

編號：(95)102403

## 國營事業採公有民營之可行性與配套措施之研究

行政院經濟建設委員會

民國 96 年 2 月

編號：(95)102403

## 國營事業採公有民營之可行性與 配套措施之研究

計畫主持人：吳再益

協同主持人：許振邦

研究顧問：林焯珪、陳愛娥、俞慧芸  
張山盛、張家澤、楊康

研究人員：陳筆、謝智宸、劉國琛  
陳弘芩、廖宜彥、孫丞謙

研究助理：謝鳴珍

委託機關：行政院經濟建設委員會

研究單位：財團法人台灣綜合研究院二所

本報告內容係研究單位之觀點，不代表委託機關之意見

行政院經濟建設委員會

民國 96 年 2 月

## 委託研究計劃執行成果表 (九十五會計年度)

編號：95102403

研究計劃名稱	國營事業採公有民營之可行性與配套措施之研究
受託人	財團法人台灣綜合研究院
研究主持人	台灣綜合研究院 吳再益副院長
研究期間	95年10月24日至96年2月23日
研究經費	新台幣壹佰壹拾柒萬元整
研究成果	<p style="text-align: center;">依研究篩選，將現行國營事業分為下列三類：</p> <p>具有政策性任務、市場獨佔之國營事業，如台電、台水、台灣郵政，應當採公有民營的方式導入市場機制。</p> <p>具政策性任務、市場競爭者如台灣中油、台鐵；則可考量民營化或公有民營，台鐵為一殊特案例，面臨競爭卻無法改善，且尚須背負提供普及、偏遠地區之大眾運輸服務，需要改變卻又無法立即民營化，應當採行公有民營。</p> <p>另外，對於已不具重大政策性任務、處於競爭環境之國營事業，除加速民營化外，若本身因政策因素考量(如台銀)、或是民營化推動有困難(如台船、漢翔、台糖、榮工等)亦可考量採行公有民營的方式，若事業已具民營化條件(如台灣菸酒、土銀)，本身應當加速民營化腳步。</p> <p>研究對修法之建議分為下列三點：</p> <p>(一) 部分法規鬆綁</p>

依研究建議修改國營事業管理法，包含第 8 條（組織管理）、第 17 條（審計）、第 22 條、25 條（採購投資）、第 31 條（人事管理），若現階段無法排除審計、採購法等相關規範，建議可先從第 8 條（組織管理）、第 31 條（人事管理）做鬆綁，而人員鬆綁方面，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。

## （二）另訂辦法或條例

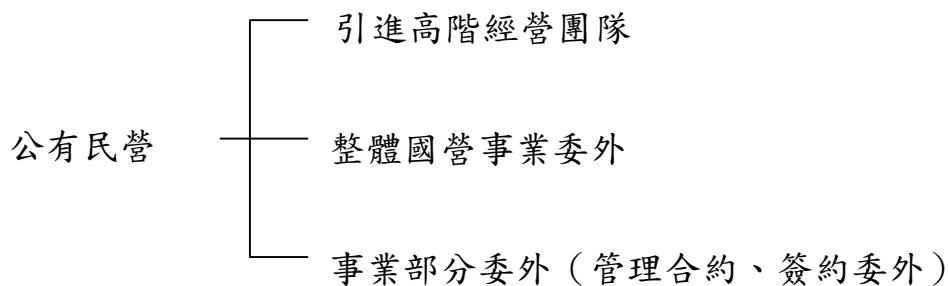
1. 比照中鋼公司模式訂定公司特別管理辦法，並在適當的範圍內對相關法規作合理的鬆綁，回歸企業化經營。
2. 依研究建議，爰引「公營金融機構管理條例」之精神，或是另訂條例，給予事業之經營在組織管理、人事管理、預決算、採購投資、審計達到鬆綁及自主。

而在修法有困難的情況下，若現行欲推動公有民營亦可考量行政鬆綁的方式，即請各主管機關對所屬機構之命令、行為從寬解釋，以降低行政干預之方式提升事業經營效率。

## 摘要

在民營化的推動日益困難，過程不順利的情況下，欲以釋股達成民營實有一定難度，因此，希望能在保有事業所有權的情況下，以所有權、經營權分離之理念將事業交由民間經營，公有民營為一可考量之方式。

本研究將公有民營定義為，政府在維持事業所有權的情況下，將原本所提供之服務委由民間企業並由其負責事業之營運管理、經營等工作，即是所有權與經營權分離的概念，以此概念，建構公有民營可能模式，包含引進高階經營團隊、整體國營事業委外、事業部分委外



管理合約 (Management Contract): 委託者須支付受託者一筆管理費用，受託者提供提供專業管理與技術來管理委託標的。

簽約委外 (Contract Out): 指委託者將委託標的交由民間經營，受託者提供回饋金、權利金給委託者做為使用資產設備之報酬。

案例探討方面，國外案例以美國能源部、OECD 會員國、美國通用電力公司、新加坡淡馬錫公司等做為探討個案，國內案例則以武陵第二賓館、軍備局聯勤 302 廠、台北市立萬芳醫院做為探討個案。由美國通用電力公司經驗可知，從外部引進高階(專業)經理人，必須要

能給誘人的激勵方案(員工、主管)、明確的任期及目標，最重要的是，董事會充分授權給這些高階經理人，交由其發揮專業能力，並確保策略能很有效地執行。而新加坡淡馬錫公司在國情、體制雖與現行我國營事業不盡相同，但身為國營事業卻能創造出不亞民間企業的經營績效，其模式及精神實值得效仿。由美國能源部、軍備局聯勤 302 廠等案例可知員工安置是公有民營時重要的課題之一。

公有民營適用對象方面，研究以政策性任務、市場競爭性做為篩選原則，將現行國營事業分為以下三類：

- 1.同時具有政策性任務、市場獨佔之國營事業，如台電、台水、台灣郵政，應當採公有民營的方式導入市場機制。
- 2.具政策性任務、市場競爭者為台灣中油、台鐵，則可考量民營化或公有民營，台鐵為一殊特案例，面臨競爭卻無法改善，且尚須背負提供普及、偏遠地區之大眾運輸服務，需要改變卻又無法立即民營化，應當採公有民營的方式提升經營效率。
- 3.對於已不具重大政策性任務、處於競爭環境之國營事業，除加速民營化外，若本身因政策因素考量(如台銀)、或是民營化推動有困難(如台船、漢翔、台糖、榮工等)亦可考量採行公有民營的方式，若事業已具民營化條件(如台灣菸酒、土銀)，本身應當加速民營化腳步。

依本研究之準則篩選，將國營事做分類如下：



事業分類	事業名稱	公有民營之必要性	考量做法
A. 具政策性任務、市場獨佔者	台電、台水、台灣郵政	高	公有民營
B. 具政策性任務、市場競爭者	台鐵、台灣中油(寡占)	中	公有民營或民營化
C. 不具政策性任務、市場競爭者	台船、漢翔、台糖、台灣菸酒、台銀、土銀、榮工	低	原則上民營化，但短期不易民營或有政策考量可採公有民營

模式可行性方面，為能讓引進高階經營團隊效果更為彰顯、理想，體制方面建議能爰引公營金融機構管理條例(草案)，或修改國營事業管理法；選任方面，應落實董事長制、除內部晉升，亦可考量外部人選，且應儘量避免政治力干預及介入；任期方面，給予經營團隊明確的任期規定，設定考核制度，未達到標準者予與更換，績效良好者，得以續聘；報酬方面，應當不受部長薪給規範，並放大考核、績效之上限，特別福利的給予、額外津貼、長、短績效紅利等。

整體國營事業委外方面，目前整體國營事業委外並無法源依據，尚必須另訂相關條例，比方說，「經濟部所屬國營事業公有民營管理(委託經營)條例」，並於條例中明訂受委託者的權利與義務，包含人事的運用、採購會計不受國營事業相關法規規定、自負盈虧(獨立設帳)等，但也必須考量資產規模、利潤誘因、技術考量、員工安置、公用費率調整、中途解約處置、國有財產使用.....等問題。

部份業務委外方面，主要是依據促進民間參與公共建設法或政府採購法，並於契約中訂定相關權利與義務，亦必須考量委託期間、適用範圍、員工安置...等。

公有民營時所面臨的員工問題，在引進高階經營團隊模式下，員工所面臨的，通常為組織變革，與新經營者認同、接受及管理等問題，降低組織變革帶來的衝擊包括加強組織員工的教育訓練、擴大決策的參與、提供溝通與對話的機會、提供適當的協助與支持、運用協商與協議的方式、必要時的操縱與選擇等作法。

認同、接受及管理問題方面，在委託前，必須加強與員工的溝通與協調，讓員工事先能了解經營者的風格及理念，且此溝通必須新經營者的高層參與，俾讓員工感受其誠意，而新經營者也必須了解到員工所想要的是什麼。對於不適任或無法適應者，當採取優退或轉調其他單位等方式，必要時可能以減薪手段來提高其警戒心，希望能藉此提高員工對新委託單位的配合度，降低與新經營者的衝突。

事業委外經營時，員工除面臨組織變革、與新經營者認同、接受及管理問題，亦必須考量員工的去處，契約訂定方面，必須包含

- 1.契約明訂員工移轉權利。
- 2.保障僱用期間及薪資。

而在人事管理方面，本身未具有公務員身份之國營事業員工，依勞基法或相關實施要點辦理年資結算後隨同移轉。隨同移轉員工具有公務員身份者，非依法律不得剝奪，受託單位無權變更其權益，將產生管理上的困難，以暫時凍結其公務員身份的方式，並且在凍結前先補償其產生之損失，轉往民間後則比照民間薪資待遇辦理。

另可參考中華電信的人事雙軌制度，即公務人員與一般聘僱人員二套人事制度並存，公務人員相關保障如待遇、退休、升遷仍比照公務人員相關規定辦理，新進人員則採聘僱制度，可分為定期及不定期

二種，依單位需要做決定，在待遇方面，聘僱人員的薪資水準比公務人員高出 15~30%，亦可將其薪資結構調整為固定、獎金制。退休金方面，基層聘僱人員與公務人員相差不大，然高職等的聘僱人員則比公務人員高出一倍以上。相形比較之下，聘僱人員待遇比公務人員優渥，此制度的設計有三點好處，為：

- 1.提供既有員工有較多的擇選機會
- 2.建立員工競爭意識
- 3.提供員工身份移轉誘因

國營事業員工是否要辦理年資結清如下表所列：

員工身份	不具公務員身份之員工	具公務員身份之員工
年資結清與否	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 一般而言，若無相關要點或規定，若在受託者願意承接的情況下，國營事業員工得不結清年資並隨同移轉。</li> <li>2. 為考慮新事業主之承接能力、意願或人力管理之配置，多會另訂有相關辦法、要點要求員工做年資結算後再由新事業主僱用</li> <li>3. 除依勞基法規定，另多會訂定「資遣專案」之方式，讓國營事業之員工從優資遣。</li> </ol>	除非是民營化，或是有相關法源依據，否則其身份非依法律不得剝奪，受託單位亦無權變更其權益。

監督方面，分為高階經營團隊及委外(整體、部分)監督機制。

- 1.高階經營團隊之監督機制，以公司治理精神，將監督重點放在獨立董事、董事會之功能探討，建議獨立董事人數採取比例制，而非定額制。此外，建議董事會能設立審計委員會、薪酬委員會以加強公司內部監督機制，並建立董事會成員的激勵與

約束機制。

- 2.委外監督(整體、部分)機制，受託單內部平日須按內部查核機制行事，組成一獨立、超然第三人管理委員會，並不定期的更換，或是使用公民調查(citizen surveys)制度，讓使用者間接的參與契約的監督與修訂。

研究個案可操作模式，列表如下：

### 個案可操作模式建議

事業	模式	引進高階經營團隊	整體國營事業委外	部份事業體委外	
				管理合約	簽約委外
台電		△ 可操作，惟涉及費率、公用性問題，難度稍高	× 考量現實條件，不建議操作	○ 台電較老舊之發電廠如通霄等電廠	○ 1.台電較老舊之發電廠如通霄等電廠 2.台電修護處 3.相關案例：美國能源部大草原河電廠
台水		△ 情況同台電	× 考量現實條件，不建議操作	○ 1.建議操作淨水廠管理合約 2.相關案例：西雅圖自來水托特水利設施	-
台鐵		× 不具法人格，必須先公司化	× 考量現實條件，不建議操作	○ 維修部門	○ 1.客貨運輸部門 2.副業經營機構

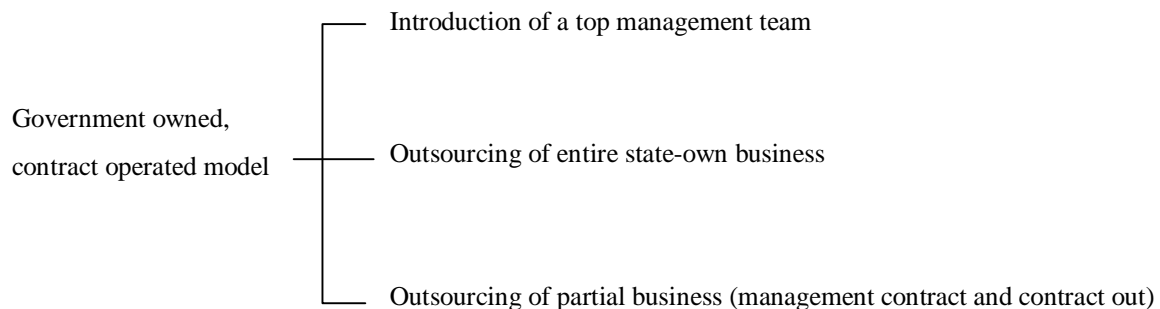
台銀	○ 相關案例： 中信金控、 富邦金控	× 考量現實條 件，不建議 操作	× 將規劃成立金控，考慮綜效及成 本因素的情況下，較不宜採行以 分割(部份業務)委託的方式公有 民營。
----	-----------------------------	---------------------------	---

註： ○建議可操作，△可考量操作，難度較高，×較不適用

## Abstract

With ever-increasing challenges in promoting privatization, share release of state-owned enterprises entails some difficulties. Therefore, government owned, contract operated that allows the state to retain ownership and transfer management responsibility to private investors may be one of the alternatives.

The government owned, contract operated defined in the study refers to a case in which the ownership of the target enterprise is still held by the government while the management, control right is shifted to private corporations, namely, the separation of ownership and control. Based on this concept, we may established the government owned, contract operated model including introduction of a top management team, outsourcing of entire state-own business, and outsourcing of partial business.



- Management Contract: The principal needs to pay an administration charge and the contractor should provide professional management and technology services to manage the contract object.
- Contract Out: The principal transfer management of the contract object to a private company and the contractor provides the principal with

feedback funds and royalties as a return for utilizing assets and equipment.

Case studies in the paper involve foreign organizations such as US Department of Energy (DOE), OECD member states, General Electrical Company (GE), and Singapore's Temasek Holdings and domestic organizations such as Wuling Second Guest House, 302nd Arsenal of Armaments Bureau, and Taipei Municipal Wan Fang Hospital. From the study on GE, it is understood that external top (professional) managers should have a definite tenure of office, set up clear-cut targets, and grant to employees and executives lucrative incentive programs. It is important that the board of directors must sufficiently authorize and empower these top managers to adequately develop their expertise and professional skills and make sure that the organization's policy is carried out properly. In terms of Singapore's Temasek Holdings, Singapore's national conditions are different from Taiwan's and the systems of Temasek are different from those of Taiwan's state-owned enterprises. However, Temasek, being a state-owned business, achieves a competitive operating performance that is not inferior to any private company; its business model is worthy of imitation. Also, from the case studies on DOE and 302nd Arsenal of Armaments Bureau, we can conclude that employee settlement is always one of the critical issues on the development of the government owned, contract operated model.

In terms of the applicable subjects of the government owned, contract operated model, the study sets two factors as the basis for selection. The current state-owned enterprises can be distinguished into the following three categories:

1. State-owned enterprises with the responsibility of government policy implementation or monopoly power that need introduction of the government owned, contract operated model.
2. State-owned enterprises with the responsibility of government policy implementation and market competition such as Chinese Petroleum Corporation (CPC) Taiwan and Taiwan Railways that may take into account privatization or the government owned, contract operated model. Taiwan Railways is a special case in charge of providing prevalent, mass transportation services to remote areas while exposed to external challenges. Thus, it needs the government owned, contract operated model instead of privatization for enhanced operating efficiency.
3. For state-owned enterprises under competition that do not assume the responsibility of major policy implementation, acceleration of privatization is required and, based on policy consideration (e.g. Bank of Taiwan) or difficulties in promotion of privatization (e.g. CSBS Corporation, Aerospace Industrial Development Corporation (AIDC), Taiwan Sugar Corporation (TSC), and RSEA Engineering Corporation, etc.), a government owned, contract operated model may be an alternative. If a business has full eligibility for privatization (e.g. Taiwan Tobacco & Liquor Corporation (TTLC), Land Bank of Taiwan), privatization shall be undertaken in a more progressive manner.

According to the basis for selection referred in the study, we may distinguish state-owned enterprises into the categories as follows:



Category	State-Owned Enterprise	Necessity for government owned, contract operated	Consideration
A. Assuming responsibility of policy implementation or having market monopoly	Taiwan Power Company, Taiwan Water Corp., Taiwan Post Company	High	Government owned, contract operated
B. Assuming responsibility of policy implementation or having market competition	Taiwan Railways, CPC (oligopoly)	Medium	Government owned, contract operated or Privatization
C. Neither assuming responsibility of policy implementation nor having market competition	CSBS, AIDC, TSC, TTL, Bank of Taiwan, Land Bank Taiwan, RSEA	Low	Privatization as a priority. Government owned, contract operated may be an alternative if there's any difficulty in promoting privatization or any policy consideration.

For feasibility, to allow full development of the top management team's performance, it is recommended to apply the Management Statute for Public Financial Institutions (Draft) or modify the Administrative Law of State-Run Enterprise. In regard to selection, it is recommended to fulfill the presidential system; the position of the president may be assigned to an external candidate apart from internal promotion and political interference or intervention should be avoided. The tenure of the management team should be clearly defined; a review and assessment system should be established as a guideline for replacement or continuous employment on a performance basis. In regard to remuneration, the management team's remuneration should be exempt from the limitation

of public servant payroll standards. Furthermore, additional benefits like various allowances and long- and short-term performance bonuses should be granted in accordance with the team's operating results.

For outsourcing of the entire state-owned business, there should be set up some associated regulations as Taiwan has no legal ground for outsourcing the entire state-owned business so far. "Management status for government owned, contract operated state-run enterprises affiliated to the Ministry of Economic Affairs" may be one of the regulations specified above, in which the rights and obligations of the contractors, including personnel appointment, accounting system that is exempt from government procurement regulations for state-owned enterprises, sole responsibility for its own profits and losses (setup of independent accounting), are explicitly provided. There are some issues to be considered: asset scale, profit incentives, technique considerations, employment settlement, adjustment of utility fares, disposal of early termination of contract, and use of national properties, etc.

For outsourcing of partial business, the Law for Promotion of Private Participation in Infrastructure Projects or Government Procurement Law should be one of the dominant legal bases; relevant rights and obligations have to be set forth in the contract and the contract term, applicable scope, employment should be considered altogether.

With the introduction of the top management team, typically there are some problems such as organizational reform, identification with the new business operator, acceptance, and management for existing employees. Some approaches like reinforcement of education and training for employees, expansion of policy participation, communication or dialogue arrangement, proper and timely assistance and support, negotiation system, and manipulation and selection (where necessary) are

recommended to alleviate the compact of organizational reform.

For problems with identification, acceptance, and management, it is imperative to enhance communication and negotiation with employees before contracting, allowing employees to understand the new business operator's operating style and philosophy. The new operator needs to participate in the said communication to share his/her good intentions and identify what his/her employees want. In case of any incompetent or unfit staff, it is suggested to offer early retirement incentives or transfer them to other department. In some cases, the new contractor may improve employees' cooperation to lower the conflict between them by means of payroll reduction.

During the outsourcing of business, employees also have to consider their future career besides identification, acceptance, and management problems stated above, and the contract should contain the following matters:

1. Employee transfer rights set forth in the contract.
2. Secured employment term and payroll.

In personnel management, state-owned enterprise employees without identity of public servant may settle their seniority in accordance with Labor Standards Law or applicable guidelines before transfer. For those with identity of public servant which cannot be deprived unless otherwise provided by law, the contractor does not have any right to change their interests and some challenges in management shall incur. It is recommended to freeze their identity of public servant temporarily and compensate them for any loss incurred before transfer. After that, they shall be paid in the level as same as that in the private sector.

Further, we may follow Chunghwa Telecom's dual personnel system, in which the existing employees enjoy the same payroll level, pension, and promotion as public servants while newly recruited employees do not have the same treatment and can be divided into regular or irregular employees, at the sole discretion of the management. In terms of payroll, the payroll of the new employees exceeds that of public servants by 15~30%. The payroll structure may also be fixed or changed into an incentive pay system. Basic employees may enjoy the same pension as a public servant, but high-positioned employees will have pension twice or more as much as that of a public servant. From the comparison, the recruited employees enjoy more benefits than public servants. Such a system has three advantages, including:

1. Giving more choices for existing employees.
2. Creating employees' awareness of competition.
3. Providing incentives for employees' identity transfer.

Whether state-owned employees settle their seniority can be discussed in the following table.

Employee Identity	Employee without identity of public servant	Employee with identity of public servant
Seniority settled?	<p>4. There's no relevant guideline or regulation in general. If the contractor accepts, the existing state-owned employees may be transferred with their seniority reserved.</p> <p>5. In most cases where the new proprietor's ability and willingness to accept are considered and manpower deployment is taken into account, there will be related guidelines or rules that require seniority settlement before employment.</p> <p>6. In addition to Labor Standards Law, there will be some lay-off programs for existing employees of state-owned enterprises.</p>	<p>Except for privatization or any legal ground, identity of public servant can never be deprived nor does the contractor have any right to change the equity of existing employee with identity of public servant.</p>

In supervision, there are two supervision mechanisms: top management team or outsourcing (entire or partial).

1. Top management team's supervision mechanism is based on corporate governance and focused on the functionality of independent directors and the board of directors. It is recommended to take proportional representation instead of the quota system in determining the number of independent directors. In addition, the board of directors is recommended to organize an audit committee or a payroll committee to reinforce the internal control system and set up an incentive and binding system for members of the board.
2. Outsourcing (entire or partial) supervision requires the internal of the contractor to proceed with internal audit programs in a routine manner and establish an independent, fair, third party's

management committee. With irregular replacement or the citizen surveys system, users may indirectly participate in supervision and amendment to the contract.

The recommended operation models are outlined in the table below:

### Recommended Operation Model

Business	Model	Introduction of Top Management Team	Outsourcing of Entire State-Owned Enterprise	Outsourcing of Partial Business	
				Management Contract	Contracting Out
Taiwan Power Company	Δ	Considerable, but somewhat difficult to operate due to involvement of fare rate and public utility.	× Not recommended, due to practical conditions.	○ Old power plants of TPC such as Tonghsiao Power Station	○ 1. Old power plants of TPC such as Tonghsiao Power Station 2. TPC Maintenance Department 3. Relevant cases: Savannah River Power Facilities, U.S. Department of Energy
Taiwan Water Company	Δ	Same as Taiwan Power Company	× Not recommended, due to practical conditions.	○ 1. Water treatment plant's management contract 2. Relevant cases: Seattle Tap-water Conservancy Facilities	-
Taiwan Railways	×	Not an institutional entity, requiring incorporation.	× Not recommended, due to practical conditions.	○ Maintenance Service Department	○ 1. Passenger/Cargo Transport Department 2. Sideline operating units
Bank of Taiwan	○	Relevant cases: ChinaTrust, Fubon	× Not recommended, due to practical conditions.	×	×

Note: ○ recommendable; Δ considerable, but somewhat difficult to operate; × not applicable

# 目 錄

第一章 緒論 .....	1-1
第一節 研究緣起與目的 .....	1-1
第二節 研究內容 .....	1-3
第三節 預期成果 .....	1-4
第二章 國營事業經營管理之探討 .....	2-1
第一節 國營事業體制檢視 .....	2-1
第二節 國營事業推動民營化面臨之問題 .....	2-6
第三節 本章小結 .....	2-13
第三章 國營事業公有民營之可行性分析 .....	3-1
第一節 公有民營定義及可能模式 .....	3-1
第二節 國營事業採公有民營之利基與可能效益 .....	3-9
第三節 公有民營適用對象與範圍 .....	3-14
第四節 本章小結 .....	3-20
第四章 國內外公有民營之案例分析 .....	4-1
第一節 國外公有民營案例 .....	4-1
第二節 國內公有民營案例 .....	4-18
第三節 本章小結 .....	4-37
第五章 公有民營模式之探討 .....	5-1
第一節 國營事業引進高階經營團隊之探討 .....	5-1
第二節 整體國營事業委外之探討 .....	5-12
第三節 國營事業部分委外之探討 .....	5-16
第四節 員工權益與安置 .....	5-18
第五節 績效衡量與監督機制 .....	5-27
第六節 本章小結 .....	5-35

第六章 國營事業公有民營之個案分析 .....	6-1
第一節 台灣電力公司案例探討 .....	6-1
第二節 台灣自來水公司案例探討 .....	6-22
第三節 台灣鐵路管理局案例探討 .....	6-34
第四節 台灣銀行案例探討 .....	6-63
第七章 結論與建議 .....	7-1
第一節 結論 .....	7-1
第二節 建議 .....	7-10
參考文獻 .....	R-1
附錄一、「國營事業採公民營之可行性與配套措施」期中 審查意見暨回覆 .....	A-1
附錄二、「國營事業採公民營之可行性與配套措施」 期末幕僚意見暨回覆 .....	B-1
附錄三、「國營事業採公民營之可行性與配套措施」 期末審查意見暨回覆 .....	C-1
附錄四、「國營事業採公民營之可行性與配套措施」 第二次期末審查意見暨回覆 .....	D-1
附錄五、「國營事業採公有民營之可行性與配套措施」座談會 ...	E-1
附錄六、「國營事業採公有民營之可行性與配套措施」 工作會議重點摘要 .....	F-1
附錄七、公營金融機構管理條例 .....	G-1
附錄八、中國鋼鐵股份有限公司管理辦法 .....	H-1



# 圖 目 錄

圖 3-1	國營事業公有民營可能模式.....	3-7
圖 3-2	國營事業改革模式.....	3-10
圖 5-1	監督關係圖 .....	5-34
圖 6-1	台電集團組織架構圖 .....	6-3
圖 6-2	台水公司組織圖 .....	6-22
圖 6-3	員工學歷統計 .....	6-24
圖 6-4	員工服務年資 .....	6-25
圖 6-5	台鐵現行組織圖 .....	6-38
圖 6-6	日本國鐵分割民營之方案 .....	6-43
圖 6-7	車路合一改革模式.....	6-54
圖 6-8	台銀組織圖 .....	6-64
圖 6-9	台銀人力組成圓餅圖.....	6-65
圖 6-10	台銀合併中信局後組織圖 .....	6-67

## 表 目 錄

表 2-1	國營事業基本資料(94 年) .....	2-2
表 2-2	35 家已民營化之事業及公股持有比例 .....	2-10
表 2-3	17 家已結束營業之國營事業 .....	2-11
表 2-4	13 家公營事業民營化計劃執行現況 .....	2-12
表 3-1	各種委外方式 .....	3-6
表 3-2	國營事業維持國營與公有民營比較 .....	3-11
表 3-3	現行 13 家國營事業之政策性任務 .....	3-15
表 3-4	現行 12 家國營事業分類 .....	3-18
表 3-5	國營事業分類及作法 .....	3-19
表 4-1	M&O 與 GOCO 之比較 .....	4-2
表 4-2	1991 年到 1993 年所提高的股東價值分配給管理階層、 員工和股東的情形 .....	4-14
表 4-3	國防工業實行國有民營沿革概況 .....	4-22
表 4-4	聯勤 302 廠委託民間經營前後績效比較 .....	4-26
表 4-5	公辦民營醫院簽約條件情形 .....	4-31
表 4-6	國內公有民營醫院一覽表 .....	4-31
表 4-7	國內公有民營案例整理 .....	4-36
表 5-1	經理人內部晉升及外部人選之比較 .....	5-2
表 5-2	國營事業企業化法規修正檢討 .....	5-7
表 5-3	國營事業與非國營事業員工身份比較 .....	5-21
表 5-4	公有民營員工年資結清 .....	5-26

表 5-5	財務衡量指標 .....	5-28
表 5-6	評估委外績效需要考量因素 .....	5-29
表 5-7	引進高階經營團隊配套措施 .....	5-35
表 5-8	整體國營事業委外配套措施 .....	5-36
表 5-9	部分國營事業委外考量要素 .....	5-36
表 6-1	台電公司修護處主要業務 .....	6-14
表 6-2	台水公有民營適用業務範圍 .....	6-30
表 6-3	供水區域劃分方式 .....	6-31
表 6-4	國外自來水業民間參與方式 .....	6-32
表 6-5	台鐵歷年營收情形 .....	6-36
表 6-6	台灣鐵路局 90~94 年度員工人數 .....	6-37
表 6-7	台鐵之 SWOT 分析 .....	6-41
表 6-8	日、德二國鐵改革比較 .....	6-45
表 6-9	先進國家鐵路改革之比較 .....	6-47
表 6-10	台鐵公有民營部門劃分 .....	6-58
表 6-11	台銀存、放、外匯現況 (95 年 12 月) .....	6-66
表 7-1	個案可操作模式建議 .....	7-7

# 第一章 緒論

## 第一節 研究緣起與目的

我國自 78 年起開始推行公營事業民營化，截至 95 年止，已完成 36 家民營化，結束營業 17 家，不民營化 2 家，餘 13 家繼續推動中。然在推動國營事業民營化的相關經驗顯示，我國公營事業民營化的進展，已民營化者雖已過半，但過程並不順利；未民營化者有的雖在 10 年前即已列入民營化考量，目前卻尚處於研擬或規則階段，有的雖已擬訂民營化計畫與完成時程，但一延再延，進展十分緩慢。

目前我國國營事業民營化推動已面臨問題，因此，希望能藉由國營事業採公有民營之方式，在保有事業所有權的情況下，以所有權、經營權分離之理念將事業交由民間經營，可維持事業之所有權，並避免事業財團化。

95 年 7 月 27~28 日召開之「台灣經濟永續發展會議」有關民營化議題共同意見之一：「對於有政策性考量者，應繼續保有股權，亦可考慮研議採『委託經營』或『公有民營』方式管理，以提升公司治理與經營效率」。依該共同意見，行政院經建會爰對國營事業採公有民營之可行性與配套措施委託專家學者進行研究，以利政府部門未來如擬推動國營事業公有民營時參考。

本研究之計畫目標計有下列二項：

- 一、依經續會共同意見，國營事業其具有政策任務，政府仍應繼續保有股權者，雖無法立即進行所有權移轉民營，但仍可在國有型態下，推動「委託經營」或「公有民營」，以提升其公司治理與經營效率。
- 二、推動「公有民營」時所面對的各項議題，均應予為詳加釐清與規劃，期藉由本計畫之執行，提供建議做為後續政策推動之參考。

## 第二節 研究內容

- (一) 我國國營事業現行經營管理及民營化推動面臨問題。
- (二) 國、內外公有民營案例探討(包括推動原因、經過、效益評估、契約責任、利弊檢討等，建議探討個案性質為與現有國營事業類似者)。
- (三) 國營事業改採公有民營方式經營管理之必要性、可行性及效益性。
- (四) 評估國營事業採公有民營之適用對象或業務範圍及所需相關配套措施(法規鬆綁檢討與增修訂方向之研議、政府與受委託經營者權責之釐清等)。
- (五) 選擇個案，深入探討國營事業採公有民營方式之執行方式、步驟。
- (六) 國營事業採公有民營後有關之監督管理。

### 第三節 預期成果

本研究預期計畫完成後之成果計有下列四項：

- (一) 國營事業採公有民營適用之客觀條件及可能對象。
- (二) 國營事業採公有民營應具備之法規架構及配合措施。
- (三) 個別國營事業推動公有民營應有的作法。
- (四) 國營事業推動公有民營後有關監督管理機制之建立。

## 第二章 國營事業經營管理之探討

本章首節首先解釋國營事業之定義，並檢視國營事業體制，探討現今國營事業民營化推動所面臨之問題。

### 第一節 國營事業體制檢視

依據我國現行法律，所謂國營事業之定義可見於「國營事業管理法」第3條：

本法所稱國營事業如下：

- (一) 政府獨資經營者。
- (二) 依事業組織特別法之規定，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，政府資本超過百分之五十者。其與外人合資經營，訂有契約者，依其規定。」

另依據「公營事業移轉民營條例」第3條：

「本條例所稱公營事業，指下列各款之事業：

- (一) 各級政府獨資或合營者。
- (二) 政府與人民合資經營，且政府資本超過百分之五十者。
- (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百分之五十者。」

依上述規範可知，公營事業的範圍包括國營事業、市營事業、縣營及鄉鎮營事業。而各級政府所經營的事業包括政府獨資、與人民合營及此二者之轉投資事業等三種。本研究擬將研究目標放在目前政府



持股超過百分之五十以上之公營事業，共計有 13 家（見表 2-1），按其隸屬單位分述如下，（ ）內為機構簡稱：

- 1.經濟部：台灣電力公司（台電）、台灣中油公司、台灣糖業公司（台糖）、台灣自來水公司（台水）、台灣國際造船公司（台船）、漢翔公司。
- 2.財政部：台灣銀行（台銀）、中央信託局（中信局）、土地銀行（土銀）、台灣菸酒公司。
- 3.交通部：台灣郵政公司、台灣鐵路管理局（台鐵）。
- 4.退輔會：榮工公司。

表 2-1 國營事業基本資料（94 年）

所屬單位	公司名稱	股本 (億元)	股權	營業收入 (億元)	營業利益 (億元)	稅前盈餘 (億元)	每股盈餘 (元)
經濟部	台灣中油	1,301	中央政府 100%	6,678	95	70	0.54
	台電	3,300	中央政府 94.04% 民股 3.07%	3,666	99	9.3	0.03
	台糖	783	經濟部占 86.14% 其他公股占 10.37% 民股占 3.49%	343	3.5	4.0	0.05
	台水	1,216	中央政府 81.76% 地方政府 18.24%	249	51	4.5	0.04
	台船	111	中央政府 92.83% 台灣中油公 司 6.57% 民股 0.60%	193	5.3	8.7	0.78

所屬單位	公司名稱	股本 (億元)	股權	營業收入 (億元)	營業利益 (億元)	稅前盈餘 (億元)	每股盈餘 (元)
	漢翔	91	中央政府 99.70% 民股 0.30%	109	(4.1)	(12)	(1.28)
財政部	台銀	480	財政部 100%	637	40	130	2.71
	土銀	250	政府 100%	477	20	61	2.44
	中信局	100	政府 100%	1,006	9.9	15	1.53
	台灣菸酒	350	政府 100%	698	56	73	1.61
交通部	台鐵	7,263 (總資產)	交通部 100%	215	(29)	(7.3)	(0.09)
	台灣郵政	400	政府 100%	3,358	136	128	3.21
退輔會	榮工	86	政府 100%	-	-	-	-

註：中央信託局擬於 96.7.1 併入台銀

( ) 者為負值。

資料來源：國營事業委員會 94 年度年報，公開資訊觀測站。

在表 2-1 所列 13 家國營事業裡，除台鐵局仍屬行政機關外，其餘皆為公司型態組織，公司型態之國營事業雖可依公司法行使法人權利，不過我國現行公司型態之國營事業為所謂的<sup>1</sup>私法人，私法人在管理、人事、預決算，仍需受國營事業相關法規規範，與一般政府機關幾乎沒太大的差異，以下就國營事業之組織管理、人事管理、預決算、採購投資、審計做一檢視：

### 1. 組織管理

目前國營事業在組織變更上，尚須依國營事業管理法第 10 條規定：“國營事業之組織，應由主管機關呈請行政院核轉立法院審定之。”也就是說，組織變更時必須由內部先行擬定組織變更架構，呈交主管機關後再呈請行政院，最後核轉立法院審定，讓國營事在組織變更耗時繁瑣，無法做有效彈性調整。

### 2. 人事管理

<sup>1</sup> 法人可為分公法人與私法人，若是私法人，不論是公司或是財團法人，營運仍需由受國營相關法規規範及管理，充其量僅為形式上的私人，而非真正的私人機購。

國營事業所屬員工均具有公務人員身份，公務人員的身份未依法令不得隨意剝奪、資遣及減薪，造成用人負擔及成本沈重，而在人員進用方面，尚須依國營事業管理法第 31 條：“國營事業用人，除特殊技術及重要管理人員外，應以公開考試方法行之。公開考試分省舉行為原則。”辦理，讓國營事業在人力資源的配置上無法做有效的利用。

### 3.預決算

目前國營事業在預算使用方面，尚必須依預算法的規定送往立法院審查，其部屬事業之年度預算必須於審查一年半前開始籌編，造成預算編製與執行時間落差過大，影響預算的執行成效。而決算部分，必須在年度結束後送中央機關彙編總決算書併呈行政院，並於年度結束後 4 個月內送交監察院審計部審定，再提送立法院，而立法院往往在年度結束後 1 年以上，始審定其決算數，多已不具時效性。

### 4.採購投資

目前國營事業在採購、投資及審計方面均須相關法規辦理，並經主管機關逐級審核（國營事業管理法第 22 條規定：“國營事業訂立超過一定數量或長期購售契約，應先經主管機關之核准。”）另第 25 條亦規定：“國營事業之採購或營造，其投標訂約等程序，由各級事業機構，依其主管機關之規定辦理，其審計手續，依照本法第十七條規定辦理。”使得國營事業在採購、投資上耗日費時，較易喪失有利的投資契機。

### 5.審計

而依國營事業管理法第 17 條規定：“國營事業各項收支，由審計機關辦理事後審計，其業務較大之事業，得由審計機關派員就地辦理之。”此規定下，舉凡國營事業任何收支項目均須依法審計，過程繁瑣耗時。

綜合上述，不管是公司型態或是非公司型態之國營事業，都必須受到層層法規限制及束縛，過程繁瑣且耗時，與一般民間企業體制相較之下，經營彈性略顯不足。此外，國營事業除了受上述法規影響，尚必須背負所謂的政策性任務，一般而言，國營事業多是以增進公共福祉促進社會福利為經營原則，相較於民間企業以追利潤極大的原則下，國營事業則需背負著「增進公共福祉」、「社會福利」等社會責任的使命，以台灣鐵路管理局為例，當初設立目的即是負有達成全國交通網的輸送功能，而不是以追求利潤為經營的主要目標，因此即使所提供的服務沒有利潤、不符合成本效益，但為保障公平正義及少數弱者的權益，組織還是會持續營運，以達成所背負的社會責任。陳聽安(1990)認為，國營事業肩負過多的政策性任務而造成多頭馬車悖離原訂目標，王毓香(1998)曾指出，國營事業因背負過多的政策性任務，或是因執行政府政策而影響其收益，呂秋香(1999)也提出同樣的看法，認為國營事業所背負的政策性任務會讓事業之經理人忽視追求事業績效的提升，模糊了原事業設立之目的。

為能使國營事業擺脫上述法規、政策因素等束縛，並使事業達企業化，自主經營，可考量的方式應該是將國營事業民營化，國營事業民營化後可大幅提昇事業經營自主權，避免國營事業在人事、採購、會計、審計及預算等方面受制於法令而繁複冗長，或因負有政策性任務而無法靈活調整，造成虧損累累，不過現行我國國營事業推動民營化因為遭遇種種困難及問題，導致國營事業推動民營化並不順利，有關國營事業民營化推動所面臨之問題，將留至第二節分析。

## 第二節 國營事業推動民營化面臨之問題

我國自民國78年起開始推行公營事業民營化，於7月間核定設置「行政院經濟建設委員會公營事業民營化推動專案小組」，負責規劃及推動民營化相關事宜，並於同年8月核定19家公營事業為第一批民營化推動對象，其中金融保險機構包括一銀、華銀、彰銀、台灣中小企業銀行、台灣土地開發信託投資公司、台灣人壽保險公司及台灣產物保險公司。並著手進行民營化規劃，如員工安置、權益補償等。由於當時金融保險業發展迅速，金融控股公司相繼成立，人員需求甚殷，待遇不僅較他行業高，就業機會亦不虞匱乏，另當時金融機構民營化對員工有相當優厚之補償，故各公營金融保險業員工對民營化大都持支持態度。

另，政府一方面著手修訂相關法規，一方面陸續進行公股與資產的出售作業。80年修訂通過「公營事業移轉民營條例」；89年10月將原「行政院公營事業民營化推動專案小組」調整為「行政院公營事業民營化推動與監督管理委員會」；91年公營事業移轉民營條例再度修正通過，增列政府處理財務艱困公營事業民營化前專案裁減機制；另重新修訂民營化時間表，同時積極檢討各國營事業之資產經營問題。截至95年止，已完成36家民營化（見表2-2），結束營業17家（見表2-3），不民營化2家，餘13家（見表2-4）繼續推動中。

然在推動國營事業民營化的相關經驗顯示，我國公營事業民營化的進展，已民營化者雖已過半，但過程並不順利；未民營化者有的雖在10年前即已列入民營化考量，目前卻尚處於研擬或規則階段，有的雖已擬訂民營化計畫與完成時程，但一延再延，進展十分緩慢。而且我國公營事業民營化，被認為成功的案例少之又少，加以民意代表的

質疑與工會的反對，多數案例是從瑕疵或錯誤面加以批評，而非從正當或正確面給予肯定、支持或鼓勵，致使社會大眾亦對於民營化持反對或不關心的態度，加上諸多國營事業本身體質因素的影響，更增加我國在推動民營化的難度。茲概述如下：

### 一、民營化後政策性任務解除

國營事業多並非以賺取利潤為主要營業目的，主要任務係為穩定國民生計並照顧民眾權益，有些事業如台水、台電必須提供民生穩定用水及用電，若在民營化後將其任務解除，在無相關配套措施及規範的情況下，民間企業可能會以追求利潤極大化的目的，可能會以選擇性、非普及性的方式提供服務，此舉將對民眾的權益造成傷害，勢必引起民意機關、民眾的反對。

### 二、員工與工會之反對

精簡人力是國營事業企業化必須考量的措施之一，而民營化既是政府對公營事業企業化方式之一，民營化後新事業主通常亦進行人力精簡措施，大多是由裁撤員工下手。此舉勢必對既有員工的工作權或薪資待遇造成衝擊，雖目前已有「公營事業移轉民營條例」做為安置員工之依據，然實際情形，多僅限於金錢補償為重點，對於員工之工作權利，權益及保障，顯然不夠周延，員工為捍衛自身的工作權利，對民營化推動常常會採取不配合、反對的態度，甚至透過工會運作，發動抗爭，讓民營化的困難度增加。

### 三、現階段股權釋出不順遂

#### (一) 釋股預算無法編列，或即使編列亦無法執行

國營事業民營化釋股預算案，往往因員工或工會反對民營化、立

法機關對民營化執有疑慮，資本市場景氣條件不足，而使釋股計畫無法通過預算或執行不順利。

## （二）資本市場吸納能力不足

目前國內國營事業民營化以釋股為主要方法，倘若釋股就必須在資本市場上找到認購主。台電資產值達1兆2千億元，若釋出30%的股權，必須有約3,600億元的資金來吸納；若以釋股過半達到民營化，必須釋出48%的股權（台電現行股權有3%為民間持有），則要有約5,760億元的資金，但近年來由於國內資金排擠效應、民間投資氣氛低迷的情況下，政府欲以釋股來達成民營化，勢必更加困難。

## 四、其他因素

### （一）財團介入，讓大眾對民營化產生負面印象

公營事業民營化過程中，若有財力充足的財團參與，將可為其挹注不少資金及支援，但介入的財團若僅是覬覦公營事業所擁有的土地資產，則將失去國營事業民營化的意義。

### （二）既得利益團體的反對

根據各國民營化的經驗，在公營事業民營化過程中，難免遭受到很多既得利益者的阻撓，其原因在於既得利益者的自私心理。政府官僚對預算的變動結果比納稅人擁有更多的資訊，這種資訊的不對稱，不但限制了一般大眾對政府支出的監督，更給予政客與官僚機會去追求自身的利益，而無視於公共利益或違背人民的意願。而當體制內的控管制度低落而使體制外的目的得逞，這些體制外的目的不僅可能降低公營事業的營運績效，也會妨礙到事業創新意願與策略選擇的機會（黃財源 1997）。

### （三）事業缺乏誘因

有些國營事業之特性與條件已不具有市場競爭力，導致本業虧損、財務狀況惡劣，台船即是一例，在民營化標售的過程中，因投標廠家不足導致流標。因此在事業無足夠吸引力的情況下，即使民營化也無人願意承接。

### （四）民營化僅定義於所有權移轉

我國國營事業民營化可見於公營事業移轉民營條例第 6 條規定：

公營事業移轉民營，由事業主管機關採下列方式辦理：

- 一 出售股份。
- 二 標售資產。
- 三 以資產作價與人民合資成立民營公司。
- 四 公司合併，且存續事業屬民營公司。
- 五 辦理現金增資。

由上可知，現行我國民營化主要係以出售股份、標售資產、以資產作價與人民合資成立民營公司、公司合併等方式達成民營化，即以所有權移轉的方式移轉給民間，較之於各國民營化的方式，則略顯不足，讓民營化的推動上較無選擇及彈性。

### （五）假民營化之疑慮

依公營事業移轉民營條例，政府將股權釋出至低於 50% 以下即達成民營化，但實際上政府對事業仍擁有控制能力，在釋出股權 50% 以上之事業，在預算卻不需受到有關單位的審查與監督，因此讓事業處於民營與公營的灰色模糊地帶，缺乏市場與政治民意機關的監督，反而有可能讓事業面臨經營道德風險之問題。



表 2-2 35 家已民營化之事業及公股持有比例

原主管機關	事業名稱 (民營化基準日)	公股代表/董監席次	公股比率 (%)	原主管機關	事業名稱 (民營化基準日)	公股代表/董監席次	公股比率 (%)
經濟部	中石化公司 (83.06.20)	0	0	原台灣省政府	彰化銀行 (87.01.01)	8/19	15.42
	中華工程公司 (83.06.22)	0	0		華南金控 (90.12.19 成立) 華南銀行 (87.01.22)	10/20	31.35
	中國鋼鐵公司 (84.04.12)	6/14	23.29		第一金控 (92.01.02 成立) 第一銀行 (87.01.22)	8/12	23.01
	台肥公司 (88.9.01)	7/10	24.07		台灣中小企銀 (87.01.22)	13/20	27.39
	中興紙業公司 (90.10.16)	0	0		台灣產險公司 (87.01.22)	3/7	23.59
	台機公司 (90.11.19)	0	0		台灣航業公司 (87.06.20)	6/9	26.46
	臺鹽公司 (92.11.14)	7/12	40.19		台灣人壽保險公司 (87.06.30)	4/10	31.42
	台灣省農工公司 (92.01.01)	0	0		台開信託公司 (88.01.08)	7/12	31.12
	唐榮公司 (95.07.05)	10/14	44.30		新聞局	新生報業公司 (89.12.31)	0
財政部	兆豐金控 (91.02.04 成立) 中國產險公司 (83.05.05) 交銀金控 (88.09.13)	10/19	9.71	退輔會	液化石油氣供應處 (85.03.16)	0	0
	農民銀行 (88.09.03)	16/20	28.06		榮民氣體廠 (87.01.01)	4/9	39.82
	中央再保險公司 (91.07.11)	7/12	23.28		岡山工廠 (87.08.01)	0	0
	合作金庫 (94.04.04)	12/19	47.93		食品工廠 (92.07.01)	4/9	40.00
					榮民製藥廠 (94.12.31)	5/13	40.00
交通部	陽明海運公司 (85.02.15)	7/9	35.85	台北市政府	富邦金控 (91.12.23 換股) 台北銀行 (88.11.30)	2/11	14.04
	台汽公司 (90.07.01)	0	0		印刷所 (89.12.31)	0	0

原主管機關	事業名稱 (民營化基準日)	公股代表/董監席次	公股比率(%)	原主管機關	事業名稱 (民營化基準日)	公股代表/董監席次	公股比率(%)
	台鐵貨搬公司 (92.01.01)	0	0	高雄市政府	高雄銀行 (88.09.27)	15/17	46.26
	中華電信 (94.08.12)	14/17	41.48				

註：資料截止日期 96 年 01 月 15 日。

資料來源：經建會。

表 2-3 17 家已結束營業之國營事業

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

資料來源：行政院經建會。

目前經濟部、交通部、財政部及退輔會主管之 13 家公營事業民營化時程分述如表 2-4，由於各事業面臨之問題不同，其民營化時程亦有差異。

表 2-4 13 家公營事業民營化計劃執行現況

主管機關	事業名稱	民營化時程	說明
經濟部	台電	94年12月； 須再檢討	須俟立法院通過「電業法」修正案及向立法院報告「台電民營化計畫書」後始能執行。
	台灣中油	再核定	採對策略性投資人公開標售股權完成民營化，因工會拒絕協商，民營化時程業報奉行政院同意展延，於民營化計畫書獲立法院審議通過後，再專案報院核定。
	漢翔	再核定	採事業部作價同時推動公司股票上市，民營化時程配合向立法院專案報告及漢翔公司設置條例之修正情形再報核。
	台船	94年12月；再 檢討中	依序採現金增資搭配出售部分公股、基隆廠資產作價、高雄與基隆兩廠分別出售資產等3種方式辦理民營化，目前正辦理第1種方式公開招標作業中。
	台糖	95-97年 分事業部民營 化	擬採非營業土地析離，分事業部（砂糖除外）與分階段方式民營化。主計畫已奉核，各事業部民營化計畫書應再報核。
	台水	暫不考慮 整體民營化	行政院原則同意在相關配套措施未建立前，暫不考慮整體民營化，惟仍應推動部分業務採簽約委外方式辦理，以提高經營效率。
財政部	台灣菸酒	檢討中（財政 部建議97年6 月）	行政院於94/7/29核復財政部，請依民營化推委會意見再檢討修正民營化計畫書，並加強與工會溝通及簽訂團體協約等辦理。民營化計畫書修正中。
	臺銀	97年6月	92/7/1改制公司；行政院已核定同意與中信局合併。
	土銀	修正中	92/7/1改制公司；民營化計畫書經94/8/25推委會決議請再修正並加強與員工溝通，原訂95年12月民營化無法執行，刻正檢討修正。
	中信局	96年7月1日 併入台銀	92/7/1改制公司；行政院已核定同意與台銀合併。
交通部	台鐵	先公司化 再檢討民營化	交通部正全力推動台鐵改制公司及相關法令修訂中。民營化須俟公司化後再研議。
	台灣郵政	尚未核定	92/1/1改制公司；民營化方式及民營化可行性檢討中，未來須配合政策修訂相關法規，俟相關修法完成後再移轉民營。
退輔會	榮工公司	95年12月	採營造業務與非營造業務分割，就營造業務部分於95/12月底前完成民營化，非營造業務（含工業區土地開發）移轉安置基金。

註：資料截止日期 96 年 01 月 15 日。

資料來源：經建會。

### 第三節 本章小結

本章首節先檢視我國國營事業之經營體制，以事業之組織管理、人事管理、預決算、採購投資、審計等角度探討，不管是公司型態或是非公司型態之國營事業，都必須受到層層法規限制及束縛，過程繁瑣且耗時，與一般民間企業體制相較之下，經營彈性略顯不足。此外，國營事業尚必須背負所謂的政策性任務，為能使國營事業擺脫法規、政策因素等束縛，可考量的方式應該是將國營事業民營化，然我國國營事業民營化自民國 78 年起推動以來，已完成 36 家民營化，結束營業 17 家，不民營化 2 家，餘 13 家繼續推動中公營事業民營化（截至 95 年止），由於面臨政策性任務解除、員工權益問題、股權釋出困難、財團介入、既得利益團體的反對、事業缺乏誘因、民營化方式狹隘及假民營化疑慮等問題，使得民營化推動日益困難，因此，冀希由公有民營的方式，政府保有事業所有權的情況下，將經營權交由民間企業經營，以利事業達企業化經營。

## 第三章 國營事業公有民營之可行性分析

本章首節就公有民營之定義做一闡述，並依定義研擬公有民營可能模式，第二節探討國營事業採公有民營之利基與可能效益，第三節以所建立之準則，篩選出公有民營之適用對象。

### 第一節 公有民營定義及可能模式

#### 一、公有民營定義

在民營化的推動日益困難，過程不順利的情況下，欲以釋股達成民營實有一定難度，因此公有民營為一可考量之方式，然何謂公有民營，在此先釐清公有民營之定義，以下為國內外學者對公有民營之看法：

