

第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

一、研究動機

台灣在進入公元 2000 年之前，政府於民國 84 年在規劃尚不週全的情況下倉促開辦全民健保，並積極規劃國民年金等重大的福利政策與措施，這其中政治性的考量固免不了，但基於福利國家推動全民福利政策的先驗，及全球性人口結構的改變、老年人口的持續增加，很顯然政府在福利政策方面的支出勢將繼續受到關注。但是在另一方面，政府在某些福利及公共領域積極推動民營化及社區化，卻又明顯表示政府在這些政策領域的角色與功能將逐漸退出或解除管制，意圖讓民間私部門的力量可以進入，甚或替代政府提供原本應由政府提供的某些角色與功能。

這種看似矛盾的現象正是公共行政從 1970 年代經濟危機後，西歐、美國等國家政府推動一系列如「大社會」等全面性福利國家政策，造成政府窮於應付人民繁雜多樣的需求，肇致政府財政赤字不斷增加，政府施政效率與效能逐漸低落，西方各國每年必須支付龐大的財政負擔於福利支出，這些龐大的財政支出拖垮了各國的預算與經濟。其所擔負的財政支出使得各國經濟持續衰退與失業率的節節上升，造成各國在政治、社會與經濟秩序的不穩定，人民的賦稅支出也不得不相對的加重，人民當然怨聲載道¹；另一方面，經濟自由化與國際化的結果也造成各國國際競爭力上的強大壓力，為使國家能永續發展，形成各國政府不少的改革壓力。因此對於如何促進國內經濟的健全發展，節省政府行政的成本²，以提升國家整體國際競爭實力，乃成為各國政府新世紀接軌所必須面對的重要課題。

世界各國為因應跨越二十一世紀的重重挑戰，以及在政治上、經濟上及社會上的發展，莫不積極於從事各項改革。台灣處於國際社會特殊的政治經濟系絡，雖擁

¹ 吳明儒、賴兩陽合譯，資本主義福利體系，台北：巨流出版社，1997。頁 15。戰後逐漸擴大的福利科層，所帶來的專業與階級的利益，導致公共支出不斷擴張、生產利潤降低及財政危機的出現。

² 1993 年 3 月美國高爾副總統所領導的國家績效評估報告 (National Performance Review, NPR)，即是以樽節成本，提升效能為基本訴求。(Creating A Government That Works Better and Costs Less)

有龐大的外匯存底與經濟實力，但面對亞洲地區包括中國大陸、南韓、甚至馬來西亞等新興國家的強力競爭，從世界經濟論壇（World Economic Forum，WEF）所公佈的公元 2000 年世界競爭力的評比，台灣競爭力的排名由前一年的第四名大幅降為第十一名，世界經濟論壇直指台灣競爭力的大降的主要因素是司法不獨立、財經政策不當及貪污問題未見改善。其所顯示的是我國政府整體行政效率與效能未臻理想，面對愈來愈多的人民對國家在政治、經濟、社會等各方面的需求窮於應付，形成行政發展的不可治理性與政權合法性的危機。

近年來歐洲經濟整合的腳步加快，法國與德國在面對歐洲市場單一貨幣（歐元）的整合時，其國內亦帶來不小的衝擊，即使在國際競爭力名列前茅之新加坡雖然沒有明顯的財政壓力，但仍然積極推動行政改革，追求國際競爭力。一時之間各國均以推動政府的行政改革為第一要務，二十世紀末彷彿變成為一場推動政府行政革新的競逐場地，而市場經濟彷彿也成為各國追求競爭力的唯一法則，經濟原則優先於國家原則，愈來愈多的意識形態及模型要求在政府公部門注入競爭的概念，企業文化進入公部門成為一項時髦的行政理論。近年來如美國、英國、澳洲、紐西蘭等國的公部門均已加入此一精神。

整體而言，新公共管理的基本意圖係要求公共行政內部的行政成本經濟化。然而企業精神與管理的概念基本上是與市場經濟體系的概念是密不可分的，企業精神的獲利導向與及市場經濟之自由競爭環境，與公部門之以服務為導向、以公益為行政活動取向是有所衝突的。學者認為主張此一概念者就必須設計出一套能具有競爭力又配合實際的情況 - 進入真正的競爭市場或建立虛擬之組織競爭。如若不然，則公部門的內部經濟化及行政組織與行政人力之精簡的努力，將可能是虛幻而不實在的廣告數字，甚或是一倉儲的行政改革檔案罷了。在我國，為了推動行政改革必須設立負責機構與組織，建立規章與制度，產生一堆管考報表與執行計畫，然後又是計畫、報表，如此循環，果真形成前行政院長連戰所謂的「沒完沒了的工作」³。相

³ 學者 Chapman 認為行政改革乃是一不斷變遷（change），創新（innovation）和演化（evolution）的過程，當公部門某些行政結構或程序已不符合社會與政治環境的期待時，政府便會採取某些行政改革措施，以改善這些行政結構與程序。如果所採取的措施無法有效的改善政府整體施政效率時，反覆的計劃、執行、檢討，只會陷入政府無效率與浪費的失靈連環中。學者 B. babar 點出政府的無能主要表現在三方面：行政機構的癱瘓、公共事務的私有化、以及民眾對政府的疏離與冷漠。

對來說，公部門中較具企業精神與管理意涵的當推公營事業，其中又以具自然獨占性質之公用事業為最，也是各國政府在推動一系列行政改革運動中重要的一個領域。學者 Osborne and Gaebler 主張應將傳統上認為應由政府提供的公共事務，部份移轉給市場部門，此即是市場途徑之行政改革策略，希望透過公共事務之私有化建構「企業型政府」。

公共事務民營化為美國在 1980 年代相當具有影響力的概念與作法，基本上公共事務私有化的概念是沿自於傳統的「自由市場經濟理論」，史密斯在其成名著作「國富論」一書中，揭櫫自由競爭市場中有一隻「看不見的手」，可以自動的調節市場的供需，使市場達到最適的經濟規模。在此種自由經濟的世界觀引導之下，抨擊公部門組織龐大而無效率，並認為公部門的所承擔的大部份功能均可直接或間接由較有效率之私部門來提供，或以市場運作來取代。

公共部門的民營化政策目前是公共事務領域中的重要課題，學者討論與研究甚多，各國政府執行的過程中手段與方式亦各不相同，對於行政組織結構與設計、公共政策、公私部門的分界及人力資源的運用等均有相當大的影響⁴。更進一步分析，民營化絕對不應是一個單純的經濟機制之轉化而已，在一個具備了「公民資格」所共組的「公民社會」當中，民營化應被視為是一個公共事務之重要課題。換言之，應以「公共」的推理來評析民營化政策，以便能從民營化政策的解析當中，反思其固有邏輯及既存體制，政府實不可以民營化為藉口掩飾其不願承擔為民服務之責。任何民營化措施，從公共行政的觀點而言，如果不能提升「公共利益」，彰顯「公共價值」，即使美其名能增進經濟效益，終難辭其「捨本逐末」與「拋棄公共責任」之咎⁵。

以最近學者的一個觀點來看，公共部門事務的開放民營化究竟只是一個政府在籌措政府年度歲入、貼補財政赤字的手段；抑或是面對國際化、自由化所不得不然的一個政策決定；或者是增強我國國際競爭力所必須的普遍性作為？如何在經濟性

⁴ 詹中原，民營化政策 - 公共行政理論與實務之分析，台北：五南圖書，民 82 年，頁 27。1988 年於摩洛哥舉行的第二十一屆國際行政科學研討會即明確指出民營化之全球性趨勢。

⁵ 引自江明修等「各國行政改革之比較及其對我國之啟示」一文，頁 5。載於「新世紀的行政理論與實務」學術研討會暨張潤書教授榮退紀念論文集。

與公共性之間謀得一個均衡，應是一個值得探討的課題。儘管民營化的政策決定有其市場經濟與國家原則之間的尺度爭議，1980年代從西歐的英國以至南太平洋的澳洲和紐西蘭，再到北美的美國及加拿大各先進國家的行政改革成功的案例固值得我國推動公營事業民營化之借鑑，但依據行政生態的觀點⁶，各國成功的改革經驗不盡然就能全盤適用於我國。

不管是英國柴契爾主義（Thatcherism）的「效率小組」（Efficiency Unit）、「續階計畫」（the Next Steps）公民憲章（Citizens Charter），或是美國1993年的「國家績效評估」（NPR），乃至於加拿大的「蘭博特委員會」（Lambert Commission）及公元2000年計畫，澳洲與紐西蘭的新公共管理等行政革新工作，其革新均無可避免的對國家公務員進行精簡人力⁷。各國「公務員」在面對此一職場生涯中的大變動與大轉折，其經濟安全所遭受到的威脅，對家庭、對社會、以及政治、經濟系絡都必然引起某種程度的影響。其是否能淡然處之，甚或群起抗爭，或徐圖因應之道，或各謀出路；而政府在面對「公務員」的「抗爭」，或採取斷然的處置方式，直接訴之於民眾，或採取協商途徑，協助公務員適當轉任，使其間的衝擊減至最低。在政府積極於民營化運動，而民營化也必然等同於經營效率的提升的認知下，如何使國家公務員能坦然接受身份與工作倫理的驟然改變，更應該是政府及公共事業經理人所必須努力的一個課題。

二、研究目的

對於公共政策的定義儘管學者各有不同，但是基本上的公共政策指的是政府有關機關為解決某項公共問題或滿足某項公共需求，決定作為或不作為，以及如何作為的相關性活動⁸。在政府制定政策的過程中，難免涉及「人的因素」作用——政治的互動與具爭議性的人際判斷，在政府決策過程中，扮演著重要的角色，這些必然

⁶ 依據雷格斯（Fred W. Riggs）的行政生態學，鎔合、鑄柱、繞射的光譜觀點，台灣雖然已進入開發中國家之林，但社會中仍有兼具政治、經濟與社會功能之家、宗族，寧為特有之現象。

⁷ 英國從1979年至1997年間共精減公務人力達35%，美國則自1993年至1998年3月NPR推動五週年報告中，共精減聯邦公務員數351,194，約占公務員總數之16.7%。

⁸ 吳定，公共行政論叢，台北：天一書局，民77，頁357。此外，Charles Lindblom認為政策是「為了因應外在刺激與挑戰所採取的一連串政策制定過程的結果」則較偏重於政府機關的被動角色。而政策理論家Eugene Meehan：「採用的研究途徑，其出發點是人類該運用他創造工具的能力以應付外在的環境，並藉以達成人類的需求與目的。」

涉及黨派的傾軋，因為各政黨莫不在爭取選票或其他權力資源。於是，任何人想要瞭解政府在促進人類生活上所採取的措施，就有必要理解權力關係如何塑造和誤導公共政策，進而重新營造新的權力關係，以制定更佳的政策⁹。

從最近幾年的一連串政策活動，尤其是前執政黨政府積極申請加入 GATT（關稅及貿易總協定，為世界貿易組織 WTO 之前身）、WTO、WHO 等國際性組織，以及區域性組織如 APEC 等，並訂定「以建造台灣為亞太營運中心」政策指導方針，積極推動行政改革之後，隨著經濟發展之自由化、國際化，我國公營事業之民營化乃成為必然的趨勢。在這過程中，即使仍然有學者專家進行若干的改進計畫之研究，但是政府決策的過程充滿過度的衝突與協調¹⁰，政府雖然以經濟性的效率為政策主張辯護，但民營化並非一帖可以行之四海皆準，任何領域皆可適用的萬靈丹。

綜觀世界各國推動行政改革的潮流中，彌補因實施資本主義福利國家政策所造成的龐大財政壓力，是公共事務民營化的一個相當重要的理由¹¹。我國在經濟發展的過程中，國營事業迅速達成資本累積，積極引進外資，扶持中小企業的蓬勃發展，締造台灣五、六十年代的經濟發展，使台灣在百廢待興的惡劣環境中迅速站了起來，而為世所稱羨。然而隨著國際大環境的遽變，我國國內企業當無法再藉著關稅的保護，自外於國際經濟系統，而必須進一步完全開放國內市場，朝向國際化。

公共行政理論也朝著新公共管理的方向發展。英國 1979 年保守黨柴契爾首相就任之後受公共選擇經濟學派大師尼斯坎南（W. Niskanen）的影響，以經濟學上的公共選擇理論為基調，開啟了從 1980 年代以來的柴契爾主義的一連串的行政改革。影響了此後世界各國的「政府改造」（Reengineering government）、「新政府運動」（Reinventing government）、「企業型政府」（entrepreneurial government）、「新公共管理」（new public management）等行政改革工作¹²。

⁹ Charles E. Lindblom 及 Edward J. Woodhouse，*The Policy - Making Process*，1998，第三版序言。

¹⁰ 曹俊漢教授認為政府必須建立一般普遍適用的原則與規定，指導政府的活動，以處理各種不同的團體與利益。

¹¹ 事實上，我國並無資本主義福利國家類似經驗，但漸趨龐大的財政壓力亦是民營化重要的理由。

¹² 詹中原教授認為公部門變革的主題包括：新政府運動（reinventing government）、再造政府（Reengineering government）、民營化（Privatization）、企業精神政府（Entrepreneurial government）、公私部門合作（Public - private Joint development or partnership）。

1970 年之後的公共選擇理論的特質是以「人是理性、自利的」為出發點，來探討制度應如何安排以及需有那些條件配合，方能實現利益之最大化；公共選擇理論學者認為政府只是一個人類為增進大眾利益的所設立之組織，而人的本質是理性與自私的，也是追求最大利得的經濟人。公共選擇理論並非排斥政府之干預與介入經濟活動，而是認為：政府在經濟資源的分配與使用上，其所能發揮的功能未必比不完全的競爭市場機能好。政府如仍然希望藉國營事業之經營，來矯正市場機能運作之缺失，未必再能符合實際的企望與理想。

近年以來，各國政府皆思以公營事業之民營化來提高經濟效率。況且在全球景氣低迷時，人民一方面要求政府減少開支，另一方面卻又要求政府不得減少對人民服務之需求，政府處在此一兩難之境地，即所謂的「雙環困境」(catch - 22 situation)，公共選擇學派認為最好的方法便是將公營事業民營化。

2000 年大選新政府上台之後，為了政府行政的第一個難題 - 財政上的龐大壓力，仍得積極於國營事業之民營化，以期獲得填補財政缺口的大筆收入。在政府九十年度的年度歲入預算中就編列有中華電信股份有限公司之三千多億的公股釋股收入，包括中船與台汽的再生計畫所需經費都希望能透過此一收入來掖注。(但是從民國八十九年三月份進行的該公司的釋股結果來看，此一年度最重要的籌措資金計畫並未如預期。)

在公共政策的研究架構中，從政策問題的形成、政策規劃、政策合法化、政策的執行及政策的評估，不斷的經由與環境的互動與相互影響，甚至是如公共選擇學派之鼓勵人民依據自己的理性，提出政策意見，經由意見溝通、交流、互動，形成政策。在這整個的循環中，人的因素是居於關鍵地位的。本文乃試圖瞭解除了政策決定的個人與團體（亦即政府團隊中有權決定政策的走向者）之外，受政策直接影響之員工在面對個人職業生涯的巨大轉變如何去認定問題，如何試圖介入政策之決定，以及當政策既定之後如何經由某些途徑求得自己之最大利益。也就是說，在我國對公營事業員工屬性的特殊歸類「公務員兼具勞工」，是否對員工在民營化過程中有較有利的談判籌碼，是否能因此獲致較優渥的條件與保障，誠如交通部葉部長所

言，創造資方與勞方及消費者三贏之局面，甚至政府四贏之可能¹³。

第二節 研究方法、範圍、限制與分析架構

一、研究方法

有關研究民營化專題的論著之國內、外學者專家非常多，從一般性理論的建構到實務性的個案研究，精闢文采足為後學者之參考與學習之處亦多，從事類似題目之研究，當然免不了要先研讀此些先進學者大家之專題與論述。一則可以節省個人鑽研之時間；二則欲從事類此題目之研究，而不知這些專家學者之主要著作，恐將無從著手研究之工作，所以文獻資料之蒐集分析是從事研究最基本的功夫。

(一) 文獻分析：國內關於民營化的研究與論著甚夥，但率皆以政策面與經濟面之論著居多，本文雖仍難免觸及經濟的若干基礎理論，然而對於國營事業員工之相關事項將著墨較多，並兼及實務性的個案經驗研析，法理性的分析與研究也是一個重點。本文首重文獻分析研究，以試圖瞭解公營事業員工對民營化政策的成（政策成功的原因）壞（政策失敗的原因）住（民營化政策的基礎）空（政策之其他可能），及其對國家政治、經濟、社會等系統之影響。

(二) 比較研究：除了就現有之論著，研究報告、期刊、報章、政府文件及法令規章等參考文獻資料之整理分析外，各主要國家從事行政改革與民營化政策之執行及其策略亦是本文參考比較之所本；如美國績效評估報告、英國柴契爾主義之民營化經驗及梅傑首相的續階計畫、加拿大之 2000 年行政改革、澳洲與紐西蘭、日本、新加坡等均是值得參考與借鏡之國家，所謂他山之石可以攻錯。其中尤以英國從事民營化成功的經驗，法國公營事業移轉民營若干作法以及日本國有鐵道公司的處理員工權益事項，新加坡民營化經驗等，均是值得我國加以參考的。

二、研究範圍與研究限制

(一) 研究範圍：本文之研究主題在公營事業公務員在民營化過程中之與相關政府

¹³ 中國時報八十九年八月十三日第四版。

與資方之互動關係與系絡研究。儘管包括民營化政策等各項行政改革運動正在世界各國繁衍開來，成功的個案如英國、紐西蘭等改造工作之結果令人欣羨，事實上在推動改革的過程仍難免遭受到事業員工之頑強抗拒，其協商以及政治運作仍然可做為各國推動之參考。而由於我國特殊之政經發展，國公營事業數量龐大¹⁴，本文探討之公營事業除民國九十預算中政府唯一進行民營化作業之交通部所屬電信事業外，由於我國民營化策之推動已有若干年，其已民營化之國公營事業如財政部所屬之中國產物保險公司及三商銀、經濟部所屬之中華工程公司、中國石油化學工業開發公司、中國鋼鐵公司、交通部所屬之陽明海運公司、退除役官兵輔導委員會所屬之液化石油氣供應站等，甚至虧損連連之台灣機械公司亦採取部份出售方式，將鋼品廠讓售達到部份民營化；其中的法令規章的訂定與增修改，員工面對民營化所採取之行動及其與政府之互動與作為，均為本文參考研究之範圍。當然外國推動民營化經驗及成功案例，如英國、紐西蘭、新加坡等，雖由於國情不同，未必可參照引用，但至少對政策可供少許啟發。對於我國即將繼續推動的其他大型公營事業如中油、台電等之民營化或將具進一步穩定之作用，並減低對於公務員個人、家庭、社會甚至是國間整體發展之負面效應，以極大化政府推動民營化效果。

至於民營化之方式，公營事業移轉民營條例雖規定有一次或分次出售股權或標售資產之方式，但我國自推動民營化政策以來，除了少數營運不佳之事業體外，率皆以公開市場出售股權之方式為之，因此本文有關之民營化方式將僅以股權出售為基準。如果政府與資方可以掌握釋股進度與時程，勞方亦可以適度因應民營化的進程，做好心理與個人職業生涯調適的工作¹⁵。

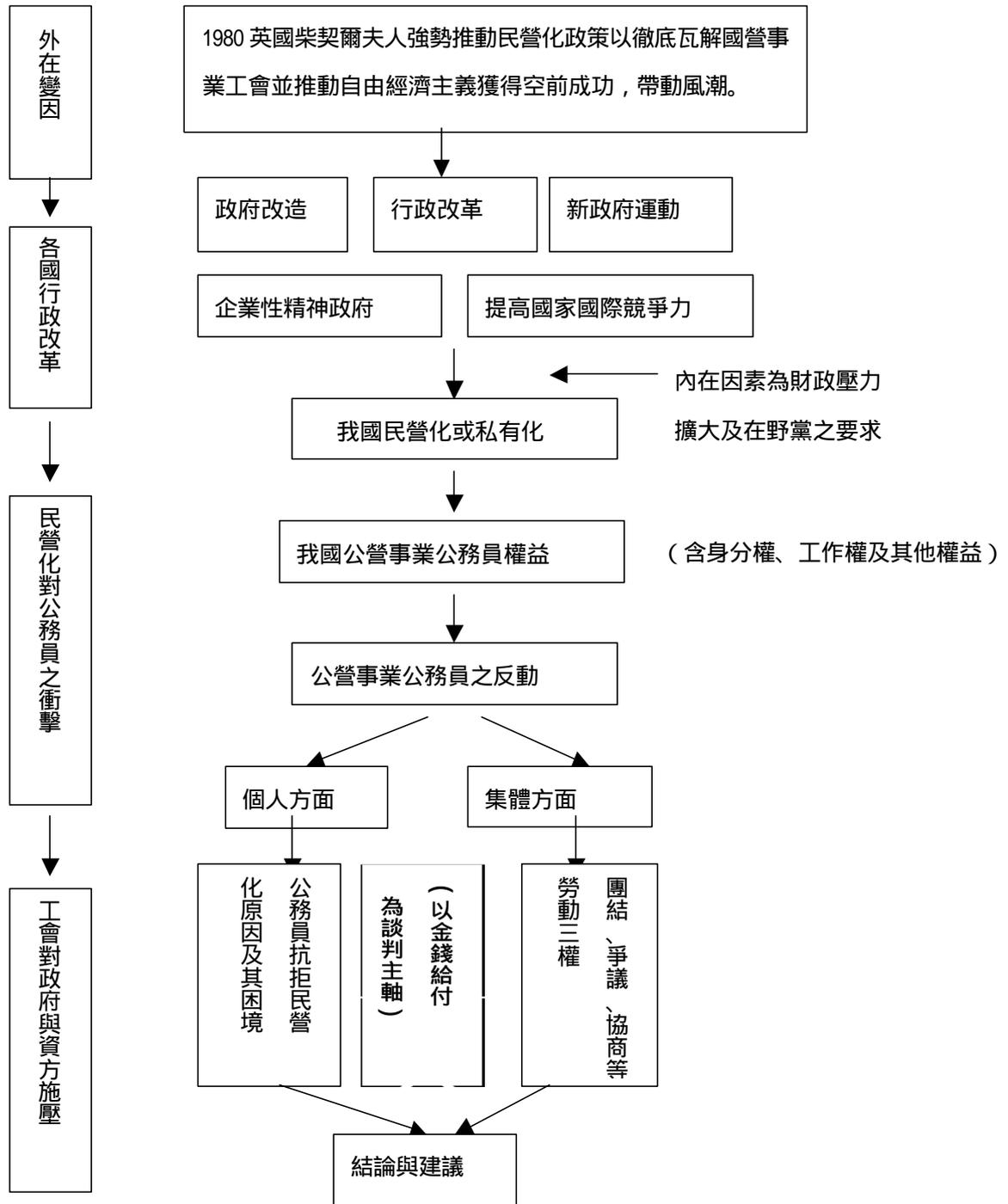
（二）研究限制：雖然民營化是世界性的潮流與趨勢，但並非謂國家只要進行行政改革，推動民營化，國家就可以從龐大的財政壓力下獲得紓解，甚至只要把公營事業民營化就可以提高國家國際競爭力。換句話說，民營化只是一個手段，不是結果。但是民營化之直接衝擊的是，公營事業的公務員職業生涯因此可能中斷，其原有身份不再，憲法對於公營事業公務員工作權及有關公務員保障等各種法令規章所涵蓋

¹⁴ 蔡文濱，中正大學勞工研究所碩士論文，附錄一。總計有 116 家。其中包括國營事業 55 家，省營事業 37 家，台北、高雄市營 9 家，各縣市營 9 家，大學各級政府經營事業 8 家。

¹⁵ 中國產物保險公司是我國首家依據修正後之「公營事業移轉民營條例」民營化之公營事業機構，其於民國八十三年五月五日當日下午始匆匆宣布當日為移轉民營日，致使員工措手不及，平添糾紛。

的保障也面臨挑戰。此皆緣於我國特殊的政經系絡之發展，及以政領資、以政領勞的特殊勞資關係形態。由於我國特殊的政經關係發展，公營事業數量龐大，各事業單位之性質亦各殊，員工之特有身份所引致權利義務關係又錯綜複雜，已民營或將民營之公企業機構員工權益關係資料，本文雖已盡力蒐羅但恐仍有力有未逮之處。

四、本文研究架構



第三節 章節安排

本研究章節安排，全文共分為六章。

第一章為緒論。分為三節，分別說明研究動機與研究目的，研究方法、範圍、限制、本文分析架構以及章節之安排。

第二章為行政改革與民營化政策。第一節為行政改革之一般性概述，第二節為企業性精神政府與公務員，第三節為民營化與民營化之理論基礎。

第三章為我國公營事業公務員權益探析。第一節為我國公務員與公營事業公務員之意涵。一、我國公務員之概念與公營事業公務員。二、公務員之任用行為與法律關係。三、公營事業公務員之法律定位。第二節為我國公營事業公務員之權益問題。一、我國公營事業公務員之權益保障之理論基礎。二、我國公營事業公務員之權益概說。第三節為我國公營事業公務員之身份權，第四節為我國公營事業公務員之其他權益。

第四章為我國公營事業公務員之勞動權。第一節為我國公營事業公務員之團結權，第二節為我國公營事業公務員之協商權。第三節為我國公營事業公務員之爭議權。

第五章為面對民營化，公營事業公務員之困境與省思。第一節為民營化是國家經濟發展之必然？第二節為公營事業公務員抗拒民營化之原因及其困境。第三節為各國推動民營化處理員工問題之優點及我國之策略性作為。

第六章為結論與建議。

第二章 行政改革與民營化政策

自 1970 年代發生之全球性石油危機，各國皆思改革政府體制與行政能力，以期提升整體政府行政效率，加以自 1990 年美國哈佛大學企管學院教授 Michael Porter 發表「國家競爭優勢」(The Competitive Advantage of Nations) 一書，「國家競爭力」一時又成為各國政府與政治、經濟、行政、管理等领域關注的焦點¹⁶。即使「國家競爭力」數次名列前茅的新加坡亦積極推動各項改革。

日本在進入二十一世紀的第一天將中央政府部會結構變更為一府十二省廳體制，目的在改變過去日本政府偏重從上而下的行政體系，精簡中央政府組織及使政策透明化，並改由「政治人物」主導行政，以期能建立有效率且具有彈性的官僚行政系統¹⁷。「經濟合作及發展會議」(OECD) 對於數十年來的西方各國的行政改革所展現的內涵，認為均引介公共管理的理念、模型及技術：1. 企業管理技術之採用。2. 服務及顧客導向的強化。3. 公共行政體系內的市場機制及競爭功能的引介¹⁸。

1992 年 Osborne & Gaebler¹⁹ 之政府再造 (Reinventing Government) 一書帶動「新政府運動」對政府機構企業精神的關注，Osborne 及 Plastrik 將 Reinventing 進一步定義為：公共系統及組織基本性轉型，藉建構組織效果、效率、適應性及能力的劇烈增強，以達到系統「創新」的目的。J. B. Say 及 J. A. Schumpeter 亦認為 Reinventing 與企業精神所關注的重心均為「創新」。一時之間，企業管理精神之注入於政府行政成為一種顯學，一種必然。「去官僚化」(de-bureaucratic) 與「企業性精神政府」

¹⁶ 「國家競爭力」之兩項指標「全球競爭力報告」(The Global Competitiveness Report) 與「世界競爭力年報」(The World Competitiveness Yearbook) 對於「國家競爭力」之內容與定義各有不同，前者為「世界經濟論壇」(World Economic Forum, WEF) 所出版，其定義為「一個國家達到永續經濟發展及高國民平均所得目標的總體能力」；後者則為洛桑管理學院 (International Institute for Management Development, IMD) 所出版，其對「國家競爭力」之定義為「一個國家創造資源附加價值，並增進全體國民財富的實力。此實力包括三組要素：1 資產物 (asset) 與過程 (process) 2 內引性 (attractiveness) 與外張性 (aggressiveness) 3 全球性 (globality) 與地區性 (proximity)。」

¹⁷ 聯合報，2001.01.07，第 11 版。

¹⁸ Kickert 認為各國所進行與推動的一連串行政改革方向，可以用「新公共管理」此一特色加以形容。

¹⁹ Osborne 及 Gaebler 分別為新聞記者與市經理，「政府再造」一書主要係希望根據實際成功企業之經驗轉介為政府機構行政改革之參考，Wamsley & Wolf 認為是行政改革理論中較缺乏理論基礎之論著。

(entrepreneurial government) 是此一系列行政改革中追求的重點，而最能突顯公部門經濟化之策略作為者不外乎「公營事業之民營化」。

本文此一章節並不擬討論行政革新相關理論間之論理辯證或名詞界定之爭辯。各主要國家為了回應自 1970 年代以來財政經濟上的龐大壓力與全球化之挑戰，舊有之官僚體制結構面對人民需求之複雜多樣與預算減少之所謂「雙環困境」，已感不足因應，不得不對此一本質上的變遷從事改革，「新政府運動」(Reinventing Government)、「政府再造」(Reengineering government)、新公共行政(new public administrative)或新公共管理(new public management)，各國咸有改革成功之例，對於民營化政策之推動，前有英國，後有美國、法國、日本、德國、紐西蘭，新加坡等之改革，績效彰顯，堪為借鏡。

第一節 行政改革之一般性概述

任何國家立足於國際社會無不企求國家之永續發展與創造整體社會之高國民生活水平，在「國家競爭力」的定義及指標中，洛桑國際管理學院(IMD)及世界經濟論壇(WEF)一致認為政府職能的發展是國家追求永續發展中最重要的一個指標。自 1970 年代後期，各國一直在進行行政改革的工作，甚至共產國家也致力於重建中央計畫經濟與官僚體系²⁰。最近一波起自 1980 年代英國柴契爾夫人的行政改革，主要是來自於全球性的政府財政萎縮(參考表一)，人民一方面要求政府增加若干干預措施，以活絡經濟增加國民收益，又不容許政府加稅；另一方面政府也必須精減組織規模，調整組織人力以減少服務成本，提高工作效率。

由表一所顯示各國對於行政改革之必要，事實上皆來自於各國政府財政赤字的持續惡化為其主要的的原因之一。Gerald E. Caiden 亦認為 80 年代的一波徹底檢討行政體系，及活絡政府組織的全球性努力，主要肇因於全球性的政府財政萎縮，以及希望用最少成本換取更多實效的需求。由於民眾持續地對政府施壓，要求政府增加干預措施，以扭轉經濟活動及國際貿易趨緩的現象，任何政府乃不得不有一些臨時性

²⁰ 1983 年在日本東京舉行的國際性公共行政圓桌會議，日後曾任日本行政改革部長的中曾根康弘就曾指出：行政改革已儼然成為全世界性的熱門話題。

的對策推出，這些對策卻導致大量的借款、史無前例的公債發行、通貨膨脹的增高、貨幣貶值以及許多粗糙的決策。另一方面，政府亦必須減小其公部門組織規模，以減少支出、人事、投資及服務成本，以使死氣沉沉的公務部門有較高的生產力及較好的績效；同時為改善在世界經濟體系的地位，政府也不斷地被迫調整其角色與策略。

