

天主教輔仁大學社會學系學士論文

指導老師:吳宗昇

公營事業民營化是好的嗎?

—以金門酒廠實業股份有限公司為例

Is It a Good Thing for Public Enterprise Transform
to Privatization : Take Kinmen Kaoliang Liquor
Inc. for Instance .

學生:王秀琪 撰

中華民國一零二年十二月

天主教輔仁大學社會學系學士論文

指導老師:吳宗昇

公營事業民營化是好的嗎?

—以金門酒廠實業股份有限公司為例

Is It a Good Thing for Public Enterprise Transform
to Privatization : Take Kinmen Kaoliang Liquor
Inc. for Instance .

學生:王秀琪 撰

指導老師簽名:

中華民國一零二年十二月

系所章戳:

謝辭

還記的一年前在找論文指導老師的時候，當時的我對於要自己完成一份研究論文感到相當的害怕。在還不確定研究方向前，謝謝吳宗昇老師願意讓我成為他研究學生的一員，在透過一次次的文獻回顧及與老師的討論中，終於確定了我要研究的主題。

在社會系、教育學程的課業及論文的三方壓力下，除了要忙於課業壓力，還要排時間打工，更要在期限內完成論文進度，九月以來，一直呈現蠟燭兩頭燒的狀態。在找文獻資料的過程中，遇到了許多困難。許多關於金門酒廠的書籍都只有在金門才有，謝謝我親愛的家人們，比我還擔心我的論文是否能夠如期完成，為了我四處奔波，就是為了幫我找相關書籍。謝謝教育學程的夥伴們，能夠體諒我為了論文的煩躁，盡量將所有的試教、報告時間錯開，不要讓我沉溺在論文海與教案海中。謝謝我的室友們，總是在我陷入煩躁時，偶爾帶些樂趣讓我感到輕鬆點，也謝謝你們的相互陪伴，一路四年走來，總是在我很累的時候給予我鼓勵。謝謝我的好朋友們，偶爾一句關心，讓我感到至少做論文不會感到那麼痛苦、無助了，謝謝你們總是聽我抱怨，讓我舒壓。謝謝我的論文小組同學們，雖然我們每次的meeting時間都很短暫，但是我們一起走過了這煎熬的一年，因為有你們，讓我覺得埋首於論文中不再那麼孤單。謝謝盛莉學姊，在一開始沒有任何研究方向的時候，給予我建議，在我苦於找不到回應人時，馬上幫我想辦法，解決了我的煩惱。謝謝 Royal 學姊，感謝你願意當我的回應人，給予我鼓勵與建議。

終於，這令人煎熬的十月即將度過了，而我的論文也接近完成。雖然之後還有一連串的課業等著我，但心中的大石似乎有減輕了一些。由衷的感謝這一路以來，幫助我的家人、朋友們，謝謝你們。

摘要

民營化(Privatization)的風潮興起於1980年代，許多學者提倡公營事業應移轉民營，減少公部門對一般經濟活動的干預，因此持續推動公營事業民營化，以增進或確保經濟有效率運行，藉以提高國家、市場及企業三大經濟主體間的資源配置效率，活絡市場功能。但是並非將公有事業民營化就能提升企業的經營效率，本研究以金門酒廠實業股份有限公司(Kinmen Kaoliang Liquor Inc.)為研究對象，欲打破公營事業民營化的經濟迷思。

本研究採用質性的二手經驗資料的實證研究，以金酒公司為研究主體，試圖了解公營體系的金酒公司對金門地區所帶來的影響。在民營化蔚為風靡的盛況下，欲透過金酒公司其特殊的歷史脈絡，來探究公營事業民營化是好的嗎？公營事業移轉民營就真的能帶來更大的效益嗎？

本研究透過經營效率、社會效益及公共性三要點的結果顯示，雖然金酒公司貴為公有事業體系，但其營業收入有逐年成長的趨勢，且一直在創造營銷紀錄的歷史新高，展現其優良的經營績效，是引領整的金門經濟的火車頭，是擔負金門的財政命脈之大責。金酒公司的營運狀況有別於其他公營事業，每年捐贈給金門縣政府的盈餘，是金門地區社會福利政策的主要經費來源，因此金酒公司也扮演了社會公益責任的角色。對金門經濟而言，金酒公司是地方經濟繁榮的關鍵；對金門人而言，金酒公司是帶給金門縣民福利的泉源，可見金酒公司雖為公有事業，不須透過民營化的方式，就能展現其經營績效佳的成果，帶給金門更為優渥的社會福利。

關鍵字：民營化、經營效率、社會效益、公共性

Abstract

The trend of Privatization rose from 1980s. To reduce the interference of economy from government, many scholars advocated that public enterprises should be privatized. Keeping promoting privatization can enhance and ensure economy grows effective. Thus, it cannot only advance country, market, and enterprises' dispose efficiency of resources, but also make the function of market more actively. However, let public enterprises be privatized can not always promote economy effective. This approach is based on broking the confusion of economy of public enterprises should be privatized, make Kinmen Kaoliang Liquor Inc. to be as the subject investigated.

Kinmen Kaoliang Liquor Inc. is the head that leads Kinmen' s economy and also has always been the economic artery of Kinmen. The operation condition of Kinmen Kaoliang Liquor Inc. links to Kinmen' s state revenue and welfare. This approach is based on Economic Sociology. I analyze through historical articles, second-hand documents, and the operation condition of Kinmen Kaoliang Liquor Inc. to get further to understand the effect of Kinmen Kaoliang Liquor Inc. brings to Kinmen county.

This study displays of operational efficiency, social and public. Kinmen Kaoliang Liquor Inc. is the public utility company system, but unlike the formal public utility company, its revenue has grown year by year, and has been in the creation of marketing record highs. The company shows its excellent operating performance and leads the whole economic engine of the Kinmen. In other words, Kinmen Kaoliang Liquor Inc. stands a crucial role in the financial lifeline of Kinmen.

Operating conditions of Kinmen Kaoliang Liquor Inc. are different from other public utilities, it helps the Kinmen County Government earn the main source of social welfare in Kinmen. As a result, Kinmen Kaoliang Liquor Inc. plays a role in social welfare responsibilities as well. For the Kinmen economy, Kinmen Kaoliang Liquor Inc. is a key to local economic prosperity, on the other hand, for the people in Kinmen, the company brings the people complete welfare. As a public utility, Kinmen Kaoliang Liquor Inc. is able to demonstrate its good operating performance results without operating as privatized company. Furthermore, it brings more generous

social welfare to Kinmen.

Key words: privatization、operational efficiency、social、public

目錄

第壹章 緒論	1
一、研究動機.....	1
二、研究問題.....	2
第貳章 文獻探討	3
一、公營事業民營化之相關理論.....	3
二、私有化的經濟迷思.....	6
三、政治與經濟.....	7
四、私有化的社會後果.....	8
第參章 研究方法	10
一、研究方法.....	10
二、研究對象.....	10
二、金酒公司之組織架構.....	13
三、金酒公司民營化之政策分析.....	14
四、金酒公司民營化之政治性.....	17
五、從金酒公司之銷售概況看民營化與否.....	18
第伍章 研究結果	22
一、研究結論.....	22
二、研究限制.....	24
參考文獻	25
一、參考書目.....	25
二、參考論文.....	25
三、電子媒體.....	26
四、期刊.....	26
五、新聞報紙.....	26
附錄	28
附錄一.....	28
附錄二.....	30
附錄三.....	31

表格目錄

表 2.1 民營化之類型與方式	5
表 4.1 金酒公司民營化執行時間表	15
表 4.2 金酒公司民營化方案執行之進度彙總表	16
表 4.3 金酒公司產銷概況	19
表 4.4 金門縣高粱種植面積與產量	20
表 4.5 金門縣政府歲入預算比較表	21

圖表目錄

圖 4.1 金門酒廠組織變革(公司化)前組織架構圖	13
圖 4.2 金酒公司組織架構圖	14

第壹章 緒論

一、研究動機

筆者從小生長在金門，這個充滿戰地風情且飄滿著濃郁的高粱文化的小島，因為金門旱地上的高粱，而成為金門人賴以維生的泉源。金門高粱酒聞名中外，金門在卸下神秘的戰地風貌後，憑藉著當地的高粱、水質與氣候三大要素，釀造出金門高粱酒的香醇順口，也讓金門酒廠實業股份有限公司(以下簡稱金酒公司)在營收上屢屢交出一張張亮麗的成績單。

高粱酒被視為金門的圖騰，而金門更成為高粱酒的品質保證。金酒公司一直是引領整的金門經濟的火車頭，是金門的財政命脈。自金門酒廠改制公司以後，原來隸屬公賣局的專賣收入，改而轉繳金門縣政府，因此成為金門縣庫最主要的財源。近年來因為營收屢創新高，縣府陸續推出三歲以下兒童免費醫療，幼兒免費上托兒所，幼稚園免費入學，設籍金門年滿六十五歲以上老人發放三千元老人年金及婦女免費施打子宮頸癌疫苗等諸多福利，然而這些政策皆仰賴金酒公司事業盈餘的挹注。

