

RDEC-RES-093-003 (委託研究報告)

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編印
中華民國 94 年 3 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-RES-093-003（委託研究報告）

如何加強公營企業的公司治理

受委託單位：國立中山大學

研究主持人：張玉山

協同主持人：楊芳玲

研究助理：羅亦峻、何金燕、李嘉銘

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 94 年 3 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 研究緣起	1
第二節 研究範圍	2
第三節 研究過程及方法	4
第四節 研究架構	6
第五節 研究內容	7
第六節 預期研究成果	8
第二章 我國公營企業發展的歷程與現況	11
第一節 公營企業的意義	11
第二節 我國公營企業的發展歷程與民營化政策	13
第三節 我國公營企業之現況	19
第四節 政府未來推動公營企業民營化之政策走向	22

如何加強公營企業的公司治理

第五節	已完成或正在進行民營化之公營企業經營管理	25
第六節	結語	28
第三章	公司治理的理念與發展	29
第一節	公司治理理念的發展	29
第二節	公司治理的介紹	30
第三節	亞洲經濟合作暨發展委員會公布之公司治理原則	34
第四節	國外股份有限公司公司治理之現況	39
第五節	我國股份有限公司公司治理之現況	44
第六節	政府強化公司治理之政策方向	47
第四章	我國公營企業公司治理的現況	51
第一節	我國公營企業推行公司治理之現況	51
第二節	公股代表之遴派與管理的現況	55
第三節	勞工董事之現況與管理辦法	59
第四節	獨立董事的現況及問題	66
第五節	結語	70
第五章	國外公營企業公司治理經驗之發展	71
第一節	澳洲公營企業公司治理之現況	71
第二節	新加坡公營企業公司治理之現況	79

第三節	紐西蘭公營企業公司治理之現況	88
第四節	結語	90
第六章	我國公營企業公司治理的問題與檢討	91
第一節	公營企業一般公股管理的問題與檢討	91
第二節	勞工董事制度的問題探討	93
第三節	獨立董事之問題與探討	96
第四節	座談會意見之綜合整理	101
第七章	研究發現與建議	111
第一節	研究發現	111
第二節	立即可行建議	113
第三節	長期建議事項	121
附錄		
附錄一	中華電信股份有限公司產業工會推派勞工董事辦法 ..	125
附錄二	中國鋼鐵公司產業工會員工代表董事暨諮詢會議勞 方委員選舉罷免辦法	127
附錄三	中國鋼鐵公司訪談紀錄	129
附錄四	經濟部國營事業委員會訪談紀錄	133
附錄五	行政院勞工委員會訪談紀錄	137

如何加強公營企業的公司治理

附錄六	毛治國教授訪談紀錄	139
附錄七	公營企業公股代表之遴選、派任與管理座談會紀錄..	143
附錄八	公營企業獨立董監事制度之設計與探討座談會紀錄..	153
附錄九	公營企業勞工董事之探討座談會紀錄	173
附錄十	我國公營企業公司治理期末專家學者座談會會議紀 錄	183
附錄十一	「如何加強公營企業的公司治理」期末報告座談 會紀錄	189
附錄十二	期末報告座談會審查意見回覆	201
參考書目	205

表 次

表 1-1	政府掌控超過 2/3 以上董事席次比例之民營化公司.....	3
表 2-1	中央政府接收日人事業重建改組後之公營企業	13
表 2-2	由大陸遷台之公營企業.....	14
表 2-3	已移轉民營之事業	16
表 2-4	已結束營業事業	18
表 2-5	我國各級政府所屬之公營企業	19
表 2-6	以事業特性劃分之公營企業.....	21
表 2-7	公營企業民營化時間.....	24
表 2-8	未來不改制為公司之公營企業	25
表 2-9	民營化公司官股具重大影響力者	27
表 3-1	參與 OECD 圓桌會議之非會員國.....	34
表 3-2	會員國公開上市公司控制權的分配情形	35
表 3-3	OECD 會員國及非會員國董事會結構分析	36
表 3-4	各國員工參與公司治理概況.....	38
表 4-1	經濟部遴派公股代表之相關法規	57
表 5-1	公營企業公司治理之法規架構	73

如何加強公營企業的公司治理

表 5-2	Temasek 控股公司轄屬主要集團事業群	86
表 6-1	台鹽董事會成員名單	99
表 6-2	台鹽股份持股狀況	101
表 7-1	各項研究建議主協辦機關彙總表	119

圖 次

■ 1-1	中山網路大學中所開設之「公營事業公司治理」平台	4
■ 1-2	研究架構	6
■ 3-1	單軌制之公司治理架構	31
■ 3-2	純粹式雙軌制之公司治理架構	32
■ 3-3	改良式雙軌制之公司治理架構	33
■ 3-4	我國股份有限公司公司治理架構	45
■ 4-1	經濟部所屬事業公股股權管理架構	58
■ 4-2	中華電信勞工董事遴派及管理架構	63
■ 4-3	中鋼員工代表董事遴派及管理架構	65
■ 5-1	公營企業公司治理架構	75
■ 5-2	公營企業參與者之一般義務	77
■ 5-3	新加坡國營企業之結構	81
■ 5-4	Sheng Li 控股公司之結構	82
■ 5-5	Temasek 控股公司組織結構	84

如何加強公營企業的公司治理

提 要

關鍵詞：公司治理、公營企業

一、研究緣起

近幾年來，「公司治理」(Corporate Governance)成爲學術界以及實務界熱門議題，從 1997 年亞洲金融風暴，1998 年下半年台灣企業接連發生的財務危機，到 2001 年美國安隆(Enron)、世界通訊(World Com)等知名企業驚爆不實報導舞弊案，皆嚴重影響全球的經濟情勢。近日台灣上市公司博達科技的經營階層透過虛增業績、美化財務報表及國外交易套取資金等方式，涉嫌掏空公司 63 億元資金及隱匿財務操作，此一連串財務弊端更加顯示我國公司治理推行的必要性。

爲因應國際趨勢，強化我國公司治理之績效，並促進資本市場與金融體系的健全發展，提升國家整體競爭力，前行政院院長游錫堃於民國 91 年 11 月 21 日「當前重大財經情勢會報」第 5 次會議中指示成立「改革公司治理專案小組」，以加速推動國內公司治理改革工作，並於民國 92 年 11 月 12 日第 2865 次院會核定通過「強化公司治理政策綱領暨行動方案」將加強公營企業、管制機關、財團法人之治理列爲中期推動目標。

由於公營企業具有獨占及關鍵產業的地位，其經營與管理影響國計民生至鉅，因此，其公司治理自然引起國人注意。另外，國內自民國 78 年實施公營企業民營化以來，有關公營企業營運不當的質疑時有所聞。例如：民國 88 年台肥公司民營化後，當時的董事長利用母子公司交叉持股的方式炒作股價、損及股東權益一案最受爭議，當時擔任公股的法人代表最後均被撤換職務解除公股代表的身份。這些事件引起社會大眾對於民營化後的公營企業之公司治理產生疑慮；再者，目前國內公營企業的法人董監事代表與董事長的選任與指派方式迭有爭議，有別於一般正常公司治理的規範，影響公營企業正常之營運，因此，吾人有必要對公營企業（以及政府實質控制事業）公司治理的方

式，作更進一步的討論。

民國 93 年 5 月行政院研究發展考核委員會委託國立中山大學財務管理學系對公營企業公司治理進行研究，以期對如何強化公營企業公司治理此一議題提出有效之建議，以爲日後施政、修法之參考。

二、研究過程及方法

在接受委託之後，研究團隊積極對公營企業公司治理的議題展開研究的工作。除了每週三下午例行的研討之外，研究所進行之研究方式還包括：

（一）建立計畫執行的管理平台

在中山網路大學（<http://cu.nsysu.edu.tw>）上開設本專案的專區，將所有研究過程中所收集的文獻、訪談記錄及團隊成員間的討論均收錄於網路平台之上，使本研究之執行可以不受地區及時間的限制。且能與委託機關保持資訊的流通。

（二）文獻探討及法規分析

爲求對研究課題之全面瞭解，有必要對公營企業公司治理的文獻及法規，以及國外經驗進行研讀與分析。研究團隊並於每週開會分享及討論成員所研讀之文獻並交換心得。

（三）深度訪談主管機關、公營企業工會代表及董監事及經理人

由於本研究是屬於應用性質的政策研究，除了法規分析及資料研讀之外，各種利益關係人的意見收集也至爲重要。因此於研究中完成中華電信工會理事長張緒中先生、中鋼工會吳清賓理事長等人、經濟部國營會李少儀副組長、張玉華視導及前中華電信董事長毛治國教授等人之訪談，並獲得寶貴的資料與意見，作爲本研究文獻以外重要之參考依據。

（四）舉辦座談會，收集專家學者及主管機關之意見

除了分別訪談各界人士外，本研究團隊爲更深入瞭解問題所在，並求集思廣益之效，於民國 93 年 9 月 9 日、10 日兩天，舉辦三場「我

國公營企業公司治理之現況與展望」系列座談會，分別就公營企業公股代表、獨立董事及勞工董事三項議題，邀請各領域之專家學者進行座談，提供本研究實務之經驗分享及更深入之理論探討，並對公營企業公司治理之各項議題提出建言，以作為本研究之參考。

（五）歸納結論並研提我國公營企業公司治理之政策建議

透由國內外公司治理之文獻探討，以及對目前我國公營企業公司治理之推動情形之瞭解，並綜合深入訪談所得之資料與座談會中專家學者及主管機關之意見，總結出具體之公營企業公司治理之政策建議。

三、重要發現

本研究小組透過相關主管機關、各公營企業工會及各部會之公股代表，進行一連串深度之訪談及三場公營企業公司治理系列座談會之舉辦，分別依據公營企業董事會內之三種成員：（一）公營企業一般公股管理；（二）勞工董事；（三）獨立董事，個別提出相關之重要發現。

（一）公股代表

公營企業一般公股代表是除了勞工董事及獨立董事以外的董事會成員，多由政府指派，有關公營企業一般公股代表管理的相關問題，包含：1.內部董事 vs.外部董事；2.事業經營 vs.公司管理；3.專業經理 vs.政治考量；4.兼任董事的薪酬與責任不對等。

1. 內部董事 vs.外部董事

公營企業的董事會成員，除了董事長及總經理以專任（全職）的身分直接參與經營外，其他公股代表多為兼職。因此，在董事會的討論過程中多半會尊重董事長及經理部門的決定，因此產生決策權集中於公司內部董事上，權力不對等的情形。再加上外部董事只是兼任，所花的心力不足，容易出現較不關心及妥協的情況；另一方面則由於政治、人事等非專業考量的影響，公股代表之選任不見得與其專業能力有關，因此也僅能配合政策執行職務。所以在實務上，內部董事往往能主導公司董事會的決策。

2. 事業經營 vs. 公司管理

基於經營權與所有權的分立，一般公司之經理人與董事會應有若干之界分。然而，目前公營企業的經營及管理多半是由董事長及同為董事的總經理為之。由於總經理也是董事會成員之一，再加上內部董事往往可以主導董事會的運作，因此董事會對經營權的監督功能變得非常有限，造成執行和決策不分的情形，與公司治理的基本概念—權責分明—顯然衝突。

3. 專業經理 vs. 政治考量

本研究發現公營企業公股代表的派任皆是由部長或更高層長官遴派，在派任程序中非常容易受到非專業因素影響，導致董事長與經理人任期過短，難以發揮專業經營的功能。展望未來，事業機構在遴派公股代表人選的考量上需要訂立一些標準及限制。另外，公股代表的績效考核及獎勵制度也是未來需要加強的地方。

4. 兼任董事的薪酬與責任不對等

由於外部董事不如董事長及總經理是專職的經營企業，常只是兼任董事。對於公務員兼職，依據政府部門的規定其薪酬每月僅為 8,000 元至 10,000 多元。但是依照公司法規定，公司的董監事為企業的負責人，需對所有利害關係人負經營之責。換言之，兼任董事也受此規範而需對事業的經營決策負責，因而形成報酬與責任不對等的現象。再加上董事會往往是公司利益分配的場所，兼任董事常在董事會上受其他較有組織的成員質詢，因而倍感壓力。如果當前這種制度不加以改善，薪酬和責任不對等的問題不加以解決，要兼任董事充分發揮功能的期待恐怕難以達成。

(二) 勞工董事

民國 89 年 6 月「國營事業管理法」第三十五條修正案通過後，國營事業代表政府股份之董事或理事中，必須至少有五分之一的席次是由工會推派代表擔任。此一修法使勞工能直接分享決策權，不僅對未來勞資關係互動和員工權利產生重大影響，也直接改變公營事業的經

營模式。在勞工董事制度下，不但加強我國公營企業在策略制定及執行上的透明度，也因勞工的加入使企業經營更具競爭力，實可謂我國產業民主（industrial democracy）的一大突破。但由於勞工董事制度為最近幾年才引入之概念，在經驗不足的情況下，也衍生出許多值得探討的問題。相較於公營企業，部份民營化後之企業也同樣有勞工董事的設置，此為「國營事業管理法」附帶決議的結果，雖然席次較公營企業少，但也產生與公營企業類似的問題。

1. 影響董事會運作程序

我國公營企業勞工董事的席次雖然只有公股代表的五分之一，但為求在所有的公股代表中發揮最大的影響力，因此出現部份企業之勞工董事在董事會議中堅持己見，拖延會議時間，導致議事效率不佳之現象。

2. 勞工董事的管理問題

勞工董事的權力與責任並無明確之規定及劃分，「國營事業管理法」及各部會之相關規定都授權各工會制定其勞工董事遴選、派任及管理規則，導致各企業及工會產生不同文化之勞工董事，管理辦法也有極大之差異。就現況而言，勞工參與董事會運作，不但可借重勞工董事的專業，在某些運作良好之工會，還有諮詢委員會的設立，提供勞工董事其他專業的支援，使勞工董事的功能發揮到極致，進而為企業及利害關係人創造價值。但相對的，也有部份工會及勞工董事卻將勞工董事之定位及任務設定在只針對勞工權益的爭取上，反而對公司經營管理之事務不甚關心。因此，檢討我國公營事業勞工董事制度後可以發現，我國現行的勞工董事制度上，在運作上未達成熟，有待繼續精進、改善。

三、獨立董事

證券期貨局在民國 91 年 2 月 22 日規定初次上市（櫃）公司須設置獨立董監事，可是在民國 92 年 5 月 30 日立法院做出「公股股權代表不得支持非公股代表」的附帶決議。此決議規範的對象，係指已民

如何加強公營企業的公司治理

營化企業而非公營企業。因此，目前此附帶決議案並不會對公營企業造成任何影響及問題。但是對於已移轉民營化之企業，立法院的附帶決議與證期會行政命令顯然互相衝突，並將導致以下的問題：

1. 獨立董事代表性不足

國營事業民營化之後仍舊以官股為最大控制股東，若依立法院決議，官股不得支持非官股的自然人參選董監事，意即官股不得支持非官股代表來參選獨立董監事，如此一來，獨立董監事將不代表最大控制股東的持股，而是其他少數民股，將面臨獨立董事代表性不足之問題，如此做法是否真的有助於公司治理的推行？

2. 獨立性及運作自主性不足

獨立董監事係由少數民股所選出，是否反而會有不獨立的情形產生？例如台鹽流通在外有十四多萬張的股票，民股股東人數高達二萬一千人，股權分佈相當分散。若遭有心人士利用，即可透過少數持股來獲取獨立董監事席位，如此一來，將損及公股股權之權益，並使獨立董監事制度的原意受到扭曲。

四、主要建議意見

(一) 立即可行建議

1. 公股代表

(1) 遴選制度

公股代表人選的資格審查需謹慎，要盡量避免選擇同時擔任兩角色時，會導致身份互相衝突或混淆的代表。

(2) 考核制度

就公股代表而言，考核制度是維持遴派適當人選並予以適當績效衡量的方式。設計一套績效評估機制，可以客觀地衡量公股代表運作之績效表現，並且根據評估結果當作續任或改聘之依據。

(3) 酬勞與責任對等

董監事非榮譽職，其承擔公司法及民法所賦與之責任，因此董監事應有適當的報酬以增加其服務的誘因。主管機關需要制訂一個能激勵身為董監事角色之公股代表，以公司利益為依歸的薪酬及獎勵制度。

(4) 教育訓練

由於公營企業從事的業務相當專業而且轉投資產業也相當多，因此業務的複雜度也相對提昇。主管機關或該企業可以藉由定期舉辦相關之教育訓練，來加強公股代表對於此企業的熟悉度，將有利於其決策貢獻度之發揮。

(5) 董監責任保險

因揭露不實營運決策過失、錯誤不當，造成投資人之損失，投資人可依集體訴訟要求董監事或公司賠償。另外，公司之競爭對手、債權人、客戶等也可能對董監事因不當或錯誤之決策行為提出控訴要求賠償。故藉助董監責任保險轉移訴訟造成之財務風險，可健全公營企業經營及保護董監事，避免董監事承擔過量之風險。

2. 獨立董監

(1) 遴選程序透明

獨立董事係屬於任期制，一旦當選，則公股無法隨時撤換，加上公營企業必須受到立法機關的監督與把關。因此，建構一套公開、透明且為大眾所信服之遴選程序是相當重要的，一方面可確保人選的資格合乎需求，另一方面也避免圖利他人之嫌。

(2) 充份授權

獨立董監選任後，公營企業必須信任其專業能力，不為過度之干預。但相對地，獨立董監事也須在授權範圍內負起所有

之責任，以發揮適當制衡之效果。

(3) 績效考核

藉由建立一套適當的績效考核制度，將可以有效地掌握獨立董事之績效表現。並依據此結果成爲其是否續任之基礎。

(4) 報酬與責任對等

公股在指派獨立董事之後，須提高其報酬以期與責任相符合。如此一來，才能解決公股代表報酬與責任不相符之缺失。並提升專業人才出任公營企業獨立董事之誘因。

(5) 教育訓練

爲提升獨立董事在相關法規、公司運作實務及揭弊興利之能力，可以透由定期舉辦相關之教育訓練以達到此目標。

3. 勞工董事

(1) 建立健全之勞工董事管理辦法

各公營企業主管機關，應會同勞委會及其他相關單位，制定我國勞工董事管理辦法之模範準則，供各工會參考並援以修改工會章程。該準則可包括以下幾點：

- ◆ 勞工董事遴選：建立明確之選舉辦法及資格，且可考慮納入外部專家學者擔任之可能性，但工會理事長不適宜當然成爲勞工董事。
- ◆ 勞工董事考核：建立勞工董事之績效考核指標，並設置監督考核機構以杜絕不法之情事。
- ◆ 勞工董事罷免辦法：對於不適任或涉及不法、不遵從工會及相關規定之勞工董事，應制定具體之罷免、懲戒辦法，以約束勞工董事之行爲。
- ◆ 設置專業諮詢團隊：除了勞工董事本身應具備專業能力外，工會可備有專業之諮詢技術團隊，使其具備與資方

或其他代表協商的能力。

- ◆ 明確劃分勞工董事及工會之職責：應嚴格將勞工董事定位為監督董事會運作、增進經營效率及維護基本勞工權益之角色。

(2) 加強勞工董事之專業訓練

比照獨立董監之作法，建立勞工董事進修學習之機制與管道，使之可便利取得相關資訊，以保持其專業與能力。此外，主管機關可定期舉辦經驗交流與切磋互動之活動，以分享勞工董事運作上之心得。

(3) 健全各公營企業董事會之議事程序

為使董事會運作能順利進行，各公營企業董事會應建立明確之董事會議事程序，以使董事會會議進行能較有效率，也能杜絕部份勞工董事干擾會議進行之弊端。

(4) 持續推動公營企業及政府持股 20%以上企業設置勞工董事

本研究認為現行勞工董事制度雖未達完善之境界，但其對公司治理及增進企業經營績效仍有極大之助益，因此相關單位仍需持續推動各事業勞工董事之設置。

(二) 長期建議事項

1. 修改公司法 27 條

重新檢討修正公司法第 27 條，修正後公司董事會的人數會減少，每一位董事都可確實負責經營。而公股代表只有一席時，責任歸屬較容易釐清，並增加公股代表的獨立性。

2. 配合公司法修改，檢討公司治理機制

公司法 27 條修正後，在公營企業的董事會內，獨立董事所佔之地位將更趨重要，未來可分設各種專門性委員會，並由一定比例的獨立董事來參與並主導。另外，審計委員會之設立，係屬於公

如何加強公營企業的公司治理

司內部稽核及控制中的一層。而監察人制係屬於法規上所賦予監察權利的另一個層面。因此，未來公營企業可以藉由二層之監察，將可更進一步地提升公司之監督效能。

3. 重新定位勞工董事

因此公司法 27 條修正後，將使勞工董事席次來源產生問題，未來政府可修法使勞工董事之席次不是從公股代表席次中分配出來，而是政府用持股投票支持勞工代表當選一定比例之勞工董事。

另外，為顧及公營企業民營化後，勞工董事席次將不受國營事業管理法及其附帶決議之保障，公營企業勞工可採員工持股信託之作法，使勞工握有公司股份，並掌握公司經營權之方式，進而促使員工產生參與公司決策之能力及誘因。

最後，當勞工董事制度在公營企業實施具備一定之成效後，未來將可考慮是否推行於一般民營企業。

4. 公益通報制度

員工或其他利害關係人可以直接取得公司內部資訊並熟悉公司所有業務經營，但由於目前我國並沒有相關的舉證保護條款，因此員工或其他利害關係人並沒有足夠誘因發揮監督之效能。未來我國必須建立完善的公益通報制度，並立法保護相關檢舉人的工作權，以促使其勇於舉發弊端之誘因。

5. 「國營事業控股公司」之模式

新加坡依照公營企業的性質，分別成立四家控股公司，各部會藉由控股公司的設立，專業化管理不同性質的公營企業，並執行策略規劃、董監事派任及業務監督之任務。如此一來，將可杜絕政治力之干預並獲得專業經營與監督之效果。

目前我國公股管理是分散於各事業主管機關、基金或管理委員會，如此將造成監督成本的耗費與職權的分散。未來我國可以參考新加坡模式，成立「國營事業控股公司」。主要負責執行統籌

公股、董監事派任權及業務監督權之任務。如此一來，將可有效地提升我國公股監督、管控之效率並符合政府組織精簡之政策目標。

各項建議主協辦機關彙整如下表。

各項研究建議主協辦機關彙總表

類別	項目	主辦單位	協辦單位
公股代表	遴選制度	經濟部、財政部、交通部	
	考核制度	經濟部、財政部、交通部	
	酬勞與責任對等	行政院人事行政局	*經濟部、財政部、交通部
	教育訓練	經濟部、財政部、交通部	
	董監責任保險	經濟部、財政部、交通部等所屬之公營企業	*經濟部 *財政部 *交通部
獨立董事	遴選程序透明	經濟部、財政部、交通部	
	充份授權	經濟部、財政部、交通部	
	考核制度	經濟部、財政部、交通部	
	報酬與責任對等	行政院人事行政局	*經濟部、財政部、交通部
	教育訓練	經濟部、財政部、交通部	

如何加強公營企業的公司治理

類別	項目	主辦單位	協辦單位
勞工董事	建立健全之勞工董事管理辦法	行政院勞工委員會	*經濟部 *財政部 *交通部
	加強勞工董事之專業訓練	行政院勞工委員會	*經濟部 *財政部 *交通部
	健全各公營企業董事會之議事程序	經濟部、財政部、交通部等所屬之公營企業	*經濟部 *財政部 *交通部
	持續推動公營企業及政府持股 20%以上企業設置勞工董事	行政院勞工委員會	*經濟部 *財政部 *交通部

第一章 緒論

第一節 研究緣起

近幾年來，「公司治理」（Corporate Governance）成爲學術界以及實務界熱門議題，從 1997 年亞洲金融風暴，1998 年下半年台灣企業接連發生的財務危機，到 2001 年美國安隆（Enron）、世界通訊（World Com）等知名企業驚爆不實報導舞弊案，皆嚴重影響了全球的經濟情勢。近日台灣上市公司博達科技的經營階層透過虛增業績、美化財務報表及國外交易套取資金等方式，涉嫌掏空公司 63 億元資金及隱匿財務操作，此一連串財務弊端更加顯示我國公司治理推行的必要性。

爲因應國際趨勢，強化我國公司治理之績效，並促進資本市場與金融體系的健全發展，提升國家整體競爭力，行政院院長游錫堃於民國 91 年 11 月 21 日「當前重大財經情勢會報」第 5 次會議中指示成立「改革公司治理專案小組」，以加速推動國內公司治理改革工作，並於民國 92 年 11 月 12 日第 2865 次院會核定通過「強化公司治理政策綱領暨行動方案」將加強公營企業、管制機關、財團法人之治理列爲中期推動目標。

由於公營企業具有獨占及關鍵產業的地位，其經營與管理影響國計民生至鉅，因此，其公司治理自然引起國人注意。另外，國內自民國 78 年實施公營企業民營化以來，有關公營企業營運不當的質疑時有所聞。例如：民國 88 年台肥公司民營化後，當時的董事長利用母子公司交叉持股的方式炒作股價、損及股東權益一案最受爭議，當時擔任公股的法人代表最後均被撤換職務解除公股代表的身份。這些事件引起社會大眾對於民營化後的公營企業之公司治理產生疑慮；再者，目前國內公營企業的法人董監事代表與董事長的選任與指派方式迭有爭議，有別於一般正常公司治理的規範，影響公營企業正常之營運，因

如何加強公營企業的公司治理

此，吾人有必要對公營企業（以及政府實質控制事業）公司治理的方式，作更進一步的討論。

民國 93 年 5 月行政院研究發展考核委員會委託國立中山大學財務管理學系對公營企業公司治理進行研究，以期對如何強化公營企業公司治理此一議題提出有效之建議，以爲日後施政、修法之參考。透過本研究案「如何強化公營企業的公司治理」的研究，期望釐清與達成下列各項目標與成果：

1. 針對我國公營企業公司治理之相關實證文獻，予以彙整、分析與檢討。
2. 釐清與強化公營企業董監事的獨立性與功能，尤以董事長、董監事的遴選方式，以及實施勞工董事之預期成效。
3. 政府對於「公營企業」及「公營事業民營化後官股董事席次比例仍超過 2/3 以上之民營化企業」之經營權與所有權之分際如何釐清，及董事長、董監事與經營階層的權責如何劃分。
4. 對於政府及立法機關提出相關法規檢討與政策建議，以爲日後施政、修法之參考。

第二節 研究範圍

公司治理領域最受矚目的經濟合作與發展組織（OECD）將公司治理的對象鎖定在上市（櫃）股份有限公司，但公營企業、公股股權在 50% 以下之民營企業或一些獨立機構對於公司治理的推動也是相當迫切的，這些特定組織由於其營運目標與股份有限公司不盡相同，因此，有必要特別針對此類公營企業進行公司治理之研究。但是並非所有的公營企業皆需要以追求利潤爲主，而是負有特定政策執行之任務（例如：行政公法人）。

有鑑於此，本研究之對象集中在以公司型態存在之公營企業公司治理，包括已民營化但政府仍具備重大影響力之事業（政府掌控 2/3 以上董事席次比例之民營化公司）。另外，雖然中鋼官股董事席次比例

未超過 2/3 以上，理應不在本次研究的範圍內，但考量中鋼之公司規模及影響力龐大，確有納入研究之必要，故雖未達篩選標準，仍將之納入成爲研究對象之一。公法人或以其他型態經營之公營企業則不在本研究的範圍內。

表 1-1 政府掌控 2/3 以上董事席次比例之民營化公司

民營化公司	官股股權比例	董事會總席次	最廣義官股		
			成員	官股董事席次	官股董事席次比例
第一銀行	24.81	15	財政部、台銀、華銀	13	0.87
華南銀行	31.46	15	財政部、台銀	10	0.67
農民銀行	45.17	15	財政部	12	0.80
台北銀行	14.04	15	台北市政府	15	1.00
台灣企銀	39.11	15	財政部、台銀、土銀、彰銀、華銀、一銀	15	1.00
高雄銀行	46.27	12	高雄市政府	10	0.83
中央再保險公司	33.2	9	財政部	6	0.67
中國鋼鐵公司	36.19	11	經濟部、勞保局	7	0.64
陽明海運公司	42.62	6	交通部	4	0.67

資料來源：行政院經建會、本研究自行整理

註 1：「最廣義官股的定義」爲除了考量政府（如經濟部、財政部）、尙未民營化公營事業（如：台銀、土銀等）所佔有的董事席次外，已民營化公司，若其官股持股大於 20%，或擁有董事會席次過半者，其董事席次仍納入計算之，因此和財政部經建會公布之數字略有差異。

第三節 研究過程及方法

本研究所進行之研究方式包括：

一、建立計畫執行的管理平台

在中山網路大學（<http://cu.nsysu.edu.tw>）上開設本專案的專區，

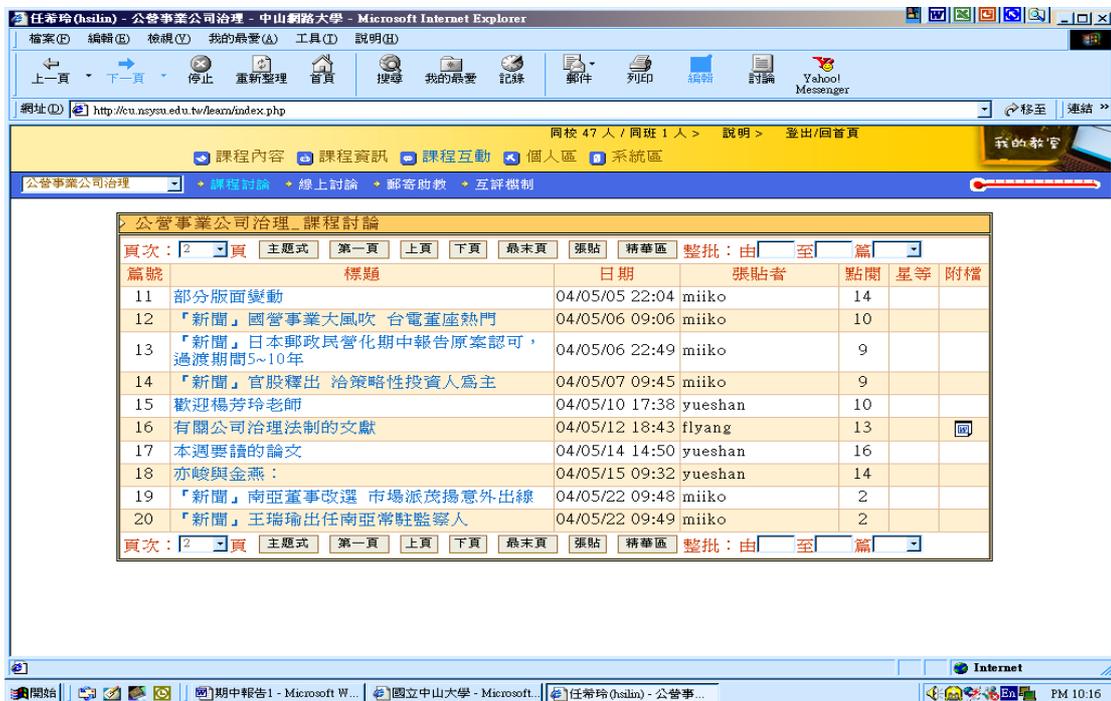


圖 1-1 中山網路大學中所開設之「公營企業公司治理」平台

資料來源：國立中山大學網路大學平台

將所有研究過程中所收集的文獻、訪談紀錄及團隊成員間的討論均收錄於網路平台之上，使本研究之執行可以不受地區及時間的限制，且能與委託機關保持資訊的流通。

二、文獻探討及法規分析

為求對研究課題之全面瞭解，因此有必要對公營企業公司治理的文獻及法規，以及國外經驗進行研讀與分析。研究團隊並於每週開會分享及討論成員所研讀之文獻並交換心得。

三、深度訪談主管機關、公營企業工會代表及董監事及經理人

由於本研究是屬於應用性質的政策研究，除了法規分析及資料研讀之外，各種利益關係人的意見收集也至為重要。因此於研究中完成中華電信工會理事長張緒中先生、中鋼工會吳清賓理事長等人、經濟部國營會李少儀副組長、張玉華視導及前中華電信董事長毛治國教授等人之訪談，並獲得寶貴的資料與意見，作為本研究文獻以外重要之參考依據。

四、舉辦座談會，收集專家學者及主管機關之意見

除了分別訪談各界人士外，本研究團隊為更深入瞭解問題所在，並求集思廣益之效，於民國 93 年 9 月 9 日、10 日兩天，舉辦三場「我國公營企業公司治理之現況與展望」系列座談會，分別就公營企業公股代表、獨立董事及勞工董事三項議題，邀請各領域之專家學者進行座談，提供本研究實務之經驗分享及更深入之理論探討，並對公營企業公司治理之各項議題提出建言，以作為本研究之參考。

五、歸納結論並研提我國公營企業公司治理之政策建議

透過國內外公司治理之文獻探討，以及對目前我國公營企業公司治理推動情形之瞭解，並綜合深入訪談所得資料與座談會中專家學者及主管機關意見，總結出具體之公營企業公司治理之政策建議。

第四節 研究架構

本研究之研究架構及內容如下：

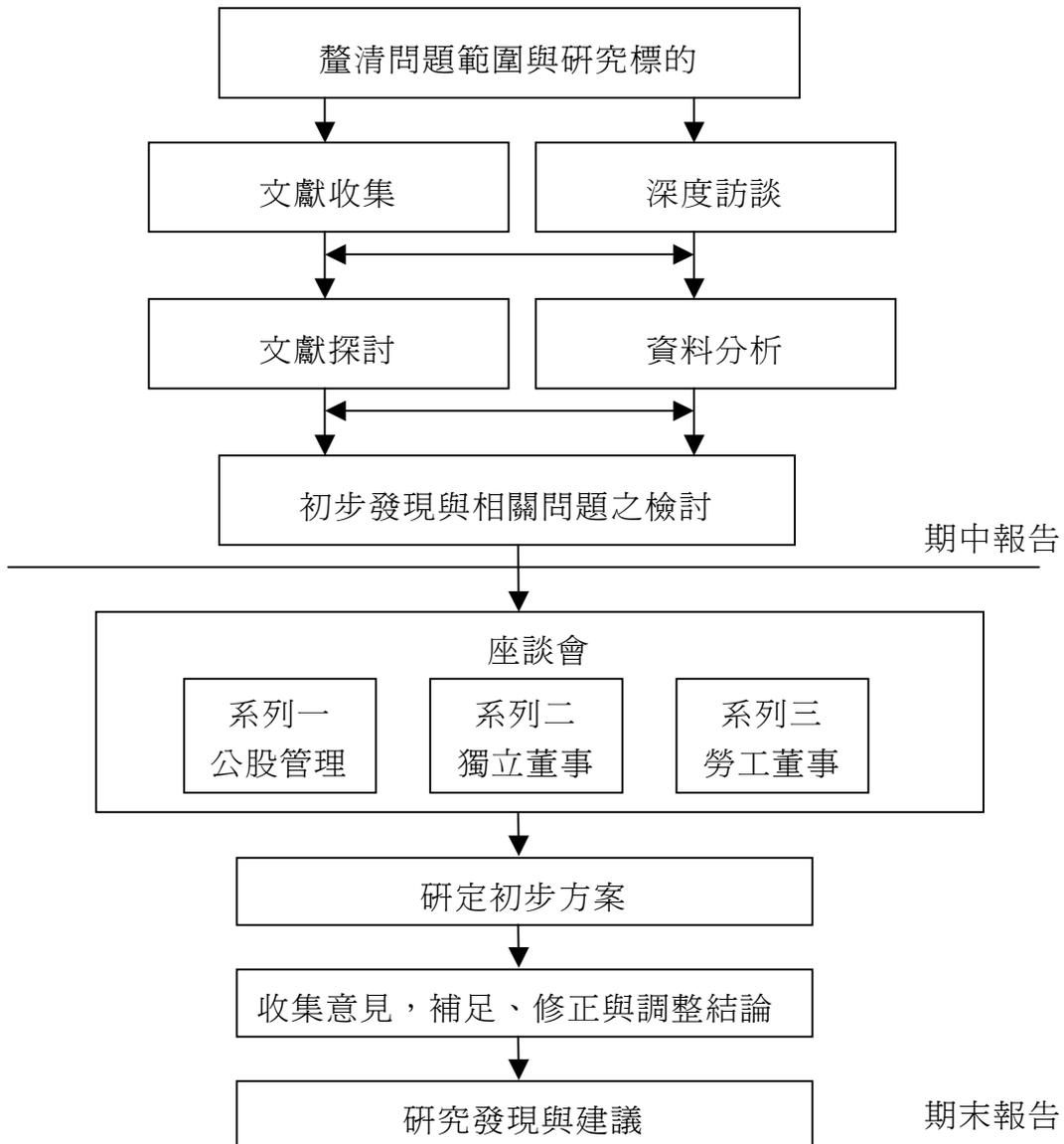


圖 1-2 研究架構

資料來源：本研究團隊自行整理

第五節 研究內容

經過資料彙整及研究，並參考座談會各界專家學者之意見，整理出若干現行公營企業公司治理的問題，並對發現之問題提出法規檢討與政策建議，以期落實強化我國公營企業公司治理之政策目標。研究內容包括：

一、我國公營企業發展的歷程與現況

首先探討公營企業的定義、公營企業在法律上的地位，以及公營企業在我國的發展過程，並針對目前我國公營企業及民營化後的公營企業現況做大略的整理，以期對本研究的主題有較深入的了解。

二、公司治理的理念與發展

透過定義的解釋、各種制度的介紹及各國公司治理機制的比較，希望從中對公司治理有初步的認識，並研究我國目前公司治理機制及相關法規，以及未來公司治理之政策走向。

三、我國公營企業公司治理的現況

行政院通過「強化公司治理政策綱領暨行動方案」，形成公營企業強化公司治理之依據後，各公營企業執行已有初步之成效，因此研究團隊整理出目前各公營企業推行公司治理之現況，並討論公司治理議題的核心—董事會之成員的產生及後續管理方式。為有效討論該主題，則先說明相關法規，再針對公營企業董事會成員三個主要的類型—公股代表、勞工董事及獨立董事作深入的探討，了解其遴選、管理相關規定及施行現況。

四、國外公營企業公司治理之現況

為獲取國外公營企業公司治理之經驗，以增加本研究之廣度，本章將介紹 OECD 對公司治理之解釋及基本概念，並研究澳洲、新加坡及紐西蘭等國在公營企業及公部門公司治理之現況，希望藉由制度比較之方式，擷取國外公營企業公司治理之長處，以協助本研究歸納出

改進我國公營企業公司治理之道。

五、我國公營企業公司治理的問題與檢討

本章將接續以上之討論，對公營企業一般公股代表、勞工董事及獨立董事之相關規定及作法提出問題與檢討，期望能在討論中找出值得改進之處。

六、研擬初步結論並整理座談會中所得之意見

至此本研究已對我國公營企業之公司治理有初步之認識，並對若干問題提出解決及建議事項，作為本研究結論之基礎，並整理為座談會之題綱，請各專家學者對本研究之結論與建議提出需改進之處，以強化本研究結論之專業性。

七、研究發現與建議

本研究最後將針對我國公營企業公司治理提出建議，在短期內先針對公股代表、獨立董監事及勞工董事三者執行上所產生之問題提出可行之解決方案。而長遠之改進之道，則需配合公司法之修正，調整公司治理制度，才能有效改善我國公營企業之公司治理。

第六節 預期研究成果

- 一、瞭解公營企業及民營化企業（官股董事席次比例超過 2/3 者）的董事會的組成現況及股權結構。
- 二、蒐集國內外目前關於公營企業公司治理的相關法規、架構及研究。
- 三、蒐集國內產、官、學界，及工會代表、公營企業的經理人及公股代表之意見。
- 四、提出我國公營企業遴選董監事之方式，及如何強化勞工董事職權之建議。

- 五、提出在公司治理的架構下，公股股東與董監事以及公股董監事代表如何與經營階層進行權責劃分。
- 六、對政府立法機關及各公營事業主管機關提出強化公司治理相關法規檢討，及改善公司治理之立即可行及長期建議。

如何加強公營企業的公司治理

第二章 我國公營企業發展的歷程與現況

本章首先對公營企業予以定義，然後對我國公營企業發展過程及在我國經濟上的地位做簡單的回顧，並介紹近年來影響我國公營企業發展的重要政策－民營化政策進行分析。最後針對目前我國公營企業及民營化後的公營企業現況做大略的整理。上述之討論將為本研究之進行提供一定基礎。

第一節 公營企業的意義

我國現行法上有關公營企業的定義，分別見於「國營事業管理法」、「公營事業移轉民營條例」等條文，規定如下：

「國營事業管理法」

第二條：國營事業以發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的。

第三條：本法所稱國營事業如下：

- 一、政府獨資經營。
- 二、依事業組織特別法規定，由政府與人民合資經營者。
- 三、依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過50%者。其與外人合資經營訂有契約者，依其規定。

第四條：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，並力求有盈無虧，增加國庫收入。但專供示範或經特別指定之事業，不在此限。

「公營事業移轉民營條例」

第三條：本條例所稱公營事業，指下列各款之事業：

如何加強公營企業的公司治理

- 一、各級政府獨資或合營者。
- 二、政府與人民合資經營，且政府資本超過 50%者。
- 三、政府與前二款公營事業或前二款公營事業投資於其他事業，其投資之資本合計超過該投資事業資本 50%者。

綜合各法律條文所指之公營企業，可將「公營事業」定義為：透過各級國家政府單位獨資或與人民合資，政府資本超過 50%，非以營利為唯一的目的，力求有盈無虧之事業。而所謂各級政府，在「公營事業移轉民營條例施行細則」第 2 條中指出，政府包括中央政府、直轄市政府及縣市政府，而各公營企業之主管機關即為各中央事業主管機關、地方政府等，因此在分類上又可依隸屬單位分為中央的公營企業與地方的公營企業。中央所屬公營企業如交通部下之中華電信、中華郵政等；地方政府以高雄市為例，其下有高雄市政府財政局動產質借所及高雄市公共車船管理處等。

另外司法院大法官會議亦曾對公營企業的定義及性質作出解釋：

釋字第 8 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」

釋字第 41 號：「國營事業轉投資其他事業之資本應視為政府資本，如其數額超過其他事業資本 50%者，該其他事業即於國營事業管理辦法第三條第一項第三款之國營事業」

釋字第 305 號：「公營事業依公司法規定設立者，為私法人，與其人員間，為私法上之契約關係…」

由此可知，不但政府資本佔 50%以上者，而且由公營企業轉投資且資本佔 50%以上者也可稱為公營企業。另外，依公司法成立，組織為股份有限公司之公營企業，主要股東雖然為政府，但是其在法律上的定位經大法官的解釋仍為私法人，與其從業人員間的關係為私法上的契約關係。

第二節 我國公營企業的發展歷程與民營化政策

一、我國公營企業的發展歷程

民國 34 年對日抗戰勝利到民國 38 年間是台灣公營企業體系形成的關鍵時代。此五年間大量之日本在台企業經政府接收重組，為公營企業之形成提供基礎。在發展國家資本的原則下，電力、糖業、石油、肥料、水泥等基礎生產事業都成為台灣重要的基礎公營企業，此時公營企業的主要活動是提供大陸經濟的資源需求。民國 38 年中央政府播遷來台，部分公營企業亦隨政府自大陸移入台灣或在台復業。此時政府一方面用公營企業體系扶持民間進口替代工業與整體經濟成長；另一方面則以公營企業汲取農、工生產剩餘挹注國家軍政體系的財政需要。除了接收日人及大陸移台產業外，自民國 45 年後，為因應政治經濟發展，政府亦陸續興辦公營企業。其中以基於社會安定目的而設的台灣省勞工保險局、退輔會所屬的退除役官兵安置基金事業單位，為發展經濟、建立基礎工業而成立的中國鋼鐵公司、中國造船公司、中國石油化學開發公司，以及金融機構之輸出入銀行、中央再保險公司、中央存款保險公司等較為重要。

表 2-1 中央政府接收日人事業重建改組後之公營企業

1.交通運輸和通訊事業	台灣鐵路管理局、台灣省公路局、台灣郵政管理局、台灣電信管理局、台灣航業公司
2.金融和保險事業	台灣銀行、第一商業銀行、華南商業銀行、彰化商業銀行、台灣土地銀行、台灣省合作金庫、台灣產物保險公司
3.能源事業	台灣電力公司、中國石油公司
4.支援農業之事業	台灣肥料公司、台灣糖業公司
5.重要原料工業	台灣鋁業公司、台灣金屬業公司
6.機械工業	台灣機械公司、台灣造船公司
7.其他生產事業	台灣水泥公司、台灣紙業公司、台灣工礦公司、台灣農林公司、台灣省公賣局

資料來源：劉鳳文，我國公營事業之發展

表 2-2 由大陸遷台之公營企業

1. 金融業	中央信託局、交通銀行、中國銀行、中央銀行、中國農民銀行
2. 紡織業	中國紡織公司、雍興紡織公司、中本紡織公司、台北紡織廠
3. 鋼鐵業	台灣鋼廠
4. 漁業	中國漁業公司
5. 農化工業	農業化工廠
6. 煤礦業	新竹煤礦局
7. 機械工程業	中華機械工程公司
8. 交通運輸業	招商局輪船公司

資料來源：劉鳳文，我國公營事業之發展

50 年代後公營企業仍對民間部門之發展保有控制力，包括加強上游的基礎工業與重工業之公營企業投資，並發展更為有力之公營金融系統。這些措施使公營體系能掌握經濟體系的制高點，控制整體經濟的發展方向，其結果使台灣經過 50、60 年代的發展，克服了生產不足、通貨膨脹、外匯缺乏等等困境，還由於民營事業的發展累積國民儲蓄，建立發展的基礎。

