或完全沒有共識；沒有了共識，當然，也

---

<sup>87</sup> 資料來源：立法院公報：3 屆 2 期 1 次 民國 85 年 9 月 6 日 85 卷 40 期六冊 2862 號 2110-2112 頁。

<sup>88</sup> 資料來源：立法院公報：3 屆 2 期 25 次 民國 85 年 12 月 13 日 85 卷 067 期冊 2889 號 0235-0237 頁)

就談不上組織的可行性目標及願景了。1998年7月9日經濟日報又以顯著的標題報導了「漢翔組織重整，引發員工不滿」的輿情。兩年後，漢翔公司的組織變革仍無起色；漢翔公司管理人員的編組概況(如表 11)。

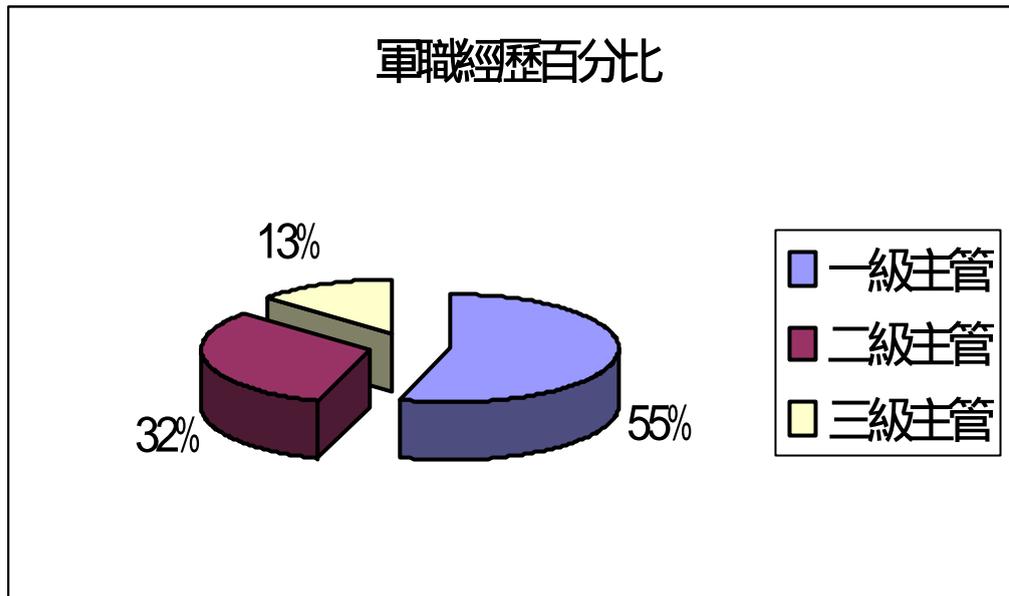
表 11：漢翔公司管理人員軍職經歷人數統計表

類 別	一級主管	二級主管	三級主管	小計
軍 校 畢 業	32	50	23	105
非 軍 校 畢 業	7	55	91	153
總 計	39	105(女 4 人)	114(女 4 人)	258
軍職經歷百分比	82%	47%	20%	40%

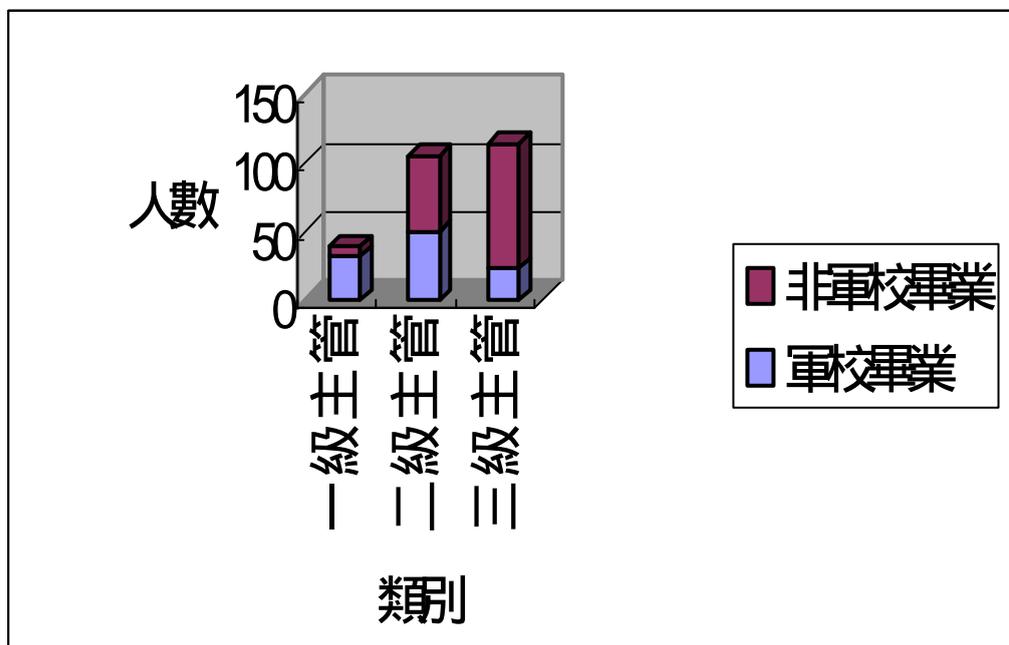
資料來源：民國 89 年 2 月 10 日統計

(表內統計現員 3898 人。表內一級主管欄含一級以上主管：董事長、副董事長、總經理各一人，副總經理三人，合計六人。其中除總經理外，五人均為軍校畢業)。

圖 3：漢翔公司各級主管軍職經歷人數統計概況



資料來源：自製



漢翔公司從以前國防部的航發中心，轉為經濟部國營事業機構，雖然內部經過了三次改革，不過由於前兩次都是小幅的變革：例如，第一次從航發中心 12 個一級單位，改制擴編成 22 個一級單位，四個副總經理。

第二次在 1997 年又象徵性地減為 19 個一級單位，四個副總經理。

第三次的組織變革是在民營化前，配合經濟部所有虧損的國營事業，進行所謂的「再生計畫」其變動方式係耗費鉅額公帑，聘請外商「麥肯錫顧問公司」診斷背書，確定公司已多出了 1200-700 名員工，年內應設法予以遣退；另外也同時不惜編列國庫預算，競逐風尚引近了時下外商企業流程改造(ERP)、數字管理系統，完全跳脫法定程序規範，並且假戲真做，運用產業工會幹部參與盲點，成為背書的工具。

由於這次變革規畫，事先並未經過法定的雙向溝通程序，即逕自採行「先斬後奏」的激進手段，直接嚴重破壞了法定組織功能，影響至鉅。謹摘述如下。19 個一級單位，四個副總經理。形式上裁撤掉四個副總經理，簡併為四個一級單位(三個事業部及一個管理部)、四個委員會，卻同時大幅擴編二、三、四級主管，又增設了許多籌備處、專案室。所以表面看來，一級單位少了 15 個，實際上只裁撤了 5 個一級單位而已。因為其中有 1 個董事會辦公室、4 個委員會、7 個新事業籌備處是比照一級單位設置。這還不包括違反「漢翔公司設置條例」授權「人事管理準則」所排除的經理、協理、主辦(或四級課長)等新創各級主管名額在內。

總體而言，漢翔公司組織重建後，層級反而用移花接木手法，大肆擴編，主管不減反增，功能卻變得更加複雜。不但原先依法設置的企畫處、採購處等一級單位都慘遭裁撤，就連人事、會計、

總務、政風處亦降編為二級單位。

上述新研擬規畫的一級單位，在未依法定程序生效前，即強迫由少數特定主管自行預訂年度營收總額目標，招募編組成員，並自負盈虧。凡編組額滿未納入者，則被列為疏處、優退離職、待派的對象。不過，漢翔公司奉准數度辦理專案裁減人力，同時以勞務外包承攬方式，陸續對外大量進用新人的作法，已造成現員疑懼、士氣潰散、公司章法大亂的後果。2000年新政府經濟部林信義部長亦對漢翔公司的營運狀況及組織變革的作法無法苟同，甚至二度以「無力回天」沉痛語氣，對漢翔公司經營團隊專業能力表達了澈底絕望的總體負面評價。

## 第二節 漢翔公司違法營運後的核心問題

漢翔公司依法原應在 1999 年 12 月底前完成民營，由於 IDF 戰機原計畫生產 250 架，因為政府打算轉向美國購買 F-16，及向法國求售幻象 2000，因而被迫減產為 130 架。量產結束後，業務營收，早如改制國營前時所預期「勢必驟然跌至谷底」。而在內憂外患、多事之秋狀況下，勉強成立的漢翔公司本來就營運體質不良(航發改制漢翔，未按勞基法第 20 條規定辦理新雇主繼續承認員工服務年資，故提前結清工資後，卻以原薪資轉換新職等，因此薪資並未歸零起算工資偏高)，專業行銷能力太差，業務訂單不足以漢翔公司每年支出 50 億台幣固定成本，需要每年有 200 億的業務量才有利可圖。因此失去軍方大宗訂單後，造成大量的虧損，實乃意料中事，不過，根據側面瞭解，一般的管理者或少數員工都認為早知今日，又何必當初？

既然經營團隊標榜永續經營，成效卻乏善可陳，甚至於搞得公司營運每況愈下，束手無策，如果想避免被法院宣告公司重整、破產，或關廠的途徑，還能持續保全既得利益，除了透過民營化

的法定程序，重新洗牌之外，似乎也想不出其他更好的方法來解套。

民營化政策變成了經理人團隊專業功能萎縮，卻可以依法轉嫁責任，仍然繼續掌控既得利益自肥的簡單選擇。

對當年國防部提議，將航發中心改制為國營漢翔公司的作法，曾有部分立法委員抱持完全不同的看法，甚至在立法院院會，表示了反對的立場。1995年6月6日立法委員許添財就提出了專案質詢：

「針對國防部欲將中科院航發中心改制為國營漢翔公司，完全是想逃避立法院監督、開倒車的做法，更嚴重的是，國防部連最基本有關改制之具體計劃書也付之闕如，可見國防部急就章的馬腳百出，要求國防部未將有關問題做一解決時，本席堅決反對將航發中心改制為國營漢翔公司，特向行政院提出質詢。」<sup>89</sup>

立法委員何智輝也不認同行政院的推動公營事業移轉民營化政策。在1999年為民營化的工作等議題，向行政院進行專案質詢，從預算審查管制的觀點，直接對漢翔公司的營運績效、改善整體人事成本的專業能力提出了嚴正批判：

「經濟部在執行漢翔公司民營化的工作應勿再重蹈覆轍，真正落實監督執行。漢翔公司為一實收資本額90億元的航空器公司，員工竟然有4000餘人之多，人事費浮濫，全公司88年度上半年員工平均半年薪50萬元，管理階層半年薪平均57萬元（依據漢翔公司88年度會計半年報），由此推論，其員工年薪平均豈不在百萬元之上。由經濟部88年二月所提出之漢翔民營化計畫書第19頁亦承認員工認股方面，因漢翔公司資本額較小，員

---

<sup>89</sup> 資料來源：立法院公報2屆5期25次，民國84年6月6日84卷35期2792號309-309頁。

工薪資頗高,依據現行經濟部所屬事業移轉民營從業人員優惠優先認購股份辦法第5條之規定,以漢翔公司平均薪給標準總額24倍換算之從業人員認購總股數,已遠逾漢翔公司目前已發行股份總數之35%;又依現行公營事業移轉民營條例施行細則第20條規定,公營事業釋股時,員工認股可認購額度,得增購額度以及長期持股優惠認購保留股數總和,不得超過各該事業已發行股份總數之35%,漢翔公司民營化股權釋出時,員工認股可認購額度高達24.48%,故於釋出股權過程中,員工實際認股數多寡將影響民營化成效甚巨。]於此計畫書中已明白承認漢翔公司體質上不能積極改善勞力密集體質,相較於臺積電資本額高達600億元,員工有5600人,漢翔公司在體質上非常不合乎高科技技術密集之本質。又依漢翔公司損益表(88年上半年度),漢翔88年度上半年本業收入短收0.87%,業外收入超過117.53%,其他業外收入更是高達1442.49%。一言以蔽之,即不務正業。綜合以上頗令人憂心,漢翔公司是否真的適宜民營化,爰向行政院提出質詢。<sup>90</sup>

事實上,上項員工的薪資出入甚大,從改制國營「以原薪資轉換新職等」的職位評價程序結果,仍然延續了改制前不合理的薪資結構。多數的基層員工薪資僅約3-4萬元左右。由於人為決策的錯誤,終於造成「寅吃卯糧」的後果,一般認為,這種情況卻比貪污還要嚴重得多。

2001年媒體報導指出:「漢翔公司,在國外波音、奇異等大廠遲遲未表態入股下,最近已轉向與國內特定投資人洽商入股方案,包括中華開發、交通銀行、台翔航太等六家機構初步同意入股,雙方預定於三、四月作最後磋商,預定六月底完成股權移轉及民營化作業,屆時經濟部持有漢翔官股比率,將由目前99.7%,遽降至45%左右。資本額90億8000餘萬元的漢翔航空工業,目前官股名單,除了台電、中油、台糖、台鹽、台肥及中船等公司各

---

<sup>90</sup> 資料來源:立法院公報4屆1期16次,民國88年06月15日88卷37期五冊3037號1126-1127頁。

持有象徵性的一股，以及國防基金會持有267萬股外，其餘股權均由經濟部所有，約佔漢翔股權的99.7%，漢翔今年民營化釋股，計畫釋出45%以上的官股，包括中華航空事業發展基金會、耀華玻璃公司管理委員會、交通銀行、中華開發工業銀行、台翔航太工業、國防工業發展基金會等六個機構，均初步同意入股，雙方正作最後磋商中。漢翔表示，該公司預定三月底前，召開民營化釋股的評價會議，決定釋股價格，再委請律師依國內特定投資人意向書及條件，擬訂協議書內容，再於四月底前與投資人（含員工）進行協商，六月上旬將民營化釋股報請行政院，並與投資人簽署股東及購股協議書，六月底完成繳款作業後，提前完成公司民營化股權移轉。漢翔民營化作業的股東結構規劃，分別為國內特定投資人持股佔45%、公司員工佔10%，經濟部佔45%，依此推算，國內每家特定投資人持股約各佔5至10%之間。

在積極介入飛機機體市場後，漢翔未來十年的營收及各事業部營收比重，將有明顯的變化，預估今年營收105億9000餘萬元。其中國防科技事業部營收比重約佔48%，飛機機體事業部約佔16%，但因營運入不敷出，預估今年將虧損2億3000餘萬元，使漢翔連續兩年出現營運虧損」。雖然，「漢翔內部對外預估明年營運可望轉虧為盈，明年獲利1億6000餘萬元，至公元2005年，預估營收可達245億7000餘萬元。其中，國防科技事業部營收比重佔29%，飛機機體事業部佔37%。直至公元2010年，漢翔營收預估可達424億元，（年營收逾10億美元以上），成為全球大型的航太公司之一」（2001年3月19日：工商時報）。不過，2001年5月21日立法院召開科技、國防聯席會議，針對上述一廂情願民營化的「漢翔設置條例修正草案」並未同意。在野黨認為，漢翔必須體質健全才有民營化的本錢，因此必須在「航太工業發展條例」制定土地作價完成後，漢翔才能談民營化，否則漢翔走向民營化，無疑是死路一條」（2001年5月22日：經濟日報，18版）。

依常理來推論，漢翔公司專業經理人、經營團隊功能正持續面臨快速萎縮的腐化，卻未能及時改善的情況下，類似由政府幕後主導，完成中鋼公司「民有國營」實際上等於假民營，立法委員批評指出，「漢翔如釋股對象鎖定政府非營業事業基金，則不符實際，根本就是假民營化」<sup>91</sup>。在國營體質缺失未改正前，就強制漢翔公司完成民營化的鋸箭思維，顯然本末倒置，頗值商榷。

當政府標榜發展航太工業，強制漢翔公司民營化的同時，更令人啟疑的是：美國參議員洛克斐勒為爭取「華揚史威靈飛機公司」至本國家鄉西維吉尼亞州設廠，自始即透過特殊管道向台灣政府進行遊說投資。我國基於國際政治現實，乃從1994年起，要求台翔、統一、慶豐、東雲、聯電、耀華、中華開發等企業，籌組華揚公司，並投資美商史特靈飛機公司，購併為「華揚史特靈飛機公司」(Sino Swearingen Aircraft Company)簡稱SSAC，繼續開發SJ-30小型商務飛機計畫。嗣因SSAC出現營運危機，我方仍陸續六次增資，已累計達3億4000萬美元，然而美方除在成立之初，以技術作價投資4000餘萬美元之後，即不再投入新資金。事實上，SSAC是完全倚賴台灣的資金存活至今。荒謬的是，台翔董事長孫道存雖具SSAC董事會主席身份，台灣也是SSAC的法定老闆，不過，有關SSAC合資公司的人事、財務、工程、行銷，所有重要職務的生殺大權，卻都由美方掌控，任由洛克斐勒主導。

問題是，當初國內民營企業早已不再投資SSAC，華航、台翔、耀華又都是國家資金，雖已免除立法院預算審查的國會監督，但是，該公司並未帶動「向國內採購零組件」的商機，當年更因SSAC人為不當營運所造成的虧損擴大，我方投資已達2億4700多萬美元，占資本額約85%，已遭套牢，陷入台灣航太業的大錢坑局面。洛克斐勒為此來台會晤陳水扁總統，訪問了行政院、經濟部之後

---

<sup>91</sup> 資料來源：《經濟日報》，民 90.5.22，版 15。

表示，如我方不及時投資1億美元，SSAC將面臨破產，屆時，我方投資亦可能全數泡湯。洛克斐勒並且揚言，不排除向大陸求助，引入中資。總統府隨即指示行政院，「務必」儘速給洛氏「滿意的回覆」。旋由行政院邀集外交部、經濟部、交通部、台翔公司等相關單位的專案討論結果，最後決定仍由我方華航、耀華、台翔、中華開發等機構再增資1億美元。令人懷疑的是：這筆由我方政府預算提供的鉅額投資，是否為外交導向下的變相「政治獻金」？

回顧政府不斷以國營事業虧損為由，大力推動民營化政策，並且強制國內以航太工業龍頭自許的漢翔公司民營化，卻刻意忽略了在法律平等地位的條件下，同為政府持有官股的身份，卻有截然不同的雙重標準。在商言商，本來是經濟問題；不過在官股白手套的交易情況下，就可能變成了政治問題。據報導指出，台翔公司雖然坦承督導不周，在投資SSAC的第二年，我方駐廠人員曾向國內檢舉：SSAC的內部管理鬆散、美籍幹部排斥台籍人員，台灣成了出錢給美國人玩的凱子的疑案，台翔公司卻非但未及時補救，反而開除了這位檢舉者。直到2000年，台翔才因虧損惡化而撤換了兼任SSAC的財務經理李文謙(華揚公司總經理)，改派新人費立偉去接手整頓，不過卻仍被SSAC拒於門外。<sup>92</sup>試問：我國政府又對官股掛名主導營運，卻造成SSAC的虧損事實，其相關決策疏失責任何在？一旦我方國庫投資的3億5000萬美元全部泡了湯，無論是否為政務官，我方的專業經理人，以及負責督導的公部門，無論如何都有相當程度的責任。

謹從民營化政策的觀點，將國營漢翔公司與同質的航空企業美國華揚史特靈公司多年來所進行的「國有民營」(或民有國營)投資概況，作一簡單類比，並製表如下：

---

<sup>92</sup> 有關投資美商史特靈飛機公司，購併為「華揚史特靈飛機公司」資訊係參考聯合報記者丁萬鳴的專題報導。標題為「外交凌駕專業，航太投資變質。副標題為「投入大筆金錢，飛機遲未上市，持股八成五，卻難插手經營，任由洛氏擺布，當中有何玄機」。全文刊載於《聯合報》，民90.5.21.版7。

表 12：官股投資國營漢翔公司及美國民營華揚史特靈公司概况

台灣國營漢翔公司 (AIDC)	美國民營華揚史特靈公司 (SSAC)
1.資本額 90 億 8000 萬台幣。預估今年將虧損 2 億 3000 餘萬元台幣(約 686567 美元)。	1.我方政府要求國內企業對 SSAC 陸續六次增資，已累計達 3 億 4000 萬美元，但營運虧損狀況仍在持續惡化中。
2.政府官股完全主導營運、管理權。專業經理人(團隊)權責不詳。	2.我方政府官股佔 85%(以台翔、華航、耀華為主)，雖由台翔孫道存掛名擔任董事長，卻始終由美方來主導營運。
3.國會以民意監督職權，要求政務官及官股負責人到院列席備詢。	3.我方國會及政府坐視官股投資失利，並放任美方主導營運不當，造成持續虧損。
4.官股經理人專業功能不足，但完全掌控人事、財務、工程、行銷等所有重要職務，以及營運主導權。	4.我方官股對人事、財務、工程、行銷等所有重要職務的主導大權均無影響力，全由美方人員掌控、決定。
5.政府不但立法強制漢翔公司民營，並長期全面推動國營事業民營化，不惜造成集體失業，引發社會問題。	5.美方參議員洛克斐勒主動來台，要求我方政府官股繼續投資在美西維吉利亞州設廠，至少已替美國增加了 800 個就業職位。
6.政府貶抑國營事業，不惜動輒放話以減薪、裁員、關廠、破產壓力，要求國營事業員工配合接受。	6.無
7.未依憲法釐清國營事業營運權責，如有虧損，涉及經營團隊人為缺失，亦常官官相護無法課責，並且全由員工來承擔後果。	7.我方政府官股持續對美方不當營運造成虧損的人為缺失束手並且比照本國鄉愿作法免除我方官股責任。
8.一旦營運虧損，不分青紅皂白，必定被民間指責。增列預算困難。	8.我方總統府交辦行政院，繼續由我方投資美金 1 億(美方表示，如我方不繼續投資，將不排除引進中資，以免宣告破產)
9.我方多向美方採購軍備，漢翔獲取本國軍方訂單機會則相對不易。	9.美方主導，賣方獨占。

資料來源：本表資料係參考2001年3月19日工商日報、2001年5月22日聯合報。

# 第八章 漢翔公司因應民營化困境的對策

## 第一節 雇主的課責範圍

國營事業雇主的定義包括了廣義的政府主管機關首長、事業負責人、主持人、代理人、董事、監事，以及全民持股的股東。而狹義的雇主則為《勞動基準法》第二條對雇主所下的定義：「雇主：謂僱用勞工之事業主、事業經營之負責人或代表事業主處理有關勞工事務之人」。因此，經理人、監督人員、管理人員均屬代表事業主處理有關勞工事務者，本研究所稱的國營事業雇主係參採我國《憲法》規範的廣義課責標準而言。針對民營事業雇主則以狹義的《勞動基準法》標準來分別認定。

