

由社會學觀點論國有企業的效率問題*—法國與台灣的比較分析

A Sociological Perspective on the Problem of Efficiency in State-owned Enterprises—An Analytical Comparison between France and Taiwan

曾瑞鈴 *Rueyling Tzeng*

中央研究院歐美研究所

Institute of European and American Studies Academia Sinica

摘 要

由經濟學的觀點出發，國有企業最被詬病之處在於經營無效率，本研究則由社會學的控制觀點出發，認為效率實是個模糊、具價值取向又沒有客觀衡量標準的觀念，因此不適用於用此對國有企業下判斷。利用既存的文獻，以及面訪在台法國國有企業的外派人員，本文綜合比較法國與台灣私有化的過程，並且比較兩國國有企業與私有企業的（非經濟活動的）競租行為、企業統御結構以及海外投資，得到以下的結論：企業的所有權實在和其經營效率並無太大關聯，「效率」的概念實是由社會所建構出來的，尤其是企業統御結構的運作結果。

關鍵詞：國有企業(公司)，跨國國有企業(公司)，企業統御，效率，控制

Abstract

Economists typically criticize state-owned enterprises as being inefficient firms. The nature of my research, however, has a sociologically oriented control viewpoint which contends that inefficiency is such a vague and value-oriented concept that it is

* 此研究成果部分來自於作者與宋興洲教授的共同合作計畫，承蒙國科會（NSC 85-2412-H-001-004）與中研院歐美所的資助，特此致謝。尤其感謝匿名審查者所提出的寶貴意見。

not sufficient in the study of state owned enterprises. By reviewing the literature and interviewing the expatriates of French multinational state-owned enterprises, the author analytically compares the privatization processes of France and Taiwan, and the rent-seeking, corporate governance and foreign investment between state-owned and private firms in the two countries. This research concludes that business efficiency is not determined by firm ownership. Rather, it is the result of social construction, especially the result of corporate governance.

Keywords: State-owned Enterprises, Multinational State-owned Enterprises, Corporate Governance, Efficiency, Control

壹、前 言

根據 Vernon (1981)，政府對經濟干預的目的有四：一、改變公部門與私部門之間的權力分配；二、增加本國企業對外國企業的談判權力；三、幫助發展必要的企業（如衰退的產業或高風險的高科技產業）或能隔絕外國政府的軍事與政治壓力的企業（如國防工業）；四、爲了促進國家的穩定成長與充分就業。而政府對經濟的干預可以透過制訂政策以獎勵或限制私有部門的發展（津貼補助或課稅），或者直接擁有並管理部份的企業。如果政府採取後者的方式，便有國有企業¹的產生。

國家透過國有企業干預經濟的方式如下 (Vernon, 1979²)：一、國有企業是政府財政政策的代理者 (fiscal agent)：政府可利用國有企業所具有的獨家壟斷特質，在景氣大好的時候向民間賤買原料或高賣產品，獲取超額利潤，宛如政府課重稅；而在景氣蕭條時，不計虧損反其道而行，猶如政府實施補貼政策。又基於財政稅收考量，許多國家將需求彈性較小 (inelastic demand) 的產品如菸酒委由國有企業專門生產，以增加國庫的收入。二、國有企業是政府產業政

¹ 本文在正文中主要採用「國有企業」一詞，而不用「國營企業」或「公營企業」，因爲根據所有權與經營權分開的企業管理理論，國(公)有企業未必國(公)營。又就英文而言，國有企業之對照詞是 state-owned enterprise，然而似乎並無國營企業之英文對照詞，勉強可以找到最近似者爲 state controlled enterprise，但其意義是國家因爲擁有企業的所有權，所以對企業有控制權，這與經營權又有些差距，因此作者認爲「國有企業」是較恰當的用語。

² Vernon (1979) 提出五點，但是其中兩點與開發中國家的國有企業從事於貿易業有關，非本文重點，所以略而不談。國有貿易公司可以執行雙邊貿易協定，尤其是涉及重要物資，如食品等。就處理農產品外銷而言，政府可以透過國有貿易公司以控制價格的方式代替以額外金錢補助農人 (Vernon and Aharoni, 1981: 175)。

策的代理者 (agent of industrial policy)：例如，政府可以挹注資金，收購無法面對國外競爭而瀕臨破產的企業為國有；國有企業在政府的支持下，可以不計成本，設廠於落後地區，以帶動該區域的經濟發展，並且不可以隨便裁撤冗員，尤其在不景氣之時，以達到充分就業的目標，也不可以提高售價（例如在公共運輸的票價上），以達到財富重分配的目標。三、國有企業具有國家一流公司 (national champion) 的意涵：國有企業是國家提供優厚的資金，並承受極大的風險，以發展私人企業無法或不願意去從事的產業，以避免國內產業為外國企業所主導。例如：法國成立國有 Aerospatiale 以及英國成立國有 Rolls Royce 等公司。

總之，國有企業成為政府對付「市場失敗」、市場不健全或市場尚未存在的手段，以維持經濟秩序 (Kostecki, 1982: 23, 170-171; 谷蒲孝雄, 1992)。不論在開發中國家或發達的社會主義國家，政府皆可利用國有企業來影響和調節整個國家的經濟和社會生活，以國有企業引導民間企業的投資方向，影響資本累積的過程，促進國家經濟發展，並實現政治理念與意識型態（如：抑制私人資本過度擴張），以及保衛國家安全。

二次大戰之後，歐美日等先進國家的國有企業不但日益成長，涉及的產業也漸廣泛，其重要性也日增，這可能與民眾要求政府在經濟議題上扮演重要角色有關。尤其，歐洲國家在社會主義政黨執政時，通常會實施國有化措施，藉國有企業限制私人資本，防止資本主義產生，以邁向社會主義之路 (朱正圻, 1991)。雖然在實施自由市場經濟的先進國家，國有化的程度較少，但是政府仍積極扮演經濟體系的調節角色，並未任由私有部門隨意操弄 (Vernon, 1981)。可是八〇年代以後，經濟自由化的聲浪甚囂塵上，美國政府勵行對產業管制的鬆綁 (de-regulation)，英國大行國有企業私有化 (privatization)，德國、法國也隨後跟進。隨著八〇年代底東歐共產政權的瓦解，以及超國家組織的區域經濟合作興起，加之無遠弗屆的電腦網路科技的推波助瀾，經濟自由化與國有企業私有化已蔚為全球的風潮。台灣也不外於世界潮流之外，自八〇年代以來，努力實施經濟自由化、國際化的措施，國有企業因而面臨調整，或轉向高科技產業或進行海外投資，甚至面臨私有化的「解構」命運。

Walters 和 Monshen (1979) 認為，國有企業的存在，即呈現出不公平的競爭，因為國有企業的背後是受到政府補助和偏好待遇等優渥條件所支持。另外學者如 Bettis (1983) 和 Lamont (1979) 亦有類似的結論，認為國有企業的營運根本是反公平競爭的原則。國有企業的大量投資雖可以扶持私有企業的發

展，但也可以扭曲私有部門的資源取得。而國有銀行與國有企業間的緊密關係，又使大部分不賺錢的國有企業，從本地銀行大量貸款以彌補虧損，致使私有企業的資金取得大受影響。

另一個國有企業私有化的冠冕堂皇理由是爲了提升企業的經營效率，這也是一般經濟學家最常提出來的論證。在政府的扶持下，國有企業採取軟性預算控制（soft budget constraint）³，無須承受賺取利潤的壓力，也常因爲政治和外部的因素勝過經濟和內部的因素，而出現過渡投資、對市場的敏銳度不夠、以及不注重生產力的情形，如：（一）銷售量的目標大於利潤額的目標；（二）制定低利潤的價格；（三）營運目標相當不穩定，而且在訂定上相當模糊、不清楚；（四）對經營狀況的評價沒有固定的標準（Zif, 1981）。

