

# 競爭政策下的民營化策略－以電力事業為例

林克敬

## 摘要

由於國營事業的經營效率及其存在價值受到各界質疑，在學者專家的呼籲之下，近年來我國已有少數公營公用事業完成所謂民營化之作業，而在整體民營化過程當中遇到不少反對的聲浪，這些反對的聲浪是否有學理上的依據或只是心態上的抗拒，實應深入探討，以決定民營化策略該如何調整。其主要反對理由如下：1. 以政策性任務為反對理由，2. 以賤賣國產為反對理由，3. 以新的經營者可能放棄本業改採多角化經營為反對理由，4. 以民營化將變成財團化為反對理由。

我國在十年前就已開始規劃電力事業之民營化，及至民國八十四年分兩階段開放十一家民間電廠之興建，電力事業民營化已不再是紙上談兵的規劃階段，而是已具體的進入實施作業之階段。不過，原本預定今年夏天開始商業運轉之電廠，卻無一家民營電廠能夠把電力送出來。這些當年雀屏中選之民營電廠所投入之資金不僅不能開始回收，而且根據與台電公司所簽訂之購售電合約還必須支付不能及時運轉之巨額違約金。探究第一、二階段民營化陷入進退兩難之原因，大致為 1. 土地取得之困難 2. 環保之抗爭 3. 融資取得之不易。在臺電公司未能提供足夠的電力且民營電廠又不能如期發電，電力問題應急待解決，而這些問題之解決均與法律有密切之關係。

公營事業民營化儘管有上述反對的聲浪與執行之困難，不過，公營事業民營化勢在必行幾已形成共識，接著是該如何執行的問題，執行過程中法律問題亦扮演一相當重要之策略性角色，民營化之法律問題如果不能給予高度重視，甚或可能造成民營化進度之嚴重落後及產生相關之負面影響。本研究首先擬探索民營化之共通性問題，但因公營事業之產業別不同，其問題的處理方式亦有極大之差別，本研究擬將探討重心著眼於電力事業民營化及開放民營電廠之問題，其主要理由是由於近年來每逢夏季臺灣各地供電明顯不足，至今仍未見改善，本研究乃認為電力事業之民營化及開放民間設立電廠之問題應特別加重視。

## 目錄

### 壹、前言

### 貳、國營、公營事業之定義、法律根據與概況

#### 一、國營、公營事業之定義與法律規範

#### 二、國營事業成立之背景

- 三、國營事業之概況
- 參、民營化之風潮
  - 一、民營化之意義與歷史背景
  - 二、民營化之法律依據
  - 三、民營化之概況
- 肆、反對民營化之聲浪及其理由
  - 一、反對民營化之理由
  - 二、反對民營化之理由進一步探討
- 伍、臺灣電力公司民營化與開發民間電廠
  - 一、台電之民營化
    - (一)、台電公司民營化之緣起
    - (二)、台電公司民營化之進行
    - (三)、我國電力民營化與自由化與亞洲地區國家比較
    - (四)、台電民營化過程中所可能產生之問題
  - 二、民營電廠之開放
    - (一)、開放民間電廠之緣起
    - (二)、適法性問題
    - (三)、開放民間電廠之過程
    - (四)、民間新電廠設立所遭遇到之問題
    - (五)、開放民間電廠之暫時結論
- 陸、從競爭政策看民營化之策略
  - 一、競爭政策與公平交易法
  - 二、競爭環境與公平交易法
  - 三、開放民間設立電廠與民營化策略
  - 四、競爭政策下電力民營化之檢討
    - (一) 民營化之手段與目的
    - (二) 自由化與民營化之關係
    - (三) 真假自由化與有限度的自由化
    - (四) 多角化經營
- 柒、結語

## 壹、前言

由於歐、美先進國家之影響，我國早於民國七十三年即已揭示「經濟自由化、國際化與制度化」之口號，推動這一口號主要是為了企業競爭之「公平」與「效率」兩大目標，因此學者、專家甚少有反對的。過去十五年已陸續推動匯率、證券、

金融及產業自由化。不過有關於產業自由化推動之腳步似乎較為蹣跚，其主要原因為我國有太多國營事業，這些國營事業一方面因享有獨占之特權，另一方面因背負政策任務，所以無法同時兼顧「公平」與「效率」兩大目標。例如石油、電力等能源產業就具有這種特性，民間長時期被排擠在這些事業之外。但這並不表示政府無意進行這些產業的自由化，政府當然知道效率的重要性，而且民間的經營效率平均比國營事業為優也是有目共睹，如果國營事業能夠民營化，可能就可以解決經營效率的問題，但是要民營化談何容易，一大堆阻力橫互於前，此乃產業民營化、自由化至今不能落實之主因之一。除了「效率」以外，政府也注意到企業競爭的「公平」的問題，因此在八十年二月四日制定了公平交易法，並於八十一年二月四日起開始正式施行。在公平交易法裡特別對於公營事業與民間企業競爭做出原則性的規範。在公平交易法尚未制定之前，民營化問題甚少以競爭法的角度進行研究。本文擬從競爭政策的觀點去探討民營化所遭遇到之問題，尤其為能具體、深入探討民營化問題，乃以電業之民營化為例，希冀能從競爭政策的角度的觀察，提供政府在民營化過程可採取之策略。

## 貳、國營、公營事業之定義、法律根據與概況

### 一、國營、公營事業之法律規範與意義

本論文之題目為競爭政策下之民營化策略，在尚未探討民營化策略之前，有必要先就國營事業與公營事業之定義，其成立背景與目的加以簡單說明。概因所謂民營化是指國營事業與公營事業之民營。國營事業最基本之法源為憲法，根據憲法第一四四條規定「公用事業及其他獨占性之企業，以公營為原則。其經法律許可者，得由國民經營之」；第一四五條第一項規定：「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」。憲法第一零七條第八項規定「國營經濟事業」由中央立法並執行之。憲法第一零八條第七項規定「公營事業」由中央立法並執行之或交由省縣執行之。憲法第一零九條第四項規定「省公營事業」由省立法並執行之或交由縣執行之。憲法第一一零條第三項規定「縣公營事業」由縣立法並執行之。從以上憲法各條文之規定得知，國營、公營事業之設立是有憲法最高位階的根據。至於何謂公營事業、國營事業，則於較低位階的國營事業管理法與公營事業移轉民營條例做了進一步的規定。按照國營事業管理法第三條之規定，本法所稱國營事業如左：政府獨資經營者。二、依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者。三、依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。又按照公營事業移轉民營條例第二條之規定，本條例所稱公營事業，係指左列各項：一、政府獨資經營之事業。二、各級政府合營之事業。三、依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者。

四、依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過百分之五十者。

## 二、國營事業成立之背景

國營事業成立之背景可從歷史因素與學理加以探討。目前我國大部份之國營事業都是由日本戰敗後所接收的，收歸國有後，形成以國營企業之方式經營。從學理分析，國營事業設立有下列之目的，1.政策性目的 2.經濟性目的 3.社會性目的 4.國防性目的。所謂政策性目的系指國家為建立策略性工業或避免外國企業對重要產業的干預，而必需由政府來經營，電力、電信、石油屬此類；經濟性目的系指對於私人資本所無法充分提供經濟發展所需或會導致所得分配惡化事業，唯有由資本雄厚之國家才能擔當此大任，如大煉鋼廠、石化廠、鐵、公路之經營屬於此類；社會性目的系指對於壟斷性事業或無法藉由市場機能提供民眾低價產品與服務的事業，必須由國家經營而不能由私有企業壟斷，電力、電信、石油屬此類。國防性目的系指為了國防工業發展之隱密性，必須由國家經營，以確保安全，如漢翔公司。

## 三、國營事業之概況

由於學理上之因素加上戰後接收日本所遺留事業之歷史因素，造成我國國營事業佔有整體事業相當大之比例，除以往共產國家外，實屬罕見。不過，由於時空、科技、理論觀念之變化，上述必須國營之理由已不再有強大的說服力。尤其因為有許多國家將鐵、公路、電力、石油開放民營後，發現公營事業的效率低落、服務品質較差，實驗證明原來理論上原認為應國營的事業並非真理。只要私人有足夠的資本，許多國營事業都可由民間來做，同時也可減少政府支出。在新觀念與理論支持下，我國公營事業所占經濟比重已逐漸下降，惟仍居重要地位，例如七十五年公營事業之國內生產毛額占國內總生產毛額比重為十四·三%，八十四年降為一〇·八%。(詳見表一)

表一 我國政府、公營、民營事業所佔經濟比重

民國	40	50	60	70	75	80	84
一般政府	10.85%	11.30%	11.48%	10.39%	9.42%	11.06%	10.51%
公營事業	17.28%	16.67%	16.77%	16.01%	14.33%	12.50%	10.84%
民營企業	71.87%	72.04%	71.76%	73.60%	76.25%	76.44%	78.65%