萬潤南(1988)認為，所謂的公有民營，從所有權角度來看，還是屬於公有，但經營則交由非官方色彩的職業經理階層去經營。

熊培霖(1999)定義公有民營為公營事業將經營權委託給民間公司，但所有權仍歸政府擁有之方式。

尤之堅(2000)及林博仁(2003)提出國有民營(即 GOCO)的定義：「國有民營」係指組織之動產、不動產、權利等「財產所有權」屬於國家所有(即國有或公有)，但將其授由民間部門「管理經營」(即民營)的一種經營型態。對政府組織言，這種不涉及所有權轉移之委託民間部門方式，亦稱為一種管理上的民營化。

在政府再造計畫中之「政府業務委託民間辦理作業手冊」裡針對「公有民營」特別界定其範圍：「一是委託機關將現有的土地、建物、設施及設備，委託民間(私人)經營管理並收取回饋金或權利金，同時受託之民間

業者自負盈虧並負公有財產保管維護責任；二是政府不提供土地及建物，僅委託民間提供服務（特許經營）。其中對具有明顯社會公益色彩或受託人願出資改善原有設施，經核定確能提昇品質者，委託機關得就其業務性質或個案另給予補助。」

綜合上述，本研究將公有民營定義為，政府在維持事業所有權的情況下，將原本所提供之服務委由民間企業，並由其負責事業之營運管理、經營等工作，其實就是一種所有權與經營權分離的概念。而所有權與經營權分離之概念，亦出現在一般公司，公司所有與經營分離之態樣，最早是由美國學者 Berle & Menas 所提出，美國早期公司型態是以類似有限責任之合夥為主，股東既為出資者亦是經營者，所有權與經營權屬於合一之狀態；其後，由於商業活動日趨頻繁，業務內容趨向複雜化，為因應需要，公司規模逐漸大型化，而以自有資金出資經營之模式，已逐漸不能符合市場需求，導致股份有限公司必須轉向大眾募集資金，證券市場因而興起。

然而，在公司規模大型化之後，若仍執意由公司眾多股東以決議方式進行決策之決定，多方向之意思表示勢必無法趨於一致，以多數決之方式決定股東權限行使之結果，固然可解決此一問題，然亦將導致昂貴的時間與經濟成本；同時，並非所有股東對於公司有待解決之事項，均能深入問題核心而提出適當意見，一旦形成意料之外的不當決策，可能造成難以彌補之重大損失，因此，為能有效控制公司經營效能，公司所有者之股東，則將公司經營之權責委由具專業背景或經營能力之專業經理人（即高階經理人）掌管與執行。此時，股東（shareholder）與經理人（managers）之間的關係，就如同本人（principal）與代理人（agent）之關係。經營者居於代理人之地位，必須對所有者、事業經營做負責，其所做成之決策，必須符合所有股

東之利益。Jensen and Meckling 將代理關係視為一種契約關係，契約內容主要為股東（本人）聘用經理人（代理人）代為行使其權利，並且將若干決策權交由經理人行使，此即為所有權與經營權分離形式之一。

而目前在國內外民間參與政府部門的案例，如公辦民營醫院、美國能源部毒素學研究所、Hanford去污洗衣設施委託民間經營、OECD會員國政府業務委外經營...等，亦有所有權與經營權分離之概念，政府在保有事業有「所有權」的情況下，將事業之「經營權」交由民間單位（企業）經營，以藉由市場競爭提高經營效率（江明修，2000），政府透過簽訂契約的關係與民間企業形成伙夥伴關係，並提供房舍、設備等，民間提供並得就其所提供之設施或服務，酌收必要費用（或給予權利金）。依Dunleavy(1993)所提，政府將業務委外不僅可改善政府機關生產力的策略途徑，更可為人民的稅收創造更多的價值，且透過公、私權力的移轉過程可打破事業遭政府壟斷的情形；同時，在眾多承包商的競爭下，預算與成本的資訊將更透明化，民間廠商會比公部門更具彈性且更有效率發揮功能。不過政府將部份或全部業務委託給私部門以提供財貨或服務，因此必須負起監督私部門（民間企業）的表現（孫本初，2001）。

## 二、委託經營方式說明

一般而言，委託經營契約之主要內容，必須包含委託方式、期限、補助等另外，對象的選擇、權責歸屬、相關監督、績效評估等，在此以臺北市市有財產委託經營管理自治條例（原台北市市有財產委託經營管理辦法）第7條規定做為案例說明：

委託計畫或要點之內容應包括下列事項：

- 一 委託經營管理之目的、標的、項目、範圍。
- 二 委託方式。
- 三 委託機關可提供之資源及經費補助金額。
- 四 委託經營管理保證金、租金、使用費、回饋金及權利金底價之計算標準（包括回饋金、權利金底價之減免及預估計收百分比）。
- 五 受託人之權利義務（包括應投資之資金、應負擔之費用支出及其他權利義務等）。
- 六 委託經營管理期限。
- 七 受託人對外收費項目及標準。
- 八 受託人應備資格及條件。
- 九 委託經營管理之督導與獎勵。
- 十 委託經營管理之效益分析（包括經濟、社會、成本效益及投資報酬率）。
- 十一 委託契約草案。
- 十二 其他相關事宜。

委外方式通常可分為下列5種，如表2-6所列：

#### （一）勞務採購（Outsourcing）

勞務採購指事業將日常業務委託民間執行，由民間提供人力、勞務服務或技術支援，受託者僅需按所規定之事務執行，並向委託者收取費用，不用負責事業之盈虧，如目前常見之人力資源訓練、資訊維護管理、餐廳飲食供應、環境清潔、保全服務等即是此例。

#### （二）租賃（Lease）

租賃指國營事業之所有權仍為國家所擁有之情形下，由私人或民



間企業支付租金，承租國營事業整體財產及事業之經營權，並由承租者掌握事業業務執行權力及負擔營運風險，承租者多以自己名義對外營運，不用負擔國家政策性任務，並支付出租者租金做為土地資產使用報酬。監督方面，承租者無需向出租者呈報經營成果，盈虧由承租者負擔，人員可由承租者自聘。匈牙利、保加利亞、馬來西亞、美屬薩摩亞等國家均有採用此模式。

### （三）業務承攬

指委託者將事業部分業務以以外包的方式交由受託者執行，如台船公司的船體零件製造、榮工公司部分工程發包均是此例。

### （四）管理合約（Management Contract）

指委託者將事業部分或整體的業務委由受託者管理，受託者係根據所訂定之合約內容來執行，委託者通常需支付受託者特定管理費用。盈虧方面則是視合約內容而定，可由委託者承擔，或由受託者承擔。人員進用方面，則視合約內容而定，可引用原有員工，亦或是由受託者自聘。監督方面，於合約中多會先將所需遵守之事項明訂清楚，法國的自來水事業、委端內拉水力公司均屬此例。

### （五）簽約委外（Contract Out）

指委託者將事業部分或整體的業務委由受託者經營，受託者係根據所訂定之合約內容來執行，委託者以收取回饋金的方式做為報酬，事業營運則是由受託者自負盈虧。人員進用方面，人員進用方面，則視合約內容而定，一般多是受託者自聘。監督方面，受託者需定期以財報向委託者呈報經營結。

表 3-1 各種委外方式

項目 \ 模式	勞務採購	租賃	業務承攬	管理合約 (Management Contract)	簽約委外 (Contract Out)
委託者	國營事業	國營事業	國營事業	國營事業	國營事業
受託者	民間企業	民間企業	民間企業	民間企業	民間企業
對外營運名義	受託者之名義	受託者之名義	受託者之名義	委託者之名義	委託者之名義
政策性任務	無需負擔	無需負擔	無需負擔	依公司任務而定	需負擔
人員進用	受託者自聘	承租者自聘	受託者自聘	一般營運仍為原有員工，關鍵人員由受託者自聘	可引用原有員工，一般是由受託者自聘
委託者收入	視事業營運而定	承租者給付一定租金	視事業營運而定	視受託者營運情況而定	回饋金、權利金
盈虧負擔	受託者無需負擔	承租者自行負擔	受託者無需負擔	視合約內容而定	視合約內容而定，一般由受託者負擔
營運監督	無需向出租者呈報經營成果	無需向出租者呈報經營成果	無需向出租者呈報經營成果	合約多會將所需遵守之事項明訂清楚	受託者需定期以財報向委託者呈報經營結果
事業影響程度	僅提供勞務服務，對事業經營影響不大	承租者有經營決策權	僅提供勞務服務，對事業經營影響不大	提供專業管理與技術	受託者有經營決策權
案例	環境清潔、保全服務	匈牙利、保加利亞等國	台船公司的船體零件製造	法國自來水事業、委端內拉水力公司。	萬芳醫院、國軍 302 廠

資料來源：本研究整理。

綜觀上述幾種委外方式，可知勞務委外雖被視為委外方式之一種，但在此模式下，受託者僅需按所規定之事務提供人力、技術支援，對事業並無決策權，亦不用負責事業之盈虧，受託者對事業參與程度不大，在此模式下，對國營事業以提營運效率的似乎太大作用，業務

承攬亦與此情形類似。租賃系受託者以自有名義經營，並無一定義務負擔政策性任務，且承租者無需向出租者呈報經營成果；由於國營事業多有政策性任務，若採此模式，受託者將不必負擔政策性任務及向出租者呈報營運結果，很有可能造成民眾權益受損、國家資產使用無效率等情事。管理合約雖對事業之營運無直接決策權，但若政府在保有事業之所有權的情況下，將業務委託交由民間管理，除可節省部分人力及管理成本之外，亦可引入民間新技術，提升國營事業經營效率，而簽約委外在營運上有較大之彈性並擁有決策權，事業交由民間管理並自負盈虧，不僅能增加事業營運效率、減輕政府預算編列負擔，亦可收取權利金充實國庫。

### 三、公有民營之可能模式

在以所有權經營權分離的概念下，本研究建構下列公有民營可能模式，如圖 3-1：

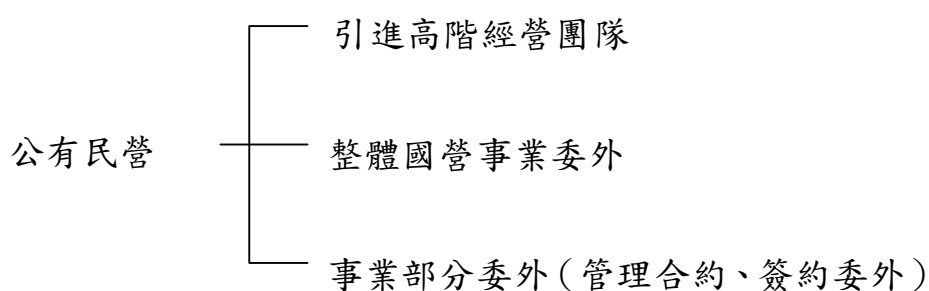


圖 3-1 國營事業公有民營可能模式

- (一) 引進高階經營團隊：指由專業經理人來經營管理國營事業，可能身分包含<sup>2</sup>董事長、總經理、副總經理或跨部門綜合性高

<sup>2</sup>此指在董事長制之下，目前我國國營事業多為董事長制。另外，在總經理制下，事業之營運、

階主管。

(二) **整體國營事業委外**：此指將整個國營事業委託交由另一家公司經營管理（包含土地、資產設備、人力....等），承接公司可自行引進其公司內部人員，或委託單位之原先之人員。

(三) **事業部分委外**：以委託標的是否有收入來區分，可分為下列<sup>3</sup>二類：

- 1.管理合約（Management Contract）：委託者須支付受託者一筆管理費用，受託者提供提供專業管理與技術來管理委託標的。
- 2.簽約委外（Contract Out）：指委託者將委託標的交由民間經營，受託者提供回饋金、權利金給委託者做為使用資產設備之報酬。

有關上述三種模式之可行性，本研究將在第五章做深入探討與分析。

---

決策、投資、管理及人才選任皆由總經理負責，即事業之事務皆由總經理主導，此時事業經營者（高階經營團隊）不包含董事長，董事長與董事會則負責監督總經理。

<sup>3</sup>陳永愉(2001)

## 第二節 國營事業採公有民營之利基與可能效益

### 一、公有民營之利基

目前我國國營事業民營化推動已面臨問題，因此，希望能藉由國營事業採公有民營之方式，在保有事業所有權的情況下，以所有權、經營權分離之理念將事業交由民間經營，其利基如下：

#### (一) 維持事業之所有權

國營事業採公有民營，僅以經營權之移轉由委託之方式將事業交由民間企業經營，政府仍可握有事業之所有權，不必擔心國家資產遭變賣及落入外人之虞。

#### (二) 避免事業財團化

觀先前民營化案例，民營化過程中財團介入時有所聞，如此很有可能發生事業被特定財團所操控，將失去民營化「還富於民，創造競爭」之美意，國營事業採公有民營，透過招標篩選之機制，不僅可從市場中做出最適選擇，若有不適任之廠商，政府亦可在市場中另覓合適之委託對象，不必擔心發生事業落入財團口袋之情事。

#### (三) 落實企業化經營

國營事業為人垢病之處即為受到層層人事、預算或國營事關法規的束縛，導致事業經營手法老舊、經營無效率，相對來說，採公有民營，民間企業市場狀況能快速做出因應的決策及反應，秉持「追求利潤及大化、營業成本及小化的概念」經營事業，政府將事業交由專業經理人經營，確實盡監督之職，並落實「事業經營企業化、監督管理專業化」之理念。

#### (四) 做為民營化之過渡

現行 13 家國營事業之目標為民營化，然今民營化已面臨窒礙難推之情，若能在民營化前，以公有民營之方式，將事業委由民間經營並提升經營效率，但本研究認為，若已有民營化之條件及基礎之國營事業，當加速民營化腳步達成民營。若否，採公有民營做為民營化前之過渡亦不失為一可行方式。（見圖 3-2）

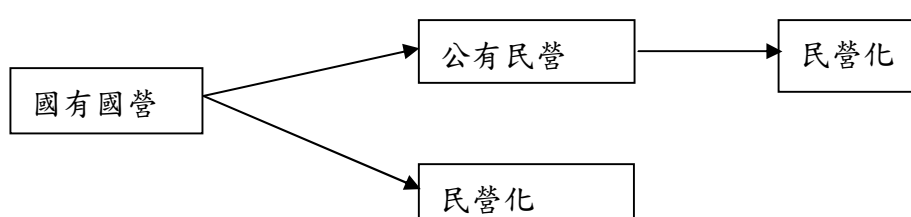


圖 3-2 國營事業改革模式

在面臨經濟自由化、國際化、及市場開放的情況下，國營事業經營效率不彰日益顯著，未來將面臨更大的挑戰及競爭，在目前我國民營化推動困難的情況下，若採取公有民營的方式，在政府保有所有權的權情況下將事業經營委由民間經營，政府僅需扮演好監督的角色並交由民間企業自由發揮，如此不僅能減輕政府財政負擔，亦可防止國產被掏空的疑慮，提升整體事業經營之效率。

觀看我國已民營化的案例，中鋼在民營化後業績能持續穩健成長，為目前我國國營事業尚稱成功的案例，其餘如中華工程、中石化、台機及台汽公司等，民營化後反而成效不如預期。在國營事業在所有權移轉過程中，常出現由財團接手之現象，造成賤賣國產、假民營化行財團化之實，國內案例如中石化、中華電信等皆曾發生如此的情

況，不僅如此，國營事業在民營化之後對於一些攸關民生之政策任務的配合度可能不若國營時期，將嚴重影響民眾權益。對員工而言，國營事業民營化等同於裁員、減薪及關廠，是此，民間對於公營事業民營化多半持排斥、抗拒的態度。在條件、相關配套尚未成熟之前，貿然民營化不僅不能達到提升事業經營效率、減輕政府財政之效，反而有可能造成財團介入、變賣國產、大量減員之情事，如此將衍生出更多的社會問題，若公營事業能在持有所有權的情況下將事業經營委由民間，藉由民間之經營服務技術，由其負責事業的營運管理工作，藉以提高事業之經營效率，除此之外，還能防止國產遭變賣，政府對事業之管制、監督尚能有一定程度之約束力。表 3-2 為國營事業與公有民營之比較：

**表 3-2 國營事業維持國營與公有民營比較**

企業形態 經營特質	維持國營	公有民營
所有權歸屬	國家	國家
經營權歸屬	國家	民間
經營方式	行政化管理	專業化管理
經營目標	多元政策目標	兼顧政策目標與效率目標
市場環境	獨佔或寡佔	獨佔或寡佔
政府政策	指導綱領	規範型約束
行政干預	直接	間接
事業行為	為政府工作依規章辦事	在政府規定下依市場行為辦事
經營者行為	行政官員心態	兼具行政官員與專業經理心態
員工行為	公務人員心態	有一些競爭意識與團隊參與感
企業自主程度	低	高
經營效率	低	高

資料來源：段樵，劉常勇(2002)，本研究整理。

## 二、公有民營之可能效益

一般而言，採公有民營的可能效益可歸為下幾點：

### （一）注入新觀念

事業採公有民營，受託者得運用民間專業經驗及企業化精神來經營管理事業，為公司組織帶來新的策略思維及創新刺激。

### （二）經營彈性自主

事業採公有民營，受託者得依合約行事，事業得在用人、預算運用能更有彈性，可因應情況適時做出應變及決策。

### （三）提升經營效率

事業採公有民營，由民間企業負責營運，提供專業的技術及管理，在部分事業簽約委外的模式下，事業自負盈虧，員工與事業之經營績效有較大的關聯性，因此內部董事、員工較會努力積極於事業之經營，提高事業之生產效率及管理績效，若在管理合約的模式下，雖無權利金之收取，但仍可藉由引入民間管理技術提升營運效率。

### （四）有效利用資產

民間可藉由國家龐大的資產（如台糖、台鐵的土地）進行多角化經營，拓展副業，並為事業帶來成長。由於所有權仍屬政府，因此民間對於國有資產僅可開發利用，但無權變賣，能確保國家資產的所有權。

### （五）財務挹注

將事業交由民間經營後，在採簽約委外的模式下，一方面政府可以省下預算、人事、建設等相關費用，一方面又可以收取權利金及租金，充實國庫。



#### (六) 建立合作關係

事業採公有民營，政府透過契約的訂定，與民間企業促合、建立夥伴關係，並能藉由引入民間企業，讓人民有機會比較政府經營與委託經營在成本效益與服務品質上的差異。

#### (七) 創造競爭市場

藉由公有民營，政府透過競爭機制的設計，讓更多民間受託者能加入此競爭體系，如此讓政府能擁有多樣選擇，並從中選擇出最適參與對象，確保品質。

### 第三節 公有民營適用對象與範圍

國營事業除具有龐大資產、組織體系龐雜之特性外，多半背負照顧國民生計，且具公用事業之特質，換句話說，即為民生不可或缺之物資且必須普及化。前經建會主委胡勝正曾於 95 年 5 月行政院公營事業民營化「推動委員會」及「監督與諮詢委員會」聯席會議中表示：“因應時空背景改變，後續公營事業民營化是否有其必要性，可從將繼續推動民營化之國營事業，就其產業特質個別檢視，其中具公用性與負政策任務較強之國營事業，例如自來水、電力、鐵路、郵政、石油等，是否要完全民營化，應予特別考量。”（資料來源：台灣石油工會 [www.tpwu.org.tw](http://www.tpwu.org.tw)）

現行 13 家國營事業中，每家國營事業彼此特性皆不相同，中央信託局擬於 96 年 7 月 1 日併入台灣銀行而不列為考量範圍外，其他 12 家分別依據以下二點準測，做為評估國營事業公有民營之篩選機制：

#### 1. 政策性任務

對於已不具政策性任務之國營事業，本身應當加強民營化，尚存有政策性任務之國營事業，應考量進行公有民營。在此必須釐清的是，現行國營事業多少都負有政策性任務，（見表 3-3），然其中亦有強弱之分，因此在此做一明顯區別，政策性任務具有普及、必須持續穩定提供者列為考量範圍，對於各別性、較不直接影響國民生計的國營事業之政策性任務（如台船的船艦維修、漢翔的軍機維修、台灣菸酒的收購菸草、土銀的支援有流動性危機之金融機構），其政策性任務則不列入考量。

#### 2. 市場競爭性

市場競爭隱含著市場開放的程度，若已處在一開放、有競爭壓力的市場，為了能確保事業在市場上之競爭力，除考量公有民營外，若事業已有民營化條件，本身應當加速民營化腳步。而若處於獨佔者，則應當採公有民營之方式來導入市場機制以提升經營效率。

**表 3-3 現行 13 家國營事業之政策性任務**

事業名稱	政策性任務	現行是否可去化	民營化後相關配套措施
台灣中油	提供國內合理油氣價格	否	油氣價格係受政府管制，油價調整依市場調整機制決定。
	油源探勘	可	配合國家外交政策所需，但仍可於完成任務後退出。
台電	提供電力普及服務	否	民營化後，受託者仍不得拒絕停供用電。
	偏遠、離島地區平價供電	可	偏遠地區已無優惠，離島地區可依「離島供電營運虧損辦法」、電業法相關辦理。
	軍、教、農、市政電價優待	可	公用路燈部份擬以基金補助承擔，學校部份則檢討由中央及地方承擔，農業用電則檢討以農委會支應，軍人優待則可取消。
台糖	土地資產管理	否	土地資產管理部份仍維持國有，並加強營運績效。
	穩定國內糖價	否	砂糖事業部不規劃民營，仍須配合穩定國內糖價。
	蔗農補貼	可	以非強制性離蔗政策，俟蔗農逐年減少即可解除。
台水	穩定供應民生用水	否	民營化後受託者仍不得拒絕停供民生用水。
	偏遠、離島地區平價供水	可	依「離島供水營運虧損補助辦法」補辦。
	市政、消防國中小用水優待	可	檢討自來水相關法源
台船	軍艦維修	否	俟民營化後回歸市場機制。
漢翔	軍機維修	否	
台灣鐵路局	普及交通運輸服務	否	仍需提供運輸服務。
	敬老及殘障票價率優待	可	相關負擔，可改由政府承受。
	經營虧損路線路線	可	
台灣郵政	提供普遍、公平合理之郵政服務	否	目前無計劃民營。

事業名稱	政策性任務	現行是否 可去化	民營化後相關配套措施
台灣菸酒	收購省產菸草	可	保證收購至 96 年止。
台灣銀行	接受中央銀行委託新台幣發行、調節供需	可	民營化後中央銀行自行承辦，亦或是另選銀行。
	承辦軍公教退休優惠存款	待商討	由財政部洽商銓敘部、國防部、教育部商討存廢。
	信用合作社轉存款、金馬地區開辦人民幣、外幣收兌	可 可 可	民營化前仍由該行辦理，民營化後依市場機制處理。
土銀	辦理公地放領地價之經收	可	業務逐年委縮，預計於民國 107 年完成。
	金馬地區開辦人民幣買賣業務	可	民營化後依市場機制處理，重新遴選銀行承辦。
	優惠購屋貸款	可	契約期滿自動解除。
	支援有流動性危機之金融機構	否	規劃未來由農業金庫承接。
中央信託局	公保業務、軍人保險業務、替代役男保險業務、勞工退休基金保管、貿易關稅配額業務、採購業務	擬於 96.7.1 與台灣銀行合併，業務隨同移轉。	
榮工	配合政府經濟建設，爭取各項政府重大工程、援助友邦推動建設工程，拓展外交、參與工業區大型BOT工程業務	可	民營化後解除政策任務。
		可	
		可	

資料來源：經建會（2006），本研究整理。

先從台電公司看起，目前台電為國內唯一一家供電受託者，除民間有幾家民營發電業者外，在國內幾為市場壟斷。

台水與台電的情況相同，在國內扮演唯一的供水受託者，且二者皆具有必須提供普及、不間斷服務之任務。

台灣中油方面，隨著油品市場的開放，民間業者得以加入油品市場競爭，目前台灣中油主要競爭者為國內的台塑石化公司，台塑石化公司的市佔率約 29%，台灣中油則約 70%，其餘 1%則為其他油品業

者，形成雙頭寡佔的局面，台灣中油目前在國內扮演著提供合理油氣價格的角色。

台糖主要有生技、精農、砂糖、油品、畜殖、量販、商品行銷、休閒等八大事業部，為一多元發展的事業，目前所面臨之市場皆為競爭市場。

台船方面，台船所面臨的主要市場在海外，如日本、韓國等大型造船廠之競爭威脅。同樣的，漢翔所面臨的市場情況與台船類似，其軍機製造所面臨的對手為波音、奇異等國際大廠，而在維修方面，尚有國內華航等公司與之競爭。

台鐵本身在鐵路網為獨佔，然其所面臨的競爭對手不僅在鐵路網，包含公路、航空皆為其所面臨之對手，另外，高鐵已於 96 年 1 月通車，讓台鐵本身在運輸市場上面臨更大的挑戰，另外，台鐵必須提供普及、安全的大眾運輸服務。

台灣菸酒公司於加入 WTO 後，菸酒市場已進入戰國時代，國內啤酒市場方面，有大陸青島啤酒等品牌的競爭；酒市場方面，則有國內民間釀酒廠國外洋酒的競爭；菸草市場方面，亦有國外多種品牌搶食此大餅。

台灣郵政主要業務為提供郵遞信件傳送服務，目前國內僅台灣郵政提供此服務，為一獨家供應的受託者，主要任務為提供普及、合理的郵遞服務。

台銀跟土銀，其業務、特性與國內金融機構幾乎相差無幾，隨著市場的開放，國內金融業林立，外商公司的加入，銀行業競爭將日趨激烈。

榮工公司主要從事營造、建造等業務，所面臨之市場為一競爭市場。

以上述 2 點準則檢視現行 12 家國營事業，所得之分析結果如表 3-4：

表 3-4 現行 12 家國營事業分類

事業名稱	政策性任務	市場競爭性	公用事業
台電	提供穩定用電	獨佔	是
台水	提供穩定用水	獨佔	是
台灣中油	提供合理油氣價格	寡佔（競爭對手為台塑石化）	是
台船	-	競爭（海外市場）	否
漢翔	-	競爭（海外市場）	否
台糖*	-	競爭	否
台鐵	提供普及大眾運輸	競爭（公路、航空、高鐵等）	是
台灣菸酒公司	-	競爭	否
台灣郵政	提供普及郵遞服務	獨佔	是
台銀	-	競爭	否
土銀	-	競爭	否
榮工	-	競爭	否

註：台糖尚有土地資產管理處，目前尚配合政策加強開發。  
資料來源：本研究整理。

由表 3-4 可知，同時具有政策性任務、市場獨佔之國營事業，如台電、台水、台灣郵政，應當採公有民營的方式導入市場機制。

具政策性任務、市場競爭者為台灣中油、台鐵；則可考量民營化或公有民營，台鐵為一殊特案例，其鐵路網在國內為獨佔，但面臨公路、航空、高鐵等競爭。此外，台鐵本身營運連年虧損，面臨競爭卻無法改善，且尚須背負提供普及、偏遠地區之大眾運輸服務，需要改變卻又無法立即民營化，應當採公有民營的方式提升經營效率。

另外，對於已不具重大政策性任務、處於競爭環境之國營事業，除加速民營化外，若本身因政策因素考量（如台銀）、或是民營化推動有困難（如台船、漢翔、台糖、榮工等）亦可考量採行公有民營的方式，若事業已具民營化條件（如台灣菸酒、土銀），本身應當加速民營化腳步。

必須要提及的是，以準則分類之國營事業，看似皆有行使公有民營之可能，應當就事業本質、特性等因素來決定是否有採公有民營之必要性，而沒有絕對一定之規定，見表 3-5。

**表 3-5 國營事業分類及作法**

事業分類	事業名稱	公有民營之 必要性	考量做法
A.具政策性任務、 市場獨佔者	台電、台水、台灣郵政	高	公有民營
B.具政策性任務、 市場競爭者	台鐵、台灣中油(寡占)	中	公有民營或民營化
C.不具政策性任 務、市場競爭者	台船、漢翔、台糖、 台灣菸酒、台銀、土 銀、榮工	低	原則上民營化，但短期不易 民營或有政策考量可採公 有民營

資料來源：本研究整理。

綜合上述，本研究將以台電、台水、台鐵、台銀列為研究之探討個案，並於第六章做詳細分析。

## 第四節 本章小結

一、研究將公有民營定義為政府在維持事業所有權的情況下，將原本所提供之服務委由民間企業，並由其負責事業之營運管理、經營等工作，為一種所有權與經營權分離的概念，以此概念下，發展出引進高階經營團隊、整體國營事業委外及事業部分委外，事業部分委外可依委託標的是否有收入來區分，分為管理合約及簽約委外。

二、營事業採公有民營利基包括維持事業之所有權、避免事業財團化、落實企業化經營、做為民營化之過渡；可能效益包含為事業注入新觀念、經營彈性自主、提升經營效率、有效利用資產、財務挹注、建立合作關係、創造競爭市場。

三、公有民營之篩選準則如下：

### （一）政策性任務

對於已不具政策性任務之國營事業，本身應當加強民營化，尚存有政策性任務之國營事業，應考量進行公有民營。

### （二）市場競爭性

若已處在一開放、有競爭壓力的市場，除考量公有民營外，若事業已有民營化條件，本身應當加速民營化腳步。而若處於獨佔者，但卻又短期內不易民營，則應當採公有民營之方式來導入市場機制以提升經營效率。

依政策性任務、市場競爭性對將現行 12 家國營事業分類為：



1. 同時具有政策性任務、市場獨佔之國營事業：台電、台水、台灣郵政。
2. 具政策性任務、市場競爭之國營事業：台灣中油、台鐵。
3. 不具政策性任務、市場競爭之國營事業：台船、漢翔、台糖、台灣菸酒、台銀、土銀、榮工。

具有政策性任務、市場獨佔之國營事業，如台電、台水、台灣郵政，應當採公有民營的方式導入市場機制。

具政策性任務、市場競爭者如台灣中油、台鐵；則可考量民營化或公有民營，台鐵為一殊特案例，面臨競爭卻無法改善，且尚須背負提供普及、偏遠地區之大眾運輸服務，需要改變卻又無法立即民營化，應當採行公有民營。

另外，對於已不具重大政策性任務、處於競爭環境之國營事業，除加速民營化外，若本身因政策因素考量（如台銀）、或是民營化推動有困難（如台船、漢翔、台糖、榮工等）亦可考量採行公有民營的方式，若事業已具民營化條件（如台灣菸酒、土銀），本身應當加速民營化腳步。

## 第四章 國內外公有民營之案例分析

本章主要藉由分析國內外公有民營之案例，並從中彙整其推動經驗與面臨問題，望能為現行 13 家國營事業推動公有民營時做為參考與借鏡。

### 第一節 國外公有民營案例

#### 一、美國

由於美國政治制度、意識型態和對市場機制充分尊重的傳統，美國公營事業活動佔全國總生產毛額的比例只有1%，是先進國家中最少的一個。這些少數的公營事業係集中於公用設施，如交通、能源、醫療、教育、國防等領域。對於公用事業，政府部門主要的工作為管理，制訂規範與監視價格等。在許多其它國家為公營型態的產業，如電信、通訊、電力、核能、國防、航空製造等，在美國均為民營，州政府以下的郡政府，在醫院、廢棄物掩埋、圖書館、養老院、大眾運輸、體育館、消防、機場、自來水、電力、瓦斯等業務中於1987年已有23%的項目委託民間經營。1992年則已有35%的業務已委託民營，對於美國而言，民營化不僅單以釋股方式達成，亦可能透過外包、管理合約等方式將公用事業交由民間負責經營。另外，美國能源部（Department of Energy：DOE），亦是以此方式將其所轄之業務委由民間經營，DOE為美國聯邦政府內閣級的專業行政機構，主要負責4項計劃性的業務，包括：能源來源、國家核能安全、環境品質以及自然科學，而且是政府機構中對於這些領域投資最大者。除了總部外，DOE尚轄有國家實驗室、核能武話製造工廠、能源行銷管理局，以及因為特殊目的而設立之辦公署等。DOE委託民間的方式，通常是以

M&O (Management and Operating Contract：指政府為完成其他機構所委託之研究專案，將其應該負責執行之調整、研究、特殊生產、試驗等功能之運作、維護與支援，委託給民間法人處理)的方式達成，並訂有DOE採購法 (DOE Aquisition Regulations：DEARs)，用以規範管理合約之運作。除M&O外，美國國防部所推行的GOCO制度，則是指由政府將其所投資的廠房提供管理、設施、機具等，以合約方式交由合約商經營，而合約商負責提供人員及技術，以完成政府部門之工作要應用在美國軍工廠的武器系統研究、維修與基地支援作業上 (李俊瑩，民89)，GOCO與M&O相同點在於，其皆是政府透過契約簽訂的方式將其原先所提供之服務委由民間負責經營，其相異點比較，見表3-1。

**表 4-1 M&O 與 GOCO 之比較**

項目	M&O	GOCO
合約型態	成本補償 (Cost reimbursable)	固定費用 (Fixed price)
與聯邦政府關係	1. 與委託單位之日常營運整合 2. 執行委託單位之主要功能	與委託單位之日常營運分離
主要工作內容	1. 例行性生產作業 2. 研究發展 3. 特定事項生產 (包括核能、非核能技術發明與應用) 4. 研究試驗	例行性生產作業
人員移轉	保留現有技術人員，可能汰換資深管理者	大幅汰換現有人員，仍可能聘用部份現有人員
主要使用單位	1. Department of Energy (DOE) 2. National Aeronautics & Space Administration (NASA)	1. Department of Defence (DOE) 2. Internal Revenue Service (IRS) 3. General Services Agency (GSA) 4. National Aeronautics & Space Administration (NASA)

資料來源：陳永愉，(2001)。

以下就以DOE幾項委外案做探討：

## (一) 毒素學研究所 (Inhalation Toxicology Research Institute)

### 1.機構簡介

DOE 的毒素學研究所 (Inhalation Toxicology Research Institute : ITRI) 是位在新墨西哥，亞伯拜基 (Albuquerque)，科特蘭島 Kirtland 空軍基地裡的一間實驗研究室，其任務主要為研究在工作環境下與能源相關所釋放出的有害物質對人體傷害的影響。ITRI 主要由羅福勒斯學院 (Lovelace Institutes : LI) 及其所屬之非營利組織羅福勒斯生物醫學研究組織 (Biomedical and Environmental Research Institute : LBERI) 負責研究。

### 2.委託背景

由於近年來預算刪減及行政成本日益升高的情況下，讓 DOE 在研究的預算日漸萎縮，DOE 為了能讓 ITRI 這個重要的國家資源能持續維持下去，決定以簽約委外的方式委由民間機構來營運此設施，最後是決定將 ITRI 委由羅福勒斯學院 (Lovelace Institutes : LI) 營運管理，依據合約關係，LI 則為 DOE 的受託人，而 ITRI 則為一公有民營的機構，即實驗室的所有權仍屬聯邦政府，營運則由 LI 負責 DOE 在合作協議中必須提供協助及支援研究物資所需。

由於此案為一具有高風險性性質的委託案，因此在合約的標準訂定顯得格外嚴格，(包含對實驗品質的保證、員工職業安全的保障等) 在初期競標時由於雙方無法達成共識而流標，為了能解決此困難，DOE 多次宣導，必須讓雙方重新定位自己的角色及所需負的責任，讓彼此都能知道此項委託案的實質義意，在預算逐年縮編的情況下，

往後政府在研究服務的資助將會減少，在此情況下必須藉助民間的技術及資金，才可解決此問題。當時由於 LI 願意承擔此項任務的風險並同意契約所規範的事項，除能順利得標外，也為其帶來更多的機會，除負責 DOE 所交辦的研究計劃外，LI 也得以承接外界的研究計劃，每年所接的計劃超過 30 多項，並為其帶來約莫 2 仟 5 佰萬的收益，最近一次合約於 1996 年 9 月 30 日到期，並於同年 10 月 1 日續約。

監督方面，LI 則是另外成立生化安全委員協會（Institutional Biosafety Committee：IBC），其主要功能為檢討、決定組織營運方針，並檢督其實驗研究是否有遵循全國健康指南（National Institutes of Health Guidelines：NIH Guidelines）所訂定的實驗標準。

## **（二）Hanford 去污洗衣設施（Hanford Decontamination Laundry Facility）**

華頓州的 Richland 市有一間已有已有 42 年的歷史的去污洗衣設施（Hanford Decontamination Laundry Facility）由於設施多已老舊，營運效率低落，Richland 市的主管機構--操作辦公署（Richland Operations Office）決定將其設施更新，然該案估計新設施的建造費用需要 2 仟萬，在財政短拙的情況下，為了能以更有效率、節省成本的方式完成此項去污洗衣設施更新，DOE 決定以合約的方式將其委外。

此項去污設施契約於 1992 年 8 月 5 日簽訂，由史普林非爾得，麻塞諸林（Springfield, Massachusetts）的跨境核能服務（Interstate Nuclear Services：INS）得標，由其負責去污設施的更新建造及營運，並於 1992 年 12 月開始動工，於 1993 年 8 月開始去污設施的營運。

Hanford 每年的去汙業務大約每年 3.1 百萬磅，約有 70% 來自平日站內的營運；其餘 30% 則來自華盛頓公開電源系統（Washington Public Power Supply System）和愛達荷全國工程學實驗室（Idaho National Engineering Laboratory。），此施設新建後，並交由 INS 營運，每年可處理達 4.5 百萬磅的清潔業務，大大提升其處理效率。

藉由將去汙洗衣業務委外由民間經營，DOE 每年可省下約 3 百萬的營運成本及 2 仟萬的設施新建費用，此案與 BOT 案例類似，DOE 將去汙施設の更新工程交由民間負責，完成之後並委其營運，並從中收取權利金，不僅如此，INS 處理原先去汙業務外，尚提供防護衣、人工呼吸面罩清潔、遞送等相關服務，促使該機構朝向多元化的發展。

另外，由於此案為一既有設施，因此必須面臨既有員工安置的問題，為了能妥適解決此問題，在委託案進行前，特別針對員工的問題進行了解，並研擬在委託中所可能面臨的問題，並提出相關配套措施，其中包含員工的安置計劃、員工的心理諮詢和離職通知等，並按照 1993 會計年度「國防授權法案」(National Defense Authorization Act) 第 3161 節的規定，員工可以擁有優先重新僱用的權利，

除了前述 Hanford 去汙施設，西雅圖水力施設（Tolt Treatment Facilities）也是以類似的方式來交由民間營運，探討如下：

### （三）西雅圖水力施設（Tolt Treatment Facilities）

美國華盛頓州西雅圖自來水公司於 1991 年由政府機關、水質研究學會、環境影響研究學會（Environmental Impact Study ;EIS）共同研擬托特水利施設（Tolt Treatment Facilities：TTF）興建的草案，期初預估成本達 1 億 5 仟萬美元（包括建造成本 1 億美元，其它設備、更新費用為 5 千萬美元。），當地政府認為，若能引入民間企業參與

並建造，必能更有效率、更經濟的完成此工程，同時也能減輕財政負擔，因此決定採用 DBO（Design-Build-Operate：由民間設計、興建及為之營運）的方式來建造此水利設施，西雅圖水利事業部（Seattle Water Department; SWD）遂請專門顧問公司做評估、篩選、及契約訂定等相關事宜，透過資格、計劃書的評定篩選，最後交由 Camp Dresser McKee（CDM）公司負責，契約經營的期間為 25 年，由 1998 年開始動工，於 2000 年完成並於年底時正式啟用，現今 TTM 每天能夠製造 1 億 2 千萬加侖、45 萬立方公尺的水，除達到當初契約所訂定的內容外，完成的費用也比初期計劃預估少了 7 千萬美元。

與 Hanford 去污設施不同的是，TTF 系屬一新建設施，並無員工安置的問題，然同樣都是藉由民間參與設施的更新或建造提升其設施營運效率。Hanford 去污設施的案例中，IRS 必須每年繳交回饋金給 DOE，比較類似簽約委外的模式，而 TTF 則是代州政府營運水力設施，並由州政府給與一定營運管理費用，此類的管理費用通常會分 2 部份訂定，一為固定的管理費，另一部份則為以營運績效而定的變動費用，以此來激勵廠商，較類似管理合約的模式。

另外，我們發現水力資源在各國多會透過管理合約的方式委由民間經營，且管理合約費用的訂定屬多會採固定及變動二種給予方式，以巴勒斯坦水力局做為一例：

#### （四）<sup>4</sup>巴勒斯坦水力局

巴勒斯坦水力局於 1996 年中期與 Lyonnaise des Eaux/ Khatib and Alami（LEKA）公司簽訂四年之管理合約，將加沙（Gaza）地區之水力供給服務委託給該公司營運。委託之後，該地區之水力品質大為

---

<sup>4</sup>陳永愉，(2001)

提昇，水資源浪費的情況減少，使用量與營業額皆呈成長趨勢。

有關管理合約費用訂定，亦將其分為兩大部份，一是固定的管理費用一是視營運績效而定的費用，含有激勵性質。固定費用係依國際性競爭招標結果而定，約為四年 600 萬美金，而受託者必需提供全職的管理者、技術人員、行政管理人員，以及短期參與的專家等；至於變動費用部份預計四年總額約為 300 萬美金，為固定費用的一半，但設定每年最高額度為 75 萬美金。有關變動費用之計算則是依據 31 項績效指標之達成率而定，且各項指標依重要程度被賦予不同權數。同樣地，受託者若未能達到混合績效指標之標準，將無法獲得任何變動費用。另外，合約中對於難預期性的風險（如戰爭、停工等）亦訂有免責條款，將無法歸屬於受託者責任之損失排除。

監督方面，則是委託挪威一家稽核公司-Deloite and Touche：處理，受託者每六個月須依據績效指標計算其營運成績，並呈報詳盡的財務績效報表以及相關佐証資料予水力局及相關地方政府，而 D&T 每年底將會檢視相關報表，並且檢驗受託者自行計算之營運成績是否合理，再將結果向水力局報告。

#### **（五）大草原河電廠（Savannah River Power Facilities）**

大草原河站點（Savannah River Site：SRS）位在南加州，其下大草原河電廠（Savannah River Power Facilities：SRPF）擁有超過 100 英哩的配電線，16 個分站，這些設施在 1950 年代建造，用以提供電力服務，在 1994 年，大草原河操作辦公署（Savannah River Operations Office：SROO）為了解決 SRPF 發電成本過高及一項須花費高達 9 千



1 百萬的設施更新計劃的問題，經內部評估後，認為委外可以減少其營運及更新成本，決定將發電及相關設備委外，在此案例中，委外項目包含了二項，一個是名義上的設備資產移轉，一個是將業務委外，並簽訂管理合約委由南卡羅林納（South Carolina Electric and Gas Company：SCE&G）公司經營。依合約關係，SCE&G 公司為 DOE 的受託人，而 SRPF 則為一公有民營的機構，即 SRPF 的所有權仍屬 DOE。有關於此案設備委外的方式將 484-D 的發電廠、週邊設備及蒸汽管線以 10 年期的方式交由 SCE&G。

經由審查契約簽訂後的第一年的營運績效後，DOE 初步估計此項委託案將可在這 10 年間為南加州政府省下 1 億 5 千萬的營運成本，另外，有關員工權益的部分，此項委託案造成 150~200 名員工失業，SCE&G 必須承諾僱用這些員工中其中的 50 名。

在 1995 年 10 月 1 日，此項正式委託案正式移轉給 SCE&G，且環境評比認證立刻被發了下來，但當關於勞工職業安全及健康安全方面則出了司法問題，為了解決此問題，南加州政府花了 7 個月的時間重新研議及擬定出相關配套措施，並在完成之後將其交給聯邦職業健康管理局（Federal Occupational Safety and Health Administration：OSHA），以利委外程序得順利進行。

此案在委由 SCE&G 公司之後，隨在剛開始時，營運相關成本雖未見下降，但之後隨著內部設備調整、整合後，營運成本有顯著下降的情形，然此委託案仍有幾點值得探討：

- （1）在契約訂定的同時，由於忽視了員工職業安全及健康權益的部份，導致相關管理機構如環境部門辦公署（Departments

Office of Environment) ，職業安全及健康等部會的管注及干預，將使整個委外顯得更複雜，此點亦值吾人注意。

(2) 此項委託案由於事先於未與工會妥善溝通，對於員工的權益、相關配套也未提出詳盡方案，導致委託過程中發生勞資糾資的問題，嚴重影響勞資雙方的關係。

## 二、<sup>5</sup>OECD會員國政府業務委外經營相關經驗

OECD 會員國公有民營的案例性質雖與現行國營事業不大相同，且多屬政府業務委外的案例，然其推動委外相關經驗，亦可做為參考，案例如下：

### (一) 丹麥國家醫院大樓清潔與土耳其自助餐服務的委外經營

丹麥將歌本哈根國家醫院大樓的清潔服務委外經營時，其績效監測系統已規劃完成，醫院建立一組控制人員來確保受託商所執行的工作是否符合契約之要求，每個月有超過 40 次未事先預警的品質檢查。而土耳其財政部將自助餐委外經營時，也已經確保可以定期監督以輸出為基礎的數量與品質標準的契約。若受託商行為不符合契約要求，將會受到警告，並對前兩次的違規課以罰鍰，如累犯至第 3 次，契約將被終結，受託商的保證金也會被沒收，而財政部也不必償還這些執行設備的費用。綜觀上述 2 個個案，提供下列的經驗為借鏡：

- 1.若政府將業務委外經營時，尚必須扮演好監督的角色，將不會以任何方式減少該項服務組織的績效責任，這一點特別重要，尤其當原先所之服務是交由外面單位提供時。

---

<sup>5</sup> 李宗勳，(2002)

- 2.組織應該定期與正式監督受託商績效，以確保契約規範的績效標準完全落實。尤其是當績效資訊源自於受託商時，更應該詳細審查以確保資訊正確無誤。
- 3.雖然委外經營牽涉正式的契約關係，但是兩造均需要體認在發展合作關係的相互依賴與利益，而非處於敵對關係。

## (二) 冰島的行為與情緒問題兒童照顧服務的委外經營

當冰島政府決定將帶有行為與情緒問題兒童的居家照顧委外經營時，尚未知道是否有任何可能的承包商願意提供這些服務。由於政府只決定是否可以擴展競爭投標政策到社福的核心服務，因此必須在公開刊物中刊登廣告，同時，也必須建立競爭式的私人市場機制，因而幾乎所有居家照顧都必須採取競爭委外經營的模式。在這一個案中累積了下列經驗：

- 1.提供者在市場的競爭機制是達成委外經營利潤的關鍵，而政府則藉由在相關服務委外經營的市場發展中扮演主要角色，藉以健全競爭市場的體質。
- 2.上述競爭市場是相關於契約的範圍與持續性。從另一方面來說，契約規模可能很小且時間很短，以致無法獲取利潤，或者是大規模與長時間，以致於僅有最大的提供者可以參與，因此每次所做的判斷都應該很明確地列入競爭的影響。
- 3.避免契約過度簡化對促進市場競爭也很重要。換言之，假如有明確的目標，那麼不僅是在實務運作面，甚至市場也可以鼓勵發展自己的建議書與解決方案。
- 4.委外經營的部分採購業務，應該由投標程序決定，因為這可能會

牽涉部分投標者的實際時間與資源，因此為了使這個過程簡化與縮短，應該讓更多具有合法身分的投標者參與。

### 三、<sup>6</sup>高階經理人改革案例-通用電力公司

#### (一) 委託原因

在 1992 年之前，通用動力可說是擁有做人的歷史，它為美國軍隊構思、設計與製造了各式各樣的先進武器與其他系統，該公司的產品包括軍機、核子潛艇、航空系統、飛彈和電子系統。但當時國防工業卻遇到政府大幅削減採購量，使得業界嚴重生產過剩，1989 年。董事會把曾經當過太空人的威廉·安德斯(William Anders)從奇異(GE)公司請來擔任<sup>7</sup>執行長的法定接班人。並向其保證在 1991 年任職通用動力的執行長。因此，安德斯只有一年多一點的時間可以仔細研究公司的各項業務，他的目標則是要擬訂一套可行的策略來帶領公司前進。當時通用動力可說是深陷泥之中。股價從 1987 年 2 月每股 70 美元的高點跌到 1990 年年底（也就是安德斯接任時）的 25.25 美元。此外，公司還虧損了 8 億多美元，公司的舊債與附帶借款也被信用評比機構調降了等級。

安德斯看得很清楚，通用動力必須縮減規模與範疇。他覺得公司的經營缺乏效率，他覺得公司必須迅速轉型，於是他撤換或淘汰了大部分的高階主管，並完成了一波的裁員，公司的營運則由一群非常能幹的董事所組成的一流董事會負責監督。接著安德斯向董事會報告說，公司需要聘用大量的新經理人，但他懷疑在目前的狀態下，公司能取得所需要的技術與經驗。

---

<sup>6</sup> 戴至中、陳正芬(2003)

<sup>7</sup> 執行長(CEO):為企業裡負責日常事務的最高行政人員，其必須向董事會負責，且多半為董事會成員之一。

## （二）董事會訂定激勵方案

為了徹底解決這個問題，於是安德斯便在董事會的同意下，為大批經理人與其他的重要員工訂出了全面性的獎勵方案。這些獎勵總共包括薪資、紅利、限制股的獎賞。安德斯的想法是，為了徹底改造公司的文化，所以必須給重要的經理人及員工強烈的財務誘因。這項方案的其中一項作法是配發新的股票選擇權，以取代當暗「低於水平」而且對持有人沒有價值的舊獎賞。安德斯的方案中還包括了股票投資計畫（stock investment plan / SIP）。也就是由公司配合 6 萬多個參與員工的投資貢獻，使他們願意拿錢來買公司的股票。到了 1991 年 6 月，公司有 54% 的人參加了這項計畫；到了 1992 年 6 月，參加這項計畫的人已經持有公司 15% 的股票。安德斯覺得通用動力必須大幅改革才能浴火重生，而他所需要的適當條件此時都已經具備。他相信自己可以讓各階層的管理人與大部分的計時員工從股東的角度思考，並願意帶頭改變公司，而不必強迫他們按照上級的指示來行動。

## （三）改革成效

隨著大部分員工都接受了公司再造的需要，改革也隨即展開；因為唯有如此，通用動力才能度過國防預算縮減與業界生產過剩的難關。公司接連展開後續幾波的裁員、削減管理階層，並開始把對通用動力的價值不如買主的事業脫手。把這些事業賣掉後，公司發現自己的現金比支持剩餘事業成長所需的經費還多。當安德斯宣布多角化的策略對公司毫無用處，「過多現金」的最佳用途就是透過股票回購計畫或股利把現金分配股東時，財務分析師無不對他另眼相看。這項宣布造成股價持續上漲，就像當初宣布獎勵方案時一樣。財務分析師和投資人可從公司財務表現中感受到一股強勁的上揚走勢，並預期股東

價值可望進一步提高，於是便紛紛買進股票。

公司的轉變速度快得令人難以想像。到 1991 年年底時（安德斯的第一年），獲利情況已經恢復，公司握有 8 億美元的現金，而大部分的長期債務都已還清。透過資遣加上好幾項脫手事業所帶走的員工，公司幾乎減少了 20% 的人員。這些改善主要反映出投入較積極的員工一直在進步，股價也因此上漲到 53.75 美元，足足比 1991 年的股東價值多了一倍。

沒有人會想到，這種基本改革與重組策略的徹底結合加上以提高股東價值為目標的全套式獎勵方案所產生的結果竟然會這麼成功。在 1991 到 1993 年間，通用動力出售了 7 個部門並進帳了 8 億美元。到 1993 年年底時，公司透過這些相關行動所得到的現金將近有 40 億美元。用來清償公司將近所有的債務、加發年度股利結股東、以將近 10 億美元買回 1,300 多萬股，並透過三次額外的配息回績結股東每股 50 美元。這些舉動對公司的股東價值有很顯著的影響，除了總計每股 3.25 美元的股利和額外配股給股東的 50 美元以外，股價更從 1992 年 1 月的 55 美元上漲到 1993 年 12 月的 92 美元假如把股利和額外的配息都算進來的話，等值的股價就會使每股超過 150 美元。

#### （四）報酬

表 3-2 列出了在 1991 年 1 月到 1993 年 12 月運段期間所提高的股東價值是如何分配給通用動力的管理階層、員工和股東。圓額是以百萬美元計，整體收入包括分紅、限制股的收入，以及股票選擇權的收入。