70 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，處於不利的政經處境。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。其中包括推動公營企業與政府投資的「十項建設」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。不過，公營企業投資的擴大雖然促進民間出口大幅增加，國民所得提高，但也使資金成本提高，並增強公營企業壟斷性的市場地位以擴大利潤空間，為往後的民營化政策預下伏筆。

二、我國的公營企業民營化政策

我國最早在民國 42 年時即曾制訂公佈「公營事業移轉民營條

例」，將四大公司（工礦、農林、水泥、造紙）移轉民營。當時的主要目的是配合土地改革政策，推行「耕者有其田」，將土地資本移轉到工業部門，並紓解財務困境，與今日的公營企業民營化有顯著的不同。

自 70 年代後整體政治、經濟結構的變遷，國民財富的累積及政治參與度的提昇，使民營化政策成爲自由化、民主化的一環。1980 年代後經濟自由化理念風行，先進國家如英、法、德等國已有公營企業民營化成功之案例。再加上公營企業體系已存在法規限制繁雜、決策程序冗長、經營效果不彰等缺點。爲解決上述問題及順應國際間公營企業民營化潮流，我國於民國 78 年 7 月成立「行政院公營事業民營化推動專案小組」，由經建會主委擔任召集人，並於 8 月中旬提出第一批 19 家被列爲「立即辦理」民營化之公營企業名單，此爲國內推動民營化政策的正式開端。當時所揭之民營化主要目的有：

- （一） 增進事業經營自主權，以提高其經營績效。
- （二） 籌措公共建設財源，加速公共投資，藉以提升生活品質。
- （三） 吸收市場過剩游資，經解通貨膨脹壓力。
- （四） 增加資本市場籌碼，擴大資本市場規模，以健全資本市場之發展。

從 83 年起，民營化政策開始在壓力下加速執行，民國 84 年成立「經濟部所屬事業民營化諮詢委員會」，此時民營化政策修正爲：

- （一） 調整政府角色，發揮市場機能。
- （二） 開放產業競爭，提升資源有效利用。

而 85 年的「國家發展會議」更達成「五年內完成民營化」等多項加速民營化之共同意見，政府執行民營化的相關單位便以「國發會共識」爲主訂出 47 家事業民營化時間表，更加積極推動民營化政策。自此經過十多年來的相關法規研修及制訂與公股資產出售作業，截至目前爲止已完成中國物產保險公司等 30 多家事業，以及唐榮公司運輸處、鋼鐵廠、公路車輛事業部及軌道車輛事業部之移轉民營（表 2-3），出售公股及資產所得已逾新台幣 4,000 億元；另楠梓工廠等 16 家事業

結束營業（表 2-4）。

表 2-3 已移轉民營之事業

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	
	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
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

第二章 我國公營企業發展的歷程與現況

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(%)
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	15.9
	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
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：行政院經建會網站 (<http://www.cepd.gov.tw>)

表 2-4 已結束營業事業

原主管機關	已結束營業事業	結束營業日
退輔會	農業開發處	81 年 2 月 11 日
	海洋漁業開發處	82 年 1 月 1 日
	冷凍加工廠	82 年 4 月 30 日
	台中港船舶中心	84 年 3 月 1 日
	榮民製毯廠	85 年 6 月 30 日
	彰化工廠	85 年 10 月 31 日
	榮民礦業開發處	86 年 4 月 30 日
	榮民化工廠	86 年 6 月 30 日
	楠梓工廠	87 年 9 月 30 日
	榮民印刷廠	88 年 3 月 31 日
	台北紙廠	88 年 8 月 31 日
	台中木材廠	89 年 7 月 31 日
	台北鐵工廠	89 年 10 月 31 日
	桃園工廠	90 年 12 月 31 日
塑膠工廠	92 年 7 月	
新聞局	台灣電影文化事業公司	88 年 10 月 31 日
經濟部	高硫公司	91 年 12 月 31 日
教育部	台灣書店	92 年 12 月 31 日

資料來源：行政院經建會網站（<http://www.cepd.gov.tw>）

第三節 我國公營企業之現況

經過數十年的經營及民營化政策推動後的結果，目前我國主要的公營企業單位有：

一、中央政府主管 26 家

表 2-5 我國各級政府所屬之公營企業

行政院主管 中央銀行
經濟部主管 台灣糖業股份有限公司 中國造船股份有限公司 中國石油股份有限公司 台灣電力股份有限公司 漢翔航空工業股份有限公司 唐榮鐵工廠股份有限公司 台灣省自來水股份有限公司
財政部主管 中國輸出入銀行 中央信託局 中央存款保險股份有限公司 台灣銀行 台灣土地銀行 合作金庫銀行股份有限公司 財政部印刷廠 台灣菸酒股份有限公司
交通部主管 中華郵政股份有限公司 中華電信股份有限公司 台灣鐵路管理局 基隆港務局 台中港務局 高雄港務局 花蓮港務局

如何加強公營企業的公司治理

行政院國軍退除役官兵輔導委員會主管 榮民工程股份有限公司
行政院勞工委員會主管 勞工保險局
行政院衛生署主管 中央健康保險局

資料來源：審計部

依據行政院主編中央政府總決算附屬單位決算及綜計表，91 年度底，公營企業資產總計 21.8 兆元，營業收入逾 2.5 兆元，純益約 2,400 餘億元（包括目前已民營化之台鹽，已停止營業之農工公司、台灣書店及高硫公司）。

二、台北市營

台北市動產質借處、台北自來水事業處、台北大眾捷運股份有限公司、台北市大眾捷運系統土地聯合開發基金

根據台北市政府主計處附屬單位決算綜計表，至 91 年度底台北市營業事業資產總額約 898 億，營業收入 150 億，稅後淨損約 1 億元。

三、高雄市營

高雄市政府財政局動產質借所、高雄市公共車船管理處

根據高雄市主計處附屬單位決算及綜計表所列，至 91 年底高雄市營業事業資產總額約 58 億 6 千萬，營業收入約 50 億，稅後純損 12 億元（包括已停業之市營屠宰場）。

四、主要的縣（市）營事業

基隆市公共汽車管理處、澎湖縣公共車船管理處、嘉義縣公共汽車管理處、新竹縣瓦斯管理處及台南市肉品市場股份有限公司

五、以事業特性劃分中央政府主管之公營企業

如前所述，我國公營企業可依據所屬單位作行政隸屬的劃分。但這樣的劃分方式僅能了解各事業的主管機關及行政責任歸屬，無法對分析問題有所幫助。因此本研究針對各公營企業的產品、服務性質與成立目的，將公營企業分成以下三種類型：第一種是負行政責任之政府機關，其成立之目的為執行政策及提供服務，並承擔行政責任；第二種是具獨占地位之公益、公用事業，其提供之商品、勞務的價格、供需對經濟與民生有極大之影響力，因此也常常成為政策工具；第三種屬於寡占產業之事業，此種公營企業所提供之商品、勞務並不具任何政策目的，民營業者也能經營同樣之事業，但由於政府長久以來的支持及具有先佔之優勢，因此在市場上常具有寡占的地位。

表 2-6 以事業特性劃分之公營企業

負行政責任之政府機構	中央銀行 勞工保險局 中央健康保險局
具獨占地位之公益、公用事業	台灣電力股份有限公司 台灣糖業股份有限公司 台灣省自來水股份有限公司 中華郵政股份有限公司 中華電信股份有限公司 台灣鐵路管理局 基隆港務局、台中港務局、高雄港務局、花蓮港務局
屬於寡占產業之事業	中國造船股份有限公司 中國石油股份有限公司 漢翔航空工業股份有限公司 唐榮鐵工廠股份有限公司 中國輸出入銀行 中央信託局 中央存款保險股份有限公司

如何加強公營企業的公司治理

	台灣銀行 台灣土地銀行 合作金庫銀行股份有限公司 財政部印刷廠 台灣菸酒股份有限公司 榮民工程股份有限公司
--	--

資料來源：審計部（自行整理）

縱觀上述分類可知公營企業服務種類繁多，有負責執行政策的政府機構，也有提供公共服務的事業，而最多的是產品服務在市場上具商業價值、與民間企業差異不大之事業，包括過去由於民間資本不足而由政府出資成立的各項基礎工業、金融業以及為籌措財源而設立的菸酒公賣局。然而根據「行政院公營事業民營化推動與監督管理員委會」於 91 年度訂定「非公司組織及公司組織公營企業機構存續原則」，可知具備不同事業特性、體質的公營企業有不同的事業檢討方向，而「國營事業管理法」第二條也指出公營企業有發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活等目的，因此不同種類的公營企業應有不同的政策走向，而其公司治理方式也應有所差別。

第四節 政府未來推動公營企業民營化之政策走向

政府現階段推動公營企業民營化之重點有三：第一在持續推動產業自由化，並積極解除公營企業政策任務，以促進公營與民營企業在產業中的自由競爭，最終提昇全民福祉（如加油站、輕油裂解、發電廠、電信、銀行等業務的開放民間經營等）；第二在協助公營企業於民營化之前，先行調整體質，提昇經營效率，以強化公營企業競爭力（如再生計畫、民營化前轉投資計畫等）；第三在加強公股股權之管理與監督，以維護公有財產之利益。

民國 91 年「公營事業移轉民營條例」再度修正通過，增列政府處理財務艱困公營企業民營化前專案裁減機制；另重新修訂民營化時間

表，同時積極檢討各公營企業之資產經營問題。未來民營化重要工作項目：

- 一、完成公營事業移轉民營條例施行細則及相關子法修訂。
- 二、推動中華電信及中油之民營化釋股。
- 三、協助中船、榮工公司推動再生計畫及民營化。
- 四、落實漢翔公司、退輔會所屬龍崎工廠及榮民製藥廠之民營化方案。
- 五、積極督導行政院開發基金與相關主管機關各項釋股案之執行，俾增加政府財政收入。
- 六、配合國家資產管理委員會，檢討公營事業閒置土地處理情形，提高公營事業閒置土地利用價值，並減輕事業負擔，以利事業推動民營化。
- 七、檢討台灣菸酒股份有限公司、台糖公司、台灣銀行、土地銀行、中央信託局及合作金庫等事業改制公司及民營化之方式。
- 八、檢討台灣鐵路局公司化方案及營運改善計畫，並修訂相關法令。

表 2-7 公營企業民營化時間

主管機關	事業名稱	民營化時程
經濟部	中油公司	正針對民營化釋股及員工權益事宜與工會協商，民營化時程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	正與員工及立法委員溝通民營化方案中，奉行政院核復，民營化時程須配合向立法院專案報告及漢翔公司設置條例之修正情形再報核。
	台灣糖業公司	民營化方案業報院審議，正依審議意見修正中。
	台灣自來水公司	民營化可行性報告業報院審議，正依審議意見修正中。
	唐榮（不銹鋼廠）公司	95 年 8 月。
	中船公司	已上網公告遴選民營化執行暨財務顧問公司等作業中（民營化修正案將併該公司現金增資方案報院）。
	台電公司	94 年 12 月。民營化方案由台電重新檢討並與工會溝通尋求共識中。
交通部	中華電信公司	93 年 12 月底
	中華郵政公司	尙未核定
	台灣鐵路管理局	公司化後再報院核定（原核定 96 年 6 月底）
財政部	台灣菸酒股份有限公司	93 年 7 月底
	合作金庫	93 年 12 月底
	台灣銀行、台灣土地銀行、中央信託局	95 年 12 月底
退輔會	榮民製藥廠	93 年 6 月底
	榮工公司、龍崎工廠	93 年 6 月底

資料來源：行政院經建會

根據行政院訂定之「非公司組織及公司組織公營企業機構存續原則」，並非所有的公營企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企業並不適宜以改制成公司制運作，這些未來不實行民營化亦不公司化之公營企業有：

表 2-8 未來不改制為公司之公營企業

主管機關	事業名稱	檢討方向
行政院	中央銀行	依現行組織型態存續
行政院勞工委員會	勞工保險局	改制為非營業基金或公務預算單位
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
交通部	基隆港務局、台中港務局、高雄港務局、花蓮港務局	改制為特殊公法人

資料來源：行政院經建會網站（<http://www.cepd.gov.tw>）

第五節 已完成或正在進行民營化之公營企業經營管理

政府資本在 50%以上之公營企業，由於政府仍掌握經營及管理權，其有關治理與監督的問題，與釋股數跨越 50%成為民營化的公司，因受公司法及相關法律約束，公股股權管理與治理機制之問題並不相同。因此在討論公營企業公司治理之時，宜將公營企業與已民營化之公營企業分別討論，才能有較完整的輪廓。

根據定義，公營企業為政府資本 50%以上之事業，因此民營化的普遍作法即是將政府股權降到 50%以下。但一般工商企業進行所有權移轉時要注意到的如治理機制、公司價值保存等最基本的事項，似乎均未在政府考量的範圍內，民營化變成一個「只追求形式，不過問實

質」的過程。另一方面，民營化之目的原在於配合國際潮流，使經濟自由化，並解除不必要之公權力干預以增進效率。但在我國雖然公股所持股份已低於 50% 以下，實質上卻仍由公股股東掌握經營權的事例卻屢見不鮮（見表 2-9），以致引發「假民營化」、外行領導內行、浪費國家資源等批評，甚至質疑政府有以董監事席次作為酬庸之嫌。以下為公營企業民營化後較為常見之問題：

一、假民營化之爭議

目前已民營化的公司中，多家公股比例仍佔 30% 以上。依定義，政府於民營化公司持有資本未達半數者為民營企業。但由於在股權分散的情況下，政府所佔股份雖僅達 30%，對公司之決策及營運仍有決定性之影響力，董監事席次也多為公股代表，其在經營決策上均為政府意志之延伸，其結果與公股佔 50% 以上之公營企業並無實質上之差異。更有甚者，由於已成為民營事業，因此其經營階層不用至立法院備詢，預算也不受立法院監督，使政府反而更方便操控，因而「假民營化」的質疑聲浪四起。

二、公股與民股間之衝突

公營企業與民營事業其文化與運作方式不同，又或者公營企業常肩負政策使命，與一般投資大眾利潤極大化之目的不同，因此常產生公股與民股代表間之衝突。以台糖為例，由於連年虧損，台糖股東會上可見到民股股東因不滿台糖績效而與經營階層發生衝突的現象。另外，台糖去年度本業虧損 25 億元，全靠業外收益（出售土地）挹注後稅後純益 5,500 萬元，每股盈餘為 0.01 元，但台糖股東會卻通過每股配息 2.6 元，持股達 96% 以上的官股可因此入帳約 200 億元收入，是最大受惠者，明顯的利用台糖資產貼補國庫。此種經營決策的合理性宜進一步探討。

除上述問題外，關於民營化後之公營企業，其公股股權管理及勞工董事運作之諸多問題則留待第六章一併詳述。

表 2-9 民營化公司官股具重大影響力者

民營化公司	官股股權比例	董事會總席次	最廣義官股		
			成員	官股董事席次	官股董事席次比例
彰化銀行	23.02	14	財政部、一銀	7	0.50
第一銀行	24.81	15	財政部、台銀、華銀	13	0.87
華僑銀行	31.46	15	財政部、台銀	10	0.67
中國產物保險	13.38	9	財政部	5	0.56
農民銀行	45.17	15	財政部	12	0.80
交通銀行	13.38	16	財政部、郵局	10	0.63
台北銀行	14.04	15	台北市政府	15	1.00
台灣產物保險	27.65	7	台銀、土銀	2	0.29
台灣人壽保險	29.88	8	台銀	3	0.38
台灣企銀	39.11	15	財政部、台銀、土銀、彰銀、華銀、一銀	15	1.00
高雄銀行	46.27	12	高雄市政府	10	0.83
台灣土地開發信託投資公司	34.07	9	台銀、土銀、合庫、彰銀、華銀	4	0.44
中央再保險公司	33.2	9	財政部	6	0.67
中國鋼鐵	36.19	11	經濟部、勞保局	7	0.64
台灣肥料	44.48	7	經濟部	5	0.71
陽明海運	42.62	6	交通部	4	0.67
台灣航業	26.46	7	交通部、台銀	4	0.57
遠榮氣體工業	39.82	7	行政院退輔會	3	0.43
台鹽	40.65	9	經濟部	5	0.56

資料來源：經濟部商業司

第六節 結語

從本章的討論中可以知道，我國的公營企業大致可分為兩類：其一是以公司型態存續之公營企業。這一類的公營企業的產品、勞務具備市場價值，其中部份公司正在推動民營化，部分還要評估是否有民營化之必要（台鐵正在改制成公司型態）。其二則是公司型態以外之公營企業，包括維持現況和改制成公法人或基金。這兩類之公營企業其性質及目的明顯的有所差異，在公司治理及其他管理機制的設計上應有不同之處理。

第三章 公司治理的理念與發展

第一節 公司治理理念的發展

近年來，鑑於亞洲金融風暴及美國能源交易商安隆公司(Enron)、第二大長途電話公司世界通訊(World Com)及影印機大廠全錄(XEROX)等財務醜聞事件所造成的廣泛影響，公司治理(corporate governance)在國際間受到高度重視。1998年經濟合作與發展組織(OECD)召開之部長級會議中，更明白揭示公司治理運作不上軌道，是亞洲企業無法提昇國際競爭力之關鍵因素之一。有鑑於此，行政院成立「改革公司治理專案小組」，並在隔年通過實施「強化公司治理政策綱領暨行動方案(Accountability of Companies in Taiwan, ACT)」。另外，證券期貨局於1998年起即開始向國內公開發行公司宣導公司治理之重要性，並且制定「上市上櫃公司治理實務守則」，引導國內企業強化公司治理。最近，博達科技的經營階層透過虛增業績、美化財務報表及國外交易套取資金等方式，涉嫌掏空公司63億元資金及隱匿財務操作的一連串財務弊端，更加顯示我國公司治理推行的必要性。因此金融監督管理委員會也相繼提出「證券交易法」、「會計師法」修正草案，以加強公司治理的落實。

強化公司治理，對於國家經濟發展產生重要的意義包括：提昇國家競爭力、降低企業籌資成本，進而提升企業全球競爭力、改善公司體質，塑造健康之企業治理文化。如此方得使公司管理者與所有利害關係人達到雙贏的局面。

第二節 公司治理的介紹

一、公司治理的定義

公司治理，是指企業組織內指導、監控與控制的過程，包含在組織內權力、責任、管理力、領導力、指導與控制體系的均衡運作關係。（commonwealth of Australia 2003¹）。因此，公司治理的概念，不僅適用在股份有限公司，更可及於所有權責分立，依法規運行的各類組織，例如獨立管制機關、公營企業及非營利之公法人等等。

另外，將公司治理的範圍縮小至股份有限公司之後，則其定義為在企業所有與企業經營分離的現代組織體系底下，透過制度之設計與執行，建構一個明確規範公司各個參與者（例如：董事會、經理層、股東和其他利害關係人）權利與義務責任均衡分配的體系，以期能提升公司策略管理效能與監督管理者之行爲，藉以確保外在投資者（小股東與債權人）應得之報酬，並兼顧其他利害關係人之利益，且最終能使公司的經濟價值達到極大化的目標。

二、公司治理的原則

參照 OECD 及國內外機構對改革公司治理的建議方向，可以歸納公司治理的基本原則應包括：

1. 保障股東權益及追求企業永續發展。
2. 講求企業民主，並保障少數股東的權益。
3. 重視利害關係人包括股東、員工、客戶、上下游廠商、銀行、債權人等彼此間權利及義務關係的平衡。
4. 誠信管理及有效監督。
5. 強化市場機制，加強資訊透明度。

¹ The processes by which organizations are directed、controlled and held to account. It encompasses authority、accountability、stewardship、leadership、direction and control exercised in the organizations.

三、公司治理架構的設計

(一) 單軌制

單軌制的公司治理架構設計可參考圖 3-1，以英、美為代表。此制係指公司的經營機關與監督機關合而為一，即董事會同時為公司之經營及監督機關。換言之，公司以董事會作為股東之代表，並監督經理人之經營活動，因此，公司之內部治理主要由董事會為之。既然董事會是代表股東監督經營階層之代理單位，若董事會成員又身兼經營之職，此監督機制必然會失衡。為達成確實之監督功能，故在此制之董事會下有內部董事（inside director）及外部董事（outside director）之分：前者職司公司之經營，後者則負責監督公司業務之經營，而後者一般又稱為獨立董事。董事會應獨立於經營階層，對公司例如財務報告、董事會提名、董事薪酬等重要事項，進行獨立之判斷。

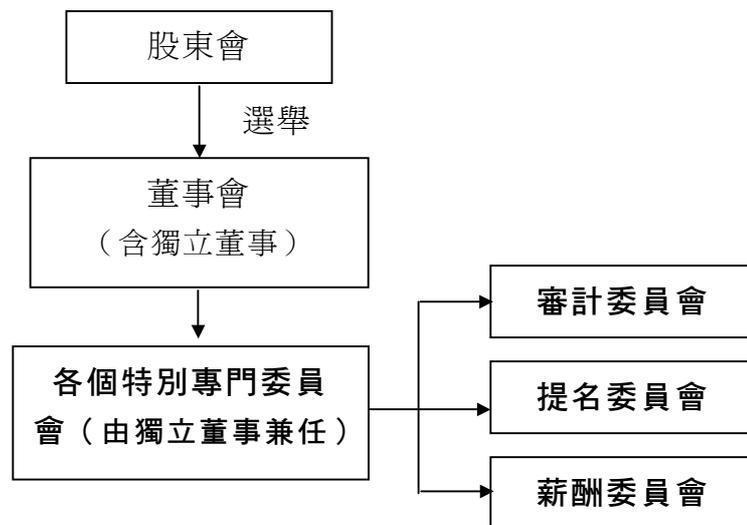


圖 3-1 單軌制之公司治理架構

資料來源：強化公司治理政策方案暨行動方案政策宣導會，劉紹樑律師編著

單軌制的設計不在董事會之外另設獨立之內部監察機關，而在董事會內設置稽核或監察（audit committee）等委員會，成員由獨立董

如何加強公營企業的公司治理

事兼任，以利執行對公司經營之內部監察。監察委員除選任會計師擔任公司之會計監察人外，並應向董事會報告查核公司業務及財務報表及提出查核報告書。

在單軌制底下，較容易將所有者、經營者與監督者作一區分：股東即是所有者，董事會則是代表股東而成立之監督機關，經營階層才是經營者。三者之中，以董事會對公司治理之影響最為關鍵，所以在股權結構較為分散之英美，其公司治理之重點即在設計一套制度，選任出具有充份獨立性之監督者，使股東得以間接監控經營階層。

(二) 純粹式雙軌制

所謂「雙軌制」(a two-tier board)，是指公司治理結構主要由「監事會」(Aufsichtsrat)和「董事會」(Vorstand)組成，以德國為代表。其中監事會之成員(監察人)由股東會選舉產生，大公司之監事會有二分之一是勞工代表；董事會之成員(董事)則由監事會任命。董事會負責執行公司業務並且對外代表公司，監事會則負責監督董事會。純粹式雙軌制的公司治理架構可以參考圖 3-2。

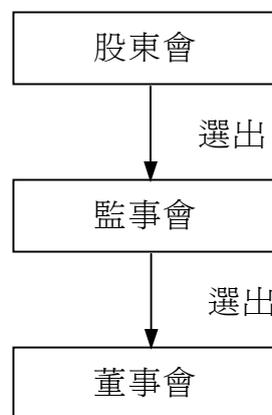


圖 3-2 純粹式雙軌制之公司治理架構

資料來源：強化公司治理政策方案暨行動方案政策宣導會，劉紹樑律師編著

德國社會主義色彩較濃厚，因之德國公司的典型特徵是資本和勞動這兩個生產要素在公司治理結構中平分秋色，這種模式在具體運作過程中靠聯合決策式的「雙軌制」來實現。其中，監事會除行使董事會的基本職能外也行使一部份股東會的職能，董事會除行使經營者的職能外也行使一部份董事會的職能。一般而言，德國的勞工代表扮演的是監督者而非決策者的角色。另外，德國銀行在企業中扮演監事的角色，所以較不易發生類似美國恩龍案的弊案。

（三）改良式雙軌制

改良式雙軌制的公司治理架構可以參考圖 3-3，即公司內部亦分為「董事會」與「監事會」二治理機關：董事會是業務執行機關，監察人則是監督董事會業務執行機關。但與純粹式雙軌制不同的，是董事及監事均由股東會分別選出。改良式雙軌制的公司治理架構以日本為代表，我國現行公司法之規定係仿日本制度。

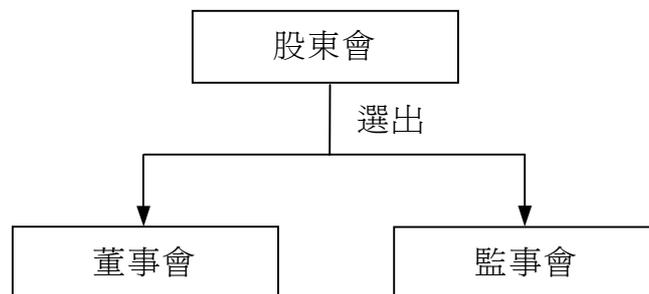


圖 3-3 改良式雙軌制之公司治理架構

資料來源：強化公司治理政策方案暨行動方案政策宣導會，劉紹樑律師編著

第三節 亞洲經濟合作暨發展委員會（OECD）公布之 公司治理原則

亞洲金融風暴後，OECD 於 1999 年公布公司治理之原則，使會員國有依循之準則。2001 年，透過舉辦之圓桌會議（Roundtables），會員國與非會員國相互交流推行公司治理之成效與經驗。OECD 藉此針對會員國及非會員國，公司治理的相關資料作詳盡之調查，以利於 OECD 制訂符合不同國情使用之公司治理原則。主要可以分成四項：（一）經濟及財務發展之調查；（二）上市公司控制權分佈情形；（三）董事會結構之調查；（四）勞工參與公司治理之調查。

一、經濟及財務發展

OECD 在召開會議之前，針對會員國及非會國之經濟及財務發展作調查，使得 OECD 可以針對不同國情之狀況，提供不同之建議。

表 3-1 參與 OECD 圓桌會議之非會員國

	Population Millions	Per Capital Income Purchasing power parity gross national income per person in US dollars	Market Capitalisation of Listed Companies %GDP	Credit to Commercial Sect or %GDP
ASIAN ROUNDTABLE				
Bangladesh	133.3	1,700	2.5	24.7
China	1,271.9	4,400	53.8	124.6
Chinese Taipei	22.6	18,000	NA	NA
Hong Kong, China	6.7	26,000	383.5	158.8
India	1,032.3	2,540	32.4	29.0
Indonesia	209	3,100	17.6	21.6
Malaysia	23.8	9,300	129.9	140.6
Pakistan	141.4	2,100	10.8	29.8
Philippines	77.0	4,200	69.0	44.5
Singapore	4.1	24,000	164.8	109.4
Sri Lanka	18.7	3,700	6.6	28.9
Thailand	61.1	6,900	24.4	108.7
Vietnam	79.5	2,250	NA	35.3

Source: International Institute for Corporate Governance/Lopez-de-Silanes 2003

二、上市公司控制權分佈情形

在亞洲、拉丁美洲和其他區域，公司內的控制股東（Controlling Shareholder）絕大部份都是由大家族（family）所組成。控制股東有很強的誘因，去監督公司之經營狀況。因此，控制股東對於公司治理是具有正面的貢獻。然而控制股東從公司獲取私人利益時會和其他股東產生衝突（特別是小股東）。但相對地，控制股東最後會面臨到公司價值的下降、管理者誠信或調降信用評等的風險成本。

大多數的國家中，超過 90%的上市公司，都存在有控制股東（詳表 3-2）。在這些國家中，絕大多數的控制股東是個人或家族。另外，也有些情況是政府。在中國大陸，主要一流的大學控制一些大型的企業體。目前台灣的上市公司，大約有 74%的公司是具有控制股東的。且有大約 49%的已上市公司，控制股東是家族。

表 3-2 會員國公開上市公司控制權的分配情形

Country	Widely Held	Controlling Shareholder			
		Family	State	Widely Held Financial	Widely Held Corporation
Argentina	0.0	65.0	15.0	5.0	15.0
Mexico	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
Chinese Taipei	26.2	48.2	2.8	5.3	17.4
Hong Kong, China	7.0	66.7	1.4	5.2	19.8
Indonesia	5.1	71.5	8.2	2.0	13.2
Korea	43.2	48.4	1.6	0.7	6.1
Malaysia	10.3	67.2	13.4	2.3	6.7
Philippines	19.2	44.6	2.1	7.5	26.7
Singapore	5.4	55.4	23.5	4.1	11.5
Thailand	6.6	61.6	8.0	8.6	15.3
Average	12.3	62.8	7.6	4.1	13.2

Source: International Institute for Corporate Governance/Lopez-de-Silanes 2003

三、董事會結構

OECD 將董事會結構區分成四種：

1. Unitary Board：無管理董事會，但設有執行委員會(executive committee)；2. Separate Management Board：同時具有監督董事會與管理董事會；3. Separate Audit Board：除董事會之外，另設有監察人組織。4. Separate Audit and Management Boards：在董事會內，另設一監察委員會。

在表 3-3，針對上述之分類，OECD 將會員國及非會員國之董事會結構作詳細之區分。

表 3-3 OECD 會員國及非會員國之董事會結構分析

Unitary Board		Separate Management Board	
Hong Kong, China	<i>Bulgaria</i>	Indonesia	Georgia
India	<i>Former Yugoslav</i>		
Korea	<i>Republic of Macedonis</i>	<i>Bulgaria</i>	Germany
Malaysia	<i>Romania</i>	Croatia	Netherlands
Philippines	Serbia and Montenegro	<i>Former Yugoslav</i>	
Singapore		<i>Republic of Macedonia</i>	
Thailand	United Kingdom		
	United States		
Separate audit Board		Separate Audit and Management Boards	
China	<i>Romania</i>	Azerbaijan	Bosinia and
Chinese Taipei		<i>Kazakhstan</i>	Herzegovina
	Russia	Moldova	
Armenia		Ukraine	<i>Russia</i>
<i>Kazakhstan</i>	Italy		
	Japan		
Argentina			
Brazil			
Mexico			

Source: International Institute for Corporate Governance/Lopez-de-Silanes 2003
Italics indicates that more than one type of board structure is allowed for.

四、勞工參與公司治理

良好的勞工關係可以提昇生產誘因、降低員工流動率及鼓勵員工創新。因此，在公司治理的領域中，員工之保護機制是很重要。員工參與公司治理是可以考慮實行之方向。方法主要是透過工會（Work Councils）之組成，以執行員工之權利（例如員工指定部份董事會成員、有權參加公司重大決策之審議）。

以台灣為例，「國營事業管理法」第三十五條第二項規定：「前項董事或理事，其代表政府股份者，應至少有五分之一席次，由國營事業主管機關聘請工會推派之代表擔任。」此即為勞工董事之法源依據。由此可知，我國對於勞工參與公司治理之規定，已經相當進步。

表 3-4 係針對 OECD 內所有之會員國及非會員國，引進員工參與公司治理之推行現況，作詳盡之調查。

瞭解其他國家對於公司治理基本架構簡單介紹之後，以下將個別介紹澳洲、新加坡及紐西蘭公營企業推行公司治理的現況。將可以對於國外公營企業，推行公司治理的狀況有更深入之瞭解。將有助於作為我國公營企業推行公司治理之借鏡。

表 3-4 各國員工參與公司治理概況

Country	Employees Appoint Some Board Members	Works Councils Mandated by Law	Constitutional Reference to Employees Participation in the Management to Company
China	Yes ¹	Yes	Constitutional Right
Chinese Taipei	Yes ²	Yes	Mentioned
Hong Kong, China	No	No	No
India	No	Yes	State Policy
Indonesia	No	No	No
Korea	No	Yes	No
Malaysia	No	No	No
Pakistan	No	Yes	No
Philippines	No	No	Constitutional Right
Singapore	No	No	No
Sri Lanka	No	Yes	No
Thailand	No	No	No
Vietnam	No	Yes	Constitutional Right
Argentina	No.	No	State Policy
Bolivia	No	No	No
Brazil	No	Yes	Constitutional right
Chile	No	No	No
Colombia	No	No	State Policy
Ecuador	No	No	No
Mexico	No	No	No
Peru	No	Yes	State Policy
Uruguay	No	No	No
Venezuela	No	No	No
Bulgaria	No	Yes	No
Croatia	Yes ³	Yes	No
Romania	No	No	No
Armenia	No	No	No
Georgia	No	Yes	No
Kazakhstan	No	Yes	No
Kyrgyz Republic	No	Yes	No
Mongolia	No	No	No
Ukraine	No	Yes	No
Russia	No	Yes	No

Source: International Institute for Corporate Governance/Lopez-de-Silanes 2003

1. Employee representatives serve on the supervisory board of joint stock companies.
2. Employee representatives serve on the boards of state owned companies.
3. Employee representatives serve on the boards of state owned and some privatized companies.

第四節 國外股份有限公司公司治理之現況

一、美國股份有限公司公司治理之現況

美國是採取單軌制的代表，即公司的經營機關與監督機關合而為一。由於目前美國多數公司屬於經營與所有分離型態，故董事會往往聘任專業人士負責實際經營管理。為鼓勵經營績效，也有許多公司以高階經營主管為董事，逐漸產生所謂的內部董事（Inside Director）。若公司經營績效佳，往往數年後執行長（CEO）就可能被選為董事長兼執行長，進而主導董事會，目前美國有半數以上公司係由執行長兼董事長。

美國公司無監事會組織，監事職權由董事會中獨立人士所組成之審計委員會行使。亦即由內部董事與經理人負責公司業務執行，由外部董事負責公司之業務與財務監控。為有效解決內部董事不能獨立參與公司治理問題，美國公司在治理的內部董事架構中引入「獨立董事」制度。安隆及世界通訊弊案後，「獨立董事」制度更蔚為風潮。

美國對獨立董事定義及限制非常嚴格，所謂「獨立董事」，亦有稱「公益董事」、「外部董事」以與「內部董事」相區隔。外部獨立董事之資格要件各州公司法，並無統一認定標準，美國聯邦證券管理委員會所提認定標準：

- （一） 被選任前五年內，未曾擔任公司或其關係企業受雇人者。
- （二） 被選任前二年內，未提供服務於公司具有業務關係的法律事務所或投資銀行者。
- （三） 與公司或其關係企業的經營幹部無血親姻親或收養關係者，但超過第一代的堂表兄弟姐妹關係者不在此限。

獨立董事其資格基本考量點一為必須獨立於公司之外，一為必須具相當工作經驗與專業能力。在公司治理結構引入獨立董事制度，一方面可制約內部控股股東利用其控制地位做出不利於公司和外部股東

之行爲；另一方面可以獨立監督公司管理階層，減輕內部的問題，必要時擁有選任或解任公司高級主管之權限。

一般來說，美國公司的董事會都擁有審計委員會、報酬委員會、提名委員會和公司治理委員會等。其中，審計委員會、報酬委員會和提名委員會是有效公司治理的三個關鍵委員會，而且三個委員會的成員一般都要由獨立董事來擔任。

二、德國股份有限公司公司治理之現況

德國的公司治理架構是採取純粹式雙軌制，由股東會選任監察人組成監事會，監事會再任命董事。董事負責執行公司業務，監事會則負責監督董事會對公司業務之執行。股東和勞工各自推舉自己的代表進入公司監事會，監事會聘任董事會成員，再由董事會任命中、下層管理幹部。

（一）監事會的組成及權責

德國〈股份法〉（Aktengesetz）第 95 條規定，股份有限公司的監事會依資本額的不同由 3 至 21 人組成，資本額越高，監察人的人數也越多，但總數必須是三的倍數。至於監察人的產生，除股份法外，1951 年通過的〈礦業及鋼鐵業勞工董監事法〉（Montanmitbestimmungsgesetz，或直譯礦業及鋼鐵業共同決策法）即規定礦業及鋼鐵業公司的監事會必須由股東、勞工以及獨立監察人共同組成。股東監察人由股東會選任，並應選出代表股東之獨立監察人；勞工監察人及代表勞工之獨立監察人則由公司勞工及所屬工會選出候選人後，交由股東會選舉。代表股東與勞工的監察人人數相同，再共推一人（形成奇數）合組監事會。

1976 年德國國會再通過〈勞工董監事法〉（Mitbestimmungsgesetz，或直譯共同決策法），將勞工董監事的規定擴及礦業及鋼鐵業以外其他勞工人數達 2000 人以上的公司。2004 年 5 月德國國會更通過〈三分之一監事席位法〉（Drittelbeteiligungsgesetz），再將勞工監事的強制規定擴及勞工人數達 500 人以上的公司。所謂三分之一，是指這種公司的監事會中至少應有三分之一的勞工監察人。

採取純粹式雙軌制的德國公司治理架構最大的特點，是監事會有任命董事以及撤銷任命的權利（股份法第 84 條）。根據股份法第 87 條，監事會並且有權依據公司財務狀況決定各董事的薪資、酬勞、紅利以及保險等各項福利。

此外，股份法第 111 條規定，監事會的職責和權利還包括：（1）對董事會執行業務的監督；（2）對公司的帳簿以及財產文件，特別是對現金、現存的有價證券及商品有查閱和審查的權責；（3）為公司之利益召開股東大會；（4）監事會雖然不得執行公司業務，但得限制董事會非得監事會之同意不得執行某些業務，但若董事會獲得股東會出席股份四分之三以上股東同意時，仍得執行該業務；（5）監事會成員不得將其職責交由他人履行。

按照德國〈股份法〉第 82 條規定，董事會雖然為公司的法定代理人，但針對董事會時，不論訴訟上或訴訟外，監事會成員均亦為公司法定代理人。因此根據〈股份法〉第 116 條規定，監查人的注意義務和責任，準用關於董事注意義務和責任的規定。

（二）董事會的組成及權責

依德國〈股份法〉第 76 條第 2 項及第 84 條第 1、2 項規定，董事會係由一位或數位董事組成，董事有數人時，監事會得指定其中一人為董事長。第 84 條第 3 項並且規定，若有重大事由，監事會得撤銷某董事之任命。條文中並未規定董事必須具有股東身分，但必須是具有完全行為能力之自然人。

根據德國〈股份法〉第 76 條第 1 項、第 77 條第 1 項及第 78 條第 1 項規定，董事會負責決策，是執行業務機關，並且董事會對外代表公司。而且董事會的代表權依第 82 條規定不得加以限制，董事會執行業務時則應遵守股份法、公司章程、股東會決議、監事會決議以及董、監事會之內規規定。

在德國公司中，董事會是負責公司日常運作的執行機構，在某種意義上，德國公司的董事會類似英美等國的經營管理者，其主要職能是負責公司的經營管理、向監事會報告和負責、向股東及其他相關利

如何加強公營企業的公司治理

益者提供必要的信息。監事會對董事會工作只有監督的權利，可以提出具體建議，但不得直接干預董事會的正常工作，如果董事會與監事會之間存在爭議，可以由股東大會來裁決。

在德國公司中，由於董事會的產生是來自監事會的任命，一如其國家之內閣制，即內閣係由國會中多數黨組成，國會與內閣間其實已無所謂制衡作用，乃繫於政黨與政黨間之互重與競爭。同理，德國公司中的董事會與監事會的關係亦不在互相制衡。而且，社會主義色彩濃厚的德國法制，將資本與勞力同時視為公司的重要資產，對公司利潤具有同樣貢獻。由資方及勞方代表共同組成的監事會，共同為公司選擇適當的經營者，使董事之聘任，可以建立在董事個人的經營管理專長上，成為真正的經營管理團隊。

三、日本股份有限公司公司治理之現況

(一) 董事會制度

日本商法自明治 32 年公布施行以來，有關股份有限公司機關之構成原採股東會、董事會及監事會三機關分立之制度。股東會為公司之最高意思機關，董事會為代表公司及執行公司業務之常設機關，公司業務的執行，原則上取決於董事過半數的同意。1938 年（昭和 13 年）基於企業所有與經營分離之觀點修正商法，縮減形式化股東會之權限，並加強執行機關之權限。1950 年（昭和 25 年）商法再度修正，重點為經營機關之合理化，仿效英美法的董事會制度，將機關之構成由「股東會中心主義」改採「董事會中心主義」，規定股東會所能決議事項只限於商法及章程上所規定之事項。後又於 1971 年（昭和 56 年）修正時，增訂董事會職權委託限制的規定，並修正原條文規定為「董事會為公司業務執行之決定並監督董事職務之執行。」。該次修正後，日本商法已改採董事會制度。

2002 年 5 月 1 日（即平成 14 年）甫修正通過的日本商法，主要修正重點即建立「大公司」之董事會委員會制度。除創設了大公司的重要財產委員會制度外，並規定董事會得設置提名、報酬、監察等委員會，取代監事會，使日本傳統企業經營機關產生結構性之變化。

公司董事會設置重要財產委員會之要件為：(一) 必須符合「有關股份有限公司監察等之商法特例法」(簡稱「商法特例法」)規定之「大公司」要件。(二) 董事會之董事會人數必須在十人以上。(三) 董事會中必須至少一人為外部董事。上述「大公司」係指符合其「商法特例法」之規定，為實收資本額 5 億日圓以上或負債總額 200 億日圓以上之公司。該法上之「大公司」其財務報表及附件，除監事會之監察外，並應受會計監察人之監察，即對於大規模公司，在既有之監事外，進一步要求應受會計師等會計處理專家資格之會計監察人，為會計監察。至於規定董事人數須為十人以上，該董事會始得設置重要財產委員會，主要係因考量董事會人數眾多缺乏機動性，才有此必要；其次，規定董事會中必須至少一人為外部董事，則係因涉及重要財產委員會之權限特殊性，有強化董事會監督機能之必要，爰要求董事會中至少需有一員外部董事，始得設置重要財產委員會。

除重要財產委員會外，大規模公司可選擇於董事會設置委員會，取代傳統之監事會地位與職權。董事會是否成立各委員會，由董事過半數決議行之。依新修正商法規定，董事會之構成員為董事三人以上，其中外部董事不要求半數，但至少需有二名，則該公司可成立提名委員會、報酬委員會及監察委員會，取代傳統之監事會制度。每一個委員會必須有三名(含)以上之董事，其中外部董事必須過半數(因此至少需有二名外部董事)。各委員會之委員則可相互兼任，但執行董事不可兼任監察委員會之委員。綜上所述，本次修法除了創設重要財產委員會制度外，「大公司」董事會依法得成立提名委員會，報酬委員會及監察委員會。提名委員會之職權乃負責決定董事之人選；報酬委員會決定董事之薪資；監察委員會則負責監督董事、業務執行役等執行公司業務之妥當性與否。

(二) 監事會制度

日本於 1993 年(平成 5 年)修改商法特例法，強制大規模公司必須設置監事會，並就監事的具體權限，設有明文規範。依據商法特例法第 18 條之 2 的規定，公司應由全體監事組成監事會。監事會除商法特例法所規定的權限以外，得依其決議，決定監察方針、公司業務財

務狀況的調查方法及個別監事職務執行的事項，但不得有礙監事權限的行使。監事於監事會有所請求時，應隨時向監事會報告其職務執行的狀況。

日本法採取監事會制度的主要理由有三：其一，強化監事抗衡董事會的力量。蓋監事單獨行使監察權的結果，往往無法與具有組織性的董事會相抗衡。監事會法制化之後，由監事會與之抗衡。此外，由監事會所提出的監察報告書，代表著監事的多數意見，除具有公正性與客觀性外，對於董事會亦形成較強的拘束力。其二，建立複數監事間職務分配的法源依據。複數監事的設置，除決定監事間職務分配與權責劃分，可避免監察職務重複外，亦可防止監事怠忽職守，可以有效分擔監察工作及提高監察效率。其三，發揮外部監事的功能。外部監事制度，雖然得以確保監事的獨立性與客觀性，然而外部監事往往不熟悉公司的內部運作，收集信息的能力亦相對不足。藉由監事會的設置，令內部監事與外部監事進行信息交流，使外部監事能夠充分了解公司事務，並獲得確切的監察信息。

第五節 我國股份有限公司公司治理之現況

目前我國公司治理可以分成內部機制與外部機制二種：內部機制是指「公司監理」，重點涵蓋公司經營者之責任、公司股東之權利義務、公司董監事的結構與權責、以及公司營運之防弊措施等等；外部機制則是指透過相關之市場機制、企業併購或外部監察人（例如：會計師或投資人保護機構）等等，來達成外部監督的目的。

一、內部機制

我國股份有限公司公司治理機關分為股東會、董事會與監察人等三大法定必要機關，可以參考圖 3-4 我國的公司治理架構，其中股東會是全體股東構成，依法行使選任董事與監察人的職權（公司法第 192 條第 1 項、第 216 條第 1 項），為公司之意思機關；董事會由三位以上董事組成，負責公司業務執行（公司法第 193 條第 1 項前段），為公司

之業務執行機關；監察人負責監督與查核公司之業務執行及財務狀況（公司法第 218 條第 1 項、公司法第 219 條第 1 項）為公司之監督機關。可知，我國公司治理的架構類似大陸法系國家的德國與日本制度，但因我國監察人並無解任董事權限，相較之下，我國公司治理結構比較接近日本法制，即為改良式雙軌制。

爲了加強公司的獨立監督職能，2001 年新修訂的公司法規定，擔任董事、監察人者，不再以具有股東身分爲必要，欲藉此讓知識經濟的潛力充分發揮，並且提升董事、監察人的獨立性。此外，證券期貨局也將英美制的「外部董事」觀念引進至台灣，規定自 2002 年 2 月 22 日起，初次申請上市、上櫃公司須依「臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則」第 9 條之規定，聘請二席以上獨立董事、一席以上獨立監察人，否則證券期貨局將不予許可。同時，「上市、上櫃公司治理實務守則」也鼓勵上市、上櫃公司設置各種由一定比例的獨立董事來參與並主導的專門委員會，例如審計委員會、薪酬委員會或提名委員會等。

