

RDEC-RES-100-027 (委託研究報告)

**國營事業落實公司治理個案分析  
以桃園國際機場股份有限公司  
及港務股份有限公司為例**

**行政院研究發展考核委員會編印**

**中華民國 100 年 12 月**

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)



RDEC-RES-100-027 (委託研究報告)

國營事業落實公司治理個案分析  
以桃園國際機場股份有限公司  
及港務股份有限公司為例

受委託單位：中華經濟與金融協會

研究主持人：林教授建甫

研究助理：李俊緯、周信佑、呂帛晏、彭思遠

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 100 年 12 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)



## 提 要

關鍵字：公司治理、國營事業、桃園國際機場股份有限公司、國營港務股份有限公司

### 一、研究緣起

鑒於我國推動國營事業公司治理迄今，相關部會均將此政策列為重要施政目標，惟檢視現行國營事業工作考成之 22 家受考事業中，僅 8 家列有公司治理指標，且社會輿論對其經營績效、組織透明度、專業經營人才等多所討論，顯見我國國營事業於全方位落實公司治理之狀況仍有必要進一步探討與評估。

另為提升政府服務效能及配合行政院組織改造推動進程，相關機關（構）亦朝公司化模式進行推動，如交通部所屬「桃園國際機場」於 99 年改制為「國營機場園區股份有限公司」，而基隆、台中、高雄、花蓮 4 港務局等，亦朝改制為港務股份有限公司進行研議。爰我國未來相關機關（構）改制為公司法人後如何導入公司治理機制，以順利轉型接軌，並健全企業體質，強化市場競爭力，亦須就公司治理於實務經驗導入過程中所衍生之相關問題進行探究，俾提出確實可行之推動架構。

### 二、研究方法及過程

本研究以桃園國際機場股份有限公司及國營港務股份有限公司為例，分就政府法規、組織架構、人事制度、領導階層、財務管理、內部稽核、以及實施責任中心等議題，與國際所適用之公司治理準則比較，提出相關建言，以提升桃園國際機場股份有限公司與國營港務股份有限公司之競爭力。

本計畫以次級資料之收集與分析為主，並針對業界先進進行專家訪談，釐清產業現況，另外輔以兩場專家學者焦點團體座談，據以提出落實桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司治理之政策建議，供決策者參酌。

### 三、研究重要發現

我國的國營事業的經營管理對國家競爭力有相當大的影響，然國營事業公司治理，一方面受政治力的影響，要對股東負責，一方面還牽涉到人事行政局對公司人事的任免與薪資等的規定，這部份彈性很小；另外像主計處也對桃園機場股份有限公司與國營港務股份有限公司的預算有很多的規定，因此雖然是治理公司，但是卻又受到很多限制，沒有足夠的彈性做很多的決策。因此，我國公司治理最大的問題在於下面幾點：

(一) 課責的問題：授權多少才能課責多少，這個「權」跟「責」有沒有相符。

(二) 績效考核：績效考核的好壞，對員工的影響不大，對員工的工作無法發揮激勵效果。

(三) 舊思維與制度：舊員工的職級、薪資還是沒變，沒辦法引進專業人才來治理，這些人事制度如不改革，衝突與矛盾都會存在，各自形成小團體，進而影響公司的運作。

(四) 政治安排：董事長或董監事往往是政治任命的，是任期制的，很難去考慮到永續經營，一旦政黨輪替後，所有的人事、制度都要重新安排，進一步也就影響到公司的經營。

(五) 利益衝突：董事會成員背景有利益關係，而地方政府所代表的董事在一個董事會內是否會產生矛盾與衝突，如何兼顧國家整體利益與港市雙方的利益，值得進一步去探討。

(六) 修法不易：國營事業經營上有許多限制都要透過修法才能調整，難以滿足企業因應快速變動環境的需求，當思考如何建構一個簡單快速又合乎程序的修法途徑，才能讓我國公司治理的運作更加有效率。

### 四、主要建議

根據桃園機場股份有限公司與國營港務股份有限公司現階段所面臨的問題，經訪談、座談會與資料整理，本研究對於未來桃園機場股份有限公司與國營港務股份有限公司建立國營事業之公司治理

的方向，提出以下立即可行與中長期規劃建議：

(一)桃園國際機場股份有限公司落實公司治理

- 1.立即性建議：公司治理，慎選人才；設定目標，考核績效；強化應變，挑戰能力；加強內控與稽核；揭露資訊，強化外部監督。
- 2.中長期建議：建立課責機制，釐清責任，合理評核；法規鬆綁，公平競爭；組織再造，員額精簡；合理薪酬，獎懲分明；實施責任中心制度。

(二)國營港務股份有限公司落實公司治理

- 1.立即性建議：調整人事制度；設立各功能性委員會；加速業務單位整合時間；提升董監事職能。
- 2.中長期建議：強化內控及稽核制度；公司資訊揭露的透明化；完善的法規以保護利害關係人權益；資訊技術輔助提升作業效率。

國營事業落實公司治理個案分析 以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例



## 目 次

提 要	I
目 次	V
表 次	VII
圖 次	IX
<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究動機與目的 .....	1
第二節 研究大綱 .....	2
第三節 研究方法 .....	3
<b>第二章 我國國營事業現況分析</b> .....	<b>5</b>
第一節 國營事業與公司治理簡介 .....	5
第二節 我國國營事業公司治理的歷史與現況 .....	8
第三節 我國國營事業公司治理的問題與檢討 .....	10
<b>第三章 國營事業公司治理之國際發展趨勢</b> .....	<b>17</b>
第一節 世界銀行 (World Bank) 公司治理準則 .....	17
第二節 經濟合作暨發展組織 (OECD) 公司治理準則 ...	23
第三節 國際上公司治理成功之案例 .....	29
<b>第四章 個案分析—桃園國際機場股份有限公司</b> ..	<b>37</b>
第一節 桃園國際機場股份有限公司現況 .....	37
第二節 桃園國際機場股份有限公司治理問題分析 .....	42

第三節 桃園國際機場股份有限公司公司治理執行情形 . . . . .	45
<b>第五章 個案分析—國營港務股份有限公司 . . . . .</b>	<b>49</b>
第一節 改制前臺灣港務局運作營運實績分析 . . . . .	49
第二節 國營港務股份有限公司公司治理架構 . . . . .	52
第三節 國營港務股份有限公司未來發展與政策建議 . . . . .	55
<b>第六章 結論與政策建議 . . . . .</b>	<b>57</b>
第一節 結論 . . . . .	57
第二節 建議 . . . . .	58
<b>參考書目 . . . . .</b>	<b>65</b>
<b>附錄一 第一次座談會內容及會議紀錄 . . . . .</b>	<b>69</b>
<b>附錄二 第二次座談會內容及會議紀錄 . . . . .</b>	<b>83</b>
<b>附錄三 專家訪談紀錄摘要 . . . . .</b>	<b>87</b>
<b>附錄四 財政部、經濟部、交通部所屬公營事業推動公司     治理情形及成效專案報告摘要 . . . . .</b>	<b>89</b>
<b>附錄五 交通部與桃園國際機場股份有限公司權責劃分     表 . . . . .</b>	<b>95</b>
<b>附錄六 國營港務股份有限公司設置條例 . . . . .</b>	<b>101</b>
<b>附錄七 政策建議書審查意見回覆表 . . . . .</b>	<b>109</b>

## 表 次

表2-1	國營事業100年度一覽表 .....	9
表4-1	歷年旅客運量統計表 .....	41
表4-2	歷年貨運量統計表 .....	42
表4-3	國外主要機場經營型態表 .....	42
表4-4	OECD 與桃園機場股份有限公司公司治理之比較表 .	44
表5-1	民國99年進港船舶艘次 .....	50
表5-2	民國99年進港船舶總噸位 .....	50
表5-3	民國99年貨物裝卸量 .....	50
表5-4	民國99年貨櫃裝卸量 .....	51
表5-5	民國99年各港營業收支概況 .....	52
表6-1	資料蒐集分析與政策建議關聯性一覽表 .....	63

國營事業落實公司治理個案分析 以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例

## 圖 次

圖 3-1	世界銀行之公司治理架構 .....	21
圖 4-1	桃園國際機場股份有限公司組織架構 .....	40

國營事業落實公司治理個案分析 以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例

## 第一章 緒論

由於民生生活必需品如水、電、石油等及獨占性事業，各國常以國營事業型態用國家力量分配資源，確保民生必需品以最合理的價格供需無缺。國營事業之性質與私人企業看似相同，但是國營事業負有執行國家政策之義務，且須受國會監督以創造全民福利。但我國國營事業常常受到政治因素的影響，導致國營事業經營效率不佳，因此，我國國營事業有必要參酌 OECD 國營事業公司治理準則，建立國營事業公司治理之架構，以強化我國國營事業之專業能力，提升國營事業之競爭力。

### 第一節 研究動機與目的

我國為配合國營事業移轉民營化進程，並積極面對市場化競爭與提升其事業經營績效，參酌 OECD 於 1999 年提出「公司治理原則」，於民國 92 年由行政院通過「強化公司治理政策綱領暨行動方案」，藉由「保障股東權益及追求企業永續發展」、「講求企業民主及保障股東權益」、「重視利害關係人」、「誠信管理及有效監督」、「強化市場機制及加強資訊透明度」等治理原則，循序推動各國營事業之公司治理改革，冀望透過市場機制與法律規範制度，以透明及負責方式落實公司治理，以改善企業體質，建立健康之企業治理文化，提升國家整體競爭力。

鑒於我國推動國營事業公司治理迄今，相關部會均將此政策列為重要施政目標，惟檢視現行國營事業工作考成之 22 家受考事業中，僅 8 家列有公司治理指標，且社會輿論對其經營績效、組織透明度、專業經營人才等多所討論，顯見我國國營事業於全方位落實公司治理之狀況仍有必要進一步探討與評估。另為提升政府服務效能及配合行政院組織改造推動進程，相關機關（構）亦朝公司化模式進行推動，如交通部所屬「桃園國際機場」於 99 年改制為「國營

機場園區股份有限公司」，而基隆、台中、高雄、花蓮 4 港務局等，亦朝改制為國營港務股份有限公司進行研議。爰我國未來相關機關（構）改制為公司法人後如何導入公司治理機制，以順利轉型接軌，並健全企業體質，強化市場競爭力，亦須就公司治理於實務經驗導入過程中所衍生之相關問題進行探究，俾提出確實可行之推動架構。

## 第二節 研究大綱

### 一、現行國營事業公司治理與問題

國營事業之性質與私人企業看似相同，但是國營事業負有執行國家政策之義務，且須受國會監督以創造全民福利。2001 年 OECD 國營事業公司治理準則中即要求各國政府，對其國營事業需要為全民負起國營事業所有人之「有責性」與經營「透明化」，即在強調降低國營事業經營的行政干預，並且避免人事任用政治化。準則主要內容為「確保一個有效率的國營事業法律及規章架構」、「明定政府為所有權人的角色」、「公平對待所有股東」、「利害關係人的關係」、「經營透明與財務揭露」、與「強化國營事業董事會的責任」。

我國對國營事業之定義只以股權數政府超過 50%始為國營事業，才受立法院監督。為此政府曾透過「民營化」與「二次金改」降低國營行庫與國營事業政府持股數低於 50%，但透過民營化之國營事業交叉持股，使「國營事業」雖然有了「民營」之名，仍是「國營」之實，卻可不受國會監督，如兆豐金、中鋼、台肥等等外，悖離了政府應為國營企事業所有權人的角色。我國目前管理國營事業的法律是「國營事業管理法」，其中對國營事業之定義與 OECD 國營事業公司治理準則中所定義：國營事業係指政府有實質掌控之企業之定義不盡相符，因此有必要加以研究探討。

「公司治理」係指透過市場機制與法律規範制度，提升公司的營運績效與創造股東價值。由於國營事業經營之盈虧攸關國庫與全民之錢包，經營階層專業化可杜絕國營事業經營階層庸人化，並可



避免酬庸之經營階層濫用職權，造成行政不中立之弊端。

近年來，世界各國陸續爆發公司治理的管理危機，為尋得有效的解決之道，如 World Bank、OECD 等重要國際組織，無不大力倡導公司治理之重要性，也成為企業界、學術界及政府單位共同積極探討之課題。

## 二、國營事業落實公司治理之推動架構

在積極討論公司治理之際，若可找到對於公司治理的有效標準，並發覺對公司具有影響之治理因素，除能提供政府政策的修訂之外，亦可提供企業進行自我評估及調整之依據。

## 三、國營事業導入公司治理個案分析

本研究以桃園國際機場股份有限公司及國營港務股份有限公司為例，探討國際所適用之公司治理準則，以強化台灣國營事業之公司治理，建立符合台灣國營事業之公司治理，提升競爭力，進而充實國庫。

### 第三節 研究方法

由於研究時間的限制，本計畫以次級資料之收集與分析為主，並針對業界先進進行專家訪談，釐清產業現況，另外輔以兩場專家學者焦點團體座談，據以提出落實桃園國際機場股份有限公司及國營港務股份有限公司治理之政策建議，供決策者參酌。

國營事業落實公司治理個案分析 以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例

## 第二章 我國國營事業現況分析

近幾年來，「公司治理」(Corporate Governance) 成為學術界以及實務界熱門議題，從 1997 年亞洲金融風暴，1998 下半年台灣企業接連發生的財務危機，到 2001 年美國安隆(Enron) 世界通訊(World Com)，一連串財務弊端更加顯示我國公司治理推行的必要性。

由於國營事業具有獨占及關鍵產業的地位，其經營與管理影響國計民生至鉅，因此，其公司治理更格外引人注意。例如：民國 88 年，台肥公司董事長利用母子公司交叉持股的方式炒作股價、損及股東權益；再者，目前國內國營事業的法人董監事代表與董事長的選任與指派方式迭有爭議，有別於一般正常公司治理的規範，因此，有必要對如何加強國營事業的公司治理，作更進一步的討論。<sup>1</sup>

本章首先對國營事業與公司治理予以定義，然後對我國國營事業公司治理的現況做簡單的介紹。最後針對目前我國國營事業公司治理面臨的問題作檢討分析。

### 第一節 國營事業與公司治理簡介

#### 一、國營事業的介紹

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

##### (一)「國營事業管理法」

第二條：國營事業以發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的。

---

<sup>1</sup> 關於我國國營事業公司治理情形與成效，詳見於附錄四。

第三條：本法所稱國營事業如下：

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

第四條：國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧，增加國庫收入。但專供示範或經特別指定之事業，不在此限。

## (二)「公營事業移轉民營條例」

第三條：本條例所稱公營事業，指下列各款之事業：

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

綜合各法律條文所指之國營事業或公營企業，可將「國營事業」定義為：透過各級國家政府單位獨資或與人民合資，政府資本超過 50%，非以營利為唯一的目的，力求有盈無虧之事業。

所謂各級政府，在「公營事業移轉民營條例施行細則」第 2 條中指出，政府包括中央政府、直轄市政府及縣市政府，而各公營企業之主管機關即為各中央事業主管機關、地方政府等，因此在分類上又可依隸屬單位分為中央的公營企業與地方的公營企業。中央所屬公營企業如交通部下之中華電信、中華郵政等；地方政府以高雄市為例，其下有高雄市政府財政局動產質借所及高雄市公共車船管理處等。

另外司法院大法官會議亦曾對公營企業的定義及性質作出解釋：

- 1.釋字第 8 號：「 股份有限公司政府既有 50%以上，縱依公司法組織亦係公營事業機關」
- 2.釋字第 41 號：「國營事業轉投資其他事業之資本應視為政府資本，如其數額超過其他事業資本 50%者，該其他事業即於國營事業管理辦法第三條第一項第三款之國營事業」
- 3.釋字第 305 號：「公營事業依公司法規定設立者，為私法人，與其人員間，為私法上之契約關係」

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

## 二、公司治理的定義

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

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

## 第二節 我國國營事業公司治理的歷史與現況

### 一、我國國營企業公司治理歷史

我國國營企業的改革歷程，大體上可以劃分為體制內改革和體制外改革兩個時期，從 60 年代中期開始直至 80 年代前期，政府為了提高國營企業的經營績效，著重體制內的改革，1965 年經濟部長李國鼎針對當時國營企業存在的諸多問題，曾經建議將國營事業委員會改組為國營事業企業化委員會，希望兩年內完成國營事業的企業化，惟並未成功。從 1970 年至 1984 年，經濟部國營會曾陸續推出 21 種改善企業內部經營革新方案，這些改革措施使國營企業經營績效得以提升，然而，許多學者認為由於這些措施並未觸及產權關係，因此均是治標的辦法，唯一治本的方法還是實施「國營企業民營化」。

80 年代後期，我國營企業開始在國營企業改革過程中注入民股，逐步民營化。而此項根本性改變有其重要背景因素：首先、先進資本主義國家的國營企業民營化的浪潮正在興起，我國恭逢其盛；其次、部分國營企業經營績效為人詬病，而民間私有資本又逐漸壯大，因此認為國營企業排擠私人投資、與民爭利的聲浪高漲；最後、1984 年之後，政府開始推行自由化、國際化政策，制定公平交易法，開放獨占市場(許心鵬，1995：30)，這些因素促使國營企業民營化的政策推展開來。

此後，國營企業的民營化變成為政府的一貫政策，惟在漸進的民營化過程中所遭遇到的公司治理問題，變成為各方探討的焦點。

### 二、我國國營事業現狀

我國法令對國營事業的定義，採取股權的認定，只要某一企業的股權超過 50%，即稱為國營事業，便需要受到多達近百種的繁雜法規的約束，也就是說，若政府股權低於 50%，則可免去上述法規的約束。

目前，符合上述定義之國營事業共計 22 家，包括中央銀行暨其所屬 3 家，財政部所屬 5 家、經濟部所屬 5 家、交通部所屬 7 家、金管會所屬 1 家、勞委會所屬 1 家，如表 2-1。

表 2-1 國營事業 100 年度一覽表

編號	主管機關	事業名稱
1	中央銀行	中央銀行
2		中央印製廠
3		中央造幣廠
4	財政部	臺灣金控公司
5		臺灣土地銀行
6		中國輸出入銀行
7		臺灣菸酒公司
8		財政部印刷廠
9	經濟部	台灣電力公司
10		台灣中油公司
11		台灣自來水公司
12		台灣糖業公司
13		漢翔航空工業公司
14	交通部	中華郵政公司
15		臺灣鐵路管理局
16		基隆港務局
17		臺中港務局
18		高雄港務局
19		花蓮港務局
20		桃園國際機場股份有限公司
21	行政院金融監督管理委員會	中央存款保險公司
22	勞委會	勞工保險局

資料來源：行政院研考會網站。

在過去台灣經濟成長過程中，國營事業扮演著極為重要的角色，對國家整體發展具有不可磨滅的貢獻與影響，再加上國營事業負有一些政策性任務，及長期以來對財政之貢獻，國營事業確實有

其存在之時代意義。

然而，隨著經濟自由化、全球化的國際趨勢，政府自民國八十年代起，加速推動公營事業民營化政策，與持續開放原屬國營事業經營之獨占業務予民間參與共同競爭之結果，致使現存國營事業不但須檢討其存廢、裁併、改組、釋股民營等未來發展方向，尚須面對民營事業競爭、國家財政拮据急需財源的雙重壓力，及我國加入WTO、兩岸簽訂 ECFA 與國內市場加速開放等環境變遷，對國營事業而言，實在是一項嚴峻的挑戰。

由經濟貢獻觀之，93 年度之國營事業生產毛額佔國內生產毛額 7.0%，此後逐年遞減，94 年度之國營事業生產毛額佔國內生產毛額 6.1%，95、96 年度之國營事業生產毛額皆佔國內生產毛額 4.6%，97 年度，國營事業生產毛額佔國內生產毛額 3.3%，為近年之最低點，98 年、99 年國營事業生產毛額佔國內生產毛額才提升至 4.9%與 4.7%。顯見國營事業佔國內總生產毛額的比例，仍屬於下降趨勢，與以往國營事業的盛況已不可同日而語。

若由國營事業繳庫盈餘來分析，99 年度繳庫盈餘仍高達 2,246.79 億元，預算達成率達到 105.93%，稅捐占政府稅收比率為 8.38%，觀察 95-98 年稅捐佔政府稅收比率分別為 6.69%、6.41%、6.09%與 8.03%，則國營事業繳庫盈餘對政府稅收反而有越來越重要的趨勢。

### 第三節 我國國營事業公司治理的問題與檢討

本節旨在檢討國營事業公司治理的問題，並研議經由解除不必要法規限制、組織再造、實施責任中心、研擬合理的薪資獎酬制度等方面，及比照目前公開公司經由財務資訊透明化與外界監督之方式，以提高國營事業公司治理、經營績效，並增進盈餘繳庫，挹注國庫收入。



## 一、國營事業公司治理的問題

### (一)政策目的與營利目標的競合

國營事業管理法第二條：「國營事業以發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的。」此條文給予政府透過政策干涉國營事業的基礎。的確，國企企業常是為克服公共財提供不易或達成規模經濟而存在，然而國營事業的獨占性卻又引來經營效率低落的批評。民間在使用國營事業所提供服務時，期待政府能管制國營事業的價格，然而論及國營事業員工的福利(例如年終獎金)時，卻又斤斤計較，此「又要馬兒跑，又要馬兒不吃草」的弔詭，足已說明國營事業擺盪在公共利益與公司收益之間的窘境。也因此，國營公司之虧損究是因國家政策考量，經營決策錯誤、抑或貪污，常使監督單位難以判斷，也因此，要落實公司治理更為困難。

### (二)管理制度似有形式化之虞

一般而言，國營事業的經營體制受到太多不必要的法令約束，企業本身缺乏自主性。僅是由經濟部國營會所主管的法規便高達 49 項，分為綜合類、計畫與控制類、組織與人事類、業務營運類、財務管理類、國營會內部作業規定等，除了國營事業的預算程序須經立法院的審查通過，產品價格制度、營繕採購、人員晉退以及盈餘留成等方面，仍然受到法規的層層約束，舉例而言，郵政公司近年便積極擬議研修「郵政法」、「中華郵政公司設置條例」、「郵政儲金匯兌法」及「簡易人壽保險法」等法律，希望能提高公司經營效率。