表一 各主要國家推動行政改革之因素

國家名稱	改革背景、原因		
英國	財政收支惡化所導致公共部門縮少之壓力	政治家之思想性 (Ideologie) 指導能力	對公務員大罷工 (1981年5月) 輿論之反動
紐西蘭	英國加入歐盟導致紐西蘭喪失出口最惠國待遇	兩次石油危機之衝擊	1979年英國柴契爾主義之興起
加拿大	財政赤字之全國性認知	政治之強力領導	重新評估聯邦政府之職務與選擇政策
瑞典	公共部門肥大化及成本之增加	中央主導之行政營運之批判	財政之惡化
美國	政府機能及服務之低落	財政赤字	
德國	財政赤字增加及高失業率的認知提升	對舊東德區之財政援助及統合貨幣之必要性	行政效率不彰之批評
法國	財政赤字擴大	參加歐洲統合貨幣之必要性	

資料來源：各國行政改革之動向 (日本行政改革會議事務局彙編，人事行政局編譯，2000年) 及作者整理。

相對於自由競爭市場經濟，「大社會」的時代之形成是由於市場經濟機制運作的結果並非令人非常滿意，完全競爭市場產生「市場失靈」的現象，而市場操作失靈主要原因在於：

(一) 外部性²¹ (externalities) 效果：自由經濟體系是主張由市場機能自行調節市場供需，以達最適經濟規模及最低成本，但純粹的供需調節過程是基於個別經濟行為效果不影響他人之假設，實際上經濟行為具高度相互依存性，行為之間互為因果，常有外部經濟 (external economics) 以及外部不經濟 (external diseconomics) 或外部成本 (external costs) 發生。如工廠生產過程中產生的廢水或廢氣，造成水污染及空氣污染即是生產過程的外部成本，但這些成成本卻不是由生產者來負擔。由於外部性，經濟個體往往無法在其決策過程中，將此外溢效果考慮在內，造成資源運用不足或資源浪費現象。

(二) 市場無法提供公共財 (public goods)：公共財具有「不可分割性」 (indivisibilities) 及「非排他性」 (nonexclusive)。由於可共享，付費與未付費者均可共同使用，由於無法排他，付費者無法排除未付費者之使用，願意付費者當然大減。自由經濟市場亦當然不願意負擔及提供此類供大眾無償使用的公共財。

其次，1930 年代的世界性經濟大恐慌，造成大規模非自願性失業，生產銳減，經濟蕭條。英國經濟學家凱因斯 (J. M. Keynes) 乃於 1936 年發表「就業、利率和貨幣的一般性理論」 (The General Theory of Employment , Interest and Money)，主張政府應積極參與及介入市場經濟活動，增加支出以減少失業；運用徵稅、補貼等財政政策影響市場經濟，以加強政府財經政策功能來振興經濟。在政府干預經濟活動，導致政府職能大幅擴大，企業國有國營一時乃成為遍及全球的潮流²²。

然而政府的介入與運作亦並未如能預期的彌補市場機能運作的不足，其主要原因在於：

(一) 政府機構缺乏競爭殆為最主要的原因，官僚體系無生產成本之壓力，生產力落後，效率不彰，造成資源之浪費久為民眾所詬病。

²¹ 所謂外部性係指人們的經濟行為有一部份的利益不能歸自己享受，或有一部份的成本不必自行負擔。前者為外部經濟；後者為外部不經濟，例如工廠排放廢水造成水污染，成為社會成本。由於外部性，經濟個體在其決策過程中，不將此些外溢效果考慮在內，造成資源運用不足或浪費的現象。

²² 英國在戰後工黨提出「背佛里奇報告書」，影響其後的三十年的社會政策，政府皆以追求充分就業及全面性的福利國家為施政主軸，造成政府支出不斷膨脹，國有企業 1979 年約占國民生產總額 (GDP) 之 9 %。而我國公用事業及具獨占性之企業公營則有其獨特淵源 (國父遺教及憲法第 144 條：公用事業與其他有獨占性之企業以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營之。)。

(二) 許多之公營事業或為自然獨占，或由法律賦與獨占地位，與一般私經濟之獨占企業一樣，容易形成過度投資，縱使需求並未增加，他們亦擴充生產，造成資源浪費之現象。

(三) 政府官僚組織之無效率控制：雖然政府機構訂定法令規章規範官僚體系之運作，但事實上的情況是，監督者的所有資訊來自於被監督者²³，其行政控制的成效不言可喻。

1960年代至1970年代末期，戰後私經濟部門發展能力有限以及社會思潮，公部門之擴張被視為可以彌補私部門之不足，透過公共部門提供公共設施及服務將有助於經濟之發展、就業機會之增加與生活水準之提升。但是近年來許多國家皆深刻體認到，政府干預經濟體系運作亦有其缺失與限制²⁴，政府在經濟資源的分配與使用上，未必比不完全的市場機能好，此外，公共部門由於受到政府法令的高度保護而缺乏競爭，致使經營效率低於民間部門，成為政府的一大包袱。使得當前世界各國經濟政策又回頭走自由經濟之力主發揮市場機能及減少政府干預的路子。亦是各國持續推動行政改革的必要性與急迫性。

另外，學界對行政改革的分析架構，大致上有三種不同角度²⁵：

(一) 為管理主義 (managerialism)，主張如能針對行政組織及其功能對症下藥，即能提升行政效能、整肅貪瀆和加強便民服務，針對國家統治功能及行政執行力的良窳加以診治。

(二) 為社群主義 (communitarianism)，認為單從國家角度分析行政革新仍有不足，此一觀點在於結合政治力與社會力，並尋求由下而上地從建構「公民資格」(citizenship) 型塑社區意識，以共同凝聚公民社會，確立民主社會。最近在美國由

²³ William Niskanen 認為官僚人員本身即是帶動擴大預算的人，他們常控制有關資訊同時粉飾實際之支出，以便編列超過其實際需要之預算。Tullock 認為「此係因官僚人員關切自身之前程甚於公眾之利益且沉溺於權力之誘惑所致」。

²⁴ 即以社會福利最為完整自豪的瑞典而言，由於社會福利的龐大支出，已造成政府財政的沉重壓力，亦迫使其必須縮減國家職權範圍，其他資本主義福利國家（如美國、西歐國家）福利政策之「日本化」，及公共服務之私有化、公私部門協力等措施皆是。

²⁵ 江明修教授在其『再造公義政府「行政革新方案」的檢討與改進建議』一文中，認為此三種分析架構各有其優缺點，如能適當的加以整合，對我國之行政革新工作，將會有所助益。

Gaebler 及 Osborne 所著的「新政府運動」(Reinventing Government) 一書及高爾副總統所提出的「國家績效評估」(National Performance Review) NPR 正代表此一公私協力的觀點。

(三) 為自由主義 (liberalism) , 其對國家體制之自我變革感到懷疑, 亦對公私部門協力不抱樂觀, 主張除保留必要之政策規劃及執行功能之外, 將絕大部份之管制工作還給市場運作, 政府則集中力量以發揮行政效率, 創造人民最大之福祉。

另外, 學者 Ingraham 則認為行政改革(特別是文官體制改革) 可以分為兩種途徑 :

(一) 第一種途徑或可稱之為治理傳統 (governance tradition) , 視文官體制為政治機制 (political institutions) 的部份, 是國家的產物, 行政改革針對的是扮演政府與被統治者之間聯繫角色的政治機制, 強調如何調整、強化與發展其功能。

(二) 第二種途徑則採取管理主義 (managerialism) 的途徑, 以新公共管理為代表, 認為文官體制強調的就是效能與效率的提升。

再者, 由於 Michael Porter 之「國家競爭力優勢」一書, 國家競爭力優勢之尋求與努力成為學術界與各國政府觀注的焦點, 已如前述。不論是世界經濟論壇所出版的「全球競爭力報告」(The Global Competitiveness Report) 或是位於瑞士洛桑的國際管理學院所出版的「世界競爭力年報」(The World Competitiveness Yearbook) , 其中蠻重要的一項競爭力優勢指標便是政府職能, 從下述表二的我國國家競爭力排名比較中, 便可得知其中的關聯性。(參考表二) 加以在 Porter 的菱形理論中所謂國家經濟優勢之鑽石體系, 「政府」可能是國家競爭力之加分, 亦可能是國家競爭力之負分²⁶。總合而論, 從美國雷根主義及英國柴契爾主義 (Thatcherism) 以降的世紀行政改革運動, 雖是潮流, 亦有其必然之背景。其中, 對於「政府職能」一詞的

界定儘管各有不同, 但是期望經由政府整體施政效率與品質之提升, 來帶動國家經

²⁶ 如再以世界經濟論壇 (World Economic Forum, WEF) 所公佈的公元 2000 年世界競爭力的評比, 台灣競爭力的排名由前一年的第四名大幅降為第十一名, 世界經濟論壇直指台灣競爭力的大降的主要因素是司法不獨立、財經政策不當及貪污問題未見改善。其所顯示的是我國政府整體行政效率與效能未臻理想, 面對愈來愈多的人民對國家在政治、經濟、社會等各方面的需求窮於應付, 更可顯示在國家發展過程中, 「政府」所應扮演的關鍵性角色。

濟與社會之發展則是一致的。

我國在推動行政改革方面的努力，並非始自於民國 82 年前行政院長連戰就任後提出之「行政革新方案」，而是政府遷台以來，繼黃季陸委員會及王雲五委員會之後首次對行政組織改革所進行的大規模的政府再造工程，以「組織精簡化、機關

表二 我國國家競爭力排名之比較 (1996-1998)

項目	IMD				WEF		
	1996	1997	1998	權重 %	1996	1997	權重 %
1.政府職能	6	20	14	14.5 %	5	8	16.67 %
2.國內經濟	11	17	11	12.6 %	-	-	-
3.人力及生活素質	16	21	18	15.7 %	28	28	16.67 %
4.科技實力	17	10	7	8.3 %	4	3	11.11 %
5.企業管理	18	18	7	11.7 %	7	17	5.55 %
6.金融實力	21	23	19	8.2 %	9	18	16.67 %
7.國際化程度	26	30	32	15.8 %	7	11	16.67 %
8.基礎建設	30	28	26	13.2 %	25	12	11.11 %
9.司法/政治制度	-	-	-	-	30	28	5.55 %
總排名	18	23	16	-	9	8	-

資料來源：引自詹中原教授主編新公共管理一書中「國家競爭力與政府再造」一文，頁 51。

法制化、員額合理化、經營現代化」為四項原則，以「廉潔、效能、便民」為革新重點。87 年蕭萬長繼任行政院長之後並成立「政府再造推動委員會」及「政府再造諮詢委員會」，希冀能以前瞻性和開創性的視野，大幅度地建立一個創新、彈性、有應變能力的政府。

觀之我國行政改革工作，學者迭有批評²⁷，基本上對於政府行政改革的規劃，認為不失為相當完整與具體的行政管理技能與程序的改進方案，但我國行政革新工作並非出自機關本身內發式的改革，行政人員抗拒、拖延、不適應是可以預期的，兼之民間對於政府推動行政革新工作的漠然，使得此一工作果真成為「沒完沒了的工作」。況且行政革新的一個重要的議題是如何維持創新，誠如 Caiden 所言：行政革新絕對不能替代政治或經濟層面的總體改革，但是要達成政治或經濟層面的改革，行政革新卻是不可或缺的部份。

第二節 企業性精神政府與公務員

在現代多元化民主政體之下，在政府職能及組織規模日趨擴大之際，政府處理公共事務的能量，在面對民眾多樣且複雜的要求，總有力有未逮之時，兼之現代國際環境詭譎多變，難免發生所謂「不可治理性」的危機²⁸：

（一）如果政府未能有效回應公民的要求，公民的支持投入將會減少，政府的權威正當性就會降低。

（二）公民權利意識高漲、政治參與的意願活絡，向政府提出需求的技巧亦日趨嫻熟，對政府提供的公共財及公共服務的使用視為理所當然，而低估或漠視公共財及公共服務支出成本，使政府財政過度負荷。

（三）加以個人主義的意識抬頭，如果群眾的個人利益無法有效匯集，政府面對民眾各異且多樣，甚至互相矛盾的期望，勢必陷入角色衝突困境。

大部份行政革新方案的推動，經常必須面對所謂的「雙環困境」²⁹（catch-22

²⁷ 孫同文認為「政府再造計畫」雖然蘊含「企業型政府」的精神，但語意模糊不清。江明修認為我國行政革新方案僅止於「組織內部管理績效改進」的層面，是由上而下的行政動員，不是政府與民間之合作與參與。

²⁸ 引自盧偉斯「組織學習論與行政革新實務」一文，頁 101-102。載於行政管理論文選輯第十三輯。

²⁹ 政府推動行政革新，對內如欲樽節施政成本，最常用的方法是刪除部份計畫、裁撤機關、精簡員額，但此舉常導致官僚體系的抗拒，反企業精神，甚至「不希罕效應」（BOHICA effect）；對外如欲提高服務效能，滿足人民遞升的期望與需求，常須增加稅賦、擴大稅基，以寬裕財政、增加可用資源，然此舉易引起立法機關之質疑、在野黨之詰難及民眾之負面回應。使政府機關陷入兩難困境。

situation) 的考驗, Osborne & Gaebler 認為企業型政府便是在此一困境下的第三種選擇。而做為一個現代化公共組織, 新公共管理 (New Public Management) 強調藉由公共行政內部的經濟化 (the internal economization of public administration) 來保障體系內的企業精神及企業性管理, 進而完成公共行政的適當使命 (公平、正義及道德)³⁰。此一「內部經濟化」的途徑與 K. Konig 所主張的「外部理性化途徑」(external rationalization approaches) - 包括民營化與解制, 容或有所不同, 但是基於組織內、外環境互為影響的「開放系統理論」觀點, 組織體系內部進行的任何變革, 勢必影響組織外在環境, 而組織外在環境的改變, 亦理所當然的影響到組織內部的變革, 故而組織在從事觀念或規範的變革, 均應就組織內、外環境加以評估與適當的資源配置, 方期有功。

「政府的企業精神」指的是：政府的體制與運作過程具有某些「變革導向」(change-driven) 與「創意解構」(creative destruction) 的內在特質, 這些特質能經常積極地引發革新理念, 並將此種革新理念化為具體的方案設計, 以實際的行動予以體現, 協助政府部門處理公共事務及政策議題³¹。十九世紀初法國經濟學家 J. B. Say 認為「企業家」並非專指私經濟部門, 凡具有企業精神的工作者, 即使是公部門, 志願性組織及非營利組織的從事者, 具有應用創新方法使用資源, 以使生產力及效用極大化者均是企業家。

「現代企業思想之父」經濟學家熊彼得 J. A. Schumpeter 強調企業精神是「創新」, 他認為創新指涉「生產函數的重組」(a new production function), 他將創新定義為：將原來的生產因素重新組合, 使其產生生產功能的改變, 以滿足市場的需求。公共部門的企業家或所謂的「企業官僚」指的是, 「在公共領域內產生、設計及執行創新理念的工作者」, 藉由將創新理念引進公部門, 以遂行革新為職志, 經由改變或革新, 運用及重組各生產要素, 充分運用各項資源, 使生產力及效用之極大化。持平而論, 企業性精神政府並非在尋求政府成為一個以利潤為存續目的, 以成本為生產財貨或提供公共服務之依歸, 並依循於自由經濟市場之價格機能運作之經濟體。

³⁰ 詹中原, 「企業精神政府設計與限制」一文, 頁 30。收錄於詹中原主編, 「新公共管理」(台北: 五南書局, 民 88) 一書。

³¹ 江岷欽、劉坤億, 「企業型政府理念的省思」一文, 頁 25。載於行政管理論文選輯第十二輯。

毋寧說公共組織是人類社會為追求「最大多數人的善」所成立的組織之一，公共組織受全體民眾之負託，藉由合法性之行政組織，其目的在實現「公共利益」。

無可置疑的是，即使公共組織的企業性管理極致發揮，仍然無法完全取代私部門市場經濟³²。反之，即使是極端經濟自由主義者，亦從未懷疑過國家存在之必要性，反而強調國家是市場經濟建立及發展之先決條件，十七世紀各強權國家，以國家武力之擴充及殖民地之建立，為各國貿易開發之屏障，英國東印度公司即是。K. Konig 認為「國家」與「市場」公私部門的專業分工，是不能被放棄的。歐州若干國家（如德國）即使拒絕將過多的公共承諾民營化，但卻在政府再造「不減損公共行政，但要提升服務品質」（not for less public administration, but for better quality）的原則下，同意公共組織內部之經濟體制之運作。亦就是說，國家與市場各有其機能，「國家」適當的管制與「市場」機能的發揮，是國家永續發展的成功要素之一。

公共組織之終極目標在實現「公共利益」，政府在面對財政急遽惡化，經濟發展遲緩的當口，行政革新與政府再造勢在必行，企業型政府是一種選擇³³。C. Bellone & G. Gorel 認為：企業型政府的正當性，必須奠基於足以擔負行政責任，並且能夠實踐民主的價值前提；然而政府的企業精神確實與民主的價值有衝突抵觸之處。因此，在採取「以企業精神再造政府」的革新途徑之前，如何調和兩者間的衝突是必須先予解決的課題。

相對於企業精神的提倡以及政府再造運動的風起雲湧，美國維吉尼亞理工學院暨州立大學公共行政與政策中心（Center for Public Administration and Policy）的 Gary L. Wamsley、Charles T. Goodsell、John A. Rohr、Orion F. White、James F. Wolf 等五位知名學者於 1983 年春發表「公共行政與治理過程：轉變美國的政治對話」³⁴（Public Administration and Governance Process：Shifting the Political Dialogue），認為公共行政

³² 共產國家在二十世紀八十年代紛紛調整其中央計畫性經濟體制，無異宣告其全面性管制的失敗，國家與私經濟呈現彼消我長之態勢，殆為新經濟思潮之呈現。

³³ 美國 NPR 積極推動聯邦政府各項改革方案，建立一個強調顧客至上與市場機能的企業型政府，已成為新的治理典範。

³⁴ 學者或言此一黑堡宣言（Blacksburg Manifesto）（黑堡為該校之所在地）是繼 1968 年 Dwight Waldo 資助在 Syracuse University 的 Minnowbrook Conference Center 所召開的「新公共行政」之後的第二次「新公共行政」，希望藉由「重建公共行政」的觀點，對民主與行政提出另一種思考與解決途徑。

迥異於企業管理，其理在於：(一) 常任文官不像企業經理人般追逐市場與利潤，而是在政治過程中與參與者競逐正當性與資源。(二) 公部門之行政人員互動服務之對象為市民與利益團體等，不同於私經濟部門之消費者與供應商。(三) 行政體系所需的技能、關注的焦點及工作的特質與私部門有很大的差異。把一個優異的企業管理者放到公部門未必即有同樣的成就(新政府經濟部長林信義曾經是民間企業優秀經營者，有台灣艾科卡之稱，卻在最近公布的施政滿意度民調中居末。)

公共組織的終極目標在於實現「最大多數人的善」 - - 公共利益。P. Herring 在 1936 年便提到公共利益的觀念對官僚體系而言，就如同程序正義對司法的重要性一樣。他認為公共利益的概念雖然不易界定，但是在行政上卻能充分發揮凝聚功能 (unifying function)、合法化功能 (legitimating function)、授權功能 (delegating function) 以及代議功能 (representing function)。學者英格瑞漢姆 (Patricia W. Ingraham) 及班恩 (Carolyn Ban) 對於解決政治人物與常業文官之間衝突關係，認為「公共利益」可作為調和各方價值衝突的核心概念。F. Mosher 甚至主張公共行政的核心議題是在於確保行政人員能真正代表全體人民的利益。也由於公共利益的意涵不確定，公共利益代表的抽象符號，諸如公道、誠信、正義、道德等，經常成為執政者政策合法化的工具。如何在追求市場機能的政府企業精神與重建公共行政、善用行政權威以符合公共利益之間；或者說，如何在企業效率與民主價值間予以有效調和，是一個重要的課題。正如 C. Bellone & G. Gorel 所提出的：企業型政府的正當性，必須奠基於足以擔負行政責任，並且能夠實踐民主的價值前提；然而，政府的企業精神 (Public entrepreneurship) 是與民主的價值確有衝突抵觸之處，因此在採取「以企業精神再造政府」的革新途徑之前，如何調解兩者的衝突是必須先予解決的課題。將公共利益置於政治參與過程中各方之利益之核心，並尋求建立對公共政策議題的協商體制，以實現多元參與的民主價值；而藉由政府的企業化精神的建立，發揮為具「創新」精神的行政改革方案，以實現內部經濟化及提升政府整體的行政效能，或將是企業性精神政府的精義所在。

然而政府組織是由公務員所組成，亦追求公務員個人的最大利益。行政改革與政府再造，甚至企業型政府之建立，率皆須由公務員體系負責推動，而改革的主要對象又是公務員本身，因此如英國、紐西蘭等國家之行政改革皆須藉由政府強力推

動各項改革方案，方能建立政府再造與行政革新之新典範，獲得效益³⁵。

E. Lewis 在其 *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Power* (1984), 一書中，提出公共企業家之五項特徵³⁶：

(一) 公企業家應善用組織內部資源與力量，實現公共目標。公共企業家並非僅在加官晉爵，而是要透過組織實踐公共利益的目標。

(二) 公企業家應專精某些關注的領域，善於應用傳播媒體，聽證會及其他各種會議，倡導其專精的領域，成為公共政策的代言人。

(三) 公企業家積極運用組織中的影響力爭取成功，而非消極地坐視文官體制成為腐敗無能的淵藪。龐大的公共組織是進行社會改革、政治改善及經濟改革最有力的工具。

(四) 公企業家善用輿論，塑造“舍我其誰”的形象，不但要擅長凸顯問題之重要性，亦要善用自己的知識與能力，塑造專業的形象，以及民眾對其解決問題的信心。

(五) 公企業家會設法擴展自己專屬的公共政策範圍。設法延伸所屬組織影響力範圍，以獲得更多資源與支持。

第三節 民營化與民營化之理論基礎

依 Emanuel S. Savas 的定義，民營化 (privatization) 是指政府減少公營事業的資產所有權及角色任務，增加私部門在經濟活動角色的份量的行為與過程，即在各類公共活動及資產所有權上，政府角色之縮減，而私部門角色之增加。其主要手段是

³⁵英國自 1988 年以後，多數行政機關已轉化為委託機構 (agency)，其首長原則上從包含民間之人士中，公開募集選任。委託機構負責執行政策以外之行政工作。紐西蘭仿效英國基於代理人理論設置委託機構，自 1984 年起推動一系列經濟改革方案，及精簡國家公務員人數由 1985 年之 8 萬 5 千人降至 1995 年之 3 萬 4 千人。

³⁶ E. Lewis 所提出的五項特徵，是以分析美國胡佛、H. Rickover、R. Moses 等三人之行為模式，所歸納出來的共同行為特徵，作為行政革新具體作為實踐的架構。事實上，胡佛行事不受管制，1972 年死亡時，不論敵友莫不稱慶。

將公營事業的股權出售或其資產移轉給民間，達成所有權私有化及提升市場競爭力。民營化（privatization）主要起源於 1979 年 5 月英國首相柴契爾夫人執政以來，致力於減少政府對經濟活動的干預，積極進行公營事業之民營化。這位毅然阻止英國朝向社會主義發展的鐵娘子堅信：「儘管看似大勢所趨，我們仍能力挽狂瀾」。將英國帶往新右派的資本主義道路上。

全球性的民營化運動（Privatization Movement）興起於 1980 年代，代表著各國政府在公共服務活動及資產所有權之縮減；而各國原本由公部門所承擔之功能轉由私部門或市場機能運作，進而帶來私部門在公共服務及資產所有角色之增加。從 1980 到 1988 年間超過 40% 的英國國營企業開放民營，在從福利國家（Welfare State）轉型為民營企業體制這個全球趨勢上，英國堪稱典範。倫敦亞當史密斯經濟學院院長派瑞（Madsen Pirie）認為是二十世紀的一件大事，其重要性遠超過凱因斯經濟理論之崩潰。

全球性社會主義和福利國家的轉型，也都沿用英國成功的模式。國營事業民營化和員工持股制已蔚為風潮。從中南美洲的古巴、智利和巴西，到亞洲的孟加拉，全球大約有一百多個國家紛紛放寬政府的管制，義大利及坦尚尼亞的政府，不約而同的將國營企業賣給私人經營。因為國情不同，有的國家是因為意識形態轉變，有些則是純粹為了增加收入，貼補財政的不足，有者甚至是被迫於世界銀行等國際組織之壓力而不得不將國營事業民營化。

各國推動公營事業之自由化、民營化的背景容或有不同，大部份是緣於政府財政之惡化以及國際情勢之轉變，期望經由國公營事業之出售或股權公開上市，取得經濟或財政上之舒緩與助益。學者吳若予認為我國民營化所產生的利益分配事實上是多面向的³⁷。政府一方面可以回應民間對經濟自由化與公營事業民營化之需要與壓力，一方面可以將公營事業之法令束縛消除，使其運作趨向企業化，從而擺脫由公營事業身分所產生之種種利益糾葛，擴大其利潤之獲取。從另一方面來說，民營化資金可以轉入「六年國建」等國家建設之中，延伸政府在其他產業部門之參與及控制力。第二個會從公營事業民營化中獲得龐大利益的是這些公司裡的從業員工，依照

³⁷ 吳若予，戰後臺灣公營事業之政經分析，台北：業強出版社。1992。頁 200。

「公營事業移轉民營條例施行細則」及各主管機關所訂定之「事業移轉民營從業人員優惠優先認購股份辦法」中規定，民營化事業員工可在公營事業移轉民營釋出公股時優先優惠認股³⁸。第三個可以從公營事業民營化中獲得實益的是民間產業，諸如經由銀行開放所得到的市場利益。第四個獲得利益的是主張解構黨國資本主義的反對人士與主張「自由經濟」之學者。然而對於此一立基於 1991 年之前的論述，甚多學者並不表贊同。

現今民營化已成世界性的潮流，其過程所建立的理論架構可依其理論焦點所在之效率、選擇、成本分述之：

（一）效率的觀點：經濟學之父 Adam Smith 在其所著國富論一書中，主張自由放任的經濟思想，認為經濟體系中有一隻「看不見的手」，自由經濟市場藉由價格機能的運作，可使國家資源獲得最有效的利用。經濟學家 J.B. Say 提出「賽伊法則」主張「供給創造本身的需求」必然確保社會總供給等於總需求，充分就業便可達成。古典經濟學派認為在自由競爭的經濟制度下，必可達到最高的效率，即 Pareto 最適經濟規模。而從經濟效率的觀點而言，也比較傾向認為民間企業會具備較有效率的誘因制度。民間企業存在之目的與所有權之歸屬較為單純，以賺取利潤及尋求效率的利用；而政府機關的官僚系統並不以效率為取捨標準，也不以利潤之創造為目的。

（二）選擇的觀點：公共選擇理論可說是以經濟學做為研究政治與行政科學的工具。在分析官僚及組織行為時，採用的基本假設與一般的經濟分析相同，即人是理性自利的追求自己的效用之極大化。公共選擇理論並非排斥政府干預經濟事務，而是認為：政府在資源的分配與使用上，所能發揮的功能，未必比不完全競爭市場好。且政府官僚亦有其私心，其所處之地位易於擁有充足之資訊，較易於謀取個人利益。民營化則是提供公民自由選擇其所需公共服務提供者之機會。

（三）成本的觀點：公共部門由於受到政府及法令的高度保護缺乏競爭，經營效率低於民營企業，人事及各項成本支出並非基於效率原則，反而為維持其權威，不斷

³⁸ 事實上公營事業移轉民營公股釋出時員工優先優惠認購股份，員工並不一定是得利者，由三商銀及中華電信股份有限公司的民營化過程中的釋股報導中即可得知，三商銀及中華電信股份有限公司之公股釋出後股價即大幅滑落。而與先進國家如英國、新加坡相較，我國公營事業釋出公股，並未給與其員工顯著認購公司股票之優惠措施。

擴充其規模，成為政府支出之一大包袱。

總而言之，在全球性民營化運動的推波助瀾之下，首先成為改革對象的公務員乃必須被迫成為「自己改革自己」的壓力下的犧牲者，公務人員既須為既有的權益抗拒民營化，又無可避免的成為行政或經濟制度改革的主要推動者，使得公務員似乎陷入既是推動改革者，又是被改革者的尷尬局面。而各項由上而下的改革方案若無政府強勢的主導，又無法兼顧公務員之經濟安全及其社會安全，則民營化的盲目推動將是另一個社會及經濟發展上的隱憂。因此民營化必須是全面性的政治、經濟、社會的改革方能事竟其功，若僅著眼於當前財政經濟上的利得，而將整體政治經濟改革予以割裂，則民營化前景堪憂。

第三章 我國公營事業公務員權益探析

第一節 我國公務員與公營事業公務員之意涵

當英國 1855 年設立文官考選委員會考選文官時，美國文官制度卻歷經早期之霑恩循私及分贓體制 (spoils system) 的文官腐敗以及政府效率低落，直至 1883 年始制定文官法，即潘特頓法案 (Pendleton Act, Civil Service 1883)，開始試圖建立功績制的文官體制。1883 年的潘特頓法案基本上是消極性的，其強調限制黨派的政治權力與保障政府員工，甚於對強有力行政首長的期待。美國建立現代化文官制度是肇基於威爾遜 (Woodrow Wilson) 於 1887 年所發表的「行政的研究」(The Study of Administration) 一文，文中最重要的一點是主張所謂的行政與政治分開的問題³⁹，進而形成政務官與事務官角色的釐清。雖然多數學者及實務界對於行政是否可以獨立於政治影響力，頗有爭議，但對於文官制度的專業化與永業化的建制，卻是不爭的事實。

任何制度性的改革均是對應於當時時空環境下的需求。文官制度也是一樣。英國在歷經 1968 年的傅爾頓報告 (The Fulton Committee Report) 建議下成立文官部及文官學院，柴契爾夫人於 1979 年就任首相後不久即推動對於政府部門的管理改革。其長期以來一直認為政府部門所提供服務效率不及市場所提供的服務，而這種理念顯現於民營化、工作外包及追求效率、效能及經濟的所謂的「三 E」運動。並認為高級文官耗費過多時間於政策制定，有效管理政府部門方面則顯然不足。故其改革重點之一即在加強文官的管理角色，並積極減少文官的人數。至於美國則在 1970 年代中期之後由於民眾對文官欠缺效率迭有批評，乃於 1978 年制定「文官改革法」以改善文官效率與管理。Chester A. Newland 認為 1978 年的文官改革法係總統與國會之間關係長期變遷的自然結果，由共同監督轉變為由總統負責控制文官的政策，及至

³⁹ 實際上集其大成的是古德諾 (Frank Goodnow)，他在 1900 年所著「政治與行政」(Politics and Administration) 一書，對政治與行政做功能性的劃分，前者指涉及政策或國家意志的表示 (expressions of the state will)，後者則指及此些政策的執行。他認為美國當時的政治控制很嚴重，使得公眾的利益臣服於政黨的利益，並且害於有效行政的達成。故主張行政首長對內部的控制應加強，同時減低立法機關對行政機關的控制與干擾。

1993 年的「國家績效評估」，目標在於使整個聯邦政府減少開支而能更有效率。

我國對於文官之考選則起源甚早，從周秦以迄明清，政務官與事務官不分，「科舉制度」一試及第，即任官仕職。現代的文官體制度則見之於憲法及相繼訂定之人事行政法規。

一、我國公務員之概念與公營事業公務員

(一) 我國學理上稱公務員，為謂經國家或地方自治團體之任用，並與國家或地方自治團體發生公法上職務及忠實義務之人員。

(二) 在「公務人員基準法」對各類公務人員為具統一性之界定立法通過前，法律上對公務人員的概念有以下諸種⁴⁰：

1、刑法及國家賠償法：刑法第十條第二項「稱公務員者，謂依法令從事於公務之人員。」及國家賠償法第二條規定，包括公私合營而公股占百分之五十以上公營企業之職員及各級民意代表均屬之。

