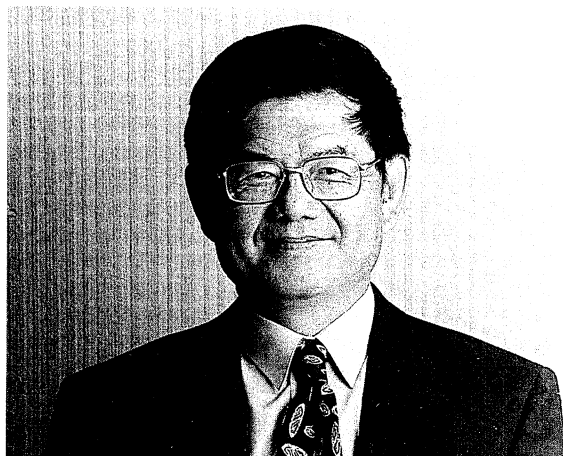


浩然講座

# 交通建設民營化 努力方向及關鍵課題

◎魏 鏞



出生日期：民國二十六年五月五日

學歷：國立政治大學外交學系法學士(1959)

美國奧立岡大學國際關係學碩士(1963)

美國奧立岡大學政治學碩士(1967)

經歷：美國田納西曼菲斯州立大學政治系教授(1974)

美國史丹福大學胡佛研究所國家研究員(1974-1975)

國立政治大學國際關係研究中心副主任(1975-1976)

行政院研究發展考核委員會主任委員(1976-1988)

中國政治學會理事長(1989-1993)

中國國民黨革命實踐研究院主任(1989-1990)

現任：立法委員、外交及僑政委員會召集委員

中國國民黨中央委員、中央政策委員會指導委員

國立交通大學教授(留職停薪)

國立台灣大學、政治大學兼任教授

前瞻基金會董事長兼政策研究中心主任

衆所知道，十大建設有四項為交通建設高速公路、北迴鐵路、大型國際機場和鐵路電氣化。這幾項當時都是由政府負責的。而目前呢？我們的外匯存底，還是屬一屬二的。但是，外匯存底並非政府可以隨便動用的，並不是這八、九百億美金可以立即轉變成政府預算的。這些錢是我們政府、民間累積在一起的。而大家知道，民主化過程有一現象，那就是政府預算的膨脹。Democratization和deficit (赤字)就像是雙胞胎一樣。在我們的政府還未完全民主化之前，政策是在一完全合理化的過程，意即政府的權力集中，擬定政策時，我們找了一批專家，結合首長和行政人員，按國家利益，排除民意機關的壓力來制定。這其中的好處是效率。這種例子，除了在台灣、韓國、新加坡也可以見到。所以在過渡期間，這可能是一個不錯的模式。但是到了民主階段，就必須面對各種民意的壓力，而民意要的是一種立刻可以見到的福利。目前福利政策，已經成為我們政府一個很大的施政方針，而且還會不斷地擴張，但此結果就是會擠壓基本建設。要如何解決呢？方法有二：一個為擴大赤字預算，發行公債。第二個就是把民間的資金納進來，故民營化在國家急速發展的過程中，是一個必須要考慮的課題。