國有企業經營目標的優先順序也常隨著政府政策的改變而改變，而政府閣員的任期經常短於國有企業專業經理人員的任期，導致國有企業的經理主管無法妥善計劃未來目標（Vernon, 1979; Boyd, 1986; Khandwalla, 1986; Broadman et al., 1986）。此外，國有企業的經營也常受政府各部門不同政策方針彼此角力之影響（Vernon, 1979）。雖然如此，儘管西歐國有企業的高級主管大都由公共部門轉任（Zif, 1981），但是經理人員仍力尋自主權，以便在供銷、財物或是人事決策上獲得相當的自主經營權（Vernon, 1979; 朱正圻, 1991）。因此，西歐國有企業是由政府擁有並監督，但卻未必淪爲政府的附屬品（朱正圻, 1991），大半具有某種程度的所有權與經營權分開的管理形式。以法國爲例，法國國有企業除了董事會中的部分代表是政府官員外，所有的員工皆不具公務員身份。

相較於西歐，台灣國有企業受政府的影響更深。台灣國有企業的董事會成員大都是政府官員，而代表民股且有奉給的董監事也必須受公務員服務法所規範⁴，上層經理人員則由政府派遣國家官吏來擔任，而其餘員工皆是國家公務

³ 就預算控制（budget constraint）的角度來看，通常是要量入爲出，而軟性預算控制則是放寬支出與收入之間的緊密關係，因爲超出收入的支出，可以由國家來支付。因此，軟性預算控制的產生，充分顯現國家扮演父權角色（Kornai, 1986）。

⁴ 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，及其他公營事業機關服務人員，均適用之。

公營事業機關之董事監察人及總經理與受有俸給之文武職公務員，均適用公務員服務法之規定。（釋二四）

公營事業機關，代表民股之董事、監察人，應有公務員服務法之適用。（釋九二）

本院釋字第九十二號解釋，所稱公營事業機關代表民股之董事監察人，應有公務員服務法之適用者，係指有俸給之人而言。（釋一〇一）

員⁵，形成以官僚為主體的經營形式（劉進慶，1992），以致於被稱為「官僚資本企業」（段承璞，1992）。陳師孟等（1991）除了批評台灣的黨營國營事業經營虧損無效率外，更進一步批判其所形成「黨國資本主義」，具有政商勾結、特權、政治酬庸等弊端。台灣國有企業的管理，包括價格、財務、人事、業務等方面都是基於行政機關組織法而接受主管的政府機關所指揮，缺乏經營自主權（顏吉利，1992；劉鳳文和左洪濤，1984：16-17, 28-32）。

綜合言之，經濟學家批評國有企業依賴政府的補貼與扶持、處於壟斷市場的特權地位、受政府政策的左右、由腐敗貪污且僵化的官僚體系所運作，以致於經營無效率，因此主張實施私有化的政策。事實上，私有化的方式有三種：一、國有事業出售或移轉；二、委由民間經營或代理；三、調整立法並開放市場。後兩種方式則顯示「國有企業私有化」並非意涵完全取消國有企業，而是透過經營權的自主與市場競爭的壓力來促進國有企業的效率。陳師孟等（1991）強調台灣的國有企業未必要轉為民「有」，但一定要轉為民「營」。殷乃平（1994）則認為台灣國有企業的致命傷在於所有權與經營權不分，並且是前者控制後者，以致喪失經營自主權，無法企業化經營，因此主張將國有企業的所有權與經營權分開，設計一套利潤中心的經理責任制，經營權完全託付給經理部門，實施內部專業控制及稽核體制，而政府握有所有權並行使審計權以達監督之責，在完整的風險管理制度下，要求國有企業經理部門在一定風險之下，達到其利潤的目標。然而台灣卻主要述諸於所有權的移轉來解決效率問題，忽略其後果與相關問題，以及其他替代方式。事實上，世界各國國有企業的比重雖有下降的趨勢，但仍有其不可磨滅的存在地位。即使在美國，其1996年公部門的固定資本形成仍佔全國的15.4%（張晉芬，1998）。

本文對國有企業「無效率」的看法提出社會學不同角度的思考方式，對於所有權的移轉、經營權的獨立以及增加市場競爭壓力等三種私有化的方式是否能解決國有企業的效率問題提出質疑。首先由經濟發展及制度學派角度肯定國有企業的存在價值，進而指出國有企業的移轉並非為了經濟效率，常是為了政治目的的考量，並指出私有企業未必有效率的現象。其次，由社會學控制的觀

⁵ 台灣的公務人員種類繁多，公營事業用人雖然可以不經考試與銓敘，又由於是營利事業單位，可以自行訂定獎金，但是公營事業人員仍包括在廣義的公務人員內，公務人員任用法施行細則第二條清清楚楚地將公營事業機構之人員納入公務人員中（其他尚包括在中央政府及其所屬各機關、地方政府及其所屬各機關、各級民意機關、各級公立學校、交通事業機構以及其他依法組織之機關等單位之人員）。

點反駁公有民營或是其他經營權與所有權分開之形式便能使國有企業有效率的看法，事實上國有企業的統御結構（governance structure）之組織與運作方式才是決定獨立經營權的重要因素。第三，探討處於自由競爭之世界市場的跨國國有企業，發現自由市場對國有企業經營效率並無必然的影響，政治的因素與國有企業的統御結構仍扮演重要的角色。總之，要瞭解國有企業的效率問題，最根本的是要了解什麼是效率的意涵、什麼是國有企業的本質、以及國家對經濟活動與企業究竟應扮演何種角色，進而改革國有企業的統御結構。作者尤其認為國有企業的改革實是台灣國有企業轉型的另一重要但卻被忽視的途徑。

本文主要利用文獻資料並訪問在法國跨國國有企業（multinational state-owned enterprises）的外派人員⁶，以瞭解法國國有企業及其海外投資的情形，並對照台灣國有企業的經驗。選擇法國為研究對象，主要是因為他是西歐國家中實施社會主義較徹底的國家⁷，而且法國國有企業大多有海外投資。在過去，法國員工人數最多的前三十家企業中，國有企業曾佔十八家，其中就有十三家是跨國公司（林銘勳譯，1990: 76, 79）⁸。本研究最大的遺憾乃在於迄今仍無法取得有關法國國有企業的一些整體數據，以便有更具體且全貌性的瞭解⁹。

貳、所有權私有化

⁶ 個人首先拜訪法國在台協會經貿組副組長，談論法國國有企業及其海外投資的一般狀況，並請其提供在台的法國國有企業名單，然後一一聯絡訪談其外派人員。受訪對象大多是高層經理人員，訪談內容包括法國國有企業及其海外投資的一般狀況並瞭解該公司的海外投資與一般私有跨國企業的異同。有部份在台的法國國有企業並未由母公司派遣任何人員來台，而是由本地的台灣人負責，主要從事進口法國母公司的機器，賣給在台的廠商。其負責人表示並未感受該公司與任何其他跨國公司有何明顯不同，也無法提供任何訊息。另外，有部份在台的法國國有企業的外派人員或者出差或者不願意接受訪問。

⁷ 自十七世紀以來，法國政體向來採取較極權的統治。二次大戰後，法國政府的產業政策是在重要的產業中扶持大型的國有企業成為國家一流的公司(national champions)，以減少對外國，尤其是美國的科技依賴。60 與 70 年代是以發展核能、航太與電子業為主，之後除了保留電子業外，則轉向發展疲弱的紡織業與高成長的產業，如：儲聚能源的機器(energy conservation equipment)、辦公室資訊系統(office information systems)、自動機械(robotics)、生物工程(biotechnology)。法國政府也以其他的方式來影響產業的發展，例如，透過壟斷的採購能力，迫使電子業重組；透過控制金融機構，以影響各產業的投資發展。總之，法國政府強力主導該國的產業發展，以增進在世界上的競爭力。不過，法國的經濟仍以私有企業佔多數(Dicken, 1992: 163)。