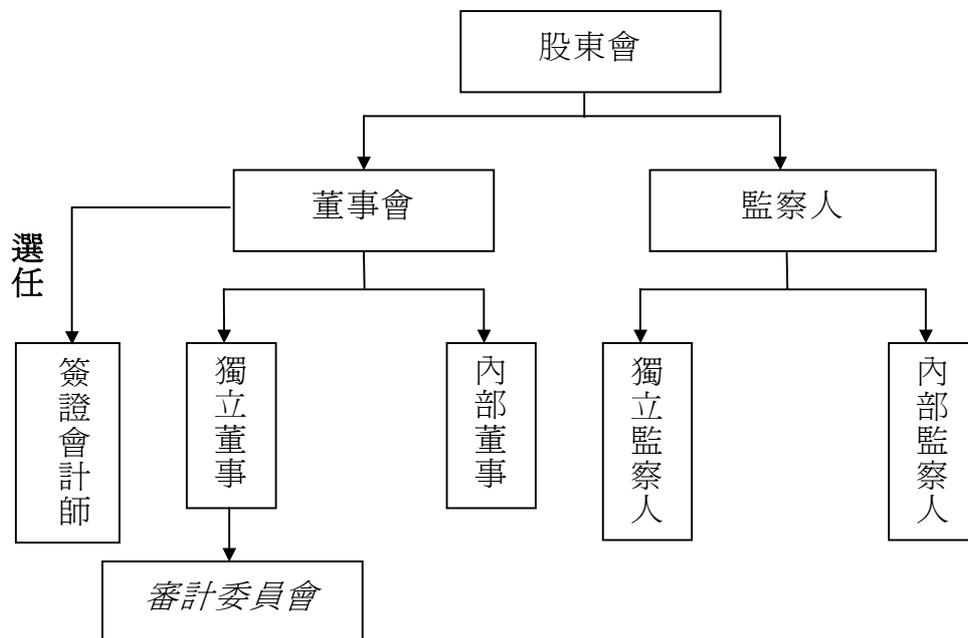


圖 3-4 我國股份有限公司公司治理架構

資料來源：本研究團隊自行整理

二、外部機制

(一) 併購

公司併購是公司治理的外部監督機制的重要手段之一，我國在 2000 年 12 月 31 日公佈實施的「金融機構合併法」為我國首部併購專法，之後於 2001 年 6 月 30 日再通過「金融控股公司法」，同年 11 月 1 日公佈施行。至於一般公司的併購法則在 2002 年於公司法中增修了有關分割、簡易合併、部份股份轉讓等等相關條文。2002 年 1 月 15 日立法院又三讀通過「企業併購法」，2002 年 1 月 16 日立再修正「證券交易法」及「公平交易法」，增加關於企業併購法之配套規定。至此，我國相關企業併購法制架構可謂已大致確立，使有關公司可透過併購機制達外部監督效果。

(二) 專責投資人保護機構的成立

為提高對投資人之服務，並協助解決投資人之各項問題，證券期貨局於 1998 年協助證券暨期貨市場發展基金會成立「投資人服務與保護中心」，建立投資人申訴及調處制度，代理投資人以集體刑事附帶民事訴訟方式向違法公司求償，及以股東身分協助證券期貨局執行內部人短線利益歸入權。惟此作法為行政機關之權宜措施，並無法源依據，因此投資法規適用上之疑義與交易紛爭、安定及維持市場秩序、增進交易安全等功能仍有不足之處。

有鑑於此，2002 年 7 月頒佈的「證券投資人及期貨交易人保護法」，提供了設置專責投資人保護機構的法源，並引進團體訴訟制度，強化公司外部監督機制。專責投資人保護機構已於 2003 年 1 月 24 日正式成立運作。

(三) 優良的會計師與律師

專業且負責之會計師於定期對公司財務及內部控制之查核過程中，較能適時發現、揭露異常或缺失事項，並能提出具體改善或防弊意見，或將因此突破公司治理之盲點，藉以增進公司治理之興利與防弊功能。良好的律師則可以提供適當的法律諮詢服務，協助董事會及

管理階層提昇其基本的法律素養，避免公司或相關人員觸犯法令，使公司治理在法律架構及法定程序下從容運作。一旦董事會、監察人與股東會有違法衝突情事，適當的法律措施亦能使公司治理得以靈活發揮效益。

（四）行政組織

行政院為因應國際趨勢，強化我國公司治理的績效，並促進資本市場與金融體系的健全發展，提升國家整體競爭力，在民國 91 年 11 月 21 日成立「改革公司治理專案小組」。民國 92 年 9 月底行政院核定通過「強化公司治理政策綱領暨行動方案」，並以此作為推動公司治理的依據。民國 93 年 7 月 1 日行政院金融監督管理委員會正式成立，使金融監理進入跨業監管的年代，並且將原屬於財政部、央行主管的金融、保險、證券期貨及金融檢查等業務及工作人員合而為一，設置銀行局、檢查局、證期局以及保險局等四個業務督導單位，所以目前已從分業管理演變至混業管理的模式。為因應博達案的發生，金管會也針對證交法及會計師法提出相關的修正草案以期提升我國公司治理的效能。未來我國公司治理之改革將朝下列方向推行。

第六節 政府強化公司治理之政策方向

一、改革優先順序

- （一）優先推動上市（櫃）公司、金融服務業及公用事業之公司治理改革工作。
- （二）根據上市（櫃）公司改革經驗，逐步推廣至未上市（櫃）公司。
- （三）循序推動特定公營事業（非上市（櫃）及其他非公司組織之公營事業）、管制機關、財團法人、行政公法人等特定組織之治理。

二、重要政策方向

在「強化公司治理政策綱領暨行動方案」中，對於我國未來在公司治理的政策方向上已有事先規劃。但由於 2004 年 6 月中旬爆發博達案，金管會證期局因此針對此事件緊急調整證交法、會計師法修正草案的方向，針對博達案弊端增刪條文，加強公司治理與財會人員責任，以下是我國未來在公司治理領域改革的方向：

(一) 強化公司治理機制

1. 在證交法修正草案中規定：

- (1) 監察人與審計委員會雙軌制，公開發行公司得選擇由 3 位以上獨立董事組成「審計委員會」、或設置監察人，兩者擇一，但必要時，主管機關得要求企業設立「審查委員會」。

審計委員會職權比照監察人，不同的是，企業發行有股權性質的有價證券（例如轉換公司債、員工認股憑證等）須經審計委員會同意。

- (2) 公開發行公司董事會中至少 1/4 為獨立董事，同時關係人（如配偶、受雇人等）董事不得超過半數。
- (3) 董事會至少 5 席董事，強制要求公司訂定董事會議事規則，落實董事會運作。
- (4) 增訂「製造交易活絡表象」為不法炒作。
- (5) 明訂財報須經董事長、總經理與會計主管簽名，並出具聲明承諾，財報如有不實將加重發負責人、相關人員與會計師「民事賠償責任」。

2. 健全公司內部控制制度：

改進公司內部稽核單位之位階，增加其獨立性；強化董事、監察人選任方式；法人及政府股東不得同時指派董事及監察人等。

3. 循序建立獨立董監事制度：

開放實施董事會單軌制；公開發行公司得設置各專業常設委員會以取代常務董事會；擴大獨立董監事人才引進；推行董監事責任保險等。

4. 強化資訊公開制度：

加強業務資訊揭露；檢討合併財務報表之範圍規定；持續檢討年報及公開說明書應行記載事項準則。

5. 推動特定組織之治理：

研訂金融服務業公司治理準則；加強公用事業、公營企業、管制機關、財團法人、行政公法人及其他型態法人組織之治理等。

(二) 加強公司治理之配套措施

1. 健全會計制度：

推動會計師輪簽制度；加強影響會計師獨立性資訊之揭露；修正會計師法等。

2. 會計師法修正草案規定：

重點在加重會計師懲戒，並引進「會計師專業責任險」，要求法人制的會計師事務所強制投保；較引人注意的是，主管機關必要時，可以對會計師查帳，也就是赴會計師事務所檢查其業務與財務。

3. 整合相關公司管理法制：

促進重整與破產機制之現代化；健全企業併購機制。

4. 保障投資人權益：

促使股東會表決權行使符合立場中立之原則；增列股東股東會提案權；研擬遠距股東會、電子投票等措施之可行性；強化法院審理投資人訴訟效率等。

如何加強公營企業的公司治理

(三) 宣導公司治理觀念，凝聚改革共識

1. 規劃推動公司治理之國際宣導及參與相關國際活動。
2. 落實推動政府部門對公司治理觀念之教育訓練及宣導工作。
3. 積極推動對民間公司治理觀念之教育及宣導工作。

第四章 我國公營企業公司治理的現況

重大弊端層出不窮的發生，突顯了公司制度下內部監理的問題，各國因此紛紛針對其現行治理機制所產生的各種弊端與以檢討並改革，我國也不例外。近來因為博達事件的爆發，公司治理更成為我國企業面臨的重要課題。公營事業當初皆是為民生發展及國家建設等重大需要因應而生的，因此公營事業多具有相當重要之產業地位。其中如台電、中華電信、中油等，同時也擁有非常豐富的資產及土地資源，在產業中具有獨占地位，其經營優劣影響國計民生至鉅。因此公營事業公司治理自然引起國人的關切。加上近年發生的台肥案（民國 88 年 10 月 3 日）、中華電信的釋股案（民國 91 年 12 月 6 日宣告）或是舉債購回庫藏股案（民國 92 年 6 月表示）等，引發公營事業無法確實監控公股代表執行政府意見，或公營事業欲執行政府政策而影響到其他利害關係人的權益，如公司主管更換頻繁形成「外行領導內行」等等質疑，造成員工不滿進而引起社會關注。以此種種使得我們不得不重視公營企業公司治理這個議題。因此在本章中，將分成二個討論主題：

- 一、我國公營企業推行公司治理之現況。
- 二、公營企業董事會成員三個主要的類型：一般公股代表、勞工董事及獨立董事之遴派與管理之現況與面臨之問題。

第一節 我國公營企業推行公司治理之現況

行政院於 92 年通過「強化公司治理政策綱領暨行動方案」，形成各公營企業強化公司治理之依據後，各部會均以強化公營企業公司治理為重要施政目標。有關公營企業推行公司治理之現況說明如次：

一、財政部所屬公營企業

（一）強化董事會職能，增加董事會議事效能

各公營企業股份幾乎為政府百分之百所持有，且未於公開市場上市，因此並無獨立董監事之設置。部份企業設有勞工董事，包括合作金庫、中央存保公司及台灣菸酒股份有限公司。

各金融機構依銀行局「銀行負責人應具備資格條件準則」及「財政部派兼公民營事業或財團法人董監事人員績效考核要點」進行遴選及考核。

（二）發揮監察人功能

除符合上述規定外，監察人得列席董事會瞭解業務。

（三）健全內部稽核

各企業之董（理）事會下設稽核單位，執行內部稽核業務並定期董（理）事會及監察人報告。

目前各公營金融機構業依銀行局頒布「銀行內部控制及稽核制度實施辦法」，分別訂定其內部「稽核準則」及「自行查核辦法」等，作為內部控制與稽核之規範。

菸酒公司依據財政部證期局訂頒「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」及公司「內部控制制度」及「內部稽核實施細則」，訂定年度內部稽核計畫辦理例行稽核及專案稽核。

（四）重大訊息揭露

建立發言人制度，並擬妥利用證交所公開資訊系統及各企業網站，公開揭露公開所有相關資訊。

二、經濟部所屬公營企業

（一）強化董事會職能，增加董事會議事效能

經濟部訂定「經濟部加強所屬事業董、監事會功能實施要點」，以為強化董、監事功能。董事會及管理階層至少每年就各部門自行檢查

結果及檢核單位之檢核報告作一檢討。

經濟部所屬公營企業董事及監察人之選任，均經選舉產生，另為充分發揮經營及監督功能，推薦專家、學者及勞工代表擔任公司之董事及監察人。經濟部所屬事業董事結構已有 25% 為學者專家。對於各事業之董事，經濟部皆定期予以考核，以確保董事之決策品質，並列為下一屆遴聘董事之重要參考依據。

董事會下設置各類功能性委員會，健全董事會監督功能及強化管理機能，董事會策略性指導及有效監督，於董事會下設各管理或監督性質之專案審議小組，並明定於章程，專門研究各項重要問題，如公司重要經營管理議案、經營策略、風險管理、年度預算、業務績效、確保投資收益，以及對監督主要資本支出、併購與投資處分等重大事項善盡職責，並將所提議案交由董事會決議。

例如中油公司為加強董監事會及股東會議事效能，對重要策略計畫、探勘業務及經常性採購案，設置事業計畫、探勘及採購等會前審議小組，於董事會會前先行審議及充分討論各項議案，再提供建議請董事會參考。

其他公司如台電公司設置土地審議小組、投資計畫暨事業計畫審議小組、財務諮詢審議小組；台糖公司設有土地資源利用小組、章則預決算小組；台水公司設有經營管理委員會。

（二）發揮監察人功能

董事會及管理階層至少每年就各部門自行檢查結果及檢核單位之檢核報告作一檢討，檢核報告並交付公司監察人查閱，以健全公司經營，協助董事會及管理階層確實履行其責任。

另如中油公司為加強監督業務之執行，藉由召開經常性監察人會議，依公司法規定請求董事會、董事或經理部門提出報告，可達到監督的效果，同時亦不影響各監察人獨立行使監察權。

建立監察人與公司之員工、股東及利害關係人適當溝通管道，監察人除經常列席董事會監督其運作情形且適時陳述意見，尚可參與公

如何加強公營企業的公司治理

司各項會議。

（三）健全內部稽核

經濟部訂定「經濟部所屬事業機構內部檢實施要點」，明訂所屬公營企業應設置由總經理以上直接指揮之內部檢核部門，目前各公司之作法中，台糖、漢翔、中船公司之內部稽核部門是直接隸屬董事會，其他各公司則隸屬總經理。

依行政院金融監督管理委員會證券期貨局發佈之「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」建立有效之內部控制制度。此外每年皆辦理內部檢核工作，針對所屬事業（總公司及其分支機構）進行十餘場次之實地查證工作，以確保該制度有效執行

（四）重大訊息揭露

建立公開資訊網路申報作業系統並建立發言人制度，於指定之資訊網站公開重大訊息，並委請會計師公開聲明，加強業務資訊揭露及透明化。

三、交通部所屬公營企業

（一）強化董事會職能，增加董事會議事效能

中華郵政於 92 年引進勞工董事以增加專業能力。93 年制定「中華郵政股份有限公司董事會議事規則」提昇董事會議事效率。同年設置董事會轉投資審議督導小組及董事會資金運用監察督導小組，強化決策能力。

中華電信於 92 年設置策略委員會及提案委員會，以落實董事會分工。並於 93 年為董事投保責任險，降低重要職員所面臨之責任風險。另外，修訂董事會議事規則以提昇議事效率，且為落實公司治理，選任三名獨立董事，包括學界人士二名。

（二）發揮監察人功能

強化監察人之管理監控及風險辨識能力。另外，如同董事之作法，中華電信為監察人投保責任險。

（三）健全內部稽核

中華郵政於 92 年 1 月 1 日起提昇稽核處位階直接隸屬董事會。並建立內部稽核制度，編訂「中華郵政股份有限公司內部稽核工作手冊」，同時配合業務修訂「中華郵政股份有限公司電腦稽核作業規範」。且於 92 年 1 月 1 日起實施會計簽證制度，並於 93 年 5 月 28 日將 92 年度會計師查核簽證之財報送交通部、財政部及中央銀行備查。

中華電信亦將內部稽核單位（稽核處）由隸屬總經理改直屬董事會，並落實會計師輪調制度。

（四）重大訊息揭露

中華郵政已將會計師查核之財務資訊公佈於網站。

由於中華電信為公開發行之上市公司，因此依證期局「公開發行公司年報應行記載事項準則」、「公開發行公司公開財務預測資訊處理準則」、「證券發行人財務報告編製準則」及「臺灣證券交易所股份有限公司對有價證券上市公司資訊申報作業辦法」、「臺灣證券交易所股份有限公司對上市公司重大訊息說明記者會作業程序」、「臺灣證券交易所股份有限公司對上市公司重大訊息之查證暨公開處理程序」等相關規定辦理重大訊息之揭露，揭露途徑為公開資訊觀測站、公司網站及年報。另外為促進國際組織及投資機構之了解，依中文年報之內容編製英文年報。

第二節 公股代表之遴派與管理的現況

在我國公營事業管理中，代表各部會進入所屬之公營事業董事會中的代表即稱為公股代表。公股代表是依照各主管機關之相關辦法所選派，代表政府在公營事業董事會表達與執行政府的立場與決策。

一、公股代表之遴派與管理的相關法規

關於公股代表之遴派與管理的制度，基本上在行政院的法規下有

如何加強公營企業的公司治理

一相同的架構，但依各事業主管機關（財政部、經濟部、交通部等）的不同，在對公股股權管理模式與公股代表遴派制度的執行細節上有若干的差異。目前有關公股股權及公股代表之選任、管理與監督辦法，在行政院下的規則包括「中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點」、「公股股權管理及處分要點」及「行政院所屬國營事業機構負責人經理人董監事遴聘要點」。而各部會在此架構下去訂定細節的執行辦法，辦法約有十數種，散見於各主管機關之「應行注意事項」、「董、監事會功能實施要點」、「考核作業要點」、「遴聘要點」、「公股股權管理要點」等不一而足。

公營企業實施董事長遴聘制度之後，經營者的領導權與董監事的治理權將會產生衝突之虞。依公司法之規定，股份有限公司係屬於董事長制，但總經理也有權參與董事會之運作。至於在公營企業的現況，則往往受到主管機關的授權、經理人的特質或董事會實際運作情形所影響，導致目前領導權與治理權相衝突之情況。至於未來公營企業應定調於董事長制或總經理制，則留待將來之研究。

由於經濟部下所掌管的公營企業，如台糖、中油及台電等，都是舉足輕重影響民生的事業，且經濟部管理公營企業的制度也相較其他部會（交通部及財政部等）完備，但交通部及財政部也有類似的辦法，例如財政部的「財政部與所屬國家行局公司董（理）事會暨總經理（局長）權責劃分辦法」、「財政部派兼公民營事業或財團法人董監事人員績效考核要點」及「財政部派兼公民營事業或財團法人董監事人員績效考核要點」；交通部的「交通部所屬各公司董事監察人遴派要點」等。在本研究中，以經濟部所屬的事業為主，分析其相關法規（如表 4-1）。

表 4-1 經濟部遴派公股代表之相關法規

分類/法律位階	事業經營類	公股股權管理類	公股代表權責及考核類
立法院 (法律)	公司法(第一章總則及第五章股份有限公司等相關條文) 國營事業管理法		
行政院		*中央政府特種基金參加民營事業投資管理要點 *公股股權管理及處分要點	行政院所屬國營事業機構負責人經理人董監事遴聘要點
經濟部	經濟部所屬事業機構參加民營事業投資應行注意事項	*經濟部所屬事業民營化後公股股權管理要點	*經濟部暨所屬機關(構)人員兼任公民營事業及財團法人董監事職務之遴派、管理及考核作業要點 經濟部加強所屬事業董、監事會功能實施要點
財政部	銀行法 銀行負責人應具備資格條件準則		
			財政部與所屬國家行局公司董(理)事會暨總經理(局長)權責劃分辦法 財政部派兼公民營事業或財團法人董監事人員績效考核要點 財政部派兼公民營事業或財團法人董監事人員績效考核要點
交通部	交通部電信總局電信評議委員會委員遴聘及作業辦法 交通部郵政總局設計考核委員會辦事細則		
			交通部所屬各公司董事監察人遴派要點
監察院 審計部	*審計機關審核公私合營事業辦法		

資料來源：本研究團隊自行整理

二、公股派任程序

有鑒於經濟環境劇烈改變，公營事業面臨市場競爭壓力與日俱增，董事會所負事業經營責任亦較以往明顯不同，然而國營事業所派任的公股代表所擔任董事、監察人之產生與一般民間企業不同，且其行為受到諸多法令之規範，因此如交通部人事處、財政部所屬事業公股管理小組及財政部人事處，皆是主管所屬公營企業機構董（理）、監事等人員核派、考核事項。以經濟部為例，將其公股派任程序表示如圖 4-1 所示：

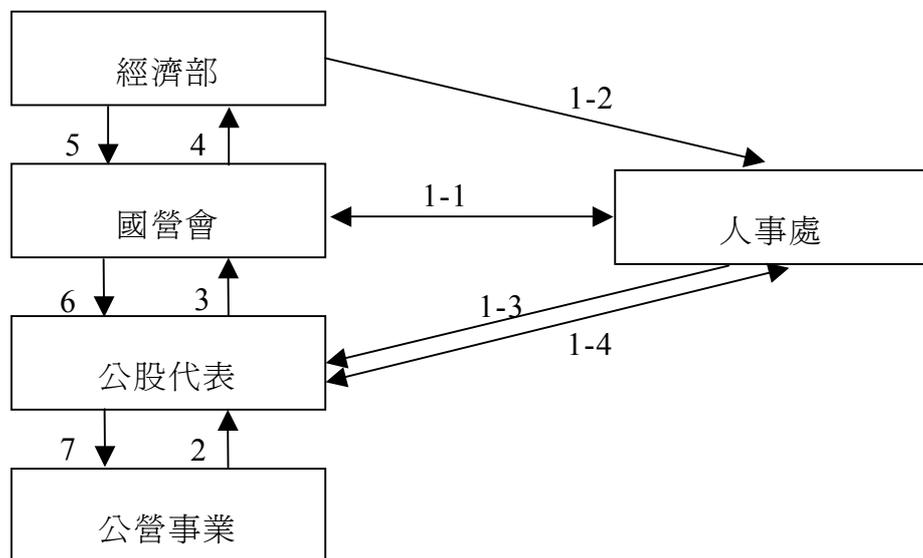


圖 4-1 經濟部所屬事業公股股權管理架構

資料來源：張玉山、葉麗如（民 85）

說明：

- 1-1：由人事處會商國營會就合適之人選作成建議。
- 1-2：部長圈選適當人選並賦予相當之權責。
- 1-3：由人事處發佈決定人選，開始上任。
- 1-4：配合人事處依公司法規適切辦理董監事之改選事宜。

- 2：公司就董事會之決議事項事先交由公股代表了解。
- 3：公股代表收集相關資訊，就重大事項之決議呈報國營會轉呈上級決定。
- 4：國營會就所收集資料加註意見，轉請部次長裁示。
- 5：部、次長核定。
- 6：轉達通知公股代表。
- 7：代為行使職權表達公股主張，並於會議後就相關決議事項，報請國營會簽報部、次長核備。

三、小結

公股代表是依各主管機關的相關辦法派任，由部長或更上級的長官所選派，以台電為例，其公股代表即是由經濟部長圈選或行政院長指派。另外，公股代表在經營決策上須經相關部會首長授權才得以行使，以經濟部為例，公股代表行使職權時係按照「經濟部與所屬各公司權責劃分表」上所規定的項目執行，「權責劃分表」外的事項都須上報請示，由部、次長核定。因此實際上公股代表並無太大的決策權力，且在董事會後須將結果回報部會首長。所以公股代表受行政單位施政方向的影響很大，在董事會的決策事務上不容易有獨立的性格。

第三節 勞工董事之現況與管理辦法

勞工董事的設立為參工參與的一種。所謂勞工參與係指勞工參加企業的決策過程，藉由勞工參與使民主精神及勞工權益得以實現。根據國際勞工組織的分類，勞工參與類型有獲得資訊、勞資諮商、共同管理及自我管理四種不同程度之參與，而勞工董事制度即是共同管理的參與程度。在我國公營事業董事會的組成中，勞工董事是非常重要的成員之一。由於我國「國營事業管理法」第 35 條的規定，使得員工得以參加公司董事會的運作，藉由工會組織表達大部分員工的意見，也為員工爭取福利。

一、我國公營事業勞工董事的發展與現況

早在民國 76 年民進黨黨綱基本綱領丙項第 5 條已主張「公營事業建立生產民主制」，雖然無具體內容但卻是我國產業民主運動之先河。而在民國 81 年修憲時勞工陣線提出「事業單位參與決定權」，首度試圖將產業民主概念具體化。民國 86 年「國營事業管理法」第 35 條修正案於立法院經濟委員會一讀通過，增訂第二項有關國營事業董監事應有三分之一以上的席次由工會推派代表產生。民國 88 年台肥公司爆發弊案，經濟部撤換董事長謝生富，在工會的爭取下經濟部與新任董事長同意勞工董事的產業民主機制，在股東大會上由官股支持工會代表伍錫達，產生台灣第一位勞工董事。但法律明定公營事業必須設置勞工董事則是開始於 89 年 6 月「國營事業管理法」第 35 條修正案三讀通過，自民國 90 年 5 月 1 日起各公營事業便開始陸續適用，各工會始分別制定其勞工董事遴選及管理辦法。

目前官股持有 50% 以上之公營企業，勞工代表擔任董事之概況如下：

（一）經濟部所屬公營事業

目前經濟部所屬公營事業共計有七家，分別為台電公司、中油公司、台糖公司、中船公司、漢翔公司、台水公司及唐榮公司，並且皆已引進勞工董事代表。

（二）交通部所屬公營事業

中華郵政公司，在 92 年 1 月 1 日改置公司時，即已引進三席勞工董事代表（沈英傑、鄭光明、藍明涵等三人）。

中華電信公司，亦已引進勞工董事代表。

（三）財政部所屬公營金融機構及公營事業

今年 7 月，財政部所屬公營金融機構台銀、土銀、中信局改制公司，即立刻改選董監事，並新增五分之一的勞工董事代表，台灣銀行將待台北市工會與高雄市工會協調人選後，再行派任。

台灣菸酒公司在公股董事內，引進工會代表三人擔任勞工董事代表。

由此可知在法源基礎保護下，勞工董事已成為公營事業組織不可或缺的一環。

相對於公營事業，「國營事業國管理法」第 35 條附帶決議規定官股超過 20% 之民營事業，應保留一席董事席位予勞工代表。為落實該項政策，行政院於民國 92 年 11 月 6 日函經濟部、財政部、交通部等相關機關，依行政院公營事業民營化推動與監督管理委員會第 105 次工作小組會議決議，要求各適用之事業單位，自該公司本屆董事任期屆滿後開始實施，代表公股之董事或理事達三席以上者，其中一席須由工會推薦之代表擔任，並須於本（93）年 6 月底前完成勞工代表之派任。但該項決議並非成文之法律，加上部份公司工會發展尚未健全，因此勞工董事制度並未落實到每一家政府股權超過 20% 之事業。

目前官股超過 20% 之民營事業，勞工代表擔任董事之概況如下：

（一）經濟部持股超過 20% 之民間事業

台鹽公司已於 92 年 12 月全面改選董（監）事時派任一席勞工董事；台肥公司亦已於本年 3 月完成派任勞工董事；中鋼公司則靠該工會持股、員工持股委託書及部份經濟部持股支持選上一席勞工董事。

（二）交通部持股超過 20% 之民間事業

陽明海運公司本年 6 月改選董（監）事時並未設置勞工董事；台灣航業公司因尚無工會組織，將俟該公司工會成立後，再設置勞工董事席次。

（三）財政部持股超過 20% 之民間事業

台壽公司本屆董事會官股代表三人，任期自 91 年 6 月 17 日起至 94 年 6 月 17 日止。俟任期屆滿後，官方持股倘仍超過 20%，財政部將請台灣銀行派任一席勞工代表出任官股董事。農民銀行已有一席；台灣中小企銀及華南金控已於 93 年 9 月及 10 月間完成勞工董事派任；第一金控尚無勞工董事；中央再保險公司及台灣土地開發公司因

無工會組織，因此未派任勞工董事。

二、勞工董事之遴派與管理的相關法規與制度

(一) 我國勞工董事遴派的法源依據

「國營事業管理法」第 35 條第 2 項：

「前項董事或理事，其代表政府股份者，應至少有五分之一席次，由國營事業主管機關聘請工會推派之代表擔任。」

在法理上，勞工董事即是一種公股代表與其他公股代表相似。而在實務上，勞工董事的選任是由工會自行選任，並將人選簽報給主管機關，部長並沒有核準與否的權力。

(二) 公營事業勞工董事派任程序

由於「國營事業管理法」第 35 條第 2 項的規定使然，因此大部分的公營事業皆有勞工董事的設置，其勞工董事的派任大同小異，因此在本研究中，我們將以一個較有規模之公營事業的工會——中華電信工會為代表，來探討勞工董事在公營事業中運作的形式。

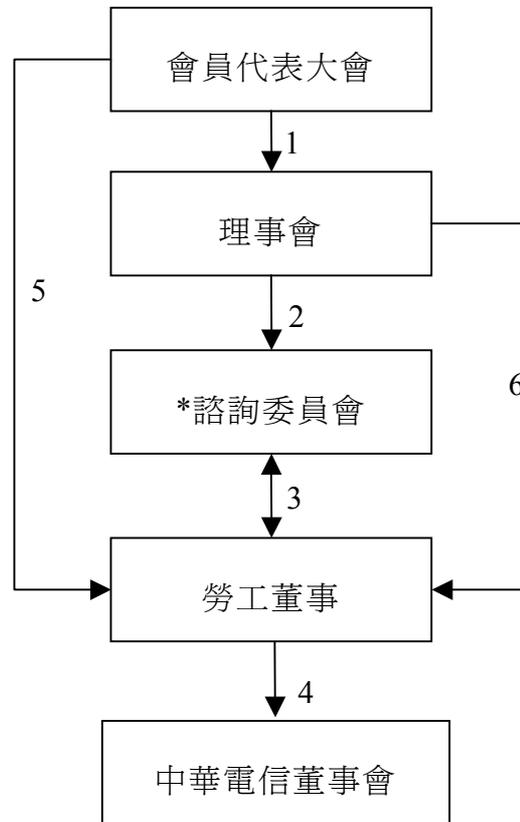


圖 4-2 中華電信勞工董事選派及管理架構

資料來源：本研究團隊自行整理

說明：

1. 會員代表大會授權理事會
2. 理事會推派諮詢委員 13 名
3. 為協助並監督勞工董事正確行使法定職權；聯繫工會的意見及勞工董事在董事會中所要陳述的建議
4. 將工會之意見確實在中華電信董事會中表達

5. 會員代表大會選舉勞工董事，選舉方式採無記名限制連記法；且經暫停行使職權之勞工董事，於恢復行使職權後再違反任一規定時，理事會並得送請會員代表大會撤換之（經出席代表三分之二以上之決議得撤換之）。
6. 當勞工董事違反規定時，諮詢委員會得送請理事會邀請該勞工董事列席說明，經理事會查證並議決確認後，理事會得依情節輕重，暫停其行使勞工董事職權三個月至半年。

諮詢委員會委員不得為勞工董事。功能：一、決議勞工董事應於董事會會議中提出之各項提案，以維護會員權益。二、聽取勞工董事出席董事會會議後之詳細報告。三、決議勞工董事應提供之有關員工權益、企業經營等相關資訊。四、監督勞工董事應於董事會會議中，依諮詢委員會之議決內容，捍衛員工權益。五、監督勞工董事不得為下列之行爲，像是未經諮詢委員會議決，擅自以勞工董事身分於董事會會議或會議外發表不法或不當之言論、主張或其他行爲；或於董事會會議中，遇有未經諮詢委員會議決提案事項，而有即時提案之必要時，未獲全體勞工董事共識擅自提案；或未經諮詢委員會議決，不當要求事業單位提供訊息或資料，謀取個人利益或造成工會之損害；或其他濫用勞工董事身分或職權之行爲。

透由上面的分析，我們可以看出，勞工董事的產生是由工會全體會員投票產生。而其於董事會中的主張及立場，均受由理事會所選出來的「諮詢委員會」所管理。勞工董事並不能獨立有所主張，而必需反映工會之立場。

三、民營化後政府持股仍超過 20%的公營事業之勞工董事

由於本研究也將已民營化但政府仍維持相當控制權的公營企業納入研究範圍內，因此本研究也挑選一個具代表性的個案—中國鋼鐵公司—來探討說明。中國鋼鐵公司營運規模龐大，其勞工董事制度亦已運作多年，故選擇中國鋼鐵公司的勞工董事制度作為我們的研究標的。

中鋼公司已不是公營事業，已不受「國營事業國管理法」第 35

條之拘束，但是目前中國鋼鐵公司董事會中確有一席勞工董事。由於中鋼產業工會本身即持有中鋼股票，所以中鋼產業工會得以股東身份徵求員工股東之委託書，再加上政府持股的部分挹注，使得中鋼產業工會可以獲得一席董事席次，即中鋼公司之勞工董事。

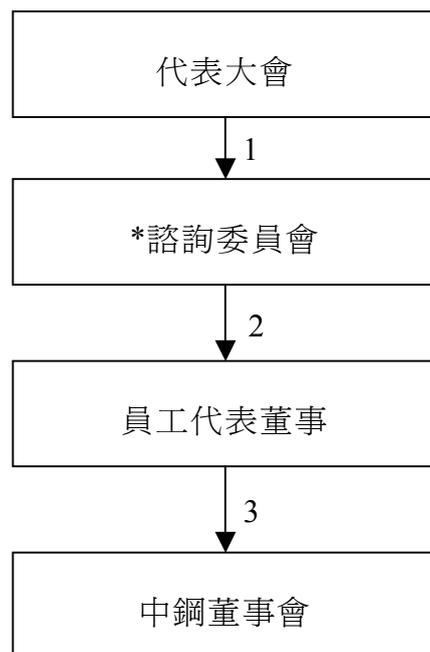


圖 4-3 中鋼員工代表董事選派及管理架構

資料來源：本研究團隊自行整理

說明：

1. 選舉諮詢委員會，選舉方式採無記名限制連記法。
2. 員工代表董事之產生由諮詢委員會成員中互選一人擔任之，選舉方式採無記名單記法，每人約分配半年，其目的在讓工會幹部熟悉了解中鋼公司高層運作之情形，該席次所得之董事酬勞歸工會所有。
3. 將工會之意見確實在中鋼董事會中表達。

諮詢委員會置諮詢委員四名，當然諮詢委員(中鋼工會的理事長)一名，候補諮詢委員二名，因此原則上是五名，任期與中鋼公司董事會同。功能：在董事會前對各議案進行評估並結合勞方之意見，與資方各部門代表進行協商，以期能在董事會召開時能先凝聚勞方、管理階層的意見，共同得出最適的結論後才能在董事會與其他董事抗衡。另外，關於諮詢委員會的運作規範及部門之組織架構至今仍沒有正式條文，只有委員選舉辦法而已(詳見附錄二)。

四、小結

目前我國公營事業像中油、台電等公營事業之勞工董事制度，多採用與中華電信公司相似的方式與組織來管理其勞工董事。另外，在已民營化之公營事業的方面，雖已不受「國營事業管理法」第 35 條的規範，但仍有立法院附帶決議規定公股所佔股份超過 20%之企業，其公股代表中須有一名勞工董事之限制，在此本研究以中國鋼鐵公司為標的作說明。唯在勞工董事產生方式的方面，中鋼公司與一般企業最大的不同就是其勞工董事之席次係因工會本身及員工持股而獲得，並非屬於公股代表之一部分。

第四節 獨立董事的現況及問題

獨立董事不是上述的公股代表，但是可以是未來公營事業加強公司治理的一環。因為證券交易所於民國 91 年 2 月 22 日修正「臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則」第 9 條規則時，增訂欲上市、櫃企業設置獨立董事人數的下限，自此，欲上市、櫃的企業皆須符合設立獨立董事至少二人以上的規定。

一、獨立董事的相關法規

「臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則」第九條：
申請股票上市之發行公司雖符合本準則規定之上市條件，但除有

第十、十二、十三款之任一款情事，本公司應不同意其股票上市外，有下列各款情事之一，經本公司認為不宜上市者，得不同意其股票上市：

- 一、.....
- 二、.....
-

一二、申請公司之董事會成員少於五人，或獨立董事人數少於二人；監察人少於三人，或獨立監察人人數少於一人；或其董事會、監察人有無法獨立執行其職務者。另所選任獨立董事及獨立監察人以非為公司法第二十七條所定之法人或其代表人為限，且其中各至少一人須為會計或財務專業人士。

.....

前項第三、十一及十二款規定，於公營事業之申請公司，不適用之。

另外，證券期貨局在民國 91 年 10 月 4 日所制訂的「上市上櫃公司治理實務守則」也有規範各上市（櫃）公司須設置獨立董（監）事的規定：

第二十四條：

上市上櫃公司除已依證券交易所或櫃檯買賣中心規定辦理外，應規劃適當之獨立董事席次，經依第二十二條規定辦理後，由股東會選舉產生，獨立董事席次如有不足時，應適時辦理增補選事宜。

上市上櫃公司如有設置常務董事者，常務董事中宜有獨立董事至少一人擔任之。

第四十三條：

上市上櫃公司除已依證券交易所或櫃檯買賣中心規定辦理外，應規劃適當之獨立監察人席次，經依第四十二條規定辦理後，由股東會選舉產生，獨立監察人席次如有不足時，應適時辦理增補選事宜。

獨立監察人宜在國內有住所，以即時發揮監察功能。

申請股票上市發行的公司不得有「申請公司的董事會成員少於五人，或獨立董事人數少於二人；監察人少於三人，或獨立監察人人數少於一人。」的情事，否則台灣證券交易所不應該同意股票上市。因此當公營事業需要採用釋股的方式（申請上市、櫃）來完成民營化時，勢必要符合證交所為上市、櫃所訂立的規定（見前述「上市審查準則」第九條第一項第十二款）。

二、我國公營事業獨立董事的現況

「臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則」第九條第二項規定：「前項第三、十一及十二款規定，於公營事業之申請公司，不適用之。」即公營事業不以設置獨立董事為上市之要件。可是由於公股代表普遍不具有獨立性且有「有責無權」之缺失。這樣的弊病可以透由官股支持若干獨立董事的方式，加以改進。

目前官股持有 50%以上之公營企業，獨立董事設置之概況如下：

（一）經濟部所屬公營事業

由於經濟部受限於立法院附帶決議案：「公股股權代表不得支持非公股代表」之限制。因此，目前經濟部所屬公營事業皆尚未設置獨立董事、監察人制度。

（二）交通部所屬公營事業

中華郵政公司目前並未設置獨立董事、監察人制度。

中華電信在 93 年 6 月 25 日的股東常會中，選出了三位獨立董事。

（三）財政部所屬公營金融機構及公營事業

目前各公營金融機構皆尚未設置獨立董事，但未來所屬金融機構（台銀、土銀、合庫、中信局）於民營化上市後，將配合立法院審議通過之證券交易法相關規定，建立獨立董事制度。

台灣菸酒公司認為在民營化之前並無設置獨立董事、監察人，或設置審計委員會及其他專門委員會之需要。

三、實行獨立董事可能產生的問題

原本依證交所規定，新申請上市的公司必須出具承諾選出二席獨立董事、一席獨立監察人，否則公司無法上市。但依照證交所之規定，公營事業申請上市可排除此相關規定的適用，因此這項規定並無約束公營事業的效力。不過由於大部分的公營事業皆有移轉民營的考量，當不符合公營事業的條件時，就需要符合此項規定，因此這項規定仍深深影響欲民營之公營事業之獨立董事之設立。

依據立法院審議經濟部所屬事業 92 年度預算決議事項中，通案部分第 3 點「國營事業民營化後公股所佔董事、監察人席次不得少於公股佔該事業股權比例。...公股股權代表不得支持非公股代表」，由於此項規定並未考量獨立董事之選任，因此，產生了另一項新的問題。公營事業本來就是政府持股比例較大，但在立法院的決議下，造成持股最大比例的大股東不得參與決定獨立董事的人選。這樣的問題在一般的企業不易發生，但在公營事業中，卻產生未曾預期的困難。在立法院的附帶決議，獨立董事的選任，便出現代表性不足的問題，造成小額股權即可獲得一席獨立董事，這樣所選出的董事是否真的具有「獨立性」，這是令人疑慮的。

另外，現行公股代表產生的方式，受主管機關控制。其人事派任受政治考量影響大，因此公股代表普遍不具有獨立性且有「有責無權」的弊病。這樣的弊病可以透由由官股支持若干獨立董事的方式加以改進。因為獨立董事擁有較大的自主性與一定的任期，較不受政治因素影響，具有一定的獨立性，且經由官股支持也可避免官股雖是大股東卻無決定權造成私人圖利自己的弊端。但是有兩點需要去考量：(一)如何選出真正的人才需要去除政治考量的影響；(二)如何維持權責相當 (accountability) 使經營績效與董事獎勵及去留產生連結，這也是未來公營事業設置獨立董事時應考量的議題。

四、小結

目前在公營事業的上市過程中，目前僅有臺鹽公司在是在此條款成立後上市，因此，僅有台鹽在此規定下設置了二席獨立董事。另外，

中華電信也在 93 年 6 月 25 日的股東常會中選出了三位獨立董事。公營事業在此獨立董事這方面的法規尚待釐清。尤其關於公股股權代表不得支持非公股代表的規定也影響獨立董事制度在公營事業董事會中的發展。

第五節 結語

在本章中，首先針對董事會及監察人之職能、內部稽核與控制及重大資訊揭露之議題，來探討我國公營企業公司治

理之現況。之後針對公營企業董事會的三種主要成員：一般公股代表、勞工董事及獨立董事一派任的相關法規及遴選辦法作探討，並對其人事派任程序的現況作了解。我們發現公股代表的派任基本上皆是由部長或更高層官員遴派，所選出的人不一定和專業考量有一定相關。另外，關於勞工董事的部分，我們發現勞工董事即是一種公股代表，有著雙重身份上的混淆。在獨立董事的部分，我們提出了在公營事業中執行獨立董事制度的旨點。藉由本章的了解，期作為探討公營事業公司治理之議題的基礎，並在此基礎之上進一步討論其所面臨的問題，及初步可能解決的方式。

第五章 國外公營企業公司治理經驗之發展

近年來，鑑於全球相繼爆發重大財務醜聞。因此，公司治理在國際間受到高度重視。但目標只專注在上市（櫃）股份有限公司，可是另外像公營企業對於公司治理的推動也是相當迫切的。由於公營企業的營運目標與股份有限公司不盡相同。因此，在討論公營企業的公司治理時，必須針對其特性加強推行公司治理的工作。在本章中將分別透由探討澳洲、新加坡及紐西蘭公營企業，推行公司治理之相關經驗，以作為我國公營企業之借鏡。

第一節 澳洲公營企業公司治理之現況

一、源起

由於國際上及在澳洲本土陸續爆發的一連串財務弊端的案例，如安隆案、世界通訊…等，顯示出公司治理實行的必要性，使得公司治理的概念最近在澳洲受到相當的重視。但是目前澳洲只著重在改善私部門（Private Sector）的公司治理。公部門一直被認定是，扮演領導私部門治理的角色。可是公部門其實也面對公司治理推行的必要性。因此澳洲國家審計局（Australian National Audit Office, ANAO）從1997年起針對公部門提出許多改善其公司治理之概念。主要可分成三個大方向：

1. 調整法律與規範架構，以改善其公司治理。
2. 在管理及財務準則上作許多重大的變革。
3. 多面向發展管理上之實務經驗。

ANAO 建立一套準則，協助公部門改善其治理的架構、程序和實務上的操作。但此準則並非強制性的規定，也不具有法律上之效力。

只是提供給公部門在推行公司治理時有參考的依據。

制訂此準則的目的，係期望公部門最終能達到所有利害關係人，皆符合權責相符之原則、提昇公部門經營績效和強化公部門競爭力之目標。

二、澳洲對公營企業公司治理之定義

公部門公司治理的範圍很大，包含組織如何去管理其他公司、文化、政策、策略和不同股東處理之方式。這個概念包括公部門藉由在決策過程、提供政策建議等方式，抱持著公開、權責相符及審慎的特質以達到管理之職責²。

三、公營企業公司治理之原則

（一）權責性（Accountability）

它是一種公部門需對其決策及執行負責的過程。組織內各部門透過完善的架構，可以對責任有清楚地認識及定義。事業上，權責性是指每個人對於自己之責任須要充份負責。

（二）透明性（Transparency）

使股東對於公部門的決策及執行過程具有信心。透過和股東的對談使得公司執行是有效率、合時宜並經得起考驗的。

（三）正直性（Integrity）

當在管理組織內部事務時，須立基於誠實、客觀、正直和守法之原則。主要依靠控制架構的完善性，將受到相關法案與個人所持標準之影響。它可同時反應出組織內部決策的程序與財務及績效報告之品質。

² Public sector governance has a very broad coverage, including how an organization is managed, its corporate and other structures, its culture, its policies and strategies and the way it deals with its various stakeholders. The concept encompasses the manner in which public sector organizations acquit their responsibilities of stewardship by being open, accountable and prudent in decision-making, in providing policy advice, and in managing and delivering programs.