表 4-2 1991 年到 1993 年所提高的股東價值分配給管理階層、員工和股東的情形

單位：百萬美元

參與人員	總收入	佔總收入的百分比
安德斯（執行長）	\$ 54	1.1%
其餘 25 位高級主管	\$ 258	5.3%
其餘 1,300 位主管	\$ 144	3.0%
4 萬 8000 個股票投資計畫的參與者	\$ 450	9.3%
通用動力員工數小計	\$ 9063	18.7%
其餘股東	\$ 3,958	81.3%
總和	\$ 4,864	100.0%

資料來源：戴至中、陳正芬(2003)。

綜合上述，歸納 2 點通用電力成功的因素：

#### 1. 董事會充分授權

在這裡看到了一個非常優秀又很稱職的董事會，它看出公司需要徹底改革，於是第一步便先從外面找來了一位非常能幹的執行長。董事會讓這位新的執行長有時間了解公司的問題及規劃策略，充分授權給他、通過計畫讓廣泛的財務獎勵適用於公司的每個員工及高階經理人，並確保策略能很有效地執行。

#### 2. 誘人的激勵方案

董事會同意安德斯為大批經理人與其他的重要員工訂出了全面性的獎勵方案。這些獎勵總共包括薪資、紅利、限制股的獎賞，為了能徹底改造公司的文化，所以必須給重要的經理人及員工強烈的財務誘因。包含配發新的股票選擇權，薪資、紅利、限制股的獎賞。

#### 四、<sup>8</sup>企業化經營之國營事業-淡馬錫公司

新加坡淡馬錫控股公司為新加坡最大的國有控股公司，隸屬於新加坡財政部，財政部對其持股 100%，成立於 1974 年，主要涉及金融、交通、電信等領域。在管理體制方面，淡馬錫在市場上是以獨立法人的型態呈現，並擁有充分的營運自主權，完全按市場方式經營，而政府在不直接參與事業營運的情況下有效實現其所有權。政府通過向淡馬錫委派董事控制人事權，審閱淡馬錫財務報告、討論公司經營績效和投資計畫等，把握企業發展方向。淡馬錫同樣不直接介入相關企業的經營和決策，而是通過加強董事會建設來實現對相關企業的有效監督和管理，淡馬錫企業同樣享有充分的經營自主權，完全按照商業原則運作。法人治理結構方面，公司法規定公司在董事會的領導下經營其業務，董事會下設常務委員會、審核委員會及領導力發展和薪酬委員會三個專門委員會。其中獨立董事占絕大多數，以保證董事會的獨立性。董事會與經營層分設，高級經營團隊由董事會聘任，對董事會負責，董事會對其進行考核和監督。股東委派的董事履行監督作用，獨立董事一般負責董事會中專門委員會的工作，這樣使董事會職權明確，相互制衡，有效做到公正和獨立。董事任命委員會則控制淡馬錫的人事權，但不干預其日常經營活動，淡馬錫在投資決策和資金使用等方面享有完全的自主權，淡馬錫則定期向財政部提供財務報表和簡報遞交一份下屬子公司經營狀況的報告，除非發生重大問題，淡馬錫從不干預其控股公司的日常經營。淡馬錫並不直接任命所投資的公司的經營管理者，而是由屬下公司積極工作，向國際尋求合適的經理人，鼓勵所屬企業到境外聘請專業董事與職業經理人是淡馬錫的重要政策。截止 2005 年 3 月止，淡馬錫投資組合市值已高達 1030 億新元，

---

<sup>8</sup> 資料參考：<http://www.amteam.org>



年平均股東報酬率達 18%，2003 年及 2004 年淡馬錫公司的平均投資回報率更達 33%，引起世界矚目。綜歸上述，歸納幾點淡馬錫控股公司成功的關鍵：

#### Ⅰ 良好的經營自主權

淡馬錫在市場上是以獨立法人的型態呈現，並擁有充分的營運自主權，完全按市場方式經營。淡馬錫控股公司與政府及其旗下企業權力邊界十分清晰，所有權與被賦予充份的經營自主權，政府並不干涉事業平日事業的營運決策。

#### Ⅰ 董事代表制實現對事業之控管

政府透過對淡馬錫公司董事的委任，對公司進行監督管理，公司法並規定公司在董事會領導下經營公司的業務，董事會與經營階層分設，高階經營團隊由董事負責聘任並對董事會負責，董事會則對其進行考核和監督，包含公司的經營情況、投資決策等，必要時董事會成員也會定期不定期的審查訪問。董事會對淡馬錫控股公司的進行監督和管理，而董事會再向新加坡政府負責，監督方面做到有效分層及獨立，為淡馬錫控股公司在治理方面帶來顯著的成效。

#### Ⅰ 政策性任務的補貼

淡馬錫公司本著企業化的經營原則為理念在市場上呈現，因此，對於具有公共性質、政策性任務的業務或投資，新加坡政府會給予淡馬錫公司補貼，至少要让淡馬錫公司在不虧損的情況為前提。

#### Ⅰ 經理人的重視

淡馬錫控股公司非常重視經理人的專才及授權程度，他們會從世界各地找來擁有不同專長的經理人，建立一完善的經理人市場，且經理人管理與政府完全脫離。

## 第二節 國內公有民營案例

### 一、國內公有民營沿革

我國政府業務委託民間經營作業，早於民國 70 年由行政院訂頒「民間參與政府經濟事務推行要點」後即已開始，之後十餘年間，行政院亦陸續針對行政業務委託民間辦理，訂頒了「行政革新方案」、「行政業務委託或外包民間辦理實施計畫」。至民國 86 年行政院頒布「政府再造推動計畫」，積極推動「獎勵民間參與公共建設」、「以委託或外包予民間辦理，簡化政府業務」等措施，確立政府業務委託民間辦理之政策方向。現行我國著名的委外案例，包含台南市立醫院、高雄市旗津醫院、台北萬芳醫院、郵政醫院、屏東海洋生物博物館，武陵農場第二賓館、軍備局 302 廠等，在此以探討武陵農場第二賓館、軍備局 302 廠、台北萬芳醫院做為個案討論。

### 二、武陵第二賓館

#### (一) 委託背景

武陵農場設立初期以農業生產為主，然隨著近年觀光產業快速的發展，由於之前遊客居住問題一直無法有效解決，為了帶動並繁榮地區觀光發展，政府在民國 90 年 4 月 7 日動工興建「武陵第二賓館」主體建築物及週邊的公共設施，並已於 92 年的 6 月完工啟用，交由儷野大飯店股份有限公司營運。為國內第一件依「促進民間參與公共建設法」完成之農業重大設施委外經營之案件。

#### (二) 法源依據

除依行政所需相關法規外，該案主要系依「促進民間參與公共建設法」條例第 3 條第 7 款「觀光遊憩重大設施」之公共建設類別，以及第 8 條第 5 款「由政府投資新建完成後委託民間機構營運；營運期間屆滿後，營運權歸還政府」之促參辦理方式，即為所謂 OT 模式，並依據促參法施行細則第 39 條第 4 項規定「主辦機關辦理民間參與公共建設，得聘請財務、工程、營運、法律等專業顧問，協助辦理相關作業」，並依政府採購法第 22 條第 1 項第 9 款規定採限制性招標，上網公開徵顧問廠商，經評選委員會公開客觀評選出最優顧問廠商。公開徵求民間機構參與經營。

### （三）委託範圍

簽約委外的部份包括了武陵農場現有土地、建物、工作物、基地上之附屬設施及營運資產，另外週邊空地的綠地植栽、景觀步道、露天表演場、瀑景設施提供住宿、餐飲、休閒等等服務。

### （四）委託期間

自民國 92 年 8 月 1 日起至民國 102 年 7 月 31 日止，為期 10 年。

### （五）經營權限

受託單位應自負盈虧並負責管理、維護本農場所交付之所有土地、建築物、工作物、基地上之附屬設施及相關資產，並應負擔受託營運所衍生之各項規費、維修、行銷、人事、因違反法令應繳納之罰鍰、稅捐、地價稅、房屋稅、營業稅等費用。除為促參法第 52 條規定之改善計畫或第 53 條規定之適當措施所需，且經場方同意者外，不得轉讓、出租、設定負擔或為民事執行之標的。

### （六）權利金訂定

有關權利金之訂定，主要分為兩部份：

1. 固定權利金：前 3 年每年收取 700 萬元，後 7 年每年收取 1,050 萬。
2. 營運權利金：每年營業總收入之 4.6%。

#### (七) 費用訂定

依 50% 與 50% 之比例負擔本場污水處理廠及焚化爐等相關設施維護費用。其餘之稅賦、費用概由受託單位自行負擔。

#### (八) 員工相關

由於此為新設之施設，無既有員工安置之問題，然基於照顧弱勢團體，規定徵聘第二賓館員工時，應優先聘用榮民、榮眷及當地原住民。

此案例即為以簽約委外的方式達成公有民營，政府除可節省相關預算支出之外，還可徵收相關稅收及權利金，權利金部份，基於考量廠商經營成本負擔，在營運初期收取較少之權利金，營運權利金收取係採利潤制，用以鼓勵廠商創造業績並分享利潤。委託期間方面，得標廠商營運以 10 年為期，如經營績效良好，在經營期間以契約規定，給予優先續約之特許，此舉即在於考量藉優惠措施增加誘因，藉此激勵經營廠商為長期之規劃，更可減少政府財力、人力的額外支出，符合中長期國家發展之需要。此外，為了增進公共建設服務品質，規定經營廠商自簽約委外第 5 年起，陸續進行客房及餐飲內部裝修。

由於此案為觀光事業發展，雖無攸關民生生計之任務負擔，然對於社會公益性之服務推廣仍不遺餘力，對於觀光業而言，主要目的就是發展、活化地方之發展並促進人員互動及交流，是此，對於有關民

眾交流之相關作為，在合約中均有明訂相關優惠措施，如睦鄰會議設施或場地，依定價給予 7 折加成優惠，並不定期辦理訓練講座，免費服務睦鄰對象。此外，本案尚創造出許多業機會，在契約中明定，將榮民、榮眷、當地原住民列為第一優先聘用對象，最少僱用全部員工之 25% 以上，確有助於創造整體經濟效益並兼顧地區發展之就業機會。

由於國營事業多擁有龐大土地資產，然諸多土地多閒置不用，導致國家資產使用無效率，本研究認為，對於擁有觀光利基（如台鐵居各路段精華區之環島路線、台糖龐大土地資產）之國營事業，若能藉由公有民營之方式將土地資產善加開發並委由民間經營，活化土地資產之使用，提升其價值，亦不失為一可行之方法。

### 三、軍備局聯勤 302 廠

#### （一）委託背景

1990 年代以後，政府預算排擠效應逐漸顯現，國防部除配合前項政府「組織再造」工程，精減及裁撤績效不彰之國防工業機構外，並期望能參酌、援引其他部會作法，構思、規劃國防工業組織突破性變革方案，惟軍工廠研發、生產能量基於長期任務導向缺乏競爭、營運效率低落、生產成本偏高、技術升級困難等因素，難與武器現貨市場競爭。因此，國防部將國防主要武器裝備之外的研發、生產及維修機構之營運，視為資本門支出（公共建設），採取突破性的作法。在完成執行法源立法後，透過「軍機商維」和「國有民營（GOCO, Government Owned, Contractor Operated）」等策略（與 OT 案類似），解決國防財政負擔等各項問題，並可引進民間企業經營加速國防工業

機構的技術更新與發展。(表 3-3) 為國防部推動民間參與國防工業推動國有民營沿革概況：

**表 4-3 國防工業實行國有民營沿革概況**

時間	決議事項
1997 年	國防部委託經濟部航太小組進行「軍工廠國有民營化可行性及實務」之研究。
1998 年	國防部物力司完成推動建立軍工廠國有民營化制度之研究。
2000 年	前國防部長唐飛裁示：「國防部已檢討三十四個軍工廠及機構，考量國防安全因素與民間、國防工業在基礎設施、專業技術、經濟規模、市場特性、投資報酬、經營策略等方面的差異性，最後篩選出十九個適合轉型的機構，又在其中擇出九個優先檢討機構，列為轉型的主要評選對象」。
2001 年	「國防法」及「國防部組織法」分別完成立法及公布施行
2002 年	「國防部科技工業機構委託民間經營管理辦法」、「國防部科技工業機構與法人團體從事研發產製維修辦法」、「國防部科技工業機構產品銷售辦法」等公告施行，確立國防工業業務委託民間辦理法源依據。

資料來源：楊曉熹、黃榮護，(2006)

國防部對委託民間參與國防工業建設(軍機商維和國有民營)的執行原則為：

- 1.已有能量之工廠設施原則上採「國有民營」。
- 2.無能量者，則依情形以「國有民營」或「商維釋商」。
- 3.後勤政策、組織結構及作業程序均須配合調整。
- 4.後勤人力結構與專長的需求將因而改變。

後再經國防部以：1.結合民間資源，提升經營績效評估；2.應以國防需求為優先；3.不影響國防安全；4.經營事項能配合促進相關產

業經濟發展等4項因素考量，最終選定以「軍備局第302廠」，作為「國有民營」政策推動之首例。

## (二) 法源依據

1.國防部所屬單位委託民間經營之法源依據：(1)國防法第22條第3項：「國防部為發展國防科技工業及促進相關產業發展，得將所屬研發、生產、維修機構及其使用之財產設施，委託民間經營。」(2)國防法第22條第4項：「前二項有關合作或委託研發、產製、維修、銷售及經營管理辦法另定之。」

2.委託民間經營管理之執行依據：依「國防部科技工業機構委託民間經營管理辦法」辦理，總計5章38條。內容部份，除律定委託民間經營管理相關主體及權責外，並敘明辦理簽約委外之方式、契約內容、招(決)標、履約監督、人員疏處及其他等。

上述簽約委外之方式，可依分為(1)民間機構「未參與」科技工業機構整建或擴建之簽約委外(2)民間機構「參與」科技工業機構整建或擴建之簽約委外等兩項。

依國防部科技工業機構委託民間經營管理辦法第14條：

「主辦機關得科技工業視機構或財產設施之現狀、特性及需要，決定僅就現有之機構或財產設施辦理簽約委外，並於簽約委外期間屆滿或簽約委外契終止時收回。」即與OT模式類似。

國防部科技工業機構委託民間經營管理辦法第17條：

「主辦機關得就現有科技工業機構或財產設施整建或擴建之需要，委託民間機構予以擴建、整建，並為營運；營運權於營運期間屆滿或簽約委外契約終止



後，除契約另有規定外，應無償歸還主辦機關。前項整建或擴建資金，除契約另有規定外，由民間機構負擔。」此項委外經營則與BOT模式類似。

委託標的方面，則是依據「國防部科技工業機構委託民間經營管理辦法」，中之「民間機構未參與整建或擴建」方式辦理，惟其性質包括「勞務」及「財物」併同委商。

### (三) 甄選方式

聯勤302廠簽約委外契約主要有：

- 1.依政府採購法第7條合併財物及勞務採購方式辦理。
- 2.依政府採購法選擇性招標，經資格審查及最有利標等二階段投標。資本額限制9千萬元以上；押標金5千萬元。
- 3.決標方式依政府採購法採最有利標辦理，並訂價格、管理等8項評選，由評選委員會以總評分法評分。
- 4.廠商自訂軍品報價，惟應低於國防部公告底價之90%。
- 5.履約保證金訂定為5千萬元。

此外，為了能讓簽約委外作業順利，另外成立評選委員會負責審查作業，主辦機關成立履約監督辦公室，負責督導簽約委外作業之執行。

### (四) 經營權責及期限

聯勤302廠所屬土地、建物、設備及機具等全權委由向邦公司使用，期限5年，契約履行達2年6個月時，可申請議價續約一次，續約期間3至5年。

#### (五) 經營範圍

以聯勤302廠委託前已有之業務為基礎，並依國防工業機構委託民間經營管理辦法第36條，「民間機構接受簽約委外後，不得再以原科技工業機構名稱從事對外交涉及行文等行為。」規範廠商經營行為。

#### (六) 委製金額

上限為新台幣70億元，第一年委製總價不得低於7億元。

#### (七) 承製單價

不得高於國防部核定單價90%，並自正式營運日起第3個會計年度，就基期年度與當年度比較漲跌幅逾5%部分，按躉售物價指數之變動率同幅調整單價。

#### (八) 權利金部分

合約廠商訂約權利金為1億5千萬元。經營期間，每年按承製非軍品銷售額之約定比例或最低額度，繳納經營權利金。

#### (九) 合約管理

合約商應於每年1月及7月，提出經會計師簽證之財務報表，如有違反政府法令規定，其所肇生之責任及罰款等，均由合約商負責。

#### (十) 違約罰則

凡擅自中斷營運、未如期交貨、未依期限繳交權利金、違反員工權益者，均應依規定繳交懲罰性違約罰金。

#### (十一) 效益分析

在國防部在將聯勤302廠委由民間企業經後，估算該案在服裝購

置經費、員工薪資、權利金的收取、租金收入、營業稅收入、員工分紅、其他投資利益，5年委託期間可創造逾20億餘元之效益，見表4-4。

**表4-4 聯勤302廠委託民間經營前後績效比較**

項目	簽約委外前	簽約委外後	效益	效益對象
服裝購置經費	約 500,000 萬元	約 405,900 萬元	約 94,100 萬元	國防預算 (效益 68%)
第 302 廠軍職人員薪資	約 22,400 萬元	0 元	約 22,400 萬元	
動產、不動產投資	約 8,000 萬元	約 1,000 萬元	約 7,000 萬元	
其他費用	約 14,000 萬元	0 元	約 14,000 萬元	
廠商利益	0 元	約 27,400 萬元	約 27,400 萬元	廠商 (14%)
訂約權利金	0 元	約 15,000 萬元	約 15,000 萬元	作業基金 (效益 10%)
經營權利金	0 元	約 5,000 萬元	約 5,000 萬元	
國有財產租金收入	0 元	約 4,600 萬元	約 4,600 萬元	國庫 (6%)
營業稅收入	0 元	約 7,500 萬元	約 7,500 萬元	
員工福利及分紅權益	0 元	約 5,000 萬元	約 5,000 萬元	員工 (2%)
5 年簽約委外期間：估計可創造約 202,000 萬元之綜合效益				

註：綜合效益數據僅以第一手資料做估算為參考

資料來源：楊曉熹、黃榮護，(2006)

有關國防科技採國有民營法源問題之探討，目前主辦機關辦理民間參與公共建設優先適用「促進民間參與公共建設法」。惟國防部在推動「國防科技與工業機構」委外業務時，原亦想爰引使用該法，惟因不符「公共建設」定義，爰按「國防法」及「國防部科技工業機構委託民間經營管理辦法」辦理。然而，深究「國防部科技工業機構委託民間經營管理辦法」之法律地位，屬於法律授權制定之法規命令(國防法下之子法)，其位階等同於法律施行細則，內容則未納入排除其他政府部門法規命令條款，當抵觸其他部會之相關法律時無效。如：在規劃階段，國防部依公共工程委員會建議，招商方式仍須採用「政府採購法」暨其所屬子法等方式辦理。故此，在規劃及招商期間，行

政院、國防部及勞委會基於法源之適切性，曾召開過多次跨部會會議，員工及工會團體亦針對簽約委外法源質疑及陳抗，足證法源位階不足以排除其他法律時，所可能衍生之適法性困擾，以及在執行上所遭遇之質疑及爭議。

另外，由於302廠為一既有單位，因此在委託執行中，面臨到員工安置的問題，302廠內部員工有二種身份，一為非軍職員工，一為軍職人員，非軍職員工採「自請退休」、「接受主辦機關安置」、「資遣」、及「隨同民間機構移轉」等4種方式，軍職人員則採調任及依「國防工業機構委託民間經營管理辦法」第33條第1至第3款規定辦理。

在其辦法中第33條第1項內容為：

「主辦機關辦理簽約委外時，義務役之軍職人員，除經國防部同意外，應辦理調任。志願役之軍職人員，除自願調任其他軍事機關外，依下列規定辦理：

- 1.服滿法定服現役最少年限，未達各階現役最大年限或年齡退伍資格，不願隨同移轉民間機構，並依陸海空軍軍官士官服役條例及其施行細則辦理退伍者，加發七個月俸給總額之疏退獎勵金。
- 2.服滿法定服現役最少年限，未達各階現役最大年限或年齡退伍資格，自願隨同移轉民間機構，並依陸海空軍軍官士官服役條例及其施行細則辦理退伍者，由主辦機關與民間機構協議僱用後，不發疏退獎勵金。
- 3.前二款以外之其餘人員，由主辦機關辦理調任其他軍事機關，或納入簽約委外機構編制調整後員額；納編人員於納編期間，應配合民間機構辦理受委託業務，薪給待遇由民間機構支給；於納編期間退伍者，假前二款規定辦理，但不加發疏退獎勵金。

前項第一款所稱俸給總額，包括俸額、專業加給及主管職務加給；領取疏退獎勵金人員，如於七個月內再任有給公職時，應由再任職機關追繳扣除退伍月數之疏退獎勵金。

前項所稱退伍月數，指自命令退伍生效日，距再任有給公職日之月數；不足月者，依足月數計算之。

第一項第二款所訂辦理退伍移轉民間機構者，其原軍職服務年資特別休假日數，應予併計。」

此外，302 廠為尚對留用之員工權益，訂定下列保障規範：包含非依法令不得任意解僱，意願隨同移轉員工，由合約商賡續僱用，保障 3 年工作權，薪資待遇，則比照原有水準，雇主不得任意調動員工離開廠區，職工福利依職工福利金條例相關規定辦理，並承諾遵守營運計畫書中所列對員工權益保障及勞動條件等具體計畫。若終止勞動契約，除依勞基法退休金標準發給資遣費外，加發 7 個月薪資及勞保補償費。

有關招標部份，雖在招標當時成立評選委員會及相關監督機構負責督導作業執行，然在 302 廠委外之後，軍品價格卻大幅提升，舉例來說，一件成本原為 33 元的防護衣，在委商後上漲為 100 多元，（資料來源：立法院全球資訊網）除軍品價格飆漲外，在受託商成員團中，有部分人員為與內部熟識之退役將官，不免讓人產生互謀圖利之聯想，觀督導多為互相熟悉之人士，亦或是成員組成毫無變動，監督行為將演變成僅具突俱形式，毫無實質效力的例行業務，此點亦值得吾人借鏡。

聯勤第 302 廠為現行國內首宗將軍事產品委託民間經營管理的案例，當中的思維及作法，當值學習，並藉其經驗思索往後國軍軍事委商之推動。

## 四、台北市立萬芳醫院

### (一) 委託背景

為了減少每年新台幣5億元的公務預算支出，及藉助民間機構經營效率，台北市政府遂決定將萬芳醫院委託民間經營。歷經多次審慎公告招標，同意將其委託給台北醫大學經營。於85年7月正式簽訂簽約委外合約；台北醫學大學隨即展開萬芳醫院的籌備工作，於86年二月正式開幕。

### (二) 法源依據

萬芳醫院主要係依「臺北市市有財產委託經營管理自治條例（原臺北市市有財產委託經營管理辦法）」及「台北市政府委託經營市立萬芳醫為實施要點」辦理。

### (三) 經營權責

依「台北市政府簽約委外市立萬芳醫院實施要點」第3項，由衛生局提供萬芳醫院之土地、建物及水電等既有基本設施予接受簽約委外萬芳醫院者使用，並由經營者自負管理及經營責任，係一簽約委外之案例。

### (四) 經營期限

自簽約起9年為期。

### (五) 回饋金訂定

考量受託者營運負擔，自第5年起自營運收入中回饋1%。

### (六) 監督方面

由於本案係由衛生局為委託機關，故萬芳醫院受衛生局監督，另成立「醫院管理中心」統籌規畫市立醫院的相關問題，另外組成「台北市立萬芳醫院監督委員會」針對經營契約書所規範的各項業務，進行定期或不定期的監督。

萬芳醫院案即為簽約委外之公有民營案例，由經營者自負管理及經營責任，在國內聲譽頗佳，然而，該案在招標時卻發生流標之情事，究其原因，很有可能是因醫院係屬公共服務性質之機構，除在初期需繳納高額保證金外，尚需配合公共衛生相關事務，若為使投標商配合這些公共事務，契約的規範、條件及限制又將變的相對嚴格，此舉將讓投標商卻步，恐造成投標廠不足，造成流標之情事，為了能順利委外，勢必將招標條件限制放寬，但如此招標商素質將降低，影響服務品質。

除了萬芳醫院外，國內尚有諸多醫院以公有民營之方式委由民間經營契約條件（見表4-5）（見表4-6）及案例，推動原因不外乎是為節省政府財政支收、藉由民間經營手法提升事業經營效率，我們當可從中歸納出幾點相同點：

- 1.土地與建築物所有權仍為政府。
- 2.經營權歸受委託單位且自負盈虧。
- 3.醫療責任由受託醫院自行負責。
- 4.醫院人員不具公務人員身分，人事任用由受託單位自行決定。
- 5.政府採集體委託方式。
- 6.受託單位於合約期滿後有優先續約權。

表4-5 公辦民營醫院簽約條件情形

單位：千元

	台中市立復健醫院	台中市立老人醫院	台南市立醫院	郵政醫院	臺北市立萬芳醫院	高雄市立小港醫院	高雄縣立鳳山醫院	高雄縣立岡山醫院	高雄市立旗津醫院
簽約期	6年	6年	9年11個月	5年	9年	9.5年	7年	8	7年
投資金額	100000 (3年內)	100000 (3年內)	100000 (6年內)	100000 (2年內)	100000 (3年內)	460000 (3.5年內)	60000 (3年內)	60000 (3年內)	30000 (3.5年內)
保證金	10000	2000	-----	30000	200000	50000	12000	12000	20000
回饋條件	第一年3000*	每年57000	每年7000	第一年8000	第五年起自營運收入中回饋1%	第六年起自營運收入中回饋2%	第四年起自營運收入中回饋2%	第四年起自營運收入中回饋2%	第六年起自營運收入中回饋1%

資料來源：許素貞（2001）。

表4-6 國內公有民營醫院一覽表

醫院名稱	所屬單位	受簽約委外單位	接辦時間
台中市立復健醫院	台中市政府	中山醫學大學附設醫院	1986年3月
台中市立老人醫療保健醫院	台中市政府	弘光醫事技術學院	1995年10月
台南市立醫院	台南市政府	秀傳紀念醫院	1987年7月
郵政醫院	郵政總局	聯揚集團	1994年2月
台北萬芳醫院	台北市政府	台北醫學院	1996年7月
高雄市立小港醫院	高雄市政府	高雄醫學大學	1998年2月
高雄市立旗津醫院	高雄市政府	高雄阮綜合醫院	2000年7月
高雄縣立鳳山醫院	高雄縣政府	長庚紀念醫院	2000年2月
高雄縣立岡山醫院	高雄縣政府	秀傳紀念醫院	2000年2月

資料來源：許素貞（2001）。



另外，亦可發現現行公有民營之醫院裡，委託期間多在 10 年期以下，這是因為若使用公有財產超過 10 年，將依土地法 25 條「直轄市或縣（市）政府對於其所管公有土地，非經該管區內民意機關同意，並經行政院核准，不得處分或設定負擔或為超過十年期間之租賃。」得送經議會送審才可成立，如此將花費更多的人力、時間成本，是此，為了規避議會的審議，其期限多會訂在 10 年以下。

另外，由於萬芳醫院為一新設機構，故無員工安置問題，其中高雄旗津、鳳山、岡山醫院等原屬公立醫院，在委託民間經營時面臨到員工安置的問題，以旗津醫院為例，當時政府在移轉前先將其他市立醫院空缺留下，再陸續把旗津醫院的員工移轉到其他市立醫院，移轉前先對員工做意願調查，了解員工的心態，並多次安排說明會，讓員工了解新的工作地點環境，移轉後，由於新安排的工作地點多離家較近，且規模較大，獎金隨業務量而增加，且員工仍具公務員身份，過程可說是順利，當時對於安置員工的方式大致如下：

- 1.輔導參加轉業訓練：各政府單位或其主管機關應針對其所屬即將離職員工及就業市場需求，委託相關機構辦理轉業訓練。
- 2.對於具有公務員任用資格、不願隨同移轉之員工，將其名冊函送主管機關協調安置，必要時可將名冊函送行政院人事行政局協調相關主管機關優先遴用。
- 3.對於已達退休年齡或無法予以適當安置之員工，訂定優惠措施，以保障員工權益。

## 五、澄清湖淨水廠

### (一) 委託背景

以台水公司之澄清湖淨水廠為例，該案係所謂管理合約之模式，雖此委託模式並無收取權利金做為報酬，每年尚必須支付一筆管理費給受託廠商，但當時由於高雄地區水質污染日趨污重，加上原有淨水設施老舊，既有設備已不足以因應此困境，若置之不顧，將影響民眾權益，遂借重民間技術及管理，將淨水業務委由民間經營管理，由於當時相關配套設計得宜，加上得標廠商營運績效良好，質效益實大於其所支付之管理費，在此分析如下：

### (二) 根據法源

由於台水公司為公司體制，因此該公司在採公有民營係經董事決議始可進行，並依「政府採購法」等進行招標。雙方訂定「澄清湖淨水場委託代操作及維護契約條款」，廠商營運則以不違反中央、省(市)及各地方政府機關所訂定之相關法規為基準。

契約訂定，則是明確定受託者之經營圍範、費用給付、委託期間、責任歸屬、監督機制以確保雙方之權責。

### (三) 經營範圍

由於此委託案主要是以淨水為主，除明確確定其淨水負責範圍外，亦訂定出水準檢測之標準評定。

### (四) 費用給付

由於該案係所謂的管理合約制，委託者必須支付受託廠商一筆營運管理費，費用的設計將影響廠商之該案對於營運管理費之設計，本

案對於受託廠商費用之給付，除基本代操營運費用外，另設立一連動機制，將廠商之營運績效與其報酬連結起來，第一年的費用給予機制為：

第一年每月代操作及維護服務費用（元/月） = 契約決標之單位水量代操作及維護費率 x 廠商當月所供應之總出水量。

若廠商當月所供應之總出水量高於當月台水公司所要求之總出水量，則每月代操作及維護服務費用為本契約決標之單位水量代操作及維護費率乘以當月台水公司要求之總出水量計算。

在此模式下，有二個好處：1. 廠商報酬與績效有相連結的關係，是此，廠商在達成水質檢測標準之餘並除收取固定費用外，方有誘因提高生產，可同時兼顧質與量的供給。2. 此機制之設計亦可防止廠商為了績效而非理性的提高出水量，如此方可避免造成過度生產、資源使用無效率之情事。不僅如此，費用的給予至第二年始會隨著物價做調整，避免受託廠商因物價膨脹而權益受損，亦能確保廠商之收益。

#### （五）委託期間

依契約第 4 條規定，“本契約代操作及維護工作之服務期限係自本工程整體試運轉合格日之翌日起算共計 15 年。”

#### （六）責任歸屬

契約中明訂，有關場內之設施維護，在實施操作及維護工作期間，受託廠商須負起一切操作及維護設施的責任，其工作並需符合本契約及本規範各條款之規定，另外，該契約中亦有考量簽約時難以預見之風險（如天災、罷工、戰爭等非預期性的因素）承擔問題，若發生難以預見之風險，廠商得先行口頭告知台水公司，並於 3 日內正式

通知，台水公司得與予協助，以達風險共同承擔之效。

#### (七) 監督方面

業務稽核方面，台水公司建立一套自我評鑑制度(Self-assessment for Treatment Plant Optimization)，廠商業務營運則需按此標準執行，台水公司得以不定期之方式審查廠商平時之工作日誌、月報告、年報告及對廠商操作及維護工作施行情形之查驗，若對廠商營運執行有疑議時，廠商得有陪同復檢及提出相關證明之義務，資產查核方面，廠商在年報告中必須同時附上最新之財產清冊及新一年度之資產管理計畫，並將增加或減少之設施詳列出，以確國家資產之完整。

#### (八) 效益分析

高雄澄清湖淨水廠興建完畢並交由民間營運之後，其水質比以往改善許多，此廠為政府興建完交由民間經營，系採所謂 OT 模式，由於此廠所運用之設備系統與原舊有淨水廠不同，台水公司得將部分人力移轉至該廠與民間企業結合，不僅能活化既有員工之流動，亦可藉由學習、觀摩民間企業習得新技術。廠商在訂定的規範內致力淨水業務運作，並得由專家來評估以公正的角度來監督廠商營運績效，對整個淨水廠及台水公司淨水業務，應是利多於弊。此外，研究認為，採管理合約模式下，雖無權利金的收取，但若將公共施設交由民間企業經營提升事業經營效率，也不失為一可行方法，由於現行國營事業中，多有技術專業性的特質，雖然需付費給委託廠商，藉由民間技術提升營運績效，實質效益應大於所支付之管理費。

表 4-7 國內公有民營案例整理

委外案例	武陵第二賓館	軍備局聯勤 302 廠	台北萬芳醫院	澄清湖淨水廠
推動原因	促進觀光發展	精簡裁撤績效不彰之國防工業機構	減少每年新台幣 5 億元的公務預算支出	高雄地區水質污染嚴重，原淨水設施老舊，因此欲借重民間技術來管理淨水廠。
推動經過	政府於 90 年興建「武陵第二賓館」，92 年完工且交給僱野大飯店股份有限公司營運	國防部將主要武器裝備之外的研發生產維修機構視為資本門支出，並透過法源立法，以「軍機商維」和「國有民營」等策略，引進民間企業經營	經多次公告招標，後於 85 年 7 月正式與台北醫學大學簽訂簽約委外合約。	-
法源依據	1. 促進民間參與公共建設法第 3 條第七款、第 8 條第五款、第 39 條第 4 項	1. 國防法第 22 條第 3 項、第 4 項 2. 國防法科技工業機構委託民間經營管理辦法第 14 條、第 17 條 3. 政府採購法第 7 條	1. 台北市市有財產簽約委外管理自制條例	1. 政府採購法 2. 澄清湖淨水廠委託操作及維護契約條款
效益評估	政府權利金收入： 1. 固定權利金 2. 營運權利金 外部效益： 1. 提升工作效率 2. 促進地方觀光發展	政府權利金收入： 1. 訂約權利金 2. 經營權利金 外部效益： 1. 提升市場競爭能力與營運效率 2. 減少國家財政支出	政府回饋金訂定： 1. 自營運第五年起需於營運收入提撥 1% 的回饋金。 2. 敦節政府支出，提升經營效率。	高雄水質比已往改善許多。
契約責任	1. 員工需優先聘請弱勢團體 2. 經營廠商自委託第五年起需進行客房與餐飲內部裝修 3. 敦鄰措施	1. 留用員工保障 3 年工作權規範，薪資待遇比照原有水準， 2. 雇主亦不得任意調動員工離開廠區	經營者需自負管理經營責任且自負盈虧，亦需配合公共衛生相關事務	本案為管理合約，因此政府需給付受託廠商一筆營運金，廠商報酬與績效具有連結效果，產生誘因提高水的質與量。此外，廠商需於營運期間負起一切操作與維護設施的責任。
利弊檢討	以簽約委外方式辦理，可以節省政府預算支出，還可收取稅收與權利金，促使國家資產使用效率提升。	302 廠委外後，軍品價格大幅上升。此外，受託商疑與退役將官熟識，監督與被監督者若為互相熟悉之人士，恐監督行為僅剩形式，毫無實質督導效力。	1. 萬芳醫院招標時發生流標之情事，主因在於醫院為公共服務性質機構，初期需繳交高額保證金，亦需配合公共衛生事務，因此讓投標商卻步。 2. 由於萬芳醫院於當時為新設機構，故員工安置問題較無重大問題發生。	高雄澄清湖新淨水廠採 OT 模式建立，興建完畢即交由民間營運，所運用設備與舊廠不同，台水公司得將部份人力移轉至新廠，訓練員工技能與新知，且水質確實改善，對整個淨水廠與台水公司淨水業務，應是利大於弊。

資料來源：研究整理。

### 第三節 本章小結

由第一、二節國內外公有民營的案例探討，歸納幾項重點：

- 一、於前述萬芳醫院的例子裡，由於醫院本身具有社會公益的性質，為了能讓廠商配合這些任務，在契約的訂定上勢必相對嚴格，此舉將讓投標商卻步，恐造成流標之情事，但通常政府為了能順利將事業委外，通常會將招標條件限制放寬，如此造成招標商素質將降低，影響服務品質。前述DOE的ITRI案例，也發生流標之情形，DOE為解決此問題，多次透過宣導，與廠商協調、溝通達成共識，終能在不影響的契約條件下達成合約。另外，研究認為，像此類與民生相關之事業，(如台水的穩定供水、台電穩定供電)政府若考慮委託民間，看是否要以補貼的方式，亦或是與承接商共同負擔這些任務，期能在確保社會大眾權益下，能繼續提供服務。
- 二、有關事業委外招標，雖在招標多會成立評選委員會及相關監督機構負責督導作業執行，然時有委託之後造成商品價格上漲，及受託商成員與內部熟識，如此，不免讓人產生互謀圖利之聯想，觀督導多為互相熟悉之人士，亦或是成員組成毫無變動，監督行為將演變成僅具突俱形式，毫無實質效力的例行業務，此點亦值得吾人借鏡。
- 三、員工權益部分，也是簽約委外是否能成功的關鍵，以Hanford去污設施為例，該單位在委託之前即特別重視員工權益問題，包括員工的安置計劃、員工的心理諮詢和離職通知等將相關配套訂定好並予以立法保障，使委託過程不受太多外力阻擾，另外以SCE&G為例，由於在委託時忽視員工職業安全及健康權益的部

份，引起相關部會的注視，讓委託案耽擱，不僅如此，該案在委託前並未與工會溝通好，對於員工的權益、相關配套也未提出詳盡方案，導致委託過程中發生勞資糾資的問題，嚴重影響勞資雙方的關係，值得注意。

四、由於國營事業多擁有龐大土地資產，對於擁有觀光利基（如台鐵居各路段精華區之環島路線、台糖龐大土地資產）之國營事業，若能藉由公有民營之方式將土地資產善加開發並委由民間經營，不僅能活化土地資產使用，亦能為事業帶來成長。以武陵農場開發案為例，本案亦是將土地開發再利用，並委由民間經營，除每年有一定回饋金收取外，尚創造出許多業機會，甚稱為一成功的觀光委託案例，契約中對廠商收取回饋金、續約的方式，除考量到廠商的負擔外，亦能同時兼顧雙方利益，達永續經營之效，值得參考。

五、水力資源在各國多會透過管理合約的方式委由民間管理，引入外部技術及管理，合約費用的訂定多會採固定及變動二種給予方式，以此激勵廠商，為其提升營運效率。

六、由通用動力的案例可知，要自外部引進高階經理人來改善事業經營，除了訂定的誘人的激勵方案，充分授權給高階經理人是相當重要的。

七、新加坡淡馬錫控股公司成功的關鍵因素：

- （一）政府授予公司良好的經營自主權。
- （二）透過董事代表制實現對事業之控管。
- （三）政策性任務的補貼。
- （四）經理人的重視。

## 第五章 公有民營模式之探討

本章前三節就研究所建立之公有民營之模式，探討、分析其可行性，並針對各模式所面臨之問題提出相關配套及所需考量要素；第四章則針對員工權益相關問題探討；第五章則是公有民營監督機制之建立。

### 第一節 國營事業引進高階經營團隊之探討

#### 一、現況及問題

引進高階經營團隊（或高級經理人）目的係在於藉重其專業知識、管理來經營管理事業的營運績效，現行國內外公司亦不乏有自公司外特聘專業經理人之案例，如花旗銀行、富邦金控等公司，這些高階經理人均能運用其專業知識及管理，為公司帶來不一樣的成效及面貌。

在第二章國營事業體制檢視已分析過，現行政府超過 50% 之國營事業，不管在管理、人事、預決算、審計等仍需受國營事業相關法規規範。是此，引進高階經營團隊下來經營管理國營事業，或許在內部治理有一定提升，但由於仍處於既有法規框架下運作，對於整體事業經營效率的提升可能有限，即使高階經營團隊有再高明的經營手法及策略，仍有可能發生無法一展長才之憾，就營運自主性而言，必須要給能給予適度的鬆綁，而除了體制必須改變以外，尚必須考量下列幾點作法，分述如下：

#### （一）選任

在公司組織結構的組成中，一般而言是由股東大會、董事會、高



階經營團隊所組成，其中，執行機構即由高階經營團隊所負責，這些高階經營團隊（即高階專業經理人）受聘於董事會，在董事會授權範圍內，擁有對公司事務的管理權和代理權，負責處理公司的日常經營事務，而董事會則負責監督管理高階經營團隊之責，以此達事業之經營與管理分離之效。在過往，國營事業董事長、總經理多由政府指派，時有政治酬庸，或是非專業背景之人士來擔任其要職之情事，而行政院人事局在民國94年公佈「行政院所屬國營事業機構負責人經理人董監事遴聘要點」，即規定總經理<sup>9</sup>（經理人）遴選交由董事長來<sup>10</sup>（負責人）決定以取代過往官派制度，讓國營事業在公司經營治理上以走向專業導向為首要考量。

經理人的選任，通常可分為內部晉升及外部人選，內部晉升及外聘各有其優劣，茲整理如表5-1：

表5-1 經理人內部晉升及外部人選之比較

模式 優、缺點	內部晉升	外部人選
優點	1.較無員工、文化融合衝突的問題 2.基層主管以此為最高目標，較有動力努力打拼 4.受過前任經理人一定程度的訓練 5.對企業內部的決策、運作較熟悉	1.名聲與可能的神秘感完全建立於企業之外 2.績效標準自成一格，雖然不一定會造成衝突，但絕對和未來的雇主不一樣，所以有可能建立成功的新標準 3.有比較好的機會和新的董事會建立公正密切與客觀的關係 4.注入樂觀與希望的氣氛，以充分發揮現有的機會
缺點	1.挑選小組同樣深知他的缺點 2.組織內會有競爭者出現，這些人可能會用小動作來扯	1.董事會一開始會懷疑人選領導企業的能力，因為新的經理人對於企業的歷史與文化缺乏細微的了解與體會 2.在很多情況下與重要的廠商及顧客

<sup>9</sup>經理人：依「行政院所屬國營事業機構負責人經理人董監事遴聘要點」定義，指實際負責執行事業機構之股東會或董事會決策之執行首長，其職稱包括總經理或其他相當職務。

<sup>10</sup>負責人：依「行政院所屬國營事業機構負責人經理人董監事遴聘要點」定義，事業之負責人指可決定事業機構經營政策之最高首長，對外並代表事業機構，其職稱包括董事長或其他相當職務。

優、缺點	內部晉升	外部人選
	新任經理人後腿 3.若此職務有好幾個內部人選角逐，自然會出現一個或多個輸家，可能造成後遺症 4.對於市場機會的看法會比純粹的外人狹隘 5.接任後很可能會把蕭規曹隨奉為圭臬	都缺乏深厚的關係，而且可能也沒什麼管道來建立這些關係 3.要是有內部的競爭者，董事會就會出現摩擦與可能的派系之爭，而且內部人員對企業的好處可能會在適應上級的過程中喪失 4.不管考核得多仔細，把領導權交到外部人選手上一定會有風險。 5.可能發生員工、文化融合衝突的問題

資料來源：研究根據戴至中、陳正芬(2003)整理。

## (二) 任期

就任期方面，目前在「行政院所屬國營事業機構負責人經理人董監事遴聘要點」裡規定，經理人（總經理）須與負責人（董事長）同進退，也是說當事業機構負責人有異動時，經理人必須隨同離職。這樣的規定雖然可以達到責任制，不過現行國內董事長時有負政治責任辭職下台，或是更換頻繁（如台糖董事長從 2000 年至今（2007 年）共換了 5 位董事長），雖現行國營事業對董事長多有任期之規定，但能圓滿完成任期者卻又屈數可指。

另外，由於現在國營事業董事長與總經理必須先行辦理退休，大部分主管（副總經理）憂心仕途變化難測，而不敢冒風險，若非有特殊情形，一般主管多會選擇而不出任總經理職務，諸此情況，可能造成優秀經理人對任期的不確定性而影響其接任意願。

## (三) 報酬

目前國營事業薪給給付均需按照相關規定辦理，如「經濟部之經濟部所屬事業機構用人費薪給管理要點」、財政部之「財政部所屬事

業機構用人費薪給管理要點」、交通部之「交通部所屬實施用人費率事業經營績效獎金實施要點」等要點辦理。就事業<sup>11</sup>主持人薪給部分，在「經濟部之經濟部所屬事業機構用人費薪給管理要點」第4項規定：“各事業機構主持人（董事長、總經理）之年度薪給標準，得在不超過本部部長年度薪給百分之九十範圍內，由本部依據企業規模、經營目標達成情形及經營績效程度等因素，評定不同等級核定支給，並報行政院備查。”

而在獎金部份，按其第7項規定：“各事業機構得按當年度考成成績發給所屬人員考核獎金，最高以二個月薪給總額為限；另各事業機構因所屬人員工作績效達成之總盈餘〔決算盈餘＋政策因素影響金額〕中，得視經營績效情形及所屬人員貢獻程度，發給績效獎金，最高以二.六個月薪給總額為限。”在此規範下，事業主持人之薪給尚必須受部長薪給限制，而獎金部分，考核加績效最好的情況亦只有4.6個月（包含所有國營事業從業員工），與民間企業相較之下，激勵的誘因較為不足。

## 二、相關配套措施

### （一）研擬新法或修法

在現行「公營金融機構管理條例（草案）」<sup>12</sup>的內容裡，已有針對現行法規之限制做適當的鬆綁相關措施，在此分別就以草案內容對其組織管理、人事、預算、採購投資及審計等規定鬆綁做一分析：

#### 1.組織管理

由「公營金融機構管理條例（草案）」第5條規定：“公營金融章程之變更，其有股東會者，經股東會決議後即為確定；其無股東會者，經董事會決

---

<sup>11</sup>主持人：依「公營事業機構員工待遇授權訂定基本原則」定義，事業之主持人為董事長、總經理。

<sup>12</sup> 相關內容請見附錄七(96年四月版本)

議後即為確定。”一般而言，公司章程即為公司組織與行為的基本規範，公司章程的訂定對公司的運營具有十分的影響性，既是公司成立的基礎，也是公司營運的準則，其內容包含了一公司的營運方針、組織行為、內部營運管理等，目前國營事業在組織變更上仍無法做有效彈性調整，而在此規範下，公司章程（包含營運方針、組織行為、內部營運管理）僅就股東或董事會同意即可確定行使。相較之下，在組織管理明顯比現行國營體制調整上彈性靈活許多。

## 2. 人事管理

由「公營金融機構管理條例（草案）」第11條規定：“公營金融機構董事長、總經理、代表公股之董事及監察人，具公務員身分。公營金融機構副總經理以下員工不具公務員身分；其人事管理事項，由各公營金融機構備查之人事規章辦理。前項人員不適用刑法第一百三十一條及貪污治罪條例第六條第一項第四款、第五款之規定。”由於目前國營事業員工多具公務員身份，相關人事管理制度均須依公務人員相關法規辦理，無法適時做調整（包括裁員或減薪），應就人員之進用、解僱、薪給、考核、福利、遷調、退休、資遣等人事相關事宜由事業機構自行訂定並報主管機關備查，人員管理明顯比現行國營體制彈性靈活許多。

## 3. 預決算

由「公營金融機構管理條例（草案）」第 15 條規定：“公營金融機構應擬具營業預算，經董事會決議後，於管理機關所定期限內報請審核後即可據以執行；其繳庫盈餘數由管理機關編入其預算。

公營機構之決算，其有股東會者，經股東會承認後即為確定，其無股東會者，經董事會決議及監察人審核後即為確定，並均應送管理機關備查。

前項決算之財務報告應經會計師查核簽證；會計師辦理查核簽證應經管理機

關之核准，並準用依證券交易法第三十七條第一項訂定之會計師辦理公開發行公司財務報告查核簽證核准準則。”較之於目前國營事業在預決算使用方面，尚必須按法行事，逐項審理，使得預決算執行時效不彰。政府應儘可能以股東權利的立場管理事業機構，以檢視事業之投資報酬、盈餘目標取代預算逐項審理，並參考法國做法，僅就政府之預算補助支援及繳庫盈餘作國會審議。

#### 4.採購投資

由「公營金融機構管理條例（草案）」第 16 條規定“公營金融機構之事務，除與營繕工程及財物之購置、定製、變賣有關事項，得就其程序是否合法為事後審計外，其他事項，不適用審計法。前項營繕工程及財物之購置、定製及變賣之辦理程序，由董事會訂定，報請管理機關備查。”較之於目前國營事業在採購、投資均需經主管機關逐級審核，「公營金融機構管理條例（草案）」第 16 條規定，程序上明顯簡化許多。

#### 5.審計

同「公營金融機構管理條例（草案）」第 16 條，較之於目前國營事業在各項收支均須辦理審計，在「公營金融機構管理條例（草案）」第 16 條裡，僅就針對營繕財物等項目進行審計，不須針對各項收支做審計，程序上明顯簡化許多。

另外，按國營會之「經續會結論具體執行計畫」編號 C034、C035 法規鬆綁之國營事業管理法修正建議(研擬案)裡，亦有針對如何鬆綁國營事業管理法，讓國營事業達企業化經營之探討，在此以組織管理、人事管理、預決算、採購投資、審計等觀點，將相關內容整理如表 5-2 所示：

表5-2 國營事業企業化法規修正檢討

規範事項	現行條文	建議修正條文	說明
組織管理	第 8 條 主管機關之職權如左：一、所管國營事業機構之組設、合併、改組或撤銷。二、所管國營事業業務計劃及方針之核定。三、所管國營事業重要人員之任免。四、所管國營事業管理制度之訂定。五、所管國營事業業務之檢查及考核。六、所管國營事業資金之籌劃。前項第三款重要人員之任免，如事業組織有特別法之規定者，依其規定。	第 8 條 主管機關之職權如左：一、所管國營事業機構之組設、合併、改組或撤銷。二、所管國營事業業務計劃及方針之核定。三、所管國營事業重要人員之任免。四、所管國營事業管理制度之訂定。五、所管國營事業業務之檢查及考核。六、所管國營事業資金之籌劃。前項第三款重要人員之任免，如事業組織有特別法之規定者，依其規定。 <u>但屬股份有限公司之國營事業，由股東會或董事決定之，並報主管機關備查。</u>	增訂但書規定，對已屬股份有限公司之國營事業，回歸公司法體制，擴大董事會權責，由公司股東會或董事會決定，以利企業化經營。
預決算	第 12 條 國營事業應於年度開始前擬具營業預算，呈請主管機關核定之。	第 12 條 國營事業應於年度開始前擬具營業預算，呈請主管機關核定後 <u>實施</u> 。	為推動國營事業企業化經營，以及落實法規鬆綁之精神，宜回歸國營事業管理法第 12 條規定，由主管機關核定國營事業年度營業預算即可據以實施，爰修正本條文部分文字。
審計	第 17 條 國營事業各項收支，由審計機關辦理事後審計，其業務較大之事業，得由審計機關派員就地辦理之。	第 17 條 國營事業就 <u>重大投資、財產變賣</u> ，由審計機關辦理事後審計，其業務較大之事業，得由審計機關派員就地辦理之。	僅就重大投資、財務變賣等業務接收事後審計，以簡化國營事業審計相關業務。
採購投資	第 25 條 國營事業之採購或營造，其投標訂約等程序，由各級事業機構，依其主管機關之規定辦理，其審計手續，依照本法第十七條規定辦理。	第 25 條 國營事業之採購或營造，其投標訂約等程序，由各級事業機構，依其主管機關之規定辦理，不適用政府採購法。其審計手續，依照本法第 17 條規定辦理。	1. 國營事業本質乃須自負盈虧之企業體，實有別於一般行政機關，其經營須面臨市場競爭，採購作業之良窳，攸關其競爭力與經營績效。因此，若以監督管理行政機

規範事項	現行條文	建議修正條文	說明
			<p>關採購作業之規範加以約束國營事業，恐使其失卻經營彈性與機動性。</p> <p>2.政府採購法施行以來，國營事業迭有反映採購實務執行之窒礙，為解決此一影響國營事業企業化經營之問題，宜回歸國營事業管理法第25條規定，由主管機關訂定國營事業之採購作業程序等規範，並明定不適用政府採購法。</p>
人事管理	第31條 國營事業用人，除特殊技術及重要管理人員外，應以公開考試方法行之。公開考試，以分省舉行為原則。	第31條 國營事業用人，由各事業主管機關負責擬訂相關辦法，並報行政院核定備查。	為能讓國營事業在用人方面能有較大的自主空間，人員進用當由各事業主管機關負責。而不須透過公開考試招考，利增加國營事業用人彈性。

