

**RDEC-CON-098-035 (委託研究報告)**

# 國營事業績效管理制度之研究

受委託單位：國立中山大學

研究主持人：教授張玉山

研 究 員：游子慶

研 究 助 理：楊傳銘、李清燕、顏君卉

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 99 年 8 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

目 次 .....	I
表 次 .....	V
圖 次 .....	IX
提 要 .....	XIII
<b>第一章 緒論 .....</b>	<b>1</b>
第一節 研究背景與目的 .....	1
第二節 研究方法與流程 .....	2
第三節 研究範圍和對象 .....	4
第四節 研究預期效益 .....	4
<b>第二章 國營事業的使命、變遷及當前概況 .....</b>	<b>7</b>
第一節 國營事業之定位、任務與經營使命 .....	7
第二節 國營事業之管理架構與經營概況 .....	12
<b>第三章 國營事業績效管理制度介紹與沿革 .....</b>	<b>19</b>
第一節 國營事業工作考成制度 .....	19
第二節 國營事業經營績效獎金制度 .....	23

<b>第四章</b>	<b>國營事業工作考成制度的檢討與問題分析</b> .....	33
<b>第一節</b>	工作考成面向、指標概述與問題分析 .....	33
<b>第二節</b>	工作考成分數實績之相關問題分析 .....	42
<b>第五章</b>	<b>國營事業經營績效獎金制度的檢討與問題分析</b> .....	49
<b>第一節</b>	國營事業經營績效獎金歷年實績與現況概述 .....	49
<b>第二節</b>	國營事業經營績效獎金制度之問題分析 .....	56
<b>第六章</b>	<b>績效管理、獎金激勵與公共治理相關理論探討</b> .....	65
<b>第一節</b>	績效管理與獎金激勵 .....	65
<b>第二節</b>	政府公共治理與國營事業公司治理 .....	76
<b>第三節</b>	政府施政計畫管理制度 .....	86
<b>第七章</b>	<b>國內外公民營事業績效管理制度之比較探討</b> .....	93
<b>第一節</b>	國內外公民營事業績效管理制度之介紹 .....	93
<b>第二節</b>	國內外公民營事業績效管理制度之比較 .....	126
<b>第八章</b>	<b>國營事業績效管理架構與工作考成之政策建議</b> .....	131
<b>第一節</b>	國營事業績效管理架構之權責設計與流程調整 .....	131
<b>第二節</b>	建議工作考成制度銜接所屬部會中程施政計畫 .....	138

第三節	建議行政院研考會管控工作考成制度整體框架 .....	143
<b>第九章</b>	<b>國營事業經營績效獎金制度之政策建議 .....</b>	<b>145</b>
第一節	國營事業經營績效獎金制度與事業型態之探討 .....	145
第二節	依據事業特性重新調整獎酬結構與計發方法 .....	154
<b>第十章</b>	<b>結論與建議 .....</b>	<b>169</b>
第一節	重要研究發現 .....	169
第二節	主要研究建議 .....	173
<b>附錄</b>		
附錄一	行政院研考會訪談紀錄 .....	177
附錄二	交通部訪談紀錄 .....	179
附錄三	財政部訪談紀錄 .....	183
附錄四	經濟部國營會訪談紀錄 .....	187
附錄五	高雄市政府研考會訪談紀錄 .....	189
附錄六	中華電信公司訪談紀錄 .....	193
附錄七	中國鋼鐵公司訪談紀錄 .....	195
附錄八	「國營事業績效管理與獎酬設計探討」座談會議紀錄	197
附錄九	「國營事業績效管理與獎酬激勵之前瞻」座談會議	

紀錄.....	201
附錄十 期中報告審查意見.....	207
附錄十一 期中報告審查意見回應表.....	211
附錄十二 期末報告審查會議紀錄.....	217
附錄十三 期末報告審查意見回應表.....	229
附錄十四 國營事業工作考成辦法.....	253
附錄十五 國營事業年度工作考成作業要點.....	257
附錄十六 中央銀行經營績效獎金核發要點.....	261
附錄十七 財政部所屬國營金融保險事業機構經營績效獎金 實施要點.....	263
附錄十八 經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點.....	265
附錄十九 交通部所屬實施用人費率事業機構經營績效獎金 實施要點.....	271
附錄二十 行政院勞工委員會所屬保險事業機構經營績效獎 金實施要點.....	275
參考書目.....	279

## 表 次

表 2.1	國營事業之定義 .....	7
表 2.2	國營事業之營運目的 .....	8
表 2.3	主管部會與所屬國營事業 .....	12
表 2.4	隸屬中央之國營事業概述 .....	13
表 2.5	國營事業近年之經營績效 .....	15
表 3.1	政策申算項目比較表 .....	30
表 3.2	績效獎金總額上限比較表 .....	31
表 3.3	績效獎金計算公式比較表 .....	32
表 4.1	財政部所屬事業相同指標歸屬不同面向之案例 .....	38
表 4.2	國營事業各類型工作考成指標之比重 .....	39
表 4.3	經濟部所屬事業單位於 93 及 94 年各面向之權重 .....	40
表 4.4	事業單位指標計算方式之案例 .....	41
表 4.5	交通部所屬各港務局評估指標及分數之案例 .....	42
表 5.1	各事業歷年實領之考核獎金月數 .....	49
表 5.2	各事業歷年實領之績效獎金月數 .....	53
表 5.3	國營事業繳庫盈餘達成率 .....	54
表 5.4	各事業歷年實領之總獎金（經營績效獎金）月數 .....	56
表 5.5	經營績效與獎金月數之次數分配表 .....	58

表 5.6	國營事業近年經營績效與實領 4.6 個月獎金月數之家數.....	59
表 5.7	中油公司近 4 年度簡易損益表與績效獎金比較 .....	62
表 6.1	夏洛特市交通局平衡計分卡.....	69
表 6.2	薪資給付型態 .....	73
表 6.3	獎金的分類.....	73
表 7.1	加拿大商業開發銀行之主要營運項目 .....	94
表 7.2	加拿大商業開發銀行之績效評估設計 .....	94
表 7.3	國外商業銀行之 BSC 績效評估設計.....	98
表 7.4	台新國際商業銀行之 BSC 績效評估設計.....	100
表 7.5	聯邦鐵路管理局、德國鐵路公司主要任務 .....	104
表 7.6	PTA & JR 績效衡量指標.....	105
表 7.7	台北捷運公司績效衡量指標.....	106
表 7.8	港務業績效衡量指標彙整 .....	108
表 7.9	飛利浦港績效衡量指標.....	108
表 7.10	郵遞業績效衡量指標範例（一） .....	110
表 7.11	郵遞業績效衡量指標範例（二） .....	110
表 7.12	中華電信 3 種獎勵機制彙整.....	112
表 7.13	中華電信加權獎金標準 .....	113
表 7.14	紐約州立保險局對商業保險機構之績效衡量面向 .....	116

表次

表 7.15	台塑效率獎金之職務評點與基數關係.....	119
表 7.16	National Power 發電公司績效評估指標.....	122
表 7.17	SDE&E 績效評估因素及標準表.....	124
表 7.18	OFGEM 績效項目及獎懲上限表.....	125
表 7.19	OFGEM 獎金計算流程表.....	126
表 7.20	國內外公民營事業績效管理制度之綜合比較.....	126
表 8.1	交通部中程施政計畫與所屬事業高度相關.....	138
表 8.2	國營事業所屬部會之中程施政計畫內容摘要.....	139
表 9.1	我國國營事業依據組織型態與營運性質之分類.....	145
表 9.2	廠商面臨之四大類型市場.....	147
表 9.3	行政機關外之其他行政主體.....	148
表 9.4	中央健保局改制前後人事成本比較.....	150
表 9.5	各類型事業及其獎金設計應考量之因素.....	155
表 9.6	各事業型態調整之經營績效獎金月數範例.....	165
表 9.7	制度變革模式彙整與優缺分析.....	166



表次

## 圖 次

圖 2.1	國營事業建立與涵蓋事業範圍 .....	9
圖 2.2	國營事業的重要使命 .....	10
圖 2.3	我國國營事業之特殊定位 .....	11
圖 2.4	媒體報導下之社會觀感與國營事業觀點 .....	16
圖 3.1	年度工作考成實施要點核定流程.....	20
圖 3.2	國營事業年度工作考成作業流程圖 .....	22
圖 3.3	經營績效獎金制度架構與法規依據 .....	24
圖 4.1	各事業單位依所屬部會別之考成面向分布 .....	34
圖 4.2	各事業單位依事業型態別之考成面向分布 .....	35
圖 4.3	各事業單位依產業別之考成面向分布 .....	35
圖 4.4	各指標分類後所占比例（全部） .....	36
圖 4.5	各類別下不同指標權重之比較（組圖） .....	37
圖 4.6	經濟部所屬事業 93 及 94 年指標經重新分類後之權重.....	40
圖 4.7	各年度工作考成平均分數 .....	43
圖 4.8	各年度事業得甲乙丙之比例.....	43
圖 4.9	89 年起各年度連續得甲之比例 .....	44
圖 4.10	考成分數與營業實績之比較（組圖） .....	46
圖 5.1	各部會平均歷年實領之考核獎金月數 .....	51

圖 5.2	國營事業歷年平均考核獎金月數.....	52
圖 5.3	各部會平均歷年實領之績效獎金月數 .....	55
圖 5.4	國營事業歷年平均績效獎金月數.....	56
圖 5.5	經營績效與總獎金月數之次數分配圖 .....	58
圖 5.6	經營績效與總獎金月數之比較 .....	59
圖 5.7	國營事業偏向重視財務相關面向.....	61
圖 5.8	媒體所報導詮釋之「國營事業年終獎金結構」 .....	63
圖 6.1	組織績效管理架構 .....	66
圖 6.2	平衡計分卡之要素及系統圖.....	66
圖 6.3	績效管理循環 .....	67
圖 6.4	IBM 公司績效衡量展開釋例 .....	68
圖 6.5	獨立行政法人科學技術振興機構（JST）之績效評估 .....	70
圖 6.6	薪資結構分類 .....	71
圖 6.7	美國政府「績效與成果法」（GPRA）之績效管理主軸 .....	77
圖 6.8	政府多層次公共治理模式 .....	79
圖 6.9	公司治理之範疇 .....	80
圖 6.10	澳洲國營事業公司治理架構（一） .....	82
圖 6.11	澳洲國營事業公司治理架構（二） .....	83
圖 6.12	紐西蘭國營事業績效管理上位架構 .....	85

圖 6.13	政府績效考核分類 .....	86
圖 6.14	施政績效管理制度示意圖 .....	88
圖 6.15	中程施政計畫體系架構圖 .....	89
圖 7.1	加拿大商業開發銀行之績效評估（組圖） .....	95
圖 7.2	商業銀行結合 BSC 四大面向之設計 .....	97
圖 7.3	台新國際商業銀行之策略地圖 .....	99
圖 7.4	中國信託商業銀行員工績效評估架構 .....	102
圖 7.5	經濟部經營績效獎金實施要點摘錄 .....	102
圖 7.6	富邦銀行員工績效評估架構 .....	103
圖 7.7	新加坡港務管理示意圖 .....	107
圖 7.8	聯邦保險局隸屬機關 .....	116
圖 7.9	台塑關係企業效率獎金計算流程 .....	120
圖 8.1	工作考成制度治理架構 .....	133
圖 8.2	部會所屬事業於自評階段即應加強公司治理 .....	134
圖 8.3	原工作考成制度流程圖 .....	136
圖 8.4	建議之新工作考成制度流程圖 .....	137
圖 8.5	以 BSC 精神建構之經濟部中程施政計畫 .....	141
圖 8.6	將工作考成制度與中程施政計畫銜接 .....	142
圖 8.7	工作考成銜接所屬部會之中程施政計畫目標 .....	143

圖 9.1	現行國營事業經營績效獎金制度.....	152
圖 9.2	現行國營事業績效管理與獎酬制度 .....	154
圖 9.3	各類型國營事業之市場競爭與國家政策性質比重 .....	157
圖 9.4	「公司組織競爭類」績效管理與獎酬結構設計之構想.....	161
圖 9.5	「公司組織寡(獨)占類」績效管理與獎酬結構設計之構想	162
圖 9.6	「非公司組織」績效管理與獎酬結構設計之構想.....	163
圖 9.7	建議依事業型態調整之獎酬結構.....	164

圖次

## 提 要

**關鍵字：國營事業、績效管理、獎酬制度**

### 一、研究緣起

回顧過去台灣地區的發展，國營事業在經濟成長過程中扮演著相當重要的角色，不僅是國家經濟活動重要的一環，對國家整體發展具有不可磨滅的貢獻與影響。國營事業管理法第 2 條規定：「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 4 條規定：「國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並求有盈無虧，增加國庫收入。但專供示範或經政府特別指定之事業，不在此限。」亦即國營事業在追求合理利潤的同時，仍持續被賦予政策性任務，包括經濟政策或社會福利政策工具。近年來，由於人民對政府的監督與要求持續高漲，若干國營事業經營績效未如預期，有些甚至連年虧損，因此為人所詬病。部分國營事業因執行政策任務造成虧損，但仍持續領取績效獎金的問題，亦引發外界應予以檢討之聲浪。

再者，現行我國國營事業實質上係由財政部、經濟部、交通部等主管機關管轄，惟每年度行政院仍透過考成作業複核主管機關提送之事業績效，並核予等第；另主管機關對國營事業的管理除經濟部設有專責之國營事業管理委員會統合管理外，其餘部會或由各司處分別管理，或由企劃、秘書室統合，管理效能不一而足，如何建構一套完善的權責相符的績效管理制度，使得以兼顧經營管理效率以及政策目標的達成，實有其必要性與迫切性。

本研究擬針對國營事業目前績效管理制度進行全面檢視，包括工作考成辦法及各部屬事業經營績效獎金要點，並根據國營事業經營實績、工作考成成績與獎金核發月數，進行統計比較分析，以發現當前國營事業績效管理制度之問題癥結。同時藉由比較歸納國際間公民營事業績效管理與獎酬制度之最佳典範，從中發掘未來制度興革方向，經研究整理分析、廣徵意見與凝聚共識，進行制度適用性分析及政策治理效果等整體機制效益評估，進而研提出國營事業適用之績效管理制度及修正方向，以供政府參考。

## 二、研究方法及過程

本研究以追求研究成果的實用性為終極目標，對象以主管考成工作的行政院研考會，以及中央部會所轄部屬事業或機關組織為範圍，目前中央管轄事業單位的主管機關有3大部會（財政部、經濟部、交通部）、行政院機關（勞委會）與中央銀行等所屬事業單位。隸屬行政院輔導會的榮民工程公司雖已於98年11月1日以資產作價方式移轉民營，及隸屬行政院衛生署的中央健康保險局於99年1月1日改制行政機關，惟考量研究完整性仍列入研究範疇。研究方法與過程分述如下：

### （一）文獻、法規與國內外資料之蒐集與整理

蒐集與整理國營事業績效管理制度之相關法規，瞭解現行我國國營事業績效管理制度的運作，同時整理本研究議題相關之理論文獻，以釐清我國國營事業績效管理制度執行成效與面對的難題。此外，輔以委託單位、部屬事業之協助，蒐集、整理與比較分析歷年工作考成成績與獎金發放實績，並且藉由掌握國際間公民營事業績效管理制度之最佳實務，探討其相關規定、做法、與可能遇到的困難等面向，作為改進國營事業績效管理制度之參照來源與研究開展之重要基石。

### （二）深度訪談、焦點團體或專家座談

藉由深度訪談、焦點團體或專家座談蒐集有助於改進或完善我國國營事業績效管理制度之看法及相關建議。訪談對象包括與議題相關的政府官員、主管部會及其所屬國營事業、對於績效管理領域有專業掌握的學者專家。此外，分別於期中與期末兩階段辦理座談會，以達成研究初步方向整理與研究建議共識凝聚之目的。

### （三）建立分析架構並研擬建議方案

本研究透過次級資料的蒐集、研討會座談與訪談資料等方法為基礎，全方位展開研究，尋求國際間公民營事業之績效管理與獎酬制度之最佳實務，輔以參照公共治理、績效管理、誘因設計、公司治理等相關理論架構，建構出制度改進所需之研究架構和指導原則，並以此



為研究整體之核心，提供一個有系統的分析架構，進而研擬可行之政策建議與研究結論。

### 三、研究重要發現

#### (一) 工作考成制度

1. 工作考成制度施行多年雖發揮相當之成效，然而考成指標細部層面存在若干管理瑕疵、技術性操作空間，指標實績未必能有效反映事業的經營成效

工作考成辦法規定國營事業考成項目與指標設計規範，歷經近年修改之後面向高達 23 個，考成面向過度延伸、紊亂且名稱重疊性極高，即使是相同評估內涵之指標亦多被放在不同面向，導致該指標之真正內涵無從反映，亦可能在使用上造成混淆與管考人員的判斷，從實質內涵與比重來看，主要指標亦不因面向修訂而改變，如 94 年修訂後的經濟部所屬事業，合計財務類指標仍高於 70%。此外，國營事業透過自主選擇有利的指標、設定多數指標基準分為 80 分、及其他指標細部計算方式設計等技術性層面操作，不僅導致事業考成等第易於得甲，考成成績亦未必能有效反映事業的經營成效。

2. 歷年工作考成成績統計分析顯示，國營事業各年度的考成平均分數、得甲比例逐年攀高，工作考成成績越來越難區分事業經營優劣之鑑別度

就工作考成成績之歷史結果而論，國營事業各年度的平均分數、各年度的得甲比例，且連續得甲的比例皆越來越高，近年來連續 3 年皆得甲的單位比例維持在 80% 以上的高峰，從歷史趨勢線來看此種情形更顯嚴重，顯見此套評等機制的鑑別力越來越差。本研究探討經營績效與考成成績之間的統計關係，採純益率來解釋財務類指標占多數的工作考成成績，發現所有國營事業純益率後四分之一群中，平均分數為 79.28 分，相當接近 80 分，且有一半以上皆得甲等，意即部分公司即使純益率表現不佳，還能獲得甲等。再者，台灣電力公司等 6 間國營事業之純益率與考成成績幾乎呈完全反向變動，顯見大部分的國營事業工作考成成績未能合理反映出實際經營情況。

## （二）經營績效獎金制度

- 1.現行考成指標過度偏重盈餘與財務性質，總權重合計將近六成，導致立意有別的考核獎金與績效獎金性質混淆、功能重疊，難以發揮最大化的激勵效果

工作考成雖涵蓋經營效率、財務績效、社會責任等面向，然而多偏重財務指標之重要性，並多與盈餘與營收連結，經研究整理發現財務類型指標的總權重便將近六成，其中盈餘與營收其權重分別為 22% 與 11%，兩者所占之比重相當大，雖然國家政策任務執行的指標權重仍有 15%，但是在營運管理及顧客方面之權重卻很低，此結果凸顯考核國營事業之指標多側重於財務類型指標，相較之下較難衡量國營事業其他有關充分供應、服務大眾及執行國家任務之成效，與國營事業之使命有所矛盾。此外，依據等第成績核發的考核獎金和採盈餘分成計發的績效獎金同樣是以財務驅動，此種情形造成兩者性質混淆、功能重疊，並遭致社會大眾誤解，難以全然發揮原本制度的美意與最大化的激勵效果。

- 2.近年來國營事業平均幾乎皆領足考核獎金、績效獎金月數上限，整體結果差異小且鑑別度低，經營績效獎金月數與事業經營實績關係薄弱

就近 6 年來國營事業實際領取獎金月數統計分析，國營事業平均領取考核獎金 1.97 個月，標準差為 0.12 個月，顯示考核制度之鑑別度低，考核結果差異小。績效獎金部分，數據顯示近 4 年度（94~97 年）皆領足 2.6 個月的事業高達 12 家，換言之，逾 50% 的國營事業在過去 4 年皆領得獎金上限；全體事業歷年領取之績效獎金從 92 年度起便不斷增加，然 97 年因受金融風暴影響，但歷年全體事業之平均仍達到 2.15 月，標準差為 0.09 個月。況且，績效獎金計算採用的政策因素申算機制，雖可為負擔政策任務之事業減輕營運責任，然而存在相當大的主觀認定與彈性操作空間，亦有論者視為事業績效不彰之擋箭牌。整體而論，國營事業經營績效獎金（總獎金月數）自 92 年度之 4.02 個月逐年提升至 4.2 個月，且歷年來平均總獎金月數呈現上升趨

勢，經統計分析顯示純益率與總獎金月數之分配相左，現行制度下經營實績低落的事業總獎金月數也可能直逼上限，違背制度激勵員工努力之原意，難以激發員工工作潛能。

### （三）國內外公民營事業績效管理制度

1.後設治理值得作為引領制度興革的思維，為強化改善制度效能，政府治理架構、國營事業公司治理、策略績效管理機制之調整與完備缺一不可

全球化時代來臨、政府財政困境、社會結構變遷等因素的驅動下，地方能量逐漸提升，形成市場化、全球化外的另一股巨大力量，過去政府傳統之治理模式日漸衰微，分權化之治理趨勢蔚為當前潮流，政府應充分展現順勢而為之治理氣度，從而轉為擔負後設治理（meta-governance）之角色，藉由建構整體制度面與策略面向，改善過去單一治理模式之不足，此與國營事業績效管理制度興革議題時空背景相似，值得參考借鏡。此外，為確保組織擁有良好的治理功能，績效管理工具從而發揮有效的評估改善功能，應檢討研考單位與主管部會的課責機制設計、落實國營事業的公司治理，與具系統性及連貫性的策略績效管理機制設計，從控制（Controls）、策略架構（Strategic Framework）、績效表現（Performance）到權責相符（Accountability）等循環管理流程，環環相扣彼此缺一不可。

2.依產業分類整理先進國家公民營事業與國內競爭同業，發現事業因其「公共性」、「企業性」所占比重，其績效管理重點與制度設計考量亦有所差異

不同的產業基於特性的不同，其績效管理重點與獎酬結構亦有所差異，市場越競爭開放的產業，越重視財務績效，變動薪資幅度越高；組織性質越偏向行政機關的事業，越重視關係公共利益、穩定服務品質的專業類型指標。金融類無論是屬於公、民營事業，多採平衡計分卡為績效管理工具，強調服務、顧客、營收等表現，並按盈餘計放獎金。製造類事業之中，若產業性質較偏向市場競爭，則重視盈餘、淨利等財務面指標，其績效管理與獎金制度緊密結合；若其性質為公用

事業，則多受到獨立管制機構的監管，其績效指標與獎懲制度相連接。交通運輸類、通訊服務類二者類似，其產業結構多為政府監管功能與企業職能分離的形式，採營運效率、服務品質、顧客滿意等專業指標之比重，遠較財務類指標來得多，此類型事業民營化後，其獎金激勵制度設計的彈性較高。社會保險業在績效指標的設計上，財務經營效率以及業務經營效率並重，財務類指標大多以維持穩定獲利為前提，著重成本降低、經營效率等面向。

3.經歸納國內外公民營事業績效獎金制度典範，制度大多依循策略管理系統由上而下逐步建構，指標設計宜根據事業特性與重要程度求同存異

經比較與歸納國內外公民營事業績效管理制度，發現無論是公營或民營企業，大多依循企業策略管理系統「由上而下」逐步建構，從組織的願景、使命為出發點，進而決定其欲達成此願景所應發展的策略目標，最後依此決定關鍵績效指標（KPIs），其中亦包括政府所賦予公營事業的政策任務。就實務而論，績效管理制度設計應針對事業型態客制設計、因地制宜，民營企業大多採平衡計分卡模式設計，但同時領導階層決策的裁量幅度亦相當高；國外先進國家的國營事業多半已自由化，且採監管與經營分離，由第三方獨立機構監督或施予獎懲，極少出現一套制度通盤適用之情形。績效指標設計根據事業特性與重要程度應求同存異，產業性質、組織定位不同，所欲達成之策略目標的輕重緩急亦不同，宜就其相對重要性設置不同的指標權重、獎酬幅度。

#### 四、主要建議意見

立即可行建議：

一、建議行政院研考會退居「後設治理者」角色，僅負責框架制訂與程序審核，授權主管部會掌有考成成績實質裁量權，以落實權責相符，並強化國營事業公司治理（主辦機關：行政院研考會；協辦機關：中央銀行、財政部、經濟部、交通部、勞委會）

現行體制上，工作考成與獎金制度作為國營事業經營績效的課責工具雖立意良好，然而在體制上「權」、「責」卻分散至研考會與主管部會，導致治理架構出現權責不符之疑慮。因此，建議可引進後設治理之觀念，就其職責與功能作層次上的劃分與區隔。由行政院研考會退居「後設治理者」角色，即無分數實質裁量權，僅負責框架制定與程序審核，由主管部會首長擔任考核績效之角色，於初核階段即進行澈底的實質審查，一方面藉由工作考成制度對部屬事業進行實質管理，使部屬事業成為其施政計畫中之一環，以落實各項政策之施行，另一方面部會首長握有考成成績與獎金發放之裁量權，須同時向立法院負責，有助於落實權責相符（Accountable）的課責精神。同時，既然治理架構由上而下授權，國營事業於自評階段更須加強落實公司治理之誠信原則（Integrity）。

二、建議國營事業工作考成制度銜接所屬部會中程施政計畫，由事業配合所屬部會中程施政計畫的策略目標，納入設計年度之重要考成指標（主辦機關：行政院研考會；協辦機關：中央銀行、財政部、經濟部、交通部、勞委會）

中程施政計畫乃是中央政府督促主管部會施政的重要績效管理工具。大至施政藍圖、策略目標，小至績效指標、衡量標準之達成，各部會施政皆須倚賴所屬事業之配合。就策略績效管理設計的系統觀點，為改善工作考成制度與策略目標的連貫設計考量，澈底落實各部會之重要施政藍圖，建議應由所屬事業配合部會的中程施政計畫目標，以年年滾動之更新方式，檢討與改善工作考成制度（含評估面向、指標設計、納入比例、權重分配），以發揮督促國營事業精進的激勵效果與導航作用，建立符合績效管理精神由上而下（Top Down）與由下而上（Bottom-up）循環回饋的績效評估機制。

三、短期內建議增訂工作考成制度整體框架規則，包括面向、指標、權重及整體成績比例等，長期則配合獎金制度改革通盤調整指標，以利考核與績效獎金之區隔（主辦機關：行政院研考會）

短期而言，針對制度面考成面向過度延伸與指標內涵設計瑕疵，

以及結果面的考成成績鑑別度低且與經營實績矛盾的兩大面向問題，建議應增訂工作考成制度整體框架規則，包括如明確訂定工作考成面向之定義與歸類方式、不同事業型態或配合政策所要求特定類型指標之比例下限(如中程施政計畫銜接納入考成指標比例)、各類型面向(如財務、顧客服務)指標權重之上下限、各指標基準分設定之整體上限比例等指標審核標準與整體框架，盡可能避免各事業透過技術性操作導致易於拿甲之可能性。且爲了提升工作考成制度之公信力與鑑別力，建議可從管考所有國營事業之立場綜合考量，設定國營事業考成成績比例之整體框架。長期而言，配合經營績效獎金制度之改革，工作考成可依據個別事業特性調降財務型指標比重或通盤重新調配各面向之指標比重，以利考核獎金與績效獎金之區隔劃分。

中長程建議：

四、建議由行政院跨部會統籌、協調獎金制度改革與考成作業配套，根據事業型態設計具差異化獎酬結構之經營績效獎金制度，推動各部會進行相關法規修訂（主辦機關：行政院；協辦機關：行政院研考會、行政院人事行政局、中央銀行、財政部、經濟部、交通部、勞委會）

爲釐清績效與考核獎金的性質與定位，使獎金激勵效果發揮到最大，本研究建議應植基於系統性與水平性之觀點與原則，從策略形成、衡量、執行系統加以連貫進行機制設計，回歸國營事業管理法之架構，重新劃分國營事業型態與定位，依據其公共性與市場性之比重，檢討財務性驅動指標之比重分配，重新設計工作考成之指標框架與獎金計算公式，連接至具差異化獎金結構的經營績效獎金，據以形成對個別國營事業皆具實質激勵效果與整體公平性之經營績效獎金制度。實務層面，由於現行獎金計發係根據自各主管部會所訂定之經營績效獎金實施要點，因此建議宜透過行政院就政策推動之層次與高度，統籌、協調各主管部會推動相關法規修正工作，以落實制度通盤改善、推動跨事業合理公平之目標。

（一）公司組織競爭類

事業特性相對較具備市場競爭與追求盈餘之條件，在強調利潤分享、變動式獎金比重較高的原則下，應採用鼓勵企業化經營、追求盈餘之獎酬結構：盈餘分成導出之績效獎金較高（如設上限 3.6 個月），業務與政策導向指標導向的考核獎金則較低（如設上限 1 個月）。

#### （二）公司組織寡（獨）占類

現行僅存事業當中大多是獨占或寡占性、受價格管制的公用（準公用）事業，高度受到政府的政策規範與價格管制，兼具重要施政工具與市場營利任務的特性，建議固定式獎金與變動式獎金應並重，維持兩種獎金的比例（亦即考核獎金上限 2 個月，績效獎金上限 2.6 個月）。

#### （三）非公司組織

因其以追求公共利益最大化為導向，且組織型態較似行政機關，故在強調目標達成、固定式獎金較多的原則下，應設計以確實達成政策任務為目標的獎酬結構：業務及其政策目標達成導向的考核獎金應較高（如設上限 3 個月），盈餘分成導出之績效獎金則較低（如設上限 1.6 個月）。

# **A Study of Performance Management Mechanism for State-Run Enterprises**

## **Abstract**

**Keywords: State-Run Enterprises, Performance Management, Incentive System**

State-Run enterprises (SREs) played important roles and contributed significantly in the process of Taiwan's economic development. According to "Administrative Law of State-Run Enterprise", the main statute governs SREs' operation, the main objectives for SREs are to fulfill government tasks as well as seeking sufficient revenue to maintain its financial needs. To implement different Ministry's policies, SREs sometime operated in losses. As the losses are mixed with management decision and policy implementation, it is difficult to identify the true performance of the SREs. There is a need to evaluate SREs performance in their nature.

Currently, the administrative structure of SREs in Taiwan is somewhat mixed. The governing ministry conducts the SREs' primary evaluation and Research and Development Council (REDC) of Executive Yuan conducts the final evaluations for all SREs. Due to the nature and mission of the SREs, it is difficult to rely the mixed market results to evaluate the performances of SREs. Currently, the major indices of the SREs appraisals are financial indices which are not directly related to SREs' effort and contribution.



This research aims to study and suggest a performance management mechanism for the SREs in Taiwan. A mechanism reflects the true missions and contributions of the multi-objective firm. To be effective, a corresponding incentive system tied to the performance appraisal will also be studied and suggested. Comparative studies of other advanced countries and comparison with SREs' private counterparts are also under this project enquiry.





## 第一章 緒論

### 第一節 研究背景與目的

回顧過去台灣地區的發展，國營事業在經濟成長過程中扮演著相當重要的角色，不僅是國家經濟活動重要的一環，對國家整體發展具有不可磨滅的貢獻與影響。

國營事業的管理，主要依據「國營事業管理法」而定，該法第2條規定：「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4條規定：「國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並求有盈無虧，增加國庫收入。但專供示範或經政府特別指定之事業，不在此限。」亦即國營事業在追求合理利潤的同時，仍持續被賦予政策性任務，包括經濟政策或社會福利政策工具。近年來，也由於人民對政府的監督與要求持續高漲，若干國營事業經營績效未如預期，有些甚至連年虧損，因此為人所詬病。部分國營事業因執行政策任務造成虧損，但仍持續領取績效獎金的問題，亦引發外界應予以檢討之聲浪。

再者，現行我國國營事業實質上係由財政部、經濟部、交通部等主管機關管轄，惟每年度行政院仍透過考成作業複核主管機關提送之事業績效，並核予等第；另主管機關對國營事業的管理除經濟部設有專責之國營事業管理委員會統合管理外，其餘部會或由各司處分別管理，或由企劃、秘書室統合，管理效能不一而足，如何建構一套完善的權責相符的績效管理制度，使得以兼顧經營管理效率以及政策目標的達成，實有其必要性與迫切性。

本研究擬針對國營事業目前績效管理制度進行全面檢視，並檢討分析目前面臨之問題，以及比較其他先進國家對國營事業經營績效之管理規範，提出國營事業適用之績效管理制度及修正方向，以供政府參考。

分述研究目的與研究內容如下：

（一）檢視我國國營事業績效管理制度現況。

- (二) 比較先進國家國營事業績效管理制度。
- (三) 比較國內競爭同業績效管理制度。
- (四) 檢討我國國營事業現行績效管理及獎勵制度（含工作考成獎金及經營績效獎金）。
- (五) 研提國營事業績效管理制度之政策性建議。

## 第二節 研究方法與流程

本研究以追求研究成果的實用性為終極目標，首先係針對國營事業對於全民重要性與國家財政貢獻提出背景說明。其次，為提供充足的背景資料，對我國國營事業績效管理制度的實行現況與制度特色提出完整的分析。並就該制度目前所遭遇的困難，提出合宜的評斷。研究方法分述如下：

### 一、文獻、法規與國內外資料之蒐集與整理

蒐集與整理我國國營事業績效管理制度之相關法規，如：國營事業管理法、國營事業工作考成辦法等，瞭解現行我國國營事業績效管理制度的運作，同時整理本研究議題相關之理論文獻，以釐清我國國營事業績效管理制度執行成效與面對的難題。此外，由研究團隊進行廣泛性的蒐集與資料取得，輔以委託單位、部屬事業之必要協助，蒐集、整理與比較分析適合我國國營事業（公用事業、交通事業、銀行及社會保險等事業性質）之績效管理制度，藉由掌握國際間相關公民營事業績效管理制度之最佳實務，探討其相關規定、做法、與可能遇到的困難等面向，作為改進國營事業績效管理制度之參照來源與研究開展之重要基石。

### 二、深度訪談、焦點團體或專家座談

藉由深度訪談、焦點團體或專家座談蒐集有助於改進或完善我國國營事業績效管理制度之看法及相關建議。本研究的訪談對象主要有以下三種類型：

- (一) 相關的政府官員

訪問行政院研考會管考處、人事行政局等政府機關的有關人士，瞭解我國國營事業績效管理制度運作的現況，以及未來制度修改的方向與展望。

### （二）主管部會及其所屬國營事業

訪談主管部會管理機關及其所屬國營事業，如經濟部國營會、交通部、財政部，以及所屬事業中油公司、台電公司、高雄港務局等，包括其人事處、企劃處、會計處等相關部門，皆是本研究的訪談標的，以瞭解目前各事業單位實際依法執行的作業現況，及可能的需求與困難，作為推動相關計畫之參考。

### （三）對於績效管理領域有專業掌握的學者、專家

根據研究進展之需求，訪問國內若干研究績效管理、薪酬設計、工作考核、公司治理等議題之相關學者專家等，針對國營事業績效管理給予精深的建議與討論，作為制度修改的基石。

經由對以上相關部會、部屬事業與專家學者之座談與訪談，掌握我國國營事業績效管理制度之現況、問題需求以及可能的改進方向，進而以全方位角度執行本研究的討論，作為相關工作發展的重要依據。

## 三、建立分析架構並進行分析

本研究將透過次級資料的蒐集、研討會座談與專家訪談等方法，以國營事業管理法、國營事業工作考成辦法等文獻資料之整理分析，作為基礎展開研究，尋求國際間公民營事業之績效管理與獎酬制度之最佳實務，輔以參照績效管理、誘因設計、公司治理、資訊揭露等相關理論架構，建構出制度改進所需之研究架構和指導原則，並以此為研究整體之核心，提供一個有系統的分析架構，進而研擬可行之政策建議與研究結論。

### 第三節 研究範圍和對象

本研究以主管考成工作的行政院研考會，以及中央部會所轄部屬事業或機關組織為範圍，目前中央管轄事業單位的主管機關有三大部

會（經濟部、交通部、財政部）、行政院機關（勞委會）與中央銀行等所屬事業單位。隸屬行政院輔導會的榮民工程公司雖已於98年11月1日以資產作價方式移轉民營，及隸屬行政院衛生署的中央健康保險局於99年1月1日改制行政機關，惟考量研究完整性仍列入研究範疇，包括研究分析資料之圖、表整理對象。由於本研究重點乃是在中央的國營事業，故地方公營事業部分，如高雄市政府財政局所屬之高雄市公共車船管理處或臺北自來水事業處、臺北大眾捷運股份有限公司等，皆不屬於本研究目標對象，因此暫不討論。

#### 第四節 研究預期效益

本研究預期效益整理分述如下：

- 一、針對國營事業目前績效管理制度與現況進行全面檢視，包括工作考成辦法及各部屬事業經營績效獎金要點，自公布施行以來之成果、瓶頸與挑戰，並根據國營事業經營實績、工作考成成績與獎金核發月數，進行統計比較分析，以發現當前國營事業績效管理制度之問題癥結。
- 二、整理、比較與分析先進國家之國營事業績效管理制度，以及參考國內外競爭同業績效管理制度，藉由尋求國際間國營事業績效管理與獎酬制度之最佳典範，以發現當前績效管理制度之優缺、問題與發展瓶頸，並從中發掘未來制度興革方向。
- 三、檢討我國國營事業現行績效管理及獎勵制度（含工作考成獎金及經營績效獎金），並進行制度適用性分析及政策治理效果等整體機制效益評估。
- 四、經研究分析、廣徵意見與凝聚共識，研提完善且權責相符的國營事業績效管理制度之政策性建議，包括修正建議、改善方案，甚或法規草案。

## 第一章 緒論



## 第二章 國營事業的使命、變遷及當前概況

本章將藉由回顧國營事業歷史背景、發展演進與當前概況，探討國營事業所扮演之角色、任務與經營使命，並藉由資料蒐集、社會與媒體觀點的反映，勾勒隨著時代環境的變遷，國營事業所面臨的瓶頸與挑戰。

### 第一節 國營事業之定位、任務與經營使命

國營事業之定義乃根據我國「國營事業管理法」第 1 章第 3 條與「公營事業移轉民營條例」第 3 條所述國營事業之定義如下：

表2.1 國營事業之定義

國營事業管理法	
第1章總則	
第3條	(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。
公營事業移轉民營條例	
第3條	(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。

資料來源：本研究自行整理

綜合上述法規條文，「國營事業」意指：透過各級國家政府單位獨資、與人民合夥，或政府投資企業之資本超過 50%之事業。

另外何謂國營事業之營運目的，則闡述於「國營事業管理法」之

條文中：

表2.2 國營事業之營運目的

國營事業管理法	
第1章總則	
第2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3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4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。

資料來源：本研究自行整理

而由於國營事業之營運與決策易受到政府政策影響，不似民營企業之所有權與經營權較為獨立；並且根據法規亦點出國營事業特殊的產業定位與擔負奠基經濟之重責大任。

### 一、我國國營事業之起源與重要使命

我國國營事業於民國 34 年至 38 年間，因對日抗戰勝利故由政府接收重組，為公營企業之形成提供基礎，占有台灣經濟體系中重要的經濟地位，是經濟發展與穩定的重要力量。當時由政府接收日本移轉時的企業、與從大陸遷入台灣後經整頓、復建、擴充或改組而來的國營事業，以及民間不易或不願興辦、具有獨占性或涉及經濟安全、或

因應經濟建設發展需要，而由政府投資興辦的國營事業，包括農、礦、工商、交通、運輸、金融、能源、保險、文化等國家基礎民生事業。

到了 50 年代國營事業對民間部門仍具影響力，包括加強上游的基礎工業與重工業之國營事業投資，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。而 70 年代我國歷經中美斷交及石油危機，更仰賴國營事業如推動「十項建設」等國家基礎建設帶動工業化、經濟自主化，並推動公營金融體系之經濟自由化發展。

而自 80 代後為了配合國際情勢、推動產業自由化政策與國營事業民營化，並多次修訂「公營事業移轉民營條例」（曾於 80 年、89 年、92 年修訂），將 60 多家的國公營事業移轉民營。依 98 年決算國營事業有 21 單位（另有轉投資事業 5 單位，共計 26 單位）。



圖 2.1 國營事業建立與涵蓋事業範圍

資料來源：本研究自行整理

我國國營事業除了對國庫有所貢獻外，對於提供基礎建設、振興經濟、穩定金融、與維持社會安定亦有其重要性。首先振興經濟方面，早期政府利用國營事業體系方面扶持民間進口替代工業與整體經濟成長；另一方面將其盈餘挹注國家財政需要，並建立金融機構，如中央銀行、中央存款保險公司等事業以穩定金融。基礎建設方面，則成立臺灣鐵路管理局、台灣自來水公司、台灣電力公司、台灣糖業公司、台灣中油公司等基礎建設或民生供應事業。末了，政府基於社會安定由行政院勞委會設立勞工保險局、衛生署之健康保險局等，使社稷民生各得其所。



圖2.2 國營事業的重要使命

資料來源：本研究自行整理

## 二、我國國營事業的特殊定位

根據「國營事業管理法」第1章總則第2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。」與第4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。」故可知我國國營事業在國營事業管理法的架構底下，有其特殊定位：

遵守法令規範、力求有盈無虧，與便利人民生活。

➤ 遵循法令規範

依據國營事業管理法規定，我國國營事業創設以及營運的目的，應配合主管部會的政策落實，事業營運須遵循相關法令規範，因此在國營事業的經營作為多有若干行政管理機關性格。

➤ 力求有盈無虧

「國營事業管理法」第 4 條明訂國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並求有盈無虧，增加國庫收入。

➤ 便利人民生活，充裕民生供應

舉凡經濟部所轄之油、電、水、糖事業、交通部之郵政與交通運輸；財政部與中央銀行之金融穩定功能、勞保局之醫療、保險、工作訓練與環境照護，在在顯示國營事業提供了人民對生活、交通、工作、健康等穩定之需要，與民眾生活福祉息息相關，對於促進我國經濟發展與便利人民生活影響至為深遠。

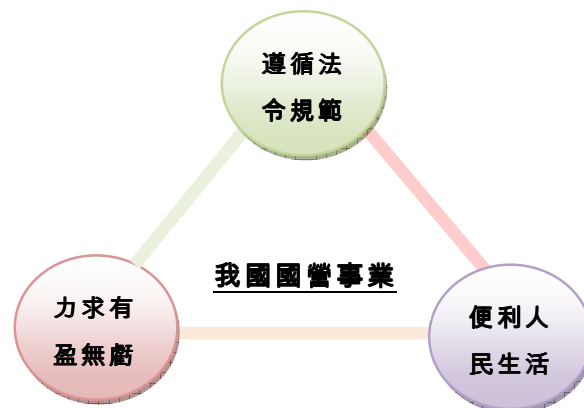


圖2.3 我國國營事業之特殊定位

資料來源：本研究自行整理

## 第二節 國營事業之管理架構與經營概況

### 一、國營事業之主管部會與所屬事業之營運性質

公營事業移轉民營條例中指稱國營事業之主管機關為各級政府，所謂各級政府包括中央政府、直轄市政府及縣市政府。隸屬中央政府之國營事業主要分布於中央銀行、三大部會（財政部、經濟部、交通部）與行政院機關（勞委會）。地方公營事業則如高雄市政府財政局所屬之高雄市公共車船管理處或臺北自來水事業處、臺北大眾捷運股份有限公司等。由於本研究焦點為中央的國營事業，故地方公營事業部分暫不討論。現存隸屬中央之國營事業總計 21 家，包括中央銀行暨其所屬 3 家事業、財政部所屬 6 家事業、經濟部所屬 5 家事業、交通部所屬 6 家事業、及行政院勞工委員會所屬 1 家事業，如下表所列。除上述現存事業，近年內有部分國營事業更迭情形：臺灣金控於 97 年 1 月 1 日由臺灣銀行股份轉換方式成立，榮民工程公司於 98 年 11 月以資產作價方式移轉民營，中央健康保險局則於 99 年 1 月 1 日改制行政機關，由於上述榮民工程公司、中央健康保險局之體制異動係於研究期間發生，因此為求研究的完整性，此 2 家事業仍予納入資料整理與分析標的。

表 2.3 主管部會與所屬國營事業

	主管機關	事業機構
隸屬中央之國營事業	中央銀行	一、中央銀行
		二、中央造幣廠
		三、中央印製廠
	財政部	一、中國輸出入銀行
		二、臺灣金控公司
		三、臺灣土地銀行
		四、中央存款保險公司
		五、臺灣菸酒公司
		六、財政部印刷廠
	主管機關	事業機構
隸屬中央之國營事業	經濟部	一、台灣電力公司
		二、台灣中油公司
		三、台灣糖業公司
		四、漢翔航空工業公司
		五、台灣自來水公司
	交通部	一、中華郵政公司
		二、臺灣鐵路管理局
		三、基隆港務局
		四、臺中港務局
		五、高雄港務局
		六、花蓮港務局
	行政院勞委會	勞工保險局

表2.4 隸屬中央之國營事業概述

事業單位	產銷及服務項目	事業特色
中	公債、國庫券、新	●中央銀行為政府之銀行，為公款保管人。

事業單位	產銷及服務項目	事業特色
央銀行	臺幣之印刷、鑄造、發行與回收銷毀。另設利率與匯率之訂定公告機制。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 監管一般金融業務其貨幣、信用外匯政策之糾正與輔導，給予全體存款戶與投資者保障。</li> <li>● 促進金融穩定、健全銀行業務、提供對內及對外幣值之穩定，並促進經濟發展。</li> </ul>
財政部各事業	經理保管公庫業務、掌理新臺幣之代理發行、辦理輸出保險、監管與輔助發生金融危機之其他銀行，亦提供全民專業個人化之財務服務。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 為台灣金融之搖籃，見證台灣光復至今的金融發展。</li> <li>● 為國內出口廠商對外投資之推手，並配合經貿政策，拓展對外貿易，促進經濟發展。</li> <li>● 保障全體存款戶之權益，維護信用秩序，建立健全金融信貸體系。</li> </ul>
經濟部各事業	提供基本之電、水、油、糖業、土地與航太相關產業。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 近三年度生產總值均超過 1 兆元，約占全國工業生產總值的 9~10%，居各部會之冠。</li> <li>● 事業特性以獨占或寡占居多，供應最基礎之能源與民生產業，然而受到政策因素導致虧損之影響亦較深。</li> </ul>
交通部各事業	提供基本、機動之運輸設備包含郵政、鐵路、港埠與水運。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 我國大眾運輸與郵政傳輸之基礎。</li> <li>● 面對競爭之大眾運輸市場，紛紛加強本業專業並多角化副業，例如郵局開辦郵政儲金、壽險與基金交易。</li> <li>● 港務事業則積極配合政府推動亞太海運轉運中心、全球運籌中心及自由貿易港區。</li> </ul>
行政院其餘	給予民眾保險、職訓提供與退休之全方面保障照護。	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 勞工保險局：提供國民年金、勞工保險職訓、職災勞工保護補助業務。</li> </ul>



事業單位	產銷及服務項目	事業特色
事業		

資料來源：本研究自行整理

## 二、國營事業面對經營市場與社會環境變遷之挑戰

隸屬中央之 21 家國營事業除了必須服膺「國營事業管理法」，尚須奉行「公營事業移轉民營條例」推動國營事業民營化，而自民國 42 年公布至今，民營化腳步循序漸進以期能有效發揮市場機能，提升事業經營效率，並將公營事業移轉民營之資金，除部分撥入特種基金外，其餘繳交國庫，提供國家資本支出之後盾，國營事業民營化腳步未緩。承上節所述，各部會所屬國營事業各司其職，對於推動國家經濟，提供民生服務，鞏固社經發展占有舉足輕重的地位，所以其績效表現亦是國家成長的動力之一。然而在國營事業績效管理的課題上，隨著整體環境變遷、金融風暴導致我國經濟成長率下降，甚至負成長，國營事業之經營管理亦受到衝擊，面臨更大的挑戰。

### (一) 全球金融風暴後嚴峻之經營環境

在受到全球金融風暴衝擊，全球經濟蕭條的投資環境下，我國自 2007 年起經濟成長幅度大幅下降，2008 年創下近 8 年來首度負成長的經濟成長率-1.91%。在國內經濟普遍不景氣，國營事業之經營績效亦受到影響，呈現每況愈下之情勢，以純益率為例，2007 之各事業平均淨利較 2005 年約下降 11%。

表 2.5 國營事業近年之經營績效

年度	2004	2005	2006	2007	2008
營業利益率(%)	10.81	8.57	8.28	7.76	1.83
純益率(%)	10.45	8.44	8.79	7.68	1.79
業主權益報酬率(%)	7.25	6.41	6.58	5.95	1.61

資料來源：行政院研考會 97 年度工作考成總報告

## (二) 經營環境之快速變遷、整併與國際競爭等挑戰

國營事業之經營不置可否會受到景氣震盪，因為其必須配合政府政策，例如中國輸出入銀行在景氣低迷時釋放利多，協助中小企業，其大多不以追求利潤為主要目的，旨在促進景氣復甦；故在景氣不佳時，國營事業之政策性任務更為重要，賺取盈餘位居其次。

然而在經濟平穩時，若國營事業是以公司組織型態成立，以國營事業管理法第 4 條明示：「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……。」及第 6 條「國營事業除依法律有特別規定者外，應與同類民營事業有同等之權利與義務。」則明示國營事業亦應依照企業形式經營。國營事業之公司組織即面臨國內其他民營企業以快速變遷、整併形式來攻占有限的國內市場。因此，公司組織類或面臨市場競爭的國營事業，例如臺灣金控公司、中華郵政公司、台灣中油公司…等，其無疑亦須接受民營企業之挑戰。

然而，即使國營事業是以非公司組織或寡占、甚至獨占形式立足國內市場，雖受惠於相關法規之庇護，尚因全球化、國際化之競爭，同樣面臨來自國際間眾多市場挑戰者，例如交通部之港務局，近年來因不敵國際勁敵，以高雄港為例，其 97 年度在進出港船舶艘次較往年下降約 8%，其他如貨物裝卸量等營運統計亦呈現每況愈下的情勢。

## (三) 社會輿論的挑戰

誠如前述，國營事業在面對整體經濟環境蕭條與競爭者環伺的嚴峻經營情況下，其經營績效改善幅度有限，直至各事業 96 年度之經營

### 媒體報導之社會輿感：績效不佳仍領取獎金

#### 因虧損未編列獎金預算者，仍可領獎金

「依照行政院編列的九十八年度預算，二十一項國營事業仍自肥編列高達三百二十四億元的員工獎金預算，比今年還多編兩億元……其中台電、台鐵處於虧損狀態，因此在預算書中未編列績效獎金，但年終時仍會以行政命令方式發給每人最高二點六個月年終獎金，並以增辦預算的方式併決算處理。」

#### 審核結果：半數以上考甲

「對於國營事業員工領取高領年終獎金，以及逾半國營事業工作考成結果都拿甲等所引發的爭議，研考會主委江宜樞昨天指出，針對國營事業的考成與績效考核制度，政府將提出改革方案，參考民營企業採取較嚴格的考核標準，經營虧損的國營事業，當然沒道理拿高領獎金。」

### 媒體報導之各事業觀點：績效不佳不應以盈餘認定，且易受制於政府政策

#### 交通部中華郵政公司

「中華郵政發言人蘇天雪也認為，國營事業負擔了不少政策義務，例如不管是否賺錢，偏遠地區都需設置郵局，郵政儲金動輒得投入股市護盤等，而且，即使不符成本，郵資也不能反映成本調漲，如果未來真的要修法，希望在制訂標準時，應全面考量這些不屬企業經營的因素。」

#### 台灣鐵路公司

「工會理事長陳漢卿也表示，台鐵還需配合政府政策，做出很多不合企業經營的業務，例如高鐵接駁、票價不能調漲等；這些歷史包袱與政策包袱如果不釐清，單純以虧損與否決定員工有沒有獎金，非常不公平。」

#### 中央健保局

「官員表示，健保局的績效並不是用收支結餘多少來判定，而是 一些管理品質指標，如納保額導率、保費追繳率等，跟財政部較像。」官員說，財源不足引發虧損卻被當成績效不彰，根本就是誤解。」

績效獎金平均仍領足上限 2.6 個月，使得媒體以放大鏡檢視，社會輿論遂形成國營事業當前所面臨的難題之一。

#### 圖 2.4 媒體報導下之社會觀感與國營事業觀點

資料來源：自由時報（2008/12/28）、大紀元報（2008/12/22）

從媒體報導的社會大眾與國營事業雙方的觀點，雙方的意見或許無法代表全部國營事業的情況，但也點出了部分事業面臨的困境。而根據主計處統計，截至 98 年上半年，受因於不景氣各民營企業之員工平均減薪幅度超過 7%；相較於國營事業的中油，減薪幅度為 3.81%，而台電則是以 2%持續加薪。在許多民營企業員工被迫放無薪假甚至遭到資遣的同時，反觀國營事業，無論在薪水或獎金都高於一般民營企業，也因此導致社會輿論認為國營事業未共體時艱。部會面對民眾的質疑與社會輿論壓力，也期望改善當前的問題。

#### （四）八八水災後政府大幅舉債，國營事業更賦予重任

回歸當前我國的經濟情勢，八八水災肆虐後，帶給我國經建環境莫大的衝擊。政府為因應災後重建，已通過「莫拉克颱風災後重建特別條例」，並已於 2009 年 11 月三讀通過增加 1,164 億元之特別預算，全數舉債支應，且不受相關法令舉債額度限制。面對我國逐漸累積的國債、更形困難的財政，財政部提出「中長期財政健全方案」，其中明示國營事業賦予之重責大任。該方案研擬以多元方式來籌措財源，例如擰節非必要開支、國有土地開發利用、租稅改革……等，當中更將提升國營事業財務效能視為資金來源之一，財政部要求各國營事業在未來 8 年（98 年到 105 年）之間，透過加強公股管理，提升經營績效，以增加繳庫盈餘。

政府部門認為災後重建的資金來源除舉債之外，尚須有效運用現有資源，而國營事業的健全體制與管理架構，即為當前應強加善用的資源：包含國有土地之提供、水電油之災區定價配套措施，或釋出公股作為救災預算來源，都仰賴國營事業有效的資源規劃與提供。財政部之「中長期財政健全方案」中明確點出國營事業連結我國重大政策

之重要性，如同台灣光復初年國營事業挹注台灣社會穩定經濟、基礎建設、民生補給等資源協助，對於災後重建的台灣，國營事業無論是增加盈餘繳庫達成率或救災任務之配合度，都將對災後的台灣有助益，顯見國營事業在嚴峻動盪的環境中不僅更受賦予重任，其經營管理之穩定完善對整體國家發展更有重大的意義。

### 第三章 國營事業績效管理制度介紹與沿革

我國國營事業之種類多元，涵括造幣、航空、郵政、交通運輸、港務、社會保險、製造等產業。有鑑於現有國營事業機構規模龐大，且部分具有市場獨占之優勢地位，因此各國營事業營運表現不僅深為各方人士所關注，其營運績效亦連帶影響國家之經濟發展與民眾福祉，故使國營事業的績效管理議題在國家施政環境嚴峻的今日越顯重要。

#### 第一節 國營事業工作考成制度

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

行政院研究發展考核委員會（Research, Development and Evaluation Commission, RDEC）成立於民國 58 年，直屬於行政院，職司行政院重要施政計畫之規劃、執行、監督與評估，並負責辦理研究發展、綜合規劃、管制考核、資訊管理、地方發展、政府出版品等事項，致力於提升政府效能與管理改革，當中國營事業年度工作考成之辦理即為其每年重要業務之一。

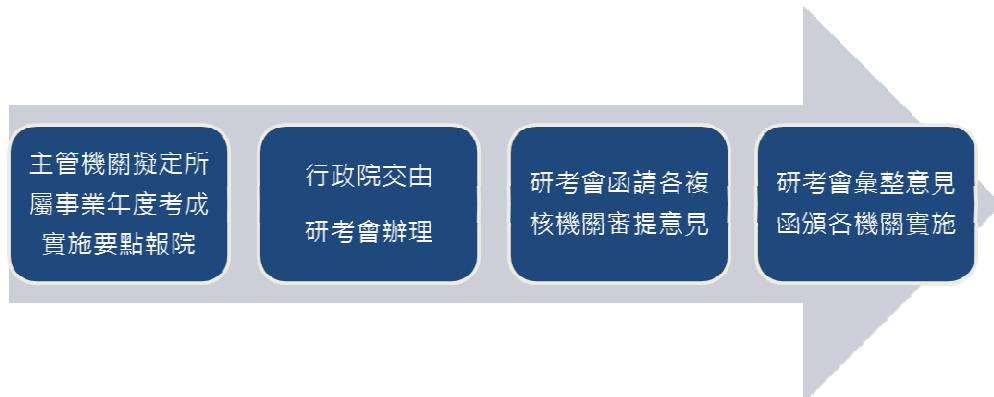


圖 3.1 年度工作考成實施要點核定流程

資料來源：本研究自行整理

### 一、工作考成制度依據

爲了增進國營事業經營效率，依「國營事業管理法」第 8 條第 5 項規定，主管機關之職權是管理所屬國營事業業務之檢查及考核。故各部會每年度皆會辦理國營事業工作考成作業，藉以檢查所屬國營事業之經營成效，並督促其業務之進步發展，以提升競爭力。我國國營事業工作考成主要係依據「國營事業工作考成辦法」，相關作業則規定於「國營事業年度工作考成作業要點」。

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

惟考量各國營事業中有獨占性事業及競爭性事業之分別，其事業之屬性不同，所面臨之產業環境亦有所差別，故行政院研考會於 93 年邀集主管機關及行政院複核機關，研商有關國營事業年度績效評估架構之調整事宜。其中增設許多考成項目，以提供不同類型之事業單位有更多元、適切之項目選擇。以經濟部來說，其自 94 年度開始，便增設有營業收入、獲利能力、營運能力、國家政策與生產管理 5 項之考成項目；而交通部則增設了經營效率、競爭力提升與社會責任，各

部會皆程度上的針對其所屬事業之產業特性予以修正。

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

## 二、工作考成作業流程

依據國營事業考成辦法第 11 條規定，各主管機關辦理國營事業工作考成，應於每年度開始前，依第 3 條第 1 項考成選定事項擬定所屬事業年度考成實施要點，當中包含了考成細目、考評標準及其權數，在提報行政院核定後實施。並於每年年度終了時，由事業機構進行「自評」、主管機關「初核」，再由研考會會同院秘書處、主計處、人事行政局及經建會組成複核小組進行複核。各單位分別就其職司業務部分，依據考核作業規定予以考評，其過程力求專業及客觀，並於最後揭示考成結果的後續獎懲依據。

工作考成之作業方式，依據「國營事業工作考成辦法」第 7 條規定，採書面考核與實地查證並行，對於重要問題則舉行座談會交換意見，評核結果則簽報行政院作為國營事業未來改進之重要依據。

### （一）書面審查作業

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

國營事業年度工作考成作業流程圖

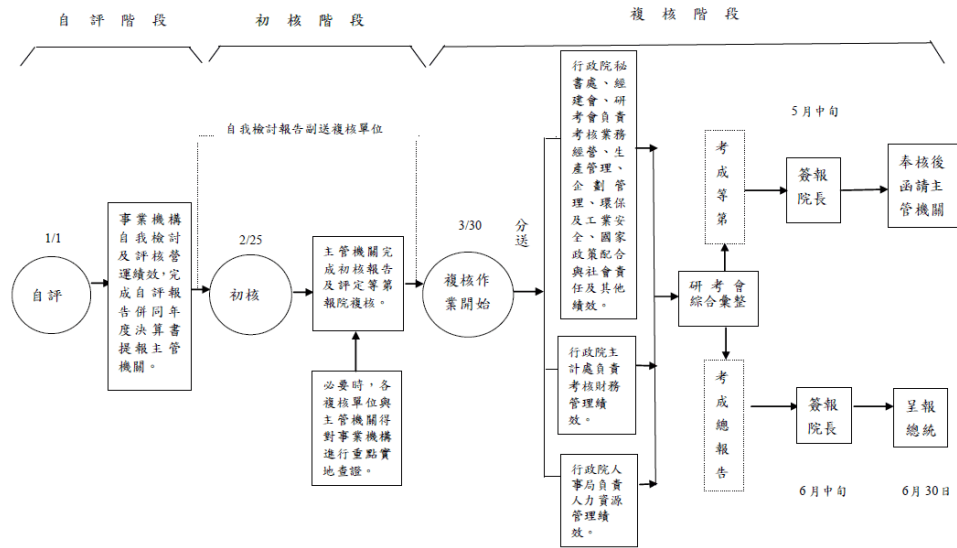


圖 3.2 國營事業年度工作考成作業流程圖

資料來源：行政院研考會（2010）

### （二）重點實地查證作業

研考會以往年度終了辦理國營事業工作考成，得邀集院秘書處、主計處、人事局、經建會，組成查證小組，並配合各主管機關赴特定國營事業或其分支機構，進行實地重點查證。行政院民國 89 年 1 月 20 日令頒修正之「國營事業工作考成辦法」，自 88 年下半年及 89 年度起，重點實地查證將改採於年度中辦理，以督促事業提升營運管理，並作為年終複核結果之參考。

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

### 三、工作考成制度之功能與特色



國營事業工作考成機制，係透過考核項目、配分及標準的制定，將各事業機構的營運實績與政策任務達成等整體表現做一通盤之考量，以督導並評定各事業的績效。故國營事業工作考成作業機制之功能與特色可概分為二：

- (一) 提供一誘因機制：用來檢驗行政效率和政府生產力的改變，同時若再配合適當的獎懲措施，則可更強化員工之激勵效果。
- (二) 亦為一管理工具：可以瞭解一個組織運用資源之成效，尤其對於公部門而言，除可大幅修正或改變過去的行政方式以提升效率外，最重要的可使政府機構在運作上具有成本效益（效能）的觀念，以消除不必要的浪費與作業上的延宕。

## 第二節 國營事業經營績效獎金制度

### 一、國營事業獎酬制度之起源與沿革

民國 76 年解嚴以後，由於當時國內政治、社會與經濟環境各方面急劇變化，勞工意識覺醒、勞資糾紛急劇增加，不時發生工會集體抗爭爭取年終獎金加班費等狀況，甚至引發激烈的罷工行動。我國當時時空背景正值經濟起飛、熱錢暢旺、百業俱興之時，再加上受到民營事業爭取年終獎金的風氣影響，國營事業中營運績效不錯的公司員工對當時的獎金制度頻頻建言，建議績效獎金制度的改革聲浪和勞工運動亦陸續興起，如當年經濟部所屬之中石化公司即曾要求比照中鋼公司的超額產銷獎金制度發給獎金。