(四) 管理能力 (Stewardship)

官員代表國家去執行其權力。官員因此執行其職權並使用國家資源。當治理公部門時，如何隨時間來維持並改善其能力是很重要的。這包括財務的連續性和管理資源的有效率性。

(五) 領導力 (Leadership)

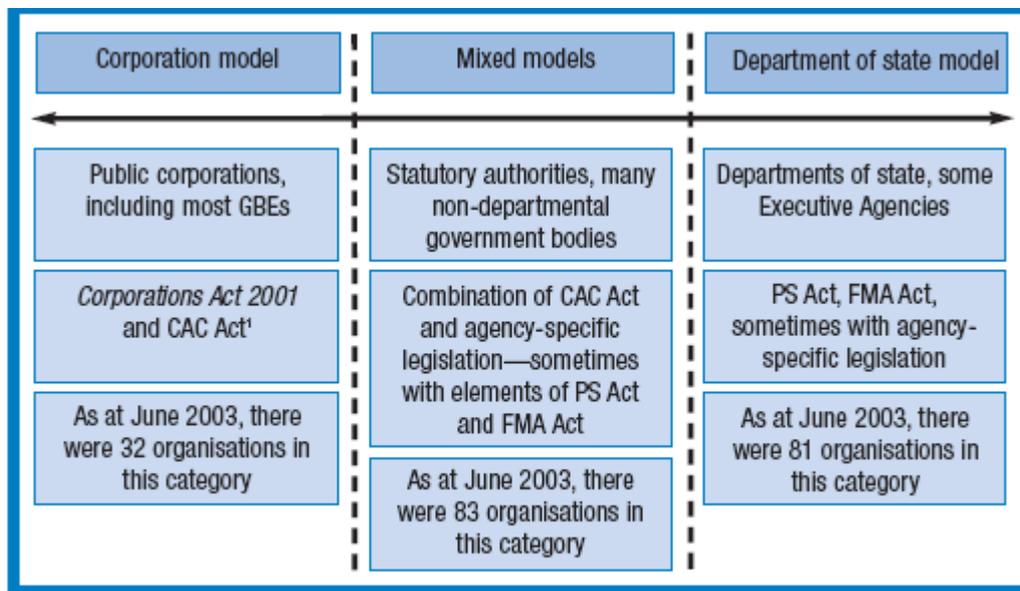
設定組織目標。並且能夠達到良好公司治理之承諾。

(六) 效率性 (Efficiency)

善用資源以進一步達到組織目標，因此須客觀並妥善運用公司治理之原則。

四、法規架構

表 5-1 公營企業公司治理之法規架構



Source: Department of Finance and Administration, *List of Bodies Subject to the CAC Act 1997* (as at June 2003) and *List of Agencies Subject to the FMA Act 1997* (June 2003).

如何加強公營企業的公司治理

澳洲所有公部門的管理、治理和審查，皆透過一套法令和權責相符的準則，構成一複雜和交互影響的架構。目前公營企業在法規的架構上，主要係受到澳洲公法人及公營事業法(Commonwealth authorities and companies Act 1997) 和公司法 (Corporations Act 2001) 的規範。截至於 2003 年 6 月，澳洲總計有 32 家公司係屬於公營企業的範疇。

CAC Act 主要規範有三個方向：

1. Commonwealth authorities 的公司治理、財務資訊管理和揭露制度。
2. Commonwealth companies 的公司治理。
3. Commonwealth authorities 官員和 Commonwealth companies 執行長的義務和責任。

CAC Act 的原則：

1. Authority 或 company 須對部長負責，部長須對議會負責。
2. Authority 營運年度報告的內容。
3. Authority 或 company 財務報表的審計是由 auditor-general 所負責的。
4. Authority 的融資或投資能力。
5. Authority 和 company 須對於部長提出每個會計年度的財務預算。
6. Authority 和 company 必須完全遵守政府的總體政策走向。
7. Authority 和 company 的領導者違反規定時，有相關懲罰性之規定。

CAC Act 目標，就是把治理和揭露的準則帶進 Commonwealth authorities and companies，使得公營企業與一般企業能適用相同的治理標準。CAC Act 相關條文的制定，也是立基於公司法的架構。只是作適當的修改，以符合公營企業之適用性。

五、公營企業公司治理之架構

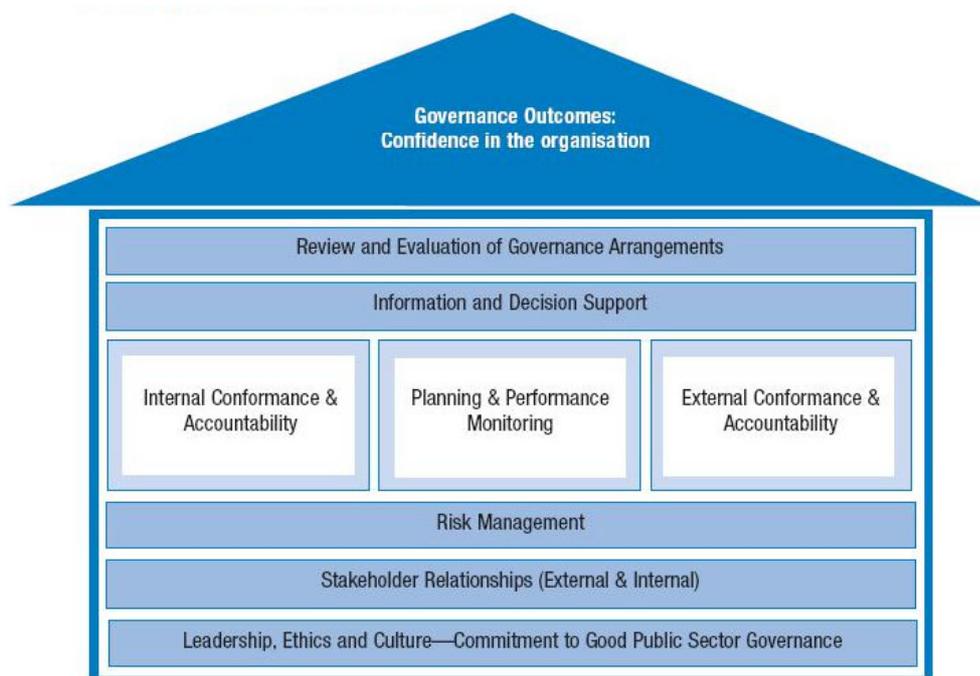
(一) 領導力、道德感和文化 (Leadership, Ethics and Culture)

領導者對於公司治理有二個職責：

1. 確保有良好治理架構和程序的執行、評估和改善。
2. 透過組織績效表現，作為制定良好公司治理之基礎。

領導者需要具備之成功因素：

1. 思考未來策略藍圖。
2. 達到目標。
3. 建立具有生產力的工作關係。
4. 成為正直之典範。
5. 具有影響力之溝通。



Source: Adapted from a model developed by the Queensland Department of Transport in its *Corporate Governance Framework for Queensland Transport and Main Roads: Final Report*, July 2001.

圖 5-1 公營企業公司治理架構

如何加強公營企業的公司治理

好的公司治理主要係由組織領導者的品行、價值觀和整個組織文化所構成。另外，有效的溝通可以將明白、清楚的組織價值和目標，傳達給全體職員、管理階層和外部股東。如此一來，將有助於領導者有效的去推行公司治理並可提昇股東對於公司的信心。

（二）股東關係（Stakeholder Relationship）

大多數公部門有很多對於營運有興趣之股東，但是可能彼此之間會產生衝突。因此，股東管理就是公部門風險管理之關鍵因素。所以公司治理準則必須確保股東利益是合理適當並且被充分考量的。

（三）風險管理（Risk Management）

風險管理係建立一連串確認、分析、衡量、監控和溝通之程序。這些組織的風險可能阻礙組織達到其目標，也可能使得公司喪失額外利益之機會。因此，風險管理可以提供給組織相當之營運彈性。

有效率風險管理之關鍵因素（Key Factors）：

1. 考量組織所面對之風險。
2. 藉由適當的程序與實務來管理所有和組織營運有關之風險。
3. 風險管理方法的分析與驗證。
4. 在組織成員中須主動參與風險管理系統。

（四）資訊和決策支援（Information and Decision Support）

在目前複雜和多面向考量的營運環境中，公部門必須透過複雜的方式去管理他們的資訊。這包含檔案管理和會議記錄等等。但透過新的資訊與溝通科技可以去創造、儲存與取得知識、資訊和資料。這個目標就是要使正確的人，在正確的時間與地點去取得相關資訊以利於作決策。

（五）檢視和評估治理準則（Review and Evaluation of governance arrangements）

這個過程主要是治理委員會所負責的部份。檢視和衡量治理準則是相當重要的過程。這可以幫助當外在環境變動時，委員會可以迅速

的來改善和調整治理準則，使得企業能成功地面對挑戰。

六、公營企業內各參與者之義務

(一) 議會 (Parliament)

議會通過相關法案來加強 CAC 內成員之運作。同時也對政府機關在執行法案時，擔任監督之角色。

(二) 政府機關 (Minister)

主要扮演二種角色：

1. 須去設計國家未來目標及策略。
2. 檢視公司董事會運作之績效。

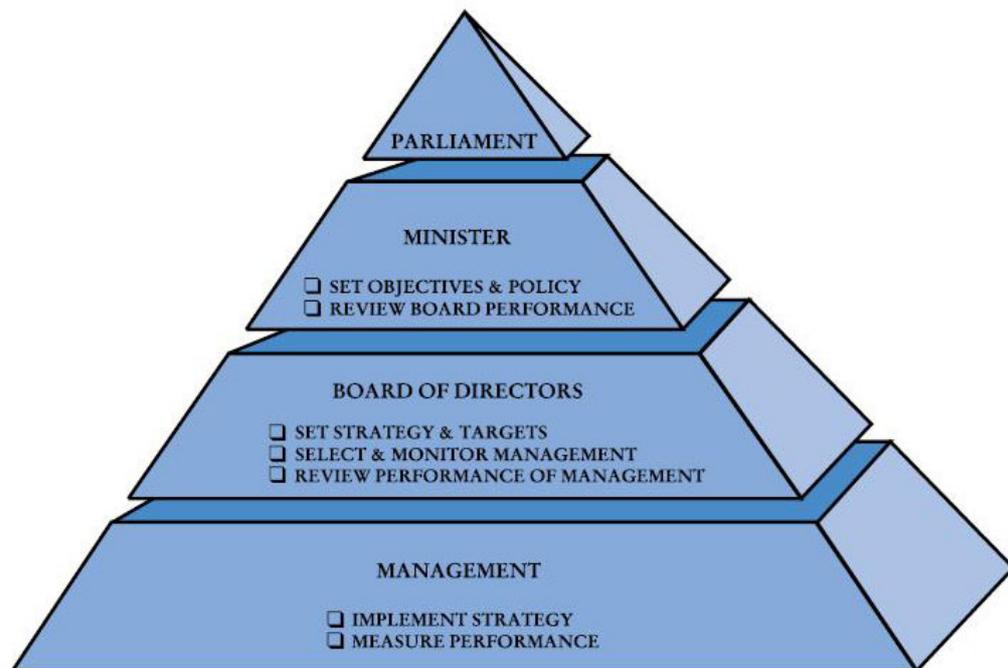


圖 5-2 公營企業參與者之一般義務

Source: Department of Finance and administration, List of Bodies subject to the CAC Act 1997 (as at June) and List of agencies subject to the FMA Act 1997 (June 2003)

(三) 公司董事會 (Board of Directors)

主要扮演三種角色：

1. 設定公司未來營運之策略及目標。
2. 須去遴選及監控公司之管理團隊。
3. 考核管理團隊之績效表現。

(四) 管理團隊 (Management)

主要扮演二種角色：

1. 貫徹執行董事會所決定之策略。
2. 衡量營運之績效表現。

七、小結

澳洲在公營企業執行公司治理的作法，係賦予主管機關某種程度上的政治責任，須對議會負責。而主管機關所指派的公股代表，則是負公司之經營責任，須對主管機關負責。

在指派公股代表之後，主管機關係採取充分授權的做法。完全信任公股代表之專業經營能力，而非在背後控制公司之經營。但在每個會計年度末之後，會針對公司之績效表現，給予公股代表適當的獎賞和懲罰。

第二節 新加坡公營企業公司治理之現況

一、新加坡國營事業之源起與結構

新加坡國營事業有二種形式。一為法定機關（Statutory Boards），其為透過個別國會立法（Acts of Parliament）而成立的。在法案中明定其功能、範疇及權力。其分別歸屬於政府各部且須對國會負責。它們相對於其他政府部會有較大之行政與財務自主性。

目前新加坡主要之法定機關約有 21 個。例如貨幣法案中訂定之新加坡貨幣、中央公職儲蓄金法案中之中央公職局及民航法中之民航局、經濟開局法中之經濟開發局、住宅開發法案中之建屋發展局、裕廊鎮公司法中之裕廊鎮管理局（Jurong Town Corp, JTC）、國家電腦局法案下國家電腦局等。

另一種形式為政府關連性公司（Government-Linked Companies, GLCs），其為依公司法而成立者。新加坡政府關連性公司是根據新加坡公司法而成立者，他們並不受到國會的直接監管。這些 GLCs 包括新加坡能源公司、西拉雅發電有限公司、新加坡電網、能源供應有限公司、新加坡科技公司及新加坡政府投資有限公司（負責新加坡政府準備金之投資活動）。

法定機關以及政府關連性公司，可以更進一步組織他們自己的子公司和相關公司。在 1960 年到 1970 年之間，法定機關以及政府關連性公司激增的起源與動機，是來自政府對市場失敗（Market Failure）的介入。其基本理由包括：對市場機能失敗的補償、對市場外部性的考量、改進所得分配、減少交易成本和自然獨佔廠商須擴張產出以達到成本遞減的規模。從 Telecoms 以及新加坡航管局（Civil Aviation Authority of Singapore）的民營化過程可以得知，隨著時間，新加坡政府傾向將具有潛在高成長及高收益的政府部門轉變為自主性的法定機關。另外，一些法定機關也脫離其原屬之法定機關。這種建構企業化

國家的試驗隨著其成功及時間漸漸顯著。

在貿易性質（trading）的法定機關及非貿易性質（non-trading）的公共部門間，還有三項更進一步的差別。首先，在新加坡不管是對外還是對內貿易，貿易性質的法定機關在競爭上是受到獨佔保護的。第二，並沒有一個類似私有資本市場（private capital market）來監控公營企業（public corporation）績效的機制存在。資本市場監控的上市公司之內部績效，主要是經由股票所交易提供的資產評價資訊。第三，以公共貿易部門來看，破產並不具有意義，除非透過政治決策來停止此種貿易活動。

1960年代末期，這些負責工業化、工業訓練及港口發展、電信、公用住宅及社會安全的特定法定機關有 23 個。在 1970 到 1980 年之間，這些法定機關的範圍已經擴展到貨幣及財政領域、生產力、研究發展、都市更新、觀光業、廣播、貿易、大眾運輸系統、營造及航空。

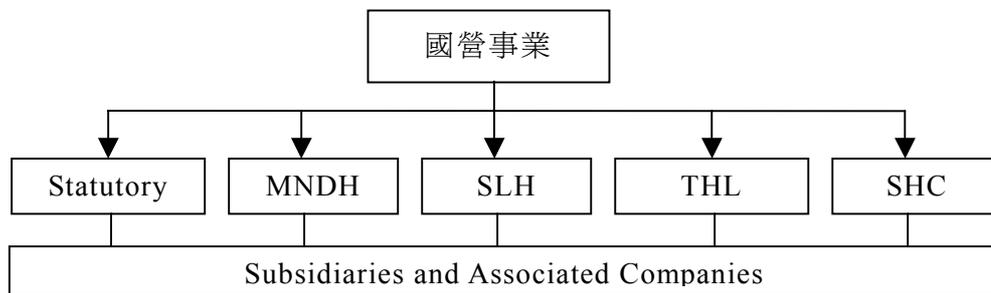
國營企業在進行經濟重建及經營多角化上，也成為重要的一種工具手段。對國營企業而言，最常見的一種基本動機是提供獎勵性質的刺激方案。因為私有部門缺乏資金，或是專門技術或策略上的理由，政府將航空、海運及國防產業視為政府以由創業家之角色來扮演有較好成效。當英國撤出，新加坡將造船業與維修業加入政府的投資組合。在社會服務及娛樂設施的領域中，國營企業提供觀光客及當地居民基礎建設。經營規模的改變及政府的介入使公營企業與新加坡之社會政治的控制產生關聯。

對在製造部門的 GLCs 而言，是先從食品、紡織品、服裝、科技產品、石油化學製品、生物科技以及航太產業開始的。

新加坡的國營事業控制了相當高程度之產業，其具有高風險。但在就業及成長機會上有較大之發展潛力。如：通訊、公共事業、廣播、運輸及造船等。1960年初，新加坡欲透過企業化經營之方式，激勵該國之產業發展，乃以政府積極之興業精神介入各類製造業、金融業、貿易業、運輸業及航運業等之經營。許多事業均為與外資合資形成者，且具有策略性及國家安全及重要性者，惟亦有僅具商業獲利動機者。

二、新加坡公股股權持股公司之成立

新加坡之公營企業及民營化後股權之管理機構，主要透過政府持股公司（Holding）來運作。政府所擁有的股權，透過四個主要控股公司來運作。即國家發展部之 MNDH（Ministry of National Development Holding）控股公司、財政部之 Temasek 控股公司、國防部之 Sheng Li 控股公司及衛生部之 Hospital Corporation of Singapore。



代碼：

MNDH：Ministry of National Development Holdings Pte Ltd.

SLH：Sheng-Li Holdings Co. Pte Ltd.

THL：Temasek Holdings Co Pte Ltd.

圖 5-3 新加坡國營企業之結構

資料來源：行政院經濟建設委員會委託國立台灣大學國際企業學系，「公股股權管理與公股代表遴派制度化之研究」，民國 89 年 10 月，吳青松、王文宇。

四家控股公司將部份股權授予私人或企業機構，來進行政府關聯性公司之撤資行動。惟撤資策略並不代表政府角色扮演程度之減少。除了持續選定民營化新目標公司外，新加坡政府仍運用出售公股股權之所得資金，對新興事業部門予以投資。

在對法定主管機關，如新加坡電信局之撤資方面，主要考量點為投資者吸納巨額股權之能力，以及政府對關鍵性及策略性企業掌控多數股權的可行性。外資參與競標和新加坡國民由中央公聯儲蓄金中，提撥認購的意願也是考量的重點。

其中 Sheng Li 控股公司所掌控之公司多與國防安全有關。雖然其

如何加強公營企業的公司治理

許多掌控之公司具有股票上市之有利條件，但其可行性仍須經深入探以確定，其具國防敏感度之營運不虞受不當之影響。

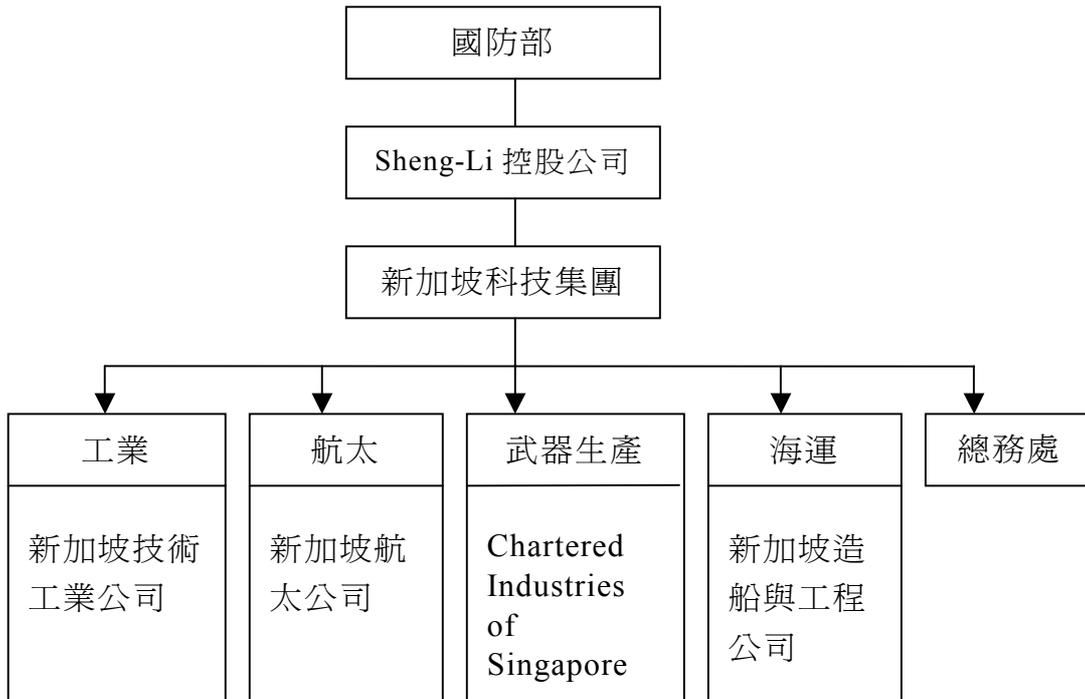


圖 5-4 Sheng Li 控股公司之結構

資料來源：行政院經濟建設委員會委託國立台灣大學國際企業學系，「公股股權管理與公股代表遴派制度化之研究」，民國 89 年 10 月，吳青松、王文宇。

MNDH 控股公司所掌控之公司多從事與農牧畜業及其貿易活動有關之事業，少部份則與營建及公程顧問服務有關。

新加坡政府在許多公司股權之所有權均屬於財政部，而 Temasek 控股私人有限公司 (Temasek Holding Private Limited)，則是根據新加坡公司法規定所成立之公司，負責將政府之投資管理權集中在一個單一事業體下。Temasek 控股公司於 1974 年成立，由新加坡政府百分之百掌控之最主要之控股公司。Temasek 控股公司將其所投資公司之發放股利及出售資產所得之利得歸入財政部帳上。

其他尚有新加坡政府投資私人有限公司 (Government of Singapore Investment Corporation, Pte.Ltd.,GSIC)。GSIC 主要是負責運用政府外匯盈餘資金，在境外從事短期金融投資之操作，如固定所得債券 (Fixed-income security) 與外匯 (Foreign Exchange)。不過，亦有少數資金用於購買國外房地產 (例如：在南韓)。該公司主要負責新加坡外匯存底之運作，故其相關資訊無法取得。該國於 1983 年制定政府機構與政府所轄公司秘密保護法，將 GSIC 列入非經授權不得提供任何相關資訊之法定規定中。因此，僅以 Temasek 控股公司為探討對象。

三、Temasek 控股公司之角色

如前所述，Temasek 控股公司為新加坡政府所成立最具影響力之股權管理機構，其內部員工共計 140 餘人，分成下列幾個部門負責監督及投資二種角色 (如圖 5-5)。

Temasek 控股公司所扮演之策略規劃監管者 (Stewardship) 角色為：

1. 評估及監管各所轄事業之經營能力。
2. 建立績效評估標竿。
3. 要求所指派之董監事指導並鼓勵公司吸收最佳人才以成爲世界一流公司。

而作為投資者 (Investment) 角色方向，則以商業獲利取向之投資為主，較重於新加坡之經濟與企業基礎結構，以及新興科技與能力之建立。該公司亦與其他新加坡公司或國際企業進行各種開發專案。該公司之投資以股權投資 (Direct Equity)、實體投資 (Direct Investment) 及證券投資 (Portfolio Investment) 之形式為之。

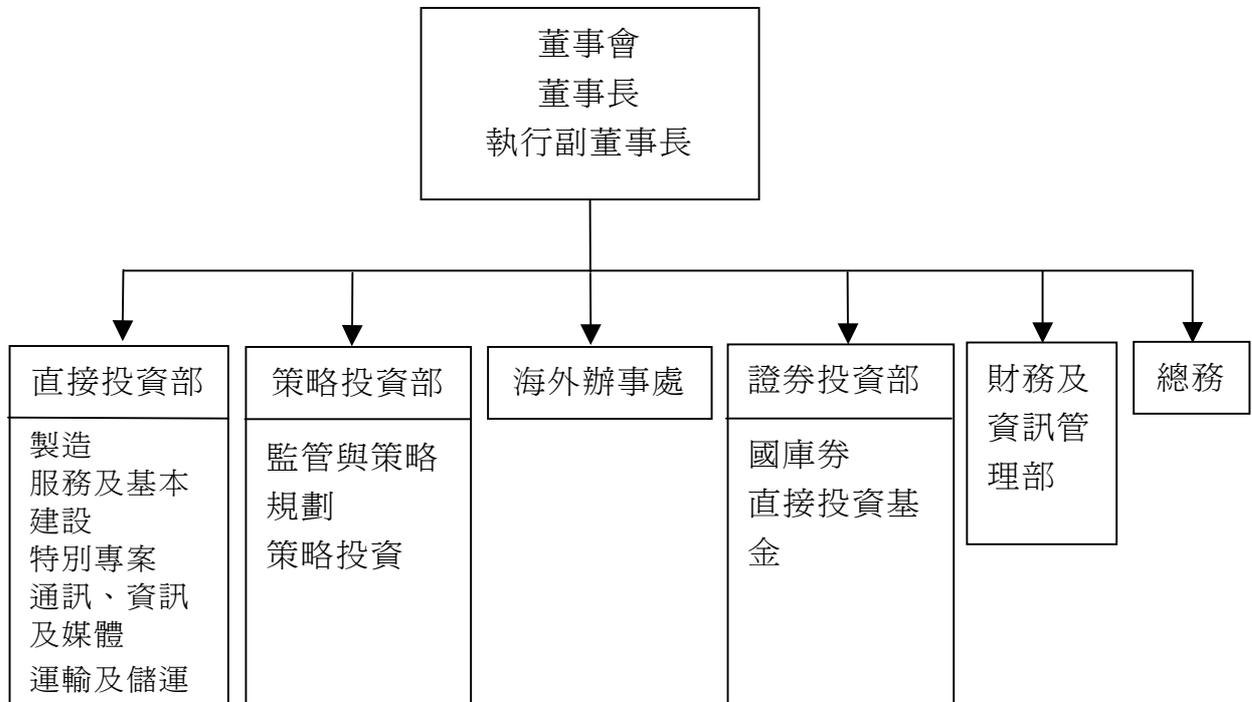


圖 5-5 Temasek 控股公司組織結構

資料來源：行政院經濟建設委員會委託國立台灣大學國際企業學系，「公股股權管理與公股代表遴派制度化之研究」，民國 89 年 10 月，吳青松、王文宇。

Temasek 控股公司之投資哲學在於：

1. 為股東創造價值。
2. 採取長期性、全球性之視野。
3. 於轄屬之公司共同投資，並且參與各公司在其區域化與國際化之努力。
4. 對其投資組合之績效及獲利時機作有利之掌握。
5. 與國際投資機構或公司形成策略聯盟，以加強國際企業合作之契機。

Temasek 控股公司之海外投資始於 1989 年，主要重點在北美與歐洲地區。並於 1991 年在香港設立代表處。Temasek 控股公司於 1986

年 9 月共掌控 475 家政府關聯性公司，Sheng-Li 及 MND 控股公司則分別掌控 43 及 20 家公司。

目前 Temasek 控股公司轄下之主要公司為：DBS Bank、Keppel、Neptune Orient Lines、PSA、SembCorp、Singapore Airlines（新加坡航空公司）、Singapore MPT（新加坡捷運公司）、Singapore Power（新加坡電力公司）、Singapore Technologies、Singapore Telecommunication（新加坡電訊公司）。目前 Temasek 控股公司持有新加坡電訊公司 82.17% 之股權，中央公職基金則持有另外之 10.6%。

Keppel 於 1980 年上市，1981 年為 Neptune Orient Line，1985 年為新加坡航空，1987 年新加坡國家印製局（Singapore National Printer, SNP 公司）上市。1993 年新加坡電訊轉型為公司並同年上市，1994 年新加坡國際，即媒體公司（Media Corporation）成立。1995 年新加坡電力公司及 Tuas 電力公司成立。1997 年新加坡港務管理局（Port of Singapore Authority）轉型為 PSA 公司。新加坡預期於近期將新加坡電力公司、新加坡捷運、PSA 及媒體公司上市。

Temasek 控股公司負責策略規劃及投資決策，其轄屬之建造、電力與瓦斯、通訊、媒體、金融服務、房地產與旅館、地產管理與顧問、營建、休閒娛樂事業等。Temasek 控股公司轄下之上市公司約佔新加坡股票市場總市價之 27%，總資產超過新幣 700 億（約美金 380 億）。其海外投資涵蓋歐洲、美洲及亞太地區 28 個地點。

表 5-2 Temasek 控股公司轄屬主要集團事業群

運輸 1. Neptune Orient Lines Ltd. 2. PSA Corporation Ltd.(2) 3. Singapore Airlines Ltd. 4. Singapore MRT Ltd.	金融服務 1. DBS Bank Ltd. 2. ECICS Holdings(3)
工程及科技 1. Keppel Corp. Ltd. 2. SembCorp Industries Ltd. 3. Singapore Technologies Pte. Ltd.	房地產 1. Pidemco Land Ltd.
電力 1. Singapore Power Ltd. 2. Tuas Power Ltd.	顧問及服務 1. ENV Corporation 2. International Development and Consultancy Corporation Pte. Ltd. 3. National University Hospitals Holdings Pte. Ltd. 4. PWD Corporation Pte.(4) 5. Temasek Management Services Ptd.
通訊與媒體 1. Media Corp. of Singapore Pte. Ltd. 2. Singapore Telecom Ltd.	休閒娛樂 1. Jurong Bird Park Pte. Ltd. 2. Singapore Pool Pte. Ltd. 3. Singapore Zoological Gardens

資料來源：行政院經濟建設委員會委託國立台灣大學國際企業學系，「公股股權管理與公股代表遴派制度化之研究」，民國 89 年 10 月，吳青松、王文宇。

- 註： 1.黑體字為上市公司。
 2.前身為新加坡港務局。
 3.ECICS（新加坡出口信用保證公司）。
 4.前身為公共工程部（Public Works Department）

其中 Temasek 控股公司內各部門，所負責的投資方向。如下所列示：

- 證券投資部之直接投資基金處（Direct Investment Funds Unit），主要投資在民間之股票基金上。
- 國庫券處則負責固定收益證券及股票之投資組合管理，直接投資部中之製造業處負責電子、新科技應用、汽車、航太、建築材料、食品化學、醫療設備及製造服務業之投資。

- 服務及基本建設處負責金融服務、旅遊、醫療衛生、教育、房地產、工業園區、工程、電力、水力、環保及基礎建設專案之投資。
- 特別專案處負責有助於新加坡商業環境之基礎建設投資。
- 交通運輸及儲運處則以陸海空交通、運籌及倉儲之投資為主。
- 策略投資之監管與策略規劃處即在督促 Temasek 控股公司轄下之公司追求成長潛力並增進股東價值。
- 策略投資處則集中在與多國籍企業進行策略聯盟及發展新科技事業。

在通訊、資訊及媒體方面之投資管理，亦為 Temasek 控股公司之主要發展方向。今年元月，Temasek 控股公司將其在 SNP 公司的所有股權（49%）售予 Singapore Technologies 有限公司下之子公司，收回新加坡幣 4 千萬元現金。SNP 未來將朝向電子商務發展其區域性之印刷及出版事業。Temasek 控股公司認為此一發展與新加坡科技公司之結合有利於該一策略之遂行。Temasek 控股公司在所轄企業持續虧損情況下亦認賠售出，如 1996 年出售 Constriction Technology，1997 年出售 Micropolis。今年 7 月，Temasek 控股公司委任 J.P. Morgan 作為財務顧問負責出售其在 SEMAC 之全部持股。SEMAC 是 ENV 公司之完全控股子公司，而 ENV 則是 Temasek 控股公司之完全控股子公司。自 1996 年 SEMAC 公司化以來，已成為新加坡最大的廢棄物處理及管理顧問公司。

四、Temasek 控股公司公股代表之選任

目前 Temasek 控股公司的董事會，共有十名董事、董事長由 DBS 集團控制公司的董事長擔任，其下設二名副董事長，由企業界及財政部官員分任之。其餘七名董事，包括：新加坡電信公司董事長、Keppel 公司、時代出版集團董事長、貿易及工業部、陸上運輸管理局及建屋發展局官員擔任之。官方代表約佔四成。

Temasek 控股公司，對所有持股之政府關聯上市公司之董事席位之指派，係依股權之比例為之。而其中有許多董事係來自於私人企業

單位。一般而言，在董事會席次平均為 9 名之情況下，公共部門董事約佔 2 席。

第三節 紐西蘭公營企業公司治理之現況

一、國營事業之發展

紐西蘭政府自 1930 年代起，即在國家之經濟事務上扮演極為重要且積極的角色。包括：商品及勞務之提供、對於生產及價格之訂定、進口及外匯管制措施，均甚普遍。政府事業涵蓋銀行、保險、保健、教育、運輸、能源及公用事業等。

1960 年起，尤其是 1973 年英國加入歐洲共同市場後，紐國的經濟表現不如理想，導致政策轉向。而於 1970 年代在金融業，1980 年代初期在運輸業均漸趨自由化。

1984 年勞工黨取得政權後，進行一系列的改革，使市場在免於政府干預下，有較自主的運作空間。1986 年通過商務法案（Commerce Act），修正競爭相關法令架構，並重整政府部門，同時對於能源及運輸事業，亦從事法令之改造。

1986 年國營事業法（State Owned Enterprises Act）中，要求國營事業必須以企業化經營，且具有明確的商業目標，並要求董事會對財政部及握有股權之管轄部會負責。1987 年紐國有 14 家國營事業，而 1992 年則有 27 家，1998 年則餘 15 家。但是國營事業績效仍與私人企業有所差距，而導致 1987 年對紐西蘭銀行進行部份民營化措施。

1998 年 4 月國家部門法通過，一年後公共財政法亦通，使政府部門有更清楚的管理目標和管理獨立性來進行其功能。

1990 年勞工黨政府之下台，紐西蘭國民黨政府仍持續進行經濟自由化政策，惟其速度較為遲緩。

1991 年就業契約法（Employment Contract Act）通過，廢除強制

性工會之成立及集中訂定工資的規定，強化了雇主與員工訂定個人契約之範例。

二、國營事業管理制度

根據 1986 年通過之國營事業法之規定，每一紐西蘭國營事業均為一有限責任公司。管理階層必須制定商業目標，惟其公司任務目標書（Statement of Corporation Intent）每年需經政府核准。政府制定未來兩年之公司政策及監督責任。法案中規定，董事會成立需對財政部及持有股權之主管部會負責。

紐國之國營事業地位與私人公司相等，並無政府採購優先權，在公平交易法、稅法及公司法上亦無特別權益。流通程度低的公司股權，導致經營的無效率。而董事會的政治考量，亦對於決策品質有負面之影響。國營事業員工與政府部門員工並無特殊雇用條件。

紐西蘭在總理署內設有國家公司監管顧問單位（Crown Company Monitoring Advisory Unit），其任務為：

1. 提供政策建議及執行政府民營化決策後之國家資產出售事宜。
2. 提供有助於透過投資私營發電以開發市場結構之政策建議。
3. 提供對國家公司的股權相關議題。

紐西蘭行政部門亦設有國營事業部長（Minister for State-Owned Enterprises）一職。惟現任部長 Hun Mark Burton 現亦兼任其他部會首長職務，包括：國防部長、內政部長、觀光部長、退輔部長及眾議院副議長。

國營事業部總管除 TVNZ Ltd 為一國營事業，掌控紐西蘭西海岸 8% 以上之國有原始森林資產，透過「永續管理」之政策，進行紐西蘭原始森林之開發及經營作業。1998 年紐西蘭政府亦考慮紐西蘭電視公司（TVNZ）之股權民營化政策。

第四節 結語

澳洲、新加坡及紐西蘭公營企業之設置，皆負有一定程度執行政府政策之目的。只是政府對其干涉程度皆很低。上述各國對於公股代表管理之原則，如下所列示：

- 一、澳洲政府在指派公股代表之後，即採用「充分授權」及「事後管理」之原則。指派之後完全信任公股代表，並使其具有一定程度之獨立性，最終以績效表現為任用之衡量標準。
- 二、新加坡之公營企業及民營化後股權之管理機構，主要透過政府持股公司（ **Holding** ）來運作。並由其指派公股代表並負監督責任，管理方式亦採用「事後管理」之原則。
- 三、紐西蘭政府在遴選公股代表時，係完全排除政治考量之因素。因為其認為政治考量將影響董事會之決策品質。因此，公股代表不易受行政單位施政方向之影響。

我國公營企業之公股代表，在經營決策上須經相關部會首長授權才得以行使。因此實際上公股代表並無太大的決策的權力，且在董事會開完後須將結果回報給部會首長。所以公股代表受行政單位施政方向的影響很大，在董事會的決策事務上不容易有獨立的性格。

有鑑於此，日後我國可以考慮將公股代表的權限擴大，並採用「事後管理」之原則，以績效表現為任用之衡量標準。且在派任過程中，褪除政治考量之色彩。如此，公股代表將不易受行政單位施政方向之影響。

第六章 我國公營企業公司治理的問題與檢討

在前章中，我們概略介紹了公營企業公股代表的相關現況，本章將對公營企業公股管理上的問題進行探討。由於公營企業董事會中包括三種成員：勞工董事、獨立董事以及其他公股代表之管理（以下歸為一般公股管理），因此本章內容包含：（一）公營企業一般公股管理的問題與探討；（二）勞工董事制度的問題與探討；（三）獨立董事之問題與探討。

第一節 公營企業一般公股管理的問題與探討

一、公股代表制在公營企業運作之現況

由於「臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則」第9條第2項之規定「*前項第三、十一及十二款規定，於公營事業之申請公司，不適用之*」，所以目前公營企業上市時，不受必須設置至少獨立董事二席及至少獨立監察人一席之拘束。因此，目前公營企業在公司治理架構上，是藉由公股代表來監督董事會。公股代表遴選的條件主要是由學有專長及經驗豐富人士來擔任，以期發揮監督之功效，除上述資格外，尚須具備帳務查核及財務分析等會計實務經驗及能力。除此之外，公股代表對於各公營企業在處理重大事項前，必須在會商或會議決定前，就相關資料加註自己的意見，以公股代表專業的角度來達到監督董事會之目的，並且以維護公股權益為最終目的。

二、內部董事 vs. 外部董事

目前公營企業董事會之運作，係分成內部董事及外部董事二種：內部董事主要掌握公司經營權及決策權；外部董事主要負責監督內部董事各項重大決策之過程，而外部董事主要來源都是由政府各部會指派之公股代表擔任。

如何加強公營企業的公司治理

外部董事之公股代表多為兼職，在董事會的討論過程中多半會尊重董事長及經理部門的決定，也因此產生了決策權集中於公司內部董事上，權力不對等的情形。尤其，董事長必須執行主管機關之意旨，難免兼負管控其他公股代表的職責，往往會在董事會開會前召集各公股代表來凝聚各方的意見，使其欲達成的政策或方針能成形。由於公股代表之性質本來就應接受主管機關之指示，因此，外部董事多半會尊重董事長及總經理的決策。再加上，外部董事只是兼任，所花的心力不足，容易出現較不關心及妥協的情況；另一方面由於政治、人事等非專業考量的影響，公股代表之選任不見得與其專業能力有關，因此也僅能配合政策執行職務；再加上公股代表中有時勞工董事強勢運作，最終造成公營企業公司治理架構出現失衡的現象。所以在實務上，內部董事往往能主導公司董事會的決策。

三、事業經營 vs. 公司管理

基於經營權與所有權的分立，一般公司之經理人與董事會應有若干之界分。然而，目前公營企業的經營及管理多半由董事長及同為董事的總經理為之。由於總經理也是董事會成員之一，再加上內部董事往往可以主導董事會的運作，因此董事會對經營權的監督功能變得非常有限，造成執行和決策不分的情形，與公司治理的基本概念—權責分明—顯然衝突。

四、專業經理 vs. 政治考量

本研究發現公營企業公股代表的派任皆是由部長或更高層長官遴派，在派任程序中非常容易受到非專業因素影響，導致董事長與經理人任期過短，難以發揮專業經營的功能。以台糖為例，兩年內換了三個董事長，因為高層人事更換太頻繁，使得欲推動之經營策略陷於停頓，員工也無所適從。因此其他因素介入公營企業影響人事派任及公司經營，是公營企業在公司治理中需要努力的地方。展望未來，事業機構在遴派公股代表人選的考量上需要訂立一些標準及限制。另外，公股代表的績效考核及獎勵制度也是未來需要加強的地方。

五、兼任董事的薪酬與責任不對等

由於外部董事常只是兼任董事。依據政府相關的規定，其薪酬每月僅為 8,000 元至 10,000 多元。但是依照公司法規定，公司的董監事為企業的負責人，需對所有利害關係人負經營之責，換言之，兼任董事也受此規範而需對事業的經營決策負責，因而形成報酬與責任不對等的現象。再加上董事會往往是公司利益分配的場所，兼任董事常在董事會上受其他較有組織的成員質詢，因而倍感壓力。如果當前這種制度不加以改善，薪酬和責任不對等的問題不加以解決，要兼任董事充分發揮功能的期待恐怕難以達成。

六、小結

由於公股代表派任，雖依循一定派任的相關辦法，但是執行時常僅依部長或更高層官員的旨意遴派，往往無法兼顧專業上的需求，失去人事績效考核制度的作用及聘任人才時的專業能力考量。另外，同為公股代表的董事，在職務上若有上下層級之分，例如總經理與董事長，職務等級較低的公股代表往往不具有獨立性。再者，如何在兼任公股代表的董事薪酬制度的設計上發揮巧思，使其薪酬及責任產生對等關係，甚至成為促使其發揮功效的誘因，是值得進一步探討的課題。

第二節 勞工董事制度的問題探討

民國 89 年 6 月「國營事業管理法」第 35 條修正案通過後，國營事業代表政府股份之董事或理事中，必須至少有五分之一的席次是由工會推派代表擔任。此一修法使勞工能直接分享決策權，不僅對未來勞資關係互動和員工權利產生重大影響，也直接改變公營事業的經營模式。在勞工董事制度下，不但加強我國公營企業在策略制定及執行上的透明度，也因勞工的加入使企業經營更具競爭力，實可謂我國產業民主（industrial democracy）的一大突破。但由於勞工董事制度為最近幾年才引入之概念，在經驗不足的情況下，也衍生出許多值得探

討的問題。相較於公營企業，部份民營化後之企業也同樣有勞工董事的設置，此為「國營事業管理法」附帶決議的結果，雖然席次較公營企業少，但也產生與公營企業類似的問題。另外，中鋼採財務參與的方式，其勞工董事並非由官股代表席次中所保留，而是經由工會持股及徵求勞工持股委託書而自力選上之席次，其所代表之意義與依法所設之勞工董事有顯著的不同。

一、勞工董事制度執行上的問題

(一) 影響董事會運作程序

我國公營企業勞工董事的席次雖然只有公股代表的五分之一，但為求在所有的公股代表中發揮最大的影響力，因此出現部份企業之勞工董事在董事會議中堅持己見，拖延會議時間，導致議事效率不佳之現象。部份公股代表視出席董事會為畏途，其原因可歸納為以下幾點。

(1) 對勞工董事及其背後的工會而言，在董事會上爭取所得之利益與其本身息息相關，因此也較有動機在董事會上與其他公股代表抗爭。如果有勞工董事爭取不力的情況便會立刻受到來自工會的壓力，甚至遭到停權、撤職的處分。相較於勞工董事，一般公股代表組成分子有二類：專任的經營階層及兼任的政府官員、專家學者，根據公股股權管理規定，兼任公股董事及監察人所支領之報酬，其超過政府規定兼職酬勞費部分，應繳作原投資基金之收益，且盈餘分配之董監事酬勞不論兼任、專任之公股代表也同樣須繳作投資基金收益。因此對公股代表來說，由於酬勞微薄加上事務繁重，而一人身兼多職的情況也十分普遍，因此通常傾向於無意見，導致董事會出現部份勞工董事佔用發言時間，影響會議運作之情事。(2) 勞工董事未受專業之議事訓練，而部份企業之董事會也無明確之議事程序，導致勞工董事於會議上佔用發言時間，使開會變得冗長且無效率。

(二) 勞工董事的管理問題

我國公營企業勞工董事制度的另一個問題是，勞工董事的權力與責任並無明確之規定及劃分，「國營事業管理法」及各部會之相關規定都授權各工會制定勞工董事遴選、派任及管理規則，導致各企業及工

會產生不同文化之勞工董事，管理辦法也有極大之差異。基於公司制度所有權與經營權分離所產生的代理問題，因而有董事會的設制，董事會的主要機能在於核准與監督公司大部分重要決策，是最高的經營決策機關，負有保護股東利益、指導經營方針、考核管理績效之責任。因此董事必須對股東、債權人及所有之利害關係人（stakeholder）負責。就現況而言，勞工參與董事會運作，不但可借重勞工董事的專業，在某些運作良好之工會，還有諮詢委員會的設立，提供勞工董事其他專業的支援，使勞工董事的功能發揮到極致，進而為企業及利害關係人創造價值。但相對的，也有部份工會及勞工董事將勞工董事之定位及任務設定在只針對勞工權益的爭取上，反而對公司經營管理之事務不甚關心。更有甚者，部份勞工董事甚至脫離工會之約束，利用董事之職權爭取個人利益。勞工董事之設計，其原始目的除了能顧及勞工權利、落實產業民主外，更希望藉由勞方的直接參與，提高決策品質，有關公司的重要決策，不論是合併、組織改造或是其他有關勞工之議案，員工都可以藉由勞工董事來表達意見，並且參與決策。透過這些勞工參與的過程，可以監督公司營運及管理之過程，防止公司資產被不當轉移、勞工之權益被犧牲，以保障勞工的基本權益，創造勞資雙贏的局面。但檢討我國公營事業勞工董事制度後可以發現，部份勞工董事之行為損及公司、股東甚至勞工本身之權益，工會又缺乏制衡之機制，因此喪失勞工董事制度設計的美意，且造成另一種代理問題。

二、結論

在法源依據下公營企業工會紛紛選出各自的勞工代表，在公司最高決策機關佔有一席之地，而實務運作的結果也確實能提昇公營企業競爭力，進而為企業及勞工創造價值。但由於制度設計不全或企業環境之差異，卻也產生部份勞工董事進入董事會後不顧資方及公司利益，單方面追求勞工權益之案例。反觀公股持股比率低於 50% 之已民營化事業，如中鋼及若干金融行庫在沒有政府保障下，仍能靠員工及工會之持股自力選上一席董事，在決策制定上可持較為公正的立場。因此，勞工董事制度的設計若能透過財務參與的方式將公司整體利益與員工權益緊密的結為一體，不但可減少代理問題，更可以促使勞工

董事及其背後的工會更專注在公司經營及防弊的問題上，充份發展董事及工會應有的功能，甚至在實務上遠較獨立董事更能發揮功能，而非僅在員工福利、薪酬及退休金等議題上與公股代表及政府周旋。由上述討論可知，未來勞工董事制度設計的重點，將在如何使企業及勞工的目標達到一致，以創造勞資雙贏的局面。