資料來源：國營會，研究整理。

綜合上述，不管是在「公營金融機構管理條例(草案)」，或是「經續會結論具體執行計畫」對於相關法規的制定或建議，主要精神都在於降低國營事業所受到的層級管制，並落實公司治理精神，此實為必要之作法。

因此，建議可仿照「公營金融機構管理條例(草案)」之精神，依事業之經營情形訂定相關條例，或是修改國營事業管理法，並盡量能降低國營事業所受的束縛及管理層級，包含組織管理、人事、預決算、採購投資、費率的訂定(公用事業)等要項，俾讓國營事業邁向企業化之經營，亦能讓引進高階經營團隊的效果更為彰顯。

## （二）選任

依94年公佈「行政院所屬國營事業機構負責人經理人董監事遴聘要點」，規定董事長遴選總經理（經理人），董事長可由經理人市場（可能是內部，或是外部）找到優秀、專業合適之經理人，顯見國營事業已逐步走向以專業導向，但仍應儘量避免政治力的干預及介入而影響國營事業之經營。至於經理人由內部晉升或外部選任，則必須視公司經營情況、制度而定，由表5-1分析可知，經理人由內部晉升較無員工、文化融合衝突的問題，且對企業內部的決策、運作較為熟悉，不過，若公司已面臨經營不善，極欲突破的窘境下，亦可考量自外部引進專業經理人，為事業注入不一樣的思維及活力。

## （三）任期

必須要能給予經營團隊明確的任期規定，而任期時間的決定，可依公司的經營績效來決定其任期，如設定一考核期限，以3年為限，在3年內必須繳出績效成績，未達到者予與更換，經營績效良好者，得以續聘。

## （四）報酬

現行國營事業就薪給、獎金方面此規定恐對事業機構主持人的薪給產生若干限制，難吸引民間經營長才。因此若欲從市場中引進一流經營專業人才，薪資架構的改變是必要的。依經濟部經授營字第09620350680號函裡，即有建議主持人薪給當不受部長薪給規範，各事業應當就其企業規模、目標達成度、經營情形評定不同等級核定新給，就獎金部份，應放大考核或績效之上限。除薪給、獎金外，應當給予其他誘因，包含特別福利的給予、額外津貼、長、短期績效的紅利等激勵因素。



### 三、高階經營團隊與董事會權責釐清

#### (一) 高階經營團隊之權責

高階經營團隊主要任務為負責執行、領導事業之經營，其權責大可分為下列幾點：

##### 1. 策略擬定

高階經營團隊必須要能為事業提出、擬定合適，可行之策略，包含事業年度營運目標、成本目標、事業中、長期發展及願景...等。

##### 2. 策略執行

高階經營團隊必須要根據董事會所決議之策略確實執行，主持、領導事業的生產、經營、管理等工作，並向董事會提報事業經營狀況（包含目標達成率、財務情形....等），向董事會負責，另外，團隊必須負起事業經營之成敗。

##### 3. 監督

高階經營團隊之領導者（指董事長）除了擬定事業策略外，亦必須和董事會一同監督團隊之運作，以確團隊經營之績效。

#### (二) 董事會之權責

董事會須負起監督、指導高階經營團隊之責，其權責大可分為下列幾點：

##### 1. 策略審定

董事會必須要根據高階經營團隊所擬定之策略確實做好審定的工作。

## 2.提出建議

董事會的成員必須為專業、有相關背景之人士，並適時、適地的給予高階經營團隊專業的建議。

## 3.監督

董事會必須要能負責監督高階經營團隊之行為是否有按照事業目標進行及是否違法，並成立相關專門委員會負責擬定考核、評估團隊經營績效之標準。

## 四、政策性任務與績效之釐清

國營事業所背負的政策性任務通常會對事業營運造成負擔，經營者為能達成任務通常必須不計盈虧付出，實影響事業經營績效，因此，如何釐清績效與政策性任務的問題，為必要考量之重點，在與團隊契約簽訂時，對政策性任務之規範應當做到下列幾點：

- 1.確認政策性任務之範圍及項目。
- 2.那些項目需要政府補貼。
- 3.那些項目必須排除於績效考評之外。

由新加坡淡馬錫公司經驗可知，政府對於具有公共性質、政策性任務的業務或投資，均會給予補貼，至少要让淡馬錫公司在不虧損的情況下為前提；為能確保政策執行效率，政府應對於國營事業所負之政策性任務（如普及、提供偏遠地區之服務）給予一定額度之補貼，而對於因負擔政策性任務所造成之虧損（如電價無法隨成本上升而調整），在績效考評時應將之排除，以此釐清事業經營績效與政策性任務間之關係。

## 第二節 整體國營事業委外之探討

與引進高階經營團隊不同的是，本節所探討之模式係將整體國營事業委託出去交由另一家公司來經營，需就下列可能之考量要素，與營運自主權探討其可行性。

### 一、考量要素

#### (一) 資產規模

若欲將整體國營事業整體委外，必須要能從市場中找到規模相同（或相似）之公司，資本規模包含了一國營事業的資產總額、負債、業主權益等，以台電來為例，截至 95 年底止，台電資本額為 3,300 億元（330 億股），總資產達 14,076 億元，也就是說，台電必須從市場上找到資本額至少為 3,300 億元的公司來承接，否則若僅以小公司來承接台電，將演變成「小蝦米搏大鯨魚」之局面。

#### (二) 利潤誘因

國營事業為了照顧國計民生，通常會必須不計成本的提供所被賦予的責任，如台電必須提供電力普及服務，提供偏遠、離島地區平價供電，軍、教、農、市政電價優待，而台水必須提供穩定民生用水、偏遠、離島地區平價供水、市政、消防國中小用水優待等，而國營事業本身必須承擔、吸收其成本，事業無法以追求最大利潤來經營，除非政府能補貼因擔負政策性任務所造成的虧損，否則招商將有困難。

#### (三) 技術考量

由於國營事業因長期壟斷、獨佔市場的因素，使得事業之核心技術多僅存於國營事業本身，以台電為例，其具有完整的發、輸、配、售體系，除產生綜效外，更具有相關的高度專業與豐富的運轉經驗，

擁有長期研發新技術能力，領導國內電力技術發展。

#### （四）員工安置

若將國營事業整體委外，必要考量的是員工安置的問題，受託者必須要能承接部分比例或全部國營事業的員工，然國營事業組織龐大，員工人數非常眾多，且多已步入中、高齡階層，雖然可在合約中要求受託商承接既有員工，但員工在面臨組織變革時是否有意願轉換跑道、接受新事業主，都是必須考量的重點。

#### （五）公用費率調整

費率訂定的水準會影響國營事業的營運獲利，以一般企業來說，當事業有虧損時，除降低內部成本外，另一個方式就是提高價格來填補事業的虧損，不過現行我國國營事業多具有公用性質的特質，有關公用費率的調整，尚須依相關法規辦理執行，主管機關、立法院通常在秉著維護民眾權益之原則的情況下，對於此類與國民生計息息相關之提議多會嚴格把關、介入關心，讓費率在調整上受到諸多干擾及限制，導致費率的調整僵化無彈性。

#### （六）中途解約處置

國營事業多半具有攸關國民生計，照顧民眾的特質，以台電為例，其具有穩定供電之義務，在整體委外後，由於台灣地區電力系統獨立，一旦受託廠商發生經營不善或其他不可抗拒之因素，導致中途解約，此將讓民眾權益受損，衍生出更多問題，所產生的後果將不可言喻，是此，在委託之前，委託單位當有相對應之作法，包含：

- 1.於委託前需針對受託者之狀況加以了解，包含其營運狀況，組織規模、財務能力，名聲等，或可藉由同業、合作過之對象、使用者滿意程度評估考量，廠商的選擇，應儘量能選擇風險中

立、經營道德良好之團隊，以做好事先之預防。

2.受託對象一旦決定之後，則必須在合約中詳加規範，以確保廠商營運行為，除收取相關保證金外，亦可請廠商投保責任險，一旦廠商有擅自解約、中斷營運者，必須按規定繳交懲罰性違約罰金。委託者平日必須要能了解受託廠商營運情形，一旦廠商發生異樣，則必須深入了解調查，俾能及早查覺問題所在，以降低解約所可能產生的風險，另外，委託者可從市場中另尋第二（或第三）人選，做為既有受託者之候補人選，以防受託廠商臨時解約而無人接手情形。另外，有關員工部分，若廠商發生中途解約的情況，若員工具有公務員身份，由於具有法律保障，在移轉時有權利要求不結算年資，因此若受託單位中途解約，員工仍應保有工作權，且政府應負起承接之責。

#### （七）國有財產使用

國營事業為公司組織者（如台電、台水、台銀），其股份為事業用公用財產，其下之動產與不動產，係登記為國營公司所有，由公司負責管理，非屬國有財產；國營非公司組織之國營事業（如台鐵），則其名下管理之個別動產、不動產則為公用財產，必須在其收益不違背事業目的或原定用途者，依該法為處分或收益。

## 二、營運自主權

有關事業委外，究竟能給廠商多少的營運自主權，端視契約內容而定，不過在整體國營事業委外的情況下，應當是將國營事業所有的業務全部委託出去，由國內公辦民營的案例即可知，在「臺南市政府委託公辦民營醫院自治條例」第 10 條第 4 項裡，即有規定公辦民營

醫院之全部人事、採購、會計、盈虧及公共安全維護由受委託人負責，其條文如下：“公辦民營醫院之全部人事、採購、會計、盈虧及公共安全維護由受委託人負責。”而在「台北市市有財產管理自治條例」第 5 條規定“受託人對於受託業務須獨立設帳並自負盈虧....。”

換句話說，整體國營事業委外的模式下國營事業理當在人事、預算、採購、營運決策上將有相當的自主權，不過目前我國國營事業並未有像公辦民營醫院訂定相關自治條例，亦因之故，整體國營事業委外並無法源依據（亦無法排除國營事業管理法等相關規範），且整體國營事業委外涉及的業務、範圍非常廣泛，此模式如欲可行，尚必須另訂相關條例，比方說，「經濟部所屬國營事業公有民營管理（委託經營）條例」，並於條例中明訂受委託者的權利與義務，包含人事的運用、採購會計不受國營事業相關法規規定、自負盈虧（獨立設帳）等。條例重點應包含：

- 1.委託程序。
- 2.委託對象資格訂定。
- 3.委託、受託人權利義務（包含給予受託者組織管理、人事管理、預決算、採購投資、審計自主、公用費率調整）等相關訂定。
- 4.解約、續約條件。
- 5.監督（包含監督事項、監督成員組成）。
- 6.排除對國營事業管理之相關規範。

要提及者為第 6 點，條例與法在法源位階上雖相同，若僅在條例中給予受託者組織管理、人事管理、預決算、採購投資、審計自主，而未明確排除其他對國營事業管理之規定，恐有觸法之可能，因此第 6 點之規範實為必要考量。

### 第三節 國營事業部分委外之探討

#### 一、法規架構

部份業務委外目前在法律規範上並無太大問題(民間多已有行使之案例,如淨水廠管理、餐廳經營),主要是依據促進民間參與公共建設法或政府採購法,並於契約中訂定相關權利與義務,欲引用促進民間參與公共建設法,必須符合其項目範圍,民間參與公共建設法第3條之規定:“本法所稱公共建設,指下列供公眾使用或促進公共利益之建設:

- 一、交通建設及共同管道。
- 二、環境污染防治設施。
- 三、污水下水道、自來水及水利設施。
- 四、衛生醫療設施。
- 五、社會及勞工福利設施。
- 六、文教設施。
- 七、觀光遊憩重大設施。
- 八、電業設施及公用氣體燃料設施。
- 九、運動設施。
- 十、公園綠地設施。
- 十一、重大工業、商業及科技設施。
- 十二、新市鎮開發。
- 十三、農業設施。”

欲引用採購法,必須符合其項目範圍,其項目依其第7條規範:

「本法所稱工程,指在地面上下新建、增建、改建、修建、拆除構造物與其所屬設備及改變自然環境之行為,包括建築、土木、水利、環境、交通、機械、電氣、化工及其他經主管機關認定之工程。」

本法所稱財物，指各種物品（生鮮農漁產品除外）、材料、設備、機具與其他動產、不動產、權利及其他經主管機關認定之財物。

本法所稱勞務，指專業服務、技術服務、資訊服務、研究發展、營運管理、維修、訓練、勞力及其他經主管機關認定之勞務。

採購兼有工程、財物、勞務二種以上性質，難以認定其歸屬者，按其性質所占預算金額比率最高者歸屬之。」

由上可知，國營事業在部分業務委外時，若符合促進民間參與公共建設法則引用促進民間參與公共建設法，若符合採購法則引用採購法之規範，並在主管機關確認其適用範圍即可行使。

## 二、考量要素

### （一）委託期間

若委託期間過短，受託廠商可能僅以短期營運為目的，而忽然略了對委託標長期相關投資與維護，如此將不利事業長期發展（整體委外亦是如此）。委託期間過短，讓人員相對的無安全感，一旦契約期限到期，在無任何保障的情況下，對其亦是一大傷害，人員因面臨不確定性而不願意留任，造成人才流失，人才招募不易等情事，因此委託期間不宜過短，宜考量營運及管理績效來訂定委託期限。

### （二）適用範圍

當國營事業進行部份業務委外時，亦必須考量其業務可分割性的問題，某些業務具有獨立性質（可分割性）如電廠、淨水廠較適合委外，對於某些業務不宜切割、如銀行業必須考量綜效問題，或技術上有困難如台電的輸、配電，台水的管線，其委外所產生之成本可能大於其所帶來之效益，則較不適宜委外。



## 第四節 員工權益與安置

國營事業採公有民營，無可避免的，必須面臨員工安置的問題，而在不同的模式下，所必須面臨的員工問題亦不同，茲分析如下：

### 一、高階經營團隊

在引進高階經營團隊模式下，由於只涉及高層主管變動，除非賦予高階經營團隊有人事更換的權利，在現有體制下對於員工的工作權益（如薪資待遇）、安置（如工作權）並無太大的衝擊及影響，員工所面臨的，通常為組織變革，與新經營者認同、接受及管理等問題，探討如下：

#### （一）組織變革

組織在面臨改變壓力時，任何用以為持現狀的行為，都稱為抗拒變革。一般而言有三種反應：積極支持、中立的態度、反對。但是並非所有的抵制變革都是不好的，有時候，抗拒的原因可以作為管理者再度檢視變革的適當性，員工也可以藉由管理者的測試，來確定變革執行是否正確（王政傑，2005）。抗拒變革的原因如下（Hodge & Johnson, 1970；引自王政傑，2005；吳振忠，2001）：

##### 1. 個體的抗拒

變革將使個人地位有降低的可能性、變革引起恐懼時、變革影響工作內容時、變革減低個人權威或自由工作機會時、變革改變工作規則時、變革改變團體關係時、變革當時未向員工解釋，而員工亦未參與變計畫。

##### 2. 組織的抗拒

當改變技術流程而不調整組織架構來配合，技術上的改變不容易被接受。專業團體中的專家因技術的改變而抗拒變革，任何決策權力的重新分配都會威脅到組織中既有的權力關係，握有大量資源的團體通常會被視為變革的一種威脅。

至於如何降低員工對組織變革的抗拒?根據李聖賢（2000）、吳振忠（2001）等看法，提出幾點方法，臚列如下：

1. 加強組織員工的教育訓練

透過教育與訓練的方式減少組織成員的抗拒行為。

2. 擴大決策的參與

增加組織成員對變革計畫的認同與參與，增加相關人員的參與變革。

3. 提供溝通與對話的機會

增加與組織成員的溝通，消除其恐懼與疑慮。

4. 提供適當的協助與支持

對組織成員產生認知失調或適應不良時，可以提供協助適應狀況，增加其對變革推動的信任。

5. 運用協商與協議的方式

採取組織成員諮商方式，聽取其意見，維護成員利益，以達成某成協議。

6. 必要時的操縱與選擇

若是有其他途徑仍無法減少抗拒，可以利用強制或強行的方法

以降低抗拒行為。

## (二) 新經營者認同、接受及管理

由於國營事業員工長期處於一安定之體系，員工在心態、態度相較之下較為保守，因此，對於新事業經營者之手段、風格、想法很可能產生排拒，不配合等情事（如先前BENQ併購西門子案例，就常發生台灣籍主管與當地幹部以及員工溝通不良、協調困難等問題）。因此在委託前，必須加強與員工的溝通與協調，讓員工事先能了解經營者的風格及理念，且此溝通必須由新經營者的高層參與，俾讓員工感受其誠意，而新經營者也必須了解到員工所想要的是什麼。對於不適任或無法適應者，當採取優退或轉調其他單位等方式，必要時可能以減薪手段來提高其警戒心，希望能藉此提高員工對新委託單位的配合度，降低與新經營者的衝突。

## 二、委外（整體、部分）

次者，談事業委外員工權益問題，當事業委外時，除面臨上組織變革、新經營者認同、接受及管理問題，亦必須考量員工的“去處”。若為新設單位則無此疑慮，受託者當可直接承接受託標的，但若委託單位為一非新設的單位，則將面臨員工安置的問題。由於在委託之後，員工可能面臨資遣、裁撤，身份將由原來國營事業員工轉變成一般民間員工。單就工作環境來看，國營事業下環境安穩固定，而非國營事業員工則處於一較不穩定的工作環境，對於習於安定環境的員工，面臨如此變革恐怕會心生抗懼、排斥變化。表 5-3 為國營事業員工與非國營事業員工身份比較：

表5-3 國營事業與非國營事業員工身份比較

型態	國營事業	非國營事業
員工身份	兼具公務員身分，適用公務員服務法、公務員懲戒法、公務員保險法、及刑法中部份條文。	若依公營事業移轉民營條例第八條之規定，隨同移轉而繼續工作者，為留用人員。根據勞動基準法第三條第三項規定，該法最遲於民國八十七年十二月三十一日以前，適用於一切勞雇關係；所以，原則上留用人員將成為該法所適用之勞工，受有勞動條件最低標準之權益保障。
僱傭關係	員工應依政府之人事法規進用或辭退，派用人員尚有國家考試之限制。 非有重大過失，不易去職。	所有留用人員及未來進用人員皆與移轉後事業依民法及相關勞動法規定另訂定勞僱契約。
薪資	依行政院核定之用人費上限及薪給支給辦法辦理，調薪之調幅不得超過軍公教待遇調幅，營運績效即使甚佳，亦受置於上限。	依事業經營情況與市場情況而有所調整。
獎金	目前有績效獎金、考核獎金（含考績獎金、全勤獎金）久任獎金、僻地津貼、危險津貼、海上津貼。	依事業內部規定及經營情況辦理，另可依公司法分紅。
休假	每週工作四十小時，休息及休假依勞基法規定。	勞動基準法之特別休假規定：一年以上三年未滿者七日；三年以上五年未滿者十日；五年以上十年未滿者十四日；十年以上者，每一年加給一日，加至三十日止。
請假	依勞基法規定，但部份事病假不扣薪，且有特准病假，長達半年支全薪，半年支半薪。	依勞基法規定辦理，可能修改或取消原有較優渥之規定。
資遣	依勞基法及退撫辦法之規定辦理，目前每年尚有優惠遣退辦法，資遣條件及給付較勞基法優厚。	依勞基法辦理。
退休	派用人員之所有公職年資均可採計，派用人員可分別至六十、六十三、六十五歲退休，雇用人員為六十歲退休，退休金依勞基法規定。	公職年資民營公司無義務採計，退休年齡依勞基法則為六十歲（惟此為最低標準），延長並無不可，亦可不分身份以個案認定均未違法。 原支月退休金之人員依法改向經濟部支領。
撫卹	依經濟部國營事業人員退撫辦法辦理。	依勞基法辦理。
職業災害	依退撫辦法及勞基法相關規定辦	依勞基法辦理。

型態	國營事業	非國營事業
	理。	
保險	新進派用人員可選擇參加公保或勞保，惟以一次為限。 新進雇用人員一律參加勞保。員工均參加團體壽險。	一律參加勞保。
福利	依職工福利金條例規定辦理，提撥福利金依上限規定，除此以外依法不得以任何方式為員工謀福利。	仍依上述規定，但提撥未必是上限，但雇主亦可以其他方式照顧員工不受限於現有之政府法令。
工作環境	工作穩定、甚少資遣、流動率低、升遷受限、冗員存在。	人員精簡、流動率高、工作緊張、升遷靈活。
工作轉介	可依規定指明商調至其他公營事業、行政、教育機關。原有年資接計。	無此規定。
工會組織運作	可借用事業單位之辦公場所及人員開會，可請公差或公假，各項資源之流用較為方便。 但團體協商受限上級主管機關之規定甚難突破。	依工會法之規定辦理，員工可行使集體交涉以團體協約方式爭取權益，不必受限於主管機關。
勞資爭議	除依勞資爭議法，尚需考慮因特別權利關係，諸如罷工、怠工、集體請願、遊行，可能遭部份限制或禁止。	依勞資爭議法辦理，無此限制，但能否有具體成果難料。
員工參與	勞資會議、獎懲委員會、申訴委員會、職工福利會、退休準備金、監督委員會。	大致依上述規定，惟參與程度是否增加及被接納程度，端視雙方互動關係，例如有否能參與董事會等。

資料來源：資料來源：陳希平(1997)、蔡文濱(1993)；轉引自俞慧芸(1999)。

以案例探討的美國能源部SCE&G為例，由於在委託時忽視員工職業安全及健康權益的部份，導致引起相關部會的注視，讓委託案耽擱，不僅如此，該案在委託前並未與工會溝通好，對於員工的權益、相關配套也未提出詳盡方案，導致委託過程中發生勞資糾資的問題，嚴重影響勞資雙方的關係。再者，國營事業通常給外界的印象多是冗員充斥、生產力低落，對於以效率為導向之民間企業，恐不願繼續雇用既有員工，若受託單位無意願承接既有員工，勢必造成員工極大的反彈，將衍生出更多社會問題，因此員工安置成功與否，將影響委外

的成功性，是此，員工安置為委外時最重要的課題之一，以契約之觀點，建議能做到下列二點：

### （一）契約訂定方面

#### 1. 契約明訂員工移轉權利

現行我國國營事業採委外時，多是依相關辦法、原則來辦理，其中甚少對員工移轉權利做保障，有針對此項規定者，僅見於「國防科技工業機構委託民間經營管理辦法」裡第 28 條規定：「主辦機關於辦理委託經營時，科技工業機構之非軍職員工，除依勞動基準法（以下簡稱勞基法）第 53 條規定自請退休或自願接受主辦機關調整職缺安置者外，由委託機構依勞基法第 11 條規定，自委託日起終止勞動契約，並發給資遣費。前項員工於委託經營之日起，願隨同移轉受僱於民間機構者，應隨同移轉，並由主辦機關於委託經營契約中，明定要求民間機構聘僱。」

另外，在第 32 條裡又規定：「主辦機關於委託經營契約期滿或終止前，辦理繼續委託經營之招標時，應於招標文件中明定，得標之民間機構應同意以原民間機構相當之待遇、福利，聘僱隨原委託經營機構移轉且尚在職之人員。」此辦法中不僅規定主辦機關於委託契約中要求民間機構聘僱既有員工，亦規定在後續委託員工之保障權，因此建議國營事業若欲辦委外時，除應在契約明訂員工之移轉權利，要求受託者承接部分比例或全部員工外，更必須對員工之後續工作權（如優先僱用）做保障，以確保員工權益。

#### 2. 保障僱用期間及薪資

以 302 廠為例，當時在訂定契約時則對員工的工作保障期間、薪資待遇等做一規範，因此，要求受託受託者於契約訂定時必須保證在一定期間內僱用隨同移轉之員工，並保障以不低於原薪資水準僱用，

並規定受託者不得任意將員工調職，以確保員工之待遇。然為考量讓受託者能夠有較多自主經營的彈性及其承接能力，保證期間不宜太長，建議保障年限約為 5 年，一旦年限到期，則比照民間規定辦理（落日條款）。若採事業部份委託的情況下，亦可讓既有員工在一定期間內選擇回母公司之機制，以此確保員工權益。

## （二）年資結算、人事管理方面

再次，必須注意的是，當事業委外時，國營事業之員工是否必須辦理年資結清並資遣？一般而言，若無相關要點或規定，若在受託者願意承接的情況下，國營事業員工得不結清年資並隨同移轉，但通常為考慮新事業主之承接能力、意願或人力管理之配置，多會另訂有相關辦法、要點要求員工做年資結算後再由新事業主僱用，如上述「國防科技工業機構委託民間經營管理辦法」裡第 28 條即有規定，除自請退休或自願接受主辦機關調整職缺安置者外，由委託機構依勞基法第 11 條規定，自委託日起終止勞動契約，並發給資遣費。在「行政院及所屬各機關推動業務委託民間辦理實施要點」（行政院民國九十二年四月二十四日院授人字第 0920053601 號函修正）亦有類似規定：各機關依本要點推動政府業務委託民間辦理後，其相對節餘之人力，除因性質特殊，須專案提報計畫送行政院核定者外，應依下列原則辦理：一、適當安置：由主管機關依其所具資格、專長等條件，予以安置至其他需用機關；專長未能符合者，應施予專長轉換訓練後安置之。二、優惠退離：依現職員工優惠退離措施辦理。

因此，國營事業在委外時，若有資遣、結清之必要，當依辦法、或相關要點做年資結算之動作，而目前在實務上，國營事業結算時，除依勞基法規定，另多會訂定「資遣專案」之方式，讓國營事業之員

工從優資遣，而在資遣後，並隨同移轉由新事業主僱用。

不過，若其隨同移轉員工若具有公務人員身份(此指具有高普特考、經銓敘合格之人員)者，由於其身份受到法律保障，除非是民營化，或是有相關法源依據，否則其身份非依法律不得剝奪，受託單位亦無權變更其權益，因此，隨同移轉者之公務人員有權利不要求年資結算，然此將產生下列疑慮：一為隨同移轉之員工由於具有公務員身份，其任用仍受公務人員相關法規之保障，二為由於其隨同移轉至民間企業，必須遵循新事業主之管理與規範，雙重規範及管理下將讓新事業主在員工管理上產生許多不便，日後恐產生不必要之紛執或相關人事問題，突增受託單位與員工之困擾，因此，在此建議能以暫時凍結其公務員身份的方式，並且在凍結前先補償其產生之損失(比方說，月薪差額補償)，轉往民間後則比照民間薪資待遇辦理。

另外，亦可參考民營化前<sup>13</sup>中華電信的人事雙軌制度，即公務人員與一般聘僱人員二套人事制度並存，在此制度下，公務人員相關保障如待遇、退休、升遷仍比照公務人員相關規定辦理，新進人員則採聘僱制度，可分為定期及不定期二種，依單位需要做決定，在待遇方面，聘僱人員的薪資水準比公務人員高出 15~30%，亦可將其薪資結構調整為固定、獎金制。退休金方面，基層聘僱人員與公務人員相差不大，然高職等的聘僱人員則比公務人員高出一倍以上。相形比較之下，聘僱人員待遇比公務人員優渥，此制度的設計有三點好處，分析

---

<sup>13</sup> 「中華電信股份有限公司條例」第十二條第一項即有規定：「本條例施行前之交通部電信總局及其所屬機構現職人員轉調本公司者，其以具交通事業人員任用條例所定資位員，除聘用人員外，仍適用原有關法令之規定，繼續任原職至離職或退休為止。」人員，仍適用交通事業人員任用條例，其薪給、福路、考懲、退休、資遣及撫卹等事項，依交通部所屬人員專業人員有關規定；其未具交通事業人員任用條例所定資位人員，除聘用人員外，仍適用原有關法令之規定，繼續任原職至離職或退休為止。」



如下：

### 1.提供既有員工較多擇選機會

員工可以選擇申請永久轉任為聘僱人員或短暫轉任，讓員工得以在身份選擇上多了一項選擇。

### 2.建立員工競爭意識

藉由聘僱約聘人員，國營事業員工得與一般民間員工共事，並藉由學習、觀摩，使其漸漸改善公務人員心態，產生競爭意識。

### 3.提供員工身份移轉誘因

在此制度下，聘僱人員待遇比國營事業員工原待遇優渥，得以此誘導原國營事業員工選擇身份移轉。

我們將上述分析，整理如表 5-4：

國營事業公有民營後員工是否要辦理年資結清之比較：

**表 5-4 公有民營員工年資結清**

員工身份	不具公務員身份之員工	具公務員身份之員工
年資結清與否	<p>7. 一般而言，若無相關要點或規定，若在受託者願意承接的情況下，國營事業員工得不結清年資並隨同移轉。</p> <p>8. 為考慮新事業主之承接能力、意願或人力管理之配置，多會另訂有相關辦法、要點要求員工做年資結算後再由新事業主僱用</p> <p>9. 除依勞基法規定，另多會訂定「資遣專案」之方式，讓國營事業之員工從優資遣。</p>	<p>除非是民營化，或是有相關法源依據，否則其身份非依法律不得剝奪，受託單位亦無權變更其權益。</p>

資料來源:本研究整理。

## 第五節 績效衡量與監督機制

### 一、績效衡量

績效 (performance) 即受託者對事業經營之表現，委託者將事業委託給受託者一段期間後，必須檢視受託商是否有按原先之規範執行，達到預期之標準。傳統觀點，係以所謂成本/產出比做為衡量指標，此指標為機關在衡量委外績效時提供一簡單、明瞭之衡量方式，也就是說，欲衡量績效應當是盡量將其量化，如編製財報，或營運相關報表，並搭配委託者所訂定之衡量指標作檢測，用以衡量受託者之營運績效。

Hatry (1980) 認為，績效測量評估基準可分為下列七點：

- (一) 受託商使用成本之高低。
- (二) 受託商工作負擔程度與工作完成度。
- (三) 受託商所提供服務之效能與品質。
- (四) 受託商之執行效率與生產力。
- (五) 受託商實際工作成本單元分析。
- (六) 受託商效率與效能分析。
- (七) 受託商對既有資源運用。

而一般在衡量財務績效時，常用指標可能包含了銷售金額，或是銷售金額的成長率等，以絕對的金額或是比率來衡量，表 5-5 為常見的財務衡量指標：

表 5-5 財務衡量指標

絕對評量標準	比率與成長率
銷售量	銷售成長率
息前、稅前、折舊與攤銷前的盈餘 (EBITDA)	EBITDA 占銷售量的比例 EBITDA 的成長率
稅後營業淨利 (NOPAT)	NOPAT 占銷售量的比例 NOPAT 的成長率
淨利 (NI)	NI 占銷售量的比例 (銷售報酬率) 股本報酬率 資本報酬率 NI 的成長率
每股盈餘 (EPS)	EPS 的成長率
每股 EBITDA	每股 EBITDA 的成長率
每股現金流量	每股現金流量的成長率
資產	資產周轉率 (銷售量/資產)
資本	資產周轉率 (銷售量/資本)
每股股價	每股股價的成長率
股票股票 (市場資本量)	市值的成長率

資料來源：戴至中、陳正芬(2003)。

另外像淨水廠這類無財務指標之案例，除契約相關規範外，委託者尚會訂定一套檢測標準，用以檢視受託商之營運行為，包含出水量的多寡、水質是否符合環境檢測標準、廠商是否有按規定做設備保養等，用以評估受託者之營運績效。除此之外，使用者、社會大眾的滿意度及感受也是相當重要的，Savas (2000) 曾提出，委外績效的評估不全然只是委託者與受託者之間的工作，亦可透過第三者的參與來評估委外績效，比方說，使用者的感受及滿意度。綜觀上述，欲衡量委外經營績效，除契約規範外，委託者尚須建立一客觀、公正、有效之檢測標準，並且盡量能用量化的形式呈現，用以檢視受託者之營運成果及行為，而受託者必須按此規範標準經營事業，除此之外，可以透過問卷或訪問的方式，訪問使用者的感受，透過第三者感受的方式來評估委外績效。

表 5-6 評估委外績效需要考量因素

委託者	受託者	使用者
建立一客觀、公正、有效之檢測標準（包含：受託商使用成本之高低、工作負擔程度與工作完成度、服務品質等）	營運成果必須符合契約要求及委託者所訂定之檢測標準	使用者對受託者提供服務之感受、滿意度評估

資料來源：本研究整理。

## 二、監督機制

在此分二個部分探討國營事業公有民營所該採行之監督機制，以引進高階經營團隊的角度來看，在公司組織圖中，經理人通常扮演著執行決策的角色，並向董事會負責，董事會則負起監督經理人之責，因此探討此模式時的重點，應是落在董事會。而委外（整體或部分委外）的監督，則是由委託單位負起監督受託單位之責組，可能人士包含了主管機關、或是各方公正人士、學者專家、民間代表。

### （一）高階經營團隊之監督機制

#### 1. 外部獨立董事

董事會成員常可分為內部董事及外部董事，內部董事係指具有員工或股東身分之管理階層，外部獨立董事則為不具有員工或股東或是與管理階層無親戚關係之學者或專業的專業人士，通常引進外部獨立董事就是希望能以超然獨立的地位有效監督經營團隊運作，強化內部監控機制，Weisbach（1988）曾提出當公司董事會加入外來團隊參與營運，外部董事會較著重管理階層的經營績效，效率不彰之管理者面臨被替換之危機，為求生存，無不兢兢業業於公司營運，以期創造最佳的營運績效。Rossenstein and Wyatt（1990）也有相似結果，因著重績效會增加公司價值，股東財富隨外部董事人數的增加而呈遞增

現象。Byrd and Hickman (1992) 、Brickley, Coles and Terry (1994) 以市場報酬率作為衡量經營績效指標，發現公司董事會外部董事會席次的比率愈高，股票市場有明顯的超額報酬。Barnhart, Marr and Rosenstein (1994) 發現獨立董事績效顯著，葉銀華、李存修 (2001) 由於公司的重大決策可能需要外部專家擔任董事會給予客觀的衝擊與建議，因此聘請獨立董事可以增強董事會的專業性，亦使行監督功能增強。

綜上可知，外部獨立董事的設置確對公司在監督及營運有顯著的影響。而財政部更於2005年提出「推動國營事業建立獨立董事制度」，此建議亦獲行政院同意，由此可知，獨立董事制度為未來國營事業在加強公司監督的重心之一。

目前，我國公司董事會，設置董事不得少於3人，由股東會就有行為能力之人選任之（公司法192條），與原公司法規定“公司董事會，設置董事不得少於3人，由股東會就有行為能力之「股東」中選任之”不同，為的就是要強調專業經營，因而不再限定董監事一定需要具備股東的身分，反而是強調董監事應具備一定的專業能力，以使公司的經營能合理化。至於獨立董事人數該設多少，目前尚無定論，獨立董事會主要的功能就是發揮其超然的立場監督公司，但若人數過少，可能會無法產生預期的效果。目前於「經濟部所屬事業實施獨立董事制度作業要點」即有規定獨立董事的席次最少不得低於2人，為的就是預防類況發生，然在此規定下，亦有可能發生若公司董事會僅安排形式上之2位外部董事，以符合最低要求，在董事成員依規定亦設置最低標準為5位時，外部董事在比例上只占董事會約40%，如公司董事增加，而外部董事仍為2位，則其所佔比例將更少，以此未過半數之外部董事席次安置於董事會中，令人質疑其能夠發揮多少作用。

為了能讓獨立董事能發揮其監督事業經營效果，發揮公司治理精神，研究在此提供下述建議：

### (1) 獨立董事人數採取比例制，而非定額制

為了能避免國營事業僅為符合獨立董監人數規定之最低要求，僅在董事會設置2位獨立董事而造成董事會人數增加而稀釋其在董事會的影響性，建議獨立董事人數應當採取比例制，至於比例應如何制定？可參考各國對獨立董事的規定，以英、美行法令，多要求獨立董事人數至少要佔董事會三分之一（或以上），用以確保獨立董事在董事會之功能。因此建議在「經濟部所屬事業實施獨立董事制度作業要點」第五項修訂為“各事業獨立董事席次不得低於二席；且席次不得低於總席次的三分之一；其於任期中有缺席次者，應辦理補辦。”。

## 2. 董事會設立功能委員會

而除了能保障獨立董事人數外，國營事業應當加強董事會之功能，如<sup>14</sup>設立審計委員會、薪酬委員會等功能性委員會，以達公司治理之效，審計委員會與薪酬委員會主要職責如下：

### A. 審計委員會

審計委員會負責：

- (a) 提名與任命外部查帳人員。
- (b) 協助會計師執行查帳工作。
- (c) 評估會計師查帳規則、內部控制系統與會計師查帳報表。
- (d) 評估查帳會計師的表現。

---

<sup>14</sup> 葉銀華、李存修、柯承恩(2002)

(e) 財務報表在提交董事會前的評論與表示意見。

(f) 完成由董事會或公司章程所同意之其他功能。

## B. 薪酬委員會

薪酬委員會負責：

(a) 負責擬定能激勵高階經理人之相關要點、辦法等酬薪計劃。

(b) 擬定高階經理人之績效評估制度。

至於該如何決定上述功能性委員會之組成人數?依目前<sup>15</sup>國際趨勢而言，其委員會成員至少要有3名，且建議至少要一半(甚至全部)由獨立董事擔任。

### 3. 建立董事會成員的激勵與約束機制

另外，應當建立董事會成員的激勵與約束機制，董事會通常必須負起監督國營事業營運之責，若事業經營不善、面臨虧損等情形，除必須面臨輿論、質詢壓力，稍有閃失，亦有可能面臨法律、官司等問題，而目前國營事業董事薪酬報酬，不論事業經營好壞均只能領固定薪酬，風險與報酬相較之下，實有險不及利之情。是此，若要讓董事真正發揮作用，應要將董事的薪酬和公司的經營業績聯結。同時增加失敗成本，增強董事的自我約束力，避免董事出現盲目決策，怠忽職守的情況。

## (二) 委外監督機制

### 1. 契約監督

從第三章哥本哈根醫學大樓的案例可知，在事業委外前（此指整

---

<sup>15</sup> 同註 12。

體委外或部分委外)能建立好相關監督機制、組織對監督工作是相當重要的，委託單位為能確達監督之效，必須在契約明訂相關要項、並能確定所需監督項目，建立好相關機制，方可更具體、有效的行使監督權。受託單內部平日須按內部查核機制(即受託單位內部自行從事考核動作)行事，且有義務，必須提供經會計師簽證的財報或相關報表交由委託單位並配合委託單位進行監督工作。

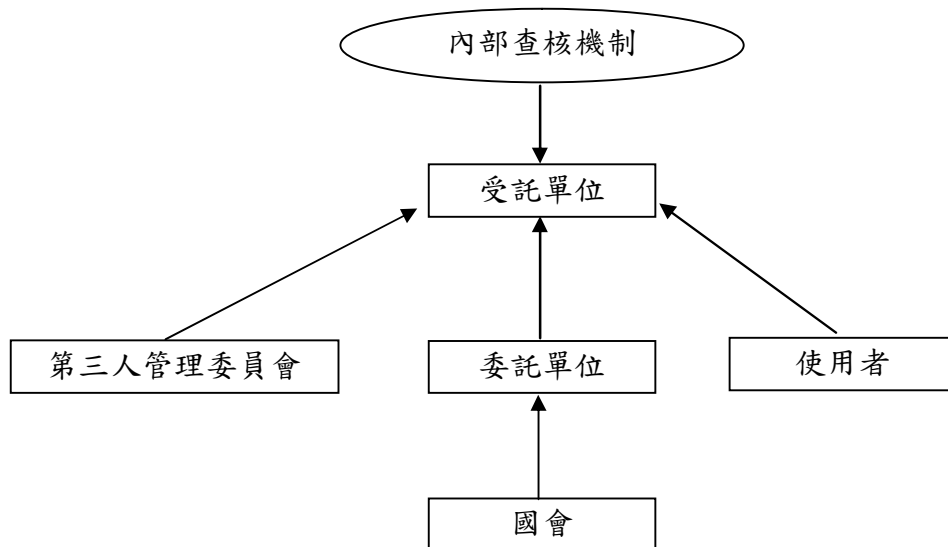
另外，必須組成第三人管理委員會，即為一獨立、超然、公正所組成之監督團隊，比方說，各家學者專家及社會公正人士、居民或委託單位代表；人員組成必須是有相關領域背景或經過適當的訓練，並定期、不定期以書面或實地檢查的方式對受託者營運行為進行督導。此外，為了避免監督團隊與受託單位因時間久了互相熟習，而產生互相包庇、放水之嫌，監督團隊之成員應當不定期的更換，如此以達監督之責，確保廠商之經營行為。除了委託者對受託者進行監督外，亦可透過使用者的方式參與監督，在美國，有所謂公民調查(citizen surveys)之制度，比如以設制意見箱、網路電子信箱、免費電話的設置，用以查實使用者的抱怨及感受、滿意度。此方式已被發展為監測委外服務是否為有用的方式之一，除了可用來做為懲罰受託商的依據外，也可使用來做為未來修正契約的依據，也就是說，讓使用者間接的參與契約的監督與修訂。

## 2. 國會監督

在公有民營僅是經營權移轉的情況下，委託單位之預算編審，仍必須送交立法院審查，由於國營事業多半具有政策性任務且民生息息相關的特質，國會在秉持照顧全民大眾的情況下很有可能衍生介入關心事業委託等問題，而要求受託者到立法院接受備詢、審查，專案小



組的調查。此如情況下，恐讓受託者受到太多營運外的干擾，無法讓其專心於事業之營運，因此，建議能排除受託者須接受國會監督，當國會有相關問題及質詢時，由委託單位負責答覆即可，受託者無需列席，俾讓其專心致力於事業之營運。



資料來源：本研究整理。

圖 5-1 監督關係圖

## 第六節 本章小結

### 一、公有民營模式說明

研究以引進高階經營團隊、整體國營事業委外、部份業務委外 3 種模式探討公有民營可行性。

#### (一) 引進高階經營團隊

引進高階經營團隊的情況下，除受限於國營事業相關法規影響，在現行經理人的選任、任期、報酬制度下亦無法對優秀經理人產生足夠誘因，此實有檢討之必要，相關建議如表 5-7。

表 5-7 引進高階經營團隊配套措施

現況	配套措施
1.體制：受國營事業相關法規束縛，事業之經營仍受到限制 2.選任：多為內部晉升。 3.任期：造成優秀經理人對任期的不確定性而影響接任意願。 4.報酬：激勵的誘因較為不足（包含（副）總經理、高階主管）	1.體制：爰引公營金融機構管理條例（草案），或修改國營事業管理法 2.選任：落實董事長制、除內部晉升，亦可考量外部人選，儘量避免政治力干預及介入 3.任期：給予明確的任期規定，設定考核制度，未達到標準者予與更換，績效良好者，得以續聘。 4.報酬：不受部長薪給規範、放大考核、績效之上限，福利的給予、額外津貼、長、短績效紅利

資料來源：本研究整理。

#### (二) 整體國營事業委外

整體國營事業委外必須考量資產規模、利潤誘因、技術考量、員工安置、公用費率調整、中途解約處置、國有產財使用(非公司型態)...等，且無法源依據（亦無法排除國營事業管理法），且整體國營事業委外涉及的業務、範圍非常廣範，如欲可行，尚必須另訂相關條例，

比方說，「經濟部所屬國營事業公有民營管理（委託經營）條例」，並於條例中明訂受委託者的權利與義務，包含人事的運用、採購會計不受國營事業相關法規規定、自負盈虧（獨立設帳）等。表 5-8 為整體國營事業委外應考量要素：

**表 5-8 整體國營事業委外配套措施**

現況	配套措施
並無法源依據，尚必須另訂相關條例	條例重點包含： 一、委託程序。 二、委託對象資格訂定。 三、委託、受託人權利義務（包含給予受託者組織管理、人事管理、預決算、採購投資、審計自主、公用費率調整）等相關訂定。 四、解約、續約條件。 五、監督（包含監督事項、監督成員組成）。 六、排除適用國營事業管理法相關規範。

資料來源：本研究整理。

### （三）部份業務委外

就部份業務委外而言，目前在法律規範上並無太大問題，主要是依據促進民間參與公共建設法或政府採購法行使，然必須考量委託期間，及委託標的之適用性。

**表 5-9 部分國營事業委外考量要素**

現況	考量要素
1.法規架構：主要依據促進民間參與公共建設法或政府採購法行使。	1.委託期間：委託期間不宜過短，宜考量營運及管理績效來訂定委託期限。 2.適用範圍：可分割性問題（如輸、配電），綜效問題（如銀行）

資料來源：本研究整理。

## 二、公有民營時所面臨的員工課題包含了下列幾點：

### (一) 高階經營團隊

在引進高階經營團隊模式下，員工所面臨的，通常為組織變革，與新經營者認同、接受及管理等問題，降低組織變革帶來的衝擊可考量作法

- 1.加強組織員工的教育訓練
- 2.擴大決策的參與
- 3.提供溝通與對話的機會
- 4.提供適當的協助與支持
- 5.運用協商與協議的方式
- 6.必要時的操縱與選擇

至於何降低員工與新經營者認同、接受及管理問題?在委託前，必須加強與員工的溝通與協調，讓員工事先能了解經營者的風格及理念，且此溝通必須新經營者的高層參與，俾讓員工感受其誠意，而新經營者也必須了解到員工所想要的是什麼。對於不適任或無法適應者，當採取優退或轉調其他單位等方式，必要時可能以減薪手段來提高其警戒心，希望能藉此提高員工對新委託單位的配合度，降低與新經營者的衝突。

### 三、委外經營（整體、部分）

當事業委外時，除面臨組織變革、新經營者認同、接受及管理問題，必須考量員工的“去處”，以契約之觀點，建議能做到下列二點：

## （一）契約訂定方面

- 1.契約明訂員工移轉權利。
- 2.保障僱用期間及薪資。

## （二）人事管理方面

事業委外後，本身未具有公務員身份之國營事業員工，依勞基法或相關實施要點辦理年資結算後隨同移轉，隨同移轉員工具有公務員身份者，非依法律不得剝奪，受託單位無權變更其權益，將產生管理上的困難，因此，在此建議能以暫時凍結其公務員身份的方式，並且在凍結前先補償其產生之損失，轉往民間後則比照民間薪資待遇辦理。

亦可參考中華電信的人事雙軌制度，即公務人員與一般聘僱人員二套人事制度並存，在此制度下，公務人員相關保障如待遇、退休、升遷仍比照公務人員相關規定辦理，新進人員則採聘僱制度，可分為定期及不定期二種，依單位需要做決定，在待遇方面，聘僱人員的薪資水準比公務人員高出 15~30%，亦可將其薪資結構調整為固定、獎金制。退休金方面，基層聘僱人員與公務人員相差不大，然高職等的聘僱人員則比公務人員高出一倍以上。相形比較之下，聘僱人員待遇比公務人員優渥，此制度的設計有三點好處，為：

- 1.提供既有員工有較多的擇選機會
- 2.建立員工競爭意識
- 3.提供員工身份移轉誘因

另外必須要提及的是，公有民營之下員工的保障多僅是依契約行事，然契約多有合約期限，對員工權益而言，充滿了不確定之因素，

若到期後受託者不願繼續承接，屆時又將引發出另一問題。不僅如此，公有民營之下員工權益較民營化時員工權益還低（民營化時員工可優惠認股、並規定欲移轉者，受託者必須僱用、結算年資並無年齡限制、5 年內資遣者發給離職給與等），且無確切法源，若要能確保公有民營時員工權益與保障能有切確之法源，國營事業採公有民營時，員工權益、相關補償辦法及就業輔導能比照「公營事業移轉民營條例」辦理，不過由於目前公有民營尚不屬民營化之一種，若員工補償權益要能比照「公營事業移轉民營條例」辦理，必須要能在法規上有所突破才可行。

#### 四、績效衡量與監督機制

（一）欲衡量事業之績效，應盡量以量化的方式來呈現，衡量財務績效時可用絕對評量標準。若無財務指標可衡量，當訂定一套檢測標準，用以檢視受託商之營運行為，除此之外，使用者、社會大眾的滿意度及感受也是相當重要的，委外績效的評估不全然只是委託者與受託者之間的工作，亦可透過第三者的參與來評估委外績效。

#### （二）監督機制

##### 1.高階經營團隊之監督機制

##### A.獨立董事人數採取比例制，而非定額制

建議「經濟部所屬事業實施獨立董事制度作業要點」第五項修訂為“各事業獨立董事席次不得低於二席；且席次不得低於總席次的三分之一；其於任期中有缺席次者，應辦理補辦。”

##### B.董事會設立功能委員會，包含

#### (a) 審計委員會

審計委員會負責：

- i. 提名與任命外部查帳人員。
- ii. 協助會計師執行查帳工作。
- iii. 評估會計師查帳規則、內部控制系統與會計師查帳報表。
- iv. 評估查帳會計師的表現。
- v. 財務報表在提交董事會前的評論與表示意見。
- vi. 完成由董事會或公司章程所同意之其他功能。

#### (b) 薪酬委員會

- i. 負責擬定能激勵高階經理人之相關要點、辦法等酬薪計劃。
- ii. 擬定高階經理人之績效評估制度。

#### C. 建立董事會成員的激勵與約束機制

應當建立董事會成員的激勵與約束機制，讓董事的薪酬和公司的經營業績聯結，發揮董事真正發揮作用。同時增加失敗成本，增強董事的自我約束力，避免董事出現盲目決策，怠忽職守的情況。

#### 2. 委外監督機制（整體委外或部分委外）

受託單內部平日須按內部查核機制行事，必須提供經會計師簽證的財報或相關報表交由委託單位並配合委託單位進行監督工作。組成獨立、超然、公正所組成之監督團隊，定期、不定期以書面或實地檢查的方式對受託者營運行為進行督導，監督團隊之成員應當不定期的更換，如此以達監督之責，確保廠商之經營行為。亦可透過使用者的方式參與監督，如公民調查（citizen surveys），用以查實使用者的抱怨及感受、滿意度，讓使用者間接的參與契約的監督與修訂。

# 第六章 國營事業公有民營之個案分析

## 第一節 台灣電力公司案例探討

### 一、台灣電力公司簡介

台灣電力公司（以下簡稱台電）成立於民國 35 年 5 月 1 日，截至 95 年底止，資本額為 3,300 億元，總資產達 14,076 億元，員工人數已逐年降至 25,562 人，服務台澎金馬的用戶數並突破 1,170 萬戶，主要經營事業範圍包括電力開發、電力供應與投資相關電氣事業等。

截至 95 年底止，台電公司擁有水力、火力、核能及風力等各類型發電廠，電力系統總裝置容量為 3,737 萬瓩，台電公司得依市場用戶各種不同的需求特性，搭配調度各所機組，以產生綜效並降低整體發電成本。台電公司另擁有超高電壓變電所 21 所，一次（含配電）、二次變電所各 202 及 314 所。總計輸電線路為 15,544 回線公里，配電線路為 310,937 回線公里，已建立遍布全台灣地區整體性的輸配電網路。且輸配電線路具有自然獨占的特性，新競爭者極不易進入市場。另外台電公司之營業處所亦遍布全台灣地區，擁有所有用戶之用電基本資料，並可提供用戶便捷的服務，在電力行銷市場亦具有競爭優勢。

### 二、台電公司經營特性

台電公司經營特性茲說明如下：

- 1 屬於穩健成長型公司：台灣經濟未來仍是長期穩定成長，台電為台灣地區唯一公用電業，公司必定隨著經濟發展逐步成長



- 1 電力事業屬於服務業：高科技產業及民眾生活文明企求更高的電力品質及服務水準。台電公司將以電力技術為基礎，提供客戶多元化的服務
- 1 屬於垂直整合型綜合電業：由發電廠、輸變電、配電系統，構建成一個環環相扣的電力供需系統，必須隨時保持動態平衡狀態
- 1 為技術密集、資金龐大、投資報酬率低、回收慢的事業：必需配合經濟成長持續擴充電力設備，以滿足不斷成長的電力需求
- 1 為國營公用事業：受到許多法規的限制，須接受政府行政機關、民意機關及監察審計機關等嚴格的管制及監督，只能在法規範圍內進行企業化，無法像民營公司可全力施展
- 1 公司組織龐大：發、輸、配、售電及工程單位分散全國各地，員工眾多，必須有非常健全的管理制度，才能發揮良好的組織功能

### 三、台電公司組織發展方向

台電公司目前在科層組織結構及中央集權管理下，組織型態難以因應電業自由化與公司民營化之挑戰，因此，台電公司依據 87 年公司業務聯合檢討會決議，將未來組織規劃分 3 階段發展：