在受到各界壓力之下，為避免公營事業勞資糾紛的擴大蔓延，致使影響社會安寧與經濟發展，備受重視之國營事業績效獎金制度，遂被期待為可望同時改善勞工待遇、增加企業生產力，促進勞資均蒙其利、達到勞資和諧之解決辦法。因此，為達到國營事業企業化經營目的，鼓勵員工提高生產力，率由經濟部首先於 77 年擬定相關辦法，並於 77 年 12 月 29 日由行政院核准通過「經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點」，將績效獎金與工作考核獎金整併為經營績效獎金制度，於 78 年正式實施。

其後，交通部（民國 78 年核准，80 年實施）、財政部（民國 80 年實施）等其他國營事業主管機關亦仿效跟進，相繼頒布與實施其所屬事業之經營績效獎金實施要點。大體而言，後續頒布之各部會所屬事業之經營績效獎金實施要點，皆以最早開始實施經營績效獎金制度的經濟部作為參考範本，因此無論是內涵面的獎勵精神或實質面的條文細則，皆與經濟部所頒布的要點大同小異。

## 二、經營績效獎金相關規定與內涵

我國國營事業之經營績效獎金制度，規定所屬事業人員之「經營績效獎金」，包括考核獎金及績效獎金兩部分，考核獎金依循工作考成制度，將各事業當年度之考成成績與獎金相結合；績效獎金則由各事業年度達成之總盈餘，依員工貢獻程度提撥計給，其獎金總額以不超過 4.6 個月薪給為上限，並於編列年度預算時，衡量經營狀況、預算盈餘及用人費負擔情形，核算估計編列績效獎金預算。透過經營績效獎金制度之設置，以期國營事業能達到兼顧其「公共面」與「企業面」二個特性，並以此激勵員工工作潛能，提高工作效率和服務品質，發揮整體經營績效。

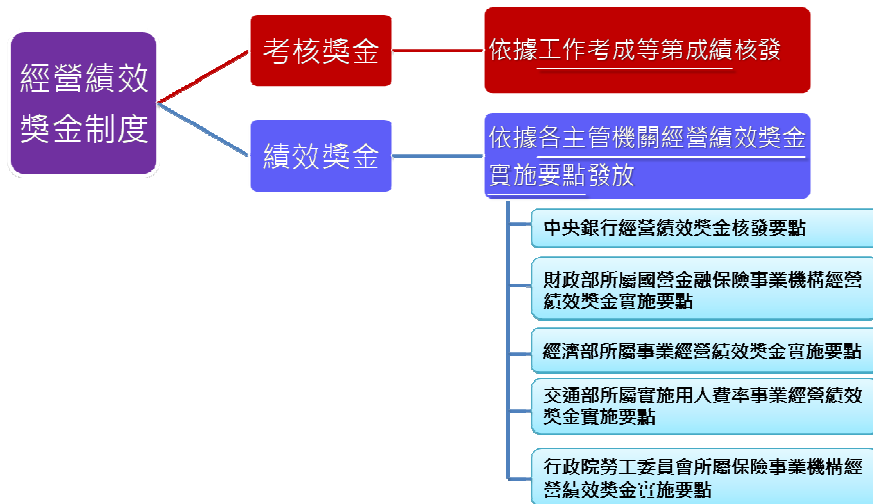


圖 3.3 經營績效獎金制度架構與法規依據

資料來源：本研究整理

#### (一) 考核獎金

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

1. 甲等：考核獎金總額以不超過 2 個月薪給總額為限。
2. 乙等以下（含乙等）：工作考成成績未滿 80 分，但在 75 分以上者，考核獎金總額以不超過本機構 1.8 個月薪給總額為限。但若工作考成成績未滿 75 分者，其考核獎金總額以不超過本機構 1 個月薪給總額為限。

#### (二) 績效獎金

各事業當年度決算審定為盈餘者，其績效獎金總額由各事業就下列二種計算方式擇一計算，以不超過本機構 2.6 個月薪給總額為限。當年度審定決算無盈餘或虧損之事業，不發給績效獎金。但事業當年度無盈餘或虧損係受重大政策因素之影響，並經申算該影響金額後可為盈餘者，仍得按該要點核算發給績效獎金；其獎金之總額應以各部會就其所屬事業所規定之計算公式提撥；而其所稱之「重大政策因素」，整合各部會要點之規定，可概括為：

1. 因政策變動所增減之貨物稅、營稅等稅捐。
2. 因政策性指示處理土地之收支。
3. 其他因政策措施或非屬事業營運所導致之收入減少或支出增加，經報各主管部會核定之項目。

各事業於年度結束後，得就影響決算盈餘之政策因素項目提報主管機關審議後，再由各事業自行核算各項政策因素之影響金額，並以擇定之績效獎金計算方式申算獎金總額，由董事會或相關單位核定。

### 三、國營事業績效管理與獎酬制度特色分析

#### (一) 依循管理循環分工設計

吳豐盛（2004）指出國營事業經營績效評估制度的特點之一，即為依循管理循環分工設計。管理循環分為決策、組織、執行、監督與審核；會計循環分為預算、設計會計制度、帳務處理成本計算、稽核與查帳、會計資料之分析，透過會計循環可達到管理目的。目前各主管機關所屬國營事業之營業預算皆須經由立法院審議通過；人事制度應遵守考試院以及人事行政局之人事規定；行政院主計處負責財務成果監督；審計控制則由監察院審計單位派員查帳；考核則由行政院研考會辦理，皆依循管理循環而分工及設計。

#### （二）重視財務績效

國營事業經營績效評估制度特別重視財務控制，國營事業應於年度開始前擬定營業預算，併同所有投資計畫層報政府核定，可見國營事業投資計畫完全受政府財務之控制；另外根據本研究重新盤點的工作考成評估項目當中，亦可發現當中幾乎有一半的評估面向為與財務能力相關者，例如營業收入、營業利益、股東權益報酬率…等，故當前之績效管理制度相當強調財務指標之重要性。

#### （三）工作考成與獎金設計連接

現行工作考成制度所採用績效指標之涵蓋範圍相當廣泛，包括業務經營、財務管理、生產管理、人力資源管理、企劃管理、環境保護及工業安全、其他事項等面向，可以用來檢驗國營事業經營績效、行政效率和生產力的改變，督促國營事業機構提升經營績效，達成政府交付的政策任務及營運目標。工作考成制度除了作為主管部會考核國營事業的管理工具，其考成等第成績亦與考核獎金連接，形成一誘因機制，因而產生員工為達成目標獲得獎金，而作出效率提升或成本降低等努力之激勵效果。

#### （四）存在政策性因素申算機制

根據「國營事業管理法」第 2 條明文規定「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。」而在民營化的推動下，目前僅存的國營事業若非具有經營使命與產業地位特殊性因素便為行政機關，其皆具配合政府政策運作的重要責任，往往受到相當程度的

價格與經營上的管制，其營運結果之責任不全屬各事業單位，故在評估其經營績效上勢必無法全然以民營企業之角度來予以考量，因而在盈餘與決算盈餘間存有政策任務申算之機制，以減輕所屬事業單位之責任。

#### 四、各部會經營績效獎金實施要點之介紹

各部會所訂定之經營績效獎金實施要點以經濟部為先，其後交通部、財政部等其他國營事業之主管機關亦陸續跟進，大體而言，各部會之經營績效獎金實施要點雖存在相當程度之相似性，但基於所屬事業的性質不同、經營目標有別，故其所訂定之獎金實施要點細則也略有差異。

##### (一) 中央銀行經營績效獎金核發要點

於民國 81 年修正，其要點內明定其經營績效獎金，包括考核獎金及績效獎金兩部分，獎金之總額以不超過 4.6 個月薪給為限。考核獎金包括年度考核獎金及工作（考成）獎金，總額不得超過 2 個月薪給；績效獎金由年度達成之總盈餘，依員工貢獻程度提撥計給，總額以不超過 2.6 個月薪給總額為限。績效獎金之計算公式與經濟部、財政部版本類似，其注意事項亦明文表示參照「經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點」訂定。

##### ➤ 績效獎金公式：

$$\text{本年度決算盈餘} \times \frac{\text{本年度決算用人費}}{\text{本年度決算營業支出}} \times \frac{(\text{本年度決算營業收入} / \text{本年度決算用人費})}{(\text{前三年平均決算營業收入} / \text{前三年平均決算用人費})}$$

##### (二) 財政部所屬國營金融保險事業機構經營績效獎金實施要點

於民國 78 年公布，80 年正式實施，並於民國 81 年修正。其要點內明定所屬事業之經營績效獎金，包括考核獎金及績效獎金兩部分，獎金之總額以不超過 4.6 個月薪給為限。考核獎金包括年度考核獎金及相當原有最高 1 個月之工作獎金，總額不得超過 2 個月薪給；績效獎金由各事業年度達成之總盈餘，依員工貢獻程度提撥計給，總額以

不超過 2.6 個月薪給總額為限。其經營績效獎金實施要點之制定，不僅有多處參照經濟部之要點，且績效獎金之計算公式亦與經濟部類似。

➤ 績效獎金公式：

$$\text{本年度決算盈餘} \times \frac{\text{本年度決算用人費}}{\text{本年度決算營業支出}} \times \frac{(\text{本年度決算營業收入} / \text{本年度決算用人費})}{(\text{前三年平均決算營業收入} / \text{前三年平均決算用人費})}$$

(三) 經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點

於民國 77 年公布，78 年正式實施，至今共歷經 3 次修正，最近則於民國 96 年修正。當中規定經濟部所屬事業之經營績效獎金，包括「考核獎金」與「績效獎金」兩部分。考核獎金與各事業當年度工作考成成績相結合，總額以不超過 2 個月薪給為上限；績效獎金則由各事業年度達成之總盈餘，依員工貢獻程度提撥計給，以不超過 2.6 個月薪給為上限。整體而言，經營績效獎金之總額，以不超過 4.6 個月薪給為限。

➤ 績效獎金公式：

$$\text{本年度決算盈餘} \times \frac{\text{本年度決算用人費}}{\text{本年度決算營業支出}} \times \frac{(\text{本年度決算營業收入} / \text{本年度決算用人費})}{(\text{前三年平均決算營業收入} / \text{前三年平均決算用人費})}$$
$$\frac{\text{本年度決算淨值報酬率}}{\text{本年度核定決算淨值報酬率}} \times 2.6 \text{個月薪給總額}$$

(四) 交通部所屬實施用人費率事業機構經營績效獎金實施要點

於民國 78 年公布，80 年起實施，至今共歷經 3 次修正，最近一次於民國 94 年修正。要點中規定交通部所屬實施用人費用事業之經營績效獎金，應包括考核獎金及績效獎金兩部分，且獎金之總額以不超過 4.6 個月薪給為限。考核獎金包括年度考核獎金、全勤獎金及依交通事業人員考成條例發給之獎金，其總額以不超過本機構 2 個月薪給總額為限；績效獎金由各事業年度決算盈餘，經考量政策因素所影響之收支後，達成之總盈餘依員工貢獻程度提撥計給，總額以不超過 2.6

月薪給為限。惟其績效獎金之計算公式又依部屬事業性質之不同而略有差異。

➤ 績效獎金公式：

$$\text{本年度決算盈餘} \times \frac{\text{本年度決算用人費}}{\text{本年度決算營業支出}} \times \frac{(\text{本年度決算營業收入} / \text{本年度決算用人費})}{(\text{前三年平均決算營業收入} / \text{前三年平均決算用人費})}$$

■ 適用於本部所屬中華郵政股份有限公司：(決算盈餘/預算盈餘)×2.6 個月薪給總額

(五) 行政院勞工委員會所屬保險事業機構經營績效獎金實施要點

於民國 89 年公布，民國 98 年進行修正。要點中規定其所屬事業之經營績效獎金，包括考核獎金及績效獎金兩部分，獎金之總額以不超過 4 個月薪給為限。考核獎金包括年度考核獎金及相當原有最高 1 個月之工作獎金，統稱考核獎金，獎金總額以不超過本事業 2 個月薪給總額為限；績效獎金則由本事業年度達成之經營管理績效、財務責任績效、服務品質績效及目標管理績效等 4 項績效指標之權數計算，並依員工貢獻程度提撥計給，計算之總額以不超過 2 個月薪給總額為限。

➤ 績效獎金公式：

$$\text{2個月薪給總額} \times \left( \frac{0.2 \times \text{經營管理績效} + 0.3 \text{ 財務責任績效} + 0.3 \text{ 服務品質績效} + 0.2 \text{ 目標管理績效}}{1.0} \right)$$

(六) 行政院衛生署所屬中央健保局經營績效獎金實施要點

改制前的中央健保局，其獎金制度設計與勞保局相近，特此介紹。該要點於民國 88 年公布，民國 95 年修正。其規定所屬事業之經營績效獎金，包括考核獎金及績效獎金兩部分，獎金之總額以不超過 4 個月薪給為限。考核獎金包括年度考核獎金及相當原有最高 1 個月之工作獎金，統稱考核獎金，總額以不超過該機構 2 個月薪給總額為限；績效獎金則以該局年度達成之服務品質績效及經營管理績效決定獎金總額上限，並以年度達成之保險收支管控、醫療品質管控、服務品質

及配合年度新增政策推動等成效評量後，依員工貢獻程度提撥計給。

**•發給限額：**

(一)、各項年度服務滿意度調查之**平均滿意程度達百分之八十**，且**有效控管行政管理費**，較法定上限減少達百分之二十以上者，其績效獎金總額以**二個月薪給總額**為上限。

(二)、各項年度服務滿意度調查之**平均滿意程度未達百分之八十**，或有效控管行政管理費，較法定上限減少在百分之二十以內者，其績效獎金總額以**一點八個月薪給總額**為上限。

**•發給原則：**

(一)、評核成績達**八十五分以上**，按績效獎金**總額上限**發給。

(二)、評核成績達**八十分以上未滿八十五分者**，按績效獎金總額上限×**百分之九十五**發給。

(三)、評核成績達**七十五分以上未滿八十分者**，按績效獎金總額上限×**百分之九十**發給。

(四)、評核成績達**七十分以上未滿七十五分者**，按績效獎金總額上限×**百分之八十五**發給。

(五)、評核成績**未達七十分者**，**不發給獎金**。

(七) 榮民工程股份有限公司經營績效獎金管理實施要點

於民國 93 年核定，並於當年度實施。實施要點中明定榮工公司從業人員之經營績效獎金，包括考核獎金及績效獎金兩部分，獎金之總額以不超過 4.6 個月薪給為限。考核獎金包括年度考核獎金及相當原有最高 1 個月之工作獎金，總額不得超過 2 個月薪給；績效獎金月數由行政院國軍退除役官兵輔導委員會核定，總額以不超過 2.6 個月薪給總額為限。

五、各部會經營績效獎金實施要點之異同分析

(一) 皆存在政策因素申算，且規定之項目與內容大同小異

表 3.1 政策申算項目比較表

申算項目	交通部	財政部	經濟部
稅捐	因政策變動所增減之貨物稅、營業稅等稅捐。	當年度營業稅之調整部分。	政策考量機動調整之稅捐項目，如貨物稅、關稅等。
處理土地部分	處理土地之盈餘不得計入，但屬員工貢獻部分經密議核定後，併予計入。		
其他	其他因政策措施或非屬事業營運所導致之收入減少或支出增加，經報本部核定之項目。	當年度經本部核定之政策因素項目。	政策指示提前償還國外借款之匯兌損益，與經行政院與本部政策指示辦理事項。



資料來源：本研究自行整理

3 大部會之政策因素申算項目皆為稅捐、處理土地部分與其他共計 3 項，與最早經濟部率先訂定之申算項目完全一致，且其內容不僅大同小異，所欲傳達之內在精神更是如出一轍，皆為考量到事業之經營使命與產業地位特殊性因素，使其具配合政府政策運作之重責大任，營運結果之責任不全屬各事業單位，故存在政策因素申算此機制，以適度減輕國營事業之責任。

(二) 績效獎金之總額上限，各部會的規定不盡相同

各部會所屬事業所規定之績效獎金總額上限，以中央銀行、財政部、經濟部、交通部、退輔會所屬事業相同，績效獎金總額上限為 2.6 個月；而勞委會所屬事業勞保局及原衛生署所屬事業中央健康保險局則規定獎金總額上限為 2 個月。顯示各部會對於其所屬事業經營績效獎金實施要點之制定，得配合自身性質之不同予以訂定。

表 3.2 績效獎金總額上限比較表

績效獎金 總額上限	中央銀行 暨所屬事業	財政部 所屬事業	經濟部 所屬事業	交通部 所屬事業	行政院衛 生署所屬 事業	行政院勞 委會所屬 事業	行政院退 輔會所屬 事業
月數	2.6	2.6	2.6	2.6	2	2	2.6

附註：原行政院衛生署所屬中央健康保險局已於 99 年 1 月 1 日改制行政機關；原退輔會所屬事業榮民工程公司已於 98 年 11 月移轉民營化。

資料來源：本研究自行整理

(三) 績效獎金之計算大部分採盈餘分成方式，少部分採專業指標之評核

各部會就其所屬事業所訂定之績效獎金計算公式，大部分採用盈餘分成的方式，僅有少數事業採訂定專業指標來進行評核，不同事業單位依其營運性質的不同呈現顯著之差異。當中以經濟部、交通部、財政部 3 部會之計算方式較為類似，而勞、健保局則與前者呈現顯著差異，獎金之計算採用專業指標進行評核，顯現其身為社會保險業的特殊性質，而不以追求盈餘為其重要目標。

表 3.3 績效獎金計算公式比較表

國營事業	績效獎金公式
中央銀行 所屬事業	$\text{本年度決算盈餘} \times \frac{\text{本年度決算用人費}}{\text{本年度決算營業支出}} \times \frac{(\text{本年度決算營業收入}/\text{本年度決算用人費})}{(\text{前二年平均決算營業收入}/\text{前二年平均決算用人費})}$
財政部 所屬事業	$\text{本年度決算盈餘} \times \frac{\text{本年度決算用人費}}{\text{本年度決算營業支出}} \times \frac{(\text{本年度決算營業收入}/\text{本年度決算用人費})}{(\text{前三年平均決算營業收入}/\text{前三年平均決算用人費})}$
經濟部 所屬事業	$\text{本年度決算盈餘} \times \frac{\text{本年度決算用人費}}{\text{本年度決算營業支出}} \times \frac{(\text{本年度決算營業收入}/\text{本年度決算用人費})}{(\text{前三年平均決算營業收入}/\text{前三年平均決算用人費})}$ $\frac{\text{本年度決算淨值報酬率}}{\text{本年度核定決算淨值報酬率}} \times 2.6 \text{個月薪給總額}$
交通部 所屬事業	$\text{本年度決算盈餘} \times \frac{\text{本年度決算用人費}}{\text{本年度決算營業支出}} \times \frac{(\text{本年度決算營業收入}/\text{本年度決算用人費})}{(\text{前二年平均決算營業收入}/\text{前二年平均決算用人費})}$ $\frac{\text{決算盈餘}}{\text{預算盈餘}} \times 2.6 \text{個月薪給總額}$
勞工保險局	$2 \text{個月薪給總額} \times \left( \begin{array}{l} 0.2 \times \text{經營管理績效} + 0.3 \text{ 財務責任績效} + \\ 0.3 \text{ 服務品質績效} + 0.2 \text{ 目標管理績效} \end{array} \right)$
中央健保局	依保險收支管控、醫療品質管控、服務品質及配合年度新增政策推動指標之評核成績決定
榮民工程公司	由行政院國軍退除役官兵輔導委員會核定

資料來源：本研究自行整理

## 第四章 國營事業工作考成制度的檢討與問題分析

本章將深入探討國營事業工作考成制度之設計內涵，包括其面向、指標、權重以及計算方式等，透過國營事業工作考成等第分數之歷史資料統計分析，從中發掘仍可改進之處，並分析其問題成因與癥結。

### 第一節 工作考成面向、指標概述與問題分析

#### 一、工作考成面向、指標及權重之內涵分析

國營事業工作考成面向、指標及權重之訂定並非一成不變，根據國營事業工作考成辦法第 11 條規定，各主管機關辦理國營事業工作考成時，應於每年度開始前，依國營事業工作考成辦法第 3 條第 1 項考成選定事項擬訂考成細目、考評標準及其權重，報行政院核定後實施。考評指標內容係依據各國營事業當年度之經營目標、公司資源、經營環境及政策重點等，每年更新修正，儘量以客觀性量化指標作為考評之標準。

最近一次國營事業年度績效評估之架構調整，乃是民國 93 年行政院研考會邀集主管機關及行政院複核機關研商並召開學者會議，委請學者研提國營事業業務經營類績效評估規劃報告書，提出規劃報告書初稿，提分組會議討論，經多次專案小組會議，確認主管機關研提之各國營事業考成實施要點內容後，請各主管機關依專案小組會議結論修正考成實施要點後報院核定。

國營事業年度績效評估新制度實施後，民國 94 年各事業的考成實施要點乃是新制之第一次作業，各事業之指標內容與 93 年之前相較，評量面向與內容皆有所轉變，本意是希望能有效完整建構各國營事業年度績效評估制度。目前工作考成辦法規定國營事業考成項目計有 7 大項，然而其屬原則性規定，非每家事業考成應包括全部項目。

以下本節將採計共 23 家國營事業（含改制機關前的中央健保局、民營化前的榮工公司），依各事業之上屬部會別、事業型態別及產業別來呈現民國 97 年度其各種面向之分布比較，接續將其指標分類為財



圖4.3 各事業單位依產業別之考成面向分布

資料來源：97年度財政部、交通部、經濟部等工作考成實施要點，經本研究整理

接續本研究將不同面向下之指標再加以分類，以利後續之指標權重比較，其共有財務、營運管理、國家政策及顧客等四類，其中財務類指標有營利、營收、業務量與市占率、投資報酬率、償債能力、成本降低、毛利率、員工生產力等；營運管理類指標有內部營運、研究、風險管理、防弊、應收項目（應收帳款、欠收費、逾放款）、員工與職災、組織管理等；國家政策類指標有任務執行與宣導、民營化與公司治理、社會責任等；顧客類指標有服務、顧客滿意度等。

經過上述之分類後，各指標之權重於分類後重新加總，由圖 4.4 可知所有國營事業考成指標中與財務相關的比重相當高（58%），反之營運管理、國家政策及顧客之相關指標權重卻相對較低。圖 4.5 則表示在不同部會別、事業型態別及產業別的情況之下，其分類後指標權重加總之比例多寡情形，若以各事業單位隸屬之部會別來看，可以發現各部會之不同類別指標所占的比例不一，其中以經濟部與交通部之財務比例最高，中央銀行則最強調國家政策的執行。另若以事業型態別觀察，發現各事業型態之不同類別指標所占的比例差距並不大，其中競爭型公司財務類指標比例雖高，但顧客類指標比例卻很低；而非公司型事業之財務類指標比例最低。最後若以依產業別比較，發現各產業中不同類別指標所占的比例亦不一，其中製造、交通與通訊之財務比例較高，但後二者亦相當重視顧客面；金融業之國家政策比重最高；至於社會保險之四類指標的分布則較為平均。

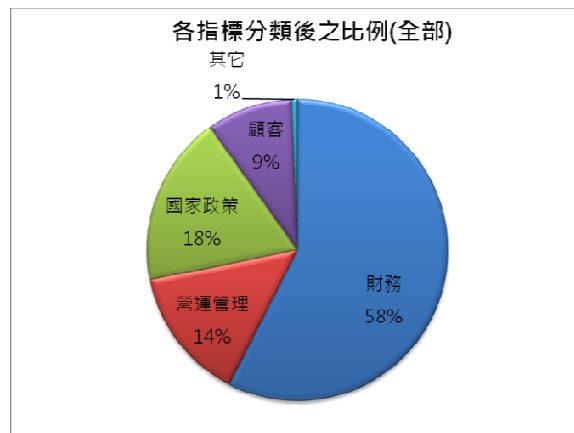


圖 4.4 各指標分類後所占比例 (全部)

資料來源：97 年度財政部、交通部、經濟部等工作考成實施要點，經本研究整理

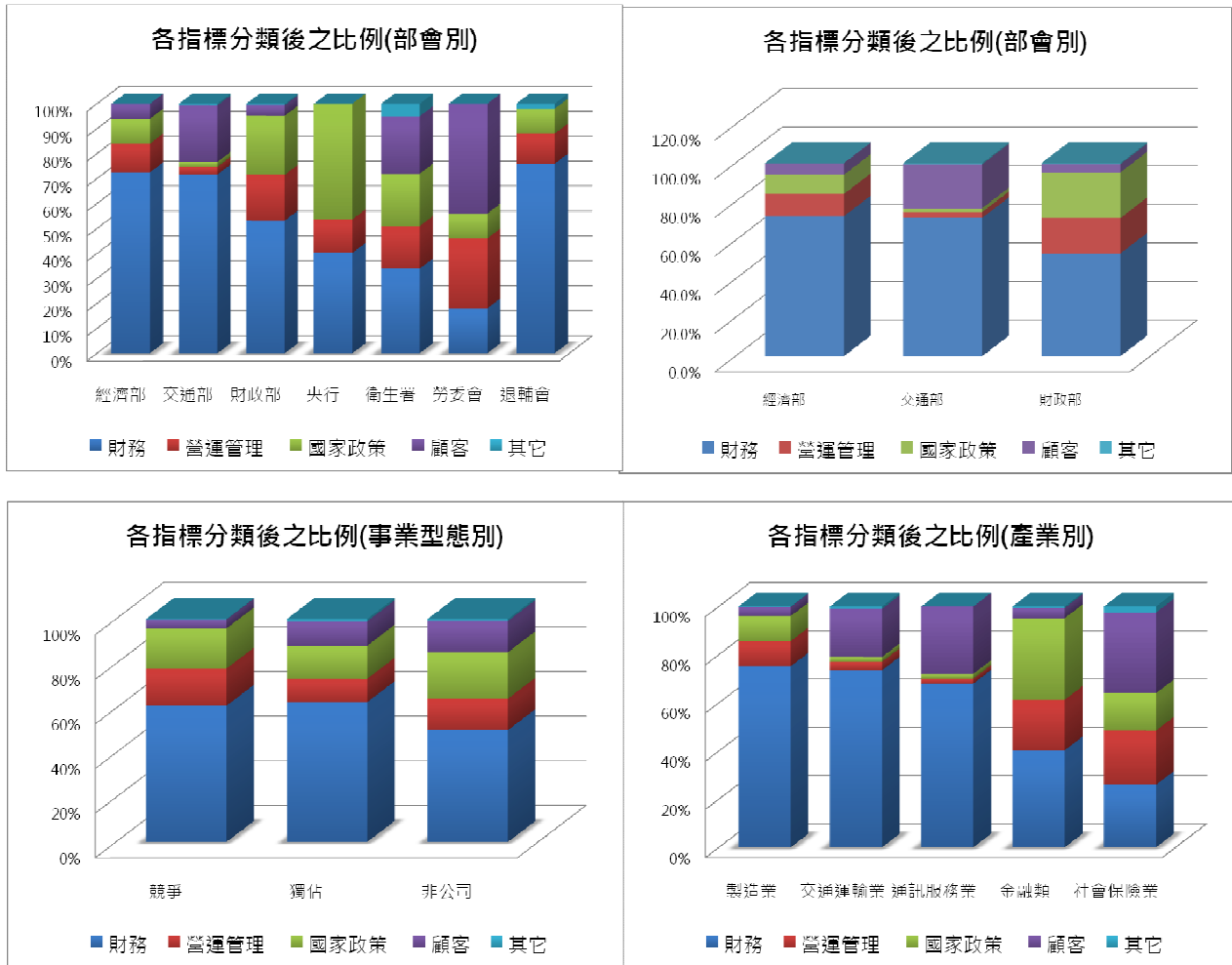


圖 4.5 各類別下不同指標權重之比較 (組圖)

資料來源：97 年度財政部、交通部、經濟部等工作考成實施要點，經本研究整理

## 二、考成指標之相關問題探討

在瞭解工作考成面向、指標及權重之現況描述後，本研究將探討其相關問題，整理 6 大問題分述如下：

### （一）考成面向過度延伸，繁雜且重疊

雖然目前工作考成辦法規定國營事業考成項目應涵蓋業務經營、財務管理、生產管理、人力資源管理、企劃管理、環境保護及工業安全、其他事項等 7 大項，然而民國 97 年度之考成面向便高達 23 個，與國營事業工作考成辦法內之 7 大項有所出入。而且許多面向名稱重疊性極高，如經營能力、管理能力、營運能力，或業務經營、經營效率、經營管理等，其結果可能會使指標設計人員難以將不同性質之指標加以分類，並可能使考核人員難以做出一致性的判斷及管理。

### （二）相同評估內涵之指標亦多被放在不同面向

工作考成制度除了面向訂定過於紊亂外，其指標之定義與歸類亦沒有統一之標準，以財政部所屬之事業單位為例（見表 4.1），「政策任務達成力」在中國輸出入銀行、臺灣金控、土地銀行是被歸類在「經營能力」面向，然而在中央存款保險公司及臺灣菸酒公司則是被歸類在「國家政策」面向。雖然各事業單位之間對於同一指標之定義會有所不同，然而若將其放至不同面向時，會導致該指標之真正內涵無從反映，亦可能在使用上造成混淆。

表 4.1 財政部所屬事業相同指標歸屬不同面向之案例

事業單位	評估面向	評估指標
中央存款保險公司	管理能力	顧客滿意度
	國家政策	政策任務達成力
中國輸出入銀行、 臺灣金控、土地銀行	經營能力	政策任務達成力
		顧客滿意度
臺灣菸酒公司	業務經營	顧客滿意度
	國家政策	政策任務達成力

資料來源：97 年度財政部所屬事業工作考成實施要點，經本研究整理

### (三) 面向及指標皆以財務為主

工作考成制度雖涵蓋經營效率、財務績效、人力資源、社會責任等面向，惟其評估指標之組成與權重，仍多偏重財務指標之重要性，並多與盈餘與營收連結。本研究將各事業單位之工作考成指標重新分類，再予以加總權重（見表 4.2），發現財務類型之指標總權重便將近六成，其中盈餘與營收其權重分別為 22%與 11%，其兩者所占之比重相當大，另外雖然其國家政策任務執行之指標權重仍有 15%，但是在營運管理及顧客方面之權重卻很低，此結果凸顯考核國營事業之指標多側重於財務類型指標，相較之下較難衡量國營事業其他有關充分供應、服務大眾及執行國家任務之成效。

表4.2 國營事業各類型工作考成指標之比重

性質	財務								營運管理						國家政策			顧客		其它	
	盈餘	營收	業務量與市占率	投資報酬率	償債能力	毛利率	成本降低	員工生產力	內部營運	研究	應收項目	風險管理	防弊	員工與職災	組織管理	任務執行與宣導	民營化與公司治理	社會責任	服務		顧客滿意度
%	22	11	2.1	4.3	2.8	0.8	9.2	4.6	1.7	1.0	3.7	4.0	1.9	1.4	0.7	15	1.9	1.4	4.8	4.8	0.6

資料來源：97 年度財政部、交通部、經濟部等工作考成實施要點，經本研究整理

### (四) 指標內涵不因面向修訂而改變

本章第一節曾提及考評指標內容可依據各國營事業當年度之經營目標、公司資源、經營環境及政策重點等，每年更新修正，而最近的大幅變革是在民國 93 年國營事業年度績效評估的架構調整，當時行政院研考會邀集主管機關及行政院複核機關共同研商並召開學者會議，並於 94 年第一次實施。然而，本研究發現 94 年實施考成新制度後雖



然面向有所更改，但指標內涵幾乎沒有變動，以經濟部為例，台灣電力公司、台灣中油公司及台灣自來水公司之面向權重在 94 年有很大的改變（見表 4.3），然而經過本研究分類反覆對照，發現各類指標之權重並沒有太大的改變（見圖 4.6），其中財務類的指標在 94 年仍高於 70%。

表4.3 經濟部所屬事業單位於93及94年各面向之權重

年度	公司	業務經營	財務管理	人資管理	企劃管理	環保及工安	其他	營業收入	獲利能力	營運能力	國家政策
93 年	台灣電力公司	60	6	10	6	10	8				
	台灣中油公司	61	5	9	5	10	10				
	台灣自來水公司	60	6	11	11	7	5				
94 年	台灣電力公司		17	6				11	27	23	16
	台灣中油公司		15	6				15	25	20	19
	台灣自來水公司		15	6				13	24	27	15

資料來源：經濟部 93、94 年度工作考成實施要點，經本研究整理

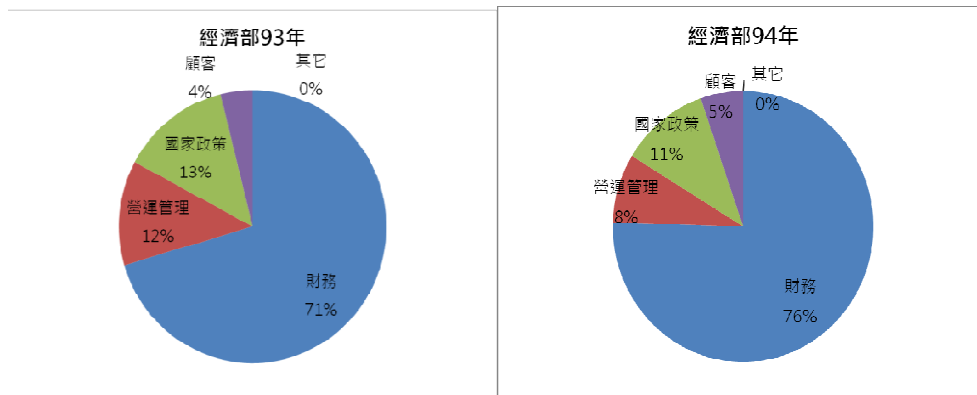


圖4.6 經濟部所屬事業93及94年指標經重新分類後之權重

資料來源：經濟部 93、94 年度工作考成實施要點，經本案整理

### （五）指標之基準分導致等第易於拿甲

衡量經營成效之績效指標應能使最終結果有效判定各事業單位之優劣，然而目前國營事業工作考成指標計算方式之基準分設計，多以80分起跳（見表4.4），事業單位只要該指標與預算目標相同者多能得到80分，再經過計算後該事業之考成總分將較易得到80分，如此一來各事業單位只要通過預算目標門檻即可獲甲等，可能間接使得整體國營事業獲取甲等之比例偏高，並導致工作考成制度缺乏鑑別度。

表4.4 事業單位指標計算方式之案例

財政部			
事業	評估指標	計算公式	評量計算方式
臺灣金控公司	存款占淨值比率	存款總額/淨值×100%	與預算數比較，相同者得基準分 80 分，每增（減）5 個百分點加（減）1 分。
中華郵政公司	成本控制	營業成本及費用/營業收入×100%	與年度預算數比較相同者得基準分 80 分，每增（減）2 個百分點，減（加）1 分。
臺灣鐵路管理局	收益力	稅前營業利益年度預算目標達成率	與年度預算數比較，相等者得基準分 80 分，每增（減）3%，加（減）0.5 分。
台灣糖業公司	稅前盈餘達成率	稅前盈餘初編決算數/稅前盈餘預算數×100%	達成預算目標者得基準分 80 分，每增（減）1%，加（減）0.5 分。

資料來源：97 年度財政部、交通部、經濟部工作考成實施要點，經本案整理

#### （六）指標之設計無法有效反映事業的經營成效

工作考成之指標設計應以有效反映事業經營成效為考量，亦即分數應能反映事業單位實際經營成效，而目前工作考成之部分指標卻無法達成此一目標，以交通部所屬各港務局為例（見表 4.5），可發現花蓮港務局的營業利益率低於 10%，為 4 個港務局中較差者，與預算及上年度比較亦屬較差，然而若只單以營業利益評量的「收益力指標」來衡量，花蓮港務局之考成分數卻為四者之中最高的，如此一來便使得指標難以有效區分此 4 家事業經營成效之良窳。

表4.5 交通部所屬各港務局評估指標及分數之案例

經營分析：營業利益率（營業利益÷營業收入）						收益力指標（營業利益）	
事業名稱	營業利益率(%)			比較(%)		自評分數	初核分數
	本年度(1)	預算(2)	上年度(3)	與預算比較(1)-(2)	與上年度比較(1)-(3)	97年度	97年度
基隆港務局	11.92	11.64	11.40	0.28	0.52	76.44	76.41
臺中港務局	30.12	25.43	32.72	4.69	-2.60	78.04	78.04
高雄港務局	32.57	31.81	32.98	0.76	-0.41	79.09	79.08
花蓮港務局	6.99	9.67	9.03	-2.68	-2.04	97.02	90.26

資料來源：交通部 97 年度工作考成初核報告，經本案整理

## 第二節 工作考成分數實績之相關問題分析

本節整理國營事業工作考成分數歷史資料以及其相關統計分析。本研究蒐羅整理共 30 年的統計資料，縱然歷經時代變遷，不同階段、年度的受評單位不盡相同，依舊可從中得出以下觀察與問題。

### 一、各年度的平均分數越來越高

民國 66 年受評的 23 個單位（含改制機關前的中央健保局、民營化前的榮工公司）的平均成績是 78.8 分，自此雖然每年的平均成績有增有減，但大致呈現上升的趨勢，且自民國 70 幾年後的平均成績便一直維持在 80 分以上。

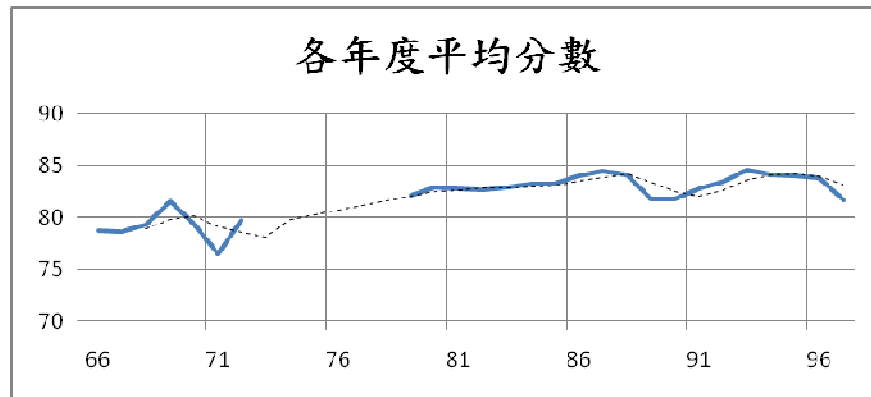


圖 4.7 各年度工作考成平均分數

附註：歷年資料有所闕漏，73 至 78 年皆無成績，故以 4 年移動平均（虛線）代表  
資料來源：國營事業工作考成制度修改建議（張玉山，2009）

## 二、各年度的得甲比例越來越高

如果各年度的平均成績越來越高，獲甲的比例亦必定呈增加的趨勢。圖 4.8 顯示民國 70 年左右得甲與得乙的比例皆為五成左右，且有近一成的單位得丙，但之後得甲的比例便一路攀高，只有在民國 89 年加入原省級機構後有稍微下降，在此後得甲比例又恢復到九成的水準，可見該評等機制之鑑別力不足。

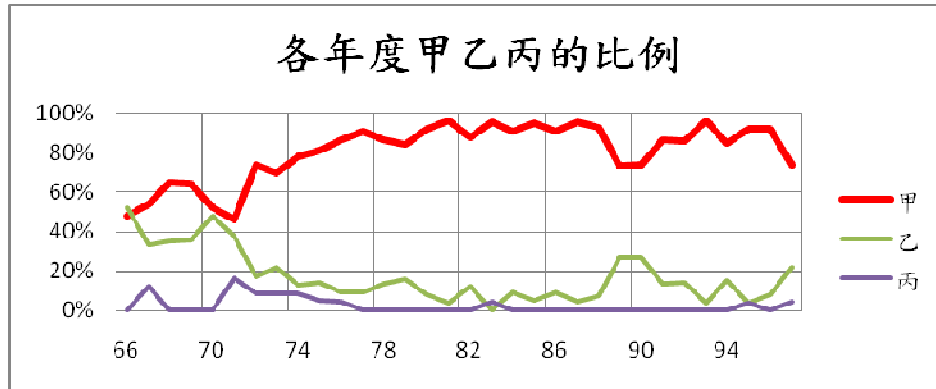


圖 4.8 各年度事業得甲乙丙之比例

資料來源：國營事業工作考成制度修改建議（張玉山，2009）

### 三、連續得甲的比例越來越高

除了各個年度得甲的比例越來越高外，連續得甲的機構占每年受評單位總數的比例亦逐年提高，下圖 4.9 可見民國 89 年因為加入部分原省級機構，而使連續得甲比例降至 40% 左右，然而隨後該比例又逐年攀升，近年來連續 3 年皆得甲的單位比例更維持在 80% 以上的高峰，且連續 5 年皆得甲的單位比例亦不斷增加，直逼連續 3 年皆得甲之比例；換言之，有為數不少之事業單位，短期內連續數年得甲後，在未來亦會繼續得甲，而且從趨勢線來看此種情形愈顯嚴重。

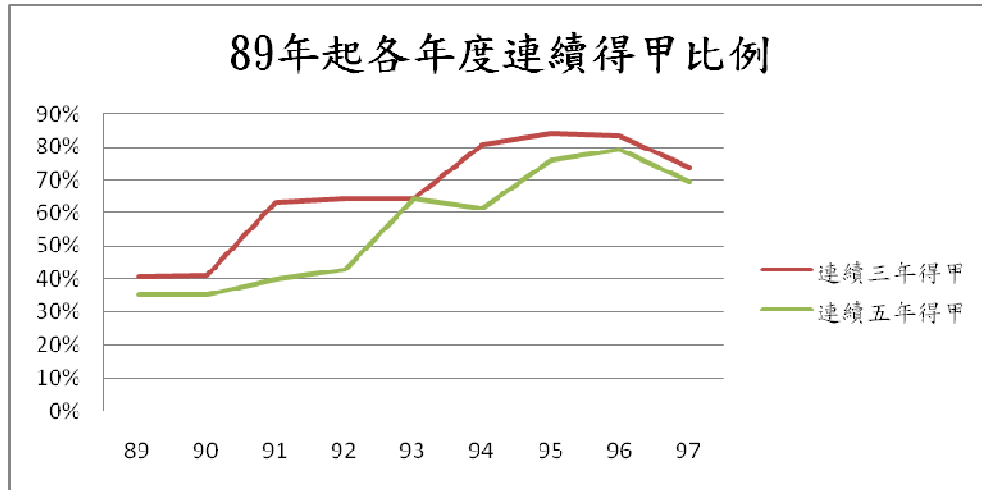


圖 4.9 89 年起各年度連續得甲之比例

資料來源：國營事業工作考成制度修改建議（張玉山，2009）

#### 四、工作考成分數未能反映經營實績

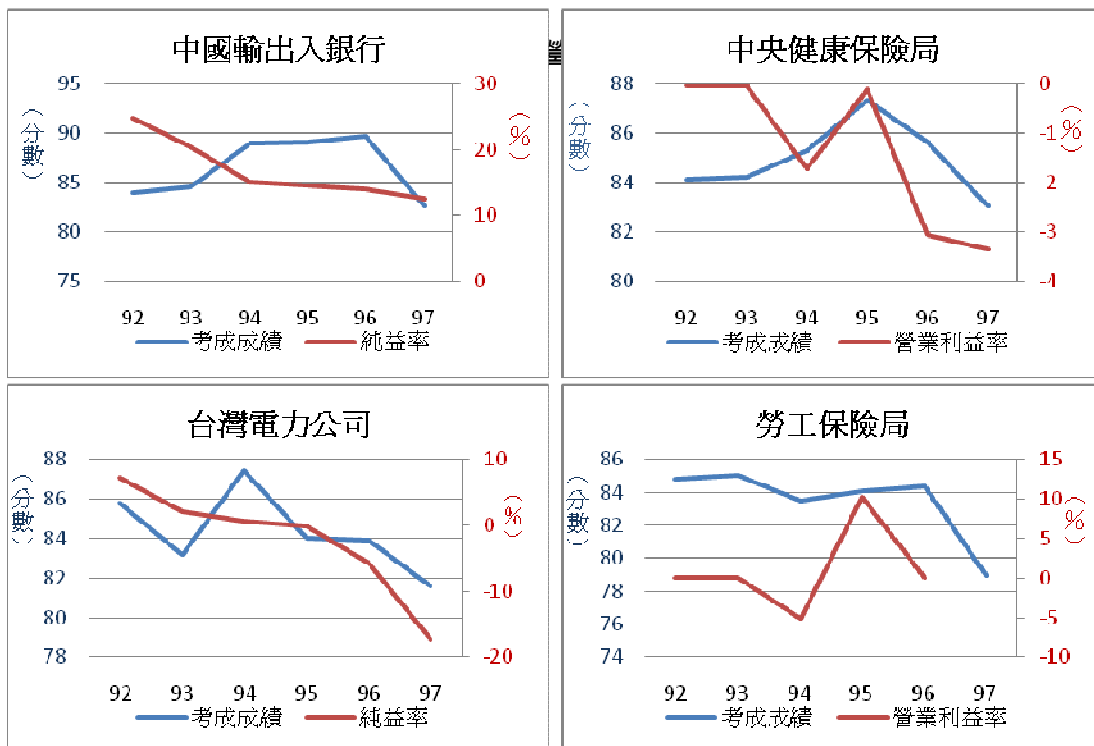
接著本研究探討經營績效與考成成績之間的統計關係，我們所採用的樣本為民國 92 年至 97 年間共 6 年之考成成績、營業利益率、純益率及業主權益報酬率，首先本研究採用的自變數有營業利益率、純益率、業主權益報酬率 3 個，其 R 平方為 0.3517，3 個變數中只有純益率顯著為正（P 值為 0.0045），其餘兩個變數皆不顯著，因此可知純益率為工作考成分數之有效解釋變數。然而，雖然純益率能夠解釋分數的高低，但本研究將樣本依純益率高低之百分比（0.25、0.5、0.75）分為四個組群，發現在純益率的後四分之一群中，其平均分數為 79.28，相當接近 80 分，且有一半以上皆得甲等，意即部分公司即使純益率表現不佳，卻還能獲得甲等。

本研究經繪圖後比較分析中國輸出入銀行等 6 間國營事業之純益率與考成成績（見圖 4.10），其中勞工保險局與中央健康保險局因無公布純益率資料，故以營業利益率代替。從所得圖形來看，研究發現中國輸出入銀行及台灣自來水公司除 97 年度走勢一致，其餘各年度的考成成績與純益率幾呈負相關，意指純益率愈低，成績評等卻愈高，

#### 第四章 國營事業工作考成制度的檢討與問題分析

如台灣自來水公司在 92 年純益率為 0.04%，考成成績尚有 83.9 分。此外，自 92 至 97 年度以來台灣電力公司純益率不斷下降，94 年度績效較前年度下滑 70.94%，但考成成績在 94 年度仍有 87.46 分，反向成長 5.12%；而台灣電力公司 97 年度純益率表現較 96 年度大幅下滑 203.87%，但考成成績僅下修 2.75%，且儘管分數下降，但仍維持在 80 分以上，達 81.6 分，得領取考核獎金 2 個月，可見其獎勵結果不受純益率或分數下降的影響。

整體而論，97 年度上述 6 間國營事業的經營實績都下滑，表現遠不及比 96 年度之績效，但考成成績下修幅度卻不大，除勞工保險局之外其餘都維持在 80 分以上，由此可知大部分國營事業的工作考成成績未能反映出實際經營情況。



附註：根據行政院研考會 97 年度之工作考成報告，勞工保險局依規定提存準備金，營業利益率未於表示，而純益率為 0

資料來源：國營事業工作考成制度修改建議（張玉山，2009），經本研究整理

## 五、小結

### （一）指標評估的面向過度延伸，指標分類亦無統一之標準

雖然規定之國營事業考成項目應涵蓋業務經營、財務管理、生產管理、人力資源管理、企劃管理、環境保護及工業安全、其他事項等 7 大項，然而目前（97 年度）之考成面向便高達 23 個，與國營事業工作考成辦法內之 7 大項有所出入，且許多面向名稱重疊性極高。此外，相同內涵之指標亦多分散在不同面向，不僅缺乏主體性亦容易造成混淆。

### （二）工作考成指標偏重財務性質，與國營事業之使命相矛盾

雖然目前工作考成制度涵蓋數個面向，惟其評估指標之組成與權重，其中以財務性質指標最多，並多與盈餘與營收連結，而國家政策任務執行、營運管理及顧客方面之權重卻很低，因而難以有效衡量其充分供應、服務大眾及執行國家任務之成效。而未來指標之設計應依事業單位之策略目標來訂定，以更有效衡量其經營成效。

### （三）工作考成分數與經營實績關係薄弱

由於目前 21 家國營事業多為獨寡占事業或非公司組織，大多受到政府政策上的影響與管制，且負擔相當之政策任務，所以營運結果之責任不全是各事業單位，故存在政策任務申算之機制設計，以減輕所屬事業單位之責任，因此虧損事業也有可能考成甲等，其工作考成分述與經營實績關係薄弱之現象，難以取得社會大眾之理解，亦有論者視申算機制為國營事業績效不彰之擋箭牌。

### （四）現行制度之考成分數鑑別度低

目前國營事業工作考成指標計算方式之基準分多以 80 分起跳，使得獲甲等之比例會偏高，此現象亦可在本章考成分數之歷史資料中得



#### 第四章 國營事業工作考成制度的檢討與問題分析

到印證，可見以現行工作考成制度來衡量國營事業之績效表現，明顯存在鑑別度不高之關鍵性問題，包括如得甲比例越來越高、連續得甲比例越來越高等現象。

#### 第四章 國營事業工作考成制度的檢討與問題分析

## 第五章 國營事業經營績效獎金制度的檢討與問題分析

本章針對國營事業經營績效制度的兩大主體「考核獎金」與「績效獎金」，探討其制度設計、近年之核發情形，並以不同角度切入分析歷年平均獎金月數之差異與趨勢，再將各國營事業實際營運情況予以對照，從中探討國營事業實際經營績效與實領獎金月數兩者的關連性。

### 第一節 國營事業經營績效獎金歷年實績與現況概述

第 3 章曾介紹各部會於民國 77 年始陸續辦理經營績效獎金要點，目的在於推動國營事業企業化經營，提升事業員工的潛能與工作效率，達成最終目的—發揮整體經營績效。

#### 一、各事業近年實領之考核獎金與現況

##### (一) 事業別

由於至 97 年度時中央健保局、榮工公司仍屬於國營事業，得以核發考核獎金，因此下表 5.1 彙整包括中央銀行、財政部、交通部、經濟部、行政院勞委會、退輔會與衛生署所屬共 23 家國營事業（含改制機關前的中央健保局、民營化前的榮工公司），近年實領之考核獎金月數：

表 5.1 各事業歷年實領之考核獎金月數

主管機關	事業名稱	92 年	93 年	94 年	95 年	96 年	97 年
中央銀行	中央銀行	2	2	2	2	2	2
	中央印製廠	2	2	2	2	2	2
	中央造幣廠	2	2	2	2	2	2
財政部	臺灣金控公司	2	2	2	2	2	2
	臺灣土地銀行	2	2	2	2	2	2
	中國輸出入銀行	2	2	2	2	2	2
	中央存款保險公司	2	2	2	2	2	2
	臺灣菸酒公司	2	2	1.8	2	2	2
	財政部印刷廠	2	2	2	2	2	2

第五章 國營事業經營績效獎金制度的檢討與問題分析

主管機關	事業名稱	92年	93年	94年	95年	96年	97年
交通部	基隆港務局	2	2	2	2	2	2
	臺中港務局	2	2	2	2	2	2
	高雄港務局	2	2	2	2	2	1.8
	花蓮港務局	2	2	2	2	2	1.8
	中華郵政公司	2	2	2	2	2	2
	臺灣鐵路管理局	1.8	2	1.8	1	1.8	1.8
經濟部	台灣電力公司	2	2	2	2	2	2
	台灣中油公司	2	2	2	2	2	2
	台灣糖業公司	1.8	2	2	2	2	2
	台灣自來水公司	2	2	2	2	2	2
	漢翔航空工業公司	1.8	2	1.8	2	2	1.8
行政院退輔會	榮民工程公司	1.8	1.8	1.8	1.5	1.8	1.5
行政院勞委會	勞工保險局	2	2	2	2	2	1.8
行政院衛生署	中央健保局	2	2	2	2	2	2
國營業年度總平均		1.97	1.99	1.97	1.95	1.98	1.94

附註：中央健保局、榮民工程公司考核獎金月數係改制前歷史資料；臺灣金控公司係於97年1月1日成立，表列資料92—96年為臺灣銀行階段領取之獎金。

資料來源：行政院研考會，經本研究整理

統計發現僅有榮民工程公司在過去 6 年未曾考甲，其餘事業都曾經考績甲等，領取工作考成之上限 2 個月。且在過去 6 年內，有將近 7 成以上之國營事業連續考甲（臺灣菸酒公司、臺灣鐵路局、高雄港務局、花蓮港務局、台灣糖業公司、漢翔航空工業公司、勞工保險局與榮民工程公司除外）；而 6 年內考甲次數至少 5 個年度者，更高達九成以上（97 年度有 3 家事業首度考列乙等，包含高雄港務局、花蓮港務局與勞工保險局）。觀察近年國營事業之平均考核獎金月數，即使在 95 年度整體考成表現下降，但平均仍領取 1.95 個月考核獎金；而 93 年度事業之平均考核獎金月數為 1.99 個月，該年度僅榮民工程公司考績乙等，其餘全部考甲。

(二) 部會別

本研究欲瞭解各事業隸屬之不同主管機關，對於考核獎金月數之評等是否有所差異，故歸納各國營事業隸屬之部會主管機關，共涵蓋 3 大部會（財政部、交通部、經濟部）、中央銀行與行政院之衛生署（僅中央健保局 1 家）、勞工委員會（僅勞工保險局 1 家）與國軍退除役官兵輔導委員會（僅榮民工程公司 1 家），合計 7 大主管機關。

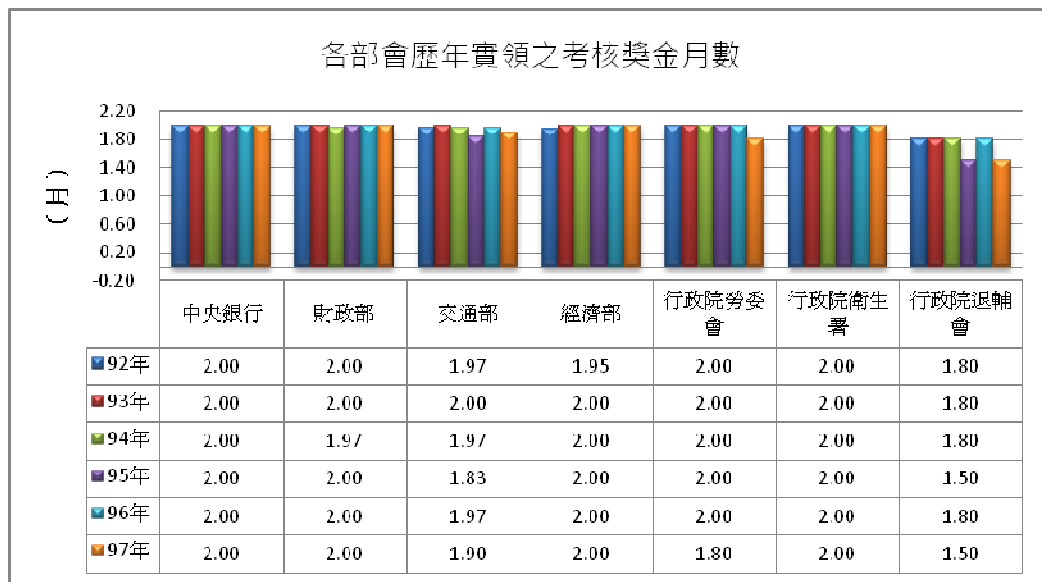


圖 5.1 各部會平均歷年實領之考核獎金月數

資料來源：本研究自行整理

經統計發現 92 至 97 年各部會或主管機關所屬事業平均領足上限 2 個月者，包括中央銀行與行政院衛生署，換言之其所屬事業每年皆為考甲。而財政部、經濟部與行政院勞工委員會平均在 6 年內考甲 5 次，僅財政部所屬之臺灣菸酒公司、經濟部所屬之台灣糖業公司與行政院勞工委員會所屬之勞工保險局，分別於 94、92 與 97 年度考乙，

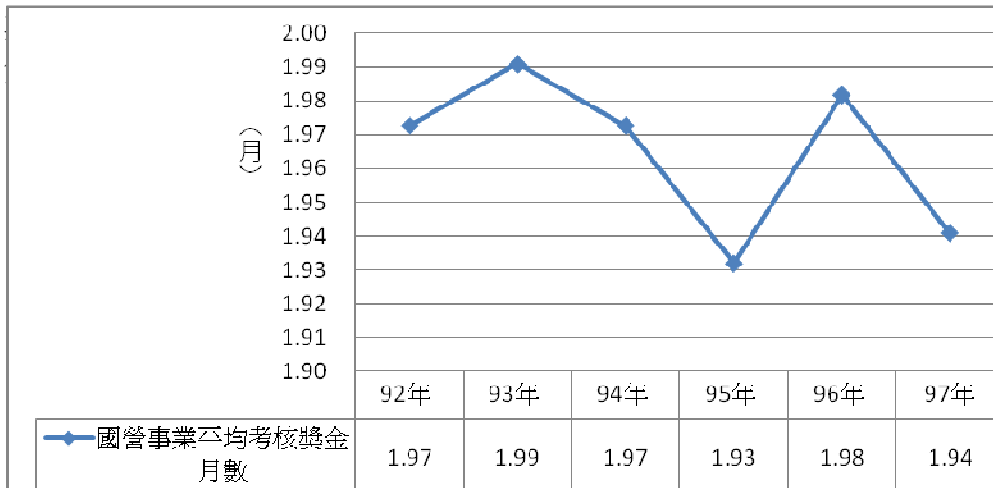


圖5.2 國營事業歷年平均考核獎金月數

資料來源：本研究自行整理

以部會別區分發現，考核獎金之月數評比因主管機關而異之情形並不明顯，綜觀考核獎金之月數不僅部會別無差異，事業別亦無差異。國營事業近 6 年平均考核獎金月數，合計事業歷年領取考核獎金 1.97 月，標準差為 0.12，顯示考核制度之鑑別度低，考核結果差異小。

## 二、各事業歷年實領之績效獎金與現況

國營事業經營績效制度的另一主體為績效獎金，且事業之績效獎金多以盈餘為核發基準，政策申算後之盈餘為正者，始符合核發之標準，換言之經申算調整後的盈餘，與績效獎金的關連度高。

### (一) 事業別

以下彙整共 23 家國營事業（含改制機關前的中央健保局、民營化前的榮工公司）近年（92~97 年）實領績效獎金月數：

表5.2 各事業歷年實領之績效獎金月數

主管機關	事業名稱	92 年	93 年	94 年	95 年	96 年	97 年
中央銀行	中央銀行	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60
	中央印製廠	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60
	中央造幣廠	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60
財政部	臺灣金控公司	<u>2.584</u>	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60
	臺灣土地銀行	2.35	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60
	中國輸出入銀行	1.79	1.96	2.60	2.60	2.60	2.60
	中央存款保險公司	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60
	臺灣菸酒公司	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60
	財政部印刷廠	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60
交通部	基隆港務局	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60
	臺中港務局	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60
	高雄港務局	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60
	花蓮港務局	1.32	2.60	2.60	2.60	2.60	2.30
	中華郵政公司	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60

第五章 國營事業經營績效獎金制度的檢討與問題分析

主管機關	事業名稱	92年	93年	94年	95年	96年	97年
經濟部	台灣電力公司	2.60	2.60	2.60	2.60	2.30	1.58
	台灣中油公司	2.60	2.60	2.60	2.60	2.60	1.29
	台灣糖業公司	0.00	0.94	1.04	0.97	2.14	2.10
	台灣自來水公司	0.68	0.09	1.34	2.17	2.2	1.75
	漢翔航空公司	0.00	0.00	0.00	0.00	0.25	0.14
行政院退輔會	榮民工程公司	0.00	0.00	0.8	0.00	0.00	0.00
行政院勞委會	勞工保險局	<u>2.55</u>	2.60	<u>2.57</u>	<u>2.59</u>	<u>2.58</u>	1.828
行政院衛生署	中央健保局	<u>2.59</u>	2.60	1.80	1.90	1.60	1.80
國營事業年度總平均		2.05	2.14	2.24	2.24	2.28	2.24

附註一：中央健康保險局（99年1月1日改制行政機關）、榮民工程公司（98年11月1日移轉民營）之績效獎金月數係改制前的歷史資料；臺灣金控公司係於97年1月1日成立，表列資料92—96年為臺灣銀行時期所核發之獎金。

附註二：臺灣鐵路管理局因不適用交通部經營績效獎金實施要點未列入表列。

附註三：底線數字意指該事業所領月數與上限2.6個月差異細微。

資料來源：中央銀行、財政部、經濟部、交通部、行政院衛生署、行政院勞委會、行政院退輔會，本研究自行整理

現行國營事業之績效獎金月數，臺灣鐵路管理局因不適用績效獎金要點所以未予計入，檢視其餘國營事業自92至97年度皆領足上限2.6個月者合計9家，而最近4年度（94~97年）皆領足2.6個月的事業高達12家，換言之，逾50%的國營事業在過去4年都可領得獎金上限。在過去年度某些事業雖未曾領得2.6個月，但大多超過2.5個月，形同領足上限，例如92至96年度勞工保險局皆領取2.5個月以上。比較各國營事業之績效獎金月數，以漢翔航空公司與移轉民營前之榮民工程公司的獎金月數表現較差，平均全體事業97年之獎金月數為2.12個月，若扣除漢翔與榮工公司則平均月數為2.32個月。