第三節 獨立董事之問題與探討

由於獨立董監事可以強化董事會「外部監察」之功能，因此證券期貨局透過行政命令，規定初次申請上市（櫃）公司需設置獨立董監事。但之後立法院附帶決議，要求公股股權代表不得支持非公股代表。所以在本節中，我們將透過公營企業及已移轉民營化之企業，說明目前在董事會中「外部監察」之現況，及對立法院附帶決議產生之問題加以探討，最後針對問題提出未來建議之方向。

一、獨立董監事在我國民營企業之運作現況及重要性

（一）獨立董監事運作之現況

目前我國實務上作法，係以「臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市審查準則」第 9 條要求初次申請上市、上櫃的公司必須遵守設置獨立董（監）事之相關規定，但該規定對在民國 91 年 2 月 22 日以前已經上市（櫃）的公司無溯及效力。對已上市（櫃）的公司，為避免逕以法律規範可能造成之阻礙，只以不具有強制效力的「上市上櫃公司治理實務守則」對進行勸導，鼓勵其建立獨立董（監）事制度。

（二）獨立董事之重要性

我國獨立董事制度係引進英美國家「外部董事」的概念，即特別強調獨立董事的獨立性及運作自主性，透過各個特別專門委員會的設置（例：審計委員會、提名委員會、薪酬委員會等等），並且規定須由一定比例的獨立董事來兼任委員以利執行對公司經營之內部監察，最後期望獨立董事制度的設置可以充分發揮監督管理者的效果，並且

確保外部股東及債權人獲得應有之報酬。因此，設置獨立董事的目標，即以「獨立性」的身份，來達到監督董事會執行各項重大事項的決策過程是否有缺失，以期保障所有利害關係人之利益。

二、獨立董事制與公股代表制之比較

由於政府在指派擔任公營企業董事、監察人等公股代表時，往往使公股代表負有實踐政府政策等非經營的目的，公股代表之派任有時甚至帶有酬庸性質。再加上依照公司法第 27 條第 3 項之規定，公股代表可能隨時遭到替換，使政府對於公股代表具有強大控制力。如此一來，公股代表的獨立性及運作自主性皆十分不足，最終只具有橡皮圖章之功能，而無實質監督之功能。因此目前公股代表普遍存在有責無權的問題—相關責任重大卻沒有最後決定的實權。

在「上市上櫃公司治理實務守則」中規定，獨立董事是符合證券交易所或櫃檯買賣中心規定資格之自然人，而且在「臺灣證券交易所股份有限公司有價證券上市（上櫃）審查準則」中，對於獨立董事之「獨立性」也有很詳盡之規定。所以，獨立董事是具有相當高的獨立性及運作自主性，可以充分發揮「外部監察」的效果。

經過以上之分析，獨立董事在獨立性及運作自主性上，都明顯優於公股代表制，所以目前公營企業公司治理的架構，可以考慮引進獨立董事之設計，以彌補公股代表制之不足。但是由於獨立董事不以具備股東身分為必要，獨立董事本身若具有公教人員身分，只能兼職，只能支領兼職報酬，仍然會出現與前述公股代表相同之報酬與責任不對等的問題。

三、目前獨立董事所面臨的問題

證券期貨局在民國 91 年 2 月 22 日規定初次上市（櫃）公司須設置獨立董監事，可是在民國 92 年 5 月 30 日立法院做出「公股股權代表不得支持非公股代表」的附帶決議。此決議規範的對象，係已民營化企業並非公營企業。因此，目前此附帶決議案並不會對公營企業造成任何影響及問題。但是對於已移轉民營化之企業，立法院的附帶決

如何加強公營企業的公司治理

議與證券期貨局行政命令顯然互相衝突。以下即以台灣鹽業股份有限公司選任獨立董監事為例，說明立法院附帶決議對已移轉民營化之企業將造成的影響。

台鹽是在民國 91 年 2 月 22 日以後才申請上市的股份有限公司，本來公營企業申請上市可以不適用必須設置獨立董監事之規定，但台鹽仍然出具承諾書，承諾上市前將設立獨立董事二人、獨立監察人一人。

民國 92 年 4 月 8 日台鹽通過上市申請，92 年 5 月 30 日立法院審議經濟部所屬事業 92 年度預算決議事項時，通案部份第 3 點規定「國營事業民營化後公股所佔董事、監察人席次不得少於公股佔該事業股權比例。...公股股權代表不得支持非公股代表」。92 年 12 月 23 日台鹽召開股東臨時會，並全面改選民營化的董事 9 人、監察人 3 人。最後票選結果，由經濟部規劃的六席官股代表董事悉數當選、民股二席（分別為永駿、尚和興投資公司），另一席為員工代表。台鹽官股股權達 40.65%，由於經濟部國營會受限於前述立法院決議，無法投票支持非公股之獨立董監事代表，加上民股不支持，所以無法順利選出二席獨立董事及一席獨立監察人。證券交易所考量現有股東權益，決定給予三個月緩衝期，若三個月之內，台鹽仍無法再次召集股東臨時會選出獨立董監，則必須面臨停止買賣處分。

民國 93 年 1 月 7 日台鹽發現於民國 92 年 12 月 23 日當選的民股董事尚和興投資及監察人金富投資因股東會召開前停止過戶時間內，轉讓手中持股超過二分之一，宣布當選無效。在已空出一席董事下，台鹽決定不擴充席次，直接勸退原有董監事。民國 93 年 2 月 16 日台鹽再度召開股東臨時會，順利改選出莊文欽、梁榮輝二席獨立董事及張金男一席獨立監察人，完成上市前出具之承諾書，因而免除停止上市買賣之處分。台鹽目前董監事成員可參照表 6-1 之介紹。

表 6-1 台鹽董事會成員名單

時間：民國 93 年 2 月

董事本人	董事之法人代表	選任時持有股份		現在持有股份		最近年度之酬勞及其他給付
		股數	持股比率	股數	持股比率	
經濟部	鄭寶清	101,616,994	40.65%	101,616,994	40.65%	薪資： 2,652,114 車馬費： 15,000
經濟部	吳俊億	101,616,994	40.65%	101,616,994	40.65%	車馬費： 124,800
經濟部	何恭宏	101,616,994	40.65%	101,616,994	40.65%	薪資： 976,087 車馬費： 15,000
經濟部	翁興利	101,616,994	40.65%	101,616,994	40.65%	車馬費： 15,000
經濟部	吳啓章	101,616,994	40.65%	101,616,994	40.65%	車馬費： 15,000
永駿投資股份有限公司	邱宏仁	1,200,000	0.48%	1,500,000	0.60%	車馬費： 15,000
劉中行		90,000	0.036%	66,000	0.026%	薪資： 1,715,696 車馬費： 15,000
經濟部	張玉燕	101,616,994	40.65%	101,616,994	40.65%	車馬費： 15,000
經濟部	何文榮	101,616,994	40.65%	101,616,994	40.65%	
獨立董事本人 梁榮輝		0	0%	0	0%	

如何加強公營企業的公司治理

董事本人	董事之法人代表	選任時持有股份		現在持有股份		最近年度之酬勞及其他給付
		股數	持股比率	股數	持股比率	
獨立董事本人 莊文欽		0	0%	0	0%	
獨立監察人本人 張金男		0	0%	0	0%	

資料來源：台鹽公司民國 92 年度公司年報。

由於立法院決議與證券期貨局行政命令相互影響，導致以下幾個問題：

1. 獨立董事代表性不足

國營事業民營化之後仍舊以官股為最大控制股東，若依立法院決議，官股不得支持非官股的自然人參選董監事，意即官股不得支持非官股代表來參選獨立董監事，如此一來，獨立董監事將不代表最大控制股東的持股，而是其他少數民股，將面臨獨立董事代表性不足之問題，如此做法是否真的有助於公司治理的推行？

2. 獨立性及運作自主性不足

獨立董監事係由少數民股所選出，是否反而會有不獨立的情形產生？例如台鹽流通在外有十四多萬張的股票，民股股東人數高達 21,000 人，股權分佈相當分散，可參照表 6-2。若遭有心人士利用，即可透過少數持股來獲取獨立董監事席位，如此一來，將損及公股股權之權益，並使獨立董監事制度的原意受到扭曲。

表 6-2 台鹽股份持股狀況

	政府機構	金融機構	其他法人	個人	外國機構及外人	合計
人數	1	8	44	13,329	10	13,392
持有股數 (股)	101,616,994	7,049,000	25,586,006	102,879,000	12,869,000	250,000,000
持股比率	40.65%	2.82%	10.24%	41.14%	5.15%	100%

資料來源：台鹽公司民國 92 年度公司年報

五、結論

已民營化之企業由於立法院附帶決議案之影響，引進獨立董監事制度之後，將會面臨獨立性及代表性不足之問題。公營企業雖不受此附帶決議之影響，但是由於公股代表獨立性不足，因此，導入獨立董監事制度將可改善此問題。至於如何選出專的人才而非基於政治考量或酬庸目的，並且如何維持權責相當（accountability）的公司治理架構，則都必須加以深入研究。另外，獨立董事制度引進公營企業之時程表、績效考核制度、選任辦法或教育訓練等相關細項規定，則留待下一個階段的研究來討論。

第四節 座談會意見之綜合整理

本章前半探討了公營事業公股管理上的問題以後，爲了更深入瞭解問題，研究小組辦理「我國公營事業公司治理之現況與展望」系列座談會，針對公營企業董事會的三個主要成員：公股代表、獨立董事及勞工董事之議題舉辦座談會，分別邀請相關之學者專家及政府代表參與。三場座談會爲：

系列一 公營事業公股代表之遴選、派任與管理制度之設計；

系列二 公營事業獨立董監事制度之設計與探討；

系列三 公營事業勞工董事之探討。

一、公股代表之遴選、派任與管理制度之設計

關於公營事業公股代表之遴選、派任與管理制度的問題與解決方案，在座談會中主要分四個重點來探討。內容包含：(一) 公司法第 27 條所引伸的問題；(二) 公股代表的獨立性；(三) 酬勞與責任不對等；(四) 公股代表的遴選與考核。

(一) 公司法第 27 條所引伸的問題

公司法第 27 條第二項及第三項：

「政府或法人為股東時，亦得由其代表人當選為董事或監察人，代表人有數人時，得分別當選。

第一項及第二項之代表人，得依其職務關係，隨時改派補足原任期。」

根據公司法第 27 條第 2 項規定，政府遴派公股代表時，可以依照持股所能當選之席次，同時派任多位代表擔任董事或監察人。同條第三項又授權政府可隨時改派其董事或監察人代表，因而引發了下列三個問題：

1. 多人代表

無論是政府或法人，在法律上都只具備一個獨立人格，和其他自然人一樣。其他自然人股東，無論其持股多寡，自己都只能擔任一席董事或監察人，若持股足以獲得一席以上董監事席位，也只能支持其他股東。由於公司法第 27 條的規定，政府（及法人），卻可同時派任多位代表自己擔任董事或監察人，使其因著席次增加而擴大在董事會的影響力，相對於自然人股東，這樣的情形是不合理的。

2. 權責歸屬

當談到責任歸屬時，到底是每位董事、監察人應負各自的責任，還是法人、政府應負最終責任？依公司法第 8 條規定，股份有限公司所有的董事都是公司的當然負責人，監察人則為職務內之負責人。民法第 28 條又規定，法人對於其董事或其他有代表權之人因執行職務所加於他人之損害，與該行為人連帶負賠償責任。所以，公營企業的公股代表，一方面基於董事或監察人的身分，必須負起負責人的法律責任，另一方面又因為係政府遴派，不但必須受政府之管理監督，與政府堅毅有因委任契約所生之法律責任。一旦出現因執行政府政策而生的對其他股東或第三人的法律責任時，究竟仍應由董事或監察人自行負責，還是應由政府負責，便造成權責歸屬的混淆。

3. 可隨時改派代表

由於公司法第 27 條第三項的規定，公股代表可能會隨時被改派，因此造成獨立性不足的問題。

由以上三個問題可知，或許應該重新檢討修正公司法第 27 條規定，使法人及政府都只能指定一人為其代表。如此，不但公司董事會的成員數可以降低，每一位董事都可以實際負責經營，而且也可以避免同一位政府及法人股東卻可以同時既指派董事又指派監察人的不合理現象。

（二）公股代表的獨立性

在座談會中，相關與談人，尤其是行政院的代表再三提及公股代表的獨立性，使我們發現公股代表獨立性的重要是無庸置疑的。但由於公司法第 27 條第三項規定使得公股代表的獨立性仍是不夠，因為公股代表可能被隨時改派，因此不像獨立董事那樣有獨立性。

（三）酬勞與責任不對等

另一個大家廣泛討論的議題，則是公股代表的酬勞跟責任不對等。酬勞跟責任的不對等引發了下面三個問題：

1. 認真經營的誘因不足

如何加強公營企業的公司治理

由於董監酬勞是董事及監察人經營公司的成果，若將董監酬勞全歸給政府，對公股代表而言，顯然欠缺認真經營公司的誘因。

2. 董事（長）酬勞的問題

基本上董事長及所有公股所派之董事都不是員工，在法律上只是董事會的成員之一，與公司間並不是僱傭關係，無法領員工分紅。當公司經營具有績效獲得盈餘時，股息紅利之分派又必須歸給身為股東之政府。董事與監察人之酬勞只由董監報酬而來，因此出現員工分紅後比董事長所領的酬勞還多的現象。由於經營者在企業政策及決策制定上負有責任，且付出的心力也比執行者及員工多，因此若董事長所領的薪酬比員工少，從投資報酬率來看，的確頗不合理。

3. 無法吸引人才

由於公股代表的薪酬較低，學者專家擔任公股代表的意願也相對低落。因此實務上有學者專家不願擔任公營企業的監察人，但卻願意擔任民營企業的董事的現象。可見公營事業和民營事業在不同的酬勞設計，對於專業人才吸引的確造成不同影響。因此若是薪酬制度不改善，不論政府對於公股代表的人選條件如何開放，學者專家們擔任公股代表的意願仍然不高。

（四）公股代表的遴選與考核

政府指定的公股代表常常同時擔任兩個以上的職務，如果不同職務的立場彼此衝突，也會造成公股代表角色扮演的困擾。例如中國石油公司公股代表的董事，就曾經出現同時又擔任政府績效獎金審計委員會委員的情形，由於兩職務之立場的不同，因此角色上十分扞格不合。

基於以上討論，座談會中與談人都認為於公股代表人選的遴選程序上，需要做更周詳的規範。以下提供一些建議予以參考。

1. 遴選制度的參考

關於公股代表遴選制度，實務上部會首長在遴派公股代表人選

時也有一些限制，像是消極條件、積極條件及資格條件，因此當三大條件篩選完後，其實人選的選擇已被限制。另外也可以去參考社會上其他公益角色的派任，例如大專院校透過遴選委員會遴選新校長之辦法，或可參考應用在公股代表的遴選設計上，遴選委員會也可以加入一些社會公正人來協助遴派人選。

2. 考核制度

就公股代表而言，考核制度是維持遴派適當人選並予以適當績效衡量的方式。目前實務上採用的自評量表過於簡單，常無法評判出優劣。座談會中與談人因此提出以問卷的方式來進行考核的建議，在問卷設計上發揮巧思。也有人認為從會議記錄上的發言，也可以衡量公股代表在專業意見上是否確實發揮功能，對公司產生助益。另外，各部會的相關考核辦法是否確實執行，也需要進一步探究。

二、公營事業獨立董監事制度之設計與探討

首先我們將討論針對的對象分成二類，予以個別討論：

- 已民營化之企業（公股股權在 50%以下之企業）。
- 公營企業（公股股權在 50%以上之企業）。

（一）已民營化之企業（公股股權在 50%以下之企業）

1. 代表性不足

立法院在民國 92 年 5 月 30 日，審議經濟部所屬事業 92 年度預算決議事項時，通案部份第 3 點規定：「國營事業民營化後公股所佔董事、監察人席次不得少於公股佔該事業股權比例。...公股股權代表不得支持非公股代表」。因此，當公營企業民營化後並在初次上市（櫃）時，根據「有價證券上市審查準則」第九條規定，需設置獨立董事二席及獨立監察人一席。如此，將面臨獨立董監事代表性不足之問題。

針對此項問題，由於行政部門對於附帶決議案的看法，是僅供

如何加強公營企業的公司治理

參考。在運作實務上，行政部門對於附帶決議案不太遵守。並隨著行政部門各自對附帶決議案的解讀不同，而產生不同之結果。（意味：公股股權其實是可以去支持非公股代表的。）因此，代表性不足之問題，只是行政部門與立法部門之間的看法，有所分歧而已。只要雙方具有共識，則此問題即可解決。

（二）公營企業（公股股權在 50%以上之企業）

為提昇公營企業之監督效能，可以透過縮減公股代表席次，並引進獨立董事制度之方式來解決。只是在執行的過程中，可能面臨下列之問題：

1. 公營企業之性質

公營企業之性格非常多樣化，有具獨占性質的（如中央銀行、全民健保局），也有具競爭性的；也有些公營企業並非是以營利為主要目的，而是以執行政府公共政策為主。因此在引入獨立董監事之前，必須根據公營企業的性質來衡量，區隔是否所有公營企業皆有引入獨立董監事之必要性。

2. 報酬分配

在公股代表內，由於權利與責任並不相符，使公股代表所能發揮的功能有限，因此當公營企業在引進獨立董監事時，必須使其權責相符。尤其提高足夠誘因十分關鍵，使有能力者並非只被民營公司吸引，也願意擔任公營企業之獨立董監事。

3. 遴選程序

由於獨立董監事非法人代表，一旦當選，公股是無法在任期內隨時撤換的。因此，設計一套公開、透明且被社會大眾所信服的遴選機制，就相當重要了。

4. 授權程度

公營企業在尚未導入獨立董監事之前，主要是由公股代表來扮演對董事會監督之角色。可是由於是法人代表，因此必須跟公

股之意見一致，所以顯示出其獨立自主性不足。因此，當公營企業導入獨立董監事後，必須充分授權給獨立董監事，使其可以就本身之專業能力，發揮與公股代表不同之功能。

5. 教育訓練

由於公營企業從事的業務相當專業而且轉投資產業也相當多。因此，業務的複雜度是相當高的。所以獨立董監事要充分發揮監督的效能，是有困難的。因此，可以藉由定期舉辦相關之教育訓練，來加強獨立董監事對於此企業的熟悉度，將有利於其發揮揭弊之功能。

6. 績效考核

設計一套績效評估機制，可以客觀地衡量獨立董監事運作之績效表現。並且根據評估結果給予適當之獎賞與懲罰。

三、公營事業勞工董事之探討

關於公營事業勞工董事的問題與解決方案，在座談會中主要分五個重點來探討。內容包含：

- 勞工董事遴選問題；
- 勞工董事權限設計；
- 不當行為約束；
- 工會與勞工董事兩者之權責劃分；
- 基本上層結構問題，包括勞工董事制度之選擇及配套措施。

(一) 勞工董事遴選問題

1. 專業能力不足

- (1) 在工會之勞工董事遴選辦法中增加資格限制，依各公營企業之性質及業務，規畫其所需之各種專業人選。

- (2) 比照外部董監，定期開設課程、講習，給予勞工董事相關之訓練，包括董事職權行使、議事規則、財報分析等，使其具備董事所需之基本能力。
- (3) 導入專家學者擔任勞工董事。由於法令並無硬性規定勞工董事必須由企業員工或工會成員擔任，因此由外部專家學者擔任勞工董事或可解決專業能力不足之問題。但此作法可能受工會本身之規定或觀念所限而無法實施，因此在推動時必須先對工會及其成員先行教育或觀念之灌輸。或者可修改工會章程，使勞工董事之專家學者人選得以先行進入工會參與運作，同樣可減少制度推行之阻礙。

2. 工會理事長是否為當然勞工董事

工會理事長是否為當然之勞工董事，各方意見至今仍無共識。提倡者認為理事長所代表之民意基礎較廣，在董事會之議價能力較大，因此在推動議案時較為有力，且無勞工董事為求自身利益而不受工會管制、推翻工會決議之情事。但反對者認為，工會與勞工董事在職責上並不相同，過度仰賴勞工董事爭取勞工權益將阻礙工會正常發展，加上勞工董事既然為董事會成員，負民法所給予之責任，其與工會間必須要有所區隔，以符合權責相當之原則。

(二) 勞工董事權限設計

勞工董事之設計及立法意旨，本質上較近於獨立董事，希望藉由勞工在專業上及經驗上的考量為公司之政策把關，以達到興利及除弊之效果。但今日之制度設計上，勞工董事之職權與官股代表及一般董事並無分別，加上其所佔席次只佔官股五分之一或一席，在運作上並無特別之權利。由於董事會採多數決，勞工董事之席次並無法發揮作用，則立法之意旨便難以達成。因此若要勞工董事發揮其應有之功能，有必要在職權上給予補強，使其不只有資訊上的功能，還能有協商及決策的功能。

(三) 不當行為約束

除了給予勞工董事適當的職權外，同樣的也需要相當的責任給予制衡。就目前勞工董事制度實施的現況來看，某些公營企業的勞工董事確實發生失控之情事，諸如為己謀利，阻擾董事會會議進行等等，因此除了在遴選上需格外注意外，事後的控制機制也要事先規劃。

約束勞工董事之不當行為方式可包括：(1)建立董事會議事程序，限制每人發言次數及時間，避免部份董事佔用太多時間，破壞會議程序。(2)各工會需建立明確之任免規定，對於涉及不法或不顧工會決議之勞工董事，有制衡及罷免之辦法。

不過對於勞工董事之約束仍不宜太過嚴格，使勞工董事成為單純工會意志之延伸，如此就失去以專業人士擔任勞工董事之意義，以及勞工董事負公司法之責任卻無實際執行權力等不當之現象。

(四) 工會與勞工董事兩者之權責劃分

健全工會與勞工制度，使勞工董事功能可符合立法意旨。理想上之勞工董事功能較近於獨立董事，而勞工權益則由工會、團體協商等方式爭取。未來政府必須建法定及暢通之勞工申訴及協商管道，並扶植工會健全發展，使勞工權利能不必透過勞工董事就能獲得保障。而勞工董事則專職於其董事之職責，對公司、股東、債權人等利害關係人負責，負公司法所賦與之責任。此外對於勞工董事之職權應適度規範，有關勞工權益或其他直接與勞資有關之決策必須適度迴避。再者，持續教育勞工及各工會，使其真正瞭解勞工董事的意含。

(五) 基本上層結構問題，包括勞工董事制度之選擇及其配套措施

確定我國未來之制度設計是為純粹的勞工代表董事或者是持有股份，以股份當選之一般董事。如以純粹之勞工代表董事為目標，以德國為例，大公司之監事會有二分之一是勞工代表。當企業及大眾真正體認到公司的生產要素是由資本與勞力共同構成的，兩者缺一不可，也互為唇齒；勞工對企業之經營、永續發展有相當之關心及涉入，則勞工分享企業決策權之作法才會廣泛的被企業接受。對照我國之現況，工會組織尚未健全即有勞工董事之設計，而全民的觀念也未到德國之境界，勞工董事更是僅有少數幾席，還有努力的空間。

如何加強公營企業的公司治理

若是以股份當選之董事為目標，則必須先健全企業體質，再配合國內股市之正常發展，才能使員工有持股之意願。再者，設計員工持股信託之機制，利用認購優惠及轉讓之限制使員工持股能足以選上勞工代表之董事。如此之設計，也較不會有勞工片面要求員工福利而不顧公司長期發展之情事發生。不過，勞工持股自行競選勞工董事之設計有較多之限制，各家公營企業之經營現況不一，不是每一家都能否像中鋼一般在股市上有良好之表現，進而影響員工持股意願，如要推行恐怕會遭遇許多阻礙。

第七章 研究發現與建議

本研究從我國公營企業之定義及起源開始，先了解我國公營企業之特性、發展歷程及推動民營化後之現況，以便於對本研究的目標有所認識。然後，收集國內外文獻，訪問各界相關人士，深入探討各國企業之公司治理架構，以及國內外之公營企業之公司治理機制運作情形，希望從資料中歸納出目前我國公營企業公司治理所遭遇之問題。在研究團隊對公營企業之公司治理機制有較深入之認識之後，除了試著對各項問題提出解釋及改進之道外，也從座談會中專家學者的對談中得到啓示，得以在經過半年多的研究及討論後，歸納出以下之研究發現與建議，並分為短期內立即可行之作法，以及需要長久持續推動的長期建議，做為未來我國推動公營企業公司治理的參考資料。

第一節 研究發現

本研究團隊透過收集國內外文獻、訪談各界相關人士及舉辦一系列相關座談會等方式，深入探討各國企業之公司治理架構、我國公司治理相關法規制度及我國公營企業推行公司治理時所面臨之問題。在本研究進行的過程中，除了試著對各項問題提出解釋及改進之道外，也從座談會專家學者的對談中得到啓示，歸納出以下之研究發現。

一、公股代表

在董事會運作中，公股代表除須本於主管機關的權益，在會中發言表決外，仍須本於董事或監察人的身份，為公司創造最大價值，對其他利害關係人負責。且公股代表常同時擔任兩個以上的職務，由於兩職務之立場的不同，公股代表會產生角色上的衝突，因此其人選的遴選、派任程序就相當重要。

另外，為使公股代表能對公司決策有助益，其專業或對公司營運

瞭解上的要求便不可或缺，因此在任期中給予適當的教育訓練，加強其在決策時專業外的不足。此外，若遴派不適當的人選時，考核制度是補強及檢討之方式，因此也必須健全公股代表考核制度。

由於公股代表的薪酬較低，對公股代表而言，較無認真經營公司的誘因。儘管政府開放公股代表的人選條件，但若是薪酬制度不改善，學者專家們仍不願意來擔任公股代表。所以對於公股代表的酬勞與責任不對等將是極待制訂合理制度來解決的問題。

二、獨立董監

由於目前公營企業並不需要如民營上市公司般設置獨立董事及獨立監察人，因此在公司治理架構上，公營企業係藉由公股代表來達到監督董事會之效果。但是公股代表有責無權的弊病，相關責任很多但卻沒有最後決定的實權。政府在指派擔任公營企業董事、監察人等代表人時，是負有實踐政府政策等非經營的目的，甚至於帶有酬庸之性質。再加上公司法第 27 條第 3 項之規定，更強化了政府股東對於公股代表的控制。因此，公股代表的獨立性及運作自主性皆十分不足，最終只具有橡皮圖章之功能，而無實質監督之功能。

獨立董監事則具有相當高的獨立性及運作自主性，可以充分發揮「外部監察」之效果。若是引進至公營企業，將可以發揮與公股代表不同之監督功能。因此，我們建議公營企業可以透過縮減公股代表之席次，並引進獨立董監事制度，以有效提升公營企業效能。只是獨立董監事主要因公股支持而當選，因此本質上與公股代表相似，若公營企業引進獨立董監事時，必須在職權、報酬等制度上有所改變，才能有別於公股代表。

三、勞工董事

「國營事業管理法」第 35 條之立法理由謂「一定比例董事、監察人由工會推派員工代表擔任，員工可參與公司的組織經營與決策，除能減少勞資爭議外，並能提高企業競爭力，爰增列第二、三項。」可知勞工董事之設置，是為勞動參與、共同決定之概念，為推動產業民

主之理念，才賦與工會推派、選擇代表之權利，甚至可撤換不適任之代表。不過，勞工董事除了在實務上必須對工會負責外，也應負起我國其他法律所負與董事的其他責任，包括善良管理人注意義務、忠實義務等等，其與該公營企業間為民法上的委任關係。因此，勞工董事不應是工會或勞工爭取福利、薪酬的工具，員工參與公司組織經營與決策之目的仍在於提高企業競爭力，以公司長遠發展與首要考量目標，所顧及者應包括所有之利害關係人。雖然目前我國之勞工董事制度有執行效果卓越、成功創造企業與勞工價值者，但也有將勞工董事當成勞工爭取權益之工具，而導致企業之董事會無法正常運作之案例。且當工會滿足於共同決定所帶來的權力後，有可能不再追求集體協商等其他產業民主機制，反而阻礙工會及勞工權利的正常發展。

第二節 立即可行建議

針對公股代表、獨立董事及勞工董事，在遴選、教育訓練、考核、酬勞制度或權責相等的領域，分別提出立即可行之建議。

一、公股代表

以下就公股代表的遴選、教育訓練、考核、酬勞制度及董監事責任保險五方面給予建議。

（一）遴選制度（主辦機關：財政部、交通部、經濟部）

公股代表人選的資格審查需謹慎，要盡量避免選擇同時擔任兩角色時，會導致身份互相衝突或混淆的代表。所以需要在公股代表遴選規定上做更細節的規範。以下提供一些建議予公股代表遴選制度參考。

關於公股代表遴選制度之設計，除現行制度外可以參考社會上其他公益角色的派任，像是加入一些社會公正人來協助遴派人選。或參考大專院校遴選新校長時所用的「遴選委員會」。遴選委員會可置委員9人至15人。就下列人員聘（派）兼之：一、主管行政機關代表。二、學者專家代表。三、產業業者代表。四、該公營企業派代表。五、律

如何加強公營企業的公司治理

師代表。而遴選委員會之其他成員及人數則由主管機關決定並聘（派）兼。

（二）考核制度（主辦機關：財政部、交通部、經濟部）

就公股代表而言，考核制度是維持遴派適當人選並予以適當績效衡量的方式。設計一套績效評估機制，可以客觀地衡量公股代表運作之績效表現，並且根據評估結果當作續任或改聘之依據。除現行制度外可以用問卷的方式來進行考核，在問卷設計上發揮巧思。或是從會議記錄中的發言，去衡量公股代表在專業意見上是否有發揮功能，對公司產生助益。另外各部會的相關考核辦法是否確實執行，確保無循私之情事等，也需要進一步探究。

（三）酬勞與責任對等（主辦機關：行政院人事行政局；協辦機關：經濟部、財政部、交通部）

董監事非榮譽職，其承擔公司法及民法所賦與之責任，因此董監事應有適當的報酬以增加其服務的誘因。主管機關需要制訂一個能激勵身為董監事角色之公股代表，以公司利益為依歸的薪酬及獎勵制度。酬勞跟責任的不對等將會引發很多問題，由於公司盈餘是董事及監察人經營公司的成果，若將董監酬勞全歸給政府，對公股代表而言，其付出與投入不對等，其結果使公股代表們無認真經營的誘因。另外薪酬在人力資源發展之選才、用才、留才也扮演重要因素。因此無法反應或激勵公股代表為公司盡心盡力的酬勞，將造成招募人才的阻礙。學者專家擔任公股代表的意願低落，這點從有的學者專家不願擔任公營企業的監察人，但卻願意擔任民營企業的董事的現象可以觀察到。所以儘管政府開放公股代表的人選條件，但若是薪酬制度不改善，將會使有能力、有經驗的人才卻做出選擇不為公營企業服務的決定。

（四）教育訓練（主辦機關：財政部、交通部、經濟部）

由於公營企業從事的業務相當專業而且轉投資產業也相當多，因此業務的複雜度也相對提昇。主管機關或該企業可以藉由定期舉辦相關之教育訓練，來加強公股代表對於此企業的熟悉度，將有利於其決策貢獻度之發揮。另外，關於公司治理機制的認識，也是身為董監事

角色的公股代表需要持續進修瞭解的專業知識，因此可以參加如證券期貨局指定中華公司治理協會所主辦的「建立董事、監察人常態進修管道」研習，視公營企業的業務需要，加強法律、財務、管理、經濟與科技等相關專業知識。

(五) 董監責任保險 (主辦機關：經濟部、財政部、交通部等所屬之公營企業；協辦機關：經濟部、財政部、交通部)

由於公股代表身為董監事，當公股代表對於營運決策有過失、錯誤不當等行為時，不但造成公營企業經營上之風險，對於其他股東亦可能造成重大損失。由於法律的規定，例如投資人保護法之施行，公司除應充份揭露資訊及公開說明書外，若因揭露不實造成投資人之損失，投資人可依集體訴訟要求董監事或公司賠償。另外，公司之競爭對手、債權人、客戶等也可能對董監事因不當或錯誤之決策行為提出控訴要求賠償。故可以藉助董監責任保險轉移訴訟造成之財務風險，以健全公營企業經營及保護董監事，避免董監事承擔過量之風險。

公營企業參與董監事責任保險不失為解決公股代表人才不足的方法之一，由於其保護對象不限於公股代表，對於獨立董監也一體適用，因此投保董監責任險之公營企業將更能吸引到專家學者擔任企業的公股代表或獨立董監。

二、獨立董監

以下對獨立董事在遴選程序、充份授權、績效考核、報酬與責任對等及教育訓練等方面，提出短期內可行之改善建議。

(一) 遴選程序透明 (主辦機關：財政部、交通部、經濟部)

獨立董事係屬於任期制，一旦當選，則公股無法隨時撤換，加上公營企業必須受到立法機關的監督與把關。因此，建構一套公開、透明且為大眾所信服之遴選程序是相當重要的，一方面可確保人選的資格合乎需求，另一方面也避免圖利他人之嫌。

(二) 充份授權 (主辦機關：財政部、交通部、經濟部)

如何加強公營企業的公司治理

公股須提高授權之程度，使其發揮與公股代表不同之功能。一旦選任後，公營企業必須信任獨立董監的專業能力，不為過度之干預。但相對地，獨立董監也須在授權範圍內負起所有之責任，以發揮適當制衡之效果。

（三）績效考核（主辦機關：財政部、交通部、經濟部）

藉由建立一套適當的績效考核制度，將可以有效地掌握獨立董事之績效表現。並依據此結果成爲其是否續任之基礎。

（四）報酬與責任對等（主辦機關：行政院人事行政局；協辦機關：經濟部、財政部、交通部）

公股在指派獨立董事之後，須提高其報酬以期與責任相符合。如此一來，才能解決公股代表報酬與責任不相符之缺失。並提升專業人才，出任公營企業獨立董事之誘因。

（五）教育訓練（主辦機關：財政部、交通部、經濟部）

爲提升獨立董事在相關法規、公司運作實務及揭弊興利之能力，可以透由定期舉辦相關之教育訓練以達到此目標。並可採用考試測驗之方式，使得主管機關可以有效地掌握獨立董事各自的學習狀況。最後，將教育訓練的相關資訊揭露在公開資訊系統的平台，使所有之利害關係人皆能獲取此資訊。

三、勞工董事

本研究小組針對我國公營企業之勞工董事制度提出幾項立即可行之建議：

（一）建立健全之勞工董事管理辦法（主辦機關：行政院勞工委員會；協辦機關：經濟部、財政部、交通部）

本研究顯示，國營事業管理法及各事業主管機關對於勞工董事之相關管理辦法採各工會自治之態度，以免影響產業民主之運作及發展。唯任由各工會自行發展之結果，由於在此新制度下並無可因循之前例，因此難免造成各工會發展差異，或有無所適從導致相關組織、

辦法規定不嚴謹之情事。研究小組建議各公營企業主管機關，應會同勞委會及其他相關單位，參考國內已存在且制度較健全、運作較具成效之勞工董事遴選管理辦法，配合各事業特性，並可擷取德國等國外產業民主制度較先進之國家之經驗，制定我國勞工董事管理辦法之模範準則，供各工會參考並援以修改工會章程。該準則可包括以下幾點：

1. 勞工董事遴選：應建立明確之選舉辦法，至於是由會員直選(如中華電信)或由會員先選出委員會後再由委員會推派(如中鋼)等選舉辦法，則可依各工會自行裁定。在勞工董事資格方面，也應明確規定必須具備之專業能力及經驗，或依各事業特性及董事會之組織設置不同專長之功能性勞工董事，且不排除納入外部專家學者擔任之可能性。唯理事長是否應為當然之董事，本研究團隊認為，為將工會與勞工董事權責做明確之劃分，以健全勞工制度之發展，理事長仍不適宜成為當然勞工董事。
2. 勞工董事考核：建立勞工董事之績效考核指標，並設置監督考核機構以杜絕不法之情事。唯此處仍不宜對勞工董事之職權使有過於嚴格之約束，使勞工董事成為工會意志之延伸，則失去以專家擔任勞工董事之意義。
3. 勞工董事罷免辦法：對於不適任或涉及不法、不遵從工會及相關規定之勞工董事，應制定具體之罷免、懲戒辦法，以約束勞工董事之行爲。
4. 設置專業諮詢團隊：除了勞工董事本身應具備專業能力外，工會可備有專業之諮詢技術團隊，如中鋼或中華電信之諮詢委員會，提供勞工董事專業之資源、人力，才能使其具備與資方或其他代表協商的能力。
5. 明確劃分勞工董事及工會之職責：雖然目前之部份勞工董事及工會，仍將勞工董事當作爭取勞工權益之工具，但為免阻礙勞工制度及工會之健全發展，應嚴格將勞工董事定位為監督董事會運作、增進經營效率及維護基本勞工權益之角色。至於勞工福利、待遇之爭取，則應透由健全之工會、勞資會議及集體協

如何加強公營企業的公司治理

商制度，如此，在多方的發展下才實現真正的產業民主及勞工參與制度。

(二) 加強勞工董事之專業訓練 (主辦機關：行政院勞工委員會；協辦機關：經濟部、財政部、交通部)

比照獨立董監之作法，建立勞工董事進修學習之機制與管道，使之可便利取得相關資訊，以保持其專業與能力。鼓勵公營企業安排勞工董事之訓練課程，或由主管機關及勞委會主辦，其內容應包括專業能力、法律素養、基本財務觀念及議事規定等等。此外，主管機關可定期舉辦經驗交流與切磋互動之活動，以分享勞工董事運作上之心得。

(三) 建全各公營企業董事會之議事程序 (主辦機關：財政部、交通部、經濟部等所屬之公營企業；協辦機關：經濟部、財政部、交通部)

為使董事會運作能順利進行，各公營企業董事會應建立明確之董事會議事程序，明定發言之時間、次序等相關規定，並確實於開會前將所有會議資料、提議交付各董事會成員及列席之監察人，以使董事會會議進行能較有效率，也能杜絕部份勞工董事干擾會議進行之弊端。

(四) 持續推動公營企業及政府持股 20%以上企業設置勞工董事 (主辦機關：行政院勞工委員會；協辦機關：經濟部、財政部、交通部)

雖然勞工董事制度在我國推動已有數年之久，但仍有部份之企業仍未建立勞工董事制度，其原因或可歸因於各企業工會本身之問題，或因財政部所屬公營行庫有銀行法等相關法規限制 (見有關勞工董事部份之座談會紀錄)。但本研究認為雖然現行勞工董事制度雖未達完善之境界，但其對公司治理及增進企業經營績效仍有極大之助益，各企業設立勞工董事以推動勞工參與仍是利多於弊的，因此相關單位仍需持續推動各事業勞工董事之設置。但考量部份企業之公股代表已僅有一至兩人，為避免對公股權益有不良影響，派任時應視各企業現況而定。

因工會體制而未設置勞工董事者，如陽明海運等，應由勞委會或其他相關單位輔導，待建立良好之工會組織後再行設立。因工會內部問題而尚未設置，或由經理暫行勞工董事職權者，如台銀工會，也應盡速協調使其達成共識，推派合適之勞工代表。

另外有關於財政部所屬之公營行庫，依「銀行法」第 35 之 2 條規定：「銀行負責人應具備之資格條件，由中央主管機關定之。」第 19 條規定：「本法之主管機關為財政部。」又民國 92 年 5 月修正之銀行負責人應具備條件準則中，對於負責人之條件也僅限於前科、競業禁止之消極資格，及關於品德之積極資格之限制（見第 3、8 條）。至於各公營行庫之相關管理辦法，如中國輸出入銀行條例、中央信託局條例等等，也無董、理事之具體資格限制。綜合上述內容可知各公營行庫之勞工董事在設置上之法源依據與限制，應可由上述各相關規定中獲得解決，在各銀行之董事資格可由財政部決定之情況下，可於各相關規定中加入勞工董事之設立條文，並盡速輔導各工會推派勞工董事。

四、小結

關於公股代表、獨立董事及勞工董事之短期內立即可行之建議，本研究針對例如遴選程序、考核制度、酬勞制度及教育訓練等方面提出建議，做為未來我國推動公營企業公司治理的參考資料，並將其相關之主、協辦單位歸納整理如下：

表 7-1 各項研究建議主協辦機關彙總表

類別	項目	主辦單位	協辦單位
公股代表	遴選制度	經濟部、財政部、交通部	
	考核制度	經濟部、財政部、交通部	
	酬勞與責任對等	行政院人事行政局	*經濟部、財政部、交通部

如何加強公營企業的公司治理

類別	項目	主辦單位	協辦單位
	教育訓練	經濟部、財政部、交通部	
	董監責任保險	經濟部、財政部、交通部等所屬之公營企業	*經濟部 *財政部 *交通部
獨立董事	遴選程序透明	經濟部、財政部、交通部	
	充份授權	經濟部、財政部、交通部	
	考核制度	經濟部、財政部、交通部	
	報酬與責任對等	行政院人事行政局	*經濟部、財政部、交通部
	教育訓練	經濟部、財政部、交通部	
勞工董事	建立健全之勞工董事管理辦法	行政院勞工委員會	*經濟部 *財政部 *交通部
	加強勞工董事之專業訓練	行政院勞工委員會	*經濟部 *財政部 *交通部
	健全各公營企業董事會之議事程序	經濟部、財政部、交通部等所屬之公營企業	*經濟部 *財政部 *交通部
	持續推動公營企業及政府持股 20%以上企業設置勞工董事	行政院勞工委員會	*經濟部 *財政部 *交通部

第三節 長期建議事項

一、修改公司法 27 條（主辦機關：經濟部；協辦機關：財政部、經建會）

在公司法第 27 條第 2 項中規定公股代表遴派，政府及法人可同時派任多位代表擔任董事，而公司法第 3 項則規定公股代表改派，法人、政府可隨時改派其代表。由公司法第 27 條引發了很多問題，例如依據公司法第 27 條第 2 項，無論是政府或法人，相對於自然人股東而言，在派任代表行使董事權責時，因為可同時派任多位代表擔任董事，使其因席次增加而擴大在董事會的影響力，致使持股與董事席位之比例嚴重的不對稱，對少數股權所有人來說是極不合理的。另外，由於公司法第 27 條第 3 項的規定，造成公股代表可能會隨時被改派，造成獨立性不足的問題，使得公股代表無法基於其專業對公司作一個公正客觀的評斷，因此我們認為有重新檢討修正公司法第 27 條的必要，使法人及政府也只有一個代表。修正後公司董事會的人數會減少，每一位董事都可確實負責經營，且不會因著是自然人或法人、政府的不同而使表決權力產生不同。公股代表只有一席時，責任歸屬較容易釐清，也可促使公股代表更為認真、敬業，降低主管機關一再改派公股代表的需要，增加公股代表的獨立性。

二、配合公司法修改，檢討公司治理機制（主辦機關：經建會；協辦機關：經濟部、財政部）

公司法 27 條修正後，在公營企業的董事會內，獨立董事所佔之地位將更趨重要，未來可參考美式董事會之結構，分設各種專門性委員會（例如：審計委員會、薪酬委員會及提名委員會），並由一定比例的獨立董事來參與並主導。專門性委員會主要是透由「專業分工」之精神，提升董事會運作之效率。並且藉由獨立董事之參與，以杜絕政治考量之因素，影響公司之經營決策。另外，審計委員會之設立，係屬於公司內部稽核及控制中的一層。而監察人制係屬於法規上所賦予監察權利的另一個層面。因此，未來公營企業可以藉由二層之監察，將

可更進一步地提升公司之監督效能。

三、重新定位勞工董事（主辦機關：勞委會；協辦機關：經濟部、財政部、交通部）

由於目前勞工董事之席次為公股代表中所分出，因此公司法 27 條修正後，將使勞工董事席次來源產生問題，未來政府可考慮修改國營事業管理法 35 條之內容，或是以行政命令之方式，使勞工董事之席次不是從公股代表席次中分配出來，而是如同以公股支持獨立董事般，政府用持股投票支持勞工代表當選一定比例之勞工董事。蓋勞工董事在功能及制度設計概念上本就趨近於獨立董事，且此種作法較不需作大幅度之法令修改，可行性較高。

另外，為顧及公營企業民營化後，勞工董事席次將不受國營事業管理法及其附帶決議之保障，公營企業勞工可參考中鋼之財務參與，也就是員工持股信託之作法。勞動參與制度除了集體協商和共同決定（勞資會議及勞工董事）外，近年來亦發展出新的財務參與概念，透過利潤分享、員工入股或分紅入股之方式，使勞工實際握有公司股份、掌握公司經營權之方式，進而促使員工產生參與公司決策之能力及誘因，提供法源依據不足下，員工參與經營之合法性。

所謂員工持股信託係由員工先組成「員工持股信託委員會」，再由公司定期提撥一定比例之獎勵金及每月自員工薪資提撥固定比例之方式，委由受託機構，定期於證券市場購入該企業公開發行之股票。

採用員工持股信託，對勞資雙方皆可帶來雙贏之效果。勞方可以提昇員工參與企業經營決策之程度，而資方也可藉此強化員工向心力。由於在國內已有中鋼之實例，且實施以來成效卓著。因此，未來在推動公營企業民營化及公司治理時，如能將勞工董事制度配合員工持股信託，將使勞工與企業之目的趨於一致，亦不失為其他公營企業推行公司治理及勞工參與之另一條可行方案。

最後，當勞工董事制度在公營企業實施具備一定之成效後，未來將可考慮是否推行於一般民營企業，惟此項建議將涉及更多制度上之

改變，需作長期之研究及相關制度之研擬，並尋求社會大眾更多的支持。

四、公益通報制度（主辦機關：金監會；協辦機關：財政部）

在公司治理內，由於員工或其他利害關係人可以直接取得公司內部資訊並熟悉公司所有業務經營。如此一來，即具有業務監督與揭弊之能力。但目前我國並沒有相關的舉證保護條款。因此，員工或其他利害關係人並沒有足夠誘因發揮監督之效能。反觀美國，則是透過刑罰保護檢舉人，對舉發人不利的公司主管都會面臨 10 年以下的刑責。所以，未來我國必須建立完善的公益通報制度，並立法保護相關檢舉人的工作權，以促使其勇於舉發弊端之誘因。