從勞動法的觀點來看，國營事業與民營企業的雇主就所聘僱勞工之間的最大不同點在於：前者，為「政商(資)合一」的勞資雙邊關係，政府機關受全民委託，兼任官股資方代表；準公務員的勞工，必須同時面臨「球員兼裁判」，以及「長官部屬」之間的複雜主從關係。後者，由於政府解除管制，屬於「政商(資)分離」的市場經濟概念，一旦發生勞資爭議未決，政府得配合介入調處，或循司法途徑解決，故民營企業為單純的「勞資政」三邊互動關係。其次，「企業家」的原始概念源自於1800年法國經濟學家賽伊(J.B.Say)，專指「將經濟資源從低生產效能，提升至高生產效能及提高報酬的人」。<sup>93</sup>公部門並非「營利事業」，負有社會正義的公共責任，因此，嚴格地說，國營事業只有提升事業經營「效率化」與否的問題，而沒有所謂「企業化」的正當性存在，否則，將構成「與民爭利」；況且西方「企業化政府」的論點，仍然偏重於經濟利益，所以，也並不符合政治性的要求與目的。

一般認為，只有能力不佳的領導者，卻不會有不好管理的員

---

<sup>93</sup> 請參閱劉清彥譯，Richard Koch/Ian Godden 原著，《沒有管理的管理》，台北：民 87，頁 20。

工。此亦千軍易得，一將難求；將帥無能，累死三軍的簡單道理，管理者也許可以被容忍專業性不足，但是卻必須要具備「知人善用」的本事，否則，就註定了「外行領導內行」、「官大學問大」的狹隘、封建格局。

學者薩孟武曾經在《西遊記與中國古代政治》一書中，以英國的法治精神來批判中國充滿「人治」色彩，欠缺「法治」紀律的政治文化。他引述了西方學者 W.E.Hearn 的見解：「在英國，法律不許人們藉口於命令而作不法之事。任誰都沒有服從不法命令的義務。----凡依別人命令，而作不法之事，皆不能以之為辯解的理由，縱令受命令的人有服從發令人的義務」(W.E.Hearn,the government of England,pp.99)。同樣，四十年後，台灣政府的公部門，以及國營事業的政務官、事務官們，似乎大多數仍然停滯在「立法從嚴，執法從寬」的人治鄉愿格局；漢翔公司自無例外。政府公部門，尤其是行政機關，向來強調「分層負責，逐級授權」，亦為國會民意監督所信服的專業課責體制，此與「合議制」的「委員會」組織特性完全不同。國營事業機構一般認為是公部門的組織(至少，也應屬於「準公部門」)，國營漢翔公司的營運成敗責任，除非能舉證確無人為疏失，才可以符合法定的免責要件。因此，無論如何，都必須對雇主官股董事，或監察人，尤其對所委任的監督、管理、專業經理人員要依法加以課責，否則，就談不上任何考核績效的公正性可言。

## 壹、政府是否對漢翔公司的專業經理人功能絕望

由軍方主導欽點拔擢的漢翔嫡系經營團隊，仍然普遍欠缺國家文官「依法管理」的法治基本概念，所以才導致新政府經濟部部長林信義，2000年9月14日下午一點三十分至兩點，在經濟部第一會議室聽取「漢翔公司提報再生計劃會議」時，不得不「兩次」公開表示，對漢翔公司有「無力可回天」的感覺。這當然也

是漢翔公司雇主應該被相對課責的證明！

舉例來說，只要隨時訪查全國績效不佳的政府機關，或國營事業機構，是否依照《公務員服務法》中的 24 個條文，以及《公務人員考績法》的宗旨，確實對部屬進行所謂的「應本綜覈名實，信賞必罰，作準確客觀之考核」？除非雇主能夠舉證完全沒有人為疏失，否則國營事業員工的年度、平時「考核績效」應該與公司的「盈虧相當」才對。事實上，又如何解釋在民意監督下，國營公司的長期「嚴重虧損」，全員的考評績效卻都是「優 甲滿額」？顯然，如非民意監督不力，就是人為考核不實的老問題；而無論民意監督不力，或人為考核不實，都可能涉及「政治腐化」(corruption)，以及「濫權」(misappropriation)的派系政治特質問題。

其次，政府公部門人員、國營事業雇主，或公職人員也要面對專業倫理或輿情檢驗：是否已經構成悖離職責，違反了法規，假公濟私的不當行為要件，必須要依法從嚴課責(明知故犯及業務過失)。如果漢翔公司已經確實按照法令規章，來「公正」執行考核獎懲，則企業營運績效應該都不成問題才對！更何況，在政府依法授權，由行政院核定的《漢翔公司人事管理準則》，亦自創考核「特優」績等，並連晉兩級的規定。據瞭解，該公司員工考評為「特優」、「優等」、「甲等」者，年年均額滿，並經主管機關核定在案。除非能夠舉證，否則，很難想象：既然漢翔成員「考核甚佳」，豈有認同「嚴重虧損」之理。顯然，公司雇主(監督、管理、專業人員)不僅應該虛心面對，並且要依法承擔「獎賞浮濫、考核不實」的責任。

《資治通鑑》曾指出「政之大本，在於刑賞，刑賞不明，政何以成」。無論古今中外的「公部門」或「民營事業」，對約定生效的「遊戲規則」、「法治紀律」都必須信守如一，否則絕難奏效。尤其是屬於公部門的國營事業，如果認同了「有賞無罰，弄破免

賠」的作法，等於獎懲制度已經完全被澈底遭到破壞，當然也就更談不上民營化政策績效了。

從「行政責任與公共組織」的關係來看，國營事業既然須受民意監督，代表雇主行使監督、管理職權的自然人，除了要受 勞動基準法、公司法、民法、破產法、公務員服務法、公務人員考績法、公務人員懲戒法 等相關法律的拘束，或監察院查處公務員違法不當的責任外之外，還必須面對所謂的「政治責任」、「專業責任」，以及「個人責任」，分別由具備國家政務官、事務官、員(勞)工身分者，來各自承擔。例如，公務員服務法第 6 條的禁止濫權；第 13 條的禁止經商投資事業；與 破產法第 156 條的過怠破產罪等行為，都有被判處有期徒刑的可能。問題多半出在我國長期以來「立法從嚴，執法從寬」的鄉愿文化上。

## 貳、漢翔公司改制國營前所選擇的不當人事政策

根據訪查，1995 年航發中心在林文禮上將主導籌畫改制國營期間，曾由專業參謀主動向民間法界，甚至國防部軍法局請益。1995 年 10 月 23 日航發中心向軍法局就「改制國營漢翔股份有限公司有關聘僱員工移轉問題」，以(84)朝翔(三)字第 10341 號簡行表行文申復。1995 年 11 月 22 日國防部軍法局以(84)則剴字第 4583 號簡行表提供了上項法律諮詢參考意見；其中，明確指出「...至同隨同航發中心移轉不離職者，其工作年資應由新單位予以承認，較符契約與法規所規範之本義」。但也言明「...以上僅就本案提供相關法律參考意見，並非定論(解釋)，本件改制移轉事件倘有爭議，仍宜尊重經濟部國營會之意見，以協商或循調解及其他法律途徑解決，較為妥當」。

軍法局的上開法律見解雖無拘束力，但大致符合 勞動基準法 的精神；此即第 20 條規定：「事業單位改組或轉讓時，除新

舊雇主商定留用之勞工外，其餘勞工應依第 16 條規定期間預告終止契約，並應依第 17 條規定發給勞工資遣費。其留用勞工之工作年資，應由新雇主繼續予以承認」。果真「依法行政」，則航發員工年資毋庸買斷，當然，可以省下年資結算金，保留至移轉民營時再按「公營事業移轉民營條例」辦理一次發給即可。不過，由於當時國防工業不適用「勞基法」，因此航發中心並沒有採信民間法界及軍法局的意見。在國防部、經濟部、勞委會等部會的本位考量下，仍舊意圖堅持廉價買斷年資，但同意「不減薪」的作法。漢翔公司這種「年資歸零；工資不歸零」起算的「職位評價」概念，不但因決策核心未能參採專業見解，依法行政，已經直接造成「寅吃卯糧」必然的後果，並且一開始就完全偏離了有效合理降低人事成本的體制轉型基本原則，也註定了日後漢翔公司「工資報價過高」，不利競爭力，而必須「自食惡果」的宿命。一般認為，無論是否具備政務官，或事務官的身分，這完全「可歸責於雇主」，也是政府決策核心官員的人為重大過失(故意)，課責要件非常明確。

除了政策指導發生錯誤時，可以根據「決策規則」來釐清政治責任，或專業責任的歸屬之外，行為者個人的動機、意志，或自我要求的內在價值觀點，乃是文官倫理的道德品操問題。此即類似學術良心、職業道德，或行事風格。一個有高度榮譽感的公務員，通常會嚴以律己，如有疏失，亦反求諸己，不待長官懲處，已愧疚自責良深。學者哈蒙(Harmon)就曾以「受煎熬的靈魂」(tortur soul)來詮釋，並且肯定了這種「個人勇於自我負責」的行為表現(Harmon, 1990: pp151-180)。

### 參、漢翔公司的組織文化不利轉型需求

學者江岷欽、林鍾沂認為，當組織成員苟同人際現狀時，往往會因為社會現實的勢力，隨時調整自我，並做出犧牲性的選擇。

長此以往，這種壓抑自我的團體順適，如同哈蒙所言，並不是在增加人際關係間的關係，而是在破壞它(Harmon, 1990: pp174)。在社會多元化、法規複雜，高科技資訊變革的動亂的環境中，非專業者的國會議員、政治主管、一般公眾，都不易瞭解政策、法規內容。如涉及非必要的行政保密管制，因為資訊未流通，就更難評估其對社會所產生的負面影響。個人責任的講究，絕對有必要加強；尤其，須要倚賴負責其事的專業、行政人員，秉持個人良知及高度的責任心，貫徹執行，或勇於舉發導正，成為「吹哨人」(whistle blowing)。當然具名負責的舉發者的功能，仍與匿名檢控的告密者(informants)顯然不同，並且更值得肯定。例如，國內外許多危及公共利益的重大弊案(伊朗軍售、水門十八標工程、高爾夫球場、拉法葉軍售等)，都完全靠舉發者的行動來加以阻絕。「在美國社會，舉發事端<sup>94</sup>，有時被視同實踐行政倫理的表現哩」！

具名舉發人為缺失，或勇於批判公部門(或私有企業)的違法不當行為，都是替組織建構出「反腐化機制」的寶貴文化資產，領導者應該鼓勵。我國的公(國)營事業，包括漢翔公司在內，未民營化前，對雇主的課責要件，尚稱完備，但多徒具形式，毫無成效可言。在事業機構的人為營運、管理績效不佳的事實前提下，幾乎完全沒有任何政務官、事務官，或專業人員能夠勇於負起相對的政治責任、專業責任；就更談不到所謂的個人責任；也難怪常為人所詬議，指稱「弄破免賠，官箴掃地」。

#### 肆、政策指導錯誤緩不濟急

經訪查結果發現，漢翔公司尚無電子郵件文化的概念。不過從 2001 年 1 月 15 日民營化前，漢翔公司員工在內部所公開傳送

---

<sup>94</sup>請參閱江岷欽、林鍾沂合著《公共組織理論》，台北：空大，民 86，頁 608。

的電子郵件中，倒可以看出，國營事業機構員工，對雇主課責功能的澈底瓦解後果，所表達出的無奈。該郵件收件人正本雖為總經理，但也是少數能以舉發者觀點的知識勞工身份，公開向漢翔公司各級管理幹部、工會代表所表達的質性意見。全文請參閱本文「附錄六」。

這也似乎充分說明了：欠缺政治責任、專業責任、個人責任的國營公司，就如同沒有維護社會正義意願(使命感)的政府機關一樣：除了依法裁撤外，幾乎完全沒有轉型成功的可能。當然，談到民營公司的市場法則，就更不在話下。

通常「事業機構」與「公司企業」較能區隔出政府「公部門」及民間「私有企業」的特性，然而混用的結果，往往容易讓二者定義模糊。「國有企業」的稱謂，則顯然沒有「國營事業」來得嚴謹。實務上，雖然二者多適用《公司法》（《國營事業管理法》第34條規定者除外），而常將「國營事業」通稱為「國營企業」（公司），但是，混淆使用的結果仍有負面影響。1949年我國的《國營事業管理法》雖然要求國營事業「應按照企業方式經營」，卻也謹慎選用了目前的法律名稱，以免「視同民營」。

公(國)營事業的雇主與民營企業不同。所謂的「自負盈虧」，在民間企業的雇主而言，雖然可以在「政企分離」的原則下，不必受到公務人員法令的限制，卻必須要面對可能要「傾家蕩產」、甚至「負債入獄、身敗名裂」的高度風險(不含脫法呆帳)。賺了錢，固然人人稱羨，賠了錢，自己的工作權、財產權就都可能立即會直接減損，或完全泡湯。但是，公(國)營事業的雇主(指法人的代表、人自然人)，由於為政府官股所委任的負責人(董事、經理人)多具有公務人員身分，或文官資格，本身並非出資股東，只要「確實」依法行政，沒有違反法令，一般說來，公營事業的「盈虧與否」，實際上，和雇主所委任的負責人(官股董事、經理人)，

其私有財產、工作，並無利害關係。換言之，國營公司的贏虧，並不會相對造成雇主的利害得失：賺了錢，上繳國庫；賠了錢，也由國庫預算來支應。

撇開 勞動基準法 第 84 條之一(施行細則第 50 條之一)對監督、管理人員的課責要件不談，只要不遵守文官獎懲法令，或行政(職業)倫理的約束，目前在公務員身分保障下，國營公司的雇主，似乎完全沒有因為課責造成減損個人財產權、工作權的顧慮，除了年終獎金稍有出入外，如果鄉愿的文官獎懲法令流於形式，由於喪失了對權利義務的法定課責功能，國營公司的雇主之所以常被指為「有賞無罰，弄破免賠」，就絕非毫無理由。

如果少了事務官的「專業倫理」，與政務官的「政策責任」，則在官場權力腐化情況下，也註定了國營事業不但沒有轉型變革的成功要件，根本談不上所謂的營運績效，或公共服務的競爭力。因此，除了要與民營雇主同樣必須遵守一般法令(例如公司法、破產法、勞基法等)之外，不像民營企業雇主，由私人完全承擔盈虧風險，因此，有效規範政府文官的「公務人員法令」(例如：公務員服務法、考績法等)，就成為：無論如何，都應該要求在文官體系完全一體適用，被合理尊重，並且務必公正執行，以便對國營公司的雇主負責人，當然這也包括了下列勞基法中的監督、管理人員，甚至專業人員，上項代表雇主行使經營、管理、分配權的自然人，依法，都須要相對加以課責。

## 伍、經營團隊有權無責

代表國營事業雇主的負責人及相關的監督、管理人員，如果具有公務人員身分，則自受國家公務人員及相關法令的拘束。權利、義務都必須依法執行規範課責。因此，故意濫用職權，或怠忽業務的過失行為，無論如何，尤其從以往的「特別權利義務關

係」角度來看，更不該發生「有權無責」，或「弄破免賠」的結果，畢竟上項人員的這些行為都可能直接面對有無「違法」、「不當」的責任檢驗問題。

經過深入訪談，並且對照了漢翔公司員工對民營化及組織變革的相關文件(含電子郵件)之後，本文針對員工對公司管理階層的普遍看法，也可以歸納出下列五點謹摘述如后：

- 一、員工認為：依照 漢翔航空工業股份有限公司設置條例 第十條的規定，應該在 1999 年 12 月底前完成移轉民營，但迄今仍屬國營事業狀態，迄未完成延後民營的修法程序。當初信誓旦旦，任憑雇主遴派欠缺經理專長者留任為各級管理人員(多係軍職退伍轉任者所獨占)，且動輒以民營為由，文過飾非，如今跳票，顯然與 漢翔公司設置條例 第十條規定不合。參照 1998 年 12 月 23 日國發會「加速公營事業民營化七大共同意見」共識中，建請總統的宣示要點：「未依限完成民營化者，亦應撤換事業負責人，並議處主管機關首長」。員工認為漢翔公司的總經理以上人員，甚至連經濟部長都應該下台負責。
- 二、員工認為：當年航發改制漢翔時機、資產規劃等決策，均在經建會協調下，概依經濟部構想決議完成。雖其業務來源、經營體質、對外行銷接單能力與國防部預算支援有關，但經濟部已預知航發改制前無法取得大型計劃支撐，改制後對漢翔公司內部組織「新瓶舊酒」式的人事調整不利營運體質轉型狀況，全然瞭解，卻未予實質督導與協助，造成漢翔無過失員工長期面臨公司人力潰散的危機，承受中年集體失業的不當焦慮，就事論事，漢翔國營、民營的決策過程，已難謂適當，經濟部首長三年來疏於對漢翔公司所面臨的困境特例，依職權善加督導，更應該負相當責任。
- 三、員工認為：上述政府各部會官員明知 1994 年 5 月 8 日中國時

報已指出：航發中心執意國營，勢必拖垮營運。未來可能面臨巨額虧損，並且預測民國 1999 年後，若無大量業務支撐，將陷入嚴重困境。1995 年 9 月 25 日亦預料：航發中心未來前景堪憂。1995 年 5 月 16 日：三讀通過 漢翔航空工業股份有限公司設置條例，決定航發中心改制國營時，經濟部國營會仍然認為，五年內恐難辦妥民營。1997 年 3 月經濟部航太小組進而提出：當時在「軍方文化不利」的情況下，應聘外商顧問分別成立三家公司、資遣三分之二，尤其「擔心漢翔公司組長以上的階層，沒有共識，再慢一、兩年，一切將太遲」等困境。公司明知改制國營不可行，仍卻堅持國營，造成今日困境，主管人員應負決策錯誤的責任。

- 四、員工認為：相關部會的決策核心為求本位利益，仍堅持違反勞基法「同工同酬」精神，未採行國防部軍法局意見，仍然堅持先買斷員工服務於航發的年資後，以原薪資轉換職等，假藉「職位評價」之名，取得既有利益(自肥)，一開始就完全澈底破壞了薪資歸零起算的企業營運基本架構，公司的相關決策人員涉有重大的人為疏失，應該依法查究。
- 五、員工認為：漢翔公司民營化前即偏離考績宗旨，恣意凍結職等，阻絕員工職等晉升管道，打擊士氣。格於漢翔公司管理幹部始終多由航發軍系家臣留用，既無現代經理人專長(雖屬軍中科技菁英，但多欠缺基本管理人文特質)，又偏好「絕對服從」的部屬(官大學問大)，勤於內鬥，官官相護，外行領導內行。數年來，因不聽員工建言，忽略政府公聘專家診斷建議，而粉飾太平坐失轉型良機；至 1999 年方支付鉅額公帑(耗資數億購買 ERP、花費 3000 萬聘請外商診斷評估)購買婦孺盡知的「變革、裁員」把戲。在人力過臃情況下，不顧管理功能萎縮，仍購買無實質成效的「性向測試系統」。既無力開源創新，又不按自訂規章執行橫向輪調、工作分擔、信賞必罰的管理紀律，反倒外聘仲介公司派遣新人，替代閒置現員。國營事業雇主(公務員)，如任由所委派管理人員浪費

公司財產，則似與「公款法用」的規定不合員工認為，公司的經營團隊應該全面檢討撤換，並且總經理更應該負決策錯誤的責任。

六、員工認為：漢翔公司下雖設民營化專職部門，三年來，昧於本位現實，坐觀量產結束後財務吃緊困境，仍不改軍中劣質管理文化主導積弊，反而倒果為因，「堅持訂定各單位一定比例的淘汰率(俗稱一刀切)」，遂行政策性集體懲罰；並且公然違反「客觀準確、信賞必罰」的精神，閉門造車，訂頒模糊的績效考評規定，俾便排除異己。平時考核全憑個人好惡，來主觀認定工作績效，跳脫法規準據，雇主及管理人員卻始終「有權無責，弄破免賠」。依法規精神，董事長、總經理與負責事業經營管理工作的主管級人員、負工作成敗責任的專業人員，都有虧職守，難辭其咎。

七、員工認為：漢翔公司目前仍為經濟部屬國營事業，雖係特別立法，可不適用公務員相關法令，但無論公民營企業，勞工固應尊重雇主、管理人員的經營權，在國家「法令規章」的基準上，提供對價勞務。惟雇主所委派的管理人員亦應遵守勞動基準法與政府的相關法令，訂頒執行規章時尤不得目無法紀，隨意轉嫁管理不當責任，侵害無過失勞工的合法權益，甚或濫用職權，動輒藉外商之口，以「淘汰」、「裁員」、「考核權」要脅員工該公司去年底即耗費鉅額公帑請外商麥肯錫公司作評估，其結果卻仍係重申三年前經濟部航太小組的觀點：如軍中文化不改，想留下核心人馬，至少要先裁掉1200至700名人力，直接造成長期的人心惶惶。員工認為，此一手法甚為拙劣，不但浪費了國家預算，更平白把全體無過失的員工當成了可以「弄破免賠」的實驗品，應該追究公司經營團隊的決策疏失責任。

## 陸、官方持有特別股與市場機制牴觸

上述的雖然問題日趨嚴重，不過行政院卻對此早有定見，無視於不當民營所誘發的嚴重潛在社會問題，也無澈底檢討「為民營而民營」的基調，只有為了顧及公共利益、「國家安全」，已經在2000年11月29日全面大幅修正了公營事業移轉民營條例，內容略以：對具國防特性之公營事業增列「特別股」認購期限(俗稱「黃金股」落日條款)，以及離職、留任、資遣人員的相關「轉業訓練、就業輔導、義務役年資結算」等準據，亦做了明確規範。漢翔公司延宕民營已年餘，不過，根據漢翔公司持續辦理專案優退(裁減)措施的經驗來看，該公司既公開宣稱「人力過臃」情況下，並選擇性勸退或裁減資深現員後，卻在同一時期辦理勞務外包、承攬(以仲介公司安排人力派遣)手段，來新進人力，造成精華潰散的反淘汰現象。此一管理策略非但與現行法令精神不合，亦間接再度證實了漢翔公司經理人團隊專業功能嚴重不足。經營團隊既然缺乏曲線思維模式的策略管理概念，難怪會陷入病急亂投醫的困境。這次大幅修正了「公營事業移轉民營事業條例」，卻也等於政府公然在幕後，持續以官股優勢，影響公營事業民營後的重大人事、營運政策，以便在沒有民意監督的情況下，能夠任意操控。這仍屬典型的「假民營化」包裝。譬如官股佔40%的中鋼公司，由於契約規定「外資全球存託憑證」持股的4.57%，必須在表決權上支持官股，再加上國安基金、四大基金護盤的持股數目，總計官股已經達到49%。在民股分散情況下，中鋼董事會仍由官股完全掌控。這已經形同破壞市場機制，不但與民營目的不符，也失去了移轉民營的正當性與必要性。

2001年5月29日政府官股在輿情、民股反對聲下，強行運作，直接干預民營中鋼公司的重大人事營運方針，撤換了適任的專業經理人(董事長)王鍾渝，不禁讓國人普遍質疑：這種假藉民營化程序，卻擺脫國會監督，形同澈底破壞「市場機能」，無助於提升事業經營效率的作法，不但與「公營事業移轉民營條例」的目的不合，更令各界產生疑問：此一「私有國營」的手段與不當

的「國有化」政策，究竟有何不同？果真如此，政府在 1995 年又何必費盡心思，大搞「國營中鋼」公司的「民營化」弔詭政策？

## 第二節 勞工的課責範圍

國營事業勞工的定義包括了具有公務人員任用資格(或身份)的公務人員，或有準公務人員概念的純勞工，由於公營事業勞工必須依法律來任用，因此，本研究所稱的國營事業勞工，仍參採我國 憲法 概念的廣義課責標準，泛指兼具準公務員身份的純勞工，以及非委任關係的職工而言。針對民營事業的勞工，則專指適用 勞動基準法 的純勞工。