金門的就業市場因自然資源匱乏與能源的供應不足而受到相當大的侷限，在所有公、私營事業中，金酒公司是金門唯一較具規模化的生產事業。為因應消費市場的需求，金酒公司增加產能，擴充人力，成為金門當地最重要的就業來源，活絡了金門的就業市場。隨著酒廠規模的擴大與經營績效的提升，酒廠不但一再創造金門地區最大數額的工作機會，降低金門人口外流，同時也因為經營績效佳，挹注政府社會福利實施的活動，使得百姓民生福祉獲得最好的照顧。

今日金門高粱酒產業所創造的產值，不只龐大了產業機能，更提升了家戶經濟。金酒公司從最早期單純的經濟生產功能，漸進地成為具有財稅、就業、社會福利的多重功能，而今金酒公司不但已有半百的歷史，更進而成為金門價值文化的一部份。公營事業長久以來不僅提供大眾服務，更背負著政策任務，但現今世界經濟發展急速轉變，公營事業因缺乏彈性與效率，已不合時代趨勢，相對之下，民營企業的效率與活力以漸漸成為時勢所趨。

由於我國目前尚無公營酒廠完成民營化，而金酒公司是否完成民營化議題也已在金門傳遍十餘載，但始終未執行。筆者從小生長在金門，對於金酒公司捐贈盈餘給金門縣政府，為金門縣民帶來福利是所有縣民有目共睹的。本研究欲探討若金酒公司如期完成民營化會為金門縣民帶來更多的福利與就業機會嗎？金門民眾對於金酒公司民營化的支持態度，是否擔心民營化可能會帶給金門縣民、金門縣政府及消費者，甚或帶給民營化上市後之股東等如何之效益與影響？以目前金酒公司向來亮眼的營收成績單而言，不僅是金門縣民及企業自身事務，更是全民關注的焦點。

二、研究問題

許多關於國營企業私有化的研究報告，其基本信念都是建立在公部門是浪費的、無效率的，而私部門是有效率、有成效、能因應現代社會之快速變遷。認為政府應該減少對民間經濟活動的干預，減少直接涉入生產及提供財貨服務，轉而強化政策能力，以增加社會中私有機制之發展，讓私部門提供更多元的產品，來提昇民眾接受服務之品質，且能滿足公共需求(翁自保，2002)。但金酒公司的營運狀況攸關金門經濟財政的命脈，倘若金酒公司執行民營化會為金門帶來更多的經濟效益嗎？公營企業轉移民營化之後，就能改善與提升企業經營績效、提升資源運用效率，及充實公共建設財源？而金酒公司遲遲未能完成民營化，金門人又是如何看待金酒公司民營化的議題？

故本研究的研究問題有下列兩點：

1. 從現有探討金酒公司民營化的歷史資料、報導等文獻來看，國營事業都是不好的嗎？
2. 為什麼金門不需要讓金酒公司民營化？

第貳章 文獻探討

一、公營事業民營化之相關理論

(一)民營化的定義

民營化運動起於1980年代初期，英國首相柴契爾夫人與美國總統雷根執政時，為了減少公部門對一般經濟活動的干預，因此持續推動公營事業民營化，藉以活絡市場功能的政策。若干行政學界論者研究與發展民營化的目的是為了改變公共行政的輪廓，代表著各國政府在公共服務活動及資產所有權的縮減；而各國原本在公部門所承擔之功能，轉由私部門或市場機能運作，進而帶來私部門在公共服務及資產所有角色的增加(詹中原，1993)。

英國學者 John Vicker and George Yarrow 將民營化定義為：凡能強化市場力量，提高事業的經營效率與競爭能力，縮小公營事業的規模以降低對公共事業活動的影響力，同時減少政府對經濟活動的政治干預，均稱為民營化(轉引自王文宇，1998)。

學者 E. S. Savas 認為政府基本上對各類財貨及服務有規劃，支付及生產功能，在此基礎上，民營化意味著減少政府干預，增加私有機制之功能，以滿足人民的需求，因此，更明確名營化定義應是：在各類公共活動及資產所有權上，政府角色之縮減而私部門角色之增加(轉引自王文宇，1998)。

綜合前述觀點，民營化的意思是指政府從原本的高度介入轉為低度介入。政府部門拿掉企業人的身分，減少政府對經濟活動的干預，解除市場進入的障礙與限制，企業惟有競爭才能給予最好的服務及最有效率的配置。

(二)民營化的目的

行政院於提出公營事業移轉民營條例修正草案時，曾指出我國公營事業民營化的四大目的¹：

1. 增進事業自主權，以提高經營績效。
2. 籌措公共建設財源，加速公共投資，藉以提升生活品質。
3. 吸收市場過剩游資，紓解通貨膨脹壓力。
4. 增加資本市場籌碼，擴大資本市場規模，以健全資本市場發展。

2003年修正公布之「公營事業移轉民營條例」第一條則是將民營化的目的歸納修正為：發揮市場機能、提升事業經營效率。公營事業民營化的主要目的，其一在於調整政府角色，利用市場的經濟原則，提高事業經營效率，使國家有限的資源得以充分發揮運用。其二乃針對某些職能業務，予以刪減或終止，使政府活動的範疇縮小，開放產業競爭，提升資源有效利用(轉引自潘彥廷，2009)。

在經濟無國界的現況下，民間力量要求政府釋出更大的社會自覺空間，或撤除跨國界流動的限制，其最終目的在於將國家角色或功能重新定位，成為配合民

¹ 引自：經濟部所屬事業民營化專題報導

間經貿與社會需求的服務性組織。徐筱菁就民營化歸納了以下四個目的(徐曉菁, 1999):

1. 國家財政問題。
2. 增進行政效率。
3. 加強競爭力。
4. 意識型態的轉變。

學者 John Vicker and George Yarrow 提出以下七點公營事業民營化所追求的目的(轉引自王文宇, 1998):

1. 提升效率。
2. 減少公共部門借貸的需求。
3. 減少政府於企業決定作成上的麻煩。
4. 簡化公共部門支出決定的問題。
5. 增加股份所有人。
6. 鼓勵員工持股。
7. 獲取政治上優勢。

無論是政府機關提出的民營化目的,抑或是各學者的看法,民營化主要是增進或確保經濟有效率運行,提高國家、市場及企業三大經濟主體間的資源配置效率,以建立公平之競爭環境並引入競爭事業,使市場機能夠引導經濟活動(詹中原, 1993)。

(三)民營化的類型

學者 Savas 將民營化定義為三種類型:撤資(divestment)、委託(delegation)及替代(displacement),詳如表 1。

表 2.1 民營化之類型與方式

撤資	(一)出售	1. 員工 2. 使用者/服務對象 3. 公開上市 4. 私人買方
	(二)無償移轉	1. 員工 2. 使用者/服務對象 3. 社會大眾 4. 原所有人(歸還)
	(三)清理結算	
委託	(一)簽約	
	(二)經營權	1. 公有設施租用
		2. 公有資產租借
	(三)補助制	
	(四)抵用券	
(五)強制		
替代	(一)功能不足	
	(二)退離	
	(三)解制	

資料來源(轉引自詹中原，1993)

撤資是指公營事業或國有資產移轉到民間，可經由出售、無償移轉及清理結算等方式進行，而出售、無償移轉之對象可以是現在事業機構之員工、產品使用者、服務對象，或市場上現存之其他私人企業；委託是指政府部門委託民間部門部分或全部財貨與服務的生產活動，但仍持續保有監督之責任；替代是指當大眾認為政府所提供生產或服務不足以滿足社會需求，而民間部門意識到此種需求，進而提供生產或服務來滿足社會大眾。

這三種類型中，「撤資」與「委託」皆需由政府部門直接主動的決定，而政府部門在「替代」方案中則是處在被動的角色。就時間方面，政府在「撤資」過程中，扮演「當機立斷」的角色，而在「委託」及「替代」的民營化過程中，政府則仍持續參與運作。因為無論就委託的監督責任，及替代的公部門逐漸縮減規模過程而言，政府均不是馬上在市場上消失，而是由公部門共同承擔財貨生產及服務功能(詹中原，1993)。

許善靈(2005)就民營化方式歸納為四種型態：

1. 組織私有化:亦稱為形式民營化，行政主體並不因此解免原公營事業擔當的公共的任務，只是以私法組織型態來繼續擔當，不論在中央或地方均可採行。
2. 財產私有化:各層級政府移轉其所擁有的，對原公營事業享有的財產於私人。
3. 實質的私營化:則是將某項行政任務範疇移轉給私部門，藉此減輕行政主體的任務負擔。

4. 功能的私營化:公共任務的管轄權限、責任仍屬於行政主體，只是將該特定執行權限委由私人負擔，私人於此或者是受託行使公權力的「委託人」，或者行政機關的「行政上的助手」，多是用於地方自治層級。

金門酒廠於民國 87 年進行改制，目前已完成了「組織私法化」的民營化方式，故仍擔負著公行政任務，而出售股權的民營化規劃方案，則是屬於「財產私有化」的手段，學者徐筱菁(90:46)認為，若以企業化作為脫離議會對公營事業財政或人事監督，並不可採。故對金酒公司民營化的方式仍有審慎評估之必要(許善靈，2005)。

