



公營事業之興替、職能與改革

在 1950 年代初期，政府經營不少公營事業，在臺灣全體經濟中占有相當重要的地位，然隨著臺灣經濟的發展快速興起等因素，公營事業家數不斷減少，重要性也大幅下滑。本文介紹我國公營事發展歷程及職能，並針對政府未來對公營事業管理方向，給予改革建議。

許嘉棟（東吳大學暨中信金融管理學院講座教授、臺灣大學經濟系兼任教授）

壹、公營事業種類

臺灣的公營事業，包括以下三類：

- 由各級政府獨資經營者。
- 政府與人民合資經營，政府資本占比超過 50% 以上者。
- 政府與 / 或前二款公營事業投資於其他事業，占被投資事業資本 50% 以上者。

除了公營事業，國內有不少民營企業，政府與公營事業對其持股的合計（簡稱公股）雖不到 50%，但超過 20%，故對該民營企業有相當高的控制能力，由公股代表擔任負責人。

這類企業稱為「泛公股企業」。

貳、公營事業之興替

在 1945 年臺灣光復時，政府自撤離的日本人手中接收了不少的事業單位。又 1949 年國民政府遷臺，部分公營事業隨之來臺。因此，在 1950 年代初期，臺灣公營事業的家數不在少數，在全體經濟中占有相當重要的地位。一項研究指出「戰後公營企業曾一度占有當時臺灣產業全體的 90% 之資本，全部產值的 65%」¹。

國民政府來臺後，一方面為了振興經濟，在「發達國家

資本」之思維下，新創立一些公營事業；另一方面也將部分不必要公營的事業移轉民營，其中包含在 1954 年為了配合「耕者有其田」政策的推動，將臺泥、臺紙、農林與工礦等四大公營事業移轉民營，此為公營事業民營化在臺灣的濫觴。之後，民營企業隨著臺灣經濟的發展快速興起，公營事業的相對重要性逐漸下滑。在 1974-79 年推動十大建設期間，政府成立了中鋼與中船，使公營事業的比重一度短暫回升，但其後公營事業的重要性持續下降。政府自 1989 年開始推動

的公營事業民營化，更是加速了公營事業占全體經濟比重的式微。根據國家發展委員會的統計，迄 2017 年完成了 39 家公營事業的民營化，另有 17 家結束營業。

隨著 1998 年實施精省，原為省屬之事業皆移轉為國營。惟歷經多年的公營事業民

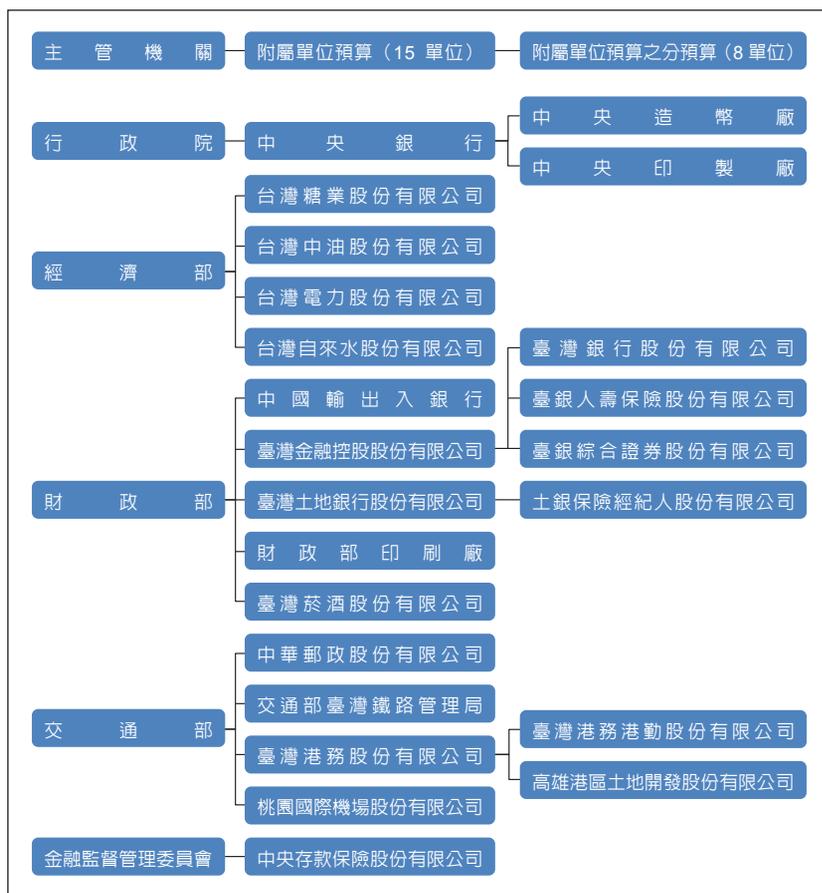
營化，於今臺灣所剩的國營事業只剩 23 單位，包含在中央政府總預算中編製附屬單位預算者 15 單位（包括中央銀行），另有編製附屬單位預算之分預算者 8 單位。2018 年度的國營事業系統如圖 1 所示。

