

公營事業民營化之法律分析

劉孔中

中央研究院中山人文社會科學研究所副研究員

摘 要

本文旨在處理公營事業民營化過程中相關的法律問題。它得出如下的結論：

1. 憲法第十五條所規定之「工作權」僅係國家之對己義務，並非個人之主觀權利，故公營事業員工不可據此要求在民營化過程中不被解雇或不被減薪。
2. 公營事業移轉民營條例關於公營事業之定義有待擴張，以便包括各級政府內之機關事業（例如：郵政總局之郵遞業務），以及由政府或其設立之財團法人及公營事業直接或間接控制其「業務經營或人事任免」之事業。
3. 本條例之民營化方式應修法加入「經營權之民營化」。
4. 本條例尚有三項重大缺失：未規定民營化之立法目的及進度，欠缺積極鼓勵員工離職集體創業之規定，以及未考慮大型公營事業應先打散為小型事業再民營化的需要。

壹、前言

我國公營事業在大陸時期並不發達，早期比較著名的公營事業有中央、中國、交通、農民四個國營銀行，以及中國石油、招商局、中紡及中華機械；嗣後抗戰軍興，因為火柴、菸類、食糖及鹽專賣制度之實施，¹而增加一些公

1. 參見國民政府於民國三十一年頒布之鹽、食糖、菸類及火柴等四項專賣暫行條例，請參閱大陸重慶市檔案館編（1987年），抗日戰爭時期國民政府經濟法規。（收稿日期：1996年7月22日；接受刊登日期：1996年11月19日）

營事業。除此之外，尚有經濟部國營礦區及一些省營工業及礦業。²公營事業之大量形成，是與民國三十四年台灣光復有著密切關聯。當時政府在台灣接收了幾乎由日本政府及人民獨占之工業，除了少部份出售民間外，均集中合併為公營事業，其規模之龐大可以想像，³以民國四十一年之國內資本形成毛額為例，其中公營事業之比值即高達 42.6%（吳若予，1992：3）！

長期以來，公營事業挾其雄厚之資本及與政府之密切關係，已成為我國產業中極為重要的一部份，對我國經濟發展雖然有其貢獻，但是其同時造成更可怕的弊端，亦是不容否認之事實：在政治上，國家透過經濟權力之運作鞏固其政治權力，並以公營事業作為政治酬庸之工具（吳若予，1992：7）；在經濟上更是導致低效率以及各種之市場壟斷，以行政院公平交易委員會於民國八十二年二月公告之三十三個特定市場的四十個獨占（在此須說明二點：第一，寡占亦屬於獨占事業；第二，同一事業在二以上特定市場皆屬獨占事業者，計算全體獨占事業時，僅計算一家。）事業為例，其中公營事業即高達三分之二以上（公平會公報，二卷二期(82.2.28)：1-5）。因此，將公營事業民營化已是刻不容緩。

其實，我國於民國四十二年制定「公營事業移轉民營條例」（以下簡稱本條例）時，即已開始民營化。當時係為了解決政府實施「耕者有其田」政策時之財政困難，而將台泥、台紙、工礦及農林四大公營事業移轉民營（許松根，1993：127）。但是自此之後，僅曾基於一時的財政或政治考量推動零星的民營化工作。其間，尚曾發生過民國四十九年頒佈的「獎勵投資條例」獎勵公營事業之倒退現象。⁴一直等到民國七十八年，政府對公營事業移轉民

2.此可從國民政府於大陸時期制定了之法規中得知，例如經濟部於民國二十七年公布「經濟部國營礦區管理規則」，行政院於民國三十年公佈「省營工業礦業監理規則」及「公有營業機關收支處理及查核辦法」，國民政府於民國三十二年頒佈「公有營業及公有事業機關審計條例」。詳參閱註 1 所引之法規。

3.學者有認為在當時「公營事業可說是台灣整個生產事業的全部」，見許松根(1993：126)；張清溪(1994：201)更認為「台灣有世界上非共產國家中最龐大的公營事業」。

4.該條規定：「為改良公營事業生產技術、更新或擴充其設備，建立新型工業，政府得以公

營的政策才有了重大轉變，同年行政院成立「公營事業民營化推動小組」，欲積極推動民營化。然而，經過七年的努力，成效非常有限（其中較著名的有中國鋼鐵、中華工程公司、中國石油化學公司之民營化）。本文希望在眾多相關之經濟論文以外，從法律的角度分析公營事業民營化過程之相關問題，特別是公營事業及民營化之法定意義之檢討、員工工作權之分析、公營事業民營化方式之檢討，最後對本條例之重大缺失加以評述，並代結論。

貳、公營事業及民營化之意義

一、公營事業

依照本條例第二條之規定，公營事業之種類只有三種：各級政府獨資或合營之事業，依事業組織法之規定，由政府與人民合資經營之事業，以及依公司法之規定，由政府與人民合資經營而政府資本超過百分之五十之事業。但是本文認為公營事業之種類遠遠不止於此，而應包括：1. 各級政府內之所謂機關事業（例如台灣省鐵路局經營之鐵路運輸業務，或郵政總局經營之郵遞業務），因為此等事業雖然名為「機關」，但卻從事各種事業，並且完全掌握在其所屬機關之手中；2. 以及各種不同型態之所謂「隱藏性公營事業」⁵，即各級政府或受其控制之財團法人、公營事業之總資本雖然未超過系爭事業之百分之五十，但該等政府、財團法人及公營事業直接或間接控制民營事業之「業務經營或人事任免」（公平交易法第六條第一項第五款參見）。此種隱而不顯之公營事業，一方面仍受到政府控制，另一方面可迴避公營事業必須遵守之法規，更容易形成弊端，因此亦有必要將之視為公營事業，進而將之民營化。本條例第二條規定之公營事業的範圍應於修法時予以擴大。本文

營事業之土地、廠房、機器、設備、勞務及其進口關稅應收之款，配合投資、共同經營……」。

5. 「隱藏性公營事業」一詞係引自陳師孟等(1992：64)。該書(186)認為隱藏性公營事業有四種型態：政府捐助設立之財團法人，各級政府實際掌握企業經營，官股以連續轉投資之方式占事業資本一半以上，各級政府結合政府捐助之財團法人的資本占事業資本一半以上。

