

編號：(96)026.601

科資編號 PG9601-0538

公股事業採委託經營管理模式管理之規劃研究

行政院經濟建設委員會

民國 96 年 3 月

編號：(96)026.601

科資編號 PG9601-0538

公股事業採委託經營模式管理之規劃研究

計畫主持人：吳學良

協同主持人：潘偉華

委託機關：行政院經濟建設委員會

研究單位：財團法人成大研究發展基金會

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 3 月

目 錄

| | |
|--|------|
| 執行摘要..... | V |
| 英文摘要..... | XIII |
| 第一章、研究背景與目的..... | 1 |
| 一、前言..... | 1 |
| 二、研究課題..... | 3 |
| 第二章、相關文獻回顧..... | 4 |
| 一、剩餘公股管理之可行方案探討..... | 5 |
| 二、管理契約..... | 12 |
| 三、績效契約..... | 15 |
| 四、高階經營團隊之角色..... | 18 |
| (一) 高階經營團隊對公司策略的影響..... | 19 |
| (二) 高階經營團隊對企業成長與創新的影響..... | 19 |
| (三) 高階經營團隊異質性與多樣性對組織的影響..... | 20 |
| (四) 高階經營團隊對組織共識與衝突的影響..... | 20 |
| 第三章、國外個案研究..... | 22 |
| 一、四季飯店 (FOUR SEASONS MOTOR HOTEL)..... | 24 |
| 二、QUEEN MARY'S HOSPITAL 設備部門之委外管理..... | 25 |
| 三、加薩走廊(GAZA STRIP)水力公司..... | 27 |
| 四、約翰韋恩機場 (JOHN WAYNE AIRPORT)..... | 30 |
| 五、英國採行委外管理之概況..... | 33 |
| 六、小結：經營管理委託合約之發展趨勢..... | 35 |
| 第三章、國內個案研究..... | 38 |
| 一、訪談樣本之選定..... | 38 |
| 二、個案公司概况及訪談內容..... | 42 |
| (一) 陽明海運股份有限公司..... | 42 |
| (二) 臺鹽實業股份有限公司..... | 46 |
| (三) 臺灣航業有限公司..... | 49 |
| (四) 桃園航勤股份有限公司..... | 52 |
| (五) 華擎公司..... | 58 |
| (六) 中國信託金融控股股份有限公司..... | 62 |
| (七) 第一金融控股公司..... | 67 |
| 第四章、委託經營個案可行性探討..... | 73 |
| 一、假設歸納..... | 73 |

| | |
|-----------------------------------|------------|
| 二、實施委託經營的前提條件..... | 75 |
| 三、繼任者選任模式..... | 78 |
| 四、組織目標制訂與績效之關係..... | 79 |
| 五、激勵部分 | 80 |
| 六、合約制度 | 82 |
| 七、小結 | 84 |
| 八、委託經營契約重點之初步建議..... | 85 |
| 第五章、管理委外之對組織與績效之影響分析 | 88 |
| 一、研究推論 | 88 |
| (一) 組織變革..... | 88 |
| (二) 組織規模的影響..... | 89 |
| (三) 環境競爭性之影響..... | 90 |
| 二、研究結果 | 91 |
| (一) 研究目的..... | 91 |
| (二) 問卷設計..... | 91 |
| (三) 操作性變數衡量..... | 91 |
| (四) 應變數衡量..... | 92 |
| (五) 受訪者基本資料..... | 94 |
| (六) 統計分析..... | 95 |
| (七) 相關分析..... | 96 |
| (八) 迴歸分析結果..... | 96 |
| 第六章、結論與政策建議..... | 101 |
| 參考文獻..... | 111 |

執行摘要

我國自民國 78 年推動公營事業民營化以來，在已民營化事業中，基於部分政策考量與公共利益等的因素，政府仍舊持有一定比例之股份，其中仍有不少已民營化企業仍以政府為其最大股東，或為主要之控制股東，其中以金融機構或民生事業改民營之企業為主，例如原省屬銀行、中鋼、中華電信等。而去年 7 月「台灣經濟永續發展會議」中，財金組更進一步提出「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。」及「檢討推動民營化中之十三家國營事業，其中業務已無政策任務者，應有適當配套措施再予民營化。國、公營事業具有政策任務者可考慮推動「公有民營」或「委託經營」等建議，並獲「台灣經濟永續發展會議」列為共同意見。本研究計畫之目的即在於了解如何透過引進民間之經營能力，探討「委託經營」之可行性及相關措施，如管理措施、契約訂定、獎勵或激勵方式等，嘗試提供公股事業在未來經營方式更多的替代方案，以在維持特定政策目標情況亦可引進民間力量促使公股事業在經營上更具效益。

本研究在進行方式上，除了先行透過文獻回顧了解國外相關案例之外，為了解現有公股事業高階經理人晉用、選任、考核模式及相關問題之部分，先進行廣泛的文獻回顧，並針對若干具代表性之公股事業與公、民營事業進行深度訪談，俾發展政策建議。

依據政策目標與政府持股比例等依據，本研究訪談了台鹽、臺航、陽明、桃勤、華擎、第一金控等事業。同時，為了更瞭解公營事業的背景因素，也曾訪談了台灣菸酒公司以及財政部印刷廠，以及完全屬於民營企業，但擁有豐富的引入外資經驗的中信金控公司，嘗試針對公股事業在進行委外經營時提出研究建議與思考方向。在個案訪談研究部分，我們發現受訪公司可以三種不同的構面來有效區分公股公司：分別是（1）近年來績效表現；（2）組織類型；（3）事業績效衡量之複雜度等三個構面，綜合此三個構面將對是否應採行委外經營與委外經營之方式產生政策涵義。

首先，不論是「委託經營」或「公有民營」均屬重大的組織變革，傳統實施變革管理的方法，是基於 Lewin 所提出的概念模式：解凍—變革—再結凍。組織進行「解凍」的

動作為變革做準備；這一步驟的焦點在於增強變革的動機，并化解變革的阻力。為了做到這一點，一方面，需要對舊的行為與態度加以否定；另一方面，要使員工認識到變革的緊迫性，如此，才能有效地鼓勵員工改變原有的行為模式和工作態度，採取接受組織變革的行為與態度。當解凍完成，進行變革，然後「再結凍」，以恢復穩定的營運作業狀態。在這種模式下，變革被視為偶發的、間歇性的，對處於穩定經營環境中的組織，僅構成暫時性干擾。

組織解凍通常發生在企業在面臨組織營運危機時，越重大的組織危機往往能夠激發員工足夠的動能來進行重大的組織變革，員工越能體認到不進行組織變革將失去救亡圖存的機會。反之，在企業面臨較佳的經營條件之下時，員工不但缺乏足夠的熱情與動機從事重大的組織變革，還經常質疑組織變革的必要性，導致組織變革的難度增加。因此，現行的組織績效，或員工對組織的滿意程度均可以作為區分組織是否進行包括委外經營等重大組織變革的重要前題條件。因此，若公股事業現行績效停滯不前，或面臨惡化危機之虞時，或有重大的組織內抗議活動，均可視為「解凍」組織既有慣例、文化，同時順勢引入外部管理資源，強化組織競爭能力的契機。因此，若以現行組織績效區分，訪談企業中，台鹽公司近年來績效逐步走弱，桃勤公司近年來雖然獲利穩定持平，但以其公用事業的特性，加上之前工會的抗爭，兩者均可以考慮啟動包括委外經營在內的組織變革。

其次，根據受訪公司的屬性類型，也可以區分成三種不同屬性的公股事業，分別是：類公營事業、公私合營事業、上市公司等三大類企業。此三大類企業對於委外經營契約的看法訪談也隨著類型的不同而有系統性的差異，重點摘要如下：

(一) 類公營事業係指部分事業在其本質與經營形態上幾乎與公用事業相近，同時也由泛公股掌握絕對的控制權的公股事業。同時，也幾乎都處於接近公用事業領域，擁有較佳的委外經營條件。例如類公營事業一般都面臨著較為穩定的產業環境與技術環境。因而使得委外的承包廠商可以藉著長期改善，以提高產能利用率或降低成本的方式來提高營運績效。其中主要的原因在於類公營事業的任務環境相對單純，目標制訂較為

容易，組織規模相對較小，利害關係人數目較少，使得委外管理合約相對可行。至於桃勤公司因為屬於類公營企業，因此，若能導入管理合約對公股事業而言是邁向更具民營公司特徵的重要大步之一。

(二) 公私合營企業則為公股事業中較為特殊的群體。通常為政府與民營企業的合資公司，但管理與經營則大多仰賴民營企業從事經營管理，例如在個案訪談中的華擎公司即是行政院開發基金與裕隆中華集團合作未開發下一代通用引擎所合資成立的公司，但其在經營管理上主要仰賴裕隆中華集團，事實上華擎公司在實際運作上已十分接近所謂的「委外經營」，亦即政府已經委外於裕隆中華集團進行經營管理的工作，而裕隆中華集團所任命的經理人也必須向公股代表提出中長期或年度計劃，並接受政府的公股代表的監督考核。公私合營企業企業者對於管理合約的可行性相對較高，且能把管理合約當作合理的監督工具，委外管理合約對華擎公司而言，只不過是將現行的運作模式正式化，因而接受程度較高。因此，華擎認為管理合約對提升該公司營運的績效持正面的態度。

(三) 公股上市公司通常具備四點特徵：(1) 產品或服務處於「競爭市場」。(2) 雖有少許政策任務，但組織目標已集中於利潤極大化目標，并向投資大眾負責，為績效的成敗承擔責任。(3) 資本市場對公股上市公司產生正向壓力，包括股價對績效的反應以及可能的併購壓力。(4) 必須接受相關監管機關的監督。如台航、陽明、台鹽、第一金控等公股上市公司，這些公司基本上均處於產品競爭市場，同時受到資本市場制約，同時必須向投資大眾負責，已經面臨著相當龐大的競爭或績效改善壓力。因此，導入管理合約未必能再夠增強對經營者的績效改善壓力，所以公股上市公司傾向以落實「公司治理」的模式來改善績效。



最後，受訪公司也可以依據其績效目標衡量的難易程度進行區分。若公股事業績效衡量的難易程度往往與其「任務目標」、「產業環境變動快速」與「轉投資事業數目」的

複雜程度有高度的相關性。其中「任務目標」或可以依據其任務性質予以做價作為政府補貼或購買此一政策任務的成本。「產業環境變動快速」也可以參考該產業其他相關競爭者的平均成本或利潤水準作為參考指標。然而，若公股事業的轉投資事業的複雜層度若越高，即使以合併財務報表的方式，亦往往難以窺見其經營狀況之全貌。因為績效可以藉由關聯公司之間的利潤移轉來創造出較好的績效表現，因此，「績效目標」衡量的難易程度幾乎與轉投資事業的複雜程度有著密切的關連。因此若公股事業轉投資事業過於複雜，一旦委外經營，不但難以具體衡量其整體績效，也可能存在著短期行為與道德風險，例如將子公司利潤轉移至母公司，以衝高短期績效；也可能以「肥私人、瘦公股」的方式將利潤轉移至難以監督的轉投資事業。

因此，對於轉投資事業眾多以致於績效難以衡量的公股事業，應以「部分委外」經營的方式取代「全部委外」。以新投資事業、或業務單純的轉投資子公司作為委外的基本單位，該單位需具備下列兩點特徵：(1) 位於市場競爭部門；(2) 可以單獨核算成本與利潤。分割出這樣的事業部門之後再行委外經營，不但可以大幅提高績效透明度也提高了委外的可操作程度。也基於的相同理由，在英國民營化的案例之中，難以民營化企業的往往進一步的切割，例如英國電力公司以及英國鐵路公司都以分拆切割的方式進行民營化，英國鐵路公司甚至分拆成 146 家獨立核算的事業體，使得其個別的目標與績效的衡量更加清楚與操作性更高。

根據訪談結果歸納可能的實施管理合約模式，可以區分為下列三種：(1) 向外尋求專業的高階經理個人參與公司經營治理，並簽署委託經營合約。(2) 委託外部團隊參與公司經營治理，並簽署委託經營合約。(3) 委託與外部之專業管理機構經營，並簽署委託經營合約。實施管理合約模式必須要有公開公正的評選過程，也歡迎公股企業現有的經理人參與評選，因為(1) 可以降低現有經營者及員工的可能阻力，并大幅提高實施管理合約可行性。(2) 現有管理者為內部人，對於企業內部資訊的掌握將優於外部人，可藉著評選的過程解決政府監管機關資訊不對稱的問題。

此三種模式各有優劣之處，包括：(1) 尋求專業的高階經理個人參與公司經營治理類似常見的挖角或獵人頭等方式，以設定目標來要求該經理人在一定期限達到設定之經營目標。優點為簡便、易實施；缺點則為缺乏專業班底，較難推動重大的變革；(2) 以專業的班底進駐，雖可以克服缺乏專業班底的問題，然而，外來班底易於與企業原有員工發生文化衝突。且台灣現行的公股事業若要實施模式(1)與模式(2)與還有一重大的衝突，亦即決策模式的差異。訪談中發現現有之公股事業幾乎均採取所謂的「共識決」的決策模式。此一根深蒂固的決策模式對外來經理人尤為不利。由於背景與組織文化的差異，共識決的決策模式極可能導致組織內部的衝突，並扼殺組織變革的機會。考量(1)或(2)模式，在共識決之下，勢必妥協於現有的組織團隊及管理模式，而根本失去委外經營之意義。同時，考量到現有的公股事業一般仍具有所謂的政策目標及政策「工具性」，因此，委外經營管理亦需符合社會公益性，而非僅考量受委託者之專業管理技能。

然而，訂定管理契約委託外部管理團隊及專業機構經營可能有實際執行上的困難。首先：(1)以管理契約委託經營的方式將產生難以衡量及訂定何種關鍵性指標的困難，因為往往組織規模越大，組織或企業的任務也就越複雜。導致委託經營之目標設定困難度極高；(2)績效衡量困難。訪談中發現，現有的中大型公股事業，由於子公司數目不少，極易透過利潤轉移或作帳等方式「創造」出人為績效，導致管理契約形同具文難以執行。

若以引入外部專業管理機構以提升公股事業體質及經營能力為目標，較佳的模式應以漸進合作的方式，首先透過「策略合作」的方式，先建立彼此的合作關係，接著再循序漸進，以聘任專業管理人員來擔任外部董事，參與經營。最終再以股權交換或持股的方式可能較為適當、可行性較高。

除相關公股事業之訪談外，本研究亦訪談曾經採行委託經營之民間企業，如中國信託等，希冀透過民間企業之相關經驗得以作為我國政府在委託經營議題上的參考。國外案例部份，藉由個案分析方式得以了解國際上相關實施案例與其內容，分析個案包含有 John Wayne Airport、Gaza Strip、Community Hospital、Queen Mary's Hospital、及四季飯

店等，雖然其國家或政策目的與我國公股事業之發展未必完全相似，但仍可以提供相關契約擬定與執行上的建議。除公司層次的調查之外，有鑑於公股事業進行相關變革時，往往必須面對員工的不合作與抵制等負面壓力。因此，本研究除了透過訪談國內相關個案公司及分析國際個案之外，亦藉由委託單位（行政院經建會部門處）協助之下調查相關公股事業之員工，如中鋼、臺銀、合作金庫等十三家公司，希冀透過了解員工過去面對企業內部相關變革，如策略變革、結構變革、領導變革等，所產生的相關行為與態度，可以作為未來公股事業進行委託管理上的參考。

在國際案例分析部份，在觀察世界各國管理委外個案的過程中不難發現較長的契約年限比較有助於公股事業在未來吸引具有良好管理能力之相關管理公司或廠商，較長的管理契約時間同時間亦有助於被委託之管理者可以有較為寬裕的時間從事組織再造，避免因為短期契約所導致的短視近利行為而導致委外管理成為短期的表現，再委託管理單位退出之後反成為原公司的負擔。再者，管理契約必須提供被委託之管理者必要的激勵因素，除了擴大公司之獲利狀況外，同時間亦必須避免因為追求績效成長而導致成本的高漲，因此亦須提供受委託管理者相關的節源誘因，以同時達到開源節流之效益。除了誘因之外，要避免受委託管理公司與原有公司之間的經營理念的差異，可以透過合理的股票比例作為被委託管理公司之報酬來源，有助其管理目標與原公司利益一致化。

綜合以上結果，本研究認公股事業所屬產業差異性甚大，且現行體制也有極大的差異，從上市公司到類國營公司均有，如擬有效執行委託經營，首先必須要配合公股事業差異現況，尋找出適合的委外策略。以下數點組織因素需先確認：

（一）現行企業是否位於「組織解凍」的過程？亦即對於現行的價值、組織架構，能否因應問題存在著不確定與懷疑的態度，這類的企業通常業績停滯或面臨危機，並對變革有高度的共識。

