

# 台湾公营企业分析

厦门大学台湾研究所 李 非

作者说：公营企业是台湾资本体系中由政府主导的一支重要的经济力量。它作为“国家资本主义”的象征，是在特定的历史条件与经济体制下形成的产物，在战后经济发展进程中，一直扮演着极为重要的角色。虽然在目前“公营事业民营化”的浪潮下，公营企业将逐步淡出经济舞台，但在未来可预计的一段时间内，其对于台湾社会经济仍然具有相当强的影响力。

一般而言，凡公营资本持有股权在50%以上的营利事业均属公营事业。从其经营主体看，台湾的公营资本事业分别由党、政、军不同系统经营，其中以“政府”经营的事业为主体。政府经营的企业，按其所属范围，大致可分为三个不同层次，包括“国营企业”（55家），即由“行政院”所属各部会经营；省（市）营企业（40家），即由台湾省或台北市、高雄市政府经营；县（市）营企业（8家），即由县级政府机构或省辖市政府经营。三级政府机构经营的“公营企业”共计103家，其涵盖面极为广泛，涉及农林渔牧业、制造业、公用事业、营造业、交通通讯、金融保险、房地产以及其他各类服务业，几乎无所不包。可见，公营资本的主体是“国营企业”和省营企业，其经营规模大，资本地位相对重要；其他系统与层次的企业，相对来说，经营规模较小，资本比重也不大。

## 一、公营企业的膨胀

### （一）公营企业的形成。

台湾的公营资本是在接受日本在台产业、迁移大陆资产以及美国经济援助倾注的基础上形成的。

1945年台湾光复后，国民党当局将其接收的台湾总督府所属的官办产业以及日本私人垄断资本在台企业转变为公营资本，计有公务机关财产和企业财产（包括日台合资企业）3600余件。其重要企业有：台湾铁路管理局、台湾省公路局、台湾航业公司等交通事业；台湾银行、第一商业银行、台湾土地银行等金融事业；台湾电力公司、中国石油公司等能源事业；台湾肥料、台湾糖业、台湾铝业、台湾水泥、台湾工矿公司等重要生产事业；以及营造、商业、服务业等其他企事业。当时，台湾有关公用及基干产业，几乎全由公营资本所掌握。

1949年前后，随着国民党政权迁台，大批企事业与经济资产也相继移入台湾，主要有“中央银行”、交通银行、招商局、中国纺织、中国渔业、台湾钢铁以及部分军事工业等重要企业。据统计，仅从“中央银行”带走的财产就有黄金395万两、白银1136万两，银元398万块。这些资产在一定程度上填补了台湾经济资源的空缺，构成了早期台湾公营资本企业发

展的重要因素。

1950年朝鲜战争爆发后，美国恢复了对台湾的经济援助，每年以约1亿美元的资金与物资向台湾经济输血。从初期以安定经济为主的赠予性援助到后期以扶植经济发展为主的贷款性援助，都为公营资本的维持与发展提供了重要的财源与支柱。1951~1965年间，美国共向台湾提供经济援助15亿美元，其中一般经援（含防卫支助、军协以及技术合作）10余亿美元，“480公法”剩余农产品援助近4亿美元，开发贷款近1亿美元。此外，由原始美元直接或间接派生出来的“美元台币基金”共计新台币320亿元，主要用于电力、矿业、交通运输、公共行政等。据统计，美援在50年代占台湾固定资本形成总额的比重高达三分之一以上，其中在电力部门的比重更高达50%以上。

日本留一点，国民党带一点，美国给一点，是早期台湾公营资本形成的特殊历史条件。

## （二）公营企业的发展。

60年代以后，随着台湾工业的推进，岛内出口扩张工业日益发展，公营资本在这一过程中，不断地通过自身的资本积累、当局的财政拨款以及外国的经建贷款等手段，进一步扩充自己，从而成为控制台湾经济命脉的主要资本。据统计，1960~1969年间，台湾公营企业资本形成从新台币42.7亿元增至148.8亿元，平均每年增长14.9%，10年累计形成毛额达700多亿元。