資料來源：經建會網站

七十五年公營事業之資本形成占國內總資本形成比重為十九·六%，八十五年降

為十三·三%。(詳見表二)

表二 我國政府、公營、民營事業所佔資本比重

民國	60	70	75	80	85
一般政府	10.52%	14.93%	19.66%	26.47%	31.11%
公營事業	29.90%	35.16%	19.61%	22.66%	13.32%
民營企業	59.58%	49.91%	60.73%	50.87%	55.57%

資料來源：經建會網站

雖然國營事業的比重有降低的趨勢，但根據經建會統計，八十六年六月底，主要公營事業數目總計仍有八十二家，以所屬機關之不同分為：國營事業二十四家，另退輔會所屬事業有十五家，合計隸屬中央部會之事業單位有三十九家。台灣省營事業三十四家。北、高兩市營事業有九家。八十五年度止，公營事業資產約十八·七兆元，業主權益約二·七兆元，資本額一·一兆元。其中中央部會所屬事業資產逾九·四兆元，業主權益一·七兆元，資本額七千五百餘億元；另三十四家省營事業資產近八·六兆元，業主權益逾億元，資本額三千四百億元。公營事業員工人數合計逾二七萬人，其中中央部所屬事業十五萬七千人，省營事業十萬四千人。(詳見表三)

表三 我國主要公營事業基本資料

單位	資產 (新台幣十億元)	業主權益 (新台幣十億元)	資本額 (新台幣十億元)	八十五年 度營業額 (新台幣十億元)	八十五年 度稅前純 益 (新台幣百萬元)	八十五年 度業主權 益報酬率 (%)	員工人數 (人)
國營事業	9,385	1,722	746	1,720	216,712	12.58	150,141
退輔會所屬事業	75	27	10	33	68	0.00	7,827
台灣省所屬事業	8,600	921	342	765	113,119	12.28	104,420
台北市所屬事業	526	65	28	40	2,582	4.00	9,049
高雄市所屬事業	132	5	4	9	-151	-2.97	2,247
合計	18,718	2,740	1,130	2,567	332,262	12.13	273,684

資料來源：經建會網站

在績效方面，八十五年度全部公營事業營業收入逾二兆五千億元，稅前純益約三千三百餘億元，純益率約十三%，業主權益報酬率約十二%。八十二家公營事業中，八十五年度有二十家虧損，大概四家就有一家虧損，其中屬國營事業為中船一家，屬退輔會有榮民印刷廠等七家，屬台灣省有台鐵等九家，台北市二家，高雄市一家。不過有盈餘之事業中，台機、台汽等事業係因出售資產，以營業外收入彌補本業之虧損。總體而言，國營事業如果沒有政策以及法令之保障，其績效可能會更為低落。

---

## 參、民營化之風潮

### 一、民營化之歷史背景與必要性

八〇年代，全球經濟，尤其是工業化國家，快速朝自由化方向發展，公營事業普遍缺少彈性與效率的問題很快被凸顯出來，而民間的經濟實力茁壯，效率與活力更是有目共睹。同時大家也領悟到，只要有適當的監督機制，公用事業由民間經營還是可以維持服務的品質，而成本與價格可以更低廉，因而全球興起了一股民營化的熱潮。一九七九年，英國政府率先積極推動民營化，至今推行民營化的國家已包括先進國家法國、德國、義大利、日本、韓國、新加坡，甚至包括公營事業比例甚低的美國。<sup>1</sup>

公營事業經營績效普遍不佳之原因：1.受法令之束縛、行政的牽制，在公營的狀態下，人事、採購、會計、審計及預算等程序，均需依照政府項法令辦理，決策程序繁複冗長，難以因應當前急遽變化的經濟環境 2. 政策包袱，雖然並非全部，但卻有些國營事業背負著政策性任務，難以靈活調整經營策略。3.經營者過客心態，有些經營者對於事業營運盈虧沒有切身的利害關係，造成許多公營事業連年虧損，形成公庫沉重負擔，而獲得盈餘的事業往往是藉獨占優勢，甚至處理事業財產所致。但是獨占容易造成經濟效率的低落，導致社會資源的浪費，即使能獲利，並不足為傲。<sup>2</sup>4. 民意代表的干預，確有少數公營事業的經營效率可以比民營事業好，例如中鋼，但如有民意代表的干預，長期經營下來，非常可能受限於制度上的束縛，缺乏改革誘因，而淪為低效率事業。基於以上所述公營事業經營績效普遍不佳之原因，因此民營化有其絕對必要性。

---

<sup>1</sup> 江丙坤，我國公營事業民營化之回顧與展望，中華民國八十六年四月二十六日「公營事業民營化策勵營」專題演講

<sup>2</sup> 江丙坤，我國公營事業民營化之回顧與展望，中華民國八十六年四月二十六日「公營事業民營化策勵營」專題演講

不過，民營化之推行並非沒有阻力，從世界各國民營化的經驗，我們了解民營化過程進展緩慢，而且經常遭受挫折，但它已經是不可抗拒的世界潮流<sup>3</sup>。國內外的案例顯示，民營化如果實施得當，績效普遍提高，更能適應自由競爭的環境，造成員工、消費者、企業及政府四贏的局面。而我國隨著經濟自由化與國際化腳步的加速，產業開放程度日益提高，過去由政府管制或保護的公營事業均將逐步面臨民營競爭，民營化政策更應積極推動。

## 二、民營化之法律依據

為進行民營化工作，行政機關必須依法行政，與民營化有關的法律最主要者為立法院於 80 年 6 月通過行政院送審的「公營事業移轉民營條例」，另外，行政命令較重要者為「經濟部所屬事業移轉民營從業人員優先認購股份辦法」等法規均為民營化之法律依據。此等法規之規範重點主要有二：1. 為釋股或標售資產，「公營事業移轉民營條例」第五條即規定出售股權與標售資產；2. 為員工權益之保護，例如「公營事業移轉民營條例」第八條規定，公營事業移轉民營時，其原有員工不論是否願意隨同移轉，既有的服務年資皆可比照勞動基準法中有關退休給付標準的規定獲得補償，加上其他附加給予及公保和勞保權益差異的彌補，如此優惠之措施，實非一民間企業員工所可比擬<sup>4</sup>。

## 三、民營化之概況

迄八十七年一月底，民營化工作已完成中國產物保險公司、中國石油化學開發公司、中華工程公司、中國鋼鐵公司、陽明海運公司、液化石油氣供應處、省屬彰化、華南、第一商業銀行、台灣企銀、台灣產險等十一家事業，及台機公司鋼品廠、船舶廠、合金鋼廠移轉民營；另榮民氣體廠已於八十七年一月初以資產作價與民間投資人合組民營公司。合計總共辦理三十餘次公股釋出與資產出售，所得金額近二、五〇〇億元。另退輔會所屬榮民礦業開發處等八家事業，因無經營條件，已結束營業。

### （一）、已民營化之案例

按照經建會之解析，公營事業移轉民營後，企業重大決策程序可大幅縮短，約由二年縮減為二個月，有利掌握商機，另法令束縛減少，可靈活經營，並進行財務、人事與薪資合理化調整，經營績效應可顯著提升。其各個案如下：

---

<sup>3</sup> 胡仲英，公營事業民營化—世界趨勢與我國經驗，經建會網站。

<sup>4</sup> 陳其南，公營事業民營化，今日經濟，第 294 期，7 頁。

中國產險：民營化後業務結構改變，公、民營業務比重由七比三調整為四·五比五·五，國內簽單保費收入市場占有率由三·六%提高至四·九%，排名由第十四名提升至第七名。在客戶數量增加之下，員工人數亦增加六三%，致平均每人年營收減少三三%。

中石化：移轉民營後平均每人年營收增加一〇六%，且由虧轉盈（含產品價格上漲因素）。

中華工程：民營化後由虧轉盈，惟受營建業景氣變動影響，平均每人年營收第一年減少二〇%，第二年則較第一年增加十六%。年用人費及用人費率在第二年均大幅下降。

中鋼：民營化後較民營化前營業利益增加六五%，平均每人年營收增加三七%。

陽明海運：移轉民營後平均每人營業收入增加十七%。已移轉民營事業詳見表一。

表1、已移轉民營事業

主管機關	事業名稱	民營化基準日	辦理方式
經濟部	中國石油化學	83年6月20日	出售股權，公股比例續降至18.87%
	中華工程	83年6月22日	出售股權，公股比例續降至0
	中國鋼鐵	84年4月12日	出售股權，公股比例續降至40.4%
	台機鋼品廠	85年5月20日	讓售資產（與特定人協議）
	台機船舶廠	86年1月10日	讓售資產（與特定人協議）
	台機合金鋼廠	86年6月30日	讓售資產（與特定人協議）
財政部	中國產物保險	83年5月5日	出售股權，公股比例為36.36%
交通部	陽明海運	85年2月15日	出售股權，公股比例為45.04%
退輔會	液化石油氣供應處	85年3月16日	標售資產
	榮民氣體廠	87年1月1日	資產作價與民間投資人合資成立民營公司
台灣省政	彰化銀行	87年1月1日	出售股權，公股比例為30.72%