（二）欲進行委外的該公股事業必須符合前提條件，最重要者為：規模不宜過大，關連企業數目不宜太多；利害關係人相對單純，任務目標必須清楚；產業變動不宜太過

劇烈，能夠有效衡量的績效指標，如此才可能有良好的委託經營的可能。若組織過大、關連企業數目過多，導致績效難以有效衡量之時，應考慮以企業分割的方式，將部分規模適中、目標單純的事業先行委外，以提高可操作性。

(三) 公股管理任務複雜，再加上資訊不對稱，政府其實難以有效監督，企業也深覺難以施展。但不論是上市公司或類國營事業，均應加強公司治理機制，為民營化或委託經營做好準備。

(四) 若要實施管理合約制度，應以機構法人作為委外的主體為佳。方法上必須循序漸進，從合作開始培養互信及共同利益，接著以外部董監事席次，接著以取得若干股權的方式取得正式的少數股權方式，逐步介入經營。

本研究將各公股事業可能的策略變革提出建議做為政策之參考依據。首先排除近年績效穩定成長企業，因其可能較無進行策略變革之誘因與動機。再根據其企業之類型屬性及其績效衡量之難易程度加以分類，形成對公股事業進行策略變革之建議。惟本研究僅提出初步建議如下表，實際執行與否及執行方式仍應交由目的事業主管機關詳細評估後參採。

公股事業進行策略變革（含委託經營）之建議

| | (委外管理) 類公營事業 | 公私合營事業 | (加強公司治理) 上市公司 |
|---------------------|-----------------|---------|---------------------------|
| (部分委外) 績效較難衡量之事業 | | | 華南金、兆豐金、彰銀、第一金、華紙、台鹽、中華電信 |
| (全部委外) 績效較易衡量之事業 | 關貿網路、財金、 桃勤 | 華擎、農產運銷 | |

根據上表，部分近年來獲利衰退或停滯的公股企業應可納入委外經營的考慮。其中包括近年來受大環境影響而獲利均處於低潮的公股金融事業，包括華南金、兆豐金、彰

銀、第一金除此之外，華紙、台鹽、近年來亦呈現出績效衰退的問題。然而，這些上市公司事業除規模龐大之外，利害關係人數目眾多，轉投資子公司關係復雜，似乎難以直接透過委外經營或管理，但可以在其企業中較任務目標較為單純且可以獨立評估績效的事業體，似可優先進行委外經營之嘗試。

有效的委外管理合約的目的在於當民營化缺乏共識或有難以克服的推動阻礙時，政府可用委外管理合約以導入外部民間管理活力，設定績效目標以替代市場競爭壓力，並據此能達到接近“市場完全競爭”之下的福祉與效率。雖然理論上或可實現，但在現實上必須從可行性的角度循序漸進，即在某些特殊的情況之下，先就小型單純之事業或部分事業部門先進行委外，逐步累積經驗，方可為未來規模更大的委外經營奠定基礎。

英文摘要

With consideration of policy missions and industrial development, some privatized enterprises have maintained a certain level of state-shareholding. Consequently, in some cases, such as China Steel or financial institutions, state still remains the biggest and most influential shareholder. Given such circumstance, how to introduce the vitality and flexibility of private sector into these state-controlled enterprises (SCE) become the urgent task in the reform agenda. "Entrusting management" may be a preferred course of further reform. Entrusting management authorize operational duties of SCEs to their top management teams. With regard to stateholding policies, it is practical that government may plan for converting the anti-fraudulent regulations into contract for entrusting management. It is crucial to ensure the entrust management contract is reasonable and carefully constructed to avoid management disorder so that the enterprise benefits from the management introduced. "Conference of Sustaining Taiwan's Economic Sustainability and Development" held in July this year (2006), has reached the consensus that, SCEs still carried policy missions are suggested to adopt "Entrusting management" or "Public-Private Partnership" to enhance corporate governance and managerial efficiency. Furthermore, the 14 SOEs undergoing privatization without policy missions are suggested to construct proper measures and arrangement for further privatization. The plan aims to evaluate the feasibility of entrusting management of privatized enterprises with shareholding less than 50 percent yet still hold the operational rights and to conduct a preliminary analysis. The project will propose the feasible process in introducing an entrusting management system to those firms and the necessary measures for the future policy references.

第一章、研究背景與目的

一、前言

我國自民國 78 年推動公營事業民營化以來，迄目前為止，已推動 35 家公營事業民營化，17 家事業結束營業，尚有 13 家國營事業由行政院核定，朝民營化的方向繼續推動中。13 家國營事業包括經濟部所屬的台灣自來水、台電、中油、漢翔、中船及台糖等 6 家公司，財政部所屬的國營金融事業（台銀、土銀、及中信局）及台灣菸酒等 4 家公司，交通部所屬的台灣鐵路管理局（以下簡稱台鐵）與中華郵政公司，以及行政院退輔會所屬的榮工公司。13 家國營事業，除台鐵與龍崎工廠外，皆已改制為公司型態之組織，刻正規劃以出售公股或資產方式民營化。

然而，在已民營化之事業中，部分事業因具有政策性任務或產業發展特殊考量，爰經政策決定仍須維持一定政府持股比率，或政府擔任最大股東者仍然為數不少。依據「國家資產經營管理一元化執行要點」，「行政院公營事業民營化推動與監督管理員委會」於民國 91 年度訂定非公司組織及公司組織國營事業機構存續原則，與各事業民營化後最適持股比率。

政府相關單位雖在剩餘公股管理上有明確準則，然已完成民營化之上市公司仍不時出現公司治理上之問題。目前依據「公股股權管理及處分要點」，各公股股權管理機關對已民營化事業剩餘公股股權，應對各已民營化事業應加強公司治理，以維護公股權益，並落實企業化經營。另對具有公用或國防特性之事業，基於民生需求及國防安全考量，在民營化後一定期間內暫時保留一定公股比率，使公股代表就特定重大事項具有實質否決權利。再者，對已無特定政策任務之事業，公股是否全部釋出，也應有周延之評估。

另就已民營化事業之公股董事代表，均已由學有專長及經驗豐富人士擔任，以發揮監督功能。公股委任監察人尚須具有帳務查核及財務分析等會計實務經驗或能力；公股代表之遴選、考核及解職均已由公股股權管理機關，如經濟部、財政部等，參照相關法規，訂定管理考核要點辦理中。基於以往多起公股董事代表未能適時主張或維護公股權益，造成公股權益或政府形象受損，目前其公股代表對於該事業在處理公司締結、變更或終止關於出租全部營業、委託經營或與他人經常共同經營契約、讓與或受讓全部或主要部分之營

業或財產、財務上之重大變更、重大轉投資行為、重大之人事議案（如總經理、副總經理之聘、解任）等重大事項時，應被要求在會商或會議決定前，就相關資料加註意見，陳報公股股權管理機關核示，並就前項核示意見於會商或會議時提出主張，並於會後將會商或會議結論陳報公股股權管理機關備查。

如上可知，在避免剩餘公股造成公司治理上之問題，公股股權管理機關涉入日深。雖然管理上趨於嚴格，但在此特殊情況下，如何引進民間活力與經營彈性？採取「委託經營」的方式，委託專業經理人管理，並將政府管理公股事業的諸多防弊規定，轉化為委託經營管理契約，應為公股管理政策上可供思考之方向，惟如何制定合情合理的委任契約，俾收專業經營之效，亦可避免管理失序，應是關鍵。去（95）年7月「台灣經濟永續發展會議」中，財金組提出「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。」及「檢討推動民營化中之十三家國營事業，其中業務已無政策任務者，應有適當配套措施再予民營化。國、公營事業具有政策任務者可考慮推動『公有民營』或『委託經營』」等建議，並獲大會討論列為共同意見。

爰本計畫擬就公股事業（已完成民營化，惟政府持股低於五成卻仍掌握經營權之事業）於推動「委託經營」時所可能面臨之各項議題予以釐清，並進行初步規劃，提出可行之「委託經營」方式、執行步驟與相關配套措施，做為後續政策推動之參考與依據。

二、研究課題

基於前述所提出之研究背景與動機，本研究之目的除先掌握目前公股事業高階經理人晉用、選任、考核模式及相關問題，更在於了解民營事業中高階經營團隊之產生與績效考核方式對於組織績效表現之影響，進而對公股事業如欲採經營團隊委外方式之適用條件與情境，提出建議。本計畫之研究議題如下：

- (一) 公股事業現行高階經理人晉用、選任、考核模式及相關問題之研析。
- (二) 國內外國、民營事業對所屬轉投資事業之經理人派用模式研析。
- (三) 國營事業採委託專業經理人團隊經營之可行方式與配套措施(含機制建立與法規增修等)探討，如：簽訂管理合約、長期租賃或承包、釐清政府與受託經營者間之權責關係、釐清委託經營績效與公股董監事間權責關係(執行職務如何監督與考核)、公股董監事如何核派與監督相關問題；含委託之專業經理人團隊如無法達成政府預期目標時，政府相關因應措施之研擬；及就不同委託經營模式之優、缺點進行比較分析。
- (四) 結論與建議，含建議採行之委託經營模式及相關執行步驟與配套措施規劃。及對現行公股事業管理模式及相關問題之研析。

第二章、相關文獻回顧

公營事業在 1930 至 50 年代在已開發國家相當普遍，各國均視其為矯正市場失靈的重要政策工具。在開發中國家，公營事業的建立更成為追求產業自主發展及計劃經濟的手段。然而經濟理論對公營事業效率的質疑可追溯至 Hayek (1945) 及 Leibenstein (1966) 早期的研究，但他們的理論直至 1960~70 年代之後才真正引起廣大迴響，學者 Alchian (1965) 提出公營事業相較於民營事業存在與生俱來 (inherent) 的效率問題即具有相當之代表性。從 1980 年代晚期，學者如 Shleifer and Vishny (1995) 及 Boardman and Vining (1992) 更從公司治理及政府行為等角度深入公營事業效率不彰及民營化的侷限性。

1979 年英國開始大規模推動公營事業民營化之前，鮮少有民營化的案例出現，但直至 1989 年蘇聯瓦解，並引發主要共產國家轉向市場經濟之後，「效率」取代「保障」，「市場機制」取代「行政指導」成為國際間競爭的新規範 (Wu, 2003)。此一競爭規範所帶來的影響之中，變動最大的莫過於將公營事業民營化的衝擊。在民營化之後，過去由政府以行政手段所供應的公共服務以及民生物資，均改以解除產業管制、引入競爭以及移轉民間經營等運用市場機制的方式來提供。

一般而言，民營化的過程中，因為產權私有化帶來的激勵效果 (ownership effect) 以及導入競爭機制 (competition effect) 提升社會整體資源的使用效率。將使原公營事業脫胎換骨，並帶來正面的社會外部效益。但民營化的推行相當程度削弱政府在經濟活動中的角色，且直接對產業既有廠商造成莫大衝擊。回顧各國民營化的推行經驗，不難發現都遭到不同程度的質疑和困難。特別在所有權轉移的過程上，一系列的鑑價、拍賣過程容易遭到“圖利財團”、“黨營化”、和“賤賣國家財產”等輿論的質疑，從而難以得到足夠的政治及社會支持。在競爭的概念上，民營化雖然只是讓資源配置的機制從行政手段改為市場競爭，但因此衍生的維持產業公平競爭、確保社會公平正義、以及保障民眾安全福祉的議題。這些議題，有些從根本上與民營化的主張相衝突，使得民營化政策的落實，不僅需要政策推行者強烈的意志貫徹，以突破既有的重重框架，還需要周密的規劃和推行步驟的設計，才可能讓民營化得以在落實改善資源使用效率，提高產業競爭力，與提

高政策支持度的外顯目的之時，同時不損及社會正義、產業公平競爭、與安全福祉等的內隱價值。

當缺乏適當的政治、社會及經濟支持的條件時，是否可透過其他變動較少，較易得到廣泛支持的經營管理委外方式來進行部分民營化改革。在提出研究方法之前，本節將探討剩餘公股管理之可行方案，再針對國際間以管理合約或績效合約進行部分民營化的改革現況，最後亦對高階經理人在組織中扮演之角色加以回顧。

一、剩餘公股管理之可行方案探討

國家所有之公司股份、股票或債券依「國有財產法」第三、四條規定屬國有公用財產，由財政部承行政院之命綜理之。其收益及處分，須依預算程序為之，其收入應解國庫。另依「國有財產法」第十條與「國營事業管理法」第七條規定，應由負責編列預算之機關直接管理國營事業或國家所有之公司股份。

(一) 剩餘公股管理組織之可行方案

政府如確有需要於一定期間內繼續持有公股，則在此過渡期間剩餘公股管理機構之型態應如何調整以提昇整體效益？依據吳學良（民 89 年）的分析，提出下列五種可行方案，其運作模式與優、缺點分列如下：

1. 由原事業主管機關管理

做法：維持現狀，由各主管部會管理（含公股代表之遴派、管考）與處分（即編列預算出售之）。

優點：1. 熟悉事業與相關產業特性；2. 維持現狀，毋須改變。

缺點：1. 部會配置管理人力不一，掌握程度不同；2. 欠缺統合管理、處分之效率與彈性。

2. 由國有財產局統籌管理

做法：依國有財產法第三十三條、第三十五條之規定，將各部會代管之事業股權，變更為非公用財產移交財政部國有財產局接管。

優點：1. 國有財產局為法定國有財產承辦機關；2. 毋須另行修法。

缺點：1. 該局人力偏重於不動產之管理與處分，欠缺證券市場、事業經營與產業狀況之經驗；2. 各部會掌握資源被抽離所生之抗拒。

3. 成立國營控股公司統籌管理

做法：比照新加坡模式（詳如下一節敘述），成立國營控股公司，公司設立之法源明定公司營運目的與接管各部會原先代管之各事業股權。該公司經營績效及預算仍受立法院監督。

優點：1. 立法院之監督僅及該控股公司，不致干擾所投資事業之經營；2. 控股公司可將所屬事業之人員及資產互相移轉，有效配置資源。

缺點：1. 以當前立法環境，設置新國營事業須有法源依據，惟立法程序曠日費時；2. 控股公司營運仍須循附屬單位預算程序辦理，彈性有限；3. 以當前立法院生態，恐仍將直接干涉所投資事業之經營；4. 各部會掌握資源被抽離所生之抗拒。

4. 撥入現有特種基金統籌管理

做法：比照經濟部移撥世界先進公司剩餘股權予行政院開發基金管理之模式，報院核定轉由特種基金代管之。

優點：1. 可以較國營控股公司更具彈性管理與處分剩餘公股，並委任專家擔任法人股東代表；2. 有經濟部前例可循，實務運作單純。

缺點：1. 部會掌握資源被抽離所生之抗拒；2. 特種基金擁有資源擴大，將成為立法院預算審查之焦點，恐失去目前基金運作之彈性。

5. 交付信託

做法：須先公開甄選信託投資公司¹，復依信託法與信託業法之規定，以指定用途或非指定用途方式交付信託管理。惟須排除國有財產法第二十六條（國有有價證券應交由當地國庫或其代理機構負責保管）及第五十六條（國有有價證券須經行政院核准予以出售，並由財政部商得審計機關同意，依證券交易法之規定辦理）。整體公股管理績效由行政院向立法院負責。

優點：1. 立法院之監督僅及行政院，不致干擾事業之經營；2. 減輕政府管理負擔；3. 公股管理與處分有彈性；4. 員工可共同加入「股權信託」，降低對民營化之反對。

¹ 依據今年六月底立法院完成三讀程序之信託業法，原經財政部核准設立信託部的銀行，應於該法實施六個月內，將信託部門申請改制為信託投資公司；至於現行的信託投資公司，應該在五年之內，將非屬信託之業務進行分割、出售或縮減後，再申請改制。

缺點：1. 將公用財產（有價證券）交付民間公司管理尚無前例，恐有爭議；2. 民間信託投資公司管理有價證券之經驗有限；3. 本方案涉及修法，曠日費時；4. 交付信託將侷限公股用途於財務報酬性，無法透過公股執行政策任務；5. 部會掌握資源被抽離所生之抗拒。

茲將前述三種觀念上較新之做法（成立國營控股公司統籌管理、撥入現有特種基金統籌管理、與交付信託），再詳述於下面三小節。

（二）成立國營控股公司模式

以控股公司掌控及管理不同型態及行業之子公司，不但為民間大型企業於組織管理上之趨勢，亦被許多國家，如義大利、法國、新加坡等，採行用以管理眾多之公營事業，其中又以新加坡政府的控股公司模式，其運作之效率與彈性相當著稱。在該國三家公營控股公司中，財政部投資之「淡馬錫控股公司」(Temasek Holdings Co.) 係為財政部百分之百持股，目前已投資國內、外計一千家以上的公司，包括新加坡航空、新加坡電信與電力公司、新加坡大眾捷運等，其他間接投資標的尚涵蓋不動產、休閒娛樂、媒體及資產管理等。新加坡之國營控股公司不納入政府總預算中，故不受國會直接監督，惟每年須向部長報告工作績效，並透過課稅與發放股利回饋政府。在經營上，政府未賦予任何政策任務亦無保護措施，完全採民營方式營運，且自負盈虧；在人事上，不受公務員考試晉用資格之限制，惟董事會成員同時來自政府與民間。