(四) 民營化的實施障礙

民營化實施過程中，可能會面臨來自四個方面的反對:員工、政府官員、商界、一般民眾(Savas，黃煜文編譯，2005)。

1. 員工的反對:員工因擔心失去原有的職位，工資調降，福利減少，工作環境改變，工作負荷增加，離開熟悉的環境到其他地方任職以及要適應新的工作程序、新的上司等等。
2. 政府官員和官僚的反對:儘管民營化得到廣泛支持，但一些官員還是認為他們的帝國受到威脅、手中的權力在減少、地位在下降，庇蔭的機會在縮小，以及特權在喪失。
3. 商界的反對:在一些國家，民營化的首要對象是民間部門。而一些公司習慣於在政府保護的市場上輕鬆獲利或得到補助，他們可能表面上公開呼籲建立一個自由市場，私底下卻遊說政府繼續提供特權保護。有些民營企業非常希望國有企業能繼續存在。他們跟國有企業做生意更能獲利，他們可以以高價賣出商品或勞務給國有企業，並且以低價從國有企業買進商品或勞務。
4. 民眾的反對:民眾之所以會反對民營化，可能是因為擔心價格上漲或要為原本「免費」的勞務付費。如果早期撤資造成國有企業商品或勞務價格的上漲，那麼民營化計畫很有可能受到傷害；這種狀況特別容易發生在政府抓住機會停止補助企業的時候。在公眾看來，這些同時發生的行動會使民營化成為洪水猛獸，成為貪婪的資本家剝削人民的象徵。

二、私有化的經濟迷思

公共選擇理論研究當國家干預不能提高經濟效率或改善收入分配不均時所產生的政府失靈。認為人類社會是由兩個市場所組成，分別是經濟市場和政府市場，然而在經濟市場上人們需透過貨幣選擇而帶來最大滿足的私人物品；反之在政府市場上，人們透過政治選票來選擇能帶給其最大利益的政治家、政策和法律制度。

公共選擇理論(the public-choice theory)的大師首推美國經濟學者布坎

南(James Buchanan)。他指出過去關於財政問題的討論，政治因素的干擾常常被忽略。行政官僚、民意代表及利益團體利用擴張公營事業或增加預算的方式，尋求各自的政治利益。在不重視經營效率的情況下，政府部門或是公營事業往往需要用多一倍的成本完成原定的工作，因而導致國家長期財政收支的不平衡(Buchanan 1998)。因此，除了預算平衡入憲外，布坎南亦主張國家盡可能縮小對經濟干預的範圍，而除了極少數的情形之外，國家不應該經營事業(轉引自張晉芬，2001:27-28)。

Starr(1989) 曾經批評公共選擇理論的一個最大盲點就是相信私人企業的利益競爭逐行為會成就公眾利益；而忘記了在民主制度下，公營事業其實仍舊受到多重機制的監督，而並非可以任意成長或濫用資源(轉引自張晉芬，2001:31)。

所有權理論(the theory of property rights)的代表性學者，他們論證的基本精神與公共選擇的論述類似，不過特別強調財產權的歸屬和經營效果之間的關係；且相信追求最大利潤的刺激會促使私有財產擁有者積極回應市場的需求，競爭的結果自然會促成效率的提升。相對的，公營事業的所有權是屬於國家，一方面必須擔負許多的政治任務，另一方面，主要的經營目的並非是效率和利潤的極大化，終將造成資源的低度利用。因此，在管制與競爭條件齊備的情況下，國家應該盡量釋出事業的所有權 (Zahariadis 1995) (轉引自張晉芬，2001:28)。

這些學者認為國家干預經濟事務的結果將使的公權力持續擴張，不只對個人經濟自由造成傷害，同時也將導致預算膨脹、長期的收支不平衡和整體經濟發展的停滯。

三、政治與經濟

學者張晉芬(2001)提出私有化並不必然會提高公營事業經營效率；而效率是否可以做為衡量所有公營事業存在價值的唯一準則，也是應該被質疑的；對於執政者來說，經濟面的說詞或許只是一個障眼法，政治利益才是推動私有化的主要考慮。

Feibenbaum 等人認為：「廣義的私有化推動…宜被視為是一種政治現象，而非僅是面對環境改變所做的技術性調整」(1994:190)，並主張從權力分配的角度檢視英國政府推動私有化的真實動機(轉引自張晉芬，2001:34)。

Feibenbaum 等學者依據政治動機的強度以及對社會權力結構的影響程度，將國家推動私有化的目的分成三個層次(轉引自張晉芬，2001:35)：

「現實性」(pragmatical)、 「策略性」(tactical)、及「政治性」(systemic)。

屬於第一層的動機是企圖用私有化解決政權眼前的財政或政治問題，例如：用出售公產的所有彌補預算赤字，或是解除虧損嚴重的國營企業破產危機和停止國庫的補貼。至於策略性動機則是指將私有化作為一種政治性的宣言，用以吸收選票。而另一個可能的原因則是為了圖利特定政黨、特定的資本家或利益團體。最後，從制度性動機出發的私有化政策則是屬於意識形態的宣告。國家不再扮演「大有為」政府的角色，同時也企圖用政策改變原有的階級關係。

張晉芬(2001)指出台灣「民營化」政策的推動是出於政治的考量，執行的結果使得資產階級成為最大贏家。市場機制的運作並不一定會促進競爭、提升效率，但卻必然造成財富分配的不均和深化階級權力的不平等關係。財團化的危機就是在於財富的集中化，這個狀況並非是在歐美等具有大資本家的國家才需要擔心的問題(張晉芬，2001)。

四、私有化的社會後果

(一)私有化做為深化階級區隔的機制

經濟自由化帶來的不僅是產品市場的開放，並主張勞動市場的自由化；如果公營事業曾經提供勞動者優渥的待遇和保障，假設在其他條件不變的情況下，因私有化造成的大量解雇和勞動力下降，所影響的必然是勞資階級權力不平等關係更加惡化。私有化的大量解雇是為了增加事業的市場價值；私人業者在接手之後，非常可能會以裁員做為企業整頓的第一步，勞工階級面臨因失業、或是難以找到與過去的職務待遇相當的新工作，及留任員工的勞動條件也可能會下降的衝擊。(轉引自張晉芬，2001:39)。

馬克思相信資產階級財富累積的法則是透過生產關係的操弄，而不是市場上商品的交換關係。對於勞動過程和待遇的操弄確實是資本家提升效率的重要方法之一，其中的一種做法就是降低勞動待遇(O'Connell Davidson 1993; Tittenbrun 1994) (轉引自張晉芬，2001:40)。

除了薪資壓低之外，人力縮減和勞動強度增加也都是重要的手段。效率提高所創造的利潤固然使得雇主受益，但卻是透過犧牲事業勞工的權益所換來的，而不是因為管理或技術的提升。私有化並沒有創造新的資源，所造就的似乎只是資源的重分配(張晉芬，2001:40)。

(二)私有化對民眾權益的影響

私有化的結果會貧富差距加大，同時也因為大量失業和通貨膨脹而造成社會不安。Gray(1998)至於私有化對於總體所得分配的負面影響，以英國為例，有學者認為財富差距擴大、失業率升高以及犯罪率的上升與大規模私有化的推動有關

(轉引自張晉芬，2001:41)。

在 Martin 及 Parker (1997) 對於英國以私有化企業所做的各項指標分析中，唯一具普遍性的發現是勞工所得比例(員工收入總額佔事業總體收益的比例)顯著的下降。造成這個結果的一個重要原因是勞工階級整體薪資水準的萎縮。在已私有化的事業中，雇主常以薪資的給付應該與工作成績貼為由，降低底薪以增加管理階層條新的空間 (Czaban and Whitley 1998)受雇者的報酬降低，而企業的盈收卻相對地增加(轉引自張晉芬，2001:40)。

從社會學的角度來看，公營事業私有化會造成負面的社會後果。這些後果包括所得分配不公平程度的擴大、大量失業和對於民眾生活與社會權益的影響 (Gray 1998)²。大規模的私有化會造成資源的重分配，必然使得現有的權力不平等結構更加深化，社會公平性也被嚴重的犧牲。由於私人企業的經營目標不外乎是提高市場佔有率或是追求最大利潤，價格或成本的考慮都會優先於消費者的需要或負擔能力。因此，在一個放任市場機制「自由」運作的制度下，首當其衝的是政經勢力薄弱的民眾與勞工。所有權的移轉並非只是單純的商品交易，而是具有重大的負面社會效果(張晉芬，2001)。

² (轉引自張晉芬，2001:3)

第參章 研究方法

一、研究方法

本研究擬採「質化研究法」，透過資料的蒐集、歸納及演繹，以利進行分析，主要方法論如下：

研究方法為：二手經驗資料的實證研究

實證研究是指蒐集從大量的經驗事實資料中，通過科學歸納，總結出具有普遍意義的結論，並透過邏輯演繹的方法推導出新的結論，再將新的結論拿回現實中進行比對的方法。本研究透過個案的實證研究，廣泛地蒐集二手經驗資料，歸納、比對前人的經驗及從歷史資料中發現新的論點，從不斷的否定與累積的過程中，尋求歷史資料、檢視歷史紀錄並客觀地分析、評鑑這些資料，了解並從見過去所獲致的結論中，解釋社會現象的現況。

在資料的蒐集上，本研究就民營化問題有關的文章、書籍、論文、研究報告等相關資料，進行靜態性與比較性的分析研究，以瞭解問題存在的可能原因及可能產生的結果。而金門地區因特殊的歷史背景與地理環境，金酒公司與金門地區的發展具有高度的關聯性，在金酒公司進行民營化之際，預計將對金門地區及金門縣政府帶來相當程度的衝擊，因此，除了上述民營化的相關文獻外，筆者亦收集金酒公司民營化之歷史資料、新聞報導等相關文獻，為研究提供更清楚的解釋與比較。