2、公務員服務法：第二十四條「本法於受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業服務人員，均適用之。」公營事業之一般職員均屬受有俸給，當然有本法之適用，但適用法定俸給支薪之人員，若其非經由任命而以契約聘任者，亦非此所稱公務員。

3、公務人員保險法：第二條「本法所稱公務人員，為法定機關編制內之有給人員。法定機關編制內有給之公職人員，準用本法之規定。」

4、公務人員任用法：公務人員任用法施行細則第二條「本法所稱公務人員，指下列各機關組織法規中，除政務官及民選人員外，定有職稱官等職等之文職人員：一、中央政府及其所屬機關；二、地方政府及其所屬機關；三、各級民意機關；四、各級公立學校；五、公營事業機構；六、交通事業機構；七、其他依法組織之機關。」係與學理上之公務員較為接近之概念，亦與常業文官之概念相當。

依此而論公營事業公務員係為較嚴格意義之公務員及常業公務員殆無疑義。我

⁴⁰ 本文對公務員概念及其意涵之敘述，係採取吳庚教授之「行政法之理論與實際」一書，基本上應屬一般之通說。

國公營事業由於歷史上之必然及特殊政經關係之發展⁴¹，使得公營事業在台灣整體政治、經濟及社會發展上占有非常重要的地位。公營事業員工除以公務人員之身份進入公營事業體系內者外，在各公營事業階段性的發展策略下，亦進用了若干的聘任人員及僱用人員，下表係依據各類型公營事業機構之人事制度類型及其進用依據所做分類，以了解各公營事業民營化前員工之人事制度及其權利義務之複雜性。（請參考表三）

環顧我國公營事業機構之進用人員均屬急就章式的依據個別事業需要所訂定，即使法規範為經正式立法程序之「交通事業人員任用條例」，其所適用對象之電信事業人員為例，其工作人員之進用管道，除依本條例所訂之「依考試進用」人員，在其事業發展過程中，仍為因應階段性之事業發展，除一般機關僱用之工友、雇工之外，並進用有「差工」、「實習員（佐）」、「業務服務員（佐）」、「聘用人員」、「臨時差」、「專力差」、「臨時工」、「工程小工」、「製酒工」、「工作評價」等工員，名目繁多，即使在事業發展階段能接濟當前工作所需，但其所形成管理上之困擾，隨著時間及環境之遞移與變動，逐漸浮現，在面對「國際化」、「自由化」的外在大環境壓力下，對內又遭逢民間業者之強力挑戰及改制民營之變異，相較於先進國家之經驗，政府在處理民營化企業員工之各項權益問題時，時有捉襟見肘，處處受挫之嘆，而公營事業的公務員則對於此一職業生涯的大轉折，則頗為不安與無奈。

二、公務員之任用行為與法律關係

公務員之任用係國家之一種公法上行為，學者對於公務員之任用行為性質概有下述理論⁴²：

（一）私法行為說（即私法上之契約）：認為公務員之任用行為為私法契約中之僱傭關係，其法律關係受私法管轄。

（二）國家絕對單方行為說：國家可以單方面行政行為命令人民為國家服務，人民

⁴¹ 關於我國公營事業之發展與其特殊政經關係之分析，可參閱吳若予「戰後臺灣公營事業之政經分析」一書。台北：業強出版社，1992。

⁴² 見管歐著，「中國行政法總論」，頁295-297。此種任用行為，是公務員與國家間發生公法上法律關係的基礎。管歐認為公務員任用行為以受任人之同意為條件之單方行為說為妥適。

表三 我國事業機構人事制度類型及進用法規依據

人事制度類型	適用之事業機構	事業機構名稱	主管機關	員工進用之依據
職位分類制	金融事業機構	中國輸出入銀行 交通銀行 中國農民銀行 中央信託局 中央再保險股份有限公司 中國產物保險股份有限公司 中央存款保險股份有限公司 臺灣省公賣局（國省合營） 交通銀行歐州公司	財政部	財政部所屬國營金融、保險事業人事管理準則
		臺灣銀行 臺灣土地銀行 台灣省合作金庫 第一商業銀行 華南商業銀行 彰化商業銀行 臺灣中小企業銀行 臺灣土地開發信託投資公司 臺灣省物資局 臺灣人壽保險股份有限公司 臺灣產物保險股份有限公司	臺灣省財政廳	
職位職務分立制	國公營生產事業機構	台灣糖業股份有限公司 台灣製鹽廠 台灣肥料股份有限公司 中國鋼鐵股份有限公司 臺灣機械股份有限公司 中國造船股份有限公司 中華工程股份有限公司 中國石油股份有限公司 臺灣電力股份有限公司 中國石油化學工業開發股份有限公司	經濟部	經濟部所屬事業機構分類職位歸級規程（區分分類職位及工作評價兩種人員） 臺灣地區省市營事業機構分類職位人員選用法
		高雄硫酸銨股份有限公司 臺灣中興紙業股份有限公司 臺灣省農工企業股份有限公司 唐榮鐵工廠股份有限公司 臺灣自來水股份有限公司 臺灣省石門水庫管理局 臺灣省曾文水庫管理局 臺灣省礦物局	臺灣省建設廳	
職位職務分立制	國公營交通事業機構	郵政總局 電信總局 陽明海運股份有限公司 招商局輪船股份有限公司 郵政儲金匯業局	交通部	交通事業人員任用條例
		臺灣鐵路管理局 臺灣鐵路貨物搬運股份有限公司 臺灣汽車股份有限公司 臺灣航業股份有限公司 基隆港務局 臺中港務局 高雄港務局 花蓮港務局	省政府交通處	
其他國營及省（市）縣（市）營事業機構，如中央銀行、麻醉藥品事業管理處、榮民工程事業管理處、臺灣新生報業股份有限公司等，均依事業歸屬其進、僱用類型，不一而足。				

資料來源：吳若予，「戰後臺灣公營事業之政經分析」，1992，頁4-6。（資料期間為1991年）及作者自行整理。

不得拒絕。

(三) 公法上契約說：任官非國民之一般性義務，須依公法上之契約以發生約定之勤務關係，如自願役軍官，形成時平等，形成後則為不平等關係。

(四) 相對同意說：任官行為在形式上為單方行為，但是否有效則以受命人是否同意而定，惟其同意與否，對國家任用之影響分為兩種：

1、同意條件說：須受命人自同意始生效力，否則自始無效。

2、解除條件說：任命一開始即生效力，受命人不同意時則為有瑕疵行為，國家可得將其撤銷，但其任命仍為有效。

(五) 雙方行政行為說：國家任命行為須徵得相對人同意。

林明鏘教授認為：公務員與國家關係應屬「公法上之契約關係」，始符合未來公務員制度走向與民主化之潮流所需，否則以後若承認公務員之團體協約權時或是建立公務員與機關間較平等之權利義務關係時，將甚難自圓其說⁴³。「公務人員基準法」草案第 9 條則將公務人員與國家間之關係為「公法上職務關係」，規定公務人員應享權利及其應盡義務⁴⁴。德國基本法第 33 條第 4 項後段明定公務員關係為「一種公法上之勤務與忠誠關係」，既非過時之特別權力關係，亦非如私法上之僱傭關係，可說是一種介乎其間的權利義務關係。在「公務人員基準法」上未經立法程序通過確定前，學界及法院判例對於公務人員與國家間關係之轉變，已能順應潮流，漸漸捨棄「特別權力關係」之概念，則為普遍之共識。

三、公營事業公務員之法律定位

公營事業公務員之任用法規紊亂已如前述，其權利義務關係也不可避免的無法有統一的規範與界定。73 年 8 月 1 日政府公布施行「勞動基準法」之後，公營事業員工之法律定位一時成為爭議焦點，主管機關內政部乃作成解釋，將公營事業除

⁴³ 林明鏘，「公務員法研究（一）」，台北：國立臺灣大學，2000。頁 29。

⁴⁴ 德國學者 Norbert Achterberg 主張「法律關係論」。自基本權之主體觀之，公務員與一般民眾初無二致，只是在義務地位的強度上顯示了一種分級的情況；亦有學者主張以「特別法律關係」做為概括性的上位概念來描述公務員法律關係。

純勞工全盤適用勞基法之外，對於具公務人員資格之員工界定為「公務員兼具勞工」身分。並配合修訂「勞動基準法」第 84 條為：「公務員兼具勞工身分」者，其有關任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險（含職業災害）等事項，應適用公務員法令之規定。但其他所訂勞動條件優於本法之規定者，從其規定。而依據勞動基準法施行細則第 50 條規定「本法所稱公務員兼具勞工身分者，係指依各項公務員人事法令任用、派用、聘用、遴用而於本法第三條所定各業從事工作獲致薪資之人員」，實務上經過數十年來之運作，此類公務員勞動條件除保險外，較純勞工之員工有彈性，且較具可選擇性。

本文所稱公營事業公務員亦將界定於公營事業機構內具法定任用資格，並合於常業文官定義之公務員。由於本文在寫作期間惟一進行民營化程序之公營事業為交通部所屬中華電信股份有限公司，而該公司自 1986 年間即進行「管理一元化」措施，試圖將非依國家考試進用，不具「交通事業人員任用條例」所定資位員工之資格經由各項升差工考試、或銓定資格考試等方式，收納於「交通事業人員任用條例」的法規範之下，以純化管理工作。其他各部會所屬之公營事業員工，或由全國性公務人員考試進用，或由機關委託或自行考試進用；或具公務員資格，或不具公務員資格，有其複雜之特性。（依據公營事業移轉民營條例施行細則第 11 條規定所謂從業人員，指依法得適用退休、資遣規定之人員。但不包括下列人員：1、依聘用人員聘用條例聘用之人員。2、依行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法僱用之人員。3、定期勞動契約人員。4、借調或兼職人員。5、其他臨時人員。）在民營化過程中，此些公營事業公務員必定為自身之社會與經濟上之安全性，群起抗拒，這些抗拒或抗爭行動，亦必然威脅到政治與社會之安全，以及國家經濟之發展，政府在處理公營事業民營化對所屬公務員之權益當不得不慎重。本文在討論時，將以具公務員任用資格之公務員為主體，但仍將旁及此些公營事業機構中之「純勞工」人員。

第二節 公營事業公務員之權益問題

公營事業民營化已成為現今世界性的潮流與發展趨勢，雖然近年來已經有學者對於公營事業的政府主要改革領域之「單一面向」思考模式，提出不一樣的想法與

討論，如前述黑堡宣言（Blacksburg Manifesto）的新公共行政觀點，主張重建公共行政（Refounding Public Administration）⁴⁵，認為公共行政與企業管理畢竟不同，在於公共行政不但要能在較複雜的政治環境中有能力進行管理的工作與展現管理的能力，更要有能力維持機關觀點、公共利益⁴⁶，以及合於憲法規範的治理過程。我國在推動政府改造與行政改革的努力中，對於公營事業之低效率與浪費，已成為民眾所無法忍耐的範圍，加以公營事業民營化已成為世界各國共同之發展趨勢，民營化亦成為1980年以來國際間最大的經濟活動，各國或為提升國際間競爭力；或為彌補財政上的赤字；或受制於世界銀行貸款之要求，即使推動改革之原因不一而足，但先進國家的成功經驗仍然是一個主要的動力。

我國處於當前的國際環境之下，外有亞太地區如香港、新加坡、韓國，甚至馬來西亞、印尼等國家之強力競爭，以及與中國大陸間兩岸經濟依存度的不斷升高，內有政治及經濟發展上轉型的困境，而財政上的壓力乃迫使政府積極於民營化之推動。繼80年6月19日修正公布「公營事業移轉民營條例」之後，其施行細則亦於82年2月28日訂定公布，83年各主管機關依據授權陸續訂定從業人員補償辦法及從業人員優惠優先認購股份辦法，86年經建會規劃「全民優惠釋股方案」經行政院同意，至此民營化之法規架構已大致完成。然而由於民意代表之杯葛及公營事業員工之抗爭，民營化進度嚴重落後於世界各國⁴⁷，學者一般認為主要關鍵在於股權移轉及員工權益兩方面。詹中原教授認為「在我國目前的政治生態中，員工權益保障當是民營化主要的考量因素，這項因素甚至於與經濟效益有同等的重要性」，他甚至認為「這一項『人』的問題將會是民營化成敗的關鍵。」⁴⁸，可見員工權益問題是民營化過程中的重要因素。

⁴⁵ 余致力，「論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」一文，載於行政管理論文選輯第十四輯，頁3。認為師法企業絕非解決公共部門諸多問題的良方。

⁴⁶ 「公共利益」一詞處處可見，由於其無法建立清楚的界說與概念，歷來成為各方爭執之焦點，或為圖私利者之脫詞，在公營事業民營化過程中，消費者所獲得的利益，是否是公共利益，作者深不以為然，在某些經濟領域，同性質事業的過度與重複投資，所付出的國家社會成本，以及過度消費，是否即是「消費者利益等同於公共利益」，頗為存疑。依此一觀點，民營化非絕對的優勢，亦非公營事業改革的惟一途徑。

⁴⁷ 事實上我國推動公營事業民營化工作起源甚早。民國42年為配合政府推動土地改革，因缺乏資金及通貨膨脹的雙重壓力，以「台泥、台紙、農林、工礦」四家股票代替現金給與地主。（同年一月即訂定公營事業移轉民營條例）民國51年之台電等七家公營事業之股票上市案則功敗垂成。

⁴⁸ 詹中原，「民營化政策 - 公共行政理論與實務之分析」，台北：五南圖書公司，1994，頁195。

一、公營事業公務員權益保障之理論基礎

公務員在經由法規所定之程序進入公務部門體系，「服勤務及忠誠」義務，並享俸給、保險、退休、撫卹、各項福利等各項權利。事實上公務人員之權利義務原已散見於各相關公務員法規之中（如公務員服務法、公務人員俸給法、公務人員退休法、公務人員撫卹法等），然而我國不僅在實體上有關公務人員之權利義務事項規定不明確或明顯不足，在程序法上亦使權益受侵害之公務員，無法完全開放其尋求救濟之管道。故依憲法增修條文設立「公務人員保障及培訓委員會」，並制定「公務人員保障法」，以確保公務員之權益，有其事實上之需要⁴⁹。公營事業公務員是常業公務員殆無疑義，亦應是公務人員保障體制適用之對象，對其權益應予保障亦屬通論，其權益保障之理論基礎可臚列數端：

（一）憲法上之保障

我國憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」憲法規定具有國家最高法規範之地位，公營事業公務員居於國家人民之地位，其生存權及為保護人民生存之工作權、財產權，自應受保障，以落實現代民主國家，人民有「不虞匱乏、不虞恐懼」之基本人權。憲法規定人民之財產權應予保障（但個人財產之使用應同時有助於公益），但對於勞動者來說較重要的是工作權與生存權。生存權（right of life）是一切自由權利的基礎。此之謂生存權不再是消極的不受侵害，而是積極的經濟上受益權的觀念；工作權亦是勞動者得請求國家為一定作為的受益權利。憲法之目的在保護人民之生存權，而工作權及財產權則是為達到生存權的手段，我國在憲法中規定有「社會安全」一節。林紀東教授認為：「欲實現社會安全，尤應注意生存權之保護，故生存權為現代最重要之權利。」⁵⁰，憲法第 15 條所列之生存權、工作權及財產權皆屬人民之基本權（經濟或社會的），如無法獲得確保，社會救濟制度又無法發揮長期濟助功能，則社會安全必遭威脅。但依據學者的看法，生存權與工作權僅是憲法上宣示性的用詞，是虛無的，不具實效性；對於有工作能力及有工作意願之人民應保障其就業是指導國家機關之作為，非是國家應保障有工作能力者均能就業。公營事業一旦移轉民營，其從業人員原有各項權益將面臨重大變革，

⁴⁹ 林明鏞，「公務員法研究（一）」，台北，國立臺灣大學，2000。頁 146-147。

威脅其憲法上所宣示的工作權與生存權等既有權益。

（二）行政法上之契約責任與損失補償

如前所述，公務員之任用行為若定位為「公法上的契約關係」較符合民主化之潮流，而公務員與國家間之關係則為「法律所定之關係」或「職務關係」，或如德國基本法所謂「一種勤務與忠誠關係」，本文則認為「法律關係」較符合國家發展進程之所需。若公務員與國家間之關係為一種公法上之契約關係，則人民依據考試或其他途徑取得任用之資格，並依據雙方之合意，進入國家機關為公務員，以盡其職務上應盡之義務及責任，並享有其權利。而當國家單方面欲依法律規定解除此一關係時，國家亦應依規定負其責任，始符合相對性契約之基本涵義。再依行政法上之損失補償言，其因行政權之行使，以致對於無責任之特定人，加以經濟上之特別損失，或將加以損失時，國家以補償其財產上之損失為目的，所負之公法上金錢給付責任，是為行政上損失補償。行政上損失補償之金額，除法律另有規定外，應以既生損失或將生損失為標準，給與足以補償其損失之金額，其金額依法律所定，通常由當事人之協議定之，協議不成，由官署決定，對官署決定如有不服，尚可以行政訴訟手段，尋求變更。公營事業移轉民營，係屬於政府行政權之適法行使，其對事業公務員所造成權益上之損失，應依法律之規定以予補償。

（三）法律關係論⁵¹與公務人員保障

德國公務員與國家關係已從過時的「特別權力關係」朝向「法律關係」發展，「法律關係論」的先驅當推德國前敏斯特大學教授 Norbert Achterberg。基本上，公務員的基本權與一般人民無異，只是若干公務員的基本權因為其被強化的公共關連性而受到限制，「法律關係論」認為其只是兩者在義務性的強度上有分級的狀況。德國基本法第 19 條第 4 項規定「任何人」之權利如受公法機關侵害時得向法院提起訴訟。我國憲法第 16 條亦規定「人民」有請願、訴願及訴訟之權，均同屬憲法上「實效性權利保障」。我國 1996 年通過的公務人員保障法及 1998 年修正公布之

⁵⁰ 林紀東，「行政法新論」，台北：三民書局，民國 71 年。頁 195。

⁵¹ 程明修，「德國行政法上法律關係論的發展 - 以公務員法律關係為例」一文，載於公務人員月刊第 35 期，頁 27-40。

行政訴訟法第 8 條規定人民因公法上原因發生財產上之給付或請求作成行政處分以外之其他非財產上之給付，得提起給付訴訟。這裡的「任何人」與「人民」基本上均有公務員之適用，可謂符合「實效性權利保障」之要求。

二、公營事業公務員之權益概說

憲法第 15 條規定「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」，而公營事業移轉民營化之政府改造過程中如何能確實保障這些公務員之生存權與工作權，並如期順利完成各公營事業之民營化工作，藉此以提高整體經濟效率與經濟發展，是一項甚為艱巨的工作。再者，勞工問題與國家經濟之發展有其不可分割以觀之關聯性，勞工失業率是一個國家最重要之經濟景氣指標。在我國，公營事業資本形成毛額占國內資本形成毛額在 1952 年為 42.6%，至 1987 年由於民間經濟活動之加溫，而降為 20.8%，雖已呈逐年降低之勢，但仍占同一時期民營事業資本形成毛額三分之一。1989 年台灣公營事業（不含金融業）資產總值為新台幣 20,862 億元，占全體公民營事業資產總值之 22.09%⁵²。而大型公營事業員工人數動輒上萬人，1998 年我國主要公營事業 91 家，員工人數 236,000 人⁵³。

公營事業曾是台灣經濟發展的功臣之一，如今經營優勢不再，但其對我國社會及經濟的發展仍具一定程度的重要性；因為這些事業擁有近 19 兆元的資產及 20 萬名員工，其經營體質的持續惡化，不僅會阻礙整體國家競爭力的提升，亦是國家資源的浪費，若員工問題處理不當，甚至可能引發社會的動盪不安⁵⁴。若此些公營事業公務員的權益問題未獲得妥善之處理，公營事業龐大的公務員集團及個人，必然群起抗拒，其亦必然影響到國家整體經濟發展。其次，勞工問題之發生是由於社會快速變遷與發展過程中，社會各部門無法同步發展而致產生社會失調的現象，公營事業員工權益是一個亟待妥善處理的勞工問題，若無法適當處理，除牽連到勞工個人家庭經濟安全外，亦關係到社會之安定與和諧。

甚且，公營事業公務員之不斷抗爭與政治人物之介入，又必然影響政治的安定。

⁵² 吳若予，戰後臺灣公營事業之政經分析，台北：業強出版社，1992。頁 2-4。

⁵³ 行政院經建會 1998 年統計資料。

⁵⁴ 聯合報，「公營事業改革已刻不容緩」，90.01.14.第二版社論。

此類因素之間的複雜性與其相關聯性，成為公營事業公務員權益的相關變因，顯示出公營事業公務員權益問題之複雜性、特異性以及困難度，其重要性與公營事業之公股釋出同為民營化成功與否之重要關鍵，促使政府與相關單位必須予以重視與解決，且是學界、政府、資方與勞動者各方之所共識。至於公營事業公務員權益之項目與其內涵，仍應加以述明。下表係參照蔡文濱在民國 82 年所整理之行政院公營事業民營化推動專案小組會議資料及近年來之法規變動情況，加以彙整而成。

表四 公營事業民營化公務員權益項目與內容

項號	公務員之權益問題	公務員權益問題之內容	
		民營化前	民營化後
1	身份保障	公營事業公務員均依法規任用，依公務員服務法盡其「職務及忠誠義務」，具公務員身份並受憲法及公務人員法令之保障。	更改為純勞工身份，無身份保障問題。
2	工作權之保障	1、公營事業公務員均依公務員相關法規進用、並適用各項政府頒布之人事管理法規命令。 2、公務員懲戒法規定：公務人員非依本法不受懲戒。	1、移轉為民營公司後，公司可經董事會決議自訂人事規章，其人員之進用、任免不受政府規章之限制。 2、只要符合勞基法之規定即可依規定資遣人員，工作較無保障。
3	薪資	依公務員薪給規定或經行政院核定之薪給辦法（表）支薪，其待遇之調整亦以一般公務人員年度調薪之幅度為準，不得超逾。	移轉民營後薪資調幅視公司營業狀況，不再受政府調薪與否及調幅之限制，但若公司營運不佳時，亦可能減薪。
4	津貼、加給、獎金	各公營事業均有各項不同之津貼、加給及獎金，如全勤獎金、久任獎金、駕駛加給、危險加給、考核獎金及工作績效獎金等等。	民營化後此類獎金、加給可能被簡併，甚至取消。
5	工時、休假	1、公務員自 90 年起依新修訂公務員服務法第 11 條規定每週應有二日做為例假。 2、休假最高可休 30 天。	依政府勞動法令規定實施彈性工時，每雙週工作 84 小時。
6	請假	依據或比照公務人員請假規則，部分工級依勞工請假規則。	依勞動法規規定辦理，原有較優之規定可能經勞、資雙方協議維持。
7	退休	1、退休年齡為 65 歲（工級人員為 60 歲）。 2、服務公務機關或事業機構職員年資均可併計退休年資。（工級年資則不得併計） 3、退休金依照政府核准之退休規則或辦法領取月退休金或一次退休金，並可依勞基法領取退休金；工級人員依勞基法領取一次退休金。	1、民營化後依勞基法規定退休年齡為 60 歲。 2、服務公務機關或事業機構職員年資並無可併計退休年資之規定。 3、依勞基法規定領取退休金，目前尚無可領取年金之規定。
8	撫卹	依事業人員撫卹辦法辦理。	勞基法無撫卹規定。
9	資遣	依照公務人員資遣規定或依照（比照）勞基法之資遣規定辦理。	依照勞基法之資遣規定辦理。
10	職業災害	依照或比照勞基法之規定辦理。	依照勞基法之規定辦理。
11	保險	公務員參加公教人員保險，工級人員則參加勞工保險，其眷屬分別依規定參加全民健保。	一律參加勞工保險，眷屬參加勞保之健保，保費較高。
12	員工福利	依職工福利金條例辦理職工福利事項。	依職工福利金條例辦理職工福利事項，但公司福利金提撥及福利措施可能較原規定為不週全。
13	工作環境	冗員充斥、工作穩定、流動率低。	人員較為精簡，工作壓力較大，工作較為緊張，人員適應漸趨困難，流動率大。

14	工會組織	1、公營事業負責人並非事業投資者或所有者，與工會立場並不衝突。 2、公營事業工會可獲得事業單位資源與支持。	工會與民營事業主立場容易對立，甚或遭到打壓，難獲經營者之支持。
15	團體協商	公營事業因受限政府法令，協商空間狹小。	民營後許多法令束縛解除，協商空間放大。
16	勞資爭議	公營事業公務員因其公務員身分，雖有工會之設，但禁止罷工、怠工及集體請願。	民營後因不具公務員身分，可依據勞工爭議處理法及工會法之罷工程序規定辦理。
17	職業訓練	1、依規定參加國內外在職訓練、專長訓練及在職進修，並獲得補助與公假進修。 2、公營事業移轉為民營型態前，應辦理從業人員轉業訓練、第二專長訓練或就業輔導。	民營後或有各項培訓計畫，但是否有訓練及進修制度之設，視民營事業主之經營管理理念。
18	工作轉介	1、公營事業公務員只要合乎規定，可轉介至其他行政機關、公營事業或教育機構工作，工作年資可併計。 2、某些公營事業公務員亦希望政府轉介工作，以持續公務生涯。	無此項權益。
19	認股權	民營化公股釋出時員工可依規定優惠優先認購股份。	不一定有此項權益。
20	員工參與權	1、以參加公營事業之勞資會議、人評會、考績（成）會、職工福利會、勞工退休準備金管理委員會等法定組織為主要參與管道。 2、「產業民主」則尚待努力。	民營後此些法定組織大概可維持，但其實效端視民營事業經營者之理念而定。

資料來源：蔡文濱，我國公營事業民營化員工問題之研究，中正大學勞工研究所碩士論文，1993年，頁30-31。

黃俊英教授主持，公營事業民營化問題與對策之研究，行政院研考會，1994，頁21-24。及作者自行整理。

本文將另參酌交通部八十九年推動所屬公營事業機構過程中，彙整除法規所規定之公務員權益補償範圍外，其與工會或公務員溝通過程中，員工所提之所謂「其他權益問題」項目及內容（如表五）供參考。本文並擬就表四及表五所列各項權益項目及內容，依據民主國家依法行政原則，並依法規範層次，由上而下加以繪製成公務員權益法規範體系（如圖表一），將使此一主題更有明確的認識。對於曾是「政府財政的金雞母」的公營事業機構公務員，在相關公務員保障法制尚不完備⁵⁵，而僅以政府事業主管機關之單行規章，甚至是僅依據事業機構之內規，辦理有關事業機構公務員之人事管理作業，在長達四、五十年的台灣經濟發展史上，佔有舉足輕重之地位，並肩負起國家經濟建設之重任，其公務員亦被視為「勞工中之貴族」，

⁵⁵ 林明鏘，「公務員法研究（一）」，台北：國立臺灣大學，2000。頁146。公務人員保障法立法前，相關之公務員法不僅實體上有關權利義務事項不明確或明顯不足，在程序法上亦使權益受損者無完善的救濟途徑。

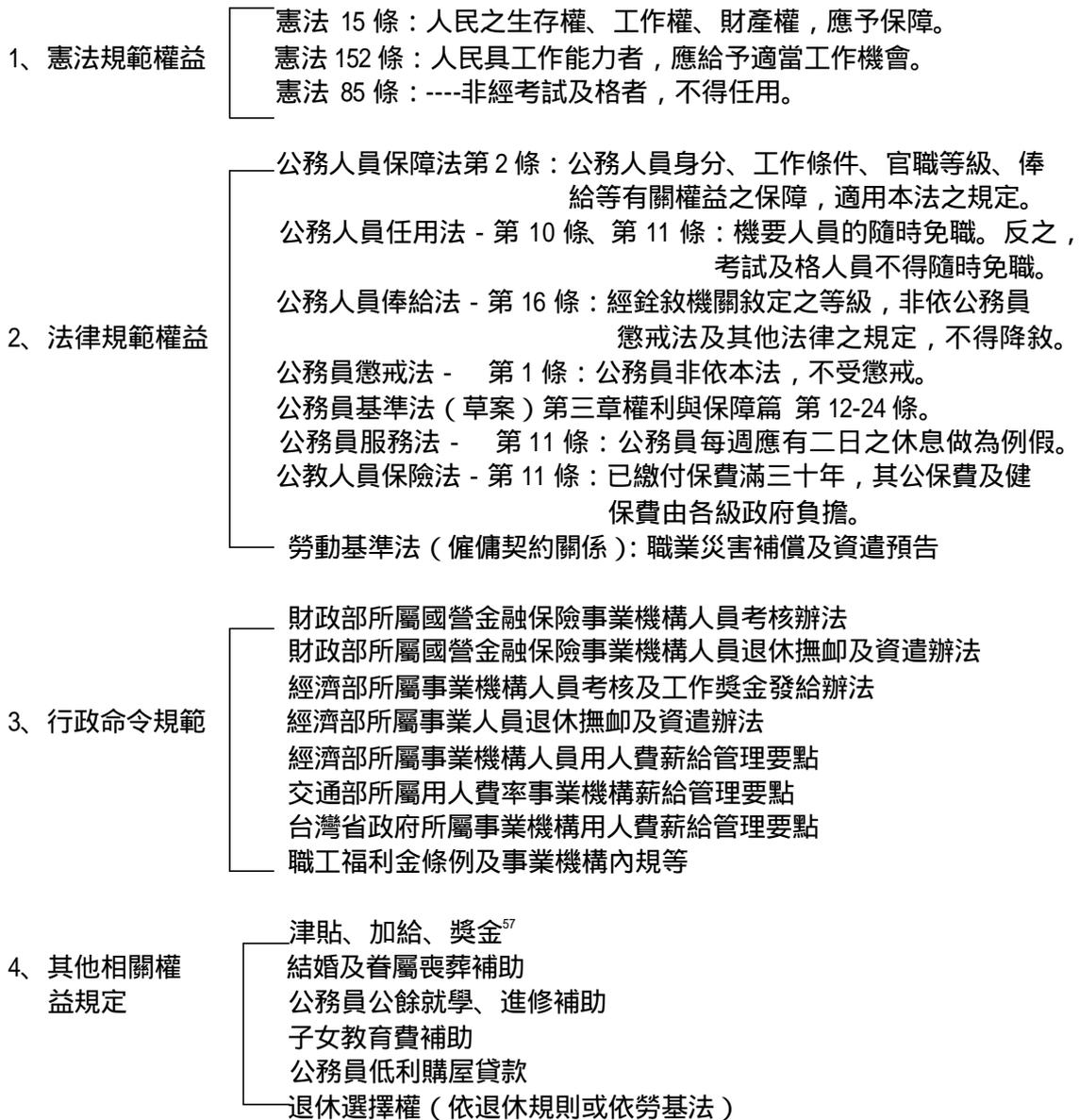
表五 交通部所屬公營事業員工現有「其他權益問題」項目彙整表

事業單位	權益項目	權責單位	法源依據
中華電信股份有限公司	久任獎金之補償：適用交通部所屬事業機構久任人員表彰辦法人員，於民營化時，按服務年資比例發給久任獎金。	交通部	交通部 88.12.18 交八字第 057866 號函。
中華電信股份有限公司	併計休假年資：參照三商銀移轉民營公司例辦理，移轉民營後，繼續實施現行休假辦法，留用人員原有休假年資應予以併計。	交通部	交通部 88.12.18 交八字第 057867 號函。
中華電信股份有限公司	命令退休年齡維持 65 歲：參照陽明海運公司及三商銀移轉民營公司例辦理，經查中華電信公司現行退休辦法，資位人員係依據交通部所屬郵電事業人員退休規則辦理，從業人員係依據中華電信股份有限公司從業人員退休撫卹資遣辦法辦理，其退休年齡均為六十五歲。民營化後留用人員退休限齡應予維持，以保障員工權益。	交通部	交通部 88.12.18 交八字第 057865 (二) 號函。
中華電信股份有限公司	自付之勞保費及健保費之補償：員工參加公保投保超過三十年者，免繳公保費及健保費，民營後改投勞保，自付之勞保費及健保費由補償金支付。	交通部	交通部 88.12.18 交八字第 057865 號函。
中華電信股份有限公司	目請退休採計已結算之年資：目請退休採計民營化前已結算之年資，惟不得計入退休金。	交通部	交通部 88.12.18 交八字第 057525 號函。
中華電信股份有限公司	公務人員身分補償： 1、 國營事業機構制度完善又工作有明文保障，民營化後，喪失公務員身分，隨時有被裁員、資遣之可能，原有身分所失權益，應尋求合理方式補償。 2、 優先保障其經考試院舉辦之高、普、特考及格員工之身分權與工作權：依八十七年十月二十八日立法院第三屆第六會期交通委員會第五次會議決議，建請經建會於八十七年十二月中旬前，研擬「公營事業移轉民營條例」第八條增列第七項：「公營事業之移轉民營後，凡經考試院舉辦之高、普、特考及格進用者，應優先保障其工作權」送請立法院審查。	行政院經濟建設委員會	交通部 88.12.10 交八字第 057525 (二) 號函轉行政院經濟建設委員會。
中華電信股份有限公司	併計聘用人員年資： 從業人前聘用人員年資，擬比照聘用人員改任為交通事業人員時，其聘用期間年資准予併計休假及退休例，於民營化時予以併計年資辦理年資結算。	行政院經濟建設委員會	中華電信公司 85.07.01 改制時，聘用人員已全部改為從業人員，聘用期間年資准予併計休假及退休，於民營化時予以併計年資辦理結算。
中華電信股份有限公司	考成獎金列入平均工資，以計算年資結算金： 年度考成獎金（薪級已達最高級，年終考成在七十分以上無級可晉者，發給這個月薪給總額之一次獎金）因係在用人費之「薪資」預算項下列支，	行政院經濟建設委員會	行政院 82.08.04 台人政肆字第 23301 號函釋規定，機構年度考核列甲等或已等而無級可晉，另發給之考核獎金，在用人費「薪資」項下列支，應列入平均工資，以計算年資結算金。
中華電信股份有限公司	民營時年資結算，除依勞基法退休金標準支領外，亦得選擇依郵電退休規則規定之給付標準支領月退休金。	行政院經濟建設委員會	交通部 88.12.10 交八字第 057525 (二) 號函建議修改公營是業移轉民營條例第 8 條第 2 項中段規定為：--或依事業單位原適用之法令規定計算--
中華電信股份有限公司	民營化後維持原待遇標準： 民營化後不得降低勞動條件，應維持原待遇標準。	行政院經濟建設委員會	參照三商銀、中鋼、陽明海運公司民營例辦理，維持原有待遇標準。