府	華南銀行	日	出售股權，公股比例為 41.26%
	第一銀行	87 年 1	出售股權，公股比例為 42.10%
	台灣企銀	月 22 日	出售股權，公股比例為 40.96%
	台灣產險	87 年 1	出售股權，公股比例為 30%
		月 22 日	
		87 年 1	
		月 22 日	
		87 年 1	
		月 22 日	

資料來源：經建會網站

以上五家均為一般產業，至於其餘之金融產業績效到底如何，則未進一步說明。雖然對於省屬彰化、華南、第一商業銀行、台灣企銀、台灣產險之績效並未說明，但是自從新銀行與保險公司加入營運後，公營金融機構因受到強力競爭，獲利能力已大不如前，其最大的競爭優勢可能已剩下過去所累積的資產。

## (二) 國家發展會議對於民營化之共同意見、

由於民營化的速度非常緩慢，85 年 12 月 23 日至 28 日所召開「國家發展會議」，在「經濟發展」議題中乃設置「加速公營事業民營化」子題，朝野共達成七大項共同意見：

1. 課以民營化執行單位五年內完成之責任與壓力
2. 事業主管機關與事業單位除需持續與民意機關溝通外，另凡函請民意機關安排專案報告時間屆滿一會期仍未獲排定議程者，行政部門應依法釋出公股。
3. 擴大移轉民營之範圍與方式
4. 以「全民釋股」方式，爭取社會大眾支持民營化
5. 針對無獨占或寡占特性之事業，政府應儘速將公股比率降至零為止。
6. 出售公營事業股票所得限用於資本支出或支應民營化所需支出。
7. 建議於行政院成立一跨黨派的「公營事業民營化推動委員會」，負責監督民營化工作之推動。

## (三)、尚待民營化之國營企業

國發會決議要求主管機關應對公營事業民營化時間表作一全面檢討修正，凡未依期限完成者，應撤換事業負責人，並議處主管機關首長。為因應此決議，行政院公營事業民營化推動小組乃定出各公營事業民營化時間表，規定四十二家公營事業必須從八十六年十二月至九十年六月間完成民營化工作，如表二。其餘未在時

間表上之公營事業，有些俟研究檢討後確定是否於五年內移轉民營之事業（合計十一家事業），如表三；有些則已決定五年內不移轉民營之事業（合計二十二家事業），如表四。

表二、公營事業民營化時間表（合計四十二家事業）

民營化時間	主管機關	事業名稱
八十六年十二月	退輔會	榮民氣體廠、榮民製藥廠、*榮工處預鑄廠
八十七年六月	財政部	農民銀行
	經濟部	台肥公司、台機公司
	退輔會	食品工廠、岡山工廠、楠梓工廠、台中木材廠
	台灣省政府	高硫公司、中興紙業、農工企業、台航公司、台影文化公司、台灣書店
八十七年十二月	台灣省政府	彰化銀行、華南銀行、第一銀行、台灣企銀、台產保險、台開信託、台灣人壽
八十八年六月	退輔會	榮民印刷廠、塑膠工廠、台北鐵工廠、台北紙廠、龍崎工廠、桃園工廠
	財政部	交通銀行
	台灣省政府	省府印刷廠
	台北市政府	台北市印刷所
八十八年十二月	經濟部	漢翔公司
	財政部	中央再保險公司
	台灣省政府	唐榮鐵工廠
八十九年六月	台灣省政府	糧食局肥料運銷處
八十九年十二月	台灣省政府	菸酒公賣局
九十年六月	經濟部	台電公司、台鹽公司、中船公司、中油公司
	交通部	中華電信公司
	退輔會	榮工處

資料來源：經建會網站

表三、俟研究檢討後確定是否於五年內移轉民營之事業（合計十一家事業）

主管機關	事業名稱
台灣省政府	鐵路局、鐵路貨運搬運公司、台灣省自來水公司、新生報業、物資局、台汽公司 台灣銀行、土地銀行、合作金庫
台北市政府	台北銀行
高雄市政府	高雄銀行

資料來源：經建會網站

表四、五年內不移轉民營之事業（合計二十二家事業）

分類	主管機關	事業名稱
不移轉民營之事業	財政部	中國輸出入銀行、中央存款保險公司
	中央銀行	中央銀行
	衛生署	麻醉藥品經理處
	台灣省政府	石門水庫管理局、曾文水庫管理局、鯉魚潭水庫管理局、礦物局
五年後大部 分業務移	經濟部	台糖公司
	財政部	中央信託局

轉民營之事業	退輔會	森林開發處
五年後局部業務移轉民營之事業	交通部	郵政總局
	中央銀行	中央印製廠、中央造幣廠
	勞委會	勞工保險局
	衛生署	中央健康保險局
主管機關將另行檢討	台北市政府	台北捷運公司、公車處、自來水處、動產質借處
	高雄市政府	公共車船管理處、動產質借處

資料來源：經建會網站

## 肆、反對民營化之聲浪及其理由

### 一、反對民營化之理由

雖然國營事業民營化已是既定之政策，但從過去民營化的執行經驗得知，仍然有強烈的反對聲浪，這些反對的聲音，有些並非毫無道理，因此主管機關應傾聽這些聲音，以作為將來執行民營化之參考策略。

抗拒明民營化的兩股具流來一是自於國營事業之員工，二則為不肖之民意代表。其理由相當淺顯，因為民營化後，員工恐懼會被解雇或減薪；而不

尚的民意代表則深怕公營事業民營化後，關說人事、包攬工程、採購的這一切特權都沒有了<sup>5</sup>。但是除了這兩項來自人的理由外，尚有因過去執行民營化所產生之弊端，也成為一般民眾，甚至學者、專家反對民營化，例如其認為民營化政策執行至今，已經對台灣政治、社會、經濟造成下列五大危害：第一大害：民營化導致失業人口不斷上升，造成社會隱藏的危機。第二大害：民營化變成犧牲本業及賤售國土，讓財團炒作獲取暴利。第三大害：民營化淪為黨營化。第四大害：民營化已淪為財團化，擴大社會貧富差距。第五大害：民營化造成資金排擠效應，將使台灣經濟奇蹟崩盤。<sup>6</sup>

持民營化導致失業人口不斷上升，造成社會隱藏的危機者認為，官員說民營化可提升效率，其實效率之提升完全來自裁員所致。對於大部份基層員工不是被解雇就是被降低薪資<sup>7</sup>；另一方面，對於企業高階主管卻在同時大幅加薪，甚表不滿。<sup>8</sup>另外其又認為，有些尚排在時間表上，即尚未民營化，但為了減少虧損、增加盈餘，以利未來容易移轉民營而先裁員，例如：公賣局已裁員 20%，共 2,500 人；台汽裁減近 70%，共 9,506 人；榮工處裁員 35%，共 2,900 人，預計還要裁減 1,000 人；中船基隆廠裁減 63%，共 2,700 人、中船高雄廠精簡 10%，共 460 人。這還不包括不願隨同移轉而提前退休的，這種情況等於是替未來接手的財團節省人事成本。因此，反對者呼籲，在失業保險制度及安全就業體系尚未建立前，應全面暫緩民營化政策。<sup>9</sup>

持民營化後，新的老闆將結束本業，變賣土地或變更地目，以獲取暴利者舉台機為例，當初以經營虧損為由，以洽特定對象方式，讓集團老闆以賤價標購。民營化後，乾脆進一步結束本業之經營，開發這些黃金地段的土地，不但地價上漲好幾倍，未來如興建成大型賣場或休閒中心，將可獲得更多暴利。<sup>10</sup>

持民營化將淪為黨營化者舉中工和中石化為例，中工及中石化的第二次釋股皆由京華證券為主辦承銷商，京華以股市低迷為由，要求國營會提高洽商比例，中工高達 67%，中石化高達 82.5%。京華證券自行洽妥資格符合

---

<sup>5</sup> 呂紹煒，公營事業民營化出現逆流，民營沒搞頭？中國時報，84,5,18.