70年代是台湾公营资本膨胀最快的时期。此间由于台湾大力进行重化工业建设，经营石油冶炼、炼钢、电力、造船等重工业部门的公营资本顺势不断膨胀，进一步确立了公营资本在台湾基础经济生活中的支配性地位。1970~1979年间，公营企业资本形成从新台币166亿元增至1075亿元，增长了5.5倍，平均每年增长率为23.1%，比60年代的成长率高出8.2个百分点；10年累计资本形成毛额高达5828亿元，是60年代的8倍多。

进入80年代以后，台湾公营企业资本在增长速度上有所放缓，但其绝对数仍在不断膨胀。这一方面是由于台湾对外贸易一直保持巨额出超，尤其是对美顺差在1987年达到创记录的160多亿美元，从而使外汇存底大幅上升，金融机构所持外汇资产迅速增加；另一方面是由于新台币对美元快速升值，以美元表示的资产增值较快。据统计，在1980~1993年间，公营企业资本形成毛额从1774亿元增至2660多亿元，平均每年增长率降至3.2%；14年累计资本形成毛额则高达23700亿元，平均每年1700亿元，其年形成数额是70年代的3倍左右。

表1 台湾公营企事业的资本形成

年度	资本形成毛额		固定资本形成		存货增加	
	金额 (亿元)	比重* (%)	金额 (亿元)	比重* (%)	金额 (亿元)	比重* (%)
1952	11	42.6	6	31.7	5	72.7
1960	43	33.9	35	33.5	8	35.4
1970	166	28.7	144	29.4	22	24.7
1980	1774	35.2	1559	34.1	215	45.4
1990	2458	26.0	2328	24.6	131	...
1991	2539	23.7	2566	24.6	-26	-9.1
1992	2632	20.9	2598	21.5	34	6.5
1993	2659	18.4	2667	19.5	-8	-1.2
增减	14.3%	-24.2	16.0%	-12.2		

注：\* 公营资本形成占台湾资本形成毛额的比重

资料来源：Taiwan Statistical Data Book, 1994, P47-48.

台湾公营企业资本发展较快的原因是多方面的。首先是通过企业自身的日益积累。公营资本不断以企事业的盈利进行再投资,通过扩大生产与经营规模,创造更广泛的资本来源。第二是台湾当局的财政手段。台湾的政权机关通过税收等行政手段,把岛内企业和个人的收入转化为国库收入,用来增加对公营企事业的投资,支持公用事业与军事工业的发展。尤其是在台湾经济起飞后,由于生产事业的发展扩大了税收来源,财政收入大幅度增加,用于公营事业的投资也相应扩大,比重有所提高。第三是通过外国资本的输入。早期是美国的经济援助,约占公营企业资本形成的一半左右;60年代以后是外国的经建贷款,约占其资本积累的25%;80年代以后这一趋势逐渐减弱,比重降至10%以下。

## 二、公营企业的特性

公营企业的基本特征就是与政权的力量紧密地联系在一起,从而使其在台湾经济生活中处于支配地位。其表现主要有以下“三性”:

### (一) 资本形成中的超经济性。

公营企业大部分由政府控制与经营,其资本积累一方面来自企业的经营利润,另一方面则依靠台湾当局所赋予的特权取得,因而它具有明显的二重性,即经济性与超经济性,其中超经济性的表现相当突出。它通过占有大量股份,依靠特权性贷款、财政拨款以及强制性的不等价交换(如肥料换谷制)等非经济手段,不断扩充其资本,扩大生产与经营规模。在1971~1993年间,台湾公营企业固定资产投资总额高达2.5万亿元新台币,相当于同期台湾当局对公共事业投资的2倍。由于政府力量的支持,公营资本企业在资金来源上大多得到保证,压力较小。