由於各事業之績效獎金計算方式多與盈餘或財務績效連動，故下表列出97年度國營事業繳庫盈餘達成率的表現：

表5.3 國營事業繳庫盈餘達成率

事業名稱	占所有事業繳庫百分比	繳庫盈餘達成率
------	------------	---------

第五章 國營事業經營績效獎金制度的檢討與問題分析

中央銀行	82.14%	100.67%
台灣糖業公司	5.13%	900.15%
中華郵政公司	3.49%	100.00%
臺灣菸酒公司	3.40%	140.14%
臺灣金控公司	1.75%	100%
臺灣土地銀行	1.33%	98.99%
高雄港務局	1.30%	102.39%
臺中港務局	0.40%	104.50%
基隆港務局	0.22%	103.22%
中國輸出入銀行	0.14%	105.26%
花蓮港務局	0.04%	90.10%
財政部印刷廠	0.05%	100.00%

附註一：中央銀行之數據已包括中央印製、造幣廠。

附註二：未列入表中之國營事業除中央存款保險公司及勞工保險局等2家事業收入依規定提存準備金，其餘事業並未於預算編列盈餘繳庫數

資料來源：行政院研考會97年度工作考成報告書

表 5.3 可見國營事業以中央銀行各事業表現最佳，合計純益率為 58.78%，盈餘繳庫數占整體國營事業之 82.14%，其次為台灣糖業公司占 5.13%，中華郵政公司盈餘繳庫比例占全部國營事業之 3.49%，整體而言 21 家事業符合盈餘繳庫規定之事業僅 14 家，其中 10 家事業盈餘繳庫數達成預算目標；然而對照 97 年末領取 2.6 個月績效獎金僅 6 家，顯見以盈餘為核發基準之績效獎金和實際盈餘的連動程度低。

(二) 部會別



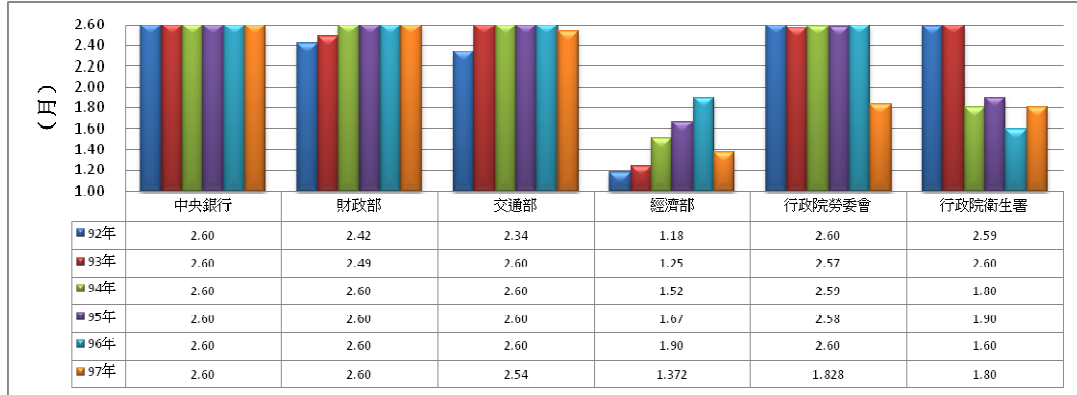


圖 5.3 各部會平均歷年實領之績效獎金月數

附註：行政院退輔會所屬榮民工程公司近年來，僅於 94 年核發 0.2 個月績效獎金，故未表列比較。

資料來源：本研究自行整理

自 92 至 97 年度，主管機關所屬事業每年皆領足 2.6 個月者為中央銀行；平均趨近 2.6 個月者為財政部、交通部；行政院勞委會則於 92 至 96 年度接近上限，經比較發現上述部會所屬事業皆優於經濟部所屬事業的績效獎金月數。經濟部所屬事業領得 2.6 個月連續至少 4 年以上者為台灣中油公司與台灣電力公司，其餘如台灣糖業公司與台灣自來水公司的績效獎金，歷年平均未超過 1.37 個月，為所有部會主管機關中平均領得績效獎金最少者，但歷年來亦呈現上升之趨勢。發現若以部會別作比較區分，可得到各事業因所屬主管機關各異而領得之績效獎金月數存在差異之情況較明顯。

但若以全體事業比較，發現事業歷年領取之績效獎金從 92 年度便不斷增加，然 97 年因受金融風暴影響，尤以經濟部所屬事業調降幅度大，但歷年全體事業之平均仍達到 2.15 個月，標準差為 0.09 個月，見下圖 5.4，顯示各事業所獲領之績效獎金月數差異小，該機制存在計發結果鑑別

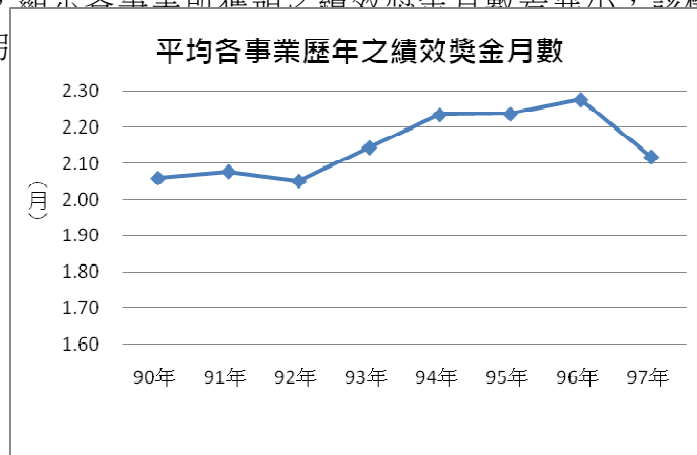


圖5.4 國營事業歷年平均績效獎金月數

資料來源：本研究自行整理

第二節 國營事業經營績效獎金制度之問題分析

一、事業歷年平均獎金月數多為 4.6 個月

表5.4 各事業歷年實領之總獎金（經營績效獎金）月數

主管機關	事業名稱	92年	93年	94年	95年	96年	97年
中央銀行	中央銀行	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60
	中央印製廠	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60
	中央造幣廠	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60
財政部	臺灣金控公司	4.58	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60
	臺灣土地銀行	4.35	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60
	中國輸出入銀行	3.79	3.96	4.60	4.60	4.60	4.60
	中央存款保險公司	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60
	臺灣菸酒公司	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60
	財政部印刷廠	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60
交通部	基隆港務局	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60
	臺中港務局	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60
	高雄港務局	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60	4.40
	花蓮港務局	3.32	4.60	4.60	4.60	4.60	4.10
	中華郵政公司	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60
經濟部	台灣電力公司	4.60	4.60	4.60	4.60	4.30	3.58
	台灣中油公司	4.60	4.60	4.60	4.60	4.60	3.29
	台灣糖業公司	1.80	2.94	3.04	2.97	4.14	4.10
	台灣自來水公司	2.68	2.09	3.34	4.17	4.20	3.75
	漢翔航空公司	1.80	2.00	1.80	2.00	2.25	1.94
行政院退輔會	榮民工程公司	1.80	1.80	2.60	1.50	1.80	1.80
行政院勞委會	勞工保險局	4.60	4.57	4.59	4.58	4.60	3.63
行政院衛生署	中央健保局	4.59	4.60	3.80	3.90	3.60	3.80
國營業年度總平均		4.02	4.13	4.21	4.21	4.27	4.20

附註：臺灣鐵路管理局因不符合績效獎金核發之規定，故未表列及合計總獎金。  
資料來源：本研究自行整理

上述合計各事業之考核獎金與績效獎金，數據顯示中央銀行、財政部、交通部在近四年度皆領足 4.6 個月總獎金；交通部除了高雄港務局與花蓮港務局之外，其所屬事業自 92 至 97 年度亦領足 4.6 個月。顯見目前經營績效獎金審核結果鑑別度低，無論事業之政策達成率、經營獲利或繳庫盈餘數在所有國營事業中的表現情形如何，多數事業最後仍領取 4.6 個月總獎金。

平均而言，國營事業之總獎金月數自 92 年度之 4.02 個月逐年提升至 4.2 個月，且歷年來事業平均之獎金月數呈現上升趨勢，亦隱含若當前的經營績效獎金制度架構未作適度調整，現行制度下不但國營事業總獎金月數可能直逼上限，且違背制度激勵員工努力之原意，難以激勵員工工作潛能，以提升經營效率。

## 二、獎金核發結果與實際經營績效不一致

本研究欲探討事業實領獎金月數與實際經營績效之關係，並以 3 項工作考成報告中主要用於衡量國營事業的財務績效指標：營業利率、純益率與業主權益報酬率，與實領之獎金月數作一比較對照。

表 5.5 經營績效與獎金月數之次數分配表

次數分配表	營業 利率	純益率	業主權益 報酬率	考核獎金	績效獎金	總獎金 月數
第一四分位數	4.60	1.97	3.18	2.00	2.60	4.30
第二四分位數	4.60	10.81	13.00	2.00	2.60	4.60
第三四分位數	4.60	21.57	21.98	2.00	2.60	4.60
第四四分位數	4.60	73.85	62.49	2.00	2.60	4.60

附註：考量行政院衛生署、勞委會與輔導會所屬事業之經營績效多為淨損，故上述國營事業以財政部、經濟部與交通部之3大部會所屬事業為主，並排除不適用績效獎金核發之臺灣鐵路管理局與營業無盈餘或淨損之中央存款保險公司與漢翔航空公司

資料來源：本研究自行整理

然而，根據純益率與總獎金月數之次數分配表（表 5.5），無論是營業利率、純益率或業主權益報酬率自第一四分位群至第四四分位群有明顯區隔，表示事業間之獲利情況存在差異，但對照所領取之考核獎金與績效獎金月數，自第一分位群開始已領足上限分別為 2 個月

及 2.6 個月，事業之總獎金月數則自第二分位群始領得 4.6 個月，可見無論事業之經營績效為何，並不影響其獎金核發結果。

若以營業利益率與純益率之次數分配圖與總獎金月數相比，可發現其分配相左，見下圖 5.5：

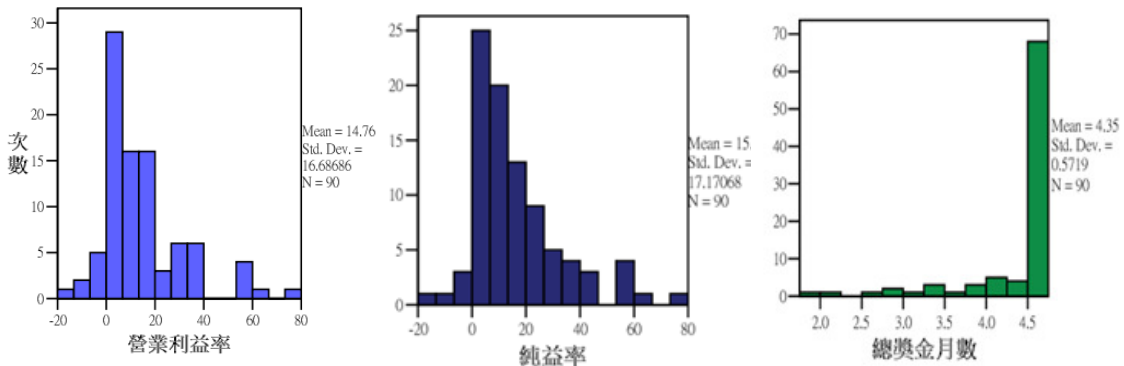


圖 5.5 經營績效與總獎金月數之次數分配圖

資料來源：本研究自行整理

從上圖可觀察到近年來事業之營業利益率多集中在 0~20%，而純益率表現多集中在 0~25%，而經營績效獎金月數則分布在 4.5 個月以上，且眾數為 4.6 個月。

若將時間軸加入圖表，發現獎金月數之成長除 97 年度略下降 0.21 個月外，自 92 至 96 年度開始呈現逐年上升之趨勢；但對照事業平均之純益率，則是自 93 年度起持續下降，兩者呈現反向變動之情形。

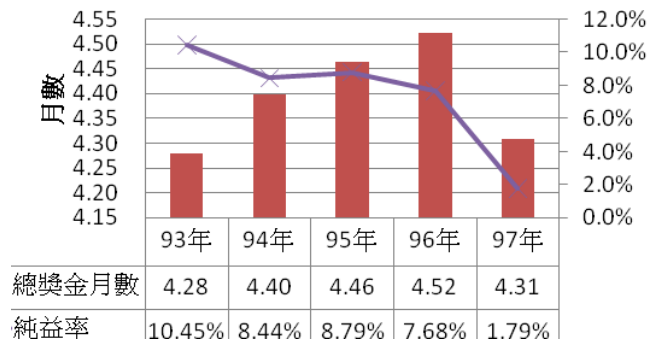


圖 5.6 經營績效與總獎金月數之比較

資料來源：本研究自行整理

根據表 5.6 顯示，除了 97 年度事業領足 4.6 個月的家數略微下降，其餘年度，無論純益率呈現逐年下降之趨勢，領取 4.6 個月之家數自 93 年起從 15 家上調至 16 家後便維持 3 年不變，而連續 3 年領足獎金上限之事業家數約占全體國營事業 7 成。

表 5.6 國營事業近年經營績效與實領 4.6 個月獎金月數之家數

	93 年度	94 年度	95 年度	96 年度	97 年度
國營事業之平均純益率	10.45%	8.44%	8.79%	7.68%	1.79%
實領獎金月數總計為 4.6 個月之家數	16 家	16 家	16 家	16 家	12 家

資料來源：行政院研考會 97 年度工作考成報告書，經本研究整理

綜觀國營事業之實際營運績效，歷年事業平均之純益率不斷下修，表示國營事業中有部分事業之經營情況有待改善，但是卻未反應在事業家數領取獎金之結果上，導致國營事業實際營運績效與獎酬結果情形兩者狀似無關，實悖離經營績效獎金制度激發員工潛能，提升事業經營績效之原意。第二章提及國營事業近年來面臨經營環境之快速變遷，受到更為嚴峻之挑戰，然而不論事業因整體經營環境不佳或背負政策任務導致經營績效下滑，每況愈下之經營實績確實應該合理反應在核發獎金結果之上。

### 三、績效管理之指標設計過於偏向財務與盈餘面向

經營績效獎金制度下之兩大獎勵機制—考核獎金與績效獎金，在審核標準上應有所區隔，事業才能依其不同目的與方向努力達成，以達到不同激勵性質。而第 3 章中分析各部會的獎金辦法多參照經濟部，以考量政策因素後之盈餘撥給為主，鼓勵事業擲節開支、創造營收，與盈餘連動。

另外觀察工作考成制度之 7 大評估面向中，以業務經營所占比例最高（不得低於 60%），其項目包含「營業收入」、「營業利益」、「盈

餘達成(含虧損減少)」等指標，與績效獎金制度以盈餘分成之計算方式有所重疊。以經濟部所屬台灣中油公司與財政部所屬財政部印刷廠為例，其營業收入、獲利能力等財務盈餘相關指標約占了 50% 之工作考成評分標準。兩種獎金之計算公式與標準，都是以盈餘營收等財務性指標所驅動，換言之只要事業完成同一個經營標的，便容易領取兩份獎勵，導致國營事業經營績效獎金制度存在重複領取獎金之疑慮。

經濟部：台灣石油公司		財政部：財政部印刷廠	
評估面向	評估指標	評估面向	評估指標
營業收入	營業收入目標達成率(8%)	營業收入	營業收入目標達成率(14%)
	營收成長率(4%)		營收成長率(5%)
	營業外收入之成長率(1%)		營業外收入之成長率(3%)
獲利能力	營業利益目標達成率(10.5%)		新業務營收目標達成率(3%)
	營業利益成長率(5%)	營業利益目標達成率(5%)	
	稅前盈餘目標達成率(4.5%)	營業利益成長率(5%)	
	稅前盈餘成長率(3%)	稅前盈餘目標達成率(4%)	
財務管理	資產報酬率(3%)	稅前盈餘成長率(4%)	
	業主權益報酬率(5%)	資產報酬率(4%)	
財務相關面向之權重	44%	財務相關面向之權重	50%

圖 5.7 國營事業偏向重視財務相關面向

資料來源：本研究自行整理

#### 四、政策因素申算具爭議性

由於國營事業必須配合政府政策，例如台灣中油公司配合政府執行油價凍漲政策，無法反應國際高油價之成本，因而遭致鉅額虧損；或中華郵政公司依政策須設立偏遠地區的郵儲機制，因不符經營效益導致營收下滑。然而其營運結果之責任不全屬各事業單位，為減輕所屬事業單位之營運負擔，故設立盈餘之政策任務申算機制。此制度雖立意良好，惟經政策申算後的盈餘調整幅度不低，使得申算後的績效獎金與公司的經營實績狀似無關，往往難以取得社會大眾之理解，進而質疑獎金發放之合理性。

以經濟部之台灣中油公司為例（見表 5.7），從 94 年度至 97 年度其盈餘之變化相當大，但在經過政策性因素申算的調整後，除 97 年度外皆可領足 2.6 個月之績效獎金。在當前全球經濟不景氣的惡劣環境下，難免造成社會大眾之側目與非議，形成不良社會觀感，故目前以獲利能力等財務指標驅動的盈餘計算，及具申算設計的績效獎金制度是否依然適用，值得重新全盤檢視且加以檢討。

再者，政策性因素申算存在相當大的主觀認定與彈性空間，但在利用盈餘做為績效衡量指標的情況下，勢必就需要政策申算機制的調節，因此在無法確實與外界良好溝通的情況下，自然不容易為社會大眾所理解。因此，從盈餘乃至績效獎金的申算機制是否得以適切反映公司經營績效，俾使員工獎酬達到公平、合理之目的，仍有進一步討論的空間。

表 5.7 中油公司近 4 年度簡易損益表與績效獎金比較

單位：億元

項 目	97 年度	96 年度	95 年度	94 年度
營業收入	9,576	8,820	7,769	6,678
營業成本	10,761	8,467	7,761	6,383
營業毛利	-1,184	353	8	295
營業費用	178	191	199	200
營業利益（損失）	-1,362	162	-191	95

項 目	97 年度	96 年度	95 年度	94 年度
稅前純益(純損-)	-1,201	143	-187	70
績效獎金	1.29 個月	2.6 個月	2.6 個月	2.6 個月

資料來源：公開資訊觀測站，經本研究整理

### 五、考核與績效獎金易被外界混淆、合併計算

考核獎金與績效獎金在本質上的角色不同，設置目的有別、依據亦不全然一致。考核獎金與行政院所評定年度工作考成的成績相連接，反應出國營事業達成政策任務的成效，而績效獎金則和公司整體營運表現（如獲利能力、生產力）連動，與員工之生產力與成本降低相關。雖其兩者之意義與目的有別，但惟因兩者訂於同一要點、統稱「經營績效獎金」，易被外界混淆視為一體，並合併計算獎金核發月數，為外界誤解為是當年度的年終獎金。

績效獎金之核發流程乃俟審計部於次年 7 月間完成審定決算，再由主管部會審查政策因素影響金額後據以核發，由於作業時程長，通常需至次年的第 4 季才會發放前一年度之績效獎金，因此在時點接近年終的情況下，與考核獎金發放時間點接近，造成外界誤以為是當年度獎金，而將其與民間企業或行政機關之年終獎金相提並論，造成社會大眾之混淆誤解（見圖 5.8），且由於績效獎金無法及時發放，因而存在難以發揮及時激勵效果之憾。





圖 5.8 媒體所報導詮釋之「國營事業年終獎金結構」

資料來源：聯合報（97年12月11日）

## 第五章 國營事業經營績效獎金制度的檢討與問題分析

## 第六章 績效管理、獎金激勵與公共治理相關理論探討

本章將藉由對政府公共治理、國營事業之公司治理與績效管理等各方理論進行一綜觀探討，以期為後續我國國營事業整體績效管理制度之設計，提供具宏觀性與整體性之思維。

### 第一節 績效管理與獎金激勵

#### 一、績效管理之意義

績效管理最早奠基於功績制，強調對於受雇者的工作績效，應該提供一個客觀的標準。大約從 1980 年代開始，因當時在政府部門大力推行政府改革，其目的即是在提升政府本身的績效，因此公私部門引進「績效管理」的概念，希冀藉由師法民間企業，建立績效為主之學習型政府，以將過去強調依法行政，作風較為消極之為人詬病之處，導向至有效率、回應性及民眾導向之新治理典範。

根據美國國家績效評鑑中的績效衡量研究小組（Performance Measurement Study Team）的定義，所謂績效管理是指「利用績效資訊協助設定同意的績效目標、進行資源配置與優先順序的排列，以告知管理者維持或改變既定計畫目標，並且報告成功符合目標的管理過程」。而實務上，績效管理則是管理人員為確保員工活動及產出能夠符合組織目標的過程。

#### 二、績效管理之內涵

績效管理始自組織全員對其經營展望、願景及目標的認同與共識，並在此基礎下，建立長期、中期直至年度計畫。故就組織的總體績效管理架構而言，整體而論可將績效由上而下分為三個層次，分別為使命、策略目標與專案。

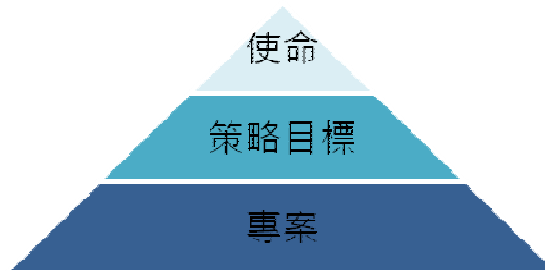


圖 6.1 組織績效管理架構

資料來源：United States Office of Personnel Management

欲建構一有效之績效管理制度，其首要目標應為確立組織就長期而言，所欲達成之使命或願景。願景可以結合組織成員的共識、行動，並以此做為組織之最高目標進行資源之配置。以此接續的則是發展組織在欲達成使命下，所應採行的策略目標，最後則是將此策略目標，進一步的落實於一般日常的經營活動中。由於以薪酬為主要代表的報償系統，為激勵員工努力達成組織目標之最有力的工具，故通常一完整的績效管理流程，會就其策略目標，設定適當的衡量指標與標準，並將最後的績效評量結果，連接至員工薪酬，以作為來年進一步改進之參考基礎與激勵員工持續努力之誘因。

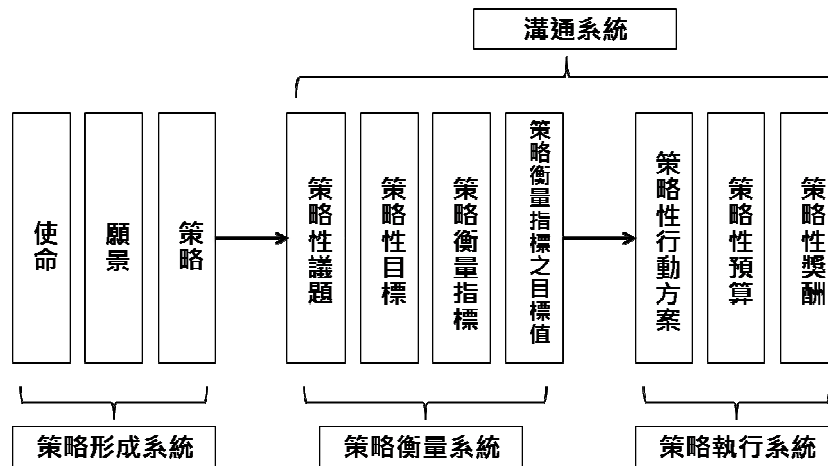


圖 6.2 平衡計分卡之要素及系統圖

資料來源：平衡計分卡之精髓、範疇與整合（吳安妮，2003）

## (一) 民營企業績效管理

近年來，隨著企業管理制度的演變，績效評估的觀念與制度也隨之轉變，不僅在績效評估系統上日益蓬勃發展，例如平衡計分卡的推出，績效評估制度也開始提升到企業策略層次。當前私人企業之經營績效管理，通常會根據其欲發展的策略，來設定適合之績效評量指標，以確保企業之日常營運活動能與整體策略目標方向一致，並透過績效評量之結果，使企業進行持續性的改善。故一套完整的績效管理制度，實為一種持續進行的循環流程管理。由於民營企業考量的最大目的通常在於為私人股東或投資人獲取最大利益，因此其績效管理的目標往往較為單純，多以財務指標作為最後之衡量標準，而原本較為偏向短期、靜態的進度和成果檢驗，隨著績效管理觀念的日益成熟，也逐漸轉變成注重長期核心競爭力的培養。圖 6.4 為 IBM 公司之績效管理制度，其透過策略將各個績效評估環節充分展開，除了明確建構出公司之經營策略藍圖，同時也幫助組織可以隨時檢視在策略執行上所出現的問題，儘早且及時的予以發現、修正或彌補。

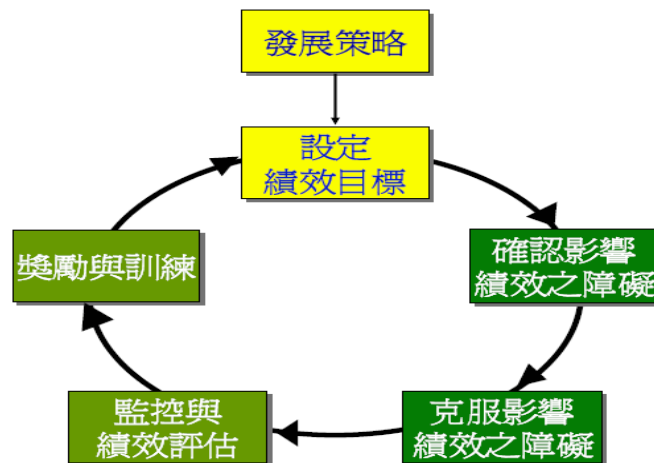


圖 6.3 績效管理循環

資料來源：績效管理應用介紹（IBM, 2007）

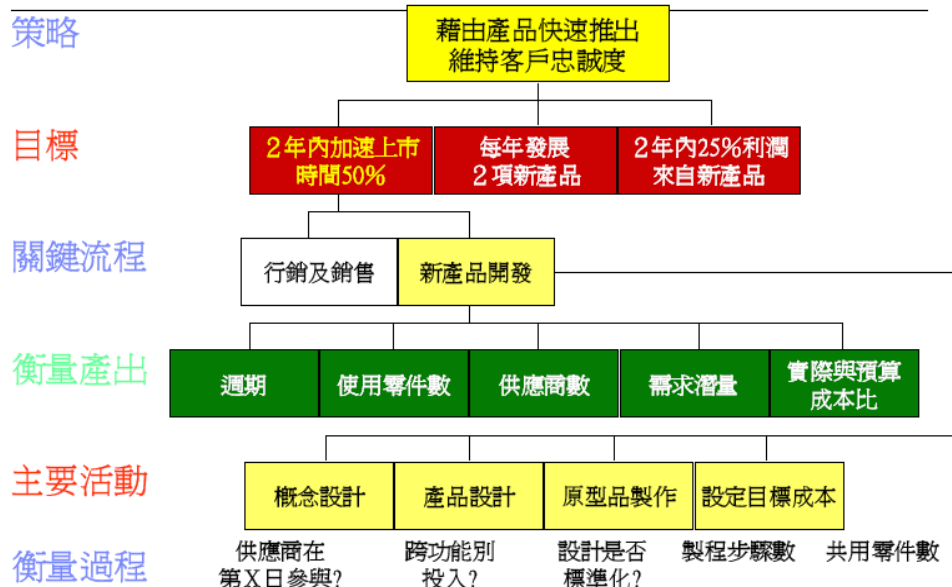


圖 6.4 IBM 公司績效衡量展開釋例

資料來源：績效管理應用介紹（IBM, 2007）

## （二）公部門績效管理

「績效導向」是當前各國進行政府再造的理念，「追求績效」與「為績效負責 (accountability for performance)」成為公部門改革的軸心 (孫本初，1999)。以美國夏洛特市交通局為例，就是藉由引進民間企業慣常使用的平衡計分卡以助其達成效率經營之目標。透過市政府的策略地圖發展出交通局的計分卡，不僅讓交通局的工作團隊有更明確的方向與目標，同時也藉此進一步的界定交通局各工作團隊的責任，包括實際的執行與績效的衡量。

表 6.1 夏洛特市交通局平衡計分卡

構面	目標	領先量度	落後量度
顧客	維護交通系統	維修反應 車行速度	高品質街道：街道狀況 評量高於 90 分
	運作交通系統	公車準時	安全、全市車禍發生率
	發展交通系統	引進的計畫	基本的流暢性
	決定最佳系統設計	N/A	計畫的進度（完成率）
	提升服務品質	回應的能力	通勤時間
	強化社區	對議題的回應	以社區為導向的計畫
財務	擴大市府外的經費來源	N/A	經費槓桿
	成本效益極大化	與其他城市或私人 機構相比	新的經費來源
內部 流程	提高基礎設施的容量	資本金額投資	容量比例（計畫實際提 升的容量 vs. 預計提升 的容量）
	鞏固財源及服務夥伴關 係	財源/服務夥伴的運 用	合作夥伴的數量
	提升生產力	單位成本、具競爭力的 招標、問題澄清	街道維修成本、乘客運 送成本
	增加與社區的良好互動	顧客溝通：數量、類 型、頻率	顧客調查：關於服務品 質的調查結果
學習與 成長	強化自動化資訊系統	基礎建設	資訊的取得
	強化「外勤」科技	N/A	資訊工具
	縮小員工技能上的落差	技能認定	技能轉移
	授權員工	組織的氣候調查	員工目標整合

資料來源：策略核心組織：以平衡計分卡有效執行企業策略（Robert S. Kaplan, David P. Norton, 2001）

此外，隸屬日本政府之獨立行政法人科學技術振興機構（JST）亦以平衡計分卡形式作為績效評估之工具。JST 隸屬於文部科學省（簡稱文部，該部門編列中央政府的大部分科技預算）為日本最大的政策研究機構，旗下並包含各研究事業單位。JST 配合文部科學省之施政

計畫，將績效評估結合平衡計分卡，從任務、願景、目標至實施過程，以時時檢討滾動的模式(例如：包含事前評估、過程評估至成果評估)，調整績效管理目標與上位政策連動的相關程度。

而管轄 JST 之文部依層級區分評估部屬事業之績效，評估之大致流程為：每年 4 至 5 月由 JST 各研究事業檢視其業務實績(類似事業自評)，並於 6 月提交給 JST 的評價委員會評估(類似主管機關初核)，再於 7 月總呈給文部科學省之獨立行政法人評價委員會審核，最後將評估結果報告於 8 月送交總務省作政策評估。對於評價不佳的法人，將會被刪減預算甚至終止該事業之研究計畫。

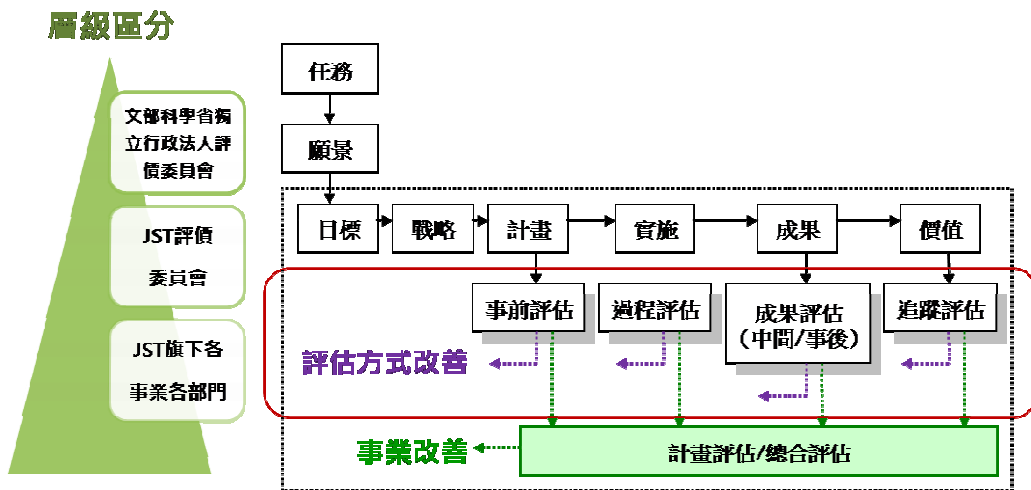


圖 6.5 獨立行政法人科學技術振興機構 ( JST ) 之績效評估

資料來源：行政院研考會“日本科技計畫審議及績效管考業務參訪”考核報告(2008)

相較於前述的政府公部門，國營事業多為民間不易或不願興辦、具獨占與公用性、涉及經濟安全、或因應經濟建設發展需要之事業，因此除了「公共性」之外亦具備「企業性」，再加上經營環境的變遷與部分事業的市場競爭特性，對於服務的提供與財貨之生產也應適度的將市場競爭機制納入考量，使公營事業經營上能同時混合「市場機制的優點」與「政府權力的行使」二者 (Farazmand,1996)，藉此調和經



濟利益與公共利益二者間的關係，並增進國營事業之營運效率，促進國營事業之角色、定位達到一適當之平衡。

### 三、薪酬於績效管理中之角色

在企業人事管理體系中，薪資管理一直是人事管理在組織中重要之功能與任務，而「基本薪資管理」又是企業薪資管理之核心工作。薪資管理之良莠，不僅關係到企業之營運成本、員工工作品質、工作士氣，甚至對於企業整體競爭力和存續與否，都會產生莫大的影響。以下本研究將分為薪資的分類與給付型態、獎金的分類等兩大部分來探討。

#### (一) 薪資的分類與給付型態

本研究所討論的薪酬，為雇主付給員工的貨幣性或非貨幣性報酬，一般而言，薪酬(Compensation)包括薪資(Pay)、獎金(Incentives)、福利(Benefit)三項。另外對於基本薪資管理與整體薪資系統之相對關係，學者 Stephen P. Robbins (1982) 亦曾做過分類如下。

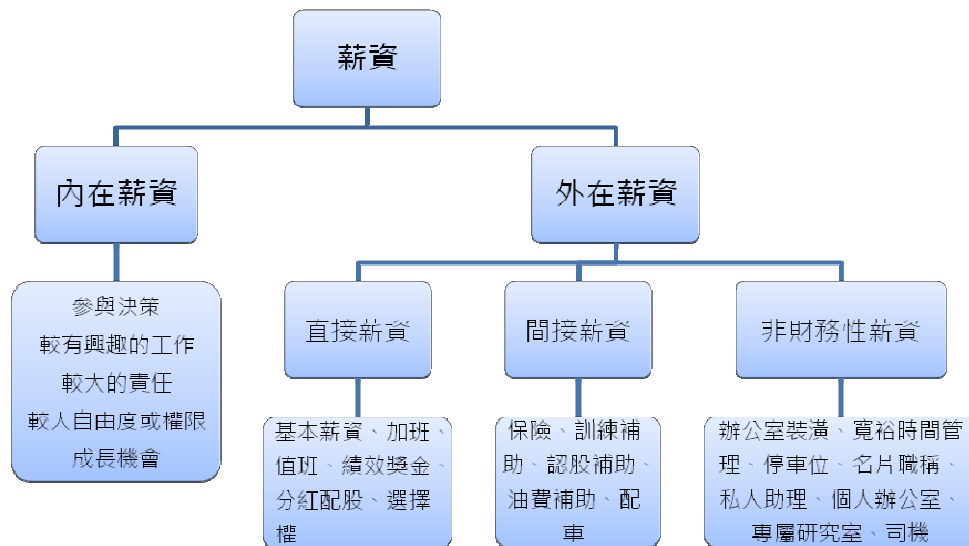


圖 6.6 薪資結構分類

資料來源：Stephen P. Robbins, Personnel: The management of Human Resources,

1982

薪酬決策時所應考量的因素，學者們曾提出不同看法，而企業薪酬決策的向度一般可歸為 5 個，每個向度內可包括幾個重要的決策項目：

1. 基本薪資的結構：工作職責（job-based）或知識、技能本位（skill-based）的薪酬結構，薪酬結構的多寡。
2. 薪酬的市場定位：內部公平或外部競爭，薪酬領先、中位或落後市場水準。
3. 薪酬的組合：基本薪、津貼、獎金與福利的比率，固定薪與變動薪的比率；長期或短期的薪酬。
4. 薪酬調整的基礎：績效本位或年資本位的調薪，依個人、團體或部門績效的比率發放激勵性薪酬。
5. 薪酬管理的型態：集權或分權，公開或保密，參與或非參與的管理型態。

本研究焦點之一的國營事業經營績效獎金制度，即為上述「薪酬的組合」中的固定薪與變動薪比率、長期或短期薪酬。然而，在調整薪酬的比例時仍需考量到不同的組織型態，對此學者 Gomez-Mejia & Welbourne (1988) 曾在 15 年間回顧 18 篇論文而就將薪酬分 2 種給付型態：

1. 機械式的薪酬給付型態：具正式的規格和過程，能使薪資給付政策一般化，並可一致地運用到組織中。
2. 有機式的薪酬給付型態：薪酬的給付對變動的環境、偶發的事件、個人的處境具有高度敏感性。

茲將此兩種給付型態的特徵列示如下表 6.2 所示，可知在機械式的薪資給付型態中，其固定薪高於獎金，並適合集權、官僚政策的管理模式；反之，在有機式的薪資給付型態中，其獎金高於固定薪，並適合分權、彈性政策的管理模式。

表 6.2 薪資給付型態

	機械式	有機式
支付基礎	工作	技能
	年資	績效
	個人評價	團體評價及個人評價
	短期導向	長期導向
	風險趨避	風險承擔
	公司及部門績效	部門績效
	較強調內部公平性	較強調外部公平性
	強調層級性	強調平等性
	量化的績效指標	質化的績效指標
設計議題	支付水準高於市場	支付水準低於市場
	固定薪高於獎金	獎金高於固定薪
	經常性支付紅利	遞延性所得
	強調內在酬賞	強調外在酬賞
管理模式	集權	分權
	薪資保密	薪資公開
	非參與	參與
	官僚政策	彈性政策

資料來源：Compensation Strategy：An overview and future steps, (Gomez-Mejia & Welbourne, 1988)

## (二) 獎金的分類

除了基本薪資以外，組織尚會發放獎金，其為基本薪之外給予之金錢獎勵，一般來說有績效獎金、考績獎金、工作獎金、提案獎金、全勤獎金及久任獎金等。下表所示一般的獎金分類及其說明。

表 6.3 獎金的分類

獎金分類	
績效獎金	獎金之給予視其直接參與營運之績效、生產績效、作業績效之高低給予之，又稱盈餘獎金，或紅利。企業於年終或一定期間結算而有盈餘時，依盈餘多寡提撥分配給員工。

獎金分類	
工作獎金	不分效率如何，也不分盈餘多寡，給予員工的獎金，通常於年終發放，或稱年終獎金。
考績獎金	以定期或專案工作之工作表現作為考核基準，成績優良者除晉級外，另給獎金。
提案獎金	員工所提改進意見或建議，具有採行價值，或經施行後有實際成績，給予獎金。獎金的多寡應依該提案的價值而定。
全勤獎金	員工全月或全年無請假，亦無曠工、遲到、早退者，給予獎金。
久任獎金	員工服務同一家公司達一定年限而給予獎金。

資料來源：本研究自行整理

在上述的獎金分類中與本案相關的為績效獎金，其發給的類型若以工作成果來區分，一般可分為個人績效獎金及團體績效獎金兩種。而國營事業的經營績效獎金即為團體性質。

團體績效獎金重視生產力，也重視員工的合作與參與，其優點是組織可以運用社會控制來激勵成員的工作成效，並使其彼此督促；且組織不必衡量及保存個別員工的績效紀錄，可以節省管理成本；又可配合成員參與管理的方式，匯集眾人的智慧為組織效力。因團體績效獎金之設計理念強調團體的績效，故其獎金發給的對象團體或小組作為，一般而言，較常使用的團體績效獎金制有下列兩種：

1. 成果達成式：組織提撥每一期的部分業內營運收入當作績效獎金，若預期中的營運目標能夠達成，員工就能得到績效獎金，較不受到與營運無關的外在因素影響（Lawler, 1990）。
2. 利潤分享式：組織在每一期均訂定一個利潤目標，包括業內與業外的盈餘，期末若獲利超過此一目標，則提撥部分比率的盈餘當作績效獎金。

### （三）公部門薪酬結構

公部門的薪酬制度設計，其考量因素、顧慮層面多元，有別於一般企業組織，以下茲選擇同樣位於亞洲且政府效能備受肯定的新加坡，介紹其公部門組織的薪酬結構。

新加坡以企業的理念治國，強調效率與績效，雖然新加坡的國土面積不大、人口不多，因為其國家資源有限，為了能更有效運用資源，新加坡的產業發展與其它國家有較大不同之處，新加坡政府直接設立並掌控許多集團，如：新加坡淡馬錫公司（Temasek）或新加坡政府投資公司（Government of Singapore Investment Corporation Ltd, GIC），其設立的目的為主導國家產業經濟的發展，或是更有效地運用國家的財富。而新加坡在「國家企業化、企業國家化」下的獎勵制度亦當有值得我國效法之處。

新加坡政府人力（含國營事業機構）約 11 萬 4 千人，占該國人口數（484 萬人）之比例約為 2.35%（我國約為 2.37%）。又如僅計算具公務人員身分者，計約 6 萬 6 千人，比例為 1.36%（我國約為 1.49%）。而新加坡政府在薪資方面，非常重視與工作績效的連結，其待遇結構，分為固定薪與變動薪，其中變動薪占全薪的 30%—40%。茲分述如下：

#### 1. 固定薪部分：

（1）固定薪資：12 個月薪資。

（2）額外薪資：應過年需要發給之薪資，為第 13 個月之薪資，相當於我國年終工作獎金。

#### 2. 變動薪部分：即紅利制度。

（1）年度變動薪（Annual Variable Component）視每年的經濟情況，分 2 次發給，即依當年經濟達到預期成長率時，每位公務人員可支領 2 個月變動薪資。其中 0.5 個月在 7 月支領；剩下的 1.5 個月在 12 月發放，合計 2 個月變動薪資，又稱為變動紅利。

（2）增長紅利（Growth Bonus）：有特別經濟成長時，一次發給，

即國家經濟發展和公務人員工作表現掛勾的增長紅利，如國民所得 GDP 增長幅度 2% 以下、5%、8% 和 10% 以上，公務人員將分別獲 0 個月、2-3 個月、4 個月和 8 個月的 GDP 增長紅利。

- (3) 表現紅利 (Performance Bonus)：是衡酌員工工作績效而發放，員工仍可按年終考績等次支領表現紅利，相當於我國的考績獎金。亦即表現紅利的發給與公務人員年終考績結果結合。公務人員年終考績等次分為 A、B、C、D、E 共 5 等次。表現紅利發給數額：考列 A 等發給 1 個月薪資；考列 B 等發給 0.75 個月薪資；考列 C 等發給 0.5 個月薪資；D 等及 E 等皆不發給。

由上述新加坡公部門的薪酬制度可知其主要分為固定薪和變動薪兩大部分，而因考量到公部門的特性，故在固定薪內尚有 1 個月的額外薪資，此部分類似我國的年終工作獎金。此外，由於政府存在的使命及目的是要讓國家的經濟可以穩定發展，故在占公部門全薪 30%—40% 的變動薪中，有大半是與經濟成長率連接。可見新加坡在設計公部門的薪酬制度時有考量到公部門的穩定特性，故在固定薪資中另有額外薪資（第 13 個月），且同時考量到公部門組織亦存在激勵需求，在變動薪中與國家的經濟成長做連接，此概念可在為我國國營事業設計績效管理制度時做參考之用。

## 第二節 政府公共治理與國營事業公司治理

### 一、政府公共治理

近年來，政府面對國內外治理環境的快速變化，包括金融海嘯的衝擊與因全球氣候變遷所引發的種種天災，不僅增加了政府面對公共事務與公共問題之複雜度，且民眾對政府應具備良善治理能力和高績效表現的期待與要求並未降低，因此更加考驗著政府的施政能力。國家統治正當性的維持，實質有賴於政府在公共治理上之付出與表現，而欲使政府公共治理能力能有效提升，除了從法規制定乃至於政策執行皆需更具效率與效能，確保治理體制可發揮權責相符的功能亦與前

者同等重要。

以美國聯邦政府之「政府績效與成果法」( Government Performance and Result Act, GPRA ) 為例，該法案於 1993 年由國會通過，而貫徹法案執行之宗旨即為「決策下使權責相符」，而該法案之主要約束力涵蓋：要求主管機關遵守法律並提供營運計畫書，且針對實際營運表現、服務品質給予績效評估報告 ( The Report of National Performance Review, NPR)；此外尚須配合政策目標，設計可衡量績效之評估方法，最後使政府績效提升，增加民眾對政府執政的信心。

檢視下圖 6.7 美國政府績效評估之架構可分為 3 大主軸：包含設定目標與預期效果、衡量指標之設計與建立有鑒別度之績效評估制度。其中強化 GPRA 之執行，首重權責相符 ( Accountability )，再次點出政府績效管理應建構完善之課責機制的重要性。

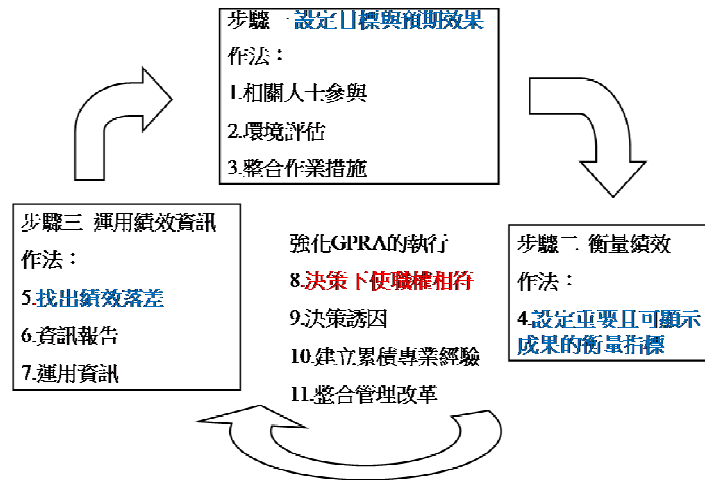


圖 6.7 美國政府「績效與成果法」( GPRA ) 之績效管理主軸

資料來源：Government Accountability Office, (1996) & 行政院研考會“美國政府施政績效管理與風險管理制度”(2005)

而延續公共治理之議題，公共治理此一名詞雖存在已久，但直至 20 世紀末葉，才有較多之專家學者將其真正落實運用於公共事務之學

術與實務探討，而在今日，「公共治理」這四個字則已成為研究政治、政策、行政等相關領域文獻之中大量使用的名詞。公共治理的範疇，包含了規範的治理哲學理念、政治運作途徑、政府組織的管理、政策的過程；若從國家中心論的角度來理解，公共治理即是各類公共組織在民主憲政體制下，依循分權制衡原則運作，結合公民社會的資源和力量，提供公共服務並創造公共利益的程序和作為（劉坤億，2009）。

過去公共治理主要探討的對象通常是以政府機關為主的官僚治理，然而隨著市場的日漸開放，國家或政府已非整體社會下唯一的主要角色，政府機關藉由委外經營進行財貨之生產與服務之提供日趨普遍，市場和第三部門兩者的份額因此有了大幅的增加；而全球化時代的來臨，世界各地已儼然成為一地球村，舉凡一國之政治、經濟、社會等，皆與其他國家有著高度的互動關係，此亦造成治理結構的轉變；於此同時，在政府財政困境、社會結構變遷等因素的驅動下，地方能量逐漸提升，形成市場化、全球化外的另一股巨大力量，過去政府傳統之治理模式日漸衰微，分權化蔚為潮流，為近代公共治理議題帶起新風貌。

根據學者 Jon Pierre 和 B. Guy Peters（2000）的研究指出，政府傳統的職能在上述三股力量（市場化、全球化、地方化）的衝擊下，權力移轉的動線逐漸朝往三種方向進行變化：上移（moving up）、下移（moving down）及外移（moving out）。



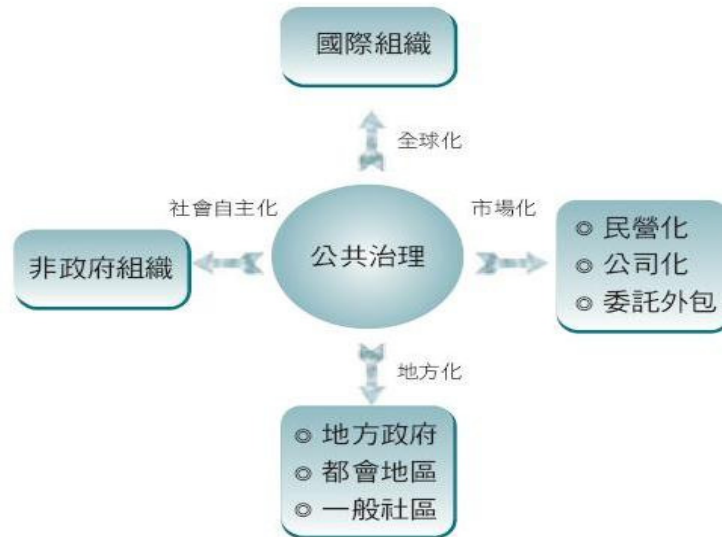


圖 6.8 政府多層次公共治理模式

資料來源：政府課責性與公共治理之探討（研考雙月刊，2009）

首先，政府權力朝上移轉的公共治理模式，指的是國家主權或政治權力移交由世界組織所取代之現象，舉凡像是世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）、歐洲聯盟（EU）等皆為此類權力移轉之代表。而第二類則是政府權力向下移轉的治理型態，其指的是在分權化的潮流下，政府統治權威流向地方政府、都市化地區之狀況，而此類型的權力移轉相較於全球化更加分散過去國家相對集中的統治權力。最後則是權力向外移轉的公共治理，其代表的有國營事業公司化、國有事業民營化、政府業務委託民間辦理（委託外包）等類型，簡而言之，即是將國家之統治權移轉由市場或社會其他行動者替代，而此種模式最大的好處在於政府能藉由吸取私有企業的經營模式與管理哲學，提升組織效率與降低成本，進而減少國家之負擔，為當前十分盛行之治理型態。惟值得注意的是，此三種國家權力之移轉模式並非彼此互斥，而是有其層次上的差異，並在很多時候是以彼此交織互存之狀況出現。

於當前分權化之治理趨勢下，政府已不再是唯一之主要行動者，

故其職能角色之轉變成爲一必然之現象，B. Jessop (1998) 認爲政府應充分展現順勢而爲之治理氣度，從而轉爲擔負後設治理 (meta-governance) 之角色，而不再以建立至高無上之政府做爲其重要目標，藉由建構整體制度面與策略面向，改善過去單一治理模式之不足。

後設治理之概念於分權化的時代中，提供了政府一套新治理模式，不僅適度調整了政府於社會和市場中所應扮演的角色，使其轉而成爲擔負整合社會機制與社會凝聚力，更爲公共治理建構了一層次分明的制度概念。

## 二、國營事業公司治理

一般而言，公司治理指的是企業組織內指導、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 2003)。故公司治理的概念不僅適用於股份有限公司，更可擴大應用於所有權責分立，依法規運行的各類組織，例如獨立管制機關、國營事業及其他非營利之公法人等等。

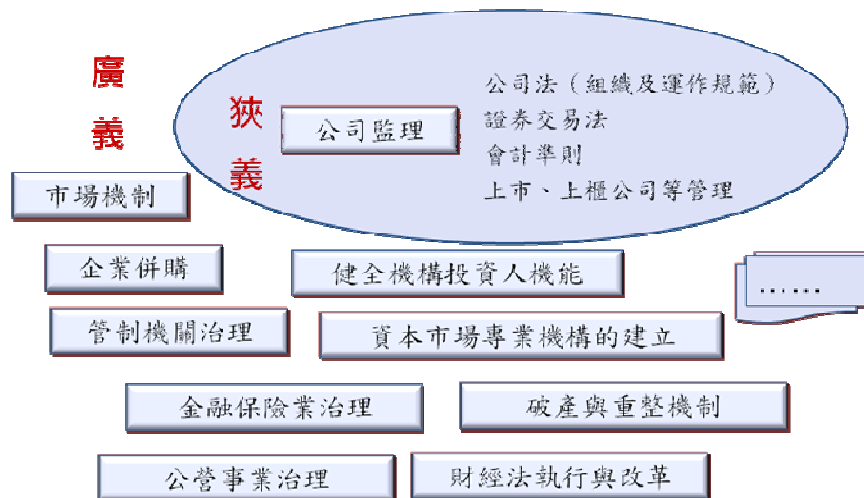


圖 6.9 公司治理之範疇

資料來源：強化公司治理政策綱領暨行動方案（行政院經建會，2003）

回顧過去，我國國營事業當初乃為因應民生發展及國家建設等重大需要而設立的，除規模龐大外，部分事業更具有市場獨占之優勢地位，不僅是國家經濟活動重要的一環，對國家整體發展具有不可磨滅的貢獻與影響，同時其經營之優劣亦影響國計民生甚鉅，因此國營事業公司治理自然引起國人的關切。

澳大利亞政府組織的管理體制深受英國影響，其國營事業均曾在其政府體制及社經社會中占有重要地位，故澳洲也累積了相當豐富的國營事業管理經驗；另外，過去紐西蘭做為一典型的社會福利國家，政府相當程度地介入國家經濟活動之中，也因此擁有廣泛的國營事業群，亦值得作為我國國營事業之治理參考。

#### （一）澳洲國營事業公司治理

澳洲國會審計廳(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，除此之外，ANAO 更建立一套準則，以對公部門於改善其治理的架構、程序和實務上的操作提供一系列的協助，以期使公部門最終能達到所有利害關係人，皆符合權責相符、提升公部門經營績效和強化公部門競爭力之目標。

國營事業的公司治理架構由下而上大致可分為「領導力、道德感和文化 (Leadership, Ethics and Culture)」、「股東關係 (Stakeholder Relationship)」、「風險管理 (Risk Management)」、「內外部之權責相符、計畫與成果監督」、「資訊和決策支援 (Information and Decision Support)」、「檢視和評估治理準則 (Review and Evaluation of governance arrangements)」與「最終治理結果 (Governance Outcomes)」幾個部分，而各個架構層次之間皆有其相互連結性，實為缺一不可。

領導者於公司治理中可扮演確保組織擁有良好治理架構與程序執行、評估和改善之角色，而股東關係則是確保股東利益是合理適當並且被充分考量的關鍵，並且藉由一連串風險的分析、衡量、及監控，以避免組織暴露於未能順利達成目標之不確定性中；至於內外部之權責相符，可說是促使整體公司治理制度能充分發揮其功能之承上啓下核心角色。權責相符 (Conformance & Accountability) 是一種公部門

需對其決策及執行負責的過程，其核心概念是指具有公共職責的人，應該能夠向人民回答他們職務上的績效表現（劉坤億，2009），而一套完善的課責機制則應清楚界定出，由誰負責？對誰負責？負什麼責？如何負責？以及負責的步驟等幾部分，而根據英國學者 Matthew Flinders（2008）的分析，藉由落實權責相符的課責機制，將可望達到避免政府公權力受到濫用，並促使公共資源發揮其效益與改善公共政策之效率及效能等良好治理目標。而最後在目前複雜和多面向考量的營運環境中，國營事業如何透過有效的資訊管理以對其決策之進行提供支援，並對整體流程做出檢視與評估，將是確保國營事業能與時俱進、負有競爭力之重要一步。

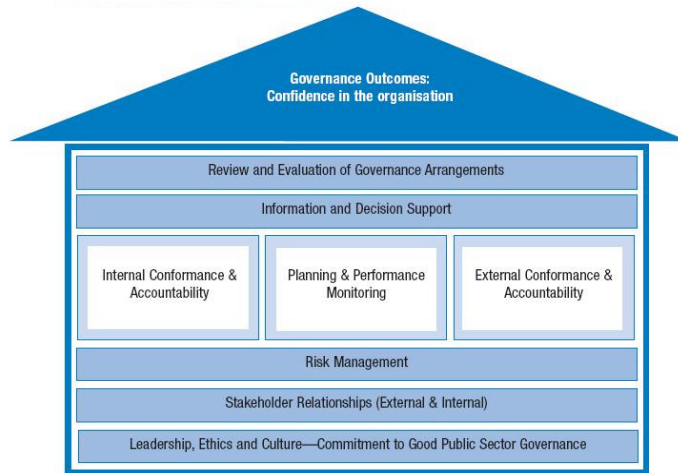


圖 6.10 澳洲國營事業公司治理架構（一）

資料來源：ANAO, Framework, Process and Practices, Public Sector Governance V.1, (July 2003)

另外，澳洲國營事業之稽核管理亦由澳洲國會審計廳所負責，其職責係提供澳洲國會、部會首長及政府相關部門機構各項獨立且專業的稽核建議和報告。稽核又分為財務稽核與績效稽核，財務稽核的對象包括政府機關、學校及國營事業等機構；而績效稽核，則僅局限於政府機關與學校，國營事業並無需接受審計廳的績效稽核，其理由為，國營事業均係依該國公司法所成立的獨立法人，故國營事業在營運上應享有自主的決策權，且基於市場機制的考量，應由公司內的董事會

負起經營公司之責。

另外澳洲政府對於國營公司亦設有主管部會進行營運監督，國營公司董事會必須將各種營運目標及政府關切事項，如企業社會責任等，納入該公司的企業發展計畫，並送請主管部會進行審核。當每個預算年度結束後，主管部會便可依據國營公司年度報告中的各項具體營運成果，對照判斷是否與其企業發展計畫相符，若未如預期，部會首長可隨時撤換公股董事，以明責任歸屬。

承上所述，澳洲聯邦政府對於國營事業之營運自主相當尊重，以澳洲審計廳對國營事業的稽核為例，該機關僅從事財務稽核，對於國營事業之營運並不加以干涉，而是充分授權予主管部會和國營事業董事會，使其發揮自主性，以強化國營事業能迅速反應市場變化及需求的彈性。而細究澳洲此制度之所以可有效發揮其治理機能，實需立基於一套具備完善權責相符的課責機制，使國營事業能透過「控制（Controls）」、「策略架構（Strategic Framework）」、「績效表現（Performance）」乃至於「權責相符（Accountability）」等一系列之循環管理流程（如下圖 6.11），達到落實國營事業公司治理之目標。

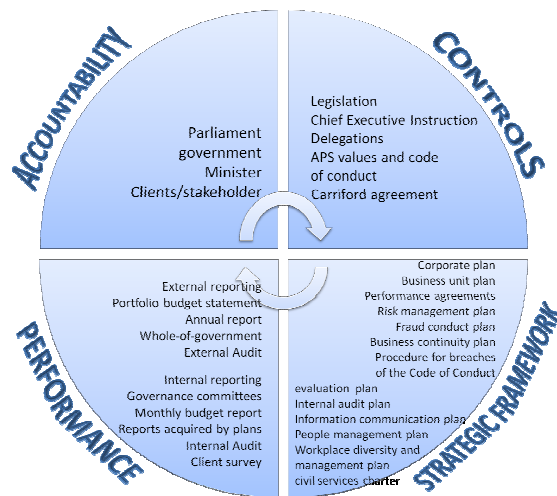


圖 6.11 澳洲國營事業公司治理架構（二）

資料來源：The Department of Broadband, Communications and the Digital Economy, Australian Government，經本研究整理

## （二）紐西蘭國營事業公司治理

紐西蘭自 1930 年至 1980 年代中期，屬於一個典型的社會福利國家，政府施政目標著重於促進全體公民就業，因此政府所介入之經濟事物既深且廣，整體政策以管制、保護為主，並擁有為數眾多且包括各領域的國營事業，然而在其採取高度保護及管制性的經濟政策下，卻也導致了政府組織龐大而無效率，面臨嚴重的經濟衰退、通貨膨脹、失業率增加，以及政府預算赤字的持續擴張等問題，促使紐西蘭政府不得不進行大幅度的改革。

而其政府再造係始自 1984 年勞工黨擊敗原來執政之國家黨開始，整體規劃包括了推動國營事業公司化、文官體制之變革及績效管理等三方面，主要目標在於改善配置與生產的效率，強化政府方案的效能，改善公務部門制度的課責性和強化行政部門對國會的課責，擲節政府支出和縮減政府部門的規模，降低使用非公開化公權力的機會，並改善公部門所提供的財貨和服務的品質，以及使公共服務更貼近和回應顧客且如同文化般地落實。

為確保國營事業實現其利潤、效率和社會責任目標，紐西蘭政府建立了一個包括國家監督、控制和激勵在內的管理機制。根據 1986 年通過的國營事業法之規定，每一家紐西蘭國營事業均為一有限責任公司，在逐步朝向企業化經營之改革規劃下，管理階層必須制定明確的商業目標，並由財政部和相關部會負責監控國營事業的經營和成果。其中，國營事業營運說明書係由各事業執行長與部長共同簽署的文件，載明各個國營事業應向政府擔負之績效責任，由於其每年皆需經政府核准，遂成為用來指導和監督每一個國有事業營運成果之重要管理工具。

紐西蘭國營事業於其國家發展中扮演重要之角色，其管理制度不僅行之有年，於近年更是日益精進，參酌其治理架構，居中之關鍵要素包括了管理（management）、控制（control）、監督（supervision）和課責性（accountability）四部分。其主要概念為政府與各部會首長必須要具有策略性的願景，並使各關鍵目標能夠盡可能明確和清楚的

被界定，同時各部會首長與事業管理者的職責要能明確劃分，由部會首長對所希望達成之目的與結果之選擇負責；而事業管理者則需於各部會首長及中央機關在最低干預下，對所選擇之投入及所獲取之產出負責，以藉此使部會首長與事業管理者之間在權責上具備層次性。最後，一旦策略目標被明確建立後，仍需確保政策能在正確的框架下被確實的執行與持續運作，此即所謂的監督與控制機制，而國營事業公司治理之落實亦有賴於流程中各要素相互之依託並持續循環方能達成。