#### 1 第 1 階段：民營化前推動組織精簡與重組

民營化前，採行「動態微調」方式進行組織精簡與重組，以增進組織彈性與效率，並降低民營化時大規模組織調整之衝擊；另依據電業法修正趨向、業務功能、有利資源、競爭能

力、發展潛力等條件，適切調整組織體系，以形成事業部之雛形。

I 第 2 階段：民營化後採行事業部組織

依各事業特性並以第 1 階段組織為基礎，成立不同事業部，分別以自主管理、追求經營績效，以利於日後成立子公司或關係企業，為集團化經營鋪路；預計 100 年成立各事業部。

I 第 3 階段：事業部後再轉型為台電事業集團

未來除深耕電力本業外，將擴大事業領域，從事多角化經營，逐步成立子公司或關係企業。

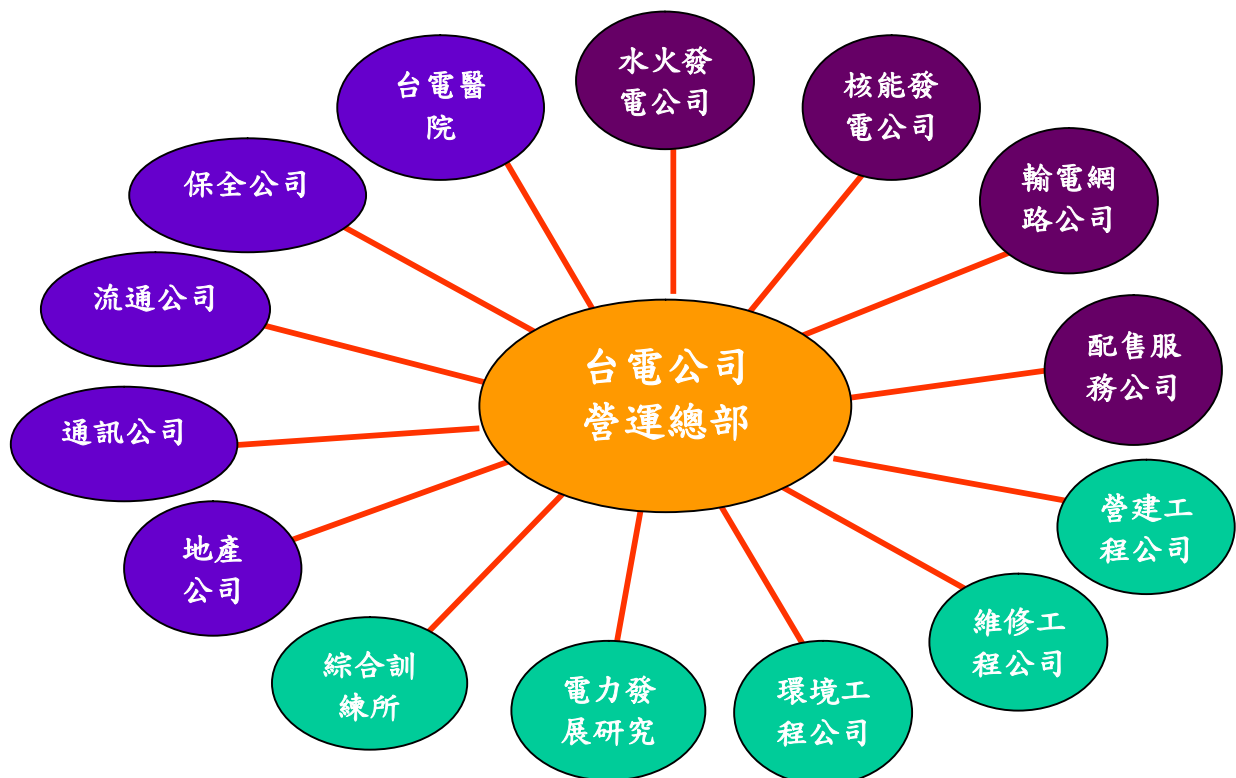


圖 6-1 台電集團組織架構圖

上述組織架構圖之台電多角化發展方向係先以鞏固核心本業為主，亦即提高電力價值鏈中發、輸、配、售之競爭力，降低成本、提高獲利，以迎接電力自由化後之競爭壓力。其次，慎選電力相關產業投資以電力服務居首位，如維修、營建工程等業務，最後是台電醫院、保全、流通及通訊等業務。

#### 四、台電公司公有民營可行性分析

##### (一) 高階經營團隊

依前述定義，高階經營團隊身份包含跨部門綜合性高階主管，因此台電高階經營團隊可能對象及人數：董事長、總經理 1 人、副總經理 8 人、總工程師 5 人，共 15 人。

##### 1. 選任

依據台電公司章程，台電設總經理 1 人由董事長選出，並依據法令、董事會決定方針，決議，綜理一切業務並監督其下所屬人員。總經理下設副總經理若干人（現有人數為 8 人），主要輔助總經理所指定之業務。

##### 2. 任期

給予經營團隊任期一明確規範，可視台電經營績效而定，或是訂定一期間，然期間不宜過短，至少要大於 2 年，否則經營團隊可能僅以短期營運為目標，忽視對事業之永續經營。

##### 3. 報酬

依 94 年度經濟部所屬事業負責人及經理人薪酬水準，台電總經理每月月薪約為 157,978 元，而在「經濟部之經濟部所屬事業機構用

人費薪給管理要點」規定，經理人考核加績效最好的情況亦只有 4.6 個月（約 73 萬元），同樣的副總經理、總工程師等高階主管亦受此規範。然台電本身規模龐大，且肩負許多政策性任務，事業之經營者亦擔負著許多壓力，較之於民間企業動輒 12 個月的報酬，激勵誘因明顯不足，薪資水準，應可在一定的限度範圍內，比照國外同業規模來訂定。

#### 4. 監督

目前台電公司並無設立獨立董事，不過陳貴明董事長於 96 年股東臨時會（2007 年 1 月 26 日）決議，15 名董事中，應有獨立董事 2 人，且常務董事 5 人中，其中 1 人須為獨立董事，未來台電公司將獨立董事制發展，但為能讓獨立董事保有獨立性，採取比例制的情況，建議至少要有 5 名獨董。

### （二）整體台電公司委外

#### 1. 檢視企業體質

在分析台電整體委外可行性之前，有必要檢視台電目前的企業體質，俾進一步探討所需採取之策略。茲簡略分述如下：

##### （1）經營績效

台電公司的經營績效一向表現良好，95 年度除在售電量、用戶數方面持續成長外，在供電可靠度方面，停電時間由 94 年每戶每年 30.19 分降至 95 年的 29.27 分，停電次數由 94 年每戶 0.37 次小幅升至 95 年每戶 0.39 次，為近五年來次佳成績。尖峰負載創下 3,206 萬瓩，較 94 年的 3,094 萬瓩成長 3.6%。同時員工生產力提升 6.9%，每位員工累計營收額由 94 年的 1,699 萬元增加為 1,817 萬元。且近三年

線路損失率皆在 5% 以下，已趨近世界最佳水準。惟面臨高能源價格時代，台電公司雖積極採行多項降低成本因應措施，如：經濟調度、努力降低線路損失、擲節燃料採購成本及購電支出、以及推行內部開源節流等，使營業額雖達到新台幣 3,893 億元空前佳績，但卻也面臨 60 年來營運首次出現虧損（稅前 29 億元）的情形。這項虧損並不是經營管理不善的問題，而是由於國際燃料價格高漲，以及政府微幅調整電價政策遠不及燃料價格影響幅度所產生的結果，如將前述虧損與法定預算虧損 137 億元相較，已是難能可貴。

## （2）核心資源條件

台電公司具有完整的發、輸、配、售體系，能產生綜效，且具有發、輸、配、售之高度專業與豐富的運轉經驗；用戶服務單位遍布全台，擁有分布均勻的行銷網，並與用戶建立良好互動關係；擁有長期研發新技術能力，領導國內電力技術發展。

## （3）資產規模

台灣公營事業的數量雖然不多，但規模相較民營企業為大，並多居於產業的上游，具有獨占與寡占的地位。截至 95 年底止，台電公司資本額為 3,300 億元（330 億股），總資產達 14,076 億元。其資本額約為中華電信 965 億元（96.5 億股）的 3.4 倍，中油公司 1301 億元（約 130 億股）的 3.4 倍，中鋼公司 1110 億元（約 111 億股）的 2.5 倍，台鹽公司 28 億元（約 2.8 億股）的 117.9 倍，中船公司 111 億元（約 11 億股）的 30 倍。

## （4）工會態度

公營企業變革都會面臨相當程度的內部阻力，當阻力愈大時，改革的困難度也相對的提高。一般而言，改革的阻力來自於既得利益者

的反對與員工權益的抗爭，而經營效率差的企業其內部阻力愈大，應先設法改善經營績效，平息內部阻力，而後再進行相關變革。台電公司在推動民營化的過程中，雖然事業部門多年來已與電力工會及員工溝通，台電員工大多已接受民營化趨勢，並未有大规模抗爭事件發生，但對於未來民營化後之薪資、考核、升遷及其他制度保障等仍有疑慮。故目前電力工會仍堅決反對民營化。故可預見的是，如將來政府欲將台電公司整體委外，必先通過電力工會點頭，與工會充分溝通，才能順利推展。

#### (5) 市場競爭壓力

未來電業市場依經濟部 94 年陳報行政院審議中之電業法修正草案，若如預期於 96 年 12 月順利通過，通過 2 年內電業市場將全面開放綜合電業、發電業、輸電業、配電業。未來發電業除得躉售電能給輸電業以外的電業外，並得以直供或轉供的方式售電給一般用戶，符合規定的自用發電設備，可將餘電售給輸電業以外的電業，依此，未來發電市場將是一非常競爭的局面。配售電方面，未來潛在競爭者主要有綜合電業及配電業、新設之民營發電業（IPP）及自用發電設備業者等，未來市場因政策允許綜合電業或配電業營業區域重疊，及綜合電業、配電業及發電業均可在電力市場自由售電，並階段性放寬用戶得依其用電需求自由選購電力，將造成未來電力銷售之競爭局面。

#### (6) 經營使命

台電公司的經營使命是：「滿足用戶多元化的電力需求，促進國家競爭力的提升，維護股東及員工的合理權益。」目前在公營事業體制下，有多元的政策目標，配合政府施政常需負擔政策因素成本或減少收入。包括離島經營虧損未獲政府依法補償、各項用電優待之減收電費措施、燃料價格上漲電價未能充分反映成本而需自行吸收、天然

氣購電成本高於售價之虧損及再生能源優惠收購等。故基本上台電係屬於公共政策型或公共服務型的企業，未來電業法修正施行後，將逐漸導向市場競爭之產業發展型企業，但由於仍屬綜合電業，依據電業法修正草案第 52、54 條，綜合電業及配電業對營業區域內之用戶，負供電義務，電價及費率受管制，而無法完全追求利潤目標，必須兼顧社會責任。

綜上，茲將台電公司現況配合劉常勇「國有企業改革的思考模式」一文針對 6 項體質因素的影響分析如下：

- (1) 台電公司屬於經營績效優的企業，較容易進行所有權的轉移民間，實行民營化比整體委外容易；經營績效差的公營企業，應暫緩進行民營化，改革的重點放在如何提升經營績效。
- (2) 台電公司屬於核心資源條件優的企業，較能因應市場競爭與改革帶來的內部壓力，因此，改革的步調可以加快一點，實行民營化比整體委外更有效率。
- (3) 台電公司屬於資產規模大的企業，其改革的成敗對社會安定的影響相當大，因此改革必須要更加謹慎進行。為避免財富集中於少數人，對於資產規模大的企業，改革方向應以民營化或公有民營為優先。
- (4) 台電公司民營化面臨內部工會的阻力仍大，未來不論採取民營化或整體委外的方式，均需持續與工會溝通以化解抗爭。
- (5) 台電公司於電業自由化後屬於市場競爭壓力大的企業，應儘早進行民營化的工作，以解脫國有的束縛，還給企業應有的自主經營空間。
- (6) 台電公司目前屬於公共政策型企業，未來電業法修正施行後，

將逐漸導向市場競爭之產業發展型企業，較適宜以民營化的型態經營，基本上，民營化的經營效率高於整體委外的經營效率。

總而言之，檢視台電公司的經營體質整體上仍以民營化優於整體委外。

## 2. 推動公有民營考量因素

### (1) 以民營化為終極目標

政府推動公營事業民營化目的在發揮市場機能，提升事業經營效率，而對列入擬民營化之台電公司，係先積極建立市場競爭機制，以推動民營化。目前台電公司在國營事業經營體制下，承受過多法令及政策性任務束縛，未來民營化後，可以解除長期以來各項政府法令規章如預算法、政府採購法等之限制，對公司資源可以企業化經營方式做最有效利用，並提高公司整體競爭力。

### (2) 可能造成回收處理困難

台電民營化現仍為政府政策目標，依現行電業法草案規定，目前係以綜合電業整體不分割之方式釋股並移轉民營。因此，為利未來台電民營化之順利推展，如在民營化前將整體業務（含核心業務）公有民營，則於合約終止收回時，政府將產生移轉處理成本。雖然受託者在契約上多載明需要配合維護既有設備或投資一定之固定資產，但管控上較難，若受託者以短期營利為目的，可能以較低的成本生產或提供服務，犧牲國家長遠之利益。實務上，政府欲在合約期限前收回經營權相當麻煩且困難，即使勉強拖到合約期限到期再收回，已造成社會損失及政府回收處理成本，不利未來民營化之達成。

### (3) 電力系統獨立，負穩定供電義務

台電具有穩定供電之義務，攸關國計民生，負有較強之政策性任



務，是否應民營容或有檢討空間，何況貿然經由一紙契約移轉交由民間經營。由於台灣地區電力系統獨立，一旦發生大規模停電事故，無法透由其他國家輸入電力，其風險及影響將相當大。因此，公有民營契約中需考量的層面相當廣泛，亦存在相當多經營風險，一有任何閃失，豈是民間業者可以承擔？

#### (4) 電價受管制

電業為公用事業，即使是民營公司，電價仍受政府管制。台電民營化前實施公有民營，管理契約中之電價訂定仍嚴格受到限制，電價調整無法反映合理生產成本，將影響受託單位之獲利與承接意願。

#### (5) 資產規模龐大

台電 95 年度營業額累計達 3,893 億元，總資產為 14,076 億元，設備及土地資產龐大，員工人數 25,562 人。台電公司公有民營需考量民間承接能力，除必須擁有一定財力之外（契約保證金），更須有一定之專業技術能力。盱衡國內業界，有所謂財團，並無完整綜合電業之專業技術能力者。經營團隊或可由國外覓得，但國人是否能夠放心將關係國計民生而規模龐大之綜合電業交由外國人經營，更是一大變數。且外國經營者與本國管理者與員工之間不同企業文化與融合問題，對於電業之發展是否有利？目前尚無定論。

## (二) 部份業務委外

### 1. 核心業務部分

包括核心技術及必要技術。核心技術指對企業活動價值鍊有顯著貢獻，別人難以模仿之差異性專長或有寬廣的應用空間與延展性。必要技術，是企業不可或缺的技术，但不足構成領先競爭者之優勢維持

企業正常營運需擁有之技術（專業）。

台電公司的核心業務部分主要為發電、輸電、配電、售電，本部分與台電整體比較，幾乎占公司整體業務量 90% 以上，小部分非核心業務部分，如台電醫院、修護業務、營造業務等等，業務則估計不到一成。因此，核心業務部分是否適宜委外，應比照台電公司整體分析結論，較不適宜委外，應採取民營化方式為最佳選擇。

核心業務部分如欲勉強實行委外，充其量只有部分老舊火力電廠或可一試。台電公司近年來陸續計畫更新老舊電廠發電機組，採高效率發電技術及提升環保規劃標準等方向辦理。例如更新擴建林口、深澳發電廠，共 7 部各 80 萬瓩燃煤機組，預定 100~106 年陸續完工商轉。深澳更新計畫 2 部機組已於 95 年 7 月奉環保署環評通過，惟彰工計畫經環保署環評大會要求須進入第 2 階段環評，影響商轉期程約 1.5~2 年；林口更新計畫 3 部機組環評大會僅有條件通過 1 部機組，將嚴重影響 100 年起之系統備用容量。這些電廠雖然部分受到環境評估作業延宕完成時間，但其更新擴建皆已訂定計畫著手進行中，故不將此類電廠納入考量。本研究建議可採委外之老舊火力電廠，係指未年 5 年內未訂定更新擴建計畫之老舊電廠，或雖已訂定計畫但尚未執行更新作業之老舊電廠。此類電廠如通霄等電廠。基本上，民營獨立發電業者因其不受政府採購法之限制，在興建電源線或鐵塔設備上，其採購程序或土地取得較有效率；在興建電廠發電機組上，亦因不受政府採購法之限制，採購時間可大幅縮短且機組型式較能統一，而不必像台電一樣，一個電廠中有「八國聯軍」不同的機組型式。另外，民間獨立發電業者在管理效率上也較台電公司為佳，以台塑麥寮廠實際用人為例，其用人數確實較為精簡。目前台灣地區發電部門呈現競爭市場的局面，民間獨立發電業者截至 95 年底止，共有 8 家

722 萬瓩的火力電廠加入系統營運。電力輸配電部門部分則有自然獨占的特性。因此，在發電部分較為競爭情況下，台電公司各電廠之間，績效上有內部自比的壓力，不得不著手改善經營效率，但現階段並不需要將全部電廠委外。蓋以系統穩定角度而言，民間企業係以利潤為導向，而台電公司負有供電義務，如能讓台電擁有自己的電源當做籌碼，將來政府與民間經營團隊談契約條件時，較有對等關係及談判空間。因此，將上述老舊電廠委外，不僅可確保系統供電穩定，亦可鼓勵其他民營業者投資電廠，以降低發電成本，以達經營權民營之目標。又老舊電廠委外最終目的係以民營化為目標，故所述未年 5 年內未訂定更新計畫之考量，主要係配合該公司民營化，如能搶先在台電公司整體民營化前成功實施委外，對於台電進一步民營化是有幫助的。故，老舊電廠委外的成功案例，本身是存有利於實施民營化的策略意涵。

因此，將台電公司之老舊火力電廠委託交由民間經營，引進企業化經營模式，配合更新擴建發電機組，應為可行。若為了提升管理效率、減少營運成本，可採行管理合約的模式來進行公有民營，若為能收取回饋金，或是給予受託者較大的營運自主權，則可以簽約委外的模式來進行公有民營，端視主辦機關評估其效益決定其模式。

其經營及員工權益之保障，分述如下：

1. 員工權益比照「公營事業移轉民營條例」辦理：若在法令許可下，公有民營時員工應依「公營事業移轉民營條例」辦理結算、保險補償；不願隨同移轉者，離職給予包括 1 個月預告工資及加發 6 個月薪給等等保障。如在現有國營事業體制下之公有民營，應亦可彈性比照為宜，惟較無法律基礎。
2. 計畫契約原則：對於既有員工權益之保障，應有基本上 5 年

內不減薪、不裁員之承諾，另規定 5 年內可讓既有員工選擇回台電公司之機制，薪資待遇部分除可比照原有水準，方可提供誘因。

## 2.非核心業務部分

非核心業務部分一般為輔助性業務，如定型之日常例行業務；或對企業營運不具關鍵性；或工作具有高度替代性，易被取代之業務。台電公司之非核心業務，主要為發電、輸電、配電、售電以外之業務，例如台電醫院、修護業務、營造業務等等。非核心業務部分本研究建議在台電民營化前可考慮委外為暫行措施，並以民營化為終極目標。將非核心業務部分委外，主要考量此對台電公司之電力穩定供應及營運不致造成太大影響。茲舉台電修護處為例分析其可行性如下：

## 五、台電修護處案例

### (一) 修護處之經營概況

#### 1.現有組織及人力分析

修護處成立於民國 73 年，現有（95 年 12 月底）人力 792 人，其中處本部 450 人、中部分處 113 人、南部分處 229 人。其組織架構如下：

- (1) 處本部：置處長 1 人、副處長 3 人，設 10 課、4 工場、振動研測隊、5 工作隊、保健物理股。
- (2) 中部分處：置主任 1 人，設 2 課、4 工作隊、總務股。
- (3) 南部分處：置主任 1 人、副主任 1 人，設 3 課、4 工作隊、人事股、政風組。

## 2.主要業務

修護處除承攬民營電廠之維修工作之外，也承接鍋爐壽命評估，汽機葉片檢查，冷凝器管檢查及管路薄化評估等之運轉診斷服務。此外，也曾在電廠建廠時提供品保服務工作。以上屬運轉診斷服務工作，與維修工程相同，都是以承攬方式個案承接，尚不曾以「協助」方式免費服務。其主要業務如表 6-1 所示：

表 6-1 台電公司修護處主要業務

業務項目	說明
日常預防維護 (PM) 及矯正維護 (CM)	提供日常預防維護 (PM) 及矯正維護 (CM) 的廠商，除了台電機組的維護由台電電廠本身負責外；民營電廠部份，除了由國外 OEM 或 EPC 負責外，矯正維護 (CM) 均由電廠本身自行負責，而重要設備大多交由台電修護處承攬。
定期設備大修、歲修及緊急搶修	定期設備大修、歲修及緊急搶修業務，大都委由修護處承攬維修，只有長生電廠、國光電廠及麥寮電廠由電廠本身或 OEM 進行維修，
設備檢測及設備改善工程	設備檢測及設備改善工程部分，大部分是委由台電修護處承攬維修，其他有國外原廠以及國內包商。
部件備品供應	部件備品之供應，主要有以下三個來源： <ul style="list-style-type: none"><li>Ⅰ 設備部件原製造廠商 (OEM)</li><li>Ⅰ 台電修護處</li><li>Ⅰ 其他國內維修公司</li></ul>

資料來源：台灣電力公司。

修護處主要業務來源為承攬台電公司各電廠之定期設備大修、歲修及緊急搶修業務，大約占 85%，其他 15% 來自民營業者。另以台電公司整體維修費用來看，各電廠約占 80%，修護處約占 20%。

### (二) 修護處之 SWOT 分析

在分析修護處委外進行公有民營可行性前有必要先檢視其優勢與劣勢，機會與威脅：

## 1.機會與威脅

因電業法修正案所衍生之電業環境可能改變，評估對電力修護業務所產生之機會與威脅：

### (1) 機會

- A. 民營發電廠及汽電共生廠增加所帶來之發電設備維修市場業務擴增。
- B. 第六輸變電計畫新建變電設備，所帶來之訂定統一規範與維修業務拓展。
- C. 科技進步所帶動之新式氣渦輪複循環機組增加，及 GIS 開關設備更新，發電機半支型定子線圈繞製所帶來之技術維修業務增加。

### (2) 威脅

- A. 台塑重工未來對發電設備維修市場可能之競爭。
- B. 我國加入 WTO 後，國外發電設備製造廠家，如 GE、西門子、Aston 等對國內電廠維修市場之覬覦。

## 2.優勢與劣勢

修護處所擁有之優勢與劣勢：

### (1) 優勢

- A. 修護處各組織成員擁有多數之發變電設備維修經驗與實績，可提供成套服務，並獲得多項之 ISO 9002 產品品質認證以及 ISO 14000 環境管理認證。
- B. 各項機具設備完善，並訂有多項維修技術證照之考訓與取得制度，擁有成套服務之維修能力。

C.擁有北、中、南維修據點，人力調度機動靈活，服務迅速。

D.組織架構完整，動員能力強，並建立各項競爭力機制。

## (2) 劣勢

A.維修人員平均年齡偏高。

B.部分新進技術受制於原設備製造廠家，取得不易。

C.隨著維修業務之拓展，維修人力不足。

D.協力廠商維修人員素質不一且流動性高，技術及品質控管較難。

## (三) 修護處委外可行性探討

### 1. 考量因素

I 台電修護處與發電處主要的業務關連僅於「大修」與「緊急搶修」的工作，並循環為各電廠進行服務，因此業務相當的獨立；此外，由於修護處已以「利潤中心」的方式運作，對各單位的服務亦建立一套完整的「轉撥計價」運作模式，因此業務的分割較為容易。

I 為配合電力尖峰需求，發電廠大修業務多利用電力離峰期間（冬月）進行，故維修業務呈現季節特性，依據一般季節性產業，其人力運用、營運業務，乃至薪資待遇等均宜配合其季節特性運作；惟台電為單一薪俸之國營事業，維修人力亦為經常性人力，且現階段仍採每月平均薪資支給，故衍生「夏月人力閒置，冬月人力不足」之窘境，加之，無論發電廠或修護處之維護人力平均年齡均偏高，未來業務推展及人才銜

接，均為隱憂。

- I 修護處之維修業務屬公司多角化經營項目之一，其生產技術、工場設備、市場結構、銷售通路等均與電力事業不同，為及時回應公司內外之顧客需要，以更具彈性之事業部組織來營運，較能提升經營效率。
- I 目前修護處具有電廠維修能力，且擁有各項精密設備及實驗室，能承接外界之各種檢測、校正委託工作，如將其委外，除可辦理公司原有之維修業務外，並可向外拓展業務，有利其獨立發展，為民營化後成立維修公司鋪路。

## 2. 規劃方式

台電修護處目前有 80% 的業務來自台電各電廠之定期設備維修與緊急搶修的工作，在這個領域中，雖有國外廠商，如德國西門子與法國 Alstom，與國內廠商，如台塑重工，的競爭，然由於國外廠商的成本高、台塑重工的經驗、設備與實績不足，且維修產業具人力密集、資本密集、與很陡的學習曲線之特性。因此，修護處相對國外廠商而言具有成本與時效的優勢，相對台塑重工而言，具有經驗與設備的優勢；至於國內其他的業者由於規模不大，僅可為修護處的外圍合作單位，對修護處的威脅不大。基於上述，本研究建議將修護處包括處本部及中、南部分處簽約委外進行公有民營，讓員工即早適應民營競爭管理方式，俾為未來民營化提早作準備。

## 3. 需注意事項及建議

在修護處公有民營實際執行時，相關員工保障及溝通問題，請參考前述核心業務部分。此處另有 3 項建議事項須特別加以注意：

### (1) 短期業務保證量



將修護處整體公有民營應不致讓該處無法獨立運作而影響其生存發展，惟因修護處目前有 80% 的業務來自台電各電廠之定期設備維修與緊急搶修工作，故短期（1~3 年）應保證修護處至少可獲得原有來自台電各電廠之業務量，中長期再逐漸遞減業務量，最後以 50% 為限，使修護處得以積極開拓外界業務，最好能達到 50%，而達到一定水準之經營績效。

(2) 民間受託並者有可能僅為獲得修護處的經驗及技術 KNOW-HOW，而與政府簽約，此舉是否造成日後修護處技術流失，為須注意之課題。因為在此種情況下「公有民營」造成日後修護處技術流失，恐易遭受圖利特定對象之嫌。

(3) 中、長期發展方向建議

修護處整體公有民營後，短期可獲得原有來自台電各電廠之業務量，至中長期是否有其遠景，仍應持續給予關注。茲根據「台電成立世界級維修事業商業模式之研究」報告建議修護處中長期之經營定位與策略如下：

- I 以電廠發電設備的維修為主要經營範疇；並以電廠發變電設備定期設備維修（大修、歲修）及緊急搶修為主；主要的客戶為台電與民營的大型電廠；汽電共生市場則為次要的市場；在價位上則鎖定價位較高的中、中高技術層次的維修業務；未來則配合國際性的設備原製造廠進軍國際之大型電廠之大修、歲修與緊急搶修之相關業務；
- I 其次則擴大設備組件修製的業務；長期則再增加預防性維護與設備改善工程等的業務；
- I 建議盡量不做 IPP 或汽電共生之 O&M 以及發變電設備材料

備品供應的業務，台電發電處更合適進行此項業務；

- I 建議盡量不做協助發電廠所委託的人力派遣或小額外包之工作，此雖對修護處的業務額度有幫助，然無法提升經營效率或利潤率，反而臂多力分。

至為何不將修護處與台電各發電廠負責維修之人員合併整合成單一的維修單位，依據台電公司 95 年 12 月完成之「台電成立世界級維修事業商業模式之研究」報告，乃基於以下各項原因：

- I 台電各電廠分布各地，將各電廠的維修人員抽出成立獨立的維修單位，對組織的衝擊將很大，且由於幅員廣大，管理上將是一大問題。
- I 各電廠的維修人員負責各電廠的預防保養（PM）與設備校修（CM），與各電廠的日常運轉關係密切，業務不容易切割；當然若要切割也不是不可能，但需考慮所謂的「內部交易成本」；因為分割後，電廠的發電營運與日常維修工作將由兩個單位負責，當發電部門有任何非「合約」上的臨時維修工作產生需要維修部門協助的時候，皆需要計價知會、討論、與議價，耗損經營的效率；對這種日常常有需求且需立即服務的工作，由兩個單位負責將產生高額的內部交易成本，在規劃時需慎重。

技術層次較低、獲利機會較低：日常保養與大修及緊急搶修的工作相比，在技術層次上相對較低。一般而言，技術層次較低的工作，其替代性較高，所能獲得的單位價格亦較低，因此獲利機會亦較低；由於各電廠之維修單位與人員仍與各電廠的日常運作結合，尚未成為獨立的單位，亦未成為利潤中心單獨考核，因此獲利能力較難估計，但以台電的人事成本與前述之技術層次較低的因素，獲利機會應較

低。

綜言之，以現有修護處為標的委外進行公有民營作法上較為單純，對員工衝擊較小，故現階段暫不考慮修護處與台電各電廠整合後再公有民營。

## 六、結論及建議

就高階經營團隊部分，台電高階經營團隊可能對象及人數包括董事長、總經理 1 人、副總經理 8 人、總工程師 5 人，共 15 人。台電公司目前經理人涂正義先生任職於台電多年，非常熟悉台電內部電廠管理與經營，專業背景應無疑慮，副總經理 6 人輔助其業務。任期部分，台電可考量訂定一任期期間，期間訂定時間約 3 年，若經營績效不好則撤換，經營績效佳則得以續聘。報酬部分，目前台電經理人月薪約 157,978 元，在最好的情況 4.6 個月僅約 73 萬（副總經理、總工程師等高階主管亦同，最好的情況只有 4.6 個月），報酬激勵建議可在一定的範圍內，參照國外等規模的電業，並依據國內實際情形做適當調整。監督部分，台電公司於 2007 年股東會議決議 15 名董事中設立獨立董事 2 人，為能讓獨立董事保有獨立性，採三分之一比例制，至少要有 5 名獨董。

就整體委外部分，台電仍以民營化為終極目標，未來民營化後，可以解除長期以來各項政府法令規章如預算法、政府採購法等之限制，對公司資源可以企業化經營方式做最有效利用，以提高公司整體競爭力。且現行電業法草案規定，電業以整體不分割之方式釋股並移轉民營，為利未來台電民營化順利推展，如在民營化前整體委外，則於合約終止收回時，政府將產生移轉處理成本，造成回收處理困難。

且台電負有穩定供電等較強的政策性任務，是否應民營容或有檢討空間，何況經由契約委由民間經營。且目前電價仍受政府管制，調整無法反映合理生產成本，亦可能影響受託單位之獲利與承接意願。另，台電 95 年度營業額累計達 3,893 億元，總資產為 14,076 億元，員工人數 25,562 人，資產規模龐大，業界是否有承接能力，尚是問題。

就部分委外而言，核心業務部分建議可採委外之老舊火力電廠，此老舊火力電廠係指未年 5 年內未訂定更新擴建計畫之老舊電廠，或雖已訂定計畫但尚未執行更新作業之老舊電廠。此類電廠如通霄電等電廠。若為了提升管理效率、減少營運本成本，可採行管理合約的模式來進行公有民營；若為能收取回饋金，或是給予受託者較大的營運自主權，則可以簽約委外的模式來進行公有民營，而契約簽訂時，必須給予受託者一定保證收購電量。端視主辦機關評估其效益決定其模式。

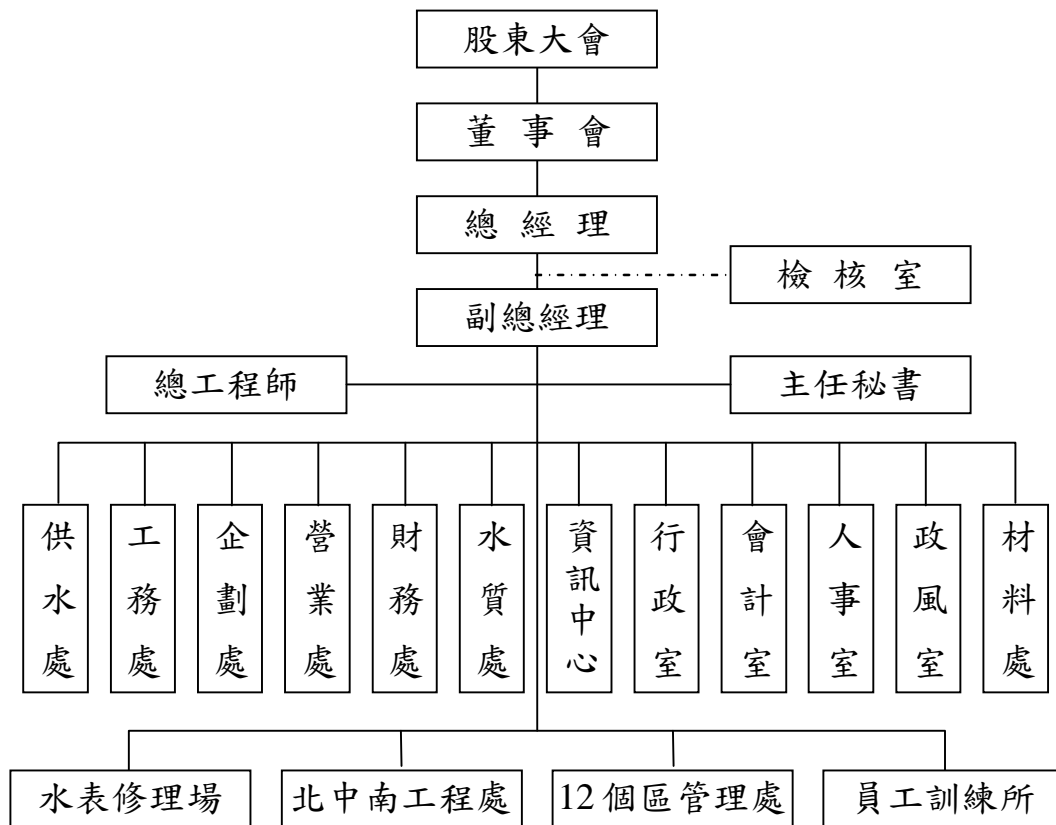
非核心業務部分，如台電醫院、修護業務、營造業務等，建議在民營化前可考慮委外為暫行措施，以修護處為例，修護處業務相當的獨立，已以「利潤中心」的方式運作，對各單位的服務亦建立一套完整的「轉撥計價」運作模式，因此業務的分割較為容易。其人力常產生「夏月人力閒置，冬月人力不足」之窘境，加之，無論發電廠或修護處之維護人力平均年齡均偏高，因當委外的方式注入生機。其具有電廠維修能力，如將其委外，除可辦理公司原有之維修業務外，並可向外拓展業務，有利其獨立發展，並為民營化後成立維修公司鋪路。

## 第二節 台灣自來水公司案例探討

### 一、公司現況

#### (一) 公司組織

台灣自來水公司（以下簡稱台水）於股東大會設董事會，轄屬如下者，經理部門包含（副）總經理，下設供水處、工務處、企劃處、營業處、財務處、水質處、資訊中心、行政室、會計室、人事室、政風室、材料處，水表修理場、北中南區工程處、12個區管理處、員工訓練所（見圖6-2）。



資料來源：台灣地區自來水業民營化研究－英國經驗分析。

圖6-2 台水公司組織圖

## （二）股本結構

公司股東由經濟部、高雄市政府、縣市政府及鄉鎮市公所所組成，計中央政府持股81.76%，地方政府持股18.24%。

## （三）事業特性

### 1. 高成本、高密集

水事業屬高資本密集產業，需要投入龐大的金額來維護及運作，且自來水事業需要維持全天供水，每日24小時供水不斷，需要投入大量人力，人工成本高。

### 2. 普及率越高，單位成本越大

台水公司供水普及率在63年底時僅41.03%，之後逐年攀升，70年底為63.92%，80年底為80.81%，到94年底時已達90%。隨著供水普及率的提高，水量需求亦跟著增加，為了能讓偏遠地區也能用到水，必須將供水管線延伸至偏遠地區，但偏遠地區的用戶分散且稀少，管線無法集中設置，導致利用效益低，換言之，水事業有著投資大、收益低的特性。

### 3. 水資源開發成本高

台灣地區水源開發成本介於每立方公尺（度）20-30元之間，遠高於自來水售價，不符效率。

### 4. 水價訂定無彈性

台灣水價平均每度僅9元，價格明顯偏低，水價調整未考慮實際情形建立合理客觀的調整機制，以致無法適時反映成本。

### 5. 國營公用事業

受到許多法規的限制，須接受政府行政機關、民意機關及監察審

計機關等嚴格的管制及監督，只能在法規範圍內進行企業化，無法像民營公司可全力施展

#### 6. 背負政策性任務

水事業具備著公共性及不可或缺的特質，且須配合政府政策，提供離島、山地、偏遠地區用水、市政機關水費減免五成、國中、小用水優待及免費供應消防用水，與一般營利事業專以營利為目的，在本質及定位上大不同。

#### (四) 人力組成

員工平均年齡為46歲，員工人數為5400人，圖6-3、6-4為台水員工學歷統計、員工服務年資情形（92年資料）：員工學歷專科以上者為33.04%，大學以上15.48%，員工平均服務年資約為21.99年。

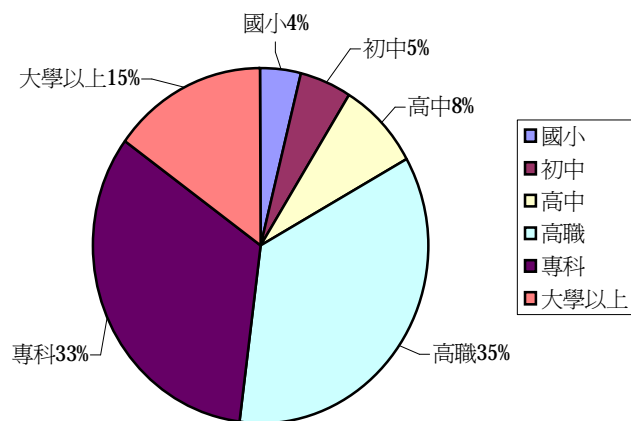
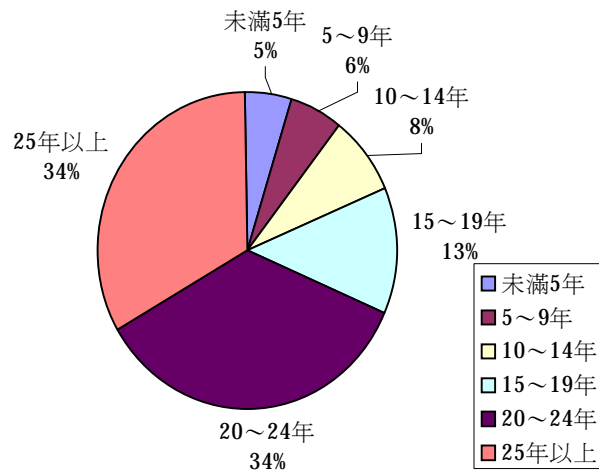


圖6-3 員工學歷統計



資料來源：自來水公司民營化可行性分析報告。

圖6-4 員工服務年資

## 二、台水公有民營可行性分析

### (一) 高階經營團隊

依前述定義，高階經營團隊身份包含跨部門綜合性高階主管，台水高階經營團隊可能對象及人數：董事長、總經理 1 人、副總經理 3 人、總工程師 1 人，共 5 人。

#### 1. 選任

依據台水公司章程 21 條規定，台水設總經理 1 人，並依據法令、董事會決定方針，決議，綜理一切業務並監督其下所屬人員，目前總經理為黃慶四先生，本身曾任管理處副理、第 9、8、5、7、12 區處經理等職位，由內部晉升，熟稔自來水相關業務。總經理下設副總經理若干人（現有人數為 3 人），主要輔助總經理所指定之業務。

#### 2. 任期

應給予經營團隊一明確之經營期間，並建立相關績效評估制度，



做不好解聘，表現良好則續聘。

### 3. 報酬

依 94 年度經濟部所屬事業負責人及經理人薪酬水準，台水總經理每月月薪約為 157,0797 元，至多僅有 4.6 個月（約 69 萬元）含考核加績效獎金，同樣的副總經理、總工程師等高階主管亦同。在此薪酬架構下，較之於民間企業的報酬，激勵誘因明顯不足，是否能吸引民間專業經理人，實有待商榷。因此，必須要給予適當的誘因，就獎金部份，應放大考核或績效之上限，及特別福利的給予、額外津貼、長、短期績效的紅利等激勵因素。

### 4. 監督

就監督部分，台水系依公司章程第 14 條規定，選出 5 位監察人監督公司營運，目前台水公司並無設立獨立董事，建議未來在設立獨立董事時，應當能採取比例制，確保獨立董事之獨立性。

#### （二）台水整體委外

針對台水公司整體委外，必須考量下列幾點：

##### 1. 資產規模

台水公司資本額高達 1,216 億元，資本額非常龐大，對於現行國內多屬中小企業的廠商而言，若無適當的財力，則難以介入經營，因此若想經營台水，則民間企業本身應該至少具有相當於台水的資產與組織規模，若將台水整體公有民營，民間企業恐無力承接如此龐大的組織。

##### 2. 利潤誘因

台灣的水價目前平均價格每度僅 9 元，且水價因為政策、人為等

因素干擾，價值長期受到扭曲且不易變動，目前台水平均供水成本不一，如桃園復興23.2元、台北深坑28.8、阿里山54.27元、台東成功74.4、台中梨山77.5元、台東泰源91.97元、喜義樂野250.46元、谷關每度成本361元，但仍照平均單價9元收費，除民生用水外，尚有部分之觀光事業（旅館、餐飲業）用水，或將自來水用於灌溉茶葉、果樹等，也使自來水事業售水越多，虧損越大，對以追求利潤極大化的廠商而言，恐怕產生不了誘因。

### 3.成本問題

水事業具有高資本密集、高成本投入、普及率越高，單位成本越大、路面維修成本高等特性；除需每年花費龐大的維修費用外，如欲達普及用水的使命，廠商必須負擔更高的給水成本，另外，外力干預如地方人士的抗議、環保補貼等相關費用，都將讓承接廠商營運成本提高。

### 4.員工安置

目前台水員工人數為5400多人，平均年齡為46歲，多已步入中高齡階層及轉業危機的情形，若將整體公司委外的話，除非承接廠商願意承接既有員工，否則既有員工的安置與否將嚴重影響其整體委外的可行性。

### 5.工會態度

國營事業採公有民營，員工的權益僅是以契約規範保障，與民營化有切確法源為依據比較起來，相對無保障，對以保障員工權益為優先的工會而言，若未有適當溝通協調及相關配套補償，工會勢必極力反彈，屆時工會的介入反對，將使事情變得更將複雜。

### 6.責任歸屬

水對人們而言是不可或缺的資源、其本身並無替代性可言，政府秉持照顧全民、普及供水的使命下，不計盈虧的提供全民用用水，若今將整體公司公有民營，此重責大任將歸為受託廠商，因此在契約訂定規範勢必嚴格，此將影響廠商投標的意願。

對於台水而言，其營運問題的關鍵在於其水價訂定及相關成本過高。關於水價問題，由於目前水價因為政策、人為等因素干擾，價值長期受到扭曲且不易變動，除非水價能夠合理的調整或是政府以補貼的方式補貼廠商，否則將讓廠商無利可圖，降低其投標意願，除了水價過低外，營運成本過高亦是影響台水公司整體委外的因素之一，由於其有高資本密集、高固定投入的特性，加上設備多已老舊，每年均需花費鉅額的維護費用，除此之外，尚須負擔民生穩定用水及提供偏遠地區供水服務，相關成本的負擔、責任該由政府負擔，亦或是與廠商共同承擔，都是重點之一；另外，公有民營成功的因素之一即在於建立市場競爭體制，並讓委託單位從中做出最適抉擇，但台水的資本額高達1,216億，以目前國內廠商的規模而言，恐無能力能承接如此龐大的公司。甚者，台水現行員工的人數達5,400多人，若將整體台水公司委外，在廠商以追求利潤極大化的情況下可能會造成裁員、失業等問題，因此以整體委託模式進行台水公有民營恐不值得貿然進行。

### （三）部門（業務）委外

自來水事業通常依其產業特性可分為上、中、下游，上游主要業務為水資源開發，中游主要業務包含淨水處理場、輸、配水，下游主要業務為設備維護、用水量抄表收費、檢修漏水等業務。

水源開發通常所涉及的，為水權歸屬的問題，水權在台灣有相關法令規範，依憲法第143條第2項規定，「附著於土地之礦及經濟上可

供公眾利用之天然力屬國家所有，不因人民取得所有權而受影響」。水利法第2條：「水為天然資源，屬於國家所有，不因人民取得土地所有權而受影響。」第27條：「水權之取得、設定、移轉、變更或消滅，非依本法登記不生效力。」民法第757條規定，「物權除本法或其他法律另有規定外，不得創設。水權之性質在法理上尚有爭論，因此縱使私人取得亦無質押或交易之權」。水權在台灣為國家所有，即使民間擁有土地權，也不能納為私有，需做所有權的移轉，尚需依法辦理，且不能用來質押、交易。因此現行法令中，水權仍屬國有為主，倘若採公有民營方式，交由民間經營，會涉及諸多問題，依現行法律規定，水權僅能做移轉的功能，不得用於交易，尚且水權的開發取得涉及水土保持、土地權利等問題，在今日國內民眾環保意識高漲及地域情結使然下，開發的過程勢必引起更多的社會問題及抗爭，讓水權的開發更加困難，如此情況下，若政府將上游水權交由民間企業經營，實不足以提供足夠的誘因吸引私人資金進駐。況且水源開發社會公益性高，應由政府管理，不宜公有民營。

中游業務主要包含淨水處理場及輸、配水業務，淨水廠方面，由於其不若上游涉及公益性等問題且得其獨立性，此部分可採管理合約的方式交由民間經營，此種模式在國內外廣被運用，此模式下委託者雖無權利金的收取，且尚必須付出一筆管理費用給受託者，但可藉由民間參與引進民間活力及技術並提升經營效率，但如前述澄清湖淨水廠及美國西雅圖水力設施均是以此方式達成公有民營，淨水廠公有民營之可行性，應無疑慮。水源輸、配業務由於其具有管線相連，不可獨立分割的特質，若委由民間經營，屆時，管線的切割、分配均是問題。尚且，管線之維護費用相當龐大，是否能對民間產生誘因，不得而知。

下游生產如設備維護、用水量抄表收費、檢修漏水等具經濟效益且較不具重大投資及壟斷性質的業務，則適合以勞務外包的方式交由民間參與。

由上述分析可知，自來水業上游部分，由於涉及水權、環保、社會公益等不具競爭環境特質，不適合交由民間經營，仍以公營為主。中游的淨水工程、品質管制等工作，不若上游涉及水權、環保、社會公益問題，可以管理合約的方式交由民間經營，惟管理合約的合約期程一般合約期程長達20至30年。因此政府也必需管制民間企業的經營行為。否則民間企業利用既得資源從事其他高風險或非本業經營，反而會降低事業的營運績效及使用者的安全及權益。

下游有關設備維護、用水量抄表收費、檢修漏水服務部分則可以勞務外包的方式交由民間參與，減輕台水內部用人及業務精簡。茲將上述結論整理如表6-2。

**表6-2 台水公有民營適用業務範圍**

生產流程	業務性質	業務範圍	公有民營可行性
上游	核心業務	水源開發	涉及水權、水土保持、土地權利，社會公益性等問題；對私人企業產生的誘因不大，宜由政府經營。
中游		淨水處理場	可以管理合約的方式由民間管理
		輸、配水	管線的切割、分配不易，維護費用龐大，不宜公有民營
下游	非核心業務	設備維護、用水量抄表收費、檢修漏水	勞務外包的方式交由民間參與

資料來源：本研究自行整理。

另外，有關水事業公有民的可行性亦可依區域劃分來分析，根據經濟部水利署於民國91年提出的構想，將重新劃分各水公司之供水區，將現行的13區（北水處1區，台水公司12區）變更為9個區，（見

表6-3) ，然自來水業由於產業自然獨占特性，若以分區實行公有民營之後所能產生的市場競爭條件極為有限，僅在彼此相鄰水公司的供水轄區接壤地帶，可以產生爭奪客源的有限度競爭，理論上將全國供水範圍劃分愈多個供水小區，所能獲致的市場競爭效果愈佳；然而這種做法將使自來水業喪失規模經濟，實務上則不可行。

**表6-3 供水區域劃分方式**

供水區	範圍
大台北供水區	台北縣市、基隆市、桃園縣市
竹苗供水區	新竹縣市、苗栗縣
大台中供水區	台中縣市、雲林縣、彰化縣、南投縣
嘉南高供水區	嘉義、台南、高雄縣市
屏東供水區	屏東縣
宜蘭供水區	宜蘭縣
花蓮供水區	花蓮縣
台東供水區	台東縣
澎湖供水區	澎湖縣

資料來源：經濟部水利署，民91。

以英國自來水業民營化的結果及經驗為例，英國公營自來水業為了改善負債負債、經營效率不彰的問題，明白唯有將該產業引進民間資金及管理，才可改善所面臨的問題，遂於1989年將10個水務管理局（RWAs）變更組織型態成為10家自來水及污水處理公司（water and sewerage company），分別為Anglian Water、Northumbrian Water、North West Water、Severn Trent Water、Southern Water、South West Water、Thames Water、Welsh Water、Wessex Water、Yorkshire Water，並將設備及資產亦一併轉移，並以政府撤資（full divestment），將總值37.4億英鎊的水公司分別出售予私人企業，並給予私人企業為期25年的特許經營權的方式。英國在將水資源私有化後，造成水價大漲，且水資源最後被10家水公司所壟斷。因此，像自來水業這類性質的事業，民

營化的方式並不能將其私有化，應當是透過契約訂定，將服務委託外界來辦理，也就是所謂公有民營，而非將所有的資源及服務均移轉給民間，所以未來對於水產業的民營化，政府必需有一套合理的管理機制予以管理，又所有權仍應掌握在政府手中，以防止民間壟斷、獨佔水資源，造成供水中斷、市場失序之狀況而束手無策。

另外，我們可以從表6-4看出，在各國水資源讓民間參與的過程中，除了英國是採取國有資產出售給民間企業的民營化（即私有化）方式外，其它國家多是在保持水權為國有的情況下，以委託、合約或BOT等方式進行讓民間參與水事業經營，即公有民營。

**表6-4 國外自來水業民間參與方式**

民營化方式	主要國家
服務合約（Service Contract）	哥倫比亞、馬來西亞、土耳其
管理合約（Management Contract）	哥倫比亞、馬來西亞、土耳其
出租（Lease）	法國、圭亞那、義大利、西班牙
特許經營（Concession）	法國、澳門、馬來西亞、泰國
興建/操作/移轉（BOT）	澳大利亞、中國、馬來西亞、泰國
資產出售	英國

資料來源：World Bank, “Selecting an option for private sector participation— toolkit”  
<http://www.worldbank.org/html/fpd/water/wstoolkits/Kit2>, 1997a.

