

RDEC-CON-097-031 (政策建議書)

**國營事業工作考成制度
修改建議**

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 98 年 4 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

RDEC-CON-097-031 (政策建議書)

國營事業工作考成制度 修改建議

受委託單位：國立中山大學

研究主持人：張玉山教授

研究助理：游子慶、楊傳銘

李清燕、顏君卉

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 98 年 4 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

目 次

表 次	V
圖 次	VII
提 要	IX
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究方法與流程	2
第三節 研究範圍與對象	4
第四節 研究預期效益	4
第二章 國營事業的特殊定位與發展演進	5
第一節 國營事業之基本定義	5
第二節 我國國營事業之特殊定位與發展演進	7
第三節 我國國營事業現況與所面臨之挑戰	12
第三章 國營事業工作考成之法規與制度特色	21
第一節 工作考成依據與作業規定	21
第二節 工作考成作業方式及流程	23

國營事業工作考成制度修改建議

第三節	工作考成制度下之獎酬制度	24
第四節	工作考成制度之功能及特色	26
第四章	國營事業經營績效受國家政策影響之案例分析	29
第一節	中油公司配合政策實施油價凍漲導致鉅額虧損	29
第二節	台電公司核四停建緣由與受限政策無法漲足電價	34
第三節	由個案分析探討現行工作考成制度問題	37
第五章	國營事業經營實績與考成成績之比較分析	39
第一節	國營事業之經營實績分析	39
第二節	國營事業工作考成成績現況	49
第三節	國營事業經營實績與考成成績之矛盾	53
第六章	國營事業工作考成指標內涵分析與相關理論探討 59	
第一節	工作考成指標之內涵	59
第二節	工作考成指標之優缺分析	70
第三節	以績效評估相關理論檢視工作考成制度	72
第七章	國營事業工作考成制度未來修正之建議	77
第一節	方案一：針對現行制度適當補充修正並落實執行	77
第二節	方案二：加強授權主管部會於有限範圍內自行 辦理	80

附錄

附錄一	行政院研考會訪談紀錄.....	83
附錄二	台灣電力公司訪談紀錄.....	87
附錄三	台灣中油公司訪談紀錄.....	89
參考書目	93

國營事業工作考成制度修改建議

表 次

表 2.1	國營事業生產毛額占國內生產毛額比率.....	11
表 2.2	已移轉之國營事業.....	12
表 2.3	現存之國營之事業.....	14
表 2.4	國營事業欲移轉民營之說明.....	15
表 2.5	中油與台塑之財務比較.....	17
表 2.6	國營事業與民營企業之組織結構比較.....	18
表 2.7	國營事業與民營企業之獎懲制度比較.....	19
表 3.1	經濟部所屬國營事業工作考成制度.....	23
表 5.1	營業利益率、純益率、ROE 之相關係數分析.....	53
表 5.2	考成成績與營業利益率、純益率、業主權益報酬率之 迴歸分析.....	54
表 6.1	中央銀行 93-97 年度考成指標面向及其權重.....	60
表 6.2	中央印製、造幣廠 93-97 年度考成指標面向及其權重.....	61
表 6.3	經濟部所屬國營事業 93-97 年度考成指標面向及其權重.....	62
表 6.4	經濟部所屬國營事業 93-97 年度考成指標面向及其權重 (承上).....	63
表 6.5	交通部所屬國營事業 93-97 年度考成指標面向及其權重.....	64

國營事業工作考成制度修改建議

表 6.6	交通部所屬國營事業 93-97 年度考成指標面向及其權重 (承上)	64
表 6.7	財政部所屬國營事業 93-97 年度考成指標面向及其權重	66
表 6.8	財政部所屬國營事業 93-97 年度考成指標面向及其權重 (承上)	67
表 6.9	行政院衛生署所屬中央健康保險局 93-97 年度考成指標 面向及其權重	68
表 6.10	行政院勞工委員會所屬勞工保險局 93-97 年度考成指 標面向及其權重	69
表 6.11	行政院退輔會榮民工程股份有限公司 93-97 年度考成 指標面向及其權重	70

圖 次

圖 2.1	公營事業移轉民營條例第三條圖示	5
圖 2.2	中央的國營事業	6
圖 2.3	民國光復初之國營事業定位	7
圖 2.4	國營事業民營化政策推動緣由	9
圖 2.5	96 年國營事業往年績效比較	17
圖 4.1	國內油價與國際原油價格走勢圖	33
圖 4.2	台電 97 年 11 月發購電量之來源比例	36
圖 5.1	非公司組織之營業利益率	40
圖 5.2	公司組織之營業利益率	41
圖 5.3	非公司組織之純益率	43
圖 5.4	公司組織之純益率	44
圖 5.5	非公司組織之業主權益報酬率	46
圖 5.6	公司組織之業主權益報酬率	48
圖 5.7	三大部會年度受評單位	50
圖 5.8	各年度平均分數	51
圖 5.9	各年度得甲乙丙之比例	51

國營事業工作考成制度修改建議

圖 5.10	89 年起各年度連續得甲之比例	52
圖 5.11	考成成績與營業實績之比較	55
圖 5.12	純益率與分數之散布圖	57
圖 6.1	公共績效管理模型.....	74
圖 7.1	建議方案二示意圖.....	81

提 要

一、研究緣起

爲期有效督促國營事業不斷進步與激勵員工努力工作，行政院於民國48年8月18日令頒「國營事業工作考成辦法」，迄今已近50餘年的歷史，由於工作考成制度向來是國營事業管理的重要基石，因此工作考成制度之良窳歷年來也極受行政首長的重視，不僅持續發揮積極的功能且已累積相當程度之成果。然而，隨著時空背景的演變，社會環境的需求也急劇的變化，民眾自主意識與對政府的要求亦日漸高漲，因此工作考成制度亦須順應環境變遷、政府改革目標，適當調整修正與持續改進。

由於國營事業同時具有企業與公益的不同性質，因此對其績效評估時，一方面固然應以盈虧來衡量其績效；另一方面配合主管部會的政策，如：穩定物價、充分供應、普及服務等措施，以達成照顧人民生活等公益政策目標。這些配合政府政策所需之費用及效果經常無法明顯準確的區分計算，爲了達成政策目標，卻產生國營事業損益上之赤字。由於定位與考核目標與事業任務不盡相符，國營事業的經營容易遭到社會大眾的誤解與責難，成爲政府部會管考國營事業之一大困難。

再加上，近來由於金融風暴所引發國內經濟衰退，進一步造成社會上普遍減薪、裁員的風潮，相對於民間企業的困境，現行制度存在國營事業即便虧損仍可能考得甲等、領足獎金之現象，造成社會誤解之負面社會觀感，因此遂有重新檢討與改善工作考成制度之想法。爲使工作考成制度更能合理客觀地反映國營事業的經營績效，就必須對考成制度的實行現況、制度特色與瓶頸挑戰，有系統地了解掌握、分析問題，希冀從中提出相關的具體作爲或建議改進方向，期許國營事業的工作考成工作能朝向更爲合理、完備、且符合社會期待之方向努力。

二、研究方法

本研究對研究的問題與焦點，擬採以下研究方法步驟：

（一）文獻與法規的收集與整理

收集與整理國營事業工作考成制度之法規，如：國營事業管理法、國營事業工作考成辦法，了解現行國營事業工作考成制度的運作，同時對其評估指標進行歸納探討，釐清國營事業工作考成制度執行成效與面對的難題。此外，參考國際間績效考核之相關理論與架構，以作為我國國營事業工作考成制度的分析基礎。

（二）藉由深度訪談或專家座談，收集國營事業績效考成制度之修改看法與建議

本次研究的座談或訪談對象主要有研考會、經建會、經濟部國營會等議題相關的政府官員、國營事業自評單位、對於績效考成制度有所專精的學者專家，一方面了解利益相關人對現行制度的看法與需求、建議實際執行的可能困難與問題；另一方面蒐集各方意見、集思廣益，彙整相關利益關係人之主張，進而以全方位角度執行本研究的討論，作為相關工作發展策略的重要依據。

（三）建立分析架構並進行分析

本研究將以次級資料的搜集、座談與訪談資料，加以整理分析，運用績效考核等相關研究理論為基礎，發展合適之分析架構作為整個研究的核心，提供一個有系統的組織架構與分析結果。

三、研究發現

（一）營業收入與盈餘等財務指標受到政策影響，難以充分反應事業真實營運績效

自96年起全球經濟景氣陸續劇烈下滑，其間歷經了物價大幅波動、次貸金融風暴，然而即使在艱困的企業經營環境下，國營事業仍必須肩負起國家賦予的政策使命，因而招致嚴重的鉅額虧損。由於國營事業多容易受到價格與經營上的管制，再加上年度工作考成與經營

績效獎金的指標多為市場營運成果的財務指標，因而容易對國營事業營運的財務指標產生影響，使得國營事業的真實營運績效難以被有效反應。

（二）虧損事業經政策申算也可能考成甲等、領足獎金，引發社會大眾之疑慮

由於目前23家國營事業多為公用事業或服務性事業，多受到政府的政策影響與管制，且負擔相當之政策任務，所以營運結果之責任不全是各事業單位，因而存在政策任務申算之機制。由於申算政策性因素的影響有非常大的主觀認定與彈性空間，經過申算後虧損事業亦可能支領4.6個月薪給總額的考成與績效獎金。倘若國營事業經營成效斐然，根據其考成與績效獎金制度，獎勵員工係屬合理；但是一旦國營事業連年經營虧損，造成政府財政負擔，雖然自身經營績效不彰，卻仍由於不適當的績效評估制度而獲得獎勵，自然為人所詬病，引發社會大眾之疑慮。

（三）工作考成成績與經營實績不對等，現行工作考成制度鑑別度低

根據本研究統計分析結果，自93至96年的國營事業普遍財務績效不彰，然而考成成績卻反向表現，連續得甲的比例、各年度的得甲比例，以及各年度的平均成績皆越來越高，使得經過申算後的績效獎金與公司經營實績狀似無關；再者，即使是成績最低分的後四分之一群，平均分數尚有80.04，超過半數事業還是評為甲等，可見以現行工作考成制度用來衡量國營事業績效表現，明顯存在鑑別度不佳之問題，形成考成成績難以充分反應事業真實營運績效之窘境。

（四）考成指標組成與權重設計過於偏重財務性指標，忽略績效評估之多元及全面性

工作考成制度雖顧及經營效率、財務績效、人力資源、社會責任等面向，唯其評估指標之組成與權重，存在傳統績效評估的常見問題：多偏重財務指標之重要性，過於注重財務面表現而忽略公司全貌之真實性；即使是非財務指標，仍以財務數值構成，缺乏適當的代表性，如人力資源管理項目，只是了解人事成本的節擲，而非人力素質的提

升，僅能達到績效評估之片面效果；由於實質上缺乏生產供應、營運效率、成本節省、顧客滿足等類型的指標設計，使得政策申算方便且存在操作財務指標計算之模糊空間。

(五) 偏重財務績效達成的指標設計，易使得國營事業產生短視效果，唯恐牴觸企業的長期績效和永續發展

國營事業須比照公務機關每年度編列預算，年度結束時辦理決算作業，由於過度強調事業有無達成年度預算目標，若以各國營事業考成項目之權重觀之，似乎國營事業達成盈餘任務更甚於國家政策，因此容易迫使國營事業關心每年短期財務盈餘，而忽略長期永續經營目標，像是因應未來環境所須調整之管理作為或長期投資計畫。

(六) 工作考成程序與指標設計與主管部會政策或企業策略目標之間缺乏聯繫，難以發展權責相符的治理架構

工作考成的細項指標設計，與主管部會政策目的或企業年度策略目標之間無明顯聯繫，再加上政策申算機制，導致考成結果與經營實績之關聯性不夠緊密，使得員工激勵效果有限。再者，行政院（研考會）負責指標設計審查、複核等事宜，間接促使工作考成作為主管部會的管理工具功能弱化，不利於主管機關與部屬事業發展權責相符（Accountability）的治理架構

四、研究建議

(一) 立即可行建議（主辦機關：行政院研考會）

方案一：在現有之工作考成架構下，針對現行辦法在執行時不盡理想之處，做適當的修訂。同時，落實工作考成的執行

為求精進現行的國營事業年度工作考成，最簡易可行的方式，將會是針對環境的變化與政府施政的方向，依據現行的工作考成制度，在基本架構不變的前提下：業務經營、財務管理、生產管理、人力資源管理、企劃管理、環境保護及工業安全、其他事項等7大項，調整這些項目評估指標的訂定與權數分配，並在考評等第的複核時，設定若干具有鑑別能力的必要條件（例如：虧損的事業機構不得考評為『甲

等』、年度考成甲等事業的比例應與過去十年事業單位考成成績比例相當、設定其他具有激勵性的績效標準...等)。

並在年度工作考成的過程中，嚴加把關，力求發揮考核國營事業經營成效，督促其業務進步發展（國營事業工作考成辦法第一條）的目標。

（二）中長期建議（主辦機關：行政院研考會；協辦機關：經濟部、交通部、財政部、中央銀行、衛生署、勞委會、退輔會）

方案二：加強各目的事業的主管部會的授權，在授權的範圍內，由主管部會自行辦理年度工作考成的評等工作

由於國營事業的創設目的，並非要爭取最大的獲益，而是要配合主管部會的政策推行。同時，由於權責的歸屬以及業務的相關，主管部會對所屬事業之經營良窳，都有第一手的掌握，該事業的工作考成應由主管機關訂定標準，進行實質的考核。雖然，行政院是國營事業工作考成成績最終複核的單位。然而行政院（研考會）可以透由修訂國營事業年度工作考成作業要點，訂定若干工作考成的基本原則，授權各部會於初核時進行實質審查，而行政院（研考會）在複核時，僅作程序與原則的審查。

只要符合所規範的程序與授權原則，行政院（研考會）將尊重主管部會的初核成績。透由國營事業工作考成授權的基本原則的訂定，可以確保國營事業的年度考成得以有效進行，同時又可以維持考成工作的鑑別力。行政院（研考會）可以考量下列數項工作考成授權的基本原則。例如：虧損的事業機構不得考評為『甲等』、年度考成甲等事業的比例應與授權部會所屬事業過去十年事業考成成績比例相當、設定其他具有激勵性及鑑別力的績效標準...等。

國營事業工作考成制度修改建議

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

爲期有效督促國營事業不斷進步與發展，行政院自民國48年令頒「國營事業工作考成辦法」以來，建置國營事業工作考成機制迄今已近50餘年的歷史。考成評核標準由各主管機關配合行政院政策方向，逐年研訂工作考成實施要點報院核定實施。國營事業考成於年度終了，由執行單位自我考評，繼由主管機關初評，再由研考會會同院秘書處、主計處、人事行政局及經建會組成複核小組進行複核，提出改進意見。至於考核方式，是採書面考核與實地查證並行，對於重要問題則舉行座談會交換意見，評核結果則簽報行政院作爲國營事業未來改進之重要依據。

現行國營事業工作考成制度雖顧及經營效率、財務績效、人力資源、社會責任等面向，唯細究這些面向內的評估指標，仍多強調財務指標之重要性。由於國營事業同時具有企業與公益的不同性質，因此對其績效評估時，一方面固然應以盈虧來衡量其績效；另一方面配合主管部會的政策，如：穩定物價、充分供應、普及服務等措施，以達成照顧人民生活等公益政策目標。這些配合政府政策所需之費用及效果經常無法明顯準確的區分計算，爲了達成政策目標，卻產生國營事業損益上之赤字。由於定位與考核目標與事業任務不盡相符，國營事業的經營容易遭到社會大眾的誤解與責難，成爲政府部會管考國營事業之一大困難。

此外，爲激勵員工努力工作，提升事業經營效率，我國之國營事業自民國78年起開始實施績效獎金制度，其中，考成獎金也是績效獎金制度中的一環。依據年度工作考成之等第成績，事業單位可得至多2個月的薪給總額的考核獎金。其餘，依據企業的實現盈餘（近年來又

加上純益率的考量)的多寡，事業單位至多可以支領2.6個月的薪給總額的績效獎金，統稱為經營績效獎金。

然而此一績效獎金制度，對於國營事業的成效不一，再加上近來由於金融風暴所引發國內經濟衰退，進一步造成社會上普遍減薪、裁員的風潮，相對於民間企業的困境，虧損國營事業仍可能考得甲等、領足獎金之現象，引起社會大眾的側目與非議，社會觀感不佳，因此遂有重新檢討與改進國營事業工作考成制度之想法。為使工作考成制度更能合理客觀地反映國營事業的經營績效，就必須對考成制度的實行現況、制度特色與所面臨之困難，有清楚的認知及了解，希冀從中提出相關的具體作為或建議改進方向，期許國營事業的工作考成工作能朝向更為合理、完備、且符合社會期待之方向改進。

第二節 研究方法與流程

本研究為一種應用性的研究，首先係針對國營事業對於全民重要性與國家財政貢獻提出背景說明。其次，為提供充足的背景資料，對國營事業工作考成制度的實行現況與制度特色提出完整的說明。並就國營事業工作考成制度所遭遇的問題，提出合宜的評斷。最後，為求研究成果的實用性，在績效考核等相關理論架構下檢視國營事業工作考成制度，根據綜合分析結果提出檢討及改進建議。以下分別敘述本研究方法與流程：

一、文獻與法規的收集與整理

收集與整理國營事業工作考成制度之法規，如：國營事業管理法、國營事業工作考成辦法，了解現行國營事業工作考成制度的運作，同時對其評估指標進行歸納探討，釐清國營事業工作考成制度執行成效與面對的難題。此外，參考國際間績效考核之相關理論與架構，以作為我國國營事業工作考成制度的分析基礎。

二、藉由深度訪談或專家座談，收集國營事業績效考成制度之修改看法與建議

本次研究的座談或訪談對象主要有以下四種類型：

（一）相關的政府官員

訪問研考會、經建會、經濟部國營會等工作的有關人士，了解國營事業工作考成制度運作的現況，其系統是否充足，遭受評論的可能原因，未來制度修改的進行方向與展望。

（二）國營事業自評單位

拜訪國營事業自評單位，了解目前各單位實際考成的作業程序，以及可能的需求與困難，以作為推動相關計畫的參考。

（三）對於績效考成等議題有所專精的專業人士

訪問國內對績效管理、內部控制等議題有所專精的專家等，針對國營事業績效考成給予精深的建議與討論，作為考成制度修改的基石。

經由對以上利益關係人之座談與訪談，我們得以瞭解國營事業工作考成制度以及指標架構之現況、需求以及可能的改進方向。藉此彙整相關利益關係人之主張，進而以全方位角度執行本研究的討論，作為相關工作發展策略的重要依據。

三、建立分析架構並以全面性角度展開分析

本研究將以次級資料的蒐集、座談與訪談資料，加以整理分析，運用績效考核等相關研究理論為基礎，發展合適之分析架構作為整個研究的核心，提供一個有系統的組織架構與分析結果。

第三節 研究範圍與對象

本研究以中央政府主管部會所轄部屬事業或機關組織為範圍，目前中央管轄事業單位的主管機關有三大部會（經濟部、交通部、財政部）、行政院機關（衛生署、勞委會、退輔會）與中央銀行等事業單位。由於本研究重點乃是在中央的國營事業，故地方公營事業部份，如高雄市政府財政局所屬之高雄市公共車船管理處或台北自來水事業處、台北大眾捷運股份有限公司等，皆不屬於本研究目標對象，因此暫不討論。

第四節 研究預期效益

本研究預期效益整理分述如下：

- 一、收集與整理國營事業工作考成制度之法規，如：國營事業管理法、國營事業工作考成辦法，瞭解考成制度評估之目的。並參訪辦理考核自評單位，了解現行考成制度的問題與需求，做為考成制度修改的參考。
- 二、由於國營事業工作考成制度受到企業當年度之經營目標、公司資源、經營環境及政策重點等時空環境變遷，每年主觀更新修正考評指標，評估結果容易失真。因此，本研究試圖建立客觀且全面之分析，從中深入挖掘問題，以作為發展建議方案之基礎。
- 三、根據分析展開現行工作考成制度之若干問題，本研究以實用性角度進行建議方案規劃、優劣與可行性分析，期許工作考成結果更能反映國營事業實績，並使工作考成工作朝向更為合理、完備、且符合社會期待之方向改進。

第二章 國營事業的特殊定位與發展演進

我國的國營事業於民國 34 年至 38 年間因對日抗戰勝利，故由政府接收重組，為公營企業之形成提供基礎，涵蓋的事業包括電力、糖業、石油、肥料、水泥等國家基礎民生事業。

當時為了配合國際情勢、政府政策與扶植民間企業致力於推動國營事業民營化，並在民國 42 年制訂公布「公營事業移轉民營條例」，期間曾於 80 年、89 年與 92 年修訂三次，將 60 多家的國營事業推動民營化精簡至民國 98 年之 23 家。我們將藉此章節探討我國國營事業之基本定義、歷程演進、民營化之背景與目前現況。

第一節 國營事業之基本定義

根據「公營事業移轉民營條例」第三條所稱公營事業，指下列各款之事業：

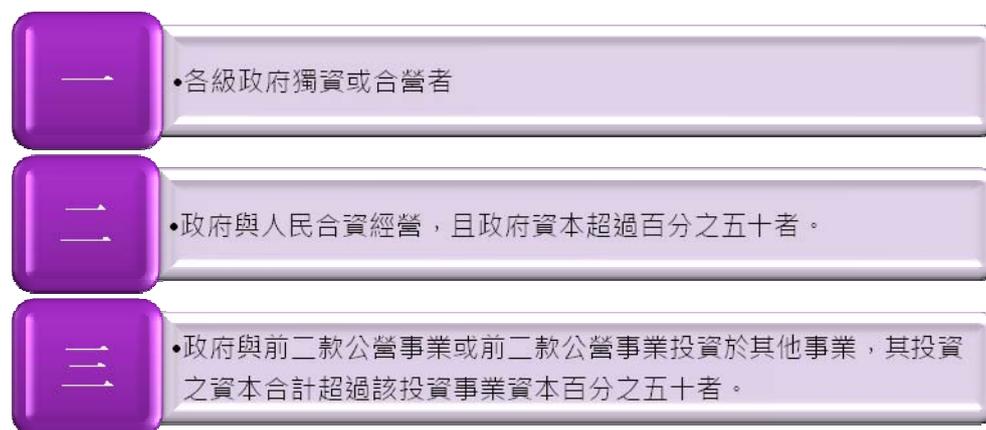


圖 2.1 公營事業移轉民營條例第三條圖示

資料來源：行政院經濟建設委員會

「國營事業法」第四條亦明訂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，增加國庫收入。另外司法院大法官會議亦曾對公營事業的定義及性質作出解釋參見釋字第八號：「...股份有限公司政府既有 50%以上，縱依公司法組織亦係公營事業機關」可知股份有限公司即使是依公司法成立，但只要政府資本佔 50%以上仍為公營事業，而由國營事業轉投資且資本佔 50%以上者也可稱為公營事業。