以下論及公營事業時均是採取此項廣義之範圍。

二、民營化

依據本條例施行細則第二條之規定，「本條例所稱移轉民營，指將公營事業全部或部份之股權、資產標售或股權、資產協議讓售自然人或私法人」。準此，本條例所謂之「移轉民營」並不以民間能夠掌握事業之經營為要件，而僅在於公營事業之股權、資產讓售自然人或私法人，稱為「公營事業股權、資產讓售民間」較名實相符。本文認為民營化之本質在於使政府部門（包括其所控制之財團法人及公營事業，以下均同此意義）退出事業之經營，引進民間事業之創意及活力，以便事業擺脫政治之考量及限制，而能盡情發揮。故其重點在於使政府部門不再控制事業之經營及人事之任免，⁶無論在政府部門仍握有全部股權、資產（即僅經營權之民營化）或僅握有部分股權、資產之情形，政府部門均必須放棄行使事業之投票權，或將股權信託給第三人，而僅處於投資者之地位。否則，會流於「以民營化來正當化國家對資源之繼續控制，以民營化過程來擴大國家獲取政經資源利益（吳若予，1992：199）」，而與民營化之精神背道而馳。

參、公營事業員工反對民營化態度之分析

公營事業之員工在我國公營事業民營化的過程中，始終扮演反對的角色，由於人數極夥，並且多半有組織良好的工會，因此反對民營化最力，⁷電信員工強力阻撓電信三法之立法，即是最好的例子。本文分析其反對民營化之心態約有三種：

- 1.其兼具公務人員身分者，或認為公務人員身分代表一種榮譽(中南部尤其

6.陳師孟等(1992：272)，認為「移轉民營應以百分之百出售股權，或至少官方無法控制人事與經營權為原則。」

7.陳師孟等(1992：124)。雖然張清溪(1994：23)認為「公務人員最保守，公營事業員工反而較贊成開放」，但是公務人員雖然反對民營化，但是不至於大張旗鼓反對民營化（頂多暗中掣肘）。反之，公營事業員工會以直接行動抗拒民營化，因此對民營化之破壞最大。

明顯)，或認為公務人員身分取得不易，故懼怕因為公營事業民營化而喪失公務人員資格，遂拒絕公營事業民營化。其次，許多公營事業員工雖然不具有公務人員任用法上之公務人員資格，但是，因為刑法上公務員之概念很廣，凡是依法令從事於公務之人員即為公務員(第十條第二項)，以致於員工主觀上誤認為其具有公務人員身分，而認定國家對其終生有照顧之義務。

2. 一般而言，公營事業普遍缺乏成本觀念及市場競爭之經驗（因為長期寡占、獨占的關係），工作較為輕鬆，福利較為優厚。此外，國營事業管理法雖然規定「國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並求有盈無虧」(第二條)，但是，對於經營不善、不堪虧損之國營事業，該法並沒有任何斷然處置之規定，以致於虧損均由政府撥補，故員工認為其工作十分穩定，而民營化造成之競爭壓力、減薪及裁員，對其個人權益自屬不利，故抗拒民營化。受國營事業管理法管理之國營事業員工尚且如此，更何況不受該法管理之地方（即省縣）公營事業員工。
3. 公營事業員工在以往政治生態下，均曾高度動員參與選舉，協助特定政黨，因而形成其經濟與政治可以交換之心態，較不能從事業經營的立場看待民營化。此外，公營事業員工因為工作穩定、流動性低，因此較民間事業容易形成自主性之工會組織（例如：台電、中油、郵局、電信局、公賣局、臺鐵、台汽）；⁸而且公營事業員工不乏白領階級，故其工會之組織能力、動員能力及對外之訴求能力普遍高於民間事業之工會，因而容易形成一致對外的集體意識。在此種集體意識的推波助瀾之下，公營事業員工反對民營化之態度獲得進一步「正當化」。

8. 此種自主性工會係戒嚴後之產物，見吳若予(1992：187)。

肆、公營事業民營化過程中員工工作權之分析

一、憲法分析

公營事業民營化過程中，對於其員工而言，最關切的就是工作的確保，其次才是合理的退休及補償安排。為確保其工作，公營事業員工常援引憲法第十五條（：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」）、第一五二條（：「人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。」）及第一五三條第一項（：「國家為改良勞工及農民之生活，增進其生產技術，應制定保護勞工及農民之法律，實施保護勞工及農民之政策。」）。由於憲法第一五二條及第一五三條為憲法第十三章基本國策之規定，而非人民基本權利之規定，故可理解為制憲者所規劃之國家發展方針，供將來之立法者及行政機關依其經濟發展之階段及實際能力，逐步依循並儘可能將之落實，故此種方針式的規定只是對國家「應然」(Sollen)(新進學說有將之稱為「國家目標規定」(Staatszielbestimmung)或「憲法委託」(Verfassungsauftrag))之期許，並無法律之拘束力。人民不可據而對國家要求提供個別之工作，因而公營事業員工亦不可以此維護其工作。無寧，憲法第十五條規定之工作權，規定在憲法第二章「人民權利義務」之中，而且以「權利」之名稱出現，以致公營事業員工對之具有高度期許。因而「工作權」之意義與內涵，即成為公營事業民營化中必須首先釐清的法律問題，值得吾人深入探討。本節的討論分為二部分：第一部分先從比較憲法的背景探討工作權之來源及意涵；第二部分則從憲政法理剖析工作權之具體內容。

(一) 比較憲法之觀察

工作權之規定從未出現在我國立憲史上的各種草案之中，僅民國元年中華民國臨時約法第六條第五款規定「人民有保有財產及營業之自由」（繆全吉，1989：51），以及民國十一年湖南省憲法第一四條規定「人民有營業之自由權，但為保障重大之公共利益時，須受法律上之限制。」（繆全吉，1989：818），曾提及與工作權間接有關之營業權。工作權之規定係民國三

十五年制定憲法時，方才納入第十五條。擔任制憲者的國民大會代表對於工作權之內涵為何，幾無發言討論，以致吾人無法從立憲史料中探詢工作權之真義。

不過工作權之規定係源自德國威瑪憲法第一六三條第二項。故該條項之內涵及意義，應可提供解釋我國憲法工作權規定之參考。按該條規定位於威瑪憲法第二部分（德國人民之基本權利及義務）第五節（經濟生活），其內容為：

「每位德國人民均負有發揮其智力及體力以促進整體利益之倫理義務，但不得妨礙其人身自由。

國家應提供每位德國人民以經濟工作謀取生活之機會。若不能提供其適當之工作，國家應提供其必要之謀生。其細節由帝國法律定之。」⁹

此條規定的由來是一九一九年三月十三日通過的「社會化法」（Sozialisierungsgesetz）第一條。原本社會化法第一條之草案規定每位德國人民有工作的義務（第一項），帝國應「確保」每位德國人民以符合其能力之工作謀取生活之機會（第二項）。當時帝國勞動部長 Wissell 曾在國民會議大力鼓吹工作權（Recht auf Arbeit）所帶來的工作義務（Pflicht zur Arbeit）：「社會主義的理念是以義務為前題。新時代所帶來的不只是自由，而且還有義務。誠然，吾人處於一個因為戰爭對人民過度要求義務後的反動時代，但是只有儘速重返履行義務的精神，才能使吾人免於滅亡……每個人都能認知其對整體之義務，才是社會主義的倫理基礎」（Huber, 1981：1089）。在要求人民有工作義務之同時，也必須要求政府有義務提供人民工作；換言之，人民有權請求國家提供工作。但是此項草案遭到強烈反對，一方面，德國人對第一次世界大戰中普遍的勞動義務猶有餘悸；另一方面，若以憲法課予人民工作義務及賦予人民請求工作之權利，後果難以預料。於是正式通過的條文（後來由威瑪憲法第一六三條全部繼受）變得充滿了道德色彩之呼籲，「工作義務」