⁸ 作者將法國跨國國有企業的資料整理於附錄一。

⁹ 作者曾連上法國國家統計局（INSEE）的網站，但找不到任何有關法國國有企業的總體數據資料，也曾以傳真及書信詢問該局，但皆無法得到具體資料。

國有企業是具有代理國家執行政策與身為企業講求經濟效率與利潤的雙重身份，可是一般對於國有企業的批評，卻只著眼於後者，皆未考慮國有企業因為身負代理政府執行諸多政策之責，所以深受許多限制，以致於無效率，例如：即使國外廠商能迅速提供物美價廉的原料，但因受限於政府的限制，國有企業仍是必須向國內廠商採購，並且偏向其他國有企業採購，而非私有企業。政府甚至禁止國有企業與私有企業競爭，例如，從事國防工業的國有企業絕不可以生產民間所需要的產品，與私有企業爭奪市場（Aharoni, 1981）。

瞿宛文（1995）由經濟發展觀點，認為國家有效的干預是開始發展資本主義的必要條件，以幫助市場制度的建立，這也正是台灣國有企業產生的歷史背景，以及所發展出來的「官商資本」現象。同樣的，李碧涵（1996）探討國有企業在台灣發展過程中的角色與變遷，認為國有企業是政府的直接投資和國家之社會經濟特定管理政策的綜合作用體，用以化解任何一個國家所存在的國內外政治、經濟與社會的矛盾和衝突。臺灣國有企業在不同的歷史階段，具有不同的重要性。是以國有企業做為國家的一種直接投資，不能完全只用經濟效率表現來衡量，在追求效率之餘，仍應注意社會公平或整體社會經濟的發展。

上述經濟發展的觀點和組織社會學中的制度學派之論點實有相近之處。一般認為，效率是決定營利組織存在的必要因素，但根據制度學派的看法，有時合法性（legitimacy）是更重要的，這尤其適用於非營利組織（Meyer and Zucker, 1989）。若由制度學派和發展理論出發，那麼效率不是決定國有企業存廢的唯一絕對因素，而應以國有企業應負有的社會責任來肯定其存在的意義。

雖然國有企業私有化是目前的世界潮流，但是在歷史的洪流上，法國卻曾三度實施大規模的國有化¹⁰（朱正圻，1991）。第一次是在二次大戰之後的四〇年代中期，涉及運輸、航空、能源、銀行等部門¹¹。第二次國有化浪潮在1978年，由於世界性經濟衰退使得企業處於危殆境地，法國政府於是將鋼鐵業及生產軍用飛機的達索公司收歸國有，以解救瀕臨瓦解的企業與產業。法國政府視大企業為國家資產（nation's assets），雖然國有化的目的是為了拯救大企業免於破產，不過其長遠目標是要這些國有化的企業能獲利經營。第三次國有化是在1981年密特朗（Francois Mitterrand）當選為法國總統，這是法國戰後首位

¹⁰ 英國、加拿大和智利也曾幾度實施國有化（陳師孟等，1991）。

¹¹ 1945年雷諾汽車被收歸國有，以懲罰其在二次大戰時幫日本人製造汽車，1946年煤炭業改由國家經營，1947年鐵路收歸國有，電力國有化，成立國家宇宙航空公司，並將法蘭西銀行、巴黎國民銀行、里昂信貸等三大銀行國有化。

來自社會黨的總統，而當時的執政黨亦是社會黨，乃頒佈國有化法律，並擴大國有化¹²，希望國有化能帶動經濟成長並增進私人投資。身為先進國家的法國所經歷的國有化歷程，多少也符合常適用於發展中國家的經濟發展理論，顯示國有企業是國家用以化解國內外政治、經濟與社會衝突的工具，以維持市場運作。經過三次國有化之後，法國的國有企業遍布各個產業，但並非個個居於壟斷市場的優勢地位，有些則是處於開放競爭的市場中。

可是為了平衡財政赤字，法國也於八〇年代中葉，蹣跚地步入私有化的潮流。在密特朗總統的任期中，1986年的選舉結果是由強調自由經濟的保守政黨執政，在不顧法國總統的反對下，立法通過將65個國有企業改為私有（朱正圻，1991），這是法國政府首次實施私有化的措施（EIRR, 1997b）。然而次年10月17日美國華爾街股市崩盤（通稱「黑色星期一」），震驚了法國政府及金融界，加之隔年法國社會黨也重回執政，法國私有化的腳步也因而減緩¹³。

1993年，法國保守政府在預算赤字的強大壓力下，再度強調私有化，除了部份私有化 Rhone-Poulenc 及 Credit Localde France 兩家公司之外，並立法通過私有化其他22家公司。然而1994年秋季，法國私有化公司在巴黎股市表現並不好，引起法國人民對未來私有化計畫的質疑。所幸 Renault 的部份私有化措施卻能吸引大量投資，因此也恢復了民眾對私有化計畫的信心。1997年左派政黨再次取得法國政權，為了實現其競選支票，減緩年輕人失業的現象（25歲以下的就業人口中有1/4失業），必須在公有部門創造350,000就業機會，尤其希望國有企業能參與此計畫（EIRR, 1997a），如此一來，恐怕法國私有化的腳步可能又會緩慢下來。

目前，私有化對法國政府而言是個兩難，雖可藉此減少公共部門的負債，並減緩經濟全球化對法國經濟力的威脅，可是卻帶來受雇者工作不保的危機¹⁴，而財政問題也成為私有化停頓的主因。法國對私有化的躊躇緩進，實提供目前同樣身處私有化過程的台灣深思。私有化似乎只是政府用來解決赤字問題的工

¹² 12家大企業公司、2家金融公司及36家存款在10億法郎以上的銀行皆被國有化。

¹³ 1988年密特朗總統在競選中強調其經濟政策是既不強調國有化，也不強調私有化，此時社會黨也重回執政。在前面保守政黨約兩年的短暫執政其間，事實上只對12個公司進行私有化措施。

¹⁴ 法國國有企業的工會力量較私有企業強大，而法國工會（CFDT trade union）向來是擁護大企業集團（large industrial groups）國有化，並反對私有化，但鑑於經濟全球化對法國經濟的威脅下，也緩和了其反對私有化的態度，而建議應保證受雇者的代表能參與私有化公司的董事會，並瞭解公司的策略，以確保受雇者的工作（EIRR, 1997b）。

具，或是反應政黨意識型態之爭，以及當時股票市場的榮枯表現，並非真正在解決國有企業的效率問題。如果私有化是爲了效率，應該首先將虧錢的國有企業私有化，可是有趣的是，作者由訪談中得知，在法國，賺錢的國有企業反而比虧錢的國有企業容易私有化。

台灣有些學者也對當今台灣私有化的風潮與方式提出批判。瞿宛文(1995: 168)指出當台灣在八〇年代追隨私有化的「世界風潮」之時，完全忽略台灣社會發展的時間表可能與歐美國家相異，更未審慎考慮如何私有化，以符合台灣社會的特性，避免弊病。於今，歐美社會隨著歷史發展與社會條件的改變，已開始反省自八〇年代以來這十多年的自由化經驗，不但美國社會質疑解除管制的政策效果，英國社會也對私有化產生反感，而台灣卻堅持全面私有化的既定政策，全然未加以檢討與思考。

瞿宛文(1995)進一步指出，國民黨黨營事業早已藉著前一波的私有化過程擴大事業，而目前台灣民營化的主要推動力來自於「官商資本」中之「商」也就是由「官」所扶植起來的大型私有企業。她進而批評將官股比例降至50%以下的私有化方式，結果會造成官僚體系不但不受國會監督而且繼續享有經營權，以及黨政關係良好的「商」以五鬼搬運的方式將公產「財團化」。Sung(2000)亦指出台灣在國有企業私有化的過程中，政府並未完全出售國有企業，只是分散原屬於國有企業的所有權，以維持政府控制私有化企業的目的，換句話說，私有化只是一個假象。張晉芬(1998)認爲台灣私有化不純然是爲了效率問題，更有其他不可忽略的政治動機因素，充其量只是在平衡政府財政赤字，讓某些財團趁機謀利¹⁵，而非根本地解決企業效率的問題。她並以勞工研究的立場，批評台灣草率的私有化過程，已經影響到受僱者的工作權益。同樣的，宋興洲和嚴祥鸞(1998)則指出私有化所帶來的許多負面影響，如財團化、減少國庫收入等問題，並進一步質疑「效率」一詞的概念。他們認爲效率實是個模糊、具價值取向的概念，其所包含的面向很廣，根本就沒有客觀標準可以來全面檢驗效率，所存在的只是由該社會所選擇的片面標準來衡量。總之，上述的學者不但質疑私有化能解決國有企業的效率問題，並憂慮其所帶來的不良副作用。