五、「國營事業控股公司」之模式（主辦機關：財政部；協辦機關：經建會）

新加坡依照公營企業的性質，分別成立四家控股公司。即國家發展部之 MNDH (Ministry of National Development Holding) 控股公司、財政部之 Temasek 控股公司、國防部之 Sheng Li 控股公司及衛生部之 Hospital Corporation of Singapore。舉 Sheng Li 控股公司為例，此控股公司是隸屬於新加坡國防部，主要負責管理與國防安全有關之公司。

新加坡政府各部會藉由控股公司的設立，專業化管理不同性質的公營企業，並執行策略規劃、董監事派任及業務監督之任務。如此一來，將可杜絕政治力之干預並獲得專業經營與監督之效果。

目前我國公股管理是分散於各事業主管機關、基金或管理委員會，如此將造成監督成本的耗費與職權的分散。未來我國可以參考新加坡模式，成立「國營事業控股公司」。主要負責執行統籌公股、董監事派任權及業務監督權之任務。如此一來，將可有效地提昇我國公股監督、管控之效率並符合政府組織精簡之政策目標。

如何加強公營企業的公司治理

附錄一 中華電信股份有限公司產業工會推派勞工董事辦法

中華電信股份有限公司產業工會推派勞工董事辦法

中華民國 91 年 3 月 20 日第二屆會員代表大會第三次會議訂定全文 8 條

- 第一條 本辦法依國營事業管理法第三十五條及中華電信股份有限公司產業工會章程第十五條訂定之。本辦法未規定者，適用其他有關法令之規定。
- 第二條 中華電信股份有限公司產業工會（以下簡稱本會）推派之勞工董事，對本會會員權益有善盡維護之責任，如董事會有損害本會會員權益或有損害之虞事項訊息或決議時，勞工董事應有立即向本會報告之義務，必要時得要求本會召開臨時理事會處理之。
- 第三條 本會推派之勞工董事，需具備下列條件之一：
一、本會會員現任本會會員代表大會代表、理事、監事或本會所屬分會常務理事、常務監事者。
二、本會會員入會連續滿十年以上，經本會會員代表大會代表十二人或會員三千五百人以上連署推薦者；但每人以連署一人為限（具有會員代表身份者只能擇一連署）。
三、國內電信、財會、法律之專家。
本會監事或分會常務監事當選勞工董事者，應擇一擔任。
- 第四條 本會會員有三親等以內親屬與中華電信股份有限公司有業務往來，經查屬實者，本會不予推派為勞工董事，其經推派後經查證屬實者，應予以撤換。
- 第五條 本會推派之勞工董事依國營事業管理法第三十五條規定名額，由本會會員代表大會代表於本會會員代表大會，以無記名限制連記法選舉產生之。

如何加強公營企業的公司治理

第 六 條 本會推派之勞工董事有下列情形之一者，本會會員代表應經出席代表三分之二以上之決議，得撤換之，並依前條規定推派勞工董事繼之。

- 一、違反本會會員代表大會或本會理、監事會之決議。
- 二、未於每次董事會會議後，向本會理、監事會提出報告。
- 三、因擔任董事職務之所得，未全數捐贈本會充作會務收入。
- 四、其他不適任之情形。

第 七 條 勞工董事因執行職務之必要費用，由本會支付之。

第 八 條 本辦法經本會會員代表大會通過後施行，修正時亦同。

附帶決議：

- 一、授權理事會訂定「勞工董事」諮詢委員會之相關配套、監督機制，再依規定辦理選舉事宜。
- 二、本屆推選之勞工董事其任期至本屆屆滿為止。

附錄二 中國鋼鐵公司產業工會員工代表董事暨諮詢會議勞方委員選舉罷免辦法

中國鋼鐵公司產業工會員工代表董事暨諮詢會議勞方委員選舉罷免辦法

87年2月26日第6屆第6次臨時代表大會訂定

87年4月30日第6第7次臨時代表大會修訂第7條

92年12月30日第8屆第3次代表大會修訂第3、4、5條、第8條刪除

- 第一條 本辦法依據高雄市中國鐵股份有限公司（以下簡稱中鋼公司）產業工會（以下簡稱本會）第六屆第六次臨時代表大會決議訂定之。
- 第二條 茲為推動參與中鋼公司之經營發展，以確保本會會員之勞動權益，特設本會員工代表董事諮詢會議勞方委員會（以下簡稱諮詢委員會）。
- 第三條 本諮詢委員會置諮詢委員四名，當然諮詢委員一名，候補諮詢二名，其任期與中鋼公司董事會同，本會理事長為當然諮詢委員。
- 第四條 本諮詢委員會置召集人一人，由當然諮詢委員擔任之，負責綜合協調事項。
- 第五條 參選本會諮詢委員者，應徵求會員代表十人以上之推薦，或會員一百人以上之連署，向本會登記為候選人。前項之推薦或連署不得重複。
- 第六條 諮詢委員由本會代表大會選舉之，選舉方式採無記名限制連記法。諮詢委員之罷免方式，人民團體法及工會法中之相關規定辦理。
- 第七條 員工代表董事之產生由諮詢委員會成員中互選一人擔任

如何加強公營企業的公司治理

之，選舉方式採無記名單記法。

- 第 八 條 諮詢委員於必要時得舉行臨時會議，由召集人召集並擔任主席。除諮詢委員應親自出席外，經諮詢委員會同意，得邀請相關之人員共同參與討論。
- 第 九 條 諮詢委員會所為之決議或報告，應連同意見書一併陳報理事會。
- 第 十 條 諮詢委員於擔任中鋼公司董事期間，如取得董事酬勞，則由本會與中鋼公司及該代表法人機構協議歸屬本會；但不含車馬費。
- 第 十一 條 參與諮詢會議之人員對於所佑悉的中鋼公司業務機密，應予保密。
- 第 十二 條 本辦法經代表大會通過，其修訂時亦同。

附錄三 中國鋼鐵公司訪談紀錄

訪問時間：民國 93 年 6 月 21 日

訪問機關：中鋼工會

訪問人員：張玉山教授、楊芳玲教授、李嘉銘同學

受訪對象：中鋼工會理事長 吳清賓、中鋼主任秘書 鍾錫洲

中鋼工會常務理事 鄔順財、中鋼工會常務理事 黃百堅

訪談內容摘要：

（一）中鋼工會員工董事的發展及運作狀況為何？

在中鋼民營化初期，工會與資方的關係並不好，雙方相互徵求員工持股之委託書，但從第六屆大會以後，工會運作及與公司間的關係改善很多。

1. 中鋼的員工董事制度運作辦法：

先由會員代表大會中選出四名諮詢委員四名，與當然委員工會理事長組成五人之「員工代表董事諮詢會議」，其功能為在董事會前對各議案進行評估並結合勞方之意見，與資方各部門代表進行協商，以期能在董事會召開時能先凝聚勞方、管理階層的意見，共同得出最適的結論後才能在董事會與其他董事抗衡，因此較少在董事會及公開會議上看到中鋼員工董事與公司代表有較激烈的爭執。

目前中鋼員工董事佔中鋼董事會一席，實際出席董事會之員工代表董事由五名諮詢委員推選擔任，每人約分配半年，其目的在讓工會幹部熟悉了解公司高層運作之情形。

如何加強公營企業的公司治理

當員工代表董事諮詢委員會得出之決議與其他董事意見不合時，若對方理由充份且不影響員工權益時，員工代表董事仍可改變決議接受對方意見，但還是需向員工代表及其他委員解釋。

案例：林文淵新任中鋼董事長一案，由於員工及工會對林不熟悉，因此不願為其背書，諮詢會議的結論原本是除非林承諾改善員工考績制度（強制 10%的乙等考績及資遣“bottom2”績效 2%以下之員工）否則就不支持林擔任董事長，雖然林以考績制度關係到公司整體利益無法立即回應，但同意在任期內進行協商，因此員工代表董事在考慮公司整體及員工權益後，還是同意此一新任董事長案。

2. 員工代表董事的席次來源：

雖然國營事業管理法中規定代表政府股份的董事應有五分之一由工會代表擔任，但中鋼的員工代表董事卻是由工會持股（約 2200 張）及徵求委託書所得的席次，一方面是因為官股比率下降到只能得到三席，因此員工代表就不想去爭這三個席次，另一方面自行取得之董事席位可不受外力干預。至於該席次所得之董事酬勞則歸工會所有。

關於員工代表董事諮詢委員會的運作規範及部門之組織架構至今仍未有正式條文，只有委員選舉辦法而已。

（二）目前中鋼的經營階層並非資方，因此才會與工會間相互合作，但在民營化的趨勢下中鋼未來要如何走下去？

黃百堅常務理事：

首先是希望政府的持股能維持 20%不要再釋出，就算政黨輪替也要維持一貫的政策主張，再來就是期望未來董事長能將公司帶到正確的方向，最後就是工會代表能確實代表員工的意見，以非抗爭的態度、正面經營的理念努力成為董事會不可缺的一員。

吳清賓理事長：

1. 由於工會已為員工爭取到 5%的分紅，加上員工持股信託的比重也持續增加，長期來看官股和民間持股的比率會持續下降，未來工會股權的影響力將會穩定上昇。

2. 中鋼傳統的文化就是踏實、資訊透明化且合法經營，若有外部資本家想進入中鋼不法淘空也很難成功，加上各副總皆是資深之專業人士且與工會間關係良好，使外部投機人士更難達到目的。
3. 利用政治手法，促使立法委員向政府機構如經濟發展委員會、國庫署施壓，使其遵守公營事業管理辦法之規定，不得擅賣中鋼股票，即可將官股比率控制在 20%，而不會繼續釋出而有外力介入之虞，若政府機構仍一意孤行繼續釋股，則使出最後手段-罷工來迫使政府遵守法規。

(三) 如何維持諮詢委員會的成員素質？

早先對諮詢委員會的資格限制有連續持中鋼 30 張股票六個月以上者才能參加競選，目的在使諮詢委員能真正為公司及員工做事，減少代理問題，但卻限制許多有能力且有心為勞工服務的員工無法參與，因此刪除了這樣的限制，目前的作法是由理事長負完全的責任，由理事長提出人選經員工代表檢視其能力、操守，再決定其是否適任。

(四) 未來的危機：

目前仍未有法律規定外部資本家進入公司的資金來源，因此可見部份人士舉債收購中鋼股票，未來如何維護中鋼的正常運作不受外力干擾及其他非法情事，仍需法規及制度上的改進。

如何加強公營企業的公司治理

附錄四 經濟部國營事業委員會訪談紀錄

訪問時間：93 年 6 月 28 日下午 2:30

訪問地點：台北市寶慶路 25 號

訪問機關：經濟部國營會第四組

訪問人員：張玉山教授、楊芳玲教授、江淑貞助理教授、羅亦峻同學、
李嘉銘同學、何金燕同學

受訪對象：張素華視導

訪談內容摘要：

(一) 公股代表是如何選出的？對於董事會所提的議案，公股代表如何去和公股做聯繫？

經濟部國營會第四組主要是掌管已經民營化的企業，針對公股代表是如何派任的？主要是根據行政院在民國 88 年 9 月 8 日所通過的「國營事業民營化前轉投資及民營化後公股股權管理要點」為基礎，在民國 89 年 11 月 10 日通過「經濟部所屬事業民營化後公股股權管理要點」，公股代表的遴選派任主要是依循此規定來派任的。

公股代表可以分成專責與非專責兩種，基本上當公司在召開董事會之前，公股代表就必須將開會內容呈報給經濟部，至於非專責的公股代表則是在公司開董事會之前，若是討論的議案是符合「經濟部所屬事業民營化後公股股權管理要點」第七要點內所規定的事項，就應在會商或會議決定前，就相關資料加註意見，報請國營會轉經濟部核示。

如何加強公營企業的公司治理

(二) 日前立法院附帶決議，若公股超過 20%以上，須派一席勞工董事，而目前公股是如何處理的？

目前勞工董事的席位是從公股的董事席次中所讓出來的，至於勞工董事的選任則是由工會自行去選任，並將人選簽報給國營會即可。

(三) 若是公股代表與公股彼此之間對於議案是持相反意見時，應該如何去處理？

若是公股代表對於議案所持的看法是和公股有異時，則此公股代表可以根據自身的專業來提供其專業建議給公司參考，在「經濟部所屬事業民營化後公股股權管理要點」中關於公股代表的考核，其中一項就是考核董事於董事會議所提意見對公司之貢獻度，所以國營會是透過此方法來調和彼此之間的意見。

(四) 勞工董事進入董事會之後，對於經營權會造成何種影響？

勞工董事目前最重要的問題是角色混淆，其一方面代表勞工，另一方面目前立法院所通過的附帶決議所設置的勞工董事，仍是屬於公股代表，所以勞工董事必須依照「經濟部所屬事業民營化後公股股權管理要點」的規定來行事，可是國營會卻不能任意去撤換他，除非他有重大違規（例：對公司造成損害的行為發生），所以目前針對勞工董事的身份是出現混淆的狀態，基本上勞工董事是公股代表，而其法人為經濟部，勞工董事的席位是經濟部讓出來給工會的，所以勞工董事必須和公股的立場一致，而不能有相反意見的產生。

(五) 目前在實務操作上，工會不必然會聽經濟部的意見，是否屬實？

目前並未有此類型的案件發生，除非是此議案和工會的利益有衝突時，才会有不同意見的產生，可是勞工董事的席次有限，表決時不會構成威脅，但若勞工董事對於董事會所討論的每個議案都持反對意見，則會使得開會時間拖的很長。

(六) 關於獨立董事的運作方式為何？

目前只有台鹽有獨立董事，由於目前規定公股股權不可以去支持非公股代表當選為董事（立法院之前決議通過的），所以台鹽獨立董事

的選任是由其他持股所選出來的(補選)，針對公股是否可以去選任獨立董事的議題是需要再深入去研究的，目前國營會並不想去嘗試突破此局面，除非日後立法院作出公股可以支持獨立董事的決議。

(七) 同一個法人是否可以同時兼任董事與監察人？

目前還是可以由一個法人同時兼任董事與監察人，因為公司法未修訂禁止此項行爲，所以除非日後公司法修改此項規定，明文規定同一個法人不可以同時兼任董事與監察人。

(八) 若國營事業釋股之後，其所得的流向爲何？

當民營化企業釋股之後的所得必須繳庫，由於目前釋股的費用是先由民營化基金來支付的，所以必須編一部份預算給民營化基金，此基金是屬於財政部的，至於另一部份則是編到經濟部的預算。

如何加強公營企業的公司治理

附錄五 行政院勞工委員會訪談紀錄

訪問時間：93 年 10 月 19 日下午 4:30

訪問人員：張玉山教授

受訪對象：勞委會勞資關係處勞資合作課莊美娟課長、羅忠政先生

訪談內容摘要：

(一) 請說明貴會對於公營事業「勞工董事」之態度及業務。

公營事業「勞工董事」制度是依據國營事業管理法第 35 條之規定設立，為一用意良好之「勞動參與」之制度。本會對於「勞工董事」制度持肯定的態度，並以協助落實及改善勞工董事參與公司運作為業務內容。

(二) 請問，貴處對於勞工董事運作，是否有提供若干輔導及經驗交流之活動？

本處對於此一議題，向來十分關心，已於民國 93 年 9 月 14 日召開產業民主—勞工董事實務經驗座談會，研討勞工董事之運作之現況以及未來努力之措施，並委託台北大學對勞工董事之性質及運作作更深入的研究，本研究案預計於今年 10 月底完成。

(三) 立法院對於已完成民營化之事業，若公股之比例超過 20%，仍需派任一席勞工董事之決議，貴會之看法如何？

行政部門本應依立法院之決議行事。再加上此種措施擴大勞動參與，將此措施推至民營企業，立意頗佳，也值得配合。

(四) 貴會是否有意全面推動勞工董事制度到全部的公民營企業？

如何加強公營企業的公司治理

本會就現行法規推動與輔導勞工董事之運作，並沒有打算進一步修法，擴大此一制度之適用，僅就現有制度之落實與改善而施政。

附錄六 毛治國教授訪談紀錄

訪問時間：93 年 6 月 28 日下午 4:30

訪問地點：交通大學台北校區毛治國教授辦公室

訪問人員：張玉山教授、楊芳玲教授、江淑貞助理教授、羅亦峻同學、
李嘉銘同學、何金燕同學

受訪對象：前交通部常次、中華電信董事長 毛治國教授

訪談內容摘要：

(一) 關於公營事業的公司治理，經濟部有許多相關規定及作法，以教授的經歷分享在實務上的情形？

當年中工、中石化民營化時，經營權被沈慶京取得，當時這些規定辦法就已經存在，且公股比例佔了 30%以上高於沈所持有的股份另外公股代表也全出席會議，但卻發生這種事情，而造成後來公營事業民營化後有財閥化的現象，顯示這些規定、辦法根本沒有實質上的作用。

當時交通部下的國營企業也很多，且已經開始民營化，以陽明海運來說公股已佔 50%以下，爲了控制民營化企業，因此本人在交通部定了一個內規，不過並不是成文的規定，這個要求是在董事會前先召開公股代表的會前會，所有在董事會要討論的議題均先在會前會中先討論，尤其涉及重大議題像是投資案、資產處份等等，因爲以陽明來說公股已佔 50%以下，與政府的關係只限於公司法上的股東的關係，唯一的聯繫就是這些公股代表，因此會前會的目的就是讓公股代表了解其發言不能憑自己喜好及判斷，而是代表交通部意志的延伸，重大

如何加強公營企業的公司治理

議題還要經過部長指示，而會前會的結果就能凝聚出單一個意見，如此公股代表的意見就能統一，經營變天的情況就不可能發生。

至於這樣的作法現在有無法規化就不得而知，至少是當時的內規。另外這樣的作法是適用於公股佔 50%以下的民營化企業，像中華電信至今還是國營企業就不需這種作法，政府能直接控制。

（二）公股比率仍佔 50%以上的國營企業如中華電信其情形又為何？

這些國營企業基本上控制權仍在政府手中，中華電信董事會作出的決策要經過交通部同意的，這樣的公司法律地位上是很尷尬的，不但有公司法的適用也有公營事業管理法的適用，因此董事會的決議只對公司法負責，如果交通部要否決也能馬上否決，所以董事會一方面要依據公司法發佈預算，另一方面若立法院尚未通過，交通部、監察院尚未核定，則財務報表就不能依公司法規定如期處理，從這裡來看，當公股仍佔 50%以上時，控制問題其實都還好解決，控制權都還在政府手裡。真正有問題的還是公股佔 50%以下的企業，要完全按照公司法辦理，才會產生出公股代表的各種問題。

（三）關於公營事業的公股派任及人事派任規定

當年在中華電信時的董事會成員是由交通部長直接派任下來的，也許是幕僚提名單由部長勾選，也許是由部長直接指定人選，過去可能還會尊重各專業系統的人選，但現在常常變成部長指定的空降部隊。

（四）對勞工董事的看法

勞工董事是由工會選出，部長是不能管的。而在運作上，確實會對經營產生影響，勞工董事常在董事會上提出若干不適當的議題，如果董事長沒辦法對付勞工董事，則董事會可能會受到拖延使公司運作越來越複雜，雖然並非所有的公司都是如此，但至少某些公司有這樣的問題。

（五）對國營事業公司治理的看法

目前的第一個問題就是公股代表董事長及總經理的派任，完全與績效無關且毫無章法，這點就無法對股東交代，因此國營事業民營化

首先就要分散股權，不能掌握在財團手上，最好給投資機構、ADR 等法人性質股東，這些法人董事不要求經營權，完全交由專業經理人來經營，一旦這些經理人發生類似美國的弊端，這些法人機構就會出來將經營者換掉。這樣的作法自然就能強化市場機能，避免不法的政治操控，比起依靠獨立董事效果要好。

（六）對獨立董監的看法

到目前為止獨立董監還未被公司法完全納入，只有證交所的相關規定而已，現在證交所將公司治理的希望都放在獨立董監上，但由於法律上並無正當性，一切只是守則規定而已，一旦發生狀況還是要用公司法法辦，對獨立董監毫無保障，這些獨立董監有無窮大的責任卻沒有法律上的保護，不過就算公司法將獨立董監法制化納入公司法條文，本人仍對其效果有所懷疑。一方面經營階層可能會隱瞞現實情況不讓獨立董監知道；另一方面就算修法規定獨立董監的意見經營階層一定要有所回應，但事實上若獨立董監的專業能力不足而造成公司損害，又要經營階層負責，這些的權責不分現象就會發生，因此制度設計的平衡點其實很難掌握。目前對獨立董監的重視一方面只是一種流行，而另一方面是為了迎合美國規定，要在美國發行 ADR 就要有獨立董事的設置，公司治理在實行上有這麼多困難卻不被重視，是我國政府長久以來的一些不良習性所致。

對公司治理來說比較適當的作法應該是先建立一套有效的實務，經過嚴格的檢驗後才法制化，這才是執政者應該做的事，只是現在還看不到這種人。

（七）對中華電信釋股作法的意見

關於中華電信釋股一路走來，一開始就發生錯誤，中華電信是國營企業中較有資格作全民釋股的企業之一，它的發展過程中都是自己自足，不需政府預算，資本可說是從大眾用戶中得來的。全民釋股在作法上一定要用先大後小，也就是一開始用定價的折扣或淨值來賣，在對全民釋股賣完後，該價格就是股價的最低點。但當時在釋股時卻先小後大，先作高價的小量釋股，導致後來要大量釋股時價格無法壓

如何加強公營企業的公司治理

下，若低價釋股一定造成美方 ADR 的反彈以及較早認股股東的損失，因此很明顯的是決策上的錯誤。另一個錯誤是將大量的股份釋給特定財團，將來勢必造成少數壟斷，使這個擁有大量資源的公司掌握在少數的人手裡。

附錄七 公營企業公股代表之遴選、派任與管理座談會紀錄

會議時間：93年9月8日上午9時30分

會議地點：文化大學建國校區 B1 會議室

討論題綱：

1. 我國公營事業公股代表遴派及考核之現況與檢討
2. 我國公司營事業董事會決策運作現況
3. 我國公營事業董監事的報酬與責任
4. 內部董事及外部董事的參與現況
5. 勞工董事與獨立董事
6. 其他與公營事業公司治理相關之議題

主席：楊芳玲教授

出席人員：

學者專家	張玉山教授	中山大學財務管理學系
	江淑貞助教授	輔仁大學企業管理學系
	張元晨副教授	政治大學財務管理學系
	張朝棟律師/合夥人	理律法律事務所
業者代表	洪淑郁秘書	中油公司董事長秘書室
機關代表	陳寶瑞副處長	經建會經濟研究處
	施宗英處長	行政院研考會管考處
	黃麗蓉科長	行政院研考會研展處
	陳佳君副研究員	行政院研考會研展處

紀錄：何金燕

一、主席致詞（略）

二、張玉山教授引言報告（略）

三、楊芳玲教授：

行政院研考會委託中山大學對「公營企業公司治理」進行研究，從四月份以來我們進行了相當多的訪談、調查及研究。這個研究案已進行到期中報告，我們希望對這個議題蒐集更廣泛的意見，特舉辦了三場座談會，分別針對三個不同的對象去討論。今天是第一場座談會，主要討論的議題是：「公營事業公股代表之遴選、派任與管理制度的回顧與檢討」。

四、發言意見摘要（依發言順序）

（一）張朝棟律師

1. 關於公股代表遴派及管理辦法：民國 88 年行政院頒佈「國營事業民營化前轉投資民營化後公股股權管理要點」是有關公股代表執行職務的管理。由於最近立法院決議要行政機關先有公股代表處分、管理辦法，才能繼續辦理股權的釋出，因此行政院又針對上述要點開會討論，把民營化釋股的辦法一起放進去，變成「民營化前轉投資民營化後公股股權管理以及相關股權處分管理要點」。如前述張教授說的，因為公股股權管理在民國 88 年民營化前有一套辦法，因此其適用辦法為「國營事業管理法」，而各部會再依「國營事業管理法」去訂立相關遴派考核公股代表的細則，但民營化後則沒有相關管理辦法，直到民國 88 年才訂立上述要點。但此要點仍有許多未加入的項目，像是董事要上課考試及格才能繼續遴派的條件及獨立董事等議題。因此辦法並沒有修死，給予部會長官許多的彈性空間，去掌控及調整。因此後續研究，可再對此辦法做深入的討論。
2. 關於公股代表遴派上的亂源：關於公股代表遴派，在法律上有一個亂源，就出在公司法第 27 條，任何公股代表或法人代表去行使董事權責時，永遠都會存在同一法人卻有多個代表而造成人格分裂的問題。因此明明是同一個政府的代表，卻由於公司法第 27 條第二項，

法人可派多個代表，每一個代表皆有其立場，就好像中華民國政府的大腦，左腦說 YES 右腦說 NO，而我們的法律卻容許這樣的情形存在。因此當我們在討論責任的時候，到底是每個自然人應負各自的責任，還是法人、政府應負最終責任，看起來在公司法中是法人、政府要負最終的責任。但公股代表、法人代表要對公司股東負責也要對政府、法人負責便造成混亂，因此需要對公司法第 27 條做正本清源的修正。

3. 酬勞跟責任不對等：由上述問題衍生出另一個問題，也是經濟部最近在檢討的問題，公股代表的酬勞跟責任不對等。董監酬勞不等於車馬費，依公司法規定，車馬費歸個人，董監酬勞歸法人，相對的虧損也歸法人。董監酬勞表示董事及監察人經營的成果，若歸法人，對公股代表將無認真經營公司的誘因。又引伸出董事長的酬勞問題，因為董事長基本上是董事不是員工，他怎麼可以拿薪水？他在法律上應該只是董事的一個成員並不是聘僱關係，無法領員工分紅，他的酬勞應由董監酬勞而來，但董監酬勞又歸法人。因此當公司賺錢有分紅時，董事長連一塊都分不到，因此造成了底下的員工分紅後比董事長所領的錢還多的情形，這是一個不合理情形。因為錢進了政府後，政府無法再給代表，也就是酬勞及責任不對等造成的。這個問題使國營會、經濟部及商業司都很頭痛。前陣子有新聞說，董事長怎麼可以拿的比部長多，但若董事長拿的比部長少表示董事長拿的比員工分紅更少，尤其是像中鋼，其員工經過員工分紅後拿的都比董事長多，實在需要改進。
4. 勞工董事：勞工董事雖然在董事會中有一定的影響力，但其本身是一個公股代表，其產生是在勞工董事的保障下，因此在資訊上面與其他董事負責經營管理的董事是否對等的？有些事務在決定時是否獲得一樣的訊息？在美國當董事所獲得的資訊不充足時，做決定時的董事責任可以被消除或降低，反而是隱藏資訊的人需要負責。但我國公司法第 202 條又規定董事要對公司負責，因此就勞工董事在運作時，資訊獲得的充足性是需要被解決的問題。現在行政院裡民營化的推動有兩個委員會：一個是最近組成的「行政院民營化監

督與諮詢委員會」，其幕僚單位是勞委會；另一個則是「民營化推動委員會」，其幕僚單位是經建會。因此從幕僚單位可推斷其委員會的特性，推委會的委員主要為各部會的首長或副首長，委員的本身都負有要推動民營化的動機；而監委會委員 5 位是專家學者、5 位是社會賢達、5 位是工會理事長，在民營化推動、法律的翻修及訂定等，希望藉由勞工多給一些意見，因此監委會作蠻多像勞工董事之類的調查。像是財政部，對於勞工董事代表的產生有一些條件，像是一定要由會員代表大會選出來的（代表性的問題）。在財政部規定中有一個「金融機構負責人審查要點」，認為銀行為社會公器，因此其負責人需要有特別的條件，像要有金融機構的經驗等等的（銀行公會選出的人都會有金融機構的經驗，只是職位高低而已），要點也提到你要當什麼樣的職務需要有什麼樣的職位，不到那樣的職位不能擔任那樣的職務，或其他經主管機關認定允許的。因此勞工董事的選任，在於財政部如何認定的問題，這是需要再去探討的。

5. 獨立董事：OECD 對於全世界的民營化作了一些研究報告，尤其是針對開發中的國家，因為國營事業較多。國家要推動民營化有三個重要的原則：（1）政治承諾：政府對於民營化的推動是否有非常明確、不打折的承諾。（2）民營化計畫需要具有商業化導向：因為要具有商業化導向，因此需要到外國去上市，幾乎全世界的交易所獨立董事的規定都變成是必須的，也因此有獨立董事的需要。像香港的規定，若有關係人的交易必須要有獨立董事的認可才行，因此等於獨立董事有否決權。（3）程序需公平透明：私相授受的計畫仍是可能會失敗，像是中華工程皆符合第一、二項，但卻因為私相授受、程序不透明公開導致失敗。達到以上三個原則民營化才有可能成功。因此在獨立董事這點，就國外的經驗來看，需要努力的推行，否則會讓人懷疑其民營化的誠意。
6. 公司法第 27 條是很獨特的，我們的企業像是台積電要在美國上市，我們講董事會只有少數成員決定，外國的投資人是懂不懂的，因此只好在制度上配合獨立董事的設計。而其後公司就會自己去想辦法，台積電去聘請名人擔任董事，增加其獨立性。若公司法第 27 條可以

修正，使法人也只有一個代表，那可預見的是公司董事會的成員數會減少，且每一位董事都很重要，因為每一位董事都要負責任的。

7. 回應陳副處長：角色混淆的問題，責任是不明的。衝突發生時就是責任之所在，也只有當事件重大時才会有衝突發生。像是分派股利的問題，就政府國庫的需要，因此要少股票股利多現金股利；但公司運作營運的需要，則是相反。雖然同是政府代表，但由於立場不同有不同的需要，因此公股代表就有了角色上的衝突。另外，人選雖然有開放，但若是薪酬制度不改善，人還是不願意來擔任公股代表。
8. 員工持股信託：給從業人員自願承諾集保兩年不轉讓不質押 9 折購買股票；從業人員自願承諾集保三年不轉讓不質押 8 折購買股票。期滿還可按面額認購一定比例的股票。若小於 \$ 14 元以下則以 7 折認購。

（二）張玉山教授

1. 回應張律師：關於財政部關於董事的規定，在銀行法規定中，財政部有資格認可的問題。
2. 回應施處長：法人代表就是沒有獨立性，這是由於公司法第 27 條規定造成的，而公股代表不像獨立董事那樣有獨立性，像獨立董事是有任期的，不能被隨時撤換的。
3. 回應施處長：關於勞工董事在董事會中爭取權益時是強的，像是中油公司的石油工會，雖然中油的報酬降低、利潤不高，但員工的紅利仍是不斷上升，因此雖然員工需要參與董事會，但權利義務需要對等。員工認股像是中鋼那樣選出勞工董事，就會使員工的利益和公司一致，使大家共謀成長。
4. 制度上的矛盾造成角色混亂：關於對中油績效獎金評估提出抗議，是石油工會的意見還是中油董事會的？何美玥一方面是中油的公股代表，一方面是績效獎金審計委員會的委員，產生了角色上混淆的情形。

如何加強公營企業的公司治理

5. 回應張副教授：在人事行政局還有一個計畫叫做「公法人的公司治理」，他要去創造一個程序產生人選名單，但不是由部長發動的，而是由遴選委員會選出的，像台灣大學也有遴選委員會。
6. 將公營事業公司治理考核的事項加入獨立董事及勞工董事的評鑑。
7. 後民營化後的經營權：中華開發有 7%~8%的股權，其他都是投資大眾散戶的錢，中國信託、中信證券系統進來，使得利益重分配。未來也會有政府部門退出，民間部門要進入，而資源利益如何分配的問題。民營化後企業有很大的利益卻沒有決策性的大股東會是一個很大的問題。
8. 像中油、中華電信難以推動民營化，雖然政府承諾要推動民營化，但由於員工已經在董事會裡，因此實在是窒礙難行。因此需要用中鋼的例子，使用員工持股信託的設計，轉換其力量成為民營化過程的助力。

(三) 施宗英處長

1. 關於公股派任、遴選的規定：在行政院有「行政院所屬國營事業機構負責人經理人董監事遴聘要點」，而在經濟部有「經濟部暨所屬機關(構)人員兼任公民營事業及財團法人董監事職務之遴派、管理及考核作業要點」，每一個部會下屬機構，大部分都會訂此要點。關於張教授提到公股代表遴派的問題，我基本上同意你的看法，但是在實務上，部會首長在遴派人選時也有一些限制，像是消極條件、積極條件及資格條件。因此當三大條件篩選完後，其實選擇已被限制。
2. 公股代表的成員多元：公股代表的成員很多元，且也有積極條件的限制。另外經建會、主計處等的人被遴聘為董事，不全然是代表事業主管機關，因此部會首長不一定可以全然掌握。
3. 放寬學者專家的條件：因應社會需求，在遴派時也努力放寬學者專家的條件，派任許多的學者專家，雖然這些仍是靠部會首長去遴派的，但其仍有其專業性。像是董事長很快被撤換的批評，則是將來在制度上需要去設計的地方。

(四) 陳寶瑞副處長

1. 角色互相衝突導致混淆：我曾任開發基金董事，但又是經建會的人，常出現公股董事代表意見不同、角色難拿捏的問題。在開發基金中為強化公司內控，設立稽核會，將原本在總經理所屬的稽核機關，改到董事會所屬之下，使其發揮監督的效果。
2. 獨立董事：公司治理是潮流。證期局尋求改善欲納入獨立董事，但有業者反彈，因為獨立董事不是經營者，因此改成獨立董事大案子才有否決權，避免權責不分的情形發生。
3. 強化公司治理方案：董事會是監督的機關。監察人和董事是相反的個體，因此法人不可又推派董事又推派監察人。另外，公司治理的原則是各利害關係人的平衡，包括董事、股東、員工、中間廠商、顧客及債權人等的利益平衡。但其彼此間又是互相相反的立場，像員工希望薪水多事情少，而股東希望多賺錢多分紅等，都需要去平衡其利益。
4. 酬勞問題：公營事業的公股代表領五至六千元；民營事業的公股代表領一萬多元，皆出現投入和產出不對等的問題。
5. 回應施處長：在遴選公股代表時，多考慮教授、政府代表，增加其專業性及獨立性。

(五) 洪淑郁秘書（中油董事會秘書室）

1. 公股代表執行職務：我對公股代表是否確實將議程向主管機關回覆是懷疑的，因此我們假設他們是沒有先看過議程的。但我們公司就用這一套方式來管理派去轉投資公司的代表，在每次董事會召開時，董事會秘書室還特別召開會前會，幾乎是一個星期開一次會。
2. 公股代表的人選：經濟部國營會挑一大堆的名單給部長去圈選，大部分都是教授級的人。像我們的監察人馬秀如教授，他對議程的議題是有一大堆意見出來的。
3. 擴大授權：透過公司的探勘小組、採購小組及策略小組等先行討論，

使送到董事會的議程皆是重要且精粹的。

4. 監察人會議：國營事業中應該只有中油有監察人會議。原本監察人是半年行使一次監督查核報表的權力，但有了監察人會議後，可以增加監察人對公司的瞭解及監督，有助於監察人簽財報，也強化公司的公司治理。
5. 回應施處長：教授的公股代表是有獨立性的，不一定完全聽任主管機關。
6. 勞工董事：中油第一屆的勞工董事雖提出很多問題，但態度是平和的。
7. 回應張教授：關於政府主管機關選任公股代表時，人選需要審慎，不要選到角色會有混淆情形的人選。像是何美玥擔任中油董事會的董事又是績效獎金審計委員會的委員。
8. 關於公股代表考核：其自評的量表過於簡單，常無法評判出優劣。

(六) 江淑貞助理教授

1. 對公股代表的要求：公股代表扮演的角色應隨著政府持股的高低而有所不同。若政府持股較高較集中時，公股代表扮演的角色應是較積極的。而現階段好像對公股代表的要求是較消極，只要求其大方向是與國家政策要求一致的。而較細節、公司常態經營的部分，公股代表的助益就不大了，且規範公股代表要如何做的辦法也不清楚。若需要公股代表積極參與，則其酬勞就需要增加，否則並無誘因機制。
2. 勞工董事：公司治理的原則要保障的除了勞工之外，還有顧客、廠商及債權人等等，因此不能因為增加員工的利益損及其他人的權益。而在這個制度下，勞工可以不用有股權即選上一席勞工董事，變成權力跟義務是不對稱的。而中鋼則是因為員工自己本身的持股來選上董事，則其利益就會較跟公司利益一致，因此其勞工董事的意見也會相對的較有建設性。

(七) 張元農副教授

1. 關於遴選規定：在公司治理的角度上不外乎是「興利」及「防弊」。以此兩個角度去思考公營事業的公司治理，因此需要在公股代表遴選規定上做更細節的規範。可以參考社會上其他公益角色的派任，像是台灣大學明年要選新校長，則其遴選新校長之辦法或可用於參考公股代表遴選之設計上，因為同樣都有公營事業的性格。或是加入一些社會公正人士來協助遴派人選，都是可以參考的方式。
2. 公股代表的考核：考核制度是遴派不當人選時補強的方式。可用問卷的方式來進行考核，在問卷設計上發揮巧思；或是從會議紀錄上的發言，去衡量公股代表在專業意見上是否發揮他的功能，對公司產生助益。另外各部會的相關考核辦法是否確實執行也是需要探究的地方。
3. 董監酬勞及責任：由於公股代表的薪酬較低，因此擔任的意願也較低。像在報章新聞上揭露，政大會計系的蘇瓜藤教授辭去彰銀的監察人；而同時司徒達賢教授卻去擔任元大金華證券的董事，因此可見公營事業和民營事業在不同的酬勞設計上的影響。
4. 勞工董事及獨立董事：勞工董事若設計的像中鋼那樣，以持股信託的方式選任，將會有與公司同舟共濟而非針鋒相對的好處出現。

(八) 主席

回應張律師：不論從獨立董事或勞工董事這角度來看，公股代表最主要的亂源皆是公司法第 27 條，因此若修訂公司法第 27 條，其他的法條都要跟著變動，因此請張律師在這個方面再給我們一些意見。

謝謝大家百忙中撥冗出席座談會。再次謝謝大家寶貴的意見，謝謝大家。

如何加強公營企業的公司治理

附錄八 公營企業獨立董監事制度之設計與探討座談會紀錄

會議時間：93年9月9日上午9時30分

會議地點：文化大學建國校區 B1 會議室

討論題綱：

1. 針對目前公營事業公司治理架構之現況予以探討。
2. 當前公營事業公股代表運作之現況與檢討。
3. 民間企業推行獨立董監事之經驗與討論。
4. 公營事業導入獨立董監事制度之可行性分析。
5. 其他之相關議題。

主持人：文化大學行政管理學系主任 姚立明教授

出席人員：

學者專家	李桐豪教授	政治大學金融學系
	梁榮輝教授	文化大學財務金融學系
	楊芳玲副教授	中山大學企業管理學系
	張元農副教授	政治大學財務管理學系
	江淑貞助理教授	輔仁大學企業管理學系
機關代表	楊關鋁科長	經濟部國營會第一科
	張淑靜科長	行政院研考會管考處
	李育德科長	行政院研考會研展處
	陳佳君副研究員	行政院研考會研展處

紀錄：羅亦峻

一、主席致詞（略）

二、楊芳玲教授引言報告（略）

三、發言意見摘要（依發言順序）

（一）李桐豪委員：

關於民國 92 年附帶決議，行政部門對於附帶決議之看法是僅供參考。在運作的實務上，行政部門對於附帶決議是不太遵守，主決議已視為是附帶決議。政府本身認為可以執行就去執行，若不可執行，就不去執行。但這仍是政策上之宣示，須先從背景看起。

1. 何謂民營？

大法官會議之解釋已相當過時，即政府持股 50%以下之企業視為民營化。目前美國管理之想法，只要公股在公司治理之運作上能有效地掌握董事會超過一半之席次，嚴格來說，即視為國營事業。目前我們利用法律上之漏洞來作為判斷依據，使得明明公股可以有效掌控公司，但在掌控的過程中掌控權卻放棄掉，造成會不會有獨立性之問題。最近立法院有一個宣示，認為獨立董監事純粹是防弊之角色，因此對此議題並沒有去著墨。過去三年，兆豐金控董事長持股很少，但已有效掌控公司，有五席官股支持他，但他號稱自己是民股代表，卻要求官股去支持他。他的意思表示是不是跟官股代表一致，都沒有任何承諾。若今天你是公股代表，則必須依照公股或政府所決定之政策或方向來運作。但若是民股代表，根本可以不要去了解公股之想法。除非去更換董事長，否則在運作上會產生問題。即公股之意圖是沒有辦法進到公司決策上。可是當公股真正去做股權之貢獻，對於公司治理來說是否是好事？就必須看民股代表之行爲是否符合公股之意志。如果中間產生背離，則必須討論是公股錯或是民股錯。

2. 何謂公司治理？

此問題不是最多股權之問題，還包括：小股東、債權人、債務人、

員工之問題。因此公股在社會機器裡扮演何種角色？獨立董監事在此扮演何種角色？另外獨立董監事在目前體制內扮演什麼角色？如果沒有一個指導原則（Guideline）。全部都是消極性之定義，而沒有積極性之定義。因此，我們去檢驗何謂好的獨立董監事？若從一般民間公司所提出之獨立董監事來看，他們究竟做何事？能夠去保障公司內部員工、小股東在利益衝突之間取得平衡之角色。還是因為安隆（Enron）、世界通訊（Worldcom）之後，我們感覺應該設立獨立董監事。因為在積極方面，可使公司採取較正確之方向，在消極方面，可進一步避免弊端，讓此企業能夠更加透明化。

目前到底有何標準可以去檢定何謂好的獨立董監事？是在社會上有名望或是其他因素之考量？即使如此，對於公司治理能否提供積極或消極之建設，我們也無從證明。另外，我們也有看到很多獨立董監事，好像就是特定那群人。若以交叉連結的方式來看，人選的高度重疊性是否符合獨立及公正之原則，值得好好來檢證。

獨立董監事的設置，若是考量到國際化之需求，則可以來建構。例如：美國規定上市公司須設置一定席次之獨立董監事，若未設置，則不符合規定而無法上市交易。但是建構的方式，是否能就公股代表範圍內直接指定為獨立董監事？但如此一來，又將產生政府掌控之股權指派獨立董監事之疑慮，特別在目前所謂民營化公司去指派獨立董監事。因此，我認為有效的解決之道是政府訂出一個指標或指導政策。雖是政府指派，但卻不代表公股角色，而是由公股指派之獨立董監事。這個方法的核心，完全依靠在建構完備的指標或指導政策。如此或許可以符合所謂國際化形式主義。

權利與責任應該是對等。我們指派公股代表做董事，支付的待遇必須是可以匹配他的責任。如果給他 10,400 元，卻要承擔全公司之債務 1 億 4,000 萬元，這樣並不合理！如果不能要求他負擔 1 億 4,000 萬元之債務，那公股代表就執行 10,400 元之功能即可。

小結：

金管會在今年 7 月送證交法之修正案，希望迅速將獨立董監事之規定強

力落實與執行。我認為會遇到社會強力的反彈，結果又把法案撤掉。可見得獨立董監事真正執行時，不論是從實務面或政府管理角度來看，都還有很多空間可以去討論。因此，短時間我認為證交法要把獨立董監事之規定納入真正去強制執行，可能要等到明年以後。

(二) 梁榮輝教授：

1. 首先我們必須去定義董事的目的為何？因為錢不是我們出的，公司要我們去當董事，我們能幹什麼？事實上，董事若為公股，大部份派的都是它的主管機關，主管機關去的目的就是監督。坦白說，公營事業都不會有問題。即防弊但興利則沒有效用。
2. 獨立董監事的職權到什麼地步？基本上是跟其他董監事一模一樣，只是名稱上不一樣。另外也沒有規定獨立董監事可以做什麼？不可以做什麼？獨立董監事跟管理者非親非故，也沒有那麼多時間，因為大部份都是兼職。不像常務董事配有幾個研究人員及秘書，可以幫忙跑腿或做事。因此獨立董監事只是防弊並無法興利。
3. 在制度上我覺得立意很好，例如：安隆案可以發揮外部監督之效果。可是又有監察人之設置，其職權如何去跟獨立董監事劃分？另外，獨立董監事的遴選須完全無相關之自然人，但公司是我的，你沒出錢卻要來出主意，我覺得問題有很多。
4. 目前獨立董監事、監察人及其他董事有很大的不同，壓力較大。因此一定要有誘因才會全力投入，做好是別人的，做錯責任都在自己身上。有誰可以什麼事都不做，只專心在做獨立董監事。因此何種職位才能當獨立董監事？之前所訂的條件是不是要證照，若有證照才要來考核，這都是大問題。我覺得公營事業問題不大，因為很多人在監督，換句話說，派去的董事長也不會做很久，一定很快被換掉。可以看到很多公司以前做很久，現在因為此結果，做好一、二年升官，做不好就會換到別家。例如：台糖董事半年就換一個，因為其心態認為很快升官，一做沒好處就又離開了。如此對於公司長遠經營是沒有好處的。

5. 目前董事或獨立董監事都要不相干之第三人，你認為會投入多少心力在公司？再加上董事要負責任。從此想法來看，最終要建立到底政策目標是防弊或興利？防弊以目前機制是足夠的。國外沒有監察人之設置，所以才有獨立董監事之設置。但我們有監察人卻又另外引進獨立董監事制度。講明白一點，要找到形式上沒有相關之第三人是很容易的。
6. 目前獨立董監事與其他董事是沒有差別，仍舊是一起開會。開會時有很多公家派的代表一定要發言，因為經濟部長一定要看會議紀錄，只有講才會有紀錄。像我較少發言，除了重要事項以外，因為經營者表現不錯，所以沒有什麼好講的。