<sup>6</sup> 暫緩民營化政策說帖，中華電信工會網站。

<sup>7</sup> 據學者研究發現，民營化對基層員工工作權的威脅遠比高層來的大。在民營化的決策過程中，參與決策程度愈低的，被威脅感愈大。參見石育苑，民營化真能達成勞資雙贏？中華電信工會網站。

<sup>8</sup> 王佐，民營化製造失業浪潮，中華電信工會網站。

<sup>9</sup> 暫緩民營化政策說帖，中華電信工會網站。

<sup>10</sup> 暫緩民營化政策說帖，中華電信工會網站。

的購買者銷售，並且約定將股東會的委託書交由京華代理。最後威京集團在中工只有 0.47% 的股份，但是卻取得中工七席董事中的五席；在中石化取得九席董事中五席。其認為威京集團能如此輕易入主國營事業，除了威京集團負責人不僅是國民黨黨營事業管理委員會的委員之一，更重要的是，國民黨和威京集團是長期合作的夥伴。<sup>11</sup>

持民營化終難避免財團化者又舉中工、中石化為例，其認為從釋股承銷制度到移轉民營方式，採行的是「包銷方式」，也就是承銷商有責任將承銷的官股全部釋出，賣不出去就自己吃下。財團可利用製造作空之機會，以接收剩餘股票。另外，一些帳面虧損卻有龐大土地資產的公營事業，以洽商銷售、洽讓特定對象、公開拍賣的方式移轉民營，更是讓各大財團撿到便宜貨。其認為對於超大型之國營事業，雖然官方提出「全民釋股」可將股權分散的說法，但仔細思考卻完全不是為了防止財團化而設計，根本是因為三家國營事業（中油、台電、中華電信）資本過於龐大，光靠財團吃不下來，為了加速民營化而設計。事實上這三家的釋股設計，全民釋股部份都不超過 30%，再加上股權分散、行使不易，財團只要掌握少數股權就能掌握經營權。全民釋股將仍難逃財團化的宿命，一旦主導並掌握具自然壟斷性質的公用事業，更是所向無敵，年初有線電視斷訊風波，正是因為財團壟斷市場，任意踐踏消費者權益。因此擔心看到同樣對消費者不利的危機也發生在電信、電力、石油等公用事業上。<sup>12</sup>

最後，反對民營化者還認為，民營化將衝擊資本市場，例如按目前之規劃，未來五年內公營事業移轉民營，估計將釋出公股 422 億股，價值約 1 兆 4064 億元。平均一年要釋出 2,813 億元，如加上新增的六家，預計超過三千億元。面對未來五年，每年將有超過三千億資金投入資本市場，將造成嚴重的資金排擠效應。對於這樣的執行計畫，已經引起政府相關部門、學界甚至是證券業者的擔憂，不斷在媒體上發表各種警訊，甚至財政部官員表示，民營化的時間太過集中，確實會引發資金排擠效應，並會嚴重衝擊股市。<sup>13</sup>

深入瞭解民營化的學者指出，民營化雖然有其優點，但亦有潛在危機，例如民營化會因中間掮客（包商、代理商）的貪污及假公濟私，反而阻斷了公民公平參與的權利，而且也會由金權政治，賜給了官商勾結的機會。<sup>14</sup>結果民營化原來所欲達到之「公平」與「效率」兩大目標，反而變成緣木求魚。為解決正、反雙方之意見，應進一步檢討及權衡其理由。

---

<sup>11</sup> 暫緩民營化政策說帖，中華電信工會網站。

<sup>12</sup> 暫緩民營化政策說帖，中華電信工會網站。

<sup>13</sup> 暫緩民營化政策說帖，中華電信工會網站。

<sup>14</sup> 詹中原，民營化不是財團掠奪公產管道，聯合報，83,12,25.

## 二、反對民營化理由之進一步探討

由於國營事業的經營效率及其存在價值受到各界質疑，在學者專家的呼籲之下，近年來我國已有少數公營公用事業完成所謂民營化之作業，而在整體民營化過程當中遇到不少反對的聲浪，這些反對的聲浪是否有學理上的依據或只是心態上的抗拒，實應深入探討，以決定民營化策略該如何調整。例如以政策性任務為反對理由－其認為公營事業民營化後，民間投資人必將停止這類優惠或補貼，使得原來的受惠者頓失所依。但是政策性的任務交由公營事業負責可能會扭曲市場價格機能，造成經營上之無效率。如有更加理想之解決方案，例如政策性任務可交由行政機關編列預算方式，以支援所選擇之對象，此種做法既可達到透明化要求，也可受到民意機關的監督。

以賤賣國產為反對理由－其認為國營事業是政府及員工幾十年來辛辛苦苦所建立起來，這些財產化公為私，將使國家財產喪失。但是大多數的人都知道，要取得民營化公營事業之財產是必須付出代價的，只要技術上設計得宜，國家是不會喪失財產的，有很多國家進行民營化反而是為了籌措資金，因此以賤賣國產為反對民營化理由是說不通的。

以財團化為反對理由－其認為公營事業之資產均甚為龐大，一般民眾是無法承接的，結果民營化必使公營事業落入財團手中，如此一來，民營化有圖利財團之嫌。不過，在私有經濟體制之下，除法律有禁止之規定外，財產交易是自由的，民法中最重要之原則－「私法自治」－亦有相同之精神。因此，只要無違反現行法律之規定，無論是由誰取得公營事業之所有權，都不該加以反對。

以新的經營可能放棄本業改採多角化經營為反對理由－其認為新的經營者介入之目的，可能是為了取得土地等因素，進行多角化經營，而不重視本業，居心叵測。現行民法將所有權認定為絕對權，所有權人可自由支配、使用其物，在法律的限制之內，實不必加以干涉。另外，多角化經營是企業經營持續存活及避免風險之途徑，豈能以多角化做為反對民營化之理由。<sup>15</sup>

公營事業民營化儘管有上述反對的聲浪，不過，公營事業民營化勢在必行幾已形成共識，接著是該如何執行的問題，執行過程中法律問題亦扮演一相當重要之角色，民營化之法律問題如果不能給予高度重視，甚或可能造成民營化進度之嚴重落後及產生相關之負面影響。民營化策略應多注重探索民營化之共通性法律問題，但因公營事業之產業別不同，其法律問題的處理方式亦有極大之差別，因此對於各產業，如電力事業、石油事業之民營化之法律問題亦應有不同之規範。

---

<sup>15</sup> 許市軍，澄清公營事業民營化的幾點迷思，工商時報，85,3,3.

## 伍、臺灣電力公司民營化與開發民間電廠

### 一、台電公之民營化

#### (一)、司民營化之緣起

台電公司民營化之理由，主要是因將來的電業經營將面臨挑戰，到底是那些挑戰呢？依台電公司民營化資料指出，台電內部存在者下列劣勢：

1.發電設備老舊，影響競爭力 2.組織龐大，結構不夠靈活 3.人事不夠精簡及人力結構老化 4.制度規章僵化，減低應變能力 5.政策性任務造成營運壓力 6.國營心態，不利從事競爭。<sup>16</sup>

對於台電之自省能力，應令人感到敬佩，因為這些劣勢是大部份大型國營事業之通病，不只台電才具有。不僅如此，台電還警覺到下列外在環境的威脅：

1.電業可能分業經營，發電市場因而面臨更大的市場競爭壓力 2.石化燃料發電效率低 3.利潤收益可能減少 4.無法準確預測用戶的電力消費行為 5.因應自由化及民營化的時間不足 6.需面對複雜繁瑣的環保法規。<sup>17</sup>

因為有上述之挑戰，台電發現到唯有用民營化來改變體質，才能面對將來競爭激烈之環境。

#### (二)、台電公司民營化之進行

台電公司民營化亦是整體公營事業民營化之一環，為期迅速開放發電業，經濟部於 82 年 7 月 19 日邀集台電公司等相關單位研商「台電公司民營化方案」，根據這次會議，經濟部國營會於 82 年 8 月 4 日發表「電業自由化與台電民營化對外說明資料」，其結論重點主要為針對發電業之開放，因發電業已不具自然獨占特性，所以新電廠應優先讓民間投資經營，修訂或增訂相關法規，以建立公平的競爭環境，同時決定將核能發電廠維持國營。

由於整體民營化腳步過於緩慢，85 年 12 月，國家發展會議達成國營事業五年內完成民營化的共識，行政院經建會並責成各部門重新訂定各事業民營化的時間表。86 年 7 月，行政院核定台電公司民營化的時間為 90 年度。同年 10 月，國營會函轉部長核示：核能發電部門隨同台電公司移轉民營。<sup>18</sup>其移轉民營採全民