Amsden(1991)認爲私有化充其量只不過是高收入者所玩的一種把戲(game)，它不是解決國有企業效率問題的最好辦法。雖然國有企業的競租(rent

¹⁵ 例如：私有化的台機鋼品廠與台機船舶廠皆遭買主(財團)結束營業，以獲取所擁有土地之利益(張晉芬，1998)。

seeking，也就是超額獲利)常是來自政策的保障，而非來自生產性的經濟活動。Amsden (1991) 則認為私有企業也會從事非生產性的經濟行為，如囤積、股票的套利及投機交易，以達競租的目的¹⁶，而台灣企業利用業外收入來提高獲利率也是一個例子。然而一般人卻忽略此現象，認為私有企業的獲利完全來自於生產性的經濟活動，因而認定私有企業一定比國有企業有效率，事實則未必如此。

通常私有化的目的，是將企業交由民間大眾所擁有，並將所有權與經營權分開，透過分散的所有權與獨立的专业經營權，避免政黨的涉入或為少數人所控制牟利，以達到有效經營的目的。可是在資本市場盛行的美國社會，股價的高低常影響公司營運的方針，根據 Fligstein (1990)，美國公司因為注重財務控制 (financial control)，只注重短期的快速利潤，缺乏長期的用心經營。Useem (1996) 則發現美國自八〇年代起，由於年金基金 (pension fund) 等法人投資公司的產生，使得公司的所有權不似舊日分散，於是公司的經營方針常受限於大股東的意見，握有大筆公司股票的法入投資公司甚至於可以罷黜「表現不佳」的高層管理人員。雖然私有化名義上將經營權與所有權分開，但後者仍試圖控制前者，在台灣也常見財團藉股權交易及委託書收購等方式爭奪經營權。可見私有企業未必講求效率，反而常常淪為股東爭奪經營權的標的。總之，所有權與企業效率之間並無必然的關係，重要的是所有權與經營權之間的關係如何運作，這也就是下一節所要探討的企業統御 (corporate governance) 問題。

參、國有企業的統御結構 (governance structure)

由組織的資源依賴理論來看 (Aldrich, 1979)，雖然國有企業的資金來自國家，所以會受制於國家，但是組織的經理人員卻會試圖減少其對國家的依賴，以追求自主的經營權。同樣的，Fligstein (1992) 強調組織對外在環境的控制能力，因此提出「效率」的社會學觀點。Fligstein 批評經濟學家所謂的「效率」太強調企業經理人員的目標與股東一致 (兩者都是在於追求最大的利潤，以較低的成本生產較多的產品來與對手競爭)，這種觀點不論是在理論上或實際上

¹⁶ 競租 (rent seeking) 通常意涵超額利潤，Amsden 在文中指出，private rent seeking 是指私部門以低價買進，但以高價出售，尤其是那些非來自於直接從事經濟生產活動 (如投資廠房、機器或人力) 所獲取的利潤。

都難成立。因為凡是未為市場所淘汰而能存活下來者，皆是有效率的市場價格機能決定論，是一種事後的解釋，而非事先作預測的理論；其次，企業經理人員所追求的未必是謀求最大利潤，反而是如何控制競爭對手，以便維持穩定的組織場域（organizational fields），以求該企業的生存及成長。他認為企業效率是在既存的社會政治與經濟環境下所建構出來的，因此社會學對企業效率的研究主要在於探討企業的上層經理人員如何合法地控制不確定性，以利企業的生存、成長與獲利。雖然資源依賴理論與 Fligstein 的控制論主要是針對美國私有企業，但也可以運用於西歐的國有企業，進而了解為何臺灣國有企業缺乏獨立經營權。

事實上，歐洲許多有關國有企業與政府之間的關係研究，實在就是上述的控制觀點。Whitely 等（1996）認為所有權與經營權的關係事實上是受金融體系及社會制度所影響，在以向國家貸款為財務基礎（credit-based financial systems）的國有企業裏，所有者與管理者二者間的互賴性較大，而在以資本市場為主的（capital market-based financial systems）的私有企業裏，二者之關係則較小；換言之，國有企業的獨立經營權較小。不過，在不將國有企業視為國家附屬品的西歐社會中，國有企業則擁有較自主的經營權。西歐國有企業的經理人員通常力求獨立，以免過度依賴政府，喪失自主的經營權，例如盡量保有資金，以避免向政府尋求資金挹注，並積極進軍國外市場，以增加外在的資源（Aharoni, 1981）。

根據 Hafsi (Thomas, 1986)，西歐國有企業與政府的關係通常經過三個演變階段：第一階段：當國有企業剛成立時，由於受制於政府明確的目標，國有企業不但與政府保持緊密的合作關係，並且以政府的政策目標為首要考慮。第二階段：當國有企業已達成所設立的目標，發展出自己的組織文化，並瞭解其管理策略受制於內部的公務人員和外部的部長閣員的互動模式所限，國有企業的經理人員較能採取對抗的態度來面對其與政府之間的衝突。例如，法國政府曾要求國有法航購買法國或其他歐洲國家的飛機，但法航竟敢抗命不聽，而逕向美國 Boeing 購機；同樣的，英國國有 British Airways 在 1978 年也曾罔顧英國政府的要求，不向英國政府佔有 20% 股份的 European Airbus 購機，而向 Boeing 購機。在此階段，國有企業試圖在政府的政策目標與企業的商業目標間尋求一個平衡點。第三階段：政府體認獨立有效率的形象對國有企業的重要性，於是兩者間衝突減少，國有企業能擁有完全的自主性，一切皆以商業目標為首要考量，與一般講求效率與利潤的私有企業並無兩樣。在國有企業發展已經相當成

熟的國家，以及當英國由工黨轉由 Thatcher 執政時，則較不強調國有企業的政策功能，反而強調其利潤取向，並進軍國際市場（Thomas, 1986）。可見西歐國有企業所有權與經營權分開的程度，視其發展階段與社會環境而定。

Barca 和 Trento (1997: 535-536) 研究義大利國有企業的興衰，進一步重新為國有企業定義。他們認為在所有權與經營權分開的原則下，國有 (state ownership) 事實上是國家藉由稅制籌得資本，以資助企業家（即國有企業的上層經理人員），並授權政治機構（國會或政府）來確保投資人（即一般的市民大眾）的權益。換言之，全體市民才是國有企業的擁有者。據此，國有企業與私有企業都是由專業經理人員來管理，二者的差別在於，前者是由全體市民所擁有，而後者僅由部分擁有財力的資本家或擁有資金的私人機構所擁有。Barca 和 Trento 認為國有企業若要成功，就不應負有特別的社會使命（例如提高勞動參與力與拯救經營失敗的公司），其經理人員也不應受制於行政官僚體系，以免無效率。此種主張，似乎認為國有企業已發展到 Hafsi 所謂的第三階段。

法國政府對國有企業的管理監督方式，各時期有所不同（朱正圻，1991）。二次大戰後，法國政府對國有企業採取較為嚴格的監督權，和臺灣目前情形有相似之處，類似於 Hafsi 的第一階段。此時期的法國政府對國有企業是採取集中管理，並將其產品和勞務施行低價政策，以促進法國經濟發展，致使國有企業財務管理刻板，缺乏積極經營的動力，而嚴重虧損。