二、研究對象

本研究係要瞭解公營事業民營是好的嗎，以及為什麼金門民眾不想讓金酒公司民營化。故以金酒公司作為個案分析研究的對象，除了對金酒公司的歷史背景及其民營化政策做整體性的描述外，並透過蒐集歷史文獻、新聞報導等二手資料，進一步釐清金酒公司執行民營化對金門所帶來的影響，進而評估金酒公司民營化可行性與否，探究其維持公營體系之可能。

第肆章 研究結果與分析

一、金酒公司的歷史沿革

(一)草創時期（一九五〇年~一九六二年）³

一九四九年「古寧頭大捷」後，金門一躍而成為「英雄勝島」。由於無情戰火的摧毀，民生、百業蕭條，地方政府財政困難，如何有效拓展財源是勢在必行。一九五〇年，新加坡華僑葉華成先生回鄉後，在金門城自宅嘗試釀酒，屢經多次試驗後成功，便以「金城酒廠」之名開始販售米酒、高粱酒等酒類。一次因緣際會下，胡璉將軍飲用葉華成先生自釀研發的高粱酒，因酒質極佳，於是開始構思以金門的「戰役英雄島」之盛名，配上地方特釀的高粱美酒應可相得益彰。因此，胡璉將軍於一九五〇年開始籌設「九龍江酒廠」，一九五二年酒廠成立時派令周新春上校擔任開廠第一任廠長，任葉華成先生為金門經濟管制組附設酒廠的技術課課長，一九五三年二月酒廠正式量產。

初期籌建十分克難，員工僅約四十餘人。由於技術顧問葉華成是金門城人，當時員工多來自金門城居民，因此建立了金門城居民與金門高粱文化密不可分的關係。一九五六年福建省政府遷台之後，於七月一日正式將「九龍江酒廠」更名為「金門酒廠」，仍沿襲以金門自產的高粱，調配泉水釀製高粱酒。一九五六年開始使用燒煤技術蒸酒，因此年產量大幅提高，同時不斷研發新的產品，終至聞名遐邇，奠定日後發展的契機。但也在製造過程中排放了大量濃煙。而自一九五八年生產量首度超過銷售量，過剩的產量促使酒廠開始籌建儲酒坑道。

(二)發展期（一九六三年~一九七八年）⁴

一九六三年，金酒公司為擴大產能，著手擴大產能著手建設釀酒二廠與發酵間。一九六五年成立化驗室，使用噴油機取代煤球蒸酒法，改善環境汙染問題，實施嚴格的品質管制。在此期間，金酒公司首度出洋銷售外國，從此要上國際舞台，聲名大噪。

一九六八年擴建千噸倉庫，便於各種物料集中管理。同年，首次推出總統祝壽酒，其後每年推出一種造型不一的祝壽酒。一九七三年，將原採四道發酵蒸餾釀酒的方式改為三道，無意間又提升了金酒的品質。一九七四年至一九九六年第一生產線與第二生產線的擴建，一連串的生產業務工程的改建，在這個時期主要是在技術上有了重大革新，奠定後續的發展基礎。

(三)興盛期（一九七九年~一九九八年）⁵

³ 引自楊天厚、林麗寬(2001)。〈金門高粱酒鄉〉。稻田出版有限公司。頁 102-103。

⁴ 引自楊天厚、林麗寬(2001)。〈金門高粱酒鄉〉。稻田出版有限公司。頁 103-104。

⁵ 引自楊天厚、林麗寬(2001)。〈金門高粱酒鄉〉。稻田出版有限公司。頁 104-108。

自一九七九年，金酒公司不但年產量驟增，陳年大麴酒、陳年特級酒等也相繼問世，使得金酒更加琳瑯滿目，更加切合顧客所需。一九八二年，為徹底改善天然式夏熱冬寒得發酵環境，特地增設空調設備，使得發酵時間更容易掌控，成果也更趨良好。隔年，又將傳統人工製麴方式改為機械製麴，直接提高產能。

一九八六年至一九八九年間，金酒公司又增購全自動特級酒灌裝機一套，同時增設第二道空調設備發酵。一九九〇年再添設全自動包裝機，一切朝全自動化、一貫化作業發展。一九九一年六月十五日再蒙國家重視，由前總統李登輝先生親臨酒廠視察。之後，財政部召集會議研商金酒銷台事宜，達成「金酒一體流通方案」的共識，此後，金酒銷台數量不再設限，同年十一月因戰地政務解除，金門正式開放觀光，因此，金酒系列的產品更成坊間的搶手貨。翌年，金酒公司再將原為三道發酵蒸餾釀酒的方式改為兩道，不斷改進生產模式，提高優良品質，正是金酒公司一貫的方針與目標。

一九九五年為拓展金酒公司的產能，於一九九七年一月寧山新廠(金寧廠)興建完成，於同年四月正式運作量產，加入金門高粱酒釀製行列。

(四)轉型期 (一九九八年至今)⁶

為因應政府民營化與機關組織公司化的改組政策，金門酒廠於一九九八年二月十六日正式改制為「金門酒廠實業股份有限公司」，至此邁入轉型期的新紀元。正式掛牌「金門酒廠實業股份有限公司」運作，除積極廣納各方人才精英，注入公司新活力外，為迎合廣大的市場業務所需，將採取下列措施：一為傳承釀酒老師傅的經驗，並研發新產品；二則持續朝全自動生產化、行政管理電腦化邁進，不斷提升技術水準，俾能使金門高粱酒更為大眾所接受，銷售也會更普及化、更國際化，一切以顧客至上為經營理念。

改制後的金酒公司於一九九八年七月三十一日，正式與統一集團知南聯貿易公司簽訂金酒總代理合約，首次將金酒系列產品推向統一超商舞台。一九九九年十二月，新品「38度特級高粱酒」問世，使得金酒公司的銷售領域更為拓展，顧客層級也更為廣泛。根據二〇〇〇年三月二十八日三讀通過的「菸酒稅法」規定，將於「菸酒稅法」公布實施後十六個月內完成民營化方案，同法案實施五個月完成縣民是股作業。

目前配合第二酒廠(金寧廠)的第二、三線的發展定位，金門酒廠以全球化的思考，拓展海內外的行銷通路，並以獨特的競爭優勢，建立品牌的行銷區域，期能拓廣更多的消費族群，為金酒公司全球化的目標奠定深基。

⁶ 引自楊天厚、林麗寬(2001)。〈金門高粱酒鄉〉。稻田出版有限公司。頁 108-115。

二、金酒公司之組織架構

(一)金門酒廠時期 (民國四十二年二月一日~民國八十七年二月十五日)

金酒公司尚未改制前設有廠長、副廠長，下轄行政課、製造課、工務課、物料課、試驗課、人事室、政風室等八課室，職員員額 41 人，另依生產需要配置作業員額於八十七年底共有 568 人。期職員任免、遷調均需報縣政府核定，酒廠廠長並無任用權，縣政府控制編制員額數及預算員額，期作業勞工之進用需擬訂計畫報縣政府核定後，始得辦理，機關首長用人權有限(轉引自許善靈，2005:58-59)。

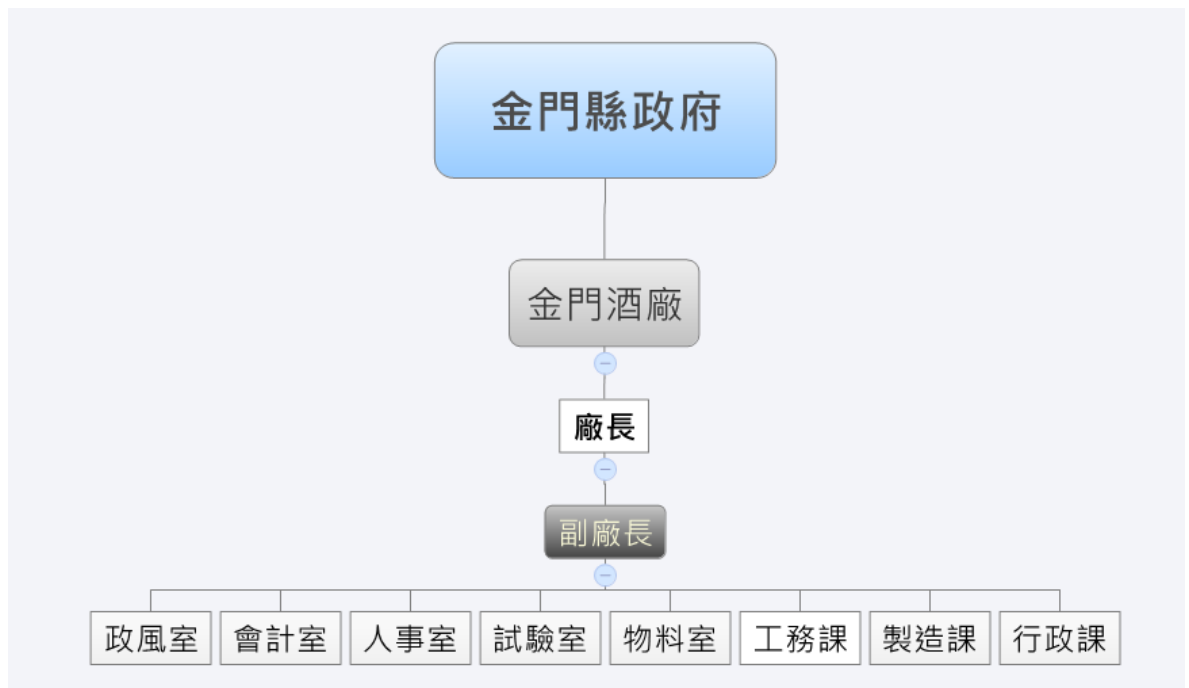


圖 4.1 金門酒廠組織變革(公司化)前組織架構圖

資料來源:許善靈，2005

(二)金門酒廠實業股份有限公司 (民國八十七年二月二十六日~迄今)