---

<sup>16</sup> 台電公司民營化工作小組，民營化溝通種子基本資料，87 年 4 月。

<sup>17</sup> 台電公司民營化工作小組，民營化溝通種子基本資料，87 年 4 月。

<sup>18</sup> 有關於核能發電部門是否隨同台電公司移轉民營之問題，其後仍有爭議，目前行政部門似乎仍未達成共識，其將來之發展值得特別留意追蹤。



釋股之方式，釋股分三次辦理，全民釋股比例以資本額之 20% 至 30% 為原則。<sup>19</sup> 台電公司為執行民營化政策已根據該公司不同層級成立「民營化指導委員會」、「民營化規劃小組」、「民營化專案工作組」三層次之組織。以上三組織可稱為台電民營化規劃組織，其主要任務為研擬台電公司民營化方案，包括 1. 釋股方案。2. 員工權益維護。3. 員工溝通。

### (三)、我國電力民營化與自由化與亞洲地區國家比較

電力民營化與自由化乃世界之趨勢潮流，最近十幾年來，除歐美先進國家如英國、法國、美國極力推動國營企業民營化，成果頗佳，此一風潮亦吹向亞洲，最近幾年亞洲國家中如日本、韓國、菲律賓、泰國、印尼、馬來西亞、新加坡等國家在政府積極推動下，電力事業民營化及自由化皆有大幅度的進展。<sup>20</sup> 與日本及韓國相比較，我國電力民營化與自由化之進度相對緩慢，例如日本的電力事業於 1952 年已開始民營；南韓國營電力公司(Korea Electric Power Cooperation, KEPCO)自 1989 年開始釋出股票，至 1994 年已釋放出 21% 的股權給民間，同時在 1994 年也以 1% 的股票在美國紐約市場公開上市。菲律賓自羅慕斯總統上任後，積極推動電力建設，目前已有 IPP 燃煤火力發電廠運轉發電。泰國進度與我國相仿，也是於 1995 年開始 IPP 篩選作業，泰國發電公司預計自 1998 年至 2000 年間自 IPP 購入電力達 138 萬千瓦，2001 年再增加 2 萬千瓦，2001 年再增購 140 萬千瓦，總計 280 萬千瓦，此一電量比起我國台電公司預計自民國 87 年至 91 年從 IPP 所購入之電量 1030 萬千瓦，差距甚大。印尼之進度亦與我國相仿，由於工業用電大增，預計 2004 年將增加電源達 2750 萬千瓦，而其中 75% 需仰賴 IPP 之供應，將來民間 IPP 所發之電比我國高出許多。馬來西亞進度亦與我國相仿，目前亦正在興建 IPP，其興建電廠發電廠之總容量較我國民營電廠總容量為小。新加坡則已自 1995 年 10 月改制為民營公司，民營化的電力公司下設國內事業與國外事業兩大部門，而國內事業部分再分為五家公司。<sup>21</sup>

亞洲國家中各國法制對於電業之經營都已或正在進行改革，我國電業法也已在立法院審議，根據電業法草案之規定，將來電業之經營分為發電、輸電及配電業三種，同時又規定同一公司不能同時經營兩種以上之電業，這種規劃已可看出我國電力自由化之雛型。<sup>22</sup> 在這種體制之下，如果台電繼續為維持國營，就必須將台

---

<sup>19</sup> 台電公司民營化工作小組，民營化溝通種子基本資料，87 年 4 月。

<sup>20</sup> 顏賢正，亞洲地區電業民營化與自由化近況，今日經濟，第 347 期，44-48 頁。

<sup>21</sup> 陳俊光，新加坡釋股經驗值得借鏡，工商時報，84 年 2 月 7 日

<sup>22</sup> 有關我國電業自由化之相關研究，參閱許志義，臺灣電業自由化改革架構之研擬，能源季刊，85 年 26 卷 3 期，頁 52-75；王京明，我國電業自由化之趨勢分析，能源季刊，85 年 26 卷 3 期，頁 76-89

電分成發電、輸電及配電業三家國營公司，否則就無法合乎電業法之規範。不過，依照目前既定之民營化政策，台電分割成發電、輸電及配電業三家國營公司似已不可能，則台電到底要先分割再民營或先民營再分割，實是台電民營化過程中之關鍵議題，雖然台電民營化計劃建議書建議整體移轉民營，但是否能為其上級機關採納，至目前仍無法定奪。此一議題如果無法確定，可能會影響台電民營化之進度，甚至於電力自由化之進展也因之耽擱。<sup>23</sup>亞洲各國之經濟發展與我國類似之處甚多，甚至有競爭之關係，而經濟之發展與電力之發展有密切之關係，環視亞洲各國電力發展之積極，我國應時常注意其發展，並引以為借鏡。

#### (四)、台電民營化過程中所可能產生之問題

##### 1. 員工心態之問題

民營化後員工可能必須面對裁員、減薪及工作不確定性等問題，為此其心態之反抗當可想而知。為解決此一問題，在民營化的過程當中，應讓員工有參與決策的機會，瞭解董事會的運作，以適應未來之變遷。這種由員工參與董事會之企業民主作法，在國際經濟競爭力極強之德國早已實施，並明文規定於公司法及相關法規中，其結果不但沒有造成企業競爭力之衰退，反而使員工更具向心力，工作更加賣力，創造出企業更大之利潤。過去電信三法通過的附帶決議即有類此之「產業民主條款」<sup>24</sup>，此種讓員工進入董事會的做法並不是根據股權而來，乃是要從員工參與公司之重大決策，使員工在透明化的過程中，能瞭解員工與公司之關係、公司民營化之進度與走向及釋股之政策等，讓即將離退及繼續留任之員工及早做心理上的準備，使員工有充分的訊息及時間以調整心態。<sup>25</sup>因為按照過去之經驗，財團介入國營事業後，即立刻裁撤單位、遣散員工、變更本業經營、炒作土地、股票。所有國營事業員工對於過去所發生的這些事例，已然心生疑慮，如果不讓員工參與民營化之決策，將會使不理性的抗爭一再增加，或許對於民營化的進展會有相當負面的影響。

##### 2. 優惠釋股問題

按台電公司民營化工作小組之規劃，目前台電之釋股方案擬採全民釋股，建議讓員工以低於全民釋股的股價，參與全民釋股當次之員工認股。員工可認購額度及得增購額度，最高得以平均薪給標準總額之 48 倍換算，但加計長期持股優惠保留股數，合計不得超過台電公司已發行股數之 35%。不過以上之建議是否可行，

---

<sup>23</sup> 有關我國電業民營化與自由化之相關研究，參閱袁建中，臺電公司配合民營化與自由化研究發展策略之研究，87 年臺電研究報告

<sup>24</sup> 張敬學，公用事業民營化的現實思考，今日經濟，第 343 期，61 頁

<sup>25</sup> 黃耀忠，面對「民營化」員工應有的心態，今日經濟，第 335 期，51 頁

仍應視其是否符合「經濟部所屬事業移轉民營從業人員優惠優先認購股份辦法」之規定。由於台電資本額高達 3000 億、總資產難以計數，釋股作業本來就已是高難度之財務、證券技術性工程，優惠釋股給員工如何達到公平、適當，更是一值主管機關預先積極規劃議題。

## 二、民間電廠之開放

### (一)、開放民間電廠之緣起

政府推動電業自由化擬定兩項重大工作，一為電業法修正案送立法院審查，<sup>26</sup>另一為開放民間發電廠設立，一般將目前興建中之民間發電廠稱為獨立發電廠 (IPP)。開放民間發電廠設立一方面是因電力不足；另一方面實為配合電業法修正案中有關開放民間設立電廠。臺電公司為配合政府電業自由化政策於 82 年 7 月成立「開放發電業推行小組」，研究開放發電業推行方案，擬訂開放發電業規範及購售電規則。

### (二)、適法性問題

現行電業法第三條規定電業權係經中央主管機關核准，在一定區域內之電業專營權。由於長久以來，政府主管機關一直將此電業專營權授予臺電公司，因此臺電公司即取得臺灣地區獨占性之專營權。但是，隨著電業自由化風潮來臨及電力的短缺，開放民間電廠已是必然的趨勢，在現行電業法尚未修訂之前，要進行民營電廠之開放，似與現行電業法不相容。為解決此一難題，經濟部能源委員會乃於 83 年 1 月 28 日以行政命令之方式將現行電業法勉強從寬解釋。其解釋大意如下兩點：1.按電業法第九條之規定，電業之經營方式分為發電、輸電、配電及綜合電業等四種，依此立法精神，電業法第三條所稱之電業權，應可細分為發電業、輸電業、配電業等三種電業，允許分別授與或移轉。2.按電業法第四條所稱營業區域，係指取得電業權者供給電能之區域，由於電業權可分別授與，因此電業之營業區域，亦可因發電、輸電、配電之不同而有所差異。臺電公司為配合政府電力自由化之政策，乃依上述電業法解釋令及相關規定辦理開放民間電廠之設置。