1982 年法國社會黨在實施國有化政策之時，也對國有企業的管理體制進行三項改革，以便使政府與國有企業處於新的關係中。(1) 民主化管理：國有企業的董事會由政府代表、員工代表與企業界代表所共同組成，以便企業領導和員工共同組織和管理企業的活動；(2) 自治管理：國家取消對國有企業的一切事前監督及審查手續，不再派駐國家監督團和監督員，但國有企業仍要接受帳目法庭和議會的事後監督，帳目審核由國家審計署派遣的審計小組事後審核，不影響企業的日常經營決策；(3) 計畫合同：政府和國有企業締結合同，要求國有企業為實現工業、能源、運輸和通訊等方面的政策做出努力，並要求國有企業參加國家的技術變革，提升國內市場競爭力，重建外貿收支平衡，加強科學研究，貫徹以競爭為基礎的就業政策並加強職業培訓。總之，法國將國有企業納入國家發展計畫的軌道中，確保國有企業的發展戰略和國家總體利益目標相協調，並確保國家計畫目標和優先發展次序得以在國有企業中落實和實施。

改革以後，法國國有企業較具有所有權與經營權分開的管理形式，類似於 Hafsi 的第二階段，法國政府對國有企業有直接的領導權和監督權，而國有企

業在接受政府的管理監督時，本身擁有相當的自主權，不論是生產、銷售、人員編制、培訓、晉級、管理皆自主。雖然如此，法國國有企業仍有許多限制，由於董事會以政府代表為主，其餘只佔少數，所以政府對國有企業仍有極大的影響力。雖然除了董事會的政府代表是公務人員之外，法國國有企業的員工皆不具公務人員身份，但是由於國家的政策是提供人民充分的就業機會，所以國有企業也很難開除不適任的員工或裁撤冗員。甚至於國有企業該在何處設廠，都是國家為了解決某地的失業與經濟發展問題所做的決定。所以法國國有企業仍存在不少問題，其中最突出和普遍的問題就是財政虧損。

Anastassopoulos (1981) 認為法國國有企業能否有獨立經營權，是與經理人員的性格、公司的財務狀況以及政府領導階層的性格息息相關；弱勢的政府作風、財務越健全獨立的國有企業，或者有敢於向政府挑戰且具強勢領導風格的高級經理人員，則該國有企業便較有獨立經營權。作者則認為法國國有企業的高層經理人員不具公務員身份，具備向政權挑戰的空間，才是國有企業能獨立經營的必要條件。可惜的是，雖然法國政府給予國有企業自治管理，但由於政府代表在董事會中佔多數，所以仍能左右董事會以影響公司的經營方針，甚至於以國家的目標為優先，以致於影響國有企業的獨立經營權。

以上由控制觀點來談國有企業的統御研究，讓我們重新思考究竟什麼是國有企業的經營哲學。英美社會的私有企業是以股東 (stockholder, 投資人) 的權益為最終考量，而歐洲的私有企業 (如德國、荷蘭) 卻是尊重股東與員工有同等影響力，並兼顧所有利害相關的各方 (stakeholder, 包含投資人、經理人員、員工、顧客、供應商等) 的權利 (Iterson and Olie, 1992: 102)。而國有企業究竟是應為誰追求效率與利潤呢？為國家？為人民？為企業本身？為所有利害相關者呢？還是視該社會發展狀況而定呢？抑是國有企業的效率實是各方相關單位的角力結果呢？

西歐的企業不論國有或私有，通常具有所有權與經營權分開的形式，由董事會來監督企業的經營，以實踐其經營哲學。台灣的企業，不論國有或私有都是所有權與經營權合一的方式¹⁷。台灣私有企業的所有權與經營權合一的現象，

¹⁷ 台灣私有企業名義上是所有權與經營權分開，事實上並非如此，因為公司所有者常身兼公司的經營職位。既使公司所有者不身兼公司管理者之身份，根據我國公司法之規定，董監事必須是股東，並且董事必須共同持股高於一定的比率，因此監督公司經營權的董事會是由股東所組成，實有經營權與所有權不分之實。然而歐美國家並未規定公司的董事必須是持股的股東，較能落實所有權與經營權分開之理念 (葉匡時和劉韻僊, 1998)。

在理論上可以使董事會努力經營企業，但實際上卻使董事會無法發揮獨立的監督權，產生弊病（劉韻僊和葉匡時，1999）。類似的情形也發生在台灣國有企業身上。另外，由於台灣國有企業的董事會、經理人員與員工不是官吏便是公務人員，所以董事會人員與上層經理人員所關心的只是自己的政治前途，對於國有企業的經營績效則較不在意，只聽從政策指導，但求在任期內不出錯，以便可以步步高升，平步青雲。一般員工則是抱持捧著金飯碗、墨守成規、遵從法令的公務員心態。由於董事會完全由代表政府且以仕途為考量的官吏所組成，也缺乏具獨立性格的外部董事來制衡，自然無法發揮監督功能，更遑論具有官吏身份的上層經理人員能夠像不具任何公務員身份的法國國有企業之經理人員一般，為了企業本身的目標與利益而膽敢向政府的政策挑戰。如此一來，台灣國有企業的統御結構設計，自然導致與官僚系統無異的運作方式，當然沒有效率。

企業的效率問題，實在不是單靠所有權的轉移就能解決問題，重要的乃在於企業統御結構¹⁸的運作，所以不論是西歐的國有企業，還是美國的私有企業都以控制觀點來討論企業的統御結構。即使在自由競爭的全球市場上，企業營運的成敗，也絕非只是一個經濟效率的問題，這也就是下一節跨國國有公司所要探討的主題。

肆、跨國國有公司

就國有企業的內在特性而言，本身即同時存在著有利與不利於海外投資的兩種因素（Mazzolini, 1979; Khandwalla, 1986）。就不利因素而言，首先，由於國有企業是政府的一個工具，並不能完全自主決定產品的種類與數量、設廠地點、雇用政策、市場策略，所以不適於從事全球化的發展，在競爭激烈的全球市場中一展頭角。其次，國有企業成立的目的，是為了發展國內某些特殊產業；或為了國內某一地區的發展，以帶動其他產業在當地的投資，並從事於勞力密集的產業，以解決失業問題；或為了減少進口，以平衡國際收支（balance of payments）等原因。更何況政府通常並不鼓勵任何企業海外投資，以免帶來失業問題並減少外銷與外匯，自然不會輕易讓國有企業從事海外投資。總之國有

¹⁸ 狹意的企業統御結構乃指董事會之組成與權責對公司營運的影響力，廣意的企業統御結構則包括企業與政府、法令、金融機構、社會文化等外在相關機構與制度之關係。

企業是以國內考量為優先，所以不利於到海外發展。

就有利的因素而言，國有企業介入國際市場的因素不外下列數端(Mazzolini, 1979; Negandhi and Ganguly, 1986: 36；訪談資料)：(1) 爲了確保國內所迫切需要的天然資源（如石油），以增加國家的獨立自主與安全，並避免進口稀有資源的高價負擔；(2) 爲了政治目的：例如，法國在非洲有殖民地，所以國有的法國航空必須不計成本地開闢該航線，提供公共服務以運送往返兩地的國民。再者，如果甲乙兩國交惡，或未互設外交領事單位，甲國可利用其國有企業在乙國的投資來博取地主國的好感，以建立半官方關係，有利未來兩國間新關係的建立，例如 1966 年法國政府要求法航飛行北京，以建立中法的外交關係，而當時的乘客量只有 1%，完全是賠本經營。同樣的，60 年代 Renault 在加拿大設廠也是爲了維繫外交關係；(3) 由於國內國有企業的擴張，所以進軍國際市場以促成經濟發展的目的。