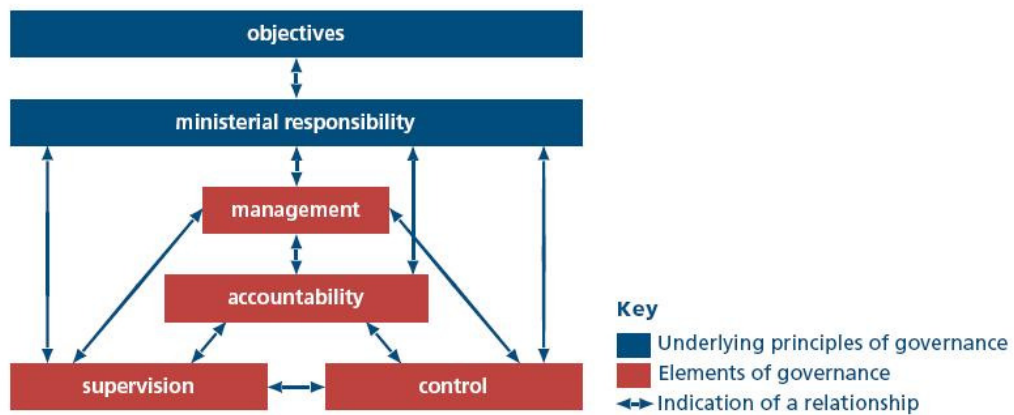


圖 6.12 紐西蘭國營事業績效管理上位架構

資料來源：The Netherlands Ministry of Finance - Government Audit Policy Directorate (2000)

### 第三節 政府施政計畫管理制度

我國中央政府施政計畫管理體系可區分為組織層面的「機關施政績效管理」及個別計畫層面的「個案計畫績效管理」二大主軸，前者係由各機關配合總統任期策訂 4 年期中程施政計畫，內容涵蓋「業務」、「人力」及「經費」等三大面向，每年再據以編定年度施政計畫，並於年度結束後辦理機關施政績效評估；後者則由各機關依施政需要研訂中長程個案計畫報院核定，並依資源需求提報年度預算，而計畫之執行乃依重要性區分為由院、由部會或由部會所屬機關自行列管三級分類，定期管制進度，再於年度結束後辦理計畫評核。

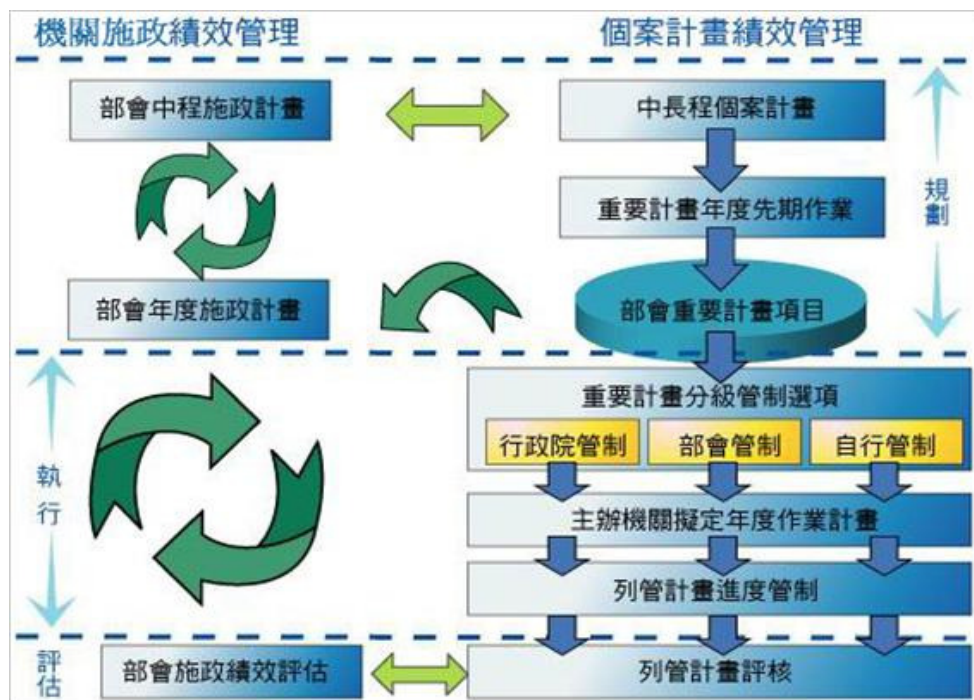


圖 6.13 政府績效考核分類

資料來源：行政院研究發展考核委員會網站



### 一、我國目前機關施政績效評估制度

行政院為建立一個與時俱進、更具前瞻性的績效管理方式及運作架構，特於 90 年 5 月 17 日函頒「行政院所屬各機關施政績效評估要點」，並參考國外政府及民間企業實施績效管理的案例，於 90 年底研擬完成行政院所屬各機關施政績效評估之作業手冊，經行政院核定自 91 年度起全面實施。

而「機關施政績效評估」又可細分為行政機關之施政績效評估及國營事業工作考成二部分，前者係以部會整體做為考核對象，強調策略管理與結果導向，故評估層次為策略層次之組織績效；而後者則是採每年度要求各國營事業之主管機關，針對其部屬事業之屬性與營運目的，擬定績效評估指標及目標值為考評基準，包括業務經營、財務管理、生產管理等面向，據以考核各事業經營績效，以督促其業務進步發展。

行政機關之施政績效評估制度其推動方式為各部會於研擬中程施政計畫時需訂定該機關之「業務」、「人力」及「經費」三個面向之績效目標及衡量指標，以作為施政之策略引導，同時，各部會每年需提報年度施政計畫及年度績效報告，以作為行政院衡量各機關施政績效良窳及獎勵之客觀準據，有效結合策略管理與績效管理、提高各部會施政計畫之「前瞻性」、「策略性」與「整合性」。

另外，為使施政績效管理制度更具彈性創新與充分配合社會脈動，遂由原每 4 年整體檢討更新作業修正為每年滾動式檢討更新未來 4 年施政藍圖；同時配合「自主」、「彈性」、「鬆綁」及「透明化」之現代管理原則，改採低密度管考機制，強化各機關自主管理能力；以民眾需求為主要考量，簡化相關作業流程；施政資訊主動公開，促進公共參與及監督；機關績效評估客觀公開，落實績效管理之課責精神。

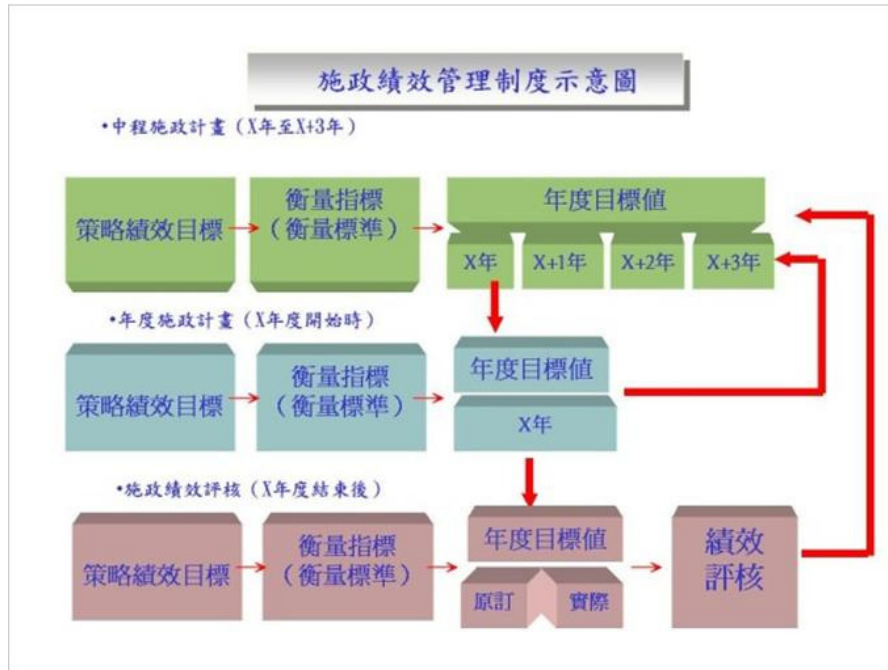


圖 6.14 施政績效管理制度示意圖

資料來源：行政院研究發展考核委員會網站

故整體而言，此績效評估制度之特色，可綜合如下：

1. 落實政府改造從計畫階段起即強調的成本、結果及顧客導向之觀念。
2. 透過與中程及年度施政計畫之結合，以強化策略管理及績效管理。
3. 從對個別計畫績效管考轉變為著重對部會整體策略績效管考。
4. 各機關皆需建立以衡量指標為主體之施政績效資訊系統以利決策參考。
5. 各部會每年的年度績效報告皆需上網公告，公開接受社會大眾的檢視，以促使各部會落實績效管理制度。

## 二、中程施政計畫

各機關之中程施政計畫係以未來 4 年施政藍圖為策略規劃考量，並於內容中展現機關之使命、願景、施政重點、關鍵策略目標及共同性目標、關鍵績效指標及共同性指標（含評估體制、評估方式、衡量標準及未來 4 年度目標值）等五部分，以此建構出一整體性、綜合性的施政計畫。



圖 6.15 中程施政計畫體系架構圖

資料來源：行政院研究發展考核委員會網站

中程施政計畫之內容要項如下：

1. 使命：係指機關依其組織職掌，論述其存在的目的及應履行的任務。
2. 願景：係指機關依據使命，就組織、功能、職掌及業務推展之需求，描繪整體未來共同努力之理想，以策訂組織內外承諾之長程發展目標，時程通常介於 10~20 年間。願景代表的是一種能達成，且不輕易改變的理想目標，同時亦不容易因

為政黨輪替或首長更換而改變。

3. 施政重點：在使命及願景的引導下，各機關就施政目標進行執行檢討及未來趨勢分析，依據總統治國理念及院長施政主軸，清楚規劃未來 4 年應履行及達成的重要施政目標及政策指導方針以供民眾能充分瞭解。
4. 關鍵策略目標：係指達成施政重點的方法。採平衡計分卡精神，符合「業務成果」、「行政效率」、「財務管理」、「組織學習」等四大面向，提出以 4 年為期程之關鍵策略目標。透過對內、外在環境情勢的分析，及參酌現有計畫的執行成效與資源分配檢討來予以訂定。其內容應具備「整合性」，不以機關內部單位作為各策略績效目標之擬定，並從總統及院長施政管理及民眾觀感的角度，選列最重要、足以代表機關整體業務之關鍵策略目標。
5. 共同性目標、關鍵績效指標及共同性指標：關鍵績效指標可分為「成果型指標」(outcom)及「投入型指標」(input)，並視目標特性可採質化或量化方式進行評估。關鍵績效指標亦是反映施政重點及衡量關鍵策略目標之依據，為機關首長可公開承諾之指標，以作為機關施政績效評估之標的，故其應與關鍵策略目標對應連結，以各機關之施政重點為核心，並能真實反應總統治國理念及院長施政主軸。

中程施政計畫為目前行政院所屬各部、會、處、局、署、院、省政府及省諮議會實際落實施行的績效管理制度，為一衡量政府施政績效的重要工具，藉此以發揮行政院施政統合管理之綜效。其秉持著「自主」、「彈性」、「鬆綁」及「透明化」之現代管理原則，採低密度管考機制，以強化各機關自主管理能力，對於評估結果亦採客觀、公開之方法接受社會大眾的檢視，落實績效管理之課責精神。

而承前所述，我國「機關施政績效評估」尚可細分為行政機關之施政績效評估及國營事業工作考成二部分，前者以中程施政計畫為核心，藉其完整、全面且先進的績效管理概念，建立行政院的核心策略

遠景和政策體系，不僅能讓民眾更為清楚瞭解政府的施政重點，更可強化政府主管部會間的政策整合性與引導資源分配至最佳化。惟當前「機關施政績效評估」中的行政機關施政績效評估與國營事業之工作考成呈現各自獨立作業之情況，即部會之績效管理制度目前並未延伸至各機關所屬國營事業機構上，各機關所屬國營事業之績效乃以工作考成制度獨立進行評估，每年由各主管機關配合行政院政策方向研訂工作考成實施要點報院核定實施。

第六章 績效管理、獎金激勵與公共治理相關理論探討

## 第七章 國內外公民營事業績效管理制度之比較探討

本章將藉由對國內外公民營事業績效管理制度的廣泛資料蒐羅與整理，配合目前研考會針對各國營事業以營運性質所劃分之產業類別，進行相對應之分類探討，以期透過瞭解國內外公民營標竿事業的相關做法，作為後續國營事業績效管理制度設計之參考借鏡。

### 第一節 國內外公民營事業績效管理制度之介紹

#### 一、金融業

我國國營金融事業以鞏固金融穩定，促進商業發展為目標之一，例如中國輸出入銀行施行進出口貿易優惠措施；臺灣金控與土地銀行提供國內企業融資、創業資助等，對我國的經貿環境有諸多助益，以下本研究以加拿大的國營開發商業銀行與其他國外商業銀行為例作為參考。

#### (一) 加拿大商業開發銀行 (Business Development Bank of Canada)

加拿大商業開發銀行 (BDC, Business Development Bank of Canada) 隸屬加拿大政府，為一泛政府組織 (Pan-Canadian presence) 由政府成立至今約 65 年服膺於加拿大商業發展法案 (Business Development Bank of Canada Act)，並由董事會監督加拿大商業開發銀行的運作，由於其為一政府組織，故每年必須向政府提出展望未來之 5 年營運計畫 (Annual Five-year Corporate Plan)。

加拿大商業開發銀行目前在全加拿大有 100 個分支機構，共計 1,800 位員工，旨在促進商業發展，其提供的服務摘要如下：

表 7.1 加拿大商業開發銀行之主要營運項目

主要服務項目	簡述
<b>融資 (Financing)</b>	提供專案型長期融資、營運資金資助，與短期股權融資。
<b>創投資金 (Venture capital)</b>	以直接或間接投資方式，尤鼓勵高科技公司之創業投資。
<b>顧問諮詢服務 (Consulting services)</b>	以客製化方式提供顧客優質之專業諮詢，其中以製造商、進出口商、創新與知識產業的中小企業為優先諮詢與輔佐對象。

資料來源：加拿大商業開發銀行，經本研究整理

而為衡量銀行內部績效，加拿大商業開發銀行利用四大面向與專業衡量指標簡述如下：

表 7.2 加拿大商業開發銀行之績效評估設計

四大面向	顧客面向	員工面向	效率面向	財務面向
<b>面向說明</b>	旨在創造企業之價值，期與顧客建立長遠關係	旨在建立企業文化，重視員工學習成長與向心力	旨在維持效率與效益營運	旨在維持成長與盈餘
<b>指標設計</b>	顧客滿意度	員工參與率	收支比率	獲利率、ROE 與諮詢收入

資料來源：加拿大商業開發銀行 (Business Development Bank of Canada)，經本研究整理

上述效率與財務面向是採專業且明確指出 BDC 重視獲利與成本控管的效率指標；顧客滿意度與員工參與率皆採問題設計的方式，委外協力廠商作問卷調查。例如在員工參與率項目設計的問題包括：員工如何定位 BDC、員工願花多少額外的時間，投注在上級指派以外之 BDC 相關事務、從 BDC 給予的任務或承諾是否會影響留任銀行之意願等重視員工想法的問卷調查。

**CLIENTS**

**EFFICIENCY**

**FINANCIAL SUSTAINABILITY**

**BDC CONSULTING REVENUES**  
BDC's consulting services differentiate us from our market peers. In general, business consulting services are expensive. We offer entrepreneurs a range of customized, quality consulting services at prices they can afford.

**EMPLOYEES**

**FINANCIAL SUSTAINABILITY**

**FINANCIAL SUSTAINABILITY**

**RETURN ON COMMON EQUITY**  
BDC does not give grants or contributions and does not receive an annual appropriation from Parliament. To remain profitable to sustain growth, we aim to generate a return on common equity (ROE) that is at least equal to the government's average long-term cost of capital.

**BDC CONSULTING REVENUE**

(\$ in millions)

F2007	F2008	F2009	F2009	F2010
Actual	Actual	Objective	Actual	Objective
\$23.5	\$24.8	\$26.0	\$27.4	\$24.0

**RETURN ON COMMON EQUITY**

F2007	F2008	F2009	F2009	F2010
Actual	Actual	Objective	Actual	Objective
8.5%	4.7%	6.3%	4.7%	(8.1)%



資料來源：加拿大商業開發銀行

加拿大商業開發銀行之績效評估設計有幾項特色：

1. 採用平衡計分卡（BSC, Balanced Score Card）形式：其四大面向之建立，與平衡計分卡的四大面向（顧客、財務、內部流程與學習與成長）相仿。
2. 衡量指標關鍵且收斂：其指標之項目傾向採用關鍵指標，衡量面向指標最多者為財務面向，有三項指標，其餘則為專一且關鍵。
3. 以達成率訂出目標：BDC 利用目標值與實際值兩種比率設計，點出目標值再對照實際值，則尚須努力成長之空間便一目了然。
4. 重視盈餘與財務績效：加拿大商業開發銀行雖為一泛政府組織，但其在年報中指出，BDC 替政府賺取盈餘、追求成長為主要目標之一，所以針對績效面向與財務面向之設計都與財務、盈餘相關。

## （二）其他國外商業銀行

根據財富雜誌針對 1000 家企業調查，統計顯示超過 70% 的企業採用平衡計分卡（BSC）為績效管理的工具。若單就金融事業之績效管理，根據研究指出，國外商業銀行亦廣泛採用 BSC 系統來衡量營運績效（Yansheng Zhang, 2009）。

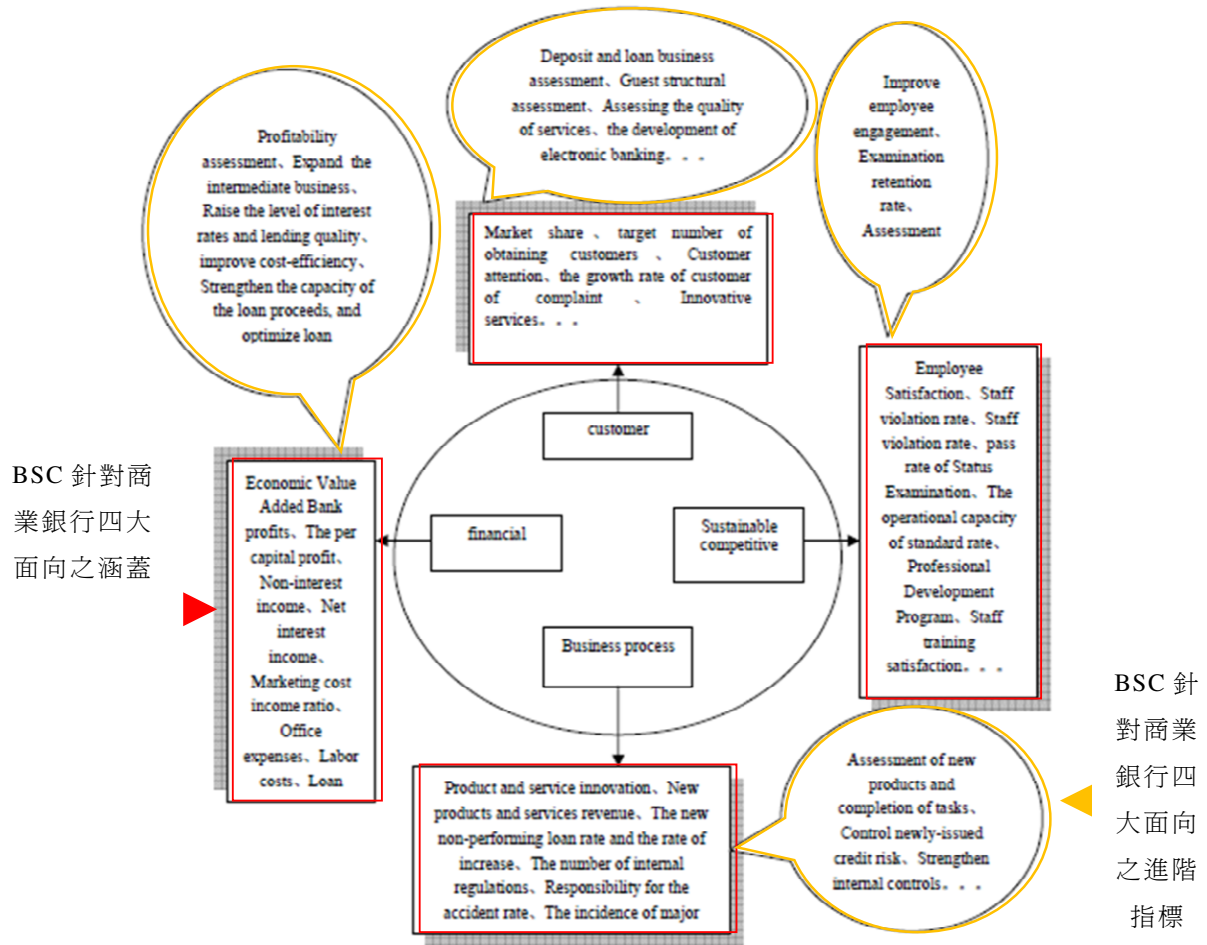


Figure 2. The four indicators of commercial banks Bank of evaluation index system

圖 7.2 商業銀行結合BSC四大面向之設計

資料來源：Study on Balanced Scorecard of Commercial Bank in Performance Management System (Yansheng Zhang, 2009)，經本研究整理

圖 7.2 紅框意指 BSC 針對商業銀行四大面向之涵蓋指標，而橘框則表示 BSC 針對商業銀行四大面向之進階指標，整理如下：

表 7.3 國外商業銀行之 BSC 績效評估設計

BSC 四大面向	顧客面向	財務面向	內部流程面向	競爭力維持面向
針對商業銀行之指標設計	市占率、目標市場之客源數、顧客抱怨改善率、創新服務、電子銀行發展、顧客滿意度	收入、淨利、勞動成本、行銷收支比、銀行仲介之擴張程度、信貸品質、提高受信利息收入、最適貸款比、成本效益	產品與服務創新及收入、不良貸款率與惡化比率、職災之應變率、重大事故發生率、信用風險控制比率、內部控制強度	員工滿意度、員工資格考試合格率、員工專業職訓、改善員工參與率

資料來源：Study on Balanced Scorecard of Commercial Bank in Performance Management System (Yansheng Zhang, 2009)，經本研究整理

綜觀國外無論公營或民營銀行，都嘗試採納 BSC 系統作為績效管理之工具，可見 BSC 系統之架構明瞭，對於欲追求之目標導向明確，廣受金融業界使用。Yansheng Zhang 等學者亦認為，一旦建立了 BSC 架構，銀行主管應建立起檢驗機制 (re-examine and modify)，根據績效結果由績效管理委員 (Bank Management Committee) 檢討衡量之指標，並配合短程目標 (short-term goal) 與長程目標 (long-term goal) 作最適調整。

### (三) 台新國際商業銀行

台新國際商業銀行成立於民國 81 年，為求在績效管理制度能有效連結公司願景與員工工作任務，避免各部門各自努力拼績效，卻違反或忽視了公司定位之整體價值和目標，於是台新銀行在民國 89 年導入 BSC 系統，從公司使命、價值、願景，再到衡量員工創造績效之內部指標，整體串聯匯流，圖 7.3 為台新銀行之 BSC 策略地圖，勾勒出公司期望之營運績效藍圖：

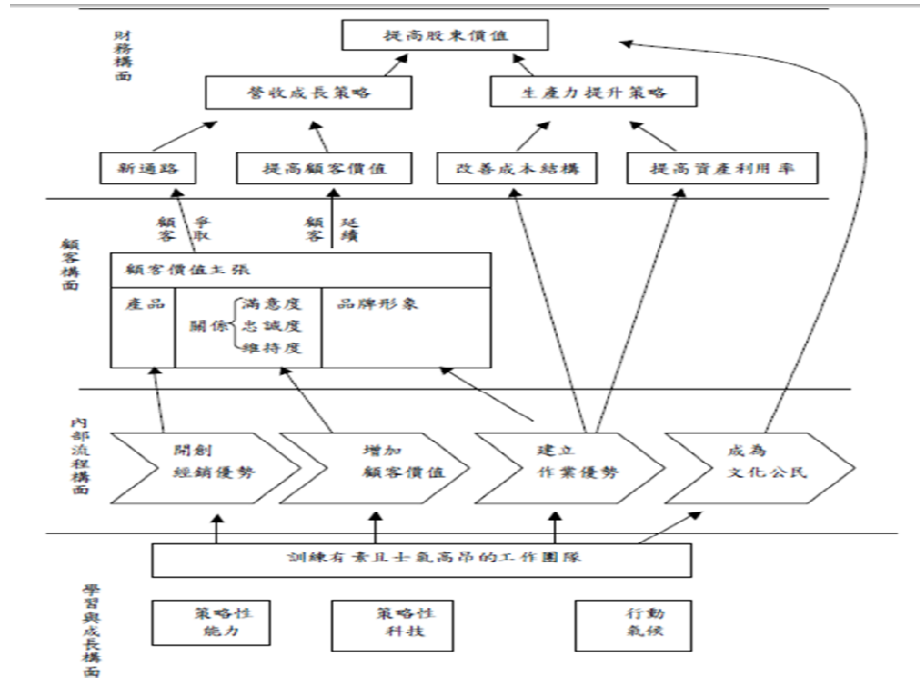


圖 7.3 台新國際商業銀行之策略地圖

資料來源：平衡積分卡在金融控股公司銀行事業單位績效評估之研究-以台新銀行為例（鍾啓華，2004）

由於台新銀行為一民營企業，所以增加股東價值為最主要核心，可看出小至員工士氣、組織與團隊文化，大至開發新產品、新通路、新客源，都是台新銀行在策略地圖中按圖索驥以求達成替股東創造盈餘之目標。

表 7.4 呈現台新銀行於 BSC 四大面向中的細部指標，與國外商業銀行略有不同的為第四面向—學習與成長，國外則為競爭力維持，然細看內部衡量指標則相仿，比較國內外商業銀行若在 BSC 架構下，所建立之績效管理指標十分類似。

Perspective 構面	Key Result Areas 關鍵成果區	Key Performance Indicators 關鍵績效指標	Below of Target	Acceptance of Target	Above of Target	July
Financial 財務	增加收益性 資產及負債	總放款餘額 總存款餘額				
Financial 財務	增加收入	手續費收入及佔 總收入比%				
Financial	增加成本效	部門成本占總成				
Perspective 構面	Key Result Areas 關鍵成果區	Key Performance Indicators 關鍵績效指標	Below of Target	Acceptance of Target	Above of Target	July
Process 流程	提高銷售績 效	放款申請至銷售 完成的成率員工 轉介達成率，小計 約 13 項				
Process 流程	提高管理績 效	目標管理指數一 例行性工作 (日常)				

Perspective 構面	Key Result Areas 關鍵成果區	Key Performance Indicators 關鍵績效指標	Below of Target	Acceptance of Target	Above of Target	July
Learning Growth 學習及成長	評估員工技能	職位部門銀行之年技能不足員工率%				
Learning Growth 學習及成長	技能提昇率	員工技能進修率% 訓練滿意度				
Learning Growth 學習及成長	增加員工滿意度	員工滿意調查 員工流動率				
Learning Growth 學習及成長	改善組織能力	目標管理指數				

資料來源：平衡積分卡在金融控股公司銀行事業單位績效評估之研究-以台新銀行為例（鍾啓華，2004）

研究指出（鍾啓華，2004），在關鍵績效指標（KPI）的設計上台新銀行以定義嚴謹、配合公司目標且便於量化為優先設計準則，並且設立 BSC 執行委員會，根據目標客製化專屬 KPI，以財務面向為例，台新除了涵蓋廣受一般銀行採用的手續費收入、淨利息收入之指標，亦自行創新顧客荷包占有率，期瞭解在顧客的理財帳戶中有多少比重是交由台新銀行負責的。而為了讓公司全體部門對於 BSC 系統深度參與高度貢獻，公司內部於各事業群、事業處設立了專業之績效管理師，執行績效評估，並於每季、每半年視察調整一次 KPI 之內含與計算公式。

#### （四）中國信託商業銀行

中國信託商業銀行早在民國 55 年即成立，其薪資待遇除基本薪資外，尚有年終獎金，而年終獎金分又為三部分包含考勤、考績與績效（圖 7.4），其績效獎金核發依據，以前一年度盈餘辦理，凸顯出民營銀行在競爭的金融市場中獲利實為目標之一。若檢視我國國營事業經營績效獎金制度（圖 7.5），由於各部會國營事業多參照經濟部之績效獎金實施要點，可發現其與民營銀行有若干相似設計。

國營事業分為考核獎金與績效獎金，全勤獎金便歸屬於考核獎金

項下，而績效獎金之決定亦源自盈餘達成率，然而中國信託不僅以盈餘為績效獎金核發門檻，尚配合當年公司目標管理考核辦法，在制度施行上更較國營事業考量到公司發展策略。

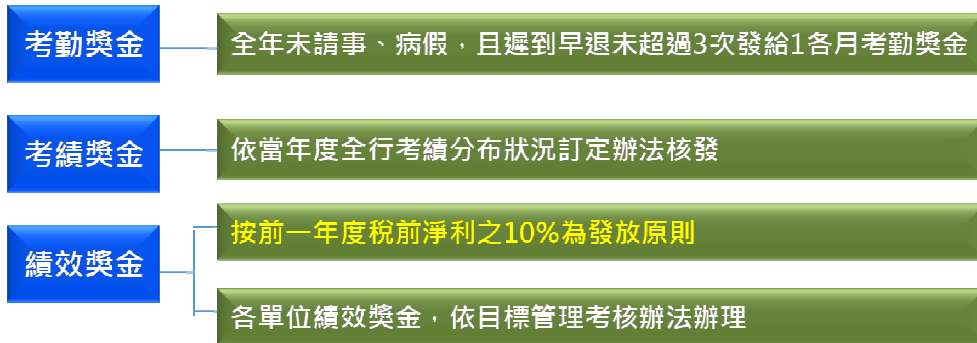


圖 7.4 中國信託商業銀行員工績效評估架構

資料來源：我國民營銀行消費金融員工績效評估之研究（蔡聰詠，2001），經本研究整理

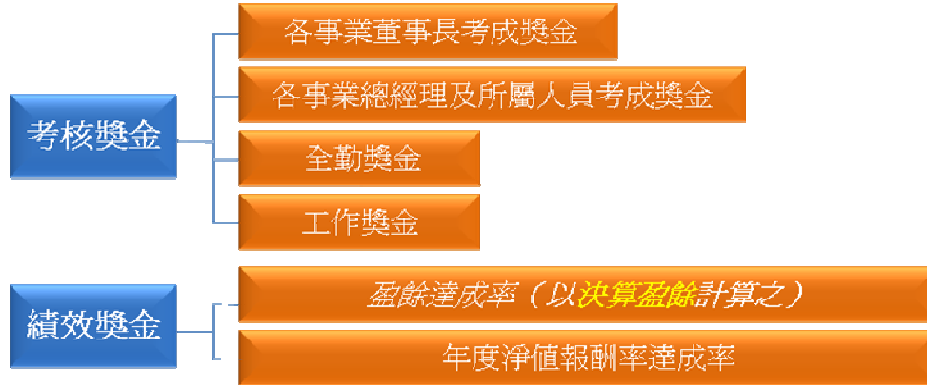


圖 7.5 經濟部經營績效獎金實施要點摘錄

資料來源：本研究自行整理

### （五）富邦銀行

富邦銀行成立於民國 81 年，其績效管理制度以盈餘為導向，當員工增加業績，為公司創造價值時，則員工績效將連結獎金，建立回饋

機制 (reward system)，其考核次數相較其他銀行密集，分為月考核、季考核與年度考核，三度審視公司績效，整理如下：

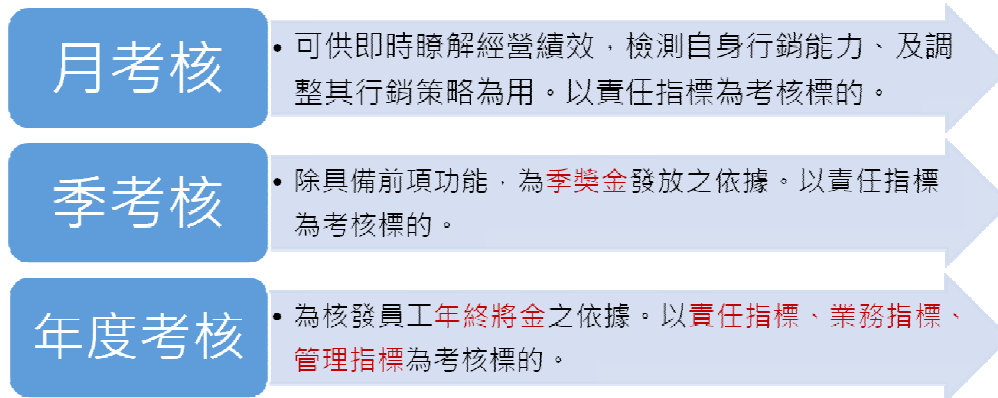


圖 7.6 富邦銀行員工績效評估架構

資料來源：我國民營銀行消費金融員工績效評估之研究（蔡聰泳，2001），經本研究整理

所謂責任指標、業務指標、管理指標分別代表業務之經營、業務之開發與業務之管理績效。而為達到及時鼓勵效益，年終獎金須提撥一部分作為季獎金發放基礎，故獎金將分為季核發及年度核發，隱含不同激勵意義，其核發時點各異。然而對照我國國營事業之績效獎金與考核獎金，無論在本質上、設置目的與激勵性質都不同，但卻因為在相近時間點發放，故導致社會大眾混淆。

綜觀國內外公民營銀行之績效評估面向，無論公營或民營皆將獲利、盈餘視為指標之一，國內某些民營銀行更依盈餘多寡，來決定績效獎金。再者。國內外金融業皆曾嘗試過 BSC 作為績效管理的工具，其考量之面向包含財務，也透過權重配置呈現趨向重視效率 (efficiency)，客戶與服務 (customers and service) 以及員工之參與投入程度 (employee engagement) 之現象。而為有效管理員工之績效，國內民營銀行之績效考核分為年中 (以季、月短程劃分) 與年底考核，其獎金核發時點也錯開，以達到不同激勵效果。

## 二、交通運輸業

### (一) 鐵路業

鐵路為陸上大眾交通工具之先驅，其發展更早於汽車業，且完整之鐵路運輸網亦被視為發展國家經濟之重要基礎設施。當前各國鐵路業多為民營公司，例如軌道事業極其發達的日本，其主要路線亦是由民營之 JR 集團所經營，而於本研究蒐集的國外典範之中，德國鐵路最早是私有制，1920 年開始國有化，東西德合併後開始鐵路改革，並進行民營化。其改革原因主要是從 20 世紀 50 年代中期起，西德鐵路開始出現虧損，日漸成為政府的沉重負擔。1989 年政府鐵路委員會研究改革方案，將東西德鐵路合併、成立國有鐵路股份公司，然後由股份公司向控股公司過渡、最後實現私有化。

此 10 年之德國鐵路改革計畫採取的是漸進式的模式。在東、西德鐵路合併以後，聯邦政府透過「鐵路資產局管理」擁有了對國家鐵路的所有權，隨後逐漸將政府職能和企業職能嚴格分開，組建了「聯邦鐵路管理局」和「德國鐵路股份公司」，再對鐵路股份公司內部進行配套改革，使其成為一個真正的按公司法運作的獨立企業。

目前聯邦鐵路管理局的主要任務為「公共管理職能」，而德國鐵路公司則為「企業經營職能」，充分體現政府與企業職能的專業分工，不僅促進該產業更有效率的經營，其外部的公共管理機構亦能以客觀的立場對其進行監督與監管，其經驗實有臺灣可作為借鏡之處，以下為此兩組織之主要任務：

表 7.5 聯邦鐵路管理局、德國鐵路公司主要任務

聯邦鐵路管理局	德國鐵路公司 (Deutsche Bahn)
鐵路的技術及財務監管。 發放企業經營許可證。 按照法規履行裁決和監管權。 簽署有關企業軌道建設和融資方面的協定。 提出並制定軌道建設計畫。 裁決鐵路基本設施建設的議案。	對聯營公司制定經營戰略。 為有競爭力的服務和產品鞏固已有的市場優勢開發新的有前途的市場。 在提供服務的過程中保證品質和盈利。 對投資進行規劃和控制。

資料來源：Federal Railway Authority (EBA)：http://www.eba.bund.de



除了上述政府與企業職能分離設計外，在績效衡量方面可以發現國外鐵路業多重視服務品質、行車安全等指標。然而除了上述已經民營化的德國鐵路公司外，目前國際間尚有一些國營的交通運輸組織，例如澳洲的 Public Transport Authority (PTA)，該組織負責西澳州的多項交通運輸服務如鐵路、公車、船運等，此外其亦負責當地交通運輸的基礎建設。除了提供服務外，PTA 亦必須定期向西澳州政府報告服務品質、財務等績效，且亦需要發布年度報告，在其報告中衡量 PTA 經營績效的構面包含有可接觸程度 (accessibility)、可靠度 (reliability)、顧客滿意度 (customer satisfaction)、安全 (safety)、及成本效率 (cost-efficiency) 等，可見 PTA 在衡量其經營績效時相當重視服務的品質及顧客的滿意程度，而此部分可作為在衡量我國國營交通運輸業績時之參考。

以下本研究整理出國外澳洲 PTA 及日本 JR 東海公司之績效衡量指標：

表7.6 PTA & JR績效衡量指標

評估項目	評估因素 (衡量指標)
生產力	Passenger-kilometers, daily departures (trains/day)
服務績效	Minute intervals within an hour, on-time arrival, level of overall customer satisfaction (safety, on-time running, courtesy of staff, service frequency and station amenities), customer perception of safety, safety-related investment( % in total)
社會與公共安全	Level of notifiable occurrences, train accidents, comparisons of CO2 emissions from operations within the same area、energy consumption level, introduction of new energy-saving types
財務能力	Cost per passenger kilometer

資料來源：Public Transport Authority & Central Japan Railway Company，經本研究整理

除了上述國外案例，本研究亦整理臺北大眾捷運股份有限公司績效管理方式制度作為國內同業之參考案例。臺北大眾捷運股份有限公司為定期評估捷運系統服務水準，作為經營、管理與發展改進之參考，

並提供臺北市政府監督、考核及管理營運績效之依據，特依據上述大眾捷運法及大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法相關規定，將安全、快速、舒適進一步發展並加以量化，訂定下列服務指標：

表7.7 台北捷運公司績效衡量指標

一、安全指標	(1)事故率：重大行車事故率0 件/百萬車公里、一般行車事故率低於4 件/百萬車公里。 (2)犯罪率：低於0.1 件/百萬旅人公里。 (3)傷亡率：死亡及重傷率0 人/百萬人旅次、輕傷率：低於1.5人/百萬人旅次。
二、快速指標	(4)班距：尖峰平均3分至7分鐘、離峰平均5分至10分鐘、深夜平均15分至20分鐘。 (5)速率：平均高於34 公里/小時。 (6)延滯時間：實際運行時間超過預定時間之時間差距，平均低於5 秒/每列車。 (7)準點率：實際到達時間與預定到達時間之正負差距在90秒以內者，平均高於95%。
三、舒適指標	(8)加減速變化率：不超過0.8公尺/立方秒之比率，平均高於95%。 (9)平均承載率：尖峰小時平均低於6人/平方公尺。 (10)通風度：平均高於0.32立方公尺/分鐘/人。 (11)溫度：車廂內為22℃ -26℃ 之間為合格，平均高於95%。 (12)噪音：隧道段平均低於85dBA、高架段:平均低於80dBA、地面段平均低於78dBA。
四、其他參考服務指標	(13)旅客申訴事件比率：低於3件/百萬人旅次。 (14)儲值票/單程票失效比率：儲值票失效比率低於50ppm、單程票失效比率:低於20ppm ( ppm為百萬分之一) 。

資料來源：臺北大眾捷運股份有限公司，經本研究整理

## (二) 港務業

海上運輸在歷史上發展甚早，至今仍是全球貿易的重要交通工具，隨著亞洲經濟的發展，目前全球前 5 大貨櫃吞吐的港口皆在亞洲，其中新加坡港在 2008 年以 2,992 萬 TEU 蟬聯世界最大貨櫃港地位，可見其在全球港務業的重要地位。在港務經營方面，新加坡於 1997 年採取的是「行政業務及港務服務分離」政策，由港務局下設之海事及港務管理局(MPA)負責政務之推行，並成立新加坡港務集團(PSA)經營港口業務。而目前新加坡港務集團(PSA)隸屬新加坡財政部投資之淡馬錫控股，其在新加坡港經營 4 座貨櫃碼頭，並經營與管理全球 11 個國家 20 個碼頭，目前是全球第 2 大海港經營集團。經整理發現其與德國鐵路有相似之處，即皆採「政、企分離」，不僅避免了組織重疊造成資源浪費，業務的分工亦能使不同的部門專注於其本質的工作，讓事業的經營更具競爭力。



圖 7.7 新加坡港務管理示意圖

資料來源：本研究自行整理

在港務業的績效指標方面，可以發現時間的節省及設施使用率都是相當重要的衡量指標，此外企業社會責任(CSR)之內部員工、社區滿意度等衡量指標亦受到重視。以下表格列分別列舉專家學者之研究，以及澳洲飛利浦港市(City of Port Phillip)之港務業績效衡量指標：

表7.8 港務業績效衡量指標彙整

Average ship turn-round time	Dwell time
Average tonnage per vessel day (hour)	Berth throughput
Average vessel time at berth	Throughput per linear meter
Average vessel time outside	Berth occupancy rate (%)
Average waiting (idle) time a) for berth b) due to rain c) other causes	Income (expenditure) per GRT (or NRT) of shipping
Average Waiting Rate (5a/3)	Berth utilization rate (%)
Tons per gang hour	Operating surplus per ton of cargo handled
TEUs per crane (hook) hour	Rate of return on turnover

資料來源：Port performance indicators (Kek Choo Chung, 2003)

表7.9 飛利浦港績效衡量指標

<b>People</b>	Rating of engagement across Organization	<b>Finance</b>	Operating Profit & Loss – variance from budget
	Actions completed per work-group meeting(internal metric)		Seasonally Adjusted Selected Carbon Emissions
<b>Internal Process</b>	Capital project milestones achieved each reporting period		Capital Works Expenditure – variance from YTD budget
	Services delivered within agreed response times	<b>Stakeholders</b>	Satisfaction rating for the management of controversial issues (Councilor assessment)
	Risk management plan actions		

	completed on time		Completion of milestones for priority projects
<b>Customer</b>	Complaints received (services not delivered)		
	Level of community satisfaction		
	Level of internal customer satisfaction (internal metric)		

資料來源：2008 City Of Port Phillip Key Performance Indicator Summary

### 三、通訊服務業

#### (一) 郵遞業

隨著經濟發展及工商業活動頻繁，資訊之傳遞愈顯重要，儘管通訊科技之進步，讓傳統郵件業務不敵網路之時效性，但是包裹等實體運輸服務仍有其存在的必要性。目前在包裹快遞業中有全球性的公司如 FedEx、DHL 等，其憑藉著全球化的後勤運輸隊伍的優勢快速興起，然而已開發國家中仍不乏像臺灣中華郵政這樣具悠久歷史且業務綜合的公司，英國之皇家郵政集團（Royal Mail Group）即為一例，該集團創立於 1516 年，為全世界最早之郵政機關，目前經營業務範圍包含有郵政、金融及保險等，迄今仍是完全國有的公司，並於 2000 年又改制為政府經營的公法人有限公司（public limited company）。

皇家郵政集團的特色在於其為政府經營之組織，但其公司之經營政策、預算等皆由董事會及管理團隊所決定，且績效管理及獎金發放亦為公司自主管理，然而其公司的經營成果必須受外部政府法規（Condition 15 of the Licence）的監理，其除了必須定期向郵政服務委員會（Postal Services Commission, Postcomm）提交財務報告外，且亦必須向 Postcomm 及 Consumer Focus（英國政府之獨立監管單位）提出季度服務品質報告，例舉其服務品質衡量指標如下：

表 7.10 郵遞業績效衡量指標範例 (一)

Quality Of Service Indicators
Scheduled Service Standards & Standardized Measures
Postcode Area (PCA) First Class Stamped and Metered Delivered in PCA
Percentage of Deliveries By Latest Delivery Times
Percentage Of Street/POL Collections At Or After The Final Advertised Time Of Collection

資料來源：An AHP approach in benchmarking logistics performance of the postal industry (Felix T.S. Chan and H.K. Chan, 2006)

在績效衡量指標方面，上述英國皇家郵政集團的品質報告案例可知，郵遞業為一透過流程來服務顧客的產。另外表 7.10 的郵遞業指標中，可以發現時間、可靠度、方便性等亦是重要的參考依據。

表 7.11 郵遞業績效衡量指標範例 (二)

評估項目	評估因素 (衡量指標)
Reliability	On-time delivery、Accuracy、Security
Lead time	Customer response time、Processing time、Queuing time、Transportation time
Convenience	Post office、Drop box、Operating hours、Item collection、Stamp selling、Payment method、Delivery coverage
Flexibility	Labor, Machine, Process, Volume, Access, Sorting, Delivery routing, Mix, Launch
Cost	Manufacturing cost, Item carrying cost, Storage cost, Distribution cost
Return on assets	Product of operation margin, Total asset utilization or turnover
Relationship	Customer, Employee, Partner
Innovative	New launch of services, New launch of technology

資料來源：An AHP approach in benchmarking logistics performance of the postal industry (Felix T.S. Chan and H.K. Chan, 2006)

## (二) 電信業

在 1980 年以前，英國電信市場係由英國電信公司 (British Telecom) 獨占營業，但在 1981 年，英國政府決定對英國電信公司實

行私有化，並引入競爭機制，准許莫克瑞電信公司（Mercury Communications）營業全國性通訊網路，成為與英國電信公司競爭的第一家事業。歷經兩年多的立法工作，英國政府在 1984 年 4 月 12 日，頒布施行電信法（Telecommunications Act），成為英國電信產業管制革新工作的重要依據，並在當時成立電信管制機構—電信局（office of Telecommunications, OFTEL）。而在 2003 年英國政府為因應急速成長的電子通訊服務整合態勢，故於該年正式成立通訊管制局（Office of Communications, OFCOM），以接手管制網路、電子通訊、傳播媒體等公用事業。

目前英國電信公司（British Telecom）以民營化為民營事業，但 OFCOM 為英國電信公司的管制機構，在「BT's Undertakings」中載明電信事業所應遵守的規定及要求，故英國電信公司必須定期對 OFCOM 提出的服務品質要求做出回應，以使其不會在民營化後利用其自然獨占的優勢剝削社會福利。

國內的電信通訊事業亦有類似的發展軌跡。中華電信公司前身亦為國營事業，歷經解除管制思潮、市場開放趨勢、民營化政策等推動，中華電信公司目前為國內最大之民營電信公司，其員工績效考核制度設有「中華電信股份有限公司從業人員績效考核要點」，該制度為評量個人目標達成之績效表現及職場行為，從業人員之年終考核向度分為「行為面」（占 10-30%）及「績效面」（占 90-70%），並需考量員工請假及平時考核獎懲紀錄，其結果有特優、優、甲、乙、丙等 5 個等第，且各等第之比例分別為特優 5%、優 20-25%、甲 70-65%、乙及丙 5%，而員工之等第別將作為升遷、晉（降）薪、獎懲、培育、工作調整及核發獎金、紅利之依據。

中華電信公司不僅利用上述 5 個等第作為年終晉（降）薪之參考，公司另設有其他獎金及紅利來激勵員工績效，目前該公司設有「責任中心績效獎金」、「企業化獎金」、「現金（股票）紅利」等 3 種獎勵機制，其獎金發放標準及計算方式如下：

表 7.12 中華電信 3 種獎勵機制彙整

種類	內容
責任中心績效獎金	公司上一年度稅後純益達「股東權益必要報酬 100%」以上時，得以編列當年度績效獎金預算。 計發各機構及單位之績效獎金月數基準，應依年度績效評核結果對應績效目標值之分數計算獎金月數，分為加權獎金月數與基本獎金月數兩部分。其計發順序為先計加權獎金月數，後計基本獎金月數。
企業化獎金	各機構於扣除提撥之特殊績效貢獻獎金後，以年度內各該機構從業人員之年終考核等第，該年度無年終考核者按在職月數考核評列，計算方式如下： 特優：按平均獎金×300%或 400% 優：按平均獎金×240% 甲：按平均獎金×180%（特優按平均獎金×300%）或按平均獎金×175%（特優按平均獎金×400%） 乙：特優按平均獎金×80% 丙：0
現金(股票)紅利	特優：按平均現金紅利×150% 優：按平均現金紅利×120%      甲：按平均現金紅利×90% 乙：按平均現金紅利×40%      丙：按平均現金紅利×10% 股票紅利分配標準依每人可分配之現金紅利金額，按股票面額轉換為相等之股票股數，不滿一股之零數不計。

資料來源：中華電信公司，經本研究整理

上述提及之「責任中心績效獎金」，係依各機構、單位之經營績效與員工貢獻程度，以績效評估結果做為發給之基礎。績效獎金之計算，總公司以核定之年度績效獎金月數為基準，一級機構係以總公司核定之年度績效獎金月數為基準，並以此做為內部單位及所屬各機構之獎金月數依據。

計發各機構及單位之績效獎金月數基準，應依年度績效評核結果



對應績效目標值之分數計算獎金月數，分為加權獎金月數與基本獎金月數兩部分，而計發順序則為先計加權獎金月數，後計基本獎金月數。

1. 加權獎金月數：係按各機構、單位之年度績效評核結果，依下列標準計發：

表 7.13 中華電信加權獎金標準

績效評核分數	績效目標值之分數	高於績效目標值分數									
		0.1~0.5	0.6~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~2.5	2.5~3.0	3.0~3.5	3.5~4.0	4.0~4.5	>4.6
加權獎金月數佔績效獎金比率(%)	15	15.5	16	16.5	17	17.5	18	18.5	19	19.5	20
績效評核分數	績效目標值之分數	低於績效目標值分數									
		0.1~0.5	0.6~1.0	1.0~1.5	1.5~2.0	2.0~2.5	2.5~3.0	3.0~3.5	3.5~4.0	4.0~4.5	>4.6
加權獎金月數佔績效獎金比率(%)	15	14.5	14	13.5	13	12.5	12	11.5	11	10.5	10

資料來源：中華電信公司，經本研究整理

2. 基本獎金公式：

$$\text{基本獎金月數} = \frac{\text{績效獎金總額} + \text{加權獎金總額}}{\text{年度結束當月底員工給薪資總額}}$$

#### 四、社會保險業

本段落將針對社會保險業進行績效管理制度之比較探討。有鑑於保險為現代經濟體的重要支柱之一，因此保險市場的發展與監督管理一直以來皆受到各國政府相當程度的重視。惟基於世界各國的社會狀況不同，保險市場的結構和發達程度亦有所差別，故於此方面較難以獲取與我國國情完全匹配之參考標的。但於學習借鏡上，當前保險市場較為成熟之國家於績效管理乃至於監理制度上之經驗，仍能提供我

國相當重要之啓示，故於此選取美國、德國兩個保險市場高度發達之國家作為參考標的，當中德國更為全世界第一個施行社會保險的國家，其健康保險實施至今已逾 100 多年，堪稱世界最高水準，故於作為我國績效管理制度設計上之參考借鏡極具代表性。

### （一）德國健康保險制度

德國之健康保險緣起於 1881 年，由宰相俾斯麥於該國健康服務系統宣言中提出，主張該國應建立完善之健康服務系統，該國國會遂於 1883 年通過社會保險法，對社會保險詳加規範，其中醫療保險是該國社會保險中最早發展形成者，該法中並強制規定，國民所得未達法定上限之工作者，必須強制參加法定健康保險，成為世界上第一個發展醫療保險的國家。目前約 90% 左右居民加入法定健康保險（相當於我國之全民健康保險），被保險人分散在七類不同的疾病基金會中，其餘 10% 加入私人商業健康保險。

德國之法定健康保險採多元保險人制度，基於歷史的發展，共有七類疾病基金會。基金會不以營利為目的，且為獨立自主行政的公法社團法人，國家只擔任合法性監督的角色，即只在於確保社會保險的實施合乎法律規定，而非職務或人事上的監督。近年來由於各疾病基金會間保險費率差距很大，造成許多疾病基金會逐漸合併。

德國是由 16 個邦所組成的聯邦國家，因此國家監督機制也就依「聯邦－各邦－二級化分配模式」而制定，分為聯邦層級及各邦層級的國家監督，範圍包括法律監督與專業監督，法律監督乃指監督遵守法律及其他相關規定，專業監督主要指監督委辦事項，本研究在此僅就聯邦層級進行探討如下：

#### 1. 聯邦衛生部

德國聯邦衛生部相當於我國的衛生署，依德國社會法典第 5 篇第 78 及 214 條的規定，負責監督一般性地方疾病基金會保險人、企業健康疾病基金會、自主手工業同業公會之「聯邦組織」，以及替代性健康疾病基金會的聯合組織。例如聯邦 AOK 聯合會便受德國聯邦衛生部的法律監督。

## 2. 德國聯邦保險局

疾病基金會的監督機關在聯邦及所屬縣市層次地方政府保險局或相當部門，若疾病基金會的會員或辦事處橫跨數邦時，則該疾病基金會由聯邦保險局負責監督。就德國聯邦保險局而言，其對轄下疾病基金會僅進行法律監督，即監督社會保險人應遵守之法律規定，由於德國各疾病基金會大多數是獨立自主運作，較少政府委辦事項，並無對專業知識不足問題，也不需要聯邦保險局進行專業監督。聯邦保險局並不隸屬於德國衛生部，只和德國衛生部在健康保險領域進行專業合作。其對健康保險承保機構的主要任務有以下幾項：

1. 監督跨區域性的社會保險人及其他機構。
2. 參與諮詢。
3. 健康保險人及長期照護保險人的合法性與經濟性審查。
4. 特別的行政任務，如：仲裁。

監督一般可分為財務及業務監督，財務監督包括每年定期審核疾病基金會提報之預算、調整疾病基金會之間風險結構平衡（RSA）的資金流通、費率調整之核定。

業務監督包括內部營運細節之審查，相關法令規定至少每五年必須抽查一次保險人的營運細目，平時則採重點式書面抽查各措施是否符合法律規範等。有必要時並進行實地業務檢查，調閱相關資料，提出諮詢或建議。

### （二）美國保險制度

美國是一個聯邦制國家，歷史過程中形成了股份有限公司、互助保險公司、個人或合夥制公司等多種保險機構的組織形式，對保險業實行聯邦政府和州政府雙重監管制度，中央與地方之間無隸屬關係，聯邦政府和州政府擁有各自獨立的保險立法權和管理權。一般聯邦保險局只負責洪水保險、農作物保險和犯罪保險等聯邦政府法定保險的

辦理與監管，其餘所有的商業保險機構則下放交由遍布全美 55 個州的州立保險局進行監管。

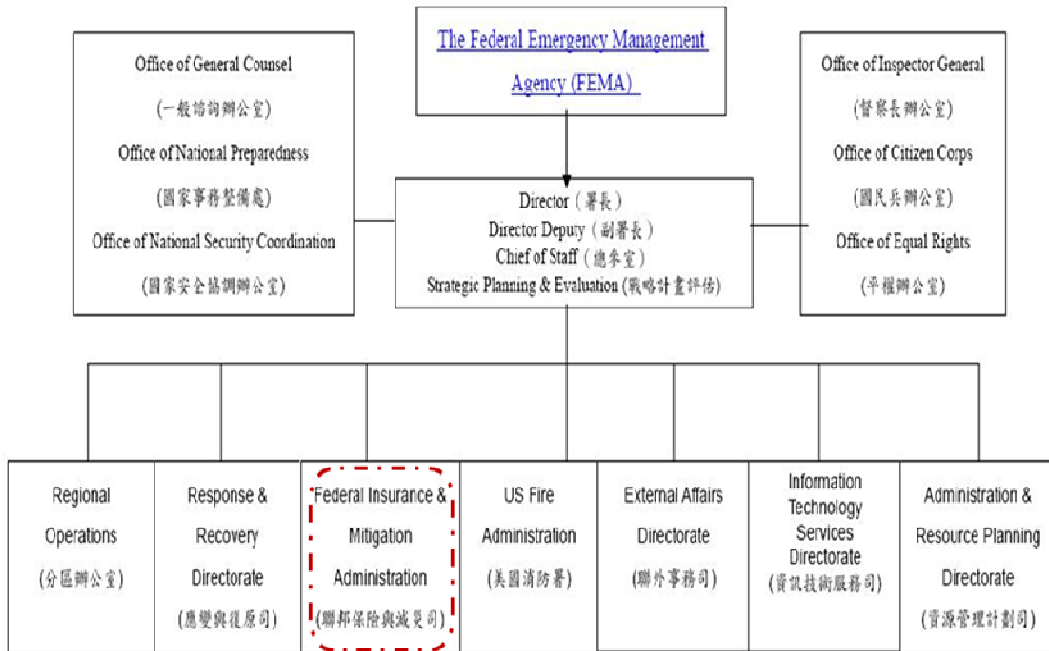


圖 7.8 聯邦保險局隸屬機關

資料來源：United States Office of Personnel Management

而在績效衡量指標方面，以紐約州立保險局為例，由於其為一純監督機構，並不為營運結果承擔責任，因此對於所負責監督之商業保險機構特別著重在成本降低、經營效率等面向的衡量，至於獲利能力則為次要之考量。

表 7.14 紐約州立保險局對商業保險機構之績效衡量面向

<b>benchmark the following nine areas:</b>
<b>A. Coverage of the workers' compensation system;</b>
<b>B. Timeframes for delivery of benefits to injured workers;</b>
<b>C. Timely access to quality medical care for injured workers;</b>

<b>benchmark the following nine areas:</b>
<b>D. Timely claim resolution;</b>
<b>E. Improve workplace safety;</b>
<b>F. System costs and costs per claim;</b>
<b>G. Adequacy of benefits and return to work;</b>
<b>H. Performance of major players in claims administration system;</b>
<b>I. Fraud.</b>

資料來源：New York State Insurance Department

綜觀上述德國、美國兩國保險制度之介紹，可發現德國法定健康保險人其公法社團法人身分，與不以營利為營運目的之型態，皆與我國中央健保局的實質特性與營運模式有若干相似之處。惟我國中央健保局成立時的屬性是公營金融保險事業機構，侯勝茂（2005）認為此性質如同台灣中油公司，將營利視為其重要目標之一，與其實質之經營特性和成立宗旨不符。為解決長年來之爭議，「行政院衛生署中央健康保險局組織法」於 98 年 1 月 23 日修正公布，健保局自 99 年 1 月 1 日正式改制，回歸行政機關之用人制度，不再比照國營金融保險事業機構，改制後總經理編制將改為局長，同時取消爭議最大的績效獎金。

另外透過兩國制度的探討，尚可歸納出幾點值得我國勞、健保局做為未來績效管理制度設計之參考借鏡。

1. 先進國家之保險業多半已自由化，開放予民間競爭，在遵守國家法律及符合規範的要求外，其擁有相當自主的營運彈性。以此對照我國之勞、健保制度，政府同為國營事業之所有人與監察人，其型態較為複雜特殊。
2. 採營運與監督分立，故監管單位針對財務類指標之評量比例相對較低，僅考量其是否能適度獲利。另外多以經營管理（傷害給付之效率、獲得醫藥妥善照顧之及時性、收款之平均天數、爭議案件平均解決天數與公平性）、成本控管（醫藥成本、保險理賠成本、其他）、工安等衡量指標居多。

3. 國外保險業績效管理衡量之面向較為多元，且指標之建立也相當的完整健全。與國外相較，國內兩家社會保險局之成本控管類的指標偏少，而經營管理的指標建立也不如國外細緻全面。

## 五、製造業

根據目前研考會對各國營事業以營運性質所劃分之產業類別，處於製造業類且為公司組織者，又可分為兩種，一種其營運性質較為偏向國家公用事業類型，其代表之國營事業為經濟部所屬之電、水、油公司，另一種則為性質較為單純之一般製造業。故本研究基於此特性，於各類型中再各找尋兩個代表標的進行績效管理制度之比較探討。

台塑關係企業為台灣極具代表性之傳統製造業典範，近年更透過持續不斷的多角化發展，成為台灣發展最為全面、完整之民營企業；而中鋼公司所採行的超額產銷獎金制度更為當前國營事業績效獎金制度之起源，不僅有效鼓勵員工士氣，更對當時國營事業績效不佳和冗員過多的問題提供了一個有效的解決方法。而屬公用事業類型者則以美、英兩個先進國家之電業作為參考標竿，其不僅於績效管理的觀念上相對成熟進步，於制度面亦行之多年，具有相當程度之參考價值。

### （一）台塑關係企業

創立於 1954 年的台灣塑膠企業，目前共計擁有台塑、南亞、台化等 20 餘家關係企業，為傳統的製造業。該公司待遇的組合分為 80% 的本薪及 20% 的變動薪資兩個部分，前者係按照學歷起薪，後者係指績效獎金，乃是採本薪高（80%）、獎金低（20%）之比例設計獎金數額，並由績效指標得出職務評點。

#### 1. 效率獎金

台塑關係企業效率獎金發放之目的在於激勵士氣，提供工作效率。該效率獎金之計算方式，係依據個人擔任該職務年資及工作績效為基礎來核給評點，並以此來設定績效獎金基數。

表 7.15 台塑效率獎金之職務評點與基數關係

<b>職務評點</b>	<b>135</b>	<b>130</b>	<b>125</b>	<b>120</b>	<b>115</b>	<b>110</b>	<b>105</b>
<b>基數</b>	<b>4.9</b>	<b>4.8</b>	<b>4.7</b>	<b>4.6</b>	<b>4.5</b>	<b>4.3</b>	<b>4.1</b>
<b>職務評點</b>	<b>100</b>	<b>95</b>	<b>90</b>	<b>85</b>	<b>80</b>	<b>75</b>	<b>70</b>
<b>基數</b>	<b>4.0</b>	<b>3.7</b>	<b>3.5</b>	<b>3.4</b>	<b>3.3</b>	<b>3.2</b>	<b>3.1</b>
<b>職務評點</b>	<b>65</b>	<b>60</b>	<b>55</b>	<b>50</b>	<b>45</b>	<b>40</b>	<b>35</b>
<b>基數</b>	<b>3.0</b>	<b>2.9</b>	<b>2.8</b>	<b>2.6</b>	<b>2.5</b>	<b>2.4</b>	<b>2.2</b>
<b>職務評點</b>	<b>30</b>	<b>25</b>	<b>20</b>	<b>15</b>			
<b>基數</b>	<b>2.0</b>	<b>1.7</b>	<b>1.6</b>	<b>1.5</b>			