此外條例中所謂各級政府包括中央政府、直轄市政府及縣市政府，而各國營事業之主管機關即為各中央事業主管機關、地方政府等。

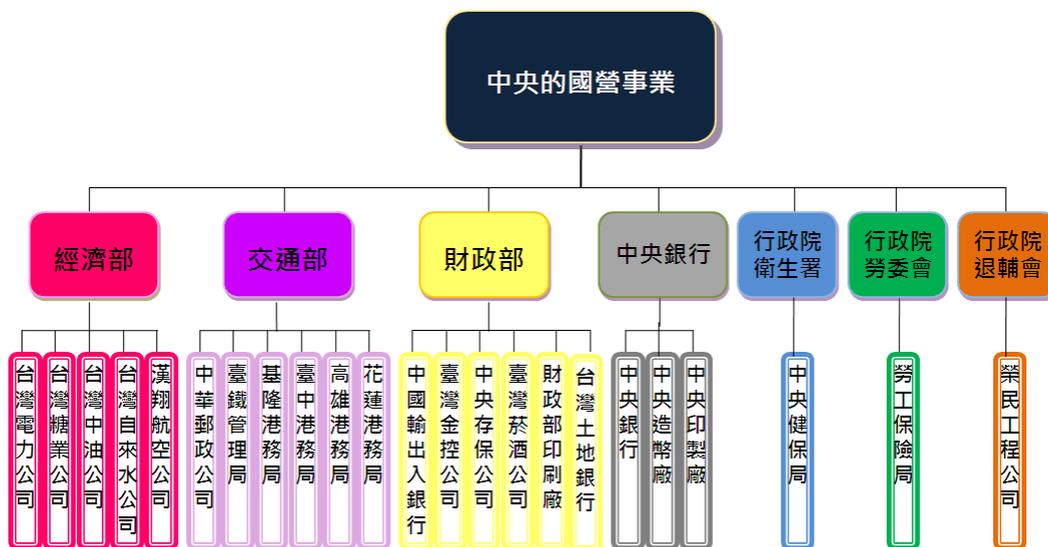


圖 2.2 中央的國營事業

資料來源：本研究自行整理

圖 2.2 指出主管機關以中央政府為首，以下分為三大部會（經濟部、交通部、財政部）、行政院機關（衛生署、勞委會、退輔會）與中央銀行。地方公營事業則如高雄市政府財政局所屬之高雄市公共車船管理處或台北自來水事業處、台北大眾捷運股份有限公司等。由於本研究重點將放在中央的國營事業，故地方公營事業部分暫不討論。

第二節 我國國營事業之特殊定位與發展演進

一、我國國營事業之發展歷程

(一) 國營事業之起源與定位

從民國34年對日抗戰勝利到民國38年期間，乃是台灣國營事業體系形成的關鍵時期，當年中央政府遷移來台，隨政府自大陸移入台灣或在台復業之大陸企業與原本在台的日本企業，皆由政府接收重組並陸續興辦國營事業，以完成當時國營事業設立之目標，包括提供基礎建設、振興經濟、穩定金融、與維持社會安定。

振興經濟方面政府利用國營事業體系一方面扶持民間進口替代工業與整體經濟成長；另一方面則將其盈餘挹注國家軍政體系的財政需要，並建立金融機構如輸出入銀行、中央再保險公司、中央存款保險公司以穩定金融。而基礎建設則成立中國鋼鐵公司、中國造船公司、中國石油化學開發公司等提供電力、糖業、石油、肥料、水泥等基礎生產事業。末了，政府基於社會安定設置台灣省勞工保險局、退輔會所屬的退除役官兵安置基金事業單位，使社稷民生各得其所。



圖 2.3 民國光復初之國營事業定位

資料來源：本研究自行整理

（二）國營事業對民間部門具重大影響力

民國五〇年代後國營事業仍對民間部門之發展保有控制力，例如當時政策以發展輕、重工業為目標，故政府加強投資於重化工業；並挹注資金於公營金融系統並控制整體經濟的發展方向，使台灣能安然度過通貨膨脹、外匯缺乏等困境，並協助民營事業發展、累積國民儲蓄，奠定國家經濟發展基礎。

民國六〇年代，台灣之經濟成長由「中間財進口替代階段」開始邁入「擴大內需科技導向階段」。此時期政府經濟政策重點置於「鼓勵發展科技工業」，並積極就現有產業進行輔導升級。由於此一時期的國民平均所得已大幅提高，顯示民間累積充分資金可供運用，民營事業遂取代國營事業，然而國營事業以其擁有龐大之資產與營業額，掌握之重大關鍵技術，在政府發展科技工業與進行產業升級的過程中，仍居於相當重要的地位。因此，為使我國經濟一方面運用民營企業的創新與彈性，以保持發展的活力；另一方面能利用國營事業達成政策目標的屬性，使政府的意志能順利執行。

（三）設定國營事業縮減規模與提高績效之兩大方針

民國七〇年代台灣面臨國際情勢的衝擊，包括中美斷交及石油危機等事件的影響，為解決此困境，政府採取一系列穩定發展、安定人心之政經措施，其中包括推動國營事業與政府投資的「十大建設」以帶動工業化、強化經濟自主能力，並連帶推動公營金融體系合理化發展。

此時期國營事業仍占舉足輕重之地位，其經營管理方針必須同時朝二方向努力：其一是將績效不彰或民營事業已能成功經營的相關國營事業，予以縮減規模乃至合併經營，以免浪費國家資源，此方向也為往後國營事業積極改革埋下了伏筆；其二是對仍居產業關鍵地位的國營事業，協助其提高經營績效，配合達成政策目標。

二、我國國營事業之民營化政策推動

早在民國 42 年時政府已制訂公布「公營事業移轉民營條例」，而

從民國 83 年起民營化更加快改革的腳步，例如三大部會之一的經濟部即在民國 84 年組成「經濟部所屬事業民營化諮詢委員會」，政府亦在 85 年的「國家發展會議」提出達成「5 年內完成民營化」等多項加速民營化之共同意見。而根據「公營事業移轉民營條例」第一條¹提到，民營化政策的推動除了為增進市場機能與事業經營效率，其實尚取決於以下三個因素：

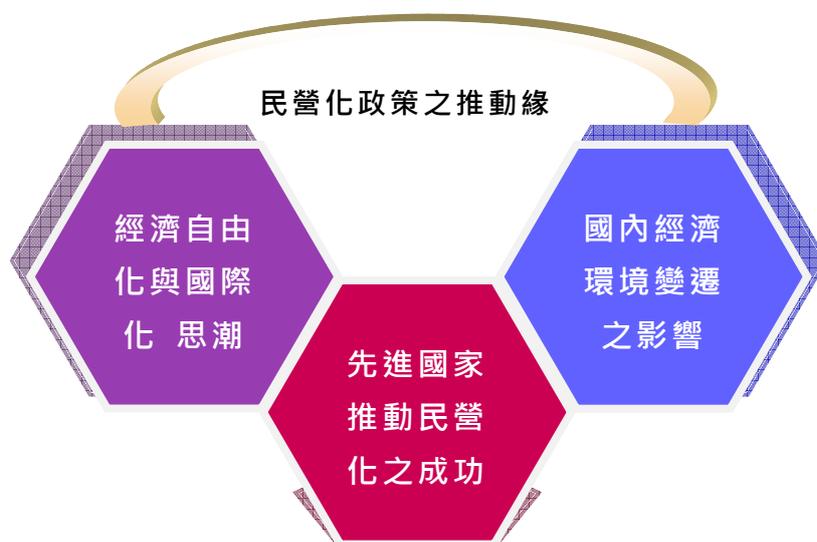


圖 2.4 國營事業民營化政策推動緣由

資料來源：經濟部國營事業委員會網站，本研究自行整理

（一）1980年代經濟自由化與國際化思潮

當時許多世界強國政府都提倡經濟自由化，英國自1979年保守黨執政以來，秉持市場經濟自由化精神，鼓勵個人創業與競爭。因此強調政府應減少對經濟之干預，主張市場機制。美國總統雷根亦主張減少對公營事業之保護，建立公營與民營企業在合理的競爭環境下，提升創造力、品質與培養企業責任。

¹ 「公營事業移轉民營條例」第 1 條 為促進公營事業移轉民營，以發揮市場機能，提升事業經營效率，特制定本條例。

1980 年末我國國民平均所得大幅提高，民間資金充裕，經濟發展的重心已轉移至民營企業，而公營事業生產比率則已降至 15% 以下。再者受到全球興起「自由化、國際化」經濟思潮，各類經濟合作性質之國際協定與組織應運而生；政府為因應此經濟情勢，除加緊推動各項自由化措施，如放寬外匯及進出口管制等外，並積極準備加入各國際組織，鼓勵企業接受國際化的考驗。

例如自 2002 年台灣加入 WTO 世貿組織，國營事業面對市場開放必須與民間競爭，包含油品、電信、菸酒等逐漸失去保護地位。舉例而言，台灣菸酒公賣局的紅標米酒在台灣於 1998 年加入 WTO 的入會談判中，為不違反 WTO 的國民待遇原則，故政府針對本土製與國外進口米酒，課以相同稅率，導致當時的紅標米酒從 24 元飆漲至 150 元以上，造成全民瘋狂搶購囤積的亂象。

自由經濟之衝擊雖然影響國營事業盈餘，及其營運組織結構，但為與國際接軌，政府仍積極推動國營事業民營化，以減少對國營之干預，增加轉民營企業之自由發展與競爭。

（二）先進國家推動民營化之成功經驗

英國積極推動公營事業民營化之事業範圍涵蓋航空、電信、石油、汽車、旅館、運輸等行業，增加企業及整體經濟之效率。日本亦力促國內專賣公社、電信電話公社、郵政、國有鐵道公社及日本航空公司之民營化工作。德國方面自 1985 年通過公營事業民營化政策方針，截至 1995 年已將 14,500 家公營事業移轉民營。

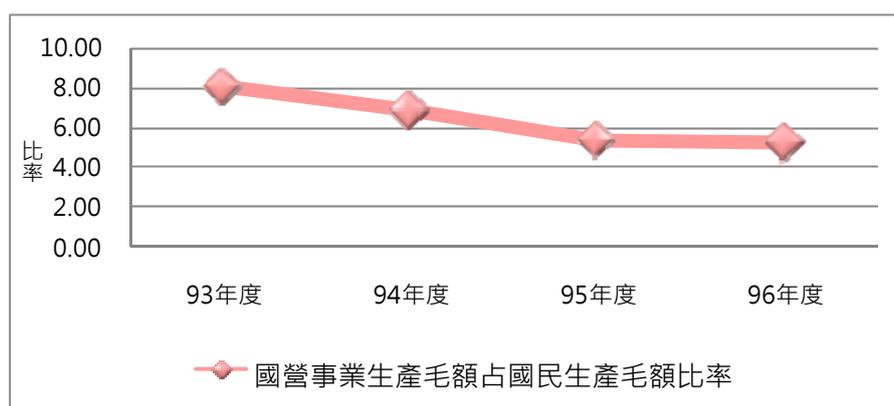
（三）國內經濟環境變遷之影響

自九〇年代東亞地區貿易迅速擴張，其占世界經濟之比重增加，但卻出現以大陸為樞紐的整合模式，產生大陸磁吸效應吸引台灣產業外移，衝擊國內產業就業及所得分配，嚴重影響台灣經濟發展。

下表 2.1 為國營事業生產毛額占國內生產毛額之比率，民國 96 年國營事業生產毛額為 6,861 億元，占國民生產毛額 12.9 兆之 5.29%，為近年之最低點，從民國 70 年最高峰的 24.8%，逐漸下降至 93 年之

8.04%，96 年度更不到 5.5%，國營事業對我國經濟成長貢獻度逐年降低，可見民營企業已成為經濟成長主力，國營事業民營化，已成為必然之趨勢。

表 2.1 國營事業生產毛額占國內生產毛額比率



資料來源：本研究自行整理

過去國營事業一直是政府財政收入之主力，但隨著國內外產業經濟變遷，國營事業之生產毛額已難以支應國家建設需要，政府積極投資現代化基礎設施，包含建構便捷運輸網、充實電信設施、發展能源科技等，均有待投入大量資金予以改善，民營化收入更有利於公共建設之推動。

（四）鼓勵民營化釋出公股，有助穩定與健全資本市場

經濟發展初期因國內資本市場籌碼有限，投資管道不足，藉由民營化釋出公股，可增加民間投資機會及吸收國內過剩游資，以增加資本市場籌碼，擴大資本市場規模，以促進健全與穩定的資本市場發展。

第三節 我國國營事業現況與所面臨之挑戰

一、我國國營事業之現況與民營化成效

政府為落實推動公營事業民營化，提升事業競爭力，其三大目標：加強公營事業企業化、公股股權監督管理及維護公有財產利益。民國 78 年至 96 年政府核定 68 家納入推動，97 年底止，計完成 37 家民營化，結束營業 17 家，不民營化 2 家，合組金控 3 家，扣除部分國營事業建議改制為特殊公法人如高雄港務局、花蓮港務局或改制為非營業基金或公務預算單位，如：健保局、勞保局，或者考量其不宜民營故維持現狀者，如中央銀行、中央印製廠，其餘尚有 9 家繼續推動中。

(一) 已移轉民營之事業 (78 年 1 月 1 日至 97 年 12 月 31 日)

表 2.2 已移轉之國營事業

原主管機關	已移轉民營事業	民營化基準日	辦理方式	公股比例 (%)
經濟部	中石化公司	83.06.20	出售股權	15.37
	中華工程公司	83.06.22	出售股權	0
	中國鋼鐵公司	84.04.12	出售股權	36.19
	台機鋼品廠	85.05.20	讓售資產(與特定人協議)	
	台機船舶廠	86.01.10	讓售資產(與特定人協議)	
	台機合金鋼廠	86.06.30	讓售資產(與特定人協議)	
	台肥公司	88.09.01	出售股權	44.48
	中興紙業公司	90.10.16	讓售資產(員工承接)	
	台機公司	90.11.19	讓售資產(與特定人協議)	
	唐榮運輸處	91.08.01	標售資產	
	唐榮鋼鐵廠	91.09.01	讓售資產(與特定人協議)	
	唐榮公路車輛事業部	91.09.01	標售資產	
	唐榮軌道車輛事業部	91.10.16	資產作價與民間投資人合資成立民營公司	

第二章 國營事業的特殊定位與發展演進

	農工公司	92.01.01	標售資產	
	台鹽公司	92.11.14	股票公開申購-抽籤	40.65
	台船公司	97.12.18	出售股權	45.4
財政部	中國產險公司	83.05.05	出售股權	13.38
	交通銀行	88.09.03	出售股權	
	農民銀行	88.09.13	出售股權	45.17
	中央再保險公司	91.07.11	出售股權	33.20
交通部	陽明海運公司	85.02.15	出售股權	42.62
	台汽公司	90.07.01	讓售資產（員工承接）	
	台鐵貨搬公司	92.01.01	資產標售（員工承接）	
台灣省	彰化銀行	87.01.01	出售股權	23.02
	華南銀行	87.01.22	出售股權	31.46
	第一銀行	87.01.22	出售股權	24.81
	台灣中小企銀	87.01.22	出售股權	39.11
	台灣產險公司	87.01.22	出售股權	27.65
	台灣航業公司	87.06.20	出售股權	26.46
	台灣人壽保險公司	87.06.30	出售股權	29.88
	台開信託公司	88.01.08	出售股權	34.07
行政院退輔會	液化石油氣供應處	85.03.16	標售資產	
	榮民氣體廠	87.01.01	資產作價與民間投資人合資成立民營公司	
	岡山工廠	87.08.01	標售資產	
	食品工廠	92.01.28	完成招標	
新聞局	新生報業公司	89.12.31	讓售資產（與特定人協議）	
台北市	台北銀行	88.11.30	出售股權	14.04
	印刷所	89.12.31	標售資產	
高雄市	高雄銀行	88.09.27	出售股權	46.27

資料來源：如何加強公營事業的公司治理（張玉山，2004）

(二) 尚未移轉民營之國營事業

表 2.3 現存之國營事業

資料更新至 97.12.31

主管機關	事業機構	民營化時程
經濟部	1. 台灣電力公司	再檢討後報院核定
	2. 台灣中油公司	再檢討後報院核定
	3. 台灣糖業公司	各事業部民營化計畫書再報院核定
	4. 漢翔航空工業公司	再檢討後報院核定
	5. 台灣自來水股份有限公司	暫不考慮釋股民營化，推動部分業務委託經營
交通部	1. 中華郵政公司	尚未核定
	2. 台灣鐵路管理局	先進行營運改善，再檢討公司化與民營化
	3. 基隆港務局	改制為特殊公法人 ²
	4. 台中港務局	改制為特殊公法人
	5. 高雄港務局	改制為特殊公法人
	6. 花蓮港務局	改制為特殊公法人
中央銀行	1. 中央銀行	依現行組織型態存續
	2. 中央造幣廠	依現行組織型態存續
	3. 中央印製廠	依現行組織型態存續
財政部	1. 中國輸出入銀行	--
	2. 臺灣金控公司	--
	3. 臺灣土地銀行	--
	4. 中央存款保險公司	--
	5. 台灣菸酒公司	再檢討後報院核定（財政部建議 99 年 12 月）
	6. 財政部印刷廠	--
行政院衛生署	中央健康保險局	改制為非營業基金或公務預算單位
行政院勞委會	勞工保險局	改制為非營業基金或公務預算單位
行政院退輔會	榮民工程公司	98 年 6 月

資料來源：經濟部國營事業委員會網站、如何加強公營事業的公司治理（張玉山，2004）

² 特殊公法人：意指該事業不宜由民間經營，且需獨立運作不受政府組織之限制者，得經立法改制為特殊公法人

表 2.3 詳述中央的國營事業尚未移轉民營之國營事業，涵蓋三大部會（經濟部所屬 5 家、交通部所屬 6 家、財政部最多所屬 6 家）、行政機關（衛生署所屬 1 家、勞委會所屬 1 家、退輔會所屬 1 家）與中央銀行及所屬 3 家，截至民國 98 年 2 月止計有 23 家。

根據行政院訂定之非公司組織及公司組織國營事業機構存續原則，並非所有的公營事業都必須公司化且推動民營化，部份具有公用性質或業務性質特殊、負有政治責任之公營事業並不適宜以改制成公司制運作。故以下僅針對適合移轉民營的 9 家國營事業作說明：

表 2.4 國營事業欲移轉民營之說明

事業名稱	欲移轉民營之說明
台電公司	須俟立法院通過「電業法」修正案及向立法院報告「台電民營化計畫書」後始能執行；民營化計畫書經濟部於 97 年 7 月報院，由院退請經濟部配合電業法再修正。
台灣中油公司	採對策略性投資人公開標售股權完成民營化，因工會拒絕協商，民營化時程業報奉行政院同意展延，於民營化計畫書獲立法院審議通過後，再專案報院核定。
漢翔公司	採事業部作價同時推動公司股票上市，民營化時程奉行政院同意配合向立法院專案報告及俟漢翔公司設置條例修正案修法通過後之修正情形再報核。
台糖公司	擬採非營業土地析離，分事業部（砂糖除外）與分階段方式民營化。主計畫已奉核，於 95-97 年期間加強規劃推動。各事業部民營化計畫台糖正規劃及送交經濟部審查中。
台水公司	行政院原則同意在相關配套措施未建立前， 暫不考慮釋股民營化 ，惟仍應推動部分業務採委託經營方式辦理，以提高經營效率。部分業務委外推動中。

國營事業工作考成制度修改建議

事業名稱	欲移轉民營之說明
臺灣菸酒公司	民營化計畫書財政部送行政院公營事業民營化推動委員會審查中。
台灣鐵路管理局	96 年已配合修訂鐵路法相關條文，交通部正檢討研擬台鐵再生計畫方案中。
中華郵政公司	92.1.1 改制公司；民營化方式及民營化可行性檢討中，未來須配合政策修訂相關法規，並俟相關修法完成後再推動移轉民營。
榮工公司	擬採營造業務與非營造業務分割，營造業務包括在建工程（含部分委託經營）、公司業績及部份機具材料作價與民合資組成民間公司民營化。

資料來源：經濟部國營事業委員會網站

二、我國國營事業所面臨之挑戰

（一）國營事業績效普遍下降

下圖 2.5 為國營事業 96 年度之純益率成長率，我們主要比較公司組織的表現，但發現非公司組織成長率亦不佳，各事業之純益率相較於 95 年度普遍下降，其中包括央行、台鐵、台銀、花蓮港務局、臺灣菸酒公司、台水、台糖與榮工皆為負成長，其他事業成長率幾乎都維持在 0.5% 以下。

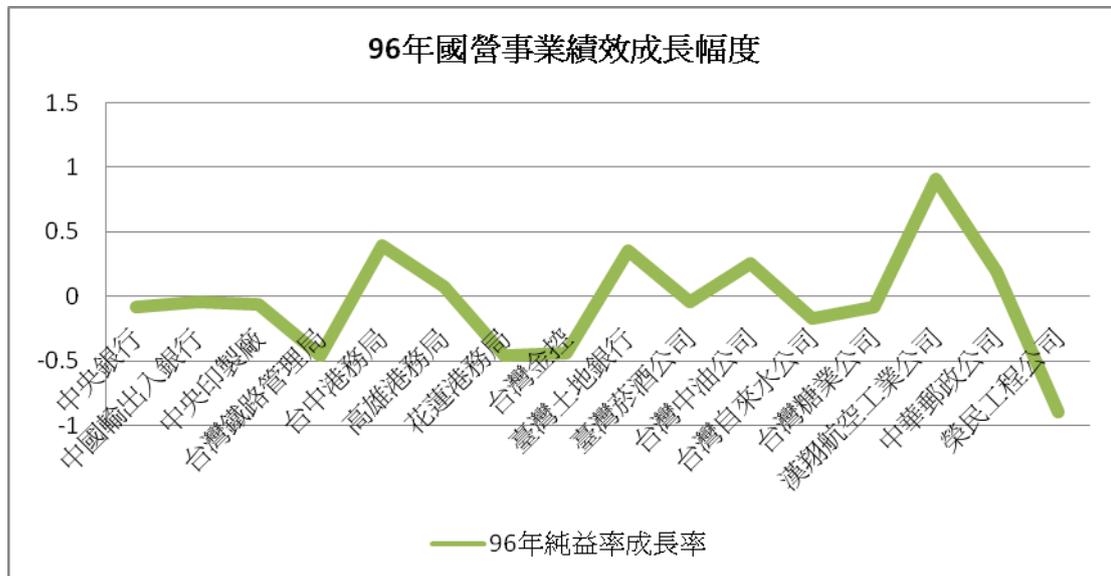


圖 2.5 96 年國營事業往年績效比較

資料來源：本研究自行整理

我們以中油與台塑為例，若比較兩者的財務資訊，可以看出中油雖然在營業收入上遙遙領先台塑，但在純益和股東權益報酬率上遠低於台塑。

表 2.5 中油與台塑之財務比較

比較年度：96

公司比較	營業收入	純益率	股東權益報酬率
台灣中油	8,820 億 6 千萬	1.34	3.59
台塑	181,7 億 2 千萬	26.33	21.64

資料來源：行政院研考會國營事業考成網站、公開資訊觀測站，經本研究整理

(二) 國營事業組織繁複、效率不佳之負面形象

比起民營事業，國營事業之經營受到多重法規及主管機關約束，因此除了需遵守一般民營事業之法規外，尚須遵行政府之預算法、決算法、審計法、政府採購法、及各主管機關之法令。國營事業內部組