資料來源：<http://10.1.22.66/dept/員工其他權益.html>

但公營事業公務員薪資高、工作輕、效率低、浪費多也久為人民之詬病，亦是幾為無可辯解之事實，時至今日，如監察院於 2001.02.20 糾正台灣鐵路管理局之無效率可見一般⁵⁶；然而，基於信賴保護與誠信、公平、正義原則，仍應予以適當維護公營事業公務員之權益。

圖表一 公營事業公務員權益法規範體系圖表



⁵⁶ 聯合報，90.02.21，第 6 版。監察院通過糾正台灣鐵路管理局缺失；用人費用偏高、生產力偏低、獎金浮濫、土地房舍管理不當等等。

⁵⁷ 聯合報，90.02.21，第 6 版。監察院通過糾正台灣鐵路管理局缺失：該局人事費用支出浮濫，各項獎金名目達 23 種之多。

第三節 公營事業公務員之身分權

我國歷代文官考選始自周秦，在考選定制之前，官職概由世襲，秦統一六國之後其下級員吏亦有應試制度，史記高祖本記明載劉邦「試為吏」，至漢代考選制度已具規模，其取仕方式有察舉（取荐茂才、孝廉、賢良之士出任官吏）射策（抽選考題解釋之）太學選試（教育機關選試人才充任官職），其中以察舉最為重要。觀之班固漢書「漢高祖求賢詔」有云：「蓋聞王者莫高於周文，伯者莫高於齊桓，皆待賢人而成名，今天下賢者智能豈特古之人乎？患在人主不交故也，士奚由進！今吾以天之靈，賢士大夫定有天下，以為一家，欲其長久，世世奉宗廟亡絕也。賢人已與我共平之矣，而不與吾共安利之，可乎？賢士大夫有肯從我游者，吾能尊顯之。布告天下，使明知朕意。」至隋朝首開科舉之制，唐代則將考試與任用分開，禮部主掌科舉或鄉試而授任官資格，吏部則主掌官職調派。宋制多仿唐制，科舉制度分為三級，鄉試、省試、殿試三元及第者為進士。科舉制度歷元朝及明朝，至清末始被廢除⁵⁸。宋史「選舉志」：「兩漢而下，選舉之制不同，歸於得賢而已，考其大要，不過入仕則有貢舉之科，服官

我國憲法「人民的權利義務」一章中，於第 18 條規定：「人民有應考試、服公職之權。」並於第 85 條規定：「公務人員之選拔，應非經考試及格者，不得任用。」第 86 條規定：「左列資格，應經考試院依法考選銓定之：一、公務人員任用資格。二、專門職業及技術人員執業資格。」顯示依據我國憲法之規定，人民之具有法定資格者，皆有應考試及服公職之權。但並非謂任何人均得主張此項應考試之權利，而是凡人民之欲取得公務人員任用資格及專門職業及技術人員之執業資格者，均須具法定資格並經過考銓機關依法考試銓定之。其次，人民服公職之權利亦非謂凡具有法定資格之人，國家必須予以公職⁵⁹。依我國現行公務人員體制，考試是取得公務人員任用資格之主要途徑，凡具有資格經國家考試機關依據公務人員考試法令考試合格者，依公務人員任用法令取得公務人員之任用資格，但並非當然成為公務人員，這些人員經過國家機關之分發、實習、訓練之一連

⁵⁸ 許南雄，人事行政學，台北：商鼎文化出版社，1994。頁 165-166。我國文官考選制度歷三千餘年，科舉制度更是歷代取才最主要的方式，其考選對象為中高階文官及政務職。

⁵⁹ 劉慶瑞，中華民國憲法要義，台北：三民書局，1886。頁 115-116。

串程序，成績考核及格者，始予派任職務，正式成為國家之公務人員，亦始獲得公務人員身分之保障。

獲得公務人員身分即獲得公務人員相關法令之保障，「非依法律，不受懲戒」。公務人員是國家終身任用的人員⁶⁰，所謂身分保障權即是，公務人員非有法定的原因，並經法定程序，不受撤職、免職及其他不利處分之權利。公務員懲戒法第 1 條：「公務員非依本法，不受懲戒，但法律另有規定者，從其規定。」即明示公務員之身分保障。公務人員任用法第 11 條：「各機關辦理機要人員，得不受第 9 條任用資格之限制。前項人員須與機關首長同進退，並得隨時免職。」反之，非機要人員即有資格之限制，不須與機關首長同進退，並不得隨時免職。又公務員俸給法第 16 條：「經銓敘機關敘定之等級，非依公務員懲戒法及其他法規之規定，不得降級。」至於公務人員考績法對於考績等級之評定，其對於考績免職之規定業經司法院大法官會議第 243 號解釋認為該免職處分是行政處分，可對之提起行政救濟之程序，對公務員之終身任職更寓保障之意⁶¹。公務人員身分之取得，則是源自於國家之任官行為，依據學者通說，此一任官行為是須取得相對人同意之雙方行政行為，為因應未來公務員制度走向與民主化之潮流所需，公務員與國家關係應屬「公法上之契約關係」，在審議中的「公務人員基準法」草案第 9 條將公務人員與國家間之關係定義為「公法上職務關係」，規定公務人員應享權利及其應盡義務。德國基本法第 33 條第 4 項後段明定公務員關係為「一種公法上之勤務與忠誠關係」，不論公務員與國家間之關係是「公法上之契約關係」、「公法上職務關係」抑是「一種公法上之勤務與忠誠關係」，基本上均已揚棄過時之特別權力關係，可說是介乎於特別權力關係與私法上之僱傭關係間的一種權利義務關係。

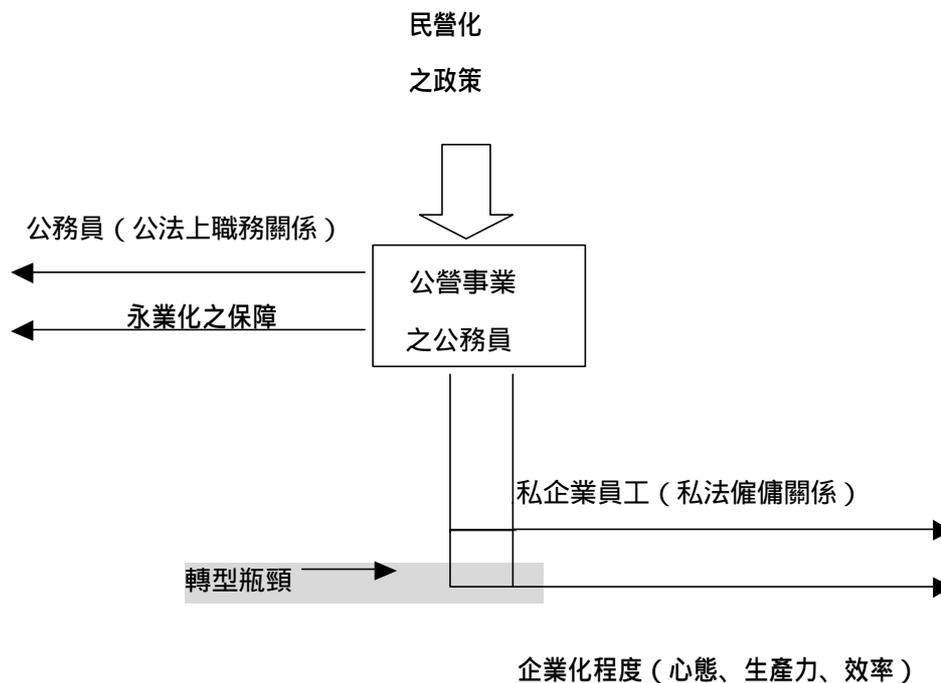
公營事業公務員由於我國特殊之政經環境發展，於勞動基準法公布施行之後，由主管機關內政部定位為「公務員兼具勞工身分」，並修訂勞動基準法第 84 條「公務員兼具勞工身分者，其有關任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫恤及保險（含職業災害）等事項，應適用公務員法令之規定。但其他所定勞動條件優於本法規定者，從其規定。」以為適用。公營事業公務員既負有政府之特殊經營任務，又須自負盈

⁶⁰ 陳新民，行政法學總論，台北：三民書局，1992，頁 169-171。

⁶¹ 吳庚，行政法之理論與實用，台北：三民書局，1992。頁 195-196。

虧之責；既擁有政府法令規章某一程度之保護，又須維持一定之經營績效；既有「公務員服務法」之規範，又有「刑法」加重之刑罰，但卻又乏公務員般的退撫照護。如果以光譜的概念來加以分析其中之特性，則公營事業公務員的權利義務結構應是介於公務員與私企業員工之間的一種權利義務狀態。

圖表二 公務員、公營事業公務員與私企業員工之相關性分析



(公營事業公務員由於經濟發展之趨向市場自由化與國際化，以及民營化政策之持續推動，其原有之權益保障逐漸散失、生產力與效率要求則逐漸增加。而在轉型的操作過程中，公務員心態的迅速調整與適應是事業公務員能否順利成為私經濟行為體系成員的要素之一。)

事實上，我國「公營事業移轉民營條例」早於民國 42 年即已制訂，並以之做為台泥、農林、工礦及台紙等四家公營事業改制民營之主要依據，其後於民國 61 年移轉民營之中國商業銀行亦是。此一期間，除了「公營事業移轉民營條例」之外，並無施行細則及關於員工權益保障等附屬法規之訂定，有關員工之權益問題均以行政命令之方式規定。及至民國 80 年政府鑑於國際間民營化之趨勢，為加速各公營事業

之改制與轉移，於民國 80 年 6 月 19 日修正公布「公營事業移轉民營條例」，增訂員工權益有關事項，行政院並於 81 年 2 月 28 日公布「公營事業移轉民營條例施行細則」，各主管機關財政部、經濟部、交通部、省政府及退輔會亦陸續公布各該所屬事業之「從業人員權益補償辦法」及「從業人員優惠優先認購股份辦法」。

綜觀無論「公營事業移轉民營條例」修正前之民營化案例，或「公營事業移轉民營條例」修正後民營化之公營事業，乃至於 1998 年完成民營之三商銀，其員工訴求之權益補償，均未有「身分權補償」之議題。而依據修訂後之該條例，其權益之補償主要規定在第 8 條：一、有關工作權事項（第 8 條第 1 項：公營事業移轉為民營型態時，其從業人員願隨同移轉者，應隨同移轉。但其事業單位改組或轉讓時，新舊雇主另有約定者，從其約定。）二、離職人員之權益事項（第 8 條第 2 項）三、留用人員之權益事項（第 8 條第 3 項）四、公保、勞保及其他權益如受減損者，亦應予以補償事項。五、公營事業移轉民營出售股權時，從業人員可優惠優先認購股票事項。

我國公務員之基本權長期以來由於繼受自德國、日本之「特別權力關係」理論的影響，受到幾近嚴苛的限制，直至德國逐漸揚棄「特別權力關係」，我國實務上亦漸趨加強對公務員之基本權利之保護，所謂「有權利即有救濟」。從司法院大法官會議解釋⁶²，乃至於行政法院對於公務員訴訟案件所做的判決，均顯示出我國對於公務員的保障方面的進展。然而直到公務人員保障法制訂公布之前，我國對於公務員之各項權益之保護僅僅散見於公務人員任用法、俸給法、考績法、退休法、撫卹法、以及公務員懲戒法等各項法律及規章。公務員身分一詞在各項公務員法令並未被特別析離出來。做為一個概念，在我國，公務員身分權與工作權幾近於同義詞，公務員因其具有法定資格（依據國家考試及格或依其他任用法規）而由國家賦與公務員身分，並派官任職，一旦成為公務員，便受到各種人事法令規章的保障，非依法律，不受各種不利之侵害。

⁶² 司法院大法官會議首先於民國 73 年作成釋字第 187 號解釋對於公務員依法請領退休金為拒絕處分之財產上之權利案件，以及釋字第 243 號對依公務人員考績法及相關法規所作之免職處分、釋字第 298 號對改變公務員身分或對公務員權利有重大影響之懲戒處分均容許提起行政爭訟。可說是我國對公務員保障的一大進展。

近十年來政府積極推動公營事業移轉民營的過程中，身分權是隱藏於工作權之背後，工作權之保障與公務員身分之保障被認為是一而二，二而一的，是一體兩面的，是毋庸特別提出，是被忽視的。這其中理由，第一，各公營事業機構進用人員之管道名目繁多，除有全國性高、普考及各種專業特考者外，尚有各事業機構自行考試進用或自行進用，或委託其他機構考選任用；有具公務員資格者，亦有不具公務員資格者，甚至不具公務員資格者比具公務員資格者多，以致對於公務員身分權既無普遍性，又無迫切性，當然無特別提出訴求之必要性。其次，公務人員保障法始自民國 85 年 10 月 16 日才公布，其第 2 條明定，「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。」，首見公務人員身分之保障訂之於法律；第 7 條則闡明公務人員身分一詞含義，「具有公務人員任（派）用資格，依法任（派）用經銓敘審定合格之現職人員，取得公務人員身分。公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。基於身分之請求權，其保障亦同。」，在該法第三條並規定公務人員保障法適用之對象為「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。」對於事業機構大部分之員工並無適用之餘地。蓋除交通部所屬之郵政總局及中華電信股份有限公司為法定機關，其人員之進用大多依據「交通事業人員任用條例」任用⁶³之外，其餘各部會所屬事業機構率皆依據各部會或事業單位之單行規章進用，鮮少員工「經銓敘審定合格」取得公務員身分，故公務員身分不獲重視，對於權益保障之訴求均集中於工作權之保障及其他權益之補償。

交通部自民國 87 年積極推動所屬中華電信股份有限公司之移轉民營⁶⁴，「公務員身分權補償」乃首先見之於該公司（產業）工會之訴求文宣，認為公務員與國家間之關係是一種公法上的法律關係殆無疑義，基於權利與義務之相對待性，以及近似於契約關係訂定的誠信原則，永業性的職業生涯規劃是公務員進入國家行政體系的主要因素，公營事業公務員亦然；國家單方面的解除契約，懲罰性的免除公營事業

⁶³ 依據中華電信股份有限公司民國 90 年 2 月份之員工資料顯示，全部員工數 34,486 人中具交通事業士級資位以上人員（即公務員兼具勞工身分）之員工數為 33,129 人，占員工總數之 95.8 %。

⁶⁴ 其前身為交通部電信總局，乃政府為順利加入國際貿易組織（WTO），推動電信自由化及國際化，並釐清我國電信事業監督與事業經營角色之分際，乃於民國 85 年 7 月 1 日起依據電信三法（電信法、交通部電信總局組織條例及中華電信股份有限公司條例）將原交通部電信總局改組為純官署之交通部電信總局及從事電信事業經營之中華電信股份有限公司。

公務員之公務員身分，使成為一般私法上僱傭關係的受僱者，自應予以適當的補償，以符合公營事業移轉民營條例第 8 條第 4 項後段「其他原有權益如受減損時，亦應予以補償」之規定。但政府與事業單位的認知則以為民營化並不影響公營事業公務員之身分，其可以經由轉介再任職其他公家機構，故無對公務員之身分特別予以補償之必要。

第四節 公營事業公務員之工作權及其他權益

壹、公營事業公務員之工作權

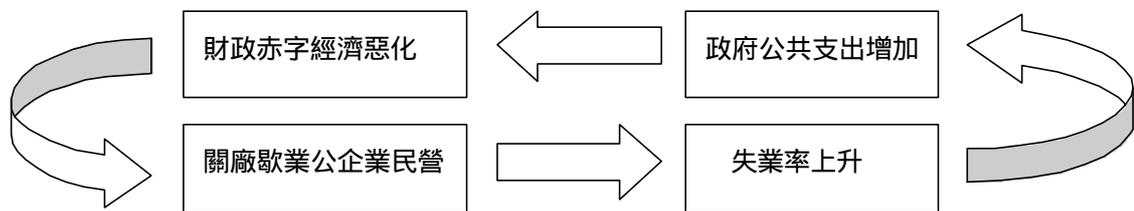
我國對於人民之工作權是採取憲法直接保障主義，憲法第 15 條規定「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」，此種工作權不僅指合法的工作自由，並且應認為是一種經濟上的受益權，國家必須保障人民之工作機會與工作條件，憲法第 152 條「人民之具有工作能力者，國家應予以工作機會。」規定即是，然而憲法的規定僅是宣示，實際上權利之落實仍有待政府單位之訂為法律規章及政策決定，方能據以落實。現今公務員與國家之法律關係在學理及實務上均已揚棄「特別權力關係」，凡涉及公務員基本權權利之重要事項，均應受法律保留原則之拘束。大法官會議釋字第 443 號解釋指出公務人員權利之保障，與一般人民初無二致。「憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權與平等權，國家應制定有關任用、銓敘、紀律、退休及撫卹等保障公務人員權益之法律，用以規範執行公權力及履行國家職責之行為。」民國 85 年 10 月 16 日公布之公務人員保障法對於公務員工作之保障規定於第 9 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 10 條第 9 項則規定救濟程序：規定「公務人員對於服務機關或人事主管機關所為之行政處分，認為違法或不當，致損害其權利或利益者，

得依本法提起復審。」公營事業移轉民營條例第 8 條規定有關移轉民營時之保障事宜則規定為：「公營事業轉為民營型態時，其從業人員願隨同移轉者，應隨同移轉。但其事業單位改組或轉讓時，新舊雇主另有約定者，從其約定。」。

一、公營事業公務員之工作權是否應予保障？

公營事業移轉為民營時，工作權一向是民營化政策推動過程中各方最主要的爭點之一。依據憲法保障原則，工作權屬於人民之基本權益，依法應予保障。依現行通說認為，國家對公務員基本權之限制應受「法律保留」原則之規範，國家以其單方行政權力對於公務員所為之行政處分，與此項原則相違。

公營事業公務員依法定條件考試或其他法定方式進入公營事業工作，原期望政府本乎永業化文官之建制，享有工作權之保障，而公營事業體系亦確曾於國家經濟發展中扮演著舉足輕重之角色；況且若國家之整體經濟情況無法有效發展，隨著經濟情況的持續惡化，不僅私經濟部門員工工作不保，公營事業及公共服務部門由於政府財政之壓力，勢必積極推動移轉民營，其人員必趨精減，反變成工作機會的主要精簡者。失業率的大量增加意味著一大筆公共支出必須花費在失業與社會安全給付之上。以英國為例，從 1979 年至 1984 年，英國的失業率由 5% 上升至 12%，據說政府花在失業津貼上的支出，以實質物價來算，就足足上升了 163%。換句話說，大量失業的結果，迫使公共支出流向福利津貼給付，以致無法兼顧資本投資之創造⁶⁵。維持一定程度的實質就業率是國家經濟發展以及社會安定的基本要件。故公營事業公務員之工作權應予保障。（參考圖表三）圖表三 失業率與經濟發展循環圖



⁶⁵ 朱柔若，社會變遷中的勞工問題，台北：揚智文化，1998，頁 72-73。英國在 1980 年代由於左派工黨政府推動福利國家政策，經濟景氣持續惡化，失業率不斷攀高，政府福利支出亦不斷增加，國家的龐大財政壓力，終使得柴契爾夫人領導的保守黨順利取得政權，並開始一連串的「柴契爾主義」政府行政與經濟改革，帶動國際間「政府改造」及「民營化運動」的風潮。

二、公營事業公務員之工作權是否能予保障？

依據「法律保留」之原則，政府對公務員規定有公務人員保障法，對於公營事業亦有公營事業移轉民營條例為之規定。但檢視公務人員保障法，其第 3 條「本法所稱公務人員，係指法定機關依法任用、派用之有事業之依單行規章進用之人員有其適用上之困難；再其第 9 條規定「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，應由上級長官及承受其業務之機關辦理轉任或派職，必要時先予輔導、訓練。」事實上即使具公務員任用資格之公營事業員工，政府對於公營事業移轉民營時之轉介或輔導轉任，一向並不積極，至多應員工之要求，調查意願再轉各機關知照，行事如儀爾，其實質上的功效不大。其因在於，各國自 19 世紀末積極推動各項政府改革工作，以期提昇國家之整體競爭能力，其中最重要的一項指標便是政府效能，而政府效能的提升，政府組織結構便得有效精簡，我國亦不例外；從連內閣到蕭內閣，從省政府的組織精簡到國公營事業移轉經營權，在在均表達此一趨勢；甚至新政府上台之後，財政壓力的有增無減，人事經費預算的逐步縮減，亦表示政府人力的精簡是無可避免的。其次，各公營事業之員工類多依據各公營事業之特種考試或各事業體之單行規章進用，依公務人員考試法「特考特用」之原則，幾鮮少轉任其他機關（構）學校之機會，即便是經過高等或普通考試及格之人員，亦因為人員之年齡、工作背景及用人單位之選擇與考量，能順利轉任者幾希。

公營事業移轉民營條例第 8 條：公營事業轉為民營型態「時」，其從業人員願隨同移轉者，應隨同移轉。但其事業單位改組或轉讓時，新舊雇主另有約定者，從其約定。很明顯的規定，公營事業從業人員（當然包含公營事業公務員）於移轉民營時，除自願離職者外，應隨同移轉為新的、轉型為民營企業的從業人員，成為其勞工，移轉之後，便必須完全服膺於新企業主的經營政策與理念作為，以及政府的勞工法規與政策，以我國民營企業員工勞動權的實踐程度，其能保有其工作權多久，殆為無可想像。依該條款後段規定，該事業單位若以符合公司法規定之方式改組⁶⁶或

⁶⁶依據行政院勞工委員會 77.06.03 台(77)勞資二字第 12992 號函解釋「勞動基準法第二十條所稱“事業單位改組或轉讓”，係指事業單位依公司法之規定變更其組織型態，或其所有權(所有資產或設備因移轉而消滅其原有之法人人格；或獨資或合夥事業單為之負責人變更而言，)

轉讓，則無隨同移轉之問題（以我國現行民營化之以股權轉讓及資產標售為主要方式而言，事業單位並不易以此一方式資遣員工）。而若干公營事業工會於移轉民營前，以簽訂備忘錄（如台北銀行等）或簽訂團體協約之方式，試圖增加保障工作條件及工作權之合法性強度，然而即便如此，亦難保民營化後之企業主不思利用任何途徑來變相資遣年資深、薪資高但能力差、效率低的原從業員工。行政院經建會研擬完成的公營事業移轉民營條例修正草案，增訂從業人員的轉業訓練及就業輔導，規定公營事業移轉為民營型態前，應辦理從業人員轉業訓練、第二專長訓練及就業輔導；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的從業人員，由勞工行政主管機關辦理轉業訓練及就業輔導。此外並增訂特別股的發行、認購、權利、回收規定，認為基於事業穩健經營、保障消費者權益及國家安全等原因，規定具公用及國防特性的公營事業移轉為民營型態時，其事業主管機關得令事業發行具否決權之特別股，由事業主管機關依面額認購之，並規定一定期間內發行特別股的事業「變更公司名稱」、「變更所營事業」及「讓與全部或主要部分的營業或財產」等重大事項應先經該特別股東之同意⁶⁷。本文以為，公營事業之移轉民營，防止浪費、提升經營效率是一個最重要的因素，且民營化企業須以利潤之獲取為懸的，所謂原有留用員工之工作權保障是與此一目的相違背的，只要自由經濟體制不變，再多的法令規範亦無法跨越私企業之營利目標，「公營事業移轉民營條例」的修訂恐亦無法改變民營化後工作權保障的虛化。

貳、其他權益

一、 俸給權（含薪資待遇及獎金）

俸給為公務員關係存續中，公營事業對公務員（此處指廣義的公務員）所負擔之公法上金錢給付義務，亦即公務員對公營事業一方之金錢請求權。公務員之俸給與私企業受僱者之報酬不同，公務員之俸給係為維持與公務員身份相當之生活水準，並依法支俸；私企業之受僱者報酬則為勞方提供勞務之對價，由雙方依私契約訂定，只要其報酬在法定最低工資以上，不受法律限制。現行公務人員俸給法第 17 條規定：「俸給未經權責主管機關核准而自訂標準支給或不依標準支給者，審計機關

⁶⁷ 聯合報，89.06.02，8 版。公營事業將增訂民營化防弊條文之報導。

應不准核銷，並應追繳。」公營事業公務員之薪資結構意法亦須經行政主管機關之核准，然而隨著時代環境變遷，此一僵化的薪資結構無法符合事業單位之需要，行政院乃訂頒「公營事業機構員工待遇授權訂定基本原則」授權各事業主管機關自行視事業經營情況決定其薪資待遇。經濟部、交通部、台灣省政府依據此一原則分別訂定「經濟部所屬事業機構用人費薪給管理要點」、「交通部所屬用人費率事業機構薪給管理要點」、「台灣省政府所屬事業機構用人費薪給管理要點」等做為員工薪資待遇調整依據。

公營事業機構人員待遇均採薪點制，對於待遇之調整原則規定為「授權由各事業機構衡酌其事業生產力、營運績效及用人費負擔能力，並參考一般公務人員待遇調整幅度擬訂待遇標準，報事業主管機關核定，或提各事業董事會核定，送事業主管機關備查。」此一待遇調整規定是政府基於公營事業人員應與一般行政人員待遇保持一定程度平衡的政策考量，基本上其調整幅度不得高於全國軍公教人員之調薪幅度。此一受保障之俸給待遇除政府核定之調薪外，尚可依年終考績或考成規定獲晉薪級。公營事業移轉民營之後，雖依歷次各已移轉民營之事業單位如中石化、中鋼、農民銀行、華南銀行、第一銀行、彰化銀行等，於移轉民營「當時」並未遭減薪⁶⁸，以維持原薪資為原則，然依勞動基準法第 21 條規定其「工資是由勞雇雙方議定之」，若將來民營化後之事業未能維持良好之營運績效，留用之從業人員被減薪裁員均為不無可能之事，這一點是公營事業公務員及從業人員最為擔憂者。各事業單位之工會乃企圖以訂定團體協約來約束及保障將來留用從業人員之薪資水準。但其一，由於團體協約簽訂雙方主體之變動，是否民營前簽訂之協約仍可為民營化後之事業接受，頗有問題。其二，若事業經營不善，亦難保無減薪可能，甚至被資遣。台汽、中船是一個案例，雖尚未完成民營已被迫須自願減薪以維持工作。

獎金方面最主要的是經營績效獎金。依各事業主管部會及前省政府訂定之薪給管理要點，均規定有「各事業機構員工之薪給等用人費，應在用人費範圍內樽節開支。當年度得按考核成績發給考核獎金，最高以兩個月薪給總額為限。各事業機構

⁶⁸ 但是經人事體制的全盤重新設計，由董事會決議變更從業人員之薪資結構，以降低本俸提高各項獎金之方式維持現有薪資水平，做為縮節員工將來之各項退休、撫卹及其他福利支出等人事費用及預留裁減薪資之空間，殆為企業常用之設計。

因所屬員工工作績效達成之總盈餘（決算盈餘加、減政策因素）中，得視經營績效情形及員工貢獻程度發給績效獎金，最高以二。六個月薪給總額為限。上述考核獎金及績效獎金合稱經營績效獎金。」此項經營績效獎金須視各事業機構之經營情況發給。民營化後之事業則依據勞動基準法第 29 條規定：「事業單位於營業年度終了結算，如有盈餘，除繳納稅捐、彌補虧損及提列股息、公積金外，對於全年工作並無過失之勞工，應給與獎金及分配紅利。」，民營企業之獎金及紅利，並不如現行公營事業之經營績效獎金受發放上限之限制，當然亦須視其營運成果做為發放獎金或紅利之依據，其標準由民營事業自行決定，原公營事業之經營績效獎金將不再。其餘諸如有些公營事業之加給、津貼、差旅費、全勤獎金等，是否能予維持，或簡併，或取銷，均有待新事業主之經營態度，或勞雇雙方之協商。至於某些公營事業發給之久任獎金，可依公營事業移轉民營條例第 8 條第 4 項後段規定「其他原有權益如受減損時，亦應予以補償。」之規定予以補償金。