9. 德文原文引自 Goldmann Verlag 編印之 Alle deutschen Verfassungen, S. 127-128。

被改爲一種「倫理義務」，而非「法律義務」，「工作權」也被弱化爲「機會之提供」。¹⁰換言之，二者均不具有法效力(Rechtswirksamkeit)，均不能以國家權力強制其實現(Anschütz, 1919 : 740)。在一個拒絕承認一般性「就業強制」的自由國家裡(如威瑪德國)，只能以間接的措施來確保所謂的「工作權」，例如：工作之介紹、工作之創造(例如：透過推動大型公共建設或刺激景氣的各種補貼或租稅之優惠)以及對失業者之救濟(Huber, 1981 : 117-118)。故「工作權」並不是國民可用來向國家請求提供具體工作之「主觀的權利」(subjektives Recht)，而是對國家勞工政策的應然期許(Soll-Vorschrift)。

西德於二次大戰後制定之基本法並沒有任何規定延續威瑪憲法第一六三條之內容，而在第十二條規定選擇職業之自由權利：

「德國人民均享有自由選擇職業、工作及教育機構之權利。職業之執行得以法律或根據法律規範之。

任何人不得被強制從事特定工作，但一般習見且一律平等之公共服務義務，不在此限。

強制工作僅得於法院判處自由刑時爲之。」

一方面，由於依據德國基本法第一條第三項規定，基本權(包括選擇職業之自由權)爲直接拘束立法、行政及司法之法律，以及另一方面基於德國長久以來的社會國傳統，仍然不乏學者鼓吹可以從基本法第十二條第一項導出所謂的「工作權」(Sendler, 1978 : 581ff)。但是通說則認爲基本法第十二條第一項之規定並未賦予德國人民一個可對私人或國家行使之個別、可透過法院貫徹的權利(Bleckmann, 1989 : 875 ; Schmidt-Bleibtreu/Klein, 1994 : Rdnr. 5 Art. 12; Stern, 1984 : 897)。理由很簡單，因爲在市場經濟體制下，國家僅可以透過各種財經政策追求充分就業之目標，但國家無法親

10.林紀東(1981 : 245-246)認爲本項規定不僅具方針規定之性質，並且使國家負有使人民就業之義務，應屬誤會。

自提供充分之工作給全體國民選擇。然而，根據基本法第十二條第一項之規定，可以推論出國家應確保執行職業可得到適當之報酬，以維持其生活（Schmidt-Bleibtreu/Klein, aaO.）；此外，依據本條項之規定不能得出禁止僱主解僱員工之結果，但是，國家可以限定解約之事由，以適當保障國民之工作（Bleckmann, 1989：876-878）。

（二）憲政法理之分析

我國憲法學說對於工作權之性質及具體內容，可謂尚未形成通說。最保守的見解是將工作理解為一種自由權、防禦權，人民有選擇工作之自由，國家之法令規章及行政處分不得加以侵害，私人間之契約亦不得與之牴觸，否則為無效。司法院大法官會議歷年來所做關於工作權之解釋，並未對工作權之內涵加以闡明，但其處遇之案件均為人民援引憲法工作權之規定抗拒國家對其職業所加之限制，例如：釋字第一九一號解釋¹¹及第二〇六號解釋。¹²本文認為工作權當然是一種自由權、防禦權，但是並不只是自由權、防禦權。隨著給付行政及福利國家思想及制度之興起，傳統的自由權已由以往純粹消極、抵抗之性質，蛻變為包括請求國家提供實現自由權所必要之各種外在條件及環境，否則自由權無所附麗。此種積極層次的自由權被一般學說稱為「受益權」，工作權亦復如此。

學說對於受益權之效力程度，見解分歧，有認為其僅具方針規定之性質者，亦有認為其具權利之效果者。具體就工作權而論，學說中不乏提倡工作權為具體之受益權利，乃是個人對於國家有請求給予工作機會的權利（薩孟武，1993：117；管歐，1992：150）。而所謂請求給予工作機會，又有廣狹二說，廣義說，係指一般有勞動能力者，有要求提供其勞動能力之權利。狹義說，則指有勞動能力者，無法在私人企業就業時，得對國家要求提供勞

11.其案由為藥師質疑衛生署關於藥師於從事調劑外並販賣藥品者應辦理藥商及營利事業登記之命令侵害其工作權。

12.其案由為鑲牙生質疑醫師法第二十八條之一（「未取得合法醫師資格為醫療廣告者…處…罰鍰。」）侵害其工作權。

動機會。¹³

本文認為此種見解陳義過高，必然無法解釋以下三個疑問：第一，依法行政的相關懷疑，因為，人民若可直接依據憲法第十五條之規定向政府請求給予工作，政府即使願意提供工作，若沒有立法者通過之法律授權以為依循，行政機關之提供行為顯然違反依法行政及法律保留之基本原則；或可謂行政機關係依據憲法提供人民工作，但是因為憲法條文過於抽象，毫無客觀標準可供行政機關遵行，行政機關提供工作之行政行為，極容易流於恣意、不客觀，徒然引起法律之不安定。故行政機關必須等立法機關依據憲法第十五條規定制定相關法律後，才能依據該法提供所規定之給付行政。若立法院果真立法，則行政機關亦只是依法行政，而不是依據憲法行政；第二，行政機關若動輒直接援引憲法條文而為具體之行政行為，立法院之立法權會被架空，此將破壞法治國家權力分立之基石；第三，我國國民經濟雖以「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」（憲法第一四二條），但其主要之實現手段仍為市場經濟機制，質言之，在市場經濟體制下，國家必須尊重市場運作之法則，為其創造有利競爭之法規環境，政府實在不可能命令私人企業必須分攤僱用全體國民（只有在極少數之例外情形，例如：僱用一定之殘障人士），或國家自行僱用全體國民，否則將導致政治權力之絕對集中，或國家財政無法負荷之低效率及虧損。