組織結構複雜，因為受到限制多，因此企業經營自主性較低。下表為國營事業與民營事業之組織結構比較：

表 2.6 國營事業與民營企業之組織結構比較

項目	國營事業	民營事業
組織架構	<ul style="list-style-type: none">• 組織龐大，冗員過多層級繁多，影響效率。• 組織文化亦墨守成規，落入窠臼。• 領導階層主管常因政治環境而轉變，多屬政治酬庸性質，內部政策難以延續。• 各部門業務重疊，造成資源浪費。	<ul style="list-style-type: none">• 組織層級有規劃，內部新陳代謝機制佳，人員精簡，較符合效率。• 組織文化以創新活力為主。• 領導階層重視經營績效及企業的永續經營持續。• 各部門重視革新，改善組織作業，簡化流程，節省人力。

資料來源：本研究自行整理

誠如前述，國營事業不僅面對國內之民營企業競爭，還需接受市場加速開放後來自各國際企業的挑戰。雖然依據國營事業管理法規定，國營事業係以發展國家資本、促進經濟建設、便利人民生活為目的；然其經營方式，則應本著以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧，增加國庫收入。相較於因金融風暴導致企業裁員、失業率大增的景氣困境，國營事業在民眾眼裡是鐵飯碗的穩定工作，卻存在冗員問題、業務重疊、層級繁複與效率不佳之負面形象，甚至是營運績效不佳、鉅額虧損之事業，造成社會大眾普遍難以認同的社會觀感問題。

（三）國營事業績效與員工報酬狀似無關

本研究將會在後續章節探討國營事業實際營運績效與工作考成績效獎金，探討兩者之間是否存在合理相關。以去年（97年）中央健保局為例，員工之年終獎金高達 3.6 個月，但年度純損為 125.68 億元，因此民眾不免質疑國營體系事業之實際績效未合理反映在績效獎金上，此績效獎金與公司經營實績狀似無關之情形，往往難以取得社會大眾之理解，亦有論者視其為國營事業績效不彰之擋箭牌。

表 2.7 國營事業與民營企業之獎懲制度比較

項目	國營事業	民營事業
獎懲制度	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 缺乏獎懲激勵辦法之合理措施，致使獎金之分配差距甚小，無實質激勵作用，實施效果不佳。 ➤ 考評制度多受工會影響，僅能對管理階層進行績效評量，致責任無法上下落實。 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 賦予每個利潤中心事業部經理人，每年就營業收入訂定一個挑戰性目標，就人力合理化、降低成本兩大方向，提出改善方案。 ➤ 設有一套合理獎懲激勵辦法及績效衡量指標之配合措施。 ➤ 將具競爭優勢之核心單位獨立為利潤中心，除有效控制成本外，尚可另闢財源。

資料來源：提昇國營事業經營績效之研究（趙揚清，2003）

綜上所述，當前國營事業所面臨之挑戰艱鉅，本研究後續將深入探討、詳述各國營事業之工作考成辦法，並與其實領之獎金數額綜合分析，以探討工作考成制度之優缺點與發展建議改進辦法。

國營事業工作考成制度修改建議

第三章 國營事業工作考成之法規與制度特色

為期有效督促國營事業不斷進步與發展，行政院自民國 48 年頒令「國營事業工作考成辦法」以來，建置國營事業工作考成機制迄今已近 50 餘年的歷史。考成評核標準由各主管機關配合行政院政策方向，逐年研訂工作考成實施要點報院核定實施。各單位據以考評之「年度工作考成實施要點」，係依據各國營事業當年度之經營目標、公司資源、經營環境及政策重點以及因應時空環境變遷所需，每年更新修正，儘量以客觀性量化指標作為考評之標準，避免初複核考評單位之主觀恣意，造成評估之失真。

國營事業考成於年度終了，由執行單位自我考評，繼由主管機關初評，再由研考會會同院秘書處、主計處、人事行政局及經建會組成複核小組進行複核，提出改進意見。各單位分別就其職司業務部分，依據考核作業規定予以考評，力求專業及客觀。考核方式，則是採書面考核與實地查證並行，對於重要問題則舉行座談會交換意見，評核結果則簽報行政院作為國營事業未來改進之重要依據。

第一節 工作考成依據與作業規定

我國國營事業工作考成係依據「國營事業工作考成辦法」，而相關作業則規定於「國營事業年度工作考成作業要點」。

一、國營事業工作考成辦法

國營事業工作考成辦法係行政院於民國 48 年 8 月 18 日起令頒實施，歷經 6 次修正，最近一次於民國 92 年 6 月 6 日修正完成。工作考成辦法規定國營事業考成項目，計有：業務經營、財務管理、生產管理、人力資源管理、企劃管理、環境保護及工業安全、其他事項等 7

大項³。

國營事業工作考成辦法規定國營事業工作考成作業，採事業機構「自評」、主管機關「初核」、行政院相關機關「複核」共三個步驟辦理⁴。最後並揭示考成結果的後續獎懲依據。

二、國營事業年度工作考成作業要點

國營事業年度工作考成作業要點涵括各事業機構以及複核機關辦理評分應行注意之事項，依據「國營事業工作考成辦法」第 3 條規定，工作考成作業要點由行政院研究發展考核委員會定之，並列舉各機關及事業機構辦理考成作業應行注意事項（如：進行步驟、書面資料格式及種類、作業流程、實地查證等）。

三、主管機關所屬國營事業之年度考成實施要點

目前已廢止 23 家國營事業機構分別隸屬於 7 個部（行、會、局、署），依據國營事業考成辦法第 11 條規定，各主管機關辦理國營事業工作考成，應於每年度開始前，依第 3 條第 1 項考成選定事項擬訂考成細目、考評標準及其權數，報行政院核定後實施。待年度結束後，各事業機構「自評」、各主管機關「初核」及複核機關「複核」等作業，皆依個別的考成實施要點辦理評分。

實施要點核定流程為：各事業主管機關每個年度開始前，擬定所屬事業年度考成實施要點（草案）報院→行政院交下由研考會辦理→研考會函請各複核機關審提意見→研考會彙整綜合意見→由研考會代判院函頒各機關實施。

³ 屬原則性規定，非每家事業考成應包括全部項目。

⁴ 行政院複核機關指院秘書處、主計處、經建會、人事局及研考會，並由研考會負責主辦及彙整。

表 3.1 經濟部所屬國營事業工作考成制度

經營評估依據法規	國營事業管理法、國營事業工作考成辦法
評估對象	國營事業
評估機構	經濟部（國營會、人事處、會計處） ↓ 行政院（研考會、經建會、主計處、人事行政局、秘書處）
評估指標	以綜合性、多元化、計量性指標為主
評估方式	國營事業自評 ↓ 經濟部初核 ↓ 行政院複核
評估結果之應用	1.發給優良國營事業獎狀 2.國營事業重要人員之考核或任免，將工作考核之等第列為重要考慮因素

資料來源：吳豐盛，國家政策季刊，第三卷第二期。

第二節 工作考成作業方式及流程

依據「國營事業工作考成辦法」第 7 條規定，國營事業工作考成採書面審查及重點實地查證方式辦理。

一、書面審查作業

各國營事業機構於每個年度終了，應先辦理自評，並填具完成自

國營事業工作考成制度修改建議

評報告及決算書等書面資料，報其主管機關初核，並副送行政院。各主管機關辦理所屬事業機構工作考成時，應依據前述所報自評報告，並參酌其他資料後，完成初核評分等第後，報行政院複核。行政院複核小組複核，對各主管機關所報對其事業機構的初核報告及結果，應參酌其他考核資料，辦理複核評分。

二、重點實地查證作業

研考會以往年度終了辦理國營事業工作考成，得邀集院秘書處、主計處、人事局、經建會，組成查證小組，並配合各主管機關赴特定國營事業或其分支機構，進行實地重點查證。

行政院民國 89 年 1 月 20 日令頒修正之「國營事業工作考成辦法」，自 88 年下半年及 89 年度起，重點實地查證將改採於年度中辦理，以督促事業提升營運管理，並作為年終複核結果之參考。

行政院各複核機關完成複核作業後，事業考成成績 80 分以上者評列甲等者，70 分以上未滿 80 分者，則評列為乙等者，並由研考會彙整複核等第評分等第陳報行政院長核定；此外，研考會應彙總擬具年度考成總報告，於簽奉行政院長核定後，呈報總統。

第三節 工作考成制度下之獎酬制度

國營事業人員之經營績效獎金，包括考核獎金及績效獎金兩部分，考核獎金與各事業當年度考成成績相結合，也是本研究探討之重點；績效獎金由各事業年度達成之總盈餘，依員工貢獻程度提撥計給，其獎金總額以不超過 4.6 個月薪給，並於編列年度預算時，衡量經營狀況、預算盈餘及用人費負擔情形，核算估計編列績效獎金預算，以期達成國營事業企業化經營及激勵員工工作潛能，提高工作效率和服務品質，發揮整體經營績效，但績效獎金並不是工作考成制度探究之核心，茲分別就考核獎金及績效獎金決定方式簡短說明。

一、考核獎金：

依當年度工作考成之等第來決定考核獎金總額，包括主管考成獎金、高階經理及所屬人員考績獎金、全勤獎金、工作獎金。

1. 甲等：考核獎金總額以不超過 2 個月薪給總額為限。
2. 乙等以下（含乙等）：

工作考成成績未滿 80 分，但在 75 分以上者，其考核獎金總額以不超過本機構 1.8 個月薪給總額為限。但若工作考成成績未滿 75 分者，其考核獎金總額以不超過本機構一個月薪給總額為限。

二、績效獎金：

各事業當年度決算審定為盈餘者，其績效獎金總額由各事業就下列二種計算方式擇一計算⁵，以不超過本機構 2.6 個月薪給總額為限。當年度審定決算無盈餘或虧損之事業，不發給績效獎金。但事業當年度無盈餘或虧損係受重大政策因素之影響，並經申算該影響金額後可為盈餘者，仍得按本要點核算發給績效獎金；其獎金總額應以該績效獎金金額乘計該事業當年度報奉本部核定之開源節流目標（應區分固定與變動費用）達成率（最高 100%）為上限；其所稱「重大政策因素」係指：

1. 為配合政府穩定物價政策，致無法反映成本，調整產品售價。
2. 配合專屬該事業政策任務之法令規定，致成本增加部分。
3. 為配合政府政策，從事國內外投資以致虧損。

各事業於年度結束後，得就影響決算盈餘之政策因素項目提報本部審議後，再由各事業自行從嚴核算各項政策因素之影響金額，並以

⁵ 績效獎金 = 本年度決算盈餘 × 勞動成本佔營業支出比率 × 勞動生產力進步比率。
= 本年度決算盈餘 × (本年度決算用人費 ÷ 本年度決算營業支出) × (本年度決算營業收入 ÷ 本年度決算用人費) ÷ (前三年平均決算營業收入 ÷ 前三年平均決算用人費)。

績效獎金 = 本年度淨值報酬率目標達成率 × 2.6 個月薪給總額。
= (本年度決算淨值報酬率 ÷ 本年度核定決算淨值報酬率) × 2.6 個月薪給總額。

擇定之績效獎金計算方式申算獎金總額，由董事會核定。

第四節 工作考成制度之功能及特色

一、工作考成制度之功能

國營事業工作考成機制，係透過考核項目、配分及標準與各事業機構營運實績的契合程度，以督導並評定個別事業的績效。國營事業工作考成作業機制計有以下功能：

1. 督促國營事業機構提升經營績效，達成政府交付的政策任務及營運目標。
2. 督促國營事業機構積極從事各項組織、營運及人力改造，以提升整體的生產力及競爭力。
3. 督促國營事業落實各項工安環保工作，以作為民間企業的表範。
4. 督促國營事業配合政府推動民營化及自由化政策，協助政府建構符合自由化及國際化的經濟體制。
5. 督促國營事業機構提升營收效益，增進國庫財政收入。

此五點功能也正呼應「國營事業工作考成辦法」第 3 條所定考成事項欲彰顯之目的。

二、工作考成之制度特色

國營事業經營績效評估制度係依據行政院頒訂之「國營事業工作考成辦法」及相關法令規定辦理，其特點主要有下列二項：

(一) 依循管理循環分工設計

管理循環分為決策、組織、執行、監督與審核；會計循環分為預算、設計會計制度、帳務處理成本計算、稽核與查帳、會計資料之分

析。透過會計循環可達到管理目的。目前經濟部所屬國營事業之營業預算皆須經由立法院審議通過；人事制度應遵守考試院以及人事行政局之人事規定；行政院主計處負責財務成果監督；審計控制則由監察院審計單位派員查帳；考核則由行政院研考會辦理，皆依循管理循環而分工及設計。

（二）重視財務績效

國營事業經營績效評估制度特別重視財務控制，國營事業應於年度開始前擬定營業預算，併同所有投資計畫層報政府核定，可見國營事業投資計畫完全受政府財務之控制，由於經濟部所屬事業皆係生產事業，亦特別注重其經營效率，基此，經濟部一方面推動分層負責，權責下授的企業化管理措施，一方面於績效考評系統中特別強調財務指標之重要性。

國營事業年度工作考成制度的實施，主要目的在於檢視國營事業運作之情形，作為日後改進的重要參考，其對於經營績效的提升，具有正面的實質意義。因此，工作考成制度的良窳，對於國營事業營運扮演著極為關鍵的因素。

檢視國營事業經營績效評估制度，得分別從程序面及實質面予以評析。首先，在程序面部分，評估的流程分為「各國營事業自評」、「主管機關初核」及「行政院複核」等三階段，其中「初核」係由國營事業主管機關執行，「複核」係由行政院研考會、經建會、主計處、人事行政局、秘書處負責，各單位分別就其職司業務部分，依據考核作業規定予以考評，力求專業及客觀。就實質面而言，各單位據以考評之「年度工作考成實施要點」，係依據各國營事業當年度之經營目標、公司資源、經營環境及政策重點等時空環境變遷，每年更新修正，儘量以客觀性量化指標作為考評之標準，避免初複核考評單位之主觀恣意，造成評估之失真。

國營事業工作考成制度修改建議

第四章 國營事業經營績效受國家政策影響之案例分析

行政院研考會所考成的國營事業中，以財政部、經濟部及交通部所轄的單位最多，以 96 年為例，此三個部會所轄之單位即占了 75%，其中尤其以經濟部所管轄之油、電、水、糖等部屬事業因為攸關基礎能源及民生物資之供應，其影響社會大眾生活最為直接、最常受到媒體輿論的關注，並且其經營績效受到主管部會政策影響最為巨大，經常背負政府為穩定物價或確保供應無虞而造成嚴重損及經營績效之責任，以下分別以中油公司及台電公司二個案例進行說明分析。

第一節 中油公司配合政策實施油價凍漲導致鉅額虧損

一、中油公司的發展背景與現況介紹

中油公司於 1946 年 6 月 1 日創建於上海，資本全部由國庫出資，為一國營事業，原隸屬資源委員會（即今日經濟部國營事業委員會之前身），1949 年隨政府播遷來台後，改隸經濟部，總公司設址臺北市，現有員工總數 14,768 人。主要業務範圍包括石油與天然氣之探勘、開發、煉製、輸儲與銷售，以及石油化學原料之生產供應，業務設施分佈全省。

中油公司的資本額為 1,301 億元，以 2007 年的營運狀況為例，其年度營業額為 8,821 億元，其中油品銷貨總收入約新台幣 4,384 億元，較前一年增加 4.7%。通路方面，台灣油品市場呈現中油與台塑兩強相爭之局面，競爭日趨激烈；為發揮行銷通路優勢，確保市場佔有率，中油全力鞏固加油站通路，截至 2007 年底，在台灣地區 2,602 座加油站中，中油所掌握的行銷通路包括：自營加油站 650 座、合作經營站 19 座及加盟之民營站 1,340 座（以上總計 2,009 座），堅守國內市占率 70% 以上。

中油公司的石化生產基地主要位於高雄煉油廠及林園石化廠，而為縮小石化原料供給缺口，並藉由製程之汰舊換新，提升工安環保品質，擴大產能規模，中油已著手推動林園石化廠「三輕更新投資計畫」，預計投資 379 億元新建乙烯、丙烯、丁二烯及苯之輕油裂解工場，並修改既有之第四芳香烴工場及相關配套設備，預計 2013 年完工投產後，可創造年產值 600 億元之經濟效益，進而帶動廠商投資意願，再創石化產業榮景。

二、中油公司經營決策與管理制度深受主管部會管控

（一）中油公司重大經營決策受到政府主管部會影響

中油公司自創立半世紀以來，筆路藍縷，歷經遷台後從戰後廢墟中重建以及兩次世界性的石油危機，肩負著「充分供應國防與民生用油」的任務，而在戒嚴時期，油品為重要的戰略物資，國營的中國石油公司為我國唯一從事油品生產及銷售的活動的機構，同時也在主管機關經濟部的授權下負責管理市場秩序。由於油品及石化產品的生產、輸儲以及消費的過程中，有許多市場價格制度無法充分發揮功能的環節，都是靠中油公司本身的力量以行政管理方式加以補強，以維繫社會中油品及石化原料市場之基本秩序，中油公司在過去國家產業發展中，除了業者角色，也擔負著若干經濟行政、產業管理的任務。雖然解嚴之後臺灣經濟發展開時朝自由化、國際化與制度化的方向努力，政府自1987年6月開始陸續開放民間經營汽車加油站，開放輕油裂解廠設立，核准煉油廠興建，並於1999年開放液化石油氣、航空燃油及燃料油自由進口，然中油公司至今尚未民營化，故許多經營決策與管理制度仍深受政府主管部會之影響。

（二）中油公司人事調派、招募受主管機關控制

首先在人事調派方面，由於中油目前隸屬於經濟部，相關人事調派事宜須依其規定辦理之。而經濟部所屬國營事業副總經理以上人員之遴派，係依據「行政院所屬國營事業機構負責人經理人董監事遴聘要點」、「行政院所屬各主管機關提報人事案件應行注意事項」及「經濟部與所屬各公司董事會暨經理人權責劃分表」等規定辦理。其中董

事長由經濟部擬議人選、總經理及副總經理由各事業擬議人選，並均由經濟部報行政院核定後，再依規定程序辦理。至於各事業一級主管及以下人員之遴派，則由各事業逕依相關人事規章及業務需要，自行核定辦理。此外，經濟部亦會於每年為其5家國營事業機構（台電、中油、台水、台糖及漢翔）統籌考試相關事宜，以招募新進職員，並依成績與志願分發各單位。

（三）中油公司油品成本揭露與定價機制

中油公司除了向經濟部負責之外，其預算亦必須由經濟部統籌其他所轄之國營事業單位向立法院報告，而對於其重大投資與資本支出，中油亦必須針對立委的諮詢提出說明。成本揭露方面，自1991年起中油雖不再對外公開進口油價成本，係因為油品市場已全面開放，中油須面臨台塑及其他有意競逐台灣油品市場之油商的激烈競爭，而進口成本乃競爭對手間之商業機密。然中油公司身為國營事業，仍然受上級機關以及審計機關之監督，因此中油公司每月至少必須統計以下資料定期以密件提報政府相關單位：

1. 進口原油卸收之數量與價格，提供經濟部能源局、經建會經濟研究處及中央銀行經濟研究處及外匯局。
2. 進口物價快報表，包含中油進口最大宗之6種原油以及各項成品油之單價，提供行政院主計處。
3. 原物料供需情形分析表，包含進口原油價格以及煉量，提供經濟部國營會。

此外，經濟部能源局對中油存量控管非常嚴密，該局派電腦科技公司在中油存量系統中，裝置了電腦申報系統，每週二、四自動申報原油、汽油、柴油及輕油等存量，如違反申報規定將被處二百萬元以上罰鍰。

三、中油公司營運績效受政府價格管制政策影響

民國96年7月美國投資銀行Bear Stern爆發旗下兩家避險基金因投資次級放貸而導致嚴重虧損，自此拉開全球金融海嘯的序幕，美國Fed

於該年9月開始降息，至此美元開始貶值，在美國Fed會繼續降息的預期之下美元指數一路下滑，而與美元升貶成反向變動關係的黃金與石油卻開始飆漲，一夕之間停滯型通貨膨脹這一名詞開始出現在各大媒體中，而企業或民眾開始在這一波物價上漲的過程中囤積存貨，更對通膨起了推波助瀾之力，在97年的7月，原油價格漲到了147美元的歷史高價，此後便一路下跌到年底的40美元。

（一）近來油價凍漲政策導致中油公司鉅額虧損案由

在96年下半年物價開始上揚時，是玉米、黃豆、小麥等大宗物資先帶動，經濟部於96年8月3日與行政院公平會成立「重要商品及原物料市況監理工作小組」，每週針對重要原物料及超商（市）、量販店與零售市場之重要民生物資市況進行討論，並研擬因應措施。燃料用油方面，96年10月起中油公司配合政府政策啟動油價凍漲機制，國內燃料油價持續凍漲8個月，然而此期間國際原油及成品價格節節高升，漲幅高達5成，未調價格皆由中油自行吸收，因而導致中油公司虧損持續擴大，累計至2008年4月份虧損估計擴大至103億元，2008年前四個月累計虧損超過300億元。若從2007年中油油價遭受政策性凍漲起算，虧損近400億元，已經賠掉中油公司近三分之一個資本額。直至97年5月28日起才又重啟浮動油價機制，惟中油公司由於仍配合政府執行照顧產業政策，仍無法足額調整。綜觀過去油價調整過程，可見配合政策任務是造成中油公司虧損的重要原因。