二、勞動條件

依據新修正之公務員服務法第 11 條第 2 項規定「公務員每周應有二日之休息，做為例假。業務性質特殊之機關，得以輪休或其他彈性方式行之。前項規定自民國九十年一月一日起實施，其辦法，由行政院會同考試院定之。」各國公營事業機構均適用此項規定週休二日，但為服務民眾亦規定各業務需要之單位，應實施「週休二日服務七日」，彈性調整員工之工作時間。至於近日來紛擾不休之勞工法定工時案，當然適用於民營化後之企業是毋庸置疑。其次，依據內政部 75.02.21 台（75）內勞字第 385614 號函釋，對於公務員兼具勞工身分之公營事業公務員，其請假、職業災害補償、公傷假、休假等，應由各事業單位自行衡酌勞動基準法令及公務員請假規則之規定，擇其較優者整體適用。由於此一規定，各事業單位互相援引比附，希望擇其最有利者適用；以休假為例，依民國八十七年修正前之公務人員請假規則第 7 條規定公務人員服務滿九年，自第十年起每年應給休假為二十八天，較之勞動基準法第 38 條規定勞工在同一雇主或事業單位滿一定期間者應給特別休假，五年以上十年未滿者為十四日，服務滿十年以上者，每一年加給一日，加至三十日為止。兩者最高休假天數相差二日，就曾引發如何適用問題，若干公營事業便以服務十年

以下適用公務人員請假規則，十年以上則適用勞動法令加以調適⁶⁹。至於職業災害則一體適用勞動基準法之規定。

（一）工時、請假、休假

依據新修正之公務員服務法第 11 條，公務員每週有二天之休息做為例假，實際上班時間為每週四十小時。然由於我國公營事業範圍廣泛，遍及農林漁牧、礦業、製造業、金融保險業、營造業、公用事業、交通運輸業及社會服務等，業務性質各異，為使工時之縮減並不影響實質之服務品質⁷⁰，各事業「得以輪休或彈性其他方式」提供服務，以不影響民眾之使用為原則，尤其是交通運輸、金融與公用事業。至於民營化之後是否維持現行工時或改適用勞動法規之法定工時，則有待民營事業資方與勞方共同協議解決；目前已移轉經營權之三商銀等事業則沿用現行工時制（即比照公務員服務法之規定），至於兩規則間各假別之差異，擬列表說明之。（參閱表六）

至於休假之適用方面則由於公務人員請假規則之修正，其最高休假（特別休假）天數已趨一致。民營化後之休假年資是否重行起算或是延續原有休假年資，依據勞動基準法施行細則第 5 條「勞工工作年資以服務同一事業單位為限，並自受雇當日起算。」其休假年資似為重行起算；再依據公營事業移轉民營條例施行細則第 18 條規定：「本條例第八條第三項所稱結算，指結清年資，辦理給付。辦理結算後之從業人員，其年資重行起算。」此項年資重行起算，指工作年資當無疑義。但依據勞動基準法第 20 條規定「事業單位改組或轉讓時，主繼續予以承認。」依「法律優越」原則，應有適用勞動基準法規定繼續承認其休假年資之法律正當性。依以往民營化之案例，如早期之台泥、61 年改制之中國國際商業銀行、88 年之三商銀及農民銀行等公營事業，均維持其休假權益並予以保障，其休假年資由新雇主繼續予以承認⁷¹。

⁶⁹ 公務人員請假規則於民國 87 年 12 月 31 日由考試院會同行政院修正公布後，已修正公務人員請假規則第 7 條第 1 項規定為「滿十四年者，第十五年起，每年應給休假三十日。」予以解決。

⁷⁰ 在公營事業移轉民營過程中，公營事業之屬性曾被各事業工會不斷質疑，究竟是「營利」或是「服務」？頗受爭議。

⁷¹ 如台北銀行產業工會為確保員工民營化後之權益，於 1999 年 11 月 20 日與事業單位簽訂備忘錄，訂明勞資雙方應遵守與辦理事項，其中對於請休、病、事、喪、娩假及正常工時之起訖時間，在未獲雙方協商同意變更前，應維持現狀。

表六 公務員請假規則與勞工請假規則之比較

法令與適用 假別	公務人員請假規則（受有俸給文武職公務員及公營事業服務人員）	勞工請假規則 （純勞工）				
事假	5日內支薪 5日以上不支薪	14日不支薪				
病假（普通傷病假）	28日支薪 超過以事假抵銷	未住院		住院		
		30日	30日~1年	1年	1年	
		工資折半	事假或特休抵充	留職停薪	不支薪	
延長病假	2年內不超過1年支薪 超過應予停職，逾1年未癒退休	留職停薪1年				
婚假	14日支薪	8日支薪				
喪假	父母、配偶	15日支薪				
	繼父母	10日支薪				
	配偶之父母	10日支薪				
	子女	10日支薪				
	曾祖父母	5日支薪				
	祖父母（外）	5日支薪				
	配偶之祖父母	5日支薪				
	配偶之繼父母	5日支薪				
	配偶之養父母	5日支薪				
兄弟姐妹	5日支薪					
捐贈骨髓器官	視實際需要給假					
公（傷）假	視實際需要給假，公傷為2年支薪					
產前假	8日支薪					
陪產假	2日支薪					
產假	分娩	流產（懷孕月數）			分娩	流產（妊娠3個月以上）
		5月	3月~5月	0~3月		
		42日支薪	42日支薪	21日支薪		

資料來源：作者整理

（二）退休、撫卹、資遣

各公營事業之從業人員於移轉民營日前可依原有之退休規定辦理自願退休，或領取一次退休金，或兼領月退休金之方式，其退休後之月退休金由該公營事業之上

級機關每年編列預算支應；民營化前發生之撫卹案件亦由主管機關編列預算支給，保障公務員之領取退休、撫卹金權。其所依據之法規如交通部所屬郵電事業人員退休、交通事業人員撫卹規則、財政部所屬國營金融保險事業人員退休撫卹及資遣辦法、行政院暨所屬各級機官公務人員退休資遣及待命進修作業要點、經濟部所屬事業人員退休撫卹及資遣辦法、台灣省政府所屬省營事業機構人員退休撫卹及資遣辦法等外，若干公營事業機構於民營化前亦訂定優惠離退辦法鼓勵員工辦理離退，並給與優惠加給，前省政府依據「台灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」規定對於自願退休者及依公務人員資遣給與辦法資遣者均一次加發十二個俸給總額，其他各公營事業則加發六個月薪給及一個月預告工資，公營事業移轉民營條例第 8 條規定：「公營事業移轉為民營型態時，其從業人員不願隨同移轉者或因前項但書規定未隨同移轉者，應辦理離職。其離職給與，應依勞動基準法退休金標準給付，不受年齡及工作年資限制，並加發移轉時其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。」即是。

1、離退年資之計算

由於離退年資之計算與併計其他服務機關年資，關係著員工離退給與之實質給付金額，除服務同一事業基構年資外，依據現行各項規定尚有可併計其他機關（構）學校之服務年資為：

（1）服兵役年資：服兵役年資之併計為退休年資是起源於 87.06.05 大法官會議釋字第 455 號解釋：「國家對於公務員有給予俸給、退休金等維持其生活之義務。軍人為公務員之一種，自有依法領取退伍金、退休俸之權利，或得依法以其軍中服役年資與任公務員之年資合併計算為其退休年資；其中對於軍中服役年資之採計並不因志願役或義務役及任公務員之前、後服役而有所區別。」並諭知有關機關應於解釋公布日起一年內，以法律規定或授權訂定。考試院乃依據該號解釋修正公務人員退休法施行細則第 12 條得併計軍職年資。

（2）服務其他機關學校公務人員年資：依據公務人員曾任教育、公營事業人員相互採認提敘薪級要點，及公務人員退休法施行細則第 12 條規定「公務人員曾任依規定得予併計之其他公職及公營事業人員之年資」，得併計其退休年資。另交通事業郵電

人員退休規則第 14 條規定，曾任公立學校教職員或公營事業機構職員年資，及在 87.06.05 以後退休生效，曾任志願役或義務役軍職人員年資，未核給退休、退職金、資遣費或退役金、退休俸、退除給與者，均得申請併計為退休年資。

(3) 僱用人員年資：銓敘部函釋各機關臨時人員年資併計退休年資以「行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法」發布前僱用之臨時人員准予併計。依此，62 年 1 月後進用之工職人員尚不得併計為退休年資。

已民營化之事業機構，其留用人員原服務期間之年資若已依公營事業移轉民營條例規定「移轉為民營型態後繼續留用人員，得於移轉日由原事業單位就其原有年資辦理結算」，則「勞工工作年資以服務同一事業單位為限，並自受雇當日起算。」其工作年資重行起算應屬當然。然工會團體尚認為工作年資即使已經補償，仍應為實質之權益損失，建議應予承認原有工作年資計入將來新事業之退休年資，但此段期間不計算退休給與。此外，併計退休年資為政府機關間服務年資之承認，移轉民營後當以「服務同一事業單位為限」而不再適用。

2、退休年齡：

依據各公營事業之退休撫卹規則及辦法，公務員之命令退休年齡，或為 65 歲，或為 60 歲，或依據其身分分別規定其應退休年齡；一旦民營，其留用從業人員勢必須依照勞動法令之規定年滿 60 歲者雇主得強制其退休。其中之強制退休年齡相差 5 年，公營事業公務員乃要求應給與適當補償，但未獲政府主管機關之認同。

3、平均工資之計算基準

公營事業轉為民營時，不論是辦理離職人員之離職給與，或是留用人員於移轉當日之原有年資結算，均依勞動基準法退休金表準給付，「其退休金基數之標準，係指核准退休時一個月之平均工資」此一平均工資之內容依據行政院 81.11.18 台(81)財字第 39430 號函釋，其計算基礎均以勞動基準法退休金標準計算發給，平均工資內涵包括每月支領之單一薪給、地域加給、不休假加班費、加班費等四項。較之勞動基準法平均工資之內涵，顯然狹窄，並不如該函文所稱之「以勞基法退休金標準計發」，此一平均工資計發標準內容迭生爭議乃屬必然。目前對於平均工資之內涵大

致已包含除行政院前釋文四項外之經常性兼任駕駛加給、窗口出納人員津貼等是。

4、月退休金

原公營事業公務員依據各事業單位之退休撫卹辦法或退休規則，得以請領月退休金之方式申請退休，以照顧公務員退休後之基本生活所需。此項領受退休金之選擇權，於事業移轉民營後，適用之勞動基準法令，因尚無退休年金之設計，而將不再享有此一每月領受退休金之權利。至於原依法退休並請領月退休金或領受月撫卹金之遺族，由於民營後原單位已不存在，則由其上級主管機關每年編列預算支給。

5、撫卹與職業災害補償

公營事業公務員若於在職中或退休一定年限內死亡，其遺族可依規定領受月撫卹金之權利，將因民營後勞基法無撫卹規定而不再享有。至於職業災害補償則不論民營前後均依勞基法第 59 條規定「勞工遭遇職業災害而致死亡、殘廢、傷害或疾病時，雇主應依左列規定予以補償。但如同一事故，依勞工保險條例或其他法令規定，已由雇主支付費用補償者，雇主得予以抵充之。」辦理。

6、資遣

公營事業移轉民營條例第 8 條對於事業移轉民營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。易言之，其從業人員於公營事業移轉民營後工作超過五年以上即不再享有加發六個月薪給之權利。人民在民營企業之工作權雖同受憲法保障，但其較公務員之工作權保障顯然薄弱，民營企業基於營利與永續發展之考量，汰換人力寧為常態，僅須發給預告工資及「每滿一年發給相當於一個月平均工資之資遣費」即可。

(三) 保險

公營事業公務員於移轉民營之日起為民營後事業之從業人員，依法不再具有公務人員保險之資格，於移轉民營當日退出公教人員保險，同日改投勞工保險。對於並未達申請退休年齡之員工，依據各該保險法規，並不具請領養老給付或老年給付

之適格，對於該等保險年資之損失補償，公營事業移轉民營條例第 8 條第 4 項規定：「；依第二項辦理離職及依第三項資遣者，有損者，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；」其次，公營事業公務員依法參加公教人員保險，保俸較低，其本人與眷屬之健保費用亦低；改制民營之後依法須改投勞工保險，保俸高，參加健保之費用亦高⁷²。至於投保公保已滿 30 年之被保現險人依據各主管機關所訂定之權益補償辦法規定：「移轉為民營型態後之留用人員，於移轉民營當日已投保公保滿三十年以上者，其原全民健康保險自付保費受補助之利益，於公務人員保險法相關法令未修正停止此項補助前，該項目自付保費，由補償金支付。」

其中值得探討之問題在於各主管機關訂定之所屬事業機構權益補償辦法中，均規定「俟被保險人再參加各該保險領取養老或老年給付時，應由原承保機關通知主管機關收回原補償金。」此項補償金已於公營事業移轉民營時發給，縱使將來再任公職依法退休請領公保養老給付或參加勞保依法請領老年給付，一則此項給付為法定給與，承保機關不得藉故拒不給付；再則，若被保險人拒不繳回原領之補償金，主管機關恐只得訴之法院。

（四）員工福利

公營事業依據「職工福利金條例」設置職工福利委員會，依規定由事業單位提撥福利金辦理福利業務，一般均較民營企業效率為佳，包含結婚、子女教育費、眷屬喪葬、退休互助等，提供員工一定程度的生活輔助功能。但是移轉民營之後，事業基於營利之現實考量，是否能如原事業單位所提供之福利項目與內容，端視新事業經營者之理念與作為。至於原事業單位之「職工福利委員會」及其資源，是否於移轉民營日同時移轉為新事業之「職工福利委員會」，法規上並無相關的解決方案，本文認為由於新事業之福利政策之可預期，應由勞、資雙方依其協商定之，蓋依該條例規定職工福利金係由勞、資雙方提撥者。

（五）公股釋出認購權

⁷² 本項因被保險人為公保或勞保而異其健保費之差異問題，已因健保局擬修正為不論被保險人為公保或勞保，均應以其受領薪俸額為其投保金額，而不再有差別。

「政府透過公營事業民營化政策的推動，一方面可以回應民間對經濟自由化與公營事業民營化之需要與壓力，為其爭取正當性，一方面可以將公營事業之法令束縛消除，使其運作趨向企業化，從而擺脫由公營身分所產生的種種利益糾葛，並因此擴大其利潤之獲取。另一方面又可以獲得所需之資金延伸政府在其他產業部門之參與與控制力。第二個會從公營事業民營化中獲得龐大利益的是這些公司裡的從業員工，依照『公營事業移轉民營條例施行細則』中規定，民營化事業員工可在公股釋出時優先並優惠認股，除此之外，還有各項補償金可領。」⁷³。政府推動公營事業民營化之首要的目的在獲得資金，以填補財政上持續擴大的缺口，並疏解政府財政赤字的壓力，本文已敘述頗多，不再贅述。依據「公營事業移轉民營條例」第9條規定：公營事業移轉民營出售股權時，保留一定額度之股份，供該事業之從業人員優惠優先認購，其辦法由主管機關報請行政院核定之。在「公營事業移轉民營條例施行細則」及各主管機關訂定之「所屬公營事業移轉民營從業人員優惠優先認購股份辦法」中，對於所屬從業人員在每次公股釋出時，得依規定不經公開招募之程序，逕行認購一定額度之公股股權。

1、認購額度

包括下列三者，其合計數不得超過各該事業已發行股份總數之百分之三十五。

(1) 可認購額度：各該事業平均薪給總額二十四倍之總金額以第一次銷售價格換算為從業人員可認購之額度。並依從業人員年資、資位職務、考成等因素，訂出每位從業人員可認購之股數。

(2) 得增購額度：公營事業移轉為民營型態當次釋股時，事業主管機關得在可認購額度股數範圍內，依當次加權平均價格，提供該事業從業人員增購。

(3) 長期持股優惠保留股數：第一次釋出公股，保留從業人員持有可認購股份達主管機關規定之期限時，可依所定比率按股票面額認購之股數。

⁷³ 吳若予，戰後臺灣公營事業之政經分析，台北：業強出版社，1992。頁200。至於公營事業從業人員是否在公股釋出時優惠優先認購之股份，必然獲得股價上之利得？依據資本市場運作之原理，股票價格之漲跌，因素甚多，況且公營事業從業人員認購之股份，與市場上自由申購之股份，係屬於同一證券市場，並無公營事業從業人員認購之股份獲利之必然。學者此說並不真切。

2、認購價格之優惠

依各主管機關訂定之「所屬公營事業移轉民營從業人員優惠優先認購股份辦法」優先認購之股票，其認購價格應與公開承銷或協議受讓之價格一致。但從業人員如自願將當次全部或部分認購之股份委託事業指定之機構集中保管，並承諾二年內不予轉讓或質押，該集中保管之股份可以最低成交價格百分之九十認購，民國 89 年並增加如承諾三年內不轉讓或質押者，得以最低成交價之百分之八十認購。

3、認購與承銷價格之訂定

「公營事業移轉民營條例」第 7 條規定公營事業移轉民營時，應由主管機關會同有關機關組織評價委員會評定其價格。「公營事業移轉民營條例施行細則」則規定評價委員會由財政部、主計處、經建會、勞委會及該移轉事業主管機關指派之代表組成，必要時得徵詢學者、專家或該移轉民營事業代表之意見。釋股價格之訂定關係整個公股釋出之進程，從主管機關評價委員會之組成觀之，政府有主導公開承銷底價訂定之意味，這其中自難免各種政治性考量與勢力之介入。民國 89 年 9 月交通部所屬之中華電信股份有限公司公股釋出是當年度政府最重要的籌措資金計畫，其進行的底價評定過程，似乎充滿了政治性，致使該公司股票底價從年度釋股預算之 60 元，到最後評定之 104 元，主管機關交通部扮演了最後決定的角色⁷⁴。由於事業從業人員之認購價格與該次公開承銷價格一致，底價的決定亦決定事業從業人員之認購價格無法低於 104 元。該公司股票經由公開競拍及市場自由申購之後，市場反應不如預期，釋出比率不足 3%，亦使員工認購股數相對減少，每人平均認購數不足 1,000 股，該公司股票上市後股價直線下滑，更增添該公司移轉民營之困難度。

⁷⁴中國時報 89.06.08 第 6 版。交通部長葉菊蘭宣示：絕不會讓中華電信股價被低估，亦不會「賤賣國產」或「圖利特定財團」，每股 60 元的預算只是參考價格。對於其最後終於評定之底價 104 元，論者大加鞭撻，認為適逢證券市場不景氣，所訂底價偏高，恐不利該公司公股釋出。

第四章 我國公營事業公務員之勞動權

我國於民國 73 年 7 月 30 日總統公布勞動基準法並施行後，公營事業員工經主管機關內政部界定為世界各國僅見的「公務員兼具勞工」身分，曾引發學者與實務各界廣泛的討論。因內政部此一解釋，公營事業公務員一方面受著公務員各種法令之限制與保護⁷⁵；另一方面又為兼具公務員身分之勞工，依法擁有勞工勞動基本權，除依工會法規定得組織工會（產業工會）行使勞工團結權；依團體協約法得訂定團體協約行使協商權外；並得依勞資爭議處理法行使爭議權。所謂勞動權指涉的是五項基本權利，包括生存權、工作權、團結權、協商權及爭議權，前二者屬勞動者個體的基本權；後三者屬勞動者集體的基本權，而後三者是落實勞動基本權的有力手段與工具。

集體的基本權是為保護勞動者工作權益，由國家所賦與的法律權利，其主旨在藉由勞資和諧，致力於國家之經濟發展及社會發展，其內容包括組織團體權利、勞資協商權及爭議處理權。這是公營事業員工之有別於一般公務人員之處；依工會法第 4 條規定：「各級政府行政及教育事業、軍火工業之員工，不得組織工會。」組織工會尚為不許，遑論其他⁷⁶。行政院雖已積極擬訂「公務人員協會法草案」，並已於 2001.03.01 行政院會通過，將與考試院會銜送立法院審議，賦與其公務人員協會之協商、調解與爭議裁決等機制，但仍禁止罷工及與之相當之行為。即便將來公務人員擁有勞動權，仍然不是完整之勞動權，相較於公營事業公務員，以同為廣義「白領勞工」而言，後者顯然較為具有主動權⁷⁷、較為有力及有效。

⁷⁵ 如公務員服務法、刑法、國家賠償法、貪污治罪條例及公務人員懲戒、考績法等之嚴格規範，另一方面卻又「非依本法不受懲戒」免職之身分與工作權等之保障。

⁷⁶ 至於各級機關之工友、技工業經民國 84 年 2 月 24 日司法院大法官會議釋字第 373 號解釋，以禁止教育專業技工、工友組織工會，已逾越憲法第 23 條之必要限制，侵害人民之結社權，應自本解釋公布日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。行政院並擬修訂工會法第 4 條為：「各級政府行政及教育事業及軍火工業員工之結社組織，依其他法律之規定。」

⁷⁷ 依據公務人員協會法草案規定，集體協商事項僅包括費率負擔、辦公環境、服勤方式與起迄時間及其他福利事項，大部分有關權益及福利事項，仍依現行法規加以保障。顯然，公務人員協會本質上與一般工會猶有不同之處，以罷工權之運用而言，是迫使資方接受團體協約的重要武器，但世界各國多數政府仍禁止公共部門員工罷工或必需符合一些基本的先決條件下始得進行。

第一節 公營事業公務員之團結權

工會是勞工依據憲法所賦與之自由結社權組成之團體，為勞工「勞動三權」運作之基礎。公營事業公務員兼具有勞工之身分，依法可以組織工會，此點與一般公務人員不同。

英國學者威布夫婦（Sidney and Beatrice Webb）定義工會為：謂以維持勞動條件或改善為目的之永久性結合；比德斯（Peters）則謂為以獲得及維持更有利之勞動及工資條件為主要目的，而自僱用人獨立之永續性組成之受雇人團體。開宗明義認為工會係以維持及改善勞動者之勞動條件為主要目的，而組成之永久性團體。毋論此一定義對我國特殊的工會組織之實用性如何，但其重要性在於經由集體之協商與交涉，以維持及改善勞工之勞動條件。我國工會法早於民國 18 年即已訂定，最近一次修訂則在民國 64 年，距今已 20 餘年。依工會法規定，工會組織分為產業工會與職業工會，但因本文討論之主題在公營事業公務員之工會組織，職業工會非本文所欲述及之部分，故職業工會部分將略而不述。所稱產業工會，係指涉同一工廠或同一勞動場所中，年滿二十歲之同一產業工人，勞工人數在三十人以上者，應依法組織產業工會，而同一產業內由各部分不同職業之工人所組成者為產業工會。如中國石油公司產業工會、台灣汽車公司產業工會、中華電信股份有限公司產業工會、台灣鐵路工會等；在聯合組織方面，則有中華民國郵務工會全國聯合會、台灣省人造纖維產業工會聯合會等公營事業公務員依法可以組織工會，為自身之權益行使爭議協商權利，而公營事業之員工，包含各級經理人及主管等，實際上均為政府之公務員與受雇者，並非真正之資方，其對事業經營之成本效益及事業盈虧考量，相較於私企業並無顯著之壓力；因此所謂的資方與勞方對立關係，在公營事業幾乎並不明顯可見。公營事業做為政府勞動法規之示範者與模範生，其經營者與各級主管在心態上不僅不願與工會對抗，亦盡可能滿足工會之需求，從權利的獲取方面看，工會爭取到的權益對事業經營者及各級主管，是一體適用，並不因為他們為參與爭取而排除在外。因此，公營事業單位對於工會所需之辦公場所（於公有辦公廳舍提供場所做為工會辦公處所）人力（兼職工會幹部可於一定期間內利用上班時間處理工會業務）物力也都較願意提供。

實證的公共選擇理論學者歐爾森（Mancur Olson, Jr）在其所著【集體行動的邏

輯】一書中，利用個人動機的分析，發展出一套集體行動的理論。他認為「集體去完成共同目標與滿足共同利益之行動，乃是那種能夠使集體的全部成員俱蒙其利之行動，而不管個人對此集體行動貢獻多寡。個人為了追求利益之最大，而引起他參與集體行動，這樣一來便表示個人只要有利可圖，便參與團體行動，一旦該團體不再提供好處，便掉頭不顧。特別是當該團體並非強迫性團體時為最。反之，工會因具有強迫性會籍，便可以發展為有力與有效之團體」⁷⁸。

一、限制工會組織與會員強制入會

政府自遷台以來，對勞資關係採取強力干預手段，政府一方面積極扶持公營事業及較大型之民營企業組織工會，並將其轉化為協助政府達成政治經濟目的之外圍組織；另一方面則對工會組織強力監控，同時藉由各種福利性質之立法，減低勞動者與雇主之對抗⁷⁹。工會法第 8 條規定：凡同一區域或同一廠場內之產業工人，以設立一個工會為限。此一規定限制了工會基層組織的規模，基層工會組織規模太小，與雇主或雇主組織協商的力量自然顯得薄弱；此外，產業與職業的分類，政府訂有「產業工會、職業工會分業標準表」一種，產業工會分為鐵路、公路、電信等 59 種類別，職業工會以 87 年 6 月為止，分為五金、糕餅等 288 類。由於我國工會法規定同一區域同一業別僅能設立一個工會，各產、職業工會名稱須符合標準表規定，且不得重復，未列入分業標準表之產、職業不得成立工會，直接限制了工會的發展與規模。

再以工會聯合組織方面而言，工會法限制區域聯合組織之組成；第 49 條規定「同一業類之工會，須有七個以上單位之發起，得組織該業省市及全國工會聯合會。分業工會聯合會，各業以組織一個聯合會為限。」目前除以行政區域為單位之總工會係依法組織外，全國性之工會聯合會僅有鐵路與郵務二者，其餘各業由於無法符合

⁷⁸ 洪謙德。當代政治經濟學。台北：揚智文化事業，1999。頁 240-241。在現代工業社會中，交涉與磋商扮演著重要的角色。民主社會各成員儘管有著個人的興致與偏好，但是經由廣泛討論，可形成共同的意見與集體的利益，相對的，國家亦鼓勵個人結合為群體，推動群體的協議與行動。如德國 1967 年 6 月 8 日公布之「經濟穩定與成長法」規定，一旦在持續與適度的經濟成長下，欲保持物價水準、促進高度就業與外貿的平衡的目標發生危機時，應採取協調行動以資補救。

⁷⁹ 即所謂「以黨領政，以政領資，以政領勞」。政府介入勞資雙方勞動條件之訂定，做為基本的雇用條件，以緩和勞資間對抗之態勢。是否妥適？學者頗有爭議。有認為基於自由經濟市場之「私契約自治」原則，政府以最少之干預為佳。

七個發起單位之限制，並無合法之全國性聯合會之設立。工會法第 7 條並規定「工會之區域以行政區域為其組織區域。但交通、運輸、公用事業之跨越行政區域者，得由主管機關另行劃定。」限定了工會之聯合組織即限定了工會之協商規模。

再從各產業工會之經費籌措方面來看，亦可了解我國工會在特有政經關係下所能發揮之功能其實是相當有限的。以民國 83 年之統計資料，總工會之補助收入佔其收入之 39.28%，與其會費收入幾乎相等；產業工會聯合會為 47.77%，約為會費收入之兩倍。由於工會普遍接受政府之補助，且為其工會之主要收入，工會囿於事實上之形勢顯得較為軟弱；其次，工會職務可能是其獲得政府職務之進階保證，工會幹部為自己之利益，自不會輕易與政府對立。這種現象自是我國特殊政經關係下的結果，工會組織長期在國民黨一黨主政下受到政治控制，工會組織無法正常的發展致產生嚴重的扭曲現象。

對於會員強制入會之規定，工會法第 12 條規定「凡在工會組織區域內，年滿十六歲之產業工人，均有加入其所從事產業或職業工會為會員之權利與義務。」依全國總工會之資料，實際上在全國總工會 3658 個工會會員中，產業工會 1,180 個，職業工會 2,478 個，產業工會會員數 600,233 人，組織率為 2.69%，職業工會會員數為 2,343,272 人，組織率為 51.97%。再依據行政院勞委會統計資料，則至 2000 年底止，全國總計 3,836 個各級工會中，產業工會數為 1,128 個，組織率為 3.88%，會員數為 588,832 人，會員組織率則為 20.88%。很顯然地，雖然有強制入會之法律規定，但相較於職業工會，產業工會之組織率相對甚為懸殊。至於產業工會組織率與會員組織率低之原因，在於我國長期以來之經濟發展均以中小型企業為主，其雇用員工數在三十人以下者⁸⁰，比率甚高，而企業平均存續年限約為十三年；兼之工會法對於工人參與工會活動之保護不夠週全，雖然工會法第 35 條規定有「雇主及其代理人，不

⁸⁰ 依據勞工保險條例第 6 條規定：勞工年滿十五歲以上，六十歲以下之左列勞工，應以其雇主或所屬團體或所屬機構為投保單位，全部參加勞工保險為被保險人：

一 受僱於僱用勞工五人以上之公、民營工廠、礦場、鹽場、農場、牧場、林場、茶場之產業勞工及交通、公用事業之員工。

二 受僱於僱用五人以上公司、行號之員工。

三 受僱於僱用五人以上之新聞、文化、公益及合作事業之員工。

依本條例之規定勞工參加勞工保險之管道除以上之公、民營企業外，亦可以加入職業工會之方式獲得參加勞工保險之資格。此亦使得勞工不以進入大企業工作為必要，間接鼓勵五人以上中小型工廠之設立。

得因工人擔任工會職務，拒絕僱用或解僱及為其他不利之待遇。」但對於工會一般會員之保護等卻付之闕如，工人若參與工會活動可能成為遭受雇主解僱之命運。因此，勞動者或不加入工會，或不積極參與工會活動。

論者或謂基於私法自治原則，參與工會是勞動者個人之自由，政府不應強制其應在所屬廠場或區域加入為工會會員，然而觀之我國現有產業工會組織之情況，一旦廢除勞動者強制加入工會之規定，而不相對訂立保護勞動者之配套措施，恐將受雇者淪為更不利之處境。誠如 Mancur Olson, Jr 所言個人力量單薄，基於為了追求個人利益之最大，而參與集體行動，這樣一來便表示個人只要有利可圖，便參與團體行動，一旦該團體不再提供好處，便掉頭不顧。特別是當該團體並非強迫性團體時為最。反之，若工會因具有強迫性會籍，便可以發展為有力與有效之團體。僅管現行我國工會組織並未能真正成為勞資關係中「強有力之團體」，但至少能維持勞工之基本結社組織，在政治環結中扮演必要的角色，以維護勞工之基本權益。

我國在 1987.07.15 宣布解除戒嚴之後，勞工運動首先於 1988 年 2 月桃園客運在曾茂興帶領下，進行第一次之罷工活動。1988 年 5 月火車司機為爭取薪資待遇利用集體休假實則為怠工的方式達到其訴求目的，是首次公營事業員工集體非正式的、怠工的方式來達到目標。台灣在 90 年代末期由於台灣產業結構的變遷，傳統產業紛紛關廠歇業，或藉詞前往其他地區投資，將資金轉移至大陸或其他東南亞地區，致引起勞工為追討資遣費甚至積欠工資之一連串活動，各民間勞工組織群起聲援，一時勞工運動風起雲湧，以勞工階級利益為訴求之政黨，如「工黨」與「勞動黨」亦先後於 1987 年及 1989 年成立。1989 年 7 月 25 日行政院成立「公營事業民營化推動小組」積極推動公營事業之民營化，各級政府所屬之國、公營事機構勞工為尋求工作權之保障，一躍成為勞工運動之主體，其主要訴求在「反民營化」及「反財團化」，其透過正式的與各種非正式、非結構化的組織，進行串連，而成為其後台灣勞工運動舞台上的主角。我國公營事業規模龐大，從業員工動輒以數千人，甚至數萬人計，其為爭取自身權益所進行之遊行示威活動，規模概在一般民間勞動階級組織動員人數之上，其對各項公職選舉之影響力，亦頗不容忽視，各政黨派系均紛表支持與同情；另一方面，各事業經理人亦不願與勞方正面對抗，此因其非真正之經營者，對事業經營成敗與盈虧非如私企業經理人之偌大壓力；再者，經由勞工運動爭