資料來源：薪酬管理（丁至達，2006）

## 2. 評核項目

以生產部門為例，其績效評核項目包括：

- 產量：不可抗力原因（如長期間限電或不可抗力之斷料）時之減產，由生產部門簽呈公司總經理核定減產之量，降低產量之計算標準。
- 品質。
- 主要材料耗用量（或回收率）。
- 工繳費（直接或間接人工、主要器材、消耗費、修護費）。
- 可歸責於生產部門之客訴案件所發生之折讓及銷貨退回。
- 公安、環保、整理、整頓。
- 其他評核項目。

## 3. 獎金計算流程

以年資和績效指標得出職務評點，並以此職務評點對應至獎金基數，最後再將獎金基數乘以其每點折合率 1,400 元，即可得最終獎金數額。



圖 7.9 台塑關係企業效率獎金計算流程

資料來源：本研究自行整理

## (二) 中國鋼鐵公司

中國鋼鐵公司成立於 1971 年，主要生產各類型與品級完整之鋼料。由於一般鋼鐵廠利潤之成長，除了銷售成功外，最重要的就是能有效的提高產能，而中鋼所採用的超額產銷獎金制度的設計主旨，就是在於激勵員工改善作業方式、增加生產、降低生產成本等，以增強其效率。

### 1. 超額產銷獎金制度

中鋼以提高產能、增加營業額以獲取利潤為其企業之經營目標，而超額產銷獎金制度即根據企業之經營目標所配合設計而成之績效管理制度。

中鋼之超額產銷獎金制度的發放以月為單位，當該月份的營業額有盈餘，且盈餘扣除當年度以前各月份虧損總額仍有剩餘時，才能核發獎金。獎金的數目則依當月的生產力進步率、生產量成長來衡量，生產力與產量成長越多，獎金數額也就越多。超額產銷獎金發放之總額不得超過盈餘的 20%，同時也不得超過員工基本薪資的 30%（即 3.6 個月）；每個月的獎金依單位績效和個人薪資因素實際發放 90%，剩餘 10% 保留至年底再按個人貢獻度做重新分配，以強化個人獎勵效果。

### 2. 超額產銷獎金計算公式

$$\text{超額產銷獎金} = \text{盈餘} \times 20\% \times \left( \text{生產進步率} \times 50\% + \frac{\text{當月實際成品生產量}}{\text{當月基準成品生產量}} \times 50\% \right)$$



說明：

$$1. \text{生產進步率} = \frac{\text{當月鋼液產量}}{\text{當月平均人數}} \times \frac{\text{過去一年曆日數}}{\text{當月曆日數}} \div \frac{\text{過去一年鋼液生產量}}{\text{過去一年月平均人數}}$$

$$2. \text{當月平均人數} = \frac{\text{月初人數} + \text{月底人數}}{2}$$

$$3. \text{過去一年平均人數} = \frac{\text{過去一年各月月平均人數總和}}{12}$$

$$4. \text{當月基準成品生產量} = \frac{\text{過去一年實際成品生產量}}{\text{過去一年曆日數}} \times \text{當月曆日數}$$

中鋼此套績效獎金制度之特色在於，設計上將員工的工作績效與薪資所得產生連結，按月及時發放的作法更為加強其激勵效果，而金額也依各單位的貢獻程度有所差異。在以追求利潤為企業之重要目標下，中鋼公司以較低的基本薪資與年終獎金（上限 1 個月），配合較高比例（不超過 3.6 個月）之超額產銷獎金制度，有效將員工自身利潤與企業經營目標相結合，對公司之營運成長有相當之功效。

### 3. 民營化後增設其他獎金制度

中國鋼鐵公司不僅開國營事業獎金制度之先河，其民營化後一連串獎金制度之改革與實務，亦值得經營環境相似的國營事業作為參考借鏡。中國鋼鐵公司 84 年民營化後開始有員工分紅，獎金制度總共包括上述超額產銷獎金，以及激勵獎金、員工分紅共 3 種。激勵獎金是公司有盈餘（EPS）才發放，當稅前盈餘超過基本獎金核發標準（基本激勵獎金為盈餘之 3%）時，超過部分之獎金比例分別為盈餘之 3.5%、4.5%、5.5%、7.5%、8.5%、10.5%（例如 100 億元以下盈餘之核發比例為 3%，而目前為盈餘 105 億元，則獎金為 100 億元之 3%，在加上 5 億元之 3.5%），增加的幅度為階梯式。

### （三）英國 National Power 發電公司

英國電業改革自 1989 電業法修訂後，即將中央發電局（CEGB）改組成 2 家發電公司、1 家輸電公司與 12 家區域配電公司，並逐步推動其國內的電業自由化，而現階段英國電業在發電與售電業已全然開

放自由競爭，惟在輸電與配電業上仍維持管制型態，各民營公司必須每年向其管制機構（OFGEM）報告其系統安全、可靠及服務品質等各項績效表現。

而改組後所形成的兩家發電公司 National Power 與 PowerGen 從 1991 年 3 月起即逐步透過公開釋股成為民營公司，充分遵循市場機制而不再受政府管制所影響，當中 National Power 亦隨之成為發電業之龍頭，發電量占全發電市場 52%。其對於自身的績效評估指標如下表所示，包括財務指標、市場指標、環境指標與社會責任四個面向，將之與仍受管制中的英國輸、配電業相較，可見其在處於完全競爭市場的環境中，相對偏重於財務面的考量，盈餘、利潤乃至於公司股價之表現皆為其關鍵績效指標。

表 7.16 National Power 發電公司績效評估指標

National Power 發電公司績效評估指標	
財務指標	環境指標
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 每股股利</li> <li>➤ 週轉率</li> <li>➤ 稅前淨利</li> <li>➤ 每股盈餘</li> <li>➤ 股價變化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 燃料使用量</li> <li>➤ 污染排放量</li> </ul>
市場指標	社會責任
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 發電容量</li> <li>➤ 市場占有率</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 工安事故比</li> <li>➤</li> </ul>

資料來源：電業經營績效評估因素分析（王京明，2004）

## 六、國營事業管制機構

由於國營事業大多為涉及公共利益、關鍵市場地位與稀少資源的特許事業，受到政府高度的管制，因此亦存在管制機關透過績效管理機制或獎懲方式，進行國營事業之監督管理。

### （一）美國加州公用事業委員會

美國加州政府公用事業委員會採用以績效為依據的方法，來管制三大民營公用電業的費率標準、輸電及配電系統。在此方法之下，為提高業者維持或增進經營績效的誘因，制定指標作為績效評估因素，當其經營績效優於標準時，可獲得獎勵，反之，當其績效劣於標準時，則需接受處罰。

以聖地牙哥電氣公司為例，其電力部門及天然氣輸送部門從 1994 年起開始實施 PBRs (Performance-based ratemaking mechanisms)，包括發電及輸電部門，但隨著發電市場與零售市場的解除管制，PBRs 已作了若干調整，目前聖地牙哥電氣公司仍採此法管制配電部門與天然氣輸送部門，但不再包括發電及輸電部分。而加州公用事業委員會 (CPUC) 也已同意採用聖地牙哥電氣公司所設計的 PBRs 制度，並將之廣泛運用於管制民營電業。

表 7.17 SDE&amp;E 績效評估因素及標準表

指標	計算方式	標準	獎勵/懲罰金	獎勵/懲罰上限
員工安全	事故頻率	8.8±0.2 單位	每 0.01 單位 \$ 25,000 美元	300 萬美金
消費者滿意度	非常滿意度	(92.5±0.5) %	每 0.1% \$ 75,000 美元	150 萬美元
SAIDI	每年平均每位用戶持續停電時間	1999、2000 及 2001 年為 52 分(排除線下電纜事故)2002 年為 73 分(包含線下電纜事故)	每分鐘 \$ 250,000 美元	375 萬美元
SAIFI	每年平均每位用戶停電次數，且停電時間超過 5 分鐘	0.9 次	每 0.01 次 \$ 250,000 美元	375 萬美元
MAIFI	每年平均每位用戶停電次數，包含少於 5 分鐘的停電次數	1.28 次	每 0.01 次 \$ 10,000 美元	150 萬美元
回覆來電時間	60 秒內回覆顧客問題與要求的比率%，偏離此標準時	80%	每 0.1% \$ 10,000 美元	150 萬美元

附註一：SAIDI (System Average Interruption Duration Index)

附註二：SAIFI (System Average Interruption Frequency Index)

附註三：MAIFI (Momentary Average Interruption Frequency Index)

資料來源：加州公用事業委員會 (經濟部能源局整理，2004)

## (二) 煤氣及電力市場監察署 (OFGEM)

英國配電業的誘因制度設計為直接將配電業的品質與其收入相連結，藉此鼓勵配電業改善其供電服務品質，該制度由四大部分組成：

1. 對未能滿足其供電品質 (以停電次數及時間衡量) 目標的配電公司，每年最高可處罰其收入之 1.75%。
2. 對供電品質超過 2004/2005 年目標的配電公司，按其績效改善率予以獎金。
3. 承諾於下一個電價管制期間內給予表現最佳的配電公司獎勵。

4. 對未能滿足/超出其來電回應品質目標的配電公司，每年最高可施以其收入之 0.125% 內之罰金/獎金，並承諾於 2003 年 4 月引進來電接聽時間目標。

配電業能得到之獎勵係以供電品質績效的改善率來計算，若要得到獎勵之上限，停電次數須改善 15%，停電時間須改善 20%。達到目標但未達成前述標準者，則其獎金按比例計算。其所有績效項目加起來所能得到之獎金上限為其收入的 2%，因停電次數改善所能得到之獎金上限為收入之 0.6%，停電時間改善所能得到之獎金上限則為收入之 1.4%。

煤氣及電力市場監察署 Ofgem (Office of the Gas and Electricity Markets) 則認為相較於停電次數，停電時間之變動較大，而且配電業較易控制停電時間，因此在誘因中應占較大比率。各績效項目所對應之獎金/罰金上限如下表所示：

表 7.18 OFGEM 績效項目及獎懲上限表

獎懲上限 (收入%)	2002/03	2003/04	2004/05
停電時間	0.50	1.25	1.25
停電次數	0.25	0.50	0.50
電話回應:	0.10	0.25	0.25
1. 回應品質	0.1	0.125	0.125
2. 接聽速度	-	0.125	0.125

資料來源：Ofgem，經本研究整理

其獎金之計算乃依績效評估指標所得之實際分數，經過標準化調整後，對應至產業平均表現區間，並以此決定可得之獎金或應繳之罰金金額。

表 7.19 OFGEM 獎金計算流程表

			B	C	$C/(Y-A)=D$ 或 $C/(A-X)=D^{**}$	$B-A=E$	$E*D$
公司	實際平均績效分數	標準差	調整後平均績效分數*	獎金/罰金上限(百萬英鎊)	誘因率(百萬英鎊/每單位績效分數)	調整後平均績效分數與產業平均差異	可得獎金/應繳罰金
1	4.3	0.2	4.5 (Y)	0.3	0.5	0.65	+0.3
2	4.1	0.25	4.25	0.2	0.3	0.4	+0.1
產業平均	3.85 (A)						
3	3.5	0.25	3.75	0.2	0.8	-0.1	-0.1
4	3.4	0.2	3.6 (X)	0.2	0.8	-0.25	-0.2

附註：\*調整後平均績效分數=實際平均績效分數+標準差，即前兩欄之和

\*\*較產業平均值 A 佳者用  $C/(Y-A)$ ，較產業平均值佳者用  $C/(A-X)$ ，

資料來源：Ofgem，經本研究整理

## 第二節 國內外公民營事業績效管理制度之比較

綜觀國內外公、民營組織的績效管理制度，雖然彼此間的產業類別不同、事業本質有異，但各制度典範間，包括績效管理之流程、指標之設計、評估與獎懲機制等，仍存在若干通則可供學習借鏡，茲整理比較先進國家國營事業、國內外競爭同業之績效管理制度如下：

表 7.20 國內外公民營事業績效管理制度之綜合比較

比較國內外公民營事業之績效管理制度			
類別	國外國營事業	國外民營事業	我國民營同業
金融類	採目標管理 (MBO)、平衡計分卡 (BSC) 等績效管理工具；重視客戶服務及員工參與投入程度，以營運表現 (actual) 與目標值	大多採用平衡計分卡 (BSC) 為績效管理的工具，強調服務創新、重視風險控管之議題，積極提升員工素質	大多採用平衡計分卡 (BSC) 為績效管理的工具，強調營收與成本效益、顧客關係 (荷包占有率、交叉銷售)；強調員工考核 (月、

比較國內外公民營事業之績效管理制度			
類別	國外國營事業	國外民營事業	我國民營同業
	(objective) 比較計算達成率		季、年)，按公司盈餘發放員工績效獎金
交通運輸類	澳洲 PTA 衡量其經營績效的構面包含有可接觸程度、可靠度、顧客滿意度、安全、及成本效率等，相當重視服務的品質及顧客的滿意程度	德國鐵路與新加坡港務之經營模式多採監管與經營分離的方式，亦即政府有一單位來負責監督管理該產業，而交通相關事業則專注於企業職能	台北捷運公司係依據「大眾捷運法」及「大眾捷運系統經營維護與安全監督實施辦法」，訂定安全、快速、舒適等相關績效衡量指標
通訊服務類	英國皇家郵政集團除了必須定期向郵政服務委員會提交財務報告外，且亦必須向 Postcomm 及 Consumer Focus 提出每季服務品質報告，其指標多注重服務可靠度、時間掌握、便利性等	電信業自由化後的英國電信業已進入管制型市場，目前英國電信公司必須嚴格遵守 BT' s Undertakings，並必須定期對 OFCOM 提出的服務品質要求做出回應	中華電信年終考核結果的等第較多（特優、優…等），並設有一定比例限制，另外其獎金的級距差異性大，因此其制度除了能讓考核制度更具鑑別度外，表現不佳者亦不會有多拿獎金之虞
社會保險類	財務指標之評量比例較低，在能維持穩定獲利的情況下，著重成本降低、經營效率等面向	績效評估主要著重在財務經營的效率以及業務經營的效率	我國一般商業保險業以降低經營風險、提升市占率與增加獲利等業務面、財務面為其考量重點
製造類	以專業指標衡量事業之績效表現，並將指標與獎懲制度充分連接，尤其是公用事業的管制機構	於完全競爭市場中，企業偏向於重視盈餘、淨利等財務面指標	根據企業之經營目標設計績效管理制度，並與獎金制度緊密結合，如中鋼公司、台塑企業

資料來源：本研究自行整理

### (一) 依循企業策略管理系統「由上而下」逐步建構

績效管理制度亦為一套策略管理系統，無論是先進國家的國營事業或民間競爭同業，多是利用「由上而下」的建構方式，從組織的願景、使命為出發點，進而決定其欲達成此願景所應發展的策略目標，最後依此決定關鍵績效指標(KPIs)。透過因果關係的方式設計出與策略相連結的績效衡量指標，並向下推展至單位與個人，使企業目標可實際落實於個人每日進行的工作中。

### (二) 績效管理制度應針對事業型態客制設計、因地制宜

先進國家相關國營事業的產業多半以已自由化，開放予民間競爭，在遵守國家法律及符合規範的要求外，其擁有相當自主的營運彈性。由於事業之經營模式為採監管與經營分離，其績效管理多採協力廠商獨立機構監督或施予獎懲，其特性與我國國營事業之現況較為不同，故於參酌國外組織之績效管理經驗時，宜適度的予以彈性調整，使之運用於我國國營事業未來績效管理制度的設計上，能發展出因地制宜，適合我國多種經營型態之國營事業。

### (三) 績效指標設計宜根據事業特性與重要程度求同存異

各關鍵績效指標(KPIs)之衡量並非得要同等重要，反之可針對組織欲達成之策略目標的輕重緩急，就其相對重要性設置不同的權重。根據前述整理發現，普遍國營事業因其「公共性」與「企業性」等事業特性組成比重的不同，在績效管理制度的設計上亦有相當大的差異，譬如市場較為競爭開放的金融業，廣泛採用平衡計分卡(BSC)工具，國營事業組織型態的金融業多重視客戶服務、風險控管，而民間競爭同業則多重視營收與成本、顧客服務，其變動獎酬的比重較高。而以「公共性」為重的社會保險業，其制度則有不同的設計思維，例如紐約州立保險局為一監督單位，不同於營利事業將盈餘結果視為最終之目標，而是將財務面作為其基本要求或保健因數之考量，故其對於追求利潤的相關指標即較成本節省、經營效率等指標相對較少。

### (四) 產業性質不同之事業獎酬幅度有異



組織內部的績效管理制度多半會同時採取配套的獎懲機制來實行，以此強化個人對於策略執行的貢獻。如金融業的富邦銀行、中國信託，通訊服務業的中華電信，與製造業的台塑公司、中鋼公司、美國加州公用事業委員會和英國配電業皆是如此，惟不同的產業基於特性的不同，其獎酬結構本薪與變動薪資所占的比重亦有所差異，市場越競爭開放的產業，其獎酬幅度越高，反之亦然。若其產業性質為公用事業（Utility）或其任務涉及產業關鍵地位、執行特殊政策功能的特性，國外常設置獨立管制機關，透過獎懲並進的方式監管負責企業職能的國營事業，而若其任務特殊且不適合以公司組織形式經營，亦有監管與營運功能合一的非公司組織形式，其組織性質則較傾向穩定、官僚風格且行政機關性質濃厚，其獎酬幅度近似一般行政機關相對較低。

第七章 國內外公民營事業績效管理制度之比較探討

## 第八章 國營事業績效管理架構與工作考成之政策建議

本研究經過前述章節對國內外公民營事業績效管理制度的資料多方蒐集，為提升整體改善方案之實質效益，於此針對行政院研考會之角色地位與功能探討，並參考其他政府組織的管理架構，研擬適合時代背景、理論構想與實務考量的執行機制。

### 第一節 國營事業績效管理架構之權責設計與流程調整

#### 一、行政院研考會現階段於工作考成制度之角色

行政院研究發展考核委員會直屬於行政院，自成立以來，即負責行政院重要施政計畫之規劃、執行、監督與評估，並負責辦理研究發展、綜合規劃、管制考核、資訊管理、地方發展、政府出版品等事項，其中評估各國營事業的經營績效，並督促其業務進步發展，亦為其重要使命之一。

我國自從民國 48 年 8 月 18 日令頒「國營事業工作考成辦法」，開始工作考成制度至今已有 50 餘年歷史。於制度的草創階段，乃由行政院秘書處開創辦理，直至 58 年研考會成立之後，才開始移交由研考會辦理，惟因當時研考會甫值成立之初，人手不足，故經協調後委由前行政院經濟合作委員會代為辦理，直至民國 62 年才正式回歸研考會，並自此確立行政院研考會主辦每年度國營事業工作考成之業務。

考成機制的運作係分為各事業機構自我考評、主管機關初核、行政院相關機關複核，並由研考會主辦及彙整 3 階段辦理。而研考會於國營事業工作考成制度之複核階段具有相當程度的守門員角色，其對各事業機構自我考評與主管機關初核的結果擁有審核權利，不僅應對政策因素申算的數額斟酌拿捏，尚需考量公司經營績效與社經情勢，對評量結果（工作考成成績）進行評定與通盤考量，故其對國營事業工作考成制度之最終分數擁有一定實質之裁量權。

惟此制度施行至今，長期負責複核的研考會，不若主管部會瞭解各事業體實際運作狀況，包括如國營事業實際的經營效率、財務構面

的妥適性，乃至於受政策因素影響之強弱度，皆需對該事業有相當的掌握度與專業累積。行政院研考會自民國 62 年起接續辦理國營事業工作考成業務以來，即不斷檢討與改進，並積極透過聘請外界專家學者進行客觀深入的研究。行政院研考會於政府組織架構中，從國家建設願景的研定、目標的擬定、政策規劃、細部計畫的研擬與執行，皆有舉足輕重的地位與角色。故就其角色地位上，行政院研考會與主管機關於國營事業工作考成制度之權責劃分上，應有層次上的差異，回歸制度面的設計與考成程序的把關，而非涉入實質面之評核裁量。

## 二、研考會宜退居後設治理角色且重新檢討工作考成之權責設計

承第 5 章所述，於當前分權化之治理趨勢下，政府已非市場中唯一之主要行動者，故其職能角色之轉變亦為一必然之現象，公共治理的趨勢已逐漸走向政府擔負後設治理之角色，而「後設治理」即為政府提供了一套新治理模式，使其轉而成為一種制度性的次級系統，從而擔負整合社會機制與社會凝聚力之角色。後設治理概念之興起雖最早源自於分權化潮流下政府治理模式之調整，惟此觀念之應用相當廣泛，凡欲於各制度之治理架構中做出層次上的劃分，而處於整體制度之上層者，即可運用後設治理之概念進行治理角色之轉換。

我國國營事業工作考成制度運作至今，對於督促各國營事業提升其經營管理績效，存在相當正面的功能。惟按現行國營事業監督管理體制，行政院研考會雖負責國營事業機構的考成綜合業務，但並未有法定職權對考成結果不彰之事業進行獎懲或任免相關事宜，而是由各主管機關掌理。研考會具有考成成績的實質裁量權，間接影響各國營事業考核獎金數額之核定，然而為公司經營成效負責的卻是各業務主管部會，工作考成與獎金制度作為國營事業經營績效的課責工具雖立意良好，然而在體制上「權」、「責」卻分散至研考會與主管部會，導致研考會權責不符之疑慮。

因此，研考會與主管部會於工作考成制度上的角色，應可藉由引進後設治理觀念之應用，再澈底確實的進行區隔，就其職責與所發揮的功能做層次上的劃分。工作考成制度之整體治理架構可概分為三階層，行政院研考會在政府部門是專業核心幕僚，負責國家施政計畫、機關考成與國營事業工作考成等制度的建立，故整體而言，研考會實屬制度的上層規劃單位，而制度的中間層為各國營事業之主管機關，至於下層則為各國營事業。



圖 8.1 工作考成制度治理架構

資料來源：本研究自行整理

若欲讓工作考成制度與時俱進，並且解決過去的問題關鍵，工作考成制度之治理架構宜做以下幾點調整：

**(一) 研考會退居「後設治理者」角色僅負責框架制定與程序審核**

行政院研考會藉由充分性授權原則，將權責下放至主管部會，由掌有實權的主管部會首長擔任考核績效之角色，於初核階段即進行澈底的實質審查，以達分散化治理；而行政院研考會則從過去於複核階段，可從各方條件對評量結果做出通盤考量，擁有國營事業工作考成制度之最終分數的實質裁量權，轉變為制度上層規劃單位，從而致力於制度的設計與程序的把關，將不再針對考成分數進行複核，即無分

數裁量權，成為機制設計與程序審核的角色。

**(二) 由主管部會掌有成績實質裁量權以落實權責相符**

各部會主管機關於研考會之授權下，掌有考核其部屬事業績效之實權，於初核階段即進行實質審查。一方面藉由工作考成制度對部屬事業進行實質管理，使部屬事業成為其施政計畫中之一環，以落實各項政策之施行，另一方面部會首長握有考成成績與獎金發放之裁量權，須同時向立法院負責，此舉亦同為間接向人民負責，有助於落實權責相符 (Accountable) 的課責精神。

**(三) 國營事業應於自評階段即落實公司治理之誠信原則**

既然工作考成之治理架構由上至下授權，身兼受考核對象與獎金獲益者的國營事業，因此更須落實公司治理之誠信原則 (Integrity)。建議各事業在期初自評階段，即應加強及落實公司治理方針：如忠實呈現財務報表，並定期 (如每季、每半年) 揭露營運狀況；若核算年度出現虧損導因於政策配合，則也應檢附公文，證明虧損與政策性任務達成之關連性。各事業於追求營運績效與效率之際，同時亦須符合資訊充分揭露之高透明度治理原則。



圖8.2 部會所屬事業於自評階段即應加強公司治理

資料來源：本研究自行整理

承前所述，隨著研考會於整體工作考成制度之角色轉變，原工作考成制度之流程亦應一併通盤檢視與適度修正。原先國營事業自評、主管機關初核、研考會複核之工作考成流程，將由研考會透過修訂「國營事業工作考成辦法」，針對制度原則及框架規劃制定，針對包括如流程、衡量面向、績效指標、權重與計算過程提供審核規範與管考專業諮詢，就整體工作考成作業流程是否符合「國營事業工作考成辦法」與相關規定辦理進行檢視。

此外，以研考會為主之審查小組若於流程上或框架規則上發現有所未符規定之處，將逕送回各國營事業所屬之主管機關進行相關修正，而此退回修正之程序（詳見圖 8.4）將不斷循環直至整體工作考成之作業流程全然符合規定為止，此過程充分符合績效管理中時時檢討滾動之原則。原工作考成制度流程圖與建議之工作考成新制流程圖之對照比較如下圖 8.3、8.4 所示：

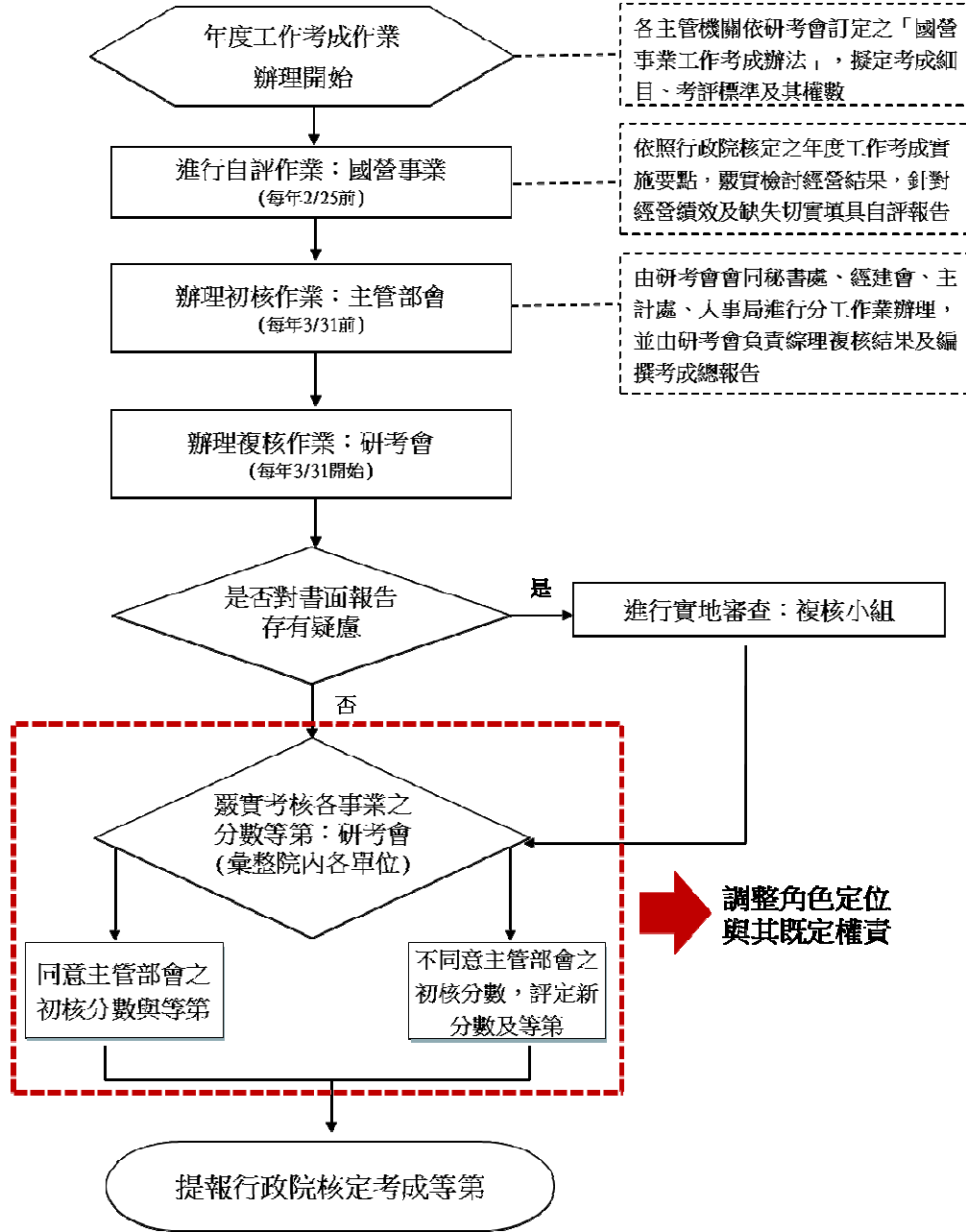


圖 8.3 原工作考成制度流程圖

資料來源：本研究自行整理



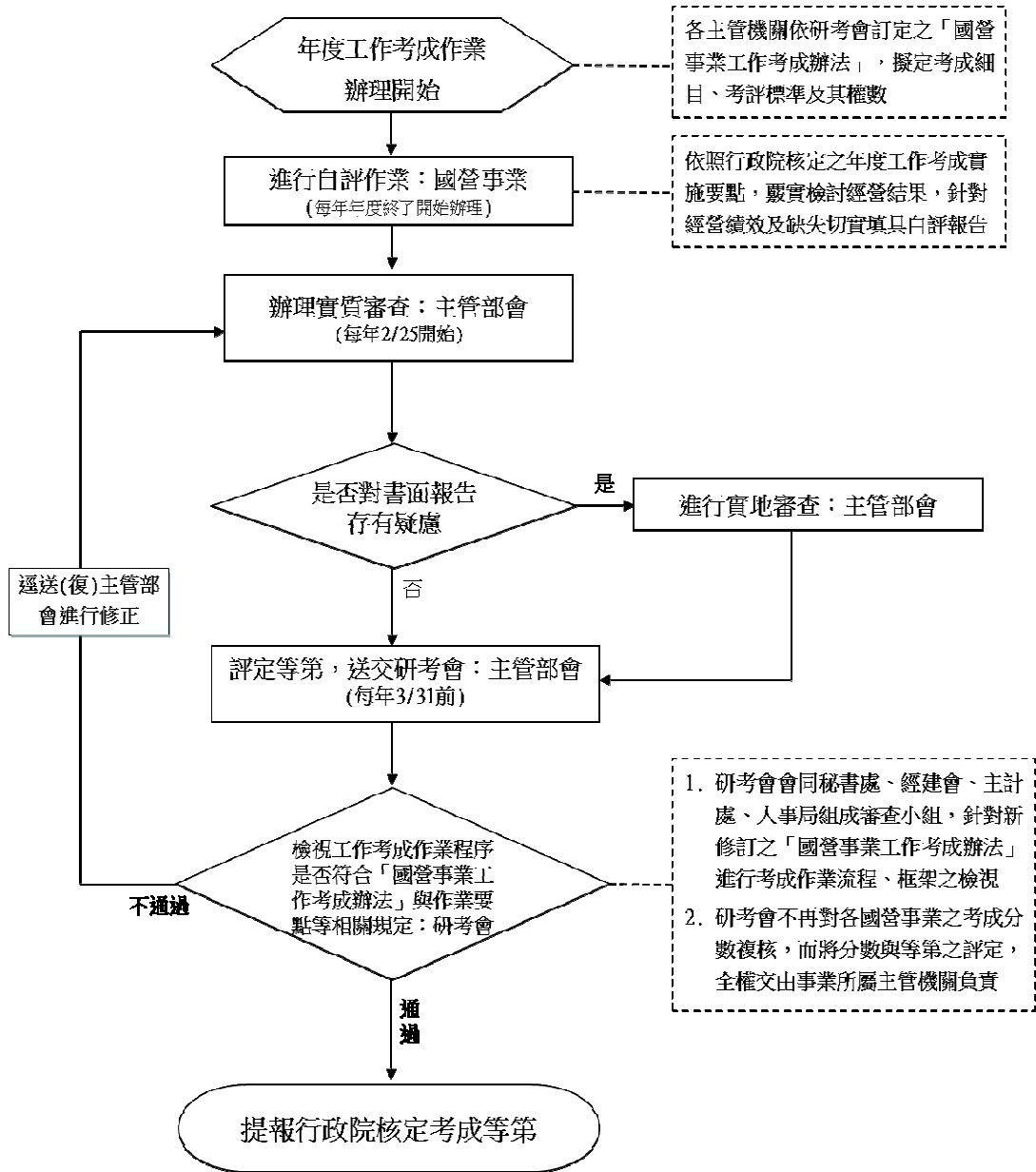


圖 8.4 建議之新工作考成制度流程圖

資料來源：本研究自行整理

## 第二節 建議工作考成制度銜接所屬部會中程施政計畫

### 一、各部會中程施政計畫目標設定與績效指標體系涵蓋國營事業

根據「行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊」，我國中央政府自民國90年起全面實施中程施政計畫制度，包括行政院所屬各部、會、處、局、署、院、省政府及省諮議會都必須配合此施政績效管理制度，並提出中程施政計畫。而細看上述中程施政計畫之內容，涵蓋範圍實包括各部會與其所屬國營事業。

以交通部為例，其99年度之部會願景為「成為優質生活型態的共同創造者」，下表即為交通部之施政願景，僅擷取與交通部所屬國營事業相關之施政藍圖如下：

表 8.1 交通部中程施政計畫與所屬事業高度相關

交通部之願景（施政藍圖）	
海空門戶	旨在推動各港務局邁向國際港，成為物流與產業鏈結之樞紐
城際運輸	旨在強化臺灣鐵路管理局為運輸骨幹，補給高鐵、捷運、客運等其他交通工具之區域聯絡後盾
訊息傳導	旨在強化郵政電信之智慧服務網絡，達到全面而周到的佈建落實。

資料來源：行政院研考會之交通部中程施政計畫99年滾動版，經本研整理

該施政藍圖有賴部屬事業本其專業與效率經營才能按圖索驥完成部會之使命與願景。例如在開啓「海空門戶」之上位目標，有賴基隆、高雄、臺中及臺北港等國際商港及桃園航空站積極辦理推動自由貿易港區招商作業；在促進「訊息傳導」之策略中，則倚賴中華郵政公司提升郵電服務水準，例如執行兩岸直接通郵、通匯，增加業務收入。

中程施政計畫以建構明確且收斂之上層目標為主，逐漸展開、發散成為系統化、標準化、簡單明瞭的目標導向衡量指標，是為由上而下之目標管理模式（Top Down Performance Management）。下表更聚焦在部會中程施政計畫與部屬事業之高度關連性，依據各部會之使命、願景、施政重點，節錄3大部會（經濟部、財政部與交通部）之中

程施政計畫的關鍵策略目標與衡量績效指標的設計：

表 8.2 國營事業所屬部會之中程施政計畫內容摘要

部會主管機關	關鍵策略目標	關鍵績效指標	衡量標準	業務相關之國營事業
經濟部	穩定供給資源、永續能源發展（業務成果）	確保資源供需穩定	增加區域調度或供應之水源量、供電可靠度（系統平均停電時間）	台灣自來水公司、台灣電力公司
		節能減碳永續成長	節約生活用水量、執行能源效率管理與提供節能技術服務	台灣自來水公司、台灣電力公司
	強化部屬事業營運績效（財務管理）	部屬事業法定盈餘達成率	每年部屬事業法定盈餘分配預算之達成率達90%以上	經濟部所屬國營事業
財政部	活化公用資產，提升運用效能（財務管理）	統籌調配及活化運用國有公用資產	接管及撥用筆數	財政部所屬國營事業
交通部	提升海空運服務水準（業務成果）	自由貿易港區進出口貿易值成長情形	四海一空港自由貿易港區進出口貿易值成長率	高雄港務局、台中港務局、基隆港務局、花蓮港務局
	提升郵電服務水準（業務成	提升郵政儲金業務營運量	營運量（日平均餘額）	中華郵政公司

部會主管機關	關鍵策略目標	關鍵績效指標	衡量標準	業務相關之國營事業
	果)			
	強化機關財產運用(財務管理)	辦理國有公用財產檢核	辦理國有公用財產檢核機關數	交通部所屬事業

資料來源：行政院研考會之各部會中程施政計畫99年滾動版，經本研究整理

顯見，3大部會都重視有效管理公有財產、強化財務管理、提升營運效益，以增加對國庫之貢獻。部會施政計畫的執行成效，部分取決於部屬事業之經營效率，如交通部自由貿易港政策須仰賴各港務局的努力。

換言之在中央政府以國家發展經濟、貿易、科技、教育、民族、媒體、健保、環境、能源、外交、國防等諸多推動國家進步與促進人民生活福祉的作為，透過中程施政計畫督促各主管部會，並且大至施政藍圖、策略目標，小至績效指標、衡量標準之達成，各部會皆須倚賴國營事業之專業經營與配合，然而可惜的是當前的國營事業工作考成制度的設計，卻未將每年滾動的中程施政計畫所重視之面向、指標納入考成範圍。

## 二、國營事業工作考成制度應與所屬部會之中程施政計畫銜接

為落實各部會之使命與願景，不僅部會之績效管理機制須落實，其所屬國營事業也應具備前瞻規劃機制，配合中程施政計畫，以目標導向之管理模式（Top Down），建立國營事業之工作考成制度，且考成目標或指標也應隨之連動，強化與部會中程施政計畫之關連性，達到部會主管機關及所屬事業之全員由下而上（Bottom-up）共同參與之整合。

在本研究第6章借鏡國內外公民營事業績效管理制度之探討中，策略績效管理、平衡計分卡系統受到廣泛的使用，乃是實用的績效管理工具與框架，從組織願景、發展課題、策略目標到績效指標的連貫設

計考量，無論是就制度面或操作層面皆值得借鏡。

行政院所屬各機關之中程施政計畫，制度精神本身亦以平衡計分卡系統設計，依其使命、願景、施政重點、關鍵策略目標及關鍵績效指標，每年檢討並滾進之未來4年施政藍圖。以下以經濟部中程施政計畫（民國98~102年）為例（見下圖8.5），其整體發展願景為「活力台灣、連結全球、高值產業、永續資源」，施政重點則強調「振興經濟、務實開放、再創經濟奇蹟」積極擴大內需。

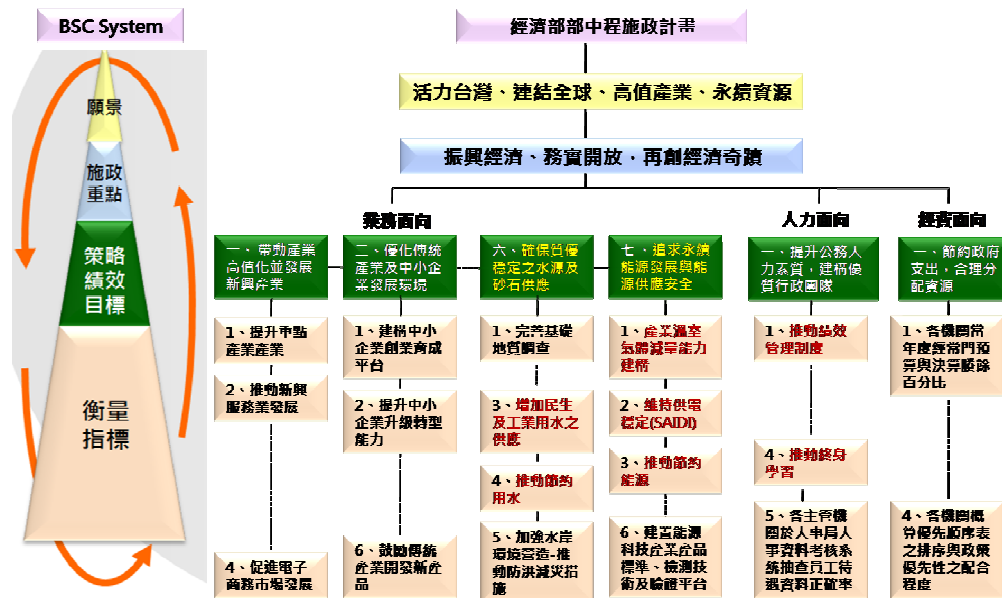


圖8.5 以BSC精神建構之經濟部中程施政計畫（民國98-102年）

資料來源：經濟部水利署網站，經本研究整理

對照圖8.5左方之BSC策略績效管理系統，可發現經濟部之中程施政計畫仿照類似模式設計願景、施政重點、再將策略績效目標分為三

大面向（業務面向、人力面向、經費面向）發展出衡量指標。經濟部在施政計畫中，有部分指標需倚賴其所屬國營事業之執行與配合。例如業務面向中有以「追求永續能源發展與能源供應安全」為策略績效目標，其衡量指標包含「產業溫室氣體減量能力建構、維持供電穩定、推廣節約能源……等」，績效之達成莫過於經濟部所屬事業包含台灣中油公司、台灣自來水公司、台灣電力公司之能源節約與穩定供應。

綜合上述，為澈底落實各部會之重要施政藍圖，建議應將國營事業工作考成制度銜接各部會中程施政計畫（如圖8.6），由所屬事業配合部會之中程施政計畫目標，以年年滾動之更新方式，檢討與設計工作考成制度（含評估面向、指標設計、權重分配），根據各部會年度政策目標與國營事業相關者，設計、納入國營事業的工作考成指標，以發揮督促國營事業精進的激勵效果與導航作用。

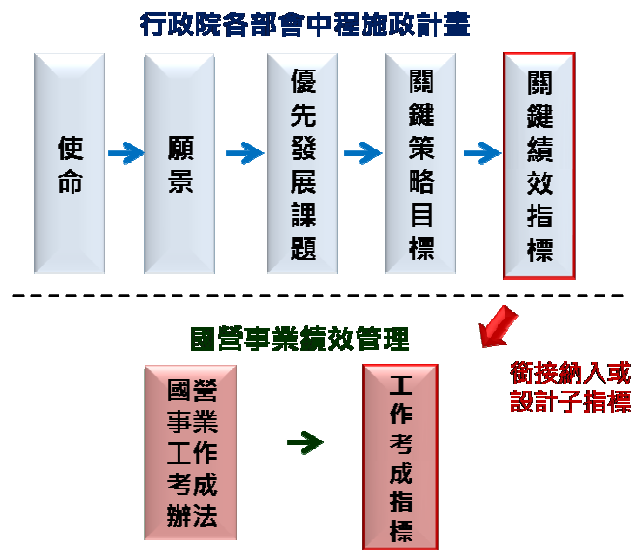
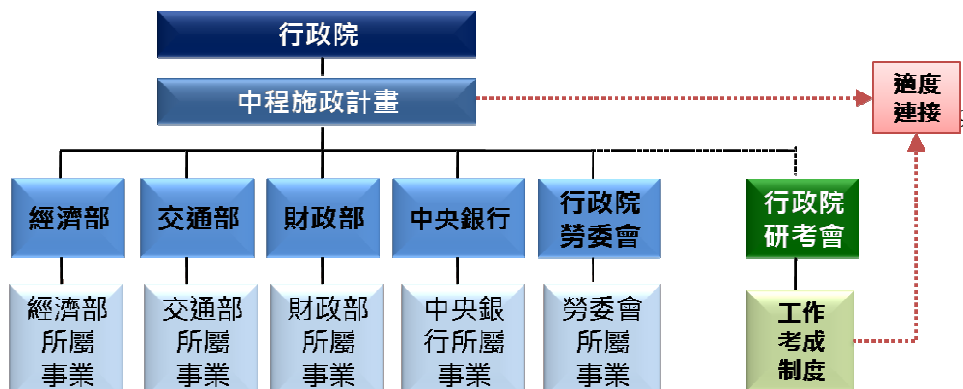


圖8.6 將工作考成制度與中程施政計畫銜接

資料來源：本研究自行整理

而研考會可依據事業自行更新與設計之考成指標給予框架建議，



例如：各事業考成指標符合中程施政計畫下的衡量指標不得少於特定比例，或建立時程要求各事業隨部會之中程施政計畫提出滾動版本後，亦提出考成制度之更新設計，由研考會執行最終指標審核程序，設計建立符合績效管理精神由上而下（Top Down）的目標管理與由下而上（Bottom-up）循環回饋的績效評估機制。

圖 8.7 工作考成銜接所屬部會之中程施政計畫目標

資料來源：本研究自行整理

### 第三節 建議行政院研考會管控工作考成制度整體框架

根據第 4 章工作考成制度之檢討，發現主要存在制度面考成面向過度延伸與指標內涵設計的問題，結果面的考成成績鑑別度低以及與經營實績矛盾的問題，以下針對工作考成部分研提建議如下：

#### 一、研考會應訂定適宜的面向、指標、權重配置與成績比例等框架

有鑑於現行工作考成制度存在考成面向繁雜、多所重疊，不同部會與事業存在不同套標準，且部分指標計算公式之設計存在容易達成 80 分之疑慮，因此建議研考會應明確訂定工作考成面向之定義與歸類方式、不同事業型態或配合政策（如本章第二節建議與中程施政計畫銜接納入考成指標）所要求特定類型指標之比例下限、各類型面向（如財務、顧客服務）指標權重之上下限、各指標基準分設定之整體上限比例等指標審核標準與整體框架，盡可能避免各事業透過技術性操作導致易於獲甲等之可能性。

此外，針對歷年來國營事業考甲等、連續考甲等比例越來越高，以及工作考成分數與經營實績關係薄弱等現象，唯恐造成工作考成制度欠缺公信力與社會觀感問題，假設所有組織不論經營效率優劣，都可獲得同樣獎金報酬，如此一來考成結果對事業單位不僅不具激勵效果，更難以服眾。因此，為提升工作考成制度之公信力與鑑別力，建議研考會可從管考所有國營事業之立場綜合考量，設定國營事業考成成績比例之整體框架，例如：所有或各部會所屬事業考甲等事業之上限比例，或 N 年內國營事業平均考甲等之上限比例（為事業預留進步之空

間)，或 N 年內考乙、考丙之國營事業不得低於某下限比例等，以維持具鑑別力、激勵效果與良性競爭的工作考成制度。

## 二、建議透過選擇考成指標區分考核與績效獎金獎勵標的

根據第 4 章各事業工作考成指標之分析，統計發現若以事業型態分為競爭類、獨(寡)占類或非公司組織，其著重的考成指標皆偏向財務面向，占了考成指標五成以上之比例，排名第二與第三順位的為營運管理或國家政策，三大面向合計約達九成。

由於現行工作考成指標大多偏重財務與盈餘面向，使得考核獎金與採盈餘分成方式計發的績效獎金有過高的重疊性，造成兩種獎金功能目的之混淆與激勵效果之耗損。因此長期而言，本研究建議考成指標框架部分應配合後續經營績效獎金制度之改進和個別事業特性，藉由通盤調配各面向之指標比重及調降財務型指標比重，以區隔考核與績效獎金之獎勵標的，詳細內容將於第 9 章第 2 節進一步說明之。



## 第九章 國營事業經營績效獎金制度之政策建議

經前述章節針對績效管理整體架構建議後，本章節重點在於獎金制度的檢視與重新設計。以下本研究首先探討現行國營事業經營績效獎金制度之設計與結構，接下來探討國營事業之事業定位與經營型態，最後是依據事業特性並結合不同的獎金特性，以重新調整獎酬結構與計發方法。

### 第一節 國營事業經營績效獎金制度與事業型態之探討

根據第 7 章探討，不同事業型態的考核與獎酬制度設計理念有異，本節將先探討不同類型事業之使命及其經營型態，以作為策略性獎酬制度之依據。其次根據前述獎金激勵之理論，加以探討兩種不同功能的考核獎金與績效獎金，並釐清其性質與特色，以重新定位當前國營事業經營績效獎金，以利研提後續政策建議。

#### 一、國營事業之事業定位與經營型態之探究與盤點

行政院研考會 92 年度所研議之工作考成制度修訂，曾請益學者、各部會事業代表，將當前 21 家國營事業依照其組織型態區分為公司組織競爭類、公司組織寡（獨）占類與非公司組織；並針對營運性質歸納出五大營運類別。依各事業之組織型態與營運性質歸納如下：

表 9.1 我國國營事業依據組織型態與營運性質之分類

類別	公司組織競爭類	公司組織寡(獨)占類	非公司組織
金融類	臺灣銀行(臺灣金控公司)、臺灣土地銀行	中央存款保險公司	中央銀行、中國輸出入銀行
社會保險業			勞工保險局、中央健康保險局
製造業	臺灣菸酒公司、漢翔航空工業公司、榮民工程公司	台灣電力公司、台灣中油公司、台灣自來水公司、台灣糖業公司	中央印製廠、中央造幣廠、財政部印刷廠
通訊服務業		中華郵政公司	

類別	公司組織競爭類	公司組織寡(獨)占類	非公司組織
交通運輸業			臺灣鐵路管理局、基隆港務局、臺中港務局、高雄港務局、花蓮港務局

附註一：本資料係行政院研考會2005年之分類，故中央健康保險局(99年1月1日改制行政機關)、榮民工程公司(98年11月1日移轉民營)、臺灣銀行(於97年1月1日成立臺灣金控公司)3家期間體制異動之事業仍予以表列。

資料來源：行政院研考會(2005)，經本研究整理

本研究將以目前研考會對各國營事業之分類，來探討公司組織競爭類、公司組織寡(獨)占類、非公司組織等3種事業類別之定位與經營型態，以下將對此分述之。

### (一) 競爭型企業之性質

在一經濟體中主要有3種參與者：廠商、家戶及政府，其中廠商為從事生產並提供商品與服務以滿足消費者的組織，其主要運作過程包括：生產的投入、經營管理活動的有效運作、商品與服務的產出、滿足消費者並獲取利潤等。而任一廠商在經營時必然會面臨不同的競爭環境，對此經濟學將廠商會面臨到的市場分為四大類型(如下表9.2所示)：完全競爭市場、獨占性競爭市場、寡占市場、完全獨占市場，本研究中完全競爭與獨占性競爭市場即為研考會分類中「公司組織競爭類」之國營事業所會面臨到的市場。

由下表9.2可知，競爭型企業由於進出市場相對自由，故賣方人數眾多，且相當強調產品差異化，不僅是產品內在品質不同，亦包括銷售地點、產品包裝、廣告行銷等外在的不同以吸引消費者。此類型企業通常不受政府控制，故其追求的是在消費者消息靈通的競爭市場中將利潤極大化，而非政府所關注的社會福利最大化，或須符合公平、正義原則。

表 9.2 廠商面臨之四大類型市場

	完全競爭	獨占性競爭	寡占	完全獨占
--	------	-------	----	------

廠商數	很多	許多	少數	一個
產品型式	標準化	差異化	標準化 差異化	獨特產品 (無近似替代品)
價格控制力	全無	有一點	受相依互存 之限制	很大
加入情形	極易	容易	不易	完全禁止
非價格競爭	無	重視廣告、 品牌名稱、 商標等	很多，尤其是 差異化的產 品	大都為公共 關係方面的 廣告

資料來源：本研究整理

## (二) 獨寡占事業之性質

由上表四大類型市場說明獨寡占事業之廠商數都較少，且其通常對於新加入者有較高的進入障礙。而目前我國屬於獨寡占之事業常具有公用事業之特質（如台灣電力公司、台灣自來水公司），根據定義，所謂的公用事業為：「公用事業為經由政府特許而得以獨家經營，提供大眾各種瓦斯、水、電、運輸等民生必需服務的事業。此類事業的定價以及收費通常受政府控制，而且政府也通常參與部分或全部的投資與經營。」因此，公用事業應該要符合以下幾項條件：

1. 公用事業經營業務需符合法定資格，並先經主管機關許可。
2. 公用事業在一定區域有獨家經營權。
3. 公用事業經營瓦斯、水、電、運輸等民生必需服務的服務，並且有充分供應消費者之義務。
4. 公用事業的產品價格必須受主管機關審核監督。

由上述可知，一般公用事業所提供的產品範圍涵蓋得相當廣泛，從生產活動的基本投入到日常生活的消費必需品，無所不包。此外公用事業具備規模經濟與多產品聯合生產經濟等特質，此時，只需要一家廠商獨家經營，便可產生經濟效率，並具有自然獨占的特性，故許

多政府將較攸關民生經濟的公用事業納入行政監督體系，制定特別法，以公營型態讓其獨家經營。而政府對於公用事業的經營目標，通常也是將其界定在追求社會福利的最大化，而非一般企業所追尋的利潤極大化，因此對其常設有價格管制。

### （三）非公司組織之性質

在混合式經濟體中，政府為廠商及家戶之外另一個重要的角色，而其主要經濟功能為：在協助價格制度之有效運作上提供法律基礎與社會環境、維持競爭、所得與財富重分配、調整資源的分配以改變國民生產的內容、控制由景氣循環所導致之失業與通膨並促進經濟成長，而為達成上述功能，政府設有機關組織來推行政策。在行政程序法中所稱的行政機關係指：代表國家、地方自治團體（縣、鄉、鎮）或其他行政主體（公法人）表示意思，從事公共事務，具有單獨法定地位之組織。其他行政主體如下表所示：

表 9.3 行政機關外之其他行政主體

公法社團	如會計師公會、律師公會、教師公會。
公營造物	如機場、港口、公營事業機構、公立學校、公立醫院。
公法基金會	例如中華經濟研究院、工業技術研究院。

資料來源：本研究自行整理

此外，認定行政機關有以下四個標準：

1. 單獨之組織法規。
2. 獨立之編制和預算。
3. 具有經由中央或地方立法機關訂定該組織的法律、條例、通則或規章，依法設置。
4. 依印信條例頒發之印信或關防，對外行文。

根據上述可知在行政院研考會「非公司組織」分類下之國營事業如中央銀行、勞工保險局、臺灣鐵路管理局、各港務局等，皆具有行政機關的特色，且其亦可以被視為公共組織。此外，吳瓊恩（2004）

以波因（G.A. Boyne）分析架構歸納出的公共組織特色亦可供本研究參考，其認為公共組織所具有之特色如下：

1. 環境的複雜程度高。
2. 環境穩定度低。
3. 受不特定社會事件影響程度高。
4. 組織目標設定的凝聚程度低。
5. 組織績效考評的合理性較低。
6. 組織結構設計彈性較低。

然而，非公司組織類的國營事業與行政機關雖具同質性，惟兩者於體制中所歸屬的類型仍舊有別，於通盤考量下，前者與其他競爭型、寡（獨）占類之國營事業難免被並列檢視，導致所設定的績效目標、乃至於獎金之分配和民眾之期望有所落差，易造成大眾之誤解與不當之類比。以中央健康保險局為例，於成立初期的時空背景下，為使當時承辦健康保險之中央信託局公務人員保險處及臺閩地區勞工保險局人員能順利轉任，並使全民健保業務能順利銜接運作等種種原因，遂於成立之際即沿用上述二機關所採之公營金融保險事業機構用人制度，比照公營金融保險事業機構辦理，而於此體制下雖運作順暢且行之有年，惟就全民健保之業務屬性而言，其性質實屬強制性之社會保險，以促進國民健康、增進公共利益為其首要之目標，故不僅具備相當程度的公共性考量，同時亦涉及部分公權力的行使，因此就其本質上實則應定位為行政機關較為恰當。

行政院基於上述業務之屬性、機構之特質、法律之規範及社會之期待等各方綜合考量，亦重新檢討健保局之組織定位，在確保維持健保局現有業務運作機制下，於民國 97 年 9 月 5 日通過「中央健康保險局組織條例修正草案」，將中央健保局組織體制回歸行政機關，總經理編制改為局長，同時取消爭議一時之員工績效獎金制度。

下表 9.4 為健保局改制為行政機關前後之人事成本比較（包括本薪與獎金），整體而言，非公司組織其強調公共面之特質，相當接近目

前行政機關考績制度的運作精神。而健保局回歸公務機關之實例，一則顯示非公司組織類之國營事業與行政機關具備一定程度的可轉換性，二來行政機關著重目標達成式的考績獎金部分，此有別於國營事業之獎金設計特質，亦可作為同樣以追求公共利益極大化之非公司組織類於後續欲進行獎酬結構調整之參考依據，強化獎勵措施與組織營運宗旨間之關連性，並改善過去偏重盈餘分成式的績效獎金所引起之誤解爭議。

表 9.4 中央健保局改制前後人事成本比較

制度 項目		國營事業制度下	改制行政機關後	制度差異
薪資		1,816,325,978	1,815,094,378	-1,231,600
年度考核獎金		119,867,612	0	-119,867,612
工作獎金+績效獎金		425,343,611	0	-425,343,611
考績獎金		0	119,777,808	119,777,808
工作獎金+年終獎金		0	274,306,896	274,306,896
保險費		127,142,819	127,056,607	-86,212
職工福利金		122,895,000	0	-122,895,000
生活 津貼	結婚	0	424,473	424,473
	生育	0	424,473	424,473
	喪葬	0	1,061,183	1,061,183
	子女教育	0	448,911	448,911
小計		<b>1,823,778,159</b>	<b>1,556,160,382</b>	<b>-272,980,291</b>

資料來源：中央健康保險局（2009）

#### （四）小結

綜合上述的分析，本研究整理歸納出以下競爭型、獨寡占及非公

司組織之事業所具有的特性：

1. 競爭型企業由於進出市場相對自由，故賣方人數眾多，且相當強調產品差異化，並較不受政府控制。而其追求的是在的競爭市場中將利潤極大化。
2. 獨寡占的公用事業因涉及民生必需服務，故事業的定價以及收費通常受政府控制，而且政府也通常參與部分或全部的投資與經營。其不以利潤為主要目標。
3. 非公司組織以追求公眾利益為導向，不以利益為重；行事與政策須符合公平、正義之原則；而且組織結構設計較無彈性。

## 二、現行國營事業經營績效獎金制度之設計與結構探討

我國當前國營事業之經營績效獎金分為兩種：考核獎金與績效獎金（如下圖 9.1 所示），其中考核獎金係根據行政院核定之等第成績，由主管機關予以核發，而績效獎金則為各部會視所屬事業之盈餘表現來發放獎金，此二獎金各部會納入其經營績效獎金要點，以作為發放各所屬事業獎金之依據。在此兩種獎金中，國營事業工作考成辦法規定國營事業考成項目應包含業務經營、財務管理、生產管理、人力資源管理、企劃管理、環境保護及工業安全、其他事項等 7 大項，其獎金依照各部會公布之經營績效獎金，皆以不超過 2 個月為限；而績效獎金目的為鼓勵員工提高生產力，其率由經濟部於 78 年開始正式發放，目前各事業當年度決算審定為盈餘者，以不超過 2.6 個月薪給總額為限發給績效獎金。

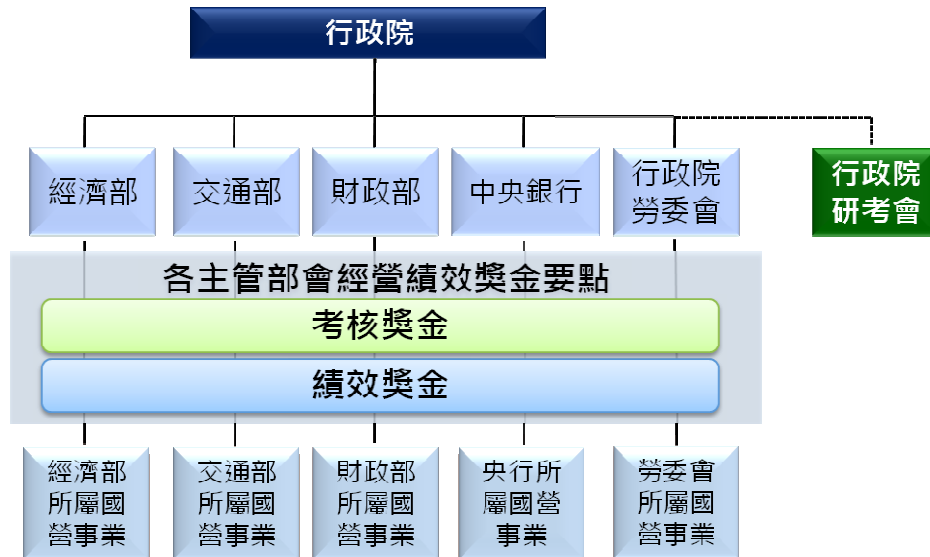


圖9.1 現行國營事業經營績效獎金制度

資料來源：本研究自行整理

在此本研究將上述經營績效獎金制度與第 5 章的獎金激勵理論相對照，一般而言，較常使用的團體績效獎金制有下列兩種：

1. 目標達成式：組織提撥每一期的部分業內營運收入當作績效獎金，若預期中的營運目標能夠達成，員工就能得到績效獎金，較不受到與營運無關的外在因素影響（Lawler, 1990）。
2. 利潤分享式：組織在每一期均訂定一個利潤目標，包括業內與業外的盈餘，期末若獲利超過此一目標，則提撥部分比率的盈餘當作績效獎金。

顯見目前國營事業考成獎金之屬性類似於「目標達成式」，亦即強調營運目標的達成，是屬於比較全面、整體的績效衡量，與國營事業考成項目應包含上述業務經營、財務管理、生產管理等 7 大項的概念相符合。在這些考核的面向底下尚有許多不同的細部指標來加以衡量事業的經營成效，例如在經濟部所屬事業工作考成要點中規定，營業收入面向可能包含營業收入目標達成率、營業收入成長率等，且若



所訂評估指標與預算數或目標值比較者基準分為 80 分，與過去年度比較者基準分為 75 分，因此更可以看出考成獎金的標準並非只有一個門檻，而是要依不同事業在該年度的發展現況與其所定之目標而定，因此事業會因為超過所訂目標或比往年有所進步，因此得到較高的考成成績，並獲得較多的考核獎金，如此才能鼓勵事業在有比較基準的情形下達成既定目標。

而績效獎金則是類似於「利潤分享式」，亦即強調是否達成盈餘目標，其與目前各事業當年度決算審定為盈餘者才能領取績效獎金之概念相符合。在此可以比較績效獎金與考成獎金在本質上的差異，因為績效獎金與當年度之決算盈餘密切相關，若當年度審定決算無盈餘或虧損之事業，則不發給績效獎金，然而工作考成的衡量面向較為多元，且是以達成訂定目標與否來評量考成成績，故可知事業該年度可能會因為無決算盈餘而無法獲得績效獎金，卻會因為達成工作考成衡量指標，而獲取一定數額之考核獎金。