參、公營事業之職能

所有公民營企業都有促進生產、提供就業、帶動經濟成長之功能。公營事業除了發揮這些作用，其盈餘可作為政府之財源、充裕國庫。此外，公營事業可配合政府政策，執行追求盈餘以外的政策性任務，或協助政府解決問題。例如在 1990-2010 年期間，公營金融機構藉著概括承受，以及接管與重整，協助政府順利處理了不少問題金融機構。

再者，國父孫中山先生曾提出「發達國家資本，節制私人資本」之主張；此一主張成為國民政府早期發展公營事業的章本。我國的憲法第 144 條甚且明定「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。」臺灣早期的確是把許多這兩類產業皆納入公營事業之列，包括自來水公司、台電、臺鐵、電信局、中油及航空公司等。銀行在「節制私人資本」、「防止金融力量被財團或私人獨占濫用」的考慮下，也多被限制為公營。因此，這類公營事業又肩負了兩項與維

圖 1 2018 年度國營事業系統



資料來源：行政院編 107 年度中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表（營業部分）。

論述》專論 · 評述



護公平正義相關的職能：

- 一、將具獨占或寡占性質，或是須經政府特許方可經營之產業的經營利益，藉由公營予收歸國有，由全民共享；或以公營事業來牽制民營企業的市場壟斷力。
- 二、以合理的價格充分供應產品或服務，以照顧人民生活；並且時對弱勢團體或特定族群予以低價補貼，或是為了平抑物價，不准公營事業漲價。

也正由於公營事業的角色與任務多端，當其在照顧弱勢、發揮公平正義角色，與執行政策性任務時，難免損及其在盈餘方面的表現。再加上政府的法規與制度限制了公營事業的經營自主性與彈性，以及欠缺適當的誘因、機制以激勵從業人員；這些因素共同導致諸多公營事業經營績效的低落，進而成為國內推動公營事業民營化的主要理由之一。

公營（或國營）事業歷年來對 GDP 與國內固定資本形成毛額的貢獻率，如圖 2 所示。

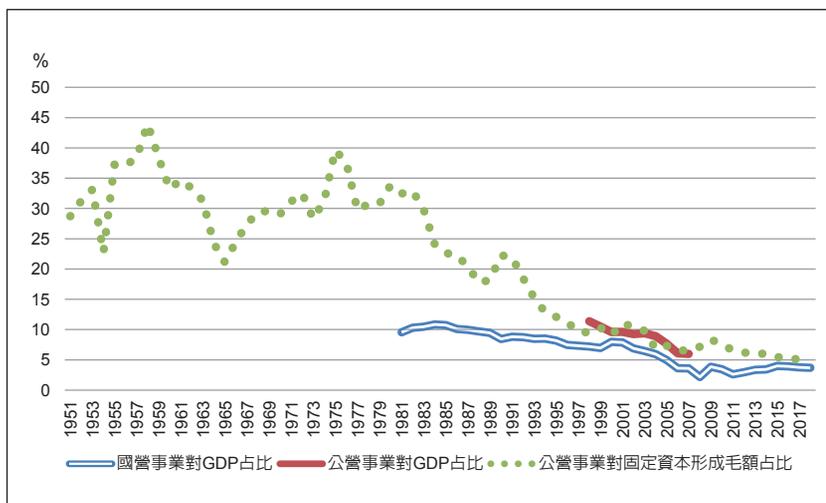
行政院主計總處欠缺 1980 年以前國公營事業對 GDP 貢獻率的統計。資料顯示在 1980 年代，國營事業占 GDP 的比率約在 10% 左右，隨後逐漸下跌；在 2008 年曾降至 2.17% 的最低水準，2017-18 年之貢獻率為 3.7% 左右。公營事業對 GDP 的貢獻率雖較高，亦由 1998 年的 11.36% 逐漸下降至 2007 年的 5.97%。

在公營事業對國內固定資本形成的占比方面，於 1952-65 年以及包含十大建設期間在內的 1971-82 年，此一比率多在 30% 以上。在截至 1991 年

以前的其他年度，此一比率也尚多維持在 20% 以上。其後，隨著公營事業民營化的推動，公營事業對國內固定投資的貢獻率逐漸下滑；2013 年以來的貢獻率已降至 5 - 6%。也由於公營事業之固定投資少有成長，故公營事業固定資本形成對臺灣經濟成長率的貢獻，在 2010-18 年期間的年平均值為 -0.01%，已成為在支出面拖累經濟成長之因素。