<sup>27</sup>

### (三)、開放民間電廠之過程

經濟部於 83 年 9 月公布「開發發電業作業要點」，繼之經濟部能源委員會於 84

---

<sup>27</sup> 鄭國珍、楊允條，電業自由化—發電業之開放，22 頁。

年 1 月 1 日公告「設立發電廠申請須知」，此即為政府開放民間申設電廠之法律依據，並於 84 年 7 月及 12 月正式開放民營電廠之設立，84 年 7 月公布第一階段開放容量為 705 萬千瓦，84 年 12 月公布第二階段開放容量為 325 萬千瓦，總裝置容量為 1030 萬千瓦，約佔全國總裝置容量之 20%。

經過技術審查、資格審查及電價競比，結果由 11 家民間企業取得設立電廠之資格。根據與台電簽訂之購售電合約，這些民間電廠必須於規定之時間內商轉，將所生產之電力依「容量費率」及「能量費率」之方式賣給台電。以下為規劃中民間新電廠設立之裝置容量及商轉年度：

- 1.新桃電力股份有限公司，60 萬千瓦，87 年商轉
- 2.富保和中電力股份有限公司，55 萬千瓦，87 年商轉
- 3.富堡電力股份有限公司 60 萬千瓦，87 年商轉
- 4.長生電力股份有限公司 90 萬千瓦，88 年商轉
- 5.苗栗發電廠股份有限公司 60 萬千瓦，88，60 萬千瓦，89 年商轉
- 6.麥寮電力股份有限公司 102 萬千瓦，88，33 萬千瓦，91 年商轉
- 7.海渡電力股份有限公司 15 萬千瓦，89 年商轉，66 萬千瓦，90 年商轉，4 萬千瓦，90 年商轉
- 8.長宏電力股份有限公司，150 萬千瓦，89 年商轉
- 9.嘉惠電力股份有限公司，25 萬千瓦，91 年商轉
- 10.花東電力股份有限公司，100 萬千瓦，91 年商轉
- 11.和平電力股份有限公司 130 萬千瓦，91 年商轉

#### (四)、民間新電廠設立所遭遇到之問題

依照臺電公司之分析，如獲選之十一家民營電廠都能如期商轉發電，民國 88 年起，系統備用容量率即可達 20% 以上，電力供應不足之問題將可解決。然而對於毫無電廠興建經驗之臺灣民間企業，一開始就規劃總數達 1030 萬千瓦之民營電廠，是否能如期完工，實是一大挑戰。<sup>28</sup>許多專家不表樂觀是因為興建電廠有太多技術性的難題。以下簡略說明民間新電廠設立所遭遇到之問題：

##### 1.土地問題

其中包括土地取得、廠址用地徵收、地目變更、廠址變更方面等問題

##### 2.電源線問題

其中包括引接點距離、鐵塔用地、路權徵收、技術與維修保養、興建工程等方面之問題

---

<sup>28</sup> 鐘輝乾，談二階段開放發電業，今日經濟，第 350 期 49 頁。

### 3.環境保護問題

其中包括環境影響評估、地方政府與議會反對等問題，此問題不解決，將影響建廠時程，導致不能如期商轉。

### 4.資金取得問題

投資數十萬千瓦之電廠，動輒必須耗資數十億乃至數百億資金。資金之需求可透過自有資金或融資加以解決。據估計兩階段開放民營電廠所需資金高達 100 億美元<sup>29</sup>，如此龐大之支出對國內之企業而言，無論是採自有資金或融資都是非常大的負擔。

### 5.燃料問題

因目前只開發火力與水利發電廠，從申請廠家均以火力電廠為主，因此燃料之型態可能為煤、油、氣。有關於燃料來源能否取得、儲存及運送有無困難亦是值得重視之問題

### 6.購售電合約問題

根據研究指<sup>30</sup>，購售電合約有許多條款之規定對於民間電廠不公平。例如在資金取得、地方回饋機基金、經濟調度、保證購電、承擔風險等方面之規定都對民間電廠不利。

### 7.臺電系統輸電容量問題

新設立之民間電廠大部份都遠離台北地區，而大台北地區卻是用電量最多的地區，因此將來民間電廠之電力必須「南電北送」或「東電北送」，如果輸電系統容量無法配合電力系統裝置容量一起成長，則即使民間電廠可供給電力，卻無法輸送出去，仍將影響電力供應之穩定性。

### 8.民間電廠定位之問題

電業法修正草案第六章為「非屬公用事業之發電」，其中之第 63 條「非屬公用事業之發電」包括獨立發電廠，即所謂之民間電廠。如民間電廠之發電非屬公用事業之發電，則將來對於民間電廠之管理與監督似較為困難。另外，將來電業法通過後，目前依行政命令取得電業權之民間電廠，其法律地位是否須調整，亦是值得思考之問題。

以上所舉這些問題，過去三年一一浮現。為解決民營電廠建廠困難，經濟部乃成立「民營電廠專案輔導小組」，協調有關部門，協助解決廠址土地及電源線、環境影響評估、購售電合約及融資等問題。另外，臺電公司亦成立「民營發電業者技術服務小組」及「購售電合約小組」，免費提供業者環保開發、設計施工、電力系統、電廠營運、發電燃料、電力通訊、電力修護等技術性服務，以協助業者解決建廠與融資問題。

## (五)、開放民間電廠之暫時結論

<sup>29</sup> 鐘輝乾，談二階段開放發電業，今日經濟，第 350 期，42 頁。

<sup>30</sup> 林唐裕，臺灣地區電力供應問題與對策之研究，臺灣銀行季刊第四十八卷第四期，16 頁。

儘管政府及臺電公司費盡苦心辦理民間電廠之興建，不過民國 87 年都已快結束了，原先預定於 87 年商轉之新桃電力股份有限公司、富保和中電力股份有限公司、富堡電力股份有限公司總共 175 萬千瓦的電廠肯定已無法建成，因此，短期而言，開放民間電廠之興建似乎是失敗的。長期而言，仍有反敗為勝的可能，問題的關鍵在於能否找出癥結所在，然後對症下藥。歐美先進國家的電力自由化腳步，早已跨越至電力池、電力代輸的領域，<sup>31</sup>而我國的民間電廠如果不及時興建完成，形成競爭的環境，則電力自由化的路途，必然尚非常遙遠。

## 陸、從競爭政策看民營化策略

### 一、競爭政策與公平交易法

按公平交易法第四十六條第二項之規定，公營事業、公用事業及交通運輸事業，經行政院許可之行為，於本法公布後五年內，不適用本法之規定。在沒有公平交易法之年代，從法的觀點而言，我國政府似乎無競爭政策，亦即企業如有限制競爭之行為或不公平競爭之行為，並沒有法律可以約束。但有了公平交易法之後，競爭政策就已法制化。不過立法者考慮到這種新的法制如立即施行，國人恐怕無法立即適應，乃規定公平交易法自公布日後一年才施行。同時考慮到我國太多國營企業，即使給一年的寬限期，仍無法適應競爭的環境，所以才給予五年的「豁免期」，其作用在促使公營事業改變經營體質。因此，公平交易法第四十六條可稱之為國營事業的「豁免條款」<sup>32</sup>。公平交易法於 80 年 2 月 4 日公布，至 85 年 2 月 3 日後，豁免時期已正式結束。隸屬於公營事業、公用事業之台電即應受到公平交易法之規範，除非能依公平交易法第四十六條第一項之規定，事業依照其他法律規定之行為，不適用本法之規定。以電力事業而言，除非電業法及其相關法規允許台電不受公平交易法之約束，否則台電即與其他民營企業立於同等之地位，而不能再享有特權。

### 二、競爭環境與公平交易法

雖然競爭的遊戲規則已經有了，但是配套的措施並未建立，這一套遊戲規則僅能發揮部分的功效，此可從公平交易委員會歷年來所處理之案件幾乎都是偏重於不實廣告、仿冒等案例，而有關國營事業獨占、壟斷等案例則鮮少聽聞。究其原因，乃因有些國營事業的競爭環境尚未形成，例如臺電、中油雖然稅前純益、獲利率

---

<sup>31</sup> 有關電力代輸之研究，參閱余長河，臺電輸配電網路電力代輸之研究，臺電研究報告 87 年

<sup>32</sup> 張敬學，公用事業民營化的現實思考，今日經濟，第 343 期，58 頁。

等都很漂亮，但這主要是由於它具有獨佔壟斷的地位，將來台電民營化後，則不能享有任何特權。在民間電廠尚未正式營運前，台電公司是台灣獨一無二的電力生產、運送及銷售者，仍維持獨占壟斷之地位，但必須遵守公平交易法第 10 條之規定，即不得以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭...及其他濫用市場地位之行為。但由於配套措施尚未建立，例如電業法尚未修正通過，對於差別待遇行為，即不能公平交易法第 19 條之規定處理。公平交易法第四十六條之立法目的乃為使公營事業逐漸進入競爭的環境之內，但由於根據現行電業法，主管機關只將電業專營權授予台電，在電力市場毫無競爭環境之下，公平經交易法即暫無完全適用之餘地。