相形於新加坡政府之魄力與其控股公司運作之彈性與效率，以我國當前政治生態，對於成立新國營公司（非原有機關改制），並賦予運作上之彈性，定是困難重重。首先是成立之法源依據，以往直接依據公司法成立私法人，再由政府編列資本與開辦費挹注之做法，如今已不可得。為達到營運上之效率與彈性，或許可在設置條例上賦予控股公司諸多權限，但此種立法是否可獲立法院通過，實屬未知；其次是營運上之監督，或許以往行政機關便宜行事、私相授受之情事，給予在野黨許多理由要求加強監督，當然也有素行不良之民意代表，視國營事業為其禁巒，以監督為名行勒索之實。故期望控股公司

在現今立法環境下，能獲得公股管理與處分之彈性²，實無法預期。

（三）行政院開發基金運作模式

關於前述新政府似正考慮以特種基金統籌管理運用剩餘公股乙節，本（八十九）年度淨值近新台幣一三〇億元的行政院開發基金，其投資理財之彈性與績效一向頗被稱著，其源自為政府為促進產業升級，健全經濟發展，先後於「獎勵投資條例」（已於民國七十九年底廢止）與「促進產業升級條例」明定該基金之設置，其運用範圍之一為參加投資於產業升級或改善產業結構有關之重要事業或計畫，並為民間無力興辦或資力不足者。

根據「預算法」的規定，特種基金的設立須有其特殊性與必要性，由於一旦設立後，其便成為一獨立的會計個體，在既有僵化的政府預算體系中，常被主管機關視為可逃避正常、合理監督的「私房錢」。民國八十六年度行政院主計處在各方的壓力與反映下，針對所屬所有特種基金進行全面檢討，並修改「中央政府特種基金管理規則」，將大多數的特種基金改以准許按「附屬單位」預算處理，而使得有更多的基金可以利用預算法第八十八條³賦予附屬單位預算執行的特殊需要，而享有業務運作的靈活彈性。

其中行政院開發基金之管理運用又有別於其他非營業循環基金，概因其業務以直接投、融資為主，故雖在預算表達之揭露程度（含下年度之釋股公司、價格與數量等）與其他特種基金或甚至行政機關並無太大差異，但在執行上，則基於行政院主計處與審計部之默契⁴，被賦予較大之彈性。在達成法定繳庫數前提下，可視市場波動而機動處分投

² 預算法第八十八條或許給予行政院就某些重大事項「先斬後奏」（即補辦預算）之權限，但立法院每每以此做法不尊重國會而加以杯葛。故長久以來，為求兩院和諧，行政院各機關或公營事業在轉投資、資產之處分等重大事項上，均先編列預算，於獲立法院審議通過後方進行之。

³ 該條文係規定附屬單位預算之執行，如因市場狀況之重大變遷或業務之實際需要，報經行政院核准者，得先行辦理，並得不受預算法第二十五條至第二十七條之限制。但其中有關固定資產之建設、改良、擴充及資金之轉投資、資產之變賣及長期債務之舉借、償還，仍應補辦預算。

³ 該條文係規定附屬單位預算之執行，如因市場狀況之重大變遷或業務之實際需要，報經行政院核准者，得先行辦理，並得不受預算法第二十五條至第二十七條之限制。但其中有關固定資產之建設、改良、擴充及資金之轉投資、資產之變賣及長期債務之舉借、償還，仍應補辦預算。

⁴ 行政院主計處民國八十三年十二月二十九日台（八三）處孝四字第一二四二〇號函示：「依『促進產業升級條例』及『行政院開發基金收支保管及運用辦法』之規定，行政院開發基金之管理運用係以投、

資事業之股權，毋須事先報經主管機關核准，亦不受限於預算法第二十三條⁵之規定。年度結束時再以內部勻支或補辦預算方式辦理決算。

行政院開發基金除直接參與前述重要事業之投資外，經濟部於八十三年十月亦首開先例，在報請行政院核定後，於八十五年度將其所直接投資之中殼潤滑油公司、聯華電子公司、盟立自動化公司、美國優力士系統公司、次微米衍生公司⁶等五家事業之股權，比照交通部前高速公路局之移轉案例，移轉⁷給行政院開發基金管理委員會統籌管理，致該五家公司之公股董、監事之遴派、管考與處分時預算之編列悉由開發基金負責。開發基金目前持有的上市、上櫃公司股票，除台積電（持有十幾億股）、力晶半導體（持有不到一億股）及世界先進積體電路（持有五、六億股）等高科技事業外，還有中國國際商銀、華僑銀行及中華票券等金融事業。

（四）交付信託

剩餘公股由行政部門（各部會或公營控股公司或特種基金）管理，很難跳脫「低效率，且易受干擾」之窠臼，故在信託法於民國八十五年初公布實施，在對委託人、受託人與受益人間之權利、義務有詳細規範後，即有利用信託制度從事公股管理之議，以避免行政部門便宜行事及受立法院之干擾。依據信託法第一條，稱信託者，謂委託人（政府）將財產權（公股）移轉或為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或為特定之目的，管理或處分信託財產之關係。

信託關係之設定，其關鍵有二：其一為委託人與受託人之間須有財產權之移轉或處分行為；其二為受託人須依一定目的對該信託財產有管理或處分之權。然受託人為委託

融資於產業升級、改善產業結構、及健全經濟發展有關之重要事業或計畫等為主要任務，其關於投資民營事業股權之處分，似可比照交通銀行創導性投資之做法，毋須事先報經主管機關核准，得隨時於公開市場變現或洽特定人認購方式辦理。」

⁵ 該條文規定，政府不得於預算所定外，動用公款、處分公有財物或為投資之行為。

⁶ 該公司源自於經濟部科技專案計劃資助之四年「次微米計劃」實驗工廠，計劃完成後，以資產作價與民間合組新公司方式移轉民營，於民國八十三年底成立並命名為世界先進積體電路公司，初期資本額為新台幣一八〇億元，其中經濟部持股約31%，並已於八十五年一預算程序移交行政院開發基金統籌管理。

⁷ 由行政院開發基金管理委員會於八十五年度附屬單位預算內編列「國庫撥充基金」之方式處理。

人兼受益人（二者為同一人，通稱『自益信託』）之利益而為財產管理、處分之信託時，乃純屬委託人之財產管理機構，財產實質上得以獨立之契機並不存在，而酷似民法上「代理、委任」關係。惟在信託財產管理制度上，仍具「法律上之歸屬」與「經濟上之利用可能性」明確分裂之特色。因財產權之名義移轉至受託人，「法律上之歸屬」者為受託人，惟擁有「經濟上之利用可能性」者為委託人（或受益人）。

公股改採信託方式管理，首重勞務之委任須依循「政府採購法」，以公平、公開程序甄選信託投資公司擔任受託人，其次為信託行為之授權範圍。信託行為係以契約方式約定，其中主要涉及公股表決權之行使、公股代表之遴派及管考、與公股處分等。信託合約授權民間信託投資公司之範圍與程度應為本方案是否具說服性之關鍵，其端視行政部門抗拒民意代表不當干涉與放棄本位心態之決心而定，否則公股主管機關仍保有大部分管理及處分之權力，信託公司將淪為公股保管機關而已，失去本方案原本被期待之效率與彈性；最後，排除現有法令對國有財產保管與處分之限制應為本方案之配套措施。

（五）小結

目前剩餘公股由原事業主管機關各別管理之做法，已有若干缺點，惟另交由特定機關，或創立新機構以統籌管理或處分公股，亦茲事體大，除須有效克服各部會目前掌握資源被抽離時所生之抗拒，特定機關如財政部國有財產局、新加坡模式之國營控股公司、政府之特種基金或民間之信託投資公司在實務運作上均有不同之限制，其中又以涉及修法或須重新立法者，困難度最高。衡酌實際運作程序之困難度，似以「撥入現有特種基金統籌管理」一途較為可行，但移撥過程恐仍將有一定之轉換成本，特種基金在承接各部會剩餘公股後恐不但將成為立法院監督之焦點，所有利益團體共逐之結果將使該基金喪失原有運作之彈性。

若政府基於政策需要，有於一定期間繼續持有公股之必要，則在此過渡階段之管理架構除如前述幾種模式外，似可有另一思考方式，即仍由原事業主管機關各自管理剩餘公股，以避免公股移撥過程之轉換成本，但由行政院頒定統一之管理原則（如「國營事

業民營化前轉投資及民營化後公股股權管理要點」)及運作模式，並貫徹於各主管部會，另由行政院幕僚單位(如行政院公營事業民營化推動指導委員會)訂定若干客觀指標與時間表，定期邀集相關單位(包含產業政策、資本市場之主管機關與專家學者)檢視該等指標之達成度，合議是否仍須繼續持有剩餘公股，決議後即交由主管機關視市場狀況機動處分之。

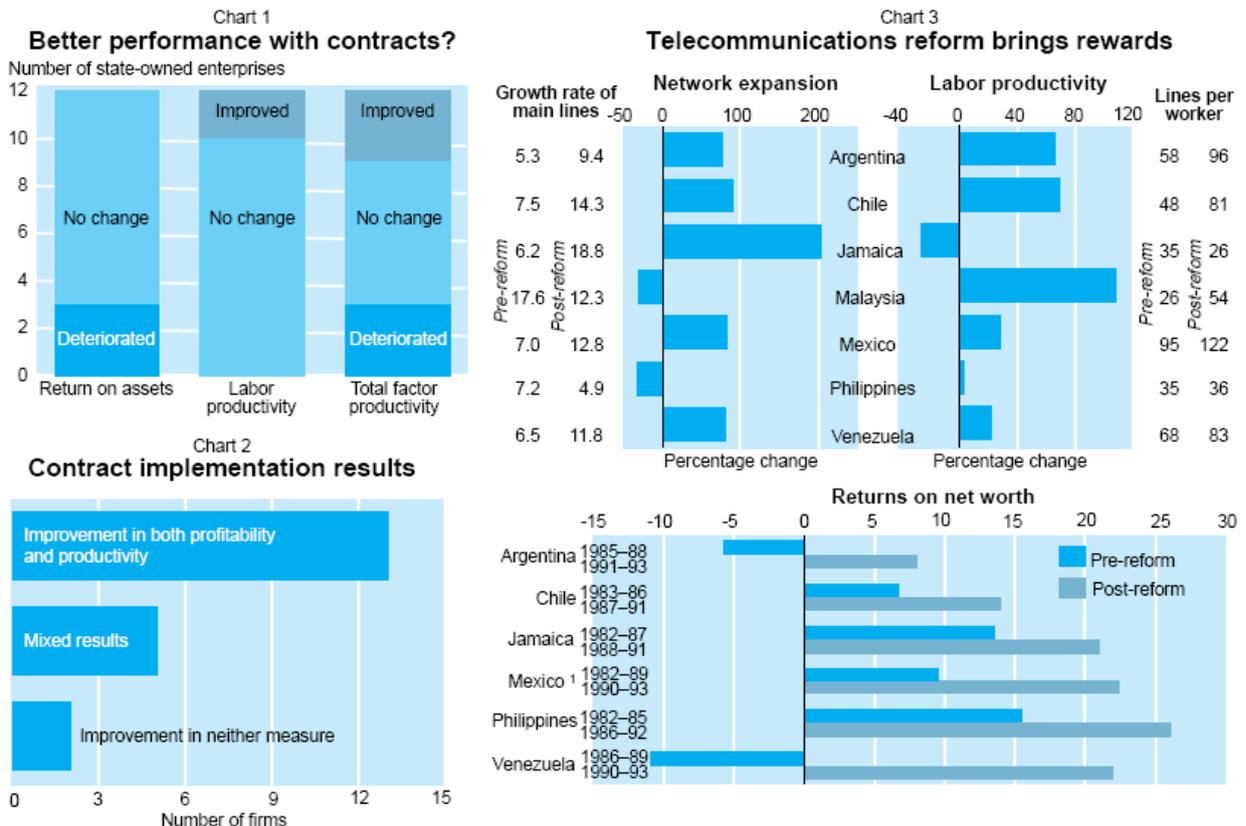
另在「公營事業移轉民營條例」中，針對具公用或國防特性之公營事業，特別訂有「黃金股」之要求。其中「黃金股」係規定具公用或國防特性之公營事業移轉民營時，其事業主管機關得令事業發行「特別股」，由事業主管機關依面額認購之，並規定一定期間內發行特別股之事業在進行「變更所營事業」、「讓與全部或主要部分之營業或財產」及「變更公司名稱」等重大事項時，應先經該特別股股東(即公股主管機關)之同意，否則決議無效。「黃金股」之概念乃源自英國之做法，可「被動」否決重要公營事業在民營化後不當之經營決策，又不致於影響正派民間投資人承購公股股權，入主經營之意願。雖然賦予單一股份如此權利(單一特別股相當於持股佔全部股數一半以上之重大事項否決權)之做法係在特別法中規定，以免與公司法牴觸(經濟部商業司於民國七十一年在對公司法第一五七條所頒定之解釋函中，明文指出禁止公司於章程中訂定每股特別股享有多數表決權之規定)，但在是否影響民間投資意願與相關管理方法等方面仍有爭議。

二、管理契約

管理契約 (Management contracts) 是指政府主管機關以及有意涉入國有企業經營的民間私部門的管理團隊，在可信賴的第三方公證下所簽訂的合約。來自民間私部門的管理團隊藉著接手經營公營事業以獲取管理費用，而此管理費用通常與營運績效結合以產生較佳的管理激勵作用，此種形式的「管理契約」可以使得政府在保有國有資產所有權的同時，卻能將公營事業的管理民營化，以提升經營效率。

管理契約通常只發生在特定的產業與地區。根據 Shirley (1995) 全球性的研究調查結果，在 202 件於公營事業中實施的管理委外合約中，有 46 件在農業 (24 個是糖業，22 個是斯里蘭卡的茶葉與橡膠生產)，44 件在旅館業，23 件在公共基礎建設，13 件在食品與飲料生產，另外還有 12 件在煉製業。從地理分佈與產業分析可以看出，若排除「旅館管理」或斯里蘭卡的「茶葉」和「橡膠」產業，則 Shirley (1995) 研究中的管理契約僅剩下 136 件，且其中 91 件管理契約集中在非洲。

圖 2-1、公營事業中實施的管理委外合約之分佈



Source: *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*, Oxford University Press for the World Bank (New York, 1995).
¹ Post-reform data are estimates based on World Bank projections of revenues and expenses.