但是,由于公营企业的财务制度一般由政府直接或间接规定,盈利上缴财政,亏损财政补贴,这样便使公营企业的经营活动在一定程度上脱离了市场机制,因而常常引发企业货物库存巨量积压而使流动资金冻结等弊端。

### (二) 经营领域中的垄断性。

台湾公营企业与政权相互配合,通过行政干预,保证其在市场上的独占与特权地位。独占经营就是排斥所有竞争者,独自经营某项事业;特权经营即是享有竞争者所不能享有的优惠,使竞争者无力与之竞争。两者都是依赖政权赋予的特殊垄断地位维持其生存与发展。其具体做法主要表现在二方面:一是通过法令形式保障其地位,规定“全国性和独占性以及人民不易举办”的企事业,一律公营,范围涉及“国防秘密”事业、专卖或独占性事业、公用事业以及社会服务业等;二是通过关税障碍保护其对岛内市场的垄断,规定部分重要生产原料的进口经营权与生产权由官方特许的公营企业控制。

行政干预虽然减轻了公营企业的竞争压力,但是却阻碍了公营企业经营管理水平的提高和技术进步。大型企业虽然积聚了大量的技术人才,引进了较为先进的技术设备,然而却因不能有效地运用生产上的主客观条件优势,使引进技术不能改进创新,逐渐变得相对落后。

### (三) 经营管理上的官商特性。

台湾公营企业的所有权与经营管理权形似分离,实是政企一体化。大多数企业几乎完全由行政机构直接或间接参与经营与控制,并为党、政、军不同系统中的高官显贵以及亲友派系和关系网所把持,从而使人浮于事、机构重叠以至贪污舞弊等弊端丛生。尤其突出的是,公

营企业的人事费用居高不下，仅 27 家“国营企业”的员工即达 18 万人，1994 年度用人经费高达 1503 亿元，用人费率（人事支出占营业收入的比重）达 12.1%。由于企业的经营效益与经营者关系不大，用人不是凭能力，而是靠出身、背景、人缘等因素，影响了企业经营者的积极性。因此，尽管公营企业的规模不断膨胀，但是其投资效率却反而不断下降，远远低于民营企业的投资报酬率。据统计，公营企业的固定资本形成比率一直保持在 20% 以上，有的年份甚至高达 30% 以上，而其对经济成长的贡献率百分比却不断下降，至 90 年代初已不及 10%。

公营企业的获利能力也呈明显下降趋势，1994 年平均获利率为 9.54%，税前纯益比上一年度负增长 0.65%，为 1187 亿元新台币，除少数新设的垄断事业外，目前台湾的公营事业获利能力已普遍低落，有些更是靠变卖土地来维持生计。

公营企业经营不善、效率低下以至亏空累累，其缘由产生于公营企业的上述三个特性。离开了市场竞争，公营企业就缺乏活力，只有依赖政权力量给予的特权和财源来维持。

### 三、公营企业的地位

公营企业被台湾当局视为控制经济活动的核心力量，在岛内经济生活中占有重要地位。其对经济的支配性作用主要可以从以下三个方面考察：

#### （一）拥有庞大的资产规模与骨干企业。

台湾公营资本规模庞大，其直接或间接控制的资本势力包括 5 个部分：（1）政府行政部门直接拥有的资产（“国有”财产及省有财产合计）至 1991 年达新台币 2.8 万亿元，约占台湾社会总财富的 10%，年税收 8 千亿元，年支出 1.4 万亿元，创造出来的产值约占国民生产总值的 11%。（2）政府部门直接经营的企事业资产总值达新台币 12.9 万亿元（约 5 千亿美元），占岛内社会总资本的 46%，其中“行政院”所属的“国营企业”资产总额为 6.3 万亿元。（3）政府部门拥有的“中央”非营业循环基金达 37 种，资产总值将近 4 千亿元。数额较大的有退辅会下的安置基金，其直营生产事业达 28 种，转投资事业达 39 种；开发基金转投资的公司也有 20 余家。（4）隐藏性公营事业的大部分资金由政府公营事业出资，因其持股采取分散方式，任何单一官股均未超过 50%，因此在形式上以民营企业的姿态出现。初步统计，其资产规模逾新台币 1 万亿元，营收超过 1500 亿元，仅中国商银、中华航空、世华银行、中鼎工程、联华电子等几家企业资产规模即逾 6 千亿元，营收超过 1 千亿元。（5）党营事业宰制了大量的台湾经济资源，其直接设立或参与投资的公司多达数百家，主要涉及电视、广播、报纸等新闻媒体，保险、信托、地方金融以及客运、石化、化纤、汽车、家电等。以上各类公营企事业单位以及特种基金与转投资等变相的控制经济单位，资产规模合计约新台币 18 万亿元（折合美元 6700 亿），是台湾前 100 大集团企业总资产（约 2 万多亿元）的 8 倍之多。