然而，前述制度的約束並未必保證組織的透明度、人事管理的效率及內部的公平性。以內部人事及董監事制度為例，由於國營事業不如一般企業有一套人員培養、考評及晉升的完整制度，並且受到民意代表或行政官員的關說壓力，導致升遷不公平，人才流失與消極怠工。

此外，國營事業內部均設置有勞工董事及監察人，若該國營事業公司化，亦設有民股代表，就形式上均已納入利害關係人以及保障小股東權益，惟國營事業之董監事之資格及權利義務並未能明確

化，若未能針對專業訂定資格條件，恐董監事之監督流於形式，又若是酬勞與責任不相平衡，恐難尋覓適當董監事人才，以公營銀行為例，董監事支領微薄酬勞，卻需擔負銀行決策責任，且須公開個人財產，另有志之士望之卻步。因此，應如何平衡董監事之間的權責，並予以明確化，應是當務之急。

### (三)經濟情勢影響績效表現

與私人企業相同者，國營事業亦常因國際或國內經濟情勢變化而影響經營之績效，進而使國營事業必須採取各項因應措施。以中國輸出入銀行為例，在近來國際金融因次級房貸、衍生性商品波動加劇下，從事國際間幣別兌換，便需特別注意防範匯損相關問題。又如台電公司面對民意要求凍漲之壓力，電價的調整機制，在考慮使用者付費原則外之，難免須兼顧政治上的壓力。中國石油公司在調漲油價之時，也難免引起民眾對中油公司成本控制能力之疑慮。

因此，雖然國際經濟情勢影響私人企業之營利，惟因國營事業規模更大，且肩負政策任務，受到影響更鉅，國際經濟局勢的變化常使得治理機制及課責的系統更難建立。

## 二、強化國營事業公司治理

為強化公司之治理、提高國營事業之績效，經探討國外文獻約可歸納為下列幾個方向：

### (一)公司治理之基本方向

1. 監督委員會具有絕對權威性，其所作成之決定須能落實。
2. 決策及執行體系二者須分別獨立，以提高效率並收互相監督之效果。
3. 強化董事會之人事結構，確保股東權益。
4. 謹慎選擇適職的經理人員，選任具經驗及資歷皆符合之人才。
5. 明訂預計達成經營目標，並評估其達成績效。
6. 藉由以績效為基礎之紅利及獎懲制度，配合可信任之機制(股權

擁有者之適當監督、有內涵之報告)，以激勵經理人之向心力。

## (二) 國營事業與經理部門簽訂契約

要改善國營事業績效所遭遇到的問題，除了無法正確衡量國營事業真正績效，另一問題即衡量標準不適當（例：印度之電廠以發電量為績效衡量標準）。因此，國營事業本身也應和經理人間互訂定契約，已明其權責。其特性包括：

1. 減少經理人所有之資訊優勢：經理人可藉用其所擁有的資訊優勢，來取得一個對本身較有利之條件或目標，但若訂定太多的目標亦或目標太常變更反而難以衡量。
2. 應明定普遍適用員工獎懲等款於契約中，以發揮激勵功效。
- 3 經理人確信政府會落實執行合約內容。

## (三) 政府部門採取相關措施

另以智利的管理經驗為例，為提高國營事業之經營績效，所採取之相關措施如下：

1. 對具有獨占性國營事業，採取不對稱管制，即以對民營事業採降低稅率方式，使其加入市場競爭。
2. 將一般商業法律適用所有國營事業，並使國營事業董事對其決策負起責任。
3. 銀行和國營事業間往來須要遵照一般程序。
4. 減少國營事業家數，使政府能專心管理少數幾家國營事業。

最後，遇到監督董事會功能不彰的問題時，可藉由限制董事會規模，並在董事會成員中加入外部人士，以增強其監督經理人的功能，對董事會授權，提高公司經營績效。另一方面，讓員工直接參加董監事會的制度，在歐洲先進國家早已行之有年，其中最著名的就是瑞典的「國有民營體制」和德國的「共同決定法」。德國早在 1951 年就已制訂此法，規定凡員工在 500 人以上的大型企業中，董監事會須有三分之一的員工代表參與決策。在產業民主的制度設計下，

勞工不但可以保護自身的工作權益，更願意為了產業的發展貢獻心力，使勞資雙方共蒙其利，實有參採之價值。

### 三、提升國營事業經營績效之一般性建議

在現今變遷快速之環境中，國營事業面對民營企業競爭，以及我國加入世界貿易組織、兩岸簽訂 ECFA 與國內市場加速開放，對於國營事業而言，無疑是一項嚴峻的挑戰；而依據國營事業管理法規定，國營事業係以發展國家資本、促進經濟建設、便利人民生活為目的；然其經營方式，則應本著以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧，增加國庫收入。因此，首應探討其結構面問題，即可朝下列方向改變：

1. 對於執行「政策任務」之國營事業：如中央銀行、中央存保公司、勞保局、健保局等單位，可考慮將其執行「政策任務」部門改隸為行政機關，至於業務運用因屬非營業性質，故可改以「作業基金」方式設置運用，以釐清行政機關與營利事業角色。
2. 對於長期經營虧損之經營艱困公司，應檢討規劃加速處置，可參採台灣機械股份有限公司採分廠出售逐步民營化，最終解散清算之處理方式，以免拖累國庫。

至於現有國營事業受預算法、人事法等法規束縛，其經營無法像民營企業一樣靈活，政府雖極力推動民營化政策來解決此項問題，但因經濟自由化速度遠超過民營化程度，使得部分國營事業因無法承受競爭壓力致連年虧損，有些因仍掌握部分競爭優勢可以維持生存，惟經營績效亦日漸下滑。

綜上可知，國營事業之經營，除了受國際情勢影響、市場結構轉變、開放競爭壓力、肩負社會責任、人事包袱沉重，及長期經營不善等內外因素之影響外，面對多重的任務與考驗，須檢討其存廢、轉型、裁併、改組、釋股民營等未來發展方向。

### 四、推動國營事業公司治理之成效

行政院於 92 年 11 月通過「強化國營事業公司治理綱領及行動

方案」，將國營事業公司治理做為終極目標，因此，自 92 年底開始國營事業公司治理的推動。推動方案包括六個面向：一、內控制度及稽核制度的落實；二、健全會計制度，確保會計制度之獨立性；三、強化董事會職能，加強董事會及董監事會運作效率；四、揭露與透明化公司重大訊息；五、保障公權力及發揮監察人的功能；六、尊重利害關係人權益。於 94 年時，此六項也列為工作考核的指標之一。

行政院財經會報於 94 年時亦通過「國營事業應配合公司治理建立獨立董事會制度」，經濟部也於 94 年底成立了「經濟部所屬國營事業實施獨立董事作業要點」，每家事業設立兩席獨立董事，如果有設審計委員會的公司則設三席獨立董事。財政部與交通部也有相似的規範。

至於年度盈餘及國家政策達成之差異，可由經濟貢獻觀之，93 年度之國營事業生產毛額佔國內生產毛額 7.0%，此後逐年遞減，94 年度之國營事業生產毛額佔國內生產毛額 6.1%，95、96 年度之國營事業生產毛額皆佔國內生產毛額 4.6%，97 年度，國營事業生產毛額佔國內生產毛額 3.3%，為近年之最低點，98 年、99 年國營事業生產毛額佔國內生產毛額才提升至 4.9%與 4.7%。顯見國營事業佔國內總生產毛額的比例呈下降趨勢。但從國營事業繳庫盈餘來分析，99 年度繳庫盈餘仍高達 2,246.79 億元，預算達成率達到 105.93%，稅捐佔政府稅收比率為 8.38%，觀察 95-98 年稅捐佔政府稅收比率分別為 6.69%、6.41%、6.09%與 8.03%，則國營事業繳庫盈餘對政府稅收反而有越來越重要的趨勢。顯見推動國營事業公司治理對企業經營有明顯成效。

國營事業落實公司治理個案分析 以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例

### 第三章 國營事業公司治理之國際發展趨勢

近年來，世界各國關於公司治理的管理危機時有所聞，為尋得有效的解決之道，如 World Bank、OECD 等重要國際組織，無不大力倡導公司治理之重要性，也成為企業界、學術界及政府單位共同積極探討之主題。在積極討論公司治理之際，若可找到對於公司治理的有效標準，並發覺對公司具有影響之治理因素，除能提供政府政策的修訂之外，亦可提供企業進行自我評估及調整之依據。

美國學術界自 1930 年代開始探討有關公司治理之課題，亞洲國家在 1997 年金融風暴以後亦逐漸呼籲企業體能夠重視公司治理制度，而「公司治理」(Corporate Governance) 其主要之內涵均係使企業體透過良好的管理及監控的制度或機制的建置，以保障所有利害關係人的權益 (股東、債權人、員工、其他利害關係人)，且有效監督組織活動及運作，防止脫法行為及弊端，並以實現企業社會責任之高度目標。

因此，本章節首先介紹經濟合作暨發展組織 (OECD)、世界銀行 (World Bank)、亞太經濟合作會議 (APEC) 等國際組織，所倡導國營事業之公司治理觀念，接著再進一步介紹國際上公司治理成功的案例，在此以新加坡淡馬錫控股公司 (Temasek Holdings) 與法國電力 (集團) 公司 (Electricite De France) 為例，探討其公司治理成功之處。

#### 第一節 世界銀行 (World Bank) 公司治理準則

世界銀行相當重視公司治理的議題，其曾經推動與執行之相關機制，以下根據世界銀行之評量計畫中，所包括三個子計畫，及其所規劃之公司治理架構，茲說明如下：

## 一、一般國營事業

世界銀行的「公司治理標準與守則遵守報告 ( Reports on the Observance of Standards and Codes, ROSC )」( World Bank, 2008 ) 評量計畫，旨在衡量國家法制及上市公司實務與法令遵循是否有違反 OECD 原則，由各國自願參加。透過標準化及系統化的診斷，提供政策建議，以完成該報告。報告完成之後，各國可自願性地選擇是否於世界銀行網站，公布其報告結果。

從公司治理評量報告中，世界銀行歸納出公司治理領域的潮流趨勢，包括：

### (一)股東權益

公司治理的知識及改革，已使股東權益獲得改善；但是關於關係人交易及鉅額交易之同意及其資訊揭露等部分，在很多國家仍然存有問題。

### (二)董事會

1. 法制改革及良好公司治理實務準則，幫助明確規範董事會的責任及課責。
2. 很多國家已建立董事機構或董事訓練組織，惟只有少數國家能持續進行。
3. 很多國家雖加強董事的課責，但截至目前為止，其成效仍未令人滿意。
4. 很多國家已改善董事會成員的組成以保護少數股東權益，但尚處於初期執行的階段。

### (三)資訊揭露

持續推動財務報告準則 ( International Financial Reporting Standards, IFRS ) 能與國際接軌，並重視非財務資訊的揭露；在非財務資訊方面，公司所有權、控制權及關係人交易的揭露，仍是目前最大的問題。



#### (四)執行及賠償

有效執行公司治理仍為主要問題，目前少數股東求償機制雖已改善，惟仍需依靠法院。

### 二、金融機構治理

世界銀行進行金融產業診斷，以巴塞爾銀行監理委員會（The Basel Committee on Banking Supervision, BCBS）所發布之「加強銀行組織公司治理」為國際準則，由小組對銀行及監理實務進行對比調查。

#### (一)金融業特殊項目的治理

世界銀行針對金融業特殊項目的治理進行調查，重點有下列幾項：

1. 非常複雜誘因結構，如銀行的資金除了來自於股東，存款人亦為銀行的重要利害關係人。
2. 銀行業為一高度監理的產業。
3. 銀行業有較大的系統性風險。
4. 國際分支機構之議題。
5. 銀行業注重是否有適當的控制、稽核、報告及監督等制度。

#### (二)重要的發現

由世界銀行對於金融機構治理機制的研究與調查，可歸納出以下五點較為重要的發現：

1. 超過 20 個國家已引進以國際清算銀行( Bank for International Settlements, BIS ) 為典範的公司治理規範。
2. 有關金融機構公司治理的相關規定，尚在初期執行階段。
3. 監察人在其監督公司的程序中，亦開始建立治理的相關議題。
4. 銀行業在各國中有成為最佳治理組織的傾向。

5. 存有與一般公司治理相同的議題，例如剛開始注意到「風險治理或風險管理」、「無效的董事會」、「資訊相對不透明」等。

### 三、世界銀行評量計畫-3：國營事業公司治理

世界銀行對於國營事業公司治理的檢視，係建立在現有的架構及方法上（亦即前述之 ROSC 及金融機構治理），但與以 OECD 準則為參考之國際準則或良好實務守則比較，其方法包含：由顧問進行問卷調查、公司調查、其他報告（如：概觀公司治理架構、主要議題及政策建議、準則逐條檢視等），以及依據國際金融公司（International Finance Corporation, IFC）的方法，發展公司層級的檢視工具。截至目前為止，已有 6 個國家完成檢視，尚有一些其他國家正在進行檢視中。

從國營事業治理檢視過程，可以得到以下之結論：

1. 成功案例不斷增加。
2. 在公司層面改革需求上極少產生爭議，較多爭議是關於所有權層面的改革。
3. OECD 準則意味著國營事業有強化及集中所有權功能的含意，不過仍有幾點不良之處，如所有權集中化常引起爭議，且很難執行，且改革需要很大的政治推力，對於所有權單位應被安置在那裡，有許多不同看法。
4. 傳統上，以往世界銀行很少注意到國營事業公司治理改革的議題，而且國營事業的治理改革，可能會被指責為不支持民營化。
5. 可藉由新興市場國家國營事業改革成功的案例，來研擬建立改革的工具。

世界銀行貸款計畫一開始即將國營事業列為重點項目：在 1960 至 1980 年代，曾多方嘗試要求國營事業改革；1989 年的華盛頓共識（Washington Consensus），是由設立在華府的世界銀行和國際貨幣基金向世界各國強力推銷一組財政和貿易政策的指導原則，最大特色就是自由化、自由化、自由化，包括貿易的自由化、開放外人投

資、產業的解除管制等。其中將「國營事業民營化作為改革國營事業的解決方法」，列為重要的一項措施。

#### 四、世界銀行之公司治理架構

世界銀行於 1999 年所提出之公司治理架構(請參見圖 3-1), 探究公司治理內、外部機制。茲分述如下：

##### (一) 公司治理的內部機制

公司治理從狹義的角度來看，可以看作是界定股東與管理經營階層間彼此關係的契約安排，此種股東與管理經營階層關係的安排，一般是規範於公司法、證券交易法、上市規章或公司章程等文件中。而公司監控的核心在董事會，董事會主要的職責，在於確保公司之永續經營，並監督負責公司經營之管理階層，以追求股東之最大利益。

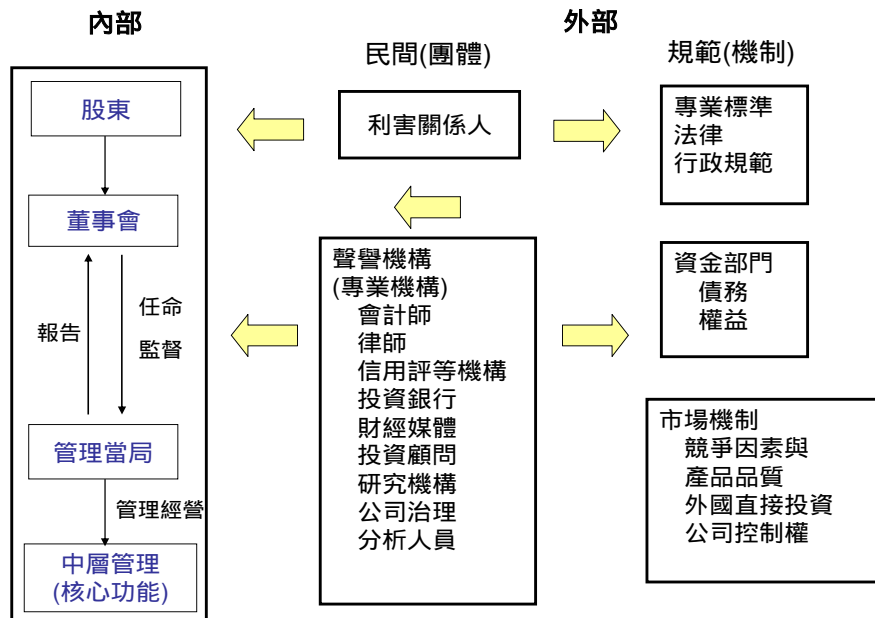


圖 3-1 世界銀行之公司治理架構

資料來源：World Bank, 1999.

各國對於董事會的責任規定雖有部分差異，但本質上，不外乎董事會應獨立於公司例行經營管理之外，行使獨立監督權，設法維護各方利益關係者的利益，決定公司高階主管的聘任、考核及薪資，核定公司大方向、策略以及財務績效之監控，維持企業價值及企業倫理等。在有些國家尚須承諾遵循各種法規的責任，包括會計財務報告、內部控制制度以及內部稽核制度之有效執行等。

故而，董事會不僅對股東會負有責任，有時對公司員工與債權人同樣負有責任。其任務即在於保護公司利益，當公司發生財務困難時，董事會須對債權人負責。因此，董事會的主要責任，係對公司而非只對股東負責。

公司治理之內部機制，以公司內部角度來看，係與股權結構有非常密切的關係。在股權分散的股權結構下，公司治理機制設計的挑戰，在於如何設計一套制度，使得外部股東能夠有效控制管理階層之經營績效，也就是如何設計一套制度來挑選具有充分獨立性之董事，以監督管理階層的經營績效。另一方面，在股權集中的股權結構下，公司高階管理階層很可能聽命大股東，在此種情形下，公司治理的重點在於如何防止大股東只照顧自己的利益，或利用職權進行利益輸送，以致侵害小股東的權益。一般常見的保護措施，包括：限制內部關係人交易、董事會中有代表小股東之獨立董事席次、建立公司購併規則或開放外人有購併公司之機會，以打破公司內部人之操控權。

## （二）公司治理的外部機制

公司治理若只單靠企業內部機制，並無法達成監理之目標，因此仍有賴於外部環境與制度的相互強化。外部環境與制度，包括各種法律規章與組織制度的建立，以便公司在公平競爭的環境中，接受市場的考驗，進而強化公司負責人與管理階層為公司盡職的紀律。這些制度是以公共規範、市場體系，以及民間團體的參與為基礎。

### (三) 公司治理的改革方向

目前公司治理的改革方向，如以下六點所示：

1. 提供機構投資人充分資訊。
2. 嚴格規範關係人交易。
3. 落實董事會成員責任歸屬。
4. 公司所有權及控制權有效揭露。
5. 創設有力且獨立稽核之專門工作。
6. 建立持續性的公司治理協會或訓練機構。

## 第二節 經濟合作暨發展組織 (OECD) 公司治理準則

經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 在國際間推動「公司治理」不遺餘力，其將公司治理界定為一種對公司進行管理和控制的體系，其不僅規定公司各個參與者（例如董事會、經理層、股東和其他利害關係人）的責任和權利分配，而且明確規範決定公司事務時，所應遵循的規則和程序。以下將分別說明 OECD 所主張與推動之「公司治理原則」與「國營事業公司治理指引」等重要內涵。

### 一、OECD 公司治理原則（非專指國營事業）

OECD 於 1999 年 5 月底，公佈了五項的公司治理原則 (OECD Principles of Corporate Governance, 1999) 保障股東權益、公平對待股東、保障利害關係人權益、資訊揭露與透明度及董事會之責任。2004 年 4 月發布修正後的公司治理原則，從原本的五項基本原則，增列了目前的第一項原則 建立有效公司治理架構的基礎。此六大架構作為企業體執行及落實公司治理制度之參考基準：

### (一) 建立有效公司治理架構的基礎

公司所建立的公司治理架構，應遵守下列四項原則：

1. 發展的觀點應著眼於其對於整體經濟績效、市場健全性的影響，以及它為市場參與者和提倡透明和有效率的市場所創造的誘因。
2. 在司法管轄範圍內影響公司治理實務的法定要求，不僅應和法律規則一致，同時也必須透明而且具體可行。
3. 不同單位的權責應該要清楚說明並且確保公眾的利益。
4. 監督、管制和執行單位應具有公權力、夠正直以及擁有充足的資源，以專業和客觀的態度來完成他們的職責。此外，管理與規範必須及時、透明並且能充分說明。

### (二) 強化董事會職能

「強化董事會職能」的重點，包括：強化董事會結構、建立獨立董事制度、審計委員會及其他功能性委員會之設立、強化董事會之決策機能及落實董事之忠實注意義務與責任等。

上市上櫃公司的董事會，得考量董事會規模及獨立董事人數，設置各類功能性委員會，並明定於章程。功能性委員會應對董事會負責，並將所提議案交由董事會決議。董事會成員應忠實執行業務及善盡管理人之注意義務，並以高度自律及審慎之態度行使職權，對於公司業務的執行，除依法律或公司章程規定應由股東會決議的事項之外，應確實依董事會決議為之。董事對董事會所列議案如涉及董事本身利害關係致損及公司利益之虞時，即應自行迴避，不得加入表決，亦不得代理其他董事行使其表決權。董事彼此之間亦應自律，不得不當地相互支援。

### (三) 內部控制制度之建立與執行

為健全公司經營體制，協助董事會及管理階層確實履行其責任，公司應建立完備之內部控制制度，並確實有效執行。監察人除

應依相關規定查閱、追蹤內控與內稽之執行情形外，上市上櫃公司尚應確實辦理自行評估作業，董事會及管理階層亦應每年檢討各單位自行查核結果及稽核單位之稽核報告。

(四) 鼓勵股東之參與

公司應公平對待大小股東，鼓勵其踴躍出席股東會，積極參與董監事之選舉或公司章程等增修事宜，公司亦應給予股東適當、充分發問或提案之機會，俾達制衡之效，同時股東應有即時、經常取得公司資訊及分享利潤的權利。