小結：

我個人有二點結論：

1. 獨立董監事必須定義清楚，到底目的是什麼？若是除弊，就不要兼顧興利之功能。
2. 技術上如何去處理？證照考試是一個比較好的解決方式。

(三) 江淑貞助理教授：

1. 好的公司治理到底保障的對象是誰？應該包括相關利害關係人。例如：股東、債權人、消費者及員工都必須要去保障，所以會有之前提的勞工董事。可以透過引進獨立董監事來保障所有利害關係人，現階段公營事業是不需要的。可是基於保障所有利害關係人之原則下，獨立董監事是一個好方法，但不是唯一的方法。因為並非設置獨立董監事即可做好每一件事。現階段獨立董監事到底可以做什麼？只是一個兼職的角色，很難迅速發現公司的弊端。
2. 目前現階段公股股權是不可以去支持非公股代表，這裡給一個政策上之建議，公股代表跟獨立董監事的性質，在執行上是不一樣。公股代表目前有些考核的標準是必須按照政策的方向從事的，公股代表自主性相對來講沒有那麼高。獨立董監事則承認你的獨立性。因此，不論是永續經營或是轉型利潤上來看，獨立董監事相對較高之

自主性和公股代表是有差別的。

(四) 張元晨副教授：

1. 首先獨立董監事要能發揮公股代表沒有的功能，我們才會進一步去討論要不要設置之問題。張朝棟律師提出一個例子，當公股因國庫有需要時，必須發放現金股利。但站在公司的立場上，因為營運之需要，現金部份沒有辦法如期發放，希望能發放股票股利。若此時由公股代表來做決定時，基本上他必須支持政府政策。但在公司長久經營來說，對公司其他少數股東也必須具有制衡的力量。如果在理想上，我們能夠找到具有獨立性之董監事來提供意見，並告訴經營階層一個對於公司長久發展有利的作法。也就是目前在現金流量方面，公司可能不適合去發放現金股利的意見。
2. 獨立董監事如何在理想上發揮制衡之力量？給予他適當的激勵。我想現在的公股代表有很多責任，但待遇卻相當有限。未來獨立董監事，可以把權責部份做一個最佳的配套，才能更進一步來設立獨立董監事。

(五) 梁榮輝教授：

1. 剛探討的是公營事業，但現在已民營化企業，例如：台鹽，它是屬於還未上市就承諾設立獨立董監事。它是國營事業但它有設立獨立董監事。事實上，他是有誘因的，董監事酬勞是公司盈餘的 2%。若是公股代表，則董監事酬勞是分給經濟部。獨立董監事本身是可以保有酬勞。
2. 當公司剛成立時，會優先發放股票股利，但在成熟期時，則會傾向於發放現金股利。並沒有硬性規定公司須發放現金股利或股票股利，這是跟公司成長的策略有關。當然像國外都是現金股利，我們台灣則喜歡股票股利。像一般老闆不願意領董監事酬勞，但卻願意領股票，完全取決於誘因夠不夠。

(六) 李桐豪委員：

1. 目前送進立法院之證交法修正案，主要是模仿美國之法案。現在主要批評在沒有考慮台灣現有之架構，已經有監察人之設置，又另外在董事會內加進審計委員會制度。雖然說可以擇其一而行，但不如好好檢討我們的監察人制度，如何去扮演好催化劑的功能。
2. 目前的獨立董監事若發現公司有問題，是跟誰報告？在什麼場合報告？他還是在董事會內開會，所以還是會跟主導董事會的人產生衝突。這個人通常就是指派獨立董監事的人，所以直接產生矛盾。事實上我並不會去找一個人來對付自己。另外，如果報酬系統是按照公司盈餘之比例來分，則相當可觀。因此我並不會去放棄這個利益，所以更不可能真正去扮演獨立之角色。除非報酬是來自於外部，即可扮演好揭弊的角色，報酬就相對較高。如此才能顯示出其功能。
3. 公營事業包括行庫在內，公股代表並沒有積極性的角色扮演。我本身也做過公營行庫的董事，董事會三個月開一次，常務董事一個月開一次。銀行法規定在一定金額以上的貸款都要經過董事會之核準。所以請問你要如何去調查？而且若每一件案子都要調查，則董事會也不用召開了。所以公股代表在公司治理架構上顯示出其功能性是有限的。

（七）楊關錫科長：

事實上立法院的附帶決議案，我們是很認真去辦理的，不是僅供參考。經濟部身為公司法的主管單位是非常守法的。同時也希望全體公司，朝向一個正常合理的方向去發展。事實上，公司治理關鍵的問題在於所有權與經營權如何切割之問題？公司所有權人要不要介入公司經營，還是信任專業的經營團隊來經營。在民營化之前，政府百分之百持股，你要維持的就是政府的公權力。它負責的是政府的公信力及一些部長去留的問題。當然我們要管理的好，那所有董監事當然是以公益為主。民營化之後這些公司的董監事當然會改組，公股只能掌控比股權多一點的席次。

公營時期跟民營時期是有很大不一樣的，因此既然已經民營化，公股還要去掌控公司有二種說法：

如何加強公營企業的公司治理

1. 公股是不是有善盡股權應有的責任，就是有沒有好好去監督公司。
2. 監督的深度有多深。公司的政策如果不違反正常公司之經營，則授權給董事會交給專業經理人去運作。但這個拿捏比較不容易。經濟部對於股權的掌控，不像其他的主管機關，那麼積極去掌控公司董監事。因為生產事業的經營需要長期的累積，所以不可能二年訂一個經營策略並且看到其績效。可能需要長期的經營，所以經營團隊的變動，基本上不是很大。

公股代表可不可以善盡監督之責任？我想在公營時期有審計法規及其他的政風單位去監督，弊端是有，但不像民營公司那麼嚴重，一定會發揮比較好的效果。但在積極興利上，這一點是比較不可能。

剛梁教授提到董事要跟誰負責？董事絕對不是跟董事長負責，我所瞭解的是跟部長負責，經濟部的做法是這樣的。

獨立董監事從安隆案及世界通訊案來看，他被要求的只是防弊而不是興利。獨立董監事我個人認為只是一種輔佐、協助的角色，並具有相當程度的獨立性。可是如果獨立董監事只是防弊的角色，就會跟公股代表有相當之重疊性。基本上，彼此功能是類似的。但這跟整個公司、社會的文化有很大的關係。我個人認為如果部長信任你，則會放手讓你去做。並且你所有的發言、提案絕對被所有人重視。因此在公營時期，取得大股東或政府的信任，是獨立董監事一個很重要的必要性。能不能發揮積極的功能跟是不是獲得公股的信任是很重要的。獨立董監事，如果被選出背後一定要有很強的力量，即大股東的支持。否則，小股東持有一個獨立董監事，絕對沒有辦法去制衡整各董事會的運作。所以大股東支持，獨立董監事的功能才能發揮至理想境界。

公營事業是不是可以例外，事實上在法規內所提的並不是非常清楚。在主管機關執行時，也可以要求公營事業設置獨立董監事。雖然證交所有價證券上市審查準則第9條第二項，說你可以排除此項規定，但並不表示你可以不設置。到目前為止，他就要求台鹽上市時須設置獨立董監事，而台鹽也設置了。剛李教授所提的附帶決議之問題，如果今天不遵守附帶決議，我們早就選出獨立董監事。因為附帶決議，我們也去找商業司、公司法主管機關及證期會，開會討論說如何解決台鹽民營化後，因附帶決議而造成之問題。所

有股東都是散戶，公股還占有 40% 的股份，如果公股不去支持，那散戶如何支持？就會面臨選不出之問題。

獨立董監事設置之必要性，像美國證交法規定要有三分之一的獨立董監事。我們回顧安隆案發生弊端時，15 席董事內有 8 席獨立董監事。所以獨立董監事是不是真能防止五鬼搬運呢？如果過度信賴獨立董監事，反而是對獨立董監事的一種扼殺。你賦予他獨立性之責任，他到底是不是被信賴呢？他本身無法查覺，大股東可能一有機會就會把你換掉。如果在這樣的前提下，當你在為公司興利及除弊的同時，將面對三種狀況：

1. 責任很重。
2. 報酬是不是相對符合？
3. 獨立董監事有沒有辦法真正符合所有股東的利益，這很難去衡量。

剛張元晨教授提到公司發放股利時，是要以公司本身利益、國家全體利益或民間小股東之利益來考慮。那你衡量時就會非常困難，你沒有一個明確的標的物去評估。若是公股代表，則支持對公股最有利的政策即可。但獨立董監事，他必須去支持公司整體的利益。獨立董監事的設置確實有其必要性，但在公營事業裡則會增加其複雜度。也不是說不可行，剛李委員提到你要訂一個比較明確具體的目標。例如：準則（Guideline），當公共利益與公司利益產生衝突時，你要維護公共利益之類，有優先順序可以去遵守。

（八）李桐豪委員：

公股不支持非公股代表，但公益者除外。可能只要加一個除外規定就沒有問題了。但很顯然並沒有這樣做，因為當時不會去想到台鹽的這個問題，所以才出現這個狀況。另外，政府機關是具有選擇性，例如：有些人會非常遵守，有些人不想遵守時，會想辦法說你這只是一個建議性。甚至可以做到說這是 92 年 5 月 30 日，換句話說，只對該預算年度有效。尤其是附帶決議案，其實官股是不是要去支持獨立董監事，在我個人認為從另一個角度來看，如果一家企業 49% 是官股，另外 51% 是民股。官股有其自己的政策，獨立董監事大概也不需要替官股說話。官股有自己的利益，而你也決不會去預期說官股做出侵害公司權益的事。所以從另一方向來看，應該是從 51% 去找獨立

如何加強公營企業的公司治理

董監事。因此，這個附帶決議是沒什麼問題的。真正的問題是你有沒有公開，透明遴選獨立董監事機制。而這個獨立董監事選出之後，對於民間股東在實際上推動公司治理時產生問題，如果我今天有 7 席董事，3 席是官股代表、3 席是獨立董監事、1 席是董事長、1 席是總經理，這才是產生問題的地方。你應該從兩個角度，一是獨立董監事如何遴選產生？一是他本身的董事會席次結構，有沒有辦法讓公司正常運作。

（九）楊關鋁科長：

民間企業如果剛上市時，股權是非常分散的。你真的找不到一個 Leader，因此會產生財團介入之問題，財團會藉由徵求委託書的方式，去支持對他有利的獨立董監事，他的獨立性可能會受到質疑，這個問題值得考慮。

（十）張玉山教授：

我看是兩層。第一層公股代表作一個法人代表，他的獨立性有很多問題。他的權利義務並不對等，且獨立性不夠。因為它管理程序上沒有自己的人格，通常公股是委託董事長、總經理代為統籌和傳達。所以使得內部決策和董事會的決策混淆，根本沒有辦法發揮功能。因此展望未來，如果有比較好的公營事業公司治理架構，應該多一點獨立董監事。就好像官股去支持勞工董事一樣，下次是不是可以不要以法人形式表現，而是以自然人獨立董監事的形式。如此，公司法第 27 條直接控制力量會下降，這樣子就不會說全部都是一條鞭，可以讓比較專業的聲音進來，可以讓獨立董監事發揮功能。這不見得一定要在上市的過程中做，事實上，我們國家行政部門的政策是要推動公司治理，國營事業做一個最守法，最擁護政府政策的機構。它應該把控制結構做獨立性的設計，事業經營與其他考量可以做某一程度的分立。我覺得從更遠一點的考量，應該是公營事業如何引入獨立董監事增進公司治理？現在金融機構那麼多，有很多一時也不上市。當上市時，常說有這個文、這個辦法我可以不做，引入獨立董監事是個不錯的方式。

（十一）楊芳玲副教授：

一般公司獨立董監事沒有大股東的支持，恐怕也選不上。因此，他不會去違反大股東在董事會的意見。回到公營事業來看，公營事業在公股選派的

過程中，當然從政府的角度來看，如果國家政策跟公司利益衝突，當然是國家利益優於一切，你是我推派出去的，怎麼可以不理我的指示。對推派出的公股代表，如果從公司的經營來說，真的要他發揮專業的經營能力，他的確需要去思考忠於公司法。尤其是最近修改之後，對於所有的董事都有個忠實義務的要求，範圍實在是相當廣泛。

領薪 14000 元的公股代表在法律上的責任跟董事長的責任是一樣的。因此各部會也漸考量學者專家兼任問題。公股代表如果侷限於所有政府的指揮監督，根本沒有獨立性可言，因為可以隨時被撤換。所以若公股代表沒有那麼多侷限的話，獨立董監事的色彩可能會比較明顯。若鬆綁侷限，公股代表選派的過程中，當然可能會有更嚴格的遴選機制，既然經過一套遴選機制出來後，在經營管理上就信任這群專業的人去處理，這樣公股代表的獨立董監事的獨立性，就比較容易表現。

剛張元晨教授所提到的例子，不管是股利分派或現金分派，其實是滿簡單的，每個公司 case by case 可能都不一樣。如果今天看公司目前的狀況，一定是聽政府指揮。其實不需要什麼專業判斷，所以我們才會去思考，是不是官股有一部分席次可以挪出並設立獨立董監事。雖然也是靠官股的股股權來支持，可是至少不要受遴派管理監督要點限制。當然可能公股代表所有經營成效，一定歸給政府股東，然後政府股東才發給你 10400 元。所以你的經營績效跟酬勞是不一樣的。如果是獨立董監事可能處理的問題較不受限，所以在投入跟產出的值去做個調整，他整個經營管理當中也較具備獨立性。所以我才講說獨立董監事在一般的企業要把他放進去是不是能夠達到效果，值得探討。反而是公營事業讓獨立董監事有這樣的彈性空間，就是跟公股真正的代表去做個區別。會不會對公營事業的治理有些助益，雖然剛也提到其實有些公營事業營運狀況很好，但是也有營運較差的公司，公司內有很多利益關係人，不管是債權人、債務人、來往廠商或員工。不能說官股代表覺得不好玩就離開，那一群人怎麼辦？還是需要有人幫他去管理。

（十二）楊關錫科長：

一家公司權力結構是怎樣的？光權力結構不外乎是董事會做成決策，獨立董監事會有幾票？2 個獨立董監事，也只有二票。獨立董監事沒有獨立性，

如何加強公營企業的公司治理

台電目前董事有 15 席，專家學者 6 席、政府代表 6 席、勞工董事 3 席，等於說只有 40% 是屬於專家學者，不管是公股代表具有某種獨立性或專業性，他只是 6 票（40%）能帶來什麼影響？這是很現實的問題。除非把獨立董監事的席次增加（從 2 席到 10 席），但安隆案並不會因為獨立董監事設置多而防止弊端產生。

（十三）張淑靜科長：

依目前證期局上市（櫃）公司審查準則，規定初次上市（櫃）公司須設置獨立董事。公營事業民營化雖然不適用之（上市審查準則第 9 條第 2 項規定），但台鹽申請上市時，後來還是有設置獨立董事。民間公司設置獨立董事目的，是希望能借重其經驗及專業能力，站在超然的立場，監督公司管理階層致力於追求股東財富最大化，所制定的決策與採取的行動都能與股東利益一致。在國營事業民營化前（政府持股 50% 以上者），多少都肩負著達成特定國家政策任務之使命，即使是民營化後（政府持股低於 50% 以上者），如果政府屆時仍是最大股東，若國家有需要時，能否完全卸除配合國家政策任務之執行，是存有疑義的。所以選任的獨立董事如何能兼顧公司全體股東的利益與國家政策的執行，因為執行國家所交付的政策任務，有可能會減少公司的營收或造成公司營業成本的增加等等，致危害到其他股東的權益；因此，國家政策任務之執行可能與公司其他股東利益相衝突，如何能在二者間取得平衡，是獨立董事要面對的難題。

（十四）李桐豪委員：

我覺得現在公營事業，公股要指派一個獨立董監事，然後用自然人的形式表現，我想馬上會受到社會上的批評。因為要如何去選定它？因為它是人，不是官股隨時可以撤換。它有任期，你怎麼可以拿國家的資源去指派一個人？政府在制定這個政策時，它必須面對這樣的挑戰，不管是監察院或立法院，這是第一個須去考慮的。第二個獨立董監事是不是對於公司治理有這麼大的幫助，而必須變成強制性的政策去推動，因為變成強制性的政策後，就會消耗社會成本。倒過來想，如果公司治理只在防弊，而不是興利，我們只要建立警示系統，透過員工去檢舉，發現公司管理階層的行爲導致公司損失是可以計算出來的話，我就按照比例算給你，以防弊的角度來看，可能比獨立董

監事更有效率。如果誘因夠、保護夠，何必設獨立董監事？至於公營事業獨立董監事是否可以扮演更積極的角色，不管在除弊或興利上，我剛講過在公司文化上，我們還不是那麼具備獨立性。以我個人實務經驗來說，我在合庫3個月開一次會，每個月領薪水，且只能提出一兩個非常和藹的建議。如果今天把它變成社會成本一定要去執行，那就去執行吧。公營事業已經被綁手綁腳，任何一個職員被一連串的法規綁著，他根本不敢去做壞事。如果政策當作是社會成本去植入，我不會反對。但是想透過引進獨立董監事，來改善公營事業的管理，這其實是值得探討的。

(十五) 梁榮輝教授：

從防弊的觀點來看，公營事業不會有任何問題。因為你要讓他突破一個步驟他的風險非常高，所以從防弊的角度是沒有那麼的需要。但從政策的執行角度來看，就需要。但是問題是如何設計？獨立董監事全都代表官股，你只是投票工具，根本無法表達意見，所以一個意見代表全部意見。那如果要設獨立董監事，也是經濟部派的，那也不用去設立了。我意思是如果要設立獨立董監事，交通部就不能自己派，財政部也不能自己派。這樣子，就可以監督到不同部會，將會有制衡的力量。獨立董監事運作的狀況，最後一定要選邊站，你也不能期望他站那一邊。因為他是獨立行使職務，藉由專業來決定。你也就不能說他是對或錯，因為選他出來就是要發揮跟別人不一樣的功能力。所以我覺得這是個潮流。

(十六) 李育德科長：

我個人提出三個疑問：

1. 如何把公司治理的觀念落實到公營事業上。事實上，獨立董監事只是達到公司治理的手段。所以是否僅限於採取獨立董監事這個制度，才能達到公司治理的目標？似可值得再深入探討。就以公司法立法例而言，德國等大陸法系的國家，有董事及監察人的組織存在；美國卻只有董事會，沒有監察人的機制。所以這好像是制度選擇的問題。也就是我國早期引進公司法時，是引入大陸法，現在是不是要完全引進一個新的制度？OECD 也做公司治理的工作，但是，因

為 OECD 國家的公司法制，除日本外，基本上是與美國相同，只有董事會而無監察人，再加上其董事會成員產生的方式，當然有建立獨立董事機制的空間。所以，我們在考量公司治理的問題時，應注意的是如何落實公司治理；換言之，應該是如何補強現有董事及監察人機制、或是容許公司採行雙軌制（即公司可選擇採董事及監察人或僅有董事會並設獨立董事），逕以現行董事及監察人制度下再加上獨立董事及獨立監察人的方式，在理論上似有矛盾及疊床架屋的問題。公司法第 27 條，如果對於有責任的大股東來說，不管是公營或私人背景，今天他個人我想在實務上也可以看到非常好的例子。當然第 27 條是有它的問題，即不論是官派或是法人指派，法人有權隨時把你換掉。這個部分是獨立董監事制度沒有辦法做到的，也就是說你今天指定他是獨立董監事，你就要讓他在董事任期 3 年做完。如果中途解除他的職務，依照公司法的規定你還要給他賠償。這個部分需要先去考量。

2. 如果選擇獨立董事這個制度，公營事業不應該被排除。也就是如果規定需引進獨立董事，不能因為公司為公營或私營而無理由地給予差別待遇，否則似有違反平等原則的問題；特別是如認為公營公司有其特殊性而需有差別待遇時，亦應將其需有差別待遇之要件、內容、範圍，具體明確地規定。所以個人對於現行規定公營事業在初次上市等得不受需設獨立董事或獨立監察人的說法比較難以接受。換句話說，對於公司上市(櫃)的管理，不應該有差異化的待遇，如果要用「得」的話，也應該把要件等規定的很清楚。
3. 至於設立獨立董事及監察人的部分，我個人的看法是獨立董監事的功能，要如何達到它的效力並仍應有監督之機制。譬如現在有 15 位董事，2 位是獨立董事、1 位獨立監察人。從名稱來看，獨立董監事跟一般董事有何差別？難道獨立董監事就是獨立行使職權的董事，而其他董事就可以不要獨立行使職權。董事被選舉出來就是要替全體股東利益來考慮。以現行實務上而言，公司大股東可以透過公司法第 27 條，指派學者專家以法人代表身份，來幫他管理這家公司。當然既是法人代表，法人有權隨時更換其代表，這個部分是有

異於獨立董事及獨立監察人制度的，也就是說公司一旦指定獨立董事或獨立監察人後，公司就要讓他在董事或監察人任期 3 年做完，因此在何種狀況下可解除其職務？是否與其他董事適用相同之規範？解任獨立董事或獨立監察人，公司是否如同解任一般董事或監察人一樣，對於未達任期之收入，依照公司法的規定，賠償其所受損害？這些部分應該都是引進該制度應先考量並規定清楚。

(十七) 李桐豪委員：

不管是董事或監察人，是按照股權進來的，如果我們要引進新的董事或監察人，他的來源跟股權結構不一樣時，他就會產生某種程度上的箝制。如果叫他獨立董事或監察人，並不意味其他人不獨立，只是說思考的方向不太一樣。在作決策上，就會有制衡的作用。其實真正的問題是董監事的來源，今天就算是獨立董監事，也是跟大股東非常密切。因此檢視目前現有的名單，會發現彼此網絡關係是相當密切的。

(十八) 張玉山教授：

其實國營事業的性格非常多，例如：中央銀行、健保局、台電及自來水公司，有獨佔的，也有競爭的。我們談的國營事業是不同層的，透過程序透明公開，讓任意性下降，我發覺目前的派任程序較鬆，所以現在有去政治化並回歸專業化之趨勢。但是如果獨立董監事產生的歷程沒有做規劃，那還是不獨立。他的概念應該是如何維持一隻手臂長的距離，而不是指揮監督的關係。我想也需要回來看公營事業設置的問題，如果是控制貨幣供給為主的公司，還是不要以賺錢為目的。因此它們並不需要那麼多不可控制的人，而是需要可以控制的人。有些負政治責任，進立法院受質詢，有些負經營責任。所以它有若干形式不是那麼好指揮，消息跑出來，就是代表透明度增加。所以我們應該因其性格而改變。

(十九) 張淑靜科長：

現有國營事業，政府持股在 50% 以上者，包括合庫共有 28 家。誠如張教授所說的，目前國營事業分別隸屬於 7 個主管機關，包括中央銀行、財政部、經濟部、交通部、健保局及勞委會等，主管機關有督導之責，國營事業

如何加強公營企業的公司治理

之年度營運計畫及重大經營決策等都須陳報主管機關核可，並不能像民間企業般完全獨立自主。而且國營事業屬性亦有所差異，並非均以營利為目的，將來配合政府的組織改造，可能中央銀行會轉變為獨立機關，另交通部所屬的 4 個港務局，也可能未來就改制為行政法人。目前國營事業（指政府持股在 50% 以上者），似無設置獨立董事的實益，因為監督的機關很多，從主管機關、行政院相關機關，甚至到立法院，層層的把關，以維護全體國民的利益。例如國營事業年度預算審查，當它規劃、編列完年度預算後，須送到主管機關審核，核准後再送到主計處，邀集相關機關共同審查，每年要產生多少盈餘繳庫，以充裕國庫收入，都經過嚴密的審核程序，最後還必須經過立法院三讀通過。所以它們營運方向，不太可能背於國家政策或利益，而是必須按照正軌來運作。因此設置獨立董事的議題，個人覺得應該是著重於已民營化（政府持股低於 50% 以上者）的國營事業。

（二十）楊關鋁科長：

基本上，我個人不反對設立獨立董監事，因為百分之百的國營事業日子不好過，上級要求裁員，你也要去裁，百分之百的國營事業那些董事也不好做，即使蓋橡皮圖章也蓋的很辛苦，領一萬多塊，你對得起自己的專業或良心，這也很難講。

獨立董監事可以發出另外一種聲音，可以跟政府講這樣做不太好，這樣反而對公司治理是有利的。目前公股代表的功能是這樣，獨立董監事進去會提升績效嗎？這很難講，如同張教授所說的，有些公司是公益性質的，所以要如何提升績效，如果是競爭性產業，獨立董監事進去會幫它更賺錢嗎？這也很難講。它是不是很熟悉這家公司的經營，公司哪個地方有問題？它還是必須要經過學習了解之後，才能發現問題。即便是公司內部人員也沒有辦法做到那麼有效率，同樣地外部會計師也很難去發現。但我認為設立獨立董監事是幫公營事業的忙，因為較能維持公平客觀。

四、結論（按發言順序）：

（一）李桐豪委員：

我個人認為從法制的角度來看，國營事業不容易授權給某人去當獨立董

監事，除非有一個非常公開透明且被大眾認同的過程。透過此方式選任出的獨立董監事，才能被大眾所信服。另外，為什麼我們不能夠對所有的公股代表都進行這樣公開透明的審查？也賦予他很大的社會責任與榮譽，如此他在執行官股的角色時，就可以多少盡他的專業性及獨立性。一方面是興利，一方面是除弊。甚至因為有社會的賦予，當他遇到立法院或行政部門給予他不當的責任時，他可以跳出來代表社會上另一種聲音。如果沒有經過這個過程，聲音是出不來的。在公營事業裡選出具有獨立性的公股代表比透過一個公開程序去找一個獨立董監事可能對公股更有幫助。

(二) 梁榮輝教授：

我認為應鼓勵國營事業去設獨立董監事有二個原因：

1. 全部是公股，只要不代表公股的意思，隨時可以被撤換。獨立董監事至少換不掉，這是好的方向。
2. 當公司遇到重大事項時，很多董事就會要求獨立董監事表態。代表他們已經有尊重獨立董監事專業性及獨立性的共識。

(三) 江淑貞助理教授：

國營事業是否需設置獨立董監事，是取決於公股代表與獨立董監事的權利義務是不一樣的，這樣才會有討論的空間。如果今天獨立董監事可以扮演的角色跟公股代表的重疊性很高，那國營事業就不需要設置獨立董監事。獨立董監事在這裡不像公股代表有那麼多限制，那他可以發揮的空間較大。或許現階段獨立董監事遴選的過程有些困難，可是他所扮演的角色是跟公股代表不一樣的，所以未來仍可朝這個方向努力。

(四) 張元晨副教授：

如果站在強化公營事業的角度上，我個人是贊成設置獨立董監事。我剛也提到如何在遴選機制中做到透明化，它有任期的保障，站在強化公司治理或許可以帶來額外的好處，如果基於這一點，我個人是贊成設立獨立董監事。

(五) 張玉山教授：

在自由化的過程裡，常常在開放市場會設置管制機關。管制機關是要來獨立行使職權，維持市場秩序達到社會公義。管制機關握有這麼大的權力，要如何去設計？即跟行政權加以劃分。管制機關例如：公平會、中央銀行都是任期制，獨立行使職權，委員黨派名額分配。這個合議制組織能達到原本設置的目的，它靠的是平衡，而不是道德訴求。一樣的回到公營事業的狀態，我們過去因行政權主導的關係把所有的審判權都決定在部長手中。現在不可以讓這件事有手臂長的距離，選任的過程要公開、權利義務要透明，這都是大方向。只要程序透明且作決策的人要表明他的立場並負責任，這樣子，其實獨立董監事是可以考量的方向。

(六) 李育德科長：

我個人的想法是三點：

1. 如何透過手段達到公司治理的目的？我想應該都是可以考慮的。獨立董事或獨立監察人在現有制度上，是不是一個好的選擇，都可以再評估。
2. 在目前憲法架構下，基本上是採取公私法分立，也就是行政救濟要到行政法院，一般訴訟要到普通法院。在這樣的體系下，大家應該尊重司法的基本原則，不應該有差別待遇。而且行政必須在立法監督下運作，故應該避免避難到私法的狀況產生。
3. 如果要採取獨立董監事制度，我認為有很多配套措施要更清楚地訂出來。因為如果選出的獨立董事或獨立監察人不適任，那要讓他擔任至三年期滿嗎？也許在引進獨立董事機制與強化現行公司法規定的董事及監察人制度間，仍有許多問題值得我們好好去思考。

(七) 張淑靜科長：

針對證期局的規定，國營事業民營化要申請上市時，我也是贊成設立獨立董事，因為既為國營事業，就應引導示範。如設立獨立董事，必須要能營造讓獨立董事有發揮實質功能的環境，而不是只為了符合上市審查準則，而

設立獨立董事，讓這個規定流於形式。如果獨立董事能發揮實質監督功能，甚至於以前已經民營化的國營事業，我都覺得可採勸導的方式，鼓勵設置獨立董事。但有個問題一定要先釐清，就是獨立董事與監察人之間的職權與功能須劃分清楚，美國是因為沒有監察人的設置，所以須設置獨立董事來執行董事會外部監察的功能，而我國公司法仿照德、日制度，公司有設置監察人的規定。所以獨立董事與監察人職權與功能之劃分，一定要先釐清。

（八）楊關鋁科長：

獨立董監事應該要考慮的是價值的問題。這是我個人認為，設置如果有利於公司經營，那就應該設，這是無庸置疑的。但有三個問題必須去考慮：

1. 設置獨立董監事之後會不會比現在功能更好？我想應該做個調查。並不是單方說獨立董監事如何好？怎樣有利於公司經營？如果他確實有助於公司經營，則可設置獨立董監事。
2. 需考慮國營事業的類型為何？如果它要民營化，之前設立獨立董監事，之後又要設獨立董監事，那就是要去檢討它民營化的時程表。如果說二年內就要民營化，獨立董監事擔任沒多久，因民營化要重新改組一次，那就會去衝擊到候選者的意願。
3. 握有權力的人是有很大的影響力，不管是行政院長、部會首長或公司董事長，對於獨立董監事的授權是很重要的。否則獨立董監事只有孤單一、二位，能發揮多少監督的效力？基本上要有充分的授權，獨立董監事才能去興利除弊。

（九）楊芳玲副教授：

獨立董監事的確在一般公司不太能發揮公司治理的效果，是可以再商榷的。在公營事業的部份，我也發覺到剛李教授所提的，在整個官股派任管理監督的過程中可以重新檢討一下。不管是選任的條件、過程，都很公開透明。如果從官股的派任來看，不管是 10%或低於 50%的官股，持股比例很低但仍百分百掌控的公司，這些公司實際上在公股選派的過程中，可能更重要。因為政府出資已經沒那麼多，玩的是別人的錢，那在整個選任的過程中，國家政策的使命不是那麼高，也許在官股指派的過程中，會需要更加的透明，讓

如何加強公營企業的公司治理

大家了解爲什麼選這些人出來？如果從官股選派的過程中去著手，可能的確比較公開透明，不要去區分官股代表或獨立董監事，這二個有不同的角色，說不定是一個可以釜底抽薪的方式。

附錄九 公營企業勞工董事之探討座談會紀錄

會議時間：93年9月9日上午9時30分

會議地點：文化大學建國校區 B1 會議室

討論題綱：

1. 勞工董事運作之模式與現況
2. 實施勞工董事制度所產生的利弊得失
3. 民營化後勞工參與制度的演變
4. 設計可永續發展之勞工參與制度
5. 勞工董事與公營事業公司治理之相關議題

主席：張玉山教授

出席人員：

學者專家	姚立明教授	文化大學行政管理學系
	江淑貞助教授	輔仁大學企業管理學系
業者代表	宋哲雄主任秘書	中油公司
工會代表	張緒中理事長	中華電信工會
機關代表	胡文中科長	經濟部國營會
	莊麗蘭專門委員	行政院研考會管考處
	張文蘭專門委員	行政院研考會研展處
	陳佳君副研究員	行政院研考會研展處

紀錄：李嘉銘

一、主席致詞（略）

二、楊芳玲教授引言報告（略）

三、發言意見摘要（依發言順序）

（一）張緒中理事長：

1. 實務上中華電信是由代表大會選出勞工董事而非諮詢委員會，而勞工董事之人選來源因各單位之規定各有不同。中華電信勞工董事所提人選包括學者專家，但礙於工會文化、政治因素，雖然中華電信會推薦大學教授擔任勞工董事，但無法獲得認同。這是由於工會成員在職場上未曾受過行政訓練，視野不夠寬廣，因此無法顧及長遠的規劃，甚至產生分贓之現象，使專業分工的精神難以實現，尤其是牽涉到選舉時。
2. 中鋼之勞工董事制度已修正成理事長為當然董事，將於今年 12 月開始實施，因為從郭理事長時期開始，工會即發現直選之理事長，其發言份量與一般勞工董事有極大之不同，若理事長進入董事會將有助於推行其主張。另外，以本人的觀察，國內工會能真正作到專業分工的就是中鋼工會，其諮詢委員都是由公司各部門重要資深幹部選出，基於公司生命共同體及早期建立之企業文化，為非常健全之運作模式，短時間內很難有其他公司能模倣。不過由於董事之產生方式為持股所得，因此並非真正的勞工參與。
3. 第一銀行、華南銀行之勞工董事問題牽涉到政治因素，而陽明海運是因工會不夠強勢，即使立法院通過附帶決議也不能保證勞工董事的設立。台肥勞工董事之產生也與政治角力有關，並且由於相關辦法不夠周全，因此曾產生爭議與弊端，由此可知勞工董事在爭取過程中，牽扯到太多的問題，並非只是制度上的問題。
4. 小結：勞工董事之設置牽涉到太多政治角力，且與工會規定、素質、體制有很大的關係。

(二) 胡文中科長：

1. 針對引言報告及張理事長的發言作補充，首先 89 年附帶決議是保留在黨政協商的會議紀錄中，國營事業管理法在三讀時該附帶決議是未見諸文字的，因此公股佔 20% 以上需設勞工董事之決議在去年六月前不具任何法律地位。所以當時才會採用政治或協商手段達成勞工董事設置之目的。台鹽民營釋股是在 92 年決議前，因此台鹽勞工董事的設置也是沿用中鋼模式以勞工持股及政府支持方式達成的。嚴格來說，89 年的附帶決議並不具任何約束力，現在 20% 以上需設勞工董事之規定是來自於 92 年 6 月的決議，此後才具法律地位。
2. 由於國營事業管理法並無施行細則，因此決議產生後，實行細則是由行政院另定，而行政院則交由經濟部規劃，因此經濟部曾邀請相關單位對內容進行協商。當時的共識為，原則上勞工董事的產生、資格限制等，主管單位並不作任何的限制，只有財政部之事業受限於銀行法規定，對董事之身份、資格有特殊之限制，只此若任由工會推派勞工董事既不合理也不合法。因此當時各單位的基本立場是，主管機關對各工會之人選都表示尊重，除非有特別的法律限制（如銀行法），必須先與工會達成共識。此後經濟部自 91 年月起各事業都派勞工董事，不等到董事會改選；而交通部則等董事任期到才改選；財政部至今仍未解決問題，將請勞委會協助。
3. 在報告中的措詞上有點筆誤，非為「由經濟部持股 20%」，而是「部會所屬及部會其他單位所屬加起來大於 20% 之事業」。（大法官 354 號解釋，公股代表政府持有而非單一部會持有）

(三) 宋哲雄主任秘書：

1. 中油勞工董事產生方式是由理事會選舉，但其專長、經歷並未作任何限制，而是根據各工會運作選舉，因此制度設計上最好能有所規範。
2. 任期方面，勞工董事由工會選出，與董事會任期二年不同，工會任期為三年，因此形成某些不便。

3. 建議工會理事長為當然董事，由於中油並未作此規定，第一屆勞工董事時中油理事長被選為勞工董事，但在下一屆就未被選上，目前董事會開會時還會請理事長列席。
4. 勞工董事之行爲，應該向工會負責，公司重要決策、人事任免，應事先由工會與勞工董事溝通，事後由勞工董事向工會報告，工會應能掌握勞工董事，但在中油的現況來看，勞工董事並不受工會管制，常有勞工董事推翻工會決議、影響董事會進程序等情事發生。
5. 官股代表不適任，政府能立即撤換，但勞工董事卻無法由政府撤換，工會也無更改人選的辦法，因此若勞工董事表現不佳並無制衡機制。

(四) 姚立明教授：

目前的勞工董事制度離員工參與理想甚遠，現在勞工董事設立看不出來是股董還是勞董，也就是股份董事或勞工董事的分別。百分之百的國營企業，其勞工董事是由官股資本之董事席次撥出給勞工，或者是與資方相對而言之勞工董事代表？如為前者，則實際上就不是勞工董事。兩者觀念若不清，長遠對勞工董事制度並不好。目前政府資本 20%以下之事業，必須設一席勞工董事之規定，是基於勞動者和資本家平衡的概念而設置的，因此就工會理事長與勞工董事間的矛盾、勞工董事與工會間的衝突等問題而言，勞工董事設置的必要性值得思考，其重點在於工會不健全，如何與資本家談判？本人認為國內勞工制度尚未成熟，罷工、體團協約等制度未建立就設置勞工董事，是很奇怪的事，資本家意識到其「資本只佔公司生產要素一半」的這種概念在國內尚未建立，就先有勞工董事。在概念釐清後，本人提出幾點意見：

1. 不贊成理事長為當然勞工董事，實務上雖然方便，在運作上能使工會意見與勞工董事行爲毫無差距，但長期來看卻折煞了工會發展的餘地。勞工董事與工會所代表的勞工意義是不同的，若對兩者間的功能、意義不切割清楚，長期而言工會就不必發展了，因為董事會若被當作爭取勞工權益的唯一途徑，長久下來，可能導致員工被資方分化或員工一味抗爭，得不到平和的勞資關係發展。因此建議勞工董事設計上應與工會有所區隔。限定某些權責是勞工董事不能談的，勞工董事其本質是董事，負公司法責任，而工會不是，是依勞

基法及相關規定行事，因此工會與勞工董事間顯然要有所分別，勞工董事不能只是工會的延長線。

2. 中鋼制度靠勞工股份當選其實是非常危險的，概念上來看，中鋼的勞工董事是股董的身份，長久來看並不適當，表面上是政府對勞工的保障（現有股份不足，由政府支持），但實質上沒有股份就沒有勞工董事的設計會影響勞工董事制度的發展。
3. 三分之一和五分之一席次的不同，是質的不同而非量的不同，三分之一是最多的保障，所謂三分之一有共同所有者的概念，能決定大部份之決議，因此當年爭取時才會以三分之一為目標。但目前各政黨均不再繼續要求，而工會似乎也滿足於五分之一席次，因此國家能接受三分之一席次才是大家體認到勞工民主制度的表現，目前的制度其實並未將勞工當作公司主體的一部份，是資訊性質的參與而非協商性和決策性的參與。如要將勞工董事制度向上提升，席次的要求是不能停止的。
4. 現在勞工董事是委任代表，表現不佳、不受管制是可以處罰的，這種設計並不恰當。既然勞工董事基於專業選上，就應尊重其專業，而非事事報告、糾舉責任。
5. 回應胡科長對附帶決議的發言，立法院附帶決議的本質是訓示性規定，因此不論是否訴諸文字都不影響其效力，其有效性是視行政機關的解釋是否依立法精神去理解，因此並非對行政機關無拘束力。當行政產生爭議時，法院的解釋就會將附帶決議作為法條解釋的重要依據。同樣道理，當銀行法與附帶決議產生衝突時，並不會產生問題，而是行政機關錯誤的解釋。當法律通過時有兩條解釋途徑，一是大法官統一解釋法令，一是立法院於立法時給予解釋與補充。當有公司違反銀行法選出勞工董事時，將此案送往大法官解釋，法院就要針對國營事業管理法、銀行法來解釋，因勞工董事制度的法條衝突而無法選出董事人選，理論上是不成問題的。
6. 勞工董事應盡可能熟悉董事會及工會運作。若可以的話，建議讓外部成員先成為工會一員，也就是更改工會規章，使非員工也能成為

工會一員，讓外部人士先進入工會熟悉工會及公司運作，如此就無非工會成員不得選舉勞工董事的問題。若無工會經歷，也無公司經驗，當然會遭受工會反彈，因此外部人士要進入董事可以考慮此途徑可行性較高。

（五）張緒中理事長：

中華電信工會較中油有規矩，是因兩者間員工素質、組成不同，資方給予的教育不同所致。當勞工董事無法受約束時可以依程序、規定給予制衡。員工必須體認自身與公司為共同體，與公股代表之能力不同，因此專業分工應落實於制度裡，而領導者為通才。但今日的勞工董事制度不能有效執行，政治介入嚴重，與我國文化、產業民主素養有關。產業民主、經濟民主的觀念是德國歷時已久的累積所致，如果我們能確定未來想過什麼樣的生活，朝此目標邁進，未必不可能達到這種境界。網路普及、資訊流通快速的時代，未來知識經濟的社會必須摒除官大學問大的惡習，尊重專業，未來才有出路，最關心公司會不會倒閉的，就是公司員工。

結論：員工覺醒的重要性。未來如實行產業民主路線，台灣一定人數以上的公司必須設置勞工董事或公益董事。五百人以上公司倒閉已不是企業主的成敗，而是社會問題，相關的社會支出是全民都要承擔的。如何在公司治理範圍內，使工會能發揮功能，且為不讓勞工董事成為聽命行事的傀儡，給予其臨機應變的權力是很重要的。另外，遇重大決議時，本工會規定必須三位勞工董事連署才能通過，以避免勞工董事不受控制，因此雖然理事長不為勞工董事，但執行起來並無太大問題，能充份表現工會意志，雖不是最健全的模式，但也算是相對較健全作法。

（六）宋哲雄主任秘書：

勞工董事進入理事會如能表達員工心聲，並了解公司實際運作狀況，確實能為公司治理有所助益，因此本人是十分贊成勞工董事制度的。中油所欠缺的是，希望勞工董事的遴選能依據各種專長來選擇，探勘、煉製、行銷等，各司其職，在董事會上提供所學。因此勞工董事並非制度不好，而是執行的人的問題。

(七) 江淑貞副教授：

以財務觀點來看，勞工董事的設計是一種美意，能成為勞工董事，一定有一定的資歷，能為公司貢獻所學，並了解公司運作，效果可能比一般專家學者組成的獨立董事更好，這也是德、日為何有勞工董事設置的原因。不過日本的制度比較依賴持股信託，以生命共同體的模式經營。而除了監督控管外，士氣的提昇和權利的保障也是勞工董事制度的好處。但換個角度思考，董事所要保護的，不只是勞工權益，也要顧及股東、債權人等關鍵人士的權益，因此勞工權益是否只靠勞工董事制度才能保障？生產誘因的提供是否只能用勞工董事？要保障勞工可以從強化工會作起，相關單位是否有作到扶植勞工董事的責任，透過工會、規範及其他管道，並不是只靠勞工董事才能幫助勞工，而是有更重要的管道，包括認股優惠及選擇權，作到勞資雙贏而非對立。勞工是否真認為勞工董事真的是必要的制度，可以因此而放棄其他的權力，這樣是否值得？

(八) 莊麗蘭專門委員：

本人曾造訪國外知名軟體公司，該公司在不景氣時仍能持續獲利，這要歸功於其創始人所秉持的理念：有滿意的員工才有滿意的服務，由於該公司不上市，因此無外部勢力介入經營，才能堅持其主張，照顧員工十分周到。因此不管資方勞方，公司長期成長發展才是其主要目的。勞工董事機制設計下，已開了勞工參與的門，本人建議大門打開後，就不要作太多細部的規定，重點是要有優秀的人才。當制度不佳時人可以改變現況使其更好；而制度好但人才不足時，績效是會下降的。每家公司背景不一，不必作太多的規範，而要將重點放在教育及人力資本上，以培養人才。勞工董事就算只有資訊角色、協商角色，如果其扮演好角色，仍會對公司有所幫助。

(九) 張文蘭專門委員：

公司治理的原則就是保護利害關係人的權益，勞工董事確實能有所幫助。希望本研究能提出實質的建議，政府如何做、該扮演何種角色。另外，建議能訪問勞委會，確認勞工董事的立場和政府所持的態度為何，是不是有些勞工董事有運作時發生狀況。

(十) 胡文中科長：

回應張專門委員的發言，自民營化監督委員會成立後，勞工董事制度檢討的研究已在勞委會規劃中。

國營事業管理法 35 條修正通過後，其詳細內容的設計是完全尊重工會，勞董及股董的抉擇事實上也已於相關單位內開會討論過。根據大法官解釋，公司代表公股的董事，其與政府間存在公法上的關係，適用公務員相關法令的規定，因此是否要給予規定限制是有待商榷的。而當時所達成的共識是除了財政部有銀行法規定外，並不作任何的細部規定，完全依工會的決定。但由於該法是在不看好的情況下通過的，因此沒有任何配套措施，才會採從公股席次中分配勞工董事席次的作法。不過在實質上，它是不代表任何股權的。基本精神是要勞工參與經營、決策，而不是只單純反映勞工權益的功能，概念上較近於獨立董事。勞工權益的爭取應透過其他途徑。希望民營化過程中不要被誤導成勞工董事是爭取員工權益的唯一道路。但實務上，有些公司的勞工董事在爭取員工權益上十分盡力，但在重大決策上卻不表示任何意見，這是目前執行上的弊病。勞工權益的保障應該由其他平台來處理。

專業性考量方面，當初的決議及主管機關開會結果都主張對勞工董事人選並無任何限制，因此並無規定一定工會會員才能擔任。但實務上並不可能由工會支持工會以外人選擔任。因此就目前而言，勞工董事制度仍需要一段時間去運作，以尋求最佳的、成熟的、自然產生的制度設計。主管機關的工作在於政策設計使工會發展完整，並推派出合適的勞工董事。若以上考量不能完成，則勞工董事制度將無法走出公營事業，成為一般公司也能實行的良好制度，而國營事業也漸漸民營化，未來此制度將會消失。勞工董事要有共識，其存在的目的是站在員工角度，為公司找出經營上的出路，以增強競爭力，但若無法體認其目的卻會減損公司競爭力。