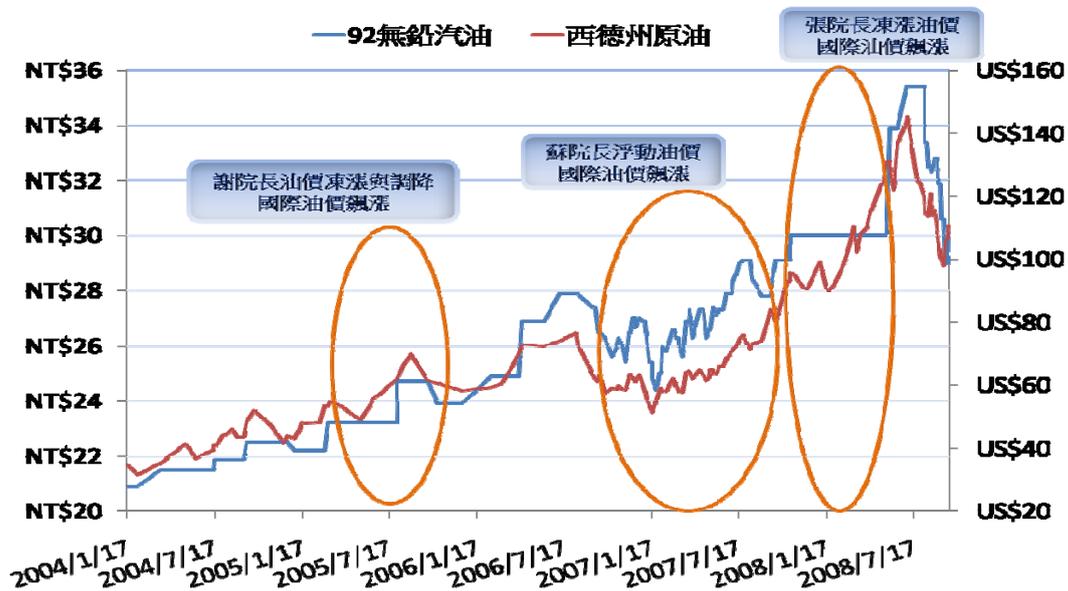


圖 4.1 國內油價與國際原油價格走勢圖

資料來源：經濟部能源局、聯合新聞網聯合知識庫，經本案整理

(二) 中油公司因應政策需要調整天然氣價格

此外，97 年 7 月後國際油價崩盤，然而臺灣的天然氣價格卻沒有降價，乃是因為臺灣天然氣自產量不足，約 97% 供應量需自國外進口液化天然氣來滿足市場需求，而進口液化天然氣大致係以 JCC（日本進口原油價格）前 3 個月平均價格做為指標，因此，當國際油價快速下跌時，進口液化天然氣價格會以移動平均方式緩步下跌，不會立即快速下跌，致今年 1 至 11 月進口液化天然氣價格均高於國內售價，再加上中油的卸收輸儲等成本，累積 97 年中油天然氣部門已虧損逾約 350 億元。

然而在社會的輿論之下，經濟部亦函示中油公司應進行氣價結構修正，故中油於 97 年 12 月 2 日宣佈調降天然氣價格，各類天然氣用戶價格平均降幅為 2.99%。此外，在 98 年元月由於經濟部已表示春節期間汽柴油都將採取只跌不漲的原則，台灣中油公司在 1 月 30 日宣佈，國內汽柴油批售價格皆暫不調整，顯可見中油公司營運績效受國家政策影響之深。

第二節 台電公司核四停建緣由與受限政策無法漲足電價

一、台電公司的發展背景與現況介紹

日本統治臺灣時於民國前 7 年在龜山完成發電廠，為台灣地區水力發電之始。民國 8 年成立台灣電力株式會社，著手進行日月潭水力發電工程，並在台灣西部建造貫通南北之輸電幹線，至民國 33 年全台發電總裝置容量為 32 萬瓩。台灣電力公司正式成立於民國 35 年 5 月，主要承接日據時期的電力設施，目前從事國內外電力技術之研究發展與生產、輸配及銷售。至 96 年底台電公司員工人數為 26,047 人，裝置容量達 38,082 千瓩，發購電量 96 年全年為 2,019 億度，發、售電年平均成長率略低於近五年來平均國內經濟成長率約 4.8%；至於用戶數 96 年底已達 11,985 千戶。97 年度電費及其他收入為 4,448 億元，年度稅前盈餘虧損 1,014 億元。

二、台電公司經營決策與管理制度深受主管部會管控

台電公司與中油公司同屬於經濟部管轄之部屬事業，意即除了業者角色，也擔負著若干經濟行政、產業管理的任務。因此在人事調派方面亦與中油相同，相關人事調派事宜須依經濟部規定辦理之；此外，台電除了須向經濟部負責之外，其預算亦必須由經濟部統籌其他所轄之國營事業單位向立法院報告，而對於其重大投資與資本支出，台電亦必須針對立委的諮詢提出說明。

成本揭露方面，由於國際能源價格波動，對電業經營及國內電價均產生重大之影響，為回應民意機關要求及社會對電價應適時反映能源價格漲跌之期待，避免電價與發購電使用之能源價格脫節，台電已於 98 年 1 月 15 日在其網頁上公佈上一季依實績價格計算之化石燃料發購電加權平均每度燃料成本，且之後須於每季第 1 個月（每年 1、4、7、10 月）的第 5 個工作日前，將其公佈於網頁上。

三、台電公司重大投資與定價策略受政府政策影響

如前所述，由於台電公司的預算及大型資本支出皆須經過立法院的審議，因此其重大開發案，便可能受到非經營因素之影響而不得遂行，如核能第四發電廠停工與復建一案。

（一）核四發電廠興建、停工再復建之歷史源由

核能第四發電廠計劃，早在民國 69 年便已提出，在 71 年至 75 年的中央政府總預算中亦編列新台幣 110 億元，並執行 31 億餘元。然而由於 75 年發生車諾比事件，當年行政院長俞國華有鑒於各界質疑聲浪不斷，加上用電成長趨緩，指示暫緩興建；同年 7 月，未執行的 79 億預算遭立法院凍結。81 年，立法院預算委員會通過解凍核四預算案；84 年、85 年又分別通過核四預算 1126 億餘元。87 年 5 月 24 日立法院通過「立刻廢止所有核能電廠之興建計劃，刻正進行之建廠工程應即停工善後，並停止動支任何相關預算且繳回國庫」之決議。行政院隨即於 6 月 12 日提出覆議案。10 月 18 日，在民進黨及新黨黨團缺席下，覆議案獲得通過。88 年 3 月 17 日，核四廠正式動工。

89 年 10 月 27 日，陳水扁總統爲了履行選舉中對反核人士做出的承諾，由行政院宣佈停止執行由立法院通過的核四興建預算案，此舉引起軒然大波，立法院多數的國民黨籍立法委員旋即提案罷免總統，並提案通過移請監察院彈劾行政院。行政院隨即聲請司法院大法官解釋。90 年 1 月 15 日，司法院大法官作出釋字第 520 號解釋文：「行政院沒有不執行立法院通過法案的權力。」在釋字第 520 號解釋文以及鉅額違約金的雙重壓力下，行政院與立法院達成復工協議，立法院同時收回總統罷免案。90 年 2 月 14 日，行政院正式宣佈第四核能發電廠工程復工。

（二）核四興建政策搖擺造成龐大社會成本

截至 89 年 12 月 31 日止，台電與國內、外簽約執行中之已發生成本爲 527 億元，而已簽約尚未發生者計約 414 億元，而後核四復工，在 91 年揭露的財報中表示，因核四計畫停工期間除停止利息資本化外，至該期間之工程監理費及估計補償國內、外廠商停工損失估計約

29 億元，扣除所得稅利益 6 億 5 千萬元後，其淨額約 22 億元帳列 90 年度非常損失項下，並於未來數年實際支付。

在預算執行及工程進度方面，民國 81 年核四計畫奉核定之投資總額 1,697 億元，乃以裝置二部 100 萬瓩機組為估算基準，然而經實際招標結果為二部 135 萬瓩機組，考量機組規模確已增大 35%，政府於 93 年同意調整預算總額為 1,888 億元。不過因核四復工後適逢全球營建物料價格上漲、施工廠家財務困難、環保新要求、以及停工衍生之修、履約等諸多外在不可抗因素等問題，致工程進度嚴重落後，故行政院於 95 年核定投資總額調整為 2,335 億元，且展延完工運轉日期。目前總進度為 85.62%，預估 99 年開始商業運轉。

(三) 因核四政策關係而過度依賴火力發電，台電公司亦深受燃料價格浮動影響

核四廢存爭議雖然已遠，然而接下來的環境保育與核廢料處理是台電必須面對的重擔，不過台灣地區自產能源十分貧乏，油、煤、天然氣幾乎全部仰賴進口，水資源也相當有限，且為孤立電力系統，無外來電源可予融通，由下圖可知台電公司因政策關係高度受限於火力發電方式，高達總發購電量的 73%，亦即台電公司同時必須承擔發電用燃料價格浮動之影響。

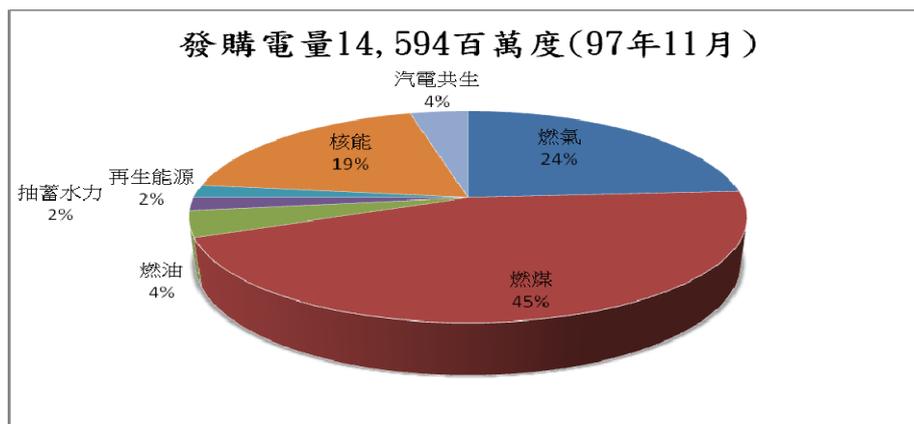


圖 4.2 台電 97 年 11 月發購電量之來源比例

資料來源：台電公司網頁

96年起燃料成本大增，在電價未能適時合理反映燃料成本下，營運虧損擴大，台電96年度稅前虧損高達312億元，較95年稅前虧損28億元大幅增加284億元，是該公司35年成立以來首次發生營運虧損的情形，產生稅前虧損主要係因油、氣價格持續處於高檔與履行購電義務，燃料與購電支出較95年度增加567億元，而電價配合政策未能充分調整反應，雖經擲節各項營運支出及洽減借款利率，利息費用節省，仍無法避免虧損發生。如此一來不僅侵蝕股本，亦會降低公司籌措電力建設資金之能力。

此外，雖然97年終後石油價格開始崩落，但台電發電中石油只佔5%，最大宗發電資源是天然氣和煤炭，而這兩項物資的跌幅卻不若石油，即便如此，台電依然必須肩負國家較低能源價格的政策，台電於97年稅前虧損便達1,014億元。綜合上述，台電公司在不開發核能且過度依賴石油、煤炭、天然氣等燃料的前提下，又面臨因政策因素不能調足電費的經營限制，顯見其97年度的鉅額虧損乃非戰之罪。

第三節 由個案分析探討現行工作考成制度問題

一、營業收入與盈餘等財務指標受到政策影響，難以充分反應事業真實營運績效

自96年起全球經濟景氣陸續劇烈下滑，其間歷經了物價大幅波動、次貸金融風暴，然而即使在如此艱困的企業經營環境下，中油及台電公司仍必須肩負起國家賦予的政策使命，因而招致嚴重的鉅額虧損。此類獨占性的國營事業多受到價格與經營上的管制，且負擔相當之政策任務，訂價的公式多以『反映成本』為主要的精神。然而，由於年度工作考成與經營績效獎金的指標多為市場營運成果的財務指標，事業單位在價格與經營上受到限制，且須負擔相當之政策任務，會對事業單位營運的財務指標產生影響。

以前述中油公司爲例，中油公司的油品便是以油品計價公式來定價，就算是政府完全不干預油價，在目前的經營環境之下，油品計價公式也只應反映鄰近國家的油品價格，中油公司不能、也不應該透由價格調整，創造更高的營業收入與利潤。台灣電力公司、台灣自來水公司、中華郵政公司、乃至於中央造幣廠與中央印製廠都是受到價格管制的公司（機構），不適合完全以營業收入或獲利能力等指標加以衡量。因此，此類受價格管制的獨占性國營事業，其工作考成及績效獎金均不應與財務性指標（營業收入、獲利能力、業主權益報酬等...）完全連接，將導致考成成績難以充分反應事業真實營運績效之窘境。

二、虧損事業經政策申算也可能考成甲等、領足獎金，引發社會大眾之疑慮

近年來，國營事業因爲執行政策任務，要求申算政策因素對盈餘所造成的影響。雖然「國營事業 90 年度工作考成作業要點」中規定，年度盈虧經考慮配合政策或不可抗力因素調整後，仍發生虧損者，不得考列甲等。但是以歷史經驗來看，像中油及台電這一類必須經常配合政策而致虧損的事業單位，經過政策因素申算之後，即便虧損也可能考成甲等、領足 4.6 個月的獎金。

由於申算政策性因素的影響有非常大的主觀認定與彈性空間，申算政策性因素的結果，使得虧損事業亦得支領 4.6 個月薪給總額的考成與績效獎金。倘若國營事業經營成效斐然，根據其考成與績效獎金制度，獎勵員工係屬合理；但是一旦國營事業連年經營虧損，造成政府財政負擔，雖然自身經營績效不彰，卻仍由於不適當的績效評估制度而獲得獎勵，自然爲人所詬病，引發社會大眾之疑慮。

第五章 國營事業經營實績與考成成績之比較分析

前文提及國營事業所面臨的挑戰之一，即為國營事業經營實績普遍不佳，以下我們將以工作考成制度中三項用以衡量國營事業的財務績效指標：營業利益率、純益率與業主權益報酬率，用於分析比較各國營事業之營運表現，並將國營事業依行政院研考會所公布之「國營事業機構存續原則」，區分為非公司組織與公司組織⁶，分別討論 93 至 96 年度的經營績效。

第一節 國營事業之經營實績分析

一、營業利益率

營業利益率為一反映公司獲利能力的指標，由於在計算過程中已將一切成本列入考量，故算出之營業利益率即代表公司每創造 1 元的營收所能得到的獲利，公式為：

$$\text{營業利益率} = \frac{(\text{營業收入} - \text{營業成本} - \text{營業費用})}{\text{營業收入}} \times 100\%$$

⁶ 依據「國營事業機構存續原則」定義：非公司組織國營事業：係指採營業基金預算、獨立計算盈虧，且為政府機關組織型態之國營事業。而公司組織國營事業：係指依公司法或其他相關法律之規定設立，且中央政府與所屬事業投資資本超過百分之五十之公司。

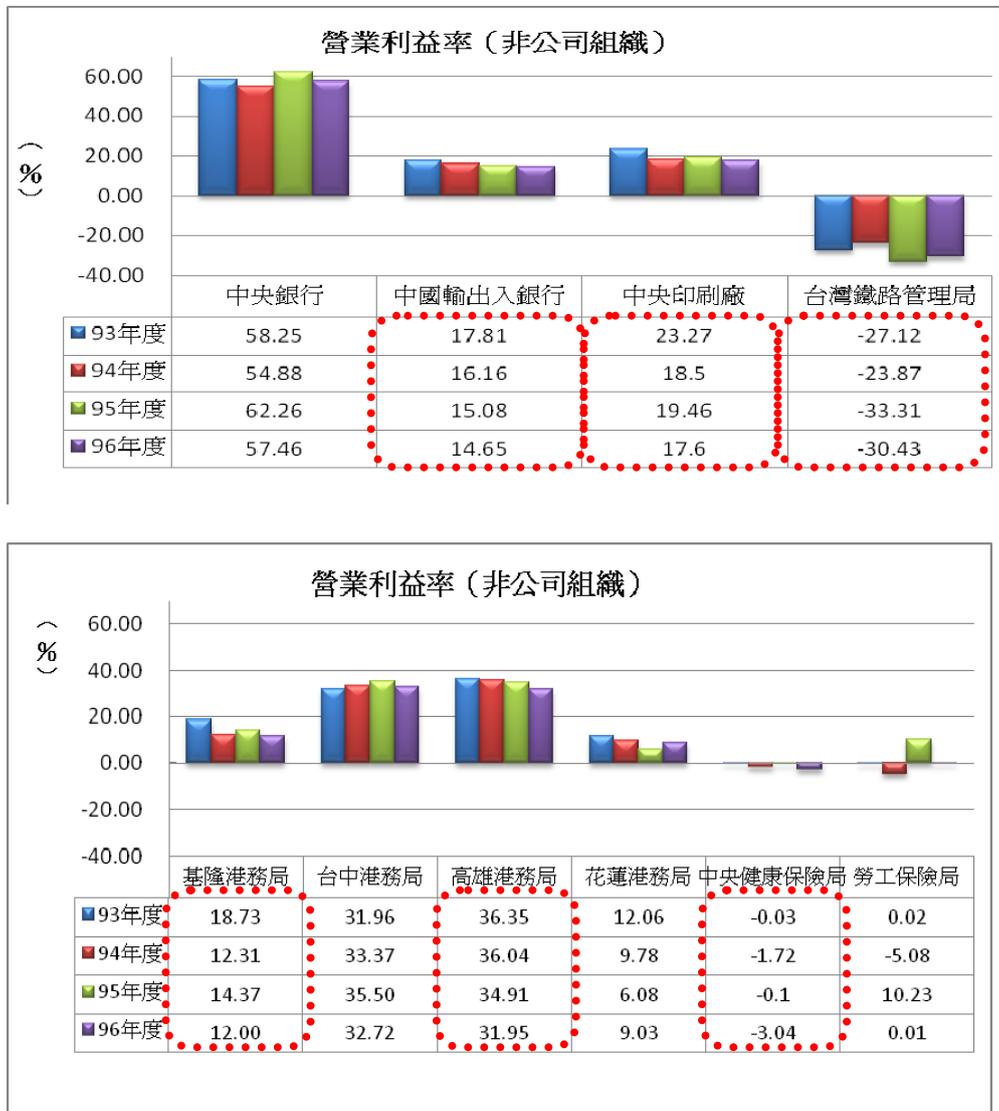


圖 5.1 非公司組織之營業利益率

資料來源：本研究自行整理

首先比較非公司組織的營業利益率，由於非公司組織完全為政府組織，無外部股東介入，與一般公司差異甚大，本研究發現 96 年度總體之營業利益率為 7.76%，表示每收入 100 元扣除營業成本和費用後，真正獲利僅為 7.76 元；且一旦扣除獲利表現最好之央行，總體之營業

利益率大幅下降至為 0.73%，表示收入與成本幾乎打平，國營事業整體而言獲利能力幾近於零。

自 93 至 96 年度，10 家非公司組織中有 6 家，營業利率呈現逐年下降，其中台灣鐵路局與中央健保局更出現連年虧損。台鐵在各項大眾運輸工具劇烈競爭下，營業活動呈淨現金流出，長期償債能力比率衰退，從 93 年度淨損 78.9 億大幅虧損至 146.8 億之損失。

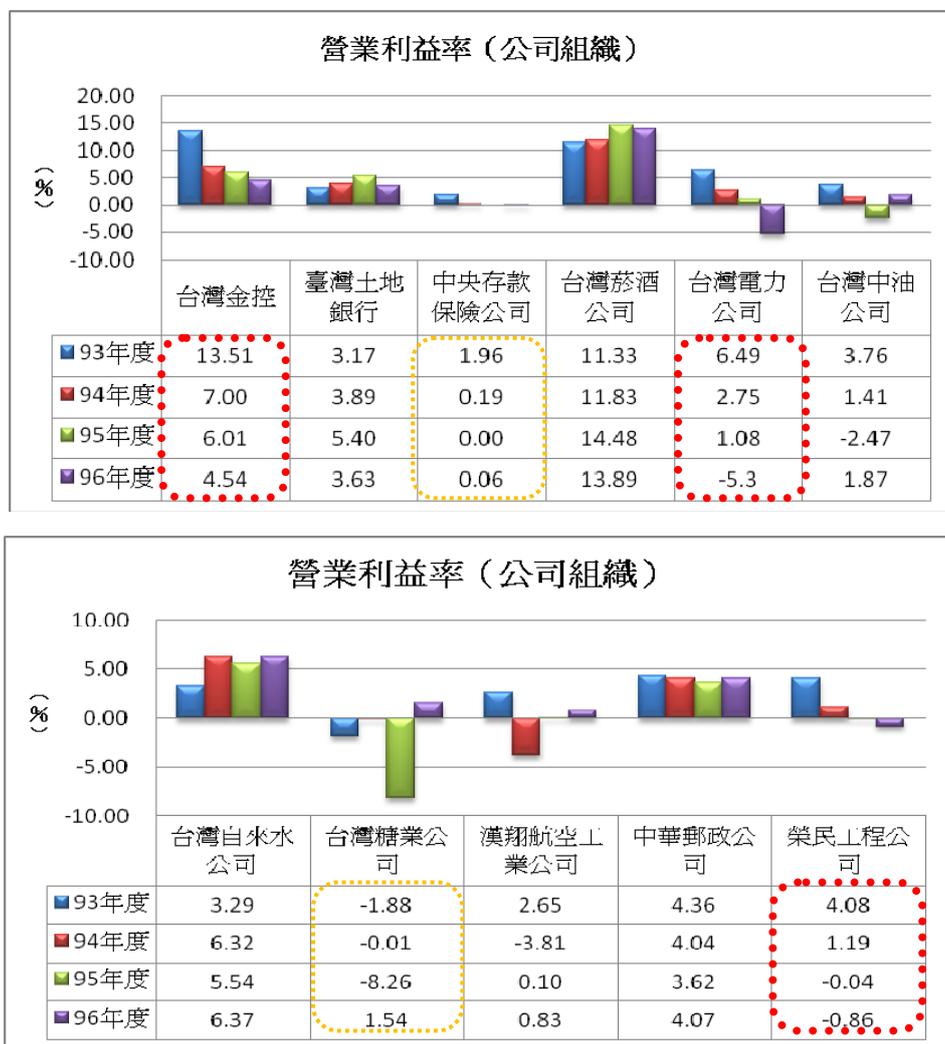


圖 5.2 公司組織之營業利率

資料來源：本研究自行整理

國營事業工作考成度修改建議

公司組織方面，表現最好的為臺灣菸酒公司、台水公司與中華郵政。每況愈下者為臺灣銀行、台電公司與榮工公司；而營業利益率維持在 0 左右者為中央存保公司；台糖公司在過去 4 年度連年淨損，終於在 96 年度首度為正。

臺灣銀行近來出現與其他銀行共同之問題，即存、放款利差縮小，政府更積極推動於 98 年 7 月 1 日與中國輸出入銀行合併。同樣連年虧損的台電公司，在 96 年度首次出現負營業利益率（-5.3%），原因為燃料成本大幅上漲，發電成本趨高，但電價無法因應調整情況下，實施多項成本管控措施後，稅前虧損 312 億 4,253 萬元。