我們的國家，現在已經是赤字預算了，在蔣經國、孫運璿和俞國華時代的前期，當時政府的預算大致是平衡的。到了俞國華時代的後期，就

執行一定程度的赤字預算。而現在的情形呢？以民國84年為例，中央政府總預算公債的發行上限，已經達114%。在這種情形下，爲了不擴大舉債和赤字，只有將民間的資金納入來從事建設了。談到交通建設，如日本國鐵的私有化，香港東區的過港隧道、馬來西亞的高速公路等等，但是，等一下我要特別提一下英航空公司privatization的過程。談到民營化，他包括有幾個方面，不只是一要將民間的資金吸進來，而且也要將民間企業的活力及經營方式引進，更重要的，它能帶動整個經濟結構的轉變。我曾經將政府整個預算結構和GNP做個比較，發現政府在遷台初期，公共部門遠比現在還要大。直到1970年以後，才剛始慢慢變小。但是由於最近幾年，政府部門支出的增加，現在已經超過30%了，這現象值得我們注意。在去年、前年，公共支出的比例增加了，顯示我們在民意的壓力下，剛始有福利措施。在提升建設的效果方面呢？我們是有成就的，但還是有些成效不彰，例如台鐵，我們已經有好幾次的規劃和整頓，但一直沒有很明顯的績效。但是在民國五、六十年代，台鐵是我們台灣交通的主幹，到了民國六十年後期，公路運輸漸漸的取代了台鐵的地位，直到現在，台鐵已經不得不做一些調整。另外，在分擔公共支出方面，將民間的資金納入是一種趨勢。最近我們通過了“獎勵民間參與公共建設條例”這對於我們整體的發展，會有一定的作用的。一談到民間參與公共建設，部份民衆與立法委員常會有疑懼，好像獎勵民間參與是圖利他人的代名詞似的，害怕民間大企業家更加膨脹。當然，獎勵民間參與當然要給人家一點利益，否則人家爲何要參加呢？但我們如何使民間的參與不只是中飽資本家的口袋，是有很多方法。第一個是租稅政策，假始能有一套有效的稅制，則企業賺得愈多，則給政府的也會愈多。此外，民間參與會增加就業機會，帶來民間的經營方式，所以只要條例走得合理，且透過有效的稅制，那就不必太擔心資本家賺錢了。在此我想強調，我也反對金權政治，但它並非指有錢的人影響政治，而是指不合法的來滲透政治，操縱政治。你用經濟力量來影響政治，在全世界的民主國家，這是

不能限制的，若限制有經濟力量的人來影響政治，那就是社會主義國家了。

獎勵民間其範圍包括鐵路、大眾捷運系統、航空站、港埠設施、停車場、遊憩設施、橋樑隧道等，但最重要的，他對於取得土地的過程，有一獎勵措施。爲了有效的運用交通建設所需的土地，可以調整或適度放寬土地使用分區管制，另外若是公有土地供民間使用的話，租金可以優惠。關於融資和稅捐方面，第25條說：民間投資未見完全資產能力者，政府可以補貼。第26條說：受信額度可以放寬而且有優惠的利息。第27條說：放寬公司債的發行比例，而且五年內免交所得稅。第29條說：投資可以抵償20%。第30條說：營運的機器設備可以免關稅，而地價稅、房屋稅也可以減免。第33條說：對於投資股票，及減營利事業所得稅，給予一定程度的減免。當這個條例廣泛的實施後，相信對於我們的交通事業會有正面的影響，所以這條例在我們立法院討論時，也有很多辯論。辯論之一就是有些委員擔心這是護航高鐵。因爲原來高鐵的預算在立法院被否決掉了。

談到民間的參與，中華民國台灣是相當得天獨厚的，全世界只要談到建設都喊缺錢，只有我們台灣不缺錢，今日本的經濟已經連續四年不景氣了，到現在還未恢復，所以日本人有時會羨慕台灣，政治上吵來吵去，到是經濟上還是持續發展。而我們的儲蓄率，在高平均所得下，還是很高。在此我想強調一點，世界各地的發展，亞太地區是第一名，而華人經濟區則是亞太經濟區最活躍，最有動力的一群，所以談到交通建設，大陸現在是不得了的发展，現在全世界最大的一筆可用資金，就是在華人手上的；我們台灣有800多億美金，而中國大陸有400多億，香港新加坡各有兩300億，還有一些隱藏的華人的錢在東南亞，泰國、印尼、馬來西亞，也都是在華人的手上約有700多億。所以華人手上的可用資金(usable fund in cash)約有2400~3000億美金，這錢有多大呢？剛好可以把美國的赤字給付清。所以全世界華人的資金是相當大的，這也是中國大陸經濟能發展很大的原因。將來的發展更是不得了。