鑑於民營化政策的過程，採行「由上而下」的決策模式，被排除在決策核心外的員工，因為自身法定權益無端面臨重大變更，故反應自然強烈，國家站在維護社會正義或公共責任的立場而言，政府和民間都應該加以重視並予理解。

尤其，公營事業工會雖然擁有事業單位雄厚的資源與支持，然而公營事業的負責人，並非事業投資者或所有者，故與工會的立場「並不對立」，二者關係則多曖昧而弔詭。<sup>95</sup>

國營事業既有動員力強的工會組織，來負責執行勞動三權，藉以保障勞工權益；因此，工會功能的角色定位，乃成為影響員工心理層面的主要關鍵。根據支持民營化的學者詹中原研究指出：

「民營化過程中，員工內心所存在的經濟利益、工作環境、社會認同『不安全』的感覺，是產生抗拒的首要原因。況且，民營化基本上是『由上而下』的決策類型，所以，在心理上的不被尊重感，加上移轉過程中資

---

<sup>95</sup> 請參閱詹中原著《民營化政策》，台北：五南圖書公司，民 83，頁 126。資料來源係整理自「行政院公營事業民營化推動專案小組」會議資料，轉引自蔡文濱(民 82：頁 36-37)。

訊不完全的形成的誤解，都更使民營化過程節外生枝。同時，工會的態度也往往影響員工的心理。既然推動民營化政策的過程本身即易引發員工相當多抗拒的理由，因此，政策執行者更應考量民營化前後員工的權益轉換以為保障，也只有如此才能配合憲法工作權保障的規定，亦有助民營化政策的實際推動。<sup>96</sup>

## 壹、勞動三權與產業工會

雖說，企業雇主負有「經營三權」的關鍵性、決定性責任；不過，「勞動三權」的品質也會產生相當微妙的影響。少了勞工的關切性忠誠參與、監督(並非干預或介入)，將無助於經營權品質的提升。有人戲稱「一流的員工，不會有三流的老闆」(反之亦同)，即此之謂。

從大法官第 270 號解釋的精神來看，公(國)營事業員工的任用，應依法律任用。因此，國營事業員工由於經過嚴格的法定公開招考程序所以縱有「純勞工」的身分，未具公務人員任用法的文官資格，尤其，受到憲法第 24 條對公務員的課責、賠償規範，國營事業員工的「準文官」角色，除了受到保障外，當然負有相對的責任(義務)，也與民間企業「純勞工」的進用標準、權利義務有所不同。由於國家 1984 年制定了「勞動基準法」，猶同全國性的勞資團體合約，雖是屬於約束雇主的法律，較有利於勞動者。不過，實際上，對雇主的基本權利義務也有了明確約定，應屬勞資雙方互信的合作基準。加上政府也為 30 人以上的勞工依法行使自力救濟，早在 1929 年，就制定了「工會法」，對財產弱勢的勞工團結權、集體協商權、集體爭議權，都有了合理保障(工會法修正草案，已降低為 10 人以上即可籌組工會)。勞方如棄守法定合約義務，或自願接受降低勞動條件的待遇，默許對方(雇主)違約

---

<sup>96</sup> 同上註，頁 128)

濫用權利，造成公司經營不善、虧損、關廠，縱然雇主應依法課責，而勞工因怠忽信守法令義務，自亦喪失相對的權益保障。本文認為，勞基法、工會法等勞動法令，就是檢驗勞工，並課責勞工的具體標準。尤其工會組織對僱用員工達 30 人以上的勞動權品質，對該公司營運的成敗與否，仍有相當影響；勞工人數越多，影響的程度也就越大。

不過從政治學上「派系」(pre-party faction)理論的「統合主義」(corporatism)、「侍從主義」(clientelism)的觀點來看，根據學者陳明通所引述西方 Schmitter、Kaufman 的論點，認為：統合主義係指國家機關運用公權力介入傳統社會，以經濟產業的分際來垂直分割社會，把個人強制編入法定的職業團體；包括各種資方的「產業組織」，以及勞方的「工會組織」。因為這些團體在同一地區，同一性質的產業，限定只能組織一個，與「多元主義」(pluralism)的自由結社不同，所以完全壟斷了該產業的利益代表。國家機關透過給予這些社團壟斷的「代表權」，以換取對該社團領導者「挑選權」與利益要求的「監控權」，進而獲得對該團體的有效「動員與支持」(Schmitter, 1974 : 13、Kaufman, 1977 : 111)。

換句話說，資方(雇主)團體的「公會組織」，與勞方團體的「工會組織」，通常在政府部門的介入操控下，許可上項人民團體壟斷所屬產業的利益代表權，用來換取政治目的上所需要的「有效動員」，或「選舉票源」(派系)的支持回報。一般認為，派系的本質是常態政治社會體制的「附加產物」，從此一特質來看，政治社會的決策模式如果「越不制度化」，則派系活動的空間就會越大。當然，政治社會體系所需要派系的成度也就越高。雖然統合主義的動員能力較高(尤其是公營事業的產業工會)，不過，統治菁英常以介入「選擇社團領導人」的方式，來間接控制社團，因此，被挑選的社團領導人，就不太可能對統治階層造成相當壓力。當然，對代表勞工的工會組織而言，這也造成了與「工會法宗旨」基本

立場不符的鬆動，甚至功能萎縮的現象，更將面臨會員貌合神離，產生認同危機上的壓力(資方產業組織的財源自主性強，則較不受影響)。歷年來，有人懷疑台灣已在經濟掛帥的「官僚資本主義」(bureaucratic capital-ism)弔詭影響下，造成黑金賄選、政策綁樁的劣質選舉文化，嚴重影響了國家的公共決策(也包括了民營化政策)。西方學者 Joseph Fewsmith 認為，官僚資本主義就是政治職位與社會資源的交互滲透，並且假公濟私的意涵，後果卻比傳統上的貪污更為嚴重。此一公私不分，派系相連的「制度化」行為，簡直等同結構性的貪污。這似乎也說明了台灣在解嚴後，每逢政治選舉時期，則中央、地方派系組織的樁腳(無論明樁，或暗樁)行情，何以不斷出現「水漲船高」的複雜利益背景。但無論如何，工會組織仍然是代表勞工行使「勞動三權」的法人團體。本文乃就漢翔公司的工會組織功能特點，摘要探討如后：

## 貳、產業工會的獨立自主定位與功能

從工業心理學<sup>97</sup>(industrial psychology)的觀點來看，勞方(labor)與資方(management)乃任何工業機構組成的兩大基幹。其互動關係通常稱為「勞資關係」(Labor- Management Relation)，包括「權益相反」、「對立」的「工業衝突」(industrial conflict)、以及興衰一體的「休戚關係」。前者，以團體協商(collective bargaining)、勞資委員會(labor- management committee)來謀求解決之道。後者，則多賴同理心來思考，並用理智包容改善。除了靠團體協商、勞資委員會來誠信解決外，不但資方在「領導術」(leadership)方面，應該特別要加強，俾利於勞資關係的實質融洽效果，尤其，工會必須依法要善盡勞資雙方「上行傳意」(upward comunication)「下行傳意」(downward comunication)的樞紐角色職責，更應該讓會員充分體認，我國「工會法」既採強制入會的規

---

<sup>97</sup> 請參閱張育松《雲五大辭典(心理學)》商務印書館，台北：民，頁 308-310。

定，勞方為適應需要而籌組「工會」，因此成員(勞方)在工會中，已經享有了「一級公民」(first-rate citizen)的身分與意識。所以，無論資方是否敵視工會，工會仍然是代表成員與資方進行團體協商的主體(張肯松,1987:頁 315,316)。就我國的勞工運動的發展經驗而言，「成也工會，敗也工會」；國營事業工會的勞工團體法人地位，如果完全依法適時發揮勞動三權的積極功能，將同樣具有讓雇主法人必須改善營運品質的正面成效。

從勞動法令的精神來看，勞工是否得以免除對「協商團體」的課責要件，實與有無工會組織難脫因果關係。依法能夠適時展現「勞動三權」，強而有力的工會，不但可以在消極層面的任務上，必然有益於維護勞方「現實權益」的協商效果，積極層面上，更可協助資方提高管理品質，以及對外生產力，進而達到「長期保障」勞方權益的前瞻性效果。漢翔公司的勞工與工會組織的互動功能，顯然基於實務上的需求，頗有加以深入探討的空間。

## 參、漢翔公司的經營三權與勞動三權的考驗

漢翔公司因航發改制與數度組織變革失敗，於是員工對公司未來願景的不確定感增加，也逐漸產生了爾虞我詐的溝通斷層。勞資關係因互信不足，難免貌合神離，遂引發了部分員工的強烈不滿。據訪查得知，除了有員工具名向政府主管部門投訴外，亦有員工懼於秋後算帳的打壓，採匿名陳情方式來投訴。不過，政府機關的「官官相護」作法固然令人詬議；對於漢翔員工的法定勞動三權表現，以及法治概念的自覺程度，也不無可議。甚至工會的內部「未具公信力」、不公開的局部抽樣「民調參考」數字，竟被官方用來當做唯一卸責推諉的證據(抽樣調查過程的信度、效度則不詳)。例如 2000 年 2 月 10 日即有漢翔員工具名公開向監察院、勞委會、立法委員陳情，全面舉發「經濟部首長督導無方，漢翔公司管理人員違法失職弊端四則」個案。

經過監察院等單位八個月的調查結果，雖然 2000 年 10 月 9 日監察院以(89)院台財字第 892200725 號函，檢附了行政院查復監察院的公文書，並且由監察院函復了當事人，不過卻仍對漢翔公司「公然未依法民營」等重大營運及管理疏失等節，都避而不答，或根本答非所問。

值得注意的是，行政院查復監察院的內容中則言明：「本部國營會於本年六月初曾派員赴漢翔公司實地查訪是否公司經營管理涉有缺失等情，並拜訪工會代表據告，該公司管理階層雖大多為原軍職退伍人員，惟依據該工會委託外界所做之調查顯示，約有六成員工滿意該公司經營層之整體表現」。

果如官方引述工會的民調數字所言，漢翔勞工既然有 60% 滿意該公司經營團隊層的整體表現，則漢翔公司的營運成敗，至少已有 60% 的員工甘願認同經營團隊的專業能力，並且樂於替雇主來作背書。問題是，因為營運虧損或管理不當所造成勞工的「集體中年失業」疑懼，漢翔公司的經營團隊是否也能相對保證，低於上述民調 60% 的勞工可以免除失業或降低勞動條件？對其他的 40% 的無過失會員(勞工)而言，這是否也意味著：漢翔公司產業工會的代表們，已經無法實踐 工會法 第一條所應該保障的勞工基本權益？

#### 肆、國營事業工會組織的發展背景

從學術上的馬克思主義者觀點來看，一個社會如果階級意識不顯著，此一社會將發生「雖然有階級，卻不會有階級行動」的結果。工會組織是水平的社團組織，功能一旦萎縮(不發達)，就會給與「垂直--個人化」的動員模式；這尤其對「依持(恩侍)主義」的動員模式而言，相當有利(Clapham,1982：8；Sayari，1977：

pp103)。

部分派系政治理論者認為，公營事業機構(當然包括漢翔公司在內)就是所謂的「公部門」，而「派系」是一種「準政治團體」，乃以追求公權力為手段，獲取公部門或準公部門的資源為目的，進而便於從事政治鬥爭，來壯大所屬派系的勢力；對社會正義則較不重視，所以也常被指為「有派系，無是非」。<sup>98</sup>漢翔公司的「經營團隊」缺乏具體共識，擅長文過飾非，「工會組織」的角色功能由於爭議權日趨萎縮，亦常妥協於現實壓力而弔詭未定，故漢翔公司人為管理不當行為所造成的營運虧損，以及動員力優於民間的國營工會成員，未按工會法的宗旨，發揮勞動三權，保障勞工的基本權益，無論如何，雙方也都有相當程度的法定責任。換言之，國營事業的產業工會組織一旦功能不彰，則民營化後，將完全失去存在的有利環境與發展機會。

鑑於 工會法 是保障經濟弱勢族群，在進行勞工運動的法源準據，所以仍屬「社會權」的法律關係概念。雖然 1929 年迄今，我國的工會法採行了強制入會規定，涉及違反憲法「保障人民結社自由」的精神，目前尚未完成修正程序，不過七十年以來，由於受到全球化資本主義的影響，造成自動化、服務業化、雇主管理政策調整、白領與婦女勞工的增加、經濟衰退、失業率偏高等政經現實。工會組織在功能不彰，無法有效確保會員權益的情況下，國際勞工運動、工會組織已全面轉趨式微，歐美、日本等國家的工會組織率也不斷下降，況且，我國勞工因已有政府 勞動基準法、 職工福利金條例 等法律保障，所以台灣工會組織的發展空間，原本極為有限，並沒有因為實施了 73 年的法定「強制入會」優勢，而相對獲得正面成長。

---

<sup>98</sup> 請參閱陳明通，《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦，民 84，頁 1-25。

根據先進國家的經驗：高學歷的勞工常流於紙上談兵，行動能力較差。除了勞工運動應該要先整合內部會員結構的多元化需求，獲取集體會員的認同之外，必須藉由「政治權力」，在讓企業有生存發展空間的狀況下，來爭取國家資源的合理分配(給雇主壓力，而非壓死雇主)，進而提高勞動三權的均衡發展競爭力。漢翔公司的產業工會顯然在運用「政治權力」層面，投入較多，亦具有正面功能。不過，對「先整合內部會員結構的多元化需求」，「爭取集體會員的認同」方面，則因排擠效應而流於形式，乏善可陳。

通常，上述的勞資雙方的契約法律關係，如能相互信守，不但將有助於消除或減少非經濟因素的人為疏失，促進勞資雙方勝任愉快。就算遭遇不可抗力因素而關廠，也多能相互體諒，好來好散。這當然也包括了面對民營化困境時，能否具備「柳暗花明，絕處逢生」的條件。

基於權利義務的觀點，勞資關係就是勞動契約的法律關係。雇主有課責事項，勞工也同樣受到勞動契約的規範，有些具有法定「強制性」的權利，勞工甚至不得拋棄。當然，無論公民營事業的雇主，或管理人員，也不得濫用權利。這在「勞動基準法」，以及相關的勞動法令中，都有明確的規定。因此，無論民營化與否，勞工如果未能信守勞動契約及政府法令(如 勞基法、工會法等法律)，即有被相對課責的可能。

勞工必須遵行勞動基準法、相關的勞動法令，遵守「勞動契約」或「工作規則」、「團體協約」的約定，當然也不得有濫用勞動權利的行為(不當耗損勞動力，等同間接損害產業競爭力)。換言之，勞工除了勞動三權(團結權、集體協商權、集體爭議權)之外，也必須依照法令，接受雇主的指揮監督，從事工作獲取報酬。對雇主的經營三權(經營權、管理權、利潤分配權)，則在合法的前提下，應該配合作業，不得任意介入。因為勞動契約是私法，

基於尊重「私法自治」原則，通常政府機關不會主動干預，如未經舉發，因行政機關勞動檢查人力的不足，而大多難以查處，所以，勞工的課責範圍實務上仍然多由勞資雙方自行依照個別的勞動契約來規範。員工達 30 人以上的事業，雇主則被要求須訂定「工作規則」報請當地縣市政府審核，並公告週知。有工會組織者，得依法代表集體會員與雇主協商簽訂時效三年的「團體協約」，報請當地縣市政府審核簽證，並公告週知。

廣義而言，國家的「勞動基準法」乃具有強制特性，有刑責及行政罰效力，並且屬於全國一體適用的集體勞動契約，稱之為「全國勞動合約」亦不為過。

## 伍、漢翔公司產業工會的獨特發展背景

鑑於勞動三權與經營三權雖然各司其職，不過二者乃一體兩面，相輔相成，唇齒依存。一旦勞工自願或工會組織的功能不彰，受到雇主打壓、利誘，淪為公司的下屬單位，成為協商出賣勞工權益的背書工具時，工會的正面功能，實際上，已名存實亡；等於在變相協助雇主的「權利濫用」行為，任由勞動三權、經營三權的功能逐漸萎縮，進而浪費或掏空法人的資產，坐視監督、管理、專業者「弄破免賠」，造成損害勞工權益的嚴重後果。

由於 30 人以下的勞工無法籌組工會（「工會法」修正草案已降為 10 人以下），國內中小企業佔全體勞工絕大多數，因此，除了「臨時性勞工抗爭團體」與規模性的企業之外，國營事業的工會組織，就成為「工會法」中的勞動權的功能指標。根據以往資料顯示，上述的常見的缺失，在政府財經掛帥、全球化資本主義的壓力下，往往，擁有約 16 萬會員的公(國)營事業工會也無法倖免。在營運體質不佳的前提下，公營事業民營化政策，就常被視為合法終結會員權益保障的有效工具。這也等於讓工會幹部被迫

違背 工會法 第一條的立法宗旨(工會以保障勞工權益，增進勞工知能，發展生產事業，改善勞工生活為宗旨)，承認勞工未善用職權，行使勞動三權，來協助法人改善經營權。因此，企業如果營運不善，面臨虧損、關廠時，勞工雖無法律責任，但也因「有負會員票選所託」，而難辭其咎，最後只能消極接受。

從違反 工會法 第一條，又無罰則的宣示性條文精神來看，除非工會會員能舉證或自願，否則，工會組織的會員當初因未善盡「選賢與能」或「怠忽監督」的票選義務，導致所託非人，亦難謂毫無責任，仍屬於間接許可工會代表怠忽職守，而必須承擔因而權益受損的相對代價。漢翔公司的勞工無論是否具有該公司產業工會會員的身分，對勞動基準法、工會法的個別認知、信守程度，從實務觀點來看，漢翔公司營運困境確實早已預見，而非一日之寒。

中國時報 1996 年 5 月 5 日標題曾經報導，漢翔公司的前身「航發中心員工權益促進會內訌，為了爭取改制後權益，部份幹部因理念不同，而掛冠求去」。據瞭解，漢翔產業工會成立前，因為部分員工代表對航發改制年資結算金的看法及抗爭訴求路線不同，乃由偏好國會聯絡系統的選務(鷹派)代表來主導完成產業工會的籌建。為了爭取全額發放改制年資結算金，1996 年 4 月 16 日、6 月 6 日，航發五千員工兩次在合法、安全、理性的前提下，北上街頭遊行抗爭，引起輿情關注，最後迫使國防部、行政院不惜動用「憲法」的「覆議程序」來交換讓步，但也因此雨露均霑；功在航發的多數鷹派抗爭代表遂取得主流地位。事實上，員工代表義無反顧地為了替全體勞工(包括非軍職主管在內)爭取合法權益，所付出的慘痛代價及努力，就我國的勞工運動發展經驗來說，亦有相當值得肯定的正面意義與貢獻。

不過，工會成立之初，漢翔公司幾乎所有的管理階層、員工，

對勞動權、工會組織等相關法令，以及勞資關係的概念都普遍認知不足，亟待學習調適，況且，政府立法在「三年半內」，要強制漢翔公司完成民營，此一時空的嚴峻學習條件，對多具本業科技背景與工具理性的漢翔工會幹部而言，受到排擠效應的影響，人文社會科學的專業自屬不足：對於如何及時調適轉型為「勞動三權」的專業領導角色扮演，則相當不利。所以在欠缺整合性共識的專業指導情況下，所票選產生的工會幹部，自難充分發揮並掌握「代表會員(勞工)」的主流意見，這也足以說明由於普遍參與冷漠的會員，並不在乎自己所票選出的工會代表，是否將成為掛名的榮譽兼職，或逐漸不自覺地，陷入偏離「工會法」第一條「保障勞工權益」基本宗旨的泥沼，進而坐視工會難逃逐漸腐化為「鬮雞工會」，成為漢翔公司「另類一級單位」的宿命。或許工會組織因為忽略了，如何守護勞動權的基本概念重要性，以及時空限制，才無意中模糊了法定「勞動守護者」的重要角色功能，當然，也就很難避免淪為公司不肖管理者所樂於利用、配合的「背書工具」。

值得注意的是，由於航發改制期間適逢總統、縣市長選舉，臨時性勞工抗爭團體「航發中心員工權益促進會」(即後來的漢翔公司產業工會)核心幹部，在數千員工支持及政界的選票利益導向下，遂全力投入國會黨政系統的協調作業，具有相當豐富的經驗及成果。對協洽地方立法委員，進行與漢翔公司相關的法案修正作業而言，上述核心幹部也確有貢獻。事實上，此一原屬國營事業專責部門(雇主)業管的「國會公關」項目，漢翔公司高層並未利用組織多次調整之便，本「用人唯才」原則，按規定予以正式拔擢納編，甚至產業工會成立後，漢翔公司仍未視渠等「次專長」而令「適才適所」，殊為可惜。例如：推動與漢翔有關的「航太工業發展條例」草案及配套法案的立法或修正程序，上述工會核心幹部即對此投入頗多，著力甚深，亦功不可沒。雖然，此一原應由經營團隊專責完成的工作，反倒由兼職的工會代表越俎代庖，

無論如何，都的確對改善漢翔公司法人未來發展的外在環境，具有相當正面的助益。然而，漢翔公司經營團隊「目無法紀」的人為缺失問題卻依然如故，令人憂心；不容否認，上樑不正，下樑歪：再好的制度，也怕內部的人為破壞。

## 陸、勞動三權的跛腳代價

不過也正因為如此，工會幹部既為兼職，專業能力顯然不足，工會決策核心一旦平時對基層會員欠缺經營理念，偏離了法定「保障勞動三權」的內部均衡發展主軸，就難免造成與基層會員的認同疏離，發生「相行漸遠」的分化現象。例如，因為工會幹部長期保留行使必要的「爭議權」，無法對會員做出交待：如何「依法」促請公司監督、管理、專業人員，遵照勞動基準法的要件，善盡管理義務，更不得濫用權利，直接或「間接」損害勞工的合法權益？此一訴求，工會組織若無法適時調處，凝聚會員的向心力支持，及時加以整合，必將逐漸喪失工會組織發展的代表性主軸。

依照現行勞動基準法第 81 條的規定：「法人之代表人、法人或自然人之代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務違反本法規定，除依本章規定處罰行為人外，對該法人或自然人並應處以各該條所定之罰金或罰鍰。但法人之代表人或自然人對於違反之發生，已盡力為防止行為者，不在此限。」第二項則明文規定了：「法人之代表人或自然人教唆或縱容為違反之行為者，以行為人論。」

參照上述的勞動法概念，將有充分理由相信，無論是否為公民營企業，或有無工會組織；包括漢翔公司的員工在內，如果勞工能夠確實信守 勞動基準法、工會法 等規定來行使勞動三權，不但可以避免，或減少資方(雇主)的權利濫用行為，並且可以藉此提高企業的人力素質，而有助於增強該產(本)業的對外競

爭力。現行 勞動基準法施行細則 第 50 條之一也明文規定了所謂「監督、管理、專業人員」的「勝任要件」：「本法第 84 條之一第一項第一款、第二款所稱監督、管理人員、責任制專業人員、監視性或間歇性工作，依左列規定：一、監督、管理人員：係指受雇主僱用，負責事業之經營及管理工作的，並對一般勞工之受僱、解僱或勞動條件具有決定權力之主管級人員。二、責任制專業人員：係指以專門知識或技術完成一定任務並負責其成敗之工作者。因此，照勞動契約的基本精神而言，能否勝任為專業經理人的法定條件，已經相當明確。