八十七年時除金門縣政府代表縣庫擔任公司發起人外，金門縣庫所屬六鄉(金城鎮公所、金湖鎮公所、金沙鎮公所、金寧鄉公所、烈嶼鄉公所、烏坵鄉公所)也在發起人之列，六鄉鎮公所各認購1000股(一張)。改制為公司組織型態後，金酒公司仍屬縣政府財政局督導下之二級單位，副總經理以上由縣政府派任，董監事亦由縣政府遴選兼任，新進人員則以專才招考，不採公務人員任用。由上可

知，金門酒廠改制公司化後，除了用人權較為彈性外，但其股份仍是百分之百官股，其組織章程與決策權仍由縣政府所主控(許善靈，2005)。

根據金酒公司 1998 年發布的組織章程，公司的組織與架構如下⁷：

1. 本公司置總經理一人，秉持董事會決定之方針，綜理公司業務；至副總經理一至二人，輔助總經理辦理各項業務。
2. 本公司設總經理室，置秘書一人，承總經理之命，處理機要業務，審閱公文書，執行內部稽核與控制、落實公共關係級協調綜合性業務。
3. 本公司為應業務諮詢需要，得聘請會計顧問、法務顧問及管理顧問一至三人，協助專案研究或諮詢業務。
4. 本公司設營業組、總務室、財務組、人事室、會計室、工安室、研發組、工務組、物料組、品保組、金寧廠及金城廠等十二單位。

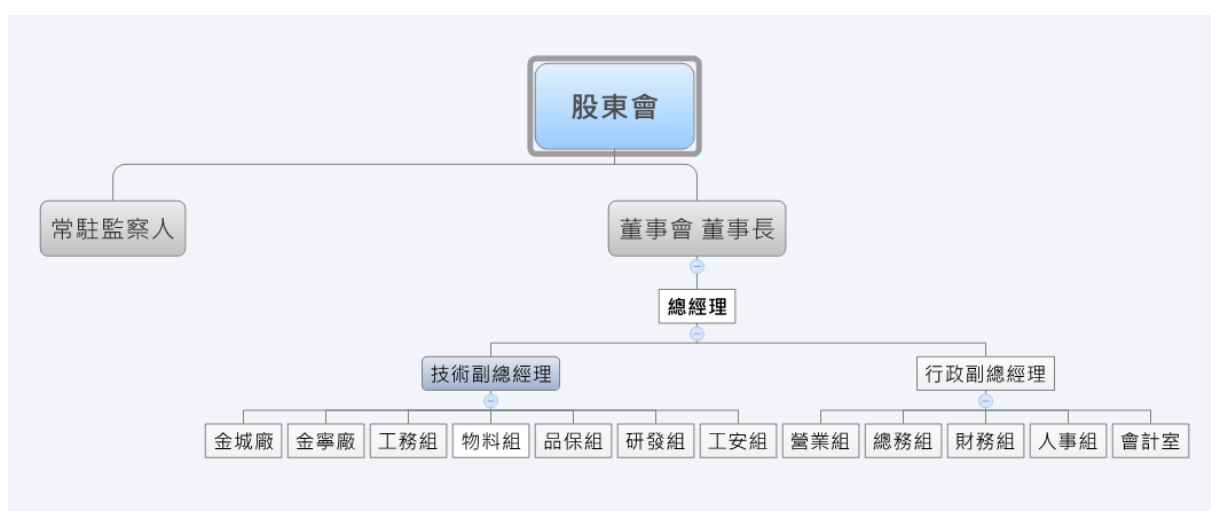


圖 4.2 金酒公司組織架構圖

資料來源：金酒公司⁸

三、金酒公司民營化之政策分析

(一)民營化方案執行之緣由

金門酒廠民營化原係為因應行政院於 1996 年底所提出「檢討現行公營事業移轉民營作法，並研訂各種民營化之可行模式，加速公營事業民營化」，因此研

⁷ 資料來源，1998 年 2 月 6 日金門縣政府 (87) 府秘字第 02196 號令發布。
http://www.kkl.gov.tw/intro_2_2.aspx

訂金門酒廠民營化的時程與執行方案，並經由行政院核定准以照辦。金門酒廠已於1998年二月改制為「金門酒廠實業股份有限公司」，完成公司化目標。

(二)民營化方案之重點與時程

金酒公司民營化方案大致分成以下五項執行要點(許善靈, 2005:85):

1. 採變更公司名稱設立公營新公司，登記資本額預估約新台幣 25 億元。
2. 建立各項經營管理與會計制度，包括內部控制及內部稽核制度。
3. 依據公營事業移轉民營條例第五條規定，出售公股 20%給金門縣民，並補辦股票公開發行。
4. 辦理股票上櫃程序，並非二次公開承銷釋出公股。
5. 辦理員工年資結算與分階段依比例認購股份程序。

表 4.1 金酒公司民營化執行時間表

執行時間	完成目標
1998 年 1 月	召開發起人會議，選任董事監察人，召開董事會，選任董事長、聘任總經理，相關之執行作業包括：資本額、股數之確認，發起人名冊及章程訂定，盈餘、股息及紅利分配之擬定。
1998 年 1 月	行政院核定「金門酒廠民營化方案」。
1998 年 2 月	正式改制為公營公司，完成更名為「金門酒廠實業股份有限公司」。
1998 年 2 月	完成申請變更工廠登記及營利事業登記；申請經濟部國貿局進出口廠商登記卡。
1998 年 2 月	建立或修訂符合未來移轉民營化公司之各項管理制度，包括：組織、人事、薪資及績效考核等制度之建立。

資料來源：許善靈(2005:89)

表 4.2 金酒公司民營化方案執行之進度彙總表

方案內容	說明	方案時程	執行情況
1. 改制公司	(1) 一次將金門酒廠資產投資新公營公司。 (2) 新公司繼續執行金門縣議會通過之預算。 (3) 規劃新公司社內資本額 25 億元。 (4) 建議公司內稽內控制度。	1998/1/7~ 1998/6/30	已執行
2. 縣民釋股	(1) 以新公司股權 20%釋股予縣民。 (2) 縣民定義:以 1998 年 1 月 7 日籍設金門縣 1 年以上,且年滿 20 歲之縣民為限,據統計共 24,246 人符合資格。	釋股基準日: 1999/1/1	尚未執行
3. 補辦公開發行	配合上市程序,於釋股之同時補辦公開發行	1999/2/28	尚未執行
4. 上市釋股	以民營化後公股,49%為目標,所餘 51%股份在扣除 20%縣民釋股後,剩餘 31%之股份分兩次進行釋股: (1) 第一次釋股:10%(含員工) (2) 第二次釋股:21%(含員工)	第一次: 1999/12/31 第二次: 2000/5/31	尚未執行
5. 員工釋股	(1) 員工認股之總股數不得超過已發行股份 35%。 (2) 於縣民釋股及兩次公開承銷中,按比例由員工優先認購。	1999/1/1~ 2000/5/31	尚未執行
6. 民營化完成日	達成公股降至 49%目標。	2000/6/30	尚未執行
7. 備選方案	採「直接出售股權」之替代方案,以公開標售資產或洽特定人之方式辦理。		尚未執行

資料來源:許善靈(2005)

(三)民營化方案暫緩執行原因⁹

1. 配合菸酒管理法實施後再行辦理釋股作業

⁹ 引自潘彥廷,2009。〈民營化可行性之探討—以金門酒廠實業股份有限公司為例〉。國立雲林科技大學 會計系碩士論文。頁 44。

金酒公司民營化時程原應於 2000 年 6 月底前完成民營化。但因 1999 年至 2000 年間，金酒公司民營化方案研擬期間，菸酒專賣制度並未解除，故行政院發文至金酒公司欲等菸酒管理法實施後才能開始啟動民營化釋股作業，因此決定暫緩執行民營釋股動作。

2. 適逢 2002 年國內外景氣低迷股市表現不佳

原定在 2002 年實施菸酒管理法後，應繼續進行釋股作業，但適逢國內外景氣低迷並非是釋股的最佳時機。故主管機關要求金酒公司重新評估民營化的利弊得失，而決定暫緩執行民營化方案。

3. 金酒公司買賣股條問題

金酒公司民營化方案中之縣民釋股雖然尚未執行，相對於我國其他公營事業民營化釋股方式中所不同之處，在於釋股作業尚未執行，但已有縣民開始買賣股條的傳言已在當地引起廣泛的討論，可見金酒公司股票之搶手。加上由於金酒公司相較於中鋼或中華電信的規模較小，若有心財團欲介入金酒公司，其可能性極大，便會使得縣民釋股、福利縣民的做法，容易落入有心財團之手。