(五) 保障利害關係人權益

公司應與往來銀行及其他債權人、員工、消費者、供應商、社區或公司之利益相關者，保持暢通之溝通管道，尊重、維護其應有之合法權益，並應建立員工溝通管道，鼓勵員工與管理階層、董事或監察人直接進行溝通，適度反映員工對公司經營及財務狀況或涉及員工利益重大決策之意見。公司在創造財富、工作及維持財務健全上，需與利害關係人積極合作，以避免公司產生財務危機。

(六) 強化資訊公開

資訊公關係證券市場健全之基石，故證券發行公司應及時、公正及充分公開財務與業務資訊，一方面使投資人在買賣證券前，有機會取得充分而詳細的資料及消息，以為參考或判斷依據；另一方面，公司資訊的公開，使政府及社會大眾廣泛瞭解公司情況，有嚇阻公司經營者違法濫權的作用。而公司所提出之公開資訊，日後若發現虛偽不實的事項，有據以為法律追懲之證據。故強化資訊公開，是證券市場一貫追求之目標。

OECD 部長會議於 2002 年要求針對上述之原則進行修訂及檢討，經過召開多次會議討論，OECD 於 2004 年公布更新版之「OECD 公司治理原則」(OECD, 2004)，該原則為「金融穩定論壇」(Financial Stability Forum, FSF) 穩定國際金融秩序 12 個重要原則之一，亦為各國推動公司法改革之重要參考依據。

「OECD 公司治理原則」是一套不具約束性的標準，提供各國建立完善之公司法架構與實施綱領，讓決策者、經營者、投資人及利害關係者有所遵循，並促使企業經營環境得以更為完善。

為協助各國評估實施公司治理之成效，OECD 於 2006 年 12 月出版「評估執行 OECD 公司治理原則方法論」，以供各國檢視執行公司治理成果之參考。因此，「OECD 公司治理原則」與「評估執行 OECD 公司治理原則方法論」，遂成為世界銀行 (World Bank)「標準與規則遵行評估指南」(ROSC) 檢視會員國實施公司治理的重要參考方針 (國際貿易局，2007)。

此外，由於各國文化背景不同，各國於制定公司治理規範時，亦須作部分調整。故而，OECD 陸續與各地區之非會員體進行論壇，如歐洲、東南歐、拉丁美洲、亞洲、俄羅斯等。自 1999 年起每年舉行公司治理亞洲論壇，並於 2003 年發表亞洲公司治理白皮書 (OECD, 2003)，作為亞洲各國推動公司治理改革的參考依據。亞洲各國政府包括新加坡、韓國、泰國、馬來西亞等都已展開積極行動，韓國政府甚至列為總統政策宣言，努力改革。

## 二、OECD 國營事業公司治理指引

OECD 所設置一個有關於民營化與國營事業資產管理的工作小組，於 2002 年為國營事業的公司治理發展一套非強制性的指引，並成為前述 OECD 公司治理原則的補充說明。

此項補充說明，在歷經兩年廣泛徵詢意見之後，由 OECD 委員會於 2005 年正式出版「國營事業公司治理指引」。該份「國營事業公司治理指引」，是第一套協助政府改進國營事業公司治理的國際性指標，並提供指導國營事業如何評估及改進主張股東權利的方法。雖然此份指引提供公司治理實施的具體標準、最佳實務做法、以及執行的方式，但同時強調各個國家及地區於適用指引時，需採取權變的方式，根據特定環境進行調整。此指引的相關重要內涵，茲整理如下 (OECD, 2005)。



(一) 發展國營事業公司治理指引的理由

1. 公部門的規模及範圍。
2. 國營事業對經濟表現的影響。
3. 來自全球化及自由化的改革壓力。
4. 特殊的公司治理挑戰。
5. 預期改善國營事業治理所將帶來的好處。
6. 非 OECD 經濟體的強烈需求。

(二) 主要特色

1. 非約束性。
2. 補充「OECD 公司治理原則」。
3. 並非排除或改變民營化政策。
4. 以「比較報告 (Comparative Report)」為基礎。

(三) 要務

1. 確保與民間部門公平競爭
  - (1) 獨立法規及股份制功能：明確劃分政府股權功能與足以影響國營事業運作之政府其他功能。
  - (2) 特別義務的公開：國營事業有任何公共服務的特別義務及責任，應由法規明確授權並公開。
  - (3) 統一的法律形式：國營事業不應免除於一般法律及行政規則之外，當其違法時，利害關係人能有效求償和有公平的裁決。
  - (4) 當公司為達成其目標時，能有充分彈性調整其資本結構。
  - (5) 應以公平的條件獲取資金，且與其他金融機構的關係，需建立於商業基礎上。

## 2. 加強政府機構所有權的功能

- (1) 集中或協調的所有權功能：政府機構可透過成立一個協調單位或集中所有權功能，以執行股東權益。
- (2) 建立明確且公開的股權政策。
- (3) 不直接干預公司的例行性活動，使公司能完全自主地運作。
- (4) 由董事會履行其責任。
- (5) 落實責任的歸屬。
- (6) 有效執行股東權益。

## 3. 強化資訊揭露

- (1) 協調單位對於國營事業應有一致且彙總的報告，且必須公開揭露。
- (2) 加強內部稽核。
- (3) 獨立的外部稽核。
- (4) 高品質的會計和稽核標準。
- (5) 採用上市公司的揭露原則。
- (6) 重大訊息的揭露，包含政府的金融支援、關係人交易及風險因素等。

## 4. 加強及發揮國營事業董事會職能

- (1) 應有一套考量董事會結構及董事專業性之提名程序。
- (2) 董事應被明確地授權及完全負責。
- (3) 董事會有權指派執行長。
- (4) 能獨立判斷：如限制董事會的官方代表人數、獨立的董事會主席及執行長。
- (5) 有系統地評估董事會績效。

### 5. 公平對待少數股東

公司治理中的一項重要原則，即為強調資訊透明。然而，資訊透明本身並非目的，而是為了強化課責的手段。因此 OECD 於 2008 年發佈「確保國營股權責任及資訊透明之施行指引」草案，該指引之主要目的，就在於使得前述之「OECD 國營事業公司治理指引」，能夠被確實執行，以協助政府改善國營事業有關課責及資訊透明等公司治理課題，提供執行 OECD 國營事業公司治理指引的實務建議及政策選擇，其涵蓋國營事業公司治理指引所有與課責及資訊透明相關的建議，並分為五大範圍：公司營運目標的制定（Setting Objectives）、檢視公司績效（Reviewing Performance）、稽核公司績效（Auditing Performance）、報告公司績效（Reporting on Performance）及個別國營事業的資訊揭露（Ensuring Adequate Disclosure and Transparency at Company Level）（OECD, 2008）。

## 第三節 國際上公司治理成功之案例

在參考過國際組織對公司治理之架構與規定後，接著進一步來看國際上公司治理成功之案例，以做為我國公司治理之借鏡。

成功的公司治理可歸功於兩大因素，一是政府放手讓該公司獨立運作，不以政治干涉其專業經營與策略的制定，另一個因素則是該優良的公司治理制度。（梁海威、陳淑貞、田景仁，2006）

從新加坡淡馬錫控股公司與法國電力公司這兩個例子可以看到獨立運作的組織架構，以及優良的公司治理制度，以下將分別對這兩個公司的架構、制度做摘要整理。

### 一、新加坡淡馬錫控股公司

淡馬錫控股公司(Temasek Holdings)於 1974 年由新加坡前總理李光耀創建，為新加坡財政部全資擁有之國有控股投資公司，旨在管理該國重要的工業與公共設施，初期資本額 3.5 億新元。2002

年該集團投資領域積極邁向國際化，投資收益迅速上漲，股東投資報酬率自 2002 年 9.2%，大幅提升至 2006 年 15.9%。

#### (一)獨立運作的組織架構

淡馬錫公司雖然具有政府國營事業的身份，但所有的經營活動均根據商業利益來作出判斷，完全以商業化的市場規則運作，既未享有政府的任何優惠政策，擁有 100% 股份的新加坡財政部亦不直接干預該公司任何投資和經營活動。該公司的任何決策都是為了保證股東的最好回報，達成「創造並極大化股東長期價值」之最終目標。

淡馬錫公司在成立之初，政府選拔了精英經濟官員參與公司運作，但以後即過渡到獨立的董事會管理制度。新加坡政府對淡馬錫公司的影響，主要係透過董事會成員以及執行長的選任，以及依新加坡公司法所賦予股東之權利。該公司董事會的主席和董事係由財政部任命，惟依據新加坡憲法的規定，該公司董事會成員以及執行長的任免還必須由新加坡總理批准。淡馬錫公司每年定期報送經審計的財務報表供財政部審閱，使財政部隨時了解經營狀況。除此之外，財政部只在影響淡馬錫在某個關聯公司股份的併購和出售的問題出現時，才會參與進來。因此，新加坡財政部對淡馬錫的影響甚小。

淡馬錫及下屬企業的董事會由三部分構成：股東董事是來自財政部的出資人代表和政府的高級公務員；獨立董事大部分為商業經驗豐富的民營企業或跨國公司優秀的企業家，以吸收他們管理民營企業的先進經驗；執行董事來自公司管理層；前二者被歸為外部董事。其中，來自政府部門的股東董事，為了保證公正性和中立性，他們不在淡馬錫領取薪酬，其薪酬由政府支付。其他的董事則一般按照市場原則進行物質激勵。董事會保持獨立性，保證不受干涉地對管理層進行監管，確保管理層的高效運作。董事會必須保證公司有一個團結有力、專業幹練的管理層。董事會有責任和權力聘請或解雇執行長，以及制定高階管理團隊的獎勵方案。

淡馬錫董事會目前由 9 名董事組成，4 名為政府官員、4 名為民營企業界人士，另外 1 名為執行董事。董事會下設四個專業委員會，包括：

1. 執行委員會：負責對公司投資、融資、購併、股權結構改變、股利政策等重大商業決策行使審閱及同意權。
2. 審計委員會(AC)：負責檢視公司運作機制與程序，確保財務報表、內部及外部稽核、內部控制等符合法律規定(包括公司價值政策、法令道德規範等)與公司業務效率營運。
3. 領袖發展與薪酬委員會(LDCC)：該委員會負責規劃領導階層的更換以及建立具競爭力的績效基礎薪酬機制。
4. 資本委員會(Capital Resources Committee, CRC)：該委員會原負責督導該公司資本之有效規劃與運用，於 2005 年 9 月已併入執行委員會，由執行委員會負責該項業務。委員會的召集人或主任及組成人員大部分都是獨立董事，以保證決策的民主和專業。

## (二)優良的公司治理制度

在公司治理上，董事會被委託全權處理淡馬錫公司的所有業務與事項。淡馬錫公司治理原則為董事會向所有股東負責，管理層向董事會負責。同時，這個原則又被運用於政府和淡馬錫之間、淡馬錫自身和旗下公司之間。董事會主要功能包括：

1. 董事會以專業、客觀、穩健的態度指導和引領管理層。
2. 董事會獨立監督管理層，使後者對企業績效負責。
3. 董事會考評管理層績效和建立接班計畫，確保公司有強有力的管理層。
4. 保證遵循法律和法規。董事會有責任確保公司和管理層遵守在地的法律，了解所涉及的商業風險。

此外，淡馬錫與旗下公司關係方面，作為股東，淡馬錫並不參

與被投資公司的投資、商業和營運決策，決策由其各自的管理團隊制定，並經各自的董事會監管。鼓勵所屬企業到境外聘請專業董事與職業經理人士淡馬錫的重要政策，淡馬錫並不直接任命所投資公司的管理者，而是由旗下公司積極工作，向國際尋求合適的經理人。

## 二、法國電力公司

法國電力公司(Electricite De France, EDF)自 2005 年 11 月 21 日成功地實現了整體掛牌上市以來，通過建立規範的公司治理來改進經營模式便成為其首要任務。作為一個上市的公眾公司，更要增加公司治理的透明度，必須向公眾和股民來透明地介紹其經，營情況和業績，並兌現公司對公共服務使命的承諾。(李光熙，2008)

### (一)獨立運作的組織架構

根據 1983 年 7 月 26 日法國第 83~675 號公共部門民主化法令《國營企業民主化法》組成董事會，實行董事會的三方代表制(或者叫三三制)。在包括法國電力公司在內的國有企業的董事會中，1 / 3 的國家代表通過頒布政令任命，1 / 3 的職工代表通過選舉產生(由職工代表大會和工會推薦，再通過股東大會、也就是和其他的中小股東一樣通過選舉)，1 / 3 的股東代表通過股東大會選舉產生。

法國電力公司董事會由 18 人組成：

1. 其中 6 名董事是由政府通過頒布政令任命，來自法國政府部門、財政經濟工業部和國家參股局的公務員。其中，一位是財政部預算局的局長，一位是國家能源總局的局長，一位是國家參股局的副局長。
2. 其中 6 名董事是由股東大會選舉產生，這些董事都是完全獨立於法國電力(集團)公司，他們各自具備豐富的行業知識和能力，或者是代表了股東的一些利益。例如，其中有 3 名是企業家：有威立雅的總裁、雷諾前董事長、譚勝斯公司的董事長。另外還有歐洲消費者諮詢委員會的成員。
3. 其中 6 名董事由職工代表大會和工會推薦，由股東大會選舉的職

工代表和工會代表。

在董事會中設立專業委員會，這些委員會都是由董事會成員組成，負責研究董事會或董事會主席提交的問題。董事會確定專業委員會的構成和權限。每個專業委員會有 6 名成員，其主要職能是通過對提交上來的卷宗材料進行調查研究，便於董事會行使一種更有效的控制。

1. 戰略委員會：負責為董事會做出分析和提出主張，旨在加強公司的協調一致，發展全國和國際範圍內的合作關係，掌握經營領域未來戰略選擇和發展前景。戰略委員會對管理層提出的並購計劃進行預審。每個委員會都可以發表各自對於計劃方案的觀點，最後的決定是由董事會來做出，使董事會在相關領域發揮一種實在的控制作用。
2. 審計委員會：設有若幹獨立董事，他們的見解保持獨立性。審計委員會每年開會 3~4 次，其主要任務是檢查每半年和每年的賬目，針對提供給它的那些信息的可靠性和質量，闡明它的意見。審計委員會還對外部審計單位的選擇、外部和內部審計規劃提出建議。審計單位要定期向審計委員會述職。在對企業管理層的控制上，審計委員會扮演著中心角色，擴大其管理企業風險的權限，以一種更深入的方式對公司資產負債表之外的重大參與活動進行審查，參與風險的預測，充當了警戒的角色。面對公司財政狀況惡化的情況，審計委員會向董事會表明它的擔憂，並提出採取矯正措施糾正偏差的需要。
3. 人事和薪酬委員會：該委員會的主席是國家代表擔任。該委員會負責高管人員和外部董事的提名，制訂公司的薪酬政策，評估高管人員的薪酬水平，提出能夠使高管人員致力於公司目標的薪酬組合，制訂和行使高管人員的薪酬計劃，評估董事薪酬，評價總經理的工作表現，以及進行薪酬披露。
4. 企業倫理道德委員會：現任主席是法國醫院和醫學方面的代表。該委員會的使命涉及到公司倫理道德方面的政策，具體有三個

方面：(1)在法國電力公司設置了調解員這樣一個職位，主要協調公司和用戶的糾紛，他的每個年度報告要提交倫理道德委員會。(2)替董事會調查了解意見，通過內部規則及日後的修訂，提出公司內部員工之間關係的準則，監督勞工工作健康條件。(3)參與企業治理工作的規定，增強董事會的能力，確保重大問題得到妥善的籌備和充分的商議，對董事會的運行和工作方式進行定期的評估。通過對每一位董事能力和勤勉程度的考察，衡量他們所做出的有益貢獻。監督決定的執行情況，例如，向董事傳遞檔案文件的期限，針對可能遇到的困難向管理層發出提醒。

法國電力公司除了董事長兼任總經理外，其他的董事會成員都是非執行董事。對於大型國營事業來說，董事會開會的次數至少處在一個高於上市公司的水平。與私營企業相似的是，國有企業董事會被賦予了很大的權利。

## (二)優良的公司治理制度

根據法國《新經濟規制法》，董事會或是監事會在介入相關決定之前，針對公司活動當中的戰略上、經濟上、財政上或技術上的宏觀定位，特別是必要時針對企業的戰略合同進行審議。董事會明確細緻地規定了執行的任務：

1. 所有與投資、分紅、貸款相關的決定，一旦超過了董事會所規定的金額，都必須得到董事會預先的同意。
2. 公司宣布的戰略之外的重大活動，必須得到董事會的預先批准。
3. 向董事傳遞檔案文件的最低期限，在董事會開會之前向董事會提交由審計委員會進行的公司賬目審查的最低期限。
4. 董事實現獲取信息權利的方式以及履行保守秘密的方式。
5. 專業委員會任務和方式的規定。

至於在法國電力公司的管理團隊方面，董事長兼總經理下面有三個常務副總經理：財務總監(CFO)、運營總監(COO)和人事總



監 (CPO)，他們都在法國電力公司有多年的工作經驗而提拔上去的。IPO 上市前後，人員方面沒有特別大的變化，也有近年從其他企業引進的高管人員。高管的薪酬水平比私營企業的領導有一些差距，今後幾年他們的薪酬差距可以會逐步的縮小。

此外，公司外部設有輸電網公司，輸電網公司是法國電力公司的一個承擔公共服務使命的子公司，在財務和管理上與母公司分離，負責監督董事會和管理董事會。輸電網公司的治理結構是一個監督董事會任命一個管理董事會。目前這個監督董事會是由 12 名監事組成，其中一半是由法國電力公司委派的人員擔任，剩下的 6 名成員中，有 2 名是國家代表，4 名是職工代表。按照公司章程的規定，是由監督董事會對其主席和副主席進行提名。管理董事會一共有 5 名領導成員組成包括總經理在內的經營管理領導班子，其總經理任命方式有別於其他公司，因為其他公司的總經理都是由監督董事會任命，而輸電網公司的總經理是由監督事會提名，但必須得到政府經濟財政和工業部長的批准。

國營事業落實公司治理個案分析 以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例

## 第四章 個案分析—桃園國際機場股份有限公司

桃園國際機場位於桃園縣大園鄉，機場土地面積約 1173.927 公頃，共有兩座航站大廈，為台北的聯外國際機場、與台灣主要的國際客貨運出入吞吐地，也是台灣最大與最繁忙的機場。因世界各國與台北之間的航線大部分在此起降，各國航空公司的航線及航點圖上經常將之標示為台北機場。

航廈內提供航空公司運務、旅客入出境作業、檢疫、海關作業以及設有銀行、保險、郵政、電信、購物餐飲、轉機旅館、商務中心、公共藝術展示、美容院、唱片行、祈禱室、廣告刊登等服務設施，提供完善而快捷之服務。另有郵政、電信、航空科學館、海關行政大樓、航空警察局等行政勤務作業設施。

1979 年 2 月 26 日啟用時的名稱為中正國際機場，為了推動桃園國際機場之開發、營運及管理，透過國營公司之組織型態，使航空站從行政機關轉型為事業機構，並導入企業化精神，提升機場經營效率及國際競爭力，2006 年 10 月改為現名桃園國際機場股份有限公司之設置。

### 第一節 桃園國際機場股份有限公司現況

桃園機場於 1979 年 2 月 26 日啟用時，是當時亞洲最現代化的國際機場之一，甚至吸引新加坡、泰國、英屬香港派人前來觀摩考察，新加坡樟宜機場即是參照該機場規劃而建成。桃園機場也同時成為中華民國的國家航空公司（Flag Carrier）—中華航空之新營運基地。1991 年長榮航空開航後，也以該機場為基地，由於兩家公司的機隊數量持續在擴張與台灣工商業的熱絡成長帶來大量旅客進出，原有機坪與航廈設施已經不敷使用，因此在 2000 年 7 月 29 日第二航廈正式啟用，然隨著機場啟用的第一航廈落成至今已經有將近三十年，設備及結構明顯老舊不堪，加上管理機制沒有跟上，桃

園機場排名直落！空橋墜、雨水滴，狀況繁多。

根據國際航空協會（ACI）統計，桃園機場於 2009 年時的服務品質，全球排名落至 27 名。

為提升桃園機場的在國際上的競爭力，由桃園縣政府規劃的《國際機場園區發展條例》（原稱《桃園國際機場特別條例》）於 2009 年 1 月 12 日在立法院三讀通過，由中央政府負責引進與航空有直接關係的產業，而地方政府負責其他延伸性商業活動。另外，透過立法程序，將機場經營權由民航局轉為國營機場管理公司負責，以期提昇機場營運效率。桃園機場的營運單位—民航局桃園國際航空站，於 2010 年 11 月 1 日改制為桃園國際機場公司，並改由交通部直接管轄，不再由民用航空局管理。不僅是交通部出資成立的國營事業，也是台灣第一個專營機場的公司，主要業務為經營桃園國際機場，俾利機場管理與全球接軌，提升經營效率及機場整體競爭力。

且因應近年來東亞鄰近國家機場不斷新建與擴建，桃園機場已陸續規劃完成相關營運措施：第二航廈 C、D 區民間參與經營、桃園航空自由貿易港區之加入營運、增建 4 座 8 千公秉航空油槽、持續推動機場整體性發展、第三航廈規劃設計等。

2007 年台灣高速鐵路通車，桃園機場與最近的高鐵桃園車站頻繁的客運連接，方便於機場和高鐵之間旅客的轉乘。興建中的臺灣桃園國際機場聯外捷運系統（通稱桃園機場捷運、機場捷運）於 2013 年部分通車，2014 年全線完工通車，屆時機場捷運全線完工通車後，將提供由台北到該機場的直達車服務，全程只要 33 分鐘，並且在台北車站提供直掛行李服務，可有效提升桃園機場之競爭優勢，提供多元化商業服務。

由於兩岸直航、開放陸客來台觀光等政策，陸續產生效果，桃園機場 2010 年國際線旅客成長率為 16.2%，領先亞洲各主要機場；國際貨運量達 170 萬公噸，年成長率 30%，成長幅度驚人。