取得之利益，各事業經理人與各級主管亦均可依其公營事業員工之身分一體享有故也。

二、我國勞工結社權之檢討

（一）會員強制入會制

依現行工會法係採會員強制入會制，此一規定在早期由於民智未開，工會成立不易，以法律規定可降低僱主之干擾，成就工會之籌組與運作，對工會組織具正面意義。我國公營事業機構在此一制度下，加以事業單位均願意配合工會於員工薪資內代扣工會費，其組織率幾近百分之百，為各產業工會之冠。然而此一世界僅有之制度，對於我國在往工業化國家發展的歷程中，有負面的影響；近日政府有意修改工會法時，將此一規定改為採勞動者自由入會之方式，以符合世界潮流；然而工會代表認為鑑於台灣民族特性，若無明顯可見之實益或必要性，勞動者寧可獨善其身，產業工會之組織率可能將更為低落，甚至工會組織將解體之說法；此一顧慮或有其道理，但是以今日世界情勢，尊重個人意志之思想發達，如採自由入會，或可激發工會為爭取勞工之向心力而克盡其職，而非孜孜營營於工會職務及工作職場晉升之私益。本文以為基於「私法自治」原則，改採自由入會方式較屬正當，亦符合世界工會組織團結權之潮流。

（二）單一工會制

對於限制工會組織之單一工會制，則有修改工會法第 8 條有同一區域或同一廠場內僅限一個工會之規定，違反自由工會原則，抵觸國際勞工公約。一般工業國家均容許工會多元發展，尊重勞工自由決定成立一個或多個工會。理論上如果同一廠場只成立一個工會，較易受僱主控制或收買，若同時有數個工會彼此競爭，勞工得予選擇，必可強化工會之能力。去年五一勞動節國內一下子成立全國產業總工會，全勞總等三個全國性組織，但除全國總工會為現行工會法合法之組織外，其餘組織均尚非法律所許。吾等以為政府修訂工會法時有予以開放之必要，一則符合民主多元化原則；再則可加強工會間之競爭能力，而非僅僅如目前般的，工會幹部以工會職務為競逐場域，追逐其職場外之另一權力空間為已足。當然是否確能增加產業勞工之組織率，或反弱化勞工之團結力量，則有待觀察。

（三）工會財務

工會法第 22 條：入會費每人不得超過其入會時兩日工資所得，經常會費不得超過各該會員一月收入百分之二。政府補助金則以補助縣市以上總工會為限，並編入政府預算。前已述及，政府補助款佔工會財務重要比例，將影響工會運作之自主性，此一規定違反國際公約精神，工會經費若依賴雇主或雇主組織之支助，將使勞工組織淪為雇主或雇主組織控制之下，同樣地，工會若接受政府之補助，亦使工會被政府控制之嫌，有違工會自主原則⁸¹。事實上，從勞工運動的本質在締結團體協約來看，工會聯合性組織之困境在於其經費係依賴下級工會上繳之工會費及政府補助款，欠缺自主財源，無法使工會運作合理發展。公營事業在經費之籌措上較民間廠場勞工為佳，財務也較為充裕，故而在 90 年代之後成為台灣勞工運動的主要角色，藉由反對民營化撐起台灣的工會運動。

第二節 公營事業公務員之協商權

所謂集體協商制度（collective bargaining），主要指的是一種中央化（centralized）的制度設計，經由這個制度，全國性的工會組織與雇主協會共同完成所有與就業規範相關的規則制定。在台灣，具有法律上意義之團體協商，目前則只出現在個別企業或廠場的層次。由於我國特殊的工會組織體制，全國性的工會組織只有「全國總工會」是合法的，但是在 1997 年全國總工會與全國工業總會的試行協商經驗，認為即若雙方簽訂團體協約，亦因其一則未具強迫性，無法強制其下之工會接受；二則全國總工會與全國工業總會對於協商涵蓋範圍認知不同，即使達成協議其代表性又將如何無法定義。故而我國尚無全國性之集體協議，但是此一結果與現今世界協商制度之走向卻是一致的。1980 年代早期，許多先進國家的集體協商制度的重心開始往下層移轉，從全國性或多雇主層級下降到公司或廠場層級。

我國集體協商制度肇始於民國 19 年訂定之團體協約法，其次為依據 73 年勞動基準法 83 條規定事業單位應舉辦勞資會議，以促進勞資合作。我國集體協商制度最

⁸¹ 湯蘭瑞，「勞資關係唇齒相依但爭議難免我國勞動三權受制為能與國際潮流接軌」一文，載於中國勞工 1013 期，頁 26-29。

主要的法律團體協約法第 1 條規定：稱團體協約者，「謂僱主或有法人資格之僱主團體，與有法人資格之工人團體，以規定勞動關係為目的所締結之書面契約。」，基本上我國並非以建立全國性之協商制度為主。根據行政院勞工委員會統計有關國內簽訂團體協約之資料，現今已簽訂團體協約均屬於個別之企業或廠場，且以公營企業簽訂為主。（參閱表七）

表七 我國簽訂團體協約之公、民營事業

年度	公營產業	民營產業	民營職業	總計	備註
1989	346	0		346	
1990	289	0		289	
1991	302	0		302	
1992-1996					
1997	121	172	4	297	
1998	122	174	4	300	
1999	123	174	4	301	

資料來源：行政院勞工委員會，2000 年 2 月勞動統計月報。

由表七可見 1991 年以前我國團體協約的簽訂皆為公營事業，至於 1997 年後出現之民營企業簽訂之團體協約，極大可能是 80 年代推動公營事業民營化的結果，事實上，在我國資本主義社會中，民營企業締結團體協約的可能性甚低，鑑之同一時期公營事業之團體協約數即不言自明。

從公營事業締結之團體協約的內容來看，基本上是將有關公營事業公務員或勞工之法令規章再行重述一番，只是就勞動基準法及公務員相關法令、解釋、規定等形式上聊備一格而已。與先進國家所謂的團體協約包括工資、薪級、勞動條件等，均可經由勞資雙方協商，以獲得法律規定之上的合意，相去甚遠。事實上，我國公營事業勞方與資方所訂定的團體協約是不得違反法令規定的。以交通部電信總局與臺灣電信工會所訂定之團體協約為例，其第一章總則章第 2 條：「本協約關係人間之勞動關係及甲方與乙方會員所定勞動條件或甲方所定之工作規則，除應遵照勞動基準法、有關法令及甲方規定外，並應依照本協約之約定辦理。」很明顯的是，協約的訂定是以政府法令為基調，並不得違反。學者認為「與國家和資本比較起來，勞工關心的焦點是相當侷限的。以追逐利益為首要目標的資本本質上是全球性的，帶有強烈的國際面向。相對地，受限於勞工水平，勞工是依賴認同、意識、團結與決

心護衛自身的利益，而且勞工的利益基本上是向內尋求的，工人之間所組織的集體組織，最容易建立在工廠與工作場所層級，最高不超過公司層次。一般說來，工作場所是勞工對抗關廠、發展集體防衛行動的中心。在這個水平上，護衛工作條件、習慣與工資成了工會首要的目標，任何超過這個水平的種種態勢，都較難獲取勞工參與者的關心。」⁸²。團體協約之訂定僅管實質上效果不大，但其訂定代表勞資雙方的和諧與共利。

在勞資會議之舉辦方面，雖有實施辦法之訂頒，各公營企業亦多所配合設置，相較於團體協約之低訂定率，各公、民營企業召開勞資會議之數量迭有增加，依據勞委會統計，至 2000 年已近 1,300。即便如此，做為我國公司或廠場內勞資雙方對話機制之一的勞資會議，其實際上效益並不大。勞工運動組織認為勞資會議並未成為有意義之勞資協商機制，一方面因為沒有明確而詳盡的法令規範，另一方面，企業內並不容許一真正協商之組織氣候存在⁸³。

第三節 公營事業公務員之爭議權

現代經濟生產結構中，工業關係之良窳關係著事業之生產效率及其永續發展。勞方提供之勞動力與資方之資本同為工業生產重要之因素，缺一不可，當勞資雙方對於個人或集體之勞動關係或勞動條件發生認知上之爭議時，應妥善加以處理，以免影響事業之生產，甚至事業之存續，進而導致社會成本之支出與浪費。英國在 1980 年代以前公營事業工會為勞工運動之主體，於柴契爾夫人主政之前，動輒以罷工為手段，要求提高工資，且均獲得成功。我國憲法第 154 條對於勞資關係及其糾紛之處理規定為：「勞資雙方應本協調合作原則，發展生產事業。勞資糾紛之協調與仲裁，以法律定之。」政府乃依此制訂勞資爭議處理法，做為勞資雙方有關發生勞資糾紛時遵循之規範。勞工爭議權是勞動三權中最重要之權利，試想當勞動者組成工會，並與資方訂定了團體協約之後，一旦發生勞資雙方對於勞動契約或勞動條件有爭議

⁸² 朱柔若，社會變遷中的勞工問題，台北：楊智文化事業，1998。頁 47。

⁸³ 台灣勞工陣線認為，企業廠場內資方獨大之權力關係，並不容許真正之協商。以公營事業模範生之中國鋼鐵公司為例，其成立伊始，董事長趙耀東甚至不擬成立工會，認為工會將會影響企業之生產與效率。

時，勞方卻無足夠之爭議權行使空間，將如何在與資方之協商中獲得公平的地位以爭取勞工權益。1984年勞基法公布之後及適用對象逐次擴大，勞工意識亦逐漸抬頭，其中公營事業調整勞動條件受制於財經部門，延宕多時引起員工不滿。1988年中油工會串連台電、中鋼、台機等工會員工二千餘人首度走上街頭，要求調整薪資結構、爭取年終獎金。其後工運以集體遊行、請願、及罷工、怠工等方式迅速進展，但從1999年行政院勞委會對於勞資爭議案件的統計資料中，可發現屬於工會層次的爭議案件僅有5件，而屬於勞工個別勞動契約之爭議案件則為2976件，其間差異顯見我國爭議案件之發生概皆屬於個人為爭取勞動者個人權利事項之糾紛為多⁸⁴，此與韓國動輒以發動大規模之罷工為手段爭取各項權益，相去甚遠⁸⁵。

台灣在解除戒嚴後於1988年6月修正公布「勞資爭議處理法」，將公營事業納入適用範圍，使得公營事業公務員擁有一般機關公務員所無之勞動爭議權，在保障其自身權益方面，彷彿更加添一層保護。但觀之我國理念與實務上之落差，其實又不然。依現行勞動法令之規定，公營事業公務員之爭議權並未另為設限，但由於公營事業公務員適用公務員服務法，其員工為「公務員兼具勞工」之特殊身分已如前所述，政府基於公營事業生產活動攸關社會整體利益之考量，對公營事業公務員之爭議權加以限制。一方面公營事業公務員組有強大之工會組織，非純然之資方經營階層又樂於配合勞方訴求，但是在公務員法令規章與為勞動法規之雙層規範下，其訴求又往往需經法令規章之修改訂定，程序繁瑣不易。雖然公營事業工會可藉由集體行動如陳情請願、遊行等方式，影響政府政策之制定。然而，依據行政院79.12.31七十九勞字第37527號函略以：依據公務員服務法第24條、第10條、第11條及勞動基準法第84條之規定意旨，縱工會依法決議罷工，公務員兼具勞工身分者，仍不得參加工會之罷工。亦即，公營事業公務員並不擁有完整之爭議權。

⁸⁴ 依照勞資爭議性質之不同，可分為：(一) 個別雇主與受雇者間之個別爭議，其爭議之對象為私法上之權利，為權利爭議。(二) 雇主或雇主團體與受雇者團體間之爭議事項，稱為團體爭議。由於我國勞資爭議處理法第5條規定，「權利事項之勞資爭議，依本法所定之調解程序處理之。」勞工個人之權利事項是無法經由工會之罷工，而僅得於事後尋求司法訴訟之協助。

⁸⁵ 韓國以政府補貼方式扶助大工業集團，迅速進入國際市場，但隨著大規模罷工事件頻頻發生，工運、學運及其他社會運動的串連，社會動盪不安，近年來經濟每況愈下，現代重工與大宇汽車等集團的危機，勞資關係的惡化是一個重要的因素。

第五章 面對民營化，公營事業公務員之困境與省思

第一節 民營化是國家經濟發展之必然？

一、民營化之動機

學者黃臺生認為柴契爾夫人主政時，促其改革之因素有三：

（一）經濟與社會原因：1979 初執政時，英國受到不景氣影響，失業率相當嚴重約為 10.5 % 上下，失業人口達三百餘萬，失業補助津貼及造成之社會問題嚴重。

（二）政治與行政原因：柴契爾政府既定之政策是降低工會之權力，實施市場經濟政策，縮減政府在內政上所扮演的角色，加強國防，削弱文官在政策上的影響力，精簡政府組織與文官數目，其目的在終止政治與行政的無效能，使政府邁向專業主義。

（三）個人的原因：柴契爾本人對文官文化並不熟悉，來自中產階級企業背景的她，重視商業競爭的資本主義，對英國文官的特質相當蔑視，對於英國文官集團利用職權與機會，為自己謀福利及工作保障，相當反感。

世界各國推動民營化之理由各有不同，除前述英國推動一系列之政府改革之理由可供參考之外，本文認為尚可予以分析為以下二點。

（一）意識形態之導引

對於新自由主義右派人士而言，第二次世界大戰之後如火如荼在歐美國家蔓延的社會主義思潮將「福利國家」政策無限制的介入生活的每一角落，正是侵蝕人民創造力與責任心的元兇，壟斷性的公營企業更剝奪了人民選擇權之行使與經濟自由。他們認為民營化正是可以改變及節制國家過度干預的反干預手段。如果我們以政治光譜的兩極來看，愈是趨近於右派之人士愈是崇尚經濟自由，就愈是反對國有化政策；而社會主義國家，則以照顧人民為其職志推動國家各項福利政策。但是在 1960 至 1970 年之間，即便是極端右派之自由主義者，基於執政之考量，亦不致於以極端激烈之手段推動公營事業民營化。在 1980 年代推動民營化具國際示範成果之英

國，其之前的保守黨希斯（Heath）政府雖反對公有制及公營企業之意識形態，但仍繼續推展國有計畫，而僅以開放市場競爭的自由化予以節制公有化，企圖以市場開放提供人民之選擇空間。就連柴契爾夫人剛上台時，亦無跡象顯示會如此大刀闊斧的進行改革。1908 年代柴契爾夫人之所以決心推動一連串政府改革運動，除了意識形態的因素之外，相當部分是針對國營事業工會而來，1974 年國營煤礦工人進行的大罷工不但使得英國工作時數降為每週工作三天，並迫使保守黨希斯首相因而垮台

⁸⁶
。

基本上我國並無類似歐美國家地區之強烈意識形態之爭。孫中山先生創立民生主義乃在指引百廢待興的我國，如何經由外資與技術人才之引進，蔚為我用，以節制私人資本，發達國家資本。我國憲法在基本國策章國民經濟一節第 142 條規定：「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 144 條則規定：「公用事業及其他有獨占性之企業，以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營之。」第 145 條：「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。」可見我國經濟發展是採取發達家資本之「公有化」為主導原則，頗有歐美國家左派思想之影子。轉進台灣之後，接收日本遺留之事業成立國公營事業，對台灣早期資本之籌措與經濟之發展佔有舉足輕重之地位。民國 42 年推動第一波的公營事業民營化是基於配合土地改革，所需的經費籌措與通貨膨脹之壓力，而非是意識形態的作用。

（二）經濟與財政上之理由

各國在推動民營化政策，雖然不外乎意識形態與財政、經濟上之理由，但各國國情千差萬別，有些國家甚至是被迫實施國公營事業民營化，如非州國家之背負外債，世界銀行要求其必須民營化，以提高經營效率；有些國家則是鑑於英國民營化之成果；大部分國家則是企望民營化可以充裕國家財政。關於推動民營化經濟上之動機，首先，英國原保守黨政府推動自由化並未能使國家經濟改觀，推動民營化乃

⁸⁶ 英國國營事業工會由於制度上的保護，以及其提供的產品與勞務是其他經濟活動所賴以維繫之能源、通信等，故其大多均能得到他們所想要的；況且這些國營工業均為法律上的壟斷者，擁有與政府談判的絕對優勢地位。其所提出的訴求，即使恣意增加工資，政府大多僅得接受。如若不然，其所進行的罷工，往往造成重大的經濟損失；1974 年的煤礦工人大罷工並因而使政府垮台。

被認為是繼自由化之後，較為激烈及有效的手段，以從事較大幅度的改革；其認為許多壟斷的公營事業並非屬於自然獨占之事業，即使原先為自然之獨占事業，經由科技之不斷變遷與發展，亦不再具有原先的獨占情勢。其次，公營事業部門所提供之生產與勞務，缺乏效率且政府必須負責其虧損時之財務彌補，是最為人民與論者之詬病；公營事業經營者既不必承擔營業虧損時之責任，亦不必重視事業經營之成本與效率，蓋公營事業經營者缺少競爭之環境壓力及追求利潤之動機故也。至於財政上的理由，各國推動民營化最顯著的與最重要的因素，則是在於出售國家資產挾注公營企業經營者與政府龐大的財政赤字，不但可以避免增稅的可能，更可繼續各項延宕多時的公共建設。

我國公營事業雖早於民國 42 年即有公營事業移轉民營之議，但並未正視公營事業問題及其經營困境，直至 1990 年代，隨著政治改革與經濟自由化之漸趨成熟，政府一方面鼓勵民間經營投資，留住企業外移的腳步，一方面針對國內的公營事業進行一波的企業化與民營化改革方案，「企圖以此項方案來解決面臨稅收不足的財政赤字，以及因應六年國建的各项重要支出。而且一改所有所有國家建設都由政府全額出資的作法，將交通建設利用建設、營運、移轉（Build, Operate and Transfer ; BOT）的方式來紓解國家財政的壓力。」⁸⁷。民國 85 年 12 月 23 日至 28 日所召開之「國家發展會議」，在「經濟發展」議題中之「加速公營事業民營化」子題，朝野達成七大項共同意見，其中課以民營化執行單位五年內完成之責任與壓力，建立公營事業自負盈虧制度，凡持續虧損者，應凍結員工加薪，且除負有政策性任務者外，應予結束營業。由於公營事業所肩負國家經濟發展之重任，已隨著時間的演進及公營事業所占我國經濟比重之逐漸下降，而漸失其重要性；甚且公營事業之經營不善者，如台機、中船、台汽、台鐵等持續虧損之公營事業，並且造成政府財政上之加重負擔。因此即便是曾於選前應允重新檢討民營化政策，並於 2000 年獲得總統大選之新政府，上台之後仍積極於交通部所屬中華電信股份公司之民營化釋股計畫，蓋政府財政預算之重大缺口，猶需該一民營化釋股收入之挾注也。

二、民營化之執行方式

⁸⁷ 黃俊英，公營事業民營化問題與對策之研究，頁 5。目前我國之 BOT 已發展至數十個案例，其中南北高速鐵路 BOT 案是世界上最大之 BOT 案，經費高達四千多萬台幣，甚受國內、外之矚目。

1980 年代以來，歐美先進國家紛紛將國營企業及公共服務，不是移轉給民間經營，便是放寬管制，允許民間企業參與競爭。對於主宰 1980 年後國際視聽的產業民營化，懷特（Wright）歸納出十大策略：⁸⁸

- （一）鼓勵私部門分享公共投資計畫
- （二）推動公民營聯合生產開發計畫
- （三）於國營產業與公營銀行部門內，聘用民營企業經理，採用民間部門績效考核與業務程序之標準。
- （四）解除對於某些部門，特別是對於郵政、電訊傳播與交通之管制，並推動自由化，以促進私部門與公營部門之競爭。
- （五）出售國營產業或公營銀行之子公司。
- （六）在公營事業單位內建立市場導向的管理策略與薪資結構。
- （七）改變公營企業之資本結構，允許私人投資者的參與，減低國家持股之額度。
- （八）將國營企業之一部份的股票出售。
- （九）出售國營企業大部份股票，保留一部份給國家，或是留做未來出售之用，或是預留做為執行控制之用的集團股。
- （十）毫無保留的將公營企業出售給私人投資者 - 這是比較激進的、意識形態取向的政府所追求的政策。

根據 E. Savas 對於民營化之定義，民營化有撤資（divestment）委託（delegation）及替代（displacement）等三種類型，並有出售、無償移轉、清理結算、簽約外包、補助、抵用券及退離、解制等方式供選擇運用。國內學者則將民營化可能方式分為三大類⁸⁹：

⁸⁸ 引自朱柔若，社會變遷中的勞工問題，台北：揚智文化事業，1998。頁 288-289。

⁸⁹ 引自詹中原民營化政策 - 公共行政理論與實務之分析，台北：五南圖書出版，1993。頁 14-15。上述之第一類為狹義之民營化，亦是我國民營化法定之移轉民營之方式 - 股權出售與標售公產。

(一) 公營事業出售或移轉公產或官股 - 公產出售較不涉及經營權之變化，但股權出售則又分為：募集、批售、員工買斷、同業購併、移轉或贈送股權。

(二) 委由民間經營及代理 - 授權民間代製或代理，公營事業退居第二線，不直接進入市場或提供產品。此類之民營化方式又可分為出租定期經營執照、分店設置執照以及簽約外包或抵用券制度。

(三) 調整立法並開放市場 - 民營化應包括市場及產業之民營化，將民間企業原則引入整體市場，而非企業個體。此型又可分為「開放管制」(deregulation) 或「自由化」(liberalization)，與公營產業之減量及清算 (liquidation)。

我國推動公營事業之民營化，主要係依據民國 42 年訂定，民國 86 年修訂之「公營事業移轉民營條例」之規定，其第 5 條規定移轉民營之主要方式為出售股權與標售資產二種。依據行政院經建會之資料，截至民國 87 年 1 月底止，其已民營化之公營事業除台機之鋼品廠、船舶廠、合金鋼廠與特定人協議讓售資產，退輔會的液化石油氣供應處為標售資產外，於均採取出售股權為辦理民營化之主要方式，可以說我國民營化方式是以公股股權出售為主，而對於營運狀況不佳之事業則採資產出售方式。如此造成民營化執行方式之僵化，無法依照各事業之業務性質及營運情況與其將來性做較具彈性之處理，而僅以財政上目的為單一考量，恐非正辦。目前政府擬修改「公營事業移轉民營條例」，增加民營化之執行方式，應屬正確之作法⁹⁰。

三、民營化之成果

依據經建會資料，我國推動公營事業民營化截至民國 88 年 9 月底，共完成中國產物保險公司、中國石油化學，中華工程、中國鋼鐵、陽明海運、退輔會液化石油氣供應處、榮民氣體廠、岡山工廠、彰化銀行、第一銀行、華南銀行、台灣中小企銀、台灣產物保險、台灣人壽、台灣航業、台開信託、台肥公司、農民銀行、交通銀行及高雄銀行等二十家事業及台機公司鋼品廠、船舶廠、合金鋼廠移轉民營。另退輔會所屬榮民礦業開發處等十一家事業結束營業。其所獲得成果分二方面：

⁹⁰ 英國民營化之方法包括股票釋股給特定與非特定對象、標售資產、資產讓售與特定與非特定對象、授權特定與非特定之對象經營、承租經營權給特定與非特定之對象，方法多種，手段靈活。

(一) 所辦理五十餘次之公股釋出與資產出售，所得金額新台幣 3,739 億元，增益國庫，充裕政府財政。

(二) 移轉民營後績效：公營事業移轉民營後，由於不受制於預算法等相關法令之規範，事業可大幅縮短決策程序，有利商機之掌握，同時可靈活調整經營形態，進行財務、人事與薪資合理化，依據台灣大學林能白教授之研究結果，事業單位之民營化前、後績效如下表八。

表八 我國公營事業民營化前、後績效比較表

項目	市場占有率	市場排名	財務結構	償債能力	經營能力	獲利能力	員工生產力	轉投資
中產公司	增加	提升	*	*	*	較差	較佳	-
中華工程公司	稍降		較佳	相當	較差	較差	較佳	增加
中石化公司	-	提升	較差	較差	較佳	較佳	顯著提升	增加
中鋼公司	-	相當	較差	較差	相當	顯著提升	顯著提升	增加
陽明海運公司	增加	-	日趨健全	-	較佳	較差	較差	增加
北誼興業	-	-	較佳	較差	-	較佳	較佳	-

(* 係表示因會計方法改變無法比較)

資料來源：<http://cepd.spring.org.tw/Mission/Privation/act/1.html> 經建會網站

資料顯示，各已民營之公營事業並未獲得全面性的、以及政府推動民營化政策所企求的提高經營績效、增益經濟發展之目標，甚而窄化了公營事業民營化的原始用意。英國保守黨推動民營化 (Privatization) 則有其其雙重的企圖，一是將其當作是瓦解工會，尤其是國營事業工會以及工黨，以便可以長期執政的重大工程；二是全面的商業化 (commercialization)，對於帶起現代民營化風潮的英國保守黨言，民營化除了具有馴服工會、解構工會的力量功效之外，最主要的是民營化尚具有充實國庫之功能。以政治上功能的角度來看，英國保守黨自 1979 年開始了長達 18 年的執政的事實，證明柴契爾主義在英國是成功的。

四、民營化政策之省思

(一) 首先從經濟性的角度來看，公營事業之民營化主要目的之一即在於改善公營事業經營績效之低落與浪費；但民營化之績效如何？根據 Simon Domberger & J. Piggott 研究英國民營化之成果顯示，英國國公營事業民營化後 (出售股權、取銷控制及出租或售權經營)，生產效率 (Production Efficiency) 是有增加，但資源配置的

效益及財政收入則不一定，端視民營化的方式而定。Foreman-Peak 以總要素生產力對英國電信公司 BT 進行調查後發現，民營化後之 BT 成長率並無重大之增加；Price & Weyamn-Jones 則認為總要素生產力在民營化後有顯著增加。總而言之，英國民營化達成之效果有：1、勞動生產力、成本下降確有些企業有顯著之提升，有些企業則否。有學者認為企業經營成本之降低，與民營化後人力之裁減有其必然之關係，而非是民營化之成果。2、獲利率有提昇，但只是短期現象，中長期未可知。3、民營化後較顯著的經濟成長是財政收入之改善，政府對企業之補貼減少，至少英國保守黨政府達到短期增加財政收入得目的。依據學者對英國民營化結果之評估雖各有不同，但大部份學者均同意，所有權的轉化不是促進經濟效益的最重要手段，亦非唯一方法。市場競爭，市場機制的健全，管制手段的合理有效才是促進效益的最重要手段⁹¹。

對於英國政府而言，1980 年大力推動民營化的過程中所出現的最大諷刺是，許多面臨拋售的國營企業，當他們還留在公共部門時，已大大改善了他們的生產力與獲利力，證實國營事業不必然與無效率存在著等號關係。之所以如此，除了所有權的轉讓是企業經營管理者工作報酬的誘因之外，競爭的環境對效率的產生應具有更大的衝擊效果。依此以觀，出售國營事業不是提昇效率唯一的路，亦不見得是最正確的作法⁹²。事實上，我國自 1989 年為因應國際潮流積極推動民營化，其執行成果，由 1996 年國家發展會議在「經濟發展」議題中，「加速公營事業民營化」子議題對民營化政策訂定五年落日條款的決議來看，可見其與原先的訂定的民營化計畫與政策，有相當的落差。從經建會委託研究中（如表九）可發現除了增益一部份的財政之外，亦並無顯著的效益。我國公營事業之績效低落，固與其公務員心態有關，但政府對於各公營事業之人事、財政、採購等法令規章與預算審計上之重重束縛，更是公營事業無效率之主因。此外，我國特殊之政經關係發展亦是公營事業無效率的原因所在。民營化後是否能決然去除這些因素，以臻於私企業經營之境界，頗值玩味。

⁹¹ 郭建中，「比較台灣和英國的公營事業民營化的問題 - 政治經濟關係的辯證」一文，載於國立中興大學法商學院 1997 年 11 月出版「台灣永續發展研討會論文集」，頁 620-621。

⁹² 朱柔若，社會變遷中的勞工問題，台北：揚智文化事業，1998。頁 302。

（二）公共責任與公共利益

從事公共行政研究的學者則認為，政府之公共責任是公營事業設置的原因之一，十八世紀歐美各國競相以福利國家政策為施政主軸，認為國家對於人民之照護應遍及於人民之生活各方面，而以社會主義為主要思想。商業化或民營化政策是對於此一思想的反動，並蔚為當今世界主流。然而，政府對於人民所應負之公共責任是否隨商業化或自由經濟思想而不復存在？做為目前世界各國政府再造主題的民營化絕不是一個單純的經濟體制之轉化而已，在一個由具備了「公民資格」的公民所共組的「公民社會」中，民營化應被視為公共事務之重要主題，是可以被公共所討論的政策議題，應以公共的推理來評析民營化政策，任何的民營化措施，從公共行政觀點而言，如果不能提昇公共利益，彰顯公共價值，即使美其名能增進經濟效益，終難辭拋棄公共責任之咎。因此民營化不應視為單純為解決當前經濟危機的權宜之計，一方面應尊重經濟市場機能運作法則，一方面亦應檢討政府在經濟事務中的角色與責任⁹³。Leman 即認為民營化此種以「經濟掛帥」，卻嚴重忽略公部門「公共特性」 - 法律地位和政治角色 - 的主張，亦引起不少學者的質疑。

如何是公共利益的定義？政府從事任何的政策作為均會以公共利益為依歸，市場模式成為現今國家與政府最受歡迎的革新概念，其在公共利益方面的定義認為公共利益應包含三個要素⁹⁴：1、政府應被界定在提供成本更低廉的公共服務。人民對政府批評最多的是施政成本過高及無效率，藉由市場途徑可達到降低施政成本的目標。2、政府應該回應市場的訊號。在任何民主社會體制中，課責性（accountability）是最基本的公共利益。市場模式跳脫法規與科層體制之制約，其已經形成的機制經常被指控是造成政府機關規避行政課責的原因之一。然而，依據市場的觀點，國會監督與司法審查（parliamentary oversight and judicial reviews）不如財務的最終審核。3、人民不但應該被概念化為消費者，亦應該被概念化為納稅人。這項概念除了引導政策制定外，亦讓人民在市場中自由地選擇所需要的公共服務。依此觀點，公共利

⁹³ 引自江明修、許文傑、梅高文，「各國行政改革之比較及其對我國之啟示 - 面對千禧年政黨輪替後的新思維」一文，頁5。收錄於國立政治大學 2000 年「新世紀的行政理論與實務」學術研討會暨張潤書教授榮退紀念論文集。

⁹⁴ 許道然、劉坤億、熊忠勇、黃建銘等譯，政府未來的治理模式，The Future of Governing：Four Emerging Models 一書，台北：智勝文化事業，2000。頁 78-80。