四、金酒公司民營化之政治性

改制後的金酒公司根據二〇〇〇年三月二十八日三讀通過的「菸酒稅法」規定，原定於「菸酒稅法」公布實施後十六個月內應完成民營化方案，同法案實施五個月完成縣民釋股作業。在金酒公司移轉民營化的過程中，各方人士對於金酒公司民營化的支持立場持不同的意見，且發生了金門酒廠弊案，因此金酒公司民營化之方案，也因此暫緩。記者李木隆(2001)在聯合報上的報導提到：

陳水在縣長請辭金酒公司董事長兼職風波，起因於上月中旬福建省府委員陳滄江視察金酒公司，質疑陳水在兼任董事長的適法性有問題，以及質疑陳水在的長媳薛明璟擔任金酒公司董事長的特別助理，違反公務員利益迴避原則；陳水在長子陳宏仁擔任統一證券公司金門分公司經理，涉及金酒公司民營化利益輸送之嫌(李木隆，2001)。

民進黨籍立委林豐喜上月底曾舉行記者會，揭發金門酒廠和中間通路商聯手高價出售高粱酒。昨(10)日他再次舉行記者會表示，金門縣長陳水在與金門高粱中間經銷商，有牽扯不清的利益與內幕，在檢調單位調查清楚前，財政部應暫緩金酒公司民營化作業(蔡沛恆，2001)。

因陳姓前縣長因縣長之銜兼任金酒公司董事長已有違適法性問題，且其兒子、媳婦亦有利益輸送之嫌，未做利益迴避，因此陳前縣長決定暫停金酒公司民營化的腳步，以迴避遭到福建省政府利益輸送的指控。但也有站在不同立場的人支持金酒公司繼續完成民營化。

台北市政府工務局專門委員陳川青(2001)，以無黨籍身分返鄉投入金門縣長選舉，他認為金酒公司是金門全體縣民的縣產，主張金酒公司百分之五十一的股份要分配給縣民，落實金酒公司民營化政策，創造藏富於民，奠定金門自足有餘的基石(李木隆，2001)。

從社會學的角度來看，私有化政策的實施使資本家、政黨累積財富，而導致於剝奪了受雇者的權益。利益是一種社會現象，因為當行動者企圖實現自己的利益時，不得不考慮到他人，所以利益也是一種社會性利益。金酒公司民營化的議題，每當在大選之際，必會被拿出來炒作，許多候選人的政見上，都保證不會讓金酒公司民營化，以造福縣民，目的也是為了鞏固選票。

金酒公司的「金門高粱酒」剛獲大陸頒發商標註冊權，昨天新黨金門縣長候選人李炆烽表示反對金酒公司民營化，並指無黨籍候選人陳福海當選後會把金酒民營化；陳福海隨即否認，並表示，金酒應是制度化、縣民化，要找更好的經營者將利潤回饋縣民(李木隆，2005)。

公營事業體系的經營方式總是被質疑，認為公營體系的企業，因背後有政府這個公營單位撐腰，所以容易導致經營效率不高。但從上述的新聞報導中可看出，政與商之間有牽扯不清的關係，往往容易因為利益輸送，而主張公營事業應私有化，但卻未設想，若將公營事業私有化將會切斷縣庫的財路，且無法保障縣民之福利。

五、從金酒公司之銷售概況看民營化與否

金酒公司一直是帶領整個金門經濟的火車頭，是金門的財政命脈，是金門人眼中的金雞母。自金門酒廠改制公司化後，原本隸屬公賣局的專賣收入，改而轉繳金門縣政府，是金門縣庫最主要的財源，近年營收屢創新高，因而縣府陸續推出縣民福利。表 4.3 為 2009、2010、2011 年度金酒公司產銷概況，從「營業收入」中可以看出，金酒公司的營業收入是持續穩定的成長，甚至是已連續六年超過新台幣百億元。

金酒公司表示，一百年度公司營業總收入為新台幣一百三十六億元，(金酒公司 128.5 億元、廈門子公司 7.5 億元)。盈餘解繳縣庫(股東)新

台幣 50 億元，比 99 年合併營收 123 億元，增加 13 億元，成長 10.57%，締造歷史新高(李金滄，2012)。

張晉芬(2001)曾指出台灣國營企業私有化的經驗來看，例如中鋼公司和中石化，並非是效率最差的。且中石化在民營化之後，並沒有促進產業內部的競爭，也沒有明顯的證據能夠支持公營事業私有化後經營效率的提升。產權去國家化和效率、競爭之間並沒有必然關係。從金酒公司產銷概況看來，金酒公司的生產與銷售產量歷年來持續的增加，營業收入也穩定成長，可見金酒公司雖然是公營事業，但其經營績效良好。

而金酒公司總經理姚松齡(2011)說¹⁰，面對中國大陸白酒市場的開放，許多競爭對手槍攻市場等挑戰，金酒公司除要調整營銷策略外，也將持續增產計畫，將目前年產量約 2500 萬公升，預計 3 年內提高到 4000 萬至 4200 萬公升，以鞏固台灣核心市場、拓展國際外銷市場需求，確保地方建設財源。如此看來，金酒公司未來的發展動向除了穩住台灣核心市場，也將朝國際外銷市場拓展，而後續的營業收入，勢必將有驚人的成績。

表 4.3 金酒公司產銷概況

產銷 年別	盈餘概況(元)		生產概況(公升)		
	預算數(稅前)	損益(稅前)	生產數量	銷售數量	營業收入(元)
2006	3,111,412,000	4,059,381,161	21,375,732	18,282,189	10,255,124,662
2007	3,525,468,000	4,378,410,188	22,417,106	19,873,788	11,045,213,268
2008	4,227,547,000	4,622,871,374	24,718,161	21,303,541	11,869,268,654
2009	4,313,698,000	4,971,938,065	23,632,498	20,280,699	11,476,250,713
2010	4,999,586,000	5,642,816,377	22,251,845	21,478,888	11,890,062,054
2011	5,107,570,000	5,830,498,985	25,407,601	22,656,552	12,852,289,966

資料來源：金門縣政府主計室統計年報

金酒公司長期收購農民種植的高粱，雖然以金酒公司每年所生產的高粱酒產量，農民所種植的產量是供不應求。但金門地區為了鼓勵農民種植高粱，所以採取「保價收購」政策，無限量保價收購政策，政府將農民生產的農作物全部收購，一方面保障了農民辛苦種植出的農作物得以售出換來基本的收入，另一方面能將這些收購來的農作物作為製作高粱酒的原料。

在表 4.4 中可看出，在 1991 年高粱的種植面積近達三百萬公頃，產量有六

¹⁰ 轉引自：金酒去年營業額破 123 億創歷史新高
http://www.km-airnet.net/webroot/news/news_view.php?num=16861

百多萬公斤；而近年來，高粱種植面積只維持約在兩百萬公頃，產量也只有三百多萬公斤，與二十年前相比相差甚遠。高粱的補貼保價收購政策早期是由金門酒廠負責收購，目前轉由金門縣政府以每年編列預算支應，以保證農民的利潤，穩定農業發展，但也造成了金酒公司對高粱酒原料的變相補貼，增加其營運成本的提高。

然而因金酒公司是國營體系，保價收購的政策得以執行。若金酒公司移轉民營後，若仍須由縣政府執行該項補貼，縣政府恐不堪負荷；若縣政府不願再支付保價收購政策，農民無法繼續種植高粱，農民恐有失業之擔憂，亦會造成另一波的社會成本。

縣長李炷烽說，目前地區的高粱保價收購，一公斤已達三十八元，幾年前，國際的高粱價格，一公斤只有五、六元，十年前也曾經向台灣省糧食局購買高粱，當時也只有三、四元，到今日，很多農民改種附加產值高的玉米，致使高粱產量愈來愈少，去年的酒廠高粱招標，一公斤就招標到近十二元，卻因國際糧價高漲，致使得標的廠商交不出高粱，後來再採購的高粱價格，一公斤就要十七點多元。他說，酒廠的原料成本提高，由原來的一公斤高粱六元到今日的十七點多元，成本提高兩倍多，如果高粱酒不漲價，相對的，酒廠的獲利就愈來愈少(許加泰，2008)。

縣府指出，金門縣高粱保價收購制度行之多年，感謝農委會長期給予金門農業生產資材差額補助每公斤九元(每年約新台幣二千九百餘萬元)，讓金門縣政府可以結合金酒公司以優於進口的價格來辦理「高粱保價收購」，照顧金門縣廣大農民，讓農友收入穩定，形成重要田園景觀，創造金門特有高粱酒風味之酒品，並每年上繳中央國庫近四十億元(李增汪，2013)。

表 4.4 金門縣高粱種植面積與產量

年別 \ 高粱	種植面積(公頃)	產量(公斤)
1991	2,987.000	6,627,223
2009	2,128.930	2,599,046
2010	1,616.710	3,910,821
2011	1,818.950	3,362,965

資料來源:金門縣政府主計室統計年報

表 4.5 為 2009、2010、2011 年度金門縣政府歲入預算比較表，從此表中可看出「營業盈餘及事業收入」和「捐贈及贈與收入」兩項佔歲入合計之比例約 45%左右，其中以「捐贈及贈與收入」一項即佔歲入合計比例高達 40%，可見金門縣政府財政收入仍大部分仰賴金酒公司事業盈餘及捐贈收入之挹注。