根據國際航空協會（ACI）公布 100 年第 1 季「ACI/ASQ 機場服務品質服務調查評比」，桃園機場整體排名第 16 名，較 99 年第 4 季

進步 8 名。

全球共有 168 個機場參與 ASQ 評比，桃園機場除了整體排名提升外，在商務旅客對機場整體滿意度調查中，桃園機場排名提升為第 14 名，也較 99 年第 4 季全球第 25 名，大幅躍升 11 名。

若以「年客運量 2500 萬到 4000 萬級」組的 20 個機場進行比較，桃園機場的整體排名為第 5 名，商務旅客對機場整體滿意度為第 4 名。

桃園機場公司表示，在 36 項服務調查項目中，桃園機場共有 17 項進入前 10 名，其中包括證照查驗、候機室整體舒適度及購物設施等 7 項更進入前 3 名，被人詬病的機場航廈清潔項目，已有大幅改善，首度進入前 10 名。

桃園機場公司表示，機場服務品質排名上升是項肯定，未來會更加提升桃園機場的服務品質及營運效率，讓桃園機場更具競爭力。

以下圖 4-1、表 4-1、表 4-2，分別列出桃園國際機場股份有限公司組織架構、歷年旅客運量統計表與歷年貨運量統計表，更能瞭解桃園機場目前的經營現狀。<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>臺灣桃園國際機場網站組織職掌，

<http://www.taoyuan-airport.com/chinese/Publish.jsp?cnid=145>。

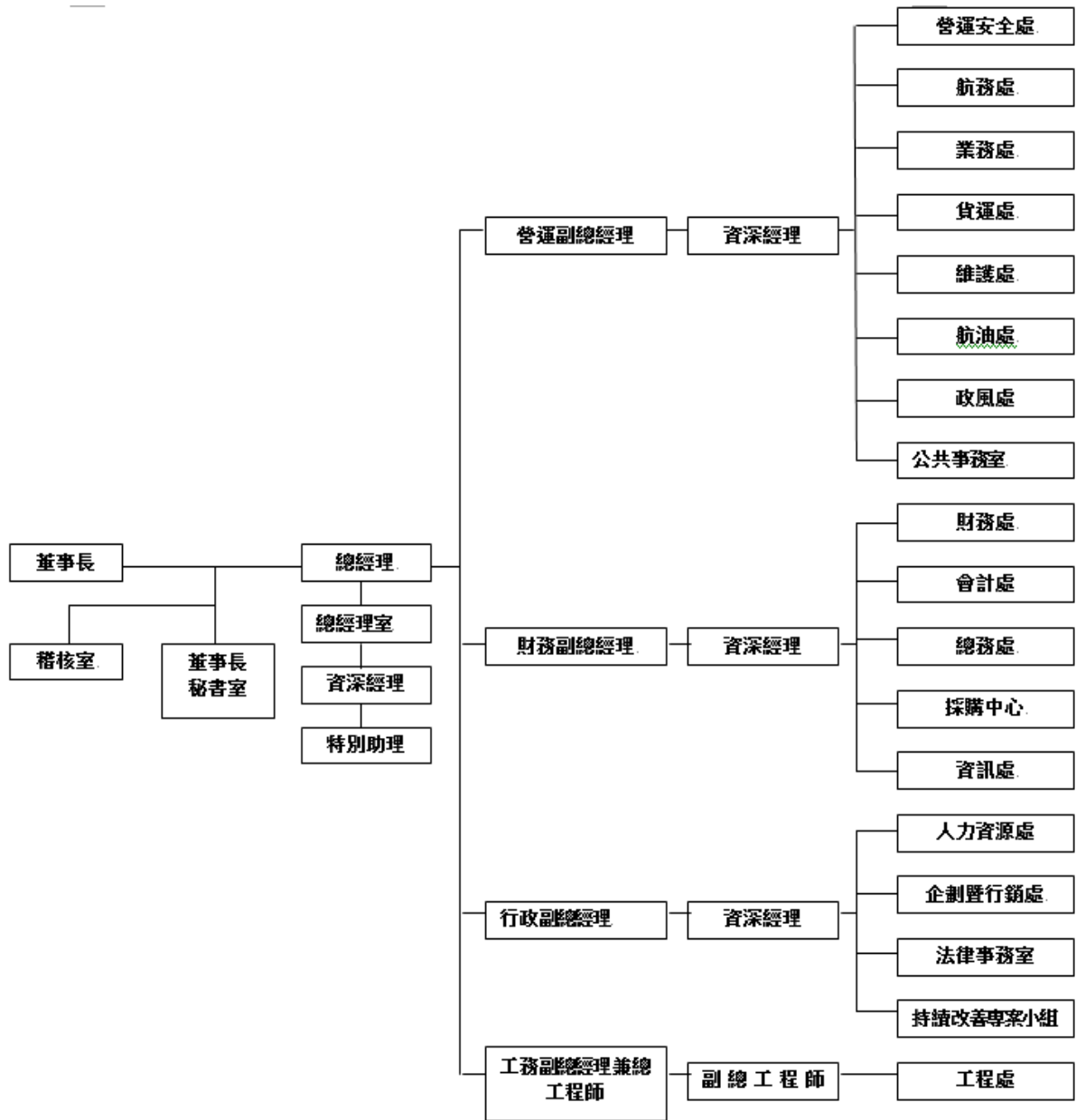


圖 4-1 桃園國際機場股份有限公司組織架構

資料來源：臺灣桃園國際機場網站。

表 4-1 歷年旅客運量統計表

年	入境人數	出境人數	過境人數	總計
090	8221763	8271054	1968010	18460827
091	8491888	8507429	2229094	19228411
092	6798975	6803464	1911446	15513885
093	8865650	8856289	2361289	20083228
094	9640096	9573303	2487303	21700702
095	10208236	10077152	2572057	22857445
096	10489975	10365211	2570608	23425794
097	9966022	9787568	2182493	21936083
098	9830797	9732755	2053177	21616729
099	11625918	11502792	1985703	25114413

資料來源：桃園國際機場股份有限公司。

表 4-2 歷年貨運量統計表(單位：公噸)

年	進口量	出口量	轉口貨量	進出轉口量	郵件進出口	總貨運量
90	394,289	546,910	237,007	1,178,206	11,668	1,189,873
91	419,322	617,958	331,752	1,369,032	11,716	1,380,748
92	431,757	664,875	391,167	1,487,799	12,271	1,500,071
93	493,046	670,740	524,925	1,688,710	12,310	1,701,020
94	489,526	641,891	561,030	1,692,447	12,871	1,705,318
95	487,215	641,100	558,108	1,686,423	12,383	1,698,807
96	488,455	630,484	474,076	1,593,015	12,666	1,605,681
97	436,817	529,850	513,298	1,479,965	13,155	1,493,120
98	389,684	482,681	472,969	1,345,333	12,970	1,358,304
99	501,984	588,681	662,208	1,752,872	14,203	1,767,075

資料來源：桃園國際機場股份有限公司。

桃園機場為國際商務級觀光旅客來台首要進出之最重要的空運門戶，因此，提供安全的飛航設施、有效率的經營環境及舒適的旅客服務，為桃園國際機場股份有限公司的首要課題，也是其國營事

業之使命與功能。

公司使命：促進國際機場園區與航空城共榮發展，提升國家競爭力；以企業化精神經營，提供安全便利的航空服務；建立企業永續經營機制，提升公司營運績效。

設立願景：成為東亞樞紐機場。

核心價值：服務、安全、創新。

## 第二節 桃園國際機場股份有限公司治理問題分析

桃園國際機場改制為國營公司，係參考國外主要機場如荷蘭史基浦國際機場、首爾仁川國際機場、日本關西國際機場、香港赤鱗角國際機場及新加坡樟宜國際機場等皆以國營公司之型態來經營（如表 4-3），以賦予機場管理單位更大的營運空間與彈性，期透過企業化經營，提供旅客更佳服務品質，並期許藉由機場的發展，帶動周邊的都市開發，將機場所產生之相關效益外溢到周邊地區，達成與地方共同共榮發展之效果。

表 4-3 國外主要機場經營型態表

機場別	經營管理	所有權	組織型態
荷蘭史基浦國際機場	史基浦集團	荷蘭政府 75.8% 阿姆斯特丹市 21.8%及鹿特丹市 2.4%	國營公司
首爾仁川國際機場	仁川國際空港公社	韓國建設局投資 60%，民間投資 40%	國營公司
關西國際機場	關西國際空港會社	國土交通大臣監控之官股佔 65%，地方政府佔 20%，銀行與其他單位佔 15%	國營公司
香港赤鱗角國際機場	香港機場管理局	由香港特別行政區政府全資擁有	香港政府（董事會，隸屬財政司，財務職權獨立）
新加坡樟宜	新加坡民航	新加坡民航局	中央政府



國際機場	局		
98年7月改組為新民航局(監管)以及機場公司(機場管理營運)			

資料來源：臺灣桃園國際機場網站。

改制前桃園國際航空站為中央四級行政機關，隸屬交通部民用航空局，機場管理須層層節制，其組織依「交通部民用航空局所屬航空站組織通則」所規範，屬於法律位階，如須修正均須透過立法程序進行。改制後直屬交通部之國營公司，政府藉由董事及監察人等公股代表監督機場公司，並透過內控及稽查制度，達到管理之功能及目的。再者成立機場公司後其組織章則由董事會核定即可，可因應業務需求及公司發展達到靈活調整之效。<sup>3</sup>

改制後推動組織再造，引進企業化管理經營模式，落實公司治理也就成為首要工作之一。其中，最困難的就是公司新舊員工的價值觀，新舊員工在公司形成了兩種身分，一種是舊制度下的公務人員，另一種是新制度下的僱用人員，兩種員工對公司的政策是否能一致認同，短期或許可透過教育訓練來傳達公司政策，但這僅是片面的，員工對未來公司的願景是否都能了解是很難說的。公司治理中對公司願景以及永續經營是很重要的，如果員工沒辦法了解公司願景，自然就沒辦法達到永續經營，公司治理也就會有困難。

目前桃園國際機場股份有限公司成立近一年來也正積極在做的，是建立管理制度跟標準作業程序，但這當中很多的項目還是涉及到員工的習性，桃園國際機場股份有限公司從之前的國營事業行政機關轉變為國營股份有限公司，當中有很多地方還需要去調整適應的，沒辦法一步就位，僅能加快腳步建立好制度，核心價值仍需持續的發揮，員工團隊都還要持續的訓練。

其次，我國的公司治理比較不像國外的公司治理，當中還牽涉到人事行政局對公司人事的任免與薪資等的規定，這部份彈性很小；另外像主計處也對國營事業的預算有很多的規定，因此雖然由

<sup>3</sup>交通部與桃園國際機場股份有限公司權責之劃分，詳見於附錄五。

董事會治理公司，但是卻又受到很多限制，沒有足夠的彈性做很多的決策，所以比較不像是公司治理。因為以企業經營的角度來看，企業應要給經營足夠的彈性，來面對其他的競爭，包括用人的彈性、預算的彈性、招商的彈性，這樣才能叫它負責，才有真正的公司治理可談。

因此，我國公司治理最大的問題在於課責的問題，授權多少了然後才是課責多少，這個「權」跟「責」有沒有相符，權責不符的話公司治理就沒有意義了。

目前桃園國際機場股份有限公司已積極在做的有幾個部份，一是成立諮詢委員，這是由外面的學者專家所構成的，用來督促指導公司；二是關於員工任用的部份，透過公開遴選員工的方式，徵選過去公務機關較為欠缺的財務、行銷及公關等專業人才，研擬符合公司發展的經營策略及財務計畫，強化與民眾及媒體溝通，增進大眾對機場經營與發展之認同，共同提升機場服務品質；三是引進企業化管理經營模式，透過合理的獎懲機制，激發員工最大潛能，達到積極、靈活管理國際機場的目的。我們將 OECD 建議與桃園機場股份有限公司目前公司治理執行情形整理於表 4-4。

表 4-4 OECD 與桃園機場股份有限公司公司治理之比較表

OECD 建議	桃園機場股份有限公司現況
公司化或民營化	公司化
董事會的產生應制度化、透明化、專業化避免政治因素的干擾	外界有「黑箱作業」與「酬庸」等疑慮
集中事權、避免多頭馬車	有明確 主管機關
納入利害關係人的意見	大多有勞工董事與監察人
保障小股東權益 尊重小股東組成之團體	所有權 100% 國有
增加獨立董事、監事	公司董事 15 席，分別為：交通部 4 席、學者專家 3 席、內政部 1 席、財政部 1 席、經建會 1 席、桃園縣政府 2 席及勞工董事 3

	席。監察人 3 人，分別為交通部 2 名及主計處 1 名。
1. 透明化、公開化 2. 清楚界定目標，特別是非營利性目標 3. 建立並公開相關指標 4. 公開訊息 5. 建立一個評量效能的基準 6. 定期發佈公開說明書	網站有提供透明化、公開化相關資訊
1. 成立董事會成員的提名委員會 2. 董事會對新成員可提供意見	由公股股權代表支持符合獨立董事資格條件之自然人擔任獨立董事，並依法經由股東會選舉產生。
1. 加強並清楚界定董事會功能 2. 董事長不宜兼任執行長 (CEO)	董事長多具有經營管理的實權
董事會需定期檢討經理人的任用	未實施
董事需通過適任測驗，尤其是金融機構	未實施
提供董事適當教育訓練，包括職前訓練	未實施
1. 對董事會的表現進行評量 2. 參考外部獨立評鑑機構的評量 3. 同儕間的相互評鑑 4. 董事長的評量	未實施

資料來源：本研究整理。

### 第三節 桃園國際機場股份有限公司公司治理執行情形

#### 一、興利與除弊方面

經由國內外文獻參考、訪談、座談會上產官學界的意見調查與研究調查，企業實施公司治理，成效不外乎興利與除弊兩方面：

##### (一)興利方面

1. 增加企業價值：據麥肯錫公司 (McKinsey & Company) 所作之研究指出，投資人願意支付較高之溢價，購買公司治理較佳之股票。

2. 降低企業籌資成本。
3. 樹立企業良好形象，獲取社會大眾之信賴。
4. 健全企業經營。

## (二) 防弊方面

1. 防範企業管理階層從事不法行為，損害股東及利害關係人之權益。
2. 防止資訊不當或不公平地揭露。
3. 避免董事會決策過程失當，影響公司發展。

## 二、公司治理之作法

目前桃園機場公司已執行公司治理之作法，大抵可以分成幾個面向：

### (一) 強化董事會責任

1. 具有獨立董事制度之精神：桃園機場公司雖為 100% 官股之國營公司，為求落實公司治理，現任董事中設有三席係邀請社會上學有專精之專家學者擔任，除借重其學識經驗外，更具有獨立董事之精神，以健全公司治理。
2. 於董事會下設置採購委員會：桃園機場公司預算金額超過新台幣 1 億元以上之標案，除應經公司內部之審核程序外，尚須提報董事會下之採購委員會，召集人並由上述學有專精，具有獨立董事地位之專家學者董事擔任，經委員會審核完成後，再予提報董事會，除符合公司治理下管理與監控之要求外，亦有保障利害關係人權益之作用。
3. 由具有獨立董事地位之董事擔任電力改善小組之召集人：桃園機場公司於 99 年 12 月 1 日成立電力改善小組，並同由具有獨立董事地位之董事擔任改善小組之召集人，除可遂行任務推動

外，亦可落實公司治理之準則。

(二)揭露與透明公司重大訊息

1. 公司網站訊息之揭露:桃園機場公司於公司網站上之新聞稿及最新消息欄位刊載有關公司之重大訊息，將公司資訊予以公開。
2. 會計師事務所查核相關財務報告:桃園機場公司每年將營業基金決算報告提供予合格之會計師事務所，由其審核完成後，做成財務報表暨會計師查核報告，以完成公司財務訊息之揭露。
3. 重視企業社會責任:桃園機場公司每年提撥部分盈餘予桃園縣政府，以促進地方發展，而公司董事席位中有二席係由桃園縣政府指派，目的在於公司董事會作成決議時，同時兼顧機場週遭居民及地方政府之需求，上述二者即係桃園機場公司善盡企業社會責任之表現。

國營事業落實公司治理個案分析 以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例

## 第五章 個案分析—國營港務股份有限公司

台灣身為海島型國家，經濟成長高度依賴對外貿易，而對外貿易運輸又多集中於海運，因此港口的營運發展扮演著重要角色。我國各港口之營運管理現況為交通部下轄四個港務局，各港務局為各該港之航政主管機關、商港管理機關，同時自營部分港埠事業。由於各港務局現階段仍為公務機關，因此無論營運或財務運作皆無法像公司一般具備彈性，且於決策作業上未能及時配合市場之變遷，為行政作業流程所耽擱，影響港埠競爭力。

因此，本章節首先檢視台灣主要港務局之運作現況，接著再介紹由港務局合組成港務股份有限公司之架構，最後再分析未來港務股份有限公司之未來發展。

### 第一節 改制前臺灣港務局營運實績分析

以下將針對國營港務股份有限公司改制前的七個主要港口 基隆港、高雄港、台中港、花蓮港、台北港、蘇澳港及安平港，進行營運實績分析與介紹。<sup>4</sup>

#### 一、港灣業務

在進港船舶艘次方面，民國 99 年七港進港船舶總計為 3 萬 7,299 艘次，各港進港船舶艘次占七港進港船舶總艘次比例，依序為高雄港占 47.32%、基隆港占 19.56%、台中港占 19.25%、台北港占 7.02%、花蓮港占 4.11%、蘇澳港占 1.47%、安平港占 1.27%。

---

<sup>4</sup> 詳細內容可參考基隆港務局網頁，  
<http://www.klhb.gov.tw/html/H06/H060501.aspx>。

表 5-1 民國 99 年進港船舶艘次

	合計	基隆港	高雄港	台中港	花蓮港	台北港	蘇澳港	安平港
實數(艘次)	37,299	7,297	17,651	7,180	1,533	2,620	547	471
比例(%)	100.00	19.56	47.32	19.25	4.11	7.02	1.47	1.27

資料來源：基隆港務局網頁。

在進港船舶總噸位方面，民國 99 年七港進港船舶總噸位共計 6 億 6,404 萬 3,967 噸，各港進港船舶總噸位占七港進港船舶總噸位比例，依序為高雄港占 59.41%、台中港占 15.68%、基隆港占 15.42%、台北港占 6.43%、花蓮港占 1.85%、蘇澳港占 0.81%、安平港占 0.40%。

表 5-2 民國 99 年進港船舶總噸位

單位：, %

	合計	基隆港	高雄港	台中港	花蓮港	台北港	蘇澳港	安平港
實數(千噸)	664,044	102,401	394,529	104,138	12,260	42,692	5,393	2,631
比例(%)	100.00	15.42	59.41	15.68	1.85	6.43	0.81	0.40

資料來源：基隆港務局網頁。

## 二、裝卸業務

在貨物裝卸量方面，民國 99 年七港總貨物裝卸量為 6 億 5,539 萬 9,732 噸，民國 99 年各港貨物裝卸量占七港總貨物裝卸量比例，依序為高雄港占 64.55%、台中港占 16.33%、基隆港占 11.70%、台北港占 4.17%、花蓮港占 2.18%、蘇澳港占 0.88%、安平港占 0.19%。

表 5-3 民國 99 年貨物裝卸量

	合計	基隆港	高雄港	台中港	花蓮港	台北港	蘇澳港	安平港
實數(千噸)	655,400	76,675	423,074	107,031	14,268	27,360	5,756	1,237
比例(%)	100.00	11.70	64.55	16.33	2.18	4.17	0.88	0.19

資料來源：基隆港務局網頁。

而在貨櫃裝卸量方面，民國 99 年貨物裝卸量，台灣地區貨櫃業



務主要集中在基隆、高雄、台中、台北四港，其他港口除安平港有少許貨櫃業務外，其餘花蓮、蘇澳兩港目前尚無貨櫃業務。基隆、高雄、台中、台北四港總貨櫃裝卸量為 1,273 萬 6,806.75TEU(折合 4 億 5,852 萬 5,043 噸)，各港貨櫃裝卸量占四港總貨櫃裝卸量比例，依序為高雄港占 72.08%、基隆港占 13.85%、台中港占 10.65%、台北港占 3.42%。

表 5-4 民國 99 年貨櫃裝卸量

	合計	基隆港	高雄港	台中港	台北港
實數(TEU)	12,736,806	1,763,899	9,181,210	1,356,952	434,744
比例(%)	100.00	13.85	72.08	10.65	3.42

資料來源：基隆港務局網頁。

### 三、營業收支

#### (一)營業總收入

民國 99 年各港務局營業總收入與預算目標比較，僅高雄港務局未達預算目標，達成率為 91.60%，其他均達成，其中以花蓮港務局達成率為 111.41% 最高，其次為基隆港務局 107.29%，再其次為台中港務局 101.67%。

與上年比較，除高雄港務局負成長 5.10% 外，其他均為成長，其中以花蓮港務局成長 33.59% 最高，其次為基隆港務局成長 4.30%，再其次為台中港務局成長 4.16%。

#### (二)營業總支出

民國 99 年各港務局營業總支出與預算數比較，均未超出預算，其中以高雄港務局佔預算數比率為 81.55% 最低，其次為花蓮港務局 91.23%，再其次為基隆港務局 91.82%，台中港務局則為 96.22%。

與上年比較，除花蓮港務局增加 4.81% 外，其他均為減少，其中以台中港務局減少 17.32% 最多，其次為基隆港務局減少 15.15%，再其次為高雄港務局減少 11.58%。

### (三) 盈虧

民國 99 年各港務局盈虧情形，以高雄港務局獲利最豐，盈餘達 33 億 7,088 萬元，其次為台中港務局盈餘 15 億 3,486 萬元，再其次為基隆港務局盈餘 12 億 7,433 萬元，花蓮港務局則盈餘 2 億 5,427 萬元。

就預算目標之達成而言，各港務局均達預算目標，其中以花蓮港務局達成率 314.38% 最高，其次為基隆港務局 265.38%，再其次為台中港務局 116.33%，高雄港務局則為 112.01%。