據上所述，本文認為憲法第十五條工作權，除了是一種自由權、防禦權，亦是一種僅具方針性質之受益權。此種受益權借用民事法的觀點來看，是國家所負擔的「對己義務」(Obliegenheit)（其實憲法第一五二條及第一五三條亦可以理解為國家所負擔之對己義務）。此種對己義務並沒有權利人，因而亦無法以訴訟途徑強制該義務之履行，但是「義務人」若不被履行，將對其造成不利之後果，最典型的例子是民法第二一七條之規定（侵權行為之被害人若與有過失，法院得減免加害人之賠償金額）。在工作權的情形，人民無

13.林紀東(1981：243、247)採狹義說，認為工作權係人民於失業之際，請求國家予以適當就業機會，以維持其生存之權利。

法以行政訴訟或憲法訴訟之方式，要求國家提供其個別之工作，但是國家依據憲法工作權之方針，應積極規劃各種培養工作能力、保護工作安全、維持工作報酬、保障工作關係、救濟失業、退休撫卹，乃至創造就業機會之法規與措施，其內容可大分為三類：第一，個別勞工保護，其中包括勞動契約、勞動基準、勞工保險、勞工福利、勞工教育及勞工安全衛生；第二，集體勞工保護，內含工會組織、集體交涉及勞資爭議；第三，就業安全保護，此可細分為職業訓練、就業服務、失業保險等（衛民，1990:32）。目前我國實施之勞動基準法、勞工保險制度為其適例。若政府未善盡其提供國民工作機會之對己義務，則會引起政治上不利的後果，例如：選票流失、喪失政權。

最後，人民亦不得以工作權對其僱主主張絕對不得將其解僱——不論僱主為公營事業或私人事業——，因為事業為其所有人之財產，所有人為維護其財產權所為之僱用上之安排，自然應該受到尊重；另一方面，若僱主不得解僱其員工，不僅侵害事業之營業自由權，更會使得員工毫無工作壓力或誘因，因而導致事業之虧損、倒閉，甚至嚴重影響國家整體經濟之競爭力。故如「僱用人依照合憲之法律，依法解僱受僱人，自不能以其違反工作權為理由，謂其行為為無效」（林紀東，1981：248）。

二、法律保障之分析

(一) 法律保障之內容及檢討

本條例於民國八十年修正時，大幅度補強關於公營事業「從業人員」權益之規定，茲分別分析檢討如下：

1. 不包括不被解僱之保障

依據本條例第八條第一項之規定，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，新舊僱主另約定者，從其約定。¹⁴此項規定之文字易使人誤以為公營事業員工享有不

14. 依據勞動基準法第二十條之規定，事業單位「改組或轉讓」時，欲終止勞動契約者，應

被解僱之保障。但是事實並非如此，因為：1.如前所述，沒有人能援引工作權對其僱主主張永遠不得將其解僱——不論其經營方針、狀況如何；2.本條例第八條第三項規定關於資遣民營化後繼續留任人員之事項，顯見民營化後之事業有權將員工資遣。

然而系爭事業所屬之行業，若為勞動基準法所適用之行業，則應依據勞動基準法所規定之資遣要件及程序辦理資遣。勞動基準法第十一條及第十三條但書，一共窮盡列舉(而非例示)六種資遣之事由：1.歇業或轉讓時；2.虧損或業務緊縮時；3.不可抗力暫停工作在一個月以上時；4.業務性質變更，有減少勞工之必要，又無適當工作可供安置時；5.勞工對於所擔任工作確不能勝任時；6.因天災、事變或其他不可抗力致事業不能繼續，經報主管機關核定者。

公營事業民營化過程中通常用以資遣員工之事由，主要為上述 2、4、5 項。值得注意的是，台北地方法院最近在一項涉及民營化之公營事業(中國石油化學工業開發股份有限公司)的裁判中表示：1.在判斷業務是否緊縮時，應僅考慮「生產量或訂單是否已有相當時間的短少，是否確受經濟不景氣或經營不善或市場銷路之影響來判斷」，「且精簡閒散人員並非勞基法第十一條之終止契約事由之一」；2.「『營業性質變更』是指公司之營業項目或生產產品改變、生產技術之變更而言，與精簡人事無關，被告以此項事由預告資遣，自屬不合法」。¹⁵依據法院之見解，民營化過程中之公營事業，不得以上述 2 或 4 項之事由達成其精簡人事之目的。公營事業惟有訴諸第 5 項事由一途，但事實上欲舉證「勞工對於所擔任之工作確不能勝任」，極為

依同法第十六條之規定期間預告終止契約，並依同法第十七條之規定發給勞工資遣費。行政院勞工委員會 77.6.23 台(77)勞資二字第 12992 號函解釋「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，或其所有權因移轉而消滅其原有法人人格，或獨資合夥事業單位之負責人變更而言(經濟部國營事業委員會編印「經濟部所屬事業推動民營化相關法規」，第 25 頁)。此項解釋可供本條例解釋上之參考。

15. 台灣台北地方法院八十四年度勞訴字第 7 號民事判決(由中國石油化學工業開發股份有限公司提供)，第 30-31 頁。

困難。故民營化過程中之公營事業幾乎只有在有虧損的情形，才能資遣員工、精簡人事。

本文不贊成台北地方法院的前述判決。法院嚴格解釋勞動基準法所規定之資遣事由，旨在保護勞工，固非無理，但是卻昧於本條例已對員工提供優厚待遇此一事實。本條例第八條第二、三項所規定之離職給與（或年資結算給付）是勞動基準法所規定之資遣費的二倍（以退休金標準給付），本條例第九條更給予公營事業員工優惠優先認購其股權之權利（詳如後述）。以前述判決之原告為例，其公職年資不到二十一年，卻領取高達約伍佰萬之離職給與，並以每股一八·四元優先認購被告公司股票八萬多股。法院實不應該再堅持嚴格解釋勞動基準法所規定之資遣事由，致造成員工一方面領取高額年資結算，另一方面卻又繼續保有原工作之不合理現象。如此一來，離職員工之待遇自然比不上繼續留任員工之待遇，豈不鼓勵員工不離職，公營事業又如何民營化？其次，公營事業受國營會、經濟部、行政院、立法院、監察院、考試院、審計部、主計處、法務部等單位層層監督及考核，需要投入龐大行政及幕僚人員，從事與產銷、獲利完全無關的公文書表之製作及各種協調、溝通、說明之工作。更何況公營事業在民意代表的關說壓力下，不得不安插一些人員，以致有人事浮濫之情形。一旦民營化之後，此種行政、幕僚人員乃至「週邊支援人力」之業務必定大幅減少，難謂並非「業務緊縮」，故前述裁判僅以生產量或訂單是否減少判斷業務緊縮，顯非有理。