(十一) 姚立明教授：

制度是拘束人的運作方式，因此還是要有完整的規範、制度，雖然不能完全解決人的問題，但還是能對其行為有所節制。國營事業管理法 35 條是民主化的本質，其概念為勞董，但在民營化後，若還是依該條文行事，會產生最危險的情形：本質是勞董但卻趨向股董發展，對公營事業來說是不好的發

展。同時還要增加更多法律保障以加強勞工董事的權力。另外，勞工民主是不能討論勞工素質的，就如同民主國家不能討論選民素質一般，即使從公司治理效能來看也是，不能質疑勞工的水準，因為此方向才是長期競爭力的保障。最後，勞工董事現況雖然亂，但制度面還有加強勞工董事權力的餘地，是必須逐步加強的。例如文件調閱權，董事能看的和公司所提供的還是有差距，雖然不必發展過於強勢的否決權，不過有些權力還是要爭取的。

(十二) 胡文中科長：

有些工會文化不同，有的公司只要四、五十人就可成立工會，因此曾有工會代表鬧雙胞的案例，也有勞工董事授權助理查案的情事。因此在制度設計上，確實有部份公司還有很大的努力空間。

(十三) 張緒中理事長：

與不管事的公股代表比起來，勞工董事即使無法發揮功能，也能有監督的功能。因此不能忽視勞工董事的功能。

台電的勞工董事權力龐大，其助理甚至可單獨查案、要求公司提供機密資料，其制度明顯有很大的問題。工會本身的結構必須作檢討，政府持股佔50%以上的公營事業勞工董事，企業、公司文化若健全，其公司治理就很容易進入軌道，實踐專業分工。而資方經營作為也是十分重要的，經營團隊是否有遵守規則，而不是政治考量大於專業考量。中華電信的作法是，勞工董事有一席進入提案委員會，事先對提案進行審查，並在審計、策略委員會也各有一席擔任專業分工的角色，如此即達到公司治理效果，有規劃、審查及監督的功能，雖不保證最好，也是可行且有效的機制。

如何加強公營企業的公司治理

附錄十 我國公營企業公司治理期末專家學者座談會會議紀錄

會議時間：93 年 12 月 15 日下午 3 時

會議地點：中山大學管院 2026 教室

主持人：楊芳玲教授

出席人員：

學者專家	李清潭教授	中山大學企業管理學系
	江淑貞副教授	輔仁大學企業管理學系
	白美香律師	理律律師事務所
工會代表	陳瑞芳理事長	高雄銀行產業工會
列席人員	陳佳君副研究員	行政院研考會

紀錄：李嘉銘、何金燕、羅亦峻

一、主席致詞（略）

二、張玉山教授期末報告（略）

三、發言意見摘要：（依發言順序）

（一）陳瑞芳理事長：

在所有的財務管理教科書中第一章所提到的，就是追求最大化股東權益，因此在我國談到公司治理，以及政府所推動的各項政策，都是以股東權

如何加強公營企業的公司治理

益為出發點。不過以另一方面的角度來看，所謂公司的所有人應該是指與公司最後生存有關的人而言。在本人任職高銀期間，公股代表、高階經理人不下 10 人，每個人的任期都很短，且只代表政治意義，沒有人是有心經營一家企業的，所以最後留下的就是員工，因此在談公營企業公司治理時，應該特別考量員工的地位。股東、員工、社會利益三點形成了公司治理最重要的三角形架構，在此架構下求得平衡，而非只求最大化股東權益。

另外以銀行業為例，當董事長決定放款決策時，有誰敢不同意他的意見？雖然規定放款時要經過 25 人以上重重審核，但若不遵從董事長意見，承辦人員就要面對被解雇的壓力，這樣有誰會和上級過不去？而雖然有人提供各項放款及經營上的弊端，但呈報上去後卻都沒有下文，金管會接到各方的陳情後，這些牽涉到的人士都沒被法辦。在高銀的作法，由於這些董監都沒有自主性，因此員工所能做的只有掌握公司的弊端及不法放款的事證，進而向公司爭取權益，加上團體協約的保障，以免步入高企的後塵，只有有尊嚴和自覺的員工，才能避免政治力量引導與介入公司經營。因此本人認為公司治理應該是上述三角形的平衡才能真正的趨於完善。

另外，對於公司治理，在美國有一個很重要的法規，在台灣還沒有任何一條法律有提到，就是舉發保護條款。以本人為例，本人曾向金管會舉發不法放款，要不是本人掌握確實事證，一定馬上被公司解雇。如果是其他人，在發現公司弊端後，為求本身的工作保障，很難會有舉發的勇氣。與獨立董事相比，員工可直接取得公司內部資訊，要揭發弊案當然從弊案內部的人員檢舉是最有效果的。獨立董事拿到的資訊都是經過修飾後，完美無缺的報表資料，又怎知這些的報表品質？美國的恩隆案中，15 席董事中，獨立董事佔了 8 席，還是無法避免舞弊，因此舉發保障修款的設立是有其必要的，從公司的內部基層員工起，每個人都受到立法保護工作權，以促使其勇於舉發弊端，員工要的是工作權的保障，為免公司被掏空一定有舉發的動機，所缺的只是檢舉後的工作保障。在美國是以刑罰保護檢舉人，對舉發人不利的公司主管都會面臨十年以下的刑責，但在台灣並沒有這樣的保障，有礙員工檢舉的動機。

我認為勞工董事的比例應該增加，像德國的監事會成員般三分之一，另外三分之二分別為社會人士和股東，不像現在只有股東獨大。由社會賢達專

注經營，而由勞工來進行監控。目前我國稽核室雖已從隸屬總經理改為直屬董事會，但本人的舉發案卻從未被受理，而獨立董事也是大股東自己選出的親近人士，獨立性根本不足。說了這麼多，本人還是要強調，勞工在公司治理三角中所佔的地位不能少，否則將會失去均衡，公司成為經營者獨大的局面。

最後，雖然國營事業管理法規定要有勞工董事的設置，但一銀的卻是由董事決定，而高銀雖然市政府佔大多數股權，但就是不派勞工董事，經過爭取也沒用，怕勞工董事進入後會影響其掌控力，這樣的想法是不正確的。這些企業應該立即導入勞工董事以加強公司治理。

當然，工會本身也要保持自主性及良好的工會文化，維持員工的基本遵嚴，不要被其他人所左右，否則工會也不會有前途。

（二）白美香律師：

過去認為公司的目的是追求股東最大權益的說法確實要更改了，公司應顧及所有關係人的權益才是公司治理的目的。不過從最近暴發的弊案來看，這些不法公司連股東最大權益都沒辦法保障，而是那些控制公司的大股東在利用公司獲取個人最大利益，這才是目前最嚴重的問題。

就本研究的研究對象來說，既然公營企業的公股代表是法人股東所選出的代表，依法應執行法人股東的政策和意見，因此公股代表不免在獨立性上會有所影響，這是無法避免的，這是公司法所賦與法人可選擇其代表人的權利。

另外在本報告中有提到，新加坡對於公營企業採成立一特別的控股公司的形式，分別就投資、監督作管理。在我國的體制下，不知有沒有可能採這種方式，將公股管理獨立出來，以避免各部會干涉，處於超然的地位，又可以就各投資案作規劃、監督。因為就現況而言，目前各部會都有其管轄的公營企業，如果未來能成立這樣的控股機構，可以考慮將此一機構直接納編在行政院下，甚至可比各部會的位階要高，成為我國財經政策重要的一環。尤其是某些公營企業並不是以營利為目的，而是要照顧人民為主的，在此一控股機構的管理下，便可統一其政策方向。

如何加強公營企業的公司治理

另外報告中提到的公司法 27 條的部份，公股代表可選派多席的問題，本人認為問題並不嚴重，因為在選舉權上，根據公司法規定，每一股份可有與選出人數相等之選舉權，可分別支持數人或集中一人，就算法人股東只能推一席，他還是可以將多的票支持其他的代表，以佔取席位，結果並無兩樣。本人認為 27 條最嚴重的問題在於，法人股東可以同時選派董事及監察人，這在角色上就產生混淆，在公司政策上會有球員兼裁判的問題，這是目前最嚴重的。

國營事業管理法 35 條既然強制規定，則各部會所管之公營企業就要遵守，並由工會妥善管理，主管機關不宜干涉，雖然就法條上勞工董事還是公股代表的席次。當然獨立董事也是，主管機關也不宜干涉他。不過，對於工會的代表，也應對其權責有所限制，使其不會傷害到公司的營運。分配工會代表所監督的範圍，並對其職權有所畫分，這樣的機制才能有所功能。

最後要提到的是，最近所發生的弊案，很多都是因為資訊的不足或不夠透明所引起的，而這又導因於會計師的功能不彰。在公司治理中，會計師失職的部份在這些弊案中是很明顯的，如何加強會計師的功能與職責，是目前加強公司治理中很重要的一塊。但在罰則上，只對會計師停權六個月到兩年，其實效果不大。還有，專業投資人保障機構、金管、金監的管理，在公司治理中也是十分重要的。

（三）江淑貞助理教授：

個人在此有一點意見，就是公司治理的目的是在於保護利害關係人的權益，關於此點在前面已有很多的討論，但保護利害關係人的方式難道就只限於使其擁有進入董事會的權利嗎？那這樣的話，不只是員工，那債權人、政府、民間團體是否也要有董事會的保障名額才能保護呢？所以，保護關係人應該從立法、各種制度的建立上著手，而不是只就董事會的結構上去討論。以日本為例，日本企業的董事會成員多是由員工配合終身僱用制從基層逐步升遷上去的，理應在公司治理上能有很好的表現，能顧及員工及公司的權益才是，但從最近幾年日本企業的發展來看卻不是這樣的情形，所以單單取得董事會的參與權並不能完全保障利害關係人的權益。

前面白律師曾經提到新加坡的控股公司模式，倒是可以成為我國公營企

業管理上的參考，不但能將公司經營與政治力分開，還能顧及公司的經營能力。

國外有幾篇研究顯示，雖然企業經營和所有權分離的情形偏離太大會產生不良的後果，但在政府積極的參與經營下，就不是很大的問題。因此就現況而言，雖然我國有許多已經民營化的企業，政府持股已經降到 50%，甚至 20% 以下，但仍在董事會上握有極大的經營、決策權，這樣的現象卻不一定不好，研究顯示，如果政府在經營和管理上能多加注意和用心，其績效其實是會很可觀的。

對於目前會計師和獨立董事在揭弊和資訊取得上不足的地方，雖然法律對此的規定不甚完整，但如能給予名聲（reputation）上的壓力，應該能給予其一些警惕。

（四）李清潭教授：

雖然我國公營企業已經導入勞工董事，但本人認為台灣的產業民主其實只學到國外的一半，並不是德國制度的原意。如果要注重勞工在資訊上的取得和弊端揭露上的能力，就應該不是追求勞工董事的設立，而是應爭取設立勞工監察人。德國的公司治理最重要的是，強調獨立監察、透明化以及監察人職權的行使。德國的監事會是股東、社會、員工各佔三分之一，直接監督董事會的運作。就公司治理的角度而言，稽核監察才是重點，而不是追求進入董事會分享決策的權力，這點在我國的工會裡是不足的。

就我國的公司治理制度而言，本人建議應該學習德國的制度，賦與監察人任命董事的權利，並注重獨立監察的行使，給與監察人完整的執行能力。自 1992 到 93 年以來，日本公司法產生極大的變動，將監察人的地位提高，這是在其公司治理機制產生問題後，參考德國制度後所得到的答案。另一方面，在恩隆案爆發後，美國的公司治理機制也受到質疑，台灣應該以此為借鏡，重新思考德國公司治理機制的重要性。

在公營企業公司治理方面，我國的公營企業管理機制似乎太過封閉，國營會及相關部會的成員名單都不出那幾位，缺少外部的新思維和想法進入。因此本人建議這些管理機構應作改組，開放公正人士進入以使整個公營企業

如何加強公營企業的公司治理

在經營上能有更大的創新，同樣的，獨立董監事的成員也應多方的考量，而不是那些常見的名單在到處兼任。另外我看這些行政院所頒佈的公司治理綱領，其實所含內容十分廣泛，確實是目前強化公司治理所必須的工作重點，但各部會是否能確實執行，並了解政策的意含才是其重點，例如雖然照綱領的作法，設置了直屬董事的稽核單位，但在實務上不發揮作用也是枉然，純粹只是表面工夫而已。

最後對我國公營企業工會的建議，就是各工會不應排斥專業經理人進入工會運作，或不信任專業經理人，認為商學院的畢業生就是為資方的權益與工會對抗的，工會本身應廣納人才進入工會，思考如何才能為公司及員工獲取最大利益，而不是單方爭取本身的權益，並協助培養具勞工意識的專業經理人，而不是一味的抵抗，最後變成互不信任，認為只有從基層幹起的才能代表勞工權益。同樣的，在工會裡的委任律師也不應該只找勞資糾紛專長的，而是要全面性的包括投資、經營等各方面專長的律師，才能使工會的功能更全面。

（五）陳芳瑞理事長：

在監察能力方面，金管會、調查局、監察院等單位的獨立性也要加強，雖然本人曾經對其檢舉不法，但也沒下文，所以這些管理機構的獨立性也要加強。最後回應李主任的問題，當初爭取勞工董事而非勞工監察人的原因，在於公司法規定監察人不得擔任公司之董事及其他職位，因此配合公司法之規定才不去爭取勞工監察人，而且以我國的工會規模來看，也無法影響公司法的修改，只能從國營事業管理法先做起。至於專業經理人的部份，如果工會有能力和資力的話，也希望能聘得起專業經理人和各方面專長的律師，但如今只能先從顧及勞工生計開始。

（六）白美香律師：

之前討論這麼多，確實忽略了監察人這一部份，要加強我國公營企業公司治理的功能，監察人功能不彰這點確實一直是我國的一大隱憂，未來如果不朝美國的單軌制改革的話，則增強監察人職權行使是勢在必行的工作之一。

附錄十一 「如何加強公營企業的公司治理」期末報告 座談會紀錄

- 一、時間：94年1月28日（星期五）下午2時
- 二、地點：行政院研究發展考核委員會7樓簡報室
- 三、主席：施副主任委員能傑 紀錄：陳佳君
- 四、出（列）席人員：

學者專家：

王委員文宇、黃院長世鑫（依姓氏筆劃排列）、李次長瑞倉、蔡次長堆（鄧司長添來^代）、呂董事長桔誠、黃董事長營杉（蔡副總經理木霖^代）、吳執行長豐盛（李副組長少儀^代）（依機關排序）

研究小組成員：

張教授玉山、羅研究助理亦峻、李研究助理嘉銘

本會列席人員：

楊處長秀娟、黃科長忠真、陳副研究員佳君

- 五、主席致詞：（略）
- 六、研究小組報告：（略）
- 七、發言要點：（依發言順序）

（一）王委員文宇（行政院公平交易委員會）：

本研究案探討公司治理－尤其是公營企業的公司治理，是實務上相當重要的課題。眾所周知，公司治理的問題千頭萬緒，本研究報告能將相關議題予以整合，並提出合理可行的建議，值得肯定。以下謹提出幾點補充意見。

1. 首先是政府（或主管機關）與公營事業間權責劃分的基本問題。目前公營事業（尤其是公營金融行庫）仍受許多法規與主管機關管制，

如何加強公營企業的公司治理

因此如何適度鬆綁，使公營事業能有更寬廣的經營空間，方能實現公司治理的真諦。

2. 其次是董事長制與總經理制的問題，過去曾發生爭議。在許多先進國家，董事會職司公司決策與執行，係公司經營的最終負責機關。但大型公司專業分工的結果，董事會自得授權總經理或執行長負責公司業務之執行，此時董事會與經營階層兩者即應加以區分。我國公司法及許多公司經營實務，均未釐清此點。未來政府欲改善公營事業的公司治理，此點亦應加以釐清。
3. 再者，就是公股代表的身分與限制問題，傳統上公股代表多由學者或公務機關代表中選任，此種做法產生了兩個問題：第一，由於這些公股代表多具有公務員身份，受到相關法規的制約，包括報酬及車馬費的限制。本研究報告提到應按績效給予報酬，立意至為良善，不過欲達此目的，目前僵化的人事法規應做調整。第二，近年偶爾出現公股代表係由民間人士出任，這些人士較不受政府法規的限制，以致產生差別待遇的結果。因此，如何平衡不同官股代表間的待遇，也是重要問題。
4. 獨立董事、專門委員會與董事會間的角色劃分亦宜注意。目前大型公司設置常務董事會後，即可掌握大部分公司重要決策權，造成將全席董事會架空的弊端，因此常董會的職權亟待修法予以釐清。同樣的疑義，也會發生於各種專門的委員會與全席董事會之間，因此宜事先妥為規劃。
5. 本報告建議建立公益通報制度。此種類似 whistleblower 的主動舉發制度，係美國發生恩龍案後所立法建構的制度。此制爭議性較高，如欲採納，應詳細規劃適切的運作規則。
6. 有關國營事業控股公司的構想，固無不可，但此制成功的關鍵在於：控股公司的運作必須獨立，且其主事者必須專業。
7. 一般社會主義國家、或較保障勞工權益的國家會設立勞工董事。有關勞工董事的存在並非那麼必要，但法律如此訂定，未嘗不可，但勞工董事若只能聽從工會指揮，而無自我的意識則較不適當。

8. 長期建議部分建議修正公司法第 27 條第 2 項及第 3 項，在國外的公司法，只有自然人可以當董事，法人代表是我國特有的情形，個人認為第 27 條直接廢除較佳，惟實際上較不可能。
9. 至於廢除公司法第 27 條後，勞工董事的產生不一定要靠政府股份支持，應該還有其他的可能性。台灣的董事有 6 種，不只是公司法規定的董事，還有一種公益董事，它實際上是沒有股權支持的，只要法律規定政府可以派任即可。

(二) 呂董事長桔誠（臺灣銀行）：

1. 本研究報告除對我國公營企業的特性、發展歷程、公司治理的現況及問題等深入探討外，並詳細介紹國外公營企業公司治理發展經驗，相當值得研讀，若能增加量化的指數探討，本研究之貢獻將更大。
2. 第三章關於公司治理的理念與發展之探討，本報告介紹了美國、德國及日本等國股份有限公司治理之現況。然韓國政府歷經亞洲金融風暴後，接受 IMF 援助基金，並加快企業及金融改革，尤其在改善公司治理及公司結構方面，有相當進展，亦值得探討與參考。
3. 有關教育訓練之建議，依本人的實際經驗，這些教育訓練經常流於形式，甚至是過度訓練（over-schooling）。如果已有遴選制度，何須再教育訓練？如果要訓練才能當公股代表董事，就表示這個人不夠資格。過度的訓練只會造成不經濟、無效率。
4. 本研究報告建議仿效新加坡政府管理公股股權之「政府持股公司（holding）」的方式成立「國營事業控股公司」，避免職權分散、增加監督成本，以提升公股管理績效，與 2004 年底行政院規劃成立「政府控股公司」，落實「管理一元化」理念不謀而合。但規劃中擬由財政部統一管理模式，與新加坡模式兩者之異同與利弊亦值得探討分析。
5. 5.87 頁第一節第二行「．．．其經營管理方法於上節已有所論述」，恐係誤植；圖 8-2、8-3 與圖 4-7、4-8 重複，建議研究小組修正。

(三) 李次長瑞倉 (財政部)：

1. 報告中提及機關代表擔任董事部分，必須有專業與時間的配合，在實務上往往難以兩全。個人認為所有公營企業都應全面民營化，除非它真的負有政策目的。
2. 有關公股集中管理部分，財政部為政策執行者，而非政策的制定者或發動者。當初消息一見報，即引起一些國營事業的反彈。本研究若能將決策過程及政策意義於報告中說明，將有助於推行。當初游院長成立「國家資產經營管理委員會」，即著眼於不動產及公股部分，而公股集中管理的終極目標就是要全面的民營化。
3. 公股代表和勞工董事並無存在必要，而個人在「國家資產經營管理委員會」中，遇過國營事業的勞工董事只知圖謀個人利益，而不重視公司發展的案例，希望報告針對勞工董事能有嚴肅的建議。如同剛才王教授所言，勞工董事為社會福利國家的作法，但我國是否應參考此作法，有必要再考量。勞工權利、勞工福利可以用其他的機制爭取，沒有必要以勞工董事身分參與董事會。
4. 另建議本報告應修正部分如次：
 - (1) 第 77 頁 (三)「財政部所屬公營金融機構及公營事業」有關勞工代表擔任董事之概況，目前除臺灣銀行將俟該行台北市工會與高雄市工會近日協調出勞工代表人選報部後，由本部依規定成完派任外，其餘本部所屬事業機構，皆已完成勞工董事之派任。
 - (2) 第 78 頁 (三)「財政部持股超過 20% 之民間事業」有關勞工代表擔任董事之概況之陳述略以：「．．．中再保、彰銀、華南金控、第一金控、台灣中小企銀、台開尚無勞工董事」，惟經查台灣中小企銀及華南金控業於 93 年 9 月及 10 月間完成勞工董事之派任，至彰銀因公股持股未滿 20% (15.9%) 依規定尚無須派任勞工董事。另中央再保險公司及台灣土地開發公司因尚無工會組織，因此尚未派任勞工董事。

(四) 蔡副總經理木霖 (臺灣菸酒股份有限公司)：

1. 公營企業最大經營困境在於防弊重於興利，要求公平性、要求工會參加，與公司經營理念有所違背。而要邀請學者專家加入公司治理工作，學者可以不受「競業禁止」的旋轉門條款限制回到學界，但當民間優秀人才要進入公司擔任董事長、總經理等高階管理階層，一旦離開該企業，則會受到「競業禁止」的旋轉門條款限制，導致人才不易網羅，此為獎酬制度不具誘因外，另一阻止人才進入的問題。
2. 報告中提到「績效評估考核制度」、「獎酬制度」、「勞工董事（或監察人）管理機制」等機制，建議參考國內外各公民營企業相關資訊，提供更詳盡資料，使本報告更臻完善。如報告建議提高報酬與責任相符，報酬應為多少？民間的作法如何？公營企業應將報酬提高到什麼程度才會吸引人才進來？報告如能再詳細說明，將提高公營企業的參考價值。

（五）黃院長世鑫（台北大學公共事務學院）：

1. 就公司治理的角度來看，公營企業與民間企業是不同的，公營企業最終強調的是它的經營績效問題而非治理問題。公營企業討論的董監事問題與民營企業不同，民營企業的董監事若管控不好，可能會掏空公司，但公營企業的董監事最多是經營績效不彰，這是討論公民營企業公司治理時必須先澄清的一點。
2. 第 16 頁台北市自來水事業處是公有事業，是否屬公營事業宜再確認。
3. 第三章第四節有關國外公司組織架構部分，可以瞭解美國公司組織採單軌制，缺乏制衡機制，故設立獨立董事。我國的公司組織與美國不同，若能好好發揮監事功能，即能達到監督效果，無須引進外部董事。建議研究小組可就這點再加以說明。
4. 德國實施勞工參與有其歷史背景，我國如要仿效德國的勞工參與，應將勞工參與放在監事而非董事，讓勞工扮演監督的角色而非參與決策。另外，德國銀行在企業中扮演監事的角色，所以要發生類似

恩龍案較不容易。在介紹德國時應將這個特殊點加入。

(六) 鄧司長添來 (交通部郵電司)：

1. 有關勞工董事的問題，多為工運人士頂著董事的名義到董事會。如果釋股的過程中，員工願意持有股票，利用股權取得董事的話，對於自己的工作權跟所有權會更有保障。
2. 建請增加主管機關對公司經營方面的考核機制，特別是績效方面的考核。如果有客觀的評核方式，不僅有助於主管機關的管理，更能激勵公營企業的經營績效。
3. 第 77 頁將中華郵政三位監事誤植為勞工董事，請研究小組更正。

(七) 李副組長少儀 (經濟部國營事業管理委員會)：

1. OECD 相關規範揭示「公司治理」主要建立在「透明」(Transparency)、「完全揭露」(Full Disclosure)、「獨立監理」(Independent Monitoring) 以及「公平對待」(Fairness to all) 等四個基礎上，本研究報告主在分析公營事業內部之所有權行使機制問題，特別強調公股董事、勞工董事以及獨立董事功能之強化，惟其影響恐多表現於公司治理中「獨立監理」功能之改進，對其餘三項基礎之探討較不顯著，故本報告之名稱或範圍或可考量酌作調整。
2. 本報告第 2 章第 4 節 (頁 19) 中，表 2-7「公營企業民營化時間表」所列經濟部所屬事業民營化時程業經修正如次，請參考。

公司	民營化方式	時程	說明
台電	台電正檢討修正中	94.12	民營化方案業由台電重新檢討並與工會溝通尋求共識中。
中油	對策略性投資人公開標售股權		正針對民營化釋股及員工權益事宜與工會協商中，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。

公司	民營化方式	時程	說明
中船	基隆廠及高雄廠分別同時辦理民營化或兩廠一體出售股權逾 50%	93.12	中船公司已上網公告遴選民營化執行暨財務顧問公司等作業中(民營化時程修正案將併該公司現金增資方案報院)。
漢翔	事業部資產作價同時推動公司股票上市	-	正積極與員工及立法委員溝通民營化方案中，奉行政院核復，民營化時程須配合向立法院專案報告及漢翔公司設置條例之修正情形再報核。
唐榮	報院核定中	95.08	民營化方案擬採股票申請上櫃方式辦理。
台糖	規劃中	-	民營化方案業報院審議，正依審議意見修正中。
台水	規劃中	-	民營化可行性報告業報院審議，正依審議意見修正中

3. 本報告第 4 章第 5 節（頁 66）所稱公營事業公股董事在經營決策上須經部會首長授權方得行使，且董事於會後須將結果回報部會首長，故渠等並無太大之決策權力一節，在實務上恐並非造成公股董事績效不彰之主要原因。參酌本部「暨所屬機關（構）人員兼任公、民營事業及財團法人董監事職務之遴派、管理及考核作業要點」，公股董事僅有在涉及政策性或重大事項之議題時，方須先行簽報，並依核示意見提出主張，將結果陳報部會首長，爰證諸本部所屬事業之董事會紀錄，多數事業公股董事在其中的意見表達實有相當自主權。
4. 本報告第 5 章第 1 節（頁 70）有關本部所屬事業內部檢核部門直接隸屬董事會者，除台糖及漢翔公司外，尚包括中船公司。另同章第 2 節（頁 72、73），以及第 6 章第 3 節（頁 93）之「國營事業民營化前轉投資及民營化後公股股權管理要點」已於 93 年 9 月 17 日經

行政院修正為「公股股權管理及處分要點」。

5. 本報告第 5 章第 4 節（頁 85），建議由公股支持若干獨立董事，以解決有關董事缺乏自主性之問題一節，與本部目前規劃方案相近，即獨立董事不代表公股，但由公股董事席次釋出，並由公股股權代表於股東會中推選產生。惟其實際功能仍取決於推選前主管機關之遴選程序，以及獨立董事之權責是否清楚釐定。
6. 本報告第 6 章第 3 節（頁 94）有關獨立董事若由公教人員兼任，按規定領取之兼職報酬恐難達權責之衡平一節，其中獨立董事受限公務員服務法，以及教育部有關公立各級學校專任教師兼執處理原則規定，無法由公教人員兼任；至獨立董事之兼職費目前亦已研擬不受現行兼職酬勞之限制，而有較突破性之規劃。
7. 本報告第 7 章第 1 節（頁 100）有關公股董事因介於公營事業與主管機關間，其雙重角色引發之權責混淆問題，亦可能發生在勞工董事、公營事業及工會間，故其權利義務之釐定應同時考量。另同節（頁 101）中有關董事酬勞之問題，考量公司治理原強調所有權與經營權之區分，董事會成員（包括董事長）之酬勞或應考量由政府所獲盈餘分配中撥付，避免造成相關爭議。
8. 本報告第 8 章第 1 節（頁 111、113）有關董監事酬勞相關問題之處理，建議由公營事業之主管機關主辦，而由行政院人事行政局協辦；惟鑒於目前公營事業之董監事酬勞係由行政院人事行政局訂頒「軍公教人員兼職費及講座鐘點費支給規定」統一規定，上開問題之處理建請改由行政院人事行政局主辦，各主管機關協辦。
9. 本報告第 8 章第 1 節（頁 116）中有關持續推動政府持股 20% 以上企業設置勞工董事一節，考量部份上開事業公股董事已僅有 1 至 2 人，若須由公股董事中再分配席次給勞工董事，對於公股權益或有不影響，爰上開事業中勞工董事應採與獨立董事相同方式，於董事會全體席次扣除後，再按股權比例安排公、民股董事之席次。
10. 附錄一所列「經濟部所屬事業董監事名冊」目前已有部分人員更動，如有更新需要，可向本會洽索。

(八) 洪副院長德生 (台灣經濟研究院, 書面意見):

1. 首先, 公營企業的願景 (vision) 及使命 (mission) 應先釐清。願景可能是執行國家的特殊性任務, 可能是追求企業的最大利潤, 也可能是追求企業價值的極大化。不同的願景就需要不同的公司治理制度, 這一點似乎應該加以探討。
2. 在長期建議事項 5. 「國營事業控股公司」之模式, 先說明新加坡依照公營企業的性质, 分別成立四家控股公司, 各部會藉由控股公司的設立, 專業化管理不同性质的公營企業.....。接著建議未來我國可以參考新加坡模式, 成立「國營事業控股公司」, 主要負責執行統籌公股、董監事派任及業務監督權之任務。這項建議有可能被誤為只成立一家「國營事業控股公司」, 所以應明確交代清楚。
3. 所有的建議均相當具體。但是就公股代表而言, 常常看到遴派的人選是政府相關單位的主管級人士, 其專業的素養不足, 敬業的精神也不夠。這些問題是否從考核、教育及酬勞等方面可以得到改善不無疑問。若全部改為由獨立董監事為公股代表, 則又可能不瞭解政府的政策性任務, 所以應按照公營事業的性质作調配, 這點在報告中似應提及。
4. 公營事業與主管機關、管理機關及管制機關之間的權利義務關係, 會影響該企業的營運績效。因此, 至少原則上應該提醒委辦單位要注意這一點。

(九) 本會意見:

1. 章節架構建議重整:
 - (1) 第一章「緒論」中增列說明本案之研究範圍、研究重點及預期研究成果。
 - (2) 第二章主要介紹公營企業發展歷程, 而第五節遽提出已完成或正在推行民營化之公營企業經營管理檢討, 二者間關聯性低, 建議移列第六章「我國公營企業公司治理的問題與檢討」。

如何加強公營企業的公司治理

- (3) 第四章第一節有關公司治理的介紹改為前言，第二節則改為第一節，以此類推。
 - (4) 第五章「我國公營企業公司治理的現況」與第四章「國外公營企業公司治理經驗之發展」對調，使讀者對我國公營企業現況有所瞭解後，再對照國外之實施情形，如此原第四章第五節「結論」中有關我國公營企業之相關評論方不至於太過突兀。
 - (5) 第七章「座談會意見之綜合整理」係彙整三場座談會與會人員意見之精義而來，建議將相關意見融入第六章「我國公營企業公司治理的問題與檢討」，或另立一節使內容更充實具體；而相關結論可移至第八章「研究發現與結論」。
 - (6) 第八章「研究發現」與「立即可行建議」宜分節撰述。
2. 各建議事項之主、協辦機關宜再釐清（部分建議事項非所列協辦機關之權責範圍）。
 3. 建議增列一般公司及公營企業公司治理機制差異（管理階層的遴選、董監事的產生方式及管理運作方式）之比較；另公營企業實施董事長聘選制度後，經營者的領導權與董監事的治理權是否有所衝突等，均宜在報告中有所陳述。
 4. 圖標題應置於圖下方，並應註明圖表資料來源；錯漏字請更正。

八、研究小組說明：

1. 有關資料更新部分，會依據各位提供的資料更新；另錯漏字亦會一併更正。
2. 有關「競業禁止」旋轉門條款部分，研究小組會再補充。
3. 有關黃院長的建議，研究小組在研究過程中亦瞭解德國的運作情形，但在提研究建議時，還是考量實際的運作面，未提出革命性的建議。所以仍建議維持監察人制度，但在董事會中亦設獨立董事以兼顧現況。
4. 關於勞工董事部分，同意黃院長之建議應將其視為監事而非董事，

但公司法賦予監察人極大的權利，可能會造成更大的問題。所以研究報告建議採員工持股方式取得董事席次或其他轉換之道。

5. 至於如何評估董事的績效，可用程序和實質二方面來評估。程序方面如是否參與會議、對議案是否研提建議意見等；而公司績效部分則常受政治力影響，較難客觀評估。

九、主席結論：

謝謝今天出席的學者專家及機關代表，經過 2 個小時的討論，大家對外部董事、勞工董事有不同的觀點，請張教授參酌大家的意見修正。報告中對於公司治理的架構已有大略的說明，其中關於主管機關、董事會及內部職權運作的關係，可再加以凸顯。公營企業談的就是績效，最後結論如果能將這點凸顯出來，可使報告更臻完善。再次感謝各位學者專家提出的寶貴意見。

十、散會（下午 4 時）

如何加強公營企業的公司治理

附錄十二 期末報告座談會審查意見回覆

一、王委員文宇（行政院公平交易委員會）：

針對王委員文宇之建議，研究小組回應如下：

1. 對王委員文宇的第 2 點評論回應如下：本研究團隊已於第 92 頁釐清董事長制與總經理制的問題在公營事業體制下的現況。
2. 對王委員文宇的第 3 點評論回應如下：有關王委員提到僵化的人事法規之調整及平衡不同的官股代表之待遇問題，由於修法所牽涉的範圍廣及考量的因素眾多，因此建議於未來後續研究中繼續深入。
3. 對王委員文宇的第 4、5、8、9 點評論回應如下：有關王委員的建議確實是公司治理中重要的議題，唯我們這個研究比較專注在公營事業的議題，因此對於董事會的運作及董事會組成的相關法規上有較深入的探討。對於若干不屬於公營事業所獨有的根本問題而屬於公司治理中常見問題的部分較少著墨，對於王委員的意見將會做為我們未來後續研究的基礎和參考。
4. 對王委員文宇的第 1、6 點評論回應如下：由於本研究是在現存公營事業管理法規的法治架構之下探索問題並提出修正建議，因此對於修法來落實公司治理的部分並未完整及全面的探討，但會將王委員的意見納入未來研究的參考。
5. 對於王委員文宇對於本研究的鼓勵和肯定表示感謝。

二、呂董事長桔誠（臺灣銀行）：

有關於呂董事長桔誠的建議，研究小組回應如下：

1. 有關於呂董事長提出增加量化指數探討的建議，本研究團隊已於第 35 頁補充相關之量化資料。

如何加強公營企業的公司治理

2. 有關於探討韓國政府在改善公司治理的相關議題，因限於時間與金錢的限制，所以有賴於未來的研究來處理此問題。
3. 有關於教育訓練之建議，由於公股代表甫上任之後，應適度導入教育訓練的課程，才能有效地使其掌握運作之全貌。因此，本研究團隊認為應保留適度的教育訓練。但是對於呂董事長認為教育訓練易流於過度訓練（over-schooling）之弊，因此，教育訓練不應該流於形式的建議，本研究團隊欣然接受。
4. 針對「國營事業控股公司」是規劃由財政部統一管理模式，與新加坡模式兩者之異同與利弊的主題。本研究團隊也認為此主題相當重要，但因限於時間與金錢的限制，所以有賴於未來的研究來處理此問題。
5. 針對第 87 頁第一節第二行圖表重複的問題，本研究團隊已改正。

三、李次長瑞倉（財政部）：

針對李次長瑞倉之建議，研究小組回應如下：

1. 本研究小組尊重李次長寶貴之意見，其建議中之第 1、2、3 項均提供小組新的思維方向及後續研究之基礎。
2. 感謝李次長提供資料，在建議第 4 項中關於最新之勞工董事派任資訊，已於報告第 60、61 頁中更新。

四、蔡副總經理木霖（臺灣菸酒股份有限公司）：

針對蔡副總經理木霖之建議，研究小組回應如下：

感謝蔡副總經理的指教，有關本案更細部的規劃，建議於後續計畫中繼續深入的探討。

五、黃院長世鑫（台北大學公共事務學院）：

有關於黃院長世鑫的建議，研究小組回應如下：

1. 對黃院長世鑫的第 1 點評論回應如下：公營企業之性質不盡相同，

有獨佔性的事業也有競爭型的公司。本研究是以公司組織形式一股份有限公司且具競爭性產業為主的公營事業，為主要的討論標的，因此它的績效仍是以營利績效為主。

2. 對黃院長世鑫的第 2 點評論回應如下：依據審計部決算書之資料，台北市自來水事業處確實屬於公營事業。
3. 對黃院長世鑫的第 4 點評論回應如下：依據黃院長的建議已於本文第 32、33 頁中加強說明。

六、鄧司長添來（交通部郵電司）：

有關於鄧司長添來的建議，研究小組回應如下：

1. 針對鄧司長提出在釋股過程中，透由員工持有股票進而取得董事之建議。本研團隊同意鄧司長的意見。並且本文中已提出員工持股信託之建議，以達成員工取得公司經營權的途徑。
2. 針對原先第 77 頁將中華郵政三位監事誤植為勞工董事之缺失，本研究團隊已於新版第 60 頁進行訂正。

七、李副組長少儀（經濟部國營事業管理委員會）：

針對李副組長少儀之建議，研究小組回應如下：

1. 尊重李副組長對意見，關於透明、完全揭露及公平對待之部分將留待後續研究中討論。
2. 公營企業民營化時間表已依李副組長提供之資料於第 24 頁中更新。
3. 依經濟部「暨所屬機關（構）人員公、民營事業及財團法人董監事職務之遴派、管理及考核作業要點」，由於公股代表董事在涉及政策性及重大事項之議題時，並須先行簽報，並依核示內容出示意見，本研究小組認為此確會影響公股代表職權之行使，使公股代表並無太大之決策權利。
4. 關於內部檢核部門直接隸屬董事會之公司資訊、「公股股權管理及處分要點」名稱之修正，已於報告第 54、56、57 頁中更正。

如何加強公營企業的公司治理

5. 建議第 6 項有關獨立董事之遴選、運作；以及第 7 項勞工董事多重角色之衝突、董事酬勞之部分，本研究與李副組長持相同之看法。
6. 感謝李副組長提供之資訊，建議第 8、9 兩項有關人事行政局之規定與勞工董事派任辦法，已於第 120、122 頁中更正完畢。
7. 經討論由於各企業之董監名單變動頻繁，本研究擬以不一一列出為原則，但仍感謝李副組長所提供之資料。

八、洪副院長德生（台灣經濟研究院，書面意見）：

有關洪副院長德生之建議，研究小組回應如下：

1. 對洪副院長德生的第 1 點評論回應如下：感謝洪院長的建議，對於公營事業的性質、願景及使命，本文於第二章中已有所陳述。
2. 對洪副院長德生的第 2 點評論回應如下：有關於「國營事業控股公司」具體的形式及權責，建議於未來之研究中詳加分析。

九、行政院研考會：

有關行政會研考會之意見，研究小組回應如下：

1. 對行政會研考會的第 1 點意見回應如下：所有章節架構建議均已修正。
2. 對行政會研考會的第 2 點意見回應如下：各建議事項之主、協辦機關已依照貴會建議修正。
3. 對行政會研考會的第 3 點意見回應如下：關於一般公司及公營企業公司治理機制差異、公營企業實施董事長遴聘制度後，經營者的領導權與董監事的治理權是否衝突等問題，已於第 56 頁完成說明。
4. 對行政會研考會的第 4 點意見回應如下：圖標題位置及圖表資料來源之註明已依照貴會建議修正。

參考書目

一、中文部份

- 王文宇，「從「公司管控」之觀點論如何加強董事權責，公司與企業法制」，民國 89 年。
- 王文宇，「法人股東、法人代表與公司間三方法律關係之定位」，台灣本土法學雜誌，第 14 期，民國 89 年 09 月，頁 102-107。
- 王文宇，「表決權契約與表決權信託」，法令月刊，第 53 卷，第 2 期，民國 91 年 02 月，頁 37-50。
- 王文宇，「從公司治理論董監事法制之改革」，臺灣本土法學雜誌，第 34 期，民國 91 月 5 月。
- 王文宇，「公司法制之回顧與前瞻」，法令月刊，第 54 卷，第 1 期，民國 92 年 1 月，頁 35。
- 王文宇，「設立獨立董監事對公司治理的影響」，民 93。
- 左洪疇、劉鳳文，公營事業的發展，中華民國經濟發展策略叢書，台北：聯經，民 73。
- 朱日銓，「論我國公司內部監控模式之改造——以外部董事與外部監察人制度之選擇為中心」，國立台北大學法律學研究所碩士論文，民 89。
- 行政院改革公司治理專案小組，「強化公司治理政策綱領暨行動方案」，民 92。
- 行政院經濟建設委員會，「公營事業民營化」，民 92。
- 行政院經濟建設委員會，「公營事業民營化推動情形」，民 92。
- 行政院經濟建設委員會，「財政部、經濟部、交通部所屬公營事業推動

如何加強公營企業的公司治理

公司治理情形及成效專案報告」，民 93 年 10 月 6 日。

- 行政院經濟建設委員會委託國立台灣大學國際企業學系，「公股股權管理與公股代表遴派制度化之研究」，民國 89 年 10 月。
- 何汶軒、柯格鐘、許良宇，「董事之報酬、權限與義務」，民國 89 年。
- 吳友梅，「各國公司治理制度之比較及其執行面可能面臨之問題研究」，集保月刊，第 102 期，民國 91 年 05 月 15 日，頁 19-39。
- 吳若予，戰後臺灣公營事業之政經分析，智庫叢書 37，台北：業強，民 81。
- 李少儀，「我國油品市場自由化後中油公司所面臨之行銷挑戰與因應策略之探討」，國立中山大學高階經營碩士班論文，民 92。
- 李湘平，「公司監控與日本公司監察人制度之改革」，淡江大學日本研究所碩士論文，民 86。
- 范瑞華，「新修正施行公司法下之內部管控制度檢討」，萬國法律雜誌，第 121 期，民國 91 年 2 月。
- 韋亭旭，「我國公司治理之現況與未來」，證券暨期貨管理，第 21 卷，第 4 期，民國 92 年 04 月 16 日，頁 20-30。
- 孫秀蘭，「董事會制度與經營績效之研究」，國立台灣大學財務金融研究所碩士論文，民 85。
- 財團法人中華民國證券暨期貨市場發展基金會，「我國公司治理」，民 91。
- 高秋蓉，「民營化事業經營權歸屬與營運績效關連之研究—以金融產業為例」，國立中山大學財務管理研究所碩士論文，民 93。
- 張緒中，「中華電信工會產業民主實踐之研究」，國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，頁 30-37，民 92。
- 梁啓源，「公營事業民營化之策略—中油公司個案研究」，月旦法學雜誌，第 36 期，民國 87 年 4 月 15 日，頁 58。

- 許良宇，「公司治理法制之比較研究」，碩士學位論文，民 92。
- 陳春山，「公司董事的義務與責任」，民 89。
- 陳茵琦，「我國公司治理制度之推動」，證券暨期貨管理，第 21 卷，第 4 期，民國 92 年 04 月 16 日，頁 31-47。
- 陳國華，「董事忠實義務之研究」，輔仁大學碩士論文，民 86。
- 陳貴端，「公司治理之經濟法律制度（上）」。
- 陳貴端，「公司治理之經濟法律制度（中）」。
- 傅迺婷，「二十一世紀公司治理的探討~台灣、美國比較性的觀點」，民 92。
- 黃北豪，「產業民主結構性之探討」，勞資關係論叢，第 5 期，民國 85 年。
- 黃虹霞，「政府或法人股東代表當選為公司董監事相關法律問題」，萬國法律，第 110 期，民國 89 年 02 月，頁 62-73。
- 黃銘傑，「公司監控與監察人制度改革論——超越「獨立董事」之迷思」，台大法學論叢，第 29 卷，第 4 期。
- 黃銘傑，「公司監控與監察人制度改革論——超越「獨立董事」之迷思」，民國 89 年 07 月
- 楊敏華，「公司治理之研究」，法令月刊，第 54 卷，第 4 期，民國 92 年 04 月 15 日，頁 46-62。
- 廖大穎，「企業經營危機與公司法制之省思—Corporate Governance 理論與檢討」，月旦法學雜誌，第 38 期，民國 87 年 6 月 15 日，頁 33。
- 劉紹樑，「董事會基本設計」，民國 92 年 12 月。
- 劉紹樑，「董監事職能與企業治理機制」，民國 92 年 12 月。
- 劉紹樑，「公司治理的理念、現況與改革」，證券暨期貨管理，第 21 卷，第 4 期，民國 92 年 04 月 16 日，頁 1-19。

二、英文部份

- Australian National Audit Office, “Framework, Processes and Practices”, July 2003.
- Cody , W. J. Michael & Bennett , Andy D. The Privatization of Correctional Institutions: The Tennessee Experience , Vanderbilt Law Review Vol.40 : 813,(1987).
- Commonwealth Authorities and Companies, “Principles and better practices”, May 1999.
- OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development), “Experience from the regional corporate finance roundtables”, Oct 2003.
- Dewenter, L. K., and M.H. Paul, 1997, “Public Offerings of State-owned and Privately-owned Enterprises: An International Comparison”, Journal of Finance 52, pp.1659~1679.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (2000), Investor protection and corporate governance, Journal of Financial Economics, 58(1/2), 3-27.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (1999), “OECD Principles of Corporate Governance.”
- Vicker, J. and G. Yarrow, 1991, “Economic Perspectives on Privatization”, Journal of Economic Perspectives 5, pp.633~641.