### 三、結論及建議

台水高階經營團隊可能對象及人數為董事長、總經理 1 人、副總經理 3 人、總工程師 1 人，共 5 人。台水公司目前經理人目前為黃慶四先生，曾任管理處副理、第 9、8、5、7、12 區處經理等職位，熟稔水利相關業務。副總經理若干人（現有人數為 3 人），主要輔助總經理所指定之業務。任期部分，應給予經營團隊一明確之經營期間，並建立相關績效評估制度，做不好解聘，表現良好則續聘。報酬部分，

目前台水經理人月薪約 157,0797 元，至多僅有 4.6 個月（約 69 萬元）含考核加績效獎金，（副總經理、總工程師亦同，最好的情況為 4.6 個月），報酬激勵建議可參照國外等規模的水事業，並依據國內實際情形做適當調整（與台電相同）。監督部分，目前台水公司依章程選出 5 位監察人監督公司營運，並無設立獨立董事。

就整體委外部分，其營運問題的關鍵在於其水價訂定及相關成本過高。在整體公司委外的情況下，除非水價能夠合理的調整或是政府以補貼的方式補貼，否則將讓廠商無利可圖，營運成本過高亦是影響台水公司整體委外的因素之一，由於其有高資本密集及高固定投入的特性，每年均需花費鉅額的維護費用，尚須負擔民生穩定用水及提供偏遠地區供水服務；另外，公有民營成功的因素之一即在於建立市場競爭體制，並讓委託單位從中做出最適抉擇，但台水的資本額高達 1,216 億，以目前國內廠商的規模而言，實無能力能承接如此龐大的公司。甚者，台水現行員工的人數達 5,400 多人，若將整體台水公司委外，在廠商以追求利潤極大化的情況下很有可能發生裁員，亦可能引發失業及勞工問題。

部分業務委外來看，水源開發的部份應維持國家經營，淨水工程、不若上游涉及水權、環保，社會公益問題，可以管理合約的方式由民間經營，委託者雖無權利金的收取，且尚必須付出一筆管理費用給受託者，但可藉由民間參與引進民間活力及技術並提升經營效率。水源輸、配業務由於其具有管線相連，不可獨立分割的特質，若委由民間經營，管線的切割、分配將是一大問題，尚且，管線之維護費用相當龐大，是否能對民間產生誘因，不得而知。



## 第三節 台灣鐵路管理局案例探討

### 一、台灣鐵路局現況與問題

本節先從台灣鐵路局（以下簡稱台鐵）過去發展過程，因時空背景變更下所發生的變化，簡略概述台鐵之現況、歷程與問題。

#### （一）台鐵現況

台鐵至光緒13年（1887年）由劉銘傳興建至今（2006年）已成立約有119年的歷史。為台灣內陸運輸之主幹，在台灣社會經濟發展過程中，有其相當的貢獻。其營運管理機關為台灣鐵路管理局，在1999年以前隸屬於台灣省政府，精省之後改隸交通部。

#### （二）財務狀況

台鐵在1977年以前，每年均有盈餘，但至1978年後便開始出現虧損，幾乎是年年赤字，到2005年止累積虧損達1491億。究其原因共可分為五點：

##### 1. 交通運輸結構改變

高速公路的通車與國內航空運輸業的發展，導致運輸市場結構改變，使台鐵的客流量逐年下降。

##### 2. 公共性支出

台鐵為公用大眾運輸業，具有被賦於提供社會大眾交通運輸的義務，需自行吸收政策性任務的成本，然而台鐵又被賦予為獨立且獨占的公共事業，需自負盈虧，在無政府補貼下，自行吸收因對弱勢團體的補貼所造成的成本。

##### 3. 政策性支出

台鐵因配合政府政策實施，進行鐵路電氣化、南迴鐵路、東部幹線的建設、人煙稀少的小站經營等政策性投資，造成成本支出速度，遠大於回收。

#### 4.用人費用高

台鐵在94年的營業總收入為235億，營業總成本為338億元，用人費用為197億元，光用人費用就佔了營業總收入的83.82%、營業總成本的58.28%。顯示台鐵的人事費用負擔沉重。每年所負擔龐大的員工的退撫金，政府並無編列預算，需由台鐵自行負擔，以94年度為例，員工退撫金就高達78億元，平均每位員工需負擔56萬元。雖然退撫金已由原先台鐵全額負擔改為員工部分負擔，但短期內對台鐵的負擔仍無法減輕。

#### 5.利息支出

台鐵因連年虧損，營運資金多賴舉債因應，因而累積龐大債務，每年均需負擔高額的利息費用，以94年度為例，利息費用就高達9億6千多萬元。連年虧損，營運資金多賴舉債因應，在營運績效不彰、以債養債的情況下只讓台鐵財務狀況每下愈況，至94年底止，台鐵負債就高達2586億元。

表 6-5 台鐵歷年營收情形

單位：千元

年度	營業收入	營業支出	純益
1975	6,130,175	5,528,092	602,083
1980	10,172,143	11,848,725	-1,676,582
1985	14,856,255	14,840,530	15,725
1990	15,114,455	20,377,740	-5,263,285
1995	17,989,090	27,349,668	-9,360,578
2000	35,684,467	49,850,520	-14,166,053
2001	21,339,576	33,983,866	-12,644,290
2002	23,101,414	32,563,522	-9,462,108
2003	19,859,387	29,714,889	-9,855,502
2004	20,751,324	28,712,254	-7,960,930
2005	23,438,717	30,767,709	-7,328,992

註：1.收入=客運收入+貨運收入+其他收入。

2.支出=輸儲成本+營業費用+其他營業成本。

資料來源：1.台灣鐵路民營化的政治經濟分析，趙復中，民國 94 年。

2.94 年台灣鐵路統計年報。

3.本研究整理。

### (三) 組織現況

台鐵組織架構如圖6-5所示，設運務處、機務處、工務處、材料處、電務處、行政處、企劃處、會計處、秘書室、勞安室、人事室、政風室共八處四室，局外設員工訓練中心、餐旅服務總所及貨運服務總所。運務處下設四個段，工務處下設七個段，機務處下設七個機務段及四個檢車段，電務處下設五個電力段及四個電務段，餐旅服務總所下設車勤部及三個餐廳，貨運服務總所下設五個分所。同一地區各段間無隸屬關係，若要做橫向的聯繫，通常以運務段做為協調中心。

台鐵目前的組織結構屬於縱向的垂直模式，在此模式下具有層層監控及上級確實督導下級的優點，缺點在其層層監控的垂直模式下會產生過多重複的監督功能，往往會造成決策傳達過慢、或是上、下層間的溝通不協調，形成溝通障礙。且在這樣的制度下，大部分業務尚

必須請示上級主管機關，分層負責不易落實。在事故發生時，在未獲上級指示前，常不敢果斷的下決策或採取行動，錯失處理事故的最佳時機。由於各部門有其專責的事務，對於較不易界定出權責歸屬、或是一些公共性質的事對產生推諉卸責之情形，造成部門間缺乏橫向連繫之動力。

另外，台鐵為非公司組織之國營事業，不具備法人資格，所有的決策均須經主管機關交通部同意後，再呈報行政院同意才可實施，在此組織制度下讓台鐵在營運決策的時間、時機施行大受影響。

#### (四) 人力組成

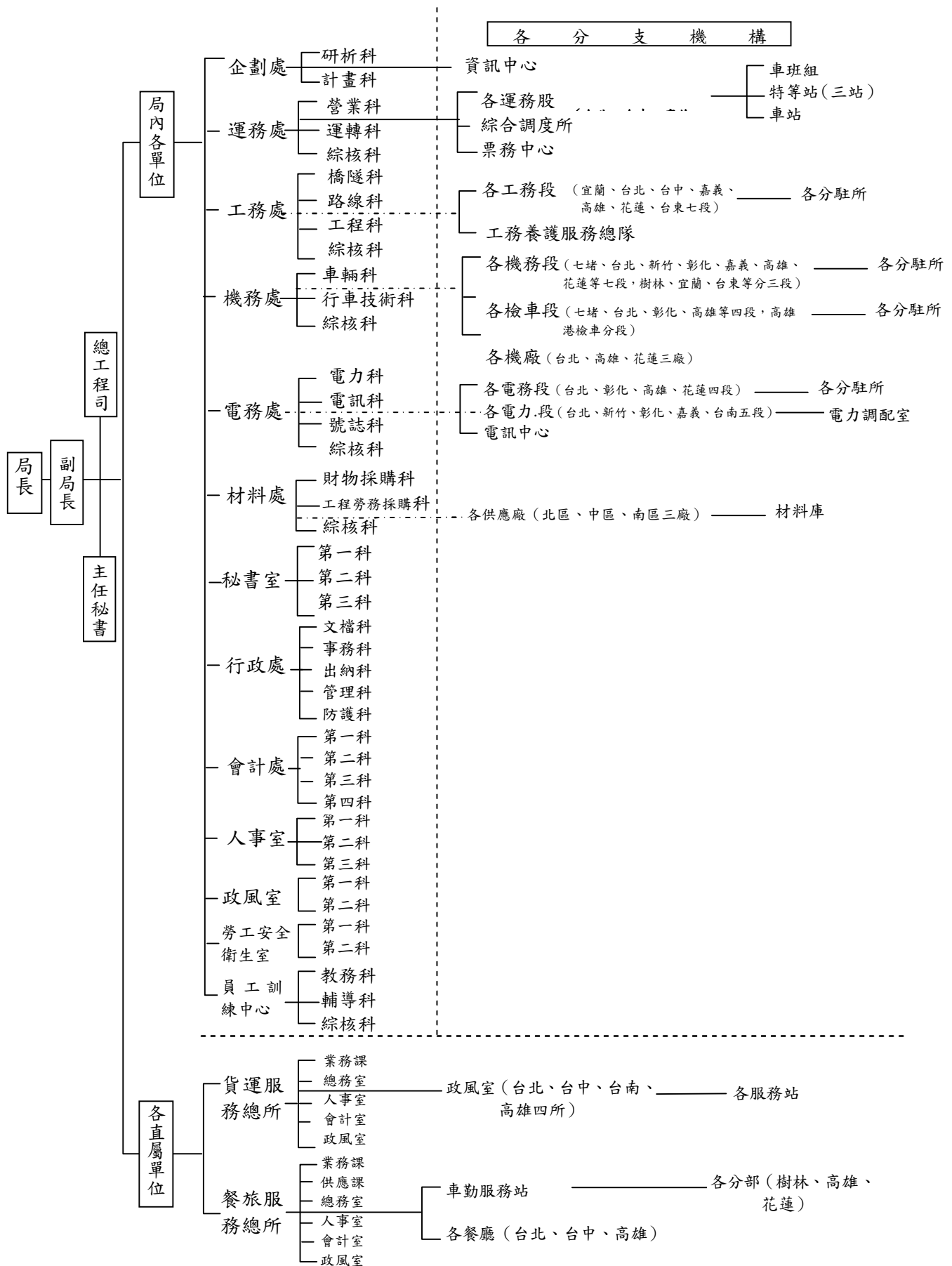
員工組成部分，觀看表6-4可知台鐵的員工數90年為16,143人，91年為15,097人，92年為14,206人，93年為13,839人，94年為13,769人。90年至91年員工數減少6%，91年至92年員工數減少6%，92年至93年員工數減少3%，93年至94年員工數減少1%，顯示台鐵近年來內部進行人事精簡、整治之情形，見表6-6。

表6-6 台灣鐵路局90~94年度員工人數

單位：人

	90 年度	91 年度	92 年度	93 年度	94 年度
職員	15,218	14,354	13,569	13,273	13,228
工員	925	743	637	566	541
總數	16,143	15,097	14,206	13,839	13,769

資料來源：本研究整理，中華民國94年台灣鐵路統計年報。



資料來源：台灣鐵路局提供。

圖6-5 台鐵現行組織圖

## (五) 台鐵事業特性

### 1. 高資本密集

鐵路事業為一高資本密集的產業，台鐵每年除需負擔約30億元的鐵路基礎建設和維護費外，尚需提列折舊攤銷費用，以94年度為例，設備折舊折耗及攤銷約為51億元。

### 2. 價率調整困難

台鐵為大眾運輸服務業，負有公用事業之特性，故不以「營利」為主要的目的，使台鐵無法自主的依其營運情形適時、地調整價率。

### 3. 經營虧損路線

台鐵為國營事業，因公用性任務而需經營不敷成本，無利潤之路線，如竹東、集集線等偏遠路線。

### 4. 敬老及殘障票價率優待差額負擔

台鐵須自行吸收敬老及殘障者價率優待差額，94年度敬老及殘障票價優待的費用為7.54億元。

## (六) 面臨之市場競爭

### 1. 高速公路通車

中南二高、北宜高速公路、西濱快速道路、東西向快速道路興建完成，民營客運業者低價競爭，造成台鐵部份中長程客源流失。

### 2. 高鐵通車

高鐵於96年1月通車後，將導致西部幹線長程旅客的客源流失，台鐵在西部幹線的營運勢必受到衝擊。

### 3. 台北捷運通車

台北捷運通車後，由於其便利、快速的特性，與台鐵相較之下，方便許多，讓台鐵在北部短程的客源受到影響，流失大量客源。

#### 4.航空競爭

航空業與鐵路一樣，其主要市場在於長途旅次，且因長途旅次乘客之時間價值較高，故即使鐵路調降票價競爭，未必吸引到主要之航空客源，但相對的，航空業若採削價策略，將會吸引部份鐵路市場乘客。

由上述分析可知，目前台鐵除本業連年虧損，人事、債務負擔沉重外、尚須負擔經營虧損路線，提供穩定、普及的運輸服務等政策性任務，市場競爭方面，必須面臨高鐵、高速公路、台北捷運、航空業等威脅，讓台鐵的營運面臨更大的挑戰。台鐵當思索如何去改革，如何將既有資源、舊有之組織及營運策略作有效之調整，期讓台鐵能突破困境，並帶來新機會。

面對龐大的債務與台鐵財務赤字問題，應考量台鐵的財務狀況、成本與效益分析及實用性，譬如如何減少赤字站別與減少非交通尖峰期的運輸車次，在眾多交通運輸工具的競爭下，台鐵的短程運輸在某些程度上都跟現有的地方政府所提供的替代性交通工具重疊，因此減少車次與站別雖說會影響少部分民眾的即有利益，但從較遠的觀察點來看，其實未必然不好，因為這些受影響的民眾交通權，尚可利用地方的替代性短程交通工具來獲得保障，透過減少競爭，而可讓台鐵與地方性交通工具雙贏的局勢。

除了上述的營運策略外，再針對台鐵現有的基礎架構予以分離調整，使其各有專精，加上所擁有的土地資產妥善規劃與利用，尋求除本業經營外的業外收入，並保障員工的工作權下，尋求損益兩平，

甚至是追求利潤極大化，如此作為才能替今日的困境取得解套方法。

表 6-7 為台鐵之 SWOT 分析

表 6-7 台鐵之 SWOT 分析

優勢	劣勢
1. 龐大資產 2. 光纖網路系統 3. 路網完整、居精華地段 4. 路權專有 5. 短中程有其相對的競爭優勢	1. 公部門體制 2. 背負政策性任務 3. 企業參與台鐵負擔能力 4. 員工安置問題 5. 違約風險 6. 工會態度
機會	威脅
1. 國內旅遊需求增加 2. 發展電信相關行業 3. 場站聯合開發 4. 部門多樣化發展	1. 公路競爭 2. 航空競爭 3. 高鐵競爭 4. 捷運競爭

資料來源：本研究整理。

## 二、國外鐵路案例探討與分析

欲改變本國台鐵之組織架構與未來變革方向，本研究首先從國外鐵路的改革案例之分析，從中歸納出可供借鏡之經驗，作為台鐵採公有民營可行性的參考案例。

### (一) 日本國鐵

日本國鐵由於屬國營事業，在經營效率上受層層法規限制，導致效率低落，再者，公路、航空業的興能起，使一向在國內獨佔的國鐵開始面臨虧損，1982 年日本內閣臨時行政調查會主張：(1) 日本國鐵應五年內完成分割經營，再進行釋股民營。(2) 設置國鐵重建監理委員會，研議具體的改革推動方式。監理會成立研議指出：(1) 公社組織缺乏經營自主權，無法避免政治干預，加上員工競爭意識不足，應改組為具有經營模的特殊法人公司。(2) 國鐵資產龐大(鐵

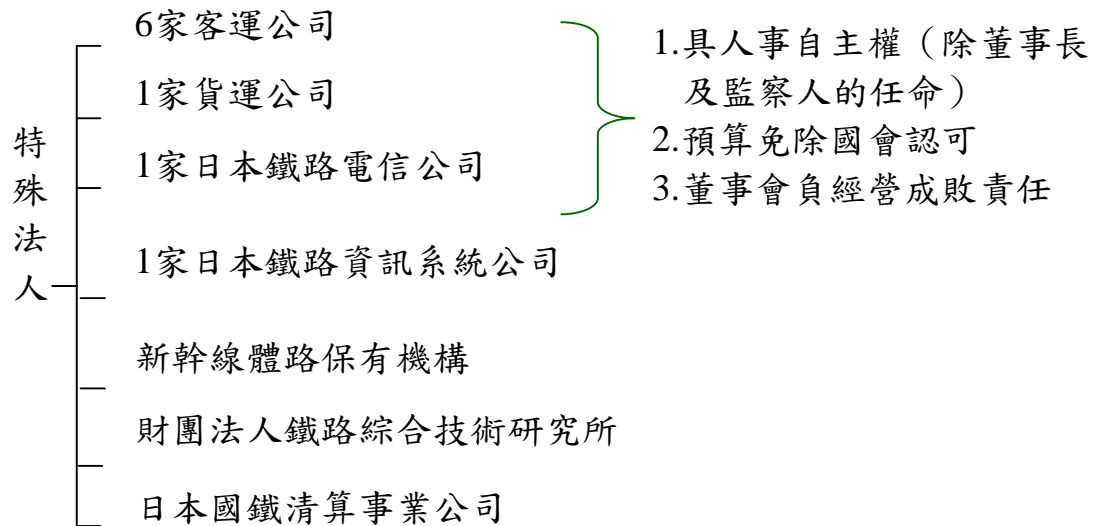


道 2 萬公里、車站 5000 個、車廂 45,500 個、土地 8,500 英畝) ，加上鐵路事業的區域特性強，不宜採統一模式營運。因此，具有經營自主權的特殊法人公司及分割經營二個觀念相結合，產生日本國鐵漸進分割民營的方案。

除了國鐵本身的組織精簡，為順利推動國鐵變革，日本自民黨政府前後歷時四年，完成日本國有鐵路改革相關八法，包括日本國有鐵路改革法、旅客鐵路股份有限公司暨日本貨物鐵路股份有限公司法、新幹線鐵路保有機構法、日本國有鐵路清算事業團法、促進日本國有鐵路職員退休及日本國有鐵路清算事業團職員重新就業有關特別措施法、鐵道事業法、日本國有鐵路改革等施行法、地方稅法以及國有財產所在地區繳納金有關法令局部修正法，先確立國鐵改革之法律依據，避免在改革時受到其他人為因素的干擾，並完成修改、廢止 152 個相關法案，將日本國鐵依地理區域特性分割成 6 家客運公司(JR 西日本、JR 東日本、JR 東海、JR 九州、JR 四國、JR 北海道，其中 JR 九州、JR 四國、JR 北海道三家公司經考量短期內無法獲利故免除長期債務並給予經營安定基金補助)、1 家貨運公司、1 家日本鐵路電信公司、1 家日本鐵路資訊系統公司，俱屬國有公司，以及新幹線鐵路保有機構(擁有新幹線鐵路資產，並將其租予本州的三家客運公司經營)、財團法人鐵路綜合技術研究所等 11 個特殊法人，並設立日本國鐵清算事業(公)團(特殊法人)，負責新幹線以外資產、與債務管理以及員工安置業務。

日本國鐵由原先無法有效管理的單一組織，重新解體成較易管理、可相互競爭、抑制債務持續擴大的 12 個法人機構，並以立法方式賦予特殊地位，例如 7 家客貨運公司除公司董事長及監察人之任命以及事業計劃與章程變更等重大事項，須經運輸省大臣認可外，具有

自主的人事權，預算亦免除國會認可的需要，使董事會負起經營成敗責任。期望藉此改善經營效能，穩定財務，提高獲利能力。然後，開始進行第二階段釋股民營。



資料來源：潘偉華、俞慧芸（2000）。

**圖 6-6 日本國鐵分割民營之方案**

日本兩階段之民營化工作，係先求改善事業經營體質，再釋出股權完成民營目標，其對政府政策規劃與執行部門具有高度的挑戰性。從日本國鐵的成果看，兩階段的民營化的確有益落實改善企業經營效率，充實政府財政收入，以及保障員工工作權益等政策目標。在員工安置方面，日本國鐵於 1986 年前已因持續精簡，員工人數由 40 餘萬人減去近 20 萬人，推動民營化時期更加強與工會的溝通，期能讓所有員工都能獲安置。主要採取方式簡述如下：

1. 鼓勵員工自願退職：除加發 10 個月特別退職金外，並儘量安排就業機會。
2. 由新鐵路公司繼續僱用：繼續僱用原國鐵時期之員工；由於鐵路經營有一定的專業性，原國鐵時期的員工相關經驗可加快新

鐵路公司營運上軌道，經由新鐵路公司篩選評估後，約有2萬3千多名員工繼續留任。

3. 輔導轉入其他機構：國鐵時期，事業發展大都以運輸為主，民營化後，解除法規限制，新鐵路公司除經營本業外，另朝多角化的經營，其多角化業務種類非常多，包含了水產養殖、飲料食品販售與加工、影音娛樂、多媒體播放、家電、旅行社、不動產開發、買賣。多角化的經營為員工提供了另一個就業管道。
4. 國鐵清算事業團僱用：以3年期間為限，由國鐵清算事業團繼續僱用既有員工約2萬6千多名，除消除員工心理不安外，僱用期間繼續協助剩餘員工尋找就業機會及轉業之職業訓練。由於日本政府在國鐵民營化過程中，特別重視員工工作權的安排，改革期中沒有發生重大非理性的抗爭事件，使得民營化能順利進行。

### （三）德國國鐵

西德國鐵（Die Deutsche Bundesbahn；DB）係依據德國聯邦鐵路法第二十八條規定，「德國聯邦鐵路是以提供最優良的運輸服務為目的，並遵循一般企業原則，致力於鐵路事業經營的收支平衡。同時在此範圍內，負有達成公共使命的任務。」（林淑馨，行政暨政策學報第34期，2002：131）然西德國鐵與其他各國國鐵一樣，受到公路威脅、大眾運輸工具的興起、市場結構改變的衝擊及營運受層層法規限制，造成經營效率不彰，導致虧損。

東、西德鐵路為了強化其鐵路的競爭力，於1992年合併為德國鐵路股份公司（DBAG），1993年11月通過鐵路民營化。德國國鐵改革係先修訂德國基本法（Basic Law）、聯邦鐵路法，在德國基本

法第 87 條中規定，德國鐵路屬國營事業；聯邦鐵路法第 28 條中載明，德國鐵路為一企業經營的組織，但又需受國營事業相關法規約束，因此改革前先修訂法源，使其不受國營事業相關法令約束。在 DBAG 下設立長途客運、短途客運、貨運及基本設施等四個部門，客、貨運部門負責營運，聯邦鐵路局則負責鐵路路線的規劃、基本設施興建與維護。債務方面，與日本國鐵一樣，德國政府承擔原先 DB 與 DR550 億馬克的債務，讓其債務歸零，DBAG 僅負責鐵路營運，並支付政府道路使用費及繳交稅捐，有關鐵路的基礎設施則由政府負責興建維護，係「車、路分離」的經營模式。員工安置方面，原國鐵員工可以公務人員身份移轉至 DBAG，或是將公務員年資結算，然後轉成民間企業員工的身份移轉至 DBAG。德國鐵路在民營化後，於 1994 年已開始獲利，每年的客運量持續上升，雖貨運量雖然萎縮，但不致虧損。員工生產力提高，營運成本降低，將經營權交由民間企業，導入競爭機制，達成經營效率的提昇。

表 6-8 日、德二國鐵改革比較

國家	時間	模式	法源	負債處理	副業經營	員工安置
日本	1987	車路合一	制定「國鐵改革關聯八法」，人事自主，預算免除國會認可的需要。	國鐵清算事業團負責原債務 60%、其餘由盈餘之鐵路公司共同分擔。	養殖業、水產食品、製造業、鐵路錄影帶錄製及配售業、家電事業、飲料製造販賣等	1. 鼓勵員工自願退職。 2. 由新鐵路公司繼續僱用。 3. 輔導轉入其他機構。 4. 國鐵清算事業團僱用。
德國	1994	車路分離	修訂德國基本法、聯邦鐵路法，使其能企業化經營。	政府承擔原 DB 與 DR 的全部負債，計 550 億馬克。	貨櫃運輸、觀光旅遊、航空、顧問公司。	原國鐵員工可以公務人員身份移轉至 DBAG，或是將公務員年資結算，然後轉成民間企業員工的身份移轉至 DBAG。

資料來源：本研究整理。

由日、德二國鐵改革案例中，歸納以下經驗供台鐵改革之參考：

### 1. 制訂新法、修訂舊法

國外鐵路改革時多會先制訂、修改原先法源，得讓鐵路改革得在新法源下進行改革，以日本國鐵改革為例，在改革時期訂定了「國鐵改革關聯八法」，德國國鐵則修訂德國基本法、聯邦鐵路法。

### 2. 債務處理

國外鐵路改革時多會讓原鐵路公司債務歸零，以日本國鐵為例，當時即成立了日本國鐵清算事業團，承接大部份國鐵時期的債務，德鐵改革時則由政府承擔原 DB 與 DR 的全部負債，讓民間承接時能在債務歸零的情況下面對市場競爭。

### 3. 組織切割

由於鐵路事業多具有組織龐大、體系複雜等特性，若將整個事業體移轉民間，民間恐無意願及能力承受，因此在改革時，適度的將組織分割，並給予適當的獨立性之後，再委由民間經營。

### 4. 多角化經營

由日、德二國鐵改革經驗，除本業營運外，尚從事副業發展，以日鐵為例，副業發展包含了養殖業、水產食品、製造業、鐵路錄影帶錄製及配售業、家電事業、飲料製造販賣，德鐵則包含貨櫃運輸、觀光旅遊、航空、顧問公司，均為本業以外帶來相當比例的營業收入。

### 5. 成立員工安置機構

以日鐵為例，改革當時即由日本國鐵清算事業團負責員工的安置、並安排轉業輔導訓練。

## 6. 成立專門改革之組織

由國外經驗可知，鐵路在改革時多會成立一臨時性、較高階之組織負責推動事業改革。

其實不一定要釋股民營化，才能達成解決過去台鐵所留下的財務赤字。在保有國家擁有、永續經營與利用台鐵資產的思維下，思索著台鐵改革如何為全民帶來利潤、利益，公有民營的經營策略或許可以是另一種解套方式。

以歐日等國之鐵路改革為例，雖然這些國家主要都朝著釋股之民營化的方向進行，但其民營化步驟卻是先在握有國鐵所有權的情況下，將經營權移轉給民間經營（即公有民營）。多數國家雖然都實行國鐵民營，但因股權釋出問題，至今部分國家的民營化政策算仍在進行中，可說是不完全民營化，見表 6-9。

表 6-9 先進國家鐵路改革之比較

項目 型態	完全民營化 (股票上市)	車路分離	解除管制	水平分離		特許制的實施	
				事業分離	區域分離		
日本型	△	×	△	○	○	×	
歐洲型	德國	△	○	△	○	△	×
	英國	○	○	△	○	○	○
	法國	×	○	×	×	○	×
	瑞典	○	○	△	○	×	×

資料來源：林淑馨，2003。

註：○代表完全實施，△代表部分實施，×代表尚未實施

### 三、台鐵公有民營可行性分析

參考國外的案例分析台灣鐵路，以歐日等國發展的歷史經驗作為學習管道，我們可以將經營權釋放給民間經營，而國家握有所有權，再作為未來全面釋股民營化的前奏；或者在保有國家資產情況下交由民間管理經營，亦可永續經營台灣鐵路。如何在國家擁有的情況

下來達成轉虧為盈的營運，先從法規面來檢視鐵路是否可交由民間經營管理，後再思考其營運策略。

依鐵路法第二條第二項指出國營鐵路指國有而由中央政府經營之鐵路；第四項明列民營鐵路，指由國民經營之鐵路，由此兩項可見公有民營之鐵路之型態比較偏向鐵路法第二條第四項民營鐵路之定義。

鐵路法第三條敘述鐵路以國營為原則。地方營、民營及專用鐵路之興建、延長、移轉或經營，應經交通部核准。從第三條文來看鐵路仍可經由民間經營，然需應經交通部核准。

第四條規定民營鐵路由交通部監督。由此三項法令可知鐵路實際上可交給民間企業經營與管理。然而鐵路法仍有部分不合時宜之條文，如第三十五條民營鐵路之運價，由交通部核定；增減時亦同。因時事之轉變，鐵路之公共性已不如過去重要，面對公路系統、高鐵系統與航空業系統之強大競爭，鐵路票價應由經營者針對時勢自行彈性訂定來面對變化。其他不合時宜之法尚可能存有細部法令與文字尚待修改之處。然鐵路委交給民間經營從整體法令上看來應是無礙。

若法令允許鐵路可民間經營，那麼如何達成台鐵之公有民營呢？從歐、日等國家的歷史發展來看，鐵路改革的方式大致上可以分類為「車路分離」與「車路一體」兩種類型，「車路分離」乃指所有運輸工具（車輛、飛機、船舶等可動設備）的輸送主體和擁有輸送工具（如道路、線路、水路等）的通路主體其所有和支配關係予以分離（李增南，1999；堀雅通，2000）。但無論是何種類型，其所代表的實質意思都是將鐵路事業公共性與企業利潤制給予明確的分割，以強化鐵路事業的體質。本研究台鐵個案主要也是參考過去各國案例，並針對本國實際國情作適當的規劃，從是否整體全部委外與分割部門作核心業

務委外跟非核心業務委外等三個層面作探討。

### (一) 引進高階經營團隊

由於目前台鐵仍為鐵路局之組織架構，屬行政機關，不具法人資格，局內並無設置董事，(副)總經理等職務。

#### 1.選任

局內最高負責人設局長 1 人、下設 3 位副局長、總工程司，均由內部晉升。

#### 2.任期

局內人員均屬公務員身份，人員任期均按公務人員相關法規規定進退。

#### 3.報酬

由於為行政機關體系，台鐵與台電、台水公司不一樣，所有人員薪資待遇比照公務人員俸給法等相關辦理，無考核及績效獎金，年終約為 1.5 個月。

#### 4.監督

台鐵為行政機關，由主管機關交通部負責監督。

綜上可知，台鐵欲引進高階經營團隊，達企業化經營，前提須先公司化。91 年 8 月「行政院公營事業民營化推動與監督管理委員會」第 18 次會議決議籲請台鐵盡速規劃變更體制改制為國營公司，以加強競爭體質，台鐵公司化的 7 項基本要件為：1.公用性財務負擔由政府負擔、2.歷史性財務包袱應由政府承接、3.鐵路基礎設施之建設、更新及維護應由政府負責、4.國營公司期間，歸屬政府之營業用資產，以無償方式提供使用、5.作價轉投資公司之土地及房屋稅賦應予



以免納、6.員工權益保障、7.改制之基本要求應予立法。目前台鐵公司化辦理情形已依交通部審查意見完成相關修正，目前尚待鐵路工會函復意見。

## (二) 台鐵整體委外可行性

台鐵整體委外，全部予以委外，透過下列幾點進行分析，來推論台鐵是否適合整體委外經營：

### 1. 資本規模

台鐵於 94 年的資產總額約為 7,219 億元，流動資產為 131 億元，固定資產為 6,266 億元；負債為 2,586 億元，業主權益為 4,633 億元，台鐵擁有龐大的資產與負債，且組織架構非常巨大，因此選擇適當的民間企業進入台鐵經營管理非常重要。一般而言，中、小企業若無適當的財力，則難以介入經營，因此若想經營台鐵，則民間企業本身應該至少具有相當於台鐵資產與組織規模。此外本國因為只有台鐵局擁有鐵路運輸系統，尚無其他民營鐵路公司或是相關管理經驗的民間企業，除非本國企業以本國與外國合資方式，引進國外專業經理團隊，否則招商亦有困難。

### 2. 利潤誘因

台鐵因背負政策使命，需經營一些不具經濟誘因之站場與路線，而定價模式又因鐵路法之規定，除報由交通部，最後尚須送立法院決議，在定價模式僵化難以調整，又需背負政策任務情況下，恐將影響民間機構經營管理台鐵之意願。

### 3. 成本考量

台鐵擁有龐大的固定資產 6,266 億元，因此整年之維修費用恐十分龐大，若考量車路合一模式下整體外包給民間經營，則民間企業必

須要負擔龐大的鐵路資產管理，恐嚴重侵蝕因運輸客貨與其他收入之利潤，也將影響民間經營之意願。

#### 4.員工安置

台鐵局為公務人員體系架構，94年底員工總人數為13,769人，雖然員工人數已逐年遞減與精簡，但台鐵屬於行政官僚體系，且為一個十分龐大的機器組織，又員工平均年齡老化，員工可能已無變革的精神來願意轉換跑道。此外員工薪資結構已高，職員退撫金壓力沉重，因此若無政府吸收這些龐大的薪資退撫金費用與消化吸收部分員工數，恐無任何民間企業願意經營，且政府也需衡量是否有能力吸納部分台鐵員工到政府其他部門就業。

#### 5.工會態度

工會以保障員工權益為考量，若無適當的員工處置方式與配套措施，恐招工會阻擾。

#### 6.違約風險管控

現今台鐵運輸系統僅為大眾運輸系統的一部分，若發生突發性的違約，此時政府是否有能力介入接收，應仔細衡量這種風險政府是否有能力處理。衡量龐大的員工數，若在日後發生民間企業倒閉，經營不善時，這些當初隨同移轉到民間企業工作的員工安置問題，是否因契約取消而接收員工，或是隨同移轉而接收，而接收的員工是否具有公務人員身分資格。且若發生民間企業倒閉的突發性狀況，政府是否有能力來因應配置足夠的員工，繼續穩定經營台鐵，妥善經營直到下次委外或是民營化。

#### 7.國有財產使用

台鐵屬國營非公司組織之國營事業，則其名下管理之個別動產、

不動產則為公用財產，其管理必須受到國有財產法第 28 條限制「其收益不違背事業目的或原定用途者」，如此無法讓財產使用達最佳利用，受託者在經營上恐受若干限制。

#### 8.以公司化為前提

台鐵局為能改善經營體制，目前台鐵主要是以公司化為主要目標，不過台鐵由於歷史性包袱等相關因素，公司化前應當將這些歷史包袱及負擔做妥善處理，目前交通部已針對台鐵公司化提出相關配套及條例，包含「台灣鐵路股份有限公司法定優待票價差額補貼辦法」、「台灣鐵路股份有限公司服務性路線補貼辦法」、「台灣鐵路股份有限公司不敷成本小站補貼辦法」、「交通部辦理台灣鐵路股份有限公司使用之基礎設施建設、更新及維護辦法」，及「交通部台灣鐵路局改制台灣鐵路股份有限公司公司員工退撫金支付辦法」等相關草案，俟公司化條件通過，台鐵將改制為台鐵公司，在此之前，應當是加速公司化及改善體質，而非籌劃將鐵路局整體委外。

綜合以上各點，對台鐵整體委外經營之模式如果是台鐵整體委外，則此公司不但需負擔龐大的資產管理費用，此外尚需承接整個台鐵局之原有部分人力，在政府若不補貼的情況下，民間企業需自行負擔鐵路設施汰換與維修的費用，在考量營運成本與公司利潤下，將影響投資廠商參與政府國營企業公有民營的承接意願；或是在委託後恐將停止部分沒有經濟效益之站場與路線。且考量另外一個重大問題即員工問題，人數眾多的台鐵局員工在委外後的處置方式、以及假若發生違約事件，則員工的去處與安置將造成重大社會議題，因此以整體委託模式進行台鐵公有民營恐不值得貿然進行。

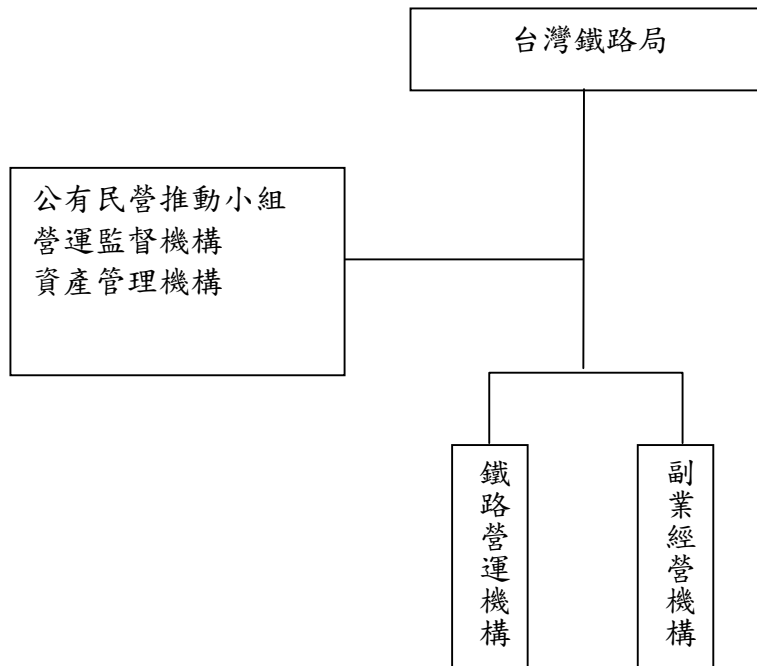
### (三) 台鐵部分(門)事業委外

#### 1. 「車路」分離模式與「車路」合一之可行性

由表5-7先進國家鐵路改革之比較可知，歐洲國鐵改革時多是以「車路」分離做為國鐵改革之方式，台鐵改革的原先構想亦是以採取此方式做為改革基礎，將原先車路一體的經營型態，分割為兩個不同部門，藉以釐清鐵路的所有權與經營權。在路線的建設、維修、保養及車輛的購置業務，由「路」部門負責，而「車」部門僅負責鐵路的經營，並付給「路」部門路線及車輛使用費用。然而，「車路分離」容易造成雙方權責混淆不清的狀況，當事故發生時，容易發生互相推卸責任的情況，英國國鐵採「車路分離」的模式下，1997-2002年就連續發生六次重大火車事故，日後若台鐵採「車路分離」的模式下發生事故，對事故責任的歸屬、區分恐又是一個問題所在，在與工會協商及安全考慮之下，改採日鐵「車路合一」的改革模式，才能避免因雙方權責混淆不清所造成的問題。

在「車路合一」的情況下，經營者必須自行負擔路線的建設維護及營運所需費用，若政府要求其照顧偏遠地區或經營虧損的車站時，必須向政府爭取補助，然而政府的財政補助預算金額往往會受政策影響，欠缺穩定及明確性。在業者以不敷成本、追求極大利潤的原則下很有可能將無利可圖的車站關閉。是此，台鐵在改革方案上，朝「組織維持車路一體」，「會計上採車路分離」的模式進行。「組織維持車路一體」指的是台鐵未來仍維持單一組織，鐵路的所有權及經營權仍為單一組織負責營運，「會計上採車路分離」指的是將鐵路路線的建設、保養、維修等費用及營運費用區隔開來；鐵路路線的建設、保養、維修等費用由政府編列預算補助；營運所需相關費用（路權使用、客車承租費）則由受託廠商自行負擔。

在此以車路合一（即組織維持車路一體）的模式建構台鐵可能改革模式：



資料來源：本研究整理。

圖 6-7 車路合一改革模式

劃分原則及理由說明如下：

(1) 權責分明

將台鐵所具備之權責、優勢、特點區分出來，在鐵路營運機構下設客貨運輸部門及維修部門，在車、路一體的情況下，得讓受託者致力於路線營運並負起維修之責，以確權責分明，並藉由副業、場站、土地的多角開發，為台鐵帶來更多機會，讓台鐵發展為一安全、多樣化、綜合之事業。

(2) 導入利潤觀念

藉由部門之劃分，調整台鐵現有繁雜之行政組織，降低組織縱深

關係，提高決策傳達之效率，並藉由利潤責任中心制的建立，使各部門自負盈虧，讓部門產生競爭意識、致力於事業營運。

### (3) 相互補貼

各部門營運之餘，有較多盈餘之部門尚可以補貼的方式彌補虧損之部門，減輕虧損部門之負擔。

### (4) 導入市場機制

透過公開招標的過程將台鐵路事業委由民間企業經營，導入市場機制，落實台鐵企業化經營目標。

另外建議設立公有民營推動機構、營運監督機構、資產管理基金。鐵路營運機構之客貨物運輸部門及維修部門則負責路線營運、維修之責，副業經營機構則負責超市百貨業、通信、電力、觀光旅遊、廣告、加油站、停車場、大樓、旅館、商圈、不動產開發等，皆可以簽約委外的方式委託民間經營。

在此，針對每一部門及公有民營機構之權責做一介紹：

#### (1) 公有民營推動機構

在公有民營的推動期初，建議成立一組織，負責規劃、推動及籌辦有關台鐵公有民營相關事宜，此組織需為一獨立組織，且屬較高層級、位階，並訂定一套委外機制，把所有作業流程授權都賦予一個獨立機構來處理，並負責招標、籌備委託民間經營等相關工作，不要再透過現行體系來運作，而這個組織是用規劃兼執行的角度來辦理委外的相關情事，而不再是合約規範由管理者訂定再交由執行者執行。

#### (2) 營運監督機構

監督機制對於鐵路營運格外重要，由於現行台鐵鐵路行車安全之

調查、檢討，為局本部下所設之行車保安委員會所負責，該委員會屬任務編組，且人員多由台鐵內部人員派任，雖然在此制度下，監督多為專業人士組成，然其人員多為內派，常被批評為球員兼裁判。

因此，在路線維護之監督，應當建立一超然、專業之機構，以日鐵為例，有關車輛製造、維修均須由其主管機關-運輸省鐵道局負責，另運輸省尚指定財團法人鐵道總合技術研究所負責鐵路施工檢查。德鐵則是由聯邦鐵路局（EBA）負責行車安全監督。

由上可知，建立一客觀、具有公信力之機構對台鐵營運監督確實必要，因此，建議能由主管單位（交通部）評選出適任人選及專家，並組成一專門、超然機構，做為監督、管理台鐵之修護工作，才能確保行車品質與安全。

### **(3) 資產管理機構**

負責管理台鐵所擁有的資產並以優惠租金出租給客貨運輸部門，並負責訓練並安排剩餘員工的出路、處理退輔金，並成立財團法人退輔基金來處理長短期負債及虧損。

### **(4) 核心業務-鐵路營運機構**

鐵路營運機構下設客貨運輸部門及維修部門，客貨運輸部門可採簽約委外的方式進行公有民營，客貨運輸部門在台鐵車路合一的架構下，對於所需使用的車輛、路線與車站，應以租借的方式向資產管理機構租借，並繳交權利金與營業收入回饋金給資產管理機構，不含有路線與車站的管理，只擁有客貨運的行銷與車輛的所有權。而維修部門則可以管理合約的方式進行公有民營，受託者提供專業的維修及管理技術，並由政府編列預算補助受託單位。

客貨運輸部門主要負責台鐵之運輸服務，台鐵的鐵路網包含西幹

線（基隆至高雄）、屏東線（高雄至枋寮）、台中線（竹南至彰化）、宜蘭線（基隆至蘇澳）、北迴線（蘇澳至花蓮）、花東線（花蓮至台東）、南迴線（枋寮至台東）等。因為台灣鐵路全長僅一千公里左右，並不像其他日歐國家的鐵路型態複雜，因此不建議分割成多個客貨運輸公司。

台灣鐵路網非常完整，相較於高鐵及公路，台鐵在聯繫、發展東西部具有明顯的優勢。除此之外，台鐵路線貫穿台灣重要都市發展區，可發展為高鐵的轉乘點，像左營到高雄站、台中到烏日站、台北到基隆站等，高鐵皆可能仰賴台鐵。是此，營運部門得藉由其路網完整之優勢，發揮環島鐵路之特性，並配合東、南部地區觀光業之發展與行銷企劃，加強南、北半環島列車之營運，吸引旅遊旅次。

#### **（5）非核心部分-副業經營機構**

目前台鐵的副業收入約佔營業收入的 8% 左右，在副業方面經營走向略顯保守，台鐵現有資源豐富，如各地的車站均位於都會區的中心，每日平均進出的旅客近 50 萬人次，龐大的人潮為台鐵帶來無限的商機。若能藉由法令的鬆綁並引入民間企業專才發展有關繁榮鐵路之土地開發、租賃、物業管理、餐飲、物流、超市百貨業、通信、電力、觀光旅遊、廣告、加油站、停車場、技術顧問、管理服務及其他行旅服務相關之事業。將可為本業外，增裕不少營收。另外，台鐵全省共有 216 個車站，除具有固定之通勤、通學旅次市場，其沿線車站為都市核心精華地區，搭配推動站區都市計畫短、中程市場之競爭優勢，發展區域型鐵路網，配合捷運及市區鐵路地下化工程，從事聯合開發或多元化業務，將可為台鐵帶來更多機會，也可以吸納台鐵部分員工優先轉職。

最近的台鐵案例為 2005 年台鐵南港大樓舉辦南港車站大樓民間



參與興建營運招商，車站大樓興建計畫透過 BOT 加 OT 的方式辦理，可規劃為 B 區車站多功能用途與 C 區商業大樓，總樓地板面積達 4.4 萬坪。B 區車站大樓規劃為三層百貨商場與餐飲設施以 OT 方式委給廠商營運，四層以上規劃設置辦公商務樓層、飯店、休閒購物中心、補習班等商業設施，C 區規劃為 14 層商業大樓與 12 層立體停車場。未來若透過促參法的模式以民間力量進行開發台鐵各地區車站的土地，預期將可替台鐵帶來更多的業外收入，帶來更多就業機會與填補過去積欠的債務。

**表 6-10 台鐵公有民營機構劃分**

機構、部門名稱	主要權責、營收來源
公有民營推動機構	負責規劃、推動及籌辦有關台鐵公有民營相關事宜，為一獨立組織，且屬較高層級、位階之機構
營運監督管理機構	為一超然、專業之機構，負責監督、管理台鐵之修護工作
資產管理機構	負責管所擁有的資產並以優惠租金出租給客貨運輸部門，並負責訓練並安排剩餘員工的出路、處理退輔金，並成立財團法人退輔基金來處理長短期負債及虧損。
鐵路營運機構	下設客貨運輸部門及維修部門，負責包售票、車廂服務、代理銷售服務、維修工作
副業經營機構	超市百貨業、通信、電力、觀光旅遊、廣告、加油站、停車場、大樓、旅館、商圈、不動產開發..等

資料來源：本研究整理。

### (三) 相關法規限制

然為能讓台鐵在施行公有民營時能更順利，尚必須搭配相關配套措施，若能讓法令突破，則可讓台鐵在公有民營化時更為順暢。在此檢視台鐵目前所面臨相關法令之困境，分述如后：

#### 1. 價率調整彈性小

公有民營之鐵路指國家擁有而委由民間經營管理之鐵路，依此解釋可將公有民營之鐵路視為鐵路法第二條第四項民營鐵路為國民經營之鐵路的範疇。雖然可規避『鐵路法第 26 條國營鐵路運價率之計算公式，由交通部擬訂，報請行政院送請立法院審定之；變更時亦同。國營鐵路之運價，按前項公式計算，由交通部報請行政院核定實施；變更時亦同。』票價與運費訂定的繁瑣流程，但仍受『鐵路法第 35 條之規定地方營及民營鐵路之運價，由交通部核定；增減時亦同。』之規範，民營企業依市場之競爭而自由定價的彈性空間仍被受限，但比國營鐵路時期之價格訂定較佳。

## 2. 副業經營受限制

鐵路法第 38 條規定：

鐵路法第 38 條：『地方營及民營鐵路機構，非經交通部核准，不得兼營其他附屬事業；專用鐵路非經交通部核准，不得經營所營事業以外之客貨運輸及其他附屬事業。交通部對經營客貨運輸業務之專用鐵路，應嚴加檢查，使符合鐵路法令之規定。』在第 38 條規範下，即使台鐵的車路兩大業務委託民間經營，也無法自主的從事副業開發，應修改法令讓民間企業自主經營調整。

觀看日本的鐵路公司每年副業的營收均佔總營收的 40% 以上，相較之下，台鐵的營業外收入僅佔營業收入的 8% 左右，經營走向略顯保守、單調。因此，建議放寬副業經營項目，或明訂可從事之副業項目，輔以法令的修改，拓展副業的經營，以增裕台鐵的營收。

## 3. 資本設備折舊攤提法令不合時宜

鐵路法第 42 條：『地方營及民營鐵路機構，非攤提全路建築及設備折舊後，不得分配盈餘；全年純益超過實收資本總額百分之二十五時，其超過

額之全數，應用以擴充或改良設備。』

由於台鐵為國有，委託民間經營後，參與公有民營鐵路的企業應另訂定契約以負擔鐵路建築與設備折舊；此法後段所敘述「全年純益超過實收總額百分之二十五」不合時宜，可能與公有民營鐵路之概念有所不同，應修法或以契約另訂定之。

#### (四) 契約訂定規範建議事項

1. 委託期限：有關台鐵各部門公有民營之委託年限，並無一定規定，然由前述個案分析可知，委託期限太短恐讓廠商只以圖短期盈利為目標，將忽視對事業長期經營及投資，因此可將委託期間拉長，約 10~15 年不等。
2. 權利金收取：為鼓勵民間參與，可在初期收取較低之權利金，俟廠商營運一段期間後，始提高權利金之收取或是依營收課取適當比例之權利金。
3. 放寬票價彈性：鐵路法第 35 條有關票價之訂定，簽訂契約時讓票價得視情況調整，提高承接廠商意願。
4. 補助偏遠票價：客貨運輸公司若必須提供偏遠地區無經濟效率的運輸服務，相關費用應由政府補助之。
5. 員工安置：受託機構應承接合理之員工數，若多餘之台鐵員工不願移轉到承接廠商，則可採日本國鐵清算事業團之模式，新設一個單位協助員工移轉到其他公務部門或是協助其轉業，並應規定資產管理開發機構之土地開發委外案應提供部分員額以吸納台鐵員工，並必須保證其僱用薪資及年限，及一段期間讓員工回台鐵之機制。對於願移轉之台鐵員工，應以較優之年資結算，以鼓勵員工移轉。

#### 四、對台鐵公有民營之建議

就引進高階經營團隊部分，由於目前台鐵仍為鐵路局之組織架構，屬行政機關，不具法人資格，局內並無設置董事，經理等職務，薪酬部分，人員薪資待遇比照公務人員俸給法等相關辦理，無考核及績效獎金，年終約為 1.5 個月，比一般國營公司體制的國營事業如台電、台水還要低，監督部分，台鐵並無設制董事會，主要由主管機關交通部負責監督。此一模式如欲可行，台鐵應當先公司化，並調整薪資結構、建立績效考核制度來評斷經理人的任期，並向董事會負責。

就整體委外部分，台鐵於 94 年的資產總額約為 7,219 億元，流動資產為 131 億元，固定資產為 6,266 億元；負債為 2,586 億元，業主權益為 4,633 億元，組織架構非常巨大，且需經營一些不具經濟誘因之站場與路線，定價模式又僵化，除此之外，其事業有資本密集的特性，整年維修費用十分龐大，員工人數達 13,769 人，平均年齡老化，員工薪資結構高，雖然員工人數已逐年遞減與精簡，但仍是一大負擔，且政府也需衡量是否有能力吸納部分台鐵員工到政府其他部門就業，且後續管控的問題亦必須考量。此外，目前台鐵主要是以公司化為主要目標，俟公司化條件通過、工會同意後，將改制為台鐵公司，若要整體委外，勢必又要跟工會再次協商，不論是時間或是成本均不符效益，在此之前，應當是加速公司化及改善體質，而非籌劃將鐵路局整體委外。

部分委外方面，除了將核心業務鐵路營運機構分為客貨運輸部門及維修部門外，為強調出台鐵既有優勢，另包含非核心業務之副業經營機構（包含超市百貨業、通信、電力、觀光旅遊、廣告、加油站、停車場、大樓、旅館、商圈、不動產開發.... 等）。部門化的用意主要在於為組織導入利潤觀念，讓台鐵內部產生利潤概念，刺激競爭及進

步，降低組織縱深關係，為其提高決策傳達效率。除「車路」分離外，另有一種改革模式系以日本國鐵「車路」合一之精神延伸出「組織維持車路一體」，「會計上採車路分離」的模式進行。「組織維持車路一體」指的是鐵路組織仍維持單一組織，鐵路的鐵路的所有權及經營權仍為單一組織負責營運，「會計上採車路分離」指的是將鐵路路線的建設、保養、維修等費用及營運費用區隔開來；鐵路路線的建設、保養、維修等業務可以管理合約的方式委由民間管理，（費用由政府編列預算補助受託單位）；營運業務則可以簽約委外的方式委由民間經營。除此之外，建議能成立一獨立、層級較高的機構，專門推動、籌辦台鐵公有民營相關事宜。不過台鐵目前仍屬於行政機關，不具有法人的資格，在採行公有民營時並無法像公司型態的國營事業經由內部股東或董事同意即可行使，相關程序必須按照行政程序法所訂定之規範進行，並報由主管機關核准後，呈報行政院後行使，在此體制下，無論就授權層級及反應時間讓台鐵在行使公有民營時造成障礙，為能朝向企業化的經營，亦應加速其公司化的推動，俾提升台鐵的經營效率。