「漢翔公司產業工會」屬於國營事業工會體系。1998 年 3 月動員組織力不弱的中華電信、中油、台電、台鐵、菸酒公賣局等國公營事業約 15 萬勞工，聯合工人立法行動委員會、勞陣、勞權及台北市等八個地方產業總工會，脫離原擁有約 120 餘萬會員的全國總工會(全總)，另行籌組「全國產業總工會」(全產總)。

## 柒、國營事業工會組織與選舉動員的蜜月期

一般認為，以往國營事業工會的政治立場較支持執政黨，全總分裂，將對民營化政策有影響。政黨輪替後，發生核四停建、經濟衰退、勞基法縮短工時(2 週 84 時)修正案的巨大爭議，國營事業因為政策導向包袱沉重，勞資權責關係模糊(國營事業的資方、雇主係政府官股，乃受全民股東委託經營，不同於民營企業常態)；無論盈虧與否，動輒得咎，備受內外詬議。政府乃迴避「公共責任」，馳心求外，迎合政商財團需求現實，加速推動國營事業民營化政策。中船公司產業工會被迫斷腕，研擬「再生計劃」，自訂大幅減薪、裁員；台汽公司則陷入自費集資募款的淒涼下場。

然而，國內產業或選擇配合遷廠外移，或樂於賺取工資差價，乃積非成是，大舉進用外勞。因此，國營事業人員(準)公務員被

視為「勞工貴族」非但早已失去了政府法定權益的信賴保護，更淪為民間一般勞工，以及政商財團結合民意監督所樂於抹黑、醜化(夾殺)的焦點議題。官方、民間不斷公開指責國營事業「貪得無厭、老大心態、米虫」；必須自立再生、民營，否則以「破產、關廠、裁員、減薪」來因應。由於失業勞工窮於活命自保，並不在乎與勞工貴族「同歸一盡」的結果，這也證明，歷年來，國、民營事業工會的法定勞動三權保障，卻勤於內耗，而導致功能萎縮；正面著「存亡滅絕」與否的嚴酷考驗。

## 捌、全球化資本主義下的工會組織功能評價

2001年3月19日勞委會主委陳菊、企業家楊基寬、財經學者林建山等三位產官學專家，在聯合報大樓舉行了專題座談。議題包括了「知識經濟潮流下，勞工民眾應如何調適」？會中，林建山曾以美式觀點指出「談到工會角色和工會發展，以美國為例，在尼克森總統主政時，工運蓬勃發展，尼克森每週要和工會領袖見面，當時美國報紙還戲稱工會領袖對政局的影響力超過尼克森。但值得注意的是，美國工會強大階段，經濟表現並不好；雷根當總統時，工會組織率降到30%，外資反而大量投入，經濟也日趨好轉，因此政府面對勞雇問題，如果過分重視政治思維，反而會影響到原本市場的供需原則。台灣勞工，粗略可分為貴族和平民二種，如果僅重視到貴族勞工主張，會害死平民，勞工因為貴族勞工把勞動條件提得很高時，不但殺了需求，也殺了供給」。「將來面對知識獨占、私有化時，不何訂定那些知識必須強制公共化，以避免知識財產獨占化」(2001年4月16日：聯合報，版23)。問題是，前英國余契爾夫人及美國雷根總統，當時各自主導國內勞工、社會公共政策的成效，仁智互見，應有深入探討的空間。

對於德國的「產業民主」、「社會權」，或日本的「終身僱用制」

社會人文保障體系功過，亦自有歷史公論。不過，我國的人文法治發展背景，顯然與歐美不同；打算全盤移轉國際化概念前，應該先要完成本土化的前置配套因應方案，解決人為破壞制度的問題，才具有樂觀的可行性。

## 玖、勞動三權與經營營三權均有依法課責的必要

把國營事業員工全然排除「準公務人員」的本質，而定位在民營企業「純(貴族)勞工」的層次，顯然與情、理、法不合。因為，國營事業管理法第36條、37條就已經明確規定：國營事業人員，有遵照公務員服務法（甚至，國營事業人員任用之迴避，更須適用公務員任用法第12條之規定）。這是民間企業的純勞工所難以想象，也不須要去承擔的義務及責任。

國營事業近年來被視為過街鼠、落水狗、大米虫，同司「公共責任」為公部門的文官大員們，卻安之若素，好官自我為之，「永不失業」！一般認為，無論政務官、事務官，以及法定負責集體協商的「國營事業工會」（包括漢翔公司的產業工會在內），基於公務倫理向實際的雇主(全民股東)，逐級提報「對價公共服務」績效，跳脫「自負盈虧」數據的迷思，接受公正的「民意監督」。尤其，應該從「憲法」第24條、第107條的公益精神，各自回歸所屬的法制課責基本面，並且確實加以逐項查究論證，探究其「合法虧損」的正當性、必要性問題。

民營企業強調自由市場經濟的私法自治精神，固然所簽訂的勞動契約，以雙方合議生效為原則，不過，身為代表雇主行使職權的管理幹部、專業人員，也「不得濫用職權」；否則，仍將會受到相關法律的限制。上項課責標準，不但對勞動契約的雇主(法人代表人、自然人)權責，已予以明確釐清，更有助於強化勞工的課責範圍，俾便勞工在行使勞動三權時，能夠信守雙方的約定，並

且為了保障勞工權益，增加生產力，也應該適時依法來關切，或配合協助、驗證此一國家 勞動基準法 訂頒—屬於僱主所委派的監督、管理、專業人員，究竟是否勝任能夠發揮「經營三權」的正面功能。

## 第九章 結論

再好的制度，只要組織的成員(人)出了問題，則遲早都會陷入畫餅充飢，紙上談兵的格局，因此不當的民營化政策，充其量也不過是炒短線，「治標不治本」的鋸箭作法而已。要談制度改革就必須先改善組織內部的人為管理問題。一般認為，由於民營化前所承自國營事業的老問題依然如故；在老問題尚未解決前，國營漢翔公司的民營化可行性，仍屬偏低。

從狄馬克(Marshall E. Dimock)的觀點來看，國營事業要談企業化，毋寧視為提高效率的理想而已。事實上，國營事業的政府公部門性質，除了無法隔絕政治勢力的負面影響，免除國會的監督外，法律、人事、業務、財務上，也都難如民間企業般進行獨立自主的營運。<sup>99</sup>由於承擔政策任務與公共責任，更欠缺了企業在市場競爭的有力條件，所以，國營事業並不太適合比照私部門的量化指標來競逐企業化。

有關民營化問題，誠如學者陳敦源在「相信人還是相信制度？美國議會任期制度的發展與結果」的論文的結語所言：「制度的效果必須建立在正確的人性假設與正確的集體行為模式之上，不論打破舊的或是建立新的制度規範，都必須考慮到人或是團體如何反應的問題，才能了解制度真正的效果與運作的著力點。..制度的變革的成功與否，卻是要看我們能否將對於人的信任移轉到對於制度的信任之上，如此，不論是制度變革或是執行的過程中，才能切中問題的要害，建立有效的新制度」(陳敦源，2000：頁150)。顯然，我國政府及民間不但針對漢翔公司甚至數十年來，在高舉「大勢所趨」的旗幟下推動民營化政策的同時，也似乎完全欠缺了一分同理心，以及對於「人性」的正確假設與實質關懷。

---

<sup>99</sup> 有關「營業機關」的概念包括政府獨資、合資經營兩種，學者雷飛龍曾有詳盡論述。請參閱《雲五社會科學大辭典(行政學)》，台北：商務印書館，民76，頁38-39。

根據國內學者潘偉華、俞慧芸的相關研究指出，美國民營化的設計、執行係自發性地來自各州郡以下的各級政府部門；英國、馬來西亞等國雖由中央推動民營化，卻同時也由中央提供適度、合理的誘因而照顧員工。反觀國內民營化經驗，為了降低財政支出，政府非但在國營期間未善盡上級督導責任，確實依照「公務員服務法」、「考績法」來信賞必罰，公正考核國營事業的服務績效，乃不惜貶損、賤賣國營事業資產，事實上，「民營化政策對於所屬的無過失員工、事業領導階層、各級政府收益均無顯著的直接貢獻，更甚者，還對公營事業員工最關心的工作權益，造成了傷害，只能以喊價式的補償費用來加以補償。如此既無自發性的推行誘因，又缺乏中央專責主導地強力推動，民營化阻力之大實可預見。如果政府官僚不再發揮調控作用，又無健全的市場機制運作，則社會勢必要承擔可觀的成本，特別是市場機制有其先天缺陷，對於長期才能產生收益的投資或社會正義的維持，都有不足之處」。<sup>100</sup>

綜上所述，無論公民營事業，如果涉及雇主與員工之間的權利義務，則規範彼此的法律關係必定要明確可行。其次，「國營」與「民營」既然是在「自利」與「利他」動機下、屬於兩個完全不同的功能本質概念，二者也應該完全脫鉤，因此國營事業似乎只有「機關裁撤」的法定要件確認標準，而無所謂「民營化」與否的功能混淆問題。一旦確定公共服務的利他動機逐漸喪失，發生了業務緊縮的現象，則應回歸憲法體制，比照政府機關的文官體系，由國會從嚴監督考核，是否合於「依法虧損」的免責要件，並查究有無人為疏失。若該國營事業確無存在的必要，亦應循法定程序，來辦理機關裁撤作業。此前，除了要先確實貫徹執行「遇缺不補」規定，充分運用轉調移撥人力，進行「人事凍結」(attrition)及「雇用凍結」(hiring freeze)政策之外，尤其，

---

<sup>100</sup> 請參閱潘偉華、俞慧芸，國際間推行民營化經驗的回顧，「公營事業評論技術報告第七期」，台北：民 89，頁 37

務必嚴禁，已奉核裁撤的國營事業：一方面「浮報出缺，又一方面進用人力」的兩手策略，俾利如期如質完成機關裁撤的任務。甚至，連以政策性任務需求為由，進用承攬、定期契約臨時人力的個案，亦應加以嚴格禁止，或完全排除其適法性。否則，將視同該國營事業仍有繼續提供公共服務(財)的必要，不應浮濫裁撤，或予解除市場管制。

無論如何，導正民營化、國營化之謬誤，應有其必要。國營與民營二者，宜明確予以區分，在現有的法定體制上「完全脫勾」：不合國營要件者，應予裁撤。反之，不適合民營者，收歸國營。

前中研院院長吳大猷認為：「本土化，並非關起門來當皇帝」。國際化、自由化、民營化當然亦非生冷不忌全然可套用於人治導向的本國場域，並視為無限上綱。準此，綜上論結，一言蔽之：國營事業的民營化問題，應回歸到我國憲法前言所揭示的立憲的最高指導原則方能符合國營民營政策的法理現實，此即「國父遺教」：建國方略及民生主義所確認的「國營、民營並行不悖」的基本概念，二者理應各司其職，相輔相成，不宜明察秋毫卻不見輿薪，或馳心求外，誇大了民營化的效果，任由民營企業資本無限擴張，壟斷市場，違背民生主義的基本精神，甚至完全以「自利市場導向」，替代「利他任務導向」的公共利益、社會倫理價值。

換言之，容或發生「公共性」消滅，或因企業無利可圖，卻有繼續營運必要時，也只有機關裁撤，解除管制，交由市場「民營」，或收歸國有，轉為國家化的「國營」程序問題；而不該有「民營化」、「國營化」的問題。此一簡單觀點，借用學者吳瓊恩的說法，實亦「卑之，無甚高論」。

漢翔公司，甚至國營事業、政府公部門的人為管理疏失，原屬公部門的法令課責問題。「考核不實、獎懲不公」，早該追究各

級權責主管「浮報績效、虛偽造假」的「行政責任」或「刑事責任」，這根本就是公務人員、勞資雙方的「權利義務」的法律課責範疇，不僅與是否「民營化」，並無直接因果關係，更不應該因為傳統官僚體制的人為缺失，所造成權責混淆、改革失敗現象，動輒以法律僵化而推諉卸責，或在歷經十年六次修憲後，仍然完全歸咎於憲法前言(國父遺教)及民主憲政的不合時宜，甚至，模糊法定課責的問題焦點，來做為偏廢憲法賦予國營事業的功能，全面推動「公營事業民營化」的正當理由。當然，這更包括了原具有國防工業特質的國營漢翔公司在內。

由於典範共識與理論建構的過程甚為複雜，從理論建構與哲學反省的思考方向來說，畢竟，西方的文化與我國仍有所不同，受到全球化資本主義的影響，公部門除了顧客(customer)導向之外，還具有「公民」(citizen)、「國民」(subject)、「委託代理人」(client)等三種導向特質。本文認為，國營事業的功能不但無法以民營化、市場化來替代，「公民權」與「消費者」的基本概念也完全不同！國營績效、課責、管理問題未先根絕，則民營化政策已註定失敗宿命，只是鋸箭方案的選項之一。

基於公共利益的社會倫理價值的實際需求，國營事業仍有其存在的必要性。回顧歷年開放金融自由化的民營銀行，呆帳高，債信低，不斷引發擠兌危機，民眾利益嚴重受損，不但破壞金融秩序，也造成了國家社會的混亂。因此，本研究認為，不當的民營化政策理應全面檢討，例如，1997年間交通部的郵政局民營化的政策，經過弔詭的政治利益妥協後，終於從善如流，達成了「改制不如改革」的決策共識，郵局民營化的政策，遂告緩議。自來水公司也同樣懸崖勒馬，緊急叫停。從理論建構與哲學反省的思考觀點來看，的確有充分理由可以反對民營主義，卻不宜反對民營方法。換言之，本文主張反對國營事業「民營化」，但不反對國營公司採取「民營」手段。

本世紀的管理大師彼得 杜拉克(Peter Drucker)1930 年代擔任記者時，曾經多次採訪希特勒，對於第三帝國經濟體制所採行的「希特勒原則」知之甚詳。1999 年 4 月 28 日《聯合報》的蔡繼光先生曾轉譯並轉載了杜拉克最近出版《世紀的管理挑戰》新書後，接受美國《金融時報》訪問的摘要。其中，談到了有關公部門民營化議題，尤其見解精闢，這位享譽全球，今年高齡 89 歲的大師認為，政府應該透過規範達成控制：「其實各國政府今天所採行的，仍是不折不扣的希特勒原則，只是沒有那麼血腥罷了(當年希特勒一再明告杜拉克，國營化其實完全沒有必要。似乎暗示：帝國威權既可格殺百姓，又何必費神去占有民間企業)。余契爾夫人認為政府會逐漸精簡的觀點，毫無事實依據。相反的，政府的權力愈來愈大，其手段不在擁有，而在管制。透過規範來達成控制的目的，正是希特勒的思想核心」。

一般認為，我國忽略了「現代資本主義強調知識勞工的特質」，目前仍然一味趨時務新，馳心求外，受到「重科技，輕人文」的社會價值混淆影響，雖然新政府提出了「知識經濟」的政策口號，不過此一缺乏「經濟知識」的經濟政策，已讓知識分子、人道主義者、非營利組織成員們憂心。當傳統產業被邊緣化，當勞工失業率高升，讓民眾活不下去的時候，政府仍舊在盲目大力推動公部門民營化政策，無視於鼓勵投入「量產集體中高齡勞工失業」的社會成本潛在影響，由此看來，我國民營化政策的實質成效，則殊有商榷餘地。總之，他山之石，可以攻錯，哲人讜論鑑往知來，更值得國內產官學界審酌省思。

本文結論分(一)政策評估的發現：為檢討摘要；以及(二)政策建議的提出(建議事項)。謹彙製總表(如表 12)並摘要說明如后：

表 13：國營漢翔公司民營化研究之檢討與建議摘要總表

檢 討	建 議	備 考
1 國營與民營完全脫鉤，國營事業只有機關裁撤問題，而無民營化問題。	1 回歸政府機關文官體系，如確有業務緊縮必要，則視實際需要辦理機關裁撤，並先確實執行「遇缺不補」，或轉調移撥賸餘人力。	短程目標
2 國營的問題必須在國營期間內(民營化前)完全解決，否則漢翔公司固可依法完成強制民營的形式，但要達成民營化政策(真民營化)的實質效益，則可行性甚低。	2 簡化層級，大幅裁撤管理人員人數(採兼任或回歸專業)，並在民營化前，以法定程序修正薪資待遇標準，分經常性給與(固定薪資、加給)非經常性給與(獎金、津貼)，有效降低整體人事成本。民營後，年資歸零起算。	短程目標
3 現行法令未修正前，國營公司在利多、營運績效甚佳的前提下，經過勞資協商，並且保證不損害勞工權益的情況下，雖得依法民營，亦得先循「機關裁撤」程序辦理為宜	3 民營化前，確實「遇缺不補」，停用新人。俟離退足額後，再行依法統籌辦理公開招考事宜，俾利進用優質人力。	短程目標
4 兩岸政治關係牽動軍售外交及國防預算排擠效應，政治問題仍然直接對漢翔公司的營運發生影響。	4 國營與民營明確區分，不合國營要件者，應予裁撤。反之，不適合民營者，收歸國營。導正民營化、國營化之謬誤。	短程目標
5 漢翔公司由國防事業改為國營經濟事業，以及立法強制完成民營，均涉及憲法層次的問題。	5 刪除 國營事業管理法 第 4 條「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。…」文字，並修正為「國營事業應遵照 憲法 第 24 條、政府公務人員法律，並參照 公司法、破產法 等法令，妥善經營，在國家政策指導及民意監督下，提供最有益於國計民生的公共服務」。回歸公部門政策導向。	短程目標
6 國營漢翔公司的經營團隊欠缺專業經理人的基本概念，並對人文法治精神，普遍出現認知嚴重落差現象。具軍職停俸背景的核心主管，期待藉民營化恢復雙薪保障或本位利益。	6 刪除 公營事業移轉民營條例 第 1 條「為促進公營事業移轉民營，以發揮市	短程目標

	<p>場機能，提升事業經營效率，特制定本條例」。法定民營要件為「官股權及資產移轉」，與提升事業經營效率並無直接因果關係，且與本法第 5 條矛盾。</p> <p>7 修正 公務員服務法 第 2 條」將「長官就其監督範圍以內，所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述」規定，改為「長官就其監督範圍以內，所發命令，屬官有相對服從之義務，但長官所發命令違法者，不在此限」。</p> <p>8 無論民營與否，都必須先依法查究政府各級相關人員爭功諉過、延宕民營、不當誤導民營的行政責任。</p> <p>9 全面更換各級管理人員，調整薪資結構及內部控制幅度。</p> <p>10 依法嚴格執行國民營事業雇主(監督、管理、專業人員)、勞工的「雙軌式」考核、獎懲課責規定。</p> <p>11 漢翔公司對於有關立法強制民營、公營事業移轉民營條例 等疑義，得行文層轉上級聲請大法官釋憲。</p> <p>12 依照 憲法前言 精神，強化全民法治教育，減少世代國民對國營民營政策的適用要件，產生認知誤差，並對國營事業的憲法相關條文與基本精神內涵，進行專業培訓，列為國家社會安全及各級政府教育文化的施政督考重點。</p>	<p>短程目標</p> <p>短程目標</p> <p>短程目標</p> <p>短程目標</p> <p>長程目標</p> <p>長程目標</p>
--	---	---

	13 民營化前，應參照國外先進國家作法：先制定明確可行之國防研發及航太工業發展之相關配套法律。	長程目標
--	---	------

資料來源：自製

## 壹、政策評估的發現(檢討摘要)：

- 一、漢翔公司固可依法完成強制民營的形式，但要達成民營化政策(真民營化)的實質效益，則可行性甚低。公營事業的公共性一旦被扭曲，民營化即缺乏了正當性及必要性。歸納原因不外偏離憲法對國營經濟事業功能的規範(含非經濟因素)，或被畸型選舉文化下的「民意監督」所全然忽略、排除。

由於國內政務官、事務官的策略性領導及管理素質(尤其在曲線思考上)的基本概念認知，大有問題，總體來看，國內推動民營化多年既定的政策，迄今並無重大改變，顯然已經偏離了 憲法第 15 條保障人民生存、工作、財產權；憲法第 107 條至第 110 條中央，或地方立法並執行事項有關國營經濟、公營事業發展的基本精神；以及 憲法 第 154 條勞資關係糾紛處理的最高指導原則。西方私有化、市場化的概念亦遭模糊扭曲。

鑑於國內公營事業民營化的實施成效乏善可陳，並且持續造成處理困擾，本文確信，行政院經建會推動公營事業民營化的政策評估缺乏合理的說服力，事實證明了官方的預期過於樂觀。謹就上述政府多年來所堅持推動民營化的八項理由，並就現況進行比較結果得知：如依普通常識的標準來判斷，八項理由除了第一項：「民營化後，可以暫時解決政府業管部門的財政壓力」單指短期內，主管部門因賤賣資產，損益數據立竿見影之外，其餘的七項理由都似乎過於牽強，並且根本與事實不符。

就政府總預算的整體成本效益而言，固然藉由透過民營化的股權、資產轉賣程序，可以相對降低主管機關的營運虧損及財政負債壓力；但是，無論如何，民營化主管機關都無法舉證說明：因為民營化而新增的社會問題如何有效處理或解決？就政府機關立場而言，文官專業素質的向下沉淪，已令公營事業的公共性，長期被決策所扭曲，民營化的非經濟因素也遭任意否定。上項民營化政策排擠效應所伴隨的社會成本支出，實際上可能已經由國營事業主管機關無形中移轉到政府其他的相關部會，並且會「循例」依法編列預算來各自分擔(吸收)。總體看來，不適當的民營化政策，最終，還是以「零和遊戲」收場。

二、如果撇開憲法的規定不談，國營公司在利多、營運績效甚佳的前提下，經過勞資協商，並且保證不損害勞工權益的情況下，進行民營化，固然員工的抗爭相對減少，但就國家長遠的整體利益而言，如未審酌其是否合於公用性(公共責任)消滅，則仍係決策偏誤，而為逃避立法監督的假民營手段，其目的不外圖利特定族群的賤賣國產，數於另類「準破產」、愚民政策而已。

中鋼的利多保證；中華電信的員工疑懼；台汽公司的類似「準國家級詐欺罪」政策弔詭騙局，這些都是扭曲民營化指標的不同樣態案例。尤其，國營事業移轉民營所新增的失業轉業勞工家庭，不但會直接納入勞委會預算執行輔導、協助項目，同時，行政院內政、教育等八部十六會的服務功能都將間接產生變化，甚至會演變成公共議題，遲早要面臨立法院的監督，而相對影響國家的立法政策。如果因為失業轉業的勞工家庭成員涉及訴訟，或向政府請願陳情，則又會增加司法、監察兩院的業務；倘若造成公務人力或，政府資源不足，則考試院只有配合調整、改善國家的文官制度，或增加公務人力一途。