然而，我國法院向來有只重個案正義而輕忽個案之累積效果可能為不正義的態度，故吾人難以期望法院考量公營事業民營化之法律政策、國家需要及時代趨勢，而於適用勞動基準法時做出既保護勞工又符合民營化要求之解釋。為避免民營化工作受到法院裁判之阻礙，故建議將本條例第八條第一項修改為「公營事業移轉為民營型態時，得依據勞動基準法第十六條之規定預告終止勞動契約。」同時將同條第二項第一句修改為「經依據前項規定預告終止勞動契約者，應辦理離職。」其餘不變。

2. 離職給與

依據本條例第八條第二項之規定，公營事業轉為民營型態時，其從業人員不願隨同移轉或未繼續留任者，應辦理離職。為鼓勵其離職，除應依勞動基準法退休金標準給付（依據勞基法第五十五條之規定，工作年資每滿一年給與二個基數。但超過十五年之年資，每滿一年給與一個基數，最高以四十五個基數為上限）給付離職給與外，並加發移轉時薪給標準六個月薪給及一個月預告工資（依據本條例施行細則第十三條之規定，薪給標準在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；反之，於未實施用人費率事業人員，指每月支領之薪俸及加給），此項離職給與實質上就是資遣費，其內容相較於勞基法規定之資遣費（每滿一年發給一個月平均工資），可稱十分優厚，應足以供其過渡至下一個工作開始。

3.年資結算給付及資遣給與

依據本條例第八條第三項第一句之規定，移轉為民營後繼續留任人員，得於移轉當日由原事業主就其原有年資辦理結算（係指結清年資，辦理給付，見施行細則第十五條），其結算標準與同條第二項相同，但不發給預告工資。辦理結算後之繼續留任人員，其年資重新起算。依據同條項第二句之規定，該等人員若於移轉為民營之日起五年內被新僱主資遣者，應給予資遣給與，其計算標準為移轉民營當時或資遣時之薪給標準中較優厚者。此外，並應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。依據本項第一句規定之文字，似乎繼續留任人員於移轉當日辦理結算時，除可領取勞基法規定之退休金以外，亦可領取加發之六個月的薪給。但此種解釋，使得其若於移轉為民營之日起五年內被資遣者，除可領取資遣費外，又可重覆領取六個月薪給及一個月預告工資，形成公營事業員工之特權，並且「無異鼓勵原從業人員於移轉民營當時不離職，而延後於五年內之任何一日再離職（資遣），增加公營事業移轉民營之困擾，顯非立法之本意」。故行政院早於民國八十一年即以台 81 經字第 33731 號函解釋「公營事業移轉民營條例第八條第三項前段之規定，係針對原事業主（即原僱主）應給付移轉為民營後繼續留任人員之部分予以規範，自不涉及前項由民營化員工權益補償金支應之「加發移轉

時薪給標準六個月薪給」部分」。雖然部分立法委員對此有異見而聲請大法官會議解釋，但大法官會議仍然支持行政院之立場，而於 83.6.17 做出第 351 號解釋：「綜觀該條全文立法意旨，在移轉民營時，對於繼續留任人員之給與，並不包括第二項關於加發六個月薪給在內，以維持不隨同移轉人員與繼續留任人員待遇之平衡」（司法院公報，36 卷 8 期(83.8)：17)。

4. 保險給付等損失之補償

依據本條例第八條第四項之規定，公營事業從業人員於民營過程中辦理離職及資遣致損失其公保養老給付或勞保老年給付者，應補償其權益損失；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；若有其他原有權益受損，亦應一併補償。依據本條例施行細則第十六條之規定，補償之範圍以公營事業移轉為民營型態時已發生之損失為限。目前，經濟部及財政部分別制定有「經濟部所屬事業移轉民營從業人員權益補償辦法」及「財政部所屬事業移轉民營從業人員權益補償辦法」。依據此二種辦法第五條之規定（內容完全相同），公營事業員工因離職、資遣或留用，於退出公保時，若符合公保養老給付之條件（依據公保法第十六條，須繳付保險費五年以上），得請領養老給付；反之，若不符合養老給付之條件，即繳付保險費未滿五年者，依其投保年資，每滿一年發給一個月養老給付之補償金（第一項）。公營事業員工因離職或資遣，於退出勞保時，若符合勞保老年給付（勞工保險條例第五十八條）之條件，得請領老年給付；反之，若不符合老年給付要件，則依年資每滿一年發給一個月老年給付（第二項）。由此可見，公營事業員工在民營化過程中因保險制度變更所生之損害，均已獲得補償。

5. 優惠優先認股權

依據本條例第九條之規定，公營事業員工於公營事業移轉民營出售股權時，就一定額度之保留股份，享有優惠優先認購權。目前經濟部、財政部及交通部分別依據本條例第九條之授權制定有所屬事業移轉民營從業人員優惠優先認購股份辦法。本條例施行細則第十七條則進一步規定優惠優先認購之原則：

(1)認購總股數

以各該事業「平均薪給標準總額」24倍之總金額除以「第一次認購價格」，即為從業人員得認購之總股數，但不得超過各該事業「已發行股份總數」之35%（第一項第一款）。所謂「平均薪給標準總額」，係指本條例修正施行後(80.6.19)，各事業第一次釋出公股之月前十二個月，全體從業人員依前述施行細則第十三條規定薪給標準所計算薪給總額之月平均數額；所謂「第一次認購價格」，指80.6.19後，各事業第一次釋出公股之認購價格；至於「已發行股份總數」，依據前述經濟、財政及交通部所頒認股辦法第五條第二項最後一句之規定，係指「第一次釋出公股日實收股份總數」。

(2)認購價格

本條例施行細則第十七條第一項第二款規定，股票認購價格應與公開承銷或協議受讓之價格一致。經濟部所頒前述認股辦法第四條並增補規定，公開標售(拍賣)股票時，應以當次拍定價格中最低成交之價格為認購價格。

(3)優惠方式

本條例施行細則第十七條第二項第三款規定，從業人員持有優先認購之股票在一定期間以上者，得依「股票面額」(而非公開承銷或協議受讓之價格)優惠增購。依據前述經濟、財政及交通部所頒認股辦法第六條之規定，繼續持有承銷價格未滿30元之股票滿一年者，得增購10%，滿二年者，得「再」增購12%；繼續持有承銷價格為30元以上未滿60元之股票滿一年者，得增購8%，滿二年者，得再增購9%；繼續持有承銷價格為60元以上之股票滿一年者，得增購6%，滿二年者，得再增購7%。