展望未來，交通事業中民間的參與，我是很樂觀的，但是有幾個條件一定要顧慮到；要民間參與，第一要有法可循，第二是有利可圖。現在的社會運作是依法行政，法要定的清楚，經濟部已經有一些關於民間參與投資的條例，而現在又有獎勵民間參與投資條例，若是法律定的周嚴而民間能將投入的資金變成利益，收回來，這樣民營化才可行。另外還有一個問題是使用土地。因為台灣地狹人稠，有錢並不一定能買到土地，還有許多客觀因素。一談到土地問題，在全世界都是政治問題，我曾經去過荷蘭看過他們土地使用的問題。荷蘭阿姆斯特丹的土地都是公有的，民間只能用租的，最長期限是99年；而且阿姆斯特丹的房子都相當一致，因為政府都已經將規格、模樣定好了，連油漆也只有幾種讓你選擇，所以他們土地使用的狀況是屬於公有私用。而台灣是屬於日本模式，土地私有化，所以若是沒有法規，將來的土地取得就會有困難。所以將來興建高鐵，土地會是一個問題。此外關於融資的問題，也要有所規定。所謂融資是政府給民間或是讓其可以向其他民間企業來融資，並加以一定的鼓勵，使業者願意參與交通建設。此外行政效率也是很重要的一環。若是因為行政方面的限制很大，那要推動交通事業民營化也是很困難的。

交通是跟人有關係的，因為它一方面是貨物的運輸，一方面是人的來往。我們可以見到現在大陸委員換了蕭萬長先生做主委，這個人事內閣的變動，我是贊成的。我常講中國人是天下最聰明的民族，例如我們現在講的境外直航，這個境外並非是指台灣以外，而是在台灣內劃一個區域，為了推動亞太營運中心，特別規定此為特區。此外，1997年馬上要到了，我們也制定了港澳關係條例。為了因應兩岸的關係，而且不更改國統綱領，我們規定將來若是來往香港的船泊、飛機，只要資本主要是來自香港的話，即可以直接到台灣來，大家可以想想看，我們如何分辨這個資金是香港自己的資金還是大陸的呢？例如台商或華僑在大陸的資金，到底是算中資還是港資呢？所以這些其實是我們自己不太願意面對問題而已。

老實說，我們中國人那麼聰明，為何在經濟上沒有更高的發展呢？都是搞政治的人搞壞的。中國大陸若不是搞四個現代化，他也不可能發展，而台灣的逐步開放，對於我們這兒的發展，也是有很大的貢獻的。

我們看看別人的經驗，是一個民營化成功的例子。英國的British Airway航空公司，現在是全世界最大的航空公司。在二次大戰其間，英國是由工黨執政，當時英國有BOAC、BEA和BSAA三家國營公司。在1949年，BSAA併入BOAC。而1974年BOAC和BEA合併為British Airway簡稱為英國航空公司。在英國航空公司成立到1980年，政府是嚴格控制的，而英航的表現是每下愈況，人員膨脹，盈餘減少。到了1979年五月，余契爾夫人開始出售國營企業時，英國航空公司成了最優先出售的國營企業。當時余契爾夫人請了一位英國企業企的朋友做英航的總裁，來推動英航的民營代。為了使民營化順利，這位總裁請了一位中產階級的人做CEO。這位總經理擔任過船務公司的事務長，也做過管理見習生，相當有基層經驗。他們兩人合力整頓英航，有幾項重要措施：第一，裁減冗員，擴大航線，在他們手下，英航從1981、1982年營運狀況有5億4400萬英鎊的虧損，到1983、84年就開始有盈餘2億7200萬英鎊，到了1989年3月英航的盈餘還維持2億8400萬美元，是各航空公司中績效最好的。這個改變，是從政府轉民間營運一個很有名的例子。將來要把國營事業改成民營，讓交通事業讓民間參與，可以將英航的例子好好的研究。

最後，我還是想要強調一點，經濟的民營化、社會的自由化和政治的民主化是要配合在一起的；而政治的民主化會導致赤字預算，更加以適當的控制。現在有一可笑的觀念，許多人認為某一件事應該由政府多負擔，而民衆少負擔，有這種事嗎？最後我想說一句話作為結束。我們今天討論國家政策問題，一定要說真話，使民衆了解，所以如何將民間的資金、經驗以及效率納入，加速我們國家的建設，是我們努力的方向。