從實務面來看，無論援引西方民營化風潮的口號如何響亮，

也不管轉(賤)賣國產增加主管機關收入的金額多寡，以「天下總沒有白吃的午餐」經驗來判斷；目前我國所推動的民營化政策，實與「組織精簡」(down sizing)、裁員解僱、購併、改組、轉讓、專案裁減等目的相同。從西方現代公共管理的修正理論湯立維(Dunleavy,1991)的官僚型塑模式(bureau-shaping model)正面意義，來看，民營化政策結果，最後只是保障了中高級管理者，或少數特定族群的利益，讓極少數的嫡系人馬升官發財而已。資深的行政官僚為了保障高級文官的階級利益，減少工作損失(或避免影響部屬的生計)，官僚機構通常樂於贊同以民營化(或簽約外包)重建組織，以謀求擴大自我利益。事實上，行政官僚們(含公營事業)並不想增編單位預算、擴大組織規模目標。因此，上述的「組織精簡」裁員解僱、購併、改組、轉讓、專案裁減作法，說穿了，都不過是雇主為了降低成本，追求帳面數字盈收，甚至設法剝奪勞工的工作權，要求對方離開原來工作地點的常見手段。與民間企業所不同者，只不過是民營化的雇主乃由政府出面，以優於企業資遣的條件，改採廉價買斷公務員(勞工)的服務年資而已。

湯立維，以及非正統經濟學者(unorthodox economists)的修正理論，<sup>101</sup>並不認同公共選擇理論隨興貶損「大機構」、「擴編預算」的見解。湯立維嚴厲批判 1980 年代英國柴契爾首相的民營化政策，而認為公共選擇途徑所強調的自利動機，事實上，具備了多元化的結果，並非如同公共選擇學派所言，是唯一的結果。湯立維明確指出，官僚機構的實務需求運作特性，遠比公共選擇學派所推論的複雜。基於維護其本位利益的現實考量，有時候官僚機構會偏好「小而美」、「刪減預算」的組織變革行動；這當然也包括了民營化政策。

---

<sup>101</sup> 丘昌泰著《公共政策》一書中認為，公共選擇途徑主要以理性的自利動機作為基本假設，並以「正統經濟學」(orthodox economist)的重現。反對者即以「非正統經濟學」立場進行批判。請參閱丘昌泰著《公共政策：基礎篇》，2000年：巨流圖書公司，頁 290-292。

## 貳、政策建議的提出：

### 一、全面檢討，並通盤修正「國營事業管理法」及不當民營化政策。

國營事業機構只有應否「裁撤」的規定，而沒有「民營化」與否的問題。民營化與國營化一樣，屬於公私混淆的權宜需求，非但「國營化」與自利動機下的市場法則不合，「民營化」在利他動機的基本架構下，當然也欠缺繼續提供公共服務(責任)的正當性。

現行 國營事業管理法 為 1949 年制定，雖歷經 1998 年、2000 年兩次修正，但迄未修正其營運方式、定位條文。本文建議：原 國營事業管理法 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。…」應予刪除，並修正增訂為「國營事業應遵照憲法第 24 條、政府公務人員法律，並參照公司法、破產法等法令，妥善經營，在國家政策指導及民意監督下，提供最有益於國計民生的公共服務」。藉此，回歸政府「公用性」的角色定位，不再「與民爭利」，明確釐清國營事業與民營事業不同的課責、免責要件，以及國營事業的特有功能。尤應揚棄國人對「公私部門」法定權責、以及「國營民營」功能混淆不清，積非成是的認知誤解。

長程目標上，遵照 憲法 第 107 條中央立法並執行」的指導原則，建構合宜可行的國營制度，不合於國營要件者，依法逐漸進行機關裁撤。反之，則收歸國營。由於國營事業並非以營利(與民爭利)為目的，因此，讓國營事業回歸公部門文官系統，成為政府部門的模範雇主，兼具帶動地方旗艦產業的規模機構。甚至，在經濟衰退，失業率高升的情況下，可以參照國營事業管理法第二條「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」規定，擴大公共事業內需，發揮國營事業轉投資功能，或配合開拓國營事業部門的短期人力，公開招考以提供全民就業機會。

短程目標上，則須全面檢討落實公務人員(國營事業員工)的績效考核制度，除「比照」正式文官依法課責，信賞必罰外，尤須有效保障國營事業「準公務員」，或「純勞工」的基本人權，讓勞工有「免於失業恐懼的自由」，穩定國內公部門就業市場的整體秩序，促進國內勞資(政)的良性互動關係。

二、修正 公務員服務法 第 2 條將「長官就其監督範圍以內，所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述」規定改為「長官就其監督範圍以內，所發命令，屬官有相對服從之義務，但長官所發命令違法者，不在此限」。有效進行專業文官的「質變到量變」改革工程。

數十年來，格於 公務員服務法 第 2 條：「長官就其監督範圍以內，所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述」，衍生行政裁量權與司法裁量權的競合問題。這也等於政府早已認同了「官大學問大」的一言堂文化，實務界及法界則對此一行政法的行政責任，與 刑法 第 21 條(依法令之行為不罰。依所屬上級公務員命令之職務上行為，不罰。但明知命令違法者，不在此限)，刑事責任之間的爭議，仁智互見，迄無定論。乃常發生：部屬面臨訟累壓力，但為求自保，通常多棄守專業見解，來逢迎長官的違法指示。

若干國營事業的經營團隊與員工之間的公務互動關係亦復如此，亟待配合修法及時導正。故應針對法理精神，將現行 公務員服務法 第 2 條：「長官就其監督範圍以內，所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述」

規定，修正為「長官就其監督範圍以內，所發命令，屬官有相對服從之義務，但長官所發命令違法者，不在此限」。澈底解決多年來違法指令，以及上下課責混淆的老問題，確信如此一來，將可期待有效改善我國文官體制上的長年積弊，並可提升各級指令的督導品質，激發部屬的自我創新潛能，而勇於任事。

三、無論民營與否，都必須先依法查究政府各級相關人員爭功諉過，延宕民營、不當誤導民營的行政責任。

漢翔公司目前既然屬於公部門，當年國防部航發中心係在政策強制國營情況下，被迫移轉經濟部管轄，明知無法民營，仍誤導立法訂下限期民營的落日條款先例，造成國營漢翔公司目前公然違法營運的困境，3.應該釐清權責，明確規範公營事業雇主、經理人的課責要件，依照公務員服務法、公務人員考績法、破產法等國家法律規定及公司相關管理規章，立即撤換、懲處相關的失職人員，負起政策、行政、法律上的責任。並應立即著手進行改善公司的組織功能，提出公司的內部改組計劃，落實公務人員、勞工依照國家法令等相關權利義務規定，嚴格執行獎懲課責規範。

四、全面更換各級管理人員，調整內部控制幅度。

公司必須建立公正可信的人力資源管理制度：公開延攬、甄試各類專業經理人，用人唯才，革除酬庸及特權文化。同時應該確立同工同酬的績效考評原則：訂頒「管理者、勞動者績效雙軌考核制度」，信賞必罰、重賞重罰。持續推行法治紀律的團體學習文化：完全依法行政，確實遵行公部門「逐級授權，分層負責」的獎懲制度、公司工作規則，強化團隊管理紀律。

五、漢翔公司應視需要行文層轉上級「聲請大法官釋憲」，取得合憲與否的準據：

漢翔公司得依權責行文層轉釋憲，或協洽產業工會委託專業律師及法界學術團體，研擬循法定程序向司法院提出聲請案，請大法官從「憲法」的層次，來探究國防事業民營化的必要性、正當性、法律爭議。是否現行「公營事業移轉民營條例」、「漢翔航空工業股份有限公司設置條例」的相關條文違憲？或統一解釋上開法律的合憲問題。

知己知彼，百戰百勝。1987年6月29日中共領導人鄧小平會見美國前總統卡特的談話中，曾經強調「沒有安定的政治環境，什麼事都幹不成」的務實觀點。鄧小平認為「政治體制改革包括民主和法制。我們的民主同法制是相關聯的。人們往往把民主同美國聯繫起來，認為美國的制度是最理想的民主制度。我們不能搬你們的。所以我們不能從你們的角度來看待中國問題。中國的主要目標是發展，是擺脫落後，使國家的力量增強起來，人民的生活逐步得到改善。要做這樣的事，必須有安定的政治環境，沒有安定的政治環境什麼事都幹不成。中國有中國的實際，這點我相信我們比外國朋友了解得多一些」(楊女英女英，1987：頁264)。其實無論古今中外，民主法制的遊戲規則，向來都是穩定本國政治環境的人文基礎，推動民營化的概念也必須建構在此一基礎之上，才具有可行性。

海峽兩岸軍事對抗局面，直接影響國家安全，不利於民主憲政的常態發展。為有效改善「外在環境」劣勢，確保人民生命、財產的安全，我國應坦然面對國際政治現實，排除政策人為疏失，針對一國兩制的實質內涵進行政治協商，安定國內政局，替全民解決免於戰亂恐懼的生存問題。

六、依照憲法精神，強化科技人文法治基礎教育，並列為國營事業及政府文官制度改革的首要施政督考重點：

戰後 1946-1964 出生的嬰兒潮、菁英族群雖成為管理階層的主幹，但也將日趨高齡化。未雨綢繆，杜漸防微，似應落實國營事業及政府文官制度的科技人文教育，將速度與價值融入公共服務效率的概念，有助於及時進行世代交替的經驗傳承，汰換不合宜的管理人力。冰凍三尺，非一日之寒，移風易俗，當非一蹴可及。

總體來看，解嚴後短短十年的六次修憲高效率創舉，非但無助於緩解兩岸對立緊張的動亂情勢，卻因此造成民主憲政的脫序亂象。根據本研究結果推論航發中心改制國營公司不僅是失敗、錯誤的立法政策經驗，強制漢翔公司完成民營，更屬公部門有違專業倫理的不當公共政策，值得代表全民持股的政府雇主虛心檢討：今後如何延續發展國家投資數千億公帑，歷經數十年得來不易的國防科技研發能量，以及如何傳承此一無法全然以金錢量化評估的國家科技人文資產問題？

直到 1992 年截止，據統計全球已經有 7000 家國營企業被移轉民營。這其中有 2000 家是在開發中國家發生 (World Bank, 1995)。僅管形式上，我國目前也有 21 家公營事業以及台機公司的三個廠完成了民營化，不過民營過程及成效均不理想。民營化的理論並非如同基本教義派所標榜的極端化概念，事實上，在公共利益的信賴保護原則下，國營事業一旦大幅提高了本業的經營效率，只要本諸利害關係人的同理心，導入國營事業的政策內涵，持續提供高效率化的服務績效，則民營化與否，已無關緊要。

美國克魯曼專欄 (由田思怡特譯) 曾經大膽指出：政治將成為本世紀最大的經濟問題 (聯合報，2000 年 1 月 3 日)。因應資本主義全球化的風潮，WTO 所引發的西雅圖群眾運動已經明確告知世

人，第二個全球經濟體必須獲得民眾支持才能繼續。克魯曼認為，西方國家雖然似乎已經走出引發 1914 年世界大戰的國家主義，但現在一如當時，全球主義思想仍是少數人的主張，與一般大眾脫節。就現階段而言，全球化是可以忍受的，但卻未受到喜愛。換言之，本世紀最大的經濟問題，實際上是政治的。諷刺的是，最後喚醒蛰伏已久的美國左派勢力，其奮鬥目標竟是剝奪第三世界勞工的工作權。

我國的民營化政策由於無法先解決政府文官制度的課責困境因此單靠立法來強制剝奪國營事業準公務員職工的基本工作權，未來仍難以獲得法理認同。然而，我國選擇性仿效美國資本主義的市場經濟，採用激進式的民營化政策所誘發的大量實質失業的種種社會問題，卻更值得政府重新審慎評估。

民營化的歷史經驗也明確看出：政府只為了降低局部人事成本，未先完成可行的配套社會安全網前，即推動民營化不但與社會權概念不合也與我國「發達國家資本，節制私人資本」的民生主義精神相左。中國人向來不患寡，只患不均。民營化似乎無助於緩解傳統、科技產業外移，空洞化的困境。

其次，私有化後資訊科技的虛擬時空的人際冷漠疏離幅度，會更加弱化社會倫理的集體價值，而危及國家整體利益，因此，凡涉及道德倫理層面的公共事務，一般認為仍然不宜市場化，以免因為人文價值被扭曲變形，快速邁入創造性毀滅的高度風險時期。國營事業兼負政治性的公共事務，是否應以民營化來取代，政府仍有必要全盤審酌。

現代高科技為人類傳統社會帶來前所未有的進步，不但改變了既有工作方式、生活習慣，更直接型塑了虛擬人文價值。然而，誠如美國聯邦準備理事會主席葛林斯班所言：科技創新帶動美國

的整體成長，不過，勞動市場緊繃、貿易鉅額赤字、潛在的經濟失衡隱憂，仍然可能威脅未來榮景。物極必反，應運相生的新興網絡文化以及後現代式碎裂、自我認同的建構特質，必定產生難以預測的新興問題。

2000年4月11日張忠謀在成功大學發表了「新經濟對社會的衝擊」專題演講認為：「新經濟時代對社會造成的衝擊將是全面的，社會價值觀整個改變，忠誠度、婚姻、家庭等舊有觀念，均遭「金錢至上」的主流價值所取代。人們對生命的使命感將有嚴重的失落感」。張忠謀預測：「目前美國的上述新經濟現象，最慢五年後將逐一出現在台灣的社會中」。國營事業的成員似乎應該先回歸憲法公務員的特別權利義務角色定位重新思考效率化的人文主流價值

多年來，台灣正面臨著國際間共同的尷尬困境；例如：標榜的新經濟乃建構於虛擬不實的泡沫化房地產、股市交易、壓榨工資、生產因素、破壞環保生態等掠奪型基礎上。2000年2月10日聯合報刊載了行政院主計處根據1998年預算法首度所試算出「台灣地區的社會會計帳」（即綠色GNP），將自然資源消耗環境品質變化等影響，從國民所得額扣除，用來衡量國民生活與福利水準、生態平衡與環境發展的指標。結果顯示：台灣為發展經濟所付出的環境成本遠高於歐美日韓等國家。此一成本尚不包括污染生態環境所衍生難以量化評估的病痛、死亡、威脅、恐懼的人為錯誤政策成本在內。由於民營化政策與國民所得有關，亦為綠色GNP的項目。

推動民營化者似乎應該體認，人文價值並不只在表面上的知識獲得，而貴在學習者能夠持續進行更深層的思考行動。以行動研究的學術觀點來說，「實踐檢驗真理」，知識分子不但要滿懷道德良知，「獨善其身」，更要具備屢敗屢戰，獻身於「兼善天下」的道德勇氣與實質理性。國營事業的資產既屬全體國民所有，因

此，國營事業的成敗也意謂著全民的成敗。2000年4月12日學者金傳春指出人格感召力、人文素養的重要，並舉例美國哈佛大學就曾經推出一門新課，整學期講授「正義」。學者費昌勇也認為，台灣社會普遍的錯誤觀念，就是把「智力」當成人生成敗的關鍵。其實，有些遺傳特質難以完全排除，天賦異稟，則多為智力天生；「心存善良」才是一種智慧--但惡人卻視之愚昧。柏拉圖的理想國，把生命分成「內在」與「外在」兩種價值。前者指生命內在的目標，後者則為達成內在目標的手段，固然，沒有外在的工具手段，將難以達成內在的實質目標；不過，工具理性終舊還是工具，「本立而道生」，工具的所以存在的價值，仍然必須由「目的主體」來決定。

漢翔公司原屬國防、航太高科技的研發工業，能夠自主研發、量產高品質的輕型戰機，無論民營與否，都足以證明：只有在國家政策主導下漢翔公司才有能力發展未來的國防產業或新型軍機。當然，政府對上項科學政策的功能，也應該以公正可信的評估成果，持續提高國家自主研發國防科技的水準。

受到全球化資本主義的負面影響，各界對國營事業民營化問題進行科學評估時，應該自我解放，必須重新反省，擺脫掉量化的束縛，不能過於強調數字。就算應用於科技政策的制定，也仍然要倚靠這種「不能量化」，但卻「言之有物」（如社會正義、生命道德）的直觀意見。誠如學者吳仲義的看法：「如果把科學工作的評估一度空間化，只能提升在那線上的表面成績。過度強調個別指數，反而會造成扭曲的現象」。例如，標榜類似「民調治國、數字魔術」的操作性工具，常可能成為投機者用來誤導民意的利器。

和平年代，西方霸權主義在不公平的競爭優勢下，大力推動全球資本主義，掠奪全球有限資源，加速了未開發、落後國家的

邊陲化。不過，其國內的人文價值亦逐漸被忽略、漠視，誘發精神文明向下沉淪的潛在危機。這也足以印證在亂中無序的高度不確定、不均衡社會現象，由於公共利益面臨毀滅，讓人類失去了「免於恐懼」的自由，公部門與企業標榜民營化，全面解除市場管制的功能，顯然已經被混淆，或不當誇大。資本主義社會與勞動就業轉型的前景，仍然充滿變數，不過，處於科技人文難以偏廢的時代，政府及企業仍然必須善盡社會責任，不應該為了民粹政治下的選票利益，而全盤否定國公營事業，以及公部門組織的正面功能。

從人文社會科學的觀點來看，政府在無法確保履行公共責任的前提下，不該認同外界貶抑、醜化國營事業與公部門依法執行「利他動機」下的政策性任務，或動輒以「推動民營化乃大勢所趨」的理由，不惜變相危及憲法所保障的基本人權。

人世無常，百年世事，誰主浮沉。政府進行評估民營化政策的可行性時，應該運用曲線思維的概念，在符合正當性、必要性、適法性的信賴保護原則下，確實全面檢討民營化政策。此前，西方渾沌理論的非線性反饋系統，似乎可以讓一些領導者，在充滿不確定感的動亂社會，面臨困境的時候，不再依賴工具理性 (instrumental rationality) 來自我設限，或因應內外部環境的變遷，而能以人文主義精神、多元價值的曲線思維觀點與「雙圈學習」 (double-loop learning) 的「實質理性」 (substantial rationality)，來重新反省、思考漢翔公司強制民營化的後續問題<sup>102</sup>，進而能夠勇於面對：未來雖然混亂，卻亂中有序的「有限不穩定」情勢。當學者 B. Guy Peters 在 2000 年呼籲：「許多西

---

<sup>102</sup> 學者吳瓊恩對實質理性與批判理論的評價頗高。吳瓊恩認為未來 21 世紀的新公共行政係建立具有中國特色的(人文主義特色)的行政學，請參閱吳瓊恩《行政學》第五章「21 世紀的新公共行政學發展趨勢的探討」內容。事實上，我國的民營化政策不但缺乏批判理論的人文主義精神的反思具體行動，更對公共責任與 憲法 明確區隔「國營」、「民營」事業與「公私有別」的最高指導原則，不禁失之鄉愿，而難謂適當。

方國家的市場意識型態已經漸趨勢微，這些國家最近也開始公開討論公共服務的理念」之際，<sup>103</sup> 民眾雖然盡了納稅義務，但是，在公共安全與個人生命財產的基本信賴保護需求上，並沒有獲得合理的回應；究竟，人命何價？政府坐視公共責任與社會正義的持續冷漠萎縮現象，卻仍然競逐民營化、市場化的風潮，是否國人也應該有些更深層的人文思考與反省？

## 附錄一

---

<sup>103</sup> 請參閱許道然等合譯，孫本初審訂，B.Guy Peters 原著 *The Future of Governing* 《政府未來的治理模式》，台北：智勝文化，民 89，頁 220。

## 憲法(條文摘錄)

### 第十五條（生存權、工作權及財產權之保障）

人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。

### 第二十四條（損害人民權利之賠償）

凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。

### 第一百零七條（中央立法並執行之事項）

左列事項，由中央立法並執行之：

- 一、外交。
- 二、國防與國防軍事。
- 三、國籍法及刑事、民事、商事之法律。
- 四、司法制度。
- 五、航空、國道、國有鐵路、航政、郵政及電政。
- 六、中央財政與國稅。
- 七、國稅與省稅、縣稅之劃分。
- 八、國營經濟事業。
- 九、幣制及國家銀行
- 十、度量衡。
- 十一、國際貿易政策。
- 十二、涉外之財政經濟事項。
- 十三、其他依本憲法所定關於中央之事項。

### 第一百三十七條（國防之目的）

中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平為目的。

### 第一百四十二條（國民經濟之基本原則）

國民經濟應以民生主義為基本原則，實施平均地權，節制資本，以謀國計民生之均足。

### 第一百四十四條（發展國家資本）

公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則。其經法律許可者，得由國民經營之。

第一百四十五條（節制私人資本）

國家對於私人財富及私營事業，認為有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之。

第一百五十二條（促使人民之充分就業）

人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。

第一百五十三條（勞工及農民之保護）

國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技能，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。婦女兒童從事勞動者，應按其年齡及身體狀態，予以特別之保護。

第一百五十四條（勞資關係及其糾紛之處理）

勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業。勞資糾紛之調解與仲裁，以法律定之。

第一百七十一條（法律不能牴觸憲法）

法律與憲法牴觸者無效。

法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。

第一百七十二條（命令不能牴觸憲法或法律）

命令與憲法或法律牴觸者無效。

## 勞動基準法(條文摘錄)

第二十條

事業單位改組或轉讓時，除新舊雇主商定留用之勞工外，其餘勞工應依第十六條規定期間預告終止契約，並應依第十七條規定發給勞工資遣費。其留用勞工之工作年資，應由新雇主繼續予以承認。

第八十四條之一

經中央主管機關核定公告之下列工作者，得由勞雇雙方另行約定，工作時間、例假、休假、女性夜間工作，並報請當地主管機關核備，不受第三十條、第三十二條、第三十六條、第三十七條、

第四十九條規定之限制。

- 一、監督、管理人員或責任制專業人員。
- 二、監視性或間歇性之工作。
- 三、其他性質特殊之工作。

前項約定應以書面為之，並應參考本法所定之基準且不得損及勞工之健康及福祉。

## 勞動基準法施行細則(條文摘錄)

### 第五十條之一

本法第八十四條之一第一項第一款、第二款所稱監督、管理人員、責任制專業人員、監視性或間歇性工作，依左列規定：

- 一、監督、管理人員：係指受雇主僱用，負責事業之經營及管理工作，並對一般勞工之受僱、解僱或勞動條件具有決定權力之主管級人員。
- 二、責任制專業人員：係指以專門知識或技術完成一定任務並負責其成敗之工作者。
- 三、監視性工作：係指於一定場所以監視為主之工作。
- 四、間歇性工作：係指工作本身以間歇性之方式進行者。

## 政府採購法(條文摘錄)

### 第二條

本法所稱採購，指工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞

務之委任或僱傭等。

### 第三條

政府機關、公立學校、公營事業（以下簡稱機關）辦理採購，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。

## 公務人員保障法(條文摘錄)

【公布日期】85/10/16

### 第二條

公務人員身分、工作條件、官職等級、俸給等有關權益之保障，適用本法之規定。

### 第三條

本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用、派用之有給專任人員及公立學校編制內依法任用之職員。

前項人員不包括政務官、民選公職人員。

### 第九條

公務人員因機關裁撤、組織變更或業務緊縮時，除法律另有規定從其規定外，其具有考試及格或銓敘合格之留用人員，應由上級機關或承受其業務之機關辦理轉任或派職，必要時先予輔導、訓練。

依前項規定轉任或派職時，除自願降低官等者外，其官等職等應與原任職務之官等職等相當，如無適當職缺致轉任或派職同官等內低職等職務者，適用公務人員任用法及公務人員俸給法有關調任之規定，仍以原職等任用並敘原俸級或同數額俸點之俸級。