綜合上述，當前我國國營事業兩種獎金之性質有所不同，考成獎金之屬性較類似於「目標達成式」，亦即強調營運目標的達成，是屬於比較多元面向的績效衡量。而績效獎金則是類似於「利潤分享式」，亦即採盈餘分成方式的獎金激勵制度。然而誠如前述章節針對此二種獎金的歷史資料統計分析，發現目前工作考成的衡量指標中採納大量以盈餘驅動或財務相關指標，與「利潤分享式」的績效獎金發放依據高度重疊，稍嫌遺憾。因此，本研究將重新釐清績效與考核獎金的性質與定位，以提出重新設計經營績效獎金之政策建議。

## 第二節 依據事業特性重新調整獎酬結構與計發方法

本研究建議經營績效獎金制度應以系統觀點，回歸國營事業管理法架構、國營事業定位與使命願景，通盤分析、檢討與改善制度，針對考核與績效獎金的特性與目的，從策略形成、衡量、執行系統加以連貫並進行指標與計算公式之設計，並將上節所述之國營事業經營型態與定位，納入獎金計發方式的設計考量，分別訂定不同型態國營事業所適用之考核獎金與績效獎金的比例，以形成一策略性獎酬制度。

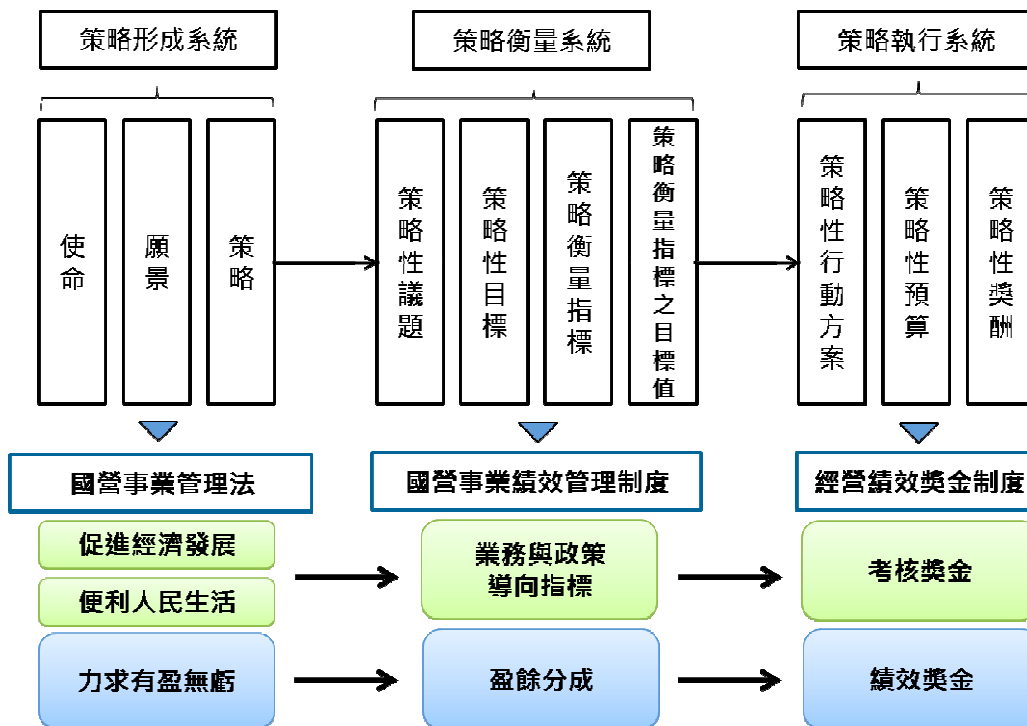


圖9.2 現行國營事業績效管理與獎酬制度

資料來源：平衡計分卡之精髓、範疇及整合（吳安妮，2003），經本研究整理

### 一、宜根據各事業特性重新調整國營事業經營績效獎金制度

根據第 7 章國內外公民營事業獎酬制度之典範整理分析，不同的國營事業型態必須面對其獨特的經營環境，且在不同的經營環境與組織型態下其設計獎金時的考量因素也應有所不同（見表 9.5），宜重新通盤檢視、分類定位並設計相應機制。

競爭性的事業追求的是在競爭市場中將利潤極大化，其進出市場相對自由，公司政策相對較不受政府控制，如臺灣金控公司、臺灣菸酒公司，故為其設計獎金時應考量以有機式為導向，強調的是利潤分享，而且變動式獎金比重較高，藉由鼓勵提升市場占有與利潤極大化，來擴展公司業務。

而非公司組織則是以追求公眾利益為導向，不以獲取市場利潤為終極目標，且其組織結構、任務設計相對較無彈性，如財政部印刷廠與勞工保險局，故為其設計獎金時應考量以機械式為導向，強調的是目標達成，而且固定式獎金比重較高。

獨寡占事業由於大多具有公用事業特性且定價機制常須受政府管制，政府也通常參與部分或全部的投資與經營，故其公司決策往往須兼顧社會福利以及公司利潤等雙重目標，尤其如台灣中油公司、台灣電力公司除了平穩物價的責任，在國家財政日益艱難的環境下亦被賦予豐厚國庫的任務，況且此類型事業不若非公司組織具有行政機關性質，故在為其設計獎金時應考量固定與變動獎金並重，且其衡量指標之設計不應以完全以盈餘為重。

表 9.5 各類型事業及其獎金設計應考量之因素

		公司組織 競爭類	公司組織 寡（獨）占類	非公司組織
產業 分類	金融類	臺灣銀行（臺灣金控公司）、臺灣土地銀行	中央存款保險公司	中央銀行、中國輸出入銀行
	社會保險業			中央健康保險局、勞工保險局

		公司組織 競爭類	公司組織 寡(獨)占類	非公司組織
	製造業	臺灣菸酒公司、 漢翔航空工業公 司、榮民工程公 司	台灣電力公司、台 灣中油公司、台灣 自來水公司、台灣 糖業公司	中央印製廠、中央 造幣廠、財政部印 刷廠
	通訊服 務業		中華郵政公司	
	交通運 輸業			基隆港務局、臺中 港務局、高雄港務 局、花蓮港務局、 臺灣鐵路管理局
事業型態		1. 追求在競爭市場中將利潤極大化。 2. 賣方人數眾多，相當強調產品差異化。 3. 進出市場相對自由，且較不受政府控制。	1. 不以利潤為主要目標。 2. 事業的定價以及收費通常受政府控制。 3. 而且政府也通常參與部分或全部的投資與經營。	1. 追求公眾利益為導向，不以利益為重。 2. 組織結構設計較無彈性。 3. 重行政流程，公務機關色彩濃厚，且須符合公平、正義原則。
設計獎金 應考量因 素		以有機式為導向，強調利潤分享，變動式獎金比重較高。	固定與變動獎金並重。(唯衡量指標不以盈餘為重)	以機械式為導向，強調目標達成，固定式獎金較高。

附註一：本資料係行政院研考會2005年之分類，故中央健康保險局（99年1月1日改制行政機關）、榮民工程公司（98年11月1日移轉民營）、臺灣銀行（於97年1月1日成立臺灣金控公司）三家期間體制異動之事業仍予以表列。

資料來源：行政院研考會（2005），經本研究整理

由上表可知現存國營事業存在個別事業與產業特性的差異，且在設計獎金時須考量其特定的因素。一般而言，公司組織競爭類型之事業，由於市場開放，面對同業競爭，需努力提升市占率、增加客源並

追求獲利；反觀獨寡占和非公司組織之國營事業，因受政府法令之庇護，鮮少或完全無同業競爭，但負擔國家政策之任務相對較重，例如限價措施、偏遠地區供應責任、或為保護存戶權益無條件接管與重整瀕臨破產之金融保險相關公司。因此在為不同的國營事業設計經營績效獎金時除了考量不同產業的特性以外，競爭型事業、獨寡占事業及非公司組織所面對的市場競爭程度，及其所應肩負國家政策的程度也應予以考量。

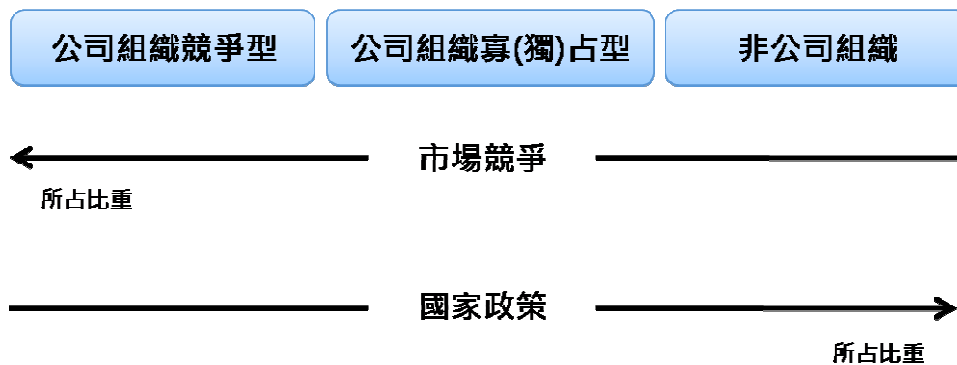


圖9.3 各類型國營事業之市場競爭與國家政策性質比重

資料來源：本研究自行整理

## 二、以策略形成、衡量與執行系統檢視並重新調整績效管理制度

基於上述原則，可知國營事業之經營型態與使命定位必須加以考量、納入獎金設計因素中，亦即一個組織的使命、願景與經營特性，必須貫徹其策略形成、衡量與執行系統，以形成一具備管理效能的策略性獎酬制度。根據國營事業管理法，我國國營事業的使命主要有三：促進經濟發展、便利人民生活和力求有盈無虧，顯見在法源制定上即表明國營事業必須兼得公共利益與市場利潤的雙重使命。

從國營事業管理法的架構觀之，「促進經濟發展」及「便利人民生活」等公共性的上位使命，現行制度乃是透過工作考成制度當中偏向業務與政策導向的關鍵績效指標，來考核執行國家政策任務的達成程度，最後以考成績連接至考核獎金予以獎勵。

「力求有盈無虧」的要求則表現在公司盈餘、利潤等成果型的財務績效，透過工作考成制度中比重偏高的財務相關指標，與大多採盈餘分成計發方式的績效獎金，來鼓勵國營事業追求市場利潤。

因此，若將策略形成、衡量及執行系統的觀念架構檢視我國當前國營事業經營績效獎金制度，存在以下問題：

### 1. 現行考核獎金與績效獎金之獎勵標的高度重疊

大量採用財務相關指標的工作考成制度，以及以盈餘分成計發的經營績效獎金，在衡量依據與獎勵標的上有高度的重疊性，皆是以財務績效驅動之設計，然而此種制度設計立意與實際運作方式相異之現象，唯恐造成策略性獎酬效果大幅減低之憾。

### 2. 現行經營績效獎金制度不全然符合國營事業管理法精神

根據前述分析，策略形成系統當中國營事業須兼顧促進經濟發展、便利人民生活 and 力求有盈無虧的三大使命，在績效衡量系統時卻大多以盈餘或財務績效衡量兼具「公共性」與「市場性」的任務表現，有違策略績效管理機制設計之理念，使得經營績效獎金制度不全然符合國營事業管理法之立法精神。

### 3. 經營型態迥異之國營事業卻套用相同獎酬結構

現行經營績效獎金結構(考核獎金上限 2 個月；績效獎金上限 2.6 個月)對事業特性與經營型態迥異的國營事業，皆套用相同的經營績效獎金結構，且與國際間求同存異的典範大相逕庭，難免造成跨事業水平性公平之疑慮。

如屬於非公司組織型的事業（如財政部印刷廠、中國輸出入銀行等），其在國內幾乎沒有相類似的競爭者，政策任務與市場環境單純，相當容易達成決算盈餘的門檻，故績效考核與發放獎金時應強調的是達成政府政策目標與否，達成公眾利益極大化與否。競爭型產業中之事業（臺灣土地銀行、臺灣菸酒公司等），其面對的競爭者眾、市場較具競爭性，因而應強調盈餘追求、業務策略、顧客服務，如此才能與更多民間企業競爭，為國庫增加營收。

綜合前述，為釐清考核與績效獎金的定位，使獎金激勵效果最大化，本研究建議植基於系統性與水平性的原則，從策略形成、衡量、執行系統重新加以連貫進行機制設計：

**(1) 策略形成系統：**

首先回歸國營事業管理法架構與理念，將上位願景、使命與任務加以考量，重新劃分不同的事業型態與組織定位。

**(2) 策略衡量系統：**

根據不同事業「公共性」與「市場性」之比重，檢討財務性驅動指標之比重分配，重新設計工作考成框架與獎金計發方式。

**(3) 策略執行系統：**

再連接至以「策略性獎酬機制」精神與「差異化獎金結構」設計所改進的獎金制度，據以形成對個別國營事業兼具實質激勵效果與跨事業整體公平性之經營績效獎金制度。

### **三、區隔化的獎金設計思維與差異化獎酬結構**

展望未來經營績效獎金制度之變革，為解決現行制度考核獎金與績效獎金的獎勵標的重疊問題，從制度整體性考量應有「區隔化的獎金設計思維」，重新定位、區隔此二種獎金。現行由考成指標合計成績所對應的考核獎金，偏向目標達成式的獎金性質；現行採盈餘分成計算核發的績效獎金，則偏向盈餘分享式的獎金性質，應從此二種獎金產生的方式、過程與內涵進行澈底區隔，降低工作考成財務類指標的比重，提高政策、業務導向等專業指標，以有效提升激勵效果與達成策略績效管理之本意。

另一方面，從國營事業的整體公平性與個別差異性考量，不宜將組織型態、任務使命、產業特性、經營限制多所差異的所有國營事業，套用同樣的獎酬結構（現行 2 個月考核獎金上限和 2.6 個月績效獎金上限的組合），應根據不同的事業特性設計「差異化的獎酬結構」。由於此構想是適合緩進微調、逐步推動變革的中長程建議，因此現行 4.6 個月的獎金上限總額，考量到現行國營事業員工權益生態、民間社會

觀感與制度長期的穩定性，本研究建議短期內不宜移除上限，可先從 4.6 個月總獎金數額的內涵分配進行調整，如針對非公司組織和公司組織寡（獨）占類等公共性質較重的事業，其績效獎金計發方式各主管機關可選擇改採財務型指標評核方式計發，並結合指標基準、級距設定、與連接總體經濟表現情形等配套；其考核獎金部分，所對應之考成指標則以政策與業務導向指標為主。長期則以推動「差異化獎酬結構」之落實為目標，具體確切分配數額宜留待權責機關裁量決定，本研究以下沿用行政院研考會現行國營事業之分類，分別介紹其「差異化獎酬結構」之設計思維與構想：

### 1. 公司組織競爭類

公司組織競爭類部分，由於其面對的市場較為競爭開放，事業特性相對較具備市場競爭與追求盈餘之條件，此類型事業包括如臺灣金控公司、臺灣土地銀行、臺灣菸酒公司、漢翔航空工業公司，其符合競爭市場之創造盈餘與追求利潤導向，故在強調利潤分享、變動式獎金比重較高的原則下，應採用鼓勵企業化經營、追求盈餘之獎酬結構，應多側重市場競爭部分（見圖 9.4），盈餘分成導出之績效獎金較高（如設上限 3.6 個月），業務與政策導向指標導向的考核獎金則較低（如設上限 1 個月）。

績效管理制度設計方面，應重新調整工作考成指標中財務、盈餘相關之財務型指標，予以排除、降低比重或設計與績效獎金計算公式分流之方式，以釐清考核獎金與績效獎金的特定目的，強化個別制度之激勵效果。



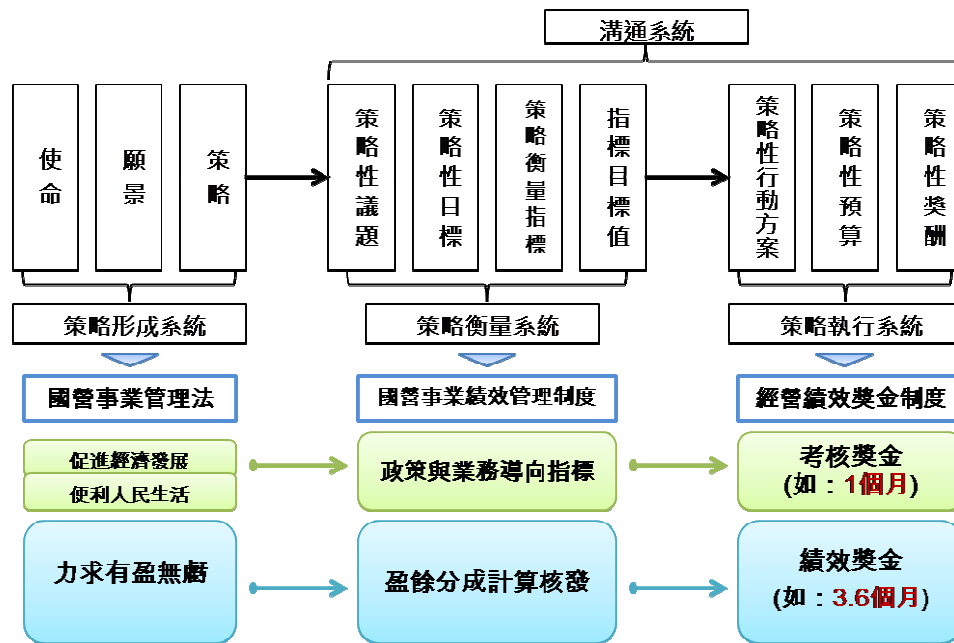


圖 9.4 「公司組織競爭類」绩效管理與獎酬結構設計之構想

資料來源：本研究自行整理

## 2. 公司組織寡（獨）占類

公司組織寡（獨）占類部分，雖然為公司組織，部分受到市場競爭的影響，但另一方面又高度受到政府的政策規範與價格管制，尤其現存事業當中大多是獨占或寡占性、受價格管制的公用（準公用）事業，如台灣電力公司、台灣中油公司、台灣自來水公司。由於此類型事業兼具重要施政工具與市場營利任務的特性，因此建議應並重固定式獎金與變動式獎金，建議維持兩種獎金的比例（亦即考核獎金為 2 個月，績效獎金為 2.6 個月），使其承擔政策因素而導致虧損時，仍能保障其基本水準並發揮保健效果（Hygiene Effect）。

績效管理制度設計方面，亦建議工作考成指標中財務、盈餘相關之財務型指標，予以重新調整，發展適用公用（準公用）事業的績效衡量與評估指標；績效獎金計發方式，為因應公用事業特性與避免政

策因素申算之疑慮，除現行盈餘分成方式之外，亦可考慮採用指標型作法，與考核獎金依據之工作考成指標一併通盤考量、區分，以避免兩套獎金目的重疊之情形。

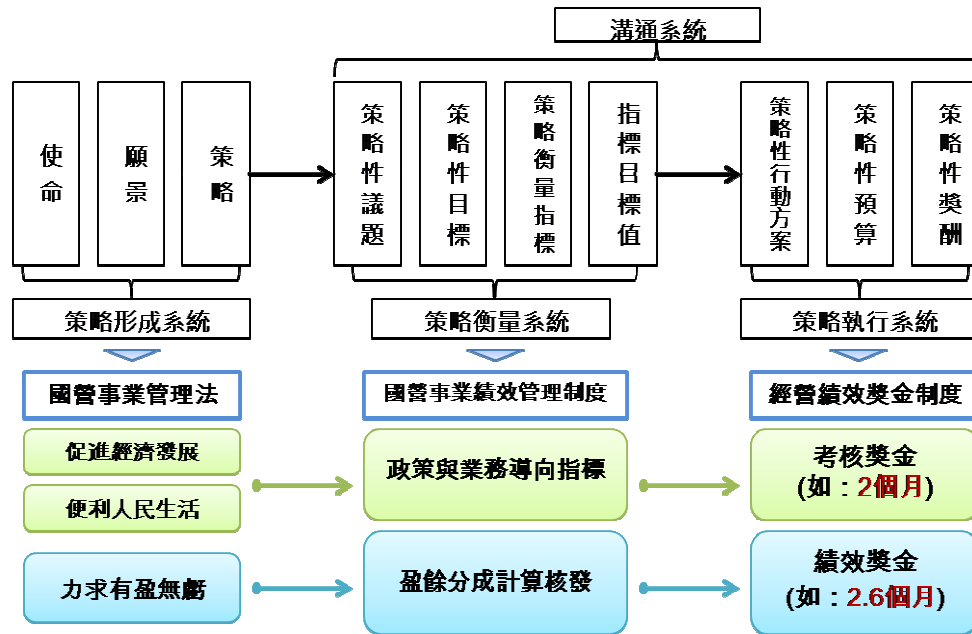


圖 9.5 「公司組織寡(獨)占類」績效管理與獎酬結構設計之構想

資料來源：本研究自行整理

### 3. 非公司組織類

非公司組織部分，因其以追求公共利益最大化為導向，且組織型態較似行政機關，故在強調目標達成、固定式獎金較多的原則下，應設計以確實達成政策任務為目標的獎酬結構：業務及其政策目標達成導向的考核獎金應較高（如設上限 3 個月），盈餘分成導出之績效獎金則較低（如設上限 1.6 個月）。

績效管理制度設計方面，此類型業務範圍與事業特性具濃厚行政機關性格的非公司組織，如須負擔重要政策任務的中央銀行、勞工保險局，以及專責印製發票、鈔票的財政部印刷廠、中央印製廠，其考

成指標應以追求穩定供應與配合政策達成爲重，績效獎金則以力求有盈無虧之精神採用現行計發方式鼓勵即可。

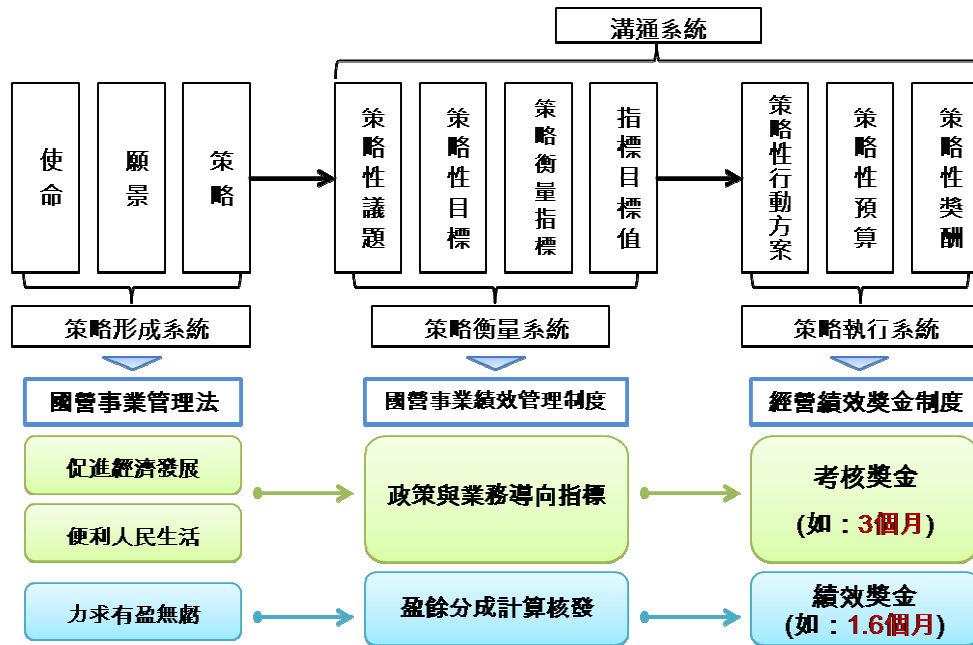


圖 9.6 「非公司組織」績效管理與獎酬結構設計之構想

資料來源：本研究自行整理

#### 四、由行政院統籌推動國營事業經營績效獎金制度之修正

茲彙整前述獎金結構調整之建議方案與獎酬結構數額分配範例如圖 9.6、表 9.6，中長期而言本研究建議應通盤調整國營事業經營績效獎金制度(含考核與績效獎金)，現行體制上考核獎金發放數額之依據爲行政院核定之等第，績效獎金之計發業務則歸屬於各主管機關，因此就法規層面而論，行政院研考會短期內僅能透過「國營事業工作考成辦法」相關規定之修改，退居「後設治理」角色負責框架制定與程序審核，於工作考成業務上授權各主管部會，由主管部會擔負實質管理、考核與決定考核獎金數額之權力與責任。

長期而言，如欲實現前述針對事業型態重新區分獎酬結構之構

想，由於現行獎金計發係根據各主管部會所訂定之經營績效獎金實施要點，因此建議宜透過行政院就政策推動之層次與高度，統籌、協調各主管部會推動相關法規修正工作，以落實制度通盤改善、推動跨事業合理公平之目標。

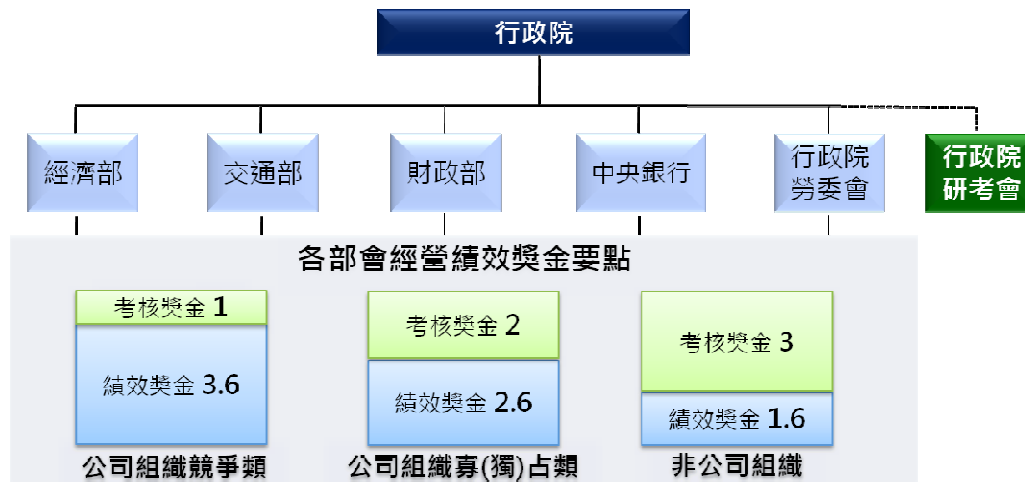


圖9.7 建議依事業型態調整之獎酬結構

資料來源：本研究自行整理

表 9.6 各事業型態調整之經營績效獎金月數範例

所屬部會	公司組織 競爭類	公司組織 寡(獨)占類	非公司組織	
經濟部	漢翔航空工業公司	台灣電力公司、台灣中油公司、台灣自來水公司、台灣糖業公司		
交通部		中華郵政公司	臺灣鐵路管理局、基隆港務局、臺中港務局、高雄港務局、花蓮港務局	
財政部	臺灣金控公司、臺灣土地銀行、臺灣菸酒公司	中央存款保險公司	中國輸出入銀行、財政部印刷廠	
中央銀行			中央銀行、中央印製廠、中央造幣廠	
行政院 勞委會			勞工保險局	
獎金 月數 分配 範例	考核 獎金	1	2	3
	績效 獎金	3.6	2.6	1.6

附註一：此整理係對未來制度調整之建議，故中央健康保險局（99年1月1日改制行政機關）、榮民工程公司（98年11月1日移轉民營）不予納入。

資料來源：本研究自行整理

## 五、制度變革模式之彙整與優缺分析

本計畫的研究標的與政策建議所涉及的層面相當廣泛，由於制度變革需一併考量環境成熟度、變革推動時機、相關單位配合度等各種條件，故以下彙整第8章與第9章的主要研究建議，區分為三種變革幅度小、中、大的變革模式（表9.7），並且分析其優、缺點，以供有關單位參考，希冀藉此研究引發各界的重視、討論與共識凝聚，以期早日落實國營事業績效管理制度之變革推動。

表9.7 制度變革模式彙整與優缺分析

國營事業績效管理制度之建議			
	工作考成制度	經營績效獎金制度	優缺分析
變革模式一	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國營事業工作考成制度銜接所屬部會中程施政計畫，配合策略目標設計納入年度考成指標。</li> <li>2. 行政院研考會管控工作考成制度整體框架，包括面向、指標、權重及整體成績比例等。</li> </ol>	<p>維持各部會現行經營績效獎金制度與作業方式，不予更動。</p> <p>第九章 國營事業經營績效獎金制度之政策建議</p>	<p>優點：因僅就工作考成制度部分變革，只須行政院研考會修訂框架，最爲立即可行。</p> <p>缺點：無法解決前揭獎金重複獎勵的問題，激勵效果的改善仍然有限。</p>
變革模式二	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國營事業工作考成制度銜接所屬部會中程施政計畫，配合策略目標設計納入年度考成指標。</li> <li>2. 行政院研考會管控工作考成制度整體框架，包括面向、指標、權重及整體成績比例等。</li> <li>3. 調整績效管理架構之權責與流程，由行政院研考會負責程序審核、主管部會負責實質審查，並加強國營事業落實公司治理之誠信原則。</li> <li>4. 配合獎金制度變革（如右欄），工作考成依據各類事業型態調降財務型指標比重，並通盤重新調配各面向指標比重。</li> </ol>	<p>維持現行經營績效獎金結構，非公司組織和公司組織寡（獨）占類等公共性質較重的事業，其績效獎金計發方式各主管機關可選擇改採財務型指標評核方式計發，並結合指標基準、級距設定、與連接總體經濟表現情形等配套；其考核獎金部分，所對應之考成指標則以政策與業務導向指標爲主。</p>	<p>優點：工作考成制度變革部分之效益同上列。經營績效獎金部分，針對近似行政機關、受到高度管制的事業，以適合之財務類指標取代（不限於盈餘等指標），更能符合其使命定位，且有利於考核與績效獎金獎勵標的之區隔劃分。</p> <p>缺點：各部會採計財務型指標與設計不一，跨事業比較而論，唯恐出現績效獎金定位不明、核發實績鑑別度仍偏低之現象。</p>
國營事業績效管理制度之建議			
	工作考成制度	經營績效獎金制度	優缺分析
變革模式三	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國營事業工作考成制度銜接所屬部會中程施政計畫，配合策略目標設計納入年度考成指標。</li> <li>2. 行政院研考會管控工作考成制度整體框架，包括面向、指標、權重及整體成績比例等；配合獎金制度改革調降財務型指標比重。</li> <li>3. 調整績效管理架構之權責與流程，由行政院研考會負責程序審核、主管部會負責實質審查，並加強國營事業落實公司治理之誠信原則。</li> </ol>	<p>1. 中長期而言，建議由行政院統籌各部會、協調獎金制度改革、相關法規修訂與考成作業配套，重新劃分國營事業之型態與定位，推動具「差異化獎酬結構」之經營績效獎金制度，茲舉例獎金分配數額如下：</p> <p>1) 公司組織競爭類：如考核獎金設上限 1 個月、績效獎金設上限 3.6 個月。</p>	<p>優點：工作考成制度變革部分之效益同上二列。經營績效獎金制度部分，差異化獎酬結構較符合各事業間相異的組織型態、使命定位、產業特性與同業水準，不僅可釐清考核與績效獎金的定位，且有助於對社會各界溝通。</p> <p>缺點：就現行主管部會與國營事業員工權益生態，考核獎金較高部分易引</p>

第九章 國營事業經營績效獎金制度之政策建議

資料來源：本研究自行整理



第九章 國營事業經營績效獎金制度之政策建議

## 第十章 結論與建議

本章歸納前述重要研究發現、研究主要建議與結論，並研提國營事業績效管理制度修正之建議方案，區分為立即可行建議與中長程建議，整理條列、敘明理由並建議主協辦機關如下，以供行政院研考會及相關單位參考。

### 第一節 重要研究發現

#### 一、工作考成制度施行多年雖發揮相當之成效，然而考成指標細部層面存在若干管理瑕疵、技術性操作空間，指標實績未必能有效反映事業的經營成效

工作考成辦法規定國營事業考成項目與指標設計規範，歷經近年修改之後面向高達 23 個，考成面向過度延伸、紊亂且名稱重疊性極高，即使是相同評估內涵之指標亦多被放在不同面向，導致該指標之真正內涵無從反映，亦可能在使用上造成混淆與管考人員的判斷，從實質內涵與比重來看，主要指標亦不因面向修訂而改變，如 94 年修訂後的經濟部所屬事業，合計財務類指標仍高於 70%。此外，國營事業透過自主選擇有利的指標、設定多數指標基準分為 80 分、及其他指標細部計算方式設計等技術性層面操作，如此一來不僅導致事業易於得甲，考成成績亦未必能有效反映事業的經營成效。

#### 二、歷年工作考成成績統計分析顯示，國營事業各年度的考成平均分數、得甲比例逐年攀高，工作考成成績越來越難區分事業經營優劣之鑑別度

就工作考成成績之歷史結果而論，國營事業各年度的平均分數、各年度的得甲比例，及連續得甲的比例都越來越高，近年來連續 3 年皆得甲的單位比例維持在 80%以上的高峰，從歷史趨勢線來看此種情形更顯嚴重，顯見此套評等機制的鑑別力越來越差。本研究探討經營績效與考成成績之間的統計關係，採純益率來解釋財務類指標占多數的工作考成成績，發現所有國營事業純益率的後四分之一群中，其平均分數為 79.28 分，相當接近 80 分，且有一半以上皆得甲等，意即部

分公司即使純益率表現不佳，卻還能獲得甲等。再者，台灣電力公司等 6 家國營事業之純益率與考成成績幾乎呈完全反向變動，顯見大部分的國營事業工作考成成績未能合理反映出實際經營情況。

### **三、現行考成指標過度偏重盈餘與財務性質，總權重合計將近六成，導致立意有別的考核獎金與績效獎金性質混淆、功能重疊，難以發揮最大化的激勵效果**

工作考成雖涵蓋經營效率、財務績效、社會責任等面向，然而多偏重財務指標之重要性，並多與盈餘與營收連結，經研究整理發現財務類型指標的總權重合計將近六成，其中盈餘與營收其權重分別為 22% 與 11%，兩者所占之比重相當大，雖然國家政策任務執行的指標權重仍有 15%，但是在營運管理及顧客方面之權重卻很低，此結果凸顯考核國營事業之指標多側重於財務類型指標，相較之下較難衡量國營事業其他有關充分供應、服務大眾及執行國家任務之成效，與國營事業之使命有所矛盾。此外，依據等第成績核發的考核獎金和採盈餘分成計發的績效獎金同樣是以財務驅動，此種情形造成兩者性質混淆、功能重疊，並遭致社會大眾誤解，難以全然發揮原本制度的美意與最大化的激勵效果。

### **四、近年來國營事業平均幾乎皆領足考核獎金、績效獎金月數上限，整體結果差異小且鑑別度低，經營績效獎金月數與事業經營實績關係薄弱**

就近 6 年來國營事業實際領取獎金月數統計分析，國營事業平均領取考核獎金 1.97 個月，標準差為 0.12 個月，顯示考核制度之鑑別度低，考核結果差異小。績效獎金部分，數據顯示近四年度（94~97 年）皆領足 2.6 個月的事業高達 12 家，換言之，逾 50% 的國營事業過去四年皆領足獎金上限；全體事業歷年領取之績效獎金從 92 年度起便不斷增加，然 97 年因受金融風暴影響，但歷年全體事業之平均仍達到 2.15 月，標準差為 0.09 個月。況且，績效獎金計算採用的政策因素申算機制，雖可為負擔政策任務之事業減輕營運責任，然而存在相

當大的主觀認定與彈性操作空間，亦有論者視為事業績效不彰之擋箭牌。整體而論，國營事業經營績效獎金（總獎金月數）自 92 年度之 4.02 個月逐年提升至 4.2 個月，且歷年來平均總獎金月數呈現上升趨勢，經統計分析顯示純益率與總獎金月數之分配相左，現行制度下經營實績低落的事業總獎金月數也可能直逼上限，違背制度激勵員工努力之原意，難以激發員工工作潛能。

#### **五、後設治理值得作為引領制度興革的思維，為強化改善制度效能，政府治理架構、國營事業公司治理、策略績效管理機制之調整與完備缺一不可**

全球化時代來臨、政府財政困境、社會結構變遷等因素的驅動下，地方能量逐漸提升，形成市場化、全球化外的另一股巨大力量，過去政府傳統之治理模式日漸衰微，分權化之治理趨勢蔚為當前潮流，政府應充分展現順勢而為之治理氣度，從而轉為擔負後設治理（meta-governance）之角色，藉由建構整體制度面與策略面向，改善過去單一治理模式之不足，此與國營事業績效管理制度興革議題時空背景相似，值得參考借鏡。此外，為確保組織擁有良好的治理功能，績效管理工具從而發揮有效的評估改善功能，應檢討研考單位與主管部會的課責機制設計、落實國營事業的公司治理，與具系統性及連貫性的策略績效管理機制設計，從控制（Controls）、策略架構（Strategic Framework）、績效表現（Performance）到權責相符（Accountability）等循環管理流程，環環相扣彼此缺一不可。

#### **六、依產業分類整理先進國家公民營事業與國內競爭同業，發現事業因其「公共性」、「企業性」所占比重，其績效管理重點與制度設計考量亦有所差異**

不同的產業基於特性的不同，其績效管理重點與獎酬結構亦有所差異，市場越競爭開放的產業，越重視財務績效，變動薪資幅度越高；組織性質越偏向行政機關的事業，越重視關係公共利益、穩定服務品質的專業類型指標。金融類無論是屬於公、民營事業，多採平衡計分卡為績效管理工具，強調服務、顧客、營收等表現，並按盈餘計放獎

金。製造類事業之中，若產業性質較偏向市場競爭，則重視盈餘、淨利等財務面指標，其績效管理與獎金制度緊密結合；若其性質為公用事業，則多受到獨立管制機構的監管，其績效指標與獎懲制度相連接。交通運輸類、通訊服務類二者類似，其產業結構多為政府監管功能與企業職能分離的形式，採營運效率、服務品質、顧客滿意等專業指標之比重，遠較財務類指標來得多，此類型事業民營化後，其獎金激勵制度設計的彈性較高。社會保險業在績效指標的設計上，財務經營效率以及業務經營效率並重，財務類指標大多以維持穩定獲利為前提，著重成本降低、經營效率等面向。

#### **七、經歸納國內外公民營事業績效獎金制度典範，制度大多依循策略管理系統由上而下逐步建構，指標設計宜根據事業特性與重要程度求同存異**

經比較與歸納國內外公民營事業績效管理制度，發現無論是公營或民營企業，大多依循企業策略管理系統「由上而下」逐步建構，從組織的願景、使命為出發點，進而決定其欲達成此願景所應發展的策略目標，最後依此決定關鍵績效指標（KPIs），其中亦包括政府所賦予公營事業的政策任務。就實務而論，績效管理制度設計應針對事業型態客制設計、因地制宜，民營企業大多採平衡計分卡模式設計，但同時領導階層決策的裁量幅度亦相當高；國外先進國家的國營事業多半已自由化，且採監管與經營分離，由協力廠商獨立機構監督或施予獎懲，極少出現一套制度通盤適用之情形。績效指標設計根據事業特性與重要程度應求同存異，產業性質、組織定位不同，所欲達成之策略目標的輕重緩急亦不同，宜就其相對重要性設置不同的指標權重、獎酬幅度。

## **第二節 主要研究建議**

立即可行建議：

**五、建議行政院研考會退居「後設治理者」角色，僅負責框架制訂與程序審核，授權主管部會掌有考成成績實質裁量權，以落實權責相符精神，並強化國營事業公司治理（主辦機關：行政院研考會；協辦機關：中央銀行、財政部、經濟部、交通部、勞委會）**

現行體制上，由於行政院研考會具有考成成績的實質裁量權，間接影響各事業考核獎金數額之核定，然而為公司經營成效負責的卻是各業務主管部會，工作考成與獎金制度作為國營事業經營績效的課責工具雖立意良好，然而在體制上「權」、「責」卻分散至研考會與主管部會，導致治理架構上存在權責不符之疑慮。因此，建議可引進後設治理之觀念，就其職責與功能作層次上的劃分與區隔。由研考會退居「後設治理者」角色，即無分數實質裁量權，僅負責框架制定與程序審核，由主管部會首長擔任考核績效之角色，於初核階段即進行澈底的實質審查，一方面藉由工作考成制度對部屬事業進行實質管理，使部屬事業成為其施政計畫中之一環，以落實各項政策之施行，另一方面部會首長握有考成成績與獎金發放之裁量權，須同時向立法院負責，此舉亦同為間接向人民負責，有助於落實權責相符（Accountable）的課責精神。同時，既然治理架構由上至下授權，身兼受考核對象與獎金獲益者的國營事業，因此於自評階段更應須落實公司治理之誠信原則（Integrity）。

**六、建議國營事業工作考成制度應銜接所屬部會中程施政計畫，由事業配合部會中程施政計畫的策略目標，設計納入年度之重要考成指標（主辦機關：行政院研考會；協辦機關：中央銀行、財政部、經濟部、交通部、勞委會）**

中程施政計畫以建構明確且收斂之上層目標為主，逐漸展開、發散成為系統化、標準化、簡單明瞭的目標導向衡量指標，乃是中央政府督促主管部會的重要績效管理工具，事實上大至施政藍圖、策略目標，小至績效指標、衡量標準之達成，各部會皆須倚賴國營事業之經營與配合，然而遺憾的是當前工作考成制度的設計，卻未將每年滾動的中程施政計畫所重視之面向、指標納入考成範圍。就策略績效管理

設計的系統觀點，為改善工作考成制度與策略目標的連貫設計考量，澈底落實各部會之重要施政藍圖，本研究建議應將國營事業工作考成制度銜接各部會中程施政計畫，由所屬事業配合部會的中程施政計畫目標，以年年滾動之更新方式，檢討與改善工作考成制度（內容含評估面向、指標設計、納入比例、權重分配），以發揮督促國營事業精進的激勵效果與導航作用，建立符合績效管理精神由上而下（Top Down）的目標管理與由下而上（Bottom-up）循環回饋的績效評估機制。

**七、建議行政院研考會短期內增訂工作考成制度整體框架規則，包括面向、指標、權重及整體成績比例等，長期則配合制度改革調配指標以利區分（主辦機關：行政院研考會）**

短期而言，針對制度面考成面向過度延伸與指標內涵設計瑕疵，以及結果面的考成成績鑑別度低且與經營實績矛盾的兩大面向問題，建議行政院研考會應增訂工作考成制度整體框架規則，包括如明確訂定工作考成面向之定義與歸類方式、不同事業型態或配合政策所要求特定類型指標之比例下限（如中程施政計畫銜接納入考成指標比例）、各類型面向（如財務、顧客服務）指標權重之上下限、各指標基準分設定之整體上限比例等指標審核標準與整體框架，盡可能避免各事業透過技術性操作導致易於拿甲等之可能性。且為了提升工作考成制度之公信力與鑑別力，建議研考會可從管考所有國營事業之立場綜合考量，設定國營事業考成成績比例之整體框架。長期而言，配合經營績效獎金制度之改革，工作考成可依據個別事業特性調降財務型指標比重或通盤重新調配各面向之指標比重，以利考核獎金與績效獎金之區隔劃分。

中長程建議：

**八、建議由行政院跨部會統籌、協調獎金制度改革與考成作業配套，根據事業型態設計具差異化獎酬結構之經營績效獎金制度，推動各部會進行相關法規修訂（主辦機關：行政院；協辦機關：行**

**政院研考會、行政院人事行政局、中央銀行、財政部、經濟部、交通部、勞委會)**

為釐清績效與考核獎金的性質與定位，將獎金激勵效果發揮到最大，本研究建議應植基於系統性與水平性之觀點與原則，從策略形成、衡量、執行系統加以連貫進行機制設計，回歸國營事業管理法之架構與理念，重新劃分國營事業型態與定位，依據其公共性與市場性之比重，檢討財務性驅動指標之比重分配，重新設計工作考成之指標框架與獎金計算公式，連接至具差異化獎金結構的經營績效獎金，據以形成對個別國營事業皆具實質激勵效果與整體公平性之經營績效獎金制度。長期而言，由於現行獎金計發係根據自各主管部會所訂定之經營績效獎金實施要點，如欲實現針對事業型態重新區分獎酬結構，建議宜透過行政院就政策推動之層次與高度，統籌、協調各主管部會推動相關法規修正工作，以落實制度通盤改善、推動跨事業合理公平之目標。

(一) 公司組織競爭類

事業特性相對較具備市場競爭與追求盈餘之條件，在強調利潤分享、變動式獎金比重較高的原則下，應採用鼓勵企業化經營、追求盈餘之獎酬結構：盈餘分成導出之績效獎金較高（如設上限 3.6 個月），業務與政策導向指標導向的考核獎金則較低（如設上限 1 個月）。

(二) 公司組織寡（獨）占類

現行僅存事業當中大多是獨占或寡占性、受價格管制的公用（準公用）事業，高度受到政府的政策規範與價格管制，兼具重要施政工具與市場營利任務的特性，建議固定式獎金與變動式獎金應並重，維持兩種獎金的比例（亦即考核獎金為 2 個月，績效獎金為 2.6 個月）。

(三) 非公司組織

因其以追求公共利益最大化為導向，且組織型態較似行政機關，故在強調目標達成、固定式獎金較多的原則下，應設計以確實達成政策任務為目標的獎酬結構：業務及其政策目標達成導向的考核獎金應



較高（如設上限 3 個月），盈餘分成導出之績效獎金則較低（如設上限 1.6 個月）。

附錄一 行政院研考會訪談紀錄

## 附錄一 行政院研考會訪談紀錄

訪問時間：民國 98 年 5 月 27 日

訪問機關：行政院研考會管考處

訪問人員：中山大學財管系張玉山教授、游子慶專案研究員

受訪對象：古步鋼處長、陳佳君副研究員

---

---

### 訪談內容摘要：

張教授：目前所考慮之方向有三種：最上策的作法為參考國外先進國家所採用的授權制度，透過治理結構的改善，來增進制度之效用。而中策則是如先前所述，讓研考會僅制定制度之大方向，而實質權力則下放於各主管部會，至於下策則是依循行之有年的舊有制度做些許改善，繼續施行下去。

古處長：會內有對此做過相關討論，而國營事業未來的考成作業的確可以將之劃分出去，權責移交於各主管部會，研考會只扮演形式審查的角色，抓住制度的大方向，至於真正的細節指標則交由各主管機關來制定。

陳副研究員：除了這三個方向外，還有另一重要的考量是獎金的制度面。目前獎金制度區分成兩塊，如何做出妥善的區分並精簡之，使其符合當前經濟社會狀況。

張教授：可依國營事業的類型做出區分，若屬競爭類，則其政策任務的比重相對較低，而競爭的成效表現則較大，可朝績效獎金方向靠攏。若為公用事業類，其負責相當程度的政策任務與民生供應，則應往關鍵績效指標調整，並且較不應以財務績效為評量準則，其方向較接近年度工作考成制度。而兩類獎金之比重應依事業性質（競爭類或公用類）的不同做出區隔，

競爭類的事業其績效獎金的比重將會較高，而公用類型者則以考核獎金之比重較高。

陳副研究員：由於獎金總額 4.6 個月為過去所沿襲下來的制度，若採新方向如何決定兩類獎金總月數之合理範圍。

張教授：第一種可利用比較的方式，探討國營事業與公務員兩者福利的差異為何。

古處長：獎金的主導權不在研考會手上，而是由人事行政局負責，目前會裡之權利只能就考成制度進行探討，但仍可提供整體之研究報告給行政院參考，但能否落實則需行政院決定，非研考會之權限。



研考會訪談實況（一）



研考會訪談實況（二）

## 附錄二 交通部訪談紀錄

訪問時間：民國 98 年 7 月 24 日

訪問機關：交通部

訪問人員：中山大學財管系張玉山教授、游子慶專案研究員

受訪對象：葉匡時政務次長、楊茂森簡任秘書、吳秉蓁專員

---

### 訪談內容摘要：

#### 一、交通部對部屬事業的管理架構

楊秘書：與經濟部之國營會類似，但無一專職之組織來處理，其分工是由交通部秘書室來進行考成制度的項目部分，但其所連結的績效獎金則是由人事室負責。簡單來說，與「金錢」相關的作業活動為配合人事行政局，因此是由人事室來進行處理，而制度的建置，則歸屬於秘書室，至於要點的制定由於研考會要求每年需進行修訂，因此本部會要求所屬事業就前一年之制度提出建議，而由本部進行彙整上報。

而獎金方面則分成兩個部分，2 個月的考核獎金與 2.6 個月的績效獎金，績效獎金由人事室進行處理，每年會組成一「實施用人費率機關績效獎金審查會議」，負責審查政策性因素之合理性，由政務次長主持。

張教授：交通部所屬事業中，機關組織較公司組織多，似乎不太適合以盈餘為導向，目前制度是否會產生配合度的困難？

楊秘書：此制度的產生有其歷史沿革，過去考成指標除盈餘外，政策方面的考量占相當大的比例，此方面主要受國營事業工作考成之定位影響。研考會於 93 年有鑑於制度之方向有扭曲之現

象，故建議業務經營項目應至少占六成的比例，也因此提供相當大的改善。早期階段由於外在環境良好，故國營事業似乎較易達成盈餘目標，較無以業務為導向。於 93 年後研考會對於此制度有進行收斂，要求業務經營項目至少應占六成，話雖如此，近年於實務處理上，國營事業會應狀況之不同，對項目的比例進行調整，以偏向政策達成為多，避免考績無法達到甲等。

簡而言之，以國營事業的角度在乎的是成績結果，而研考會則是著重於制度的定位，但其定位一直以來都有不夠一致的現象。且即使以業務經營為主要衡量，當中仍不免加入政策因素之考量，做出一綜合的貢獻度評判。

## 二、經營績效獎金

張教授：交通部所屬事業中，除台鐵局外，94~96 年各事業之績效獎金皆拿 2.6 個月，其實務之運作如何？

楊秘書：考成成績皆按照要點實施，要將事業考乙等需有相當充足之合理性。而交通部之管理採雙軌制，一方面雙方會就指標評分之合理性進行溝通討論，並由秘書室彙稿；而另一方面，人事處則找政次開會。由於台鐵非採用人費率單位，故其不適用經營績效獎金要點。據了解可能原因為其過去於省府時代雖採用人費率，但因無法拿到績效獎金，故其便比照公務員辦理獎金。

張教授：為何交通部於 93 年考成項目變遷後，指標項目雖不同，但指標內涵之差異性實則不高，分數之鑑別度也不佳？

楊秘書：未經統計結果來評量，部會於過程之中並未發現此問題。交通部之所以甲等比例高，主要是看事業營收之狀況，就過去幾年的統計結果來看，交通部所屬事業之營收為行政院各部會中表現相對較佳者，故在事業皆能為政府賺錢的情況下，

實無對其打乙等之理由。

張教授：考成獎金與績效獎金兩者之重疊性過高，建議如何區分？

楊秘書：各國營事業可簡略再區分成公用性與企業性，公司組織的企業性較強，而組織類則偏向公用性質，但由於改制的過程繁複因此並未做出修正。如港務局一直以來要法人化，主要原因就是其企業性較重，但仍屬見仁見智，仍未有一套完整的做法。

### 三、工作考成制度之探討

張教授：若採將實質權力完全下放至主管部會，行政院研考會只負責原則框架之制定，是否有其可行性？

楊秘書：原則上是好的，但財務性指標由於為數量性質所以較易衡量，若為政策性因素等質量性指標則較難訂定，挑戰度高，但只要有其合理性，也未嘗不可。而中程施政計畫目前的制度即為如此，當中規定未來四年重要施政的指標應如何訂定訂定。策略會議由首長主持，決定方向與目標，其若能再往下與國營事業相連接整合，則一致性會較高。

張教授：目前制度是否能妥善將上層之策略目標與下層單位進行連接？

楊秘書：舉例來說，自由貿易港區為中程的一項目標，而這項指標又會下分給各個港務局，規定其各自的達成標準並進行評核。因此就政策面的項目來說，此方式的效果應當較好。

張教授：若制度規定考甲等之事業數量必須有一定比例，是否可行？

楊秘書：以公務人員之心態，目前所規定的甲等比例不得超過 75% 便備受批評，各事業明明都賺錢，卻有四分之一需被考成乙等，實屬不合理。特別是部會裡各事業的營收狀況相較於其他部會都較為良好的情況下，劃一統一門檻並不合理。其他規定

若合理，交通部所屬事業之配合度會相對較高。

張教授：未來在外在經濟環境不佳的情況下，獎金是否有調整之空間？

楊秘書：建議不劃框架，就看其經營績效的表現狀況來予以評量，並採絕對值來處理。若當年度之盈餘收益不佳，當然獎金的數額就當減少，不應加計政策性因素來計算，而是以絕對值（實際表現）決定，此方面所受到的質疑應當較少。

張教授：交通部可行，但其他部會受政策因素影響過大，似乎會欠缺水平公平性。交通部不應與其他賠錢的部會在同一個框架下處理。

楊秘書：透過分類來處理，將不同性質的事業採不同的制度。分類可行，但若是公用性質強的事業單位，將會使一般行政機關的公務員產生相對被剝奪感，為何沒有同樣有 4.6 個月的待遇。大致上目前研究團隊建議的制度方向尚屬合理，雖細部仍有相當大的討論空間，但未來朝此走向可接受。



張教授訪談葉匡時政務次長



交通部訪談實況



## 附錄三 財政部訪談紀錄

訪問時間：民國 98 年 7 月 31 日

訪問機關：財政部

訪問人員：中山大學財管系張玉山教授、游子慶專案研究員

受訪對象：人事處陳相如專員、國庫署洪培銘稽核

---

### 訪談內容摘要：

#### 一、財政部對部屬事業的管理架構

陳專員：財政部國營事業之主管機關為財政部國庫署，國庫署管轄董事代表之任命（含董事長、總經理），並以剩餘股權管轄移轉民營之財政部民營化事業，其他領域則由財政部其他單位授權劃分管轄財政部所屬事業。早期成立「公股管理小組」但由於管轄範圍擴增到財政部印刷廠，菸酒公賣局已超出原只管理金融保險業之範圍，故該小組實際控管之功效有限。工作考成原由副秘書室負責，爾後交付予國庫署。

張教授：財政部主管機關的管理事業風格似乎不同於經濟部國營會，財政部國庫署傾向保有員工領取獎金，且工會討論也不構成問題？

洪稽核：國庫署之立場仍保有確實控管之責任，去年台銀人壽與台銀證券與原台灣銀行成立台灣金控，雖然台灣金控報院時以金控為單位評甲等，但拆解個別公司之台銀人壽與台銀證券在部內初核評乙，故兩家子公司仍須依照評等領取個別獎金。另外，在工會中僅菸酒公司偶發激進之討論爭辯，其餘尚可。

## 二、工作考成流程與現況

張教授：可否描述當前年度工作考成之流程架構與現況？

洪稽核：財政部在前一年度 11 月底修訂指標，翌年所屬國營事業依規定於 2 月底完成自評報部，嗣財政部於 3 月底完成初核後，陳報行政院。財政部國庫署（第二組）辦理所屬事業董監事、盈餘管理等事宜。

張教授：請問針對主管機關複核的工作，是否存在其必要性？因為回顧歷史財政部所屬事業無論歷經自評、初評或複核，幾乎不影響多數事業領取考核獎金 2 個月的現象。

洪稽核：依據國營事業管理法明訂國營事業應受管轄於主管機關，所以完成初評、複核乃是按照行政法規。然而由行政院統一辦理複核似乎隱藏其不甚合理之處。

張教授：是否出現財政部評事業為甲，但送院核報卻被降級打乙的情況？

洪稽核：不曾發生，至多分數調降。財政部所屬事業曾評過乙等僅發生在 94 年之菸酒公司，且菸酒公司在初評時即已被評乙等。

張教授：是否有因領足績效與考核獎金 4.6 個月導致社會觀感不佳而產生的疑慮？

陳專員：4.6 個月之規定行之有年，由中央及法律認可，且訂入工作規則，勞委會認為只要訂入工作規則一旦有更動必須經過勞資協商，不易輕易改變。且許多事業必須配合政策任務，尤以菸酒公司肩負政策任務力求開發經營，又面對競爭市場開放挑戰，且又有禁煙不鼓勵飲酒之限制，受到影響較大。

張教授：績效與工作獎金皆建立在盈餘面上，與盈餘掛勾是否恰當？

陳專員：恰當，事業若能完成政策任務，尚有盈餘，則應發給獎金以資鼓勵。財政部所屬事業不同於其他部會事業例如台電為獨占，中油為寡占，財政部事業多為競爭，除存保公司不需談盈餘（以政策導向）外，財政部事業應仍參照盈餘。

### 三、工作考成之未來建議方向

張教授：財政部是否需要獨立董事？因為其權責（accountability）上之權力與責任並無充分授權。

陳專員：依據證交法規定，公開發行公司原則需設立獨立董事，財政部所屬事業中，除屬非公司組織（如中國輸出入銀行、財政部印刷廠）外，其餘事業已依上開規定設置獨立董事，且已達規定之席次（董事會五分之一席次）

張教授：自 93 年後事業單位要求針對其競爭或獨占類型，改變考核面向，然雖主面向改變，但內部細項評估指標未有太大變動。所以若改為以實質審後（由財政部實際審查事業考核）再程序審（由行政院研考會配合中長期施政目標訂定某關鍵的指標考核）該框架是否可行？

洪稽核：框架可行同意，由財政部實質審查再經行政院考核程序，充分授權予主管機關。

張教授：是否可以給予建議關於國營事業之管理與未來走向？

洪稽核：工作考成多是評內部員工，考核目標在於員工是否努力，是否完成政策性任務，然目前工作考成之指標太細且過於繁瑣，對反應員工實質績效，功效不大。

張教授：當前國營事業形式迥異，除了健保局與勞保局將改制回行政機關外，其他國營事業存在競爭、寡占與獨占之不同性質，卻同時存在於在三大部會中，且又將配合中長期施政計畫，應有所區分管理。



財政部國庫署訪談實況  
(一)



財政部國庫署訪談實況  
(二)

## 附錄四 經濟部國營會訪談紀錄

訪問時間：民國 99 年 3 月 5 日

訪問單位：經濟部國營事業委員會

訪問人員：中山大學財管系張玉山教授、游子慶專案研究員、李清燕研究助理、顏君卉研究助理、楊傳銘研究助理

與會人員：經濟部國營事業委員會李少儀組長

---

### 訪談內容摘要：

李組長：在此我想就簡報內容來做說明，首先在第 15 頁的部分，此部分對工作考成問題的癥結給了相當深刻的見解；而第 3 頁的流程部分，目前考成與績效兩套制度的時間點不同，考成的審查是從 3 月底到 6 月，而績效獎金則是等 7 月的決算書出爐，然後才從 9 月審到 11 月，此兩套制度本來可以個別進行，然而今年的政策是要各部會提前在 3 月至少找三位專家學者來做審核，使得原本 9 月的工作提前至 3 月，因而兩邊的政策因素審核會有衝突，且兩邊審核結果不一致也會造成政府公信力的問題，而本單位要求只以研考會的結果為主，卻沒得到研考會的認同，造成許多實務上執行的困難。

張教授：理論上可以兩邊各自審核，但實務上兩邊會互相比較，且申算出來的數字亦會有所不同，才會造成政策因素結果的衝突。

李組長：另外在第 18 頁獎金月數的部分，就目前國營會對所屬部會所發放的 97 年獎金月數來看，並與高雄港務局來做比較，可以發現高雄港務局的考核是乙，然而績效獎金是拿 2.6 個月，由此可以與本研究的結論做呼應，亦即考成獎金與績效獎金有所重複，且其結果不一致；而在第 11 頁部分，可以看到財務相關指標占台電、中油的考成指標比例相當大，然而類似的公用事業不應與獲利能力相連結，而應找其他的指標來代

替。

張教授：其實研考會在過去亦曾試圖改革考成指標，然而在實際執行時只能將不同的面向內繼續沿用過去的指標，因而可以發現面向改變，但是實質指標並無太大變化。故可知上層決策人員瞭解改革指標的重要性，然而當任務被分配到各單位自提的時候，卻可能只達成行政流程但卻不對實質改變有所助益，因此將來不能只靠幕僚單位來執行改革任務，而是要制度上由部長來負責，以做到更深一層的改革。

李組長：而在第 24 頁的部分，這裡指的後設治理基本上還是要視研考會的態度和想法。此外因為目前國營事業多肩負政策因素，故在執行公司治理是會有困難，除非政策可以跟經營分離，或者可以採取編預算的方式來執行政策任務。

張教授：這麼做是比較好的，因為目前各部會的屬性不一，若將權力下放至各部會去做實質審查則會解決此一問題，並使研考會可以專注在設計一套完善的制度，而非去做實質審查。而在此我們所謂的公司治理是較廣義的，並非只有上市公司的控制與稽核等，而是權責相當的概念，亦即權利、義務、及責任要相一致。



研究成員與李組長合影

## 附錄五 高雄市政府研考會訪談紀錄

訪問時間：民國 99 年 1 月 19 日

訪問機關：高雄市政府研考會

訪問人員：中山大學財管系張玉山教授、李清燕研究助理、顏君卉研究助理、楊傳銘研究助理

受訪對象：高雄市政府研考會第三組錢學敏組長、高雄市政府研考會第三組余佳燕副研究員

---

### 訪談內容摘要：

錢組長：目前考核市營單位，只剩三個包含公共汽車管理處（機關），輪船公司（公司組織）以及動產質借所，動產質借所早期名為公營當舖，且只有動產質借所有盈餘，其他兩家為虧損。另高雄銀行因為已經移轉民營，所以公股代表多半是由財政局督導，研考會並不負責考核。

張教授：那有虧損是打乙嗎？

余副研究員：不一定，看綜合表現。

錢組長：其實公共汽車管理處表現較差（累積虧損超過 100 多億）所以打乙較多，而輪船公司雖然有虧損，但因為剛從公共汽車管理處分流，營運剛起步，有許多政策需要配合，且很多部門業務還在整合，且其亦努力在業務經營與創新（權重為 45%，見下表），故去年分數為 80.56 低空飛過打甲。