## 第四節 台灣銀行案例探討

### 一、台灣銀行簡介

台灣銀行（以下簡稱台銀）係臺灣光復後政府設立的第一家銀行，成立於民國 35 年 5 月 20 日，營運迄今已 59 年，成立之初由財政部委由臺灣省行政長官公署財政處代為管理。惟自 87 年 12 月 21 日起，政府精簡組織層級，依據臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例規定，將台銀收歸國營，由財政部依國營金融機構相關規定管理，並依民國 74 年修正銀行法取得法人資格，92 年 7 月 1 日依據公司法及銀行法之規定辦理公司登記，改制為股份有限公司，93 年 9 月 16 日獲得行政院金融監督管理委員會證券期貨局核准成為公開發行公司。

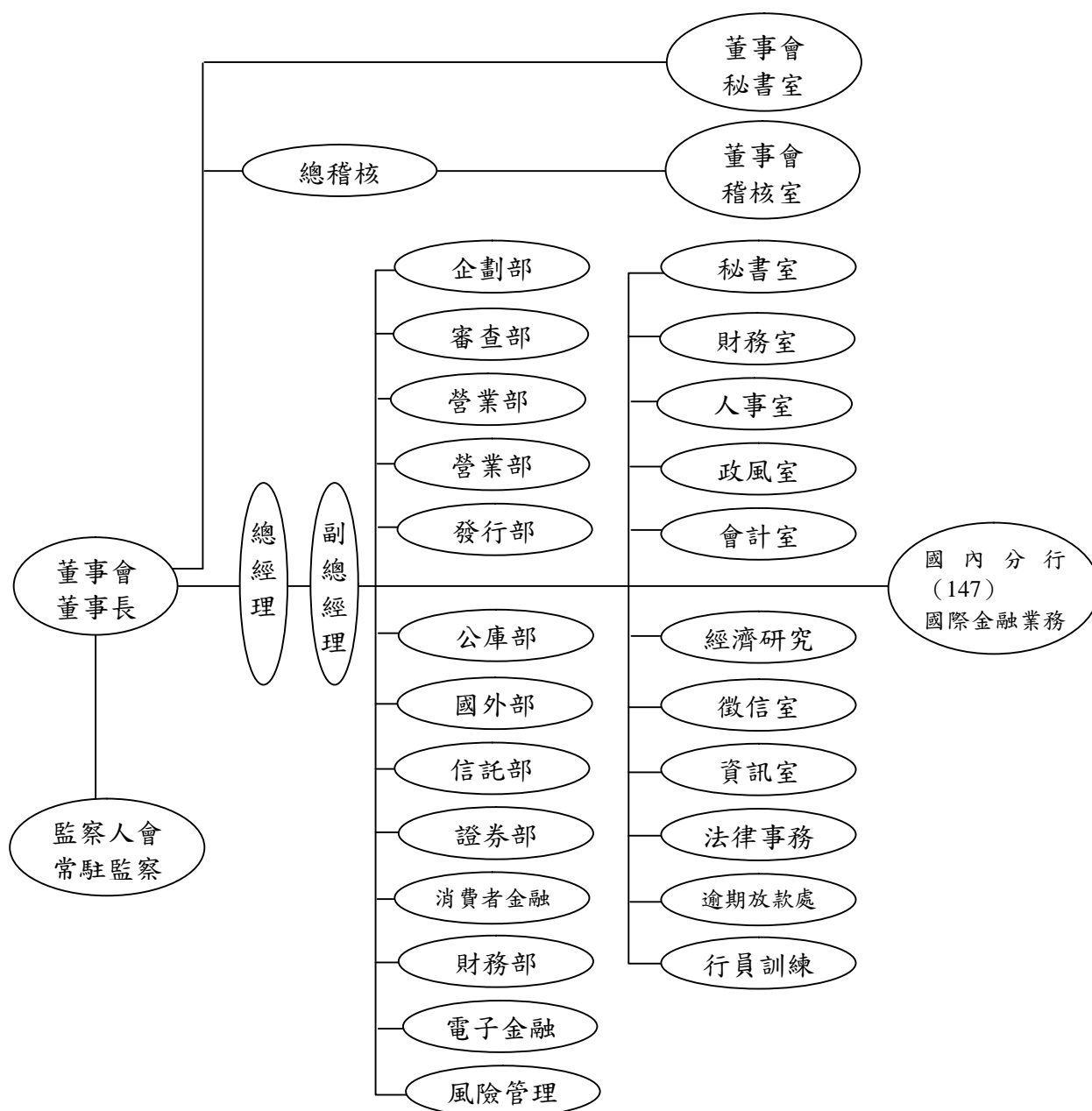
台銀自成立以來，即經理公庫業務，並奉准發行臺灣地區之通貨及代理國家銀行之多種業務，民國 38 年政府播遷來臺初期，更代理中央銀行之大部分業務，使台銀兼具一般商業銀行及中央銀行之雙重性質與功能。民國 50 年 7 月中央銀行在臺復業後，台銀即轉以經營商業銀行業務為主。

目前台銀主要政策性任務包含仍代理臺北市及高雄市以外地區各級政府公庫業務，同時並受託經理新臺幣發行附隨業務及協辦軍公教退休（伍）優惠儲蓄存款等，在臺灣地區的金融體系中地位甚為重要。(http：[//www.bot.com.tw](http://www.bot.com.tw))

### 二、台銀現況

#### （一）組織架構

截至 94 年 12 月底，經理部門組織編制上有 13 部、9 室、1 所、1 中心，國內營業據點遍及全省（計有分行 147 家，含簡易型分行 22 家），並設有國際金融業務分行 1 家及國外分行 7 家。其組織圖見圖 6-8。

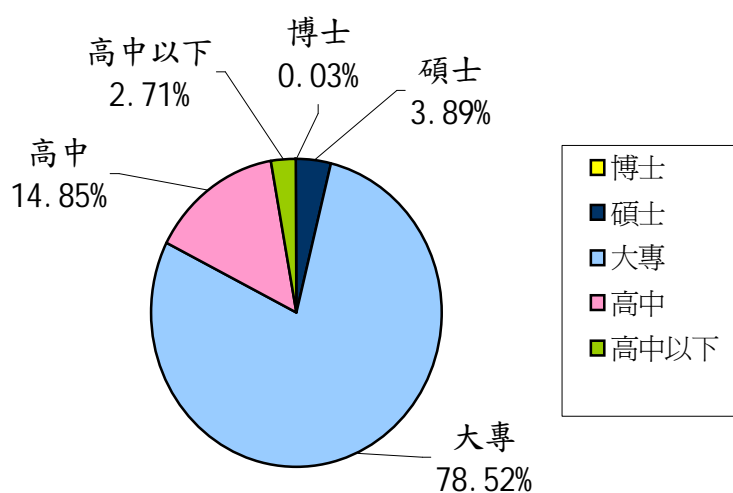


圖片來源：<http://www.bot.com.tw>。

圖6-8 台銀組織圖

## (二) 人力組成

截至95年3月底止，員工人數為6,612人，平均年歲為43.30歲，平均服務年資為17.17年，員工學歷分佈方面，博士佔總員工人數的0.03%，碩士為3.89%，大專為78.52%，高中為14.85%，高中以下則為2.71%。人力組成圓餅圖見圖6-9。



資料來源：本研究整理。

圖6-9 台銀人力組成圓餅圖

## 三、市場競爭狀況

金融控股法施行後，金融市場競爭格外激烈，面對金融機構大型化及多角化經營之趨勢，金融市場已由昔日的寡占轉變成完全競爭的市場，競爭的結果固然可以提高營運效率，改善服務品質，但也使銀行業務擴展及獲利更加不易。



#### 四、業務現況

由表6-11台銀銀存、放、外匯現況可看出，目前台銀在存款主要存款額度為2.1兆，國內市佔率為10.07%，國內市場排名為第1放款額度為1.4兆元，國內市佔率為8.50%，國內市場排名為第2外匯額度為0.17兆元，國內市佔率為5.83%，國內市場排名為第6。

表6-11 台銀存、放、外匯現況（95年12月）

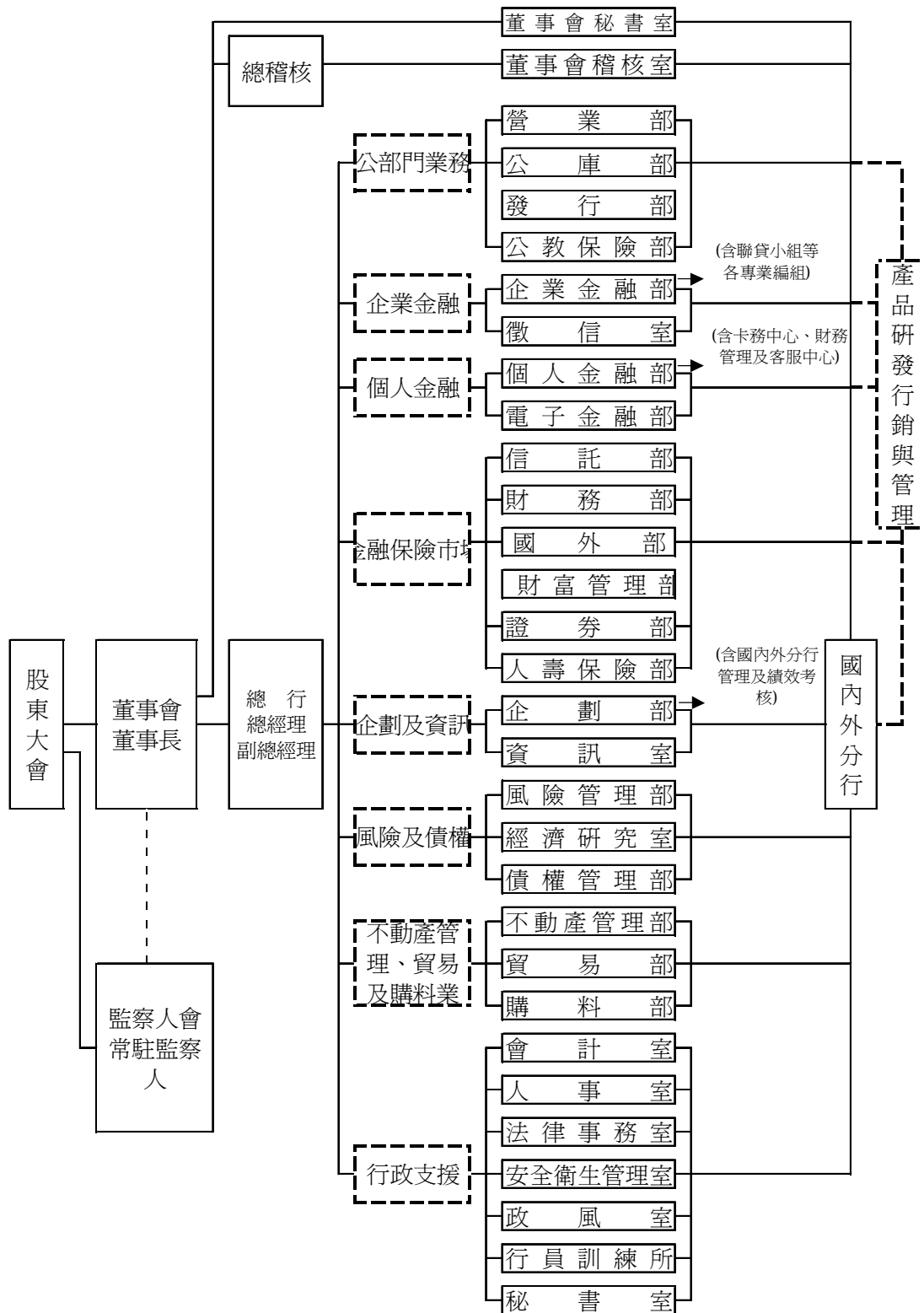
單位：百萬

項目	餘額	市佔率	國內市場排名
存款	2,136,693	10.07%	1
放款	1,460,868	8.50%	2
外匯	170,072	5.83%	6

資料來源：金融統計輯要：資料至95年12月

#### 五、台銀未來組織發展

為了能夠達有效整合資源，擴大經營規模、降低經營成本之效，台銀將於96年7月1日與中央信託局合併，並以台銀為存續銀行，換股比例為二股中信局股票換取一股台銀股票。二家銀行各有不同的優勢，台銀主要在企金、國際金融業務分行業務擁有經營優勢，中信局則是在財富管理、證券、保險、信託等業務俱有經營優勢，二家銀行合併後除能達資源整合、互補之效果，其資本額將達530億元，總資產超過2.93兆元，市佔率10.86%；銀行存款2.29兆元，市佔率11.04%；放款餘額合計1.67兆元，市佔率9.8%，分行家數計將有168個據點，將成為國內第一大商業銀行。除此之外，未來台銀將規劃成立金控公司，包含綜合證券子公司、人壽保險子公司、資產管理公司，在考量各子公司資源整合成效、金融市場發展情勢、金控資源等因素後，再適時申請增設其他金融子公司。台銀合併中信後組織圖如下圖6-10。



圖片來源：<http://www.bot.com.tw>。

圖6-10 台銀合併中信局後組織圖

## 六、台銀公有民營可行性分析

研究以下列幾種模式探討公有民營之可行性，分別為整體簽約委外、部份業務或部門委外、引進高階經營團隊等三種模式，茲以個別模式探討如下：

### (一) 引進高階經營團隊

由台銀組織圖可看出，台銀跨部門綜合性主管為總經理、副總經理，因此高階經營團隊可能對象及人數：為董事長、總經理1人、副總經理3人，共5人。

#### 1. 選任

依據台銀章程，台銀設總經理1人由董事長選出，並依據法令、董事會決定方針，決議，綜理一切業務並監督其下所屬人員。總經理下設副總經理若干人（現有人數為3人），主要輔助總經理所指定之業務。

#### 2. 任期

給予經營團隊一明確任期，經營績效佳則得以續聘，若經營績效不好則撤換，讓經營團隊能致力於事業經營。

#### 3. 報酬

目前台銀用人給薪係按「財政部所屬事業機構用人費薪給管理要點」辦理，就主持人（此指台銀董事長、總經理）而言，必須在在不超过財政部長年度薪給百分之九十範圍內，且激勵誘因（考核、獎金）最高只能領4.6個月（副總經理亦同）。台銀本身事業績效良好，每年均能有穩定獲利（94年稅前盈餘130億，每股盈餘2.71元），但礙於薪資結構，如何努力其實差異不大，因此必須要才

有可能讓外部優秀的高階經理人產生誘因，在薪給方面，因除不受部長薪給限制外，應當比照已民營化公股銀行之標準辦理。

#### 4. 監督

台銀新任董事於95年7月31日就任，因此，台銀若要實行外部獨立董監制，最快也要97年，在引進外部獨立董事的制度下，建議取採不低於總董事會人數三分之一比例的情況，應當引進至少5位外部獨立董事。

#### (二) 整體委外

與引進高階經營團隊不同的是，在此模式下，是將台銀整個公司委託出去，可透過下列幾點進行分析，來推論台銀是否適合整體委外經營：

##### 1. 資本規模

雖然台銀不像台電、台水、台鐵等國營事業具有專業技術的特質，其特性與一般銀行並無太大差異，但其資產非常龐大，於94年的資產總額約為2.5兆元，固定資產為783億元；除於今年（2007）與中信局合併，之後將成立金控公司，組織架構將變得更複雜，若無適當的財力，實難以介入經營，若欲承接台銀，其民間企業本身應該至少具有相當於台銀資產與組織規模。

##### 2. 員工安置

台銀於94年底員工總人數為為6,612人，平均年歲為43.30歲，雖然可在合約中要求受託商承接既有員工，但在員工年齡多已步入中、高齡階層、習於公務體系的情況下，在面臨組織變革是否有意願轉換跑道、接受新事業主，尚是個問題。此外，員工薪資結構已高，職員退撫金壓力沉重，因此若無政府吸收這些龐大的薪資退撫金費用與消

化吸收部分員工數，恐無任何民間企業願意經營。

### 3.工會態度

工會以保障員工權益為考量，若無適當的員工處置方式與配套措施，恐招工會阻擾。

#### (三) 部份業務或部門委外

對於台銀而言，由於銀行業的業務多具有環環相扣、互補的特性，若是以部分業務分割，或是依部門組織分割（如台電將部份電廠或台水將其淨水廠）委託民間進行公有民營，其效益可能不大。除此之外，部門間如何協商、資源如何配置的都是必須考量的重點，且台銀在合併中信局並成立金控後，規模將變的非常龐大，對於銀行業的特性而言，應是以擴大其業務範圍才能達到規模經濟之效，（土銀之前有部分委託之案例，然其委託標的僅是土地委託，非業務委託）若以部分業務分割或是依部門組織分割方式委託出去，在考慮綜效及成本因素的情況下，台銀較不適宜採行以分割（部份業務）委託的方式進行公有民營。

## 七、台銀公有民營之結論與建議

台銀自民國35年成立以來，扮演著穩定台灣金融、促進經濟發展的重要角色，在與中信局合併之後，總資產超過2.93兆元，將耀為國內第一大商業銀行，合併之後台銀業務發展將朝向更綜合、多元化發展，不僅穩固在國內金融龍頭的寶座，更能提升其在國際間的競爭力。然台銀本身處於國營體制下，其事業之經營因受國營事業相關法規的束縛與限制而無法讓事業之經營發揮最大成效，民營化後或許可以解除國營相關法規的種種束縛，然台銀本身資產、規模非常龐大，

且扮演著穩定台灣金融之重要角色，政府應當對其擁有必要之掌控。在民營化時程一延再延，讓台銀無法順利釋股民營化的情況下，為了能讓台銀達到企業化發展，公有民營似為一可思索之方式。研究以下列種模式來探討台銀公有民營的可行性，分別為引進高階經營團隊、台銀整體委外、以及業務（或部門）委外，在台銀不適合整體委外及以業務（或部門）分割進行公有民營的情況下，台銀可朝引進高階經營團隊的方式引進專業管理來提高台銀的經營效率。在合併後未來可能規劃成立金控公司，台銀能透過共同行銷發揮經營管理綜效、擴展其業務投資範圍以達規模經濟、降低經營成本之效。

由過去案例的經驗可知，金控公司由於其經營規模、資源明顯比一般銀行具有更多的優勢，通常也可吸引較多優秀的高階經理人，如原任花旗銀行台灣區總經理陳聖德先生，當時就率領其下財務長等十幾位高階經理人跳槽到中信金控，同樣的情況也發生在富邦金控上，富邦金控成立後，對於優秀人才的招募不遺餘力，先後網羅了包括財務長、投資長、子銀行（台北及富邦銀行）的總經理及投信子公司的總經理，這些經理人運用其專業知識及管理，均能為其金控公司帶來不一樣的成效及面貌。台銀已經俱備此利基條件，若能搭配相關配套或法規鬆綁，在未來引進專業經理人的話，對台銀的經營將有莫大的幫助及效益。

# 第七章 結論與建議

## 第一節 結論

自民國 78 年起開始推行公營事業民營化，95 年底止，已完成民營化者，為 36 家，結束營業 17 家，餘 13 家繼續推動（台電、台灣中油、漢翔、台船、台糖、台水、台灣菸酒、臺銀、土銀、中信局、台鐵局、台灣郵政、榮工），已民營化者雖已過半，但由於員工、工會之反對、股權釋出不順遂、財團介入的疑慮、既得利益團體的反對、事業缺乏誘因、民營化方式僅限於所有權的移轉，讓民營化的推動日益困難，過程並不順利。因此，希望能在保有事業所有權的情況下，以所有權、經營權分離之理念將事業交由民間經營，公有民營似為一可考量之方式。

本節就國營事業公有民營之一、適用對象。二、模式可行性。三、公有民營所需配合措施。四、個別國營事業公有民營作法。五、監督機制建立等層面綜整相關內容如下：

### 一、適用對象

- (一) 具有政策性任務、市場獨佔之國營事業，如台電、台水、台灣郵政，應當採公有民營的方式導入市場機制。
- (二) 具政策性任務、市場競爭者如台灣中油、台鐵；則可考量民營化或公有民營，台鐵為一殊特案例，面臨競爭卻無法改善，且尚須背負提供普及、偏遠地區之大眾運輸服務，需要改變卻又無法立即民營化，應當採行公有民營。
- (三) 對於已不具重大政策性任務、處於競爭環境之國營事業，除加

速民營化外，若本身因政策因素考量（如台銀）、或是民營化推動有困難（如台船、漢翔、台糖、榮工等）亦可考量採行公有民營的方式，若事業已具民營化條件（如台灣菸酒、土銀），本身應當加速民營化腳步。

本研究根據準則，篩選出台電、台水、台鐵、台銀做為公有民營探討之個案。

## 二、研究以引進高階經營團隊、整體國營事業委外、部份業務委外：三個模式來探討公有民營可行性：

在此，高階經營團隊身分包含<sup>16</sup>董事長、總經理、副總經理或跨部門綜合性高階主管。既有體制下，引進高階經營團隊管理整體國營事業，在公司內部之管理及治理雖能達一定效果，但在未修法的情況下，其組織管理、人事管理、預決算、採購投資、審計上仍被國營事業相關法規限制住，所以可預期的是，高階經營團隊可發揮之空間仍有一定之侷限。欲使此模式彰顯，理想狀態應當要做到下列幾點：

- 1.體制：爰引公營金融機構管理條例（草案）或修改國營事業管理法。
- 2.選任：落實董事長制，除內部晉升，亦可考量外部人選，且應儘量避免政治力干預及介入。
- 3.任期：給予經營團隊明確的任期規定，設定考核制度，未達到標準者予與更換，績效良好者，得以續聘。
- 4.報酬：不受部長薪給規範，放大考核、績效之上限，特別福利的給予、額外津貼、長、短績效紅利。

---

<sup>16</sup> 此指在董事長制的情況下。



就整體國營事業委外方面，委託單位必須從（1）資產規模（2）利潤誘因（3）技術考量（4）員工安置（5）公用費率調整（6）中途解約處置（7）國有產財使用（非公司型態）等層面來考量國營事業整體委外之可行性，同時由於目前整體國營事業委外並無法源依據（亦無法排除國營事業管理法）此模式如欲可行，尚須另訂相關條例，條例重點應包含下列幾點：

- 1.委託程序。
- 2.委託對象資格訂定。
- 3.委託、受託人權利義務（包含給予受託者組織管理、人事管理、預決算、採購投資、審計自主、公用費率調整）等相關訂定。
- 4.解約、續約條件。
- 5.監督（包含監督事項、監督成員組成）。
- 6.排除適用國營事業管理法相關規範。

就部份業務委外方面，目前國營事業在部份業務委外並無太大問題，主要是依據促進民間參與公共建設法或政府採購法行使，不過對於員工安置及國有財產使用（非公司型態台鐵局）仍必須注意。

### 三、相關配合措施

#### （一）政策性任務與績效之釐清

國營事業所背負的政策性任務通常會對事業營運造成負擔，經營者為能達成任務通常必須不計盈虧付出，實影響事業經營績效，因此，如何釐清績效與政策性任務的問題，為必要考量之重點，在契約簽訂時，對政策性任務之規範應當做到下列幾點：

- 1.確認政策性任務之範圍及項目。
- 2.那些項目需要政府補貼。
- 3.那些項目必須排除於績效考評之外。

由新加坡淡馬錫公司經驗可知，政府對於具有公共性質、政策性任務的業務或投資，均會給予補貼，至少要让淡馬錫公司在不虧損的情況下為前提；為能確保政策執行效率，政府應對於國營事業所負之政策性任務（如普及、提供偏遠地區之服務）給予一定額度之補貼，而對於因負擔政策性任務所造成之虧損（如電價無法隨成本上升而調整），在績效考評時應將之排除，以此釐清事業經營績效與政策性任務間之關係。

## （二）公用費率調整

對於具有公用特質，涉及公用費率之事業（如台電、台水、台鐵），因當能視市場情況給予彈性調整空間，否則在費率調整僵化的情況下，事業經營實難提出良好之績效，亦難對受託者產生承接誘因。

## 四、個別國營事業公有民營應有作法

對於個別國營事業採行高階經營團隊模式，雖非不可為，然台電、台水由於具有公用性質及公用費率調整問題，高階經營者可能較難提出良好的績效承諾（雖可透過政府補助、調整費率來滿足條件，但難度相對較高），而台銀較之於其他國營事業，本身較貼近市場，且無公用性、費率調整等問題，同樣的條件下，經營者較易提出的良好的績效，較之於台電、台水，台銀較適合採高階經營團隊模式。另外，台鐵仍為機關行政組織，不具法人資格，局內並無設置董事，（副）總經理等職務，欲採行此模式，需先公司化。

與引進高階經營團隊比較起來，整體國營事業委外除必須訂定自治條例外，其所須考量的因素及層面甚廣，以台灣目前市場的條件來看，以此方式達成公有民營成尚有一定難度，以台電公司為例，其資本額為 3,300 億元，總資產為 14,076 億元，設備及土地資產非常龐大，單資本額就為台灣中油公司的 3.4 倍，觀國內目前情況，似無足夠能力的廠商來承接規模如此龐大的事業，另外就是員工安置的問題，台電員工人數為 25,562 人，人數非常眾多，雖可要求受託單位承接員工，但其他未能隨同移轉之員工，政府是否有能力吸納並安排至其他部門就業，均是問題，且台電具有穩定供電之義務，攸關國計民生，由於台灣地區電力系統獨立，一旦發生大規模停電事故，無法透由其他國家輸入電力，其風險及影響將相當大。在考量現實面的情況下，整體國營事業委外則較不建議操作。

就部分委外而言，核心業務部分建議可採委外之老舊火力電廠，此老舊火力電廠係指未年 5 年內未訂定更新擴建計畫之老舊電廠，或雖已訂定計畫但尚未執行更新作業之老舊電廠。此類電廠如通霄電等電廠。若為了提升管理效率、減少營運本成本，可採行管理合約的模式來進行公有民營，並給予管理者一定自主權，如小額採購、維修可由管理者自行辦理即可；若為能收取回饋金，或是給予受託者較大的營運自主權，則可以簽約委外的模式來進行公有民營，而契約簽訂時，必須給予受託者一定保證收購電量。端視主辦機關評估其效益決定其模式。非核心業務部分，如台電醫院、修護業務、營造業務等，建議在民營化前可考慮簽約委外為暫行措施，以修護處為例，修護處業務相當的獨立，已以「利潤中心」的方式運作，對各單位的服務亦建立一套完整的「轉撥計價」運作模式，因此業務的分割較為容易，如將其簽約委外，除可辦理公司原有之維修業務外，並可向外拓展業

務，有利其獨立發展，並為民營化後成立維修公司鋪路。

台水部分，水源開發的部份應維持國家經營，淨水工程、不若上游涉及水權、環保，社會公益問題，可以管理合約的方式由民間經營，委託者雖無權利金的收取，且尚必須付出一筆管理費用給受託者，但可藉由民間參與引進民間活力及技術並提升經營效率。

台鐵部分，除了將核心業務鐵路營運機構分為客貨運輸部門及維修部門外，為強調出台鐵既有優勢，另包含非核心業務之副業經營機構（包含超市百貨業、通信、電力、觀光旅遊、廣告、加油站、停車場、大樓、旅館、商圈、不動產開發....等）。部門化的用意主要在於為組織導入利潤觀念，讓台鐵內部產生利潤概念，刺激競爭及進步，降低組織縱深關係，為其提高決策傳達效率。除「車路」分離外，另有一種改革模式系以日本國鐵「車路」合一之精神延伸出「組織維持車路一體」，「會計上採車路分離」的模式進行。「組織維持車路一體」指的是鐵路組織仍維持單一組織，鐵路的鐵路的所有權及經營權仍為單一組織負責營運，「會計上採車路分離」指的是將鐵路路線的建設、保養、維修等費用及營運費用區隔開來。鐵路路線的建設、保養、維修等業務可以管理合約的方式委由民間管理（費用由政府編列預算補助受託單位）；營運業務則可以簽約委外的方式委由民間經營。

台銀由於銀行業的業務多具有環環相扣、互補的特性，若是以部分業務分割，或是依部門組織分割（如台電將部份電廠或台水將其淨水廠）委託民間進行公有民營，其效益可能不大。除此之外，部門間如何協商、資源如何配置的都是必須考量的重點，且台銀在合併中信局並成立金控後，規模將變的非常龐大，對於銀行業的特性而言，應

是以擴大其業務範圍才能達到規模經濟之效（土銀之前有部分委託之案例，然其委託標的僅是土地委託，非業務委託）。若以部分業務分割或是依部門組織分割方式委託出去，在考慮綜效及成本因素的情況下，台銀較不適宜採行以分割（部份業務）委託的方式公有民營。

表 7-1 為研究個案建議採行模式：

表 7-1 個案可操作模式建議

事業	模式	引進高階經營團隊	整體國營事業委外	部份事業體委外	
				管理合約	簽約委外
台電	△	可操作，惟涉及費率、公用性問題，難度稍高	× 考量現實條件，不建議操作	○ 台電較老舊之發電廠如通霄等電廠	○ 1. 台電較老舊之發電廠如通霄等電廠 2. 台電修護處 3. 相關案例：美國能源部大草原河電廠
台水	△	情況同台電	× 考量現實條件，不建議操作	○ 1. 建議操作淨水廠管理合約 2. 相關案例：西雅圖自來水托特水利設施	-
台鐵	×	不具法人格，必須先公司化	× 考量現實條件，不建議操作	○ 維修部門	○ 1. 客貨運輸部門 2. 副業經營機構
台銀	○	相關案例：中信金控、富邦金控	× 考量現實條件，不建議操作	× 將規劃成立金控，考慮綜效及成本因素的情況下，較不宜採行以分割（部份業務）委託的方式公有民營。	

資料來源：本研究整理

註：○建議可操作，△可考量操作，難度較高，×較不適用

### (三) 監督機制

#### 1. 高階經營團隊之監督機制

##### (1) 獨立董事人數採取比例制，而非定額制

建議「經濟部所屬事業實施獨立董事制度作業要點」第五項修訂為“各事業獨立董事席次不得低於二席；且席次不得低於總席次的三分之一；其於任期中有缺席次者，應辦理補辦。”

##### (2) 董事會設立功能委員會

除保障獨立董事人數外，國營事業應當加強董事會之功能，如設立審計委員會、薪酬委員會等功能性委員會，其委員會成員至少要有3名，且建議至少要一半（甚至全部）由獨立董事擔任，以達公司治理之效。

##### (3) 建立董事會成員的激勵與約束機制

建立董事會成員的激勵與約束機制，將董事的薪酬和公司的經營業績聯結，讓董事真正發揮作用。同時增加失敗成本，增強董事的自我約束力，避免董事出現盲目決策，怠忽職守的情況。

#### 2. 委外（整體、部分）監督機制

A. 受託單內部平日須按內部查核機制（即受託單位內部自行從事考核動作）行事，且必須提供經會計師簽證的財報或相關報表交由委託單位並配合委託單位進行監督工作。

B. 組成一獨立、超然第三人管理委員會，公正所組成之監督團隊，

如各家學者專家及社會公正人士、居民或委託單位代表，並定期、不定期以書面或實地檢查的方式對受託者營運行為進行督導。

C. 監督團隊之成員應當不定期的更換，如此以達監督之責，確保廠商之經營行為。

D. 公民調查（citizen surveys）制度，設制意見箱、網路電子信箱、免費電話的設置，用以查實使用者的抱怨及感受、滿意度，讓使用者間接的參與契約的監督與修訂。

## 第二節 建議

### 一、新加坡淡馬錫控股公司之啟示

在國外案例所探討的新加坡淡馬錫控股公司為財政部持股 100% 的國營公司，卻能創造出不亞於民間企業的經營績效，究其原因，在於政府能給予事業充分自主的經營，淡馬錫控股公司在市場上是以獨立法人的型態呈現完市場方式經營，政府不干涉事業平日營運決策，僅透過向淡馬錫委派董事控制人事權，審閱淡馬錫財務報告、討論公司經營績效和投資計畫，把握企業發展方向。

公司法規定公司在董事會領導下經營公司的業務，董事會對淡馬錫控股公司的進行監督和管理，而董事會對新加坡政府負責，監督方面做到有效分層及獨立，降低事業受政策因素等干擾，為淡馬錫控股公司在治理方面帶來顯著的成效。雖然淡馬錫控股公司在國情、體制、經營模式與我國國營事業不盡相同，然其企業化經營之精神及完善的治理制度，實值得供我國營事業在經營管理上做為借鏡及參考。再深究其因，在於新加坡政府肯給予公司企業化經營條件，如法律之鬆綁，新加坡政府透過立法及相關規範給予公司經營、人事、預算等自主權，因此，為能讓國營事業達企業化經營，修法實為必要之做法，本研究對於法規鬆綁修改，依修改程度、層次之不同建議如下：

### 二、修法之建議

#### (一) 部分法規鬆綁

依研究建議修改國營事業管理法，包含第 8 條（組織管理）、第 12 條（預決算）、第 17 條（審計）、25 條（採購投資）、第 31 條（人事管理），若現階段無法排除審計、採購法等相關規範，建議



可先從第 8 條（組織管理）、第 31 條（人事管理）做鬆綁，而人員鬆綁方面，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，說明如下：

### 1.人員進用

團隊應當可就視經營情形所需，不透過考試至外部引進專業人才，不過目前國營事業在人事精簡的政策下，通常是採遇缺不補的方式管制員額，導致用人制度僵化，亦有可能身兼數職產生作業風險，實不利國營事業經營及發展，因此，員額之預算實不應管制，應就個別事業在用人預算範圍內，由主管機關授權給董事會，相關人事進用事宜（如人員的進退、訓練、升遷、獎懲），由董事會訂定相關辦法並報主管機關備查即可行使，以利人力資源彈性利用與配置，並為國營事業注入新血，提升經營率效。

### 2.調整員工薪給

團隊應當可在適當範圍內調整員工薪資結構，在保持原薪資水準下（或更高），將原薪資結構分為固定、獎金制，當事業經營績效良好時員工可多領取獎金，做為激勵誘因，相對的，當事業經營績效不佳時，團隊亦可對員工施行減薪措施，然必須保證減薪比例不得超過原薪資某個百分比。

### 3.精簡人事

當事業遇有虧損，或其他不可抗拒之因素時，經營者可視情況做精簡人員之動作，不過因當採取漸進溫和的手法，而不能一次大量裁員。

## (二) 另訂辦法或條例

1. 比照中鋼公司模式訂定公司特別管理辦法<sup>17</sup>，並在適當的範圍內對相關法規作合理的<sup>18</sup>鬆綁，回歸企業化經營。惟為避免該管理辦法之位階低於國營事業管理法，建議在國營事業管理法第 1 條加註但書規定，修正為：「國營事業之管理，依本法之規定，但經政府特別指定之事業，不在此限。」，相關管理辦法，由各事業主管機關擬定，並報行政院備查。
2. 依研究建議，爰引「公營金融機構管理條例」之精神，或是另訂條例，給予事業之經營在組織管理、人事管理、預決算、採購投資、審計達到鬆綁及自主。

而在修法有困難的情況下，若現行欲推動公有民營亦可考量行政鬆綁的方式，即請各主管機關對所屬機構之命令、行為從寬解釋，以降低行政干預之方式提升事業經營效率。

## 三、對其他國營事業公有民營之建議

另外，有關公有民營適用對象，除了本研究探討個案之國營事業，其餘如榮工、台船、漢翔、台糖等公司，雖本身已貼近市場，且無重大政策性任務之國營事業，若在民營化過程中由於釋股不易、不易達成民營化者，亦建議可採行公有民營之方式(如引進高階經營團隊、將事業部分委外)，在保有事業所有權的情況下，將經營權移轉

---

<sup>17</sup> 相關內容請見附錄八

<sup>18</sup> 在中鋼管理辦法裡，較重要之事項如預決算仍須送立法院審議，但在採購、人事方面已有部分鬆綁，採購方面，經常性採購由中鋼自訂辦法，並在經審計部同意後得不適用稽察條例。人事方面，相關從業人員之進退、訓練、升遷及獎懲等可由中鋼自行訂定人事規章經董事核定即可行使，在人力配置較有彈性。

給民間，研究分別就所設立之模式探討個案可行性，並試著從中找出可能及可行的方向，換言之，僅是以概略、大方向的方式做討論，在時間、資源等條件限制下，並未仔細考慮各國營事業之細部規範及實際情形，因此研究建議，當各事業實際進行公有民營時，仍需依各國營事業之特性、實際情況做深入探討及研析，以達公有民營之目的及功用，俾提升事業經營之效。

## 參考文獻

1. 尤之堅 (2000)，軍工廠國有民營化之研究--以聯勤汽車基地勤務處與工兵裝備基地勤務處為例，元智大學管理研究所公共學系。
2. 王孝遠 (2004)，組織文化、民營化變革認知、民營化變革態度對組織承諾之研究—以空軍二指部為例，大葉大學國際企業管理學系。
3. 江明修 (2000)，第三部門經營策略與社會參與。
4. 行政院經濟建設委員會 (2001)，公營事業採委託經營或員工承接之可行性與配套措施研究報告。
5. 吳怡德、林忠群 (2005)，國防科技工業機構委外經營管理之模式與個案探討，遠東學報，22(1)。
6. 吳俊哲 (2000)，從法國水資源管理政策、自來水公有民營制度及廢水套裝處理技術來看我國未來水環境發展方向，環境工程會刊。
7. 李宗勳 (2002)，政府業務委外經營。
8. 林淑馨 (2006)，民營化與組織變革:日本國鐵的個案分析，政治科學論叢，(27)。
9. 段樵，劉常勇 (2002)，公有企業改革與民營。
10. 孫本初 (2001)，政府未來的治理模式。
11. 翁興利、陳愛娥、陳永愉 (2002)，推動公共服務委外現況與展望，研考雙月刊，26(5)。

12. 許素貞 (2001)，公辦民營醫院經營模式與績效之比較研究，義守大學管理科學研究所。
13. 陳師孟 (1991)，解構黨國資本主義－論台灣官營事業之民營化。
14. 曾素花 (2005)，我國現階段公司治理之問題研討，中原大學會計研究所。
15. 楊曉熹、黃榮護 (2006)，國防工業組織變革里程碑-第302廠委託經營個案研究，醒吾技術學院兼任助理教授楊曉熹。
16. 經濟部國營事業委員會 (2006)，經濟部所屬事業推動民營化相關法規。
17. 詹中原 (1993)，公共服務之委託民營化分析。
18. 潘偉華、俞慧芸 (2000)，國際間推行民營化經驗的回顧，公營事業評論，技術報告(7)。
19. 戴至中、陳正芬 (2003) 譯，健全公司治理機制，提升企業與國家競爭力。
20. 翁岳生教授祝壽論文編輯委員會，(2002)，當代公法新論(中)。
21. 教政碩、蕭芳雯，(2005)中華電信民營化組織變革分析。
22. 葉銀華、李存修、柯承恩(2002)，公司治理與評等系統。

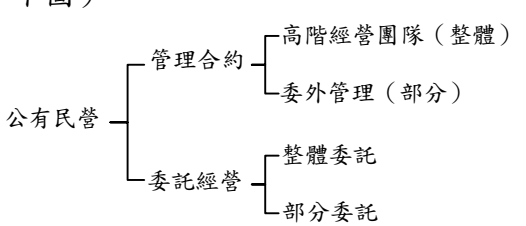
## 網站資料：

1. 中時電子報<http://news.chinatimes.com>
2. 中國石油工會<http://www.cpckor.com.tw>
3. 中國石油公司<http://www.cpc.com.tw>
4. 中國網<http://www.chinese.net.nz>
5. 世界銀行<http://www.worldbank.org>
6. 台灣省自來水公司<http://www.water.gov.tw/>
7. 全國法規資料庫<http://law.moj.gov.tw>
8. 自由電子報<http://www.libertytimes.com.tw>
9. 行政院公平交易委員會<http://www.ftc.gov.tw>
10. 西雅圖水力公司[http://www.seattle.gov/util/About\\_SPU](http://www.seattle.gov/util/About_SPU).
11. 法天下<http://www.fatianxia.com>
12. 新聞部落格:<http://www.ettoday.com>
13. 經建會<http://www.cepd.gov.tw>
14. 經濟部水利署<http://www.wcis.itri.org.tw>
15. 經濟網<http://www.jingji.com.cn>
16. 論壇: <http://www.amteam.org>
17. 聯合知識庫<http://www.udndata.com>

## 附錄一、「國營事業採公民營之可行性與配套措施」 期中審查意見暨回覆

審查意見	回覆
1. 請台綜院直接切入研究重點，即釐清在目前民營化潮流下，採用國有民營的必要性；什麼樣情況下，國營事業應採公有民營，其篩選標準何在？以此標準檢視目前推動民營化的國營事業哪些可採公有民營。	謝謝委員指教，相關內容請見第二章第三節。
2. 本研究另一研究重點應放在如何落實公有民營，如國有民營事業績效如何評估、如何監督管理、如何釐清國家賦予該事業之政策任務與委託管理者經營責任衝突問題（如公用事業費率調整）、委託經營合約如何訂定（可參考金門電廠委託經營案例，或別的國家的做法）等。	謝謝委員指教，已在報告第五章分析，合約訂定於第四章案例探討有詳盡說明。
3. 期中報告列舉二種公有民營方式，包括國營事業鬆綁現有法規與委託經營，惟二種方式牽涉到修訂不同法規，為使研究聚焦，建議採委託經營方式。	謝謝委員指教，已修正研究方向。
4. 有關研究架構調整，可參考黃世鑫教授建議，如 1-3 頁研究內容（一）與（三）、（二）與（四）可做搭配調整，另國外案例介紹應參照擬探討之國營事業。	謝謝委員指教，已於內容做調整。
5. 期中報告引用資料龐雜，請台綜院精簡聚焦於「國營事業」、「公有民營」相關的案例與研究。	謝謝委員指教，已在第四章案例探討將案例調整為公有民營相關案例。
6. 期中報告有關國營事業擬採公有民營之法律面著墨較少，期末報告請補強此方面之分析。	謝謝委員指教，已於報告中做補強。
7. 期末報告之結論與建議應聚焦於不同類型公營事業之公有民營方式，並搭配相對應的配套措施。	謝謝委員指教，已朝此方向研究。
8. 期中報告 5~15 頁有關公有民營可行性分析的評估標準，宜有適當的說明。	謝謝委員指教，已於文中調整。
9. 期中報告 6~7 頁中強化監察人功能，取代立法院預算審查權之建議，與現行公司法有關監察人功能不符，請研究單位再考量修正。	謝謝委員指教，已於文中刪除。
10. 期中報告中提到「促進民間參與公共建設法」相關內容，惟國營事業如擬採公有民營，有哪些個案或業務範圍可適用，請研究單位再予研析。	謝謝委員指教，「促進民間參與公共建設法」係指民間參與公共建設經營管理，使用條件必須符合第 3 條有關公共建設之定義，請參閱 5-16。

## 附錄二、「國營事業採公民營之可行性與配套措施」 期末幕僚意見暨回覆

審查意見	回覆
<p>一、本研究內容包括國營事業採公有民營之利基、國內外公有民營案例、公有民營配套措施之研擬與相關個案研究，內容尚稱完整，惟仍請台綜院依專家學者及與會單位建議修正期末報告。</p>	<p>一、遵照辦理。</p>
<p>二、本研究第二章（P2-19 頁）所列公有民營模式包括管理合約與委託經營（如下圖）</p> <div style="margin-left: 40px;">  <pre> graph LR     A[公有民營] --- B[管理合約]     A --- C[委託經營]     B --- D[高階經營團隊 (整體)]     B --- E[委外管理 (部分)]     C --- F[整體委託]     C --- G[部分委託] </pre> </div> <p>另第四章（P4-28 頁）法律層面之檢討，建議將國營事業採公有民營視為民營化之一種方式，惟 P4-29 頁又認為引進高階經營團隊作仍須受「國營事業管理法」之規範，前後觀點並不一致。因如依台綜院建議，引進高階經營團隊既為公有民營之一種模式，而公有民營亦可視為民營化，引進高階經營團隊自可不受「國營事業管理法」之約束，上述內容建議台綜院再予以釐清。</p>	<p>二、感謝指教，引進高階經營團隊可考量的作法有爰引公營金融機構管理條例或修改國營事業管理法等，惟公有民營視為民營化之一種方式為最後建議，因此內文仍是在現行體制下做探討，已於文中做調整。</p>
<p>三、「公有民營」之受委託單位如中途解約，原具「公務員」身份之員工如何處置，本研究並無說明，請台綜院再予補充</p>	<p>三、依文中所述，原具公務員份之員工由於身份具有法律保障，在移轉時有權利要求不結算年資，因此若受託單位中途解約，具有公務員份之員工仍應保有工作權，且政府應負起承接之責。</p>
<p>四、本研究 P4-28 頁建議將「公有民營」視為民營化之一種方式，惟有關原有員工留用部分，P4-16 頁建議具「公務員」身份員工在隨同移轉前先凍結其公務員身份，此與「公營事業移轉民營條例」第 8 條規定之留用人員須辦理年資結算規定不同，因此除將「公有民營」視為民營化一種方式外，有關具「公務</p>	<p>四、此提供二種方式做為處理員工安置時之參考：</p> <p>（一）若公有民營已納為民營化之一種，具公務員身份之員工之年資理當依「公營事業移轉民營條例」第 8 條規定辦理年資結算，員工將不具公務員身份，其薪給待遇比照民間企</p>



審查意見	回覆
<p>員」身份之員工，其留用後之年資如與現行「公營事業移轉民營條例」規定不同，<u>其配套措施請台綜院再予補充。</u></p>	<p>業。</p> <p>(二) 若在公有民營未視為民營化之一種方式時，公務員身份之員工身份未依法令不得剝奪其身份及權益，同樣的，亦不用辦理年資結算，為了能避免發生同一事業單位發生二套人事制度並行的情況，因此建議凍結其公務員身份，並補償其凍結所發生之損失。</p>
<p>五、本委託研究計研究台電、台水、台鐵三個案，惟台水公司早已有淨水場委託經營，台綜院於該研究中除建議淨水廠委託經營外，並無任何進一步意見，建議台綜院應就該個案，再提相關建議。</p>	<p>五、除淨水廠委託個案，亦可朝引進高階經營團隊的模式，不過政府必須補貼政策性任務所造成的虧損或負擔及給予費率適度調整空間。</p>

### 附錄三、「國營事業採公民营之可行性與配套措施」 期末審查意見暨回覆

審查意見	回覆
一、本研究資料豐富，可提供各國營事業管理之參考。	一、謝謝委員指教。
二、本研究有關公有民营目前區分為四種模式，各模式下宜再細分為不修改法律與修改法律兩種情況，以引進更具企業化精神的經營方式，使公有民营的成效可更為彰顯。	<p>二、謝謝委員指教，已針對模式做必要修正。在未修法前引進高階經營團隊，在內部治理可能有一定提升，但整體實質效用不大，且現行選任、任期、報酬等規定亦較難吸引、留任優秀經理人。必要考量的作法請見 5-36(表 5-6)，如此讓事業經營企業化，讓引進高階經營團隊效果更彰顯。</p> <p>在整體國營事業委外方面，目前並無法源依據，尚必須另訂相關條例，且必須在條例中排除適用國營事業管理法相關規範才可能讓受託者有較大的營運自主空間。見 5-37(表 5-7)</p> <p>部分國營事業委外目前在法律規範上並無大問題，主要依據促進民間參與公共建設法或政府採購法行使。</p> <p>除上述作法外，亦建議能增列「公營事業移轉民营條例」第六條第一項第 6 款：“公有民营方式將事業委由民間經營”，以此方式達一體適用之效。</p>
三、本計畫包括 4 個案例（台電、台水、台鐵、台銀）研究，請相關主管機關與事業體多提供意見供台綜院參考修正。	三、感謝各單位寶貴意見及支援。
四、公有民营不涉所有權之移轉，與「公營事業移轉民营條例」所規範者不同，如需修改相關法規或另立特別法以取得推動之法源依據，請台綜院提供修正條文之建議。	四、謝謝委員指教，相關內容請見結論與建議 7-10-7-12。
五、本研究結論與建議依委託研究需求	五、謝謝委員指教，相關內容請見結論

審查意見	回覆
<p>書應包含下列內容：</p> <p>(一) 國營事業採公有民營適用之客觀條件及可能對象。</p> <p>(二) 國營事業採公有民營應具備之法規架構及配合措施。</p> <p>(三) 個別國營事業推動公有民營應有的作法。</p> <p>(四) 國營事業推動公有民營後有關監督管理機制之建立。</p> <p>請台綜院依需求書整理研究內容，條列相關結論與建議。</p>	<p>與建議 7-1~7-9。</p>
<p>六、有關新增個案台銀部分，請儘速完成該部分報告，本會將分送予財政部國庫署蔡署長、台銀蔡董事長與中信局許董事長惠示卓見。</p>	<p>六、遵照辦理。</p>
<p>七、請台綜院參考與會各單位代表與專家學者意見，做必要之修正，於 3 月底前完成修正報告。</p>	<p>七、遵照辦理。</p>

## 附錄四、「國營事業採公民營之可行性與配套措施」 第二次期末審查意見暨回覆

審查意見	回覆
一、本次修正報告已較前次有大幅度修正，修正內容尚符合研究需求，同意備查。	一、感謝委員指教。
二、本報告簡報章節架構應予簡化，報告內容（含結論與建議）應與簡報一致化，並請台綜院依簡化後之簡報架構重新編排報告各章節名稱，以突顯報告之重點內容。	二、遵照辦理。
三、本報告引述有關新加坡淡馬錫控股公司案例，建議可在結論與建議中加入該公司可給予我國國營事業管理之啟示。	三、相關內容請見結論與建議。
四、本報告有關公有民營模式，其中「引進高階經營團隊」一項，高階經營團隊應包括哪些層級、董事會與高階經營團隊權責如何劃分、政策任務之補貼（績效與政策任務如何釐清）等，宜在報告中再加以闡述。	四、相關內容請見報告 P3-7，P5-9，P7-3。
五、有關「國營事業管理法」之修正建議，應請研究團隊再與國營會討論做必要之修正。	<p>五、(一)有關原報告內容建議將「國營事業管理法」第 20 條“國營之公用業費率，應由總管理機構或事業機構擬具<u>計算公式</u>，層轉立法院審定，變更時亦同。”修改為“國營之公用事業費率，應由總管理機構或事業機構擬其<u>計算公式</u>，層轉立法院審定，變更時亦同。但屬股份有限公司之國營事業公用事業費率，應由<u>董事會擬定費率方案</u>，陳請主管機關核定”，惟原條文係將重點擺在費率計算公式，修正條文則是將重點放在費率調整，二者觀點不同，已於文中刪除。</p> <p>目前，我國公用費率訂定係依各產業相關法規(如電業法)規定，由公司董事會同意並呈報主管機關核定，然公用費率通常涉及民生福利及權益，常造成調整困難，應當能就事業之經營情形，給予較彈性調整空間才是。</p>

審查意見	回覆
	(二) 已與國營會相關承辦人員接洽討論，並將國營會之建議納入報告中。
六、請台綜院依與會各單位意見修正更新報告內容(含於附錄中檢附財政部討論過後的「公營金融機構管理條例」(草案))，於4月底前完成修正送本會，並提供10頁左右的精簡報告。	六、遵照辦理。

## 附錄五、「國營事業採公有民營之可行性與配套措施」 座談會

壹、開會時間：九十六年一月三十日(星期二)下午二時整

貳、開會地點：行政院建濟建設委員會 B138 室

參、主席：吳副院長再益、行政院經建會部門計劃處李組長清松

肆、出席單位及人員：

行政院經建會部門計劃處吳青俊技正

行政院經建會財經法制協調服務中心王健瑞副研究員

行政院公共工程委員會技術處促參小組林嘉蓉研究員

行政院勞工委員會勞資關係處陳延誠科員

行政院主計處二局黃淑娟視察

行政院國軍退除役官兵輔導委員會第五處張筱貞科長

經濟部國營事業委員會第四組楊關鋁科長

財政部國庫署廖嘉猷稽核

台灣自來水公司企劃處廖忠清經理

台灣自來水公司企劃處王明傑專員

台灣電力公司企劃處張山盛副處長

台灣大學法律金融研究中心王文字教授

台北大學法律系陳愛娥教授

財團法人生物技術中心揚康律師

伍、會議記錄：張佳鈴、孫丞謙

## 陸、會議重點：

### 陳愛娥教授：

- 1.請研究單位釐清，什麼樣的情況下要公有民營？其目標為何？另外，為何國營事業採公有民營必須適用移轉民營條例，是否有必要，在此之前應當先分析公有民營於法律上所可能產生的問題，再談法的問題。另外，為何在此提及公務人員陞遷法？當事業委託民間後是否還適用？採公有民營下，將所有權與經營權分離，是否有法律的衝突？
- 2.對於研究計劃台鐵的部份，有引用到國外案例，請研究單位必須先了解其背後的意涵。以德國國鐵為例，歐洲鐵路改革之所以會採車路分離是因為歐洲法的要求，且最終目標是以民營化為主，在台灣是否適用？
- 3.車部門獨立出來似不可行，應當跟其他部門一起營運(如土地開發)部門，民間才有可能有能力承接營運。另外，台鐵之所以無法與跟公路競爭，部份原因是因為台鐵必須自行負擔維修費用，加重其負擔。日本國鐵改革是因為地形的關係才將路線分區。另外，其改革時尚設立償債基金，由有盈餘的路線共同負擔負債，並補貼可能虧損的事業線。