二、純益率

純益率又稱淨利率為本期淨利與銷貨收入淨額之比率關係，用以測試企業經營獲利能力的高低，淨利率越高表示企業獲利能力越好。

$$\text{純益率} = \frac{\text{本期淨利}}{\text{銷貨收入淨額}} \times 100\%$$

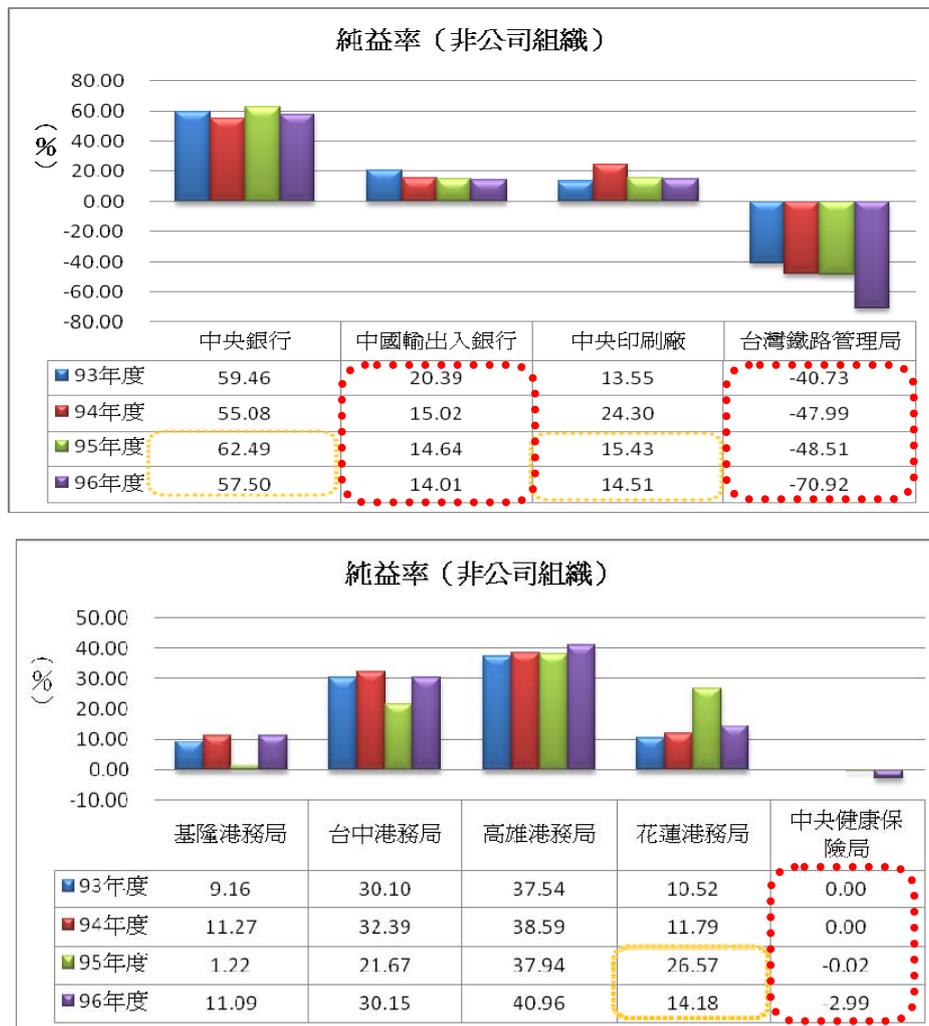


圖 5.3 非公司組織之純益率

資料來源：本研究自行整理

國營事業工作考成度修改建議

96 年度國營事業整體純益率為 7.66%，即每百元之營業收入，可獲稅後純益 7.66 元，整體表現較呈逐年衰退趨勢，若同樣扣除表現最佳的中央銀行後，純益率則自 93 年之 3.00% 大幅降低為 0.61%。

96 年度表現較 95 年度差者為中央銀行、中國輸出入銀行、財政部印刷廠、臺灣鐵路管理局、花蓮港務局及中央健康保險局等 6 家事業，其中中國輸出入銀行、台鐵（每年皆淨損）與中央健保局之純益率更是每況愈下。

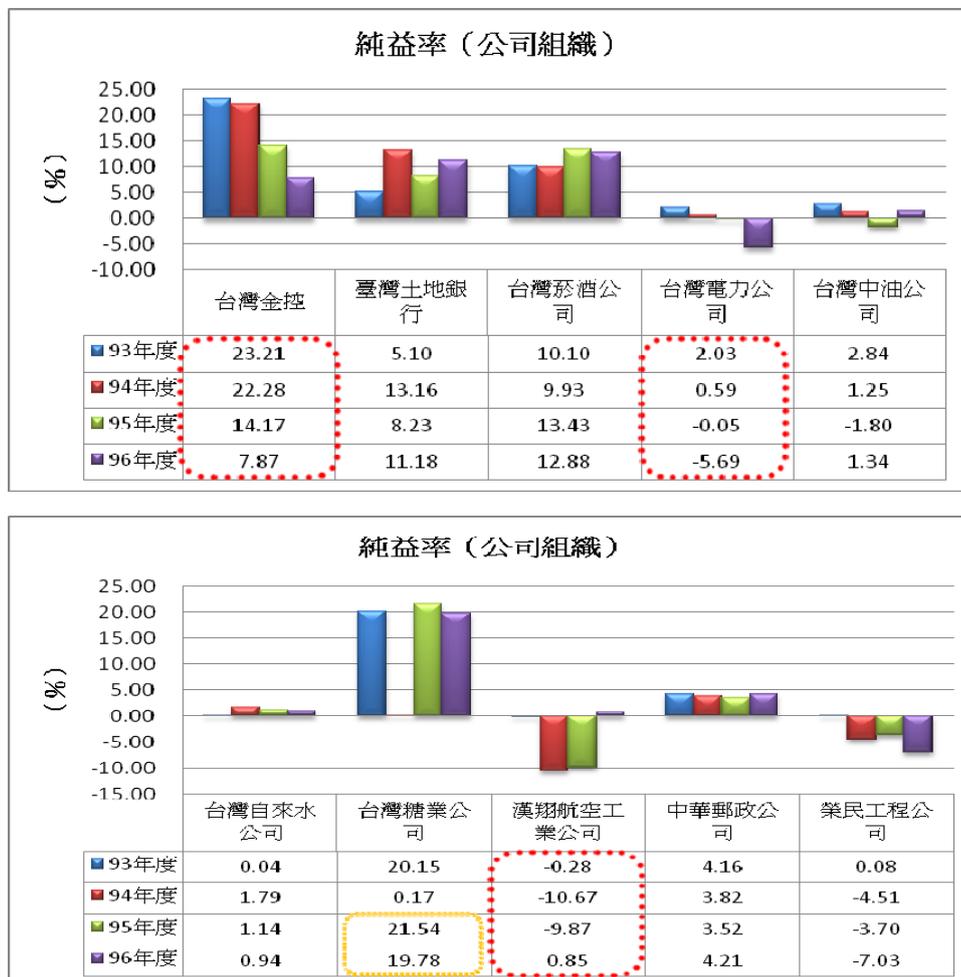


圖 5.4 公司組織之純益率

資料來源：本研究自行整理

純益率較 95 年減少者，計有臺灣銀行、臺灣菸酒公司、台灣電力公司、台灣自來水公司、台灣糖業公司、台灣國際造船公司及榮民工程公司等 7 家公司，其中臺灣銀行及台灣電力公司連續 4 年呈衰退趨勢，台灣自來水公司則連續 3 年呈現衰退趨勢，整體而言表現不佳。

其中漢翔航空亦是連續 3 年（93~95）稅後淨利為負，除了營收不佳外更因營業項目繁多，導致各部門所需分攤公司整體費用過高，雖然終於在 96 年度轉虧為盈，但累積虧損仍高達 50 億餘元。榮工公司同樣連續 3 年（94~96）稅後淨利為負，截至 96 年度決算，短期債務及長期借款餘額已高達 759 億餘元，另累積虧損亦達 88 億 4,285 萬元，因舉債經營利息負擔日益沈重，財務結構嚴重惡化。

三、業主權益報酬率

業主權益報酬率，又稱股東權益報酬率，可視為該年度股東權益的成長速度，係由於企業保留其盈餘所獲得，因此亦顯示為企業若不仰賴對外舉債，也能使企業成長的能力。其中股東權益係指普通股權益總額。

$$\text{業主權益報酬率} = \frac{(\text{稅後淨利} - \text{股利發放數})}{\text{股東權益總額}} \times 100\%$$

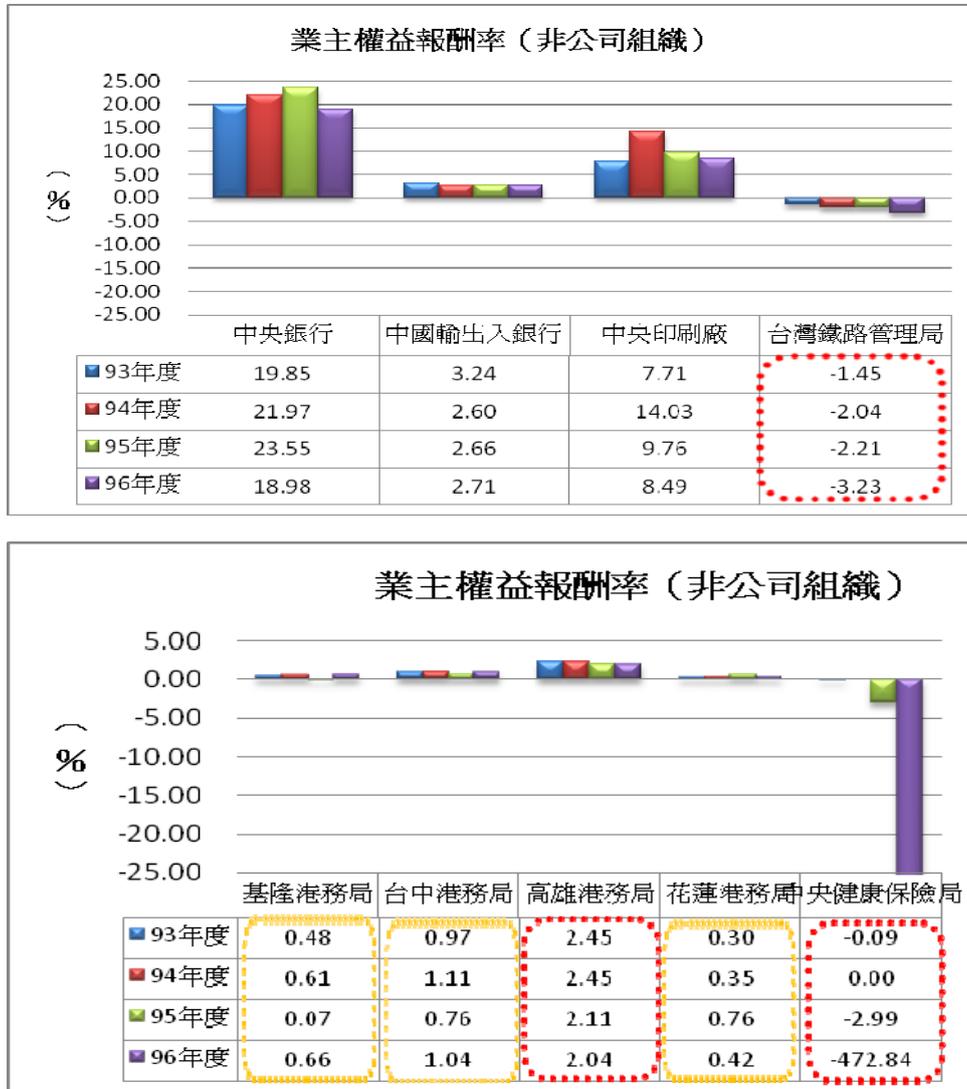
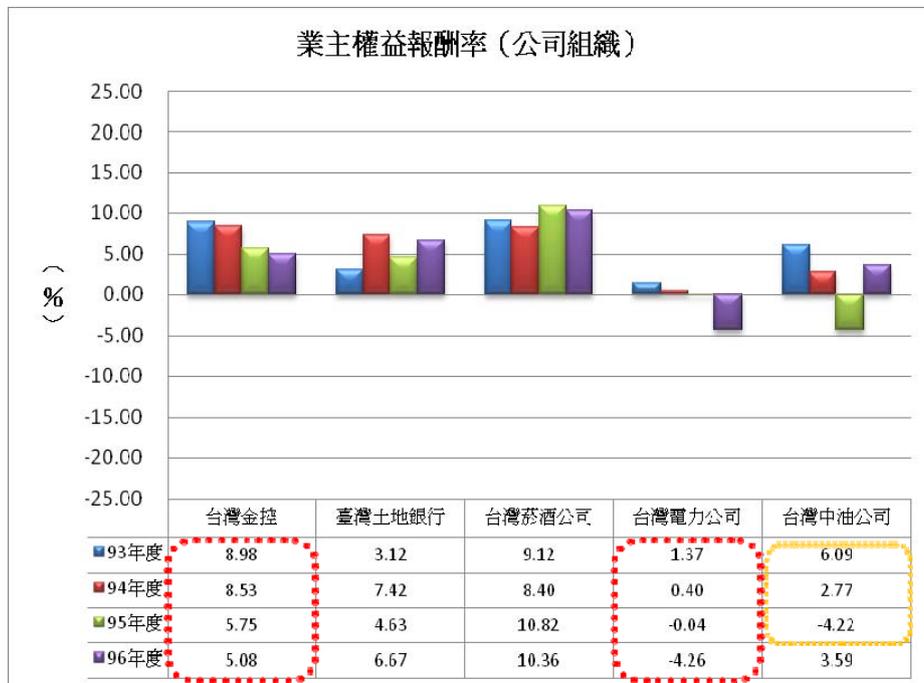


圖 5.5 非公司組織之業主權益報酬率

資料來源：本研究自行整理

96 年度國營事業整體業主權益報酬率為 6.00%，即每百元之投資，可獲稅後純益 6 元。扣除中央銀行後，業主權益報酬率大幅降低為 0.59%，意指政府每出資 100，整體國營事業僅為政府賺得 0.59 元，且自 93 年之 2.49%遞減至 96 年之 0.59%，呈逐年衰退趨勢。

若以個別非公司組織來看，臺灣鐵路管理局、高雄港務局與中央健康保險局呈現連續 4 年衰退趨勢，且截至 96 年底，健保局仍有流通在外 453.98 億元的保費尚未收回，業主權益報酬率為負 4.73%。基隆、台中與花蓮港務局之業主權益報酬率則維持在 1.2% 以下，難以為國庫創造盈餘，宜加強業務經營及人力管理能力。以基隆港為例，為配合行政院精簡政策，基隆港務局在近 5 年（92~96 年）共計精簡 361 人，精簡幅度達 24%，但用人費用尚佔營業收入為 33.50%，龐大的用人費支出，使得基隆港務局難以有效為政府創造投資盈餘。



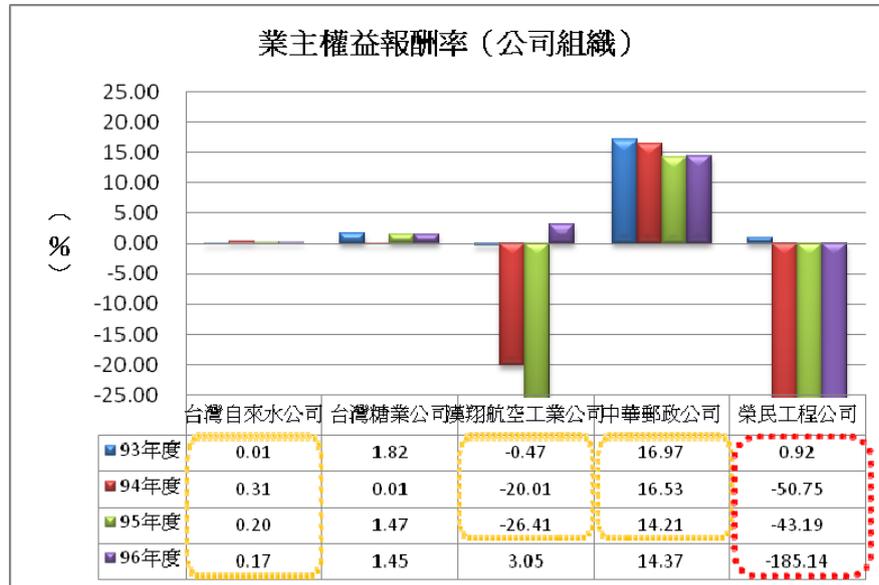


圖 5.6 公司組織之業主權益報酬率

資料來源：本研究自行整理

公司組織部分，業主權益報酬率連年下滑者，計有臺灣銀行、台灣電力公司與榮民工程公司，其中榮民工程公司由 95 年度之負 43.19% 衰退至負 185.14%，衰退幅度達 328.66%，連續三年（93~94 年）股東權益虧損者為中油公司、漢翔公司與中華郵政公司，但在 96 年度時回穩。而台灣自來水公司過去四年來業主權益報酬率不超過 0.3%，股東投資報酬率幾近為零。

四、小結

綜觀以上國營事業經營實績，無論以何種指標評估，每年度皆衰退者為台電公司、中央健保局、台灣銀行、台灣鐵路管理局與榮工公司，漢翔公司在 96 年度稍有起色，但過去 3 個年度也是嚴重虧損。且若以純益率為指標來看，國營事業的整體表現普遍不佳，純益率低於 95 年度者共計 13 家。假設現行工作考成制度能合理反映出國營事業實際營運表現，則依此邏輯來看 96 年度的考成成績應隨之下修，故以下繼續探討工作考成成績，並進行比較分析。

第二節 國營事業工作考成成績現況

行政院研考會自民國 66 年起，複核國營事業機構之工作考成成績，成績於 80 分以上為甲，70 分以上未達 80 分為乙，70 分以下為丙。民國 66 年行政院共複核 23 個國營機構，其中財政部、經濟部及交通部所屬單位就有 22 個，在加上衛生署的麻醉藥品經理處，此外全體受評單位之平均成績為 78.8 分，其中有 11 個單位得甲，12 個單位得乙。在此後的 30 年間行政院研考會每年平均考核的單位數為 24 家，其間又加入了中央銀行、勞委會、輔導會及教育部等所屬單位，在最近一年（民國 96 年）的結果當中，行政院研考會共考評了 24 個單位，其中有 22 個得甲，2 個得乙，平均分數為 83.8 分。

自民國 66 年起的 30 年間，臺灣在各方面經歷了極大的轉變，其中影響國營事業考核制度的是民國 87 年「台灣省政府功能業務與組織調整」，當年台灣省政府被裁撤、移除自治法人地位，並簡併改組為行政院派出的機關，而省立組織如醫院及學校也從民國 88 年開始改制為國立，一些省屬事業機構的股權也由台灣省政府移轉至中央政府各相關部門。因此民國 89 年的考核單位從前一年的 26 家增為 37 家，自此部分機構如財政部的臺灣菸酒公司、經濟部的臺灣自來水公司等便開始加入研考會的受評單位中。下圖顯示從民國 66 年起三大部會（財政部、經濟部及交通部）各年度之受評單位數量。

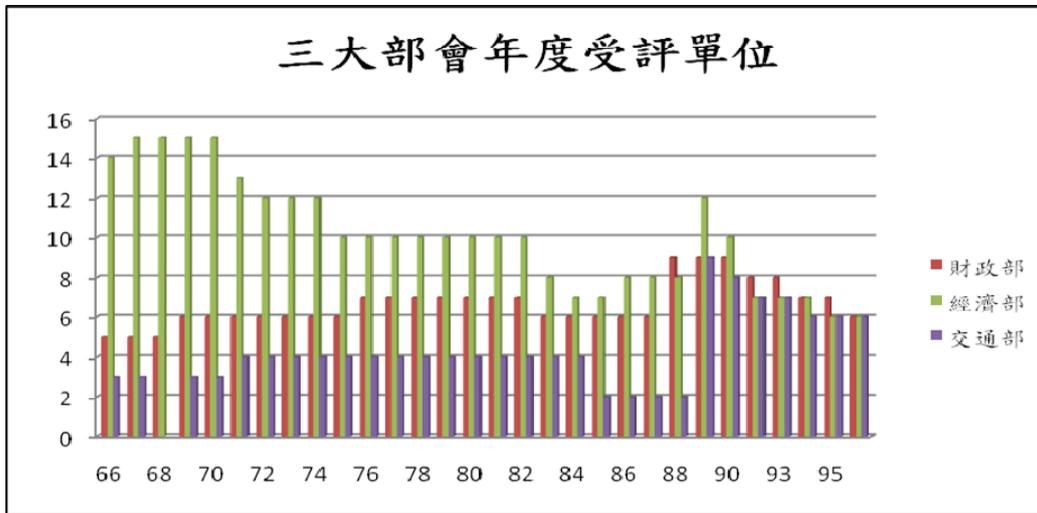


圖 5.7 三大部會年度受評單位

資料來源：本研究自行整理

縱然歷經時代變遷，不同時期及年度的受評單位亦不盡相同，但在共 30 年的統計資料裡，仍可以發現以下幾個趨勢：

一、各年度的平均成績越來越高：

民國 66 年受評的 23 個單位的平均成績是 78.8 分，自此雖然每年的平均成績有增有減，但大致呈現上升的趨勢，且自民國七十幾年後的平均成績便一直維持在 80 分以上。(由於往年資料有所闕漏，民國 73 至 78 年、90 年皆無成績，因此下圖以四年移動平均之虛線代表)

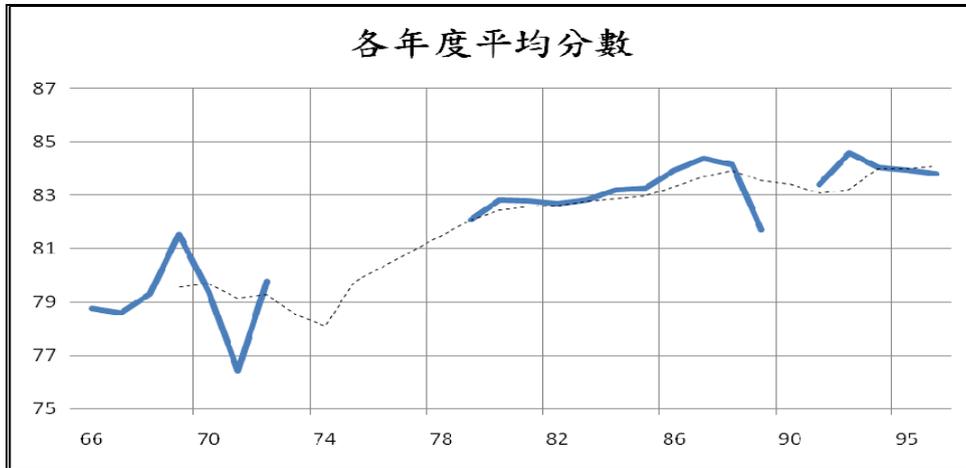


圖 5.8 各年度平均分數

資料來源：本研究自行整理

二、各年度的得甲比例越來越高：

如果各年度的平均成績越來越高，獲甲的比例亦必定呈增加的趨勢。下圖顯示民國 70 年左右，得甲與得乙的比例皆為五成左右，且有近一成的單位是得丙的，但之後得甲的比例便一路攀高，只有在民國 89 年加入原省級機構後有稍微下降，在此後得甲比例又恢復到九成的水準，可見該評等機制之鑑別力不足。