在公營事業對政府的財政貢獻方面，公營事業除了分配予中央及地方政府股（官）息紅利（即盈餘繳庫）之外，

圖 2 公營事業對 GDP 與國內固定資本形成毛額的貢獻率



說明：國營事業占 GDP 比率，1981-99 年是會計年度資料，2000 年之後為曆年制資料。
資料來源：行政院主計總處國民所得統計（2007 年國民所得統計年報）。

還繳納各項稅捐，以及依法提撥地方政府款項。依據財政部的統計，各級政府的歲入淨額來自營業盈餘及事業收入之比率如圖 3 所示。所謂營業盈餘及事業收入，除了公營事業的繳庫盈餘，還包括政府來自泛公股企業及其他事業投資之分紅，但是它又不包含公營事業所繳納的各項稅捐及依法對地方政府的撥款，故只能做為公營事業對政府的財政貢獻之粗略參考²。

圖 3 顯示自 1962 年度以來，營業盈餘及事業收入占各級政府歲入淨額的比率多在 10 - 15% 間起伏，最高曾在 2003 年度達 21.43%，最低則為 1963 年度的 7.23%。又在 1998-2005 年期間，此比率多維持在 16% 以上；2015 年以來，則都已降至 10% 以下³。

最後，在公營事業對就業的貢獻方面，國營事業（含其下的附屬單位）的員工人數於 2014-18 年都維持在 11.6 -

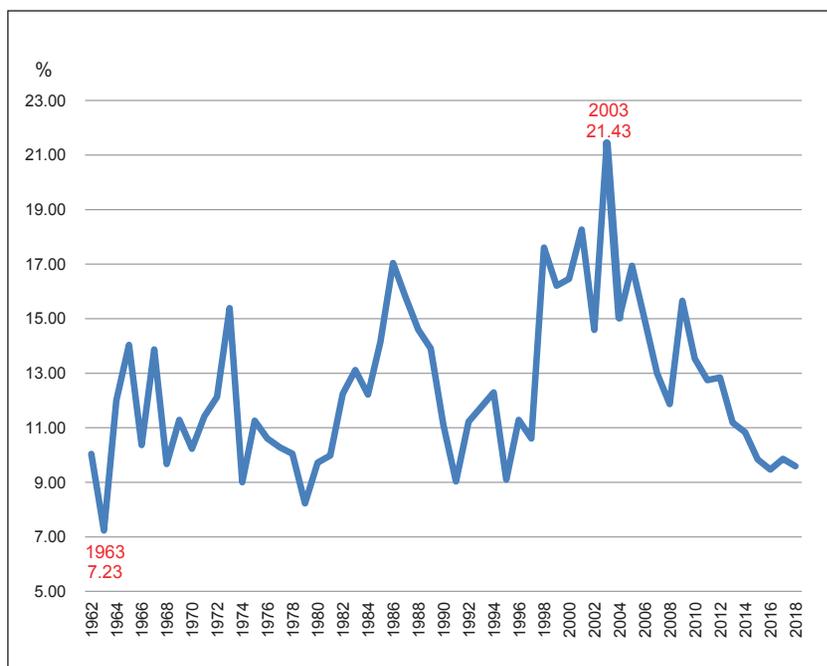
11.8 萬人之間，占全臺灣總就業人數的比率都只略高於 1%（例如 2018 年之占比為 1.03%）。雖然此比率不高，但可推想在 1989 年開始推動公營事業民營化之前，此一比率或在 5% 以上；在 1950、1960 年代應當又更高。

以上對公營事業在各方面之貢獻的討論，並未將泛公股企業考慮進來。在 2018 年 10 月間曾有立法委員提案將泛公股企業皆列為國營，經濟部當時估算其所主管的這類泛公股企業即高達 72 家。若將這些泛公股企業全予納入，則政府可控制之企業（包括公營與泛公股）對臺灣經濟的影響力及貢獻度，在推動民營化後之期間的數值，或當數倍於上述。

肆、對公營事業之改革期待

目前，政府直、間接控股在 50% 以上的公營事業已不多，且主要多為國營。公營事業是政府可以主導其經營及投資的企業；至於泛公股企業，

圖 3 營業盈餘及事業收入占各級政府歲入淨額比率



資料來源：財政部財政統計。



雖然其家數不在少數，且政府對其經營及投資亦具相當程度的影響力，但其決策已多非政府所能主導。

觀察第 29 頁圖 1 所示的現有 23 家國營事業單位，其中有對外營業或提供服務、負有賺取盈餘義務者，有 18 家。這 18 家包括了 7 家金融保險事業、5 家公用事業、2 家生產事業（台糖、臺菸），以及另 4 家與港務、機場相關的公司。以為數有限的這幾家國營事業，其近年占 GDP、國內固定投資與就業人數之比率，又如上述都已低落至 5% 左右或以下，國人或政府若擬仰賴對這些公營事業加強投資，來提振經濟景氣、創造就業、帶動產業結構調整，已屬緣木求魚，不具可能性。