益幾乎是等同於消費者利益。

1983年美國公共行政學者發表黑堡宣言(Blacksburg Manifesto)，則將公共利益定義為常任文官從事決策時的幾種心智習慣。儘管在實際上，公共利益常被官僚用來做為為特定政策辯護的最佳理由，甚至常常是假藉公共利益圖利特定團體的托辭，也儘管公共利益一詞內涵不易界定；但無可否認的，這個概念在常任文官的思維決策中，有十分重要的實用價值。Herring即認為「公共利益對官僚體系而言，就如同程序正義對司法體系一樣，有著相同的重要性。」，因此吾人認為不論是十八世紀福利國家政府或現代追求「小而美」及低成本的政府，其從事政策制定與執行，均不能置政府所應擔負之基本公共責任及公共利益於不顧。

第二節 公營事業公務員抗拒民營化之原因及其困境

一般而言，公營事業公務員依據政府相關考試法令規章，經由公開考試進入公營事業之公務員體系中，原希望得以工作至年齡屆滿時退休，並依循此一路徑規劃個人職業與人生。「公營事業民營化」不啻是政府對其與公務員雇用契約的中斷與拒絕，公務員自然是不願意，除透過各種途徑表達不滿外，公營事業工會強大之抗拒壓力亦使政府不得不加以重視。至於公營事業公務員抗拒民營化之原因及其困境可臚列數端：

一、經濟安全

公營事業公務員面對民營化第一個抗拒的理由是經濟上的損失。他們擔心失去他們的工作，由各項資料顯示近幾年積極進行民營化的公營事業，其員工的平均年齡大致在四十歲以上，平均每人子女數為二至三人⁹⁵，這一階段正值子女就讀中學及大學學費壓力大增之際，一旦他們失去工作或減少經濟上的收入，則家庭收入將面臨威脅。依據公營事業移轉民營條例規定公營事業移轉為民營後，得於移轉當日

⁹⁵ 以現進行民營化程序之中華電信股份有限公司為例，其2001年4月份之資料顯示員工之平均年齡為45.33歲，以生涯規劃的週期言，均已躍過個人事業之顛峰期而進入平穩維持期，而子女教育費之持續攀升，將是一個即時的負擔。

由原事業主就其原有年資辦理結算。年資結算之後，原有相關公務員保障法制在民營化之日起失其有效性之後，公務員不再是公務員，不再享有諸多法規之保障。成為純勞工以後，其對於在民營化後企業的工作權及其勞動條件調整，處於相對弱勢的勞動者及其所屬勞動團體，將不再具有與民營化後資方相對稱的談判位子，亦即是說，只要符合勞動基準法第 11 條及第 12 條所規定終止勞動契約的條件，雇主就可以終止與勞動者之勞動契約，其保障相較於公務員體系顯然薄弱甚多。也無怪乎公營事業機構公務員惶惶然於公營事業之解構與重組。

根據阿特福 (Clayton P. Alderfer) 的 ERG 理論，人類的需要層級分為生存需要 (needs of existence)、關係需要 (needs of relatedness) 及成長需要等三個層次的需要種類，該理論除了強調低層級需要滿足後會向高層需求追求外，尚強調當一項較高層級的需求未獲滿足或受到挫折時，會產生挫折退縮 (frustration-regression) 的狀況，即是當較高層級的需要追求受挫時，會退而求其次，追求較低層級需要的滿足。公營事業公務員面對民營化此一生涯中的大轉變，亦是其職場上一個不可預料的非自願性的挫敗，關係與成長的需要都已顯然不再是第一重要的需求，相反的，其將退而尋求基本的生理安全需要，其訴求焦點放在金錢上的補償金上，以獲得當前可確定與可掌握的經濟上的實質利益，以減少經濟上可能與即時的威脅與損失。再加以進入二十一世紀後各國經濟情況持續下滑，對於未來景氣復甦期望傾向較為悲觀，我國政府之法令如公營事業移轉民營條例、公營事業移轉民營條例施行細則、各主管機關所屬從業人員權益補償辦法等亦均以「金錢為補償」為民營化員工權益補償之主軸或基調。對照於赫茲柏格 (Frederick Herzberg) 的兩因激勵理論⁹⁶ (motivation - hygiene theory)，此種面臨民營化前員工之「入袋為安」心理的普遍存在，對民營化後企業而言，做為企業保健因素猶且不具備，更遑論可激勵員工士氣。

二、社會安全

公營事業公務員在進入公務系統之後，經數年甚至數十年之工作，對其工作環境已有一定程度之熟習，人際關係亦已呈穩定之脈絡發展，民營化對於公務員所辛

⁹⁶ 赫茲柏格認為：保健因素如薪給、人際關係、福利等，此等因素不足將使員工產生不滿足，但若此等因素理想亦未能激勵員工；激勵因素如成就、承認、晉升、發展等因素則可激發員工工作績效。

苦建立起來的社會關係，是一個不可知的變因；整體工作環境將是一個相對變動性較大而不穩定的系統。員工不確定感提高，當然產生抗拒民營化之心理及行為。

民營化不僅打散了公營事業公務員的舊有職場關係，使員工與員工之間的原有正式與非正式關係面臨新的變數，依據系統理論，此種工作職場關係的改變，亦將與系統內、外環境產生互動的關係，員工工作地點與工作性質之可能異動亦將同時帶來員工社會關係的改變；而社會關係的改變亦將影響員工之工作態度與工作精神

本文所謂社會安全指涉的是，公營事業員工在面對民營化此一不可知的變數，其社會人際關係脈絡之變異性，而並非是一般的社會安全制度或社會救助。此一社會安全需要，依據馬斯婁（Abraham H. Maslow）的需要層級理論⁹⁷，公營事業員工原已獲致的個人社會關係圖像，將因此一民營化政策而面臨解構重組的威脅，因此員工個人的愛慾與社會活動之需求將遭遇未可預見之壓力，形成其社會關係之緊張。此一壓力之強度將隨著民營化後之情況而不同。

再依我國公營事業經營情況，政治力介入事業經營之情況隨處可見，甚至公務員之升遷調派，政治力斧鑿痕跡亦所在多有，少數員工憑藉外在力量獲取利益，一旦民營化之後，此種依恃關係⁹⁸將不再，當然其既有之人際關係網絡及利益亦將遭受不利。

如果以佛洛姆（Victor H. Vroom）的期望理論來檢視我國民營化政策對於公營事業員工之心理效果，可以發現其結果必然是負的。

$$\text{激勵} = \text{期望值} \times \text{期望}$$

當公營事業公務員發現其對於民營化政策已無法挽回時，其期望值是負的，而民營化之可能性趨近於一，其心理將轉向為消極因應對於將來職場與社會關係之轉變。

三、生涯規劃與發展

⁹⁷ 馬斯婁（Abraham H. Maslow）將人的需要依其對個人的重要性由低而高分為五個層級，即生理需要、安全需要、愛慾與社會需要、尊榮感、自我實現需要等。由基的需要向上提升至較複雜的需要，如受人尊敬及自我實現。

⁹⁸ 政治力量之介入公營事業之內部，除可能獲取某些經濟上之利益外，人員之升遷調派亦可獲取相對員工於選舉時之選票支持；而相對員工則因政治力之援引獲得職務上之升遷。

公營事業移轉為民營型態對公務員而言，無異是公務生涯中最大的一個轉折。首先，成為國家公務員是一個較為穩定的職業，公務員一旦進入到以永業化為生活基調的國家公務員之系統，即大多以在此一職場中之晉升、調派、成就為規劃考量的重點，其追求之個人發展亦以在公務系統中之成就為標的。一般公務人員在邁入四十歲之前即已進入職業生涯中的穩定期，幾乎已不做其他之規劃，其對生涯的規劃是屬於較長期與較穩定成長的規劃型態，可掌握性與可確定性亦較高。

D. E. Super 將個人事業生涯發展 (career) 分為五個時期：

- 1、成長期：約為十四歲之前，開始社會化過程及發展自我概念。
- 2、探索期：約為十五歲至二十四歲，大致為個人求學階段，個人在此一階段獲得專業知識及對於未來職業選擇的基本概念。
- 3、建立期：約為二十五歲至四十四歲，是個人一生中之主要階段。可加細分為三個時期。

(1) 試驗期：約為二十五歲至三十歲，處於對未來職業之探試期。

(2) 穩定期 (stabilization substage)：約三十歲至四十歲，個人確定事業之所在，了解、規劃與準備。

(3) 危險期 (mid-career crisis substage)：約為三十五歲至四十五歲，個人在此一階段評估在事業發展與成就上若不如預期，自然對自己開始懷疑，而產生所謂的「中年危機」。個人面臨此一危機將會審慎評估，其因應方式為改行或重新創業、提早退出職場，不然則選擇維持現狀。

(4) 維持期：約為四十五歲至六十四歲，大致會維持現有之工作與地位，其追求焦點不再是升遷與發展，而是安全與保障。

(5) 衰退期：個人年過六十五歲即面臨退休。

以我國現階段進行移轉民營的各公營事業人力配置情況，其從業人員年齡結構偏高是各事業體普遍存在的現象，以交通部中華電信股份有限公司為例，其員工平均年齡為 45.33 歲，參照 super 之事業生涯發展階段，是屬於尋求安全與保障的維持

期。工作的轉折與改變並非是他們此一時期預計中或是評估的重點。民營化逼使他們再回歸到「中年危機」期間，去對將來的生涯發展再做重新評估與選擇。由於對移轉民營後公司的工作與社會調適心存疑慮，很多人選擇從此一職場中退出，大部份員工則陷入一種如何抉擇的情境，對於將來工作的不確定感因民營化日期的接近而逐日增加，面對新民營公司可能的裁員、減薪、工作場所、工作質量的改變以及工作倫理的重建，外在環境則是一個無法逆料，甚至報酬較少的系統，選擇留任將會是一個不確定而又不得不的選擇。對這些員工而言，企盼事業生涯的安全與保障，將會是一個遙不可及的願望。

四、失業問題

在一項對於酒公賣局改制的研究中⁹⁹，對於員工的轉業焦慮來自於：(一)不易再找到如同公賣局優厚條件之工作。(二)公營事業員工外界印象不佳，民營業者恐不願雇用。而對於年屆四十以上中年族群之公營事業員工而言，轉業不啻是一項高危險性的挑戰，也意謂著可能失業，他們不僅焦慮既有權益之被剝奪，又恐慌將面對不確定的未來。

公營事業公務員一向處於較低流動率且事業結構變遷不大之環境，並未重視個人事業生涯之規劃，民營化使得彼等必須面對可能失業的威脅與考驗。失業已成為公營事業公務員可能與必須面對的問題，亦是政府在推動公營事業民營化的同時，必須嚴肅檢討的衍生性課題。

古典經濟學家認為充分就業是常態，市場供需的力量就足以使經濟體系實現充分就業¹⁰⁰，失業只是經濟體系邁向均衡的暫時性現象。凱因斯則認為社會上除了自願性失業及摩擦性失業外，尚有非自願性失業，主張透過國家機器之干預經濟活動，來達到減少失業之效果。弗里曼 (Friedman) 的貨幣主義則提出自然失業率的概念，所謂自然失業率指的是，勞力與商品市場的供需在不受干擾的情況下自行運作，使經濟體系中的總需求與總供給達到均衡，在此情況下之失業率為自然失業率，多半

⁹⁹ 陳盈如，臺灣省菸酒公賣局改制談判之個案研究，台北：行政院人事行政局，2000，頁266-270。載於行政院人事行政局研究發展第29輯。

¹⁰⁰ 古典經濟學家薩伊 (Say) 著名的市場法則「供給創造自身的需要」，是傳統自由經濟市場運作的基本法則。

指的是摩擦性失業。

自公元 2000 年下半年開始，我國景氣一路下滑，景氣對策信號持續出現代表衰退的藍燈，中華經濟研究院亦宣布將 2001 年的經濟成長率從 5.46 % 調降為 4.57 %。世界主要經濟體衰退以及國內股市、房地產市場低迷不振，所引發之效應加速擴散，使得失業率持續攀升；加以台灣傳統產業因國內經營環境惡化，陷入財務危機而關廠歇業引發的結構性失業，均使我國失業率節節高升。依據行政院主計處發布三月份失業率為 3.89 %，失業人數累計達 38 萬人，廣義失業率則高達 5.76 %，廣義失業人數更達 57 萬人，受失業波及之人口數將近 94 萬人¹⁰¹。

公營事業公務員在這一波的移轉民營過程中，無論是選擇離職或留任，蓋屬兩難，即使選擇留在新民營企業繼續工作，亦無法獲得保證可以無條件工作至退休之日。這種屬於組織結構的改變所引發的非自願性失業，將因而無法避免公務員失業的可能性，又兼以景氣不佳，轉業即是失業，而不轉業又可能面臨將來資遣的命運，此一進退維谷的難處必將深化公務員的挫折感。在主計處公布三月份的統計資料顯示，初次求職者平均花 28.4 週找到工作，比二月份縮短 2.5 週；但非初次求職者找工作卻延長 1.4 週，跡象顯示，企業為了節省成本可能以新人取代舊人，中高齡就業機會更為緊縮。在已民營化之企業如中石化，其經營效率的提升一部分來自於用人成本的持續下降，新民營企業除自然淘汰工作人員外，依勞動法規所訂條件資遣人員亦將是無可避免之夢魘。即使經濟逐漸復甦，或是經濟發展景氣成長時期，公營事業公務員因其本身所具專長技能不足，亦無法保證能獲得新民營企業或民間企業之雇用。

失業問題的惡化是導致社會不安及治安惡化的潛在因子。美國及歐洲歷經 1930 年代經濟大恐慌的失業浪潮後，已建立相當完備的社會安全制度包括失業救濟、生活津貼及子女教育費補助等，較有能力因應高失業率的衝擊。反觀我國對於失業救濟十分有限，自 2001 年 1 月起，政府雖已放寬失業給付請領標準，但可以領到失業給付的人口不足失業人口數的十分之一。尤其目前失業者很多是負擔家中生計的中

¹⁰¹ 中國時報 90.04.24，9 版。主計處第四局副局長說「人力市場指標都是壞趨勢，失業率有可能在四月份突破 4 %，十月之後很難回到 4 % 以下。」

年勞動者，失業對家庭的衝擊，更是社會的沉重負擔¹⁰²。公營事業公務員的失業問題是整體失業問題之一環，公營事業移轉民營條例施行細則第 13 條雖訂有轉業訓練及就業輔導之規定，但宣示意義似乎大於實質效益，當然員工接受第二專長訓練意願不高亦是主因。

學者 Raymond A. Noe 針對投身於職場的勞工，提供職場生涯規畫的步驟與策略，可供準備於民營化後轉業的公營事業員工參考。

(一) 自我評估 (Self-assessment)：認識自我包括對自我興趣、性向、價值、學習能力與行為傾向等特質。公營事業公務員在變遷環境中，可透過相關單位提供協助自我評估。

(二) 核對現況 (Reality check)：可透過國家技能檢定或教育訓練機關核發之證照，來確認自己所擁有之工作知識與技能，並了解就業市場現況，以做為職場生涯規劃之依據。

(三) 設定目標 (Goal setting)：當面臨非預期的轉型 (裁員) 時，意即面臨危機時，通常設定自我的目標是相當重要的，經由自我評估及核對現狀後，規劃短期、中期目標。

(四) 行動計畫 (Action planning)：擬訂目標後應擬出具體行動計畫，包括所需教育訓練及組織內、外工作機會。

第三節 各國推動民營化處理員工問題之優點及我國之策略性作為。

一、各國推動民營化之經驗

(一) 成立專責機構處理員工權益事項

各先進國家在推動民營化政策時，往往隨業務之需要成立一些專責性機構或部

¹⁰²引自中國時報 90.04.25，2 版。「紓解失業問題須治標治本雙管齊下」一文。

門，負責處理與規劃員工權益相關事宜。日本對於民營化重要的員工權益問題亦設有專責機構進行規劃處理；例如對於處理日本國鐵之過剩人員，於 1985 年設立「國鐵過剩人員雇用對策總部」，有計畫處理過剩人員，不會讓員工迷失去路¹⁰³，日本國鐵過剩員工之處理，除退休及遭清算事業團解雇之 1,013 人外，餘均安排在分割之六家客運及一家貨運公司就業。

法國國會在民營化過程中扮演著極重要的角色。新加坡雖無統籌執行之跨部會專責機構，但能在個案執行時，透過各種層次之委員會運作加以整合、協調各單位之工作，以凝聚各單位及事業機構之共識。

美國在 1982 年雷根政府設置直屬總統之「聯邦財產重整局」(Federal Property Review Board) 推動民營化，由於美國民營化方式著重在開放特許經營權、工作外包或以抵用券方式移轉業務經營。

(二) 每個公司單獨立法

每個公營事業之經營環境及員工背景特性均不相同，員工權益的考量亦不相同，因此日本在進行民營化時，即依該事業之特性分別訂定法律規章，以為適用，如針對日本國鐵民營化，於 1985 年訂定國鐵改革法案，自 1987.04.01 分割並民營化，並頒定「日本國有鐵道退休職員及日本國有鐵道清算事業團職員再就業措施法」等。英國政府對於公營事業民營化，亦係針對事業特性訂定有相關法規以為依據，如針對 BT 訂定 1981 英國電信法及 1984 電信法，以「解除管制 - 民營化 - 市場化」(deregulation-privatization-marketization)¹⁰⁴的基本概念推動公營事業民營化。

美國以資產出售方式移轉經營權之聯合鐵路公司，係於 1986.10.21 生效之「聯合鐵路公司開放民營法案」(Conrail Privatization Act) 辦理有關該公司民營化事宜。

新加坡在推動公營事業民營化，則並沒有特別之法令規章，民營化工作視個案情況而定。原則上，除了法令局在決策階段與公司化階段是由主管部會負責外，所

¹⁰³ 1985.08 日本首相中曾根康弘宣稱國鐵之民營化不會讓員工迷失去路，並要求各機關提供職缺給國鐵員工優先任職，務必使原國鐵員工均能就業。

¹⁰⁴ 日內瓦大學教授 Lane 指出一般國家推動自由經濟主義的模式，多是基於美國芝加哥經濟學派的理論基礎，推動「解除管制 - 民營化 - 市場化」(deregulation - privatization - marketization) 三部曲。

有政府聯結公司之釋股，均由財政部統籌負責，透過轄下控股公司進行規劃，並爭取國會之支持。

（三）員工權益事項未統一規定

英國政府對於公營事業移轉民營員工之權益問題，則不做統一性之規定，而委由各事業機構依不同之業務特性自行規定或與工會協商定之，因此工會在民營化過程中的協商空間甚大，舉凡工作權的保障、退休金、工資等勞動條件及其他福利事項均可透過管道協商，若因民營化造成員工損失，勞資雙方亦可自擬補償方案，如有爭議則由法院進行判決，政府行政單位並不介入。

美國對於聯合鐵路公司之民營，依據相關法案應追加失業就濟金至 2 萬 5 千美元，及依約發給員工工資總額 2 億美元給目前或過去參加工會之員工。

（四）民營化之階段性：先整頓後民營

日本推動民營化係採取先整頓公營事業之後，再進行民營化的階段性作法，使員工在民營化後不致失去工作為執行重點。

英國政府則認為許多將出售之公營事業，多少存在有債務、退休與人事制度不健全等弊病，因此應將這些問題處理妥善後再予民營，使員工對民營化後之新公司較有信心。

新加坡對於經評估應進行民營化之公司，亦須經財務的重整、商業功能與管制功能之分離，再將股份提供給大眾認購。

（五）鼓勵員工認購股票

英國為期民營化能讓員工支持，鼓勵員工得以優惠措施提供員工購買公司股票：

- 1、保留總銷售股數之一定比例供員工認股（BT 為保留總銷售股數之 10 % 給員工及退休人員優先購買的權利）
- 2、無償配股：BT 員工每人無償分配 54 股，員工每購買 1 股送 2 股，每人最多 77 股。

3、依承銷價格打折：BT 員工及退休人員每人可依出售價格的九折購買 1,600 股。

此外，英國瓦斯（BG）、電信（BT）及航空（BA）三公司亦提供員供儲蓄選擇權購股計畫（Saving-related Share Option Scheme）。

法國公營事業移轉民營出售股票時，保留 10% 供員工認購，認購價格可達 20% 之折扣，當折扣超過 5% 時，2 年內不得轉讓股票。認購股票付款期限可長達 3 年，合乎特定條件亦可免費贈股及免所得稅等措施，使大多數員工擁有公司股票。法國政府並容許員工在民營化過程中成立控股公司，承購公司大部份股票，並在賦稅與股價上給與諸多優惠，給予工會及員工參與經營之空間。

（六）員工參與（employee participation）與產業民主（industrial democracy）

法國國營事業法規定，員工得推選代表參與事業單位董事會，員工在民營化過程中透過此項參與決策，並與工會配合爭取員工之權益。此外在國會「公營事業諮詢指導委員會」保留有員工代表席次¹⁰⁵，使員工在國會有提供意見的機會，亦使國會對公營事業的內部問題有較清楚的了解。

日本政府化解工會反對民營化之方法是讓工會充分參與，而且將工會之意見公諸媒體，以供輿情討論。

（七）黃金股與核心股

英國是提出黃金股概念最早的國家，其主要目的在國家及消費者利益，不會在民營化後被經營者犧牲，同時防止業者偏離本業經營，影響員工權益及國家、消費者之利益。英國首先在 BT 的民營化釋股過程中，保留一英鎊的特別股，保證政府有權控制該公司之某些經營事項，以確保公共利益無虞。

法國政府為確保未來投資市場股票安定性，以及未來對於民營化後之公司仍能掌握，堅持公司每次出售股權時，應將一相當比例（10% - 25%）的股份由一群經濟基礎穩固的投資人或較大型企業承購；及每次出售股票的 10% 予企業員工認購，

¹⁰⁵ 法國國會「公營事業諮詢指導委員會」在公營事業民營化過程中扮演極重要的角色，其成員包括六位上議院議員、四位下議院議員、五位政府代表、五位工會代表及五位社會人士。

以確保事業永續經營。

二、我國現階段民營化策略性作為

我國現階段執行民營化政策，對於有關員工權益方面所採取之措置方式，並參酌各先進國家處理員工權益問題之優點，臚列下列數端：

（一）金錢補償主義與員工工作權

我國對於民營化相關法規太過於重視金錢補償效果，亦未規劃員工之就業及轉業問題。在公營事業移轉民營條例及其施行細則，以及各主管部會所訂定之權益補償辦法中，均強調金錢補償之手段。如公營事業移轉民營條例第 8 條規定年資補償、公勞保年資補償、離職加發六個月薪給及一個月預告工資等。公營事業移轉民營條例施行細則第 13 條雖規定有從業人員轉業訓練、第二專長訓練或就業輔導及五年內被資遣人員之轉業訓練或就業輔導，但實際上並未受到行政機關或相關員工之重視，成效不彰。依勞基法規定，民營化後新雇主必須成就規定之條件始可解雇留用之員工，但一般認為工作權較之民營化前保障程度為低；另一方面，新雇主則須面對移轉民營前，原已存在未決之人事管理上諸多困擾。

反觀日本對於民營化最重要之員工權益問題¹⁰⁶，往往設有專責機構規劃處理，例如為處理國鐵的過剩人員，1985 年設立「國鐵過剩人員雇用對策總部」，長期有計畫處理這些人員。除正式立法輔導就業外，更由總理大臣親自主持會議，要求有關單位協助國鐵員工轉業，並編列預算鼓勵員工提早退休。英國政府在推動民營化時，亦視業務需要成立一些專責機構或部門處理有關員工權益問題。

（二）員工權益之統一性立法

我國對於員工權益之保障係採統一性之規範與作法。不論公營事業是屬於公用事業或是金融事業，亦不論公營事業是營運狀況良善或是營運不佳之機構，均採用

¹⁰⁶詹中原認為我國目前政治生態，「員工權益保障」是民營化主要考量因素，與經濟效益有同等的重要性，在許多政策上公平與效率原就兩難。甚至於這項人的問題，將會是民營化成敗之關鍵。

相同一套之法令規章，來處理員工之權益問題。由於各事業單位不僅事業經營情況差異甚大，人員進用方式亦是各不相同，強將各事業單為之權益問題放在同一套框架下套用，其間援引比照、不平之聲此起彼落，造成民營化之困擾，工會亦強勢介入爭取員工之權益，更加重民營化之執行與社會成本之付出。

各國對於民營化往往依據各事業單位之業務性質單獨立法，如英國 BT 電信法、美國之「聯合鐵路公司開放民營法案」、日本國鐵改革法案等。並且對於各事業員工之權益，或授權勞資雙方協商，如英國；或由政府依據事業之特性訂定措施辦法，如日本「日本國有鐵道退休職員及日本國有鐵道清算事業團職員再就業措施法」等均是。

（三）溫和漸進之變革方式與工會之支持

日本是在完全不解雇員工的原則下進行公營事業之民營化，其以員工遇缺不補、減少任用、成立子公司移轉員工進行多角化經營及經營合理化方式，來達到人力精簡之目標。而工會不僅贊成民營化，甚至協助加速民營化之腳步，並且在民營化之後，全力爭取員工之權益。

中鋼公司是我國民營化典範，該公司在民營化前與員工進行多方溝通，由於企業體質佳，雖移轉民營但原有經營團隊與經營策略並未大變更，加以積極進行多角化經營，使得勞資雙方均蒙其利。而工會在中鋼公司民營化過程中，堅持爭取員工之權益，並成功與事業單位共同抵抗財團入侵中鋼經營權。是我國推動民營化政策中採行漸進式變革並獲工會支持，較為成功的案例。

（四）階段性整頓再移轉民營

日本、英國、法國、新加坡對於擬民營化之公司均於事前進行規劃與評估，評估其事業體質、是否應民營化及民營化時機，若事業體質不佳，則加以整頓。一旦整頓完竣，再進行民營化，以確保開放民營化之公司之經營事業品質，並保證員工或一般大眾購買該公司股票之信心。

我國對於民營化之事業並不從事評估工作，對於營運狀況佳之事業以出售股權為唯一考量，以獲得政府公共建設所需資金，或填補政府財政黑洞。對於營運狀況

不佳之公營事業，如中船、台汽、台機等，亦不加以從事整頓，以圖改善其營運情形，而僅思如何儘速以出售資產方式賣出，造成員工之不安，及對未來前途的不確定感。

（五）員工參與

法國不僅在公司董事會有員工代表之參與公司經營，在國會亦有員工代表在國會「公營事業諮詢指導委員會」發言，以確保員工在公營事業民營化之權益。瑞典和德國則實施共同決定法模式的產業民主¹⁰⁷。德國實施「共同決定法」40 多年來，不但由一個經濟凋蔽的戰敗國，躍升為全歐洲最大的經濟體，擁有最先的工業科技，更創下了全歐洲最低的罷工率，成為勞資關係最和諧的國家。

產業民主除董事會層次的「參與經營」外，還包括廠場層次的「參與管理」，即賦與工會對與勞工權益有關的不同事務有資訊權、諮商權及共同決定權。我國新修訂「國營事業管理法」第 35 條規定公營事業的公股代表至少有五分之一由工會代表推派。具體規定員工直接推派代表介入事業的經營，此些勞工董事進入到事業經營階層後，對公司的經營策略及其規劃重大變更，將能代表員工陳言，並監督事業之策略與方針不利於員工之情況。這項規定無疑是我國對於產業民主的進一步發展。

¹⁰⁷ 德國早在 1951 年就已制訂「共同決定法」，規定在 500 人以上的企業中，董監事會須在三分之一的員工代表參與決策。其理論基礎在於把勞工在企業內所投注的心力，也視為一種股權，如此一來，員工參與經營是一件理所當然的事。在產業民主的制度設計下，勞工不但可以保護自身的工作權益，更願意為了產業的發展貢獻心力，提升經營效率，可以說是能使勞資雙方共蒙其利的一種制度。

第六章 結論與建議

第一節 結論

整體而言，我國對於公營事業民營化之政策制定邏輯與思維，係以財政考量與金錢補償為重點，對於國家巨視觀點及員工微觀的權益保障，顯然均不夠周延，從本文的分析中，可發現諸點結論：

一、民營化只是經濟發展手段之一，改善經濟結構方為正途

公營事業無效率與浪費是各國推動民營化原因之一，但許多英國國營事業在改制之前便已大幅改善了生產力與事業之獲利能力¹⁰⁸。世界銀行一項關於國有企業改革的研究報告，發現舉凡取得成功的改革，都是在幾個方面同時、整體進行的改革。這些改革的領域包括：通過開放市場創造更多的競爭，放鬆對產應進入的限制，以及為大企業鬆綁。現實國際社會中，有著相當多的私有企業效率低下及以私有制為基礎之經濟失敗之案例，如印度和中南美洲之企業基礎是私有制，但卻效率低下。經驗表明私有制不是企業成功和經濟發展的充分條件。相反地，我們也可以發現不少效率高、經營成功的國公營事業如新加坡航空、韓國浦項鋼鐵公司及德國參與式企業。現任世界銀行副總裁兼首席經濟學家斯蒂格利（Joseph E. Stiglitz）把認為只須正確的界定產權就可以保證經濟效率的觀點形容為一種「產權神話」，它認為「這個神話十分危險，因為它誤導許多接軌中國家僅僅觀注產權問題，過分信賴私有化，而忽略一系列更廣泛的問題。」¹⁰⁹。Grover Starling 認為政府追求民營化的一個重要的理由是經營效率的提升，但效率與公平往往呈抵換（trade off）關係，在強調物質性的效率的同時，更應凸顯公利與公共責任¹¹⁰。

當前我國對於公營事業之改革仍然以民營化為基調，並不思及整體經濟結構之

¹⁰⁸ 朱柔若，社會變遷中的勞工問題，台北：揚智文化事業，1998。頁302。國營企業與無效率並不存在著必然的關係。

¹⁰⁹ 林毅夫、蔡昉、李周，中國國有企業改革，台北：聯經出版社，2000。頁138-149。它們認為企業成功的前提是充分而公平的競爭，而非僅僅是公營事業之改制民營就一定是高效率與高生產力的保證。

¹¹⁰ 詹中原，民營化政策 - 公共行政理論與實務之分析。台北：五南圖書，1993。頁102。

改善，亦未對多年來之民營化政策重新檢討¹¹¹。基本上仍以出售公有資產之概念，及籌措各項經費為政策主要考量，效率之提高及強化經濟結構反而成為只是政府說服立法機構之表面理由而已。企業效率的提升一部分是來自於人力結構的改變，以民國 83 年民營化之中石化而言，現已縮減人力五成，再加上減薪，其人力成本大幅減少，但效率的提升與人力資源的合理化，民營化非唯一的路，英國委託機構（Agency）及市場化測試（Marketing Test）¹¹²及紐西蘭代理人理論均可提供另一思考空間。

二、民營化政策對於員工工作權等權益保障之不實際

我國對於公營事業民營化其公務員權益著重在「金錢」補償，與公營事業公務員依考試等法定程序進入公營事業體系之初衷顯不新牟，此等公務員之所以進入公營事業公務員系統，無非在於其工作權之保障與因考試等法定程序所取得之身分權，公營事業民營化政策之執行，導致如同政府片面毀棄此一雇用契約，雖稱係依法行事，但對於此些公務員工作權與身分權之撥奪乃無可推卸之事實。