### 第十二條

公務人員長官或主管對於公務人員不得作違法之工作指派，亦

不得以強暴脅迫或其他不正當方法，使公務人員為非法之行為。

### 第十三條

公務人員依法執行職務涉訟或遭受侵害時，其服務機關應延聘律師為其辯護及提供法律上之協助。

前項情形，其涉訟或遭受侵害，係因公務人員之故意或重大過失所致者，其服務機關應向該公務人員求償。

## 公務人員因公涉訟輔助辦法(摘錄條文)

中華民國八十七年三月十七日考試院八七考臺組參一字第 0 一五四 0 號、行政院臺八十七人政考字第 2 0 0 二三九號訂定全文十條

### 第二條

本辦法所稱之公務人員，係指公務人員保障法第三條所定之人員。

### 第九條

下列人員準用本辦法之規定：

一、除第二條所定之人員外，各級政府機關、公立學校、公營事業機構依法令從事於公務之人員。

二、第二條及前款人員依法執行職務或涉訟時死亡，其依法律得提起或承受訴訟之人。

## 附錄二

# 公營事業移轉民營條例

總統令 中華民國八十九年十一月二十九日  
華總一義字第八九 二八八四八 號

中華民國八十九年十一月二十九日公布

第一條 為促進公營事業移轉民營，以發揮市場機能，提升事業經營效率，特制定本條例。

第二條 公營事業全部或一部移轉民營，依本條例之規定辦理；本條例未規定者，適用其他法令。

第三條 本條例所稱公營事業，指下列各款之事業：

- 一、各級政府獨資或合營者。
- 二、政府與人民合資經營，且政府資本超過百分之五十者。
- 三、政府與前二款公營事業或前二款公營事業投資於其他事業，其投資之資本合計超過該投資事業資本百分之五十者。

第四條 本條例所稱事業主管機關，指各該事業之主管機關。

第五條 公營事業經事業主管機關審視情勢，認已無公營之必要者，得報由行政院核定後，移轉民營。

第六條 公營事業移轉民營，由事業主管機關採下列方式辦理：

- 一、出售股份。
- 二、標售資產。
- 三、以資產作價與人民合資成立民營公司。
- 四、公司合併，且存續事業屬民營公司。
- 五、辦理現金增資。

公營事業採前項規定方式移轉民營時，事業主管機關得報請行政院核准，公開徵求對象，以協議方式為之，並將協

議內容送立法院備查。

非公司組織之公營事業依第一項將其業務所需用之公用財產，於事業民營化時隨同移轉者，不受國有財產法第二十八條之限制。

第七條 依前條規定移轉民營時，應由事業主管機關會同有關機關組織評價委員會，評定其價格。

第八條 公營事業轉為民營型態之日，從業人員願隨同移轉者，應隨同移轉。但其事業改組或轉讓時，新舊雇主另有約定者，從其約定。

公營事業轉為民營型態之日，從業人員不願隨同移轉者或因前項但書約定未隨同移轉者，應辦理離職。其離職給與，應依勞動基準法退休金給與標準給付，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。

移轉為民營後繼續留用人員，得於移轉當日由原事業主就其原有年資辦理結算，其結算標準依前項規定辦理。但不發給六個月薪給及一個月預告工資。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及一個月預告工資。

前項被資遣人員，如符合退休條件者，另按退休規定辦理；依第二項辦理離職及依前項資遣者，有損失公保養老給付或勞保老年給付者，補償其權益損失；移轉民營時留用人員，如因改投勞保致損失公保原投保年資時，應比照補償之；其他原有權益如受減損時，亦應予以補償。

前項補償辦法，由事業主管機關擬訂，報請行政院核定之。

依本條所加發之六個月薪給及補償各項損失之費用，

應由政府負擔。

依第二項辦理離職人員及第三項被資遣人員，再至其他公營事業任職時，不再適用六個月加發薪給、一個月預告工資及權益損失補償之規定；計算年資結算及離職給與時，前後公營事業每滿一年給予兩個基數之工作年資，合計不得高於十五年。

原公營事業移轉民營後繼續留用人員，義務役年資併計補發，於八十七年六月五日仍在職者，其年資結算比照公務人員併計義務役年資，並以民營化當時據以結算離職給與之薪給標準為計算義務役年資補發之基數標準。但民營化當時結算之年資已逾三十年者，其義務役年資不得併計。

第九條 公營事業轉為民營型態之日，原依公務人員退休法令規定撥繳之退休撫卹基金費用及孳息，由基金管理機關進行收支結算；其有剩餘者，撥交該事業，其有不足者，由該事業發還基金。

第十條 依本條例領取公保、勞保補償金之從業人員，如再參加各該保險並請領養老或老年給付時，承保機構應代扣原請領之補償金，不受勞工保險條例第二十九條不得讓與、抵銷、扣押或供擔保之限制。但請領之養老或老年給付較原請領之補償金額低時，僅代扣請領金額。

承保機構依前項規定代扣之款項，應繳還原事業主管機關。

第十一條 公營事業轉為民營型態前，應辦理從業人員轉業訓練、第二專長訓練或就業轉導。必要時，由其事業主管機關或勞工行政主管機關協助辦理。

公營事業轉為民營型態後五年內被資遣之從業人員，由勞工行政主管機關辦理轉業訓練或就業輔導。

第十二條 公營事業移轉民營出售股份時，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，由事業主管機關擬訂，報請行政院核定之。

第十三條 依第六條規定移轉民營時，因配合經濟政策需要及市場

狀況，必要時，事業主管機關得報經行政院核准，不受預算法第二十五條第一項、第二十六條、第五十二條、第八十六條第一項及國有財產法第七條、第六十六條之限制。其收支淨額得併當年度決算辦理或補辦預算。

第十四條 政府資本未超過百分之五十之事業，其公股部分之轉讓，得準用第六條、第七條及前條規定。

第十五條 公營事業移轉民營，政府所得資金，除先行支應第八條第六項規定之加發六個月薪給與補償各項損失之費用及政府負擔之民營化所需支出，並得部分撥入特種基金外，其餘均應繳庫，並應作為資本支出之財源。

前項特種基金之提撥運用辦法，由行政院定之；其用途如下：

一、支應財務艱困事業不足支付移轉民營之離職給與或年資結算金額。

二、供政府資本計畫支出。

依第一項先行支應及撥充基金，不受預算法第二十五條第一項、第八十六條第一項及第八十九條之限制。

第十六條 非公司組織之公營事業為移轉民營，將其全部或一部，改組為公營公司者，得沿用原事業之預算。

政府持有前項公營公司股份，得於公司設立登記後轉讓，不受公司法第一百六十三條第二項之限制。

第十七條 具公用或國防特性之公營事業移轉民營時，其事業主管機關得令事業發行特別股，由事業主管機關依面額認購之，於一定期間行使第二項所列之權利。

發行特別股之事業，為下列行為應先經該特別股股東之同意：

一、變更公司名稱。

二、變更所營事業。

三、讓與全部或主要部分之營業或財產。

事業違反前項規定之決議，無效。

依本條規定發行之特別股，不得轉讓。但於第一項所定  
一定期間屆滿後，由該事業以面額收回後銷除之。

第十八條 本條例施行細則，由行政院定之。

第十九條 本條例自公布日施行。

## 附錄三

### 漢翔航空工業股份有限公司設置條例

中華民國八十四年五月三十一日總統華總（一）義字第三五〇〇號令制定全文十一條

#### 第一條

漢翔航空工業股份有限公司（以下簡稱本公司）為發展航空工業之國防科技公司；主管機關為經濟部。

#### 第二條

本公司之組織、營運及管理，依本條例之規定；本條例未規定者，適用公司法、國營事業管理相關法規及其他有關法律之規定。

#### 第三條

本公司之業務如左：

- 一、國內外軍用、民用航空及相關工業產品之發展、製造、裝修及銷售。
- 二、協助國內航空工業建立中心衛星體系與制度。
- 三、提供對航空工業系統之規劃、整合、發展及管理之有關技術服務。

#### 第四條

本公司設董事會，置董事九人至十五人；置常務董事三人至五人，由董事互選之；常務董事互選一人為董事長，並由主管機關報請行政院核定。

本公司置監察人三人至五人，並互選一人為常務監察人，由主管機關核定。

董事會及監察人設置辦法，由主管機關擬訂，報請行政院核定。

#### 第五條

本公司董事會之職權如左：

- 一、資本額調整及轉投資之擬定。
- 二、公司組織章程及公司管理規章之核定。

- 三、長程、中程計畫、營運方針及年度計畫之核轉。
- 四、預算、決算之審議。
- 五、未列預算之長期借款，及發行公司債之核轉。
- 六、土地、房屋及主要機器設備之變賣或交換之核轉。
- 七、超過董事會所訂授權金額之營繕工程及購置財物之審議。
- 八、契約之核轉或核定。
- 九、一級主管以上人員之聘解。
- 十、事業員工待遇標準之核轉及福利措施之核定。

#### 第六條

本公司置總經理一人，秉承董事會決定之營運方針，綜理本公司一切業務；置副總經理三人至七人，協助總經理綜理本公司業務。

前項總經理，由董事長提名，經董事會通過，並由主管機關報請行政院核定；副總經理，由總經理提請董事會通過聘用。

#### 第七條

本公司董事長、常務監察人、總經理及代表官股之常務董事、董事、監察人，具公務員身分，其有關任派免、考核、獎懲、待遇、退休、撫卹、保險等事項，由主管機關依公司法及公務員有關法令辦理。

本公司副總經理以下從業人員，其有關聘免、薪給、考核、獎懲、退休、死亡補償、資遣及保險（含職業災害）等事項，依本公司人事管理準則之規定辦理，不適用公務員有關法令之規定；其人事管理準則，由主管機關擬訂，報請行政院核定。

#### 第八條

本公司依法應編製年度預算及決算，並依規定程序送審。

#### 第九條

本公司以國防部所屬中山科學研究院航空工業發展中心有關生

產之全部資產，依法定程序移撥經濟部投資設置之。國防部應於二年內將其移交經濟部；並由經濟部會同國防部依相關法規辦理現有人員之安置或遣退。

#### 第十條

本公司依本條例成立後，應於三年半內依照公營事業移轉民營條例轉型為民營公司。

本公司土地應為國有。但該土地作為航空工業之使用時，需整修或擴建時，政府應予同意，並不得收回。

#### 第十一條

本條例施行日期，由行政院定之。

## 附錄四

### 國營事業管理法

中華民國三十八年一月二十日總統制定全文三十八條公布  
中華民國八十七年一月七日總統華總（一）義字第八六〇〇二八  
四二七〇號令修正公布第三十八條；刪除第二十三條條文  
中華民國八十九年七月十九日總統華總一義字第八九〇〇一七七  
七六〇號令修正公布第三十五條條文

#### 第一條

國營事業之管理，依本法之規定。

#### 第二條

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。

#### 第三條

本法所稱國營事業如左：

- 一、政府獨資經營者。
- 二、依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者。
- 三、依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。

其與外人合資經營，訂有契約者，依其規定。

#### 第四條

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。

#### 第五條

政府對於國營事業之投資，由國庫撥付，如依法發行股票，其股票由國庫保管。

#### 第六條

國營事業除依法律有特別規定者外，應與同類民營事業有同等之權利與義務。

#### 第七條

國營事業之主管機關，依行政院各部會署組織法之規定。

## 第八條

主管機關之職務如左：

- 一、所管國營事業機構之組設、合併、改組或撤銷。
- 二、所管國營事業業務計劃及方針之核定。
- 三、所管國營事業重要人員之任免。
- 四、所管國營事業管理制度之訂定。
- 五、所管國營事業業務之檢查及考核。
- 六、所管國營事業資金之籌劃。

前項第三款重要人員之任免，如事業組織有特別法之規定者，依其規定。

## 第九條

國營事業有左列情形之一者，得斟酌實際需要，設置總管理機構以管理之：

- 一、性質相同之事業。
- 二、事務密切關聯之事業。

## 第十條

國營事業之組織，應由主管機關呈請行政院核轉立法院審定之。

## 第十一條

國營事業應根據主管機關核准之創業或擴充計劃編制預算，確定所需之資本，經政府核定後，由國庫一次或分期撥發。

## 第十二條

國營事業應於年度開始前擬具營業預算，呈請主管機關核定之。

## 第十三條

國營事業年終營業決算，其盈餘應繳解國庫，但依本法第四條專供示範或經政府指定之特別事業，如有虧損，得報由主管機關請政府撥補。

## 第十四條

國營事業應摺節開支，其人員待遇及福利，應由行政院規定標準，不得為標準以外之開支。

## 第十五條

國營事業經政府核准，得發行公司債。

#### 第十六條

國營事業之會計制度，由主計部依照企業方式，會商事業主管機關訂定之。

#### 第十七條

國營事業各項收支，由審計機關辦理事後審計，其業務較大之事業，得由審計機關派員就地辦理之。

#### 第十八條

國營事業每年業務計劃，應於年度開始前，由總管理機構或事業機構擬呈主管機關核定。

#### 第十九條

國營事業產品之銷售，由事業機構辦理；遇有統籌之必要時，其統籌辦法由主管機關另定之。

#### 第二十條

國營之公用事業費率，應由總管理機構或事業機構擬具計算公式，層轉立法院審定，變更時亦同。

#### 第二十一條

國營事業機關非經主管機關之核准，不得為業務無關之設備或建築之支出。

#### 第二十二條

國營事業訂立超過一定數量或長期購售契約，應先經主管機關之核准。

前項數量及期限之標準，由主管機關定之。

#### 第二十三條

（刪除）

#### 第二十四條

國營事業所需原料及器材之宜於集中採購者，由主管機關或總管理機構彙總辦理。

#### 第二十五條

國營事業之採購或營造，其投標訂約等程序，由各級事業機構依

其主管機關之規定辦理，其審計手續依照本法第十七條規定辦理。

#### 第二十六條

國營事業之安全設施、員工訓練及技術管理等項，應採用最有效率之方法與制度。

#### 第二十七條

國營事業之員工，得推選代表參加有關生產計劃之業務會議。

#### 第二十八條

國營事業與外國技術合作，應經主管機關核准。

#### 第二十九條

國營事業工作之考核，應由主管機關按其性質分別訂定標準。

#### 第三十條

凡政府認為必需主辦之事業，而在經營初期無利可圖者，得在一定期內不以盈虧為考核之標準。

#### 第三十一條

國營事業用人，除特殊技術及重要管理人員外，應以公開考試方法行之，公開考試以分省舉行為原則。

#### 第三十二條

在本法施行前，國營事業現有人員應予甄審，其升遷、調補，應依經歷、年資及服務成績為標準。

#### 第三十三條

本法第三十一、三十二兩條所稱國營事業人員考試、甄審及考績辦法，由行政院會同考試院另定之。

#### 第三十四條

非公司組織之國營事業，行政院認為必要時，得令設置理事、監事，由主管機關聘派之。

#### 第三十五條

國營事業董事、監察人或理、監事，不得兼任其他國營事業董事、監察人或理、監事。

前項董事或理事，其代表政府股份者，應至少有五分之一席次，由國營事業主管機關聘請工會推派之代表擔任。

前項工會推派之代表，有不適任情形者，該國營事業工會得另行推派之。

### 第三十六條

國營事業人員除遵照公務員服務法第十三條之規定外，不得經營或投資於其所從事之同類企業。

### 第三十七條

國營事業人員任用之迴避，適用公務員任用法第十二條之規定。但特殊技術人員，不在此限。

### 第三十八條

本法自公布日施行。

本法修正條文施行日期，由行政院定之。

## 附錄五

### 訪談紀錄逐字稿

1.1 公營事業民營化是政治問題，其願景不樂觀，而且早有困境。

「有沒有搞錯？「民營化」與「效率化」本來就不一樣嘛，要不然，為什麼不把所有賠錢的機關，或國營公司都改成民營？民營化後的失敗，這又如何解釋，自圓其說？如果能把公司的組織功能衰退、沒效率的管理缺點，完全靠民營化手段來解決，公司就應該先弄清楚，或者乾脆先說清楚：到底為了什麼目的才要民營。如果被迫民營，那就是政治問題，絕對不是經濟問題」(S3)。

「我看高層都在裝聾做啞，就是不願意承認，也沒有說實話。改制國營後，這兩年把公司整得一團糟，難到他們還會不知道？我就是不相信」(S5)。

「欸！公司到底是不是真的想民營，當然只有老闆才知道。員工又不是傻瓜。都在演戲嘛！說實話，反正官大學問大，說也白說，模朶啦(台語)」(S5)！

「如果是為了改善效率而民營，我看就不必了。因為民營化只是股權的持股變化而已，這和員工與效率無關。我想這個假設前提非常重要。還不是老把戲？紙上談兵而已」(S5)。

「說穿了，這些都是政府搞出來的新花樣，拿國營事業來開刀而已。「公營事業民營化」的觀念都是出自英美國家，由政策來主導，本來就是具有高度政治性的公共議題。想想我們台灣的水準吧，國情文化不同，就隨便套用外國人的東西，當然會出問題」(S1)。。

「記得前幾年「國家發展會議」經濟發展議題的「加速公營事業民營化七大共同意見」：要在五年內完成民營化。據說曾經由當年李登輝宣示過，沒有如期完成民營，就應換掉事業負責人，還要議處主管機關首長。可惜呀，這個意見只是政策宣導性質，沒有法定效力，也難怪公營事業老闆們都想快點轉嫁責任，丟掉這個爛攤子，免得晚節不保(S6)。

## 2.1 民營政策只是舊雇主轉嫁責任。

「公司改組、轉讓、法人變更行為，都會發生「新、舊雇主」之間的權利、義務改變、移轉結果。公營事業的雇主如果經營不善，當然要承擔失敗的風險責任，但是移轉民營後，國營雇主的責任已經丟給了民營雇主來承受。「開放民營」，本來就是轉嫁營運責任的簡易方法。所以，只

要想辦法搞定工會，就等於擺平了全部員工，可以達到和平釋股民營的門檻；到時候，生米煮成熟飯，員工又能怎樣，反正，大部分有軍職背景的主管，民營後可以恢復領取軍職退伍『終身俸』的『雙薪保障』；再怎麼減薪也總比現在國營划算，怎麼會反對民營化？對他們來說，主管啦、紅五類啦，正好各取所需、公私兩便嘛」(S4)。

### 2.1.1 民營化前的責任由公營事業的雇主承擔。

「大家都說政府是公營事業的雇主，應該要負營運成敗的責任，不是嗎？公營事業因為隸屬政府機關，營運管理行為都要「依法行政」，才被標榜為「模範雇主」。本來就應該承擔民營化成敗的責任呀！幹嘛老是欺負員工，一天到晚用什麼淘汰率、危機、用打考績來威脅員工就範，可惡嘛！主管難到都沒有責任？個個拿高薪，光會製造問題，又可以弄破免賠，根本就不合理嘛」(S7)。

「早期學者張則堯說的對：公營企業的高收入屬於國家私經濟，賺大錢，就有從「租稅國家」走向「企業國家」的政策條件。但是這個主要動機，還是要免除私人企業的獨占，並且有積極改善勞工生活的政治目的」(S1)。

「國營雇主受到政府(官股)委託，又比員工多拿了國家那麼薪水，還喊吃虧，想跟民間大企業比薪水，簡直莫名其妙。既然有政府高級公務員身分，就當然應該要有相對的行政責任才對。總該想一想，軍中高級將領、中上校退伍的薪俸所得，與民間一般勞工比起來，可是貧富兩極！但是有些官員們可曾虛心檢討過，自己又對漢翔公司又有甚麼具體貢獻？真想警告他們，我國的民法、公司法、破產法對委任、代理人、經理人，都還有辦人的法律責任啊！民間老闆做生意賠了錢，可能要傾家當產去還債，那有公司主管這麼輕鬆，可以不負任何責任」(S6)。

### 2.1.2 公司要民營化，雇主也應該遵守政府的法律，用同理心來規畫，不該把員工當做人老珠黃的棄婦，而翻臉無情，過河拆橋。

「真氣人！當年為了學以致用，把青春完全賣給航發，算算也有二

十幾年了。從前傻傻的，在軍方包辦、官大學問大的文化下，只曉得努力工作，又不懂什麼法律，就讓軍方一再隨便買斷了退休年資，連同改漢翔，少說也被國防部賣了三次。說老實話，不管是不是軍職出身，雖然也有些幹部對手下不錯，但是大部分的主管，真他媽的有夠爛！光會拍馬屁！上面也瞎了眼，亂用人，只愛用奴才，不敢用人才。把公司弄成這樣！這就是包庇嘛！要不然，為甚麼按規定辦人？也不換人？說句難聽話，上樑不正，下樑歪，根本就像共犯結構。到今天，上面這些主管只顧自己升官發財，好處佔盡，根本沒有替我們這些老人設想。反正怎麼改，也不會影響到他們的利益，難道不是嗎？還想盡辦法進用新人，搞什麼臨時工、人力仲介！還不是希望我們自動走人，離開漢翔以後，只留他們免費繼續玩下去！就像一個老闆，在年輕的時候娶了美嬌娘當老婆，經過打拼數十年後，老婆已人老珠黃，風華不再，加上丈夫生意經營不善，幾乎敗光家產。於是，丈夫居心不良，喜新厭舊，只想在賣掉公司前，先辦好離婚的手續，休掉多年黃臉婆，好另娶嬌娃。甚至，時時威逼利誘，搞小動作整人，不擇手段，只打算休掉黃臉婆；最好讓她自動走人，不給遮羞費、贍養金。實在過分！所以，我倒認為，如果，公司就算真想要遣散掉資深員工，也應該將心比心，把話說清楚，光明正大的，按照政府的法令程序來辦才對，那能像這次組織重建一樣，亂搞一通」(S7)！

### 2.1.3 民營化政策，也許是換掉漢翔公司經營團隊人馬的最好方法？

「老早幾年前報紙上就登過啦！公司會不知道，誰相信？如果改制以後沒有大量訂單，IDF 停產，就一定會進入業務空窗期。公司上下、工會的那些代表，誰不清楚。每天公司一開門，固定成本就要一千多萬台幣。員工薪資從改制後「職位評價」起，由原薪資轉換新職等，擺明了，打算要自肥，啃掉漢翔老本，坐吃山空。這又算什麼歸零買斷？偏偏又是在「心不甘，情不願」的情況下，才用「全薪」發了航發年資結算金，搞得不倫不類，一塌糊塗！想當初，航發高層不聽專業參謀的建議，也不理會國防部軍法局的正式書面意見，硬是不參照勞基法 20 條的規定，非要在民營前，買斷舊雇主的年資；本來就應該繼續承認航發

服務年資，免得自找麻煩，結果，偷雞不著蝕把米，搞壞了勞資關係基礎。可惜呀，上面偏不聽，到頭來，行政院最後還是得付出代價。雖然員工如願，卻也得罪了日後漢翔的老東家，也是國內的最大客戶「國防部」。更因此，讓政府搞得灰頭土臉。依法行政的法治教育，反而成了天大笑話。經過這些年來，公司的營運，越搞越糟，有些員工，甚至管理幹部都認為，政府並沒有真的支持航太產業，總是「說的比做的多」，紙上談兵。改制國營後，上樑不正，下樑歪，外行領導內行，不但吃定員工，又偏偏沒有人願意下台負責。公司的氣數已盡，簡直無藥可救！看來，除了關場、破產，也只有民營化，才可能換掉這群老是弄破免賠的經營團隊吧」(S7)。