又事實上，近十多年來，政府由於財政困難，多要求公營事業將其盈餘儘量解繳國庫，並要求泛公股企業減少保留未分配盈餘，且將擬分配的盈餘多以現金，而非配發新股的方式發放，以充裕政府可運用的財源。對於公營事業與泛

公股企業的增資要求，政府亦多基於財源困窘，難以配合增資，但又不願坐視民股增資，致令政府的持股占比下降等考慮，而予反對。因此，十多年來公營事業的發展多陷於停滯，泛公股企業的拓展也趨於遲緩。

如今，國人與政府能期待於公營事業或泛公股企業者，只有要求其善盡公營事業的其他職責，包括充裕國庫、執行政策性任務，以及照顧民生與弱勢族群等。而欲令其善盡這些職能，政府可考慮進行以下幾方面的改革：

一、鬆綁對公營事業及泛公股企業的營運限制

目前政府現存的法令與管理辦法，對公營及泛公股企業在人事、採購、預算與投資等方面，加上過多限制，使之欠缺營運的彈性與靈活度。各主管機關宜檢討相關法規與管理辦法，予適度鬆綁，以提高各企業的營運彈性，進而提升其市場競爭力、經營績效與盈餘，俾充實國庫。

二、去除政府持股占比不得降低的迷思

現時部分政府官員及民意代表基於不願讓財團的影響力擴大、可掌控人事指派權，甚或可能是為了維護個人權力慾或私利等考慮，積極捍衛政府在公營事業與泛公股企業之持股比例，不輕易讓政府占比下降。此種思維使得相關企業的增資案，如前所述，時因政府無力配合增資而胎死腹中，致令企業難以發展。這些反對政府持股占比下降的理由多非妥當，宜檢討去除之。

三、用人唯才，建立妥適的誘因機制

企業經營以人才為本。政府對公營事業與泛公股企業負責人的指派，應以專業能力為主要考量；同時應建立妥適的薪資待遇與獎懲制度，以激勵員工。現有不少公營及泛公股企業（尤其是屬金融保險業者）必須面臨民營業者的強力競爭，其薪資福利與獎懲辦法應與民營

業者相當，方足以引才與留才。

四、檢討公營公用事業之訂價，並與社會福利政策配套

現有國營事業包括了台水、台電、中油、臺鐵及中華郵政等公用事業，其定價及收費受到主管機關的嚴格控管。近幾年來，這些公用事業時因成本上揚而提出漲價之議，但主管機關皆以不宜增加消費者，尤其是弱勢族群的負擔，予以否決。價格未能反映成本，不僅使相關事業體在產能擴充與設備更新方面的能力受限；其盈餘下滑甚至虧損，也損及國庫收入。此外，低價導致消費者對水電汽油等資源浪費使用；且由於高所得者的消費量較高，所享受到的低價補貼較多，故此舉也有違公平正義。若考慮漲價會增加弱勢者的負擔，一個兩全其美之策是藉由政府立法或訂定辦法，將公用事業因漲價所增加營收的某一比例，移撥作社會福利用途，予以專款專用，回饋給弱勢族

群或低所得者。

五、妥訂公營事業的績效考核辦法

公營事業負有賺取盈餘、充裕國庫、執行政策，與照顧社會弱勢者等多重任務。對公營事業的績效考核辦法，宜就各企業的特性，對其所須肩負的各項職責各賦予適當的權重。

註釋

1. 參見潘偉華、吳學良，「國公營事業發展」，劉翠溶、周濟等著，中華民國發展史·經濟發展，政治大學、聯經，2011年10月，第208頁。
2. 根據107年度中央政府總預算附屬單位預算及綜計表的說明，國營事業繳納中央政府股（官）息的紅利預算數為1,953億元，各項稅捐為1,299億元，故紅利只占對中央政府的總財政貢獻3,274億元的60.3%。若就各級政府合併觀察，則國營事業股（官）息紅利占對各級政府總財政貢獻的比率則為58.1%。
3. 自2002年以來，中央銀行的繳庫盈餘皆在1,400億新臺幣以

上，居公營事業之冠。在2010-17年期間，中央銀行每年的繳庫盈餘都維持在1,800億元，占2010與2017年各級政府歲入淨額的比率各為8.5%與6.3%。❖