公营资本拥有台湾骨干与垄断企业，不仅经营规模庞大，而且资本集中程度与有机构成高，技术力量雄厚。在台湾 1000 家大企业中，公营企业的数量虽然仅占 2%，但资产总值的比重却高达四分之一，营业额约占 2 成，员工人数则占 1 成。目前资产规模最大的公营事业首推“中央银行”，资产规模超过新台币 1 万亿元；次为台湾电力公司，资产规模在 8 千亿元左右；此外还有电信总局、邮政储蓄汇业局、中央信托局、交通银行、农民银行、荣民工程处、中华工程、中油公司、中钢公司、中船公司、阳明海运、台糖公司等，资产规模均在 300

亿元以上。上述企业有一半属金融机构。可见，台湾公营资本的主力在金融资本，它通过对银行系统的操纵，从宏观上控制台湾经济。

## （二）掌握基本经济资源。

台湾公营企业全面掌握岛内基本经济资源，其具体表现主要有以下三方面：

一是控制基干产业。台湾的社会基础设施以及公用事业几乎全部由公营资本垄断经营，从铁路、港口、机场以及高速公路等交通运输业，到邮政、电信等通讯业，再到电力部门，涉及领域较广。此外，部分重要的物资生产部门也为公营资本所掌握，能源工业的80%、金属工业的70%、石化工业的60%、造船工业的80%都由公营企业经营。因此，从台湾整体产业结构看，公营企业主要控制着基础设施及上游产业。

二是垄断金融系统。在台湾各家银行中，公营资本占70%以上，其中5家“中央”级行局的资产即占三分之一。“中央银行”更是台湾金融机构的总枢纽，统领全部银行、信托、信用、保险、证券等金融业务，从宏观上控制资金的运用。80年代末以来，银行业虽已开放民营，但公营资本仍控制80%的市场。

三是直接控制军事工业。台湾当局通过财政手段，将大量政府预算用于所谓的“国防秘密”事业，其国防预算支出的结构比重在60年代以前一直高居60%以上，70年代维持在40~50%的水平，80年代至90年代初则在30%左右。虽然百分比趋于下降，但其绝对值却在增加，至90年代初高达百亿美元以上。这些“国防”费用大部分用于军事生产与军事建设项目。

此外，台湾的广播、电视等传播媒体也由公营资本所垄断经营，新闻出版大多由其直接控制。可见，台湾的公营企事业单位以其庞大的资产规模，在政府政策的直接庇护下，深入到社会经济生活的各个层面。

## （三）支持经济成长，辅助民营企业。

在台湾经济成功发展的过程中，公营企业一直扮演着极为重要的角色。它所承担的政策性任务，对抑制财富过分集中、人才培养、创造就业机会、稳定物价等都有实质贡献。尤其在台湾产业奠定初期，公营企业屡屡配合政策，率先投入策略性风险事业，带动民间业者跟进。对于当时民间不愿或无力投资于电力、石油、肥料、钢铁、电信、邮政等相关性或独占性产业，均有发展主导产业、匡正市场失灵的作用。