### 三、開放民間設立電廠與民營化策略

近年來經濟部為解決用電需求激增，加以國內環保意識的提高，電廠廠址用地取得困難，乃將台電專有電業經營權開放給民間業者，對政府而言，一方面可順應自由化的著潮流開放競爭，另一方面可將手上之燙手山芋丟開，因過去在威權時代，環保意識薄弱，且民眾不敢抗爭，徵收土地興建發電廠，建立輸、配電網路所經過之用地取得容易，因此不願輕易開放，但如今情勢已完全不同，順勢開放民間經營，反而利多於敝。但在此必須特別注意的是，所謂的開放電廠民營化之內涵與前述台電之民營化並不相同。不過開放電廠民營可解決電力短缺這個如意算盤至今並不算成功，其原因為到目前為止，沒有任何一家民營電廠能如期運轉。除了不能如期運轉外，尚且產生許多後遺症，因為根據經濟部當時的設計規劃，民間電廠取得發電權的先決條件之一為，必須與經濟部所屬之國營企業台電公司簽訂一項所謂的「購售電合約」。民間電廠屆時如果不能如期商轉供電給台電，則必須賠償給台電鉅額違約金。據報載，已有三家民間電廠已被台電要求繳交保證金，以便在每一期間違約時可以扣除，否則將取消其發電權，不過業者毫無把握繳交保證金後能如期商轉，如不繳交保證金作為違約之賠償，則自民國 84 年以來所投入的巨額人力、物力將化為烏有，可謂前功盡棄，損失不貲，但如繳交鉅額保證金後，是否能如期運轉並非掌握在自己的手中，因為設立發電廠並非僅是資金的問題，其主要的困難反而是土地取得與環保抗爭的問題，甚至是來自地方政府的阻力，雖然欲加入經營電廠的財團都有外商相關或財務金融公司的合作，但本地的投資者大都缺乏電業經營的能力，縱使通過甄選，在建廠及營運上恐怕還有多重困難，誰都沒有把握將來會如何發展，這筆鉅額保證金成為肉包子打狗的可能性極高，因此開放民間電廠計劃已陷入兩難的困境。

儘管民間電廠遭遇到如此的困境，但是主管機關似乎仍未能找到問題癥結所在，反而提出辦理開放第三階段的民營電廠，此次要求新設立之民營電廠必須以天然氣為燃料，而且必須先通過土地取得與環保評估，以解決電力不足之窘迫。問題是這樣的做法，是否真能解決土地取得與環保抗爭的問題，實值得懷疑，因為如

果不能找出失敗原因之所在，而繼續推行開放第三階段民營電廠的做法，可能變成第三階段無民間電廠可取得發電之資格，而仍走向失敗途徑的可能性極高。民間電廠至今不能成功的原因到底何在？陷入困境的民間電廠是否還有生路呢？以世界電力市場的發展經驗觀察，民營電廠不但可以成功，而且還會成為未來電力市場的主流。然而我國從民國 84 年開放電廠至今，又為何毫無成功之案例呢？個人認為其癥結所在乃因我國目前對於電業自由化做法實有待商榷，例如關於民間電廠政策上雖說要採自由化，但又給予種種限制，也就是在自由化方面的做法是採非常有限度的自由化。如果這些限制造成民間電廠無法建成，則甚至可能被批評為「假自由化」。例如民間電廠與臺電公司所簽訂之「購售電合約」表面看起來好像對民間電廠有保障，不必害怕將來所生產的電賣不出去，問題是我國民間電廠完全沒有發電的經驗，電力能否發出都成問題，那有能耐與台電公司簽訂不公平之「購售電合約」。對於毫無經驗之民營電廠而言，「購售電合約」可謂綁手綁腳，因為根據該合約民間電廠所發的電力只能賣給台電，而不能賣給其他第三者。而且以經濟規模為理由要求之前毫無經驗之民間電廠必須生產的龐大的電量。民營電廠唯恐不能取得發電權之受迫情況下，乃不得不附和由主管機關所主導之台電「購售電合約」。

個人認為，在私法自治、契約自由的原則之下，「購售電合約」並不宜由公權力介入其條款內容，而是應由業者與台電在公平、合理及可行的情況下簽訂，不需要強制規定民營電廠要有多大的規模，因為所有的民間電廠都還在摸索、學習中，應該從小做起，累積足夠經驗後，才逐漸擴展規模。政府應該管的是廢氣的排放是否符合標準，檢查機器設備是否符合安全標準。簡言之，從國家策略而言，經濟部所應扮演的角色，僅只於維護公平競爭的環境，環保署所應扮演的角色僅止於污染排放之把關；至於民間業者投資於發、輸、配電的那一部份，規模多大，設在何地，以及是否尋求外資合作，都應由民間業者根據自己的評估與判斷做決定<sup>33</sup>。我國的資訊產業是目前我國最具競爭力的產業，其發展過程，也是由小到大逐漸發展而成，當時主管機關並沒有要求半導體廠、監視器廠、主機板廠要有多大的規模，但是這些資訊廠商都創造了傲人成績。如果剛開始民間電廠可根據自己的評估決定要蓋適當的廠房與機組，其規模一定不會像現在那麼大，土地的取得會比較容易，環保的抗爭也不會那麼激烈，或許早就已有民間電廠開始商轉了。民間電廠剛生產電力之初，可將電力賣給附近之民眾或工廠，如有剩餘或有更優惠的價格，這些民間電廠可將電力賣給台電公司。各地區的電廠如能逐漸取得經驗與能力，則積少成多，全國短缺的電力將可逐漸紓解。許多世界先進國家之電力發展都是如此走過來的。因此，如果沒有強制的「購售電合約」，開放民間電廠或許早已經有成果了。

#### 四、競爭政策下電力民營化之檢討

---

<sup>33</sup> 開放民間電廠何需處處設限，工商時報社論，84,5,11.



## （一）民營化之手段與目的

電力民營化目前之做法，包括開放民間興建電廠與台電公司釋股兩項工作。台電釋股方面之工作尚未具體展開前，嚴格而言，開放民間電廠並非國營事業之民營化，不過，從整體而言，仍暫且算是廣義的民營化。民營化之目的本來是為了提升效率，不過，民營化本身只是手段而已，並不是目的。以電業民營化而言，真正的目的在於降低供電成本、充裕電力供應。欲達到此目的，在開放民間電廠的作業上，必須善用市場競爭機能，也就是透過市場競爭，淘汰高成本業者，鼓勵低成本業者加入或擴張。不過開放民營電廠目前之做法為，臺電與業者簽署二十五年的長期合約，以事先約定好的價格與產量，向民營電廠購買電力，在這二十五年當中各種原料、人事成本將可能有極大之變動，因此長達二十五年之購售電合約所能發生的市場競爭機能將大為減低，所謂的電價競比，勿寧稱之為市場分配<sup>34</sup>。另外使用不同原料發電所支出之成本亦有不同，因此對於天然氣發電與燃油發電之競比應分開作業才公平。

## （二）自由化與民營化之關係

目前的電業民營化作業，只是將其範圍局限在發電方面，亦即只是臺電在挑選民營的上游供應商而已，供電的部份仍然由臺電獨佔，由於民間的發電業者並未直接面對市場，他們所面對的是政府的採購部門以及計劃審核時的同業間的紙上競爭，而政府採購卻是以民間電廠發電成本含合理利潤及臺電本身相當電源的開發成本，訂定向民營電廠購電的價格，由於公訂購電價格的存在，使得民營電廠競爭機制不會產生效果，發電成本的合理性也不會經過市場檢驗。在發、輸、配電業上下游的活動鍊中僅開放上游發電業對社會究竟能有多少效益，實令人懷疑<sup>35</sup>。因此目前的民營化尚不是自由化，頂多只能稱為自由化之第一步。為了讓用戶享受競爭利益，應盡快將民營化的範圍再作開放，例如供電部份亦應開放民營，甚至將來若有必要且合乎經濟效益亦可考慮將目前被認為是屬公共財之輸、配電開放民營，根據電業法修正草案，電業之經營型態將劃分為發電業、輸電業及配電業三種，並且明訂不得經營上列三種電業，另外更規定經營輸電配電業，在同一經營區域以一家為限，但是經營區域的大小則依一定之標準由中央主管機關認定，因此未來可能將臺灣地區依北、中、南分為大台北地區、大臺中地區、大高雄地區，其中各區各有一家輸、配電公司，但亦有可能以濁水溪為界將臺灣分為南、北兩區各有一家輸、配電公司，甚至也有可能將台灣認定為一區，則整個臺灣將只有各一家輸、配電公司。將來輸、配電到底要採納打那一種模式，才會對未來臺灣電力市場之經營及消費者用電權益有所助益，到目前似乎並沒有讓民眾及業者瞭解。因此，政府應將電力事業民營化之規劃方案提供社會大眾瞭解

<sup>34</sup> 開放民營電廠的正確作法，經濟日報社論 84.6.28.