與上年比較，各港務局均為成長，其中以花蓮港務局成長 572.49% 最高，其次為基隆港務局成長 450.51%，再其次為台中港務局成長 147.00%，高雄港務局則成長 6.45%。

表 5-5 民國 99 年各港營業收支概況

項目 港別	收 入			支 出			盈 虧		
	決算數 (萬元)	與上年 比較 (%)	預算目 標達成 率(%)	決算數 (萬元)	與上年 比較%	佔預算 數比率 (%)	決算數 (萬元)	與上年 比較 (%)	預算目 標達成 率(%)
基隆港務局	578,122	4.30	107.29	450,689	-15.15	91.82	127,433	450.51	265.38
高雄港務局	835,635	-5.10	91.60	498,547	-11.58	81.55	337,088	6.45	112.01
台中港務局	495,140	4.16	101.67	341,654	-17.32	96.22	153,486	147.00	116.33
花蓮港務局	99,646	33.59	111.41	74,219	4.81	91.23	25,427	572.49	314.38

資料來源：基隆港務局網頁。

## 第二節 國營港務股份有限公司公司治理架構

交通部為推動航港體制改革朝向「政企分離」，規劃成立航港局及港務公司，航港局專責辦理航政及港政公權力事項，港務局則改制成立國營港務股份有限公司，專責國際港埠經營業務，其中「國營港務股份有限公司設置條例」業於 100 年 10 月 25 日經立法院第 7

屆第 8 會期第 6 次會議三讀通過。<sup>5</sup>

為完善航港體制改革之配套措施並確保相關業務無縫接軌，航港局將配合成立，專責辦理航政及港政公權力事項，港務局則改制為港務公司專營港埠經營業務，從事多角化經營包括港埠事業與自由貿易港區經營管理、投資或轉投資相關運輸事業及自由貿易港區之事業等，俾利港埠管理與全球接軌，提升經營效率及港埠整體競爭力。

### 一、港務公司的資本及董事會組成

依港務公司條例第四條之規定，「港務公司設董事會，置董事十五人至二十三人；另置監察人三人至五人。前項董事至少應有五分之一席次，由工會推派之代表擔任」。據此，董事會扣除三人至五人專家代表及勞工代表後，計有十二至十七人由交通部等相關機關代表及港區所在地之直轄市、縣（市）政府代表擔任。港務公司資產百分之百由政府投資，無民間資金進入港務公司。

### 二、港務公司與董事會及交通部權責之劃分

港務公司條例第五條明訂了十三項的董事會之職權，大抵內容均是有關港務公司內部之組織章則、人事規章及營業規章等事項。除此之外，第七條也明訂了港務公司應報請交通及建設部核定之事項，包括港務公司之公司章程、資本額調整、營業計畫、預算及決算、港務公司土地及房屋之處分事項、港務公司投資或轉投資事項、以港務公司財產為擔保或借款等事項。

### 三、公司化後，現有港區業者權益保障方式

依港務公司條例第九條規定，「第三人及其他機關（構）於港務公司成立前，與交通部各港務局及其所屬機構已簽訂之契約，屬港埠經營業務性質者，於該港務公司成立之日起，由港務公司繼受之」。換言之，港區各業者前與各港務局簽訂之契約，於港務局改制

---

<sup>5</sup>詳見附錄六：「國營港務股份有限公司設置條例」。

後，僅契約當事人之甲方由各港務局變更為港務公司，各該契約對雙方仍具效力，其因契約所生之權利義務，亦與改制前相同，完全不受影響。

#### 四、港務公司盈餘分配方式及回饋地方的機制

港務公司條例第十條規定，「港務公司於完納一切稅捐後，分派盈餘時，應先提出百分之十為法定盈餘公積，並得另提特別盈餘公積及提撥一定比例予航港建設基金，以及按百分之十八予港口所在地之直轄市、縣（市）政府」，以回應各該直轄市及縣（市）政府對於港務公司經營管理各級商港之支持及協助。

#### 五、港務公司資本來源

港務公司條例第八條規定，「港務公司需用之不動產，得由政府作價投資，或由航港局以出租、有償、設定地上權方式，提供港務公司開發、興建、營運及使用收益。屬於公共設施及配合政府政策需要之動產及不動產，港務公司無償使用」。

#### 六、改制港務公司對現職員工的權益保障

##### (一)現有具公務人員資格者

依原適用之交通事業人員任用條例或公務人員任用法律繼續任用，仍具公務人員身分者（繼續任用人員），其考試、任用、薪（俸）給、陞遷、保障、考成（績）、服務、獎懲、訓練進修、保險、退休、資遣、撫卹、福利、結社、勞動條件及其他權益等事項，除條例另有規定外，仍依其各該相關法令辦理，並適用原機構之組織法規，於首長以外之職務範圍內，依規定辦理陞遷及銓敘審定。但不能依原適用之公務員有關法令辦理之事項，由行政院會同考試院另定辦法行之。

##### (二)現有聘用人員

原機構依聘用人員聘用條例聘用之人員，於港務公司成立之日辦理離職，並依各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法發給離職儲金，改依從業人員繼續聘僱。

(三)現有約僱及各類無資位人員

原機構現有未具交通事業人員任用條例所定資位或公務人員任用法所定之官、職等之委派人員、約僱人員、無資位船員、無資位操作士、無資位事務士、各類雜工、工友、差工、佔缺契約工、契約人員及不定期契約工等之現職人員，於港務公司成立之日隨同業務轉調港務公司者，仍依原適用之有關法令規定，繼續任原職至離職或退休為止。

(四)有意提早退離人員

港務公司成立之日起六個月內自願退休、資遣或離職者，最高加發七個月薪給之慰助金（包括適用勞動基準法及選擇依勞動基準法規定標準給付之一個月預告工資）。並自成立之日起，每延後一個月退休、資遣或離職者，減發一個月薪給之慰助金（不含一個月預告工資），遞減至期滿為止。

(五)休職、停職與不願隨同轉調者

原機構現職人員於港務公司成立之日隨同業務轉調該公司，其因休職、停職（含免職未確定）及留職停薪者，由原機構列冊交由港務公司繼續執行。留職停薪人員依法令提前申請復職者，應准其復職。依法復職或回職復薪人員，不願隨同轉調港務公司者，得由交通及建設部協助安置轉調其他機關（構）或依規定辦理退休、資遣或離職。

### 第三節 國營港務股份有限公司未來發展與政策建議

台灣傳統產業大量外移，跟新加坡一樣本土沒有太多貨源，要增加貨源量，就得走出去，且可藉由投資國外港口機會，強化本身樞紐港地位。

#### 一、港務公司未來發展

民國 101 年元旦開始，台灣的港埠將不再是各自獨立，而是由

一家「國營港務股份有限公司」經營，未來港務公司將可赴海外投資，觸角延伸至國外港口，拉進更多的貨來台灣轉口。港務公司下轄四大分公司及三個國際商港輔助港，專門經營航港業務，這七個港在總公司統籌下，將會依各港性質和特色，賦予不同角色，使七港形成一個港群，讓經營效益加大。

未來高雄港與台北港將以貨櫃運輸為主，專營遠洋航線；台中港因土地充裕、鄰近大陸，發展自貿港外，也將做為兩岸貿易直航港；基隆港規劃為近洋商港外，近年來積極發展郵輪母港和客運港，績效卓著，未來將繼續朝此方向發展；花蓮港則以滿足地方產業需求和觀光遊憩港為主。

## 二、港務公司經營之政策建議

比較改制前之港務局與改制後之國營港務公司，其間的組織變革差異相當大，因此針對國營港務公司之未來經營策略與公司治理組織架構，提出以下政策建議：

### (一) 依專長招考人才

現在港務局因為是公務機關，所有人員晉用都必須通過高普考，結果會考試的人及格錄取，分發下來卻未必適用，令各港相當困擾，未來改制為港務公司後，就可依專長對外招考，錄取港埠所需的專才。

### (二) 投資國外港口與簽署協議

成立港務公司最大、最重要的，就是可以赴海外港口投資，成為外國港口股東，像新加坡、杜拜港，本土沒有太多製造業，貨源有限，所以選擇有發展潛力的國外港口進行投資，並藉此與投資港口簽署協議，要求一定比例的貨必須到他們的港口轉運，使得他們的港口貨源大增，利潤增加。

## 第六章 結論與建議

### 第一節 結論

我們政府，包括經濟部、交通部在內都有相當大的國營事業，或是準國營事業，像中華電信等，因此，國營事業的經營管理對國家競爭力有相當大的影響。

然國營事業公司治理，一方面受政治力的影響，又要對股東負責，一方面還牽涉到人事行政局對公司人事的任免與薪資等的規定，這部份彈性很小；另外像主計處也對桃園機場股份有限公司與國營港務股份有限公司的預算有很多的規定，因此雖然我們治理公司，但是卻又受到很多限制，沒有足夠的彈性做很多的決策，所以比較不像是公司治理。

因此，我國公司治理最大的問題在於下面幾點：

#### 一、課責的問題

我國公司治理常會出現權責上的爭議，一方面對於國營事業負責人有相當多的限制，一方面又要其對績效與營運成敗負責，因此首先要釐清授權多少才能課責多少，這個「權」跟「責」有沒有相符。

#### 二、績效考核

績效考核有分很多項考核，但是績效好壞所得到的激勵效果不大，像港務局績效最好跟最壞差距僅差了 0.2 個月的績效獎金，對員工的工作無法發揮激勵效果。

#### 三、舊思維與制度

公司員工還保留舊思維，舊員工仍停留在公務人員時代，到最後形成是沒有變動性與流動性的情況，員工的職級、薪資還是沒變，

沒辦法引進專業人才來治理，譬如說現在港務公司要整合，必須要人事精簡，但很多員工都不願意精簡，因為會影響職位跟福利，這些人事制度如不改革，衝突與矛盾都會存在，各自形成小團體，進而影響公司的運作。

#### 四、政治安排

董事長或董監事往往是政治任命的，是任期制的，有任期的人就很難去考慮到永續經營，一旦政黨輪替後，所有的人事、制度都要重新安排，那些安排就影響到經營者的榮辱進退，進一步也就影響到公司的經營。

#### 五、利益衝突

董事會成員背景有利益關係，依國營港務公司為例，地方政府所代表的董事也有著選舉包袱與地方利益的考量，將地方董事代表放在一個董事會內是否有矛盾或衝突，又或者合併是著眼於「對外競爭」呢？地方政府代表也有「與港爭地」、「與港爭利」之問題，當然國家或地方政府花費的「公共建設」，可能對「港市雙方」有利，如何兼顧國家整體利益與港市雙方的利益，值得進一步去探討。

#### 六、修法不易

國營事業在落實公司治理上，執行面跟控制面大致上都比較容易解決，唯法律制度面的調整是最困難的。國營事業屬於政府事業的一環，公司經營上有許多限制都要透過修法才能調整，但修法過程曠日廢時，難以滿足企業因應快速變動環境的需求，因此，當思考如何建構一個簡單快速又合乎程序的修法途徑，這樣才能讓我國公司治理的運作更加有效率。

## 第二節 建議

根據桃園機場股份有限公司與國營港務股份有限公司現階段所面臨的問題，經訪談、座談會與資料整理，本研究對於未來桃園機



場股份有限公司與國營港務股份有限公司建立國營事業之公司治理的方向，提出下列幾項建議，並分為立即可行與中長期規劃：

### 一、桃園國際機場股份有限公司落實公司治理立即性建議

#### (一) 公司治理，慎選人才

強化董事會人事結構，遴選公正、客觀之內部與外部董事，排除因政治介入所任命之董監事，甚至是董事長等經營階層，因此，我們主張設立「薪酬委員會」，藉由專業分工及獨立超然立場，期能秉持公司治理之基本原則，健全公司董事及經理人薪資報酬制度並協助董事會決策，以提升決策品質與經營績效。(主辦機關：桃園國際機場股份有限公司；協辦機關：桃園國際機場股份有限公司)

#### (二) 設定目標，考核績效

透過上下溝通，設定合理且可達成之目標，如能達成給予嘉獎與優先升遷之機會，但若未達成訂定之最低目標時，則檢討並撤換相關經理人員。(主辦機關：桃園國際機場股份有限公司；協辦機關：桃園國際機場股份有限公司)

#### (三) 強化應變，挑戰能力

近來，桃園國際機場事故頻傳，不僅影響國家形象，亦影響國人的觀感與信心，桃園國際機場股份有限公司可以先從強化員工訓練，提高其應變能力，徹底檢查老舊、不堪用的設備，一次性或分批給予汰舊換新，再者公司還必須加強成本控制，甚至關閉無競爭力部門，改為委外經營，提升本身競爭力。(主辦機關：桃園國際機場股份有限公司；協辦機關：桃園國際機場股份有限公司)

#### (四) 加強內控與稽核

強化內部控制制度及稽核制度，避免桃園國際機場事故頻傳再次發生。基於永續經營之立場，強化內部控制制度及稽核制度實為必要之措施，當然也需要主管單位交通部的協助與配合。(主辦機關：桃園國際機場股份有限公司；協辦機關：交通部)

#### (五)揭露資訊，強化外部監督

比照民營企業，按月或按季於政府公報或網站上，公開揭露相關財務或其他重要資訊；如遇有重大事故時，將採不定期揭露資訊方式。由此資訊之揭露，有助於強化外部監督功效。(主辦機關：桃園國際機場股份有限公司；協辦機關：桃園國際機場股份有限公司)

### 二、桃園國際機場股份有限公司落實公司治理中長期建議

#### (一)建立課責機制，釐清責任，合理評核

若無良好的「課責機制」，則「公司治理」的理念，亦將蕩然無存。因此，建議應將原由國營事業所負擔之政策性支出，轉由公務預算承擔，以釐清國營事業應有之績效與盈虧責任。(主辦機關：立法院；協辦機關：交通部)

#### (二)法規鬆綁，公平競爭

研議解除國營事業在人事、預算等法規中不必要的限制，以人員方面而言，至少要能授權經營者在用人方面給予一彈性空間，包含人員進用、調整員工薪給、精簡人事等權利，使桃園國際機場股份有限公司與港務公司能與其他國際機場站在同一起跑點競爭，以符公平原則。(主辦機關：行政院人事行政局、立法院；協辦機關：交通部)

#### (三)組織再造，員額精簡

檢討現有之組織架構，朝向員額精簡、層級扁平化等組織再造方向修正，強化效率。我們認為應由桃園國際機場股份有限公司凝聚上下共識後，取得董事會與主管機關支持，共同推動再造。(主辦機關：桃園國際機場股份有限公司；協辦機關：交通部)

#### (四)合理薪酬，獎懲分明

除合理調整薪資結構與暢通員工升遷管道外，另參採民營企業員工獎懲及分紅入股制度，以取代齊頭平等的績效獎金。(主辦機關：桃園國際機場股份有限公司；協辦機關：行政院人事行政局)

(五)實施責任中心制度

將「目標達成率」、「利潤多寡」及「成本控制之程度」列為主要衡量指標，並配以獎懲措施，期能發揮實施責任中心制應有之功效。(主辦機關：桃園國際機場股份有限公司；協辦機關：行政院人事行政局、交通部)

三、國營港務股份有限公司落實公司治理立即性建議

(一)調整人事制度

新舊制度下的員工，需要有明確的人事法規作依據，才能知道未來工作努力的目標在哪裡，而國營港務局尚在整合之初，各項法規尚未完備，員工難免會對新職產生矛盾與無所適從的感受，因此必須協調銓敘部及交通部，加快對人事制度的調整，才有助於公司內部的穩定。(主辦機關：行政院人事行政局、銓敘部、交通部；協辦機關：國營港務股份有限公司)

(二)設立各功能性委員會

功能性委員會的成立非常重要，可有效率的輔助董事會的運作，應在營運初期儘速建立，例如，設立「審計委員會」可確保會計師之獨立性與公平性，設立「薪酬委員會」可強化公司治理及健全公司董事及經理人薪資報酬制度。交通部應予以協助指導各委員會之建立，藉由專業分工協助董事會決策。(主辦機關：國營港務股份有限公司；協辦機關：交通部)

(三)加速業務單位整合時間

國營港務局由四個國際港與三個輔助港組成，這其中的業務複雜性可想而知，但基於整體發展的需要，轄下各港的業務單位勢必要裁併與整合，而這之間的過渡期的長短，牽涉到營運績效表現。而原有的港務局為交通部管轄，於改制過程中也多由交通部主導規劃，因此整合業務單位也需藉助交通部的協助，才能順利完成。(主辦機關：國營港務股份有限公司；協辦機關：交通部)

(四)提升董監事職能

董事會對公司營運成效相當關鍵，為提昇董事會運作效能，並落實監督管理，應立即提升董監事職能，並強化董事會及監察人之獨立性，對公司重要經營事項應充分授權董事會，並明定於公司章程中。(主辦機關：國營港務股份有限公司；協辦機關：交通部)

#### 四、國營港務股份有限公司落實公司治理中長期建議

##### (一)強化內控及稽核制度

公司建立內部控制及稽核制度最主要目的在於促進公司健全經營，以確保目標之達成，因此基於永續經營港務之立場，強化內部控制制度及稽核制度實為未來努力的方向，建立暨彈性又安全的制度，以符合國際競爭的需要。(主辦機關：審計部、交通部；協辦機關：國營港務股份有限公司)

##### (二)公司資訊揭露的透明化

公司治理的規範下，政府規定公開發行公司必須遵守各項必要的資訊揭露，也就是所謂的資訊透明化規定。資訊透明化係指企業將與公司經營、財務績效及公司治理等有關的資訊，向投資人做即時且適當的揭露，這些都應於國營港務公司網站中揭露。此外，國營港務公司也須將財報等資訊送交政府相關單位審查，要有明確之公司財務資訊，因此資訊透明化是必須的工作。(主辦機關：國營港務股份有限公司；協辦機關：交通部、行政院主計處)

##### (三)完善的法規以保護利害關係人權益

公司治理須重視利害關係人的權益，在創造財富、工作及維持財務健全上與之積極合作，尤其是國營港務股份公司，利害關係人不僅僅是各地方政府，尚包括合作開發廠商、當地居民等。因此，國營港務公司必須擬出更完善的法規，送交交通部審查，再由立法院修訂法規內容，來保護利害關係人權益。(主辦機關：國營港務股份有限公司；協辦機關：立法院、交通部)

##### (四)資訊技術輔助提升作業效率

國營港務公司是國家的對外門戶，進出港的手續與流暢度至關

重要，鑒於未來要提升國家的競爭力，快速便民的通關審查程序與安全檢查程序都要兼顧，因此以資訊技術來加速作業流程，將是未來國營港務公司的重要工作，也是提升工作效率的重點。(主辦機關：國營港務股份有限公司；協辦機關：交通部)

本研究針對桃園國際機場股份有限公司與國營港務股份有限公司之次級資料蒐集分析與政策建議之關聯性，整理如表 6-1。

表 6-1 資料蒐集分析與政策建議關聯性一覽表

政策建議	資料蒐集關聯性
<b>桃園國際機場股份有限公司</b>	
公司治理，慎選人才	文獻探討、座談會(一)、專家訪談(一)
設定目標，考核績效	座談會(一)、專家訪談(一)
強化應變，挑戰能力	專家訪談(一)
加強內控與稽核	文獻探討、座談會(二)
揭露資訊，強化外部監督	文獻探討、座談會(一)、座談會(二)、專家訪談(二)
建立課責機制，釐清責任，合理評核	文獻探討、座談會(一)、專家訪談(二)
法規鬆綁，公平競爭	座談會(一)、專家訪談(二)、專家訪談(三)
組織再造，員額精簡	文獻探討、座談會(二)、專家訪談(一)
合理薪酬，獎懲分明	文獻探討、座談會(一)、專家訪談(三)
實施責任中心制度	座談會(二)、專家訪談(一)、專家訪談(三)
<b>國營港務股份有限公司</b>	
調整人事制度	文獻探討、座談會(一)、專家訪談(三)
設立各功能性委員會	文獻探討、座談會(一)
加速業務單位整合時間	座談會(一)
提升董監事職能	文獻探討、座談會(一)、座談會(二)、專家訪談(一)、專家訪談(二)
強化內控制度及稽核制度	文獻探討、座談會(二)

國營事業落實公司治理個案分析 以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例

公司資訊揭露的透明化	文獻探討、座談會(一)、座談會(二)、專家訪談(二)
完善的法規以保護利害關係人權益	座談會(一)、座談會(二)
資訊技術輔助提升作業效率	文獻探討

資料來源：本研究整理。

## 參考文獻

### 一、中文部分

行政院，2011年，「中央政府99年度總決算審核報告」，台北市，行政院審計部。

行政院，2011年8月，「國營事業99年度工作考成總報告」，台北市，行政院研究發展考核委員會。

行政院研究發展考核委員會網站，  
<http://www.rdec.gov.tw/mp100.htm>。

李光熙，2008年8月，「法國電力(集團)公司的股權結構和公司治理」。

巫和懋，2002年9月，「國營事業資產管理之研究」，台北市，行政院研究發展考核委員會。

許心鵬，1995年，「台灣國營事業改革的最新進展」，亞太經濟，3，29-32。

許和鈞，2003年7月，「民營化國營企業公股投資效益之分析」，台北市，行政院研究發展考核委員會。

基隆港務局網站，<http://www.klhb.gov.tw/klhbHome.aspx>。

國營事業落實公司治理個案分析 以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例

張玉山，2005年6月，「如何加強公營企業的公司治理」，台北市，  
行政院研究發展考核委員會。

張玉山，2009年6月，「國營事業工作考成制度修改建議」，台北市，  
行政院研究發展考核委員會。

張玉山，2010年8月，「國營事業績效管理制度之研究」，台北市，  
行政院研究發展考核委員會。

張冠華，1994年，「台灣公營事業民營化問題之探討」，台灣研究，1，  
61-67。

梁海威、陳淑貞、田景仁，2007年，「新加坡淡馬錫控股公司(Temasek  
Holdings)運作模式之探討」。

趙揚清，2002年4月，「提昇國營事業經營績效之研究」，國家政策  
論壇季刊。

臺 灣 桃 園 國 際 機 場 網 站 ，  
<http://www.taoyuan-airport.com/chinese/index.jsp> 。

經濟部，1999年，「1999年APEC民營化論壇及其影響分析」，主要  
國家經貿政策分析月刊。

國際貿易局，2007年，經濟合作暨發展組織(OECD)公司治理簡介。

董瑞斌，2008年，「油價調整，是政治議題」，2008年8月7日新台灣  
新聞週刊，646。



謝定亞，2010年2月。國營事業是否適用政府採購相關法規之研究。  
台北市，行政院研究發展考核委員會。

## 二、英文部分

OECD, 1999. OECD Principles of Corporate Governance. Paris: OECD.

