

臺灣社會學刊 第27期
2002年6月 頁217-222
Taiwanese Journal of Sociology
No. 27, June 2002.



評張晉芬（2001）
《臺灣公營事業民營化：經濟迷思的批判》*

Review on Privatization of state-Owned Enterprises
in Taiwan: A Critique of the Economic Myth by Chin-Fen Chang, 2001

黃樹仁

黃樹仁 國立臺北大學社會學系助理教授

Su-Jen Huang, Assistant Professor in Department of Sociology, National Taipei University

* 張晉芬，2001，《臺灣公營事業民營化：經濟迷思的批判》。臺北：中央研究院社會學研究所。

公營事業民營化是晚近二十年的全球議題。公營事業常被指責有壟斷寡佔、經營效率低落等缺陷，因此西方國家在八十年代以英美為首帶動了一波公營事業民營化的風潮。蘇聯為首共產國家的崩潰更為這反社會主義浪潮推波助瀾。以市場經濟國家的標準而言，臺灣的公營事業佔國民經濟比重特別高，而經營效率也飽受抨擊。公營事業是否應該民營化，無疑是臺灣政治經濟的重大議題。作者窮數年之力寫書來討論此一重大議題，展現的入世關懷與問題意識，誠為可佩。

本書主調，一言以蔽之，認定所謂民營化可以改善公營事業的營運效率此一常見說法乃是經濟迷思，因此反對公營事業的民營化。章節內容，始於民營化議題的界定，英美等西方國家公營事業民營化的發生與演變，繼之以臺灣公營企業的歷史回顧，民營化議題之引入。最主要章節，則質疑民營化背後的政治動機，質疑民營化是拍賣國家責任，惡化勞動條件與勞工待遇，並認為民營化未必能帶來效率與競爭，因此反對民營化。

要如何解讀這樣一本討論重要公共政策議題的社會科學研究呢？

既是科學研究，首要準則是嚴謹而系統化。公營事業是否應該民營化的問題之所以複雜，正因公營、民營各有其利弊。公營常被指為導致壟斷或寡佔、對特定團體利益輸送、經營效率不彰、甚至需要納稅人補貼等缺點。企業民營化固可能減除國庫補貼，增加競爭，但也常帶來裁減員工、降低員工待遇、降低對某些弱勢群體的服務、降低安全標準等缺陷。這些利弊乃是無法用單一量化標準衡量加總的變項。正因利弊如此複雜而難以簡單認定，若要討論特定事業究竟是公營或民營對國計民生較為有利，就必須系統化的比較公營利弊如何，民營化利弊如何；那些產業公營是利多於弊，那些產業民營化以後利多於弊等。

而所謂比較，應該包括外國經驗與本國經驗，比較資料應包括總體

統計與個案提要：那些產業民營化成果較佳，那些產業民營化通常負面後果很嚴重等。當然，精確統計資料極難尋找，但研究者至少應提出大致的趨勢分析。尤其本國公營事業民營化的案例其實不到二十個，將這些有限案例的成敗做個簡要的綜合分析，指出其民營化的正負後果與發展趨勢，應是嚴謹政策分析的初步。若有人不提出總體分析，甚至忽視民營化負面後果的案例，而僅舉出一二民營化的正面故事，就據以鼓吹公營事業都應該民營化，我們大概都會說他是以偏蓋全。

不幸的是，本書的論述邏輯正是推論證據不足的典型例子。本書作者之所以反對公營事業民營化，並不是因為她對公營事業民營化的後果進行總體比較的結果。事實上，本書對臺灣公營事業私有化結果的綜合評估，只有一頁（82-83）。而這一頁的內容僅是引用某些學者的零散評論，而不是容許讀者自行判讀的資料。本書並未對國內外公營事業民營化的後果提出總體趨勢分析，而只是列舉國內外學者對民營化缺點的指認，然後舉出幾個民營化後果不令人滿意的案例，就據以認定民營化並不能達到提高效率、增加競爭等原初目標。甚至在作者列舉的負面案例裏，作者也並未討論民營化的正面結果，而只討論她認定的負面後果。例如，臺汽公司民營化，帶來員工失業、偏遠地區客運服務品質降低（只是陳述，並無資料）、民營客運的安全紀錄較差（只有陳述而無資料）等問題。但臺汽民營化的原始目標之一是停止公庫對臺汽的損失補貼以節省納稅人的負擔。這目標是否達到了？開放路權，是否真如原初構想在某些地方增加競爭而提高了服務水準？節省納稅人補貼支出、增加某些地區的競爭與服務此等可能正面目標，與員工失業、偏遠地區服務水準降低、安全考慮等負面後果加總之後，總體福利後果到底是正是負？這些複雜問題，都不見於本書。