台湾公营企业大都属内向型企业，与岛内社会经济生活关系密切；而民营企业大都属外向型企业，产品以国际市场为导向。这种内外分工的生产体系，使台湾公营企业在充分维护其垄断利益的前提下，一定程度上对岛内民营企业的发展起着支持与辅助作用。公营企业正是借着经营内需产业，在能源、资金、原料、土地等上游形成特殊地位，从而辅助民营企业发展。如在石化生产部门，公营企业主导石化基本原料的生产，即上游工业；而石化中间产品的生产，即中游工业则由民间集团企业主导；下游工业，即塑胶制品及合成纤维制品的生产由中小企业主导。这三个层次的生产关系，使台湾岛内的公营企业与民营企业、大型企业与中小企业之间，构成了相互联系与相互支持的梯度分工格局。

从公营企业的营业收入看，1993年近达新台币2万亿元，其中27家“国营企业”达1.2万亿元，分别为100大集团企业营业总收入四分之三和二分之一。以上仅是纯公营企业的统计，如果加上公营企业转投资事业和党营企业等台湾当局直接控制的企业经营活动，其生产

毛额约占岛内生产毛额的五分之一以上。

#### 四、国营企业的走向

由于台湾国营企业的基本特性决定了其经营效益不彰，民间资本要求国营企业民营化的呼声日益高涨。台湾当局一方面加紧对国营企业进行整顿，以守住国营资本的阵地，继续维持国营企业的优越地位；另一方面也不得不作出一些让步，推动国营企业民营化。其主要内容包括：

##### （一）改革国营企业运行体制。

改革国营企业运行体制，提高企业经营效益，首先是扩大企业的经营自主权，促进企业化经营。具体措施有：修正有关法规，尽量扩大对企事业的授权；减少企业董事会和监事会的官派代表，加强其权力与功能。二则推行企业责任中心制，实行分权化管理。三则改革人事制度，对员工实行企业化管理，并适度控制人事费用，裁减冗员，降低企业经营成本。这些措施对于提高国营企业经营绩效有一定作用，也为其民营化创造条件。

##### （二）推动国营企业民营化。

1985年台湾“行政院革新委员会”通过“国营事业管理制度革新方案”，正式提出国营企业民营化问题，对纯生产或营利事业尽量开放民营。1989年7月“行政院”专门成立“国营事业民营化推动专案小组”，负责有关民营化执行方案。1992年6月“立法院”通过“国营事业移转民营条例修正草案”，形成了系统的民营化政策。

第一批实施民营化的国营事业有22家，主要是从事生产制造及营利性质的企事业，其中包括6家国营企业和16家省营企业。它们是“经济部”所属的台机、中船、中钢、中化、中工；“财政部”所属的中国产物保险；台湾省政府所属的一银、彰银、华银、土地开发银、中小企银、台湾产物保险、台湾人寿、高雄硫酸亚厂、唐荣、中兴纸业、农工企业、台汽客运、台湾航运等。上述企业除中钢、台机、三商银外，其余14家企业台湾当局均拥有100%的股权。

在民营化方式上，主要有以下几种：一是股票公开上市，向社会发行股票，降低公股持有比例至49%以下，通过股权分散完成民营化；二是对外公开直接标售国营企业资产或股权；三是开放特许权，让一些原享有独占性的事业不再享有特许经营权，而允许民间业者参与竞争。

国营企业民营化是一种世界性潮流，也是一种促进经济效率的手段。台湾当局之所以作出如此选择，也是迫于客观形势发展的需要与岛内厂商的压力。但是，民营化的阻力仍然很大，进度十分缓慢。究其原因主要有：首先，政治上保守落后的观念在国民党中一时难以扭转，一些既得利益部门起来反对，同时，行政部门内部的偏差观念也构成阻力。如将民营化定位于公股占49%就算是民营，其实关键在于对企业的控制权，拥有49%的股权仍然具有完全的控制权。这等于是借民营化之名，行公营之实。目前台湾许多国营事业似是民营，实际上却是彻底的公营，“华航”便是一例。