### 楊康律師：

- 1.報告中之委外模式之間差別似乎不大，似有重疊性，比如勞務委外跟業務承攬其實是差不多的。
- 2.如果國營事業有政策性任務、政策考量，應是考量如何做，而不是

不能做，然實際情形還是得從個案去探討，每個個案都有不同模式。

- 3.探討委外可從個案之盈餘情形、財務狀況、市場競爭力、廠商技術的角度來看。
- 4.service level 為委外成功的關鍵，若將事業都委託出去後，誰來稽核？如何規劃移轉計劃？另外，一旦委外後，若要收回，人員又該如何處理？

#### 王文宇教授：

- 1.若將事業委外，是部份委外？還是整體委外？若僅是部份委外，比較容易，但似又做小。
- 2.不僅是國營事業，其實像民間企業如台積電、陽明海運等公司或多或少都有政策性任務。
- 3.台水比較不像有企業精神的事業。另外，像台鐵幾乎連年虧損，這是否合適拿來談此議題都是個問題，若能以較有企業特性，政策或任務較少的個案來談，可能較為合適。
- 4.現行法規若沒鬆綁，即使請張忠謀來經營對於提升事業效率作用似也不大。可以從高階管理人模式去談，再談全面或片面的 Outsourcing，似也為一可行方向。
- 5.在國外也有委外的案例，如旅館，即使以契約規範交由民間經營，但旅館相對於大型製造業的國營事業而言，其介面比較單純、績效評估上比較容易、客觀。但今若事業體若非常龐雜如台電，若要將其整體委外做 Outsourcing，實在是殊難想像。



6.歐洲的車路分離是否適用於台灣？若能將其分析出來，也是一大貢獻。

**黃世鑫教授：**

- 1.在台灣的概念裡，民營化一直被認為私有化，就是釋股，即是財團化。然其實不可這樣看，其實在國外，民營化並不代表就是私有化。
- 2.即使是台電、台鐵民等事業營化後也不可能完全交給民間。即使是已交由民間企業，政府還是會干涉。另外像中油，也不能算是完全獨佔，國內尚有台塑競爭。且其事業特性亦有關係到國計民生，根本不能隨意交由民間，但即使是開放市場下價格依然不能隨意調漲。
- 3.一般觀念，即認為公營即是無效率，民營即有效率，因此才希望藉由公有民營的方式提升事業經營效率
- 4.對於無政策考量、能完全私有化的國營事業，即可考量私有化。但對於非改變不可，但又不能立即私有化的國營事業，如台鐵，即可考量是否可採用另外的經營方式及經營型態。
- 5.鐵路車路分離的概念並不是在歐洲產生，其實很早就有此模式。以高速公路而言，高路都由政府負責維修，因為這部份民間根本做不起，所以要由政府做，其實象高鐵也有車、路分離的概念在裡面。
- 6.以鐵路經營為例，對於營運週轉快，較涉及效率問題，需要企業化經營的事業或部門則較適合民間來做。像車部門即是，像路部門，本身較無涉及效率的問題，則適合由政府來做。同樣的以台電而言，輸、配電交由民間也不行，不過發電部分則可考量交由民間

經營。到底可採怎麼樣的型態，再從型態去談修法的問題，並以個案去看，將性質相同的歸類，並予以類型化。

**主計處 黃淑娟視察：**

- 1.公有民營的範圍應當如何界定？是整個事業呢？還是分部門？還是僅在部分業務？國營事業在推公有民營時，是否可先從事業部份(部門)來推動？。
- 2.案例中的公有民營，如台水、台電、台鐵，為什麼不民營化而要公有民營？是建立在負有政策性任務下嗎？還是有其他理由？是否需要給予適當的解釋及呈現。
- 3.若合約中止該如何處理？公有民營之後續問題？
- 4.即使是現在，台水公司光抄表委外，立法院就有很多意見，更何況是將整個事業公有民營，我想，不僅是在立法院，外界、民間可能也會產生很多雜音。
- 5.若將公有民營視為中、長程目標，短期而言，若要進行公有民營，個人建議可以從各別事業部做起，這樣的情況下，也不用動到現行法規的修訂，如果能這樣做起來的話(如台糖)，對於後續國營事業在推公有民營會比較有幫助。

**自來水公司 廖忠清經理：**

- 1.公有民營的適用原則，哪些情況之下適用什麼原則，引用例子哪些適用，哪些不適用，應當要寫清楚。

- 2.簡報檔第三頁國營事業各種委外模式比較的前面三項（勞務採購、租賃、業務承攬）的項目幾乎都一樣，可合併簡略；
- 3.國營事業採公有民營之分析可增加第四項第四個適法性項目，研究適不適法。
- 4.簡報第 23 頁，總資產額資料有更變，應為 2,493 億；資本額 1,216 億為 94 年底的資料，95 年底為 1,237 億。
- 5.台水平均水價為 9 元為完全不計算基本費的情況下，如加上基本費為 10.8 元。(應加到備註欄)。另外，自水來員工的平均年齡為 48 歲。
- 6.若將自來水公司整體公有民營，必須站在公共利益的角度，對以追求利潤極大的民間而言，是否能持續供應安全用水、不停水、為民服務等服務，都是問題所在。
- 7.28 頁，本公司當初提供給貴公司上中下游哪些可公有民營，在此簡報檔中沒有列入，因此建請是否應該加入在簡報中。

**工程會代表 林嘉蓉：**

- 1.簡報第 4 頁，以光譜理論來講，國家投入最大比重為國有國營，最低比重為民有民營，因為國有國營有問題，我們又沒辦法作到民有民營，因此我們應該採光譜中的中間一段來尋求方案解套。要用政府採購法，應該要符合政府採購法所提到的工程、財務、勞務等採購，才可進入政府採購法；要進入促參法中，就應該要符合民間參與政府公共建設的項目，還有符合民間參與的方式，那政府採購與民間參與的方式，就是在這光譜的中間，引用各種民間力量來參與

公共建設的法源依據，因此在作適法性的分析時候，應該考慮在什麼樣的情況之下去引用政府採購法與促參法。其他的法令，如教授所提到的，我們在研究法令上的衝擊與影響時，我們大概應該去想說，在引進民間的活力與民間經營的效率，改善我們國營事業的經營模式的時候，到底這些法令給予我們方向與限制，應該是朝這樣的分析才合宜的。

2. 10 頁，契約書中應有介入權的規劃
3. 三個個案裡面有許多是符合民間可以去投入的方式，簡報 22 頁的部分，台電、台鐵、台水三個案例都有依照促參法與採購法去作光譜中間可以讓民間參與的經驗，賦予人力與財力的做法，今天選這個案子的原因是什麼，應該讓大家了解原因是什麼。此外，這三個案例的分析的方式是不一樣的，也應該是讓大家了解的。
4. 三個案子的表達重點與分析重點的部分，有一點不是很一致，到底是要說服我們是橫的切或是縱的切，橫的切或是縱的切的原因是什麼。或許可以不要橫縱的切，若能回到最原先政府公權力介入程度的角度來看，也是可以考量的一個方式。

#### **國營會 楊關鋁科長：**

1. 報告比較隱晦不清楚的地方，事實上採公有民營並不是表示不民營化，只是在這裡寫的比較不清楚而已。剛有先進提到是不是公有民營就不民營化了，這個地方可能需要建立前提的時候要定義清楚，避免產生誤解。公有民營只是多一項選擇，讓國營事業在企業化經營上多一個選擇，並不表示公有民營就會取代民營化，這可能是報告在一開始就要釐清。

- 2.研究目的的地方可能要說明清楚，公有民營跟民營化或是國營哪一個比較有效率、哪一個比較好，這可能要先建立一個基礎，如果一開始就一頭栽入公有民營有它的必要性的、適用性(我個人認為經續會所討論的公有民營基本上是一個 open issue，可不可以採用公有民營，沒說一定可以、一定不可以)，就會比較沒有方向。事實上應該一開始就比較公有民營是否比國營來的好，在進行後續研究。
- 3.有政策任務的時候是否可採用公有民營，有政策任務的時候又要如何來採用公有民營？
- 4.公有民營應該是全部的呢，還是部份的呢、還是不同產業之間？剛剛有人提到，就是納入「公營事業移轉民營條例」，我知道為什麼，公有民營最重要的員工權益的那一塊沒辦法釐清，如果是透過修法的模式把它納入「公營事業移轉民營條例」裡面，就可將這塊切的很清楚。考慮現實一點的問題是如果要執行公有民營的時候，修法又沒辦法配合的時候，要怎麼執行，這裡可能就要有一套的配套做法，這也是一開始需要釐清。
- 5.共有 14 家國營事業可公有民營，哪些適合公有民營，採用的判斷的準則為何，還是只用是否具有功用、民間承接意願與能力還有員工安置此三項就用來判斷是否可公有民營，應要有一套標準去過濾哪一個國營事業適合採公有民營，是不是它具有效益，因此民間承接意願比較高等
- 6.公有民營適法性的問題，事實上如果局部委託，像自來水公司就有部分的委託，也沒有法律的問題，因此如果沒有涉及到公司經營權移轉，只是委託給別人代理，就應該沒有適法性的問題。

7. 國外案例應陳列於報告，別人怎麼作，我們就可作為參考。
8. 公有民營的配套措施，員工權益要如何安置，將來如果要研究或是執行應該是最難的一塊，如果台電修復處要委託經營，這些員工是不是一起移轉出去，如果發生終止合約時，這些員工應該要如何處理。
9. 自然水公司的抄表已經委託經營了，因此是否應該將這個部分移到文獻探討，另外再針對如中游的部分進行委託經營的分析，這樣才有貢獻？
10. 營事業部分非核心業務的部分，民間會覺得很奇怪，要委託經營不如把這個部分賣給他就好了，幹嘛還要用委託經營的方式，因為這樣還有合約權利義務的問題，這樣對民間而言祇是更麻煩而已，那民間幹嘛要接受委託經營？

**勞委會 陳延誠科員：**

1. 12 頁，公有民營員工權益（年資結算依勞基法規定）是不對的，建議改成以「雙方合約規定來辦理」。此外在公有民營員工權益與民營化員工權益這兩部分，感覺好像是兩個人所寫的，公有民營員工權益好像是比較口語話。
2. 26 頁，員工安置與工會態度寫的比較負面，感覺以後國有民營的成敗都是因為工會與員工所造成的。

### 台電 張山盛副處長:

- 1.實際上台電去年度首次虧損，約 29 億，這是 26 年來首次虧錢，台電員工是反對民營化、國有民營，工會只允許企業化，但工會並不清楚企業化的定義，企業化就是集和財力、物力、人力，讓企業利潤最大，要利潤極大，就是要裁員，員工越少，因此利潤可能就越高。
- 2.台電公司的核心業務是影響到全國民生的，因此如果要將核心業務委外，恐怕應審慎考量，因此只建議將非核心業務委外。
- 3.公營事業要公有民營要修改法令，比企業化的難度更高，因此結論應該要建議，企業化比較可行，如中鋼製定特別法的案例一樣，減少法令的束縛，企業化就更能有效率。
- 4.台電民營化釋股條例是受立法院作業的影響，因此要公有民營，則應突破立法院的決議，這是應該考慮的。
- 5.綜合電業公有民營的案例，目前世界上應該是沒有的，所以應該找出相關案例作為參考，是比較適當的。

### 經建會 李清松組長:

- 1.公有民營的定義、目標須講清楚，在這個定義底下是不是能達到企業化的目標，在沒有辦法達到私有化的目的之下，以公有民營或委託經營的方式是不是能達成企業化的目標？
- 2.英文的民營化是不是就是私有化，國有民營是不是就是民營化了，還是他依然是國營事業，研究團隊應該要定義清楚，如國營會所

說，如果國有民營或是還是國營的，事實上可能都不用修法，因為在他的認為是說這只是一個委託經營的方式，這只是一個小的問題而已，不會涉及到太大問題，但如果他不是國營事業的話，則較有探討空間

- 3.如果只是現有非核心業務的委託經營的話，那用現有的法規就能執行了，可是我們是想要比較大部門或是整體委託經營。或是在任何配套措施之下，可以達成這樣的目的，是委託者想要的答案。

#### 陳愛娥教授：

- 1.小部門的委外，也是會有員工權益安置的問題。因此在處理委外的事情的時候，應該對員工問題也是要妥善處理，如果你部門委託，那員工是不是就要整個一起出去。
- 2.國營事業管理法是很古老的法案，是不是要在這個時候針對法規進行修改，好好檢討哪些法規才是阻礙國營事業真正阻礙發展。員工問題只是普遍性的問題，這個部分也應該明確地說出來，員工權益應該也跟隨國營事業移轉條例可以獲得保障。
- 3.法律是用來解決問題，為了達到什麼問題，所以需要先將問題找出來，再針對這些問題是適用的法律來解決，不足部分在以修法方式來改進。現在的問題都是本末倒置，先用法律來看問題。
- 4.過去民營化的方式就是採用釋股的方式，主張採股權不釋股的方式，以國營事業管理法的標準的政策，以股權不釋放，那就是符合國營事業管理法。



楊 康律師：

1. 這個研究報告的難處，就是我們把每一個應該都當成個案研究的題目，想要用一個委託研究將他們做一個通盤的處理，尋找他們的共通點。像剛才各位所提到的公有民營定義的問題，如果就 outsourcing 的角度來看，那就是要看合約裡面的那條線要怎麼畫，如果假設我們這合約裡面保留股份，剛才王教授說會有公司法的問題，其實那時候已經透過合約解決所有者與經營者之間的那條份際。其實這就是一個個案研究的問題。第二點就是我們現在談的公有民營多半就好像是要說把它交給民間來經營，我覺得應該回過頭來看市場的角度，現行民間有那家公司可以來作這種模式的承接，這是不可能的事嘛。那所以我覺得剛才有我們的主計處官員也提到，事業部門的考慮民營，民營就是委託民間來經營，這個就可以考慮，否則就整個事業體來講，你要由一家公司來承接，這是不可能的事，民間或國內的企業，沒有這樣的承接能力。
2. 另外國內正在講的民營化或是公有民營，真正懂得這方面的事務的人多半在該事業體裡，就是該事業體的員工，因此如何建立一套機制讓員工也能參與，並讓他們也參與設計他們以後的去處，這可能是讓他們掙扎的地方，但是你不讓他在某相當的程度範圍內參與規劃，那這計畫就成功不了的。在場的或者是其他的專家可能都不是這領域的專家，我剛剛談到很多事業體，包含台電，領導者未必對於底下的事業部門都了解，一定要那個事業部門的員工能夠積極參與，但是要讓他們參與將來自己去路的問題，就是讓我們掙扎的一個問題。

## 國營會 楊關鋁科長：

- 1.如果一個計畫要跟員工協商的話，那麼這個計畫就不會成功了，雖然政治任務都需要交給這些事業體經營，但這跟市場法則卻不相容，政府未必一定要握有股權，但有時候為了維持政治目的，可能是為了公平性，需要握有股權，也是公平與效益之間的取捨。
- 2.我認為所有的事業體都應該是一個需獨立出來的 case，每個個案都是一本報告了，你要台綜院在四個月內將所執行的這個計畫把所有案例都作出一個委託經營 outsourcing，那可能需要另外在發包其他計畫案了，作不出來的。剛剛李組長所提到的，但委託經營如果國內企業無法作到，那是否可以委託外資進入來經營像是自來水公司或是台電等國營事業，如果不行的話，那就可以考慮由部門分割的方式，進行委託經營，這樣一路寫下來或許比較有邏輯性，也比較能符合當初經續會的決議，研擬國營事業委託民間經營的決議分析，並指出可能有程度上的差異。
- 3.另外委託經營涉及到國營事業員工的問題，這塊問題不是說用國營事業管理法法規鬆綁就能解決的，這可能是基本的權利與義務關係。那台綜院的研究裡面，為什麼要將員工權益納入民營化條例裡面，這樣就能徹底的解決員工這一塊，那當然就是說這在法令觀念裡面是不一樣的，這是基本的權利與義務關係，這是可以探討的，但是如果放在國營事業管理辦法中的話，這樣是沒有救的。國營會管理法會綁在那裡不是因為主管機關不願意放，而是立法院那邊不願意修這東西，所以說很難達到企業化的一個標準。

楊 康律師：

- 1.員工的參與為什麼是需要的，而且可以說幾乎是必須的，如果一個事業體要作出委外的時候，將來一定要建立一個機制，就是將來要來承接的廠商能夠達到原來的服務品質，因此設定一個 SLA (Service Labor Agreement) 是很重要的，你要怎麼樣維持過去國營事業時期的服務品質，從這角度來看，是不可能不讓員工工作相當程度的參與，我想我們有語意上的某些差別，參與程度的差別問題，階層上的差別問題與執行成面的問題。

## 附錄六、「國營事業採公有民營之可行性與配套措施」

### 工作會議重點摘要

**壹、開會時間：**九十六年三月廿一日（星期三）下午二時整

**貳、開會地點：**台綜院台北辦事處

**參、主席：**吳副院長再益、行政院經建會部門計劃處李組長清松

**肆、出席單位及人員：**

行政院經建會部門計劃處吳青俊技正

經濟部國營事業委員會第四組楊關鋁科長

台灣自來水公司企劃處廖忠清經理

台灣電力公司企劃處李漢深處長

台灣電力公司企劃處張義龍股長

台灣銀行企劃部陳明章經理

**伍、會議紀錄：**張佳鈴、孫丞謙

**陸、會議重點：**

**吳再益副院長：**

- 1.研究的三個模式之中，談到整體委託出去，由於資本、規模、員工人數等問題，依大家的看法，多不可行。
- 2.高階經營團隊似都可進行，但還是要看各家事業特質而定，看是要

用什麼角度切入，或合不合適。

**楊關鋁科長：**

- 1.高階經營團隊到底適用到什麼範圍？每家公司適用到什麼程度？
- 2.比較好奇的是，淡馬錫公司董事會跟高階經理人之間的權限是如何劃分，會否有重疊之處？

**吳再益副院長：**

- 1.CEO 一詞為國外用語，目前在國內法令似無相關明確規範。

**楊關鋁科長：**

- 1.董事會不算是公司的監督角色，他們所扮演的，是決策角色，必須要釐清。
- 2.報告中有關修改國營事業管理法的建議，這是一個不錯的方向，然重點是，這樣的難度很高，有時不是只有行政上的問題，而是法律授權，之間關係錯綜複雜，如何切斷這些來自外部的監督，實不容易。
- 3.如果要把員工權益比照民營化，是不是可以在「公營事業移轉民營條例」加註，當採行公有民營時，員工相權益、辦法比照「公營事業移轉民營條例」辦理。

**張義龍股長：**

- 1.公有民營是否可行，是不是必須考量工會的態度？
- 2.公有民營有什麼好處？
- 3.此議題談了半天，最後還是繞回法的問題，關鍵仍是在於體制；不修法，不突破限有框框，如何使其產生作用，怎麼談？
- 4.是不是可以比照中鋼公司的模式，適度鬆綁國營事業的束縛，讓其企業化經營？
- 5.淡馬錫公司的預算是如何使用的？是否也要像我國一樣，每個事項都需經國會審議？
- 6.建議可以把公有民營納入「公營事業移轉民營條例」，做為暫行措施。

**楊關鋁科長：**

- 1.據我所知，淡馬錫公司其下子公司的預算並不須送至國會，所須送審的，可能是整個公司的預算額度，國會可能就其盈餘目標達成度，報酬方面做審查。

**吳再益副院長：**

- 1.不管是部分委託或是高階經營團隊，一定要比現在好，否則就無意義了。

**廖忠清經理：**

- 1.個人認為，CEO 應該是指跨部門、綜合性等高階主管，像各部門經理、單一管理的，就不含在內。
- 2.淡馬錫公司成功的關鍵除了企業本身營運策略高明外，另外更重要的一點是，新加坡國家整體環境水準高，且體制比較完備。
- 3.引進高階經營團隊，個人認為台銀的市場條件頗合適(競爭性、差異性)，相較之下，台水可能就比較不容易談。

**陳明章經理：**

- 1.「公營金融機構管理條例」為 10 多年前就已提出，只是一直無法通過。
- 2.台銀目前只有 9.6%的釋股預算可以釋出，但仍卡在立法院那邊。
- 3.其實不見得引進外面的人就比較好，看現在公股銀行的負責人，也都是第一等的專業人才，重點還是在鬆綁跟體制的問題。
- 4.談修法的難度可能比較高，建議主管機關能從行政程序予與寬鬆。
- 5.建議可以用訂約的方式，比方說 3 年，在這段期間內，給予團隊一定的鬆綁(人事、預算、審計...等)做的好留任續聘，做不好就請走人。

## 附錄七、公營金融機構管理條例

條文	說明
<p>第一條 本條例依中華民國憲法增修條文第十條第四項制定之。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.規定本條例制定之依據。</li> <li>2.依據「台灣經濟永續發展會議」之共同意見「有關公營金融機構部分請參照憲法增修條文第十條規定，訂定有關法律予以鬆綁，以利企業化經營」辦理。</li> </ol>
<p>第二條 公營金融機構應本企業化原則經營，其管理、人事、預算、決算及審計，依本條例之規定；本條例未規定者，依其他法律之規定。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.規定本條例為特別法。</li> <li>2.為貫徹企業化經營，公營金融機構之管理、人事、預算、決算及審計，除本條例規定者外，依其他法律之規定。</li> </ol>
<p>第三條 本條例所稱公營金融機構，係指政府出資超過其資本百分之五十之銀行、保險公司、證券商、金融控股公司及其金融機構子公司。但中央銀行不適用之。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.參照「公營事業移轉民營條例」第三條第二、三款、司法院大法官會議釋字第八號及第七十三號解釋對「公營事業」之定義，明定本條例所稱「公營金融機構」之定義。另條文中之「政府出資」。除指政府本身出資外，並包括公營事業轉投資在內。</li> <li>2.按中央存款保險公司之業務性質雖尚無面臨市場競爭力問題，惟其肩負維護信用秩序、保障存款人或信託資金指定受益人權益等政策任務，時常緊急受命派員清理、輔導、監管或接管要保金融機構，並需及時辦理現金賠付、墊付債權、貸款或存款等，對該公司相關人員之進用及資金運用等，允宜更具彈性，以符時效性要求。爰仍將中央存款保險公司列入適用，使該公司亦得本於企業化經營原則，及時並有效執行其政策性任務。</li> </ol>
<p>第四條 公營金融機構之管理機關為財政部，並代表政府以出資者立場管理公營金融機構。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.規定公營金融機構之管理機關。</li> <li>2.查原直轄市營金融機構均已民營化，目前公營金融機構均屬國營，已無依出資者不同予以區分之必要。</li> <li>3.本條例所稱管理機關，係指依出資者之立場，為管理行為之機關。財政部以出資者立場代表政府管理金融機構之公股股權，為公營金融機構之管理機關；</li> </ol>



條文	說明
	<p>而銀行法、證券交易法、保險法等所稱主管機關（行政院金融監督管理委員會），係以金融監督之立場，為達成健全金融機構業務經營、保障存款人與保戶權益、投資人交易安全等目的所作之管理，以實踐金融監理一元化目標。兩者之角色及所欲達成之目的顯有不同，為能將權責作一明確劃分，故本條例不稱「主管機關」，而稱「管理機關」。</p>
<p>第五條 公營金融機構章程之變更，其有股東會者，經股東會決議後即為確定；其無股東會者，經董事會決議後即為確定。</p>	<p>規定公營金融機構章程變更之確定程序。</p>
<p>第六條 公營金融機構代表公股之董事或監察人，應以具備金融、財經、法律、會計及其他任職金融機構業務相關專業背景之人員為限。</p> <p>前項代表公股之董事及監察人，管理機關得按各機構業務性質，遴選大專院校教師或出資單位及其所屬機關（構）人員兼任之。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.查教育人員任用條例第二十四條規定，專任教育人員，除法令另有規定外，不得在外兼課或兼職；另公務員服務法第十四條規定，公務員除法令所規定外，不得兼任他項公職或業務。為期能網羅大專院校教師並使出資單位及其所屬機關（構）人員得以擔任公營金融機構代表公股之董事及監察人，爰於第二項予以明定。</li> <li>2.第一項代表公股之董事及監察人之遴選，於第十條授權要點中明定之。</li> </ol>
<p>第七條 公營金融機構代表公股之董事及監察人應依法令、章程及股東會決議執行職務，並盡善良管理人之注意。</p> <p>公營金融機構代表公股之董事及監察人依第八條規定向管理機關報告或依第九條規定徵詢管理機關意見時，應加註個人意見，遇管理機關有書面指示者，應依其指示辦理，並儘速將辦理情形報管理機關。</p> <p>公營金融機構代表公股之董事或監察人有二人以上時，其依第八條規定向管理機</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.第一項係參照公司法第二十三條第一項前段規定「公司負責人應忠實執行職務並盡善良管理人之注意義務」。公司法所稱忠實執行職務，學者通稱為「忠實義務」，係要求公司負責人於利益衝突情形中，須以公司利益為上，並以此為行為準則，提供其最廉潔之商業判斷；另所稱盡善良管理人之注意義務，係基於公司負責人與公司間之關係，屬於委任契約，其就公司業務執行之注意程度，須以較高之盡善良管理人之注意義務來處理事務，而負抽象輕過失之責任。</li> <li>2.第一項規定公營金融機構代表公股之董事及監察人應依法令、章程及股東會決</li> </ol>

條文	說明
<p>關報告或依第九條規定徵詢管理機關意見得共同為之。</p>	<p>議執行職務，並盡善良管理人之注意。第二項規定其依相關規定向管理機關報告或徵詢管理機關意見時，應加註個人意見，作為管理機關決策之參考，遇管理機關有所指示者，應依其指示辦理，並應儘速將辦理情形報管理機關。第三項規定代表公股之董事或監察人有二人以上時，其應向管理機關提出之報告或意見之徵詢得共同為之。</p>
<p>第八條 公營金融機構代表公股之董事應按季向管理機關提出該機構營運書面報告，遇有下列情形之一者，並應即向管理機關報告：</p> <p>一、公營金融機構或其董事、監察人、經理人發生重大訴訟、非訟、行政爭訟或和解事件。</p> <p>二、公營金融機構發生重大舞弊事件。</p> <p>三、公營金融機構發生足使其遭受重大損失或有遭受重大損失之虞事件。</p> <p>四、公營金融機構發生重大違反金融法令受處份事件或糾正事件。</p> <p>五、其他足以影響公營金融機構業務或財務之重大情事。</p> <p>公營金融代表公股之監察人，應每年向管理機關提出查核報告；其於調查業務與財務狀況、查核簿冊文件及會計表冊，發現公營金融機構有違反法令、章程或有重大舞弊或有損及股東權益之情事者，應即向管理機關提出報告。</p> <p>前二項之書面報告及查核報告格式，由管理機關訂定之。</p> <p>管理機關於必要時，得隨時令公營金融代表公股之董事</p>	<p>1. 為使管理機關獲得充分資訊，掌握最新狀況，以利管理機關之監督管理，爰規定公營金融機構代表公股之董事及監察人應按季分別向管理機關提出營運書面報告及查核報告；代表公股之董事遇重大事項，應即時向管理機關報告；代表公股子監察人於調查公司業務與財務狀況、查核簿冊文件及會計表冊，發現公營金融機構有違反法令等情事者，應即向管理機關提出報告；管理機關並得令代表公股之董事及監察人於限期內就業務、財務或其他事項，提出專案報告。爰於第一項、第二項、第四項明定之。</p> <p>2. 另為劃一公股董監事之報告表格式，第三項規定公營金融機構代表公股董事及監察人應提出之營運書面報告及查核報告格式，由管理機關訂定之。</p>

條文	說明
及監察人，於限期內就業務、財務或其他事項，提出專案報告。	
<p>第九條 公營金融機構代表公股之董事或監察人知悉股東會或董事會將討論、議決下列事項時，應事先徵詢管理機關之意見：</p> <p>一、公司法或章程對事項之通過規定應經特別決議者。</p> <p>二、年度財務報告及預、決算案。</p> <p>三、盈餘分配、發行新股及增減資案。</p> <p>四、重大投資案，但事業機構經營業務有投資項目者不受到限制。</p> <p>五、重大人事案（如總經理、副總經理等相當職務人員之聘任或解任）。</p> <p>六、對外辦理保證作業規定之訂定及修訂（限非以保證為業之機構）。</p> <p>七、其他重大事項。</p> <p>前項第一款所稱特別決議，係指對股東會決議之出席股東股份總數或表決權數有高於公司法第一百七十四條之規定者，或對董事會決議規定應由三分之二董事之出席及出席董事過半數之同意行之者。</p>	<p>1.依本條例之精神，政府儘可能以行使股東權方式，於公營機構股東會及董事會行使權利，而遂行經營管理之理念，故為使管理機關對股東會或董事會將討論或議決之重大事項，能及早因應為妥善之處理、爰於第一項規定代表公股之董事對重大事項應事先徵詢管理機關之意見，並遵從其指示。</p> <p>2.第一項第四款「重大投資案」及第七款「其他重大事項」之範圍，於第十條授權要點明定之。</p> <p>3.第二項明定第一項第一款所稱「特別決議」之範圍，按公司法對事項之通過規定應經特別決議者包括：</p> <p>(1) 應經股東會特別決議事項，即高於公司法第一百七十四條規定者，如同法第十三條第一項第三款、第一百五十九條、第一百八十五條第一項第三項、第二百零九條第二項至第四項、第二百四十條第一項至第三項、第二百四十一條第一項、第二百七十七條及第三百十六條第一項至第三項等。</p> <p>(2) 應經董事會特別決議事項，即應由三分之二以上之出席及出席董事過半數之同意行之者，如同法第一百五十六條第六項、第一百六十七條之一、第一百六十七條之二、第一百八十五條第五項、第二百零八條第一項及第二項、第二百四十條第六項、第二百四十一條第二項、第二百四十六條第二項、第二百六十六條第二項、第二百八十二條第二項及第三百十六條之二等。</p>
<p>第十條 公營金融機構代表公股之董事及監察人之遴選、職權行使及考核要點，由財政部擬訂，報請行政院核訂報請行政院核定之。</p>	<p>1.授權訂定各公營金融機構代表公股之董事及監察人遴選、職權行使及考核要點，俾作為出資之管理機關執行股東權、委派人員經營管理公營金融機構之依據。</p>

條文	說明
	2.查目前財政部對於所屬或持股之公股事業機構，其代表公股之董事及監察人之遴選、職權行使及考核等事項，訂有「財政部派任公民營事業機構負責人經理人董監事管理要點」，並據以管理。
<p>第十一條 公營金融機構董事長、總經理、代表公股之董事及監察人，具公務員身分。</p> <p>公營金融機構副總經理以下員工不具公務員身分；其人事管理事項，由各公營金融機構依自行訂定並報管理機關備查之人事規章辦理。</p> <p>前項人員依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者，為刑法所稱之公務員。</p>	<p>1.按各公營金融機構董事長、總經理對公營金融機構之經營肩負有相當之責任；另代表公股之董事、監察人除上述責任外，並為接受政府委任經營公營金融機構對政府負有經營成敗之責者，又依司法院大法官會議釋字第三〇五號解釋，其與指派機關之關係。為公法關係。爰於第一項規定該等人員應具公務員身分，其人事管理事項仍由管理機關依公司法、公務員有關法令及其他相關法令辦理。</p> <p>2.為提高公營金融機構之自主性及從業人員之素質與士氣，於第二項規定公營金融機構副總經理以下員工不具公務員身分、其進用、解僱、遷調、考核、獎懲、薪給、福利、退休、資遣、撫卹及保險等人事規章，原則上由各公營金融機構自行訂定，報經管理機關備查，不適用公務人員任用法、公務人員考績法、公務人員撫卹法及公教人員保險法等人事管理之規定。</p> <p>3.按94年2月2日公布修正刑法第十條第二項規定：「稱公務員者，謂下列人員：一、依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限，以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。二、受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者。」。另公營金融機構係以營利為目的，其行為屬私經濟領域，所從事之存、放款業務，並非為公權力之行使，與一般公務員之行為與公共事務有關之概念迥異；又參酌上開條文之修五理由二（四）所示：「如非服務於國家或地方自治團體所屬機</p>

條文	說明
	<p>關，而具有依『其他依法令從事於公共事務而具有法定權限者』，因其從事法定之公共事項，應視為刑法上的公務員，故於第一款後段併規定之。此類之公務員，例如依水利法及農田水利會組織通則相關規定而設置之農田水利會會長及其專任職員屬之。其他尚有依政府採購法規定之之公立學校、公營事業之承辦、監辦採購等人員，均屬本款後段之其他依法令從事於公共事務而具有法定職務權限之人員。」，其特別指出公營事業承辦、監辦採購人員，係屬刑法所稱之公務員。故公營金融機構人員除從事法定公共事項者外，均非刑法所稱之公務員。此外，參諸憲法增修條文第十條第四項之規定，揭示國家對公營金融機構之管理，本於企業化經營之原則，爰就此等從事私經濟活動之公營金融機構人員，原則上應排除於刑法公務員之範疇，以彰顯本條例促進公營事業機構企業化經營之精神。</p>
<p>第十二條 公營金融機構員工之薪給採用人費薪給制度；其用人費薪給及考核管理辦法，由管理機關擬訂，報請行政院核定後發布之。</p> <p>公營金融機構員工之薪給、津貼、加給及獎金等用人費支出，由各公營金融機構訂定用人費預算總額，據以編列年度用人費支應。</p> <p>公營金融機構員工之薪給、津貼、加給及獎金，由各公營金融機構依據機構特性、營運目標、負擔能力、生活保障、勞動市場及工作性質狀況，在其預算範圍內訂定，並報管理機關備查。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.參照行政院訂頒之「公營事業機構員工待遇授權訂定基本原則」，公營金融機構員工之薪給採用人費薪給制度，並授權管理機關擬訂用人費薪給及考核管理辦法，報請行政院核定之。另其薪給、津貼、加給及獎金，授權各公營金融機構依其業務特性及營運等情形，自行訂定，以符企業化管理之精神。</li> <li>2.公營金融機構員工之薪給、津貼、加給及獎金等用人費支出，應事先訂定用人費總額。</li> </ol>
<p>第十三條 公營金融機構對依第十一條規定改為不具公務</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.公營金融機構依第十一條規定改為不具公務員身分之員工，其人事管理事項，</li> </ol>

條文	說明
<p>員身分之員工，於本條例施行後留任者，其原服務年資應予承認；於核給退休、資遣及撫卹給與時，其在本條例施行前任職期間部分，仍適用原法令。</p> <p>前項人員，於本條例施行後，因改投勞工保險致損失公務人員保險權益時，準用公教人員保險法第十四條規定之養老給付標準，由各公營金融機構發給補償金。但依法再參加公教人員保險領取養老給付時，承保機構應代扣原請領之補償金；其所領之養老給付金額較原補償金低時，僅代扣所領之養老給付同金額之補償金。</p> <p>第一項人員領取前項補償金時，應附具切結書，載明同意前項但書事項。</p> <p>第二項之補償金數額應由原承保機構核算並加註存檔，俟被保險人再參加公保領取養老給付時，由原承保機構通知各公營金融機構收回原補償金。</p>	<p>不再適用公務員有關人事法令之規定，此種法律適用之變更非其所能預知，故對員工之既有權益宜予適當保障，然亦不應使公營金融機構因而無法因應環境變化，造成競爭力提升之阻礙。按員工與公營金融機構係一整體，員工之薪給或福利等要維持不墜，亦須該公營金融機構之競爭力在整體之金融市場相對維持不墜方有可能，且銀行業適用勞基法後，該法對退休、資遣及勞動條件等已設有相當標準，對其權益已有基本之保障，故僅應對其既有權益之保障及損失補償部分再加以規定，爰於第一項規定公營金融機構對其原服務年資應予承認，另於核給其退休、資遣及撫卹給與時。其在本條例施行前任職期間部分，仍適用原法令計算給與之。</p> <p>2.另由於上開人員之人事管理事項，不適用公務員有關之人事法令，亦不適用公教人員保險法，故無法依該法參加公教人員保險，其須改投勞工保險，造成員工權益損失，自應予以補償，爰於第二項予以明定；惟原投公教人員保險改投勞工保險後又恢復公教人員保險者，其原領補償金應繳還原公營金融機構。</p> <p>3.複查「公教人員保險法」第十四條第一項規定：「被保險人依法退休、資遣者或繳付保險費滿十五年並年滿五十五歲而離職退保者，予以一次養老給付。依其保險年資每滿一年給付一點二個月，最高以三十六個月為限。畸零月數按比例發給。」。茲固有關養老給付標準部分業於該法第十四條中明定，且扣繳補償金事宜，因涉當事人之權益，應將處理方式於條文中明確規範，以利嗣後執行，爰於第二項、第三項及第四項予以明定。</p>
<p>第十四條 公營金融機構每年度應訂定營運績效目標，報管</p>	<p>1.為利政府行使股東權以有效管理公營金融機構，規定公營金融機構每年度應訂</p>

條文	說明
<p>理機構核定，並列入董事長、總經理之績效考核項目。</p> <p>公營金融機構營運虧損，除因不可抗力因素所造成者外，管理機構應進行董事會改組，改組後之董事會應訂定撤換經理人、裁減員工薪給、津貼及加給計畫、簡併虧損部門、精減人員計畫或其他改善營運方案實施，並報管理機關核定後實施。</p>	<p>定營運績效目標，報管理機關核定，並列入董事長、總經理之績效考核項目，爰於第一項予以明定。至於相關考核項目之細節性、技術性事項，於本條例第十條授權要點中明定之。</p> <p>2.另公營金融機構營運發生虧損時，為免機構營運狀況益形惡化，致影響其存續，爰於第二項規定管理機關應進行董事會改組，改組後之董事會應提出改善營運方案，報經管理機關核定後實施，以使機構能永續經營，兼使員工權益不致受損。</p>
<p>第十五條 公營金融機構應擬具營業預算，經董事會決議後，於管理機關所定期限內報請審核後即可據以執行；其繳庫盈餘數由管理機關編入其預算。</p> <p>公營機構之決算，其有股東會者，經股東會承認後即為確定，其無股東會者，經董事會決議及監察人審核後即為確定，並均應送管理機關備查。</p> <p>前項決算之財務報告應經會計師查核簽證。</p>	<p>1.依本條例之精神，政府儘可能以行使股東權方式管理公營金融機構，以股東立場而言，要求所投資之公營金融機構有良好之盈餘（投資報酬）應係主要目標，故就預算之管理，應毋須就細項逐一審理，而改以要求其須達到合理之盈餘目標代替之，俾其得以自主企業化方式經營。另參考法國有關作法，其公營金融機構預算經國會審議者有二，一即該機構須由政府編列預算支援時，該項支出，須經國會審議，另一為繳庫盈餘，其餘則毋須經由國會審議，爰簡化公營金融機構之預算審議程序及範圍，於第一項明定之。</p> <p>2.第二項規定公營金融機構決算之確定程序，確定後並應送管理機關備查。</p> <p>3.公營金融機構決算之財務報告應經會計師查核簽證，以昭公信，爰於第三項予以明定。</p>
<p>第十六條 公營金融機構之事務，除與營繕工程及財物之購置、定製、變賣有關事項，得就其程序是否合法為事後審計外，其他事項，不適用審計法及政府採購法。</p> <p>前項營繕工程及財物之購置、定製及變賣之辦理程序，由董事會訂定，報請管理機關</p>	<p>1.憲法增修條文第十條第四項中明定「公營金融機構之『審計』得以法律為特別之規定」，鑒於公營金融機構之收支，例如放款之撥款與收息、外匯買賣、衍生性金融商品買賣及其他日常業務，本質為營利行為，原本須承擔風險，其兌換等損失與呆帳轉銷實宜視為商業買賣損失，而非公營金融機構經營國家財物之損失。故對其業務之檢查與考核不</p>

條文	說明
備查。	<p>宜以審計法規範，以避免行員態度保守畏縮，影響企業化經營，難以因應金融市場之劇烈競爭。至於營業用固定資產之營繕、購置、定製及為確保債權就承受資產為處分之行為部分，亦為求能掌握商機，迅速反應。爰依據憲法增修條文之規定，對公營金融機構之審計，另以本條例為特別規定。</p> <p>2.另為配合「政府採購法」之規定，第一項明定有關營繕工程及財物之購置、定製及變賣之辦理程序，仍有政府採購法之適用。</p>
第十七條 公營金融機構應於股東會或董事會後二十日內，將議事錄送管理機關。	為使管理機關能明確佑悉股東會或董事會議事經過及結果，爰參考公司法第一百八十三條第一項及第二百零七條之規定，明定公營金融機構應於股東會或董事會後二十日內將議事錄送管理機關。
第十八條 公營金融機構依金融控股公司法規定辦理轉換或分割時，準用本條例之規定。	為使公營金融機構依「金融控股公司法」轉換為公營金融控股公司及子公司之轉換及分割過程得掌握時機，迅速反應，明定其轉換及分割時所涉預算、決算及審計程序，準用本條例之規定。
<p>第十九條 公營金融機構非屬股份有限公司組織者，其設置之董事、董事會及監察人職責，準用本條例關於股份有限公司組織董事、董事會及監察人之規定。</p> <p>本條例有關董事、董事會或監察人之規定，於公營金融機構設置理事、理事會或監事者，準用之。</p>	<p>1.第一項規定非股份有限公司組織之公營金融機構之董事、董事會及監察人，其職責準用本條例關於股份有限公司組織之董事、董事會及監察人之規定。</p> <p>2.按目前公營金融機構中，僅有中國輸出入銀行係屬非公司組織者，其所設置理事、理事會及監事，職責相當於公司組織之董事、董事會及監察人，爰於第二項明定準用本條例有關董事、董事會及監察人之規定，以免該行於適用本條例時產生疑義。</p>
第廿一條 本條例自公布後六個月施行。	本條例係屬新制定之法律，且有關子法尚待訂定，並為使公營金融機構及相關機關有配合調整期間爰規定本條例自公布後六個月施行。



# 附錄八、中國鋼鐵股份有限公司管理辦法

(民國 86 年 06 月 18 日廢止)

- 名稱：**中國鋼鐵股份有限公司管理辦法** (民國 86 年 06 月 18 日廢止)
- 第 1 條 中國鋼鐵股份有限公司(以下簡稱中鋼公司)之管理，依本辦法之規定。
- 第 2 條 中鋼公司對左列事項，應報請經濟部核轉、核定、核備或備查。
- 一 公司章程及董事會組織規程之核定。
  - 二 資本額之調整及轉投資之核轉。
  - 三 派駐國外常設機構之設立與撤銷之核轉。
  - 四 長、中程計畫之核轉。
  - 五 年度計畫之核定。
  - 六 計畫型資本支出預算及列管追蹤之核轉或核定。
  - 七 重大資本支出計畫預算之變更(計畫之撤銷或整個變更)之核轉。
  - 八 年度營業預決算之核轉。
  - 九 五年以上國內借款，其金額超過新台幣一億五千萬元及發行公司債之核定。
    - 一〇 一年以上之國外借款之核轉。
    - 一一 土地房屋及主要機器設備之變賣或交換之核定。
    - 一二 董事長及總經理薪給標準之核定。
    - 一三 年度計畫及預算分期實施計畫，收支估計表、業務、會計、人事及工程進度等月報表之備查。
    - 一四 公司組織規程，人事規章、財務會計規章及採購營建規章之核備。
    - 一五 年度經營績效考核之核轉。
- 第 3 條 上列事項，依法應分送有關機關者，由中鋼公司逕行辦理。  
中鋼公司董事長及總經理之任免，由經濟部報請行政院核定後，依規定程序辦理，並得由經濟部遴選專家擔任董事。
- 第 4 條 左列事項由董事會決議之。
- 一 資本額調整及轉投資之擬定。
  - 二 公司組織規程之核定。
  - 三 長、中程計畫及年度計畫核轉。
  - 四 年度營業預、決算之審定及核轉。
  - 五 計畫型資本支出預算之審定及核轉。
  - 六 產品銷售呆帳轉銷之核定，並徵得審計部同意。
  - 七 盈餘分配之擬定。
  - 八 五年以上長期借款，其金額超過新台幣一億五千萬元及發行公司債之核轉。
  - 九 期限不足五年之國內借款其金額不足新台幣一億五千萬元之核定。
    - 一〇 一年以上國外借款之核轉。
    - 一一 土地、房屋及主要機器設備之變賣或交換之核轉。
    - 一二 超過董事會所訂金額之營繕工程及購置財物之審議。

- 一三重要章則及契約之核轉或核定。  
一四一級主管以上人員聘解之核定。  
一五從業人員待遇標準之核轉及公司福利措施之核定。
- 第 5 條 左列事項由監察人執行之：  
一審查公司業務及財務狀況。  
二查核公司帳冊及文件。  
三董事會決議請監察人辦理之事項。
- 第 6 條 中鋼公司應編製年度預算及決算，依法定程序送審。
- 第 7 條 中鋼公司產品之銷售，得按商業慣例，支付代理或經銷佣金。
- 第 8 條 中鋼公司營繕工程購置財物及出售產品，依下列規定辦理。  
一經常購置原料、物料及出售產品，由中鋼公司訂定管理辦法辦理之。  
二建廠及擴建計畫之營繕工程及國內外採購，經由中鋼公司編訂計畫，報請經濟部核轉行政院專案核定，送請審計部同意後，得由中鋼公司分項慎選合格廠商，並視實際需要，決定以招標、比價或議價方式辦理。其有關契約及驗收，由中鋼公司董事會另訂辦法監察辦理之。  
三建廠及擴建計畫以外之營繕工程及國內外採購，超過稽察一定金額，其有技術要求，或特殊工程及採購不能公告招標者，得由中鋼公司逐案敘明理由，逕行送請審計部同意後，以比價或議價方式辦理之。
- 第 9 條 中鋼公司原料、財物之採購及工程之營繕，應在詢價單及合約中載明不取折扣之條款，並嚴格禁止從業人員接受來往廠商任何折扣、邀宴或餽贈。  
如因特殊情況價款中包含折扣、折讓、或其他類似項目者，由中鋼公司作為該價款之沖減。工程及設備合約，如供應廠商提供訓練服務者，應在合約中明訂之。
- 第 10 條 中鋼公司之副總經理及以下之從業人員採用聘雇制度。不具公務員身分。
- 第 11 條 中鋼公司所需延聘各級人員，由公司自行遴用，或委託有關機關代為遴選。
- 第 12 條 中鋼公司從業人員之進退、訓練、升遷及獎懲等，應依據機動、公開及增進效率之精神，釐訂適切可行之人事管理規章，報請經濟部備查。
- 第 13 條 中鋼公司從業人員之待遇，應採職務責任給與制度，參照薪資市況，公司財務狀況，訂定合理薪資標準，並得實施獎金制度，分別研訂薪資管理及生產獎金辦法，報請經濟部核定。
- 第 14 條 本辦法施行細則由經濟部訂定，報請行政院備查。
- 第 15 條 本辦法自行政院核定日起試行三年，期滿由經濟部檢討報核。

名 稱：中國鋼鐵股份有限公司管理辦法施行細則 (民國 86 年 06 月 18 日廢止)

- 第 1 條 本細則依中國鋼鐵股份有限公司(以下簡稱中鋼公司)管理辦法第十四條之規定訂定之。
- 第 2 條 中鋼公司資本額之調整及轉投資案之作業依照預算程序及有關規定辦理。
- 第 3 條 中鋼公司長、中程計畫之編製依照「經濟部所屬事業長、中程計畫編製要點」之規定辦理。
- 第 4 條 中鋼公司年度計畫及預算之編製依照行政院各該年度頒行之「國營事業計畫總綱」、「國營事業營業基金預算編審辦法」及個別核定之標準辦理。
- 第 5 條 中鋼公司資本支出計畫之編製依照行政院訂頒之「國營事業固定資產投資專案計畫編製評估準則」之規定辦理。
- 第 6 條 中鋼公司計畫型資本支出之列管追縱依照「經濟部所屬各事業資本支出追縱考核要點」之規定辦理。
- 第 7 條 中鋼公司國內借款須由經濟部見證者應將借款額度、用途、償還財源及其他借款條件報經濟部核定後辦理。
- 第 8 條 中鋼公司發行公司債應先列入年度預算，依公司法及有關規定研訂發行辦法，報經濟部核定後發行。
- 第 9 條 本辦法第二條第一項第十三款規定之各項應報請經濟部備查之報表，應依經濟部規定格式按期填報。
- 第 10 條 中鋼公司聘僱人員所需資格條件，應訂定從業人員最低資格標準報經濟部核備。
- 第 11 條 依本辦法第二條第一項第十四款訂定人事管理規章時，應以工作分析及工作品評為基礎，訂定職位列等標準報請經濟部核備。
- 第 12 條 中鋼公司年度工作考成依照行政院有關規定暨「經濟部所屬事業機構年度工作考成實施細則」之規定辦理。
- 第 13 條 中鋼公司監察人依照公司法第五章第五節及本辦法第五條之規定執行職務，凡經常監察事務須作定期報告，特定評核或臨時檢查事項則隨時作成報告，均即報送經濟部核辦。必要時，得設置專任監察人。
- 第 14 條 中鋼公司產品之銷售得按商業慣例支付代理或經銷佣金，由中鋼公司訂定辦法辦理之。
- 第 15 條 中鋼公司依本辦法第八條第一款經常購置原料、物料及出售產品由中鋼公司訂定辦法自行辦理之。  
前項經常購置之原料、物料及出售產品由中鋼公司列舉項目逕行送請審計部同意後得不適用稽察條例。
- 第 16 條 中鋼公司聘僱人員初聘者不得超過四十五歲，初僱者不得超過三十五歲，但特殊工程、技術及專業人員，其年齡得專案報經濟部核准酌予放寬。  
前項初聘僱人員之年齡，並得依分等退休之限齡，酌予降低。
- 第 17 條 中鋼公司為應業務需要進用之各級人員除特殊技術及重要管理人員外，應以公開甄選方式遴選適當合格人員聘僱之。

- 第 18 條 中鋼公司從業人員於退職或亡故時，依本辦法第十二條訂定辦法核發給與應採儲金制，並報經濟部備查。
- 第 19 條 依本辦法第十二條辦理國內訓練時，應充分運用經濟部訓練機構人力及設備並配合經濟部訓練體系及訓練分工原則辦理。至國外訓練擬訂派員出國計畫配合年度預算報經濟部。
- 第 20 條 依本辦法第十二條訂定考核獎懲辦法時，應依照「經濟部所屬事業機構人員考核及工作獎金發給辦法」明定考核項目及獎、懲標準，報經濟部備查。
- 第 21 條 中鋼公司應參照國內外同業用人費佔營業收入總額之比率及公司財務狀況在年度預算編製之前，擬定年度用人費總額及薪資標準上限報經濟部核定。(附註：本條院函核示：「可予同意，惟於核定其薪資標準時，應注意與軍公教及其他事業人員待遇保持適度平衡，並於試辦期滿後納入國營事業正常薪資範圍」。)
- 第 22 條 本辦法規定由經濟部核轉、核定之事項，中鋼公司俟核准後始得施行。
- 第 23 條 凡中鋼公司經營及管理事項，本辦法及本細則均未規定而涉及上級與其主管機關之職權者應報經濟部辦理。
- 第 24 條 本細則自發布日施行。

國營事業採公有民營之可行性與配套措施之研究/

吳再益計畫主持；許振邦協同主持。—初版。—

台北市：行政院經濟建設委員會，民 95

面：表，公分

編號：(95)102403

委託機關：行政院經濟建設委員會

受託機關：財團法人台灣綜合研究院二所

1. 國營事業

2. 公有民營

553.6

題名：國營事業採公有民營之可行性與配套措施之研究

計畫主持人：吳再益

協同主持人：許振邦

委託機關：行政院經濟建設委員會

受託機關：財團法人台灣綜合研究院二所

出版機關：行政院經濟建設委員會

電話：02-23165300

地址：臺北市寶慶路 3 號

網址：<http://www.cepd.gov.tw/>

出版年月：中華民國 96 年 2 月 版次：初版 刷次：第 1 刷

編號：(95)102403 (平裝)