換言之，作者引用的材料都是片斷而選擇性的資料與意見，既不能

提供讀者對公營事業民營化後果的總體事實瞭解，也不能讓讀者自行判斷引用資料的脈絡與代表性。因此，由這種片斷資料而來的推論不是系統化歸納結果，而是主觀選擇性的認定。這主觀的現象，就表現在作者下結論的方式。作者並沒說她的資料顯示公營事業民營化通常不會導致效率提高或更多競爭，而是說民營化「未必」或「不必然」會導致效率與競爭（頁2, 44, 87, 140）。

什麼叫「未必」？以我對中文的理解，未必的意思是，有時如此，但不一定如此。換言之，作者指出民營化不一定導致效率與競爭。但作者也並未說民營化一定不會導致效率與競爭。也就是有時會，有時不會。但作者並未指出會與不會的相對次數分配。既然如此，等於資料（嚴格而言是作者意見，因為作者並未提出系統化資料）只告訴我們民營化有時可以帶來效率與競爭，有時候不會。但並不容許我們得出總體而言民營化究竟是利多或弊多的結論。但作者卻根據這般模稜兩可的理由，結論說應該反對民營化。

為何作者會從上述有關經濟效率的模稜兩可的說法推出反對民營化的結論呢？作者反對民營化其實與經濟效率無關，而是因為效率以外的因素。

作者反對公營事業民營化的主要理由在於，民營化決策過程草率、民營化背後有國民黨的政治考慮（藉機擺脫因公營事業引來的政治壓力、藉機圖利黨營事業與支持者等）、民營化形同拍賣國家責任（事業災害不再是國家責任、原來公營事業照顧某些國民的福利停止了、促進社會不公）、而且民營化後原有員工或遭裁員，或待遇降低，打擊勞工利益等。

作者引用的這些經濟效率以外的負面因素，或許都是真實的。但作者討論的方式有個問題。那就是，作者並未指出，這些負面因素與公營

事業民營化的可能經濟效益相比之下，孰輕孰重？任何公共政策都有利有弊。天下沒有白吃的午餐，也沒有皆大歡喜的政策。如果任何政策只要有負面後果或有人反對就不應執行，那天下沒有任何政府可以執行任何政策了。好的政策，不是沒有負面後果或無人反對的政策，而是正面後果多於負面後果的政策。要說服讀者相信民營化是錯誤的政策，光列舉其負面後果是不足的，必須要讓讀者看到負面後果多於正面後果。但作者既然未對民營化後果提出綜合趨勢分析，則不論她列舉的負面後果多嚴重，也並不能說明這些負面後果究竟是遠多於正面後果或是遠少於正面後果。換言之，老問題，選擇性的片段資料不足以支持任何正反的結論。

我們不得不說，從本書呈現的資料而言，作者反對民營化乃是個人意見，並無確切資料可為依據。事實上，借用本書邏輯，贊成民營化的人也大可說，民營化「未必」不能帶來效率與競爭，負面後果「未必」很嚴重，因此應該民營化。

從社會科學方法的出發點來看，本書的結論乃是作者的（有某些片段證據支持的）政治意見，而非系統化的學術研究成果。

如果結論可疑，我們是否可以暫且不問結論是否嚴謹，而只看本書在資料分析上對這領域的貢獻呢？遺憾的是，正如前面所述，本書並未對公營事業民營化的實踐提出系統化的經驗分析，而只是選擇性的指認民營化的負面後果。因此，我們實在無法藉由本書而對民營化的正負後果有系統化的理解與權衡。作者的討論，確可引發我們對這一議題的關心與興趣，但並不能促進客觀理解。科學事業起於問題意識，終於系統化的經驗研究。本書只到達問題意識這一步，系統化經驗研究尚待補強。

作者簡介

黃樹仁，國立臺北大學社會學系助理教授。研究興趣包括古典社會學理論、歷史社會學、政治社會學、發展社會學。目前正從事臺灣經濟發展之研究。