Shirley (1995) 的研究係採用系統性方法來分析管理契約在低度開發國家 (Less developed countries) 中運行狀況的研究，她以一系列的國家及產業的研究來衡量管理契約對公營事業績效的影響 (詳見 Chart 1~3)，希望能夠回答管理契約與公營事業的績效改善的關連性。績效衡量的方法是比較性的，以契約執行前、後的獲利能力以及生產力是否有所提升作為主要的研究方法。假如在管理契約簽訂後，獲利能力以及生產力有明顯的提升，那麼該管理契約就會被視為是成功的契約。在這個衡量方法下，在她所研究的 20 件使用管理契約的公營事業裡，13 件 (也就是 65%) 管理契約使得企業的獲利能力以及生產力均有顯著提升，在其餘的 7 件契約中，有 3 件是部分改善 (獲利能力與生產力的其中一項有所提升)。

雖然 Shirley 的研究方法並非完美 (未考慮外部效果因素)，但她的研究可以被視為部分支持管理委外契約可以增進公營事業效率的論述。此外，Whitworth (1993) 在巴布亞紐幾內亞的研究發現也支持使用管理契約可以增加公營事業的效率的觀點。

但從理論的觀點來看，管理契約也存在著缺點，包括：

第一，若想藉著管理契約來改善公營事業，前提是要能有效地激勵負責管理的高階管理團隊。因此合約報酬必須與經營表現高度結合。但在大部分的管理契約中，往往包含固定收取費用或包含著與績效表現無關的報酬。

第二，管理契約的短期性特質會對管理階層產生錯誤的激勵，從而鼓勵了「短期行為」。因為管理契約的合約年限通常都比所管理資產的使用壽命短的多，然而，因為對許多開發中國家主管機關的不信任，管理團隊對下一期管理契約的更新往往充滿了不確定性，因此簽約的管理團隊可能會傾向於短期利潤極大化的獲利，而代價通常是犧牲長期的表現。例如為了節省成本，長期的資本投資可能會被削減到危險的低水準，從而傷害了企業未來的生產力或使得長期資產能力退化。當然，精心設計的管理契約可以減輕錯誤的激勵帶來的長期傷害，例如透過增加契約的年限等方法。然而，調整需付出相對應的成本。由於較長期間意味著暴露在較高的科技的不確定性、市場需求的不確定性以及對政府政策的不確定性之下，長期契約在成本和利潤上均有較高的不確定性，從而減少了管理契約對私部門管理團隊的吸引力及參與意願。

因此，低度開發國家的政府，在缺乏適當的政治經濟條件及效率市場的環境前提下，可以透過管理契約來獲得較佳的公營事業績效，但前提是他們必須要對私部門的管理團隊承諾建立長期而良好的伙伴關係，例如，政府主管機關必須能接受一些高成本的政治讓步，比如說裁員、削減員工福利或者是投資相關配套的基礎建設等。同時，低度開發國家的政府應該要更審慎地選擇來自私部門的合作夥伴，例如，選擇具有國際聲望的專業管理公司作為合作伙伴可能就是一個較聰明的選擇。

此外，需要注意管理契約與政府出售公股的私有化之間的相對效率。假設採用私有化，而政府在出售公營事業之後，還能藉著適當的管制來進行管理，那麼就可以使私有化之後的前公營事業獲得所有權效果(ownership effect)以及競爭效果(competition effect)的全部優點。但管理契約顯然無法類比這樣的效果，管理階層的民營化所產生的激勵效果顯然低於將整個公營事業民營化之後的所有權效果。例如，相較於資產管理者，擁有資產所有權者更傾向於增加對未來的投資。此外，相對於採用管理契約，政府出售公股的私有化會給投資市場帶來更強烈的訊息—政府對市場自由化的承諾。最後，若公營事業民營化後便不再具有獨占力，那麼採用私有化的方式進行公營事業改革將節省採用管理契約所衍生的交易成本，如後續的協商以及監控的成本。況且，若聚焦於競爭效果時，只要公營事業的資產還在政府的手上，為了避免競爭傷害公有資產的價值，政府部門容易傾向於抑制競爭，同時民營公司在進入公營事業所在或所掌控的產業時，亦會感到猶豫，因為公營事業往往存在著「預算軟約束」的現象，極易得到政府或公營行庫的資金輸血，使得競爭從一開始就存在著不公平的現象。

因此，在綜合考量到經濟上與政治上的前提條件之後，在公營事業改革上，私有化將會是比管理契約更好的制度安排。但管理契約的最大好處便在於，當某些限制條件存在時，公營事業可能無法私有化，例如，私有化尚未得到社會廣泛的共識，私有化所需的政經條件不存在時，或當公營事業的獨占力已經引起關注，但私部門的投資可能存在著排擠效果時，為了社會的利益，採用管理契約可能是一個次佳的解決方案。這在種情況下，採用管理契約民營化的方式能提供一種直接且簡便的解決方法，而且可能比私有化改革政府必須採取一連串的鑑價、出售的冗長過程，且必須相對制訂解除管制、自由

化法規來得立即且有效的多。

當考慮到採用管理契約時，低度開發國家的公營事業將沒辦法再如過去一般提供政府穩定的財政收入。因此，若國家面臨重大的經濟危機，低度開發國家政府不太可能採取管理契約的民營化方式，而較可能採取直接出售公股私有化的方式以取得所亟需的資金供應。最後，在採用管理契約的情況下，貪污行為亦可能會得到改善，有利於創造一個較為公平的競爭環境。從政治的角度來說，管理契約相對於政府出售公股的撤資型民營化來說，是較為溫和、易接受的改革方式。同時，管理契約的改革方式較不會產生僵持的兩難局面，因為合約內容的制定過程也可以是協調的過程，較可以贏得必要的政治與社會支持，而這對民營化改革至關重要。

管理委外契約並不適用於所有尚不適合進行民營化的公營事業。目前有許多公營事業可能難以採用管理契約方式進行民營化。首先，管理契約的關鍵在於要有一個能夠清楚衡量的績效目標，同時要能將管理費用與績效目標清楚地連結。然而，有些產業缺乏可以具體衡量的績效目標，此時管理契約將難以發揮效用。第二，低度開發國家可能無法吸引到合適的私部門管理團隊來進行合作。此外，雖然低度開發國家可以透過管理契約來取得外國的專業管理知識以及經驗，並藉此獲利，但若在國家安全以及主權意識非常濃厚的政治正確氣氛之下時，管理契約將很難實現，此時便可以考慮另一個變動更少的替代方案，那就是績效契約。

三、績效契約

民營企業與公營事業間最關鍵的差別在於前者通常都有明確的動機與目標—利潤最大化；而典型的公營事業則面臨多元，甚至互相衝突的目標。這些政府所設定的多元的目標，一方面使得目標管理變的更加困難，另一方面隱含著無效率管理的意涵。因此概括來說。目標的多元性往往增加了公營事業的績效評估的難度，除此之外，公營事業的管理階層缺乏自主權，無法獨立於政府決策者的干預之外，酬勞與績效間缺乏適當的連結，也都造成了公營事業管理績效低落的原因。但這些問題或許可以績效合約的方式來改善。

績效合約（Performance contracts）的實施主要有三個的組成要素：第一，績效評估系統，將國家目標轉換成明確的公營事業目標與可被量化衡量的績效準則；第二，績效資訊系統，用來衡量實際達成的結果；第三，激勵系統，可藉由金錢或非金錢的獎勵制度，將公營事業管理者與員工的福利與公營事業的目標達成率作有效地連結。在 1990 年代中期，28 個大部份位於亞洲和非洲的開發中國家，曾經實施過績效合約制度，雖然績效合約在執行上曾有成功的案例，但也有許多的失敗案例。因此，接下來本計畫將聚焦於績效合約執行困難的原因，以及如何改善績效合約所遇到的困難。

在開始討論績效評估時，首先必須考慮到資訊不對稱的問題。公營事業的管理者，通常都比政府監督者握有更多的相關資訊。在擁有這樣的資訊優勢的前提下，這些管理者通常能協商出較易達成的績效目標，或者設定數量眾多的多元目標或變動目標使得績效評估的過程愈發耗時且困難。舉例來說，從印度的實證研究中發現，訂定事前績效目標的協商過程往往相當耗時，最後甚至直接設定在事後的實際績效結果上。公營事業管理者之所以能在協商的過程中佔盡優勢的原因是由於政府面的協商者所握有的資訊與權力較少，加上負責協商的中低階的政府公務員經常變動，更加遽了協商過程的不對等。

至於在績效合約的激勵效果方面，研究顯示：績效合約並未有效率地將管理績效與報酬做有效地連結。例如，在 Dyer Cissé（1989）的研究中，12 家樣本公司只有 5 家有額外的貨幣報償作為績效獎勵，也只有對韓國的實證研究中發現管理績效對管理者的未來職涯有顯著影響。同時，在其他的國家的公營事業人事任命幾乎全為政治任命。此外在某些低度發展國家中，政府往往帶頭違反合約條文而不必受任何懲罰，使得合約形同具文（在 Dyer Cissé 所研究的 12 個績效合約中，都不在任何強制執行的機制）。Nelli（1994）提及，幾乎所有參與塞內加爾績效合約制度的管理團隊都面臨相同的難題—亦即政府在合約初期會提出的完整的承諾，然而，到最後連最少的承諾也無法達成。最後許多公營事業的管理團隊也都逐漸習慣於公營事業的無效率，因為沒有任何有效的激勵措施讓他們改善公營事業的績效。Barberies 等人最近的研究支持這個假設，他以俄國在 1992 年到 1993 年期間的民營化為 452 家企業為研究樣本，研究結果顯示新的所有權者及新的管理者的出現可以提升組織重組的可能性。相反地，實證結果顯示所有權效果對舊的管理者

並未有相同的激勵效果去進行組織重整。

因此，導入績效合約並不能被視為解決公營事業經營無效率的萬靈丹。相較於私有化改革，績效合約不但無法增加競爭壓力，同時，在產生激勵誘因上，如前所述，也存在著難以克服的障礙。雖然，政治人物與公營事業管理者對公營事業「工具化的管理」對企業績效所產生的威脅，最終可能只能藉著完全的私有化來達成。但在另一方面，即使績效合約被證實是不成功的，卻仍然有助於區分公營事業的經營目標與政府的財務責任，使得公營事業的自主權和責任感增加。即使有以上績效合約衍生的問題，當某國政府想要採取績效合約的方法來改善公營事業績效時，仍然存在著可以透過合約與制度性的安排加以解決的可能。

若要提高績效合約的激勵效果，首先，管理報償必須和管理績效緊密連結。管理績效不彰應該受到懲處，而優良的管理績效應該受到獎勵。Barberies 等人發現，只有當更改為以績效基礎(而非政治基礎)來看待管理離職時，才能有足夠的激勵誘因而改善管理績效。

其次，績效合約雙方的可信度必須認真對待。如果公營事業的經理人被政府期待能可靠地改善績效表現，政府主管機關的行為也必須受合約協議的嚴格規範，才能重建雙方的可信賴度。例如違反合約的明文規定時，公營事業的管理者必須離職，或若政府主管機關首長若違反合約規範，也必須為違反合約而下台負責。

第三、關於績效評估，需透過專業的代理機構來協商合約中績效評估的方式，以提高合約中績效衡量的透明度，同時藉此降低政府協商者和公營事業管理者之間不平等的協議能力關係。績效目標的設定可以其他的標竿企業為基礎，例如世界其他相似私有企業的平均績效。或使用公開且經常更新的實務標竿，不但可以移除大量不必要的績效合約內容，也可以降低未來的交易成本。此外透過第三方代理機構強制推行績效合約，可以確認政府的部門首長及公營事業的管理者，在未來不能以個人意志而修改有利於另一方的企業目標。當然代理機構是否淪於腐化也是值得擔心的問題，因此建議績效評估的過程應該要儘可能地透明化與公開化。如果遵循以上關於績效合約系統的改善方法，公營事業以績效合約的部分民營化方式將可在特定的經濟或政治因素的限制下，仍可改善

公營事業的管理績效。

四、高階經營團隊之角色

經營管理委外方式之成敗在於所委託之經營團隊是否適任？適格？高階經營團隊和對組織策略制定、執行的重要性早在 1980 年代即被討論。早期的研究幾乎都將重點放在 CEO 或是個別領導者的身上，然而 1980 年代中期「高階梯隊」(upper echelon) 的觀點興起 (Hambrick and Mason, 1984)，組織領導的觀念被導向為共享活動的觀念，此觀點注重高階領導團隊的背景、經驗、價值對整體組織表現的影響。高階經營團隊的組成約在十數人之間，其中包含了公司的 CEO (或總經理)，以及各主要部門的最高領導者。各成員可能分別來自不同的專業領域，在特定產業中服務的經驗從一年到數十年都有，年齡分布在四十歲的中年以上到五六十歲也都有，教育背景與年歲也都不儘相同，因此在高階經營團隊中，每個成員的職業生涯路徑是存在很大的差異性。隨著跨國企業的發展與併購風氣的盛行，高階經理人團隊的組成也更趨於多樣化，以應付全球化競爭下的各種預期與非預期的變化。

Hambrick and Mason (1984) 所提出的「高階梯隊理論」(Upper echelon theory) 指出，組織的關鍵決策者的特質會對公司策略與績效有重大的影響。研究中將高階管理者的人口統計特質與組織績效表現做連結。高階管理者的人口統計特質，除了心理上的認知基礎價值之外，還包括了可觀察的變數如：年齡、專業知識、其他職涯經驗、教育背景、社會經濟的基礎、財務職位與群體特徵等。這些人口統計的特徵會影響到公司的策略選擇行為，例如：產品創新、相關與非相關多角化、併購、資本密集度、廠房設備的更新、向前或向後的垂直整合、財務槓桿、管理複雜性與回應時間等。而公司所對應的策略選擇想會影響整體公司的績效表現，例如獲利能力、組織成長與生存等等。由此可見高階經營團隊對公司整體營運績效會有重大的影響，因為公司的經理人在制定策略的時候，被賦權決定組織的策略選擇而擁有高度的裁量權，公司的策略是經理人根據環境及其他因素所做出的決策結果，而其他因素也包含了高階主管自身的認知、價值與經驗等條件，因此高階經理人比環境對策略制定有更大的影響力。基於上述邏輯許多研究者

調查了高階經營團隊對公司行為之影響，而公司行為包含如組織創新(Bantel and Jackson, 1989)、策略規劃(Finkelstein and Hambrick, 1990; Grimm and Smith, 1991; Michel and Hambrick, 1992; Wiersema and Bantel, 1992)、公司績效(Finkelstein and Hambrick, 1990, Thomas et al., 1991; Michel and Hambrick, 1992; Hambrick and D'Aveni, 1992; Boeker, 1997)等。

(一) 高階經營團隊對公司策略的影響

以往研究也探討了高階管理的人口統計特質對公司策略的影響。Chaganti and Sambharya (1987)將年資與專業領域背景和 Miles & Snow 的策略型態做連結。Sambharya (1996)將美國跨國企業的高階經營團隊國外經驗與公司國際多角化的策略做連結。Wiersema and Bantel (1992)發現年齡和組織年資對多角化的改變有負向關係，而團隊年資、教育水準和教育專業化的異質性，對多角化的改變有正向關係。另一方面，Michel and Hambrick (1992)討論多角化策略型態對高階經營團隊組成的影響。在 Hambrick, Cho, and Chen (1996)在航空業的研究中發現，異質性團隊比同質性團隊更易降低對競爭的行動和回應速度。Hambrick et al. (1993)也發現高階經營團隊成員的產業年資和策略現狀與領導有強烈關係。

(二) 高階經營團隊對企業成長與創新的影響

Bantel and Jackson(1989)的研究發現在銀行產業中，越高度的教育水準與專業背景的多樣化，和創新程度有關。Eisenhardt and Schoonhoven(1990)發現在美國半導體公司中，高階經營團隊大小、年資與產業經驗的異質性，與越高度的成長有關。數個研究已經提到高階經營團隊特質對不同的結果(Pettigrew, 1992)，如高階管理特徵被用來研究高階管理接班繼承。Smith and White (1987)發現前任 CEO 的專業程度和早先的策略可預測接班人的職業專業程度。管理年輕人和公司成長被作連結(Child, 1974)。高階管理者的教育水準被發現和創新的接受度有關(Kimberly and Evanisko, 1981)，並且也有發現 MBA 的管理者不如自修管理者的風險愛好態度(Collins and Moore, 1970)。

Murray (1989)發現在石油業中高階經營團隊異質性和公司成長及績效表現有正向關係，但食品產業則無。Norburn and Birley (1988)發現年齡、年資、專業領域背景和教育程度，會影響公司績效。Krishnan et al. (1997)發現高階經理人的互補性專業領域背景，對於公司的併購績效有正向影響。因此可得知高階經營團隊成員的特質會對公司績效有重要影響。

(三) 高階經營團隊異質性與多樣性對組織的影響

高階經營團隊對組織的影響常常被假定是由成員們的經驗所產出之結果，而反應在人口統計特質的變數。在他們所主張的基礎上，組織是「權力行動者之價值與認知基礎的反射結果」。Hambrick and Mason (1984)提議「組織表現 - 策略選擇 - 績效水準 - 部份是由高階管理團隊背景特徵」(1984: 193)。隨後的高階經營團隊研究描繪不同的理論，並且指出公司高階管理者的個人特質，是真的與某些重要的組織表現有相關 (Bantel and Jackson, 1989; Wiersema and Bantel, 1992)。舉例來說，背景的多樣性或異質性一直被爭議著，是表示高階經營團隊成員的社會認知多樣性、他們的技能組合與社會和專業層面的廣度 (Finkelstein and Hambrick, 1996)。此認知、技能和專業的異質性，被認為給高階管理團隊提供了多樣性的投入，並且幫助他們能夠對環境的複雜和變動有更多的回應力 (Bantel and Jackson, 1989; Jackson, 1992)。多樣性也類似地，在高階經營團隊面臨典型全球化阻礙的情況，如對資訊過量、複雜性與國內短視等現象上有幫助 (Ohmae, 1989; Sanders and Carpenter, 1998)。

(四) 高階經營團隊對組織共識與衝突的影響

其它研究採取 Pfeffer (1983)所建議的組織人口統計觀點。這個觀點不只關注單一個體的特徵，更包含了個體在組織中與其他個體的關係。用這個觀點發現夥伴的年資距離增加了他們之間的差異並導致更大的衝突。Wagner et al. (1984)發現高階管理的離職率和人口統計的差異距離，指的是年齡和上任日期有正向關係。Michel and Hambrick (1992)發現高階經營團隊凝聚力（以人口統計齊一性衡量之）和高度互賴公司的獲利力有正向

關係，但並沒有在低度互賴的公司中發現。Priem (1990)提出高階經營團隊共識和公司績效間有曲線關係。他看到高階管理者中的人口統計齊一性，和共識的程度有正向的關係。Thomas et al. (1991)發現公司若追求策略與高階經理人輪廓之間更高的一致性，將可以達到更優越的績效。也必須被注意的是，某些研究者議論了人口統計相似度或齊一性的調和程度，促進團隊中成員的行為整合，但廣泛的多樣性卻有可能成為衝突的來源與產生群體功能的阻礙(O'Reilly et al., 1993)。然而也有其他人討論了高階經營團隊的選擇和社會化過程，有可能降低這樣的衝突(Bantel and Jackson, 1989)。