總而言之，國有企業的海外投資不但不可以違背政府政策，還必須積極實現政府的政策目標，並且達到追求利潤的經濟目的。可見國有與私有跨國公司二者的差別主要在於後者全然以商業目的爲考量，甚至力求擺脫母國政府的管制，而前者則要兼顧母國的社會政治目標，甚至於此考量是比商業目標更重要的。例如，母國政府要求跨國國有公司絕不可利用母國幣值的漲跌，從事不利母國的投機行爲，而私有跨國公司則不受此限制(Mazzolini, 1979)。母國政府也可以要求跨國國有公司增加海外分公司的負債比例，以減少國內資金的外流，以便挹入私人企業的投資，跨國國有企業因而負擔沈重的負債與利息。這與一般批評國有企業吸納資金，對私有企業形成排擠效果，迥然不同。法國 1974 年所呈現的高外債，就是爲了保留資金給國內私部門，而由公部門尋求海外資金(Mazzolini, 1979)。無怪乎法國跨國國有企業一般都有缺乏資金之虞，甚至於因而無法與其他國家的私有跨國企業競爭，所以其海外投資的國際化程度也較有限(Sally, 1995)。而當其他私人航空公司將會計部門外移印度，利用廉價勞工以節省成本之時，國有的法國航空卻不能仿效，以免造成國內的失業問題。同樣的法國 Renault 在國有時期的海外投資，絕非爲了尋求海外的廉價勞工，以便遷廠海外，而是以促進汽車外銷爲主，以免帶來國內的失業問題，進而提升就業率，並賺取外匯，解決國際收支的問題。當國外市場日益擴大之後，爲了減少生產成本，才在國外設立組裝工廠(assembly)，或進一步設立零件廠，以提供國內母廠組裝汽車之用(Collins, 1986)，如此一來，也就不會影響國內的就業問題。總之，不同於跨國私有公司向外交向(extroverted)的市場考量，

跨國國有公司是向內取向，以增加國內物品、服務與就業為目標¹⁹。

不過，法國政府在八〇年代初期實施國有化政策時聲稱，要繼續維持被國有化的企業原有之海外營運 (business as usual)，並且在全球競爭的壓力下，進一步聲明左翼的政府會比以前的右翼政府更鼓勵國有企業的海外擴張，法國跨國國有企業的海外部門因此具有相當的自主性 (Sally, 1995)²⁰。Anastassopoulos 等 (1987: 123) 也發現法國跨國企業並未因為被國有化而其海外發展受到限制，相反地，反而能盡量避免限制並善用政府的力量。

至於國有與私有跨國公司在國際市場的角色何者為優，則有不同的論點。Collins (1986) 認為跨國的國有汽車公司如法國的 Renault 和德國的 Volkswagen 常是跨國的私有汽車公司的勁敵。Thomas (1986) 認為跨國國有企業由於受到政府的補貼，所以常造成世界市場的不公平競爭，例如英國的跨國國有公司 British Steel 和 British Leyland (汽車公司) 在 70 年代中葉常被其他國家控訴低價傾銷 (dumping)。可是，事實上美國也對部分私有企業提供補貼，以增進國際競爭力。當美國 Reagan 時期減弱進出口銀行 (Export-Import Bank) 對機身製造商所提供的補貼時，Boeing、McDonnell-Douglas 及 Lockheed 等美國飛機公司紛紛抱怨其商機因而輸給由歐洲各國政府聯合投資補助的 European Airbus。

Vernon (1977) 和 Spero (1981) 則主張跨國私有公司較跨國國有公司在國際市場上佔有優勢地位，理由是因為前者擁有高水準的管理能力、技術和資源，並能將效率極大化以促進全球福祉。更何況政府對跨國國有公司的政策搖擺不定，影響其經營方針，例如法國政府先是為了國家的自主，不許 C11 和其他歐洲公司有合資關係，但在 1976 年，又允許其與美國公司 (Honeywell-Ball) 合併。

若由地主國的角度來看，Freeman (1989) 認為地主國偏好跨國私有公司來投資甚於跨國國有公司，是因為擔心後者可能帶有利於地主國的政治目的。Barnet 和 Muller (1974) 則持相反立場，認為跨國私有公司通常扭曲了地主國社會經濟發展的優先順序，從事貪污、腐敗、賄賂等活動，甚而進行政治干預行動，並將大筆利潤匯回母國，美國跨國公司在拉丁美洲的經營備受垢病，

¹⁹ 然而在石油業與礦業，不論其為國有或私有企業，其海外投資的目的皆是為了確保母國能得到所需的資源 (Rao and Tagat, 1986)。

²⁰ 一位受訪的法國國有企業外派人員亦表示，他的公司被國有化當時，他為了逃避國內部門可能有官僚化的轉變，因此申請外調海外單位。

即是一例 (Negandhi et al., 1986)。開發中國家基於過去的慘痛經驗，對跨國私有公司的態度不具任何好感，因此可能寧願與他國國有企業交易，透過雙方政府層級的交涉，不但能避免政治恥辱，減少經濟成本，並且能獲得相同的服務和報酬 (Negandhi and Ganguly, 1986: 38)。同樣的，Mazzolini (1979) 認為國有企業到海外投資，如果需要合資，通常會找當地的政府，因為這與其在母國常與政府打交道的方式相近。而在開發中國家的合作案，更是會找當地的政府合資，因為在開發中國家的政府權力幾乎是無所不包。

在台法國國有公司的外派經理人員表示，與跨國私有企業相較，跨國國有企業的優點在於具有政府身份，可與當地政府直接洽商，解決在地主國所遭遇的問題，雖然跨國私有企業無此優勢，不過在必要時還是可以藉其與母國政府良好的政商關係，請母國政府出面與地主國政府協商，以解決問題。此外，跨國國有企業有本國政府提供財力，海外投資毫無資金匱乏之虞，不似跨國私有公司有此顧慮，不但無法自政府處得到資金補助，還因政府擔心資金外流與關廠失業問題而被限制從事海外投資。然而跨國國有企業的缺點也在於政治與財源此兩點因素上，如果該國與某國交惡，則難以在某國投資，跨國私有公司在此點上所受到的衝擊則較小。既然政府是國有企業資金的來源，如果政府不提供資金，則國有企業就完全無法從事海外投資，而跨國私有公司即便在海外投資上有資金匱乏的問題，但可以透過借貸與增資等多重辦法來解決資金短缺之問題。

外派人員認為跨國國有企業的弊病之一是用人不當，沒有選任合適的外派人員，以致經營不善，雖然跨國私有公司也會遭遇相似的問題，但是一旦其海外部門經營不善，負責的外派人員就會被譴調他處，而跨國國有企業的外派人原雖不具公務員身份，即使不適任，卻仍可依靠其與政府的良好關係，繼續留任。跨國國有企業的另一弊病是由於沒有資金短少之問題，所以容易造成浪費資源，海外投資經營無效。其實類似於國有企業中用自己人、浪費資源與為政黨集資的情形也會發生在私有企業中。

理論上，跨國國有公司的海外部門由於面對完全競爭的全球市場，所以會比享有獨佔市場的國內部門有效率，且創造較多的利潤，但是由於跨國公司可以在母子公司間玩弄轉價 (price transferring) 手法，所以很難由表面的帳目來判斷；而有時在帳面上，海外分公司是呈現賠錢的狀況，但是實際上許多母公司的利潤是由其所帶來的，因為企業的利潤實是母子公司一體聯貫的。例如航空業，乘客在國內購買國際機票，雖然利潤只顯現於母公司，但實際上是來自

於海外分公司所提供的服務。縱然沒有明確的數據或事例證明國有企業的海外投資較有效率，並帶來較多利潤，但由訪談得知有海外投資的法國國有企業和獲利的其他國有企業一樣，較易私有化，這可能意涵海外投資是能增加競爭力與創造利潤的。