(4)優先方式

本條例施行細則第十七條第一項第四款規定，從業人員優先認購時，不必經公開招募、申購程序，而逕行認購。依據前述經濟、財政及交通部所頒認股辦法第九、十條之規定，此項優先認股權不得轉讓，從業人員須於規定之繳款期間內一次繳清所認購股數之總價額，否則視為自願放棄認股；從業

人員於公股出售，開始繳納股款前離職者，對於其可認購而未認購之部分，喪失其優先認購之權利，反之，對於其可認購且已經認購之部分，不生影響。

優惠優先認股權之目的，無非在於肯定從業人員對於公營事業之貢獻，但是公營事業對其貢獻之肯定，其實平常即已透過各種加給、獎金、津貼及新股認購為之，故持平而論，現行優惠優先認購股權之規定（可高達已發行股份總數之 35%），雖然是為了緩和公營事業員工反對民營化所做的讓步，但是讓步之程度失於過寬；其次，依據前述三部所頒認股辦法第六條之規定，從業人員得於繼續持有滿一年及二年之時（「期滿時」）增購，在公營事業已一次出售全部公股移轉民營之情形，此時從業人員若欲增購，民營後之事業勢必發行新股才能供其增購，然而依據公司法第二七〇條之規定，該事業若有 1. 連續二年虧損者（但依其事業性質，須有較長準備期間或具有健全之營業計畫，確能改善營利能力者，不在此限）或 2. 資產不足抵償債務者，不得發行新股。為確保公營事業在民營化過程中預留足夠的股份，供員工優惠增購，宜在認股辦法中規定公營事業應預留增購所需之股份，以及該股份應該如何管理。

6. 職業訓練及工作轉介權

職業訓練及工作轉介權雖然並未規定在本條例之中，但卻是公營事業民營化員工權益問題之主要項目之一（蔡文濱，1995：29）。本文認為公營事業在民營化過程中，若能提供其員工轉業所需要之職業訓練及就業服務，一定有助於減少員工之抗拒。以日本國鐵民營化為例，於一九八八年民營化時精簡 76,000 名員工，其中 53,000 名員工自願退休，剩餘 23,000 名員工則由專為民營化所設立的「日本國鐵清算公司」所僱用。該公司提供該等員工為期三年的職業訓練及轉介就業服務，其成效傲人，幾乎每個員工均順利轉業成功（APEC, 1995：144）。我國就業服務法第三十四條第二項，即基於保護勞工就業安全之觀點，規定公立就業服務機構於接獲僱主資遣員工之通報資料後，應依被資遣員工之志願、工作能力，協助其再就業。職業訓練法第十九條本於相同理念，規定主管機關為因應社會經濟變遷，得辦理轉業訓練

之調查及受理登記，配合社會福利措施，訂定訓練計畫。然而面對公營事業民營化過程中突然精簡的大量員工，公立就業服務機構及職業訓練主管機關之轉業訓練計畫，能發揮多少功用，頗令人懷疑。更何況員工在面臨因民營化而被資遣、解僱之重大變故時，對公務機關之職業訓練及轉業介紹能有多大信賴？故本文建議修改本條例時增列公營事業民營化時應提出關於員工第二專長訓練及就業介紹之具體計畫，並與員工就此達成協議。

7. 不包括不被減薪之保障

前述台北地方法院八十四年度勞訴字第七號民事判決認為「薪水的金額是一個勞動契約裡最重要的勞動條件，不管這個勞動契約是以書面訂立的或以口頭訂立的，薪水一旦經過雙方約定，僱主就沒有權利任意降低薪水，員工可以不同意降低薪水。」誠然，薪資是勞動契約中最重要之內容，僱主亦不得任意調降薪資。但是薪資必須保有一定之彈性，亦不容爭辯，否則，事業有盈餘，員工不得分享，事業有虧損，員工亦無庸分擔，如此以往，員工對於事業之盈虧必抱持事不關己之冷漠態度，無從激勵其生產、創造之動機，提高事業之產能，促進整體經濟之繁榮。故勞動基準法除了維持基本工資之下限以外，並未禁止僱主減少勞工之薪資。再從僱主與勞工的民事僱傭契約關係而論，固然「契約應遵守」係債法之通則，但是締約基礎若有變更（例如：事業營收之狀況發生重大改變，或民營化後之事業依循市場法則，放棄以往公營時代薪資與工作能力及表現無關之給薪方式。），基於情事變更原則，並非不許當事人調整其彼此之契約關係。

鑑於團體協商在我國產業界並不發達，以致僱主之力量較不易受到工會之節制，故僱主若有客觀需要，可請求員工同意減少薪資，若雙方不能達成協議，則交由法院裁判。總言之，本文不認為民營化之事業絕對不可以調降員工薪資。

(二) 法律保障適用及不適用之從業人員

公營事業之從業人員種類繁多，依其性質可分為公務人員、技術人員、交通事業人員、派用人員、僱員、不定期勞動契約人員一類，以及聘用人員、

約僱人員、定期勞動契約人員、借調或兼職人員及其他臨時人員二大類。依據本條例施行細則第十一條第一項之規定，本條例所稱從業人員，指依法得適用退休、資遣規定之人員，即第一類之人員，同條第二項規定不適用本條例之人員，即第二類之人員。

1.適用之從業人員

依法得適用退休、資遣規定之人員，計有：

(1)公務人員

公務人員係指依公務人員任用法任用之人員（不包括政務官）。公務人員依據公務人員任用法第二十九條之規定，若因為 1.機關裁撤、組織變更或業務緊縮而須裁減人員者，或 2.現職工作不適任或現職已無工作又無其他適當工作可以調任者，或 3.經公立醫院證明身體衰弱不能勝任工作，得予以資遣。此外，公務員依據公務人員退休法之規定辦理退休，故公務人員為本條例所適用之從業人員。不過，公務人原雖經資遣，但是其原本依法取得之擔任公務人員之資格，並不因而喪失，故只要有適當之公職，其仍可聲請分發任用。

(2)技術人員

依據技術人員任用條例第三條之規定，技術人員係指各機關組織法規中定有官等、職等，歸列技術職系之技監、技正、技士、技佐等及其他技術職務專任人員。同條例第二條規定技術人員適用公務人員任用法及其他有關法律之規定，故技術人員為本條例所適用之從業人員。

(3)交通事業人員

依據交通事業人員任用條例第二條之規定，交通事業人員係指隸屬於交通部之事業機構從業人員。同條例第十條規定，「本條例未規定事項，適用公務人員任用法之規定。」故得依公務人員任用法之規定資遣，因此交通事業人員為本條例所適用之從業人員。

(4) 派用人員

派用人員依據派用人員條例第二條之規定，以臨時機關或有期限之臨時專任職務為限。依據同條例第十條之規定，派用人員準用公務人員有關法律之規定，理應包括公務人員之退休、資遣之規定，故派用人員為本條例所適用之從業人員。