OECD, 2003. White Paper on Corporate Governance in ASIA. Paris: OECD.

OECD, 2004. OECD Principles of Corporate Governance. Paris: OECD.

OECD, 2005. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. Paris: OECD.

OECD, 2008. DRAFT “ Implementation Guide to Ensure Accountability and Transparency in State Ownership ” . Paris: OECD.

World Bank, 1999. “ Corporate Governance: A Framework for Implementation- Overview. ”

World Bank, 2008. “ Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSC). ” ,  
[http://www.worldbank.org/ifa/rosc\\_cg.html](http://www.worldbank.org/ifa/rosc_cg.html).

國營事業落實公司治理個案分析 以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例

## 附錄一 第一次座談會內容及會議紀錄

### 「國營事業落實公司治理個案分析」系列座談會(一)

一、主題：「國營事業落實公司治理個案分析—以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例」

二、時間：2011年8月9日(星期二) 中午12時至14時10分

三、地點：台北市杭州南路一段16號國政基金會101會議室

四、主辦單位：中華經濟與金融協會

五、主持人：

林建甫 台大經濟系教授、國政基金會財金組召集人  
葉匡時 交通部政務次長

六、與談人：

經濟部所屬國營事業代表

劉明忠 經濟部國營事業委員會執行長  
胡南澤 台灣自來水公司副總經理  
蕭淑貞 台灣自來水公司檢核室總檢核  
黃守鳴 台灣電力公司董事會主秘  
鄭運和 台灣電力公司企劃處處長

交通部所屬國營事業代表

徐亦南 臺灣鐵路管理局副局長  
李泰興 台中港務局局長  
黎瑞德 花蓮港務局局長  
蕭丁訓 高雄港務局局長  
劉詩宗 基隆港務局副局長  
王派峰 基隆港務局會計主任  
周薰蕙 桃園國際機場股份有限公司財務副總經理  
王景暘 桃園國際機場股份有限公司總經理室法律事務室副理

學者與業界代表

王琦樺 華展企管顧問有限公司總經理  
吳秀光 臺北大學公共行政暨政策學系教授

## 七、活動說明：

台灣經濟與金融協會受研考會委託，進行「國營事業落實公司治理個案分析—以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例」之研究，故邀集各方專家學者、國營事業及主管單位，對當前國營事業落實公司治理之情形與後續推動提出建言，預計舉辦兩場座談會。會中將邀請各國營事業體與相關部會官員，簡述當前公司治理的推動情形及成效，再由產官學專家對話，提出建言，作為研究參考。

## 八、討論提綱：

1. 推動國營事業落實公司治理之相關問題與架構探討？
2. 國營事業導入公司治理之個案分析 桃園國際機場股份有限公司。
3. 推動國營事業導入公司治理個案討論 推動基隆、台中、高雄、花蓮 4 港務局改制為國營港務股份有限公司。

## 九、議程：

時 間	活 動 內 容	說 明
12:00-12:40	主席開場	林建甫、葉匡時
12:40-13:40	問題分析 推動情形	(依筆劃) 王派峰、王景暘、李泰興、周薰蕙、胡南澤、徐亦南、黃守鳴、鄭運和、劉明忠、劉詩宗、黎瑞德、蕭丁訓、蕭淑貞
13:40-14:10	產官學專家 對話	(依筆劃) 王琦樺、吳秀光

## 十、活動連絡人員

周信佑 (T)02-2343-3527/E-mail : dkm4zp@yahoo.com.tw  
李俊緯 (T)02-2343-3524/E-mail : jack@npf.org.tw

## 十一、座談會會議紀錄摘要

歡迎交通部、經濟部所屬國營事業代表及兩位專家學者代表，參加台灣經濟與金融協會所舉辦之國營事業公司治理座談會，本次座談會以桃園機場股份有限公司及國營港務股份有限公司為例，探討國營事業公司治理的問題與架構，歡迎各位不吝給予意見交流與指教，我們將會統合各方的意見，做成具體的政策結論與建議，以期未來政府相關單位對繼續推動國營事業公司治理上有所幫助。

### 1. 交通部次長葉匡時

我們國家跟國際其他國家比較其來，政府相對有比較大的影響力，可以主導國營事業的發展，經濟部、交通部在內都有相當大的國營事業，或是準國營事業，像中華電信等，因此國營事業的經營管理對國家競爭力有相當大的影響。

政府在這裡面，一方面受政治力的影響，一方面又要對股東負責，如何給股東報酬，這中間有很大的拉扯。而公司治理最重要的是透過董事會來確保投資人的權益，也就是說公司治理牽涉到董事會的組成是如何，投資人的權益是什麼等。像桃園航空城是百分之百官股，股東就只有一個就是政府，另外像中華電信的官股只有百分之三十，那另外百分之七十的股東股東權益該如何保護，這些都是我們今天要探討的內容，對我們未來推動國營事業公司治理有非常大的幫助。

### 2. 台中港務局局長李泰興

國營港務股份有限公司於今年 1 月 1 日成立，是由四個港務局合組一家國營港務股份有限公司，包括基隆港務局、台中港務局、高雄港務局、花蓮港務局，總公司設於高雄。國營港務股份有限公司跟桃園機場股份有限公司相同的地方是公權力的行使，港務方面是由另外成立的「航港局」來負責，另外港口的經營開發，則是由港務股份有限公司負責經營。

整個「港務股份有限公司條例」的規劃，目前在立法院已一讀

通過，到了二讀階段，初步規劃董事職務十五到二十三席，勞工董事五席；比較特殊的是地方政府董事代表，目前就是四個港口所在的地方政府各一席，另外有三個輔助港 台北港、蘇澳港、安平港，這三個輔助港的地方政府也要求派董事，這樣就有七席的地方政府董事代表；而工會董事加地方董事共十二席，超過最高上限二十三席的二分之一。

未來的規劃上，是在董事會底下設置經營策略委員會，這個經營策略委員會由董事會、公司高階主管及外面的專家學者組成，負責整個公司的經營規劃，而專家學者規劃四席，分別由港務、航政、財務、法律四個領域的專家組成。未來桃園機場是否也由這個方向來規劃，就交由專家學者來進行研究。

因為地方政府董事會有七席，故外界多少擔心地方政府會有策略性的考量，而影響到整體的經營，因此我們希望在經營管理的提案，都能夠先到經營管理委員會討論，等方案成熟之後再到董事會。

其次是港務的經營，因為比較敏感一點，像我們現在四個國際港，有二分之一的業務是由民間企業在做的，那未來整個港務的經營要如何跟民間企業合作，是一個需要思考的地方，尤其是未來港務公司要走向國際化、多角化經營，都是要由公司的董事會來決定，畢竟港務公司規模相當龐大，已實屬獨佔企業，未來公司治理如何兼顧國家利益、股東權益，是必須面對的課題。

### 3. 經濟部國營事業委員會執行長劉銘忠

行政院於 92 年 11 月通過「強化國營事業公司治理綱領及行動方案」，將國營事業公司治理做為終極目標，因此在 92 年底就已經開始國營事業公司治理的推動。推動方案包括六個面向：一、內控制度及稽核制度的落實；二、健全會計制度，確保會計制度之獨立性；三、強化董事會職能，加強董事會及董監事會運作效率；四、揭露與透明化公司重大訊息；五、保障公權力及發揮監察人的功能；六、尊重利害關係人權益。於 94 年時，此六項也列為工作考核的目標之一。

行政院財經會報於 94 年時也通過「國營事業應配合公司治理建立獨立董事會制度」，經濟部也於 94 年底成立了「經濟部所屬國營事業實施獨立董事作業要點」，每家事業設立兩席獨立董事，如果有設審計委員會的公司則設三席獨立董事。

在公司治理評鑑方面，98 年及 99 年都是委託中華民國公司治理協會做評鑑，評鑑的指標大致上都依照 OECD 的架構來進行，主要有六個構面：一、確保有利的法律管制架構；二、政府做為所有人角色；三、平等對待所有股東；四、以利害關係人的關係；五、透過透明度的揭露；六、國營事業董事會的責任；這六個構面總共有七十個指標項目，但因為裡面有部分指標不適合作為經濟部所屬國營事業的評鑑，因此跟評鑑單位溝通後，排除掉其中六個指標。

#### 4. 桃園國際機場股份有限公司財務副總經理周薰蕙

OECD 裡面關於股東的角色雖有定義，但在我國國營事業卻難以有效發揮，以桃園國際機場股份有限公司來說，其中涉及到公股的成份，而政府是公股的所有權人，這裡面就點出了如何界定政府所有權人與股東責任的分別，例如公司的盈餘分配如何能客觀公正，政府的角色如何定位拿捏等。

以我們所看到的，官股的董事是官派的，大部份都是聽命行事，比較不會去注意到員工的權益，通常注意到的是形式上的事情處理原則，而這些事情處理原則在會計師或內部稽核上都可按照標準流程來做，實際上我們想要的員工權益保障上卻常常被忽略。

此外，公司治理最困難的是公司新舊員工的價值觀，新舊員工在公司形成了兩種身分，一種是舊制度下的公務人員，另一種是新制度下的僱用人員，兩種員工對公司的政策是否能一致認同，短期或許可透過教育訓練來傳達公司政策，但這僅是片面的，員工對未來公司的願景是否都能了解是很難說的。公司治理中對公司願景以及永續經營是很重要的，如果員工沒辦法了解公司願景，自然就沒辦法達到永續經營，公司治理也就會有困難。

至於說達到上述六個面向就可以達到公司治理，就可以善待股

東與員工，我持保留的態度。提供目前我們公司積極在做的幾個部份做為參考，一是成立諮詢委員，這是由外面的學者專家所構成的，用來督促指導公司；二是關於員工任用的部份，我們是透過公開遴選員工的方式，藉此找到非常多的優秀員工，這對公司是非常重要的，可排除掉關說等人情壓力。

另外，我們公司成立九個月來也正積極在做的，是建立管理制度跟標準作業程序，但這當中很多的項目還是涉及到員工的習性，我們公司從之前的國營事業行政機關轉變為國營股份有限公司，當中有很多地方還需要去調整適應的，沒辦法一步就位，僅能加快腳步建立好制度，我們的核心價值仍需持續的發揮，員工團隊都還要持續的訓練。

#### 5. 台中港務局局長李泰興

現在的公司人事制度是雙軌化，又有公務人員，又有從業人員，但站在公司的角度當然希望是單軌化，要能突破這一點，就要在舊的員工轉成從業人員之後，舊的勞退金能夠保留，再加上新的勞保的話，這樣舊員工轉從業人員的意願會比較高。

#### 6. 交通部次長葉匡時

一般航空公司到機場有很多種的費用、費率，譬如說降落費、停留費、空橋使用費、地面電源費等，但這許多的費率加總起來，桃園航空公司機場服務費是相對比較便宜的，包括我們機場給旅客的服務費也是比較便宜的。

但是跟其他公司比較起來，這裡面有一項比較不同的是，我國的公司治理比較不像國外的公司治理，這當中牽涉到人事行政局對公司人事的任免與薪資等的規定，這部份彈性很小；另外像主計處也對我們公司的預算有很多的規定，因此雖然我們治理公司，但是卻又受到很多限制，沒有足夠的彈性做很多的決策，所以比較不像是公司治理。

其次，像新加坡在金融危機時，機場公司面臨飛機減班停飛的



衰退危機，政府就拿出三億美金來招商與補貼航空公司，而我們當然是不可能跟他們一樣的，也就是說以企業經營的角度來講，經營者要給公司很多的援助與彈性，來面對其他的競爭，包括管人的彈性、預算的彈性、招商的彈性，這樣公司才能有業績，也才能叫它負責，沒有給它彈性叫它怎麼負責。因此我國公司治理最大的問題在於課責的問題，授權多少了然後才是課責多少，這個「權」跟「責」有沒有相符，權責不符的話公司治理就沒有意義了。

政府對公司治理所進行的研究也有多年了，這當中最根本原則是政府有沒有改革的決心，像之前有一個話題「國有民營」，就是說公司是國家所有，而經營是民間經營，這就比較接近公司治理，包括執行長的任免、薪資、福利等，這些都是可以跟民間企業來競爭的，要這樣才有公司治理可談。

接下來就來思考國營事業的類型，有些國營事業是有獨佔性的，有些是有競爭性的，現在人事行政局要用同一個模式來管所有的國營事業，這是一個很嚴重的問題，因為管理的效能與方式都是不同的，應該要依照產業特性來經營管理才對。

## 7. 主持人林建甫

其實我們國家自八十年代開始，就積極的進行「自由化」與「民營化」，而且自由化走在民營化前面，當時的自由化就先從利率、匯率的管制去鬆綁，之後有了市場機能才進行一系列的民營化，但是民營化過程中出現很多的問題，今天剛好藉這個機會把這些問題釐清，未來如何透過人事行政局及主計處等，把這些問題鬆綁，這樣討論公司治理才有意義。

## 8. 台中港務局局長李泰興

國營事業目前存在的幾個問題，一是用人費率的問題，國營事業前一年用人費率是多少，下一年度的營收也要成比例，譬如說當景氣不好時應該增加員工訓練的支出，當景氣好時應該增加用人的支出，但這些往往無法立即調整，經營者為了怕浮濫用人，為節省訓練費用，所以常常是一個人當兩個人用，而節省下來的人事成本

就拿來增加考績獎金，久了之後，員工就自然而然排斥增加新業務與新員工，這樣公司的新陳代謝就出問題，員工訓練也出問題，影響到經營的效率。

第二是績效考核，績效考核有分很多項考核，但是績效好壞所得到的激勵效果不大，像港務局績效最好跟最壞差距僅差了 0.2 個月的績效獎金，其實對員工的工作努力發揮不了太大的作用。

第三是整個公司還保留舊思維，舊員工仍停留在公務人員時代，到最後形成是沒有變動性與流動性的情況，員工的職級、薪資還是沒變，沒辦法引進專業人才來治理，譬如說現在港務公司要整合，必須要人事精簡，但很多員工都不願意精簡，因為會影響職位跟福利。

第四是前面有提到的，舊員工跟新進員工間會有矛盾與衝突，譬如說新進員工職等跟舊員工一樣，但薪水卻差很多，就會有不平衡的心理認知，而舊員工也會擔心新員工擋了他們的升遷管道，因而有所排擠，等等的這些人事制度如不改革，衝突與矛盾都會存在，各自形成小團體，進而影響公司的運作。

最後，勞工董事照理說是勞方代表，但是又當資方的董事代表，一方面希望勞工福利要好，另一方面又希望股東能多分紅，這樣的情況下，會有角色混淆的問題。

## 9. 台灣電力公司董事會主秘黃守鳴

公司治理最大的一塊是董事會的運作，就台灣電力公司董事會來說，公司有十五位董事，分為三大類：政府代表五位，包括董事長、總經理、經濟部、經建會、環保署各一人；專家學者七位，依專長來分類包括電力系統、核能、機械、企管、總經、財金、會計各一人；勞工董事三位，都是工會員工。董事會運作相當順暢，而董事來自不同的背景，在腦力激盪之下，產生很不錯的決議出來。

接著，台電有兩個功能性委員會，一是土地審議小組，專門處理土地買賣；二是投資計畫及事業計畫審議小組，負責審議公司的

投資計畫、預算、經營管理、財務管理、轉投資議案等等。這兩個小組的成員，除董事長不參與外，全部由董事會其他成員組成，包括十三位董事參加投資計畫及事業計畫審議小組，十位董事參加土地審議小組，基本上所有議案都先經過這兩個審議小組討論過後，再送到董事會，因此議案審查上不會有太大問題，整體運作相當的順暢。

其次，我們有三位監察人，由公股行庫代表組成，包括台銀二位、土銀一位，監察人主要功能為監督公司業務，及監督董事會是否盡職。在監察人與董事會、律師、會計師及各委員會間，有一個溝通的平台，監察人要定期開監察人會議，審查公司財務報告，而會計師每半年會巡查公司財務狀況，巡查之前會先徵詢獨立董事、監察人同意，監察人有意見則會陪同巡查以了解實際情況。

#### 10. 台灣電力公司企劃處處長鄭運和

大陸所稱國營事業為「國有企業」，之前我們的行政院陳副院長有提到說「國營事業要企業化」，但企業化牽涉到人事、預算等有沒有鬆綁，如果沒有就沒辦法談企業化。

在台灣，公用事業要接受管制，但同時要滿足政策需求，因此電價沒辦法根據成本調整。國外企業民營化，如新加坡淡馬錫，能夠經營的這麼成功，主要在於能夠獨立自主不受政治因素干擾，如果公司主管花太多時間在處理民意代表的溝通，那就沒有時間處理公司的營運計畫，法國電力公司(EDF)也是一個例子，能夠做到真正國際化是因為它是真的民營公司。

在預算審查上也是如此，原則上政府預算審核機關只要針對公司財務審核即可，只要給個目標，充份授權公司去經營，但我們的政府預算審核機關有太多的管制，細到說連投資計畫如何運用，審查委員都有意見，因此在這上面耗費很多的時間，很多的投資計畫都無法順利進行。

雖然政治因素難以解決，但我們仍努力尋找最好的因應方式，例如在人事制度上，基本上是透過招考來用人，但有一些特殊技術

人員，我們會呈報部會，透過獎學金去吸收專業人才，增聘員額的部份，也是透過彈性運用來調配人力。

在內部評核上，我們是委託公司治理協會，依照 OECD 的六項準則來評核，在這樣的評比當中對公司治理有相當大的幫助，例如我們會去做像公司治理守則，會在網頁上設有專區，另外還有監察人信箱等等。在資訊揭露方面，每季的燃料採購成本都會按時公佈上網，也會做成永續報告書，其他像願景使命、經營理念都會很明確的公佈在網上。

#### 11. 臺北大學公共行政暨政策學系教授吳秀光

由前面所述，公司治理問題其實都來自同一個來源，即是當經濟碰到政治，政治上講求公共利益，但這之中就衍生了很多很多的問題，像剛剛講到的永續經營，永續經營是從經濟的角度出發，但政治是任期制的，有任期的人就很難去考慮到永續經營，一旦政黨輪替後，所有的人事、制度都要重新安排，那些安排就影響到經營者的榮辱進退，進一步也就影響到公司的經營。

雖然政治影響公司治理在世界各國都存在，但在台灣就顯得特別複雜，也是因台灣政治關係特別複雜，政黨間不光是一般民主國家的競爭關係，更可說是敵對關係，因此一旦政黨輪替，原本前面做是對的事，後面就全部認為是錯的，經營決策很難針對問題的本質來判斷，演變成程序上的問題來判斷，一但有錯就會從程序的角度來追究責任，最後爭論不休時又演變成意識形態來判斷。

另外也有像財產權的界定不明，引起代理人界定不明的問題，但這些都可以在 OECD 的公司治理準則中得到解決，問題不大。所以，如何避免政治影響國營事業公司治理，才是首要問題。

#### 12. 台灣自來水公司檢核室總檢核蕭淑貞

在 OECD 六大準則中，董事會職能是扮演相當關鍵的角色，在運作面上一定要成立一個功能性委員會的機制，這個機制等於是董事會決議前的一個預審機制，這對董事會運作效率確實有很大的幫

助。另外，關於董事會成員的角色，每一個董監事的背景不同，在OECD中也有說要董監事不斷的進修學習，這也是非常好的。

董監事要透過什麼樣的一個管道，讓他收集到更多公司的資料，這一塊也是非常的重要，我們台水是透過檢核室，但所能夠收集到的資料仍然有限。而在會計師查核方面是跟台電相同的，查核前後要跟獨立董事與監察人報告，整個這樣的互動對公司運作有相當大的幫助。

公司治理有一個相當大的問題，推動時的政府的決心是相當重要的，以台水來說，董事十五位，監察人五位，但十五位董事中地方首長所派的代表就佔了一半以上，這些人通常都很忙，難以參與董事會開會，包括進修也沒辦法參與，這對公司治理評鑑上非常的吃虧。

最後，公司治理評鑑是委託公司治理協會，但五家國營事業背景不同，任務屬性也不同，因此必須對產業實務面去思考，不能光從評鑑指標來說公司治理的好或不好。

### **13. 臺灣鐵路管理局副局長徐亦南**

國營事業治理是遵守經濟部公司法的規定，如薪酬委員會的設立等，建議可依照公司法的方向去做。其次，如果一個公司新成立，總稽核制度及獨立董事制度，必須盡速就定位，才能穩定公司內部。最後，經營階層轉換之後，用人會有相當大的改變，這時薪酬委員會可以妥適利用，妥適調整公司內部組織的運作。

### **14. 華展企管顧問有限公司總經理王琦樺**

國營事業採用公司治理的重要性不言可喻，尤其是在落實風險管理上。麥肯錫公司曾經對公司治理有做過問卷，投資人對一家公司有做跟沒做公司治理上，有非常不一樣的評價，有做公司治理的公司，投資人願意以 18%到 28%的溢價來買這一家公司的股票。話雖如此，公司治理事實上相當的複雜，像人事、財務等綁了很多問題，難以解套。

一般民眾的角度來看，有無達到公司治理是看公司資訊的透明度如何。公司資訊的透明度達成多少，這就是透明度的揭露，首先，願景目標很重要，必須先樹立起來，一方面讓員工了解公司經營的方向與目標，另一方面也讓外界民眾了解這家公司的經營型態。其次，所有權及股票結構要讓大家知道。接著，風險管理系統的建立，影響公司經營的重大風險因素是什麼，應該如何衡量風險，並規避風險。再來是明確的流程與制度，讓公司內外的利害關係人能夠有一套遵循的標準。最後是功能性委員會，這也是相當重要的，像薪酬委員會、審計委員會等。