### 3.1 民營化政策的市場化有三大必要條件。

「我看沒那麼簡單！完成民營，只是可以免去了再受立法院審預算的監督程序而已。但是想要民營化成功，必須要先有內部及外部的競爭力才行！外國人就說過，要從企業再造的觀點，來看民營化政策市場化的正當性--先要看看公營事業是不是具備了「減少生產浪費」、「減少必要但無效益的工作」、「擁有顧客願意購買的高附加價值」三大有利條件？我想民營化，甚至就連當年的航發中心改制，成為國營企業的市場化政策，都應該要先搞清楚，到底有沒有條件，有沒有資格吵著要民營(S8)？

「真是笑話，公司賣軍機給空軍，但空軍高層就是不喜歡國產品，還是喜歡外國貨，始終想盡辦法買老外戰機。空軍那有意願購買本公司的高附加價值」(S2)？

#### 3.1.1 經濟資本被政治機關任意限制，不利市場化。

「愛說笑，誰不知道，民間企業是由雇主或股東出錢開業，自負盈虧，沒有任何上限。但是公營事業屬於政府單位，編列的預算都要受到立法機關、議會或審計部門的監督查核，一切「公款法用」，跟民間企業根本沒辦法相比，還談甚麼競爭力，怎麼比嘛」！(S2)。

「國營事業一方面受到立法控制(審查)預算，另一方面被要求執行政府的「營利」任務，同時又沒有成敗責任，反正公務員有保障，考績都是

唬外行人的啦。所以才用民營化的下流，卻合法的手段來買斷員工的退休年資，因為這樣不但可以變相轉賣公有資產，同時還能替政府弄到黃金股及「官股」的幕後大權，最後結合工商財團，以便重新分配政治利益，除了員工之外，都皆大歡喜，難怪政府官員屢試不爽，都樂此不疲」(S8)。

### 3.1.2 國家正式文官在沒有企業經理人的基本特質

受訪者認為，從公營事業雇主「本質」特性進行觀察結果，可以歸納出幾個關鍵因素。有受訪人員明確指出：在公務人員欠缺風險管理概念的前提下，根本不可能轉型成為企業家。

「從書本上的理論來說，公營事業為政府所有，但向來卻以銷售做為目的，不但課責性混亂，也承擔了成本風險(資金壓力)。被設計成公部門，卻以企業方式來運作。說句實在話，公營事業通常被要求符合其他(政治性)目的，可不像私人公司，只要簡單地嘗試去極大化利潤而已。這真的可以確定：公營事業不大可能具有民間企業一樣的有利競爭條件」(S2)。

### 3.1.3 政務官並非唯利是從的企業雇主。

受訪的高階主管抱怨：

「只要出了問題，上面也罵，員工也罵，反正裡外不是人。幹漢翔主管真要有忍耐的功夫才行。我們每天早出晚歸，假日辦公，不拿加班費，也為公司在拼啊。老百姓也許都知道，政務官員奉命制定推行政策，本來就應該為政治上的表現負責，完全由部會首長在立法院備詢即可。這與民營企業老闆，以「純營利」為目的生意人是完全不同的。如今，公營事業負責人除了忙著作生意之外，還要花時間精力應付政治活動，定期上立法院被立法委員考問，必須要為「市場的商業表現」來負責？這本來就很難讓沒有政務官身分的國營事業主管們信服(S1)。

「真衰！有心無力，政府的政策，上級再三交辦，想中年轉業，談何容易？家小要養。算了，只有認倒楣，聽命行事」(S1)。

「這也難怪：不良的「課責關係」恰好替民營化的雇主們製造了絕佳的

「迴避責任」機會」(S4)。

### 3.1.4 公司負責人是公務員卻政商同體難以公私分明。

受訪人員也承認，受制上級主管督導及立法機關審查預算的現實壓力，想與民營企業競爭不易。為求自保，公營事業的負責人(董事長、經理人或董、監事)無法突破「政商同體」的「準公務員」身份限制：

「這也是普通常識嘛，我國近年政權腐化，民進黨上台後，綠色執政，品質保證的全民政府口號，反而變成了全民笑話。加上官場上講究事緩則圓，而鄉愿成習，民營化政策僵化依舊；當然政府的不肖官員，或者公營事業領導團隊中，一些沒有道德勇氣的濫好人們，仍然有很大空間可以選擇依法「東混西混，一帆風順」，可以繼續鑽法律漏洞，逃避「苦幹實幹，撤職查辦」的下場。事實上，從公營事業負責人的現實觀點來看，為求自保，或升官發財，鑽營於民代或壓力團體間的監督夾縫，以「官商合作」的政策賄選機制來合法賤賣祖產(所有權、經營權)，剝奪了員工飯碗的動機，就不足為奇了。從政府依法行政的角度來看，像消極的「行政懈怠」不作為，也屬於違法或不當的「權利濫用」行為，本來就應該可以依法查辦的啦，說穿了，只不過是權力腐化而已。「公營事業雇主」依法應該追求政治公益，強調「生產任務導向」、「行政倫理」、「管理紀律」的特性，卻在「上樑不正、權責不分」的情況下，簡直就是「僅供參考」的笑話嘛」！(S2)。

「通常，民營化雇主甘願在個人利益大於集體利益前提下，既沒有經理人的專長，也欠缺行政倫理，只會奉令「外行領導內行」，明哲保身，坐視經營權功能萎縮，而搞垮公司。由於雇主積極或消極濫用權利後，走向事業經營失敗等於走向準破產，為了不願面對行政倫理，或有愧對良心；如果想急於轉嫁責任，只有配合民營化政策，用變更法人的辦法來解套(S2)。」

「大家都在裝傻！其實漢翔員工的智商都高得很，都在玩模糊策略的遊戲，想明哲保身，搭便車而已，只可惜，工會被摸了頭，早就失去保障勞工權益的立場，別想靠工會替會員出頭，沒有指望了啦(S7)。」！

「我認為，如果以政務、行政官員角色的定位來看，責任應該很清楚。公司就有人指出，民營化雇主既然受到公務員服務法、公務人員考績法、刑法、民法、破產法等法令的規範，當然不能「弄破免賠」，絕對可以來追究老闆在行政或法律上的責任；這還不包括監察院的調查、糾舉、糾正、彈劾權在內。問題可能完全出在，公司上下大部分都怕負責任，而屈服在官大學問大的管理文化下，公司的規章也都「因人而異」，選擇性守法，才造成今天「上樑不正，下樑歪」，人人只會在私底下叫罵的腐敗亂象」(S8)。

受訪者七人均認同「權利、義務相對」的課責觀念。一人(曾任一級主管)則以「授權模糊」、「鐵路警察，各管一段」，僅願意承擔部分的管理責任。

由於漢翔公司隸屬經濟部仍受公部門管轄，受訪者 7 人(1 人否認)完全認同依法行政的概念，並對員工民營將面臨失業的風險困，深感無奈，不過也認為，軍職轉任、支領退休俸人員顯然無此顧慮，亦較不關切公司的願景。

4.1 勞工與雇主各有專司，權利、義務本不相同。

勞動三權與經營三權互不隸屬。通常勞工與雇主之間，雖然有「主從關係」，不過，勞工非經雇主的許可，仍無法介入雇主的經營權。

「開什麼玩笑，員工受老闆考核發薪水，沒有老闆指示，怎麼可能替老闆管公司的事，我還有老婆小孩，要靠漢翔這份薪水要養活啊」(S5)？

4.1.1 勞工的基本權利只有工作權。

「憲法明文保障了人民生存權、工作權、財產權，勞工為了生存必須先要有出賣勞動力的工作機會啊！所以勞工的基本權利是「提供勞務，獲取報酬」。勞工為生存就業，只有想盡辦法維護自己的工作權。依照勞基法的規定，勞(員)工無論要不要民營，都只有履行提供勞動的義務而已，契約雖有「勞動權」(工作權)，如果不經由老闆的同意，勞工怎麼

可能介入經營權、管理權、利潤分配權」(S3)？

「公營企業民營只是公司的改組或法人、法定股權(所有權、經營權)的變更，本來就與員工的勞動權沒有任何關係啊」(S6)。

「但是經營不善的「退化型民營化政策」，會讓員工在政商合作的利益交換過程中，工作權被犧牲掉(利益交換)。此時勞工賴以為生的工作權已經完全轉換為生存權了，這也是多數民營化員工，所擔心的存亡大問題啊」(S3)。

#### 4.1.2 管理權腐化，功能萎縮。

受訪人員都擔心公司管理階層欠缺專業倫理，只會空談，而毫無勇於任事的行動能力，此即組織文化在衰退之後，所特有的「熟練無能」(trained in incapability)徵兆。受訪者認為，管理人員的專業績效將是員工保有長期飯碗的希望。

「我認為無論如何，幹主管的管理人員一定要有職業道德，不能老是慷他人之慨，浪費國家預算，總不能因為管理無能，掏空漢翔公司的家當之後，隨便走人了事吧」(S7)！

「我想至少應該改變以往民間雇主(管理人員)「所有權、經營權分治」的觀點，讓「管理者」學習以「所有者」的方式來思考，千萬不可以外行充內行當個合法敗家子，應該把「雇主」資產視同「經理人」(自己)的資產，自負盈虧風險，這也是民營化員工們替自己未來找到「長期工作權」的一線希望」(S8)。

整體來說，受訪者對漢翔公司改制國營期間所孕育出的管理文化，都難以認同，並且感到相當程度的憂心。

#### 5.1 漢翔公司尚無民營利多的基本條件。

「民營企業具有完全追求個體私利的排他性，在利潤掛帥的生存前提下，才有可能參考企業倫理並且量力而為；如果把「市場(消費者)導向」的民營雇主經濟觀點，用來評估國營事業雇主「生產導向」的公益任務績效，那就很容易產生前提偏誤了」(S5)。

「政府開甚麼玩笑！約在五年前，國防部航發中心才由軍事科技單位改為國營事業，在經濟部的國營事業集團中，漢翔公司的年資甚淺，只能算是個小兒學走路的程度，在虧損連連情況下，請問，漢翔公司「民營化利多」的基本面何在？」(筆按：1995年「漢翔公司設置條例」是在七分鐘內草率一讀通過，並且強制立法將主管機關國防部臨時改為經濟部後，交國營會監管看守，限三年半內強制民營)(S6)。

「太不像話了，管理階層始終停滯於「外行領導內行、小孩開卡車、愛用奴才」文化的階段。公司各級主管幾乎全被具有軍職背景、唯命是從的「航發家臣」所包辦了，還有什麼希望可言。這次組織重建把公司差點整垮，就是最好的證明」(S4)。

「很糟糕！既無經理人的專業素養，又無權責分明的團隊紀律，甚者，政府高層決策模糊，才造成目前公司經營權萎縮，勞資關係貌合神離的後果，根本談不上企業營運績效」(S8)。

「漢翔公司沒有土地產權(立法確定土地國有)，營運體質、組織文化又完全沒有企業經理人的基本概念，政府也放牛吃草多年，實際上等於坐視漢翔步入破產邊緣，分明就是要放棄漢翔公司嘛！試問，這又如何讓經營團隊在巧婦難為無米之炊的情況下，看好漢翔民營化的願景？不拖？又能怎樣」(S2)？

「漢翔公司已被國家立法，強制民營，但是這種一廂情願，鋸箭式的民營政策，卻始終無人追究：為什麼國防部、經濟部三年前就明明已經預先知道航發中心會在軍機量產結束後，陷入鉅額虧損的困境，一定拖垮漢翔公司，「三年後」卻裝聾作啞？當年闖禍的官員、民意代表都躲到那裡去了？到底有沒有人為政策責任」(S7)？

「算了吧，公司高層還想騙誰？這年頭誰會是傻瓜？員工都聰明得很」(S3)。

「當年負責規劃的「核心團隊」大員們，官大學問大，專用些逢迎奴才閉門造車，粉飾太平，亂搞到今天束手無策，難以收拾的局面，還敢怪誰？只有好官自我為之，自求多福了」(S7)。

### 5.1.1 政府相關各部會應該負政策跳票的責任。

「政府「依法行政」，分層負責，逐級授權。下級機關必須接受上級機關拘束。國營事業多隸屬中央各部會，政府相關部會當然有政策指揮、督導的責任。所有的受訪人員，除了承認公司內部管理文化太差外，也都認為：經濟部、國防部要負相對政策責任。

當年至今，冷眼旁觀坐視漢翔公司走向「破產」絕境，卻延宕修法，只期待「法定民營」，轉嫁「經營不善」的責任。不可諱言，政府決策核心規避行政責任，倒果為因反把「民營化」當做「績效」的代名詞，或者乾脆當成了起死回生的萬靈丹，根本就是官場上爭功諉過的縮影」(S5)。

「我認為可能高層都在裝迷糊，否則就是一項政治交易，或根本就是個騙局而已。由於市場基本教義(market fundamentalism)強調消費者取向的社會，公共道德重視非市場機制的集體利益與社會價值，對私部門(民營企業)的觀感過於浪漫，對公部門的批評太過嚴苛的偏見，事實上已經完全扭曲了西方學者所強調的：企業管理是資本主義的產物，公共行政乃以民主憲政為基石，這本來就有結構性上的差異嘛」(S6)。

「無論公私部門都有可能在績效(效率)上產生問題，實在不應該用民營與否的二分法，來定義效率訴求」(S6)。

### 5.1.2 無論是否民營，先改革績效，才是公司創新、存活的必要前提。

有受訪者表示，公司不先以具體行動，虛心檢討、修正營運、管理上的人為錯誤，全力持續改革績效；如果只是「為了民營而民營」就是「明知故犯」，非常危險的決策。

「1997年台灣經濟成長6.73%，位居世界第四，但宣告破產的企業已近30000家。換言之，公營事業私(民)有化後，仍極有可能「營運績效不彰」而被市場汰換，未必能起死回生，轉虧為盈。這也許就是公共利益私有化後，再逐步宣告破產的宿命吧」(S5)。

受訪者認為，浮濫強制民營化的結果所損耗的社會成本難以估計，故對民營化、營運績效二者關係產生必然的合理懷疑。總

括上述原因，不外歸咎民營化政策的規劃不當，造成人為重大決策偏誤。

經過歸納訪談議題的結果認為，法令雖有部分不合時宜，但是，人為的扭曲及故意誤解的惡化情況，卻更為嚴重。

### 6.1 公民營企業的問題就是國家社會問題。

公民營企業因為人為的疏失經營不善，而宣告破產、倒閉、改組、轉讓所造成資金流失、勞工大批失業的問題，就直接影響家庭、社會，當然就是國家的社會問題，也可能演變成政治問題，發生動亂。受訪者認為，如果公營事業民營時機不當，則其風險甚大，不可不慎。

「談到法律，道理就非常簡單，可以證明是在人的層面上出了問題。依照「國營事業管理法」第二條的明文規定：「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」。所以，有關具備公共利益任務的國營企業，雖然打著營利企業的招牌，但是卻應該以穩定社會價值與集體利益做為本業營運的最高指導原則。按照「國營事業管理法」第四條的規定，被強制要求「照企業方式經營，力求有盈無虧，增加國庫收入」。請特別注意：是「力求」--也就是盡力而為的意思。雖然本條的但書排除了「專供示範或經政府特別指定之事業，不在此限」。不過，這也充分說明了，國營事業在經理人功能萎縮的情形下：為什麼法定的國營事業，已經逐漸棄守任務導向的公共利益，不再為非經濟因素所造成的虧損挺身辯護，反而俯首接受依法民營的負面評價了」(S1)。

「欸！愈想愈窩囊，也更不值得。他媽的，就連經濟部長林信義都當著漢翔公司高階幹部及工會代表的面，公開兩次強調「對漢翔公司已經無力回天」了！還有什麼好講的！民營化政策違背了法定營運目的，變成「掛羊頭賣狗肉」，民粹政治(愚民政策)下的祭品，政府花了幾千億、幾十年才建立的軍機研發製造整合基礎的漢翔公司，要是垮了，可真是對不起國家啊」！(S2)。

「民營化的歷史經驗已明確指出：為降低人事成本，合法資遣(解雇)員

工，造成中高齡勞工大量失業，所造成的社會問題，就國家整體秩序的安定性而言，這筆支出的社會成本實在太昂貴了。值得大家省思」(S3)。

### 6.1.2 公共利益豈可市場化財團化。

受訪者表示，原本「民營」企業負責追求個體最大利潤(利益)，遵行消費者導向的自由市場經濟遊戲規則，具有資本主義邏輯特性。但是，「國營」企業隱含政府事業機構的任務導向，須要追求總體(公共)利益、倫理(道德)規範的社會價值，成為可以被大眾信賴的民主憲政磐石。

「書本上說，在「生產工具私有化，並且配合接受國家公共管制」的功能下，強調「物質文明」的個體利益，將不至於逾越、侵害總體利益所維護的公序良俗、道德規範—或「精神文明」標準，當然也可以減少社會問題的發生誘因，民營化必然造成集體失業，政府也一定要花人力財力來處理；這些新興的社會問題，難道對國家社會有利嗎」(S5)？

在受訪過程中，有主管人員曾經大膽提出個人推論及預測，並表示，效率應與效果並重，過程與結果不能偏廢；民營與否，則根本沒必要爭論。公、民營事業本來就各有所司，應該相輔相成。

「未來公營事業與民間企業，二者本來就不相同應該要持續存異求同，彼此相輔相成，專責分工的結果，自然有利於發展全體人類在生活品質上的社會價值。要不然，為什麼憲法上要明文規定國營、公營事業就是應該由中央及地方政府來立法執行」(S1)？

針對受訪人員的上項訪談結果，並參考相關法令後，部分受訪者亦對國防事業被強制民營的立法政策提出下列的看法。

### 7.1 「公營事業」並沒有全部開放民營的必要。

「公營事業與民營事業不同，而公營事業中也區分為公用、交通、國防等多種形態。不應該開放民營，為了公共服務，才依法仍然由政府來

合法壟斷(主導)。也正因為特性的不同，所以在放寬管制、開放民營的「時機」、「要件」上也未必完全相同。事實上有有的公營事業因為時機要件太差，根本就不適合移轉民營。公共利益是否適合財團化？國家安全可否私有化、商業化？我想，全世界的專家們都各有他們的理論依據，而且見仁見智，還在討論、爭議中，未必就像我們台灣推動民營化的政策所預期的，竟然是如此樂觀、天真。想起來，令人的確不安(S3)。

### 7.1.1 「國防事業」在政府公部門中的定位無法替代，更不宜民營化。

此一看似複雜，實際上頗為單純的問題，可以從我國「憲法」及「公營事業移轉民營條例」、「勞動基準法」等相關法律的立法政策，找到答案。簡單地說，目前國防事業移轉民營是立法政策的重大偏誤，不過惡法亦法，在未修正前，吾人仍當遵行」(S4)。

「我國憲法第 107 條明文規定：「國防與國防軍事由中央立法執行」(中央與地方之權限)。國防是基本國策首要(憲法第 137 條)。所以三、四十年前的「公營事業移轉民營條例」就規定了：「直接涉及國防秘密之事業，應該由政府經營不得轉讓民營」。但是 1991 年卻修正了此一特別法，並且刪除了「國防事業禁止民營」的規定，同時也增加了：如果以勞工六個月薪給、一個月預告工資等補償措施，就可以合法買斷其舊雇主的工作(退休)年資等條文。這原本就是霸王硬上弓，擺明了與「勞動基準法」第 20 條的規定精神牴觸」(S6)。

「換言之，1953 年「直接涉及國防秘密之事業應由政府經營不得轉讓民營」、1984 年「勞動基準法」所保障的勞工退休年資及工作權禁令，卻在 1991 年以勞工七個月工資的代價完成了便利轉售民營的政策交易與立法程序。國家的「國防安全、國防工業自主」甚至「航太政策」發展，此時也因為喪失了法律依託而流於形式，變得沒有任何實質意義」(S7)。

「拜託！我國公營事業民營化前後績效的概況，台灣大學林能白教授研究的結果就認為：民營化後事業財務操作雖然比較靈活，但是公司(包括中鋼)的償債能力也確實因為民營而變差了呀(S4)。

「從政府推動公營事業民營化的經濟政策中，我們可以明白，行政院為了顧及公共利益、「國家安全」，已在「公營事業移轉民營條例」(修正草案)中增列了：當具公用或國防特性之公營事業移轉民營的時候，可以由事業主管機關強制其事業發行，並按照面額來認購、取得特別股，也就是民間所稱的黃金股。基於民生需求及「國防安全」考量，民營化後，主管機關仍然可以持有一定公股的比率，保留實質上的「否決權」，這也等於承認了，政府確實在幕後，仍然想以官股來合法影響公營事業民營後的重大人事、營運政策(例如中鋼公司)，達到逃避立法機關、民意機關監督的目的，這根本還是假民營化嘛」(S8)。

「別提了！我們員工賣命研發製造出的IDF品質不錯，故障率又比美國F-16還低，多年來，卻還不是受盡了政治人物以及國人不愛國貨的鳥氣啊！看看人家戰敗國日本，雖然明明知道在本國生產FSX戰機的成本遠高於美國造價的兩倍，日本政府卻為了「國家安全」，寧願承受上項經濟上的「無效率」。一切虧損只為了本國的經濟安全考量而已，回顧我國推動公營事業民營化政策的規劃過程，尤其強制「國防事業民營化」、市場化，所發生在國家安全上的潛在成本支出(另類的隱藏稅)，就我國家利益的政治風險而言，真的讓人心寒啊(S1)。

### 7.1.2 民營化政策是西方強國的弔詭策略。

部分受訪者認為，戰亂時期完全國營掛帥，不可能提倡民營。故和平年代推動民營化政策是西方傳承商業帝國(核心強國)掠奪邊陲國家的不公平策略。

「西方「霸權穩定理論」(Theory of Hegemonic Stability)，指的是：從自由貿易中獲利的經濟策略下，霸權國家多促銷全球化自由市場經濟，不過目前仍採「徵兵制」的備戰國家(如我國)，拋棄「國防工業自主」的基本策略，將無法倚賴「軍備外購」、「裁軍限武」(國軍人力精簡)來保衛國家安全，維護世界和平(憲法第137條)」(S3)。

「採「募兵制」的國家可以選擇軍備外購、招募傭兵作戰，而放棄國防自主。但是我國不同於科威特、以色列、南韓、日本；軍備原來就已經受制於美國，如在國防工業研發、製造、技術上任由「市場經濟」、軍

購外交來主導，勢將危及國防的安全並且這也顯然與憲法的基本國策不符嘛」(S6)。

### 7.1.3 航發中心改制國營，已經走向錯誤的第一步。

多數受訪人員面色凝重地表示：

「航發中心」改為「漢翔公司」仍為「中央立法執行」的國營事業，一旦「依法」移轉民營，必將面臨國防研發私有化後無利可圖，逐漸功能萎縮的困境，姑且不談航太工業屬於高投資，盈利回收期長(高利潤，高風險)，是須要政府全力主導的國家策略性產業；請問，漢翔公司既然維修、製造、研發軍機的業務，直接與國防秘密有關，站在長期國家整體利益，維護全民生命、財產安全的宏觀立場而言；國防事業難道可以完全商業化，開放市場完全競爭」(S8)？