(5) 僱員

依據僱員管理規則第三條之規定，僱員係指中央及地方機關組織法規規定之僱員。同規則第九條及第十條則規定僱員準用公務人員退休法及公務人員任用法資遣規定(第二十九條)，故僱員為本條例所適用之從業人員。

(6) 不定期勞動契約人員

依據勞動基準法第九條第一項之規定，勞動契約分為定期契約及不定期契約。定期契約主要為臨時性、短期性、季節性及特定性工作。不定期契約則為繼續性之工作。不定期勞動契約之勞工，依據同法第十七條之規定，得於僱主終止勞動契約時，要求僱主給付資遣費，符合本條例施行細則第十一條第一項之規定，故為本條例所適用之從業人員。然而依據勞動基準法第九條第二項及第三項之規定，定期契約(但不包括特定性及季節性的定期工作)屆滿後，勞工繼續工作而僱主不即表示反對意思，或雖然經另訂新約，惟其前後勞動契約之工作期間超過九十日，前後契約間斷期間未超過三十日者，僱主與勞工間視為存有不定期契約。故公營事業中經常出現以一年為期之定期契約，然後每年繼續續約一年，此種「定期」契約依前開規定，已被視為「不定期」契約，此時系爭勞工為本條例所適用之從業人員。

2. 不適用之從業人員

依據本條例施行細則第二項之規定，下列人員不適用本條例之規定：

(1) 聘用人員

依據聘用人員條例第三條之規定，聘用人員係指各機關以契約定期聘用

之專業或技術人員。聘用人員不適用公務人員俸給法、退休法及撫卹法之規定(同條例第六條)，當然也不適用公務人員任用法——特別是其中資遣之規定。故聘用人員並非本條例所適用之從業人員。

(2)約僱人員

依據行政院頒行政院暨所屬機關約僱人員僱用辦法第二條之規定，約僱人員之僱用以所任工作係相當分類職位公務人員第五職等以下之臨時性工作，而本機關確無適當人員可資擔任者為限。依據同辦法第九條之規定，約僱人員不適用俸給、考績、退休、撫卹及公務人員保險等法規之規定，當然也不適用公務人員任用法——特別是其中資遣之規定。故約僱人員並非本條例所適用之從業人員。

(3)定期勞動契約、借調、兼職或其他臨時人員

定期勞動契約、借調或兼職人員及其他臨時人員，均不適用本條例之規定。但是如前所述，定期勞動契約若依前述勞動基準法第九條第二項之規定變為不定期勞動契約，則不定期勞動契約人員則為本條例所適用之從業人員。

伍、公營事業民營化之方式

一、所有權之民營化

公營事業所有權之民營化可以採取的方式，大致有下列三種(Blommestein/Geiger/Hare, 1993 : 16 ; OECD, 1994 : 16) :

(一)全民分股式的民營化(mass privatization or free distributions)

公營事業之資產，本應為全民所有，特別在其資產十分龐大之情況，往往不容易覓得財力雄厚之私人事業能夠承買其資產，因此可考慮採用全民分股式的方式，將公營事業之資產免費贈與或低價售予一般人民。此種民營化的方式在共黨解體後的中歐及東歐國家特別受到歡迎，因為其欠缺能夠承購

公營事業之私有市場經濟，而且人民亦無資力購買。此種方式雖然符合社會正義，但是帶有共產國家公有財產制之色彩，而且將其事業交由諸多對其經營不感興趣之人民，並不一定有利於事業之發展(Zecchini, 1993 : 80)。我國並未採取此種民營化的方式。

(二)公開讓售股權及資產(public offerings)

此為我國公營事業民營化最主要的方式，依據本條例第五條第二項之規定，主管機得採一次或分次出售股權及標售資產之方式辦理民營化。其出售股權及標售資產應以公開為原則，若與特定對象協議，必須報請行政院核准(同條第三項)。由於我國公營事業經常擁有大批土地，以致其承買人之目標可能並不在於該事業之長久經營，而是其土地之暴利，單純價格導向之公開讓售制度，可能助長此種歪風。

(三)讓售給特定對象

公營事業若具有高度專業性、高資產或高負債，即不適合以公開讓售之方式民營化。因此本條例施行細則第七條規定，「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」，該事業之主管機關得評定特定之自然人或私法人報請行政院核准後與之協議讓售。在讓售一般特定對象為全體員工時，一般稱為員工買斷(management/employee buy-outs)或自我民營化(self-privatization)。員工買斷在政治上的可接受度及其實現之速度，可比美全民分股式的民營化方式，在九〇年代之中歐及東歐國家極為普遍。以前東德為例，約有 19% 之公營事業（以中小企業為主）採取此種民營化的手段(OECD, 1994 : 17)。但是：此種方式將原本屬於全民共有之事業資產分配給少數之員工，其公平性即頗受爭議。更何況一般員工比較重視短期的收入，而無心事業之長期發展(Zecchini, *ibid.*)。在我國依據本條例施行細則第十七條第一項第一款之規定，公營事業員工可優惠優先認購其出售之股權，固然以其已發行股份總數之百分之三十五為限，但是，公營事業之員工應仍可依據該細則第七條之規定，於報請行政院核准後全部承受公營事業之資產，只是超過百分之三十五的部分無法享受優惠優先認購之待遇。

二、經營權之民營化

公營事業經營權之民營化方式，不外乎將事業出租、信託、委託民間事業，或將經營權附期限出售或授權給民間事業。但是，經營權之民營化最大的問題在於，公營事業所掌握之資訊不完整或不對稱，以致在將經營權轉給民間事業後，任憑後者擺佈（陳師孟等，1991：134）。不過，此項技術障礙並不是不能克服，故本文建議本條例於修法時可考慮增加此種民營化方式，並且明文將交由民間經營之國營事業排除國營事業管理法之適用，特別是該法第11、12、18、22、23、25、28、31條之規定嚴重干預事業之經營。

陸、公營事業移轉民營條例重大缺失之檢討——代結論

除了在以上各節對本條例相關問題的各项分析之外（例如：公營事業及民營化之定義，移轉民營時得預告終止勞動契約，以及應增加經營權之民營化等），本節擬一併檢討本條例之三項重大缺失，並代結論。本條例之三項重大缺失為：