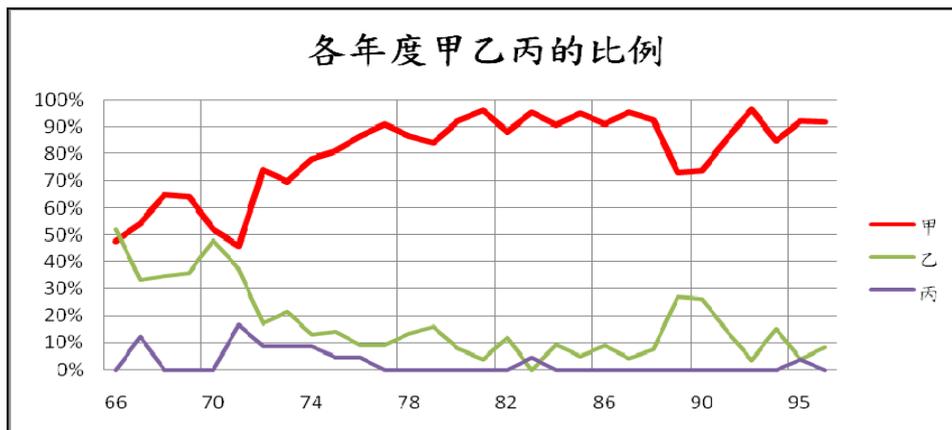


圖 5.9 各年度得甲乙丙之比例

資料來源：本研究自行整理

三、連續得甲的比例越來越高：

除了各個年度得甲的比例越來越高外，連續得甲的機構占每年受評單位總數的比例亦逐年提高，下圖可見民國 89 年因為加入部分原省級機構，而使連續得甲比例降至 40%左右，然而隨後該比例又逐年攀升，近年來連續三年皆得甲的單位比例更維持在 80%以上的高峰，且連續五年皆得甲的單位比例亦不斷增加，直逼連續三年皆得甲之比例；換言之，有為數不少之事業單位，短期內連續數年得甲後，在未來亦會繼續得甲，而且從趨勢線來看此種情形愈顯嚴重。

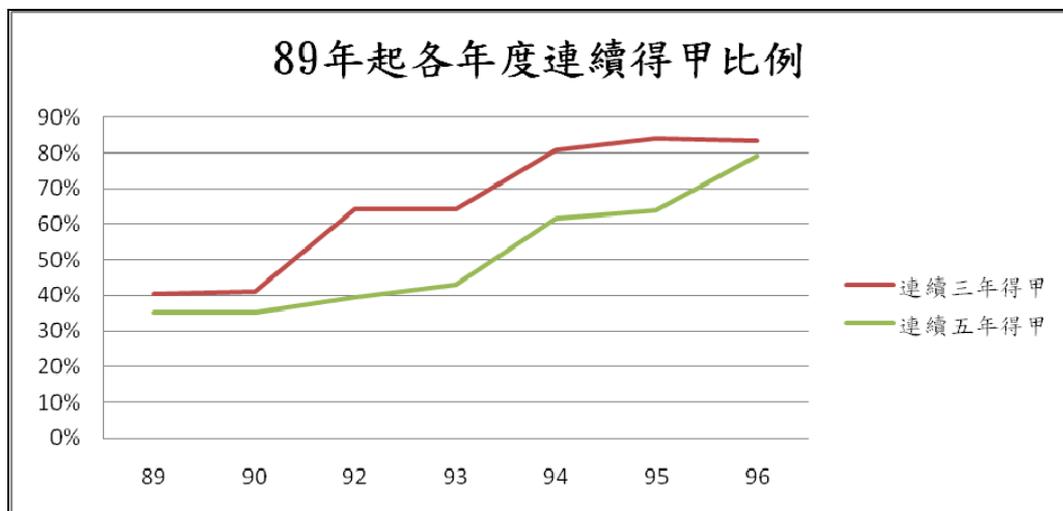


圖 5.10 89 年起各年度連續得甲之比例

資料來源：本研究自行整理

第三節 國營事業經營實績與考成成績之矛盾

接著探討經營績效與考成成績之間的統計關係，我們所採用的樣本為民國 92 年至 96 年間共五年的考成成績、營業利益率、純益率及業主權益報酬率，其統計分析結果分述如下：

一、考成成績與營業利益率、純益率、業主權益報酬率之迴歸分析

此迴歸分析設工作考成成績為依變數，營業利益率、純益率、業主權益報酬率為自變數，其三者自變數的相關係數分析如下表，可見只有營業利益率與純益率之間的相關性較高外，其他的相關性皆很低，因此沒有共線性的問題（此結果亦可從以下迴歸分析中之 VIF 值看出，當 VIF 值小於 10，代表無共線性）。

表 5.1 營業利益率、純益率、ROE 之相關係數分析

相關係數	營業利益率	純益率	ROE
營業利益率	1		
純益率	0.8968	1	
ROE	0.1862	0.1938	1

資料來源：本研究自行整理

下表為迴歸分析的結果，在第二欄中自變數只有營業利益率、純益率、業主權益報酬率三個，其 R 平方為 0.3563，三個變數中只有純益率相當接近顯著值（P 值為 0.0532），其餘兩個變數皆不顯著。接著在第三欄中將樣本依純益率高低之百分比（0.25、0.5、0.75）分為四個組群進行迴歸分析，結果顯示其 R 平方提升為 0.4518，解釋能力明顯增加，此外除了在純益率最前的族群為顯著（P 值為 0.0027），純益率最後之族群亦相當接近顯著值（P 值為 0.0625），意即如果純益率越高，則分數就會越高。

表 5.2 考成成績與營業利益率、純益率、業主權益報酬率之迴歸分析

成績與營業利益率、純益率、業主權益報酬率之迴歸分析			
	三自變數迴歸	加入純益率高低之迴歸	只探討純益率
R 的倍數	0.5969	0.6722	0.5685
R 平方	0.3563	0.4518	0.3232
調整的 R 平方	0.3346	0.3923	0.3161
標準誤	3.8650	3.6933	3.8738
觀察值個數	93	93	97
截距	81.8917 (0.0000) *	76.2950 (0.0000) *	82.2391 (0.0000) *
營業利益率	0.0549 (0.2707)	-0.0271 (0.6582)	
ROE	0.0071 (0.3510)	0.0004 (0.9558)	
純益率	0.0769 (0.0532)		0.1167 (0.0000) *
純益率最前		0.2788 (0.0027) *	
純益率中前		0.1530 (0.6055)	
純益率中後		0.3119 (0.4211)	
純益率最後		0.0814 (0.0625)	
營業利益率 VIF	5.10		
ROE VIF	1.04		
純益率 VIF	5.12		

註：括弧內為 P 值，當 P 值小於 0.05 為顯著，並以*表示之。

資料來源：本研究自行整理

二、工作考成成績與經營實績不對等

誠如上述迴歸分析結果，純益率與工作考成成績的相關性最高，乃工作考成制度中較有效的解釋變數，故進而將純益率與考成成績繪圖比較分析，其中勞保局與中央健康保險局因無公布純益率資料，故以營業利益率代替。

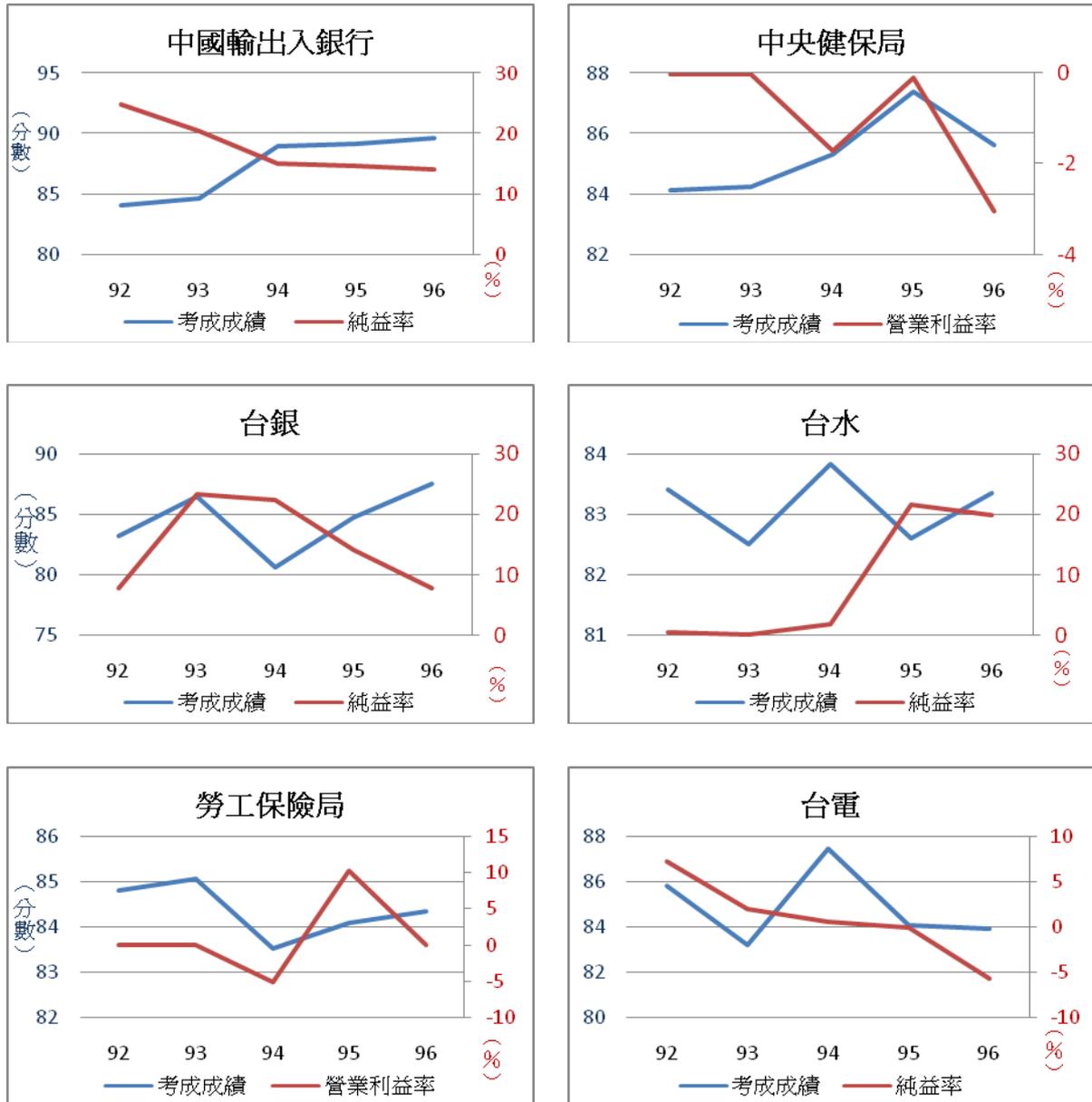


圖 5.11 考成成績與營業實績之比較

資料來源：本研究自行整理

國營事業工作考成度修改建議

從所得圖形來看，研究發現中國輸出入銀行及台水公司的考成成績與純益率幾呈負相關，意指純益率愈低，成績評等卻愈高，如台水公司在 92 年純益率為 0.04%，成績尚有 83.9。

再者，自 92 至 96 年度以來台電公司純益率一路下滑，94 年度績效較前年度下滑 70.94%，但考成成績在 94 年度仍有 87.46 分，反向成長 5.12%。

而 96 年度上述 6 間國營事業的經營實績都下滑，表現比 95 年度差，但考成成績卻都比 95 年度好，僅有中央健康保險局之考成成績與營業利益同步下降，顯見大部分的國營事業工作考成成績未能合理反映出實際經營情況。

三、考成成績與純益率關係：純益率不佳卻能獲甲等

延續上述當只有設純益率為自變數，探討其與工作考成成績之關係，在上表 5.2 的第四欄中，發現純益率與成績之關係是顯著為正的；接著由圖 5.12 的散圖可見純益率與考成成績為正相關，且在純益率最高的族群中其 R 平方值高達 0.63，解釋能力相當高。

接著綜合比較分析，在本研究所觀察的 97 個樣本當中，其成績平均值為 83.28 分，標準差為 4.66，再計算平均值加減三個標準差可得出一區間為 69.3 分至 97.3 分，在扣除離群值（95 年榮民工程公司）後，所得純益率最後族群的平均分數為 80.04 分，其中 23 家樣本中有 12 家得甲，11 家得乙，意即有相當數量國營事業即使純益率表現不佳，卻仍能獲得甲等成績。

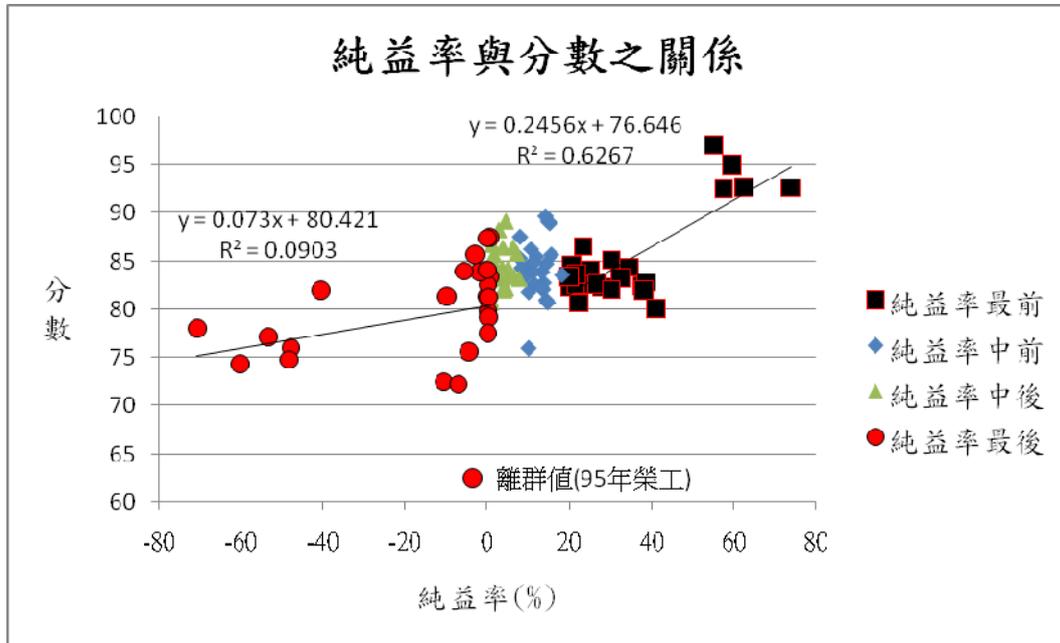


圖 5.12 純益率與分數之散布圖

資料來源：本研究自行整理

由以上結果可知，在考核國營事業的眾多指標中，與財務相關的所占比例最重，但以上的統計結果顯示當中只有純益率與考成成績之關係顯著為正，其他（營業利益率、業主權益報酬率）皆與分數的判定沒有顯著的關係。此外，雖然純益率能夠解釋分數的高低，但在純益率的後四分之一群中，其平均分數竟高達 80.04，且有一半以上皆得甲等，意即部分公司即使純益率表現不佳，卻還能獲得甲等，亦印證前述分析工作考成成績與國營事業經營實績不對等、甚至形同矛盾之處。

四、小結

（一）近年國營事業普遍營運績效不彰

國營事業工作考成制度的用意是在考核國營事業實際績效表現，例如各機構是否各司其職、運用國家資本替全民創造合理價值，達到力求有盈無虧之經營目標；績效佳時給予正面評等以茲鼓勵，但相對

國營事業工作考成度修改建議

的若出現營業虧損，也應下修績效獎金，但以中央健保局為例，自 92 年度連年淨損，純益率從-0.03%一路下降至 96 年度的-3.04%，年度純損為 125.68 億元，但過去四年工作考成成績平均為 85 分，財務缺口的問題尚未解決，然而 97 年度員工之年終獎金卻高達 3.6 個月。再舉台電為例，96 年度純益率暴跌至-5.69%，相較 95 年的-0.05%負成長率為 112.8%，成績為 83 分，評為甲等，97 年度虧損亦超過 1000 億，但台電仍編列獎金 2 個月。

（二）經營績效獎金與經營實績狀似無關

會有此種結果是因為目前 24 家國營事業多為公用事業或服務性事業，多受到政府政策上的影響與管制，且負擔相當之政策任務，所以營運結果之責任不全是各事業單位，因而存在政策任務申算之機制，以減輕所屬事業單位之責任。但是，由於決算盈餘可依政策因素申算調整，因此虧損事業也可能考成甲等、領足 4.6 個月的獎金，經過申算後的績效獎金與公司經營實績狀似無關，往往難以取得社會大眾之理解，亦有論者視該機制為國營事業績效不彰之擋箭牌。

（三）現行制度考成成績鑑別度低

再者，根據上述迴歸分析，即使純益率與考成成績呈現顯著正相關，亦即低純益率將獲得低成績，但即使成績最低分的分群，平均分數尚有 80.04，還是視為甲等，可見以現行工作考成制度用來衡量國營事業績效表現，明顯存在鑑別度不高之問題，因此有待針對考成指標與相關機制設計進一步深入探討，茲詳細敘述分析於下章。

第六章 國營事業工作考成指標內涵分析與相關理論探討

績效考成對國營事業機構人員而言，具有兩種層面的意義，首先，它提供了一個誘因機制，用來檢驗行政效率和政府生產力的改變，同時若再配合適當的獎懲措施，則可更強化員工之激勵效果；其次，績效考成也是一種管理工具，可以瞭解一個組織運用資源之成效，除可大幅修正或改變過去的行政方式以提升效率外，最重要的可使主管機關在運作上具有成本效益（效能）的觀念，以消除不必要的浪費與作業上的延宕。

第一節 工作考成指標之內涵

根據國營事業工作考成辦法第 11 條規定，各主管機關辦理國營事業工作考成，應於每年度開始前，依第三條第一項考成選定事項擬訂考成細目、考評標準及其權數，報行政院核定後實施。考評指標內容係依據各國營事業當年度之經營目標、公司資源、經營環境及政策重點等，每年更新修正，儘量以客觀性量化指標作為考評之標準。另一方面，為督促國營事業提升營運績效，落實企業化經營，以及做好各種民營化準備，將針對各事業機構營運之特性，繼續研修或簡併現有考評指標項目，俾提升考評指標的正確及合理性。

行政院研考會於 93 年邀集主管機關及行政院複核機關，研商有關國營事業年度績效評估架構調整事宜，並召開學者會議，委請學者研提國營事業業務經營類績效評估規劃報告書，提出規劃報告書初稿，提分組會議討論，經多次專案小組會議，確認主管機關研提之各國營事業考成實施要點內容後，請各主管機關依專案小組會議結論修正考成實施要點後報院核定。

94年各事業之考成實施要點係國營事業年度績效評估新制度實施後之第一次作業，各事業之指標內容與以往相較，評量面向與內容有著結構性的轉變，希望能有效完整建構各國營事業年度績效評估制度。本研究將依此 25 家國營事業機構所隸屬之 7 個部（行、會、局、署）為類別，對指標內涵進行說明。

一、中央銀行及所屬中央印製、造幣廠

本研究檢視中央銀行及所屬中央印製、造幣廠於 93 至 97 年共五個年度，工作考成指標面向之項目及其權重的變化。首先，研究發現中央銀行之考成面向內容和權重與以往相較，沒有顯著的差異。

表 6-1 中央銀行 93-97 年度考成指標面向及其權重

考成項目	93年度	94年度	95年度	96年度	97年度
中央銀行					
調節金融	21	21	20	20	20
發行通貨	11	11	10	10	9
外匯管理	21	21	20	20	25
經理國庫	10	10	10	10	9
金融檢查	10	10	10	10	9
經濟研究	10	10	10	10	10
財務管理	9	9	10	10	9
人力資源管理	8	8	10	10	9
合計	100	100	100	100	100

資料來源：本研究整理

然而，中央銀行所屬中央印製、造幣廠的工作考成內容在行政院研考會於 93 年召開學者會議，研商國營事業年度績效評估架構調整事宜後，94 年績效評估新制度之考成面向和以往有相當程度的差異，除了保留原有的財務管理和人力資源管理面向，並些微調升其權重外，將業務執行經營放入管理能力，環保及工安納入國家政策中，取而代之的是更強調財務績效面的預算達成，反應在營業收入和獲利能力，其權重高達 35%，配合其他財務面向的結合，我們發現中央印製、造幣廠的工作考成內容有將近過半的比例在強調財務績效，而國家政策

面向在新制度雖有獨立的評量，然而比例卻相當低。

表 6-2 中央印製、造幣廠 93-97 年度考成指標面向及其權重

考成項目	93年度	94年度	95年度	96年度	97年度
印製、造幣廠					
業務經營	60				
財務管理	8	10	10	10	10
生產管理	12				
人力資源管理	11	15	15	15	15
企劃管理	3				
環境保護及工業安全	6				
營業收入		20	20	20	20
獲利能力		15	15	15	15
管理能力		30	30	30	30
國家政策		10	10	10	10
合計	100	100	100	100	100

資料來源：本研究整理

二、經濟部

94 年經濟部所屬國營事業年度考成新制度實施後，我們發現評量面向劃分係根據國營事業為獨占或競爭事業而分類⁷，獨占事業，如：台電、中油、台水除了保留原有的財務管理和人力資源管理面向外，將原有業務執行經營放入管理能力，環保及工安納入國家政策中，取而代之的是更強調財務績效面的預算達成，反應在營業收入和獲利能力，其權重介於 30%~40%，配合其他財務面向的結合，我們發現台電、中油和台水的工作考成內容有將近過半的比例在強調財務績效，而國家政策面向在新制度雖有獨立的評量，然而比例偏低，只有 20% 上下。

競爭性事業如台糖、唐榮、台船和漢翔保留原有的業務經營、財務管理和人力資源管理面向，在其他面向權重降低之餘，僅有財務管理面的權重獲得提升，從 5% 提升至 20% 左右，顯示競爭性事業的工

⁷ 根據行政院研考會委託專家學者進行之新制度架構，將經濟部所屬國營事業分為獨占性事業與競爭性事業，獨占性事業係指台電、台灣中油及台水公司等三家，競爭性事業則包括台糖、台船及漢翔公司。

國營事業工作考成制度修改建議

作考成越來越重視財務績效。另外，企劃管理、環保及工安納入國家政策中，其權重介於 10%~20%。可見競爭事業的工作考成著重於業務經營，其次才是財務績效。

表 6-3 經濟部所屬國營事業 93-97 年度考成指標面向及其權重

考成項目	93年度							94年度							95年度						
	台電	中油	台水	台糖	唐榮	中船	漢翔	台電	中油	台水	台糖	唐榮	中船	漢翔	台電	中油	台水	台糖	唐榮	中船	漢翔
業務經營	60	61	60	60	63	60	60				50	47	37	44				42	42	35	42
財務管理	6	5	6	6	7	6	7	17	15	15	22	20	18	22	15	15	15	20	20	18	22
人力資源管理	10	9	11	13	12	10	12	6	6	6	8	7	7	12	8	8	8	10	10	10	10
企劃管理	6	5	11	6	2	2	2														
環保及工安	10	10	7	7	2	8	7														
其他	8	10	5	8	14	14	12														
營業收入								11	15	13					9	13	11				
獲利能力								27	25	24					25	23	23				
營運能力								23	20	27					27	22	30				
國家政策								16	19	15	9	19	23	10	16	19	14	17	19	23	10
生產管理											11	7	15	12				11	9	14	16
合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