「公共利益的政治性議題。更應該從憲法的層次來探究它的必要性、正當性、適法性。我認為聲請釋憲，由大法官宣告現行公營事業移轉民營條例相關條文違憲，將是值得思考的方向」(S6)。

「由於全球化、自動化、資訊化的風潮影響，加上我們國家早年的立法政策偏誤，以及政治人物與企業財團的民粹格局的短視，才造成了近年「國防事業」依法比照「一般公營事業」移轉民營的荒謬結果，嚴肅地說，這也等於更加模糊了西方類似自我毀滅 self—destructive 的取向」(S4)。

「看來，漢翔公司就算能夠依法在形式上完成移轉民營企業，仍然忽略了實質改革的意義，這種明知不可為而為之的民營假象，也真的令人擔憂啊！因為不當的民營化政策所支付的社會成本，以及對國家整體利益所可能造成的長遠負面影響，老實說真的讓人擔心哪」(S6)。

經過筆者概略的文獻探討及抽樣問卷後，並綜合了訪談結果，八位主要受訪人事人員中，主管階層及非主管的資深員工都一致認為：

### 8.1 公司民營化願景浮誇不實，面臨困境有待全員突破。

受訪者一在認為公司民營化願景並不樂觀，已面臨「政策跳票」及大幅「裁員、減薪」壓力的困境。五年前全國大報的輿論曾有反對航發國營的決策，如今竟一語成讖。

「根本是笑話嘛！老字號的國營公司，受政策保護縱橫十餘年尚難順利民營，漢翔才三歲半，像是嬰兒學步，站都還站不穩，那有可能健步如飛，率先民營(S8)？」

「漢翔公司設置條例立法一讀七分鐘過關，左改右改，前後不一，審議過程草率至極。今年底想輕鬆民營？我看是凶多吉少」(S8)。

### 8.1.2 民營化的責任歸屬明確舊(國營)雇主責無旁貸。

雖然政府有督導無方的責任，也不能歸咎公司管理階層於一方，但是資方既然身為「模範雇主」，操控了運管理決策，就理所當然應該由資方承擔主要的監督管理責任。而勞工族群對法令信念不足，產業工會組織缺少專業倫理，沒有及時發揮保障勞工權益的功能，立場曖昧，所以被員工普遍指責，工會已經被資方收買，摸了頭後，成為資方的背書工具，我想無風不起浪，這絕不是空穴來風啊(S5)。

「一個巴掌拍不響。全怪罪公司也未必合乎邏輯。員工、工會自己不長進，三年前就知道公司如果沒有政府的「國防自主」明確政策主導，則未來失去軍機研發、製造的業務後，營運必然艱困。三年來，粉飾太平，沒有堅守「勞動者代表」立場，並提高警覺，更沒有勇於舉發管理缺失，認真盡責監督公司的管理者，保住會員飯碗，怎能說沒有道義責任」(S6)？」

### 8.1.3 對民營化政策的看法鄉愿，科技人力被迫閒置，爭議勢將難免。

「上有政策，下有對策。到時候如果強制依法民營，一定會造成「立即」裁員或減薪的危機，勞資爭議，勢難避免。若年底前完成修法程序，仍舊延緩民營，則屬政策三度跳票。國營漢翔公司就算延後民營，不過，其管理結構仍將被全體員工強烈要求人事改革，而形成公司內部的另類

勞資對立局面」(S2)。

「真的很無奈！高層有高層的壓力都為自身利益打算，有本事的，不在其位，沒機會。沒本事的，除了逢迎胡整外，偏偏肚理沒貨根本就是亂來。「工字出頭，就得入土」。身為幕僚人員，該說的，上面就是「言不聽，計不從」，怕負責任」(S7)。

「反正官大學問大，人在屋簷下，不能不低頭。工會表現也實在令人失望，沒啥指望了。只有看著辦吧」(S6)。

「強出頭，難保不被公司秋後算帳，換來以考績被整肅收場，搞掉自己的飯碗。何苦呢，乾脆靜觀其變，以「不變應萬變」吧」(S3)。

## 附錄六

### 民營化前漢翔公司員工電子郵件文化案例(A)

收件人：各級管理人員、產業工會代表

「總經理閣下：

又到了公司做東，在上班時間請全員免費吃尾牙的日子了(飯錢不算，500萬又泡了湯)。想想改制後三年的尾牙飯，還真讓人吃得五味雜陳，七葷八素，像極了流水席的大拜拜；酒肉穿腸過，佛祖心中留。一頓飯之後的一年，幾家歡樂，幾家愁，只是下次尾牙碰面免不了又少了些老朋友之外；老鄉見老鄉，雖然不至「兩眼淚汪汪」，卻也讓人感受到莫名的混亂、脫序與無奈。

2001年1月13日勞委會陸續傳給了我兩件有關勞基法「承攬」的法令資訊(如附檔)。由於兩年前，我也曾多次提報過相關的預警法令，以及HRM的專業意見，不過，除了工會少數幹部認同外，可惜都沒有獲得公司的善意回應。現在公司正流傳一個公共議題，也常被當成了笑話來相互消遣：到底公司有沒有危機？到底是虧損跌停「怪人太多」？還是利多漲停「嫌人太少」？部長、次長，公司高層、工會幹部、基層員工們的看法，到底誰在說謊？

早先，公司花銀子藉麥肯錫顧問之口，確認漢翔公司營運虧損，多了1200-700個人力；年來政府也核定了本公司的專案優退，也走了不少員工。不過，公司不但仍然樂於勞務外包，搞人力派遣(承攬仲介)，更高舉著公司「人力要年青化」的旗幟，公開對外招兵買馬，打算大量進用新人備用，卻忘了年齡結構年青化，固然是人事代謝功能的一種方式，卻依然有嚴肅的正當程序規範。這雖與規模化企業，想比照中小企業跳躍溝通程序，而假戲真做(例如本公司去年的組織重建)，意圖「先行切割，便於日後分段民營」的策略不無關聯，但是，民營化前的團隊士氣潰散後，已普遍感染了「生還者症候群」(Survivor syndromes)，公司必須評估：脫序重新整合，或歸零培訓e世代團隊的「整體人事成本」如何(民營時，又將重新來過一次)？我想，實際上並不便宜。

從人力資源HRM的觀點來看，無論政府部門或私人企業，當組織所需「人力不足」(供不應求，賺翻了)：有部份較為專業，或特殊性工作出缺的時候，基於必要性考量，可以用上頂「勞務外包」的方式，來供應所需短期人力。政府部門有「採購法」規範；私人(公營)企業則依

「勞基法」的定期契約、承攬契約辦理(當然包括了屬於承攬契約性質的「人力仲介」、勞動派遣等不同的變形包裝)。由於正派專業的經營者外包策略，都先確實保障了現員勞工的合法權益，不致發生排擠效應，所以，這是政府法令許可，解決勞力不足的正當作法。因此，如果屬於長期性、不定期勞動契約需求，或以勞力「年輕化」作為外包承攬特定要件時，因為觸犯了「就業服務法」禁止年齡歧視的原則，也就都失去了 HRM 合法進用人力的「正當性」及「必要性」。尤其，在所需「人力明顯過賸」(供過於應求，賠慘了)的情況下，必須先做到「預缺不補」，柔性完成自然淘汰的當務之急，進而同步辦理「縮減工時」、「實施工作分擔制」(working sharing)--善用危機，養兵蓄銳，強化職務代理，培訓多元專長的資源開發；並且得視必要，以「降級」(demotion)手段，循法定程序，勇於削減鄉愿的考核文化所造成的不當薪等(例如，本公司五年前認同寅吃卯糧，以原薪資轉換的荒謬「職位評價」)，或鼓勵優退，讓員工在有尊嚴的情境下，甘願選擇自動離職！

當公司營運出現困境時，大家為了保住自己的飯碗，都希望公司能柳暗花明，不過，也有許多員工(包括本人)都想問：

- 一、負成敗責任、操考核員工生殺大權的公司「監督、管理人員」、「專業人員」們到底負過了什麼責任？花了國家大筆預算，大搞重建、ERP，請問，新象又為公司賺了多少銀子？到底出了什麼問題？誰的責任(別忘了，我國也曾有代訓新加坡軍隊的能量，並非一無是處)？採購處、企畫處...裁撤後，替代功能何在？
- 二、強調「自負盈虧，誰訂目標」？如何負責？下台就可以交差了事嗎(誰買單)？可別忘了，民營企業所謂的「自負盈虧」可是要冒「傾家蕩產」甚至「身敗名裂」的風險啊！
- 三、請問：重建後民營化前，畫下願景目標大餅的籌備處，誰又是出過半毛錢的股東、名正言順的老闆？可以當家作主，對人說養活了籌備處所不願養的人？
- 四、宏碁施振榮因「過度授權」終於失敗。本公司包括總經理在內，高層主管在民營化前，大談要求各事業部，或純屬法定「臨時任務編組」位階的「籌備處」來自負盈虧--請問：充分授權後，除

了開會(會議原是解決問題，而非量產問題)，日領數千台幣的高級主管，比起一般員工，自己每天又替公司創造了多少實際產值？如何善盡法定「監督、管理人員」的責任？

「仗義每從屠狗輩，負心多是讀書人。士大夫無恥，是為國恥」；如果，設身處地，組織重建以來成敗如何？我想，高層應該以同理心深深感受漢翔子弟(國營事業勞工)所面臨的中年失業、不確定感與壓力，並且寬容、理解漢翔王朝的三千精銳，是否確實已經感染了「受過訓練的無能」(skilled incompetence)老毛病，而真的像林部長所說的「無力回天」？亟待 xx？「一個不知道反省的民族，沒有抱怨的權利」。「一個不願學習的組織，更將註定衰敗的命運」。捨棄「官大學問大」的線性思考習慣模式，虛心自我檢核，回歸法定「權利、義務」的相對課責基本面，才是公司轉型存活的首要。歷史並沒有拋棄 AIDC，漢翔人是否尚未替自己在歷史上，找到了未來的定位？千百年來，「組織無罪，人是問題」幾成典範，想來，也真讓人心涼！

員工 A 敬啟民國 90 年 1 月 15 日(尾牙前)」

經過訪談後瞭解，當月即有一位漢翔公司的「員工 X」，針對上述議題，立刻毫不隱瞞地，用電子郵件回應了員工甲：謹摘錄如下：

## 漢翔公司員工對內發送電子郵件案例(B)

「您以為漢翔的當權者，不知道公司的問題、營運以及要為錯誤的政策下台？能夠在人才濟濟的漢翔脫穎而出成困境？身為官大學問大的長官--除了學經歷要有過人之處，default需具備忍辱負重的功夫！有錯--別人當，別人罵--他就皮，有問題--就硬么，以時間換取空間，日子久了，大家淡忘了，好官他自為之！請問，當初為公司營業命脈，向蔡董拍桌子的人，如今安在？寫萬言書向公司建言的李兄，如今安在？子曰：知恥近乎勇！有勇氣的人，如今安在？我相信您的這封信就像以往一樣，將石沉大海！」！





## 參考書目

### 壹、中文部份

#### 一、書籍

- 王作榮，《壯志未酬》。台北：天下文化，民 88。
- 丘昌泰，《公共政策》。台北：巨流圖書，民 89，頁 289。
- 丘文寶譯，《12 步打造數位企業》。台北：天下文化，民 89。
- 江岷欽、林鍾沂，《公共組織理論》。台北：國立空中大學，民 86。
- 吳瓊恩，《行政學》。台北：三民書局，民 88。
- 呂榮海，《勞基法實用》。台北：蔚理法律，民 82。
- \_\_\_\_\_、俞慧君，《勞基法實用(二)》。台北：蔚理法律，民 82。
- 周育仁、鄭又平，《政治經濟學》。台北：國立空中大學，民 87。
- 周添城，《台灣民營化的經驗》。台北：中華徵信所出版，民 87。
- 金耀基，《雲五社會科學大辭典(政治學)》。台北：商務印書館，  
民 84，頁 217。
- 許立一等合譯，Ralpf D.Stacey 原著，《無常管理》。台北：晨星，  
民 87，頁 41、158。
- 許道然等合譯，B.Guy Peters 原著，孫本初審訂，《政府未來的治理模式》。台北：智勝文化，民 87。
- 林鍾沂、林文斌譯，Owen E.Hughes 原著，《公共管理新論》。台北：韋伯文化，民 88。
- 陳 珊，《雲五社會科學大辭典(法律學)》。台北：商務印書館，  
民 81，頁 220。
- 陳明通，《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦，民 84，頁 1-25。
- 張潤書，《行政學》。台北：國立空中大學，民 86。
- 張則堯，《雲五社會科學大辭典(經濟學)》。台北：商務印書館，  
民 60，頁 40。
- 張金鑑，《雲五社會科學大辭典(行政學)》。台北：商務印書館，  
民 76，頁，65。
- 張荳雲等，《社會組織》。台北：國立空中大學，民 87。
- 張劍寒、荊知仁與羅志淵，《雲五社會科學大辭典(政治學)》。台北：商務印書館，民 74。
- 張女英女英，《鄧小平文選第三卷》。台北：地球出版社，民 83。

- 路君約，《雲五社會科學大辭典(心理學)》。台北：商務印書館，民 76，頁 285。
- 詹中原，《民營化政策-公共行政理論與實務分析》。台北：五南圖書公司，民 83。
- 翁興利等，《公共政策》。台北：國立空中大學，民 88。
- 簡良機，《勞基法實務爭議之研究》。台北：蔚理法律，民 82。
- 鄧學良，《勞資事務研究》。台北：五南圖書，民 82。
- 劉清彥譯，Richard Koch/Ian Godden 原著，《沒有管理的管理》。台北：晨星出版，民 87，頁 121。
- 黑卒，《勞資互動游擊手冊》。台中：良遠文化公司，民 87。
- 經濟部國營事業委員會，《經濟部所屬事業民營化》。經濟部國營事業委員會編印，台北：民 87。
- 謝劍平，《財務管理》-新觀念與本土化。台北：智勝，民 87。
- 華錫鈞，《戰機的天空》。台北：天下文化，民 88。
- 薄慶玖，《地方政府與自治》。台北：五南，民 89。
- 廖忠俊，《台灣地方派系的形成發展與質變》。台北：允晨，民 86。
- 蔡明惠，《台灣鄉鎮派系與政治變遷》。台北：洪葉文化，民 87。
- 戴國輝、王作榮，《愛憎李登輝》。台北：天下遠見，民 90。
- 薩孟武，《水滸傳與中國社會》。台北：三民書局，民 75。
- \_\_\_\_\_，《西遊記與中國古代政治》。台北：三民書局，民 75。

## 貳、西文部份

### Books

Hughes, Owen E., *Public Management and Administration*, New York: ST. Martin's Prss, 1998.

## 二、期刊

余致力， 公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵定位與啟示 ，《政治大學公共行政學報》，第 4 期，民 89，頁 1-29。

\_\_\_\_\_、黃榮護， 知識份子看國家發展會議 ，《民意研究季刊》，第 200 期，民 86.4，頁 87-111。

潘偉華、俞慧芸： 國際間推行民營化經驗的回顧 ，《公營事業評論技術報告第七期》，民 89。

陳敦源， 相信人還是相信制度？美國議會任期制度的發展與結果 ，「提昇地方立法機關人員素質」學術研討會論文集，民 82，頁 129-160。

### 三、論文

王毓香， 公營事業民營化前後經營績效之比較 - 以中石化、中工、中鋼及陽明為例 ，碩士論文，中山大學財管所，民 86。

王麗娟， 公營事業民營化釋股規劃之研究 ，碩士論文，中山大學財管所，民 86。

吳瓊恩， 公共管理研究途徑的反思與批判：海峽兩岸行政管理學術交流研討會，廣州、杭州、上海、青島，民 87。

\_\_\_\_\_， 知識經濟與組織的創造理論：2000 年海峽兩岸行政管理學術交流研討會，南昌、北京、內蒙古，民 89。

余致力， 政策工具的類型與選擇 ，學術論文，民 89。

\_\_\_\_\_， 政策問題的界定與診斷 ，學術論文，民 89。

林建宏， 公營事業民營化經營績效之實證研究 ，碩士論文，東吳大學會計研究所，民 83。

邱淑芳， 以代理成本觀念探討資本結構決定因素 ，碩士論文，國立交通大學管理科學研究所，民 81。

楊俊中， 股權結構與經營績效相關性之研究 ，碩士論文，國立臺灣大學會計研究所，民 86。

張淑芬， 民營化移轉方式之選擇 - 兼評我國公營事業移轉民營

之上市政策，碩士論文，東海大學公行所，民 82。

黃允治，公營事業民營化與經營績效關係之研究，碩士論文，政治大學企管所，民 82。

#### 四、文件

總統令：制定公布 漢翔航空工業股份有限公司設置條例，民 84.5.31。

總統令：修正公布 國營事業管理法，民 89.7.19。

總統令：修正公布 公營事業移轉民營條例，民 89.11.29。

#### 五、報紙

《中國時報》，台北，民國 83.5.8，版 2。

《中國時報》，台北，民國 83.12.10，版 2。

《聯合報》，台北，民國 84.5.17。

《中國時報》，台北，民國 84.9.25。

《中國時報》，台北，民國 88.12.14，版 15。

《聯合報》，台北，民國 88.4.28，版 11。

《聯合報》，台北，民國 89.1.3，版 11。

《中國時報》，台北，民國 89.9.5，版 15。

《聯合報》，台北，民國 89.11.5，版 13。

《聯合報》，台北，民國 89.11.13，版 15。

《聯合報》，台北，民國 89.11.15，版 12。

《聯合報》，台北，民國 89.11.18，版 20。

《聯合報》，台北，民國 89.11.22，版 3。

《聯合報》，台北，民國 89.11.23，版 15。

《聯合報》，台北，民國 89.11.25，版 15。

《聯合報》，台北，民國 89.11.27，版 5。

《聯合報》，台北，民國 89.11.27，版 2。

《聯合報》，台北，民國 89.11.29，版 15。  
《聯合報》，台北，民國 89.12.1，版 2。  
《聯合報》，台北，民國 89.12.10，版 3。  
《聯合報》，台北，民國 89.12.27，版 1。  
《聯合報》，台北，民國 89.12.29，版 15。  
《聯合報》，台北，民國 90.1.3，版 15。  
《中國時報》，台北，民國 90.2.25，版 2。  
《經濟日報》，台北，民國 90.5.22，版 18。  
《聯合報》，台北，民國 90.2.22，版 24。  
《聯合報》，台北，民國 90.5.21，版 7。  
《聯合報》，台北，民國 90.5.6，版 15。  
《聯合報》，台北，民國 90.3.11，版 13。  
《聯合報》，台北，民國 90.3.11，版 11。  
《聯合報》，台北，民國 90.3.16，版 24。  
《聯合報》，台北，民國 90.3.15，版 3。  
《聯合報》，台北，民國 90.3.12，版 11。  
《聯合報》，台北，民國 90.3.24，版 13。  
《聯合報》，台北，民國 90.3.26，版 4。  
《聯合報》，台北，民國 90.3.23，版 4。  
《聯合報》，台北，民國 90.3.22，版 22。  
《聯合報》，台北，民國 90.3.23，版 15。  
《聯合報》，台北，民國 90.3.24，版 1。  
《聯合報》，台北，民國 90.3.27，版 21。  
《聯合報》，台北，民國 90.3.24，版 5。  
《聯合報》，台北，民國 90.3.12，版 13。  
《聯合報》，台北，民國 90.2.21，版 21。  
《聯合報》，台北，民國 90.2.19，版 10。  
《聯合報》，台北，民國 90.2.13，版 2。  
《聯合報》，台北，民國 90.2.11，版 37。  
《聯合報》，台北，民國 90.2.7，版 4。

《聯合報》，台北，民國 90.2.6，版 21。  
《聯合報》，台北，民國 90.1.31，版 1。  
《聯合報》，台北，民國 90.1.30，版 24。  
《聯合報》，台北，民國 90.1.29，版 13。  
《聯合報》，台北，民國 90.1.16，版 6。  
《聯合報》，台北，民國 90.1.12，版 2。  
《自由時報》，台北，民國 90.1.11，版。  
《聯合報》，台北，民國 89.12.27，版 1。  
《聯合報》，台北，民國 89.12.29，版 15。  
《聯合報》，台北，民國 90.1.3，版 15。  
《聯合報》，台北，民國 89.12.27，版 10。  
《聯合報》，台北，民國 89.11.5，版 3。  
《聯合報》，台北，民國 89.11.11，版 21。  
《聯合報》，台北，民國 89.8.28，版 15。  
《聯合報》，台北，民國 90.4.3，版 12。  
《聯合報》，台北，民國 89.8.16，版 15。  
《聯合報》，台北，民國 89.8.19，版 15。  
《聯合報》，台北，民國 89.7.24，版 8。  
《聯合報》，台北，民國 89.6.12，版 8。  
《自由時報》，台北，民國 89.7.6，版 19。  
《聯合報》，台北，民國 89.1.12，版 13。  
《聯合報》，台北，民國 89.5.1，版 13。  
《聯合報》，台北，民國 89.5.1，版 2。  
《聯合報》，台北，民國 89.1.26，版 15。  
《聯合報》，台北，民國 88.3.14，版 14。  
《聯合報》，台北，民國 88.11.17，版 15。  
《聯合報》，台北，民國 88.11.30，版 13。  
《聯合報》，台北，民國 87.3.7，版 1。  
《聯合報》，台北，民國 87.1.11，版 9。  
《聯合報》，台北，民國 88.9.18，版 2。

《聯合報》，台北，民國 87.4.27，版 15。  
《聯合報》，台北，民國 87.6.6，版 13。  
《聯合報》，台北，民國 87.7.30，版 4。  
《聯合報》，台北，民國 87.7.24，版 4。  
《經濟日報》，台北，民國 87.7.9，版 26。  
《聯合報》，台北，民國 87.9.21，版 13。  
《聯合報》，台北，民國 86.9.12，版 19。  
《中國時報》，台北，民國 86.3.20，版 10。  
《聯合報》，台北，民國 86.12.8，版 23。  
《聯合報》，台北，民國 86.9.24，版 11。  
《中國時報》，台北，民國 85.5.6，版 18。  
《中國時報》，台北，民國 85.12.22，版 3。  
《中國時報》，台北，民國 85.12.9，版 3。  
《中國時報》，台北，民國 85.8.24，版 29。  
《中國時報》，台北，民國 85.1.17，版。  
《聯合報》，台北，民國 85.11.4，版 2。  
《聯合報》，台北，民國 85.11.5，版 19。  
《中國時報》，台北，民國 83.6.8，版 3。  
《聯合報》，台北，民國 85.4.16，版 1。  
《中國時報》，台北，民國 85.4.19，版 3。  
《中國時報》，台北，民國 85.5.19，版 11。  
《中國時報》，台北，民國 84.10.21。  
《青年日報》，台北，民國 83.5.5。

## 五、網路

### 推動公營事業民營化

<http://cepd.spring.org.tw/Mission/Private/>，1999.

### 司法院法學資料全文檢索

<http://wjirs.judicial.gov.tw:8000/>，1999.

經濟部產業技術白皮書

<http://www.tier.org.tw/tierhp/doi/wb96/menu96.htm> , 1999.

國家圖書館

<http://www.ncl.edu.tw/ncl1.htm> , 2000.

立法院立法委員質詢公報全文影像資料庫

<http://npl.ly.gov.tw/db/tts-pro.htm> , 2001.