第三章、國外個案研究

由前述國外文獻回顧可知，管理契約便是不動產或財產的擁有者與專業管理者簽訂契約，由管理者為委託人的資產進行日常的管理運作，然後收取管理費。在其中資產的所有人承擔了建設以及收購資產的財務風險，而專業管理公司則提供了他們的專業管理能力，以藉此收取合理的管理費用，也因此資產所有人與管理公司是各取所需，各得其利。但目前管理契約並未於所有產業普及，其中較容易注意到的是在飯店、醫院以及公用事業的案例。

財產的擁有者透過契約簽訂進行委外管理的原因通常是缺乏專業的管理能力。當環境不斷的快速變遷、競爭越益激烈、公司規模持續變大等現象使得管理越益複雜，使得資產的所有權人已經無法妥善的管理時，管理契約便是一個解決的有用工具。管理契約的使用不只可以改善營運績效的表現，同時也能保有資產的所有權，另外的好處還包含了速度以及方便性，相對於將整個公司所擁有的資產處分或轉移以完成購併，簽訂這樣子契約的速度較快。

但採用管理契約也有其缺點以及限制存在，例如資產所有人可能沒有專業的能力去評估一個管理契約是否合理，以及可能沒有辦法尋得合適的管理公司來代為管理。同時，派來的經營團隊其上司乃是管理公司，是否能對其受托管理的公司忠誠。而管理公司若是外來的，是否能夠因應當地市場的要求與適應組織原有文化等問題都有可能產生。

在整個管理契約來說，最重要的部份可以說是「管理費用」的計算方法，以及「契約年限」之長短，這兩者都會影響到對經理團隊的激勵效果，也因此影響了使用契約委外管理的表現。這兩項因素能妥為規劃設計，將能夠有效的提升公司的長期價值，也因此我們最先要了解的便是此兩者。

從「契約年限」觀之，目前整個市場上最常見的契約相當兩極化，分別為 4 到 6 年以及 20 到 24 年，可見得是以短期契約以及長期契約兩者為主。而契約的展期方面，短期契約的展期年限也較短，通常是有兩次 5 年的展期機會，而長期契約有兩次 10 年的展期機會。為什麼會有如此兩極化的現象出去呢？短期契約的好處在於可以很快的因應環

境的變動來修訂合約，但其可能產生的缺點便是經理團隊將會注重在短期的績效表現上，反而可能損害到公司的長期表現；相對的，長期契約便沒有這方面的問題，但其彈性相對較小。就整個契約的年限來看，國際知名的管理公司其所簽契約的年限一般都較長。

另外，需要注意的便是「管理費用」的計算方式。管理費用通常可以分為兩者，一種為基本費用，另一則為激勵性的費用。最常見的基本費用的計算方法是公司營收或毛利的3%。若是國際知名的管理公司，則其議價力相對較強，也較能夠談到較高的基本費用。而關於激勵性費用的計算方式，則是在扣除掉資產所有人所要求的報酬率後，還剩下的淨利中的一定比率，也就是說如果經營團隊的績效表現如果超過資產所有人所訂標準越多，自然可以收取更大量的激勵性費用。就目前旅館業的管理契約看來，最常見的激勵性費率是21%。舉例來說，如果資產擁有者要求5億元的淨利，如果經營團隊可以有9億的淨利，則可以獲得8400萬元的激勵性費用。

再者，管理契約中還會包含一些「其他費用」的給付，這些費用最常見的通常是廣告費用和基礎設施（如電腦訂房系統）的建構以及維護費用。目前管理契約的內容並沒有一個常規存在，是由雙方根據彼此的需要來議定。

最後要提到的便是「合約中止條款」部分，正如之前所說管理公司要收取管理費用便要能夠達成某些基本的績效目標，而這些績效目標在管理契約中便會加以制定，如果所派經營團隊無法達到契約中所規定的要求，那麼資產所有權人便能夠要求終止整個合約的運行。而根據調查發現，國際知名的管理公司在簽訂合約後，被要求終止合約的現象是最為少見的。

以下將介紹飯店、醫院的設備部門、自來水公司、機場等管理或經營委外之案例。最後將整理出經營管理委託合約之發展趨勢。

一、四季飯店 (Four Seasons Motor Hotel)

以下以四季飯店 (Four Seasons Motor Hotel) 的例子來說明管理契約中一般會被包含的項目。Isadore Sharp 為四季飯店的創辦人兼執行長，後來 Sharp 先生決定將公司轉型為專業的飯店管理顧問公司，提供專業的飯店管理服務。其營運模式為下，不動產投資者負責建設飯店，而後交為四季飯店管理，管理委外合約內容大致如下：

- I. 基本費用為毛利的 3%；
- II. 激勵性費用為將獲利扣除掉資產所有人所規定的淨利後，在所剩下的金額中收取一定比率；
- III. 廣告以及行銷費用為盈餘的 1.5%；
- IV. 每房間每月收取加拿大幣 35 元以維持全球訂房中心系統的運作；
- V. Four Seasons 需入股 5% 至 20%。

而關於績效目標的規定便是四季飯店必須確保每可得房間盈餘 (revenue per available room) 必須排名當地飯店的前三名，並且 Four Seasons 可以隨時終止合約，而飯店的所有者也可在四季飯店沒有達到其要求的績效下選擇終止合約。

將整個組織的管理委外的例子，在旅館業上並不罕見，比方說國際知名的 Hilton、Hyatt 跟 Marriott 以及在之前所提到的四季飯店都是專業的旅館管理公司，他們的運作模式大同小異，透過與不動產投資者的合作，由不動產投資者興建飯店，由這些國際的旅館管理公司加以管理，以收取合理的管理費用。對旅館管理公司而言，他們的資本不足以興建數量如此多的國際性旅館，於是採用管理契約可以使它們快速的成長，而不會受到資本不足的限制。對不動產投資者而言，他們擁有專業的建築技術以及知識，可以蓋出美輪美奐的國際性旅館，但是他們卻不見得具備有管理此一等級旅館的能力，也因此透過管理契約，雙方可以相得益彰。

總而言之，在飯店業一個有效且成功的管理契約必須要注意以下幾個要點：第一，有一個不偏袒的第三方來評估整個契約的合理性，並確認雙方之權利義務（如基本設施之投資建置）。第二，清楚說明績效目標，以讓雙方有一個清楚的依據。第三，重新議定

管理契約的年限，以求雙方共同承擔風險。

二、Queen Mary's Hospital 設備部門之委外管理

長期以來 Queen Mary's 醫院的設備部門效率不彰，但是 Queen Mary's 的管理階層認為設備部門的員工其實素質不錯，只是缺乏妥善的激勵方法以及一個明確的目標，如果能夠改善這兩點，設備部門的員工其實有能力可以提供高品質的服務與貢獻。因此，相對於將整家醫院都委外，Queen Mary 採行的方式是將設備部門的管理工作委外，由一家名為 Granada Total Facilities Management 的管理公司派出經理人來加以管理設備部門。整個合約為期五年，而 Granada TFM 所派來的經理人，也通過了醫院方面高階管理階層的認可。

設備部門的新組織結構，由 1993 年五月對該部門管理人員的裁撤為揭開序幕，其目的是為了創造出一個清楚明確的責任分派以及職權順序。而將管理委外所能看到的第一個好處，便是擁有了許多不同專業背景的經理人來協助設備部門面對重要的議題。Granada 所派來的經理人擁有在此產業 17 年的經驗，而有了這個極度專業的經理協助，使得 Queen Mary Hospital 無後顧之憂，更能專注於更重要的事情上，其代價不過是付出合理的管理費用罷了。

當然如此的管理委外需要加以監控，以衡量其表現，主要是比較每年度所訂下的目標是否有加以達成，而目標通常是財務指標和品質控管方面。績效評估的工作每三個月進行一次，由設備部門的經理、Granada 派出的指導員以及 Queen Mary 方面的代表來進行，並且討論下一年度的目標，目的是希望能夠讓設備部門再管理委外的情形下，依舊可以跟 Queen Mary 的整體計劃以及策略走向結合。

使用管理委外之後所帶來的好處是品質提高並且更能注意到顧客的需求，同時整個設備部門的員工都有一個清楚明確的努力方向。大概經過了兩年的時間，整個明顯的改變已經可以看到，舉例來說，接待人員在尖峰時能夠支援總機來回應客戶需求，並且整個部門也擁有一個詳細的訓練計劃使人員能夠跟上最新的科技議題。同時在設備部門經理的領導以及協調下完成了輪班制度來滿足顧客的需求，並且使得品質提高且能提供更

有效率的服務，整個閒置時間大為縮短。

但使用此種方式也有一些潛在的問題，由於 Granada 現在管理 Queen Mary 的設備部門，也因此會代替 Queen Mary 跟許多其他公司有商業上的往來，譬如說可能將設備部門中的一些東西再外包給其他廠商等現象。故 Queen Mary 必須要能夠檢視這些關係，儘管說這樣子的行為能夠更加的帶來效率的提升，但整個複雜度的提高，使得 Queen Mary 必須要有高專業的能力才能快速的加以檢視。此外，尚有一個問題是 Granada 可能會要求能夠再幫 Queen Mary 進行一些其他的工作，此時更需要謹慎的去加以判斷執行，才能維持彼此關係的良好，同時也能夠做出對公司最好的決策。

管理契約的使用在醫院上經常能見到，尤其是中小型醫院。因為中小型醫院缺乏專業的管理人才，管理醫院除了需要醫學、公共衛生知識外，也需有的法律、財務以及組織管理專業，因為缺乏這些人才，所以很多美國的小型醫院都面臨了市佔率不斷下降、虧損越來越嚴重以及融資越來越困難等現象。這些因素迫使醫院的擁有人將醫院的營運交由專業的醫院管理公司來負責。其中不乏一些案例：

- I. 位於普林斯頓的 Community Hospital 管理不彰，老闆與員工對於權利義務爭執不休，於是所有權人將醫院管理委外給 Fairview Community Hospitals，而 FCH 幫助此醫院找到經驗豐富的管理人才居中協調各方面的需求，終於使得醫院恢復正常運作並且提升效率。
- II. 位於南卡羅萊納州的 Lee County Hospital 也面臨了種種管理問題，所有權人將管理委託給 Carolina Health and Hospital Services，而此機構幫忙 Lee County Hospital 成立了新的董事會，僱用優秀的醫師，並且讓醫院財務走上常軌。
- III. 位於伊利諾州的 Padco Community Hospital 透過管理契約，取得了 Rush-Presbyterian 的協助，只經過幾個月的時間，Rush-Presbyterian 便招募了新的醫師並且解決了長期負債在融資的問題。
- IV. Hospital Affiliates International 與 Delta Medical Center 簽訂管理契約，由 HAI 負責每日的管理，並且在一年之內將原本每年 441000 美元的赤字提升為 150000 美元的盈餘，幫助 Delta Medical Center 重新站穩了腳步，並且雇用了專業的經

理人以及提供 40 個專業人士作為顧問。

三、加薩走廊(Gaza Strip)水力公司

加薩狹長帶(Gaza Strip)位於巴勒斯坦，是巴勒斯坦人口密度最高的地區，一平方公里約有 2500 人，總人口約莫九十萬人。此地區主要的水來源是來自於抽取地下蓄水層的地下水，但因為人口太多導致水資源不敷使用，開採的地下水量超過其年循環補充量的兩倍以上，因此使得水品質越來越遭。

其中供水服務卻又無一個統一的負責單位，有四個自治的水部門以及十二個地方委員會和聯合國援助工作代辦處(United Nations Relief and Works Agency)負責管理。同時資訊也非常的缺乏，正確的供水量與水需求量都不確定，經過估計每個人每天大概使用 70 公升以下的水，這個數字遠低於所得相似的其他國家，且多達一半的供水不知道何去何從，可能是管線系統流失、非法盜接以及管線損壞等。於是所有的利害關係人都一致同意若要在短期內改善供水服務，引進私部門之管理方式是無法避免的。但卻有幾點因素使得引進私部門有其困難：第一，政局不穩定，使得私部門長期投入的意願不高。第二，巴勒斯坦當局才獲權管理水資源，不可能如此輕易的放棄這項權力。第三，資訊缺乏使得合約的制定困難，並且不知道該期望合約能達到什麼效果。在此情況下使用管理合約提供了許多的好處，包含了合約的制定彈性高、時間有限，並且在合約結束後有許多的方案可以選擇，同時巴勒斯坦當局也可以藉由此合約來實驗引進私部門的效果如何，另一方面，私部門的公司也可藉此測試巴勒斯坦當局的誠意。

在 1996 年中，巴勒斯坦政府與 Lyonnaise des Eaux/Khatib and Alami (LEKA)公司簽訂了四年的管理契約，來幫助巴勒斯坦水利局改善供水服務。合約的給付分為固定管理費以及績效獎金兩類。其中固定管理費的部份是國際間競標的結果，四年金額為六百萬美金。而受託的私部門企業必須提供全職的外派經理人、外派技術人才以及短期的特殊專家來執行某些特殊的計畫。而此契約主要希望能達到下列四種目標：

1. 藉由改善輸水系統以及設備來提高供水的效率以增加供水數量。
2. 改善供水品質以及廢水處理
3. 藉由更好的日常運作、盈餘收集以及顧客服務來增進供水與廢水處理的管理效率
4. 透過長期的系統規劃以及訓練以強化供水與廢水處理機構的能力

而就激勵性的績效獎金方面四年的總數為三百萬美金，一年的最高付額為七十五萬美金，而績效獎金的計算是以根據契約四大目標分出的 31 個子目標為基準，如水管的修復公尺數、減少不知去向的輸水量、以及發展與實施維修與物料管理系統等等。將每個子目標的達成度量化後加總，即是整體的完成度。同時，針對每個子目標分配不同的權重以反應其優先性，如增加供水量是目前最重要的課題，故減少流失水量便被給予最高的權重以反應其重要性。當總分能達到契約所要求的門檻才可領取績效獎金。

因為巴勒斯坦當局之前並無採用此類合約的經驗，為了確保績效的衡量能確實的反應 LEKA 的努力，僱用客觀之第三者進行專業的績效評量是必要的，此時 Deloitte and Touche（會計事務所轄下之管理顧問公司）便負起此責任。每半年 LEKA 便會提出有關目標達成度的營運細節，而 D&T 每年底會進行實地參訪與檢查報告與存貨來檢驗資料的準確度，並據此修改績效分數，然後 D&T 會將報告與建議提供給巴勒斯坦當局。這個體系運作的相當的良好，確保了績效衡量的正確性。例如在第一年結束後，LEKA 提出的報告認為自己應該拿到的績效獎金為 498,000 美金，但經過 D&T 的檢查與修正，認為其績效獎金應為 444,000 美金，提供了巴勒斯坦當局核定績效獎金的重要依據。

同時為了使此受託機構能有效的改善經營績效，此管理契約特別給於 LEKA 與巴勒斯坦水利局權力去否決某些會使得契約無法順利運作的事件，例如政府強制充公。此外該契約尚有一特殊之處，那便是管理費的資金來源是來自於世界銀行，而非水利局供水服務所產生盈餘。這主要是因為在正常的情況下，部門的改造應該能提供足夠的盈餘來吸引私部門的進入，但由於政局與安全性都不穩定，使得私部門的進入意願不高，故藉由世界銀行的資金提供可以使私部門的企業放心，以提高其意願。同時，世界銀行還提

供一千兩百萬的資金來投資於基礎建設之上，此目的是確保受託私部門企業有能力與意願去改善設備與基礎建設，畢竟因為在短期契約下，私部門企業是無誘因去進行這些投資，但無這些投資卻又難以改善經營績效。故世界銀行的資金供給有其不可或缺的重要性。

在管理契約後，供水服務有了大幅度的改善。不知去向的水量降低了 35%，水的總消費量提高為 1600 萬立方公尺，約增加了 50%，盈餘增加了兩倍，水的品質也有所提昇，同時發現了超過 11000 個非法盜接並修補了兩千個破洞，修復了 7000 公尺的管線，同時也換新 8000 公尺的管線，更完成了電子化資訊系統包含約 80% 的管線地圖，使得服務的提供更快速更有效率。

此一個案也提供了一些建議，首先讓受託私部門企業能夠有多一點的權力將能更有效的改善績效，同時在某些難以執行的事情上，政府當局應該給予適當的支持。第二，在此種契約中，最基本的一點是需要使用獨立的績效評量機構以確保績效評量的正確性。同時對於績效目標的設計需要更有技巧，以避免有些太難以達成的目標與權重過低的目標被直接加以放棄，如教育訓練對於長期的績效改良具有決定性的影響，但在短期內卻難以發揮其效果，故契約的制定必須要將教育訓練列為必要執行，才能確保此項目不被受託私部門企業直接放棄。第三，資金的提供是必須的，如此才能確保受託私部門企業去進行必要的基礎建設與設備投資，進而改善績效。