<sup>35</sup> 李必賢，電業民營化如此困難？聯合晚報 84.7.8.

與討論，方能避免造成閉門造車進行電業民營化<sup>36</sup>。

### （三）真假自由化與有限度的自由化

解決中、長期電力不足的最有效手段，並不是由政府來規劃興建電廠，而是開放民間經營電力事業。電力事業開放民營在美國、日本、英國等先進國家早有成功實例；落後國家中，亦不乏成功案例，如菲律賓幾年前曾嚴重缺電，但羅慕斯總統上任後，即開放國內、外廠商投資電力事業，現在菲律賓缺電問題早已大幅紓解，反觀國內，政府宣示開放民間投資電廠政策已將近十年，但因為設下種種限制，例如包括投資項目、發電數量、建廠地點、外人投資比例等都作了限制，這些限制將對民間業者綁手綁腳，使其處於不利之地位，從而保障缺乏效率的臺電公司，從禁止限制競爭的角度來看，似有違反公平交易法之嫌。且法令規章配合研修之進度嚴重落後，以致迄今未見任何成效，以致令人懷疑政府是否真有讓電力事業真正自由化的決心<sup>37</sup>。要徹底解決我國之電力問題，不必費心尋找其他秘訣，只須真正全面開放民間投資電力事業，以自由化政策，讓市場及早造成足夠的競爭，才是真正的自由化，則紓解電力短缺的成效將很快就可以看到。另外，過去政府常以公營型態作為推動產業政策之工具，其後再以民營化作為提高經營效率的手段，其結果往往造成民營化階段的困難，例如國營公司之員工首先會站出來抗爭，現今電力事業實施自由化之際，如果只是有限的開放至發電部份，輸、配電部份留待以後再說，則有可能將來還會繼續受到抗爭阻力與再次的面臨陣痛，如果技術上可克服，應盡量一併解決，而不必採有限度的自由化政策。

### （四）、多角化經營

目前已完成民營化之案例中，以中鋼民營化所受批評最少，其理由大致為中鋼體質較好，資本額龐大，財團一口氣吃不下來，民營化後的中鋼獲利仍然良好。但有另一項重要因素可能被遺忘，即中鋼為免企業本體過度膨脹，降低經營效率，中鋼民營化後，即將本業中適宜分割的部份業務獨立出來，使其朝專業化的方向發展，進而尋找機會相關性的事業。<sup>38</sup>此乃國營事業多角化經營之成功案例，值得其餘包括台電等國營公司之參考。

## 柒、結語

在自由化、民營化的政策下，我國過去基於政治、經濟、財政及社會目的所形成

---

<sup>36</sup> 張烽益，電業民營化不能再閉門造車，自立早報，85,3,28.

<sup>37</sup> 開放民間電廠何需處處設限，工商時報社論，84,5,11.

<sup>38</sup> 陳緣成，民營化後中鋼的發展，今日經濟，第344期，頁。

之產業結構，都必須面臨市場開放的命運，而與市場開放相伴而生的乃為市場競爭。從此之後，這些民營化事業亦將納入自由競爭之行列，必須在公平的基礎上進行自由競爭。然而令人擔憂的是，在政策上雖然已看到民營化與自由化之趨勢，但於執行時，可能由於心態之作祟，手段與目的有時無法分清楚或者決心不夠，乃產生令人懷疑其自由化之真假或自由化是不是已打了折扣，及產生了所謂真假自由化或有限度自由化之問題。面對其他公、民營事業重組及競爭時代的來臨，主管機關應記取教訓，該管的應該是市場交易秩序的建立及規範，而非斤斤計較於何時該開放？何者該開放？何者該管制？如有業者造成非法獨佔壟斷之情事，則交由公平會依公交法處理，否則將嚴重妨礙自由市場之競爭<sup>39</sup>。

面對自由化與民營化後之市場變化，原有之公營事業在競爭激烈的環境之下，必須及時調整組織與利用既存之優勢，以因應巨變之新環境。其中最應重視之做法為可考慮多角化經營，因為大部份之公營事業均擁有極為龐大之土地資產及多年來培養之人才，這些優勢過去可能因為沒有強烈的競爭環境，所以沒有被充分利用。多角化經營如果應用得當，可利用現有資源與技術，佔到競爭優勢，可發揮企業合理經營之綜合效率，可降低或分散本業經營風險，可增加人力資源之培育與配置管道。不過多角化經營也可能因對於新行業不熟悉，而造成失敗，因此事前應詳加評估。

#### 參考文獻：

- 胡仲英，公營事業民營化－世界趨勢與我國經驗，經建會網站。
- 陳其南，公營事業民營化，今日經濟，第 294 期，7 頁。
- 江丙坤，我國公營事業民營化之回顧與展望，「公營事業民營化策勵營」專題演講，86，4，26。
- 呂紹煒，公營事業民營化出現逆流，民營沒搞頭？中國時報，84，5，18。
- 詹中原，民營化不是財團掠奪公產管道，聯合報，83，12，25。
- 許市軍，澄清公營事業民營化的幾點迷思，工商時報，85，3，3。
- 台電公司民營化工作小組，民營化溝通種子基本資料，87 年 4 月。
- 張敬學，公用事業民營化的現實思考，今日經濟，第 343 期。
- 黃耀忠，面對「民營化」員工應有的心態，今日經濟，第 335 期。
- 鄭國珍、楊允條，電業自由化－發電業之開放。
- 鐘輝乾，談二階段開放發電業，今日經濟，第 350 期。
- 林唐裕，臺灣地區電力供應問題與對策之研究，臺灣銀行季刊第 48 卷第四期。
- 張敬學，公用事業民營化的現實思考，今日經濟，第 343 期。
- 開放民間電廠何需處處設限，工商時報社論，84，5，11。
- 開放民營電廠的正確作法，經濟日報社論 84，6，28。
- 李必賢，電業民營化如此困難？聯合晚報 84，7，8。
- 張烽益，電業民營化不能再閉門造車，自立早報，85，3，28。

---

<sup>39</sup> 柯建銘，國營事業民營化不要再裹小腳，中國時報，85,3,5.

陳緣成，民營化後中鋼的發展，今日經濟，第 344 期，頁。  
柯建銘，國營事業民營化不要再裹小腳，中國時報，85，3，5。  
暫緩民營化政策說帖，中華電信工會網站。  
石育苑，民營化真能達成勞資雙贏？中華電信工會網站。  
王佐，民營化製造失業浪潮，中華電信工會網站。  
王京明，我國電業自由化之趨勢分析，能源季刊，85 年 26 卷 3 期，頁 76-89  
許志義，臺灣電業自由化改革架構之研擬，能源季刊，85 年 26 卷 3 期，頁 52-75  
袁建中，臺電公司配合民營化與自由化研究發展策略之研究，87 年臺電研究報告  
告  
余長河，臺電輸配電網路電力代輸之研究，臺電研究報告 87 年

## **Privatization Strategy under the Policy of Competition - the Problems of the Privatization of Tai-Power and Opening to Privately-Owned Power Plant as a Case**

Because of inefficiency of state enterprise, its existence is under suspicion. Under the powerful suggestion of scholars as well as experts some state enterprise has become the privatization during the past few years. Nevertheless, in the process of privatization a wave of protests against privatization arises. The reason for the opposing opinion is that the policy-mission will come to an end and lead to high price of product, and the multiplicity of state enterprise will harm the developing of one's own original functional job. Additionally, the privatization of the national property will be cheaply sold out. Consequently the state enterprise will slip into the hand of the financial group.

Whether the protest correspond to reality or not, then, the reason for the opposition should be deeply reconsidered to decide how to adjust the strategy of privatization in future. In spite of above-mentioned protests the privatization of state enterprise has become public recognition, because the opposing opinion is minority. The so-called 『opposers』who are nothing but used to get benefited in state enterprise, thus : congressman and laborers-have still been working- in state enterprise as well. The next step is how to perform it smoothly.

In the process of completing privatization the legal problems will act as great role. Therefore, the legal problems should be highly valued. If anyone ignores its legal problems, then the schedule of privatization will seriously lag far behind. Besides it

will cause other negative influence. During the past few years when the summer comes, the power supply is insufficient. Therefore the present research will be focused on the strategy of privatization and opening to privately owned power-plant through the solution of its legal problem.