其次，股票上市的时机与方式选择不易。第一批实施民营化的国营企业股权金融按市值计算，约值新台币1.2万亿元，若欲降低公股持股比例至49%以下，则短期内须释放出4千多亿元的股票，数量达65亿股。如此庞大的释股数量远远超过市场需求，因而一时难以为股市所容纳。若一次性释股过多，将严重冲击股市。由于国营事业释股必须（下转第41页）

全国国有企业、城镇集体企业、“三资”企业职工收入差距状况如表6（以国企职工平均收入为1）。由市区国企职工月均收入的458元和外企职工月均收入的538元可以算出，厦门特区国企职工与“三资”职工的收入差距为1:1.17。可以看出，厦门特区国企与“三资”职工收入差距远低于同期全国平均水平，（而只相当于85年的全国平均水平1:1.18），这说明厦门外企职工与国企职工的收入差距相对较小。

我们再来看职工自己对收入差距的看法。

从表7数据可知，认为差距适中的占一半左右，认为差距太大或太小的各占约1/4，其中合资与合作企业职工认为收入差距大的比重略高，而独资企业职工则更多的人认为收入差距太小，这反映出独资职工对其收入水平的满意度相对更低。

一般说来，在劳动力市场上，劳动力总是从低收入单位流向高收入单位，因此，收入差距应是反映影响流动量的势（位）差的最佳指标。但本次调查却显示，特区内劳动者由国有企业向“三资”企业的流动并不强劲。这说明，由于劳保福利等方面的原因使纯粹工资方面的差距意义缩小实际收入差距并不大；而特区外大量劳动力的流入，也可能使三资企业的劳动工资水平保持在不高的水平上。

实际上，“三资”职工对收入的评价并不只是与国企职工的收入水平进行比较而得出的。在综合考虑劳保福利等条件后，“三资”职工对自己的收入水平并不满意。在回答“你对企业最不满意的是什么？”的问题时，独资、合资和合作企业的职工都以最大的比率选择了“收入低”这一项。虽然我们不能据此断言“三资”企业职工收入较低，但却可以说，实际收入低于期望收入，是“三资”企业职工中一种较普遍的心态。

在厦门市93年工业总产值中，“三资”企业产值的比重达61.2%，93年厦门工业增长35.58%，其中68.21%来自“三资”企业的增长，而“三资”企业职工的人数却只占45%，从这一方面来说“三资”企业职工有较高的收入是合理的。然而从实际收入水平看，由于“三资”职工的劳保福利条件低于国企职工（本次调查中“三资”职工劳动时间和劳动强度都大于国企职工，对劳保福利条件的满意度远低于国企职工，在住房等方面得到单位帮助的比率和程度更远低于国企职工），因此1:1.17的收入差距可以认为是偏低的。

---

（上接第52页）先经立法院审核，预算程序长达1年以上，出售股票的时机不易掌握，上市时间缺乏弹性。除了部分企业股票公开上市外，对于一些经营不善或长期亏损的企业，将采取特定人洽购、股权或资产拍卖的方式移转民营，但这些方式执行起来困难较大。此外，事权不集中，民营化受牵制太多，也是公营企业民营化进度缓慢的重要原因。

未来公营企业将朝以下几方面发展：一则随着私营企业规模的逐渐扩大，民间资本的力量将进一步加强，公营企业的规模在整体上将趋向缩小，其重要性也在减弱。二则公营企业对总体经济仍会有相当影响力，一些经济要害部门或盈利丰厚企业绝大多数仍维持公营。三则公营企业将更多地以“公有民营”的方式出现，民营化后的“公营企业”官方仍是大股东，只是经营管理方式出现变化，企业将获得独立的经营权。

总之，公营企业民营化是衡量台湾经济走向自由化的重要指标之一。随着民营化步伐的加快，台湾的经济体制将发生较大变化，政府对社会经济的干预也将从直接与间接并重转变为以间接为主，从而有利于市场机制的进一步发挥。