最後，此個案經驗道出適合採用管理契約的幾種情況：

1. 主要的目標是立即強化技術能力以及服務效率；
2. 政府因為某些阻礙，無法與私部門企業進行長期的合作，因此使得私部門不願意投資基礎建設與資本支出；
3. 政府因為安全考量無法讓私部門企業長期介入政府部門的運作，又或者是該政府部門是不適合私部門長期的參與。

在以上幾點環境下，採用管理契約是一種實驗，來測試政府與私部門企業的合作可

行性與培養雙方的互信。同時這類的管理契約也可以提供政府資訊去設立適合的規範與法令使得未來更能夠引進私部門的長期參與。

四、約翰韋恩機場 (John Wayne Airport)

美國加州橘郡 (Orange County) 因為面臨了破產的危機，使得透過出售資產達成民營化變成一種解決財政問題之辦法。根據報告指出橘郡約擁有了十至十五億美金左右的資產，將這些資產變賣可以拿到大筆的現金，但同時也需要支付許多的稅金。此時，在眾多的資產中，John Wayne 機場被認為是相當有潛力的資產，原因乃其運輸非常的繁忙且是現代的終點站，如此具有獲利能力的資產將會吸引許多潛在的購買者，尤其是對空運有企圖心的購買者。但仔細的檢查下，會發現有幾點因素限制了 John Wayne 機場的發展潛力，因此降低其吸引力。

1. 法律約束每年的載客數量，而此限制數量遠比機場的產能低
2. 機場僅有單一跑道，同時距離短，限制了發展潛力
3. 機場周圍都是發展過後的高價值土地，限制了機場的擴張計畫，同時附近居民也會反對機場業務的成長
4. 機場的特許經營區域已經發展得十分良好，剩餘的發展潛力不高
5. 機場目前已經經營的相當的有效率

綜合來講，這些因素都限制了私人企業透過承接經營來大幅增加盈餘或降低成本的可能性，同時 John Wayne 機場的負債比率偏高，且契約規定若所有權轉移，則必須要先贖回所有先前發行的債券。另外一個主要的問題是 El Toro 空運基地後來有可能發展成新的商用機場，如此將會對 John Wayne 機場造成十分大的威脅，因此可知購買 John Wayne 機場的不確定性太高，故潛在購買者的意願不高，使得出售 John Wayne 機場成為一種難行的方案。

此外根據聯邦法案的規定，機場的盈餘只能利用在機場的發展上，不可挪為它用，故使得出售方案似乎更無法直接的解決橘郡的財務問題，因此為了尋求出售外的民營化

方法，以下便要針對不同的民營化方式來探討。

目前許多州立的設施都已經透過管理契約交由私人企業來經營，主要的進行方法是政府透過競價過程來增加這些設施的使用效率，這是因為競標者需要不斷的思考什麼方法才能使設施運作的更有效率，如此才能贏得契約。一般來說，這類型的管理契約，營運預算是由受託私人企業提出預算，然後由政府來許可，資金也是由政府提供給受託私人企業。以美國為例，有下列幾個機場均採行管理委外方式來增加其公部門收入，如 Albany in NY (Airport group international)、Burbank in CA(Airport group international)、Indianapolis in IN(BAA)、Stewart in NY (Airport Group International)、White Plains/Westchester Co. in NY (Johnson Controls World Series)等機場均有才行管理委外的案例。

除了管理委外，橘郡政府同時也考量了長期租賃及出售等方式，惟機場屬於公共事業必須考量眾多法律規範事宜，以下進一部說明相關法令上的限制。根據美國聯邦法律規定，接受聯邦航空局特許的機場必須要簽訂一份特許契約，合約中除了規定機場必須要做到平等、無歧視以及公正的收費之外，機場的盈餘必須要運用在機場本身相關的建設與投資上，不可挪為它用。同時也只有政府持有的機場才能夠獲得聯邦航空局的所有特許授權。故在此種情況下，不同的民營化方式對於可以拿到的特許授權數量相當不同。在管理契約以及租賃方式下，由於機場的所有權人依舊是政府，也因此機場依舊有資格獲得所有的特許授權，但一旦採用出售的方式，所有權轉移到了私人企業手上，便只能獲得部份特許授權。對於大型的國際性機場而言，部份授權並不會影響其營收太多，但對於像 John Wayne 機場之類的小機場則有相當大的影響。而在出售與租賃所獲得的租金究竟算不算是機場盈餘的爭論上，依舊存在著模糊的焦點。畢竟根據聯邦法案的規定，機場盈餘是不可挪為它用的。故橘郡若要藉由出售 John Wayne 機場的方式來獲得資金必須要進行一連串的訴訟以及立法過程，在時間性以及龐大的訴訟費上都不是橘郡所能承擔的。

在根據上述有關法令的規定下，可以得知只有在使用管理契約或長期租賃的方式下，才能夠獲得聯邦航空局的所有特許授權。同時由於 John Wayne 的債務契約規定，若所有權轉移則必須立即償還所有的債務，故對 John Wayne 使用管理契約或長期租賃的方式來處理是可行的方法。但同時為了避免租金是否可以使用的問題，於是採用管理契約看來是最能夠避免所有法律上灰色地帶的方法。但在管理契約的簽訂年限上需要有些許的調整，根據美國當時的一般情況，機場的管理契約最長為 10 年，但橘郡必須要簽訂一個 20 年的契約，使得其所有的債券到期，如此才不需再被所有權轉移的條款限制其他可行的民營化方式。同時根據法律專家分析，在使用管理契約下，並沒有任何「機場盈餘」會從 John Wayne 機場直接轉移到橘郡政府手上，暗示橘郡政府是可以運用這些資金的。

除此之外，採用管理委外方式各可以使得機場更友善、更多元。私人企業通常會在機場發展更廣泛的零售通路，提供更多樣的產品與服務，好鎖定來往的旅客、機場員工以及機場附近住戶這些顧客群，這些服務如會議設施以及旅館等等，同時會發展更高附加價值的不動產運用。而以上的這些行為需要十分專業的知識以及創新型的企業文化，而這些都不是政府部門可以做到的，故採用管理契約引進優秀的私人企業將有助於打造這些高附加價值的設備以及不動產開發。而在這些開發後，旅客有更多的商品與服務可以選擇，而機場管理者則獲得更高的利潤以及銷售量。

1. 與航空公司達成更好的合作協定：原本美國的航空業者當反對機場進行民營化，因為懼怕民營化後，私人企業會收取航空業者更多的相關停靠費用。但在 1995 年，採用管理契約的印地安納亞波尼斯機場為航空業者節省了大額的成本後，航空公司便改變其態度為支持這樣的行為。甚至有些航空公司也想要成為管理契約的承包廠商，同時進行投資使機場的營運變得更有效率，為自己節省更多的成本。
2. 與機場附近居民達成更公平的協定：私人企業一向比政府部門更有彈性，在與機場附近居民就噪音等問題進行賠償協商時也更有技巧。其中最常用的一種方式便是幫助附近居民改善其社區環境，便補償其資金。更甚者還給於附近居民一部分

的股權，使得機場發展的成果可以與附近的居民共享，以此來降低附近居民對於機場發展的反感與對峙行為的發生。

故在採用管理契約之後，受託企業的彈性以及專業知識，將能夠使機場的營運更具效率，同時其與航空公司以及附近居民的協商手法，也能有效得降低反對的力量，使機場的發展更加，為橘郡帶來更多的利益。

在實施辦法上，橘郡政府必須要徵求有意願的私人企業提供其大致的發展策略。然後政府可以聘請聲譽良好且專業能力豐富的顧問公司來幫忙檢視這些有意願的企業，挑選出幾個可行的企業，並設計後續的競標方式與指定競標公司必須提供的文件等等。下一階段便是要求選出的企業提供詳細的策略，政府提供這些企業意見，以供其修正策略與計畫。其後在給申請企業三至四個月的時間構思最詳細的計畫內容以及作法，政府在專業顧問公司的協助下選擇出最好的一家企業。最後階段便是協調管理費用與契約內容了。

五、英國採行委外管理之概況

英國政府視管理委外是一種民營化的方式，其特色是可以保留公部門的所有權但卻把生產的責任交由私部門來負責，不使用公部門自己的員工來生產產品或服務，然後由政府基金支付管理費給私部門企業來從事生產與管理。故要成功的使用管理委外這種方式，最先要做的便是吸引許多投標者來進行競標。

有一個理論可以支持管理委外這樣子的作法，其假設即使一個產業很難存在兩家企業競爭，但透過競標來爭取管理契約的方式卻可以把競爭帶進來。這些私部門企業透過競標來爭取營運獨占服務的權利。因為契約年限通常不長，故承包企業必須能夠降低成本並提高營運效率，否則將會輸給能提供更低價之新競標者。也因此消費者可以享受許多競爭下所帶來的優點，儘管這個產業內並沒有真的競爭的存在。

所以這種短期的契約就像是一種經銷權，可以提供更多的競爭存在。舉例來說，在

進入成本過高的情況下，會嚇阻潛在競爭者進入此產業。這是因為潛在競爭者需要投資大額的資金，但是卻有可能血本無歸，故導致現存廠商具有許多的優勢，使得競爭難以出現。但當公部門使用競標的方式來進行時，廠商只需要提供假設他們贏得契約，將會如何來進行營運的計畫，並沒有真正的投資，除非他們已經贏得了契約。也因此害怕風險，而不可能直接投資的廠商是有可能參與競標的，也因此對現存廠商造成了一種競爭。假設這些廠商沒有得標，也不夠是損失了準備標案的成本罷了。

而透過使用管理委外契約表達了一個事實，政府依然能夠保證供給無虞，即使政府並非真正的供給者。對於政府與納稅人的直接優點是成本的節省，一般水準是 20~40%。而民眾則會獲得改進的、更先進的服務，且勞動力通常會減少，因為私人企業可以更有效的使用人力。

而公會以及員工對此管理委外契約的抗拒，通常也會被私人企業可以提供員工更多的機會以及報酬的事實所削弱。在英國私人企業在退休金方面的福利雖然沒有政府來得好，但在基本的薪水、紅利以及其他的額外福利方面通常會比政府來得更好。而工會仍然是主要的反對力量，原因是不想失去權力，在英國工會花費了數百萬去遏止管理委外契約的發生，但還是失敗了。

一種聰明的作法，是設計種種機制來消除這些反對管理委外的敵意。一般的作法是給予現存的員工優先錄取新工作的機會。且在競標的過程中，選擇聲譽較佳的且經營較穩健的廠商。並且契約必須要設定清楚，使契約雙方都了解彼此的權利與義務。而通常處罰條款也必須要清楚說明罰金，假設無法達成要求的服務時必須支付，通常廠商需要提供債券當作抵押來確保罰款支付的能力。且政府也必須要盡一切努力去安撫廠商的焦慮，使廠商可以安心的執行其工作。

使用管理委外的報酬是驚人的。在使用了私部門的生產後，經濟上的圭臬再度被引進公部門。被種種限制以及工會所掌控的服務將被踢除轉而成為一種競爭的文化。且當承包企業試圖贏得合約並獲得續約時，將會使其努力的使其品質與價格具有競爭力，且

成本也會因為其營運效率而下降。而政府在使用管理委外契約時，如果想要降低成本則可以將部分的設備賣給承包廠商，而藉此所獲得的資金則可用來支應「優退」所需。畢竟就政府而言，強迫性的裁員是在民營化的過程中最為敏感的話題，政府值得盡力去避免其發生。透過提供員工優先機會去申請新的工作與鼓勵優退，政府通常採取的政策是「非強迫性裁員」。在這種政策下，有許多的員工會被調到其他的單位，且必要的話會加以重新訓練。

除了失業的問題之外，其他還有一些敏感的問題，如利益團體要如何安撫等等。原本負責運作此服務的高階經理人，因為採用管理委外而失去職位，此時可以提供其機會成為監督者，負責監督管理委外契約的運作。如此一來原本反對的力量反而成為確保承包廠商服務品質的良方。一個有趣的現象來自英國，當使用管理委外契約時，政府對於這些私人承包廠商的控制力居然大於對本身政府員工的控制力。且私人承包廠商會非常小心謹慎地達到政府滿意的績效表現以求能夠獲得續約的機會。

專業的契約設定以及監督可以克服廠商利用低價競標，而後卻靠著政府必須依賴其服務，而擅自提高產品價格的情況發生。假設競標的過程設計良好，監督工作執行妥當，便可以杜絕這類現象發生的可行性。此外，要私人承包廠商提供債券就為抵押，也可避免廠商「偷跑」而不提供服務的風險。在英國採用管理委外契約的方式年年在成長，且全國政府以及地方政府都有採取這類契約的現象，且獲得驚人的成功。

六、小結：經營管理委託合約之發展趨勢

由以上各個例子可以發現，使用管理委外方式的確是有相當多成功的例子，也因此整個公營事業民營化的過程中或公股事業管理中，以簽訂契約方式將經營管理權委外是一個可以參考的方法。同時在觀察世界各國管理委外個案的過程中不難發現較長的契約年限比較有助於公股事業在未來吸引具有良好管理能力之相關管理公司或廠商，較長的管理契約時間同時間亦有助於被委託之管理者可以有較為寬裕的時間從事組織再造，避免因為短期契約所導致的短視近利行為而導致委外管理成為短期的表現，再委託管理

單位退出之後反成為原公司的負擔。再者，管理契約必須提供被委託之管理者必要的激勵因素，除了擴大公司之獲利狀況外，同時亦必須避免因為追求績效成長而導致成本的高漲，因此亦須提供受委託管理者相關的節源誘因，以同時達到開源節流之效益。除了誘因之外，要避免受委託管理公司與原有公司之間的經營理念的差異，可以透過合理的股票比例作為被委託管理公司之報酬來源，有助其管理目標與原公司利益一致化。

此外，經營管理委託合約內涵再經歷多年來之演化，已由以往明顯的偏向有利管理公司一方，慢慢的開始轉移到對資產的所有權人有利的情況，最明顯的特色便是兩方開始共同的承擔風險以及報酬。上述變遷可以由三個最重要的趨勢來看，分別是契約年限增長、激勵性費用的比例增加以及管理公司開始投資資源於受託管理的公司上。

契約年限增長：為了能夠結合資產所有權人以及管理公司雙方的利益，那麼一個較長年限的管理契約是可以預期的。一個長期的契約代表雙方必須要能夠更加的緊密合作以追求雙方的互相成長，就資產所有權人而言，可以期望透過管理公司的專業管理能力以及長期的投入，獲得合理的長期報酬；相對的，就管理公司而言，長期契約代表可以獲得長期穩定的管理費來源，並以此管理費來維持公司成長所需的資本，因此雙方互蒙其利。但要簽訂長期合約代表著雙方必須對彼此有著高度的信賴，也因此能獲得長期合約的通常是大型的、知名的國際性飯店管理顧問公司，如四季飯店。

激勵性費用的比重增加：在以前管理契約以基本費用為主的情況下，旅館的所有權人會發現他們面對著一個兩難。過度積極的管理公司會花費大筆的費用在整修設備以追求更高規格的舒適程度，並且會花費高額的行銷費用在打造旅館的知名度，這些投資雖然可以提高旅館的盈餘，並且增加管理公司能獲得的管理費用，但也同時大幅增加了費用支出，傷害到了資產所有人的邊際報酬。也因為這種情況，資產所有人必須要制定一個付費機制，使得管理公司能夠在追求營收最大化的同時，也能夠注意到使得成本最小。也因此兩部分的管理費系統便誕生了，降低基本費所占的比率，增加激勵性費用的部份。基本費可以激勵管理公司去追求最大的營收以及利潤，而激勵性費用則可以針對縮減成本的行為給於獎賞，也因此可以提醒管理公司要記得注意縮減花費，激勵性費用較常見的比率是扣除固定費用前的現金流量之 10%。甚至於激勵性費用的給付方法也可以有效

的縮減花費，如規定激勵性費用的給付必須要在支付了負債以及旅館所有人的要求報酬後才能給予，如此便給了管理公司必須要獲得一定數額以上的現金流量才能領到激勵性費用，故更加強了管理公司縮減成本的決心。

管理公司開始投資資源於受託管理資產上：要讓雙方共同承擔營運風險以及報酬的最好方法，便是透過股權的轉移，讓管理公司握有所託管理公司的股權，如此管理公司才會努力的去追求公司的長期價值。也因此如果管理公司不願意去持有受託公司的股權，那麼通常便無法獲得較長期的契約。尤其在亞洲地區經歷了東南亞金融風暴之後，該地區的旅館所有人希望其風險不該由自己單獨承擔，負責營運的管理公司也該一起負責，也因此股權的轉移便成為在亞洲地區簽訂管理契約下，不可或缺的一個環節。