一、未規定民營化之立法目的及進度

公營事業民營化可打破各種政治及經濟的壟斷，並提升整體資源之使用效率，故應當是我國積極以法律手段加以實現之國家政策。但是，本條例第一條僅規定：「公營事業移轉民營，依本條例之規定辦理；本條例為規定者，適用其他法令。」使得本條例只具備法律適用上「準據法」之地位，而不是推動、實現民營化之行動綱領，以致於公營事業是否應民營化在本條例都不是一個肯定的命題。此外，本條例第四條僅消極規定：「公營事業經主管機關審視情勢，認已無公營之必要者，得報由行政院核定後，移轉民營。」授予行政院很大裁量權的結果，即會造成目前民營化牛步的現象。故本條例應加以修改，標舉公營事業應民營化之立法目的，訂定民營化之進度，窮盡列舉不宜民營化之公營事業（即負面表列）。

二、欠缺積極鼓勵員工離職集體創業之規定

本條例關於公營事業員工之規定，偏重於消極保障其權益不因民營化而受到損害，但是對於具有專業知識知青壯年員工而言，其更關切的倒不是領一筆優厚之離職金或第二專長訓練及工作之轉介，而是如何憑其專業能力繼續在民間從事相關工作。從此觀點而論，本條例欠缺積極鼓勵員工離職集體創業之規定，以致在強調「公營事業」民營化之同時，忽略「公營事業員工」也應民營化（即創業）之重要性。因此，本文建議本條例不應只是給予個別員工優厚之離職金，而應鼓勵個別員工勇於以其離職金集體創業，繼續在市場競爭的壓力下發揮其專長，例如：明文授予離職員工組成之事業優先承包公營事業業務以及優先承購公營事業資產（包括其為民營化而設立之子公司）之權利，¹⁶但是，必須同時限制此項優先權利行使之期間，以便其在獲得適當保障之後早日面對市場之正常競爭。

三、未考慮大型公營事業應先打散再民營

在我國不乏員工人數十分可觀的大型公營事業（例如：中華電信、臺鐵、台糖、台汽、菸酒公賣局），既不容易評比不同員工之工作績效，又更難於應付其所形成的政治壓力，故應可考慮採取將大型公營事業打散為數個小型公營事業（例如將中華電信依其現有之北、中、南三區管理局之區分為三家電信公司），一方面小型公營事業之民營化原本比較容易進行，以前東德為例，其 8,000 個大型國營事業在民營化之前就先被分散為 13,000 個較小型之事業(Bohnet/Reichhardt, 1993 : 137)；另一方面，新成立的小型公營事業可能處能於相互競爭之局面，其力量也不較容易凝聚，應該有助於民營化工作

16.此項明文規定可排除公營事業可能抵觸公平交易法第時條第一項第一款（：「獨占事業以不公平之方法，直接或間接阻礙他事業參與競爭。」及第十九條第二款（：「無正當理由，對他事業給予差別待遇之行爲。」）之疑慮，因為在沒有明文豁免規定之情形下，公營事業若優惠由其離職員工組成事業，很容易被認為是對其他民營事業之歧視、差別待遇或阻礙其參與競爭。因此本條例宜明文授予離職員工組成事業此項優先權利，以便其援引公平交易法第四十六條第一項之規定，豁免於同法第十條第一項第一款及第十九條第二款之規範。）

之推展。

參考資料

吳若予

1992 《戰後台灣公營事業之政經分析》。台北市：業強出版社。

林紀東

1981 《中華民國憲法逐條釋義（一）》。台北市：三民書局。

許松根

1993 <產業自由化過程之探索>，收錄於江炳倫，《挑戰與回應》，頁 123-162。台北市：自由基金會。

張清溪

1994 <公營事業的社會意向>，收錄於伊慶春，《台灣民眾的社會意向》，頁 201-243(201)。台北市：中研院社科所。

陳師孟

1992 《解構黨國資本主義—論台灣官營事業之民營化》。台北市：自立晚報文化出版部。

管 歐

1992 《憲法新論》。台北市：五南圖書出版公司。

蔡文濱

1993 「我國公平事業民營化員工權益問題之研究」，中正大學勞工研究所碩士論文。

衛 民

1990 《勞資關係—問題與政策》。台北市：環球經濟社。

繆全吉

- 1989 《中國制憲史資料彙編》。台北縣：國史館。

薩孟武

- 1993 《中國憲法新論》。台北市：三民書局。

APEC

- 1995 “Seminar on Upgrading of Transport Efficiency : The Reform of Japan National Railways”. 北京：亞太經濟合作會議運輸工作小組第七次會議。

Anschütz, G.

- 1919 “Die Verfassung des Deutschen Reichs”, Aalen : Scientia Verlag.
(1987 reprint)

Bleckmann, A.

- 1989 “Staatsrecht II – Die Grundrechte”, Köln : Heymanns.
Blommestein and Geiger and Hare
- 1993 “Privatizing Large Enterprises”, in Methods of Privatizing Large Enterprises, 11-37, Paris : OECD.

Bohnet and Reichhardt

- 1993 “Privatisierungsstrategien und Transaktionskosten-Ein Beitrag zu einer Theorie der Transformation von Wirtschaftsordnungen”, in Thieme (Hrsg.) Privatisierungsstrategien im System- vergleich, 127-150, Berlin : Duncker & Humblot.

Huber, E. R.

- 1981 “Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789”, Bd. 6, Stuttgart : Kohlhammer.

OECD

1994 “Trends and Policies in Privatization”, Paris : OECD.

Schmidt-Bleibtreu and Klein

1994 “Kommentar zum Grundgesetz”, 8. Aufl , Neuwied :
Luchterhand.

Sendler, H.

1978 “Teilhaberechte in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts”, DÖV , 581ff, Stuttgart : W. Kohlhammer.

Stern, K.

1984 “Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland”, Bd I,
München : C. H. Beck.

Zecchini, S.

1993 “Critical Issues in Privatization”, in Methods of Privatizing Large Enterprises, 71-84, Paris : OECD.

Legal Analysis of The Privatization of Government-Owned Enterprises

Kung-chung Liu

Sun Yat-Sen Institute for Social Sciences and Philosophy, Academia Sinica

ABSTRACT

This paper deals with the legal aspects of the privatization of government-owned enterprises and comes to the following conclusions:

1. The right to work according to Art. 15 of our constitution does not mean an actionable individual right. Neither does it award the employees of the government-owned enterprises with the right not to be laid off or have their salaries cut during the privatization process.
2. The meaning and scope of government-owned enterprises according to the "Privatization Act" should be enlarged in order to encompass the enterprises that are within the government agency (the postal services of the Post Office, for example), and the enterprises whose business management and personnel are in the direct or indirect control of government.
3. The "Privatization Act" should be revised so as to include the privatization of the operation of government-owned enterprises as one of the modes of privatization.
4. The "Privatization Act" also defaulted in neglecting (1) to turn the need to privatization into a statutory action program; (2) to provide employees with incentives to leave government-owned enterprises and start private business; (3) the need to break up big government-owned enterprises before privatization takes place.