#### 15. 基隆港務局副局長劉詩宗

我們是大陸法系國家，可參考德國、日本的公司治理方式。過去交通部派官股董事代表有「旋轉門條款」，所以原本一位局長到國營事業去兼職當董事，薪酬可能會低很多。再來就是說國營事業的老闆到底是誰，是政府？還是公股代表？還是董事長？這如果不跟政治切割，會有很大的問題。再來說到地方政府董事代表，要以何種方式來回饋社會責任，以回饋金方式？還是以地方公共建設方式？這可能是地方政治角力的競逐之地。

#### 16. 花蓮港務局局長黎瑞德

在開發新的業務時，牽涉到土地開發利用，與土地使用變更。花蓮縣政府這幾年一直在發展觀光，而發展觀光時就必須對原有港埠用地變更為觀光遊憩區，現在問題就出在土地變更後的回饋機制方面，花蓮縣政府跟我們港務局的認知有相當大的落差，縣政府認為必須依照都市計劃審議會中委員所訂的回饋機制來進行，但我們港務局認為必須依照「國營事業土地變更使用原則」來處理，這兩個機制的回饋比例跟方式差異很大，目前內政部也無法答覆該適用何者，因此案子就停滯不前。未來這種情形相信一定還會出現，希望未來地方政府代表進入董事會後，能夠透過委員會來討論解決。

#### 17. 基隆港務局會計主任王派峰

目前大部分討論的重點都在於董事會的職能，但 OECD 另一個討

論的重點是在於如何落實內控制度，落實內控制度有五大構面，在風險評估上內控機制也是有，內控制度應該設立一個檢核點，讓每個員工都能隨時檢核，了解內部缺失，立即改善，才能落實公司內控制度的實施。

#### 18. 經濟部國營事業委員會執行長劉銘忠

國營事業在落實公司治理上，執行面跟控制面大致上都可以解決，但最困難的在於法律制度面，國營事業屬於政府事業的一環，在法律制度面上是最難以處理的，如何建構一個公平合理的法律制度，這樣公司治理才有辦法落實。

#### 19. 交通部次長葉匡時

德國國營公司事實上是勞工代表，但實際上是有兩層的單位，第一層是監事會，監事會中勞方、資方各半，但資方會多一席，但在這裡面除非是跟勞工議題有關係的，否則勞工代表沒有發言權；第二層是董事會，也就是執行業務的決策單位。德國的這個制度的意義是說，有勞工董事不見得是錯的，可以解決勞工之間的問題，可以參加公司重要決策，但是勞工董事不是所有事情都可以干涉的，他有他的限制在，對公司的經營影響有限。

德國、日本的公司治理，事實上是比較不透明的，至於說歐美公司治理會有多好，我想也不見得，金融海嘯一來華爾街就哀鴻遍野，各個肥貓董事受到批評。因此，公司治理講了那麼多理論，其實關鍵就是在於公司的董事長上，一家公司資訊再怎麼透明，如果董事長要做一些檯面下的事，也是很難查覺的到的，所以董事長或執行長如何去帶領一家公司是很重要的，有一些公司雖然很透明，但內部盤根錯節，有一些公司雖然不太透明，但經營績效卻很好，那你說到底資訊透明重不重要。

我們每次都拿美國的公司治理做例子，如果以股東權力來看，我國公司的股東權力比美國公司的股東權益大很多，美國上市公司股東幾乎是沒有任何權力，董事會就可以決議下一任董事是誰，即使是最大的股東也很難操縱誰來擔任董事，所以我國公司的股東權

力是很大的。美國公司這樣做的用意是說，董事會要保有一個相當大的權力，才不致受股東的干擾，才能有效執行公司業務。

回到我們台灣的國營事業，成敗關鍵在於政府、民意代表及全體國民的決心。以一個理想的國有民營概念來講，董事長每半年或一年應該要到立法院報告，但其實這樣就已經夠了，其他事的就完全授權董事會來處理就好，包括人事、財務等，那這樣董事會就要負比較大的責任，要對公司的經營績效負責，然後每次到立法院報告的時候，就要說明為什麼要做這計畫、為什麼要用這個人。當然這是理想狀態，可是我們的立法院當然不願意這樣做，它要維持它的控制權，要受到民意的監督。就像剛剛林教授講的，我們的國營公司二十年前是有一波自由化的動作，但維持不了多久，之後就停了，二十年來一直都沒進步，沒有跟上世界潮流發展。

最後要說的是，公司治理協會雖然有做公司治理的評鑑，但這只是對公司的「效率」上有所幫助，但我們管理上也同時重要的「效能」卻沒辦法同時發揮，希望這個研究能把這些問題都能點出來，不是說能夠全面性的解決問題，但至少能夠透過不斷的討論，來找到最可行的改革機會。

## 20. 主持人林建甫

我們政府管理的國家資產非常的龐大，但就像剛剛次長說的，我們國營事業公司治理很多的關節都沒有打通，造成落後國際水準很多。以機場來說，像新加坡、韓國的機場捷運都很快，而我們的機場卻非常的不便，直到這幾年才慢慢有所改善。現在是一個資訊公開的時代，很多事情做不好的話就會受到批評，在世界各國都是，我們也要能掌握現在這股潮流，務實的改革國營事業公司治理，讓國營事業發揮應有的功能，以迎頭趕上國際社會。



## 附錄二 第二次座談會內容及會議紀錄

### 「國營事業落實公司治理個案分析」系列座談會(二)

一、主題：「國營事業落實公司治理個案分析—以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例」

二、時間：2011年10月12日(星期三) 中午12時至14時

三、地點：台北市杭州南路一段16號國政基金會101會議室

四、主辦單位：中華經濟與金融協會

五、主持人：

林建甫 台大經濟系教授、國政基金會財金組召集人

六、與談人：(依筆劃)

王文宇 台灣大學法律學院教授兼企業與金融法中心主任

黃國鐘 五瀚律師事務所律師

盧信昌 台灣大學國際企業研究所副教授

龔明鑫 台灣經濟研究院副院長

七、活動說明：

中華經濟與金融協會受研考會委託，進行「國營事業落實公司治理個案分析—以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例」之研究，故邀集各方專家學者對當前國營事業落實公司治理之情形與後續推動提出建言，作為研究參考。

八、討論提綱：

1. 探討 OECD 公司治理定義及準則。
2. 探討桃園國際機場股份有限公司落實公司治理之作法之做法。
3. 探討基隆、台中、高雄、花蓮 4 港務局改制為國營港務股份有限公司之做法。

4. 公司治理相關法規之研究，以港務公司為例。

#### 九、議程：

時 間	活 動 內 容	說 明
12:00-12:30	主席開場 (用餐)	林建甫
12:30-14:00	問題分析 學專家對談	(依筆劃) 王文宇、黃國鐘、盧信昌、龔明鑫

#### 十、活動連絡人員

周信佑 (T)02-2343-3527/E-mail : dkm4zp@yahoo.com.tw  
李俊緯 (T)02-2343-3524/E-mail : jack@npf.org.tw

#### 十一、會議記錄摘要

1. 與會學者黃國鐘、盧信昌認為「獨立董事無用論」，甚至「監察人無用論」，主要是其產生方式，掌控於大股東手中。所以認為公司法應該改回「董監事合併選舉」，以便保障中小股東的利益。
2. 「獨立董事」由大股東或董事會指派，根本不能發揮功能，甚至有「獨立監察人」看不到公司帳簿的笑話。
3. 四個港口之間有競爭關係，其代表放在一個董事會內是否有矛盾或衝突，又或者合併是著眼於「對外競爭」呢？「地方政府代表」也有「與港爭地」、「與港爭利」之問題，當然國家或地方政府花費的「公共建設」，可能對「港市雙方」有利。
4. 美國 SOX「紅襪法」規範之「審計委員會」，希望獨立董事或監察人另外指派。
5. 監察人不宜採「分議制」，而且要有批判或質疑性格的人，由「政府」或「公益團體」來指派。
6. 工會董事加地方董事共十二席，超過最高上限二十三席的二分之一。
7. 桃園機場股份有限公司與港務公司的舊員工往往仍停留在公務

人員時代，到最後形成是沒有變動性與流動性的情況，員工的職級、薪資還是沒變，沒辦法引進專業人才來治理。甚至舊員工跟新進員工間會有矛盾與衝突，譬如說新進員工職等跟舊員工一樣，但薪水卻差很多，就會有不平衡的心理認知，而舊員工也會擔心新員工擋了他們的升遷管道，因而有所排擠，等等的這些人事制度如不改革，衝突與矛盾都會存在，各自形成小團體，進而影響公司的運作。

8. 政府管理的國家資產非常的龐大,但國營事業公司治理很多的關節都沒有打通，造成落後國際水準很多。我們要加緊努力，務實的改革國營事業公司治理，讓國營事業發揮應有的功能，以迎頭趕上國際社會。

國營事業落實公司治理個案分析 以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例

## 附錄三 專家訪談紀錄摘要

為針對國營事業經營績效不彰原因進行探討，提升桃園國際機場股份有限公司與港務公司競爭力，筆者對部分對桃園國際機場股份有限公司與港務公司問題較熟悉的產、官、學者進行訪談，分就政府法規、組織架構、人事制度、領導階層、財務管理、內部稽核、以及實施責任中心等議題，作為訪談內容重點，由於部分產、官專家不願意對外暴露姓名與職稱，本研究僅以第一次訪談專家、第二次訪談專家、第三次訪談專家揭露：

### 一、第一次訪談專家（地點：台北市）

專家提出之建言：

1. 檢討現有之組織架構，朝向員額精簡、層級扁平化等組織再造方向修正，強化效率。
2. 公司治理強化董事會人事結構，遴選公正、客觀之內部與外部董事，排除「政商關係」，秉持公司治理之基本原則，慎選人才，以提升決策品質與經營績效。
3. 設定目標考核績效，如未達成訂定最低目標時，則檢討並撤換相關經理人員。
4. 將「目標達成率」、「利潤多寡」及「成本控制之程度」列為主要衡量指標，並配以獎懲措施，期能發揮實施責任中心制應有之功效，即所謂的責任中心制度。
5. 強化成本控制、員工訓練等方面努力，甚至關閉無競爭力部門，以肆應主客觀環境改變，開創競爭力優勢。
6. 國營事業在落實公司治理上，執行面跟控制面大致上都可以解決，但最困難的在於法律制度面，要去思考如何建構一個公平合理的法律制度，這樣公司治理才有辦法落實。

## 二、第二次訪談專家（地點：基隆市）

1. 應將原由國營事業所負擔之政策性支出，轉由公務預算承擔，以釐清國營事業應有之績效與盈虧責任，不要讓國營事業背負績效不彰的罵名。
2. 比照民營企業，按月或按季於政府公報或網站上，公開揭露相關財務或其他重要資訊；如遇有重大事故時，將採不定期揭露資訊方式。由此資訊之揭露，有助於強化外部監督功效。
3. 遴選公正、客觀之內部與外部董事，強化董事會人事結構，落實公司治理，尤其是如何杜絕地方政治勢力的介入，才能提升決策品質與經營績效。

## 三、第三次訪談專家（地點：桃園縣）

1. 解除國營事業在人事、預算等法規中不必要的限制，鬆綁法規使桃園國際機場股份有限公司能與其他國際機場站在同一起跑點公平競爭，以符公平原則。
2. 除合理調整薪資結構與暢通員工升遷管道外，另參採民營企業員工獎懲及分紅入股制度，以取代齊頭平等的績效獎金。
3. 將「目標達成率」、「利潤多寡」及「成本控制之程度」與薪資掛勾，並配以獎懲措施，開創競爭力優勢。

## 附錄四 財政部、經濟部、交通部所屬公營事業推動 公司治理情形及成效專案報告摘要

財政部、經濟部、交通部依據本(93)年7月7日「強化公司治理政策綱領暨行動方案」辦理情形第二次檢討報告提報行政院院會副院長指示，於本年9月13日本會第1188次委員會議就所屬公營事業推動公司治理情形及成效提出專案報告，茲將報告內容摘要如下：

### 一、財政部主管部分

#### (一)公營金融機構

財政部所屬公營金融機構包括台灣銀行、合作金庫銀行、台灣土地銀行、中央信託局、中國輸出入銀行、中央存款保險公司，其中除合作金庫銀行有民股約佔四成外，其餘均由政府百分之百或接近百分之百持股。

金融服務業（含資產管理、金融控股公司、銀行、證券業、保險業等）是政府列為優先推動特定組織治理的對象，原因在於金融服務業涉及保管或管理他人之資金或資產，其影響層面廣泛，有加強誠信義務及治理之必要。各公營金融機構之公司治理係以銀行公會訂定之「銀行業公司治理實務守則」為遵循原則，推動成效如次：

1. 遵循法令並健全內部管理：依銀行局訂頒之「銀行內部控制及稽核制度實施辦法」建立內部稽核、遵守法令及自行查核等三項制度，並分別訂定其內部「稽核準則」及「自行查核辦法」，作為內部控制與稽核之規範。
2. 保障股東權益：恪遵銀行法有關利害關係人授信限制之相關規定，建立與關係企業風險控管機制及防火牆；為因應新巴塞爾資本協定，積極建立風險管理機制，成立風險管理委員會及風險管理部門，以長期深化風險控管。

3. 強化董事會職能：

(1) 各公營金融機構董（理）事、監察人均符合銀行局頒布「銀行負責人應具備資格條件準則」之規定，且財政部依據「財政部派兼公民營事業或財團法人董監事人員績效考核要點」，每年定期考評，作為是否繼續派任之參考。目前各公營金融機構雖未設置獨立董事，惟各單位董事長及總經理均由不同人選擔任，並均為董事，且整體董事皆具有豐富的學識及企業管理之能力，並符合擔任獨立董事選定資格，其性質已接近獨立董事之功能。未來所屬金融機構(台銀、土銀、合庫、中信局)於民營化上市後，將配合立法院審議通過之證券交易法相關規定，建立獨立董事制度。

(2) 委聘簽證會計師定期對各該金融機構之財務狀況及內部控制實施查核，並協助發現異常或缺失事項，且委聘之會計師事務所為非該單位之關係企業。

4. 發揮監察人功能各公營金融機構均於公司章程明訂監察人行使職權之規範，且監察人資格皆符合「銀行負責人應具備資格條件準則」之規定，監察人並得列席董事會瞭解業務。

5. 尊重利害關係人權益：

(1) 建立與員工溝通管道，公營金融機構皆設有專人處理之員工諮詢專線、意見箱、電子信箱等；且公股董事中，除台灣銀行外，均有工會推舉代表，以強化勞資和諧關係。

(2) 積極建立與利益相關者之溝通管道，與客戶簽訂之契約遵照消費者保護法相關法令修訂並實施，以維護消費者相關權益。

6. 提升資訊透明度：架設網站，建立公開資訊之網路申報作業系統，指定專人負責公營金融機構資訊之蒐集及揭露工作，並建立發言人制度。

公營金融機構除依循「銀行業公司治理實務守則」外，亦須受預決算及立法、審計單位的相關規範，且其董（理）監事均符合主



管機關相關規定派任，其所受之管控較一般民營銀行更為嚴謹。未來公營金融機構將持續配合政府政策，加強推動公司治理機制，俾為金融業的表率。

## (二)台灣菸酒公司

菸酒公司係政府百分之百持股，將依時程推動民營化。在民營化過程中依公司治理之理念推動各項業務，推動成效包括：積極進行內部改造提昇經營績效，並依照公司法、證券交易法及上市、上櫃相關規章，強化內部控制制度，結合全面品質管理（TQM）與國際標準品質保證制度驗證（ISO）機制，落實目標管理與持續改善，隨時檢視公司營運績效及控制風險。

菸酒公司董事及監察人之選任皆依「行政院所屬國營事業負責人經理人董監事遴聘要點」與「國營事業管理法」第三十五條等規定辦理。公司章程並無設置獨立董事、監察人，或設置審計委員會及其他專門委員會之規定，惟董事中法學及企管教授 4 席，監察人中具財務、企管專業之教授 2 人，皆符合擔任獨立董事選定資格，其性質已接近獨立董事之功能。

今後菸酒公司將繼續加強財務業務資訊揭露，提升內控制度及稽核之實施績效，落實公司治理，期使民營化作業順利達成。

## 二、經濟部主管部分：

經濟部所屬國營事業包括台電、中油、台糖、中船、漢翔、自來水及唐榮等七家公司，除唐榮公司政府持股約七成外，其餘公司為政府百分之百或接近百分之百持股。

各事業推動公司治理係依循「強化公司治理政策綱領暨行動方案」及「上市上櫃公司治理實務守則」所訂重要原則，推動成效包括：

### 1. 建立與落實內部控制暨內部稽核制度：

(1) 依證期局規定建立有效內控制度。

- (2)改進內部檢核單位位階，增加其獨立性（台糖、漢翔公司之內部檢核部門直接隸屬董事會，其他公司則隸屬總經理）。
- 2.健全會計制度，確保簽證會計師之獨立性，並推動會計師輪簽制度：例如中油公司每年皆訂定會計師評估指標。
- 3.強化董事會職能，加強董監事會及股東會議事效能：
  - (1)依「經濟部加強所屬事業董、監事會功能實施要點」，強化董事會責任與功能。
  - (2)聘請專家學者擔任董事、監察人，確保獨立性：經濟部對於代表官股之董事或監察人，均聘任獨立性極高之專家、學者及勞工代表擔任（學者專家約占董事結構之 25%、監察人結構之 33%），以充分發揮經營及監督功能。
  - (3)董事會下設置各類功能性委員會，健全董事會監督功能及強化管理機能。
- 4.揭露與透明化公司重大訊息：
  - (1)建立公開資訊網路申報作業系統，並每月將公司董監事、經理人及持股超過 10% 股東等資訊傳輸公開資訊觀測站，半年度及年度財務報告經會計師查核簽證後，亦申報於指定之公開資訊網站，並委請會計師公開聲明，加強業務資訊揭露及透明化。
  - (2)建立公司發言人制度。
- 5.保障股東權益及發揮監察人功能：定期召集股東會，確保股東權益；並建立監察人聯繫機制，充分掌握公司經營動態。
- 6.尊重利害關係人權益：對外設置客訴制度，對內建立員工溝通管道。

各事業因其特性或成立背景不同，部分事業為非上市公司，經濟部皆努力推動各項制度，以配合政府政策逐步落實公司治理之精神。未來將會繼續朝向改善公司體質、健全公司治理制度，循序漸

進推動公司治理精神，並配合舉辦公司治理相關研討會，加強宣導並積極推動，期各事業共同建構完善的公司治理制度。

### 三、交通部主管部分：

交通部所屬公營事業包括中華郵政公司及中華電信公司，其中中華郵政公司為政府百分之百持股，中華電信公司政府持股 64.94 %。

#### (一)中華郵政公司

中華郵政公司持續推動公司治理改革，以改善公司體質，塑造健康的企業治理文化，進而提升公司競爭力。重要成果如下：

- 1.健全內部控制制度：引進專家及勞工代表為公司董事(董事結構中專家及勞工代表各占五分之一)；提升內部稽核單位位階(稽核處直接隸屬董事會)；健全儲金匯兌及簡易壽險業務法令遵循制度；強化內部稽核制度等。
- 2.強化資訊公開制度：加強財務報表之允當性及公開揭露；簽署並公布年度內控制度聲明書；按季公布壽險業務及財務資料。
- 3.健全會計制度：實施會計師簽證制度。
- 4.加強管理監督機制：強化董事會、監察人之管理監控機制及風險辨識等管理功能；聘用簽證精算人員健全保險業務經營；設置風險管理單位。
- 5.宣導公司治理觀念：加強員工儲匯稽核與內控訓練；宣導公司治理及風險管理，增進員工共識。

未來將繼續規劃去任務化及推動第二階段郵政改制事宜，並衡酌經營特性，參考「銀行業治理實務守則」，研議是否訂定「公司治理實務守則」。

#### (二)中華電信公司

中華電信公司推動公司治理情形及成效如次：

國營事業落實公司治理個案分析 以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例

1. 調整內部稽核單位之位階（稽核處直接隸屬董事會）；預計於 93 年 12 月底完成「中華電信股份有限公司內部控制制度修訂專案小組」，確保公司內部控制制度之設計及執行持續有效。
2. 建立董事制度，已於 93 年 6 月股東常會選出三席獨立董事，並已設置審計委員會，預定於民營化後設置薪酬委員會。
3. 實施董監事責任保險制度（已自 93 年 4 月底實施）。
4. 定期並持續與會計師事務所研討簽證會計師之獨立性，並落實會計師輪調機制。
5. 參照上市上櫃公司治理實務守則，訂定「中華電信股份有限公司治理守則」，並提送公司第四屆董事會第二次會議通過後據以執行。
6. 依證期局及證交所訂定規範，辦理公司治理資訊揭露。

## 附錄五 交通部與桃園國際機場股份有限公司 權責劃分表

交通部與桃園國際機場股份有限公司權責劃分表(個別事項)

交通部 100 年 3 月 16 日交航字第 1000002224 號函核定

工 作 項 目	權 責 劃 分		備 考
	桃 園 機 場 公 司	交 通 部	
壹、一般事項			
一、年度營業方針及計畫	擬	報核	依國營國際機場園區股份有限公司設置條例(以下簡稱公司設置條例)第 7 條第 3 款規定。
二、有關政策性及重要措施事項	擬	報核或核轉	
三、立法委員質詢案由院交答事項	擬	報核轉	
四、監察院糾正、糾舉、調查案由院交辦及函復事項	擬	報核轉	
五、有關權責劃分事項	擬	報核	定
六、公司圖記鑄發、銷毀	擬	報核	定
貳、組織及制度			
一、機場公司章程	擬	報核	定 依公司設置條例第 7 條第 1 款規定。