另一方面，Lamont (1973) 及 Sally (1995: 105) 認為國有企業海外投資的經營方式和一般的私有跨國公司沒有兩樣；Mazzolini (1979) 也持相似的看法，認為不論是國有或私有企業，其海外公司剛成立時，接受母公司較多的管轄，時間久了，則海外公司享有較大的自主權。例如雖然跨國國有企業被禁止利用母國幣值的漲跌，從事不利母國的投機行爲，但是法國國有 Renault 在瑞士子公司的財務部門卻罔視此規定。Landaburu (1987) 則認為跨國國有企業以多種型態存在，有備受政府干涉的，有自主如一般的私有企業者，事實上，此現象可以由前面所討論的國有企業的統御觀點來了解。

根據 Sung (2000) 的研究，台灣國有企業的海外投資，不論是件數或分佈的產業皆較法國爲少，主要在於從事天然資源的 5 家國有企業（台肥、中國石油、台電、台糖與台鹽公司），在 1994 年以前，只有三件，其中 1 件是爲了取得加拿大煤礦以面對石油危機，1 件是爲了由美國公司手中取得印尼油礦，另一件是到沙烏地阿拉伯投資，以建立外交關係。而 1994 年至 1997 年共有 16 件，總值約一百億台幣，主要是政治考量，希望由國有企業投資東南亞的「南向政策」，來帶動私有企業投資東南亞的風潮，以減弱私有企業大舉投資大陸的「西進」趨勢。不過國有企業的東南亞投資政策，在 1996 年卻遭停頓，必須轉以國內投資爲主，以輔助政府發展台灣爲亞太營運中心的目標爲主，並協助推動新的十大工業建設政策。

也許由於台灣的失業率向來都很低，所以台灣國有企業的海外投資比較無此顧忌，倒是由於台灣在國際政治舞臺上的特殊地位，所以需要以經濟外交來替代政治外交，因此國有企業海外投資的目的，較常以政治考量爲主。由於台灣國有企業統御結構上的限制，其海外投資並未能向西歐國家有較大之自主權，而主要是受政府所主導。

總結以上的研究，國有企業的海外投資常成爲政府掙脫地域之限的工具，當政府化身爲資本家時，世界舞臺便成爲其施展內政的延伸舞台。事實上，國有企業在全球市場上，未必是由自由競爭所決定，其情況與一般以國內市場爲舞台的國有企業相當類似。國有跨國公司的經營無效率，常是爲了國內的經濟發展，有時則由於有「政府」身份，反較跨國私有公司有利。相對的，跨國私

有公司的經營效率，有時也是要依賴政府的支持，有時甚至是來自於套匯的投機行爲。國有企業海外投資的「效率」問題，實是企業統御結構與政治目的的運作結果。

伍、結論與討論

國有企業最被詬病之處在於經營無效率，當此經濟自由化的世界風潮下，私有化已成爲台灣國有企業的主要出路。本文卻對此看法提出質疑，根據綜合比較法國與台灣私有化的過程，以及比較國有企業與私有企業的（非經濟活動的）競租行爲、企業統御結構以及海外投資，可以得到以下的結論：企業的所有權實在和其經營效率並無太大關聯，事實上，效率是一個定義模糊且具價值取向的概念，「何謂效率」以及「爲誰的效率」都是社會建構的結果，也是企業統御結構運作的結果。

誠如許多學者認爲國有企業的發展具有階段性的目的，是隨著社會條件的改變而改變，台灣對國有企業的發展改變，不應只限於存廢之間的抉擇。事實上，國有企業有許多種型態，我們應對國有企業的定義再做思考，究竟是國有還是公有？究竟董事會之成員應如何組成？我們也應討論我們目前需要國有企業扮演何種角色，以及政府在經濟層面所應扮演的角色。如果台灣要保留國有企業，則必須對國有企業的統御結構進行改革，以符合目前的社會發展需要，尤其要有經營權與管理權分開的設計，並使董事會充份發揮監督的功能。在目前的企業統御設計下，政府股權小於 50%但仍居多數股的「私有化企業」恐怕很難有獨立的經營權。此外，政府的私有化政策應該有配套的全面措施，以健全資本市場，讓私有企業可以在健康的環境下運作。

參考文獻

- 朱正圻，1991，西歐經濟運行機制，臺北：遠流出版公司。
- 宋興洲、嚴祥鸞，1998，「剖析公營事業私有化：理論與實務」，民營化政策在台灣—社會學的觀點研討會，5月22日，臺北：中央研究院社會學研究所籌備處主辦。
- 李碧涵，1996，「台灣的公營企業與國家資本主義之問題」，收錄於臺灣的國家與社會，徐正光、蕭新煌主編，39~69，臺北：東大圖書出版事業公司。

由社會學觀點論國有企業的效率問題—法國與台灣的比較分析

- 谷蒲孝雄編著，雷慧英譯，1992，國際加工基地的形成—臺灣的工業化，臺北：人間出版社。
- 林銘勳譯，M. Ghertman 著，1990，多國籍企業，臺北：遠流出版公司。
- 段承璞編著，1992，臺灣戰後經濟，臺北：人間出版社。
- 殷乃平，1994，「公營銀行何去何從—台銀購舍案啓示錄」，財訊月刊，150 期：104~106。
- 張晉芬，1998，「私有化符合誰的利益？—檢討公營事業私有化政策的提出和執行」，民營化政策在臺灣—社會學的觀點研討會，5 月 22 日，臺北：中央研究院社會學研究所籌備處主辦。
- 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添，1991，解構黨國資本主義—論臺灣官營事業之民營化，臺北：澄社。
- 劉韻僖、葉匡時，1999，「企業監控之研究」，經濟情勢暨評論，5 卷 1 期：1~22。
- 劉進慶編著，王宏仁、林繼文、李明俊譯，1992，臺灣戰後經濟分析，臺北：人間出版社。
- 劉鳳文、左洪疇，1984，公營事業的發展，臺北：聯經出版事業公司。
- 瞿宛文，1995，「國家與台灣資本主義的發展—評論『解構黨國資本主義』」，台灣社會研究季刊，20 期：151~175。
- 顏吉利，1992，「國營生產事業，巨型民營企業與資源使用效率—兼論建立自由、公平產業競爭環境之有效途徑」，收錄於解剖台灣經濟—威權體制下的壟斷與剝削，蕭新煌等(著)，120~124，臺北：前衛出版社。
- Aharoni, Y. 1981. Managerial discretion. in Vernon, R. and Y. Aharoni (Eds.) *State-owned enterprise in the western economies*, 184-193. New York: St. Martin's Press.
- Aldrich, H. E. 1979. *Organizations and environments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Amsden, A. H. 1991. Comments. in Meier, G. M. (Ed.) *Politics and policy making in developing countries: Perspectives on the new political economy*, 227-231. San Francisco, CA: ICS Press.
- Anastassopoulos, J.-P. C. 1981. The French experience: conflicts with government. in Vernon, R. and Y. Aharoni (Eds.) *State-owned enterprise in the western economies*, 99-116. New York, NY: St. Martin's Press.
- Anastassopoulos, J.-P. C., G. Blanc, and P. Dussauge. 1987. *State-owned multinationals*. New York: John Wiley & Sons.
- Barca, F. and S. Trento. 1997. State ownership and the evolution of Italian corporate governance. *Industrial and Corporate Change*, 6(3) (September): 533-559.
- Barnet, R. D. and R. E. Muller. 1974. *Global reach: The power of the multinational corporations*. New York: Simon & Schuster.