附表 高雄市研考會所屬市營機構之考核面向

面向權重配置	公共汽車管理處	輪船公司	動產質借所
業務經營	45%	45%	38%
財務管理	30%	30%	37%
企畫管理	10%	10%	10%
人財管理	9%	9%	7%
研究發展	6%	6%	8%

資料來源：高雄市研考會

余副研究員：研考會會要求各事業依據規定格式自我考評，並送交主管機關（公共汽車管理處與輪船公司主管機關為交通局；而動產質借所主管機關為財政局）執行初核，再由研考會負責複核。

張教授：那最後的分數，複核機關基本上是尊重初核的主管機關嗎，或者有權更改初核分數？

余副研究員：最終分數以研考會聘請的委員打的複核分數為主，而研考會聘請的委員除了有研考會內部主管，亦聘請學者專家，而主管機關提供的初核分數是提供參考用，研考會還是有權決定最後考核分數。

張教授：上述規劃的面向內部包含項目為何？

錢組長：老師可以參考我們提供的考核報告，項目以研考會要求的內容與格式為準，而聘請的專家委員有餘協助考核行之多年，所以都非常清楚考核的指標應包和和項目，項目變動不大，只是歷年都增加 data 的數據資料。

張教授：市營所屬機構的人員所領的獎金與國營事業之差別為何？

余副研究員：三家市營事業機構，因為具公務員身份所以除了 1.5 個月的公務員年終獎金，尚有績效獎金（考甲 2 個月、考乙 1



個月)，不像國營事業有考成獎金 2 個月與績效獎金 2.6 個月，合計有 4.6 個月。

張教授：市營所屬機構的人員是否會像國營事業有大規模的員工爭取獎金行爲？

錢組長：不會，因為畢竟也只有考核三家事業，員工也很清楚若今年經營績效不佳，則考甲無望，不會爭取。呈現在考核報告上的分數都是未經修改，為原始從送交自評、複核的分數。

張教授：考核的項目是否會配合市府中期計畫而作調整？

錢組長：市府計畫原則上交由第二組管理，但各組單位其實都很瞭解，所以考核委員也會納入考量，是否今年有達到配合施政目標。

張教授：所以配合政策是否達到是沒有指標化呈現在考核報告上的？

余副研究員：沒有直接數據呈現，但其實也反映在考核報告中，因為考核委員的組成，除了有外聘學者，也有一半是市府的長官，例如財政局主秘、主計處主秘、人事處主秘，對於市府政策都相當瞭解，所以也會加強市營所屬機構是否配合施政，扮演監督的角色。

張教授：考核是否有實地查訪，歷時多久呢？

余副研究員：兩天考核三間市營機構公司，由於公車處與輪船公司，在未分流前業務合併、性質相近，所以是一起考核。所以由委員到市營機構聽取初核報告，之後再實地規劃動線查訪，例如公車處在去年執行環狀 168 的政策，所以就由委員實地乘坐一次。

張教授：市營所屬機構是否不以盈餘、賺錢為目標？

錢組長：動產質借所其實是可以很賺錢的，但因為不能和民營的質借單位競爭，不可提高貸放利率，以免形成與民爭利，應以協助民眾便利質借為主，所以不應以營利為目的。而公車處和輪船處，也因配合政策與扮演社會責任的角色，例如老人或

學生票價，又例如考量安全第一原則，即使虧損也必須使公車汰舊換新（約更新兩百輛）不以營利為主。

張教授：是否有將顧客滿意度列入績效評定指標當中？

錢組長：研考會考核雖然也重視顧客滿意度，但存在兩個問題，使市營所屬的三個機構不能直接作顧客滿意度調查，首先質借所服務的客戶，通常有急需現金的困難，考量到隱私，顧客多半不願意公開表示客服意見；而施政滿意度的調查是由第一組負責，會針對公車處與輪船公司應努力配合政策的部分，例如提供偏遠地區的公車動線，或元旦公車免費搭乘做考察，但並無指標是專營顧客滿意度調查，並投射到第三組的績效考核上。

李研究助理：面向權重或指標細項會變動嗎？

錢組長：大架構不會變，例如面向項目、權重配置，而指標會作細部增減項。



訪談高雄市研考會第三組  
（管制考核組）



高雄市研考會第三組錢組長(右一)  
給予建議

## 附錄六 中華電信公司訪談紀錄

訪問時間：民國 98 年 10 月 13 日

訪問單位：中華電信公司工會

訪問人員：中山大學財管系張玉山教授、游子慶專案研究員、顏君  
卉研究助理、李清燕研究助理、楊傳銘研究助理

受訪對象：中華電信工會張緒中前理事長

---

### 訪談內容摘要：

張教授：當今國營事業的績效管理制度存在很多根深蒂固的問題，本研究經過工作考成及績效獎金的計算方式及其結果的研究，並蒐集國內外金融業、交通事業及社會保險業等的標竿做法，未來的建議政策將考成制度導入中程施政計畫，並依各事業之組織型態與營運性質之不同，以調整其經營績效獎金及考核獎金與績效獎金之配置。請問針對這些方向有什麼建議？

張前理事長：這些針對現況所提的建議似乎可行，但是在執行時必須考慮人的因素，尤其在組織內部要推行一新政策時，通常會面對內部員工極大的反彈，尤其當工會組織的勢力較為龐大時。

張教授：除了內部員工的問題，在外部還有可能面對政治的壓力，像是高鐵的例子，還有近期高捷面臨財務危機等皆然。

張前理事長：政治考量在許多政策議題上的確常常凌駕於公眾利益之上，不過之前中國鋼鐵公司的公司治理也帶來好處，例如投資高雄捷運，為高雄地區的轉型與發展提供了一個良好的基礎。

張教授：除了政治因素以外，中華電信公司有沒有其他的公司治理案

例或公司政策爭議的處理方式。

張前理事長：因為中華電信有與工會簽訂「團體協商」合約，因此當某一政策與公司員工的利益有所衝突時，就必須與員工協商，如此一來會加大員工在事前的參與率，而不必在事後因員工不滿而造成勞資雙方的對立與衝突。

張教授：總結今日的討論，未來在執行新政策時可能會遇到哪些問題？

張前理事長：政策面是沒有問題，但在執行時便會產生問題，尤其是在不同時期會有不同領導人，其風格不僅各異，且對政策的執行成效具有極大的影響力，另外對的領導人會帶動組織改革，讓組織朝最佳結果前進。



中華電信工會訪談實況



張緒中先生暢談經驗

## 附錄七 中國鋼鐵公司訪談紀錄

訪問時間：民國 98 年 10 月 21 日

訪問機關：中國鋼鐵公司

訪問人員：中山大學財管系張玉山教授、游子慶專案研究員、李清燕研究助理、楊傳銘研究助理

受訪對象：行政部門李慶超副總經理、行政部門李雄助理副總經理、人資處林義郎副處長、人資處人事規劃組曾晞儒組長

---

### 訪談內容摘要：

曾組長：84 年民營化後開始有員工分紅；目前除了超額產銷獎金，另外又激勵獎金（有盈餘 EPS 才發），當稅前盈餘超過基本獎金核發標準（基本激勵獎金為盈餘之 3%）時，超過部分之獎金比例分別為盈餘之 3.5%、4.5%、5.5%、7.5%、8.5%、10.5%（例如 100 億元以下盈餘之核發比例為 3%，而目前為盈餘 105 億元，則獎金為 100 億元之 3%，在加上 5 億元之 3.5%），增加的幅度為階梯式。

李副總：目前中鋼公司的獎金共有上述超額產銷獎金、激勵獎金、員工分紅等三種。

張教授：如果遇到總體環境不佳時要怎麼辦？

林副處長：一切按制度走，像是今年沒有盈餘，所以公司員工的所得都有所減少，公司很多管理人員也以減薪因應，但是本公司的持股信託制度照舊。

張教授：目前本研究之最後解決方案比較希望朝平衡記分卡的方式走，但是在執行時如果遇到大環境不好，那麼就會有爭議，不知道貴公司是怎麼解決的？

李副總：在中鋼民營化後由於面臨極大的競爭，所以公司的向心力會

比較大，因此公司在執行政策是比較不會遇到障礙。另外中鋼公司每年對於子公司（約 17 家）有績效考核，其中財務型的指標就超過 50%，公司在這方面的執行較嚴格，像是去年董事長就下令最後兩家一定要拿乙，且目前公司的共識是拿甲的比例只能有 40%。雖然總公司給與政策申算的空間很少，但是如果真的總公司的政策使然，還是可以有加分的空間，例如總公司要子公司購買一塊地，縱然此舉長期會提升財務指標，但短期會讓財務指標的下滑，因此就會給該子公司加分。

張教授：那貴公司對於國家的政策投資的方式為何？

林副處長：本公司會審慎評估，不會完全照政府的意思投入，但是如果公司內部評估其具有投資效益，那麼也是可能加碼的，例如之前的國光生技我們便由說服公司許多決策人員加碼投資。



中國鋼鐵公司訪談實況



張教授與中鋼同仁交換意見

## 附錄八 「國營事業績效管理與獎酬設計探討」座談會議紀錄

會議時間：民國 98 年 10 月 2 日

舉辦地點：台北市民生東路三段 156 號 12 樓

研究人員：中山大學財管系張玉山教授、游子慶專案研究員

與談人員：行政院研考會管考處黃宏光科長、中山大學企管系黃北豪教授、中油公司企研處陳綠蔚處長、台電公司人力資源處李玉村處長

---

### 會議記錄內容摘要：

#### 一、工作考成制度設計之討論

陳處長：研考會衡量面向有財務面、業務面或政策面等，財務面比重較高是因為其指標易於量化。而工作考成中有與預算相比之達成率或與去年比較之成長率，然而編列預算亦存在許多問題，從事業根據固定資產、固定支出，編列翌年之預算，送交立法院後又會再遭刪減，導致負預算，完全不符合企業經營之效益發揮。另外，在績效審核結果上，考核獎金非甲即乙，主要原因為獎金以 rewarding 為激勵性質，打丙太過嚴苛。

黃科長：4.6 個月其實是透過不同機制考核統稱合計的，然而當合併加總計算，又同時並發放就扭曲了原意。且 4.6 個月是編列為獎金預算，尚須根據事業內部員工之實績表現，若員工之間領取獎金有鑑別度，則社會輿論不至於窮追猛打，齊聲撻伐。而根據張教授簡報提出之問題一一回應如下：

研考會早期以程序審查為主，近年因社會輿論聲浪，所以研考會才介入事業實質審查。

財務指標過多：因為財務指標易量化。

考成細項指標多以 80 分起跳：獎金之意義不同於薪酬，目的在激勵員工，所以只要員工表現達到標準，則由 80 分起算給予獎勵。

政策任務之申算是否合理：研考會針對各事業政策任務以程序審方式，只要事業能提出證明，基於公平一致性原則，研考會會給予認可。

過於偏重盈餘：較針對盈餘的為 92、93 年度，爾後研考會於 94 年度起屢作修正，將不至於過於偏頗盈餘。

陳處長：以中油事業而言，在工作考成之林林總總 26 項指標中，真正可以衡量國營事業績效的有限，中油事業必須肩負起國家責任，只要是台塑認為不符合利潤無興趣者，中油都必須執行，然而考成項目中對國家政策之衡量過少或相對不重視。

黃教授：民間績效衡量之設計有兩大探討議題，首重：企業應該要做到什麼？（類似研考會之考成，要求國營事業應做到什麼）次重 KPI 之計算，然而當前工作考成之計算並不符合企業有效經營之目的與原意，例如三年進步率或五年達成率等，導致事業有數據之操作空間，並無法連結回企業上層之使命與願景？當前經營績效制度之 KPI 指標多檢討基層員工，對於真正掌握公司成長方向之上位經營者審核目標不明確，KPI 的對象、合理性、計算與對象都存在疑義。且雖然 KPI 在管理上收納為四個面向，但指標仍偏向瑣碎，且針對事業營運性質不同，指標權數之配置也要調整。

## 二、經營績效獎金之設計討論

李處長：台電因為配合政府政策，台電電價全世界第三低，無法反應成本導致虧損，然而以台電之經營績效而言，虧損減少，經營效率進步，然而獎金卻一年不如一年（95 年 2.6 個月，96 年 2.3 個月，今年 97 年更降到 0.7 個月），社會大眾仍誤解



國營事業是肥貓領取高額獎金，所以建議研究團隊應多規劃公開之產官學座談會，探討國營事業之政策任務、經營績效之定義等，透過媒體觀點為國營事業發聲，而台電事業之三點建議如下：

獎金計算公式的設計必須連結績效，目前經濟部改善方案版本借鏡國內外電業選定之 KPI，採納非財務指標，實為一發展方向，期望新制度能繼續發展改進。

獎金設計應能激勵員工為目標。

同意績效獎金制度與經濟成長率連動，然而不應好高騖遠，將經濟成長率設定在 6% 以上，才能領取 2.6 個月，不僅忽視台灣已邁入已開發國家，經濟高度成長率有限的事實，且還會造成員工反激勵之效果。

### 三、工作考成之後續討論與建言

黃科長：研考會考成指標連結施政計畫，以往曾嘗試連結，但由於研考會無權干涉事業內部之公司治理，所以目前期許為交由部會輔佐事業執行。若將衡量指標與施政目標連結，確有其意義，但連結上必須精準。配合事業之營運型態，調整考核獎金獲績效獎金數額，在方向上可以發展。

陳處長：當前建議架構，以盈餘性質傾向之事業多劃分績效獎金，以政策任務為主之事業則多劃分考成獎金頗為認同。

李處長：亦表認同。

張教授：考核獎金與績效獎金之月數劃分，會配合事業之國家責任，例如台電目前仍須負擔救災重建，所以綠色區塊之盈餘不會太多。而例如台灣菸酒公司以獲利盈餘為主，則應較少政策任務與性質之考成獎金，多盈餘性質之績效獎金。

附錄八「國營事業績效管理與獎酬設計探討」座談會議紀錄



張玉山教授於座談會中簡報



陳綠蔚處長於會中發表意見



李玉村處長於會中暢談想法



黃北豪教授於會中發表看法

## 附錄九 「國營事業績效管理與獎酬激勵之前瞻」 座談會議紀錄

開會時間：民國 99 年 3 月 5 日

舉辦地點：國立中山大學

研究人員：中山大學財管系張玉山教授、游子慶專案研究員、李清燕  
研究助理、顏君卉研究助理、楊傳銘研究助理

與談人員：中鋼公司李雄營運助理副總經理、高雄捷運公司張辰秋副  
總經理、經濟部國營事業委員會李少儀組長、高雄港務局  
張國明主任秘書、中油公司煉製事業部林勝益副執行長

---

### 訪談內容摘要：

張教授：目前經營績效獎金制度需要有所修正，考核獎金所依據之等第是由行政院研考會在審，而績效獎金則是由各部會在審，而因為各部會的業務不同，因此難免會成為國家的政策工具，此時會有政策因素申算的問題產生，因為研考會與各部會都各自計算，故體制上有些問題。此外在制度與現實之間也有些落差，因為制度設計是以盈餘為主，然而在實際執行時卻又不能完全以盈餘來考量，故有不一致的問題。而本研究的政策建議是研考會只做審核，並制定一些基本規範（如考甲比例），並要將國營事業的績效與各部會的績效連結，亦即與中程施政計畫連結；另外各類型事業採納盈餘作為指標比例與績效獎金月數應有所不同。在此要請在座各位對本團對建議做評論。

李組長：績效獎金在實際執行的時候會有數個問題，首先是它缺乏彈性，一套西裝大家穿的結果就是會與不同性質之事業有所衝突；第二是過去我們有討論過 2.6 個月的上限合不合理；第三是政策因素考量是否要取消，因為國營事業有時不得不肩

負國家政策的包袱，故常常需要審查政策因素，然而我們亦常遇到工會希望從寬審查的情況，且經濟部下屬事業多為製造業，與財政部或交通部部屬事業的特性有所不同，因而在比較不同部會的績效獎金是會有不均的現象，並可能產生勞資爭議。

張教授：對此個人的建議是將權力下放給各部會審核就好，以權責作為基礎，不需要各部會單位與研考會各自審核。

李組長：另外績效獎金雖然在制度面上是合理的，但是在技術面上會有些執行障礙，例如不同部會對於政策因素的認定或認知有所不同，例如財政部與經濟部的屬性本來就有所不同。此外在激勵的及時性部分，目前績效獎金都是隔年再發放，故工會曾經提出每季發放獎金的建議，但若這麼做會有翻盤的疑慮，因為可能前幾季與最後一季的表現會大相逕庭，而獎金一旦發放出去便很難收回來。另一方面，研考會將權力下放給各部會的建議目前看來似乎不太可能，因為研考會要從制度把關者變成制度設計者在實務上會有困難，此部分可由目前的辦法中看出他們的把關是從嚴的，例如研考會要求政策任務的金額部分要與預算去比，超過預算的部分才能算是政策任務。

李組長：最後針對考甲比例的部分，貴研究的建議是否指某一部會底下不同事業的考甲比例不能超過某一標準？

張教授：沒錯，例如在三年之內考甲比例不能超過 80%，而部長必須決定哪些部屬事業為甲。

李助理副總：不過此建議在實際執行時會遇到一些障礙，正如長官在給部署打考績一樣，很多時候難免會有不公平的疑慮產生，但就中鋼在民營化之後的一些改革措施來看，無論怎麼做都會有員工覺得不適妥，不過政策還是必須繼續推行下去。

張主秘：在組織型態分類的部分，同一個單位有沒有可能跨兩個類型？

張教授：有可能，例如港務局在島內算是非公司組織，然而其卻必須與國外各大港口競爭，目前行政院研考會對各事業的分類應可用矩陣方式來呈現，例如非公司組織亦有可能是競爭性或非競爭性。

張主秘：平衡記分卡的各個面向在不同事業型態間的考量也應有所不同。

張教授：關於此部分本研究會加以考慮。

張主秘：設定考甲比例是否真的具有必要性，因為考甲比例設定是與其他國營事業比，但港務局是和中國大陸或東南亞的港口競爭，故在這樣的制度下似乎又不合理之處。

張教授：考甲比例有其必要性，因為國營事業還是行政體系的一環。

張主秘：雖然國營事業必須負擔公共利益，但它們畢竟不是行政單位，而且爲了讓國營事業自己活下來又不得不考量經濟利益，所以在考核國營事業的時候應該兼具公共利益與經濟利益，而這也是當時設計考核獎金與績效獎金的初衷，不過當政策實際在執行的時候，會發現公共利益與經營績效有所重疊，包括考評的項目，也因此產生了一些爭議，故公共利益與經營績效應有所切割。另外在此呼應剛剛李組長對 97 年考成等第的看法，高雄港務局是所有港務局裡繳庫盈餘最多的，但員工數目並沒有比較多，所以我們的工作量是最大的，不過受金融風暴的影響，港務局 97 年的業績才會大幅下滑，而在考成項目裡有些指標是 75 分起跳，故該年度的考核等第爲乙，但其他港務局因爲業務量下滑程度沒有高雄港大，故還能維持甲的等第。而各事業特性本來就不同，例如港務局服務的貨物而不是人，亦與經濟部部屬事業所提供之大眾物資、民生商品大不相同，除了提供的商品不同外，面對的競爭環境

亦有所差異，故很難在同一標準下來比較，然而以研考會的角度來看又不得不因公平性考量將其適用於一個標準，因此將權力下放給各部會是合理的，當然實際在執行時還需要更多的說明。

李助理副總：因為外面環境很複雜，行政院不可能在各方面都做到最好，因此授權給各部會是有好處的，且權力下放不會造成利己的現象，因為被授予權力的單位會有外界（輿論或工會）的壓力，因而刺激其產生以更合理的制度。此外我個人認為分事業型態的方向是合理的，且競爭型事業中除了需負擔政策任務的事業外，其他都應該要民營化，若不民營化就很難解決許多問題，例如中鋼及中船的先例。而且競爭型事業的績效獎金範圍也可以大些，亦即要保留一定的固定式獎金，但是變動時的獎金要更多，如此一來環境好時多拿獎金，景氣差時就少拿獎金，但這麼要有「願賭服輸」的精神，不能在景氣差時就怪制度不合理，而其他非競爭型的公司的固定式獎金較多，故這些事業並不會有爭議。另外中鋼在評比子公司時候亦會遇到部屬公司性質不同難以評核的困境，故我們的辦法 50%是財務，5%為政策任務，剩下比例的指標可以自己定，但只能有 40%的子公司（持股 50%以上，或董事長/總經理為中鋼所派任）可以拿到優等，除非有特殊情況經董事長核准才會放寬，例如中興土地開發公司的性質就是養地，故有很長一段的時間不會有收入；另外若有子公司的成績較差，則可以找 2 家同業相比較，但要事先申報，而中鋼內部則有一個委員會來負責審查；而在政策因素方面公安是最大的因素。此外，高雄捷運公司目前是中鋼的轉投資事業，但不是關係企業，故中鋼不需用考核高雄捷運公司。最後，在獨寡占事業的部分，像是中油、台電等公司的形象非常重要，故顧客服務指標應逐年增加，而配合國家政策基本上也可以提升公司的形象。

張副總：在此個人有數個重點，首先社會觀感對國營事業來說很重要，而與社會觀感有關的有執行政府政策和顧客滿意度，若政府政策多的事業是不能民營化，但若政府政策少於 5%就可以考慮民營化，以高雄捷運來說，雖然它是公用事業，亦即定價必須受到政府管制，但是它負擔的政策因素其實不多，故身為民營企業並無不妥；不過若受政府控制也並非壞事，例如臺灣高鐵雖然有政府的介入，但也因此獲得很多政府政策的配合（如交通部要求台鐵、高捷及國光客運配合高鐵）。第二點是個人贊同主管機關應承擔責任，但執行方式應要盡可能簡單。第三點，關鍵績效指標（KPI）非常重要，而本公司設有 KPI 有票收入、附屬事業收入、以及成本。最後，考核應該要有淘汰機制，且標準不應寬鬆，而一般的標準設定則多與過去來進行比較。

林副執行長：首先說明中油其實不能完全算獨占事業，因為我們尚需與民間企業競爭，且亦有國際競爭的問題，故在此個人認同研考會擔任後設治理的角色，因為光是經濟部所屬的事業其性質便不一，故很難適用同一標準來衡量，若能將實質考核的權力下放給各部會應會較合理，而且若研考會與各部會各有政策因素則不僅會產生糾紛，亦會對政府的公信力造成不利的影響。另外個人認為國營事業可以承擔政策因素，但該政策所產生的財務壓力應由政府來承擔，例如中油在油價凍漲的時候應由政府給與補貼，而非由公司來承擔虧損，但在先前實際狀況是油價凍漲造成公司財務惡化，故雖然凍漲對全民有益卻也產生社會觀感不佳的情形。另外個人亦認為不應用機關體的制度來管理企業體的組織，亦即面對市場競爭產業的國營事業應有不同的機制，例如政府在用人費、加班費或獎金上限方面亦不應限制太多。最後也許民營化是較好的選擇，但若不能民營化則類似中油的公司就不應承擔政策因素所招致的成本。

附錄九 「國營事業績效管理與獎酬激勵之前瞻」座談會議紀錄



座談會現場實況



國營會李組長發言



中鋼李助理副總經理發言



中油林副執行長發言



## 附錄十 期中報告審查意見

### 一、 在研究方法部分：

- (一) 本研究以深度訪談、焦點座談與專家座談為主，但尚未納入訪談結果之相關資料，亦未見實質檢視現有績效制度及可供改善之方案。
- (二) 期中報告僅完成 5 次訪談、1 場專家座談，這二項研究方法的數量皆宜再增加；此外，已進行之深度訪談及專家座談紀錄過於簡略，較難瞭解實際訪談內容。
- (三) 本研究案涉及未來國營事業績效管理制度的政策變革，建議考量增採「政策德菲法」，應可得到更具有參考價值的政策改善建議。

### 二、 章節架構部分：

- (一) 研究小組今年度業已完成「國營事業工作考成制度修改建議」研究報告，故本案焦點宜置於「先進國家國營事業績效管理制度比較」、「國內競爭同業績效管理制度比較」，並特別就「經營績效獎金」部分研提政策改善建議。
- (二) 第二、三兩章各節內容可整併成一章，第 4、5 兩章亦同。第 6 章宜拆成 3 章，分述「先進國家國營事業績效管理制度之比較」、「國內競爭同業績效管理制度之比較」及「行政院所屬各機關之績效管理制度」。第七章政策建議，應分別列舉績效管理及獎勵制度（含工作考成獎金及經營績效獎金）的改善方案。
- (三) 本研究因強調「以追求研究成果的實用性為終極目標」，宜就相關文獻分析進行專章或專節處理，加強學理基礎。
- (四) 第 6 章國內外公民營事業績效管理制度之比較探討部分，宜明

確說明選擇標的緣由；另「先進國家國營事業績效管理制度之比較」及「國內競爭同業績效管理制度之比較」應於簡介後分別製表比較優缺得失，並分析其對我國政策改善之啓示。

### 三、 研究建議部分：

- (一) 有關具體建議事項應區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相應之主、協辦機關納入期末報告。
- (二) 提出之初步建議若能落實執行，對於國營事業未來發展將有正面的影響。惟對於如何修訂相關的法令規章及如何衡量各節所提出內容的尺度，未來對不同事業體的個別考成可再多予分析並作整合性的考量。
- (三) 平衡計分卡雖為目前普遍推廣的一種績效評估方法，特別是應用在非營利單位，但此管理機制的導入過程繁複，需要高度的團體共識，尤其要以 BSC 連絡各部會及其屬之國營事業單位的績效管理，可能要面臨很大的挑戰。因此，在短期而言，對於一些營運狀況已很急迫的單位，宜研提具體改善方法供主管機關參考。
- (四) 有關調整獎酬結構部分，宜提出如年收益率( year of yield, YOY ) 成長率與 GDP 成長率比較，訂出大幅超越 A 者、超越 B 者、落後 C 者、大幅落後 D 者，再就 A、B、C、D 各給予不同等級之獎金。
- (五) 有關研考會工作考成制度角色調整乙節，宜明確說明本會目前在考成制度之角色定位及未來角色之區別。

### 四、 其他：

- (一) 主計處對於各國營事業 97 年度之決算資料報告已於 98 年 4 月公布，審計部之決算資料亦於 7 月公布；97 年度考成結果亦已公布，本研究報告中相關資料建議參照上述決算資料及考成結

果更新；報告中時間、數字表示方式請一致，另表 2.5 相關數據請說明資料出處。

- (二) 國營事業工作考成複核作業要點業於 97 年廢止，報告第 50 頁圖 7.5 相關流程請參照「國營事業年度工作考成作業要點」相關規定修正。
- (三) 臺灣金控業於 97 年 1 月 1 日由臺灣銀行股份轉換方式成立，報告中 96 年度前之分析多以臺灣銀行為例，第 6 章制度比較探討中又以臺灣金控為例，報告中宜明確說明二者之關聯，以避免混淆。

附錄十 期中報告審查意見

### 附錄十一 期中報告審查意見回應表

項目	審查意見	研究團隊回應
一、研究方法部分	1、本研究以深度訪談、焦點座談與專家座談為主，但尚未納入訪談結果之相關資料，亦未見實質檢視現有績效制度及可供改善之方案。	本研究在期中報告已有納入部分訪談結果至建議方案中，此部分將在期末報告中加強補充，以充分反映訪談、座談所蒐集之意見。
	2、期中報告僅完成 5 次訪談、1 場專家座談，這二項研究方法的數量皆宜再增加；此外，已進行之深度訪談及專家座談紀錄過於簡略，較難瞭解實際訪談內容。	感謝貴會建議，將於期末報告增加訪談記錄內容與數量。
	3、本研究案涉及未來國營事業績效管理制度的政策變革，建議考量增採「政策德菲法」，應可得到更具有參考價值的政策改善建議。	感謝貴會的寶貴意見，惟本研究問題涉及許多非制度面本身之問題，包含決策者的裁量權等，故使用深度訪談、專家座談等方法，已能針對本研究問題提供適足之參考。

項目	審查意見	研究團隊回應
二、 章節 架構 部分	<p>1、研究小組今年度業已完成「國營事業工作考成制度修改建議」研究報告，故本案焦點宜置於「先進國家國營事業績效管理制度比較」、「國內競爭同業績效管理制度比較」，並特別就「經營績效獎金」部分研提政策改善建議。</p>	<p>本研究將於期末報告針對「經營績效獎金」部分進一步探討，除了蒐集先進國家的標竿做法作為參考，也將探討不同事業型態所適合的獎金設計思維，據以研擬政策建議。</p>
	<p>2、第 2、3 兩章各節內容可整併成 1 章，第 4、5 兩章亦同。第 6 章宜拆成 3 章，分述「先進國家國營事業績效管理制度之比較」、「國內競爭同業績效管理制度之比較」及「行政院所屬各機關之績效管理制度」。第 7 章政策建議，應分別列舉績效管理及獎勵制度（含工作考成獎金及經營績效獎金）的改善方案。</p>	<p>感謝貴會的寶貴意見，為求研究成果說明的流暢度與完整度，將於期末報告安排共 10 章內容。</p>
	<p>3、本研究因強調「以追求研究成果的實用性為終極目標」，宜就相關文獻分析進行專章或專節處理，加強學理基礎。</p>	<p>將於期末報告增設「第 6 章績效管理、公共治理與獎金激勵相關理論探討」專章討論文獻，以加強學理基礎。</p>

項目	審查意見	研究團隊回應
	<p>4、第 6 章國內外公民營事業績效管理制度之比較探討部分，宜明確說明選擇標的緣由；另「先進國家國營事業績效管理制度之比較」及「國內競爭同業績效管理制度之比較」應於簡介後分別製表比較優缺得失，並分析其對我國政策改善之啓示。</p>	<p>已針對此章節所選擇之參考標的緣由逐一補充說明。另「先進國家國營事業績效管理制度之比較」及「國內競爭同業績效管理制度之比較」亦於簡介後製表比較整理。</p>
<p>三、研究建議部分</p>	<p>1、有關具體建議事項應區分為立即可行建議與中長程建議，並註明相應之主、協辦機關納入期末報告。</p>	<p>期末報告將於提要—主要建議意見當中，分為立即可形建議與中長程建議敘明建議與理由，並明示專責機關。</p>
	<p>2、提出之初步建議若能落實執行，對於國營事業未來發展將有正面的影響。惟對於如何修訂相關的法令規章及如何衡量各節所提出內容的尺度，未來對不同事業體的個別考成可再多予分析並作整合性的考量。</p>	<p>感謝貴會的寶貴意見，研究團隊會將此納入期末階段研擬政策建議的考量因素。</p>

項目	審查意見	研究團隊回應
	<p>3、平衡計分卡雖為目前普遍推廣的一種績效評估方法，特別是應用在非營利單位，但此管理機制的導入過程繁複，需要高度的團體共識，尤其要以 BSC 連絡各部會及其屬之國營事業單位的績效管理，可能要面臨很大的挑戰。因此，在短期而言，對於一些營運狀況已很急迫的單位，宜研提具體改善方法供主管機關參考。</p>	<p>研究團隊所參酌的是平衡計分卡之精神，從策略形成、衡量到執行系統的設計，形成一策略性獎酬機制的過程，而非其工具形式。此觀念將於期末報告詳加釐清解釋。</p>
	<p>4、有關調整獎酬結構部分，宜提出如年收益率（year of yield, YOY）成長率與 GDP 成長率比較，訂出大幅超越 A 者、超越 B 者、落後 C 者、大幅落後 D 者，再就 A、B、C、D 各給予不同等級之獎金。</p>	<p>感謝貴會的寶貴意見，本研究將以整體政策建議方案為優先，年收益率若與未來方案概念相容會考慮納入。</p>
	<p>5、有關研考會工作考成制度角色調整乙節，宜明確說明本會目前在考成制度之角色定位及未來角色之區別。</p>	<p>研考會角色調整部份將於期末報告第 8 章第 1 節專節說明。</p>



項目	審查意見	研究團隊回應
四、其他	<p>1、主計處對於各國營事業 97 年度之決算資料報告已於 98 年 4 月公布，審計部之決算資料亦於 7 月公布；97 年度考成結果亦已公布，本研究報告中相關資料建議參照上述決算資料及考成結果更新；報告中時間、數字表示方式請一致，另表 2.5 相關數據請說明資料出處。</p>	<p>國營事業 97 年度考成結果已補正於期末報告內頁 49~52；另表 2.5 之出處亦已補正如頁 15。</p>
	<p>2、國營事業工作考成複核作業要點業於 97 年廢止，報告第 50 頁圖 7.5 相關流程請參照「國營事業年度工作考成作業要點」相關規定修正。</p>	<p>已根據「國營事業年度工作考成作業要點」予以修正。</p>
	<p>3、臺灣金控業於 97 年 1 月 1 日由臺灣銀行股份轉換方式成立，報告中 96 年度前之分析多以臺灣銀行為例，第 6 章制度比較探討中又以臺灣金控為例，報告中宜明確說明二者之關聯，以避免混淆。</p>	<p>已於內文及相關表格補正，統稱台灣金控公司，並於附註說明。</p>

附錄十一 期中報告審查意見回應表

## 附錄十二 期末報告審查會議紀錄

一、時間：99年5月17日（星期一）上午9時30分

二、地點：行政院研考會7樓簡報室

記錄：陳佳君

三、主席：宋副主任委員餘俠

四、出席人員：（詳會議簽到單）

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）周教授行一（政治大學財務管理學系）：

- 1.國營事業現今將考核獎金及績效獎金視為薪資制度的一環，要討論這個問題，應先探討國營事業薪資結構與獎金制度間之關係，若能再蒐集國外公營事業的薪酬制度，分析其薪資結構，對照我國國營事業的現況，較有助於瞭解我國國營事業考核及績效獎金制度。
- 2.國營事業具有公共性政策目標，但又賦予它績效盈餘目標，這二者基本上是互相衝突的；未來如有後續研究，可由策略目標（或效能）來考量，如臺電公司以電力的穩定、安全的發電、環保觀念等因素來規範，而不考慮其盈餘，因受到政府公共政策扭曲，無法由市場決定價格時，盈餘即不適合做為考核依據。

### （二）江教授大樹（暨南大學公共行政與政策學系）：

- 1.國營事業績效管理主要有2個問題，一是外部不公平，即與民間企業及行政機關相較，4.6個月的績效獎金上限會讓外界覺得不公平，如要讓外界認可，是否可考量將部分獎金轉換為薪資結構的一部分，再將獎金上限調整與行政機關一致；其次為內部不公平的問題，國營事業大部分均考列甲等，接近4.6個月的獎金已

- 無激勵效果，如何設計一個獎優懲劣、具激勵效果的績效獎金制度，應是本研究的重點。
- 2.在研究方法方面，建議事項是否可得到國營事業及相關主管機關的贊同並不確定，原則上希望就初步建議方向再進行 2、3 個主管機關的訪談、或透過政策德菲法確認建議事項變革方向的可行性。
  - 3.在研究資料方面，第 7 章有關國內外公民營事業相關績效管理制度的引介及比較過於簡略，基本上應區分國營事業的管理架構、工作考成、績效獎金制度幾個層次，就不同國家進行比較對照，報告內容以不同事業、不同國家交錯分析，較無法釐清未來我國國營事業的績效管理是與哪個國家較為接近。另國內外的民營事業及我國的國營事業績效管理制度亦宜列表比較，便於瞭解研究建議之意涵。
  - 4.第 4 章及第 5 章部分可就國營事業考成、績效獎金制度與行政機關一般考績制度做對照性的比較，藉以說明未來變革方向有部分是強調它的公共性，接近目前考績制度運作的精神；另可就健保局改制前適用績效管理制度情形，以及改制後對員工產生的衝擊等進行論述，將變革方向及大環境的走向做連結性思考。
  - 5.研究發現宜精確地與研究目的對應，例如外國國營事業管理制度及國內民營事業績效獎金制度之間的對照性，並未在研究發現加以凸顯，可再補強；提出的 4 點研究建議方向上大致同意，惟內容宜更具體，例如指標調整部分，應明確說明哪些指標應優先刪除、或增加權數。
  - 6.研考會未來後設治理角色的調整原則上贊同，但此後設治理只侷限在工作考成上，還是也包含部會的績效獎金應再補充說明。另將國內 3 類不同國營事業區別不同比例的獎金分配，值得肯定。惟其獎金總額上限是否仍為 4.6 個月？競爭性事業或可維持 4.6 個月，但獨占性、非公司型組織是否仍應繼續維持 4.6 個月，應進行優缺點分析；另獎金分配模式是否適當？是否會產生過度保

- 障非公司組織或獨（寡）占事業，宜再商榷。
- 7.附錄宜依事業訪談、主管機關訪談、座談會之順序調整，並補充國營事業管理法、國營事業移轉民營條例、國營事業工作考成辦法、各部會經營績效獎金實施要點等相關法規供參。
  - 8.研究目的中「先進國家國營事業績效管理制度比較」及「國內競爭同業績效管理制度比較」宜在第 7 章第 2 節及結論部分做比較的層次整理。
  - 9.政策建議宜就管理架構、工作考成及績效獎金，區分不同幅度的變革模式，並研析比較其優缺得失。

**（三）江教授瑞祥（臺灣大學政治學系）：**

- 1.國營事業目前由組織治理的光譜來看，張教授將其區分為「競爭型事業」、「獨（寡）占事業」及「非公司組織型事業」3 個類別，顯示不同的組織專業，則其考核及績效應因應不同的專業做不同的考量。研考會若以上位的後設治理角度訂定框架，再分權由部會管理會有所幫助。
- 2.分權下放由部會、事業做績效考核時，則不免面對誠信問題。如何在動態的考核過程中，將相關評估因素標準化，亦即在現今發散的指標加以收斂、標準化，即意謂著指標的選取非常重要。同時在訂定框架時，亦應考量政策與總體經濟對績效影響，或可參考 IMD、WEF 架構訂定變數。另以事業競爭力區隔績效管理方式，宜與其組織治理專案之方式結合（如利潤追求、成本減抑、政策達成等）。
- 3.不同類別事業之考核及績效上限，可就院屬、部屬各事業、各單位或個人加以區隔，始能反映不同主、客觀績效達成之評比，凸顯努力程度與實際產出關聯性在各事業互異之境。
- 4.各類國營事業之績效管理制度所反映之政策、總體經濟環境、產業發展狀況、標竿企業（或各企業績效標準化）、事業（或機關、單位及個人）之考核的績效資料可再列表處理。

- 5.資料蒐集及統計分析均已相當程度反映現有績效管理制度之問題，惟政策德菲法亦可納入實務操作參考。
- 6.其他國家之權重處理及評比指數可再蒐羅。

#### (四) 洪稽核培銘 (財政部)：

- 1.研究資料部分：報告第 53、54、56 頁表 5.2、5.3、5.4 有關各事業歷年實領之績效獎金月數等表內之年度資料為 92 年至 96 年，所列事業包括臺灣金控公司，惟臺灣金控公司係於 97 年 1 月 1 日成立，爰應修正為臺灣銀行；另第 137、146 頁表 9.1、9.4 請審酌是否一併修正。
- 2.財政部訪談紀錄部分：
  - (1) 報告第 171 頁「三、工作考成未來建議方向」提及財政部是否需要獨立董事？因為其權責上之權力與責任 並無充分授權一節，當時並未就本項問題答覆，爰建請更正或刪除；另訪談內容請更正為：「依據證交法規定，公開發行公司原則需設立獨立董事，財政部所屬事業中，除屬非公司組織（如中國輸出入銀行、財政部印刷廠）外，其餘事業已依上開規定設置獨立董事，且已達規定之席次（董事會五分之一席次）」。
  - (2) 報告第 170 頁「二、工作考成流程與現況」有關年度工作考成之流程架構與現況一節，所摘錄之問題答覆，建請更正為：「財政部在前一年度 11 月底修定指標，翌年所屬國營事業依規定於 2 月底完成自評報部，嗣財政部於 3 月底完成初核後，陳報行政院。財政部國庫署（第二組）辦理所屬事業董監事、盈餘管理等事宜。」
- 3.研究建議部分：
  - (1) 有關報告第 160-161 頁之中長期建議，將公司組織競爭類盈餘成分導出之績效獎金上限調高（如設上限 3.6 個月），業務與政策導向指標型的考核獎金調低（如設上限 1 個

月)。惟查「財政部所屬國營金融保險事業機構人員考核辦法」規定，個人年度考核之獎懲，甲等晉原職等薪級 1 級，並給予 1 個月薪額之考核獎金，無級可晉者，給予 2 個月薪額之考核獎金；乙等晉原職等薪級 1 級，並給予半個月薪額之考核獎金；無級可晉者，給予 1.5 月薪額之考核獎金。爰如擬調低考核獎金上限，須考量事業機構不足以支應個人考核獎金之問題。

- (2) 有關報告第 159-160 頁之第 3 項研究建議，財政部針對未來調整工作考成指標之意見：鑒於目前國營事業年度工作考成指標項目過多且性質重疊，另於經營、成長、獲利、管理等各項考成面向，所列指標多為表現事業之經營效率及財務績效，其結果皆將反應在決算盈餘；又人力面向之員工生產力及用人費指標，亦已反應在績效獎金（公式）之核計；此外，公股管理機關對於所屬國營事業之管理重點，除董監事人事管理外，主要係執行政策任務、社會責任及繳庫盈餘。爰未來針對考成指標之改革，建議簡化指標項目，僅就政策任務達成力、社會責任（如服務大眾之顧客滿意度）、經營績效（營業收入、繳庫盈餘）等訂定指標。

- 4.簡報 70 頁研究建議設定各部會所屬事業考甲之上限比例部分，是否會引發爭議，宜請再酌；另績效獎金制度改進部分，人事局已著手進行。

#### **（五）王視導景麟（經濟部）：**

- 1.研究建議提及工作考成應與中程施政計畫結合，經濟部所屬事業年度工作考成實施要點之重要指標，如自來水公司的降低漏水率、中油生質能源的推動等政府當年度重要施政措施，亦已適度納入經濟部中程施政計畫評核指標。
- 2.研考會退居後設治理有優點、也有缺點，尊重主管機關的決定，但在作業流程部分，未來若授權主管機關實質審查，主管機關一

定會依相關規定辦理，建議可省略後半段再送研考會審查的流程。

**(六) 林視察美秀 (交通部)：**

- 1.簡報第 76 頁有關「事業定位與經營型態的盤點」部分，將各港務局列為「非公司組織」型態，惟港務局雖非公司組織，但仍應屬競爭型事業，請研究小組再參酌修正。
- 2.如同前面幾位教授所言，研究建議如能再與各主管部會或事業再進行訪談、整合相關資料，並得到事業的認同，研究結果會更完整，建議事項落實時亦較容易執行。

**(七) 吳科員秉蓁 (交通部)：**依據研究內容，未來是否傾向於用二種不同型式來考核工作考成及經營績效？亦即工作考成著重公共性目標的達成，績效獎金著重於盈餘，則工作考成制度將面臨重大變革，在財務管理、業務經營面向權重將減少，中程施政計畫理念、願景的達成度將占較大的比例，建議未來如果考成跟績效獎金分離時，研考會應訂定考成框架，說明應有哪些面向、比重為何，供機關做原則性的參考。

**(八) 蕭處長國富 (中央銀行)：**報告中提及中央銀行的獎金較為優渥部分，因獎金是績效的反映，央行近年的績效對國家財政極有貢獻，中央銀行獎金的領取並未逾越規定上限。

**(九) 張科長淑惠 (中央銀行)：**

- 1.本報告第九章「國營事業經營績效獎金制度之政策建議」第二節「建議依據事業特性重新調整獎酬結構與計發方法」有關「非公司組織」之考核獎金、績效獎金，建議上限月數，報告第 151 頁為 3.6 個月、1 個月；另報告第 153 頁，則為 3 個月、1.6 個月，兩者資料並不一致。
- 2.中央銀行經營績效獎金包括考核獎金及績效獎金兩部分，其總額以不超過本行人員 4.6 個月薪給總額為限，分述如次：
  - (1) 考核獎金部分：本行當年度工作考成列甲等，員工考核獎金



以不超過本行人員 2 個月薪給總額為限；考核獎金包括年度考核獎金及工作獎金。

- (2) 績效獎金部分：績效獎金由本行年度營運達成之總盈餘，依員工貢獻程度提撥計給。績效獎金總額以不超過本行人員 2.6 個月薪給總額為限。
- (3) 上述報告，建議「重新劃分國營事業型態與定位，依據其公共性與市場性之比重，檢討財務性驅動指標之比重分配，重新設計工作考成之指標框架與獎金計算公式，連接至具差異化獎金結構的經營績效獎金，據以形成對個別國營事業皆具實質激勵效果與整體公平性之經營績效獎金制度。」

3.有關建議將本行歸類為「非公司組織」，調整考核獎金與績效獎金比重一節，本行意見如次：

- (1) 本行以促進金融穩定、健全銀行業務、維護對內及對外幣值之穩定及於上列目標範圍內，協助經濟之發展為經營目標。故本行達成政策目標之任務，與其他公務機關並無二致；查目前公務機關之考核獎金為 2.5 個月（即考績獎金 1 個月，年終工作獎金 1.5 個月），故本行應可將考核獎金由原來之 2 個月，比照公務機關，調整為 2.5 個月。
- (2) 復以 96 年國營事業繳庫盈餘達成率為例，本行繳庫數占所有國營事業之 82.38%、繳庫盈餘達成率 122.93%，顯見本行亦肩負盈餘繳庫之重要任務。故若將本行歸類為非公司組織，設計為以達成政府政策任務為目標之獎酬結構，似不盡合理。茲考量本行兼具公務機關與繳庫盈餘任務之雙重角色，建議績效獎金之上限，應調整為 2.1 個月（即 4.6 個月扣除考核獎金 2.5 個月後之餘額）。
- (3) 本行附屬之中央印製及造幣兩廠，其經營政策為如質、如數、如期完成本行所交付印鑄券幣、舊鈔整理及銷毀廢券幣之任務。且因兩廠均為計畫型生產單位，其印鑄量係由本行依據市場所需而定，故衡量兩廠之績效，應視其是否達成本行所

交付之任務而定。是以基於行廠一致性原則，兩廠考核與績效獎金之比重，應與本行一致為宜。

**(十) 莊研究委員枝鳳（行政院主計處）：**

- 1.研究報告建議研考會退居後設治理角色與檢討權責設計，以及將國營事業工作考成銜接所屬部會中程施政計畫等，似有助於落實權責相符、強化公司治理原則及發揮督促國營事業精進的激勵效果，可加以參考審酌列入國營事業考成制度之研修。
- 2.第 9 章有關國營事業經營績效獎金制度之政策建議，其第 2 節建議依據事業特性重新調整獎酬結構與計發方法，將各國營事業依「公司組織競爭類」、「公司組織寡（獨）占類」及「非公司組織」等 3 類型設計獎金應考量之因素。上開作法係考量事業型態及顧及社會觀感等檢討研擬，似較目前齊頭式獎酬方式合理，惟上開 3 類型事業，依案內獎金之設計，仍將維持總額獎金為 4.6 個月，其中第 1 類型為 1 個月考核獎金及 3.6 個月績效獎金，第 2 類型為 2 個月考核獎金及 2.6 個月績效獎金，第 3 類型為 3 個月考核獎金及 1.6 個月績效獎金。上開分法主要係考量偏重競爭類型之事業，應著重於盈餘導出之績效獎金發放，反之則視業務之政策任務目標之達成，著重於考核獎金之發放。上開發放方式如處於整體經營環境良好情形下，似不致於產生相關爭議，但在經濟情勢惡化時，則呈現「公司組織寡（獨）占類」及「非公司組織」者，因可依業務及政策任務目標之達成，仍可能取得較「公司組織競爭類」優渥之獎金，勢引發競爭類型員工之不滿，並再次凸顯國營事業於大環境不良時，仍可維持高額獎金之社會觀感，其可能存在之問題宜請注意。
- 3.本報告之研究範圍中，退輔會主管之榮民工程股份有限公司已於 98 年 11 月完成營造業務移轉民營，刻正辦理未移轉業務清理中，故協辦機關中建議刪除退輔會。
- 4.報告第 9 頁最後 2 行，依 98 年決算國營事業有 21 單位，轉投資事業 5 單位，共計 26 單位，相關數據建請修正。

**(十一) 李科長美惠 (行政院人事行政局):**

1. 研究點出目前經營績效獎金的一些問題，對本局極具參考價值。
2. 研究建議提出依據現行事業分類，在不變動經營績效獎金月數上限的前提下，設計具差異化的獎酬結構制度，惟與現行國營事業經營績效獎金制度相較變革較大，宜再審慎研究。為使研究具體可行，可在維持現行獎金總額下，就績效獎金計算公式如何配合經營型態不同的事業設計，讓績效獎金的發給能符合事業的實際績效提供進一步的政策建議。

**(十二) 李簡任技正清松 (行政院經濟建設委員會):**

1. 報告第 9 頁有關「公營事業移轉民營條例」4 次修訂部分，96 年係修訂施行細則而非條例；另移轉民營的 60 多家包括國、公營事業，非僅有國營事業。
2. 簡報第 26 頁提到國營事業近年趨勢為經營實績逐年下滑，但考成分數卻逐年攀高，因為過去偏向財務指標，事業若要拿甲等較困難，因而在指標上逐年增加政策因素或非財務性指標，現今財務績效的比重已不若以往。若放棄財務指標，加重一些非財務性政策任務的指標，以臺鐵為例，若要求其通車服務、準點率、減少事故等將會提高其成本，降低其財務效率，二者之間如何取得平衡有其困難度。又如國際油價大漲，中油無論如何訂定油價均兩面不討好，財務績效出現虧損、員工又因努力不受認可而抗爭，這些矛盾以及如何呼應民意，本研究可再加以補充。

**(十三) 行政院勞工委員會 (書面意見):**

1. 報告第 124 頁圖 9.1 將本會勞保局誤植為「中央勞保局」，請將其更正為「勞保局」。
2. 本會勞保局經營績效獎金業於 98 年 6 月 15 日修訂為總額不超過 4 個月薪給總額為限，即考核獎金總額以不超過 2 個月薪給總額，績效獎金總額以不超過 2 個月薪給總額，未來研究建議如經採行，本會勞保局經營績效獎金應依比例隨同調整。

**(十四) 本會意見：**

- 1.摘要部分請依本會規定加列「英文提要」，並加註關鍵詞（至多 5 個）；各項建議意見應以條列方式分項條述內容（含做法及理由）；另榮工公司於 98 年 11 月以資產作價方式移轉民營，已未納入國營事業考成對象，報告建議事項有關輔導會部分文字請再酌。
- 2.本報告研究期程自 98 年 6 月至 99 年 4 月，期間中央健康保險局已於 99 年 1 月 1 日改制行政機關、榮民工程公司於 98 年 11 月以資產作業方式移轉民營，故在第 2 章「國營事業的使命、變遷及當前概況」相關文字敘述宜再調整；另臺灣金控係於 97 年 1 月 1 日由臺灣銀行股份轉換方式成立，請於報告中加註說明。
- 3.附錄所附訪談或座談紀錄，主要係以國營事業主管機關或事業相關人員之訪談為主，學術領域學者專家僅有 1 人；又本案研究小組聘有諮詢顧問，研究報告未見相關諮詢意見紀錄，附錄之訪談紀錄是否完整，請再加以審視。
- 4.第 5 章績效獎金相關表格遺漏經濟部所屬漢翔公司，請修正。
- 5.第 6 章部分：
  - (1) 標題為「績效管理、公共治理與獎金激勵相關理論探討」，建議依照章節標題，將績效管理相關文獻探討移列第一節。
  - (2) 先進國家之國營事業管理經驗僅以澳洲為例，建議宜再補充其它先進國家之管理經驗。
  - (3) 圖 6.4 及 6.5 標題名稱均為澳洲國（公）營事業公司治理架構，惟圖表內容不同，為避免混淆，請酌予調整標題文字。
  - (4) 第二節討論績效管理內涵及架構，惟僅介紹平衡計分卡之運用，是否適切及充足，宜再審視。
  - (5) 第 75 頁探討「公營事業績效管理制度」，文中提及之美國夏洛特市交通局係屬公部門或公營事業？請再確認；另提及

日本之獨立行政法人科學技術振興機構係屬文部科學省下之研究機構，非屬公營事業，與本章之標題是否適切，亦請再予檢視。

6.第 9 章部分：

(1) 第 141 頁提及考核獎金係由行政院研考會核發部分，本會依據國營事業工作考成辦法辦理國營事業工作考成事項，主管機關依據考成等第結果決定國營事業人員年終考成列甲等人數比例及各高低職位間考列甲等之比例；至於經營績效獎金之核發（包括考核獎金）係由各主管機關依據報院核定之經營績效獎金實施要點辦理（由人事局負責），報告中相關論述請修正。

(2) 本章有關經營績效獎金制度建議部分，主要仍在 4.6 個月獎金的框架下討論考成獎金及績效獎金的比重分配。惟報告中相關論述一再提及考成指標與績效獎金中財務指標重疊，若就整個制度設計調整來看，除 4.6 個月的獎金的內涵分配外，亦請酌予分析 4.6 個月獎金的合理性。

7.報告中時間、數字表示方式請參閱「公文書橫式書寫數字使用原則」，另報告用詞請一致（如蒐集、公布、提升、占有、凸顯、國營事業等）；表 2.5 說明係引用本會 97 年度工作考成總報告之數據，惟所列數據與報告不一致，請再確認。

八、主席結論：

(一) 本案係對現有制度進行體檢，研究內容深入，可供相關機關參考。

(二) 本會明年底將與經建會整合成國家發展委員會，在制度面上已經針對下列 2 點進行思考，其中經建會負責的國家建設計畫制度及本會負責的中程施政計畫制度將合而為一，未來國營事業工作考成制度如何銜接中程施政計畫會愈來愈緊密；另原由經建會負責的民營化及企業化議題，因應此次組

織改造，在制度面也會做更緊密的結合，尤其日後考成制度如變革為框架性的後設治理，在未來的國發會係由經濟發展處或管制管核處管理均會有不同的導向，本報告對本會未來組織制度的檢討、流程的簡化將有決定性的影響。

- (三) 請研究小組參酌學者、各機關意見修正；另在研究建議部分請參酌與會人員意見，加入大、中、小各種不同幅度變革的政策建議與優缺點分析。

#### 八、散會（上午 11 時 50 分）

### 附錄十三 期末報告審查意見回應表

委員	審查意見	研究團隊回應
<p>周行一 教授 (政治 大學財 務管理 學系)</p>	<p>1. 國營事業現今將考核獎金及績效獎金視為薪資制度的一環，要討論這個問題，應先探討國營事業薪資結構與獎金制度間之關係，若能再蒐集國外公營事業的薪酬制度，分析其薪資結構，對照我國國營事業的現況，較有助於瞭解我國國營事業考核及績效獎金制度。</p>	<p>感謝委員的建議，已補充薪資結構與外國國營事業薪酬制度之相關討論，詳文請見第 75、76 頁。</p>
	<p>2. 國營事業具有公共性政策目標，但又賦予它績效盈餘目標，這二者基本上是互相衝突的；未來如有後續研究，可由策略目標（或效能）來考量，如臺電公司以電力的穩定、安全的發電、環保觀念等因素來規範，而不考慮其盈餘，因受到政府公共政策扭曲，無法由市場決定價格時，盈餘即不適合做為考核依據。</p>	<p>本研究結論之中，建議考成指標與獎金計發方式應依獎金性質與事業定位予以通盤調整，如公共性較重的事業應降低財務類指標之比重，避免獎勵標的與績效獎金重複之疑慮，而應採專業指標為主，亦與委員意見略同。</p>

委員	審查意見	研究團隊回應
江教授 大樹(暨 南大學 公共行 政與政 策學系)	<p>1. 國營事業績效管理主要有 2 個問題，一是外部不公平，即與民間企業及行政機關相較，4.6 個月的績效獎金上限會讓外界覺得不公平，如要讓外界認可，是否可考量將部分獎金轉換為薪資結構的一部分，再將獎金上限調整與行政機關一致；其次為內部不公平的問題，國營事業大部分均考列甲等，接近 4.6 個月的獎金已無激勵效果，如何設計一個獎優懲劣、具激勵效果的績效獎金制度，應是本研究的重點。</p>	<p>委員的見解所言甚是，本研究焦點確實為試圖解決現行制度之內、外部不公平。關於部分獎金轉為薪資之建議，考量現行國營事業生態唯恐進而導致跨事業之間的『外部不公平』，因此本研究傾向不積極建議此法，應留待主管機關拿捏、裁量。</p>
	<p>2. 在研究方法方面，建議事項是否可得到國營事業及相關主管機關的贊同並不確定，原則上希望就初步建議方向再進行 2、3 個主管機關的訪談、或透過政策德菲法確認建議事項變革方向的可行性。</p>	<p>感謝委員的建議。期末報告審查承蒙行政院研考會廣為邀請相關主管機關與會，研究主要建議已獲多數認同，本研究將彙整相關單位之建議予以修正。</p>
	<p>3. 在研究資料方面，第 7 章有關國內外公民營事業相關績效管理制度的引介及比較過於簡略，基本上應區分國營事業的管理架構、工作考成、績效獎金制度幾個層次，就不同國家進行比較對照，報告內容以</p>	<p>感謝委員的建議，本報告第 7 章係按照計畫需求標的進行國內外資料蒐集，因此以「績效管理」制度為主要蒐集標的，計畫目的亦非以國家為仿效對象進行研究。為使研究資料更臻完善，將強化先進國家國營</p>



委員	審查意見	研究團隊回應
	<p>不同事業、不同國家交錯分析，較無法釐清未來我國國營事業的績效管理是與哪個國家較為接近。另國內外的民營事業及我國的國營事業績效管理制度亦宜列表比較，便於瞭解研究建議之意涵。</p>	<p>事業、國內競爭同業之綜合比較，詳文請見第 126、127 頁。</p>
	<p>4. 第 4 章及第 5 章部分可就國營事業考成、績效獎金制度與行政機關一般考績制度做對照性的比較，藉以說明未來變革方向有部分強調它的公共性，接近目前考績制度運作的精神；另可就健保局改制前適用績效管理制度情形，以及改制後對員工產生的衝擊等進行論述，將變革方向及大環境的走向做連結性思考。</p>	<p>感謝委員的建議，本研究將補充國營事業與一般行政機關之比較探討，以強化國營事業兼具公共性之論述，以作為建議制度變革方向之基礎，詳文請見第 149、150 頁。</p>
	<p>5. 研究發現宜精確地與研究目的對應，例如國外國營事業管理制度及國內民營事業績效獎金制度之間的對照性，並未在研究發現加以凸顯，可再補強；提出的 4 點研究建議方向上大致同意，惟內容宜更具體，例如指標調整部分，應明確說明哪些指標應優先刪除、或增加權數。</p>	<p>感謝委員的建議與對研究建議方向之認同，將補強國內外績效管理制度盤點之研究發現，如第 171、172 頁；另關於細部指標調整部分，基於本研究建議考核與績效獎金不應重複獎勵標的之觀點，僅建議調降財務類指標（如：獲利能力、營業收入、財務管理等面向之指標）之比重，另考量現行制度</p>

委員	審查意見	研究團隊回應
		<p>下事業指標選定之自主性與個別專業考量，本研究不宜針對指標作細部建議。</p>
	<p>6. 研考會未來後設治理角色的調整原則上贊同，但此後設治理只侷限在工作考成上，還是也包含部會的績效獎金應再補充說明。另將國內 3 類不同國營事業區別不同比例的獎金分配，值得肯定。惟其獎金總額上限是否仍為 4.6 個月？競爭性事業或可維持 4.6 個月，但獨占性、非公司型組織是否仍應繼續維持 4.6 個月，應進行優缺點分析；另獎金分配模式是否適當？是否會產生過度保障非公司組織或獨（寡）占事業，宜再商榷。</p>	<p>感謝委員的意見與肯定。後設治理僅限於由行政院研考會主辦的工作考成制度上，未包含由主管部會計發的績效獎金。關於獎金總額上限與分配方式，考量現行國營事業生態與實務運作情形，4.6 個月之上限暫不建議更動，中長程建議整體而論是朝「差異化獎酬結構」的方向改進，具體確切數額宜留待權責機關裁量；至於本研究中建議考核獎金比例較高的事業單位，建議可從細部指標公式設定上要求、或拉大不同等第所對應之獎金數額級距等方式，來避免過度保障情形。</p>
	<p>7. 附錄宜依事業訪談、主管機關訪談、座談會之順序調整，並補充國營事業管理法、國營事業移轉民營條例、國營事業工作考成辦法、各部會經營績效獎金實施要點等相關法規供參。</p>	<p>感謝審查委員之建議，將調整附錄內容之順序，並酌予整理相關之法規供參，詳細內容請見附錄。</p>

委員	審查意見	研究團隊回應
	<p>8. 研究目的中「先進國家國營事業績效管理制度比較」及「國內競爭同業績效管理制度比較」宜在第 7 章第 2 節及結論部分做比較的層次整理。</p>	<p>感謝審查委員之建議，將於第 7 章第 2 節及結論強化先進國家國營事業、國內競爭同業之綜合比較，詳文請見第 126、127、171、172 頁。</p>
	<p>9. 政策建議宜就管理架構、工作考成及績效獎金，區分不同幅度的變革模式，並研析比較其優缺得失。</p>	<p>感謝審查委員之建議，將於第九章補充彙整不同幅度之變革建議與優缺分析，詳文請見第 166、167 頁。</p>
<p>江教授瑞祥(臺灣大學政治學系)</p>	<p>1. 國營事業目前由組織治理的光譜來看，張教授將其區分為「競爭型事業」、「獨(寡)占事業」及「非公司組織型事業」3 個類別，顯示不同的組織專業，則其考核及績效應因應不同的專業做不同的考量。研考會若以上位的後設治理角度訂定框架，再分權由部會管理會有所幫助。</p>	<p>感謝審查委員之肯定。</p>
	<p>2. 分權下放由部會、事業做績效考核時，則不免面對誠信問題。如何在動態的考核過程中，將相關評估因素標準化，亦即在現今發散的指標加以收斂、標準化，即意謂著指標的選取非常重要。同時在訂定框架時，亦應考量政策與總體</p>	<p>感謝審查委員之意見，後設治理意味著層層向下授權，因此本研究尤其主張國營事業自評階段更須加強落實公司治理之誠信原則 (Integrity)；本研究建議訂定之整體框架是為了解決成績鑑別度低等問題，如國營事業面臨較大幅度之經營環</p>