總結以上，可以得知目前整個管理契約的訂定上，資產所有者的權力慢慢的提高了，這主要是因為目前有能力興建大規模飯店的不動產投資人較少，但是能夠提供營運大規模飯店的管理公司卻有五、六家。同時，也隨著北美以及歐洲方面對旅館管理的能力已經開始提升，旅館管理已經不再是專業管理公司才能運作的事業，也因此管理公司的議價力自然就較以前為低。也因此在未來的發展中，不難預期管理契約的制定會更趨向一個平衡且由雙方共存共榮的方向。

第三章、國內個案研究

一、訪談樣本之選定

如前所述，本研究之研究對象為在已民營化之事業中，部分事業因具有政策性任務或產業發展特殊考量，爰經政策決定仍須維持一定政府持股比率，或政府仍維持重要的控制力的企業，通稱為「公股事業」且仍然為數不少。目前公股事業種類繁多，由金融業而至機械造紙等製造業，主管機關與產權結構複雜，由經濟部到財政部，也由直接持有到間接公股機構法人持有的方式均有。表一將目前公股事業依照公股持股比率大小排列，並列出其政策任務請參閱下表表 1。

因此，本研究樣本之選擇，首先必先考慮公股所佔之全部股權比重低於百分之 50 以下之企業。至於事業所擔負政策任務與否及任務多寡並不影響事業能否委託經營之決策。概因任何政策任務均能藉由精算而得知其成本，進而以補貼或納入績效衡量標準等方式處理。甚至部份所謂「政策任務」能因為公開討論而中止或回歸行政主管機關之公務預算。

表 3-1：政股持股比率小於 50% 與企業政策任務簡表

| 事業名稱 | 持股比率 (%) | 政策性任務 |
|----------|------------------------|---|
| 華南金控 | 1.99 臺銀持股 29.36 | 無 |
| 華擎公司 | 經濟部 5.27 開發基金 18.95 | 與經濟部技術處、工業局之技術管理面關聯甚廣。 |
| 兆豐金控 | 9.88 | 無 |
| 中華紙漿 | 9.98 | 維持國內用紙供應的穩定 |
| 彰化銀行 | 11.91 | 無 |
| 唐榮公司 | 13.32 | 維持不銹鋼市場競爭秩序 |
| 第一金控 | 14.91 | 無 |
| 台北捷運公司 | 17.14 | 捷運屬地方性任務，目前係由地方政府主管，本部僅監督其政策之擬訂推動，並未介入公司實務營運運作。 |
| 台北農產運銷公司 | 22.76 | 調節果菜供需，形成合理果菜價格。 |
| 中鋼公司 | 22.94 | 維持鋼鐵政策及國內中下游鋼鐵業之營運與獲 |

| | | |
|--------|-------|--|
| | | 利 |
| 中再保公司 | 23.28 | <p>1.住宅地震保險：中央再保與產險同業共同組成住宅地震保險共保組織，以共保方式承保住宅地震保險。產險同業簽單業務 100% 分給中再公司，再由中再公司轉分。</p> <p>2.強制汽機車責任保險： 中再公司配合政府政策，參與汽機車責任強制險共保組織,承接 20%之再保成分及參與相關之保險教育宣導與監理事務。</p> <p>3.政府政策性強制投保之公共意外責任險、中再公司參與核能電廠保險及大眾捷運乘客責任保險等，本公司均配合參與。</p> |
| 台肥公司 | 24.07 | 穩定國內肥料供應與價格 |
| 台灣企銀 | 26.96 | 無 |
| 台航公司 | 26.46 | <p>延續負擔離島居民之海運交通需求任務。</p> <p>配合全民防衛動員體系以協助國防運補使命。</p> |
| 陽明海運 | 35.83 | <p>1. 擔負經貿運輸並配合執行政府海運及經濟政策。</p> <p>2. 配合全民防衛動員體系以維護國防安全。</p> <p>3. 因應國際新局勢。</p> <p>4. 配合外交政策進行各種投資、採購、及邦交國外籍船員訓練。</p> |
| 關貿網路公司 | 36.11 | |
| 財金公司 | 37 | <p>建置全國金融機構間跨行資訊網路，提供跨行交易金流及資訊流服務。</p> <p>研發各項新種金融資金調撥及支付工具機制，提昇我國金融機構自動化服務層面。</p> <p>運用金融機構間跨行網路，配合提供檢警調機關偵辦金融不法案件所需之資訊相關作業。</p> |
| 台鹽公司 | 39.17 | 離業鹽民補償仍在辦理中 |
| 中華電信公司 | 41.37 | <p>1.普及服務。</p> <p>2.出租用戶迴路。</p> <p>3.國家發展重點計畫：「數位台灣計畫」。</p> |
| 合作金庫 | 42.41 | |
| 桃勤公司 | 45 | 桃勤公司係為政府與民間於 67 年合資成立之民營公司。該公司之主要政策性任務係為確保中正國際機場地勤作業安全及效率，以提高中正機場國際競爭力。 |

註：上述廿一家公股事業係依政府持股比率大小排列。

其次，本研究之第二個目的在考量在此特殊情況下，可否採取「委託經營」的方式，委託專業經理人管理，如此可引進民間活力與經營彈性，並將政府管理公營事業的防弊規定，轉化為委託經營管理契約，作為公股管理上可供思考之方向。惟如何制定合情合理的委任契約，俾收專業經營之效，亦可避免管理失序，應是關鍵。因此，只有經營範疇相對地能夠被清楚界定，母子公司的關係較為單純者，績效較易被清楚衡量。同時，產業的變動較不複雜，管理的良莠較能夠清楚地歸因者，亦較可能實施管理績效合約制度。因此，本研究之樣本選擇需具備第二個條件，亦即該公股事業之產業較為穩定，經營範疇相對地能夠被清楚界定者，為符合本研究進行個案研究之特徵廠商。

最後，本研究在選取樣本時，必須考慮一般化（Generalizability）的可能，亦即必須在給定的條件之下，盡可能選取差異化程度較大的樣本廠商，觀察其差異化程度是否對於管理績效合約制度的實施有不同的認知，或不同的窒礙程度。一般在區分公營事業時，往往使用下列構面進行分類。

1. 政府控制力量的多寡。政府控制力量的多寡，往往反映在政府以及泛公營機構對該公股事業的總持股數上。例如，政府對華南金控的直接持股雖少於 2%，但是卻透過台灣銀行對華南金控持股高達 29.36%，掌控超過 30% 的關鍵股權。相反地，華擎公司經濟部雖持有 5.27% 的股權，開發基金持有 18.95% 的股權，總計泛公股佔有 25% 的股權，然而，裕隆、中華等數個國內汽車廠則佔有近 75% 的股權。使得政府相對控制力量較弱。

2. 政策任務的高低。國營事業民營化通常是以績效提升為最重要的目標之一。然而，許多國營事業經歷民營化過程轉為公股事業之後，未完全釋股的原因通常是因為還負有不同的政策任務。例如桃勤公司負責桃園機場地勤作業，事關國家機場的營運安全任務。政府雖然持有 45% 股權，但是，泛公股的華航公司卻另外持有 49%，合計佔有該公司 94% 的股權。相反地，金融業在政府開放競爭之後，公股銀行必須要同民營銀行進行立足平等的競爭，因此過去所賦予的政策任務幾乎已經完全消失。政策任務的消失也反映在持續下降的公股持股比例上。

3. 市場上的壓力。部分公股事業雖然政府持股比例低於 50%,但是在產品（或服務）市場上仍然居於相對穩定與獨（寡）佔的地位，例如桃勤公司。相反地，部分公股事業則幾乎已經進入完全競爭市場。台鹽公司在食鹽開放進口之後，已趨於完全競爭，也自行進入高競爭的美粧事業。陽明海運則已走入國際參與國際船舶運輸的競爭。在資本市場上，台航、台鹽、陽明海運、華南金控已經成為上市公司，接受資本市場上投資人「用腳投票」來表達對公司經營團隊的監督。

根據以上 3 個構面，本研究選取桃勤公司、台航公司、台鹽公司、陽明海運、華擎公司等公司作為本研究的主要訪談與研究對象。下為「政府控制與政策任務」與「政府控制與競爭壓力」表，可看出本研究選取樣本在此 3 個構面上的分佈狀態。同時，為了解一般國營企業對管理績效合約制度的看法，本研究也訪談兩家國營事業作為對照組，分別是台灣菸酒公司以及財政部印刷廠。除此之外，本研究亦會訪談中鋼以了解公股事業在轉投資公司上的相關狀況。

表 3-2、政府控制 vs.政策任務

| | | 政府控制 | |
|----------|---|-----------|--------------|
| | | 低（低於 30%） | 高(30 to 49%) |
| 政策 任務 | 高 | 台航公司 | 桃勤公司、陽明海運 |
| | 低 | 第一金控、華擎公司 | 台鹽公司 |

資料來源：本研究整理

表 3-3、政府控制 vs.競爭壓力

| | | 政府控制 | |
|----------|---|-----------|--------------|
| | | 低（低於 30%） | 高(30 to 49%) |
| 競爭 壓力 | 高 | 第一金控、台航公司 | 台鹽公司、陽明海運 |
| | 低 | 華擎公司 | 桃勤公司 |

資料來源：本研究整理

本研究訪談於去（95）年 11 月中至 12 月底之期間進行訪談，訪談的時程以及訪談的對象，請參閱下表。

表 3-4、訪談的時程與訪談的對象

| 訪談公司 | 時間 | 地點 | 受訪者 | 職稱 |
|--------|------------|-------------|----------|--------------|
| 台鹽 | 2006/11/ | 台鹽台南總公司 | 黃慶如 | 副總經理 |
| 財政部印刷廠 | | 台中縣大里市印刷廠總部 | 邱森輝 | 總經理 |
| 華擎公司 | 2006/12/18 | 桃園大園公司廠部 | 林茂寅 | 總經理 |
| 桃勤公司 | 2006/12/18 | 桃園大園廠部 | 陳慶祥 | 總經理 |
| 台灣菸酒公司 | | 雲林斗六 | 鄭仁偉 | 前副總經理 |
| 台航公司 | 2007/01/11 | 台北總公司 | 張義源 | 總經理 |
| 陽明海運 | 2007/01/12 | 基隆七堵區總部大樓 | 黃望修, 吳瑞樑 | 董事長兼總執行長、稽核長 |
| 中信金控 | 2007/02/14 | 台北 | 許建基 | 總經理 |
| 第一金控 | 2007/3/6 | 台北 | 黃獻全 | 總經理 |

二、個案公司概况及訪談內容

(一) 陽明海運股份有限公司

1. 公司背景資料

陽明海運股份有限公司成立於民國 61 年 12 月 28 日。目前陽明海運擁有 79 艘營運船舶，承運能量高達 348 萬載重噸，船隊包括貨櫃船、散裝船、及代營巨型油輪。陽明海運之使命願景希望能成為卓越運輸集團，自成立以來，員工秉持『團隊、創新、誠信、務實』的經營理念，不斷創新求變、齊心協力、克服困難，以『準、快、穩、省』四大準則提供優良服務，成為全球名列前茅的海運公司。服務範圍涵蓋亞、美、歐三大洲，廣達 73 個國家，全球共有 170 餘個營運服務據點。

面對經營環境和客戶需求的快速變動，陽明海運集團不斷加強同業間的策略聯盟，如與日本 K-Line 以及韓國 Hanjin 等知名船公司合作。雖然為公股公司，但為爭取大陸沿

岸航運，亦與中國大陸中遠集團（COSCO）合作，擴增服務航線網與密集的航點，提供客戶多樣選擇的快捷海運服務；亦不斷運用新的資訊科技、升級軟硬體系統，以整合資訊提供客戶 e 化服務，並藉由流程改造，提升服務品質與效能。

陽明海運集團主要經營業務如下：

（1）國際定期海運業務：陽明海運公司經營國際定期貨櫃運輸，包括亞洲至北美東西岸、亞洲至歐洲與地中海，及歐洲與地中海至北美東岸等東西向主航線，以及亞洲區域間航線，另亦經營非定期海運業務，至 2004 年 11 月底，陽明將擁有七艘巴拿馬極限型散裝船，並代營兩艘中油油輪。

（2）貨櫃碼頭業務：在台灣基隆、高雄與美國洛杉磯、塔科瑪等港口設專用貨櫃碼頭，在船席安排、貨櫃裝卸與儲區管理方面擁有專業技術與豐富經驗，並搭配先進的軟體系統，保持最佳作業效率

（3）國際物流業務：配合客戶全球性佈局與分工趨勢，陽明集團成立「好好國際物流公司」，提供專屬的 訂單管理、倉儲管理、多國配送、流通加工、多國拆併櫃、海內外發貨中心、供應商庫存管理等專業服務。在台灣高雄港區內設有大型國際物流中心，並在歐、美洲 與中國大陸等主要港口設有專屬物流據點，提供高效率的物流服務網路。

（4）拖車運輸業務：駿明交通運輸公司是集團旗下專營台灣地區貨櫃拖車運輸之事業單位。除配合母公司與好好物流公司進行貨櫃托運與物流運輸配送之外，並提供一般貨主交提重櫃與空櫃之運輸服務。

陽明海運集團於民國 85 年 2 月由公營事業順利完成民營化，目前政府部份持股比率為交通部持 35.83% 股份。公司董監事席次組成中，在董事部份公股佔了 5 席，另外 2 席為民股，而監事部份 2 席均為公股。目前，陽明公司所擔負之政策性任務包括以下四項：擔負經貿運輸並配合執行政府海運及經濟政策。配合全民防衛動員體系以維護國防安全。因應國際新局勢。配合外交政策進行各種投資、採購、及邦交國外籍船員訓練。

2. 訪談內容

訪談對象為陽明海運集團董事長兼總經理黃望修先生，以及公司總稽核長吳瑞樑先生進行深度訪談，其半結構化訪談內容整理如下。

(1) 公司經理人之選擇

黃望修先生本身為組織內部升任之案例，過去已從事海運業務三十多年之經驗，由陽明公司基層財務人員做起，對於相關業務非常熟悉。關於公司經理人之選擇，黃望修先生認為不論是內部升任或是外部派任的決定，應當取決於企業本質，公司制度與文化才是取決之重點。黃望修先生認為，若企業本身習於競爭體系，不斷追求進步，且正向的企業文化已形成，公司制度亦完整規劃，則內部升任為較佳的考量，一來內部人員對於公司既定的文化以及制度較為熟悉，此外，對於內部員工之認識亦能減少內部員工之反彈。

針對陽明海運集團，黃望修先生認為公司所處之產業外部環境競爭十分激烈，公司發展的過程中，持續改進，期望能增進效率，在這方面，公司已形成良好制度，他認為內部升任經理人為較適合陽明集團之作法。陽明集團內部人員平時處理繁雜業務，甚知公司制度以及處事方針，內部升任之經理人能快速融入業務，延續陽明集團之展望；此外，內部升任之經理人與公司內部人員熟識，較易處理員工關係。

(2) 目標設定

陽明海運集團公司內部每年會召開高階經營管理年會，會議參與人員包括公司內部高階經理人以及董事。會議內容將討論公司年度預算、中長期發展計畫、業務部門之目標設定，規劃公司事業發展，訂定中長期發展目標，並研討公司精製化管理層面之實踐，諸如核心能力之提升及價值觀之實踐等。

目前，公司內部目標之設定主要是由各業務部門各自提出，再由公司高階經理層審核。公司認為，各部門之業務目標應由各部門各自定立較為合理，由於各部門為實際操作人員，對於業務上可能遭遇之困難以及進步空間較為了解，若由公司董事們訂定，也許會有目標不合實際之虞；因此，陽明公司各部門設立年度目標，並於公司年度經營管理年會時審核。

(3) 績效考核制度

陽明海運公司對於員工績效考核採用 KPI(Key Performance Index)制度，於高階經營管理年會時制定公司總體目標，依序再細分成各業務部門績效之目標，最後依達成比率發放績效獎金。公司之績效考量原則包含下列五點：工作目標達成度、工作品質之有效維持、工作的改善創新程度、團隊合作之程度、重要貢獻事項。

(4) 獎懲制度

陽明海運集團發展出一套績效獎金辦法，依據工作貢獻獎金計算公式計算之(見下表 2)，由公司總經理分配獎金。績效獎金基礎包含本薪、職務加給以及伙食津貼三項。總經理得自獎金總額至多提撥百分之十之金額予公司高階經理人，約略至三級主管以上，剩餘百分之九十則依據各部門主管或個人之貢獻度核發獎金。

表 3-5、陽明海運集團工作貢獻獎金計算公式

| 稅後純益(P) | 獎金總額(B) |
|-------------------|--|
| $P < X$ | $B = P * 4\%$ |
| $X \leq P \leq Y$ | $B = X * 5\% + (P - X) * 6\%$ |
| $Y < P \leq Z$ | $B = X * 5\% + (Y - X) * 6\% + (P - Y) * 7\%$ |
| $Z < P$ | $B = X * 5\% + (Y - X) * 6\% + (P - Y) * 7\% + (P - Z) * 10\%$ |