- Bettis, R. A. 1983. Modern financial theory, corporate strategy and public policy: Three conundrums. *Academy of Management Review*, 8(3): 406-415.
- Boyd, C. W. 1986. The comparative efficiency of state-owned enterprises. in Negandhi, A. R., H. Thomas and K. L. K. Rao (Eds.) *Research in international business and international relations volume 1: Multinational corporations and state-owned enterprises—A new challenge in international business*, 179-194. London: JAI Press Inc.
- Broadman, A., C. Eckel and A. Vining. 1986. The advantages and disadvantages of mixed enterprises. in Negandhi, A. R., H. Thomas, and K. L. K. Rao (Eds.) *Research in international business and international relations volume 1: Multinational corporations and state-owned enterprises—A new challenge in international business*, 221-244. London: JAI Press Inc.
- Collins, P. 1986. Multinational state-owned enterprises and the eclectic theory. in Negandhi, A. R., H. Thomas, and K. L. K. Rao (Eds.) *Research in international business and international relations volume 1: Multinational corporations and state-owned enterprises—A new challenge in international business*, 43-57. London: JAI Press Inc.
- Dicken, P. 1992. The political dimension: Nation states and the internationalization of economic activity. in Dicken, P. (Ed.) *Global shift: The internationalization of economic activity*, Second Edition, 148-188. New York: The Guilford Press.
- EIRR*. 1997a. Ten years of privatisation policy in France and Spain. *European Industrial Relations Review (EIRR)*, 281 (June): 29-32.
- EIRR*. 1997b. Government plans for youth employment. *European Industrial Relations Review (EIRR)*, 286 (November): 26-27.
- Fligstein, N. 1990. *The transformation of corporate control*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fligstein, N. 1992. The social construction of efficiency. in Zey, M. (Ed.) *Decision making: Alternatives to rational choice models*, 351-376. Newbury Park, CA: Sage Publications, Inc.
- Freeman, J. R. 1989. *Democracy and markets: The politics of mixed economies*. Cornell University Press.
- Iterson, A. van and R. Olie. 1992. European business systems: The Dutch case. in Whitley, R. (Ed.) *European business systems: Firms and markets in their national contexts*, 98-116. London: SAGE Publications Ltd.
- Khandwalla, P. N. 1986. Performance determinants of public enterprises: Significance and implications for multinationalization. in Negandhi, A. R., H. Thomas, and K. L. K. Rao (Eds.) *Research in international business and international relations volume 1: Multinational corporations and state-owned enterprises—A new challenge in international business*, 195-220. London: JAI Press Inc.
- Kornai, J. 1986. The soft budget constraint. *KYKLOS*, 39(1) (Fasc. 1): 3-30.
- Kostecki, M. M. (ed.) 1982. *State trading in international markets*. New York: St.

Martin's Press.

- Lamont, D. F. 1973. Joining forces with foreign state enterprises. *Harvard Business Review: The Magazine of Decision Makers*, 51(4) (July-August): 68-79.
- Lamont, D. F. 1979. *Foreign state enterprises: A threat to American business*. New York: Basic Books.
- Landaburu, E. 1987. Preface. in Anastassopoulos, J.-P., G. Blanc and P. Dussauge (Eds.) *State-owned Multinationals*, 4-7. New York: John Wiley & Sons.
- Mazzolini, R. 1979. *Government controlled enterprises: International strategic and policy decisions*. New York, NY: John Wiley & Sons.
- Meyer, M. W. and L. G. Zucker. 1989. *Permanently failing organizations*. California: Sage.
- Negandhi, A. and S. Ganguly. 1986. Comparing public and private enterprises in an international context: Some hypotheses. in Negandhi, A. R., H. Thomas, and K. L. K. Rao (Eds.) *Research in international business and international relations volume 1: Multinational corporations and state-owned enterprises—A new challenge in international business*, 13-42 London: JAI Press Inc.
- Negandhi, A., H. Thomas and W. Emmons. 1986. Beyond the present state: Research agenda for the future. in Negandhi, A. R., H. Thomas and K. L. K. Rao (Eds.) *Research in international business and international relations volume 1: Multinational corporations and state-owned enterprises—A new challenge in international business*, 299-307 London: JAI Press Inc.
- Rao, K. L. K. and R. G. Tagat. 1986. Global reach of public-sector enterprises in developing countries: A conceptual framework. in Negandhi, A. R., H. Thomas and K. L. K. Rao (Eds.) *Research in international business and international relations volume 1: Multinational corporations and state-owned enterprises—A new challenge in international business*, 163-176. London: JAI Press Inc.
- Sally, R. 1995. *States and firms: Multinational enterprises in institutional competition*. New York, NY: Routledge.
- Spero, J. E. 1981/1985. *The politics of international economic relations*. London: Allen and Unwin.
- Sung, H.-C. 2000. The political economy of state-owned enterprises in foreign investment: The case of Taiwan. in Rueyling Tzeng and Brian Uzzi (Eds.). *Embeddedness and corporate change in a global economy*. N. Y.: Peter Lang Publishing, Inc.
- Thomas, H. 1986. Strategic management and state-owned enterprises: A European perspective. in Negandhi, A. R., H. Thomas and K. L. K. Rao (Eds.) *Research in international business and international relations volume 1: Multinational corporations and state-owned enterprises—A new challenge in international business*, 109-127. London: JAI Press Inc.
- Useem, M. 1996. *Investor capitalism: How many managers are changing the face of corporate America*. New York: Basic Books.

- Vernon, R. 1977. *Storm over the multinationals: The real issues*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Vernon, R. 1979. The international aspects of state-owned enterprises. *Journal of International Business Studies*, 10 (Winter): 7-15.
- Vernon, R. 1981. Introduction. in Vernon, R. and Y. Aharoni (Eds.) *State-owned enterprise in the western economics*, 7-23. London: Croom Helm.
- Vernon, R. and Y. Aharoni. 1981. *State-owned enterprises in the western economies*. New York: St. Martin's Press.
- Walters, K. D. and R. J. Monshen. 1979. State-owned business abroad: New competitive threat. *Harvard Business Review*, 57(2) (March/April): 160-170.
- Whitley, R., J. Henderson, L. Czaban and G. Lengyel. 1996. Continuity and change in an emergent market economy: The limited transformation of large enterprises in Hungary. in Whitley, R. and P. H. Kristensen (Eds.) *The changing European Firm: limits to convergence*, 210-237. New York, NY: Routledge.
- Zif, J. 1981. Managerial strategic behavior in state-owned enterprise: Business and political orientations. *Management Science*, 27 (November): 1324-1339.

附錄 1：法國跨國國有企業

企業名稱	產業部門	國有股權 比例(%)	成立的年代	1983年 營業額 (百萬美元)	出口 營業額 比例(%)	海外 營業額 比例(%)	海外子 公司數目	主要投資國
Aérospatiale	航空業	100	1970	3152	61	3	5	美國,新加坡
CIT-Alcatel (CGE)	電訊業	100	1982 ^a	1717	23	9	2	美國
Cogéma (CEAI)	核能	100	1976	431 ^b	36	--	>10	北美洲,非洲
CGE	多角化經營	100	1982 ^a -1987 ^c	8195	24	39	>10	美國,德國
Elf-Aquitaine	石油產業	67	1946 ^a -1993 ^{cd}	18188	9	21	>10	歐洲,美國,非洲
Péchiney	鋁製品業	100	1982 ^a	3806	36	25	>10	加拿大,澳洲,非洲
Renault	汽車工業	95	1945 ^{cd}	14467	34	48	>10	美國,歐洲
Rhône-Poulenc	化學業	100	1982 ^a -1993 ^c	5657	31	38	>10	巴西,美國,英國
Saint-Gobain	多角化經營	100	1982 ^a -1986 ^c	7595	16	49	>10	美國,德國,巴西
Thomson	電子業	100	1982 ^{de}	6492	35	21	>10	西班牙,新加坡,德國
Matra	多角化經營	51	1982 ^a	1340	72	--	1	美國
Sofretu (RATP)	運輸工程	100	1961	17.9 ^b	--	84	>10	美國,非洲
Air France ^e	航空業		1935 ^{de}					
Bull* (CGE 所擁有)	電腦業		1982 ^{de}					
Framatome ^e	核能工程							
Credit Lyonnais ^e	銀行業							

a: 被國有化之年代或時期。
 b: 估計數值。
 c: 作者整理自訪談或其他資料。
 d: 於1993年部份私有化。
 e: 計劃於1998年私有化。
 f: 已經私有化了，目前法國政府只擁有少數股權。
 資料來源：截取並改寫自 Anastassopoulos et al. (1987: 183-184)。