委員	審查意見	研究團隊回應
	<p>經濟對績效影響，或可參考IMD、WEF架構訂定變數。另以事業競爭力區隔績效管理方式，宜與其組織治理專案之方式結合（如利潤追求、成本減抑、政策達成等）。</p>	<p>境變遷等總體變數、或政府大力推行特定政策，皆亦可供行政院研考會作為框架制定之參考。</p>
	<p>3. 不同類別事業之考核及績效上限，可就院屬、部屬各事業、各單位或個人加以區隔，始能反映不同主、客觀績效達成之評比，凸顯努力程度與實際產出關聯性在各事業互異之境。</p>	<p>本研究對象為隸屬中央之國營事業，制度上經營績效獎金僅以事業為單位發放，因此事業以下的獎金分配層面，非本研究探討焦點。關於獎金上限設定之討論於第九章補充說明，詳文請見第159、160頁。</p>
	<p>4. 各類國營事業之績效管理制度所反映之政策、總體經濟環境、產業發展狀況、標竿企業（或各企業績效標準化）、事業（或機關、單位及個人）之考核的績效資料可再列表處理。</p>	<p>感謝委員的意見，然而現行制度是由事業選定內部關鍵績效指標進行績效表現之評核，不同事業有其考量與自主選擇空間，大多不涉及外部環境、產業動態、個人等層面，關聯性較低，故不進一步整理。</p>
	<p>5. 資料蒐集及統計分析均已相當程度反映現有績效管理制度之問題，惟政策德菲法亦可納入實務操作參考。</p>	<p>感謝審查委員之建議，期末審查階段已多方蒐羅各主管機關之意見，將納入參考修正。</p>
	<p>6. 其他國家之權重處理及評比指數可再蒐羅。</p>	<p>視各產業分類資料齊備度，補充交通運輸業、通訊服務業、製造業案例，詳文請見第105、</p>

委員	審查意見	研究團隊回應
		106、111、121、122 頁。
洪稽核 培銘(財政部)	<p>1. 研究資料部分：報告第 53、54、56 頁表 5.2、5.3、5.4 有關各事業歷年實領之績效獎金月數等表內之年度資料為 92 年至 96 年，所列事業包括臺灣金控公司，惟臺灣金控公司係於 97 年 1 月 1 日成立，爰應修正為臺灣銀行；另第 137、146 頁表 9.1、9.4 請審酌是否一併修正。</p> <p>2. 財政部訪談紀錄部分：</p> <p>（1）報告第 171 頁「三、工作考成未來建議方向」提及財政部是否需要獨立董事？因為其權責上之權力與責任 並無充分授權一節，當時並未就本項問題答覆，爰建請更正或删除；另訪談內容請更正為：「依據證交法規定，公開發行公司原則需設立獨立董事，財政部所屬事業中，除屬非公司組織（如中國輸出入銀行、財政部印刷廠）外，其餘事業已依上開規定設置獨立董事，且已達規定之席次（董事會五分之一席次）」。</p> <p>（2）報告第 170 頁「二、工</p>	<p>已一併修正並附註說明於表 5.2、9.1。</p> <p>已依建議予以更正（1）「獨立董事設置」、（2）「年度工作考成之流程架構與現況」之相關訪談紀錄內文，詳文請見附錄三。</p>

委員	審查意見	研究團隊回應
	<p>作考成流程與現況」有關年度工作考成之流程架構與現況一節，所摘錄之問題答覆，建請更正為：「財政部在前一年度 11 月底修定指標，翌年所屬國營事業依規定於 2 月底完成自評報部，嗣財政部於 3 月底完成初核後，陳報行政院。財政部國庫署（第二組）辦理所屬事業董監事、盈餘管理等事宜。」</p>	
	<p>3. 研究建議部分：</p> <p>（1）有關報告第 160-161 頁之中長期建議，將公司組織競爭類盈餘成分導出之績效獎金上限調高（如設上限 3.6 個月），業務與政策導向指標型的考核獎金調低（如設上限 1 個月）。惟查「財政部所屬國營金融保險事業機構人員考核辦法」規定，個人年度考核之獎懲，甲等晉原職等薪級 1 級，並給予 1 個月薪額之考核獎金，無級可晉者，給予 2 個月薪額之考核獎金；乙等晉原職等薪級 1 級，並給予半個月薪額之考核獎金；無級可晉者，給予 1.5 月薪額之考核獎</p>	<p>關於（1）「調整獎金上限為差異化結構」一議，係由行政院統籌各部會通盤調整之中長期建議，若予落實則有待與各部會協調配套因應。另感謝財政部同仁針對（2）「調整工作考成指標」之建議補充意見，研究團隊亦表認同，考核與績效獎金明確區隔後，考成指標之選取宜降低財務類指標比重，改以適合該事業特性之專業指標為主。</p>

委員	審查意見	研究團隊回應
	<p>金。爰如擬調低考核獎金上限，須考量事業機構不足以支應個人考核獎金之問題。</p> <p>(2) 有關報告第 159-160 頁之第三項研究建議，財政部針對未來調整工作考成指標之意見：鑒於目前國營事業年度工作考成指標項目過多且性質重疊，另於經營、成長、獲利、管理等各項考成面向，所列指標多為表現事業之經營效率及財務績效，其結果皆將反應在決算盈餘；又人力面向之員工生產力及用人費指標，亦已反應在績效獎金（公式）之核計；此外，公股管理機關對於所屬國營事業之管理重點，除董監事人事管理外，主要係執行政策任務、社會責任及繳庫盈餘。爰未來針對考成指標之改革，建議簡化指標項目，僅就政策任務達成力、社會責任（如服務大眾之顧客滿意度）、經營績效（營業收入、繳庫盈餘）等訂定指標。</p>	

委員	審查意見	研究團隊回應
	<p>4. 簡報 70 頁研究建議設定各部會所屬事業考甲之上限比例部分，是否會引發爭議，宜請再酌；另績效獎金制度改進部分，人事局已著手進行。</p>	<p>整體框架制定即為解決本研究前揭問題而生，建議可採「N 年內平均考甲上限比例」等較緩和之作法，以降低爭議情形發生。</p>
<p>王視導 景麟(經 濟部)</p>	<p>1. 研究建議提及工作考成應與中程施政計畫結合，經濟部所屬事業年度工作考成實施要點之重要指標，如自來水公司的降低漏水率、中油生質能源的推動等政府當年度重要施政措施，亦已適度納入經濟部中程施政計畫評核指標。</p>	<p>經濟部長官同仁的先見與經驗，值得其他主管機關借鑑參考。</p>
	<p>2. 研考會退居後設治理有優點、也有缺點，尊重主管機關的決定，但在作業流程部分，未來若授權主管機關實質審查，主管機關一定會依相關規定辦理，建議可省略後半段再送研考會審查的流程。</p>	<p>本研究所建議研考會退居後設治理，專責「程序審查」(如：指標設計原則、整體框架)，其審查重點與主管機關「實質審查」內容有別，建議仍予保留。</p>
<p>林視察 美秀(交 通部)</p>	<p>1. 簡報第 76 頁有關「事業定位與經營型態的盤點」部分，將各港務局列為「非公司組織」型態，惟港務局雖非公司組織，但仍應屬競爭型事業，請研究小組再參酌修正。</p>	<p>該資料同報告初稿表 9.4，係援引行政院研考會既有分類，港務局確實較為特殊，組織型態屬「非公司組織」，而就產業特性亦為「競爭型事業」，其類別劃分歸屬建議留待權責單位裁量，本研究仍暫沿用既定分類，請詳見報告定稿本表 9.5。</p>



附錄十三 期末報告審查意見回應表

委員	審查意見	研究團隊回應
	<p>2. 如同前面幾位教授所言，研究建議如能再與各主管部會或事業再進行訪談、整合相關資料，並得到事業的認同，研究結果會更完整，建議事項落實時亦較容易執行。</p>	<p>期末審查階段已蒐羅各主管機關之意見，將納入參考修正，以使研究成果更臻完善。</p>
<p>吳科員 秉蓁(交通部)</p>	<p>1. 依據研究內容，未來是否傾向於用二種不同型式來考核工作考成及經營績效？亦即工作考成著重公共性目標的達成，績效獎金著重於盈餘，則工作考成制度將面臨重大變革，在財務管理、業務經營面向權重將減少，中程施政計畫理念、願景的達成度將占較大的比例，建議未來如果考成跟績效獎金分離時，研考會應訂定考成框架，說明應有哪些面向、比重為何，供機關做原則性的參考。</p>	<p>本研究所建議之變革思維，確實為明確區分考核、績效獎金之獎勵標的，及細部指標選取與計發方式，且由研考會訂定整體原則性框架，供各主管機關及事業依循。</p>
<p>蕭處長 國富(中央銀行)</p>	<p>1. 報告中提及中央銀行的獎金較為優渥部分，因獎金是績效的反映，央行近年的績效對國家財政極有貢獻，中央銀行獎金的領取並未逾越規定上限。</p>	<p>中央銀行對國家的重大貢獻乃是全民有目共睹，研究團隊亦表感佩認同。</p>

委員	審查意見	研究團隊回應
張科長 淑惠(中央銀行)	<p>1. 本報告第九章「國營事業經營績效獎金制度之政策建議」第二節「建議依據事業特性重新調整獎酬結構與計發方法」有關「非公司組織」之考核獎金、績效獎金，建議上限月數，報告第 151 頁為 3.6 個月、1 個月；另報告第 153 頁，則為 3 個月、1.6 個月，兩者資料並不一致。</p>	<p>報告初稿本原 151 頁「非公司組織」獎酬結構部分文字誤植，已予更正，如第 162 頁、圖 9.6、表 9.6。</p>
	<p>2. 中央銀行經營績效獎金包括考核獎金及績效獎金兩部分，其總額以不超過本行人員 4.6 個月薪給總額為限，分述如次：</p> <p>（1）考核獎金部分：本行當年度工作考成列甲等，員工考核獎金以不超過本行人員 2 個月薪給總額為限；考核獎金包括年度考核獎金及工作獎金。</p> <p>（2）績效獎金部分：績效獎金由本行年度營運達成之總盈餘，依員工貢獻程度提撥計給。績效獎金總額以不超過本行人員 2.6 個月薪給總額為限。</p> <p>（3）上述報告，建議「重新劃分國營事業型態與定位，依</p>	<p>本研究建議方案確實為其敘述所摘錄之報告內容。</p>

委員	審查意見	研究團隊回應
	<p>據其公共性與市場性之比重，檢討財務性驅動指標之比重分配，重新設計工作考成之指標框架與獎金計算公式，連接至具差異化獎金結構的經營績效獎金，據以形成對個別國營事業皆具實質激勵效果與整體公平性之經營績效獎金制度。」</p> <p>3. 有關建議將本行歸類為「非公司組織」，調整考核獎金與績效獎金比重一節，本行意見如下：</p> <p>（1）本行以促進金融穩定、健全銀行業務、維護對內及對外幣值之穩定及於上列目標範圍內，協助經濟之發展為經營目標。故本行達成政策目標之任務，與其他公務機關並無二致；查目前公務機關之考核獎金為 2.5 個月（即考績獎金 1 個月，年終工作獎金 1.5 個月），故本行應可將考核獎金由原來之 2 個月，比照公務機關，調整為 2.5 個月。</p> <p>（2）復以 96 年國營事業繳庫盈餘達成率為例，本行繳庫數占所有國營事業之 82.38%、繳</p>	<p>感謝中央銀行長官同仁之建議，本研究中長程建議之重點，係主張應依事業特性調整發展「差異化獎酬結構」，報告文中表列獎金數額僅作釋例之用，具體確切數額宜留待權責機關裁量決定。</p>

委員	審查意見	研究團隊回應
	<p>庫盈餘達成率 122.93%，顯見本行亦肩負盈餘繳庫之重要任務。故若將本行歸類為非公司組織，設計為以達成政府政策任務為目標之獎酬結構，似不盡合理。茲考量本行兼具公務機關與繳庫盈餘任務之雙重角色，建議績效獎金之上限，應調整為 2.1 個月（即 4.6 個月扣除考核獎金 2.5 個月後之餘額）。</p> <p>（3）本行附屬之中央印製及造幣兩廠，其經營政策為如質、如數、如期完成本行所交付印鑄券幣、舊鈔整理及銷毀廢券幣之任務。且因兩廠均為計畫型生產單位，其印鑄量係由本行依據市場所需而定，故衡量兩廠之績效，應視其是否達成本行所交付之任務而定。是以基於行廠一致性原則，兩廠考核與績效獎金之比重，應與本行一致為宜。</p>	
<p>莊研究委員枝鳳(行政院主計處)</p>	<p>1. 研究報告建議研考會退居後設治理角色與檢討權責設計，以及將國營事業工作考成銜接所屬部會中程施政計畫等，似有助於落實權責相符、</p>	<p>感謝行政院主計處長官同仁的肯定。</p>

委員	審查意見	研究團隊回應
	<p>強化公司治理原則及發揮督促國營事業精進的激勵效果，可加以參考審酌列入國營事業考成制度之研修。</p>	
	<p>2. 第9章有關國營事業經營績效獎金制度之政策建議，其第2節建議依據事業特性重新調整獎酬結構與計發方法，將各國營事業依「公司組織競爭類」、「公司組織寡(獨)占類」及「非公司組織」等3類型設計獎金應考量之因素。上開作法係考量事業型態及顧及社會觀感等檢討研擬，似較目前齊頭式獎酬方式合理，惟上開3類型事業，依案內獎金之設計，仍將維持總額獎金為4.6個月，其中第1類型為1個月考核獎金及3.6個月績效獎金，第2類型為2個月考核獎金及2.6個月績效獎金，第3類型為3個月考核獎金及1.6個月績效獎金。上開分法主要係考量偏重競爭類型之事業，應著重於盈餘導出之績效獎金發放，反之則視業務之政策任務目標之達成，著重於考核獎金之發放。上開發放方式</p>	<p>本研究之所以建議依據事業特性重新調整獎酬結構與計發方法，係因在不同的組織型態與產業特性下，無論是相似的國營事業或民營競爭同業，從經營課題、指標選取乃至於一般同業獎酬比例皆有所差異，因此在容易引起社會爭議的獎金制度上，更須強調不同類型事業在特性、使命上的差異性。經營績效獎金制度施行至今，由於存在多數事業常領取滿額獎金之現象，已普遍地被員工視為「應然」或「保健效用」的獎金，因此建議權責機關裁量「差異化獎酬結構」具體數額時應慎重多方考慮，並加強政策對外界之溝通宣導。</p>

委員	審查意見	研究團隊回應
	<p>如處於整體經營環境良好情形下，似不致於產生相關爭議，但在經濟情勢惡化時，則呈現「公司組織寡(獨)占類」及「非公司組織」者，因可依業務及政策任務目標之達成，仍可能取得較「公司組織競爭類」優渥之獎金，勢引發競爭類型員工之不滿，並再次凸顯國營事業於大環境不良時，仍可維持高額獎金之社會觀感，其可能存在之問題宜請注意。</p>	
	<p>3. 本報告之研究範圍中，退輔會主管之榮民工程股份有限公司已於 98 年 11 月完成營造業務移轉民營，刻正辦理未移轉業務清理中，故協辦機關中建議刪除退輔會。</p>	<p>已於報告內文中說明退輔會民營化事宜，並從協辦機關中予以刪除，詳文請見提要、內文第 12、173、174、175 頁。</p>
	<p>4. 報告第 9 頁最後 2 行，依 98 年決算國營事業有 21 單位，轉投資事業 5 單位，共計 26 單位，相關數據建請修正。</p>	<p>已修正相關數據，惟轉投資事業非本研究探討範疇，故內文仍統稱現行僅存 21 家國營事業，詳文請見第 9 頁。</p>
<p>李科長 美惠(行政院人</p>	<p>1. 研究點出目前經營績效獎金的一些問題，對本局極具參考價值。</p>	<p>感謝行政院人事行政局長官同仁的肯定。</p>

委員	審查意見	研究團隊回應
事行政 局)	<p>2. 研究建議提出依據現行事業分類，在不變動經營績效獎金月數上限的前提下，設計具差異化的獎酬結構制度，惟與現行國營事業經營績效獎金制度相較變革較大，宜再審慎研究。為使研究具體可行，可在維持現行獎金總額下，就績效獎金計算公式如何配合經營型態不同的事業設計，讓績效獎金的發給能符合事業的實際績效提供進一步的政策建議。</p>	<p>本研究將於第九章補充不同幅度之變革方案，除原先變動幅度較大之差異化獎酬結構外，補充在維持現行獎金總額下，改進考核與績效獎金之建議方案（變革模式二），詳文請見第166頁。</p>
李簡任 技正清 松(行政 院經濟 建設委 員會)	<p>1. 報告第9頁有關「公營事業移轉民營條例」4次修訂部分，96年係修訂施行細則而非條例；另移轉民營的60多家包括國、公營事業，非僅有國營事業。</p> <p>2. 簡報第26頁提到國營事業近年趨勢為經營實績逐年下滑，但考成分數卻逐年攀高，因為過去偏向財務指標，事業若要拿甲等較困難，因而在指標上逐年增加政策因素或非財務性指標，現今財務績效的比重已不若以往。若放棄財務指標，加重一些非財務性政策</p>	<p>已修正補充內文相關說明，詳文請見第9頁。</p> <p>國營事業須兼顧政策執行與盈餘追求，兼具公共性與市場性，此特性本身亦投射在國營事業選取指標與追求財務績效之兩難情形。因此，本研究強調國營事業績效管理與獎酬制度須反映不同型態之事業特性與經營使命，細部指標設計與獎金計發方式亦應跟進，如：</p>

委員	審查意見	研究團隊回應
	<p>任務的指標，以臺鐵為例，若要求其通車服務、準點率、減少事故等將會提高其成本，降低其財務效率，二者之間如何取得平衡有其困難度。又如國際油價大漲，中油無論如何訂定油價均兩面不討好，財務績效出現虧損、員工又因努力不受認可而抗爭，這些矛盾以及如何呼應民意，本研究可再加以補充。</p>	<p>台灣中油公司一方面可能因國際油價或價格管制因而財務績效出現虧損，但另一方面作為國家穩定物價與提供民生必需的公用事業，其公司營運方面之貢獻亦不可忽視，因此應加強採用此類型指標，以如實反映公司實質貢獻，而非兩種獎金皆以財務因子驅動、重複獎勵，以達回應民意、以正視聽之效。</p>
<p>行政院 勞工委 員會(書 面意見)</p>	<p>1. 報告第 124 頁圖 9.1 將本會勞保局誤植為「中央勞保局」，請將其更正為「勞保局」。</p>	<p>已更正誤植資訊，詳文請見第 152 頁圖 9.1。</p>
	<p>2. 本會勞保局經營績效獎金業於 98 年 6 月 15 日修訂為總額不超過 4 個月薪給總額為限，即考核獎金總額以不超過 2 個月薪給總額，績效獎金總額以不超過 2 個月薪給總額，未來研究建議如經採行，本會勞保局經營績效獎金應依比例隨同調整。</p>	<p>就研究建議及整體公平性觀點而言，勞保局確實應依非公司組織之比例調整，建議權責機關裁量「差異化獎酬結構」具體數額時可納入參考。</p>
<p>行政院 研考會 (書面 意見)</p>	<p>1. 摘要部分請依本會規定加列「英文提要」，並加註關鍵詞(至多 5 個)；各項建議意見應以條列方式分項條述內容(含做法及理由)；另榮工公</p>	<p>將依規定加列英文提要(含中英文關鍵詞)，並改為條列方式陳述研究主要建議，並於研究主要建議中刪除退輔會部分，詳文請見提要、內文第十章。</p>



委員	審查意見	研究團隊回應
	<p>司於 98 年 11 月以資產作價方式移轉民營，已未納入國營事業考成對象，報告建議事項有關輔導會部分文字請再酌。</p>	
	<p>2. 本報告研究期程自 98 年 6 月至 99 年 4 月，期間中央健康保險局已於 99 年 1 月 1 日改制行政機關、榮民工程公司於 98 年 11 月以資產作業方式移轉民營，故在第 2 章「國營事業的使命、變遷及當前概況」相關文字敘述宜再調整；另臺灣金控係於 97 年 1 月 1 日由臺灣銀行股份轉換方式成立，請於報告中加註說明。</p>	<p>研究期間歷經中央健康保險局、榮民工程公司改制，報告內文將視陳述內容酌予調整、詳加備註說明，且一併釐清類似資料混淆問題，詳文請見第 12、50、53、57 頁。</p>
	<p>3. 附錄所附訪談或座談紀錄，主要係以國營事業主管機關或事業相關人員之訪談為主，學術領域學者專家僅有 1 人；又本案研究小組聘有諮詢顧問，研究報告未見相關諮詢意見紀錄，附錄之訪談紀錄是否完整，請再加以審視。</p>	<p>本研究諮詢顧問係主要提供國外相關資料與研究方法層面之諮詢建議，較不適合作為附錄之研究訪談紀錄，故不予列入。</p>
	<p>4. 第 5 章績效獎金相關表格遺漏經濟部所屬漢翔公司，請修正。</p>	<p>已補充漢翔公司近年實領績效獎金資料，詳細資料請見第 53、57 頁表 5.2、5.4。</p>

委員	審查意見	研究團隊回應
	<p>5. 第 6 章部分：</p> <p>(1) 標題為「績效管理、公共治理與獎金激勵相關理論探討」，建議依照章節標題，將績效管理相關文獻探討移列第一節。</p> <p>(2) 先進國家之國營事業管理經驗僅以澳洲為例，建議宜再補充其它先進國家之管理經驗。</p> <p>(3) 圖 6.4 及 6.5 標題名稱均為澳洲國（公）營事業公司治理架構，惟圖表內容不同，為避免混淆，請酌予調整標題文字。</p> <p>(4) 第二節討論績效管理內涵及架構，惟僅介紹平衡計分卡之運用，是否適切及充足，宜再審視。</p> <p>(5) 第 75 頁探討「公營事業績效管理制度」，文中提及之美國夏洛特市交通局係屬公部門或公營事業？請再確認；另提及日本之獨立行政法人科學技術振興機構係屬文部科學省下之研究機構，非屬公營事業，與本章之標題是否</p>	<p>分述修正內容如下：(1) 修改第六章章名為「績效管理、獎金激勵與公共治理相關理論探討」，並依章節標題調整文獻內容順序。(2) 另補充紐西蘭國營事業公司治理經驗，詳文請見第 84、85 頁。(3) 已重新更名圖 6.4 及 6.5 之標題，以避免混淆。(4) 第二節部分不僅有介紹平衡計分卡，亦包括一般性的績效管理思維與作法。(5) 已修正美國夏洛特市交通局、日本之獨立行政法人科學技術振興機構等段落之內文標題，詳文請見第 68 頁。</p>

委員	審查意見	研究團隊回應
	適切，亦請再予檢視。	
	<p>6. 第 9 章部分：</p> <p>(1) 第 141 頁提及考核獎金係由行政院研考會核發部分，本會依據國營事業工作考成辦法辦理國營事業工作考成事項，主管機關依據考成等第結果決定國營事業人員年終考成列甲等人數比例及各高低職位間考列甲等之比例；至於經營績效獎金之核發（包括考核獎金）係由各主管機關依據報院核定之經營績效獎金實施要點辦理（由人事局負責），報告中相關論述請修正。</p> <p>(2) 本章有關經營績效獎金制度建議部分，主要仍在 4.6 個月獎金的框架下討論考成獎金及績效獎金的比重分配。惟報告中相關論述一再提及考成指標與績效獎金中財務指標重疊，若就整個制度設計調整來看，除 4.6 個月的獎金的內涵分配外，亦請酌予分析 4.6 個月獎金的合理性。</p>	<p>已修正原報告初稿第 14 頁「考核獎金係由行政院研考會核發部分」相關論述，詳文請見第 151 頁。另將於第九章補充 4.6 個月獎金上限之分析討論，詳文請見第 159、160 頁。</p>

委員	審查意見	研究團隊回應
	<p>7. 報告中時間、數字表示方式請參閱「公文書橫式書寫數字使用原則」，另報告用詞請一致（如蒐集、公布、提升、占有、凸顯、國營事業等）；表 2.5 說明係引用本會 97 年度工作考成總報告之數據，惟所列數據與報告不一致，請再確認。</p>	<p>已參閱「公文書橫式書寫數字使用原則」修正內文時間、數字表示方式及前揭用詞，另已更正表 2.5 數據誤植資料部分，詳細資料請見第 15 頁。</p>
<p>宋副主任委員 餘俠(主席結論)</p>	<p>1. 本案係對現有制度進行體檢，研究內容深入，可供相關機關參考。</p> <p>2. 本會明年底將與經建會整合成國家發展委員會，在制度面上已經針對下列 2 點進行思考，其中經建會負責的國家建設計畫制度及本會負責的中程施政計畫制度將合而為一，未來國營事業工作考成制度如何銜接中程施政計畫會愈來愈緊密；另原由經建會負責的民營化及企業化議題，因應此次組織改造，在制度面也會做更緊密的結合，尤其日後考成制度如變革為框架性的後設治理，在未來的國發會係由經濟發展處或管制考核處管理均會有不同的導向，本報告對本會未來組織制度的檢</p>	<p>感謝主席對研究成果之肯定。</p> <p>「組織改造」乃是政府當前及未來發展的重要議題，本研究結論中關於工作考成制度銜接中程施政計畫、後設治理架構變革之建議，能對整合成立國家發展委員會之發展有所啓發，備感榮幸。</p>

附錄十三 期末報告審查意見回應表

委員	審查意見	研究團隊回應
	<p>討、流程的簡化將有決定性的影響。</p>	
	<p>3. 請研究小組參酌學者、各機關意見修正；另在研究建議部分請參酌與會人員意見，加入大、中、小各種不同幅度變革的政策建議與優缺點分析。</p>	<p>本研究團隊將考量計畫需求標的、研究範疇與其完整性，參酌各界意見予以修正，並於第九章增補不同幅度之變革模式及優缺分析，以利有關單位參考，詳文請見第 166、167 頁。</p>

附錄十 期中報告審查意見回應表

## 附錄十四 國營事業工作考成辦法

(民國 92 年 06 月 06 日修正)

- 第一條 為考核國營事業經營成效，督促其業務進步發展，特依「國營事業管理法」第八條及第二十九條之規定，訂定本辦法。
- 第二條 國營事業工作之考成，本辦法未規定者，依其他有關法令之規定辦理。
- 第三條 國營事業工作考成應著重年度盈餘及國家政策之達成，各主管機關得按所屬事業性質，選定下列考成事項：
- 一、業務經營。
  - 二、財務管理。
  - 三、生產管理。
  - 四、人力資源管理。
  - 五、企劃管理。
  - 六、環境保護及工業安全。
  - 七、其他事項。
- 工作考成作業要點及複核作業要點，由行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）定之。
- 第四條 國營事業工作考成，應配合年度決算辦理。
- 第五條 國營事業工作考成分為自評、初核、複核三個步驟；其辦理程序及時限如下：
- 一、各國營事業應於每年度終了時，依第三條第一項所定事項自評，並填具自評報告等資料後，併同年度決算書於次年二月二十五日前提報主管機關，並副送行政院秘書處、主計

處、人事行政局、經濟建設委員會及研考會。但中央銀行應逕報行政院。

二、主管機關辦理國營事業工作考成，應依據前款自評報告及參酌其他資料，加具審核意見，完成初核；並連同第九條規定之考成等第，於三月三十一日前報行政院複核。

三、行政院收受前款主管機關所報初核結果後，應參酌其他考核資料，於六月三十日前完成複核，並呈報總統。

第六條 各主管機關依前條第二款對國營事業工作考成初核時，得採行下列方式辦理：

- 一、派員赴各國營事業實地查證。
- 二、派員參加各國營事業年度工作檢討會。
- 三、約集各國營事業有關人員舉行工作講評。
- 四、約集各國營事業工作考成主辦人員舉行座談。

第七條 行政院依第五條第三款對主管機關所報初核結果，採書面審核方式進行複核，必要時得依第八條辦理重點實地查證，其作業流程如下：

- 一、由研考會邀集行政院秘書處、主計處、人事行政局、經濟建設委員會，組成複核小組，依第三條第二項所定工作考成複核作業要點辦理複核。
- 二、複核結果，由研考會洽商行政院秘書處、主計處、人事行政局、經濟建設委員會及主管機關等意見後，陳報院長核定。

第八條 研考會得於年度中邀集行政院秘書處、主計處、人事行政局、經濟建設委員會，組成查證小組，赴特定國營事業就第三條第一項所定考成事項之辦理情形，進行實地查證，作為複核結果之參考。

第九條 各主管機關對所屬國營事業工作考成結果，應按甲等、乙等、



丙等、丁等四種評定其等第，報請行政院複核。

具下列情形之一者不得考列甲等：

一、勞工保險局及中央健康保險局，年度營業預算執行結果經調整配合執行重大政策因素後，較預算目標為差者。但已較上一年度決算改善者，不在此限。

二、前款以外之國營事業年度盈餘經調整配合執行重大政策因素後，未達預算數者。但已較上一年度決算增加者，不在此限。

三、第一款以外之國營事業經調整配合執行重大政策因素後未有盈餘者。但已達預算目標且虧損較上一年度決算有明顯改善者，不在此限。

四、執行重大政策或業務有嚴重過失者。

第十條 國營事業工作考成之考核等第經行政院複核為甲等者，由行政院發給該國營事業甲等團體獎狀。

國營事業人員年終考成列甲等人數比例及各高低職位間考列甲等之比例，應以各該國營事業工作考核之等第為依據，其人數及比例由主管機關擬訂，報請行政院核定。

主管機關辦理所屬國營事業重要人員之考核及任免，應將各該國營事業工作考核之等第列為衡量因素。

第十一條 各主管機關辦理國營事業工作考成，應於每年度開始前，依第三條第一項考成選定事項擬訂考成細目、考評標準及其權數，報行政院核定後實施。

第十二條 國營事業考成作業及流程應予保密，俟行政院核定考成等第後自動解密。

第十三條 本辦法自發布日施行。

附錄十四 國營事業工作考成辦法

## 附錄十五 國營事業年度工作考成作業要點

中華民國 91 年 12 月 24 日會管字第 09100273101 號函修正

中華民國 92 年 12 月 9 日會管字第 09200293781 號函修正

中華民國 97 年 4 月 18 日會管字第 0972360258 號函修正

中華民國 99 年 2 月 5 日會管字第 0992360111 號函修正

- 一、依據國營事業工作考成辦法（以下簡稱本辦法）第三條第二項規定，訂定本要點。
- 二、考成方式依照本辦法第五條規定，區分為自評、初核及複核三步驟辦理。
- 三、國營事業應於每年度終了依據本辦法第五條規定，並依照行政院核定之年度工作考成實施要點，覈實檢討經營結果，針對經營績效及缺失切實填具自評報告，格式如附件一，併同年度決算書於次年二月二十五日前提報主管機關，並副知各複核小組成員。但中央銀行部分逕報行政院。

前項所稱複核小組成員係指行政院秘書處（以下簡稱本院秘書處）、行政院主計處（以下簡稱本院主計處）、行政院人事行政局（以下簡稱本院人事局）、行政院經濟建設委員會（以下簡稱本院經建會）及行政院研究發展考核委員會（以下簡稱本院研考會）。

- 四、適用本辦法第九條第二項所稱執行重大政策時，應符合下列原則之一，且不包括天然災害、市場因素、匯率變動及罷工等不可抗力因素：
  - （一）配合執行政府重大政策，致無法反映成本、調整售價、增加支出或減少收入，進而影響盈餘者。
  - （二）配合專屬該事業政策任務之法令規定，致收入減少或成本增加者。

(三) 配合執行政府重大政策，從事國內、外投資產生淨虧損者。

前項重大政策中，已編列年度預算者，其金額應優先扣除。

本辦法第九條第二項所稱上一年度決算，指經調整配合執行重大政策後之決算金額。

五、國營事業應就執行重大政策項目及其影響金額，於自評報告中自我考評敘要欄及評分說明欄揭述，除提供季報表列為自評報告附件外，應填具執行重大政策影響金額明細表，格式如附件二，併同自評報告提報主管機關，並副知各複核小組成員。

六、主管機關收到所屬事業提報之自評報告及執行重大政策影響金額明細表後，應依國營事業管理法第四條、本辦法第五條及第六條規定，於三月三十一日前邀集至少三位學者專家進行審查後，覈實完成初核報告、初核分數彙整表及初核評分表，格式如附件三至五，函送行政院，並副知各複核小組成員。

針對事業提列之執行重大政策項目及其影響金額，主管機關應提供下列佐證資料：

(一) 執行重大政策有關公文或其他相關文件。

(二) 重大政策目標、執行期間、達成情形說明。

(三) 初核學者專家之審查意見。

七、國營事業工作考成複核採分工方式作業，本院研考會負責綜合複核及編撰考成總報告。複核分工如下：

(一) 業務經營：本院秘書處、本院經建會、本院研考會。

(二) 財務管理：本院主計處。

(三) 生產管理：本院秘書處、本院經建會、本院研考會。

(四) 人力資源管理：本院人事局。

(五) 企劃管理（包括研究發展）：本院經建會、本院研考會。

(六) 環境保護及工業安全：本院秘書處、本院經建會、本院研考

會。

(七)國家政策之配合、社會責任及其他事項：本院秘書處、本院經建會、本院研考會。

八、複核採書面審查方式進行，必要時得辦理實地查證；各複核小組成員應指派具專業知識或其他適當人員進行審查，必要時得邀集其他相關機關人員及學者專家共同審查。

九、各複核小組成員收到各國營事業副知之前一年度工作考成自評資料及各主管機關副知之初核資料後，應依據第七點複核分工辦理複核作業，並於四月三十日前將複核結果依附件六及附件七之格式，填列有關資料及複核分數，送本院研考會綜合辦理。

十、主管機關及各複核小組成員辦理國營事業年度工作考成初核或複核，應依國營事業管理法第四條及本辦法第九條規定覈實考核各國營事業之分數等第。

本辦法第九條第二項第一款所稱年度營業預算執行結果及第二款所稱年度盈餘，應同時考量稅前及稅後金額，並依據審計部歷年審定數及審查意見進行綜合複評。

十一、考成等第：

(一)考成成績依序分甲、乙、丙、丁四等第。

(二)考成分數八十分以上者列甲等，七十分以上未滿八十分者列乙等，六十分以上未滿七十分者列丙等，未達六十分者列丁等。

十二、本要點所列自評、初核及複核作業時效均列入管制，國營事業、主管機關及各複核小組成員應依規定期限完成提報作業；自評報告、初核報告及複核報告列為密件，俟行政院核定考成等第後自動解密。

附錄十五 國營事業年度工作考成作業要點

## 附錄十六 中央銀行經營績效獎金核發要點

中華民國81年3月9日修正

- 一、中央銀行（以下簡稱本行）為激勵員工士氣，提高經營效能，特訂定本要點憑以核發員工經營績效獎金。
- 二、本行經營績效獎金包括考核獎金及績效獎金兩部分，其總額以不超過本行人員四·六個月薪給總額為限。
- 三、考核獎金部分：
  - （一）本行當年度工作考成列甲等，員工考核獎金以不超過本行二個月薪給總額為限；工作考成列乙等以下（含乙等），員工考核獎金總額以不超過本行一至一·八個月薪給總額為限（年度工作考成成績未滿七十五分，以不超過本行一個月薪給總額為限，年度工作考成成績七十五分以上，未滿八十分，以不超過本行一·八個月薪給總額為限）。
  - （二）考核獎金包括年度考核獎金及工作（考成）獎金。
- 四、績效獎金部分：
  - （一）績效獎金由本行年度營運達成之總盈餘，依員工貢獻程度提撥計給。績效獎金總額以不超過本行二·六個月薪給總額為限。
  - （二）績效獎金核算公式如下：

$$\begin{aligned} & 1. \text{績效獎金} = \\ & = \text{本年度決算盈餘} \times \left[ \frac{\text{本年度決算用人費}}{\text{本年度決算營業支出}} \right] \times \left[ \frac{\text{本年度決算營業收入}}{\text{本年度決算用人費}} \right] \div \left[ \frac{\text{前3年平均決算營業收入}}{\text{前3年平均決算用人費}} \right] \\ & = \text{本年度決算盈餘} \times \left[ \frac{\text{本年度決算營業收入}}{\text{本年度決算營業支出}} \right] \times \left[ \frac{\text{前3年平均決算用人費}}{\text{前3年平均決算營業收入}} \right] \end{aligned}$$

2.公式之限制因素：

- (1) 決算盈餘及營業收支如因政策關係導致增減時，得剔除此一因素計發，但盈餘申算政策因素結果，不得轉為虧損(即決算盈餘加減政策因素結果限大於或等於零)。
- (2) 績效獎金計算總額以不超過二·六個月薪給總額為限。

- 五、上述影響年度決算之政策因素，非本行營運所獲致之增加或減少盈餘金額，由本行成立經營績效獎金審議委員會審議後，陳報總裁核定本行經營績效獎金總額。
- 六、本行在編列年度預算時，應衡酌經營狀況、預算盈餘及用人費負擔情形核算估計，編列經營績效獎金預算。
- 七、年度內新進或已退休、資遣及在職死亡人員得各按當年度在職月數比例發給之。
- 八、本行非因政策或不可控制因素，未達成年度營運目標或經營績效欠佳者，主持人應負經營成敗責任。
- 九、本行得依本要點另訂「核發經營績效獎金應行注意事項」，憑以分配本行內部經營績效獎金。



## 附錄十七 財政部所屬國營金融保險事業機構經營 績效獎金實施要點

(民國 81 年 06 月 17 日公發布)

- 一、本部為促進所屬國營金融保險事業（以下簡稱各事業）企業化經營及鼓勵事業人員發揮潛能積極創造盈餘，特訂定本實施要點。
- 二、各事業經營績效獎金包括考核獎金及績效獎金兩部分，其總額以不超過四·六個月薪給總額為限。
- 三、考核獎金部分：
  - (一)包括年度考核獎金及相當原有最高一個月之工作獎金，統稱考核獎金。
  - (二)其發給原則為：
    - 1、年度考成成績列甲等者，其考核獎金總額以下超過本機構二個月薪給總額為限。
    - 2、年度考成成績列乙等以下者，其考核獎金總額以不超過本機構一 - 一·八個月薪給總額為限；其發給限額為：
      - (1)成績未滿七十五分者，以不超過一個月為限。
      - (2)成績滿七十五分以上者，未滿八十分者，以不超過一·八個月為限。
- 四、績效獎金部分：
  - (一)績效獎金由各事業年度達成之總盈餘，依員工貢獻程序提撥計給。
  - (二)績效獎金計算公式：
    - 1、績效獎金= 本年度決算盈餘×用人成本佔營業支出比例×營業生產力進步比例；其公式為：

$$\text{績效獎金} = \text{本年度決算盈餘} \times \left[ \frac{\text{本年度決算用人費}}{\text{本年度決算營業支出}} \right] \times \left[ \frac{\text{本年度決算營業收入/本年度決算用人費}}{\text{前3年平均決算營業收入/前3年平均決算用人費}} \right]$$

2、公式之限制因素：

(1)決算盈餘如因政策因素增損時，得惕除此一因

素計發，但盈餘申算結果，不得轉為虧損（即決算盈餘±政策因素  
≥0）

(2)績效獎金計算總額以不超過二·六個月薪給總額為限。

五、上述影響年度決算因素，由本部組成績效獎金審議委員會審議認定之；其認定之範圍為：

1、處理土地部分－處理土地之盈餘不得計入，但屬員工貢獻部分  
經本部「經營績效獎金審議委員會」核定後，併予計入。

2、稅捐－當年度營業稅之調整部分。

3、當年度經本部核定之政策因素項目。

六、各事業機構考核獎金及績效獎金應在編列年競預算時，衡酌經營  
狀況、預算盈餘及用人費負擔情形核算估計編列之。

七、年度內新進、調職、退休、資遣及在職死亡人員，得各按當年在  
職月數比例發給之。

八、各事業非因政策或不可控制因素，未達成年度營運目標或經營績  
效欠佳者，主持人應負經營成敗責任。

九、各事業得依本要點另訂「核發經營績效獎金應行注意事項」報部  
備查，憑以分配經營績效獎金。

一〇、本要點自八十年度起實施。

## 附錄十八 經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點

77年12月29日台77人政肆48266號函核定  
(自78年度起施行)

80年12月16日台80人政肆4871號函修正(自  
80年度起實施)

92年12月26日經營字第09203559730號函修正  
(自92年度起實施)

96年10月31日院授人給字第0960064085號函  
修正(自95年度起實施)

- 一、本部為促進所屬事業(以下簡稱「各事業」)企業化經營及激勵事業人員工作潛能，提高生產力，發揮整體經營績效，特訂定本實施要點。
- 二、各事業當年度經營績效獎金，包括「考核獎金」及「績效獎金」兩部分，其總額以不超過4.6個月薪給為限。
- 三、考核獎金：
  - (一)各事業當年度工作考成列甲等者，其考核獎金總額以不超過本機構2個月薪給總額為限。
  - (二)各事業當年度工作考成列乙等以下(含乙等)者：
    - 1.工作考成成績未滿80分，但在75分以上者，其考核獎金總額以不超過本機構1.8個月薪給總額為限。
    - 2.工作考成成績未滿75分者，其考核獎金總額以不超過本機構1個月薪給總額為限。
  - (三)考核獎金之項目包括：
    - 1.各事業董事長考成獎金
    - 2.各事業總經理及所屬人員考績獎金

3. 全勤獎金

4. 工作獎金

四、績效獎金：

(一) 各事業當年度決算審定為盈餘者，其績效獎金總額由各事業就下列二種計算方式擇一計算，以不超過本機構2.6個月薪給總額為限。各事業擇定之計算方式，至民營化前不得變更。

(二) 當年度審定決算無盈餘或虧損之事業，不發給績效獎金。但事業當年度無盈餘或虧損係受重大政策因素之影響，並經申算該影響金額後可為盈餘者，仍得按本要點核算發給績效獎金；其獎金總額應以該績效獎金金額乘計該事業當年度報奉本部核定之開源節流目標(應區分固定與變動費用)達成率(最高百分之一百)為上限；其所稱「重大政策因素」係指：

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

(三) 績效獎金計算方式：

1. 績效獎金=本年度總盈餘×勞動成本佔營業支出比率 ×勞動生產力進步比率。

(1) 獎金公式：

績效獎金 =

$$\text{本年度總盈餘} \times \left( \frac{\text{本年度決算用人費}}{\text{本年度決算營業支出}} \right) \times \left( \frac{\text{本年度決算營業收入} / \text{本年度決算用人費}}{\text{前3年平均決算營業收入} / \text{前3年平均決算用人費}} \right)$$

(2) 獎金公式所稱各項決算均以審計部審定數計算；至「總盈餘」則以審定決算稅前盈餘為基準，經扣除處理土地之盈餘後，再增減申算因各項政策因素項目導致之影響金額。

2. 績效獎金=本年度淨值報酬率目標達成率×2.6個月薪給總額。

(1) 獎金公式：

$$\text{績效獎金} = \left( \frac{\text{本年度決算淨值報酬率}}{\text{本年度核定決算淨值報酬率}} \right) \times 2.6 \text{個月薪給總額}$$

(2) 獎金公式中「決算淨值報酬率」以總盈餘／【(期初淨值＋期末淨值)／2】×100%計算；惟事業因財務結構不佳，致淨值報酬率難以正確衡量經營績效者，以「決算資產報酬率」【總盈餘／〔(期初資產總額＋期末資產總額)／2〕×100%】取代「決算淨值報酬率」。

前項「決算淨值報酬率」(「決算資產報酬率」)中「總盈餘」為審定決算稅前盈餘經扣除處理土地盈餘後，以各項政策因素影響金額增減申算之。

(3) 另獎金公式所稱本年度核定「決算淨值報酬率」(「決算資產報酬率」)係各事業為配合行政院「國營事業最適資產規模考核原則」之實施，每年初報本部核定應於當年度決算達成之「淨值報酬率」(「資產報酬率」)。

(四) 各事業於年度結束後，得就影響決算盈餘之政策因素項目提報本部審議後，再由各事業自行從嚴核算各項政策因素之影響金額，並以擇定之績效獎金計算方式申算獎金總額，由董事會核定。各事業提報政策因素項目之範圍包括：

1. 處理土地盈餘不得作為計算獎金之基礎，僅其中屬員工貢獻部分得認列政策因素。
2. 政策考量機動調整之稅捐項目，如貨物稅、關稅等。
3. 政策指示提前償還國外借款之匯兌損益。
4. 經行政院與本部政策指示辦理事項。

選擇「決算淨值報酬率」(「決算資產報酬率」)計算方式之事業，除當年度新增政策因素項目外，不得再提報過去年度已核認之政策因素項目請求審議。

(五) 年度內新進或已命令退休、資遣及在職死亡人員得各按當年度內在職月數比例發給績效獎金。

(六) 各事業為從嚴核發績效獎金，應按行政院「公營事業機構員工待遇授權訂定基本原則」、「經濟部所屬事業機構用人費薪給管理要點」及本要點各項規定，訂定「核發績效獎金應行注意事項」並報本部備查。

五、各事業於編列年度用人費預算時，應衡酌經營狀況、預算盈餘及用人費負擔情形核算估計，編列經營績效獎金預算。

六、(一)各事業至年終審定決算時，實際核發之經營績效獎金總額應併用人費決算提列，在不超過本部所屬事業機構用人費薪給管理要點規定核計之實際用人費支付限額內辦理。

(二)事業確因辦理經營績效獎金而有當年度實際用人費支付限額不足支應之情事，得於符合下列條件之一，經行政院核定後，仍按本要點覈實計發獎金：

1. 當年度審定決算轉虧為盈。
2. 當年度審定決算虧損，經申算重大政策因素影響金額後可為盈餘。
3. 當年度審定決算有超額盈餘。

選擇「決算淨值報酬率」(「決算資產報酬率」)計算方式之事業，其實際核發之績效獎金總額不得超過該事業審定決算稅前盈虧數(扣除處理土地盈餘，但加計屬員工貢獻部分)，經申算重大政策因素影響金額後與已提列績效獎金審定數合計金額之半數。

附錄十八 經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點

- 七、各事業機構如未達年度營運目標或經營績效欠佳者，事業主持人應負經營成敗責任。
- 八、為審議經營績效獎金相關事宜，以及各事業提報之影響年度決算盈餘政策因素項目，本部得組成「經營績效獎金審議委員會」辦理之。

附錄十八 經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點



## 附錄十九 交通部所屬實施用人費率事業機構經營 績效獎金實施要點

交通部民國 78 年 11 月 4 日交人（78）字第 032780 號函核准施行

交通部民國 81 年 1 月 16 日交人（81）字第 01899 號函修正

交通部民國 90 年 1 月 3 日交人 90 字第 000065 號函修正

交通部民國 94 年 3 月 10 日交人字第 0940002125 號函修正第 4、11 點

- 一、本部為促進所屬實施用人費率事業機構企業化經營及激勵事業人員工作潛能，提高工作效率，提升服務品質，發揮整體經營績效，特依「交通部所屬用人費率事業機構薪給管理要點」規定訂定本要點。
- 二、本部所屬各實施用人費率事業機構人員經營績效獎金，包括考核獎金及績效獎金兩部分，獎金之總額以不超過 4.6 個月薪給為限。
- 三、考核獎金部分：
  - （一）各事業機構當年度工作考成列甲等者，其考核獎金總額以不超過本機構 2 個月薪給總額為限；工作考成列乙等以下（含乙等）者，其考核獎金總額以不超過本機構 1 至 1.8 個月薪給總額為限（年度工作考成成績未滿 75 分者，以不超過本機構 1 個月薪給總額為限，年度工作考成成績 75 分以上、未滿 80 分者，以不超過本機構 1.8 個月薪給總額為限）。
  - （二）考核獎金包括年度考核獎金、全勤獎金及依交通事業人員考成條例發給之獎金。但經行政院核定不予列入者，不在此限。
- 四、績效獎金部分：
  - （一）績效獎金由各事業年度決算盈餘，經考量政策因素所影響之收支後，達成之總盈餘（決算盈餘加減政策因素），依

員工貢獻程度提撥計給。績效獎金總額以不超過 2.6 個月薪給為限。

(二) 績效獎金計算公式：

- 1、績效獎金=本年度決算盈餘×勞動成本佔營業成本及費用比率×勞動生產力進步比率。其計算公式：

績效獎金=本年度決算盈餘×(本年度決算用人費／本年度決算營業成本及費用)×(本年度決算營業收入／本年度決算用人費)÷(前 3 年平均決算營業收入／前 3 年平均決算用人費)。

- 2、本部所屬中華郵政股份有限公司資金運用範圍未含放款業務，其績效獎金計算公式：績效獎金=(決算盈餘／預算盈餘)×2.6 個月薪給總額。

3、公式之限制因素：

- (1) 決算盈餘如因政策關係導致虧損時，得剔除此一因素計發，但盈餘估算政策因素結果，不得轉為虧損(即：決算加減政策因素後大於或等於 0)。

郵政儲金匯兌法明定郵政儲金之運用範圍，中華郵政股份有限公司依該法不能辦理放款業務，相關損益不得列入政策因素。

- (2) 績效獎金總額以不超過 2.6 個月薪給為限。

- (3) 績效獎金包括以事業本身員工為發放對象，非公開普及一般社會大眾之激勵性給與。

五、政策性因素為年度預算中未考慮之政策措施而影響盈餘者，其認定項目限定：

- (一) 稅捐：因政策變動所增減之貨物稅、營業稅等稅捐。
- (二) 處理土地部分：處理之盈餘不得計算，但屬員工貢獻部分經「交通部所屬用人費率事業機構待遇、經營績效獎金及

政策因素審議委員會」審議認定後，得予列入。

(三) 其他：其他因政策措施或非屬事業營運所導致之收入減少或支出增加，經報本部核定之項目。

六、影響年度盈餘之政策因素項目，應在年度終了後 1 個月報部提送「交通部所屬用人費率事業機構待遇、經營績效獎金及政策因素審議委員會」審議。

七、各事業在編列年度預算時，應衡酌經營狀況、預算盈餘及用人費負擔情形，核算估計，編列績效獎金預算。

八、各事業機構年度內新進、調職（含考試分發）、退休、資遣、留職停薪、復職及在職死亡人員得各按當年度在職月數比例發給經營績效獎金。留職停薪人員應於復職後始發給之。

前項經營績效獎金依在職月數比例發給，未滿 1 個月者以 1 個月計算。

九、本部所屬各事業機構應依照行政院 80 年 12 月 16 日台 80 人政肆字第 48711 號函核復原則及本實施要點之規定擬訂各事業「核發績效獎金應行注意事項」，憑以分配其事業內部績效獎金並報部備查。

十、本部各事業機構如未達年度營運目標或未達繳庫盈餘者，除因政策因素外，事業主持人應澈底負經營成敗責任。

十一、本要點自 94 年 1 月 1 日起實施。

附錄十九 交通部所屬實施用人費率事業機構經營績效獎金實施要點

## 附錄二十 行政院勞工委員會所屬保險事業機構經營 績效獎金實施要點

中華民國 89 年 4 月 14 日行政院台 89 政給字第 210383 號函核定

(溯自 87 年 7 月 1 日起實施)

中華民國 98 年 6 月 15 日行政院授人給字第 0980062798 號函核定修正第 2 點、  
第 3 點、第 4 點

- 一、行政院勞工委員會(以下簡稱本會)為激勵所屬保險事業機構(以下簡稱本事業)人員發揮潛能，提高服務品質，增進經營效益，特訂定本要點。
- 二、本事業經營績效獎金包括考核獎金及績效獎金二部分，其總額以不超過四個月薪給總額為限。
- 三、考核獎金包括年度考核獎金及相當原有最高一個月之工作獎金，其發給原則如下：
  - (一) 年度考成成績列甲等者，其考核獎金總額以不超過本事業二個月薪給總額為限。
  - (二) 年度考成成績列乙等以下者，其考核獎金總額以不超過本事業一至一點八個月薪給總額為限，其發給限額如下：
    - 1、成績未滿七十五分者，以不超過一個月為限。
    - 2、成績滿七十五分以上，未滿八十分者，以不超過一點八個月為限。
- 四、績效獎金由本事業年度達成之經營管理績效、財務責任績效、服務品質績效及目標管理績效等四項績效指標之權數計算，並依員工貢獻程度提撥計給，其計算公式為：
  - (一) 績效獎金=2 個月薪給總額×〔W1(經營管理績效)+W2(財務責任績效)+W3(服務品質績效)+W4(目標管理績效)〕

附錄二十 行政院勞工委員會所屬保險事業機構經營績效獎金實施要點

公式中之四大經營績效權數為：W1=0.2，W2=0.3，W3=0.3，W4=0.2

1、經營管理績效 = (A+B)/2

$$A = \frac{\text{本年度(營業收入/人事成本)}}{\text{前3年度(營業收入平均數/人事成本平均數)}}$$

$$B = \frac{\text{前3年度(行政管理費用平均數/各類保險給付金額平均數)}}{\text{本年度(行政管理費用/各類保險給付金額)}}$$

經營管理績效以 1.2 為最高值。

2、財務責任績效 =

$$\frac{\text{前3年度}\{(\text{營業成本平均數} - \text{提存保費準備平均數}) / (\text{營業收入平均數} - \text{收回保費準備平均數})\}}{\text{本年度}\{(\text{營業成本} - \text{提存保費準備}) / (\text{營業收入} - \text{收回保費準備})\}}$$

財務責任績效 < 1 時，最低以 0.8 計算，財務責任績效 > 1 時，最高以 1.2 為限。

3、服務品質績效 = 依據行政院核定之評核成績，甲等百分為 100；乙等百分為 80；丙等則以「零」分計算。

4、目標管理績效 =  $\frac{\text{本年度目標管理成績}}{\text{前3年度目標管理成績平均值}}$

目標管理績效值最高以 1.2 為限。

目標管理成績等於年度各項目標管理評核之平均分數。

(二) 績效獎金計算總額，以不超過二個月薪給總額為限。

(三) 如因政策因素導致增損時，得剔除此一因素。

五、前點影響年度決策因素，由本會組成「績效獎金審議委員會」審議認定之。

六、本事業考核獎金及績效獎金應在編列年度預算時，衡酌經營狀況、預算收支及用人費負擔情形，核算估計編列之。

附錄二十 行政院勞工委員會所屬保險事業機構經營績效獎金實施要點

- 七、本事業員工於考核年度終了仍在職者，發給經營績效獎金。年度內新進或退休、調職、資遣、奉准留職停薪及死亡者，各得按當年度在本事業在職月數比例發給，未滿一個月者，以一個月計算。
- 八、本事業非因政策因素，未達成年度營運目標或經營績效欠佳者，事業主持人應負經營成敗責任。
- 九、本事業得另訂「核發經營績效獎金應行注意事項」報本會備查，憑以分配經營績效獎金。

附錄二十 行政院勞工委員會所屬保險事業機構經營績效獎金實施要點



## 參考書目

### 一、中文文獻

- 卜正球，2009，公營事業績效管理的幾個關鍵問題，研考雙月刊，第 33 卷第 2 期。
- 丁至達，2006，薪酬管理，揚智文化，頁 385~402。
- 王京明，2004，電業經營績效評估因素分析，經濟部能源局委託研究報告。
- 王永壯，2008，日本科技計畫審議及績效管考業務參訪，行政院國家科學委員會。
- 丘昌泰，2000，公共管理：理論及實務手冊，元照出版社。
- 中華徵信所，1981，年終獎金發放辦法，中華徵信所出版部。
- 行政院研究發展考核委員會編印，2005，國政府施政績效管理與風險管理制度。
- 行政院研究發展考核委員會編印，2008，行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊。
- 行政院經濟建設委員會，2003，強化公司治理政策綱領暨行動方案。
- 吳安妮，2003，平衡計分卡之精髓、範疇及整合，會計研究月刊，第 211 期（6 月）。
- 吳瓊恩，2004，論公共行政學之本土化與國際化：知識創造與理論建構的特殊性與普遍性，公共行政學報，第十二期。
- 吳豐盛，2004，經濟部所屬國營事業績效評估，國家政策季刊，第 3 卷第 2 期，37-50。
- 范祥偉、王崇斌，2000，政府績效管理：分析架構與實務策略，中國行政評論，第 10 卷第 1 期，頁 155-182。

附錄二十 行政院勞工委員會所屬保險事業機構經營績效獎金實施要點

- 孫本初，1999，課責與績效管理，人事月刊，第 29 卷第 3 期，頁 28-32。
- 馬凱、周添城、吳惠林，1991，年終獎金制度研究，人力資源學報。
- 許專琴（交通部），2007，「星馬地區港口建設及相關設施財務規劃與預算編列考察報告」，行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書。
- 張玉山，2004，如何加強公營企業的公司治理，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 張玉山，2009，國營事業工作考成制度修改建議，行政院研究發展考核委員會委託研究報告。
- 張玉山，2009，經濟部所屬事業績效獎金改善方案，經濟部國營事業管理委員會委託研究報告。
- 陳清秀（2008）。「新加坡政府人力資源管理制度考察報告」。臺北市：行政院人事行政局印行。
- 黃俊英，1989，公營事業績效獎金制度規劃研討會論文，國立中山大學管理學院。
- 黃重球，2007，經濟部所屬國營事業績效衡量之實務探討，研考雙月刊，第 31 卷第 2 期，88-97。
- 楊文振（2010）。精進我國文官制度取才、育才、用才、留才，提升國家競爭力－從新加坡談起。臺北市：考試院考銓研究報告。
- 楊佳慧，2001，公部門績效管理之初探，研習論壇理論與實務月刊，第 1 期，30-37。
- 趙成意，企業內部規章制定實務，中華企業管理發展中心，頁 253~254。

## 附錄二十 行政院勞工委員會所屬保險事業機構經營績效獎金實施要點

- 趙揚清，2003，提昇國營事業經營績效之研究，國家政策論壇季刊，夏季號，183-194。
- 劉見祥、林寶鳳（中央保險局），2005，德國、瑞士及捷克健康保險制度考察報告，行政院及所屬各機關出國報告。
- 劉坤億，2002b，「地方政府治理機制的創新挑戰：市場治理模式的功能與限制」，淡江大學法政學報，第15期，頁79~114。
- 劉坤億，2009，政府課責性與公共治理之探討，研考雙月刊，第33卷第5期，頁59-72。
- 劉維琪、張玉山，1989，經濟部所屬事業經營績效獎金核發辦法之研究期末報告，中山大學財管系。
- 劉維琪、張玉山，1992，績效獎金制度的設計與執行委託研究報告，勞工行政委託研究叢書。
- 蔡聰泳，2001，我國民營銀行消費金融員工績效評估之研究，元智大學管理研究所未出版論文。
- 遠擎管理顧問公司策略績效事業部，2001，策略核心組織：以平衡計分卡有效執行企業策略，臉譜出版，259。
- 鍾啓華，2004，平衡積分卡在金融控股公司銀行事業單位績效評估之研究-以台新銀行為例，育達商業技術學院企業管理研究所碩士論文。

## 二、英文文獻

- ANAO, 2003, Framework, Process and Practices, Public Sector Governance V.1.
- Atle Midttun, 2007, Integrating corporate social responsibility and other strategic foci in a distributed production system: a

transaction cost perspective on the North Sea offshore petroleum industry. Corporate Governance, Volume 7 Number 2 2007 pp. 194-208.

- City of Port Phillip, 2008 City Of Port Phillip Key Performance Indicator Summary, Financial Report 2008-2009.
- Dean Ting, 2005, Introduction of Performance Management, IBM Business Consulting Services GBS.
- Farazmand, 1996, A. Public Enterprise Management: International Case Studies, Westport, CT: Greenwood Press.
- Felix T.S. Chan, H.K. Chan, Henry C.W. Lau, Ralph W.L. Ip, 2006, An AHP approach in benchmarking logistics performance of the postal industry, Benchmarking: An International Journal, Emerald Group Publishing Limited.
- Funkhouser & McAvoy, 1979. R. Funkhouser and P.W. McAvoy, A Simple Observation on Comparative Prices in Public and Private Enterprise. Journal of Public Economics 11 1 (1979), pp. 353-368.
- Gomez-Mejia, Luis R&TheresaM. Welbome, 1988, Compensation Strategy: An overview and future Steps, Human Resource Planning, 11(3), 173-189.
- Jessop, B., 1998 , The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development, International Social Science Journal, No. 155, 29-45.
- Jon Pierre and B. Guy Peters, 2000, Governance, Politics and the State, Ch.2 Macmillan.
- Kek Choo Chung,1993,Port Performance Indicators, Transportation, Water and Urban Development ,The World Bank.

- Lawler III, E. E, 1990, Strategic Pay, San Francisco: Jossey-Bass.
- Matthew Flinders, 2008, Delegated Governance and the British State.
- Stephen, P. Robbins, 1978, Personnel: The Management of Human Resource, Englewood Cliffs, N.Y.: Prentice-Hall, Inc.
- The Netherlands MINISTRY OF FINANCE, 2000, Government Governance- Corporate governance in the public sector, why and how?.
- Yansheng Zhang, Study on Balanced Scorecard of Commercial Bank in Performance Management System, International Symposium on Web Information Systems and Application.

### 三、中文網站

- 大紀元報網站
- 中國鋼鐵公司網站
- 中華電信公司網站
- 中華民國招商網經濟部投資處
- 公開資訊觀測站
- 自由時報網站
- 行政院研究發展考核委員會
- 行政院研考會國營事業考成網站
- 經濟部國營事業管理委員會全球資訊網
- 聯合新聞網聯合知識庫

#### 四、英文網站

- Central Japan Railway Company Annual Report 2008
- Federal Railway Authority (EBA)
- New York State Insurance Department
- Office of the Gas and Electricity Markets
- Public Transport Authority (PTA)
- Public Transport Authority & Central Japan Railway Company
- Royal Mail Group
- The Department of Broadband, Communications and the Digital Economy, Australian Government
- United States Office of Personnel Management