國營事業落實公司治理個案分析 以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例

工 作 項 目	權 責 劃 分			備 考
	桃 園 機 場 公 司	交 通 部		
二、董事會組織章則	擬	報核	定	依公司設置條例第 7 條第 1 款規定。
參、人事				
一、總經理、副總經理、協理及總稽核之任免	擬	報核或擬	轉報	依行政院 99 年 1 月 20 日院授人力字第 0990060484 號函規定。
二、董事長及總經理之停職、復職或免職	擬	報核	轉	
三、官股代表及董監事人選	擬	報核或擬	定報	擬選任為董事長之人選，由本部擬報。
四、董事長及總經理之考成及獎懲	擬	報核	定	
五、董事長及總經理之退休、撫卹及資遣	擬	報核	定	
六、董事長及總經理之薪給	擬	報核	定	
七、董事長及總經理之差假	擬	報核	定	
八、董事長及總經理出國案件	擬	報核	定	
九、董事長及總經理交接清冊	核	定	備查	
十、副總經理、協理、總稽核或相當職務之退休、撫卹及資遣	核	定		

工 作 項 目	權 責 劃 分		備 考
	桃 園 機 場 公 司	交 通 部	
十一、請頒勳章、獎章、表揚案件	擬	報核或核定	請頒功績獎章、楷模獎章由本部核轉；請頒專業獎章、服務獎章由本部核定。本部模範公務人員表揚由本部核定；參加行政院模範公務人員、公務人員傑出貢獻獎選拔人選由本部核定後報送行政院、銓敘部。
十二、薪點折算標準	核	定備查	依「交通部所屬用人費率事業機構薪給管理要點」第5點規定。
十三、各項津貼加給	核	定備查	依「交通部所屬用人費率事業機構薪給管理要點」第7點規定。
十四、轉投資公司董事長人選	核	定備查	
肆、財務會計及財物			
一、資本額之調整及股票之發行	擬	報核定	依公司設置條例第7條第2款規定。
二、以機場公司財產為擔保或借款	擬	報核定	依公司設置條例第7條第5款規定。
三、會計制度	擬	報核轉	依會計法第18條第3項規定。

國營事業落實公司治理個案分析 以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例

工 作 項 目	權 責 劃 分		備 考
	桃 園 機 場 公 司	交 通 部	
四、固定資產未達使用年限而拆除報廢者	擬	報核轉	依審計法施行細則第40條及行政院94年5月11日院授主會三字第0940003136A號函修訂之「各機關財物報廢與分級核定金額表」規定。
五、轉投資之增加或處分，未編列年度預算者	擬	核或核轉	依中央政府附屬單位預算執行要點規定辦理： 1. 轉投資增加部分，核轉行政院核定。 2. 轉投資處分部分，由本部核定
六、資金管理調度 - 國際融資	擬	報核轉	依據「政府發展經濟社會向國外借款及保證條例」及「國庫保證政府機關或公營事業向國外借款監督運用要點」。
伍、業務			
一、擬訂或變更園區實施計畫	擬	報核定	依國際機場園區發展條例(以下簡稱園區發展條例)第5條第2項規定。
二、擬訂或變更園區重大建設計畫	擬	報核定	依園區發展條例第6條規定。
三、處分於園區公有土地上自行興建之建築物	擬	報核定	依園區發展條例第20條規定。



附錄五

工 作 項 目	權 責 劃 分				備 考
	桃 園 機 場 公 司	交 通 部			
四、處分經由機場公司申請讓售、協議價購或以其他方式取得之土地	擬	報	核	定	依園區發展條例第 20 條規定。
五、投資或轉投資計畫	擬	報	核	定	依公司設置條例第 7 條第 4 款規定
六、機場公司年度計畫	擬	報	核	定	依公司設置條例第 7 條第 3 款規定。
七、災害防救計畫擬訂及修正事宜	擬	報	核	定	依公司設置條例第 29 條規定。
八、桃園國際機場股份有限公司土地、建築物及其他設備使用費與公共設施建設費用收取規定	擬	報	核	定	依園區發展條例第 19 條第 3 項規定。
九、桃園國際機場股份有限公司商業服務設施租賃經營作業規定	核	定	備	查	依園區發展條例第 31 條第 2 項規定。
十、桃園國際機場股份有限公司經營機場專用區設施收費基準	擬	報	核	定	依園區發展條例第 13 條規定。
十一、經營機場專用區事業之申請	擬	報	核	定	依園區發展條例第 26 條規定。
十二、國際機場禮遇作業辦法	擬	報	核	定	依園區發展條例第 28 條規定。
十三、營運表報之提報	核	定	備	查	依園區發展條例第 30 條規定。

國營事業落實公司治理個案分析 以桃園國際機場股份有限公司及港務股份有限公司為例

## 附錄六 國營港務股份有限公司設置條例

國營港務股份有限公司設置條例

中華民國 100 年 11 月 9 日公布

### 第 一 條

交通及建設部為經營商港，設國營港務股份有限公司（以下簡稱港務公司），其設置依本條例之規定。

港務公司由政府獨資經營。

### 第 二 條

港務公司業務範圍如下：

- 一、商港區域之規劃、建設及經營管理。
- 二、商港區域海運運輸關聯服務之經營及提供。
- 三、自由貿易港區之開發及營運。
- 四、觀光遊憩之開發及經營。
- 五、投資、轉投資或經營國內、外相關事業。
- 六、其他交通及建設部或目的事業主管機關委託及核准之事項。

### 第 三 條

港務公司得視業務需要於國內、外設分公司或其他分支機構。

### 第 四 條

港務公司設董事會，置董事十五人至二十三人；另置監察人三人至五人。

前項董事至少應有五分之一席次，由工會推派之代表擔任。

### 第 五 條

董事會之職權如下：

- 一、港務公司章程及董事會組織章則之審議。
- 二、港務公司組織章則之核定。
- 三、港務公司資本額調整之審議。
- 四、港務公司年度營業方針、計畫、預算及決算之審議。
- 五、港務公司投資或轉投資事項之審議。
- 六、以港務公司財產為擔保或借款之審議。
- 七、港務公司總經理及副總經理之任免。
- 八、港務公司人事規章之審議或核定。
- 九、港務公司營業規章之核定。
- 十、港務公司內部控制制度之核定。
- 十一、港務公司國內、外分支機構設立、變更或撤銷之核定。
- 十二、依規定應報交通及建設部核定事項之審議。
- 十三、其他依法令及港務公司章程規定事項之審議或核定。

## 第 六 條

監察人執行事項如下：

- 一、港務公司業務及財務狀況之調查。
- 二、港務公司帳冊及文件之查核。
- 三、其他依法令及港務公司章程規定之事項。

## 第 七 條

下列事項，港務公司應報請交通及建設部核定：

- 一、港務公司年度營業計畫。
- 二、港務公司章程及董事會組織章則。
- 三、資本額調整。
- 四、港務公司年度預算及決算。
- 五、港務公司土地及房屋之處分事項。
- 六、港務公司投資或轉投資事項。

- 七、以港務公司財產為擔保或借款。
- 八、其他依規定應報交通及建設部核定之事項。

#### 第 八 條

港務公司需用之不動產，得由政府作價投資，或由航港局以出租、有償、設定地上權方式，提供港務公司開發、興建、營運及使用收益。屬於公共設施及配合政府政策需要之動產及不動產，港務公司無償使用。

#### 第 九 條

第三人及其他機關（構）於港務公司成立前，與交通部各港務局及其所屬機構已簽訂之契約，屬港埠經營業務性質者，於該港務公司成立之日起，由港務公司繼受之。

#### 第 十 條

港務公司於完納一切稅捐後，分派盈餘時，應先提出百分之十為法定盈餘公積，並得另提特別盈餘公積及提撥一定比例予航港建設基金，以及按百分之十八予港口所在地之直轄市、縣（市）政府。

依前項規定提出法定盈餘公積已達港務公司資本總額時，得免再提出。

第一項之一定比例及其他相關提撥事項之辦法，由交通及建設部擬訂，報請行政院核定。

#### 第十一條

港務公司副總經理以下之從業人員，除第十二條及第十四條規定外，其進用及管理，依港務公司人事規章及契約辦理，不適用公務員有關法令之規定。

前項港務公司人事規章有關薪給、退休、撫卹、資遣等事項，經董事會通過後報交通及建設部核轉行政院核定。

## 第十二條

本條例施行前之交通部各港務局及其所屬機構(以下簡稱原機構)現職人員，除隨同業務移撥至航港主管機關外，具有公務人員任用資格者，得由交通及建設部依其個人意願協助安置轉調其他機關(構)，其餘人員均轉調港務公司。

港務公司成立之日起六個月內自願退休、資遣或離職者，最高加發七個月薪給之慰助金(包括適用勞動基準法及選擇依勞動基準法規定標準給付之一個月預告工資)，其辦法由交通及建設部擬訂，報請行政院核定。

前項慰助金之發給，已達屆齡退休(職)之生效至遲日在辦理優惠退離期間內者，其加發之慰助金，依提前退休(職)之月數發給；其提前月數之計算，依公務人員退休法第十六條第二項所定之至遲退休生效日往前逆算，每提前一個月退休者，加發一個月俸給總額之慰助金。另聘僱契約將屆滿人員，依其提前離職之月數發給之。不符請領公教人員保險(以下簡稱公保)養老給付者，另發給公保年資損失補償。

第二項人員於退休、資遣或離職生效日起六個月內，再任有給公職者，應由再任機關(構)按比例收繳原加發之慰助金(不含一個月預告工資)，並繳回港務公司。所領之公保年資損失補償，於其將來再參加公保領取養老給付時，承保機關應代扣原請領之補償金，並繳回港務公司，不受公教人員保險法第十八條不得讓與、抵銷、扣押或供擔保之限制。但請領之養老給付較原請領之補償金額低時，僅繳回所領之養老給付同金額之補償金。

前二項公保年資損失補償，準用公教人員保險法第十四條規定之一次性養老給付計算基準發給。

第二項所稱慰助金，於實用人費率單一薪給事業人員(聘用人

員除外)，指每月支領之單一薪給，不包括津貼、加給及獎金；依聘用人員聘用條例聘用者，指月支報酬。

曾配合機關（構）、學校業務調整而精簡、整併、改隸、改制或裁撤，依據相關法令規定辦理退休、資遣或離職，支領加發給與者，不適用第二項有關加發慰助金之規定。

第二項至第四項優惠措施之實施期間、適用對象及其他有關事項之辦法，由交通及建設部定之。

第一項轉調港務公司人員，除自願離職者外，不得因港務公司成立予以裁員；其服務年資、薪資、退休、資遣、撫卹及勞動條件等，應予維持。

### 第十三條

原機構屬各項公務人員考試及格之現職公務人員，經協助安置轉調至原分發任用之主管機關及其所屬機關、學校、原請辦考試機關及其所屬機關、學校以外之機關、學校服務時，得不受公務人員考試法、公務人員任用法及各項公務人員考試規則有關轉調規定之限制。

前項人員日後之轉調，於限制轉調期間內，仍應以原考試及格人員得分發之機關、學校、原請辦考試機關或原經協助安置轉調機關、學校之主管機關及其所屬機關、學校有關職務為限。

第一項人員屬依專門職業及技術人員轉任公務人員條例轉任且尚於限制轉調期間內者，得不受該條例有關轉調機關規定之限制。

但須於原轉任機關、原經協助安置轉調機關及所屬機關合計任職滿三年後，始得調任其他機關任職。

### 第十四條

港務公司成立之日，隨同業務轉調港務公司，依原適用之交通事業人員任用條例或公務人員任用法律繼續任用，仍具公務人員身分者（以下簡稱繼續任用人員），其考試、任用、薪（俸）給、

陞遷、保障、考成(績)、服務、獎懲、訓練進修、保險、退休、資遣、撫卹、福利、結社、勞動條件及其他權益等事項，除本條例另有規定外，仍依其各該相關法令辦理，並適用原機構之組織法規，於首長以外之職務範圍內，依規定辦理陞遷及銓敘審定。但不能依原適用之公務員有關法令辦理之事項，由行政院會同考試院另定辦法行之。

前項依交通事業人員任用條例繼續任用人員，適用之公司交通事業人員資位職務薪給表，由董事會依交通事業人員資位職務薪給表(港務)各類級資位欄內之相當職稱及改制後組織調整相關職稱另定之；修正時亦同。

第二項繼續任用高員級以上資位人員之任用審查及考成審定，由港務公司依相關規定辦理。

原機構依聘用人員聘用條例聘用之人員，於港務公司成立之日辦理離職，並依各機關學校聘僱人員離職儲金給與辦法發給離職儲金，改依第十一條第一項人事規章之規定辦理。

原機構現有派用人員於港務公司成立之日隨同業務轉調港務公司者，仍依原有關規定辦理。

原機構現有未具交通事業人員任用條例所定資位或公務人員任用法所定之官、職等之委派人員、約僱人員、無資位船員、無資位操作士、無資位事務士、各類雜工、工友、差工、佔缺契約工、契約人員及不定期契約工等之現職人員，於港務公司成立之日隨同業務轉調港務公司者，仍依原適用之有關法令規定，繼續任原職至離職或退休為止。

第一項繼續任用人員及第六項約僱人員、無資位船員在港務公司成立之日起五年內，得選擇改依第十一條第一項公司人事規章之規定，不適用原公務員有關法令之規定及轉調人員原適用之規定，並不得再變更。

繼續任用人員之退休及撫卹事項，仍應依公務員相關法令規定提撥及給與，港務公司並應依公務員相關法令規定編列預算予以撥繳及支應。



#### 第十五條

依前條第七項改為不適用公務員有關法令規定之人員，因改投勞工保險致損失公保原有權益時，準用公教人員保險法第十四條規定之一次性養老給付計算基準，發給公保年資損失補償金。

前項人員依法再參加公保，請領養老給付時，承保機關應代扣原請領之補償金，並繳還港務公司，不受公教人員保險法第十八條不得讓與、抵銷、扣押或供擔保之限制。但請領之養老給付較原請領之補償金額低時，僅繳回所領之養老給付同金額之補償金。

#### 第十六條

第十二條第二項及第三項自願退休、資遣或離職人員具公務人員身分者，所需加發之慰助金與公保年資損失補償，及未具公務人員身分者，所需加發之慰助金等相關費用，由港務公司相關經費項下支應。

#### 第十七條

繼續任用人員與原機構已辦理退休及撫卹人員，於參加退撫新制施行前所需退休及撫卹給與費用，由港務公司每年依精算之退休金成本額，編列預算予以提繳及支應。

#### 第十八條

原機構現職人員於港務公司成立之日隨同業務轉調該公司，其因休職、停職（含免職未確定）及留職停薪者，由原機構列冊交由港務公司繼續執行。留職停薪人員依法令提前申請復職者，應准其復職。依法復職或回職復薪人員，不願隨同轉調港務公司者，得由交通及建設部協助安置轉調其他機關（構）或依規定辦理退休、資遣或離職。

#### 第十九條

原機構已辦理退休或撫卹人員，仍適用原公務人員退休法或公務人員撫卹法之規定。

前項人員退休金、撫卹金、撫慰金之發放及退休照護等事項，應由港務公司承接；其所需費用依第十七條規定辦理，其餘退休、照護經費由港務公司編列預算支應。

#### 第二十條

港務公司應依職工福利金條例及其有關規定，提撥職工福利金。

#### 第二十一條

除港務公司或經其同意者外，任何人不得使用與港務（含中文及外文）相同之文字、圖形、記號或其聯合式，表彰其營業名稱、服務或產品。

#### 第二十二條

本條例施行日期，由行政院定之。

資料來源：行政院

## 附錄七 政策建議書審查意見回覆表

100年 12月 9日

編號	審查意見	回覆修正情況說明
1.	研究團隊前來函表示，擬將本研究計畫研究方法中，原規劃專家問卷調查部分調整為專家訪談並經本會同意。惟研究報告第 4 頁所呈現之研究方法仍包含問卷調查，請研究團隊釐清修正；鑒於本計畫以次級資料蒐集與分析為主，建議以表格對照方式，強化次級資料之蒐集分析與政策建議之關聯性。	研究方法中已調整為專家訪談。 次級資料之蒐集分析與政策建議之關聯性整理於表 6-1。
2.	為瞭解利害相關人對治理議題之看法，有關桃園國際機場股份有限公司及國營港務股份有限公司之公股代表、勞工董事與獨立董事間運作現況、地方政府代表、行政管理程序、股權結構、董監事名單、內部控制與稽核現況、留任員工間的互動、未來規劃方向等相關董事會治理議題，均須確實掌握與分析。	桃園國際機場股份有限公司於第四章第三節中補充說明。 國營港務股份有限公司於第五章第二節中補充說明。
3.	鑒於本研究目的係為評估我國國營事業推動公司治理之有效性與必要性，爰對於已推動公司治理之國營事業辦理成效宜補充說明，並比較已推動公司治理與未推動公司治理國營事業，對於年度盈餘及國家政策達成	相關內容整理於第 14 頁至第 15 頁。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	之差異性。	
4.	有關研究報告第 16 頁表 2-3 國營事業與民營事業競爭力之比較部分，分析內容過於單向與偏頗，似乎否定國營事業在經濟體之功能與角色。鑒於 2008 金融風暴之後，「占領華爾街」運動風起雲湧之際，民營企業與國營事業定位與治理議題深值省思，爰對於國營事業之使命與功能宜有更全面與前瞻性分析，並從整體與多元角度加以個案分析桃園國際機場股份有限公司及國營港務股份有限公司。	表 2-3 內容較單向，僅代表少數學者意見，本研究考量後，刪除相關內容。 針對國營事業之使命與功能更全面與前瞻性分析，並從整體與多元角度加以個案分析桃園國際機場股份有限公司及國營港務股份有限公司，已將相關精神與想法表現於第四章與第五章。
5.	有關第三章「國際上有關國營事業實施公司治理之發展趨勢」部分，請研究團隊摘整該章重點，將國際上公司治理成功案例足供我國參採之處加以論述分析，並以獨立一節方式呈現。	依審查意見修正，國際上公司治理成功案例於第三章第三節中補充說明。
6.	研究報告第四章第二節「桃園國際機場股份有限公司治理問題分析」及公司治理建議部分，請研究團隊參酌報告第 97 頁 OECD 公司治理之 5 項準則分類說明，並以列點方式呈現。	依審查意見修正，並將資料整理於表 4-4。
7.	研究報告第四章與第五章在未經註明與分析下，逕將座談會專家發言資料全文轉為本文內容。鑒於座談會發言資料往往缺乏整體架構，實須經由整理、歸納及分析以獲得相關結論，	依審查意見修正，將訪談與座談會發言資料重新整理，作成相關結論。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	如欲引用座談會資料，應取得原發言人對內容之確認並明確註明資料來源，俾符學術倫理規範。	
8.	第五章第一節「改制前臺灣港務局運作現況」係節錄「國營事業 99 年度工作考成總報告」說明前 3 大港務局發展現況與建議事項，惟未來港務公司係由 4 大港務局合組而成，建議以整體概念說明其運作現況。	已修正第五章第一節「改制前臺灣港務局營運實績分析」，將國營港務股份有限公司轄下之港口，做整體運作分析。
9.	第五章第二節「臺灣港務股份有限公司公司治理架構」所引用之資料應為行政院報立法院版本，經查「臺灣港務公司有限公司設置條例」業於 100 年 10 月 25 日立法院三讀通過，其名稱並修正為「國營港務股份有限公司設置條例」，請研究團隊依立法院三讀通過之版本修正本報告。	已修正第五章第二節「國營港務股份有限公司公司治理架構」，將「國營港務股份有限公司設置條例」及相關內容更新修正於報告。
10.	第五章第三節僅說明國營港務股份有限公司未來發展，並未針對該公司提出政策建議，請再補充說明。	已修正第五章第三節「國營港務股份有限公司未來發展與政策建議」，補充說明國營港務股份有限公司營運之政策建議。
11.	第六章結論與政策建議與桃園國際機場股份有限公司及國營港務股份有限公司之相關性似顯薄弱，所提結論與建議亦屬公司治理之一般性原則 (general principal)，與各章節內容缺乏結構性連接。為使本研究發	依審查意見修正，相關資料彙整於第六章第二節。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	揮最大綜效，請研究團隊進行整體性研析，強化二個案研究發現與政策建議之關聯性，並據以提出相關具體建議及配套措施，區分立即可行建議與中長程建議，註明相應之主、協辦機關，俾實質檢討與改善。	
12.	請研究團隊將深度訪談及焦點座談紀錄重點，補充納入附錄內容中，並通盤檢視研究內文錯漏字（如第 66 頁、座談會參與人姓名等）。	已修正第一次座談會內容及會議紀錄。 已補充第二次座談會會議紀錄、專家訪談紀錄於附錄二、三。
13.	研究內文引用資料處均未以註釋註記於行文引述之當頁或夾註，請通盤檢視修正。	已將內文引用資料加註。
14.	相關版面配置及編排順序，請依本會「委託研究計畫作業要點」及委託研究報告印製格式相關規定修正（如「提要」置於「目次」前，「參考書目」置於報告「附錄」之前，書脊應依序書明「研究主題」、「行政院研究發展考核委員會」及編碼數字等，編碼數字為「RDEC-RES-100-027」）。	已依照「委託研究計畫作業要點」及「委託研究報告印製格式相關規定」辦理。
15.	研究報告目次、表次、圖次、提要、參考書目、每「章」及「附錄」均請自單頁打印，每頁均請加註頁眉，單頁註明「章名」及「附錄名稱」（置於單頁之右），雙頁註明「研究主題」（置於雙頁之左）。頁碼註記於每頁	已依照「委託研究計畫作業要點」規定做修正。

編號	審查意見	回覆修正情況說明
	文字之下方（以阿拉伯數字編列，字體應略小），與頁眉同側。目次中各章名、附錄及參考書目等字樣應以「細明體」加粗打印，表次中之表號及圖次中之圖號亦應以「細明體」加粗打印。	
16	本文各篇章、節、段、項編號原則，依序為一、（一）、1、（1），研究報告第 11 頁表 2-2 為電腦掃描圖檔，清晰度嚴重不足，請一併調整修正。	已依照「委託研究計畫作業要點」規定做修正。 報告圖表已修正。