資料來源：本研究整理

表 6-4 經濟部所屬國營事業 93-97 年度考成
指標面向及其權重 (承上)

考成項目	96年度						97年度					
	台 電	中 油	台 水	台 糖	台 船	台 漢 翔	台 電	中 油	台 水	台 糖	台 船	台 漢 翔
業務經營				42	35	42				42	35	41
財務管理	15	15	15	20	18	22	15	15	15	20	18	23
人力資源管理	8	8	8	10	10	10	8	8	8	10	10	10
企劃管理												
環保及工安												
其他												
營業收入	9	13	11				11	13	11			
獲利能力	25	23	23				22	23	23			
營運能力	26	22	30				27	22	30			
國家政策	17	19	14	17	23	10	18	19	14	17	23	10
生產管理				11	14	16				11	14	16
合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

資料來源：本研究整理

三、交通部

94 年交通部所屬國營事業年度考成新制度實施後，我們發現僅有中華郵政的考成指標面向有較大的改變，台鐵局和港務局的變化不大。中華郵政的考成指標面向將業務經營重新劃分為郵政、儲匯、保險業務競爭力提昇面向，屬於財務績效的衡量則包含原有的財務管理和新制度所增加的經營效率，其權重在近年逼近 50%。而台鐵局和港務局則是更加注重業務經營面向的評量。

表 6-5 交通部所屬國營事業 93-97 年度考成指標面向及其權重

考成項目	93年度			94年度			95年度			
	中華 郵政	中華 電信	台鐵 局	港務 局	中華 郵政	台鐵 局	港務 局	中華 郵政	台鐵 局	港務 局
業務經營	60	60	60	60	69	66		71	66	
財務管理	10	15	18	20	15	15	22	15	13	22
人力資源管理	10	10	15	12	13	13	10	13	13	10
企劃管理	10	6	7	8						
環保及工安		4								
國家政策	10	5								
經營效率					30			30		
競爭力提昇					40			40		
社會責任					2	3	2	2	3	2
合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

資料來源：本研究整理

表 6-6 交通部所屬國營事業 93-97 年度考成
指標面向及其權重（承上）

考成項目	96年度			97年度		
	中華 郵政	台鐵 局	港務 局	中華 郵政	台鐵 局	港務 局
業務經營		71	66		71	66
財務管理	18	15	22	18	15	22
人力資源管理	13	12	10	13	12	10
企劃管理						
環保及工安						
國家政策						
經營效率	30			30		
競爭力提昇	37			37		
社會責任	2	2	2	2	2	2
合計	100	100	100	100	100	100

資料來源：本研究整理

四、財政部

94 年財政部所屬國營事業年度考成新制度實施後，原有考成項目僅有財務管理和人力資源管理面向獲得保留，在金融類，中信局、台銀和土銀新增經營能力、成長能力、獲利能力和風險管理等面向，與上述金融機構類似，但中國輸出入銀行則無須考慮風險管理面向，其中有最大差異則屬中央存保公司，其工作考成最重大項目在國家政策。

台灣菸酒公司考成項目在新制上並沒有太大的變革，僅將企業管理與服務績效、環保及工安納入國家政策中，並降低業務經營、人力資源管理項目的權重，增加財務管理和生產管理之權重。財政部印刷廠保留原有的考成項目，如：財務管理和人力資源管理面向，另外新增營業收入、獲利能力、管理能力和國家政策等面向。在財政部所屬國營事業裡，除了中央存保公司的國家政策考成權重和財務績效指標並重外，其他事業仍較為重視財務績效，其指標權重介於 30%~60%，遠高於寥寥可數的國家政策考成權重。

表 6-7 財政部所屬國營事業 93-97 年度考成指標面向及其權重

考成項目	93年度						94年度						95年度										
	中 信 局	台 灣 銀 行	土 地 銀 行	合 作 金 庫	輸 出 入 銀	中 央 存 保	台 灣 菸 酒	印 刷 廠	中 信 局	台 灣 銀 行	土 地 銀 行	輸 出 入 銀	中 央 存 保	台 灣 菸 酒	印 刷 廠	中 信 局	台 灣 銀 行	土 地 銀 行	輸 出 入 銀	中 央 存 保	台 灣 菸 酒	印 刷 廠	
業務經營	60	60	60	60	60	63	60	60						47								47	
財務管理	12	12	12	12	12	12	9	10	18	18	18	23	8	20	10	13	13	13	15	5	20	10	
生產管理							8	10						17								17	
人力資源管理	13	13	13	13	10	10	12	7	10	10	10	10	10	7	15	10	10	10	10	10	10	7	15
企劃管理	5	5	5	5	8	10		9															
服務績效	10	10	10	10	10	5																	
企管及服績							8																
環保及工安							3	4															
營業收入														25									25
經營能力									32	32	32	42				30	30	30	42				
成長能力									10	10	10	10	17			10	10	10	10	20			
獲利能力									20	20	20	15	15		25	22	22	22	15	15			25
風險管理									10	10	10					15	15	15	8				
管理能力													10	20						10			20
國家政策													40	9	5					40	9	5	
合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

資料來源：本研究整理

表 6-8 財政部所屬國營事業 93-97 年度考成指標面向及其權重(承上)

考成項目	96年度					97年度									
	中 信 局	台 灣 銀 行	土 地 銀 行	輸 出 入 銀	中 央 存 保	台 灣 菸 酒	印 刷 廠	台 灣 銀 行	土 地 銀 行	台 銀 人 壽	台 銀 證 券	輸 出 入 銀	中 央 存 保	台 灣 菸 酒	印 刷 廠
業務經營						44								44	
財務管理	14	12	14	15	5	20	10	12	12	10	14	10	5	20	10
生產管理						20								20	
人力資源管理	10	10	10	10	10	7	15	10	10	10	10	10	10	7	15
企劃管理															
服務績效															
企管及服績															
環保及工安															
營業收入							25								25
經營能力	29	33	29	42				31	31	28	29	45			
成長能力	10	10	10	10	20			10	10	21	10	10	15		
獲利能力	22	20	22	15	15		25	22	22	20	22	17	15		25
風險管理	15	15	15	8				15	15		15	8			
管理能力					10		20			11			10		20
國家政策					40	9	5						45	9	5
合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

資料來源：本研究整理

五、行政院衛生署所屬中央健康保險局

94 年行政院衛生署所屬中央健康保險局年度考成新制度實施後，原有考成項目僅有財務管理和人力資源管理面向獲得保留，其中財務管理面向之權重更是由 8%逐年提升近 30%，新增考成項目包括：資源管理、經營管理和國家政策面向。其中資源管理考成權重在 40%以上，而國家政策考成權重不到 10%。

表 6-9 行政院衛生署所屬中央健康保險局 93-97 年度考成指標面向及其權重

考成項目	93年度	94年度	95年度	96年度	97年度
中央健保局					
業務經營	70.5				
財務管理	8	20	20	23	27
企劃管理	7				
人力資源管理	5.5	5	5	5	5
服務績效	9				
資源管理		50	50	48	43
經營管理		18	18	18	20
國家政策		7	7	6	5
合計	100	100	100	100	100

資料來源：本研究整理

六、行政院勞工委員會所屬勞工保險局

94 年行政院勞工委員會所屬勞工保險局年度考成新制度實施後，原有考成項目僅有財務管理和人力資源管理面向獲得保留，其中財務管理面向之權重更是由 10%逐年提升至 32%，新增考成項目包括：經營管理和國家政策面向。其中經營管理考成權重在 50%以上，而國家政策考成權重僅占 10%。

表 6-10 行政院勞工委員會所屬勞工保險局 93-97 年度考成指標面向及其權重

考成項目	93年度	94年度	95年度	96年度	97年度
勞工保險局					
業務經營	65				
財務管理	10	27	27	28	32
研究企劃	6				
人力資源管理	11	6	6	7	7
服務績效	6				
其他	2				
經營管理		57	57	55	51
國家政策		10	10	10	10
合計	100	100	100	100	100

資料來源：本研究整理

七、行政院退輔會榮民工程股份有限公司

94 年行政院退輔會榮民工程股份有限公司年度考成新制度實施後，原有考成項目僅有企劃管理和環保及工安面向獲得刪除，其餘考成項目以生產管理和財務管理之考成權重獲得大幅提升，生產管理由 10%提升至 17%，財務管理由 8%提升至 22%，國家政策考成權重雖由 12%下滑至 7%，但近年則又占 18%。

表 6-11 行政院退輔會榮民工程股份有限公司 93-97 年度
考成指標面向及其權重

考成項目	93年度	94年度	95年度	96年度	97年度
榮民工程公司					
業務經營	50	47	47	47	35
生產管理	10	17	17	17	17
財務管理	8	22	22	22	22
人力資源管理	10	7	7	7	8
企劃管理	4				
環保及工安	6				
國家政策	12	7	7	7	18
合計	100	100	100	100	100

資料來源：本研究整理

第二節 工作考成指標之優缺分析

一、工作考成指標之優點

我國國營事業工作考成指標之優點，可綜合如下：

1. 考評指標內容係依據各國營事業當年度之經營目標、公司資源、經營環境及政策重點，每年更新修正，以客觀性量化指標作為考評之標準。
2. 為督促國營事業提升營運績效，落實企業化經營，以及做好各種民營化準備，針對各事業機構營運之特性，現有考評指標項目仍能彈性研修或簡併，俾提升考評指標的正確及合理性。
3. 建立財務報表分析雛形，並加入業務經營量的觀念，使考成評估結果更為客觀。

二、工作考成指標之缺點

我國國營事業工作考成指標之缺點，可以綜合如下：

1. 工作考成制度雖顧及經營效率、財務績效、人力資源、社會責任等面向，惟其評估指標之組成與權重，仍多偏重財務指標之重要性。
2. 根據國營事業工作考成辦法規定，國營事業工作考成應著重年度盈餘及國家政策之達成，若以各國營事業考成項目之權重觀之，似乎國營事業達成盈餘任務更甚於國家政策。
3. 許多非財務指標，仍以財務數值構成，缺乏適當的代表性。如：人力資源管理，僅是了解人事成本的節擲，而非人力素質的提升。

三、小結

由於國營事業常被要求同時追求財務利益的績效目標及配合執行影響財務利益的政府政策，而此一兼具政策性目標之執行成本費用亦不明確，因而一旦營運虧損時，政策目標之執行即成為擋箭牌，如此常無法客觀衡量國營事業之營運績效。此外，國營事業須比照公務機關每年度編列預算，年度結束時辦理決算作業，由於過度強調事業有無達成年度預算目標，容易迫使國營事業關心每年短期財務盈餘，而忽略長期永續經營目標，像是因應未來環境所須調整之管理作為或長期投資計畫。過於偏重財務績效達成的指標設計，易造成國營事業產生短視效果，唯恐牴觸企業的長期績效和永續發展。

為解決前述影響績效評估衡量之內在因素所造成實務執行上之困擾，政府對於國營事業執行政府政策影響盈餘另予考量調整；近年來並將「配合政府執行重大政策」具體量化，受評事業須提出配合政府執行重大政策影響盈餘之具體數據，方可列入調整以求公允。即使是考成制度力求避免受到政策任務干預，但著重在於財務績效的考成指標與績效獎金，還是會受到價格管制機制的影響，而且工作考成與績效獎金指標又有財務指標重覆計算之問題，因此，國營事業工作考成

制度亟需加入其他元素進行改革。

第三節 以績效評估相關理論檢視工作考成制度

一、績效評估與管理

績效評估的觀念是由管理學大師彼得杜拉克（Peter F. Drucker）於 1990 年代提出，但早在 1960 年代時，他便已提出目標管理的概念。績效評估及目標管理主要用在於民間企業，目標管理是強調個人目標與組織目標相結合的績效評估模式，而績效評估與績效衡量密切相關。績效評估不僅是一項管理工具，同時亦具有誘因的機制。政府開始實施績效評估與管理乃源自於 1980 年代，由於當時興盛公部門界行政革新風氣，引進企業的管理精神，在新公共管理思潮與企業型政府的觀念之下，孕育了公部門績效管理的蓬勃發展。

績效對組織具有相當重要的意義，包括：績效代表組織對過去企業原有資源使用是有效能及效率，其次績效亦具有「展望性」的影響力；除得以更正過去錯誤之行動外，且亦能指引未來資源分配的方向（張幸如，1996）。所謂的績效評估（Performance Evaluation），許士軍（2000）認為在本質上，即係管理活動之中之「控制」功能。藉由績效評估制度之建立，能在事前或活動進行中，對於行動者之決策與行為產生影響或導引作用，使其個人努力目標能與組織目標趨於一致，此即所謂「目標一致化」（Goal Congruence）作用。因此，績效評估可謂是組織管理控制系統重要的一環，當組織有了績效評估及績效管理的方法後，可作為日常作業性控制的系統，能更有效的管理資源，並改變組織內個人行為、傳達組織願景、達成策略目標（Evans et al, 1996）。

二、傳統績效評估的常見問題與缺失

早期研究績效者，通常只使用單一標準來測量組織績效，然而以單一標準（univariate criteria measures）來衡量績效無法顯示其廣泛性

深入性，因此績效的衡量開始轉向多重標準（multivariate criteria measures）或組合標準（composite criteria measures）（陳明璋，1979）。因此組織在進行績效評估時，並不能只關注於某一管理活動的單一焦點，例如，只關注於財務績效或組織生產系統之績效。

Maisel（1992）認為績效評估應能包括財務、經營及組織等三方面，惟在目前競爭激烈的環境下，不僅重視財務，經營及組織的有效性更是不容忽視，尤其組織面之公司文化、人員素質及教育訓練等績效，常是企業獲取競爭優勢之來源，進而成為公司的關鍵成功因素。

Booth（1996）進一步更明確指出，傳統的績效評估指標有以下四項的缺失：

1. 偏重短期衡量而非長期衡量，導致疏忽企業長期之發展。
2. 偏重財務面而忽略公司全貌之真實性。
3. 效率的評估多於效果的衡量，如此易導致重視生產力而非產出的價值，令人有白忙一場的感覺。
4. 功能性之評估多於與顧客相關性之評估，將無法有效滿足顧客需求，進而與部門活動相連結以增加顧客價值。

三、公共績效評估與管理

學者 Carter, Klein & Day 引用系統論的觀點認為如欲建構績效管理模式，從概念上可從投入（input）、過程（process）、產出（process）與結果（outcomes）四個層面進行分析（許道然，1999）。Talbot（1999:16-17）進一步提出公共績效模型（simple public performance model）來詮釋上述四層面的關係，並認為此評估模型的焦點在於：投入與產出之間的效率問題、減少投入的成本、合法的過程（due process）與公平性（equity）。綜合上述可知，組織的績效評估與考核在概念上可分為兩大層次，一是組織本身的活動，亦即投入與產出的過程；二為組織標的對象，亦即服務接受者所產生的影響與效果。

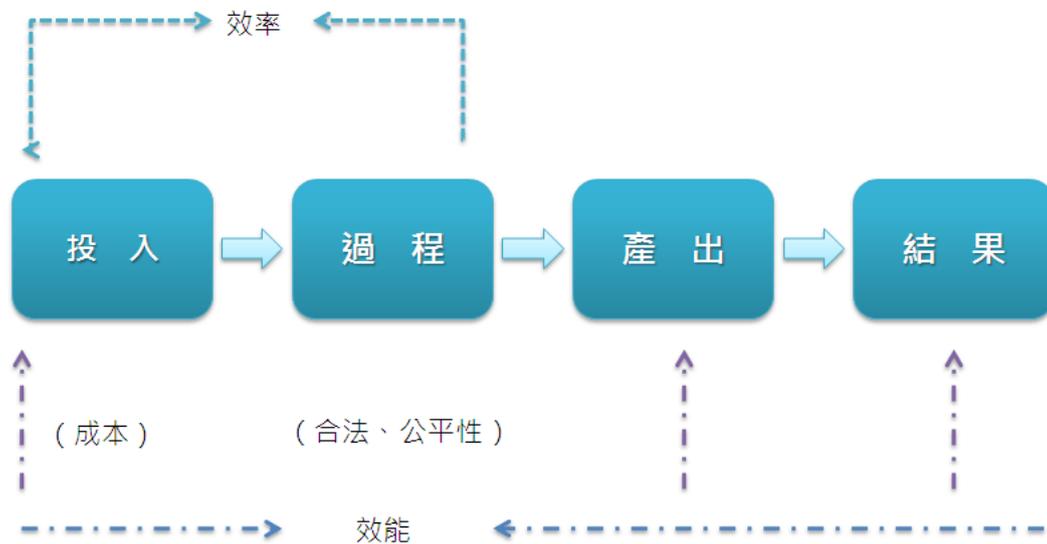


圖 6.1 公共績效管理模型

資料來源：Talbot (1999)，經本案整理

除了上述系統論中的輸出輸入模式，美國歷經美國聯邦政府多次的變革演進，於 1993 年立法通過的「政府績效與成果法」(Government Performance and Result Act, GPRA)，更進一步將績效評估考核制度推向新的里程碑。當時法案通過的時代背景在於，立法者認為政府在行政上的無效率與資源的浪費，會破壞公民對政府的信任感，以及降低政府服務人民的能力，因此該法試圖對政府相關部門之施政成果「課責」(Accountability)、避免預算審查的泛政治化，以增進人民對政府的信心；其以成果為基礎的管理系統主要是依據下列原則標準 (Joyce, 1999:38-39)，具有責任制度特色，強調利害關係人的參與並且績效考評須與決策、人事與管理制度結合：

1. 必須具備策略、及成果為導向的計畫
2. 發展整體策略計畫與評估時，必須有利害關係人參與
3. 發展指標及評估的資訊，來量化所有的成果目標

4. 績效評估須與決策、管理、人事結合
5. 績效管理必須與公民、政務人員及利害關人相互溝通

四、從績效評估理論典範檢討現行工作考成制度

考成制度向來是政府機關管理的基石，因此考成制度的良窳至為重要。下列為根據上述績效評估理論典範，針對現行制度進行檢視與探討，以作為後續建議方案設計之參考：

1. 工作考成制度亦存在傳統評鑑的常見問題，過於偏重財務面而忽略公司全貌之真實性，即使是人力資源項目亦以財務指標計算作為代表，僅能達到績效評估之片面效果。
2. 工作考成指標比重上多為以盈餘或獲利能力結果驅動的財務性指標；實質上缺乏生產供應、營運效率、成本節省、顧客滿足等類型的指標設計，使得政策申算方便且存在操作財務指標之模糊空間。
3. 工作考成細項指標設計與主管部會政策目的或企業年度策略目標之間無明顯聯繫，在加上政策申算機制導致考成結果與經營實績之關聯不夠緊密，導致員工激勵效果有限。
4. 行政院（研考會）負責指標設計審查、複核等事宜，導致工作考成作為主管部會的管理工具功能弱化，不利於主管機關與部屬事業發展權責相符（Accountability）的治理架構。

國營事業工作考成制度修改建議

第七章 國營事業工作考成制度未來修正之建議

經由前面數章的分析，得知我國的國營事業工作考成制度有悠久的歷史與完備的規範。行政院自民國 48 年 8 月 18 日頒令「國營事業工作考成辦法」以來，迄今已近 50 餘年的歷史。爲了能因應外部環境的改變，其間「國營事業工作考成辦法」共歷經 6 次修正（最近一次修正於民國 92 年 6 月 6 日），以達反應現況配合事業單位需求之效果。由於，近年來國營事業民營化政策的推行，我國的國營事業無論在規模以及在經營任務上都有很大的改變，使得我國現行的國營事業工作考成制度之執行現況與方式，有進一步研究與討論的空間。

在本研究中，我們透由資料之收集與研讀，學者、專家與主管官員的訪談以及多次專案討論。經由分析、整理與歸納，最後研究團隊依據不同的情境假設與條件提出下列兩個**國營事業工作考成制度未來修正之建議方案**，並分析其應用時之利弊，以供行政院研考會參考。

第一節 方案一：針對現行制度適當補充修正並落實執行

一、建議方案一：在現有之工作考成架構下，針對現行辦法在執行時不盡理想之處，做適當的修訂。同時，落實工作考成的執行（主辦機關：行政院研考會）

依據現行的「國營事業工作考成辦法」，其考成項目原則性規定計有：業務經營、財務管理、生產管理、人力資源管理、企劃管理、環境保護及工業安全、其他事項等 7 大項。國營事業工作考成作業，採事業機構「自評」、主管機關「初核」、行政院相關機關「複核」三步驟辦理。考成評核標準由各主管機關配合行政院政策方向，逐年研訂工作考成實施要點報院核定實施。國營事業考成於年度終了，由執行單位自我考評，繼由主管機關初評，再由研考會會同院秘書處、主計

處、人事行政局及經建會組成複核小組進行複核，提出改進意見。至於考核方式，採書面考核與實地查證並行，對於重要問題則舉行座談會交換意見，評核結果則簽報行政院作為國營事業未來改進之重要依據。

此一制度之運作，迄今已近半世紀（50年），歷史相當的悠久，執行的步驟與細節很周全。無可諱言，目前國營事業的考成與工作考成辦法頒訂之初的環境相比，已經有很大的改變。近年來，因為民營化政策的推動，我國國營事業的組成與業務性質都偏向公共服務與共用事業，再加上自2008年9月以來，世界金融風暴對我國產業的衝擊巨大，國營事業更應承擔穩定經濟、注重民生的責任。因此，為因應最新的環境與施政的改變，若干的衡量指標與權重分配應反映出配合政府施政之方向。另一方面，近幾年，國營事業年度工作考成也出現考成甲等比例偏高，若干事業單位考成成績年年為甲等，形成欠缺鑑別力的現象。

因此，為求精進現行的國營事業年度工作考成，最簡易可行的方式，將會是針對環境的變化與政府施政的方向，依據現行的工作考成制度，在基本架構不變的前提下：業務經營、財務管理、生產管理、人力資源管理、企劃管理、環境保護及工業安全、其他事項等7大項，調整這些項目評估指標的訂定與權數分配，並在考評等第的複核時，設定若干具有鑑別能力的必要條件（例如：虧損的事業機構不得考評為『甲等』、年度考成甲等事業的比例應與過去十年事業單位考成成績比例相當、設定其他具有激勵性的績效標準...等）。並在年度工作考成的過程中，嚴加把關，力求發揮**考核國營事業經營成效，督促其業務進步發展**（國營事業工作考成辦法第一條）的目標。

二、建議方案一的優劣分析

（一）方案一優點

方案一最大的優點，在於其可行性。由於方案一基本上沿用現有之考成制度。其相關之要點與各單位作業規範皆非常齊備。若能有效修訂適合反應國營事業工作任務與成效的指標與配分，再加上複核