表 4.5 金門縣政府歲入預算比較表

科目 年別	營業盈餘及事業收入 (佔歲入預算比例)	捐贈及贈與收入 (佔歲入預算比例)	合計 (佔歲入預算比例)
2009	249,991 (2.38%)	4,201,672 (39.97%)	4,451,663 (42.35%)
2010	649,977 (5.43%)	4,905,260 (40.98%)	5,555,237 (46.41%)
2011	449,984 (3.67%)	5,030,610 (41.02%)	5,480,594 (44.69%)

資料來源：金門縣政府主計室統計年報

金門縣營的金酒公司是金門財政的「金雞母」，去年上繳國庫 47 億元並捐贈 41 億元給金門縣庫。因此，金酒公司是金門施政和社會福利的最大支柱(李木隆，2009)。

金門縣政府異於其他縣市的財政歲入來源，乃是發展經營縣屬事業，以事業單位盈餘挹注縣政府預算，數十年來，金酒公司捐贈其盈餘佔縣政府歲入比重幾乎都在 40%以上，金酒公司已成為金門縣政府歲入預算的中心，是金門經濟的命脈。因此金門縣政府才有多餘的預算補貼社會福利及經濟支出，若金酒公司民營化後，縣府對社會福利與經濟支出的預算比例可能會減少，而受到影響的將是全體縣民。

第五章 研究結果

一、研究結論

本研究藉由蒐集文獻回顧與相關書籍等資料，以描述民營化的定義、目的及其造成的社會後果，並更進一步整理出金酒公司歷年來的營銷之相關數據、新聞報導等資料，以作為金酒公司民營化之評估可行性與利弊。筆者從文獻資料分析中，整理出以下三點結論：

(一)就經營效率而言：

1. 經營績效佳

金酒公司已連續六年營收超過百億，且業績也逐年增加。在上一章節的金酒公司產銷概況表即可看出，從 2006 年起金酒公司的營業收日就已超過百億，2011 年營業收入更高達 128 億，且盈餘也有 58 億，如此驚人的成績，可以看到金酒公司在生產與產量銷售每年都蒸蒸日上，營收入持續穩定成長，可見金酒公司是一個經營績效良好的企業公司，從整體經營環境來看，金酒公司目前無須透過民營化提升其經營效率。

2. 公營事業體系良好

支持民營化者，認為金酒公司屬於公營事業，而公營事業的經營效率不佳，應透過將經營權移轉民營的方式，讓金酒公司私有化，以企業的方式經營，提升其經營效率。在翁自保(2002)以金酒公司組織變革公司化前後其經營績效及金門縣財政之影響，以獲利能力、資產運用效率、員工效率、財務結構等四個構面採實證研究分析，若金酒公司廢止專賣制度及完成民營化，估計其營運規模及收益會逐年成長至一倍，長期而言對金門縣政府的財政不會造成太大的影響。

然而從金酒公司產銷概況、金門縣政府歲入預算之數據表中，可以看出金酒公司的產銷及盈餘一直逐年穩定的增加，也是因為有金酒公司如此龐大的營業收入，縣政府才有機會得到金酒公司的盈餘捐贈。由此可見，金酒公司並非是經營效率不彰的公營事業，若是經營體系不佳，如何讓業績每年皆有成長，換句話說，金酒公司是個經營績效良好、規模龐大且體質優良之公營事業，這也說明了，並非所有國營事業的是經營績效不好，若民營化沒有堅強理由，執意將金酒公司民營化，貿然進行而造成錯誤的政策，對金門縣府及縣民的福利與權益將造成深遠的影響。

(二)就社會效益而言

1. 地方產業機會

主張金酒公司民營化者，提倡金酒公司移轉民營的目的是為了維持地方產業，創造更多就業機會；繁榮地區經濟，充裕就業機會；福利縣民生計，兼顧民生樂利，金酒公司是公營事業，即為縣民共有，其利益理應由全體公民共享。藉由民營化的過程，讓縣民入股，分享經營成果，提高縣民收益，推展福利縣民之政策。

金門自然資源缺乏且能源供應不足，因此就業市場受到相當大的侷限，然而金酒公司的經營提供了許多金門縣民就業機會，且也帶動了周邊產業的發展。就金酒公司而言，高粱的保價收購政策，絕對不符合一般企業對生產成本的要求，但金酒公司是屬公營企業，須擔負著提供縣民就業機會、照顧農民生計的政策性責任，進而帶動地區經濟的進步，增加地方政府的財源收入。

2. 社會福利

公營事業是全民的財產，其社會責任是社會福利的提供者，以及緩和資本主義邏輯對勞工或民眾的壓迫。主張金酒公司應民營化的支持論點，乃是以提升經營效率為目的，而反對金酒公司民營化，主要是以金酒公司對金門的社會福利的貢獻，金門福利島是由於金酒公司創造出的高盈餘捐贈，若沒有這些盈餘，金門地區也無法有如此優渥的社會福利。

從上一章節的縣政府歲入預算比較表中，可以看到金酒公司每年所捐贈的盈餘佔縣府歲入比重在 40% 以上，也因為這筆盈餘贈與收入，縣府得以將這筆捐贈收入回饋縣民，提供縣民社會福利，舉凡金門當地 65 歲老人敬老年金 3000 元、金門民眾搭乘大眾交通工具免費、幼兒免費入學、國中以下的學生給予學費補助、三節配酒、婦女免費施打子宮頸癌疫苗等，這些政策的經費來源皆是仰賴金酒公司事業盈餘的挹注。

(三)就公共性而言

1. 喪失開源資產

金酒公司一旦民營化，短期內可能會因釋出的股份增加歲入財源，但是股份釋出並不能持續穩定的增加收入，而且長期來說，金門少了金酒公司這個開源資產，既不具經濟效益，且對在金門實施多年的社會福利政策將受到影響，就金門民眾的立場而言，金酒公司唯有繼續維持公營體系，才是保障金門原有的福利設施。

2. 最不想讓金酒公司民營化的是：縣政府

金門地區的施政及建設支出對捐贈及贈與收入的低賴度甚高，是影響金門縣財政的重大變數。而直接影響金門縣捐贈及贈與之多寡，則是來自金酒公司的獲利能力與營業盈餘捐贈額數，可見金酒公司對於金門縣財政是舉足輕重的存在。因此可以推論，對於金酒公司民營化的支持與否，第一反對的是金門縣政府，原因在於金門縣政府的歲入預算中，就捐贈與贈與收入比重就高達40%以上，若少了金酒公司目前為公營體系的事業，因其擁有強大的獨佔力，因此在市場上可以獲得超額利潤，將原本應上繳中央政府的稅收，改利用捐贈盈餘的方式贈與縣政府，透過縣政府的政策措施，將福利回饋縣民。

因此金門福利島的稱號是由金酒公司創造出的高盈餘打造出來的。一般我們認為金門縣民是最不想讓金酒公司民營化的一方，係指民眾只在意自身的利益，若金酒公司民營化了，而目前金門民眾所擁有的社會福利也將隨著民營化而消失。然而卻未發現，金門縣政府才是最害怕金酒公司民營化的一方，因為金酒公司每年所撥給縣府的經費占歲入預算比例高，過度依賴金酒公司，所以縣政府才是最擔心金酒公司民營化。

二、研究限制

筆者在蒐集關於民營化資料方面有所限制。金酒公司民營化之資料並不是一般大眾可以隨便調閱，筆者透過許多管道試圖想要到金酒公司民營化直接相關的資料，但是皆受到婉拒。因此，筆者只能透過蒐集到的論文、書目、歷史報刊及相關數據資料中，利用這些有限的資料探討研究問題，但其結果與論證仍有許多不足，有些問題無法再深入探究。

參考文獻

一、參考書目

- 詹中原(1993)。〈民營化政策—公共行政理論與實務之分析〉。台北:五南。
- 張晉芬(2001)。〈臺灣公營事業民營化:經濟迷思的批判〉。臺北市:中央院社研所。
- Savas(2005), 黃煜文編譯(2005)。〈民營化歷程:公部門。非營利。企業的夥伴雙贏之道〉。台北市:五官藝術管理。
- Richard Swedberg(2007) , 周長城等譯(2007)。〈經濟社會學原理〉。巨流圖書公司。
- 楊天厚、林麗寬(2001)。〈金門高粱酒鄉〉。稻田出版有限公司。
- 戚常卉、林美吟(2009)。〈古城與老酒廠 金門高粱酒傳奇〉。金門縣文化局。
- 李福井(2012)。〈烽火甘泉—金門高粱酒傳奇〉。大堯文創出版社。

二、參考論文

- 翁自保(2002)。〈金門酒廠組織變革對經營績效及金門縣財政之影響〉。銘傳大學管理科學研究所碩士在職專班論文。
- 楊文璽(2002)。〈金酒公司民營化策略之研究〉。銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士在職專班碩士論文。
- 許善靈(2005)。〈金酒公司民營化的策略分析〉。銘傳大學公共事務學系碩士在職專班學位論文。
- 潘彥廷(2009)。〈民營化可行性之探討—以金門酒廠實業股份有限公司為例〉。國立雲林科技大學會計系碩士班碩士論文。