公營事業移轉民營條例規定，其「從業人員於移轉當日由原事業主就其原有年資辦理結算」，意即於移轉民營當日政府與其公務員原依法令規定所取得之一切權利義務關係，將歸於無有。公務員之永業化係公務員之所以進入公務體系主要理由之一，認為工作可獲得保障，職業生涯亦可穩定發展。由英國與日本民營化的經驗來看，英國係以優惠方式鼓勵員工認購公司股票，日本則以成立多間關係企業及子公司容納員工，甚至由政府機關優先提供職缺，使得民營化並不損及員工工作權益。反觀我國自推動民營化政策以來，一味地以金錢補償為政策主軸，並未思及員工工作權之維繫，與對社會、經濟方面之影響。亦使得員工與工會於無法阻擋民營化之壓力，並因應政府之此一政策脈絡，退而以金錢補償數額之多寡做為與政府進行談判之主要訴求，從平均工資之內容爭議，到團體協約之訂定是否適用於民營化後公

¹¹¹ 公元 2000 年總統大選期間，民進黨總統後選人曾承諾當選後對民營化政策重新檢討，但陳水扁政府上台之後，為填補龐大財政赤字，及推動各項建設支票所需，仍編列交通部所屬中華電信公司近 3000 億元之釋股歲入預算。

¹¹² 梅傑首相 1991.10 發表白皮書表示，可藉由讓原承辦單位與民間公司公開競標，再將業務交由較有效率之一方承包的構想。即經由市場化之檢測，以提高行政單位之辦事效率。

司等問題，更顯現公營事業從業員工之無奈與不確定感。

三、統一式的民營化法制與齊一的權益處理方式

我國對於民營化之推動與執行係制定「公營事業移轉民營條例」等法規做為各事業體從事民營化之統一作業依據，對於員工權益之補償亦以各主管部會所訂定之內容雷同的權益補償辦法為員工各項權益補償之依據。並未如英、法、日本等先進國家對於各移轉所有權之國營企業訂定不同的法令規定，或委由勞資雙方進行協商，有爭議時由法院裁決，政府不予介入，故能因業務性質與人力特質做不同之處理，而工會亦能認同政府之作法，協助民營化之順利推展。

四、勞工參與經營與黃金股之設置

我國修正後之國營事業管理法 35 條所謂「產業民主」條款，規定國營事業的官股代表中，至少有五分之一席次是由工會所推派代表擔任，若工會推派之代表有不適任情形，工會可予以撤換，另外推派代表。賦與事業單位員工參與事業經營與決策之權利，並可因而保障員工之工作權，促進勞資和諧，對國家經濟之發展應有正面之效果，是符合時代潮流與國際趨勢的立法，應予肯定。

其次，經建會擬於下次修正「公營事業移轉民營條例」時提出黃金股的設計，在事業單位移轉民營時，得發行具否決權之特別股，由事業主管機關認購，以避免民股股東進行不當讓與，或變更所營事業等情形，使政府擁有對移轉民營後事業經營重要決策之否決權¹¹³。黃金股首見於英國電信公司 BT 之民營化，英國政府鑒於電信事業之公用性，為防範該公司於民營化後，新股東之決策違背政府政策損及公共利益，甚或影響員工權益，故首先在 BT 的民營化釋股過程中，保留一英鎊的特別股，保證政府有權控制該公司之某些經營事項，以確保公共利益無虞。法國核心股亦是為確保投資市場安定與事業經營之穩定而設。我國公營事業民營化過程所引發諸如中國石油化學工業、中華工程及台肥公司圖利特定「財團」，或藉該等上市公司股票之操作圖謀私利¹¹⁴，其所產生之流弊，恐不下於政府單位所沾沾自道之效率提

¹¹³ 聯合報，89年6月2日8版。

¹¹⁴ 台灣勞工陣線，台灣民營化政策總批判。台北：勞動者雜誌社，1999。頁44-81。台灣民營化為期釋股順利，中工、中石化均有一定比例係屬洽商銷售，致造成財團介入與操作股票之疑慮。

升。黃金股之設置雖可能造成政府公股過於介入而影響企業經營自主權，但可加以必要之限制與期限，俟企業營運正常後撤出。

五、員工權益內涵之不確定性

公營事業員工與政府係處於不對等談判的地位，政府單位可因應當前財政或政經情勢之需，隨時更動攸關員工權益之法令規章，公營事業移轉民營條例雖規定有「其他原有權益如受減損時，亦應加以補償」，但公營事業移轉民營條例施行細則則定為其補償範圍應以該公營事業移轉民營型態時已發生之損失為限，限縮母法之補償範圍¹¹⁵。以事關員工年資結算金之平均工資為例，勞委會 87 年曾發布解釋令認為雇主為酬備員工年度工作之辛勞發給之績效獎金，屬工資之性質，應計入平均工資，但據報載勞委會已擬變更解釋令，排除於平均工資之列。其次，行政院長擬修改年度強制休假之規定，亦將影響實質「平均工資」之內容。

六、工會在民營化過程中的角色扮演

公營事業民營化過程中，工會均無可避免的介入，日本 NTT 民營化，工會不僅支持民營化政策，並強力爭取員工權益，是其民營化順利的關鍵。在我國，工會於民營化過程中既少獲參與，政府且無意與工會及勞工誠意溝通，致使工會在民營化過程中，大多採取對抗的角色，以爭取勞工權益，在公營事業民營化過程中成為反對政策推動的大力量，因而影響民營化的順利推展。

七、公營事業公務員身分權是否補償，學者與實務迭有爭議，經建會認為並未損及該等公務員之「身分權」，以不予補償為當。本文以為，我國公務員考選制度中，大部份之進用考試以定位為「任用考試」為最多，如全國性公務人員高普考試即是；其次，類似升官等、事業單位人員升資考試等則偏於資格考試，僅具高一官等之任用「資格」，公營事業機構公務人員多為經各種特別考試進用，公營事業之移轉民營，該等公務人員所具之公務員資格，實際上並未受損，依公營事業移轉民營條例施行細則規定，其權益之補償以移轉民營時所受損害為限予以補償，在法規範未修訂前，

¹¹⁵ 我國勞工對於權益的訴求，並非與資方協商，而係與政府直接之談判，但此種談判係處於權力極端不對等的態樣，故勞工團體慣常以街頭遊行、怠工等方式進行（公營事業員工現階段仍不容許罷工）或以選舉時影響選票做為與執政黨談判籌碼。

以不予補償為宜。然則公務人員之身分權應受保障為公務人員保障法所明定，政府在推動公營事業之民營化時，除應積極於工作之轉介外，對於公務員於移轉民營後工作權之保障，亦應妥善規劃，雙管齊下的方式，以維護公務員之權益。

第二節 建議

一、首先應揚棄金錢補償之固有思考模式，以保障員工工作權為第一優先

現行公營事業移轉民營法令規範均著重在現金補償。公營事業移轉民營條例施行細則 15 條雖規定有轉業訓練、第二專長訓練，就業輔導等，但事業單位與政府均未予重視，而一逕地以現金為補償重點。以我國民營化之情況，公營事業民營化之後，事業人力總量逐年降低，員工逐漸自願或非自願離開原有工作單位，以年屆中年、工作技能不足及其工作慣性，就業或轉業均屬不易。失業人口必然增加，其所造成家庭、社會與國家之負擔，應可預見。我國應參考日本政府對於日本國鐵民營化之作為，不以現金補償為唯一之考量，成立專責機構以統籌民營化企業員工之工作安置，更應落實「就業訓練、輔導轉介、輔導轉業」的作為，以確保員工工作權。並且擬訂公司多角化經營計畫及方向，於民營化後依員工志趣與專長分別配置，以穩定員工情緒。

二、工會之參與與溝通

政府推動民營化時應邀請工會參與民營化推動小組之運作，以類似美國田納西流域管理局（cooperation）邀請地方人士參與的作法，以形成共識，減少阻力。工會是公營事業員工之代表，如能獲得工會之合作，對於員工權益保障事項，亦可隨時聽取工會意見，民營化工作的推展將更加順利。至於與員工之溝通方面，政府與資方應擬訂溝通計畫，多方與員工進行溝通，使員工了解改制需要與員工權益，並依誠信原則，一則期望形成共識，再則去除員工之疑慮。

三、權益補償不應做齊一式規定，並容許依事業特性進行協商

各事業機構應依事業營運狀況及業務特性，分別協商權益補償範圍及內容，而

非以齊一式的訂定公營事業移轉民營權益補償項目與內容，供各事業單位一體適用。以身分權補償之訴求為例，各公營事業由於其原進用人員之管道不同，有依法律進用，具狹義公務員身分者，有事業機構委託青輔會等機關考選進用者，亦有事業機構便宜行事自行進用者，其進用依據不同，法規範之權益事項亦不同，強將權益補償做齊一式規定，殊屬不當。依公法上契約之概念，應依各別法律關係做不同之處理方屬正辦。英國授權由事業機構勞、資雙方協商之作法值得參酌。

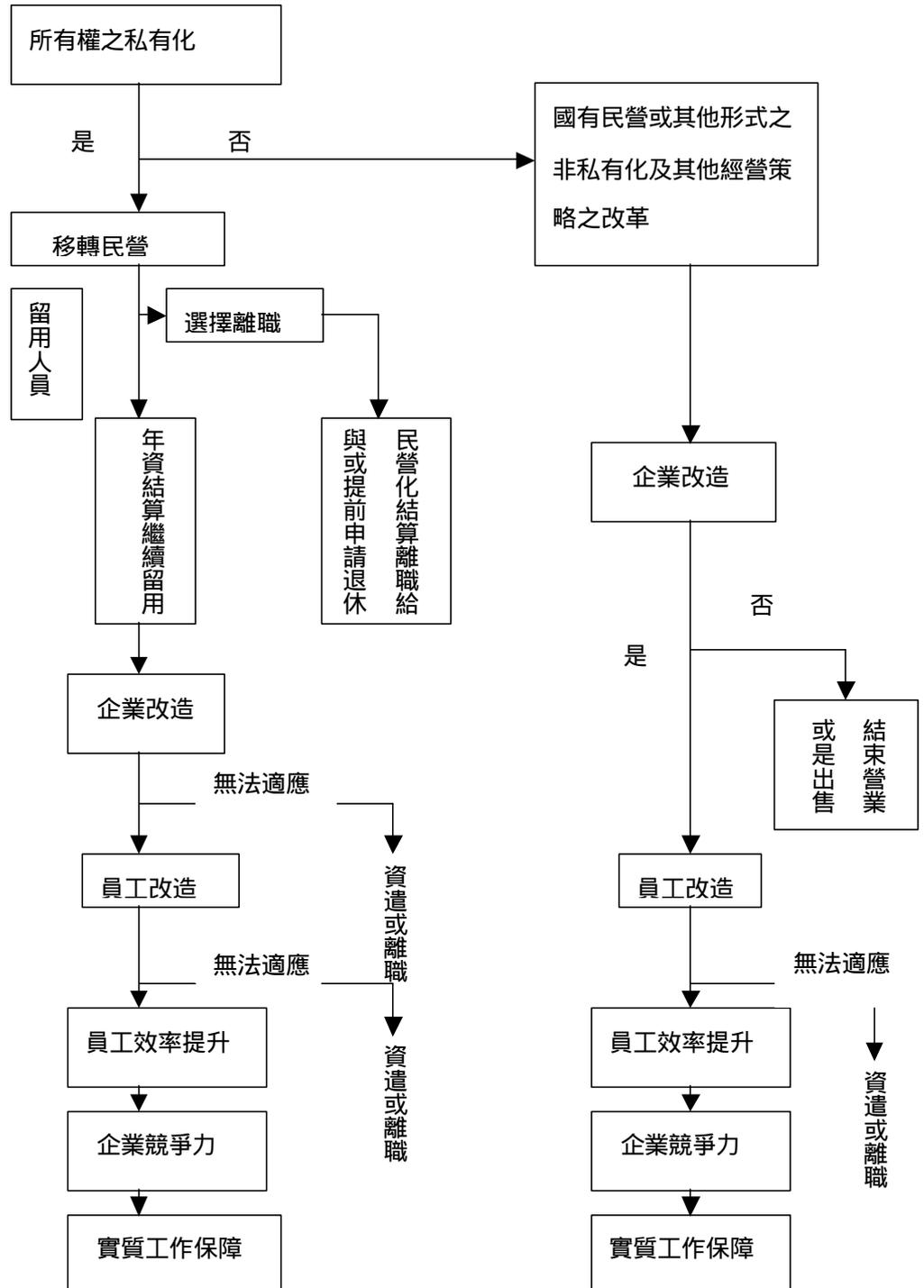
四、員工應儘速調整腳步，重新做好自己的生涯規劃

員工應體會時勢與潮流之不可逆，加強本身第二專長訓練，及工作適應能力之自我訓練，更應儘速調整公務員工作心態。公營事業移轉民營後，企業以利潤之獲致為務，員工生產力及工作效率將必然成為第一重要之考量，公務員安定穩重之性質將成為效率的敵人，員工如未能適時調整其心態，將很快被職場所淘汰。此外，加強本身專長與知識技能才是工作權保障的不二法門。亦即是，面對大環境的巨變，不管政府對公營事業進行所有權或經營權的任何改革，公務員均應進行自我改造，厚實自我工作能力，才是工作權的實質保障。（參考圖表四）

五、重新建構公營事業改革之思考模式，使員工工作權與企業經營適當接軌，成一良善之關係。

公營事業經營效率之提升與員工工作權之確保，並不必然是呈現「零、和」關係，公營事業所有權私有化亦不盡然是唯一改革之道，其他形式的改革如國有民營等所有權與經營權之分開，或是內部經營策略之改革，諸如英國公部門「市場檢測」等，均可激發員工進行自我改造之動力，提升企業競爭力，實質上保障員工之工作權。如若勞動者與資方、政府唯執著於金錢補償或形式上之工作權保障，則期望公營事業改革之成功者幾希。

圖表四 公營事業改革之思維途徑



參考書目

一、中文部份

丁祖蔭、強贛生譯，社會心理學（Social Psychology-J. L. Freedman , D. O. Sears , J. M. Carlsmith ）。台北：五洲出版社，1988。

人事行政法規釋例彙編，台北：人事叢書編輯委員會，1991.11。

中華電信工會，戀戀勞工情在工會 - 中華電信工會自主發展史。台北：中華電信工會，1999。

台灣勞工陣線，新國有政策 - 台灣民營化政策總批判。台北：勞動者雜誌社，1999。

外國人事行政論文叢書（二）公務制度改革 - 澳洲經驗。台北：人事叢書編輯委員會。

朱柔若，社會變遷中的勞工問題。台北：揚智文化事業有限公司，1998。

何思因主編，美國。台北：國立政治大學國際關係研究中心，1994。

吳定，公共行政論叢。台北：天一圖書公司，1988。

吳庚，行政法之理論與實用。台北：三民書局，1992。

吳明儒、賴兩陽譯，資本主義福利體系：日本、英國與瑞典之比較。台北：巨流圖書公司，1997。

吳若予，戰後臺灣公營事業之政經分析。台北：業強出版社，1992。

吳復新，人力資源管理。台北：空中大學，1996。

吳森田主編，台灣永續發展研討會論文集。台北：國立中興大學法商學院出版，1999.10。

李鴻禧，違憲審查論。台北：國立臺灣大學法學叢書編輯委員會，1990。

林水波、施能傑、葉匡時研究主持，強化政策執行能力之理論建構。台北：行政院

- 研究發展考核委員會，1993。
- 林水波等，強化政策執行能力之理論建構。台北：行政院研究發展考核委員會，民國 82 年 7 月。
- 林明鏘，公務員法研究（一）。台北：國立臺灣大學，2000。
- 林紀東，行政法。台北：三民書局，1980。
- 林毅夫、蔡昉、李周等著，中國國有企業改革。台北：聯經出版社，2000.07。
- 林鍾沂編譯，公共政策與批判理論。台北：遠流出版事業，1991。
- 林鐘沂，政策分析的理論與實踐。台北：瑞興圖書股份有限公司，1994。
- 洪鎌德，當代政治經濟學。台北：揚智文化事業，1999。
- 研究發展得獎作品選輯第 29 輯，台北：行政院人事行政局，2000.06。
- 孫本初，公共管理。台北：智勝文化事業有限公司，1998。
- 翁岳生，行政法與現代法治國家。台北：國立臺灣大學法學叢書編輯委員會，1976。
- 張春興、楊國樞、文崇一，心理學。台北：東華書局，1988。
- 許宗力，憲法與法治國行政。台北：元照出版公司，1999。
- 許南雄，人事行政學。台北：商鼎文化出版社，1994。
- 許南雄，各國人事制度。台北：商鼎文化出版社，1992。
- 許道然等翻譯，政府未來的治理模式。台北：智勝文化事業，2000。
- 許慶復主編，邁向 21 世紀的台灣。台北：正中書局，1994.11。
- 郭婉容，個體經濟學。台北：三民書局，1979。
- 陳恒鈞等譯，政策制定的過程。台北：菱伯文化文化事業，1998。

陳新民，行政法學總論。台北：三民書局，1992。

詹中原，民營化政策 - 公共行政理論與實務之分析。台北：五南圖書出版公司，1993。

詹中原等編著，新公共管理 - 政府再造的理論與實務。台北：五南圖書出版公司，2000年2月。

鄭竹園，大陸經濟改革與兩岸關係。台北：聯經出版事業公司，2000。

鄧學良，勞資事務研究。台北：五南圖書出版公司，1993。

薛祖仁譯，美國公共行政管理。台北：風雲論壇社，1999.08。

簡良機，勞工問題及勞工法之研究。台北：華淋出版社，1987。

簡良機，勞基法實務爭議問題之研究。台北：萬國蔚理出版公司，1991。

二、外文部份

Bellone, C. J. and Gorel, G. F. "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy", Public Administration Review, Vol. 52, No2, March/April, pp.130-134.

Caiden, Gerald E., The Vitality of Administrative Reform, International Review of Administrative Sciences, 1988. Vol3, p331-357.

Gore, Al, The Gore Report on Reinventing Government, NY: Times Books, 1993.

Grand, Julian Le and Robinson, Ray, Privatization and the Welfare State, London: George Allen & Unwin, 1985.

Hammer, Michael & Champy, James, Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution, Harper Business, 1993.

Hodgetts, Richard M., Organizational Behavior: Theory and Practice, New York: Macmillan Publishing Company, 1991.

Pirie, Madsen, Privatization: theory, practice and choice, London: Wildwood House, 1988.

Porter, Michael E., The Competitive Advantage of Nations, The Free Press, New York, 1990.

Savas, Emanuel S., 'Privatization and Productivity', in Marc Holzer (ed.), Public Productivity Handbooks, NY : MarcelDekker, 1992。

三、論文、期刊、論著部份

「被資遣員工再就業」研討會。行政院勞工委員會職業訓練局，1998年4月。

「新世紀的行政理論與實務」學術研討會暨張潤書教授榮退紀念論文集。台北：國立政治大學，2000年。

人事行政第113期。台北：人事行政學會，1995.05。

人事行政第116期。台北：人事行政學會，1996.02。

人事行政第119期。台北：人事行政學會，1996.11。

中國勞工，第1003期。台北：中國勞工雜誌社，2000.04。

中國勞工，第1015期。台北：中國勞工雜誌社，2001.04。

中國勞工，第994期。台北：中國勞工雜誌社，1999.07。

中華電信工會第13期。台北：中華電信股份有限公司產業工會，1999.02。

中華電信工會第18期。台北：中華電信股份有限公司產業工會，1999.12。

中華電信工會第2期。台北：中華電信股份有限公司產業工會，1997.02。

中華電信工會第3期。台北：中華電信股份有限公司產業工會，1997.04。

中華電信工會第5期。台北：中華電信股份有限公司產業工會，1997.10。

中華電信第34卷第7期。台北：中華電信股份有限公司，1990.07.25。

中華電信第34卷第8期。台北：中華電信股份有限公司，1990.08.25。

公務人員月刊第47期。台北：公務人員月刊社。

朱楠賢，如何控制政府之成長兼從「公共選擇」(Public Choice) 的角度談起。行政管理論文選輯第五輯，台北：銓敘部，1991年3月，頁203-215。

江明修，再造公義政府 - 「行政革新方案」的檢討與改進建議。人事行政季刊第116期，台北：中國人事行政學會。頁7-14。

行政管理論文選輯第十一輯。台北：銓敘部。

行政管理論文選輯第十二輯。台北：銓敘部。

行政管理論文選輯第十三輯。台北：銓敘部。

行政管理論文選輯第十四輯。台北：銓敘部。

行政管理論文選輯第十輯。台北：銓敘部。

吳青倫，我國電信事業民營化之規劃評估。國立中興大學公共政策研究所。民84年。

呂育誠，「新政府運動」或「政府新運動」？ - 從新政府運動一書論當前行政革新的問題與展望。行政管理論文選輯第十一輯，台北：銓敘部，1997年4月，頁99-124。

呂德明，民營化、產業民主與勞動三權析論。「中華電信」第三十四卷第七、八期，台北：中華電信股份有限公司。

政策月刊34期。台北：中國國民黨中央委員會政策研究工作會，1998年05月。

政策月刊48期。台北：中國國民黨中央委員會政策研究工作會，1999年07月。

政策月刊52期。台北：中國國民黨中央委員會政策研究工作會，1999年11月。

施能傑譯，行政改革的持久性。行政管理論文選輯第五輯，台北：銓敘部，1991年3月，頁537-572。

徐仁輝，公共選擇觀點下的民主行政。行政管理論文選輯第十四輯，台北：銓敘部，2000年5月，頁27-42。

國策雙週刊 157 期。台北：財團法人國家政策研究中心，1997。

曾明發，「我國公營事業民營化主要人事問題探討」。人事行政季刊第 119 期，台北：中國人事行政學會，1996 年 11 月，頁 18-30。

黃雅榜，減少員工抗拒的民營化過程管理。行政管理論文選輯第十二輯，台北：銓敘部，1998 年 2 月，頁 155-172。

廖俊松，民營化之外 - 福利國家民營化之省思。行政管理論文選輯第十四輯，台北：銓敘部，2000 年 5 月，頁 43-63。

蔡文濱，我國公營事業民營化員工權益問題之研究。國立中正大學勞工研究所。民 82 年。

蕭鈺，英美兩國近年文官改革之啟示。人事行政季刊第 117 期，台北：中國人事行政學會，頁 26-35。

網路資料

<http://cepd.spring.org.tw/Private/act/2.html>

<http://labor.ngo.org.tw/>

http://labor.ngo.org.tw/industrial_democracy/spid0.htm

http://otc.tnit.edu.tw/ish_laws/agre.htm

附錄一

公營事業移轉民營條例

中華民國四十二年一月二十日立法院制定全文九條中華民國四十二年一月二十六日
總統公布

中華民國八十年六月十九日華總（一）義字第三 四八號總統令公布

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 號令公布

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時，應辦理從業人員轉業訓練、第二專長訓練或就業輔導。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。

附錄二

公營事業移轉民營條例施行細則

行政院八十一年二月二十八日台八一經字第 七三五六號令發布

行政院八十三年五月十一日台八三經字第一六六一六號令修正發布第八條條文

行政院八十六年十月一日台八六經字第三七一七一號令修正發布

行政院八十八年一月二十七日台八八經字第 三八六一號令修正發布第十九條、第廿一條條文

行政院八十八年十二月廿二日台八八經字第四六一四六號令修正發布第三條、第四條、第九條條文

行政院八十九年七月五日台八十九經字第二 一五一號令修正發布第十條

行政院八十九年八月三十日台八十九經字第二五五六三號令修正發布第二十一條

行政院八十九年十月四日台八十九經字第二八八七二號令修正發布第二十一條

第一條 本細則依公營事業移轉民營條例（以下簡稱本條例）第十二條規定訂定之。

第二條 本條例所稱移轉民營，指將公營事業全部或部分之股權出售、資產標售或股權、資產協議讓售自然人或私法人。

第三條 本條例所稱政府，包括中央政府、直轄市政府及縣（市）政府。

第四條 本條例所稱事業主管機關，屬國營事業者，指中央目的事業主管機關；屬地方政府之公營事業者，指該管直轄市政府或縣（市）政府。

第五條 本條例第五條第二項第一款所稱出售股權，指下列情形之一：

一、依證券交易法令以下列方式出售者：

- (一) 股票上市或上櫃前公開銷售公股。
- (二) 對非特定人公開招募出售公股。
- (三) 於集中交易市場或證券商營業處所出售公股。
- (四) 於海外以出售原股或海外存託憑證方式銷售公股。

二、依其他法令規定，對非特定人標售或拍賣公股。

第六條 本條例第五條第二項第二款所稱標售資產，指為移轉民營而標售該公營事業之工廠、分支機構全部或一部資產。

前項資產標售得為概括承受之約定。

第七條 本條例第五條第三項所稱讓售股權或資產之特定對象，指公營事業移轉民營時，為達成引進技術、利用行銷經驗、改善經營或其他特定目的，經該事業主管機關評定合格，報請行政院核准之自然人或私法人。

第八條 本條例第五條第二項第二款所稱標售資產及第三項所稱資產之讓售，得以公營事業之工廠、分支機構全部或一部財產抵繳股款，投資設立民營公司方式為之。

第九條 依本條例第七條規定組織國營事業移轉民營評價委員會，由財政部、行政院主計處、行政院經濟建設委員會、行政院勞工委員會及該移轉民營事業主管機關所指派之代表組成，並由各該事業主管機關召集之。必要時，得徵詢學者、專家或該移轉民營事業代表之意見。

前項各機關指派之代表以現職人員為限，事業主管機關代表名額不得超過評價委員會代表之半數。

直轄市、縣（市）營事業之移轉民營評價委員會，由各該事業主管機關依權責，比照前二項規定組成之。

第十條 本條例第七條所稱評定其價格，指評定出售股權或資產之底價。委託承銷商採公開承銷方式出售股權時，得增列承銷價格或承銷價格計算公式。

前項價格於評定時，應考慮取得成本、帳面價值、時價、市價、將來可能之利得、市場狀況、出售時機及資產重估價或資產鑑定價值等因素。

第十一條 本條例第八條所稱公營事業轉為民營型態時，指下列各款之情形：

- 一、以一次或分次出售股權者，指政府資本低於實收資本總額百分之五十之日。
- 二、以一次或分次標售資產方式者，指受讓人取得當次標售資產物權之日。
- 三、以協議方式讓售者，準用前二款之規定。

第十二條 本條例第八條、第九條及第十一條所稱從業人員，指依法得適用退休、資遣規定之人員。但不包括下列人員：

- 一、依聘用人員聘用條例聘用之人員。
- 二、依行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法僱用之人員。
- 三、定期勞動契約人員。
- 四、借調或兼職人員。
- 五、其他臨時人員。

第十三條 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輔導。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。

第十四條 公營事業移轉為民營型態時，依本條例第八條第二項或第三項辦理離職或資遣，再至公營事業服務者，於該事業移轉民營時，不適用本條例領取加發六個月薪給及一個月預告工資之規定。

第十五條 本條例第八條第二項所定勞動基準法退休金標準，其工作年資於該事業適用勞動基準法後者，依該法第五十五條規定計算。其工作年資於該事業適用勞動基準法前者，依各該事業當時應適用之法令規定計算，當時無法令可資適用者，

依各該事業自訂之規定或勞雇雙方之協商計算；或由從業人員選擇依下列規定辦理：

- 一、勞動基準法施行後之工作年資比照該法第五十五條規定計算。
- 二、勞動基準法施行前之工作年資比照臺灣省工廠工人退休規則規定計算。

依前項規定適用勞動基準法前、後工作年資計算之退休金標準，合計最高總數以四十五個基數為限。

第十六條 本條例第八條第二項及第三項所稱薪給標準，於實施用人費率單一薪給事業人員，指每月支領之單一薪給，不包括津貼、加給及獎金；於未實施用人費率事業人員，指每月支領之薪給及加給。

第十七條 本條例第八條第三項及第四項所稱留用人員，指事業全部或部分轉為民營型態後，在該民營事業繼續工作之從業人員。

第十八條 本條例第八條第三項所稱結算，指結清年資，辦理給付。辦理結算後之從業人員，其年資重新起算。

第十九條 各主管機關依本條例第八條第五項擬訂之補償辦法，其補償範圍應以公營事業移轉為民營型態時已發生之損失為限。但移轉之日起五年內資遣者，其勞保權益如有損失時，應給予補償。

第二十條 本條例第九條所稱保留一定額度之股份，包括下列三者，其合計股數不得超過各該事業已發行股份總數之百分之三十五。

一、可認購額度：就各該事業平均薪給標準總額二十四倍之總金額以第一次銷售價格換算。

二、得增購額度：公營事業移轉為民營型態當次釋股時，其事業主管機關得在可認購額度股數範圍內，依當次加權平均銷售價格，提供該事業從業人員增購。

三、長期持股優惠保留股數：第一次釋出公股，保留供從業人員於持有可認購額度股份達事業主管機關所定期間時，依事業主管機關所定比率按股票面額認購之股數

前項第一款所稱平均薪給標準總額，指本條例八十年六月十九日修正施行後，各該

事業第一次釋出公股之月前十二個月（釋出公股之月不予計入）每月全部從業人員依第十六條規定薪給標準所計算薪給總額之月平均數。所稱第一次銷售價格，指本條例八十年六月十九日修正施行後，各該事業第一次釋出公股之銷售價格，有多個成交價格時，以其加權平均計算之。

各該事業應依從業人員年資、職等及考績或其他因素，分別訂定每位從業人員可認購股數及增購股數。

第廿一條 從業人員依前條第一項第一款可認購額度進行認購之股份，其認購價格應與當次股份出售價格中之最低成交價格一致。當次僅於海外出售原股或以海外存託憑證方式銷售公股時，其認購價格，得依海外釋股所定承銷價折算為新臺幣之價格，或海外釋股訂定承銷價當日國內股市該收盤之價格，較低者計之。從業人員如自願將其當次全數或部分認購之股份委託事業指定之機構集中保管，並承諾二年內不予轉讓或質押，該交付集中保管股份得以上開認購價格百分之九十認購；承諾三年內不予轉讓或質押，該交付集中保管股份得以上開認購價格百分之八十認購。

從業人員持有前項可認購額度之股份達事業主管機關所定期間以上者，得於期滿時依前條第一項第三款所定比率，按股票面額認購。

從業人員離職或退休後，其於在職期間依前條第一項第一款認購之股份仍適用前項長期持股優惠之規定。

第廿二條 經行政院指定以優惠方式公開銷售公營事業股份予公眾時，事業主管機關應另行訂定該事業從業人員認購額度及認購價格，併同釋股計畫，報請行政院核定，不適用前二條之規定。

第廿三條 依本條例第九條規定由主管機關所定之從業人員優惠優先認購股份辦法，應包括下列事項：

- 一、優先方式。
- 二、認購額度。
- 三、優惠方式。

四、認購時機。

五、其他必要事項。

第廿四條 移轉民營事業之董事長、總經理之認股及權益補償，均比照從業人員之規定辦理。

第廿五條 公營事業移轉民營所得資金，依本條例第十一條規定繳庫，應依下列規定辦理：

一、公庫出售持有公股時或公營事業出售全部資產時之所得資金，其屬應分配與公庫部分，均應繳庫。

二、公營事業出售部分資產或其持有移轉民營之轉投資事業股權時，其收支應併入事業年度盈餘處理，除依法提列法定盈餘公積及資本公積外，不得提列特別盈餘公積或以未分配盈餘方式留存。

第廿六條 本細則自發布日施行。