時，若能嚴加考量若干具有約束力的『必要條件』，將可以相當程度的達到年度工作考成『考核國營事業經營成效，督促其業務進步發展』的目的。

（二）方案一缺點

方案一最大的缺點，也在於其可行性。由於受限於既有之『工作考成辦法』與『作業要點』，若干工作考成基本架構的議題難解。由於，依據現行的『作業要點』規定，國營事業工作考成作業，採事業機構「自評」、主管機關「初核」、行政院相關機關「複核」三步驟辦理。考成評核標準由各主管機關配合行政院政策方向，逐年研訂工作考成實施要點報院核定實施。國營事業考成於年度終了，由執行單位自我考評，繼由主管機關初評，再由研考會會同院秘書處、主計處、人事行政局及經建會組成複核小組進行複核。由於，『作業要點』中，將主要的決核權均控制於行政院（研考會）的層級，因而，亦需負擔『守門人』的責任與壓力。

自行政院於民國 48 年 8 月 18 日令頒「國營事業工作考成辦法」以來，迄今已近 50 餘年的歷史。其間，年度工作考成曾經發揮積極的功能，國營事業的考成成績也曾經有過相當大的差別。然而，由於國內政治民主化及社會多元化的發展，近年來，行政院（研考會）已經愈來愈無法有效發揮此一評定等第、分配資源的功能。如果，要評定某一個事業為『乙等』，面對事業單位與員工的質疑，行政院（研考會）一定需要列舉詳細的數據與堅強的理由。如前面數章之分析所述，近年來，由於『守門人』功能的弱化，我國國營事業的年度工作考成超過九成以上的公司均為『甲等』，年度工作考成的評等缺乏鑑別的效果。

第二節 方案二：加強授權主管部會於有限範圍內自行辦理

- 一、建議方案二：加強各目的事業的主管部會的授權，在授權的範圍內，由主管部會自行辦理年度工作考成的評等工作（主辦機關：行政院研考會；協辦機關：經濟部、交通部、財政部、中央銀行、衛生署、勞委會、退輔會）

由於國營事業的創設目的，並非要爭取最大的獲益，而是要配合主管部會的政策推行。同時，由於權責的歸屬以及業務的相關，主管部會對所屬事業之經營良窳，都有第一手的掌握，該事業的工作考成應由主管機關訂定標準，進行實質的考核。因此，在國營事業管理法的第 29 條中明白規定：國營事業工作之考核，應由主管機關按其性質，分別訂定標準。依據「國營事業工作考成辦法」第五條的規定：國營事業工作考成分為自評、初核、複核三個步驟。

雖然，行政院是國營事業工作考成成績最終複核的單位。然而行政院（研考會）可以透由修訂**國營事業年度工作考成作業要點**，訂定若干工作考成的基本原則，授權各部會於初核時進行實質審查，而行政院（研考會）在複核時，僅作程序與原則的審查。只要符合所規範的程序與授權原則，行政院（研考會）將尊重主管部會的初核成績（如圖 7.1）。透由國營事業工作考成授權的基本原則的訂定，可以確保國營事業的年度考成得以有效進行，同時又可以維持考成工作的鑑別力。行政院（研考會）可以考量下列數項工作考成授權的基本原則。例如：虧損的事業機構不得考評為『甲等』、年度考成甲等事業的比例應與授權部會所屬事業過去十年事業考成成績比例相當、設定其他具有激勵性及鑑別力的績效標準...等。

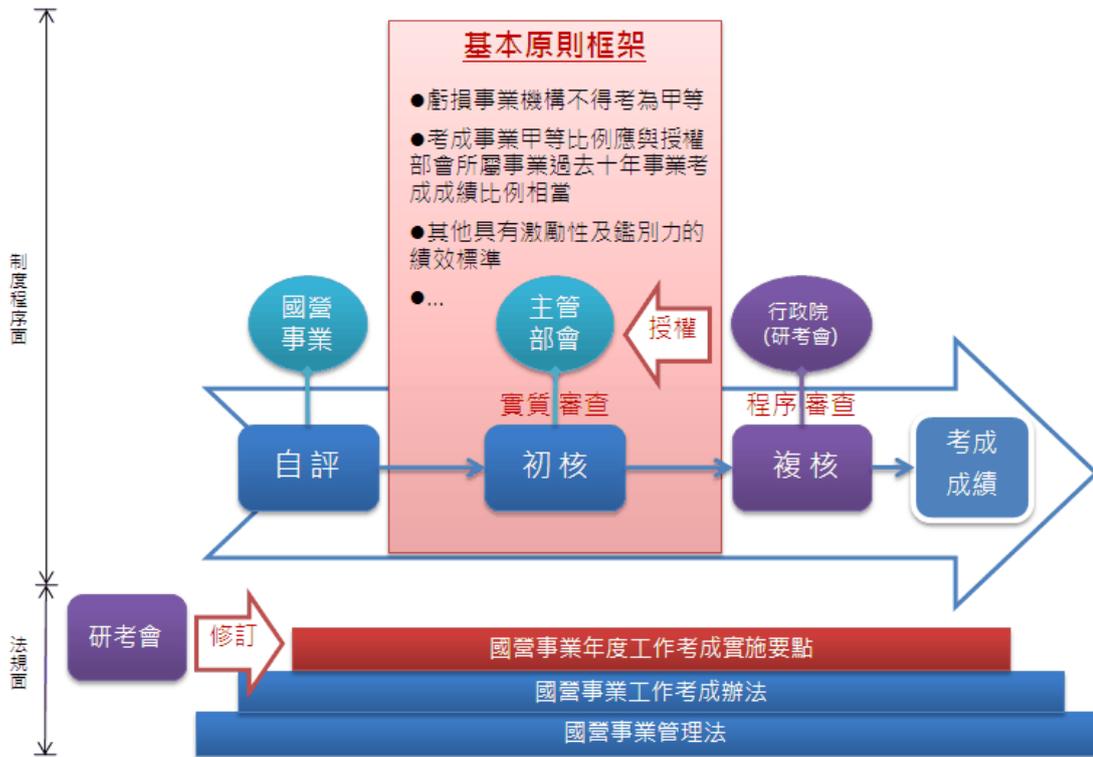


圖 7.1 建議方案二示意圖

資料來源：本研究自行整理

二、建議方案二的優劣分析

(一) 方案二優點

方案二的優點在於透由對各主管部會的授權，在授權的原則下，由各部會進行實質的初核工作。由於，主管部會的權責歸屬以及對事業單位業務的熟悉，因此較能做出反映真實情況的考成結果，也可以與部會首長的施政積極配合，以發揮國營事業創設時的功能。同時，在此一方案之下，行政院（研考會）則可以大幅節省實質審查的作業程序與時間，僅在各部會的考成程序與原則上進行審查，對各部會所進行的初核成績，基本上予以尊重。以達成年度工作考成『考核國營

事業經營成效，督促其業務進步發展』的目的。

(二) 方案二缺點

雖然方案二的構想，不需要修訂由行政院令頒的「國營事業工作考成辦法」，但是需要由研考會修訂**國營事業年度工作考成作業要點**，並調整研考會以及各部會現行的年度工作考成的作業。固然，依「國營事業工作考成辦法」第3條規定，工作考成作業要點是由行政院研究發展考核委員會定之。然而，此項作法將會影響各事業與部會多年以來的作業習慣，同時，各部會在落實考成的授權原則以產生工作考成的鑑別力時，各部會將會直接面對來自所屬事業與員工的壓力，造成各部會執行年度考成工作時的困擾。此一顧慮，也可能引發各部會在執行**方案二**時，配合意願低落，進而造成年度工作考成無法落實的隱憂。

固然，方案二的落實推動，將會有助於年度工作考成工作更趨於權責相當，且業務單純化。但是由於所需進行的調整較大，除非首長有強烈變革的決心，在立即可行的考量上，方案二相較於方案一略低。

附錄一 行政院研考會訪談紀錄

訪問時間：民國 98 年 2 月 5 日

訪問機關：行政院研考會管考處

訪問人員：張玉山教授、游子慶研究助理

受訪對象：古步鋼處長、黃宏光科長、陳佳君副研究員

訪談內容摘要：

一、為何初評與複評之分工有相當大程度的重複？是否可以列出一些大方向原則，至於細節指標則由部會自行提供？

黃科長：就部會的實質控管力來說，經濟部本身的規範較佳，因為有專屬的國營事業委員會在處理，至於其他部會則由秘書單位在處理，因此在控管方面就有程度上的不同。在部會送自評過來後，會評出一個整體分數並給予意見，但其實整個考成的分數權限仍舊屬於主管部會，我們只會去斟酌他們送來的自評是否合理。

至於考成成績甲等的比例過高，有百分之 90 幾皆為甲等，除非真的很糟糕才會出現乙等的狀況，雖有想過解決但其困難度，由於過去沒有嚴格要求必須 75% 為甲等，25% 為乙等的規定。

古處長：講到考績甲、乙等的問題，由於牽涉到獎金實質發放的利益，就會有工會、選票等問題。只要被打乙等，工會就會出現很大的反彈，甚至出現抗議行為，想從行政院施壓改成甲等。

國營事業董事長的任命方式，有時候甚至連院長都沒有辦法

去置喙，由於董事長算是蠻重要的一個位置，也算是政務官退休後一個很重要的安插位置，其待遇甚至比部會首長還要優渥，因此經常董事長與高層的關係這種政治層面的力量，是比我們行政層面的力量還要來的強。所以有時候我們打國營事業的考績，反倒像是國營事業指揮我們打分數。

其實目前有規定說事業若有虧損的狀況，原則上是不能把考績打甲等的這樣一個框架，但分散以後還是可以。原來考成的項目有七項，後來根據獨佔、競爭又有做調整變動，所以相較於以前已細緻化許多，但還是有普遍為甲等的問題，那如何能比出之間的好壞，若要做出較制度性的突破，那便需要蠻強的理論基礎。

黃科長：現在考績甲等的比例很高，那當然可以適度的去調整甲、乙、丙的比例，那對應出來績效獎金的辦法（像是甲等幾個月、乙等幾個月）還要看要怎麼做。那有一種想法是我們把甲等比例降下來，整個球就會丟到別的地方（如人事局、部會），這是因為獎金的對應比例規定在人事局，所以把甲的比例降低首先面臨到的便是再去改獎金辦法。

古處長：如果比例規定是全部的國營事業一起做，那責任就由我們一肩挑起，如果是規定各個部會考績的比例，那第一個問題就是每個部會的國營事業性質不同，並且部會底下的國營事業有些多有些少，多至六、七，少則只有一個，如果要給出一個比例的話，應該要怎麼做？假設一個部會的國營事業裡面有公司組織也有像是行政機關性質的，那又要怎麼給出規範？如果這些問題可以找出一套道理來的話，我想是可以這麼做的。像是港務局有好幾個，我們應該就可以要求他做出排序。但是如果一開始就規定比例可能很難說服人，一定要先有些指標，如果沒有達到就會是乙等之類的。

二、可行的評分指標有那些？是否可根據各自的施政所需訂定指標，視國營事業配合政府政策程度

黃科長：現在我們定的指標像是有沒有賺錢、政策任務等，如果變成依據國營事業管理法，以促進經濟發展、便利人民生活、有盈無虧這三個指標來判斷可否拿到甲等。

張教授：以便利人民生活為例，每個行業都有其便利人民生活的專業指標，像台電有停電率、每個員工的發電度數，這有全世界電力公司喜歡用的指標，所以如果給出大原則，由部會來提指標，研考會來核，是否允當，也就是我們先寫出辦法其餘讓部會自己提。

古處長：以前我們考慮到的就是一定要有盈餘、業績要比去年好，可是這在今年一定不行。我們站在今天看世界，任何成長都是很大的挑戰，現在沒有達到去年的標準的話就低於 75 分，達到就是 75 分，超過再加分，而達到預算則為 80 分，這樣標準看起來很嚴苛，應該會有很多乙等，但是他們就會以政策任務調整後變成甲等，所以要去評估它政策任務調整的計算上是否有問題。

黃科長：國營事業看起來都像行政機關，就像當初公務員考甲比例說是 75%，雖無一個標準，但也就定下來了，所以如果藉由總統或院長正式宣示說“國營事業只能 75%甲等”，那自然就可以遵照，如果送來審查不合，那就退件。

古處長：績效獎金這種東西，當初像中鋼因為經營良好，所以有 3.6 個月，那其他國營事業就也想比照，如果沒有支持住就也比照辦理了。

三、建議與想法

古處長：政策申算的部份有沒有可能再更嚴謹。

黃科長：國營事業編列預算的時候，理論上就已把未來要執行政策任務上所需的相關金額納入，因此與預算再進行比較，應無所

謂的再政策任務申算的問題。

張教授：目前較好的做法是屬於行政機關或國營事業角色的考核不要視為績效，所以分類也不應放於績效獎金之下。考成之後對於人事部門還有薪給酬勞等併於績效獎金中，這是較不智的做法，會讓人覺得領取過多的獎金而造成社會觀感不佳。但是身為公務員領取考績獎金、工作獎金也屬正常現象。

這個部分應該不要用盈餘來評判，的確要有一個要件是不要賠，但國營事業本身的目的並非賺錢，它的最大用意是要用來促進經濟發展，因此最好是按照時程發放，採取類似民間做法。至於審計部的部分，我們可以設計一個比例，像是每次都發放七成，三成做保留，如果表現不佳就明年扣除，這應該是可以做到的。

古處長：最後其實還是所謂的 *accountability* 的問題，必須權職相稱，現在法律賦予我們的職責沒有到這一區塊，只要我們進行國營事業的考成，至於整個治理的部分都不在我們的手上。

張教授：事實上考核後應是可以做出獎懲建議的。另外應該可以再回過頭來思考現在國營事業的位置與民營化政策的態度。過去的態度是全部民營化，所以需要的就是時間表，但目前剩下的二十幾家應該要往什麼方向走，又或對它們有什麼樣的期待，應該是可以再深思的。

附錄二 台灣電力公司訪談紀錄

訪問時間：民國 98 年 2 月 6 日

訪問機關：台灣電力公司

訪問人員：張玉山教授、游子慶研究助理

受訪對象：人力資源處李玉村處長、人力資源處翁大峯副處長、企劃處企業策劃組趙世舜組長、企劃處管考組王石絃組長、企劃處經營分析組楊允條組長、人力資源處薪資規劃組胡秀琴組長、人力資源處主管待遇規劃程秀菁專員、人力資源處薪資規劃胡如盈專員

訪談內容摘要：

一、台電公司應以何種方式考成較合理與適當？

目前有兩大方針：納入經營績效與國家政策。若國家政策則以任務制，達到目標就有績效；而經營績效則是以基本財務指標衡量，可再分為盈餘與非盈餘部分，盈餘部分如營業收入、成本控制；非盈餘部分如品質維持。

李處長：儘管是公營事業之評等方式也要有區分，畢竟政府給予每個事業之政策目標、預算皆不同。

胡組長：建議評估面向應多元化，畢竟台電是完全的公營事業，不似其他民營事業以盈餘為主要考量，而評估多元化如產銷面、員工生產力、成本控制效率。

楊組長：台電應視為完全配合政策之事業，而不以獨佔事業視之。

趙組長：多考慮非財務面因素作為衡量績效獎金之參考指標。

國營事業工作考成制度修改建議

- 李處長：**考績與工作獎金應分道分路，例如一般公務人員也有 1 個月的考績和 1.5 個月之工作獎金。但媒體新聞卻只針對他們 1.5 之年終選擇性報導。台電等經濟部所屬事業卻被社會大眾以高標準認定是拿工作 2 個月績效 2.6 個月，合計 4.6，當然使民眾對台電產生反感。
- 李處長：**台電與其他部會所屬國營事業相較之下標準不同且較嚴格，例如去年績效獎金為 2.3 個月，近來因為遇上景氣寒冬，所以經濟部要求將經濟成長率納入考量，例如以 97 年度之經濟成長率除以 96 年度之經濟成長率，導致中油台電績效獎金大幅下滑。但採用此標準者只有經濟部所屬事業，其他部會並無此準則，違反公平性原則。
- 張教授：**建議以大架構為主軸，例如得甲的事業至多不得超過某個比例，或若年度虧損者在績效評等應下修，以求公平；但枝微末節有微調之空間。初評建議由各部會決議，例如台電在與主管機關經濟部協商後完成自評，以減少非相關領域之官員介入，提升考成流程效率。

附錄三 台灣中油公司訪談紀錄

訪問時間：民國 98 年 2 月 6 日

訪問機關：台灣中油公司

訪問人員：張玉山教授、游子慶研究助理

受訪對象：企劃處陳綠蔚處長、人事處陳明輝處長

訪談內容摘要：

一、中油公司應以何種方式考成較合理與適當？

陳處長：這要看是從什麼角度來看，就我個人在中油公司這麼久看我們的績效考核，其實在這個過程裡是有進步的，但是做得好壞反映在考核結果上並不會有太大的差距，所以也不是那麼在乎，不過有台塑在基本上還是會有壓力。此外，政府體系要管理的人太多了，而每人都有一套標準在管理，工作考成就是這樣子，我們有這麼多不同的獎金，每一個人考你的東西都不一樣，到最後變成驢不像驢馬不像馬，其實重點是要讓同仁知所適從，像中油現在做開源節流、提升生產力，也是改造計畫，其實這些都是同一件事情，是企業經營上本來就應該要做的，但現在我應該要做的跟你要考我的不是一件事情，因為有些東西我不要做了，但是你要考我，因此讓問題變得較複雜。

張老師：中油公司到底歸誰管？

陳處長：對國營會來說我們國營企業，需要政策時就是國營，要是跟台塑比我們就是企業，但是這兩個是不能兼顧的。

張老師：現在解決這個問題需要一個定位，台電的話比較清楚，就是每人發電量、生產效率、成本控制、電路損失等，專業的發電公司全世界皆然，但是國營事業管理法的架構裡有三個目的：發達國家經濟、便利人民生活、力求有盈無虧，如果用盈餘來看中油，就變成要去追錢，但追錢是一個比較痛苦的目標，因為中油的預決算要進立法院，所有投資決策還要經過國營會、經濟部、還有行政院，每次大選完也會有人事問題，所以可能要找新的定位，像是中油五輕遷廠可以是危機和轉機，也許你們可以做些不一樣的事。

陳處長：現在會將財務指標納入考評標準是因為以前市場自由化、國營事業民營化、要追求效率等，但是很多公司因為使命在營運過程中有做，但是考評標準裡很少或沒有，以至於有做的沒有被考核，沒有做得考得比別人差，但是國營事業是上面定什麼我們就要去做，所以經由這套制度考核下來的成績我們並不氣餒，現在的重點反而使我們到底在乎什麼？

張老師：所以我們之後要請研考會調整成比較不那麼利益導向的，第二是我們想授權給經濟部，就是國營會先初評，按國營事業管理法的原則，因為他們比研考會要更瞭解這些國營事業，但是行政院這裡會設一些條件，例如最少有一為乙，或不能怎樣等，你覺得這樣會是否較為合理？

陳處長：我比較贊同授權（給經濟部），因為像經濟部所屬的油水電產業的定位就不同，所以要從研考會的角度去幫每家定一個標準反而多隔了一層，所以當處在這個辦法裡面本來就是授權各主管機關自己去定辦法，像在經濟部所屬的寡占、獨佔即完全競爭的辦法就有些不一樣。

張老師：理論是如此，就是各部會訂定標準並先作初評，並送至行政院，但研考會在這裡顯得沒力量，所以乾脆就是送程式審查，然後授權，並設定框架來約束。

陳處長：像現在主管機關不去說明這個制度，不管制度的好壞都會讓

外界誤以為是個別公司的問題，但我們也是依照辦法及標準去計算的，這也就是授權給經濟部的好處，另外工作考成從年底到隔年行政院定案共要八個月，因為經過審計部到行政院也已經六月底了，績效獎金甚至更長。

國營事業工作考成制度修改建議

參考書目

一、中文文獻

- 丘昌泰，2000，公共管理：理論及實務手冊，元照出版社。
- 吳豐盛，2004，經濟部所屬國營事業績效評估，國家政策季刊，第3卷第2期，頁37-50。
- 林登雄，2001，建構企業整合績效評估新模式－以提昇企業診斷能力，義守大學管理研究所碩士論文，頁12。
- 林大侯，2004，運用國家競爭力評比指標強化施政績效管理，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 孫本初，2008，行政機關考成指標之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 許士軍，2000，「走向創新時代的組織績效評估－績效評估」，天下文化，頁3。
- 許道然，1999，組織如何衡量其成敗：政府績效指標的運用書摘及評論，行政管理論文選輯，第13輯，頁57~98，台北市：銓敘部。
- 張玉山，2004，如何加強公營企業的公司治理，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 張幸如，1996，「不景氣時期以經濟指標、廠商因素及財務指標建立經營績效預測模式－以紡織業上市公司為例」，大葉大學事業經營研究所碩士論文，頁28-29。
- 陳明璋，1979，組織效能的研究途徑及其衡量。中國行政。29，頁48-71。
- 陳慶安，2000，績效評估發展新趨勢，人力發展月刊，第82

國營事業工作考成制度修改建議

期，頁 21-25。

- 黃重球，2007，經濟部所屬國營事業績效衡量之實務探討，研考雙月刊，第 31 卷第 2 期，頁 88-97。
- 楊佳慧，2001，公部門績效管理之初探，研習論壇理論與實務月刊，第 1 期，頁 30-37。
- 趙揚清，2003，提昇國營事業經營績效之研究，國家政策論壇季刊，夏季號，頁 183-194。

二、英文文獻

- Berle, A., and G. Means, 1932, The modern corporation and private property, *MacMillan*, New York.
- Booth, R. G., 1996, “Accountants do it by Proxy” , *Management Accounting*, pp.48.
- Claessens, S., S. Djankov, and L. H. P. Lang, 2000, The separation of ownership and control in East Asian corporations, *Journal of Financial Economics* 58, 81-112.
- Evans, H., Ashworth, G., Gooch, G., Davies, 1996, Dec., “Who needs Performance Management?” , *Management Accounting (CIMA)* ,pp.20~25.
- Joyce, P, G, & Ingraham, P, W., 1999, Government Management :Defining And Assessing Performance, paper prepared for the National Public Management Conference.
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, and A. Shleifer, 1999, Corporate ownership around the world, *The Journal of Finance* 54, 471-517.
- La Porta, R., F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, and R. W. Vishny, 2002, Investor protection and corporate valuation, *The Journal of Finance* 57, 1147-1171.

- Maisel, L. S., 1992, “Performance Measurement: The Balanced Scorecard Approach”, *Cost Management*, Summer, p.47.
- Shleifer, A., and R.W. Vishny, 1997, A survey of corporate governance, *The Journal of Finance* 52, 737-783.
- Talbot, Colin, 1999, “Public Performance-towards a new model?”, *Public Policy and Administration*. Vol.14, No. 3, pp15-34.
- Vance, S.C., 1964, Boards of directors: Structure and performance, *Eugene: University of Oregon Press*.

三、網站部分

- 台灣電力公司網站
- 台灣中油公司網站
- 行政院研考會國營事業考成網站
- 經濟部國營事業考成委員會全球資訊網
- 經濟部能源局網站
- 聯合新聞網聯合知識庫