張家銘(2009)。〈地方特產與社會發展：金門經驗的分析〉。東吳大學人文社會學院第26屆系際學術研討會。

吳財龍(2011)。〈經營績效之評估與衡量—以金門酒廠實業股份有限公司為例〉。國立高雄大學高階經營管理碩士(EMBA)在職專班碩士論文。

三、電子媒體

金酒公司 <http://www.kkl.gov.tw/>

金門日報社 <http://www.kmdn.gov.tw/ch/index.aspx>

金門縣政府
http://www.kinmen.gov.tw/Layout/main_ch/index.aspx?frame=17

金門縣政府主計室
http://www.kinmen.gov.tw/Layout/main_ch/Download_DownloadPage.aspx?path=4470&Language=1&UID=0&ClsID=0&ClsTwoID=0&ClsThreeID=0&FUID=0

經濟部所屬事業民營化專題報導 <http://www.sec.gov.tw/CNCF/CNCF0000.html>

聯合知識庫 <http://udndata.com/>

四、期刊

徐筱菁(1999)。〈民營化之法律觀念〉。公營事業評論第一卷第四期。

王文宇(1998)。〈政府、民間與法律—論公營事業民營化幾個基本問題〉。月旦法學雜誌，第36期

五、新聞報紙

李木隆(2001)。〈陳水在辭金酒公司董事長兼職〉。聯合報。

李木隆(2001)。〈陳川青：主張金酒公司民營化〉。聯合報。

蔡沛恆(2001)。〈立委促暫緩金酒公司民營化〉。經濟日報。

李木隆(2005)。〈金門縣長政見會 3人交鋒—金酒民營否 李炆烽、陳福海激辯 陳平主張發展高科技〉。聯合報

許加泰(2008)。〈李縣長:天天喜樂金酒要永續經營發展〉。金門日報社。

李木隆(2009)。〈金酒金雞母 去年「進貢」88億，上繳國庫47億捐贈縣庫41億〉。聯合報。

李金滄(2012)。〈連續六年破百億金酒營收再創新高〉。金門日報社。

李增汪(2013)。〈農糧署長:金門應發展有機農業〉。金門日報社。

附錄

附錄一

金門地區酒類產銷概況					
單位：60°公斤(公升)酒/unit：60 kg(liter) liquer					
年別 /year	生產數量 / production			銷售數量 / distribution	
60 年度 /1971	1, 798, 244			1, 510, 142	
65 年度 /1976	2, 624, 536			2, 405, 348	
70 年度 /1981	3, 770, 702			3, 456, 584	
75 年度 /1986	4, 101, 915			3, 582, 307	
年別 /year	盈餘概況(元) / profit(NT\$)		生產概況 / production		
	預算數(稅前)	損益(稅前)	60° / 60 kg(liter) liquer		營業收入(元)
	budget	profit and loss	生產數量	銷售數量	business income
	(before the tax)	(after the tax)	production	distribution	(NT\$)
80 年度	5 20, 000, 000	5 60, 732, 226	5, 914, 980	5, 632, 416	1, 332, 512, 684
81 年度	5 40, 000, 000	6 39, 571, 484	6, 099, 734	5, 382, 121	1, 324, 462, 565
82 年度	5 40, 000, 000	9 78, 758, 225	6, 669, 804	6, 450, 736	2, 085, 249, 662
83 年度	6 20, 000, 000	1 , 083, 475, 128	6, 794, 925	6, 882, 299	2, 357, 123, 806
84 年度	8 10, 000, 000	1 , 144, 434, 470	6, 501, 947	5, 654, 379	2, 350, 899, 843
85 年度	1 , 020, 000, 000	2 , 043, 208, 394	6, 649, 388	6, 844, 009	3, 922, 457, 431
86 年度	1 , 705, 000, 000	1 , 939, 109, 277	6, 964, 441	6, 821, 824	4, 268, 104, 480
87 年度	2 , 110, 000, 000	2 , 139, 337, 894	10, 596, 544	8, 525, 327	4, 722, 094, 413
88 年度	2 , 110, 000, 000	2 , 626, 397, 955	11, 460, 514	9, 195, 551	5, 147, 101, 768
89 年度	3 , 388, 954, 000	5 , 375, 467, 431	18, 714, 143	19, 397, 989	9, 809, 328, 199
90 年度	2 , 127, 164, 000	3 , 884, 594, 764	12, 302, 880	15, 595, 074	7, 794, 007, 112
91 年度	2 , 197, 307, 000	2 , 449, 194, 206	14, 832, 679	12, 154, 439	6, 227, 193, 270

92 年度	2 , 281, 963, 000	3 , 172, 818, 125	16, 280, 663	14, 721, 600	8, 031, 239, 510
93 年度	2 , 496, 862, 000	3 , 518, 383, 529	14, 722, 639	16, 372, 548	9, 047, 872, 087
94 年度	2 , 710, 371, 000	3 , 528, 223, 442	17, 215, 413	16, 637, 456	9, 210, 470, 556
95 年度	3 , 111, 412, 000	4 , 059, 381, 161	21, 375, 732	18, 282, 189	10, 255, 124, 662
96 年度	3 , 525, 468, 000	4 , 378, 410, 188	22, 417, 106	19, 873, 788	11, 045, 213, 268
97 年度	4 , 227, 547, 000	4 , 622, 871, 374	24, 718, 161	21, 303, 541	11, 869, 268, 654
98 年度	4 , 313, 698, 000	4 , 971, 938, 065	23, 632, 498	20, 280, 699	11, 476, 250, 713
99 年度	4 , 999, 586, 000	5 , 642, 816, 377	22, 251, 845	21, 478, 888	11, 890, 062, 054
100 年度	5 , 107, 570, 000	5 , 830, 498, 985	25, 407, 601	22, 656, 552	12, 852, 289, 966

資料來源：金門酒廠抄送。

附註：89 年度起，單位改為公升

Source : Kinmen Distillery.

Note : Unit had been amended as liter from 2000.

資料來源：金門縣政府主計室

附錄二

金門地區高粱種植面積與產量

年別	高粱	
	sorghum	
	面積(公頃)	產量(公斤)
year	harvested area	production
50年 / 1961	4 75.333	8 64,000
55年 / 1966	1 ,770.863	1 ,994,883
60年 / 1971	1 ,365.878	2 ,671,209
65年 / 1976	9 88.690	3 ,014,496
70年 / 1981	2 ,351.867	6 ,431,393
75年 / 1986	2 ,374.000	6 ,038,557
80年 / 1991	2 ,987.000	6 ,627,223
81年 / 1992	2 ,258.000	5 ,145,796
82年 / 1993	1 ,607.000	3 ,284,415
83年 / 1994	1 ,191.000	2 ,655,635
84年 / 1995	1 ,018.000	2 ,269,373
85年 / 1996	1 ,137.000	2 ,615,253
86年 / 1997	1 ,152.000	3 ,289,826
87年 / 1998	1 ,268.000	2 ,913,349
88年 / 1999	1 ,300.000	2 ,746,085
89年 / 2000	1 ,210.750	1 ,410,550
90年 / 2001	1 ,361.238	1 ,506,890
91年 / 2002	1 ,755.000	3 ,597,969
92年 / 2003	2 ,076.420	3 ,182,787
93年 / 2004	2 ,357.970	3 ,702,743
94年 / 2005	2 ,660.407	2 ,411,571
95年 / 2006	1 ,957.850	2 ,997,253
96年 / 2007	2 ,194.490	3 ,437,046
97年 / 2008	2 ,254.280	3 ,365,400
98年 / 2009	2 ,128.930	2 ,599,046
99年 / 2010	1 ,616.710	3 ,910,821
100年 / 2011	1 ,818.950	3 ,362,965

資料來源:金門縣政府主計室

附錄三

金門縣政府歲入預算表

單位:千元

年度別	營業及事業收入		捐款贈與收入	
	profits of public business and enterprises		receipts from donation and bestowment	
	金額	%	金額	%
fiscal year	value	%	value	%
50 年度/1961	-	-	-	-
55 年度/1966	-	-	-	-
60 年度/1971	88,529	48.82	2,494	1.38
65 年度/1976	234,809	47.91	-	-
70 年度/1981	505,060	49.20	-	-
75 年度/1986	549,884	52.43	-	-
80 年度/1991	772,876	47.05	-	-
81 年度/1992	834,587	48.79	-	-
82 年度/1993	1,149,576	50.23	-	-
83 年度/1994	1,052,184	35.78	-	-
84 年度/1995	1,310,811	45.18	-	-
85 年度/1996	2,140,627	54.79	-	-
86 年度/1997	2,051,012	45.48	-	-
87 年度/1998	2,073,125	41.46	-	-
88 年度/1999	2,086,318	38.26	-	-
89 年度/2000	4,741,826	43.19	-	-
90 年度/2001	3,412,896	40.94	-	-
91 年度/2002	1,088,044	17.47	600,000	9.64
92 年度/2003	450,930	5.69	2,400,047	30.28
93 年度/2004	464,359	5.15	2,901,000	32.15
94 年度/2005	520,860	5.70	2,903,000	31.75
95 年度/2006	470,000	5.23	3,400,408	37.84
96 年度/2007	556,000	6.02	3,700,000	40.03
97 年度/2008	405,000	3.98	4,101,000	40.27
98 年度/2009	249,991	2.38	4,201,672	39.97
99 年度/2010	649,977	5.43	4,905,260	40.98
100 年度/2011	449,984	3.67	5,030,610	41.02

資料來源:金門縣政府主計室