備註：P=稅後純益；B=獎金總額；X=每股純益為 0.5 元所需之稅後純益；

Y=每股純益為 0.8 元所需之稅後純益；Z=每股純益為 1.2 元所需之稅後純益；

(5) 對約束機制之看法

董事長兼總執行長黃望修先生認為公司之約束機制有賴於健全之董事會，完善公司治理，若董事會善盡監督、控制以及目標導正之責任，不過度干涉公司內部運作，不論是董事會董監事為內部或外部人士組成，都能達到良好的約束效果。

對於 CEO 任期制度之看法，他認為 CEO 之任期不需硬性規定，而該視其績效，交由董事會決定。他認為若任期採硬性規定時，反而會造成經理人怠惰的保障，失去進步之動力。最後，關於導入管理契約方面之看法，黃董事長認為，若要求經理人承購特別股之措施仍有諸多待爭議之處，若真要實行，必需另規劃嚴格之控管機制。因為只要涉入股權問題，內線交易的疑慮就難以消除。也難以制遏不肖 CEO 透過假消息牟取不法利

盈利的情事。因此，除非有良好的配套措施，不宜施行。

整體而言，陽明海運公司之公司治理方式接近一般民營企業之制度，黃總執行長認為，陽明公司不斷思索如何保留公股事業之優勢，同時導入民營企業良好之經營機制與彈性。維持公股事業的身份在信用評等以及穩定公司士氣上有重大的優勢，民營化後著重於新公司制度與新文化的建立，對效率與市場回應的提升有很大的助益，因此，近年來績效不斷上升。

對於持續釋股的民營化進程，黃總執行長持個人反對的態度，特別反對為籌措財源而大賣公股的民營化持反對的態度。他認為公股維持適當比例能讓公司在經營上較為穩定，公司得以專心經營業務，長期經營策略也較易擬定。

（二）臺鹽實業股份有限公司

1. 公司簡介

台鹽公司於民國 41 年創立，成立臺灣製鹽總廠，隸屬經濟部鹽業整理委員會，至民國 70 年改隸經濟部，為配合政府國營事業民營化政策，於民國 84 年改制為臺鹽實業股份有限公司。民國 94 年 3 月，台鹽上級所屬機關由經濟部改為財政部，現已轉由經濟部主管。目前財政部仍持有 39.17% 的股份，在 12 席董監事中，官股代表即佔了 8 個席次，擁有絕對的控制權。

台鹽公司從成立臺灣製鹽總廠一直到改制公司為止，經營的重點均侷限在於製鹽及鹽的副產品，在此一階段，台鹽的產品雖漸漸增加，但始終固守在鹽的領域內，營收的成長主要來自於鹽價的調漲及產品組合的調整，因為享有獨家壟斷的權利，所以獲利相當穩定。大體而言，傳統在台鹽生存在零競爭的環境裡，所以欠缺較為明顯、具體的競爭策略。

民國七十年代，自由化、國際化政策已成為經濟潮流，申請加入 GATT/WTO，成為政府施政之重要目標。民國八十一年經濟部宣佈將台鹽等四家國營事業，列為第二批民營化對象。民國八十四年，經濟部擬定「鹽品自由化方案」，以階段性、漸進方式逐步開放鹽品自由進口。這些外在環境的巨大變化，促使台鹽於八十四年七月改制為股份有限公司組織型態，並採取逐步縮減曬鹽規模、赴海外投資鹽場、鹽產品多樣化、企業多角

化的經營策略。

台鹽在民營化後，根據經濟部規劃方案，公司 98.7%的土地要繳回國庫，資本額減為 25 億元；而長期受到保護的鹽品，也將面臨市場開放的競爭壓力。鑒於公司資源有限，台鹽將原本複合式多角化經營策略與方針逐漸修正為鞏固核心本業的聚焦式經營，除此之外，積極推動營利模式的創新，在兼顧員工福利前提下，追求品牌年輕化及市場國際化，同時避免不必要的多角化。也就是優先鞏固核心事業，而此核心事業就是台鹽在該領域有機會扮演市場領導角色者，包括原有的核心本業（工業用鹽及食用鹽品）及後續進入的生技（膠原蛋白、微生物製劑）事業。

2. 台鹽持續釋股之問題

台鹽在一連串整頓過程中，曾被公認為是台灣國營企業的模範生、民營化的典範，然在公司治理等人事問題中卻引發諸多爭議。公司內部員工認為黨政高層或政治人物參與公司的經營治理，是否能致力於改善公司長期的經營績效，而非只考量短期績效表現，對於公司永續經營的目標將可能是一大考驗。人事問題反映出國營事業在民營化過程中，無可避免政治力介入公司的經營管理，主管機關應研擬更周全的法令規範，促使公營事業在民營化過程中仍確保公司治理及經營績效。

3. 管理契約實施可行性調查

● 經理人選任

因政府乃握有 39.17%的股份，董事長及總經理主要仍由財政部指派，但為確保國營事業能以企業化經營方式運作，應以專業經理人為首要考量，盡量避免民意代表及政治人物來擔任高階經理人的職務。而因為前民代帶來大批原來的選舉樁腳，以公司內部資源進行酬庸樁腳，或以短期化的經營策略配合選舉造勢需要，都影響公司商譽及長期發展。

此外，主管機關應考量，同時由官方委派董事長、總經理或副總經理的方式，是否容易引發派系問題而造成經營活動的窒礙難行，值得研議。除董事長外，其餘高階經理人應由內部升任為佳，應避免外部空降經理人來打擊內部員工的士氣。

- 目標設定程序

台鹽公司受訪者黃慶如副總經理認為首要的工作是完善公司治理機制。台鹽公司既已民營化，則政府不該再度介入台鹽內部事物，還給台鹽公司一個完整的自主經營環境。一旦公司治理完善，則目標制訂，以及後續的控制、監督、考核、激勵都可以透過代表公股利益的董事會來執行。

目前公司策略及營運目標之制定程序，主要仍由高階經營團隊與董事會共同訂定，經理人應向董事會提報該年度之營運目標及短期之事業計劃，以供董事會之後續的控制、監督及考核。

- 激勵系統

民營化之後，面臨劇烈的產業競爭，員工都深知「退一步即無死所」的道理，自動加班，努力工作，與民營化之前的工作態度大不相同。因此，黃副總認為，民營化所帶來的競爭壓力是最好的激勵機制。同時，大幅鬆綁激勵制度，曾經創下員工年領 20 個月，媲美高科技電子公司之記錄。由於已經為上市公司，高階經理人及下屬員工的薪酬設計皆依公司章程提報董事會同意，其薪資結構設計已比照私人機關，政府並無直接干預公司內部的薪酬制度。

- 對約束機制的看法

台鹽董事長由政府任命的情形下，已代表官股進行監督之責，董事長個人無須持有該公司股份即可擔任該職務，而公司的經營團隊需向董事會負責，並由董事會定期對經營團隊進行績效考核。

4. 小結

儘管目前官股仍持有台鹽公司 39.17% 的股份，但對於一個持續釋股的公股事業來說，政府應扮演著最大股東的角色，確實執行監督的責任，而非實際干預公司的經營活動，如此一來才能真正地引進市場機制，促使公營事業在持續釋股過程中仍確保公司治理及經營績效。

(三) 臺灣航業有限公司

1. 公司概況

臺灣航業有限公司成立於民國三十五年七月一日，為台灣光復後成立的唯一省營航業公司，對於維持台灣海上交通，協助拓展我國對外貿易，輸入民生物資，平抑運價，賺取外匯收益，配合國防軍運，培植航運人才，創造就業機會，支援國內造船工業等，具有極肯定的貢獻；而於促進國家整體經濟建設，拓展市場，更是功不可沒。根據 96 年公開說明書，目前台航持股比例為財政部 26.46%、台灣銀行 5.35%，而董事會的組成為董事 7 席，監事 2 席；官股董事占 4 席，官股監事占 2 席。最大的非官股代表為台灣銀行，無工會代表。台航為上市公司，由董事會監督控制，公司的營運活動皆依其董事會決議。雖然台航早已民營化，但目前仍然須背負離島交通的政策任務，一年約會帶來 5000 萬至 7000 萬元台幣的政策虧損。

台航公司現有營運船舶共計 29 艘，其中自有船舶 19 艘、代營船舶 10 艘。2005 年度全球經濟蓬勃發展，各區域的經濟成長率普遍皆優於 2004 年度，尤其是中國大陸仍扮演世界工廠的角色，對外貿易量增長，加上基礎建設持續進行，對鋼材等原物料需求快速成長，不僅促使全球不同區域間大宗物資貿易增長，更擴大散裝貨運運能的需求，進而帶動散裝航運的景氣。2006 年以後全球鋼鐵等大宗物資生產成長，雖不及 2003 到 2005 年期間的熱絡，但仍有的成長，又 2006 年澳洲、巴西鐵礦砂漲價 10%，散裝船噸需求仍多，一般對散裝乾貨均持樂觀看法。台航公司在 94 年度營收與獲利創下歷史新高，展望 95 年將在既有散裝市場基礎上穩定獲利，13 艘散裝貨輪中有七艘傭船合約在 95 年到期，屆時將選擇市場有利時機更換新約，加以原有兩岸三地貨櫃業務平穩，及新增之台中港 LNG 托船業務，2006 年仍屬高獲利的年度。

2. 產業與競爭概況

台航所處的航運業是屬於技術穩定度高的產業，然而在民營化之後，台航已走向國際化，因此目前面對的是價格波動較為劇烈的航運產業環境，競爭者來自世界各國，競爭相當激烈，若世界各船公司訂造之新船將陸續密集交船加入營運，船舶噸位供應將大量增加，假如國際經濟景氣無法持續旺盛，將有供過於求之虞。至於台航所面對的外部利益團體壓力較低，因為台航目前依循的是法規為國際公約，不受國內政府條例所限，

政府及利益團體無從干預施壓，讓台航在國際的市場競爭下有主控權。

3. 公司營運歷史

臺灣航業有限公司成立於民國三十五年七月一日，資本額法幣一百億元，為台灣光復後成立的唯一省營航業公司。民國三十八年四月「臺灣航業有限公司」改組為「臺灣航業股份有限公司」，資本額改為新台幣三仟萬元（招商局一仟二百萬元，台灣省政府及台灣銀行各九佰萬元）。民國八十七年六月二十日為民營化基準日，六月二十四日股票掛牌上市，完成民營化。民國八十八年起進行擴充自有船隊計劃陸續簽約建造新船，至九十四年十月止共有 50,000 噸級輕便型散裝貨輪 五艘；73,000 噸級及 77,000 噸級巴拿馬極限型散裝貨輪六艘交船並加入營運。目前資本額為新台幣 41.73 億元。

台航從成立時是為了離島交通往來而存在的，雖然一開始被定位為公營事業，不過直到民國 87 年正式成為民營化上市公司前，歷來省政府、交通部對於台航的干預不多，使得台航公司可以維持相當程度的自主經營。

台航主要的營運項目為遠洋航線的散裝貨櫃，用來經營時僱船或承載大宗物資業務；貨櫃船用來經營兩岸三地貨櫃運輸；而代營油輪則負責中油進口原油及本島成品油運輸。在沿海航線部分的運煤推駁船，負責高雄、興達肩駁煤運輸。最後的港勤業務方面的港勤拖船則用來大油輪及液化天然氣船靠、離港之拖帶業務。未來，將持續拓展散裝運輸業務、得標中油公司北部液化天然氣接收拖船勞務工作。

台航擁有的優勢為散裝船隊年輕，台航船隊除台中輪及基隆輪外，餘為自 89 年起陸續建新造，特別的是台航還能掌握低價造船時機，使平均造船成本及營運成本降低。

4. 政策任務

台航雖然已為上市公司，但為了延續負擔離島居民之海運交通需求任務，每年均產生政策虧損約 6.7 千萬；現階段台華輪的離島運輸使命也許會在未來隨著台華輪的除役而告一段落。因此，現階段台航公司將公營時代所遺留的政策性任務視為階段性任務，當此階段性任務告終，以及離退老海員的生活安置結束，台航表示民營化將會更往前邁向一步。

5. 目前遭遇問題

(1) 政策性任務而產生的虧損：台航已為一上市公司，是受到資本市場及在產品市場上接受國際競爭的公司，然卻因為政策性任務所累，造成部分政策虧損，以 2004 年為例，政府也只給予象徵性的 500 萬元補助，對台航來說無疑是一種額外的負擔。

(2) 激勵制度不足：高階經營團隊，尤其為總經理並須對公司整體營運績效負責，但在財政部公股小組決議停止董事長及總經理不得拿員工紅利後，公司對於總經理的激勵獎酬可說趨近於無，公司營運績效應該與總經理的獎酬等同上升，另外，董事長及總經理非經常性薪資也不得超過總薪資的二分之一。

6. 對約束機制的看法

(1) CEO 選任方法

台航在民國 87 年民營化之前，高階經營者皆由台灣省長所任命，直到民營化之後，便改由公股所控制的董事會任命。綜合而言，台航表示 CEO 選任需要綜合考量多方情況。內部任命雖較穩定順暢，但卻容易產生泛政治化的問題；外部提升則適合在重大變革的時點，否則難以短時間內掌握公司營運狀況。

(2) 目標設定程序

根據台航公司年報顯示台航的長短期發展計畫為：台航既有散裝船舶將擇適當時機換約以謀求最大利潤。將以自有液化天然氣拖船經營中油公司於台中港業化天然氣運輸船進出港拖帶業務，長期仍將續擴充散裝船隊，未來 10 年營運船舶以達 25 艘以上為目標，船型亦將考慮應加海岬型散裝船。貨櫃船業務仍持續視中國大陸及東南亞地區經濟發展情形，規劃增闢新航線。

台航為上市公司，目標設定皆依其金管會相關規定執行。目標設定步驟如下：

1. 各部門提出各自負責業務的下年度營運目標
2. 提報至財務部，財務部扮演監督管控的角色，將去年度的營運成果與今年度營運目標作一比較，提出報告。
3. 召開檢討會，由總經理主持，根據財務部的資料，討論如何調整目標

4. 交由董事長核定
5. 董事會決議通過公司下年度的營運目標

台航目標設定為董事會掌控，主要以營運目標、成本目標等利潤導向來設定目標，且台航認為單年期目標，也就是以一年期為基準來設定，較能避免產業環境變化所造成的失敗及提高目標達成度。

(3) 考核目標執行達成率

台航的目標考核方式與一般的民營公司類似，根據預期績效及實際績效之比且提出財務預測，也就是營收與預算間的評估。

(4) 懲罰及激勵制度

台航經理人在績效達成與否的影響為：達成目標沒有特別的績效獎金，而目標未達成則減少薪酬。此種作法將難以提升台航營運績效。

(5) 約束制度

台航認為責任追究制度的確能避免經營者做出圖利個人及危害到公司的權益的決策，且台航為上市公司勢必還要承擔刑事上的責任。至於承購一定的比例的特別股，做為股權激勵，應也能為激勵制度不足的經營者產生激勵效果。有鑑於台航為上市公司，所有的股權交易都必須符合金管會的規範約束，且在自由資本市場的競爭下及投資人的投資監督下，台航高階經營者將會更以公司利益為主。

(6) 完全釋股之困難度評估

台航在公股民營企業中，是民營化相當高的公司，除了重大案件必須向公股主管機關報備及有政策性任務的責任外，其實台航已上市上櫃且早就走向國際的市場競爭。

(四) 桃園航勤股份有限公司

1. 公司概況

1978年12月1日交通部基於維護機場安全與發展民航交通政策之考量，與中華航空公司共同籌劃組成立「桃園航勤股份有限公司」1979年2月26日中正機場第一航廈啟用，

桃勤順利整合台勤、國泰、復興及西北等多家地勤公司之人員與裝備，以『安全、效率、服務』為目標，為往來台灣、飛航世界的航機，提供完善的地勤專業服務。

桃勤公司係由中華民國交通部與中華航空公司、美商優比速航空公司共同投資組成，全年無休地提供往返中正國際機場之航機所需全方位地勤服務，為國內最具規模之專業地勤服務公司，自成立至 2003 年為止，以提供服務航機 758,459 架次，旅客 208,940,952 人次，貨運 19,246,059 噸。桃勤公司除於地勤業率先取得 ISO 國際品質認證外，亦為國際航空運輸協會(IATA)之地勤委員會(GROUND HANDLING COUNCIL)會員公司，在國際地勤服務資訊上，與世界各先進地區同步接軌。交通部、華航及美商優比速持有股份分別為：45%，49%，以及 6%。桃勤目前的董事會組成為董事 11 席，監事 2 席；官股董事占 5 席，監事 1 席，工會代表官股占一席。

雖然桃勤目前最大的非官股股東為華航，但華航對桃勤的營運業務干涉不多，除了會計財務方面，因為華航並沒有把桃勤視為親密且重要的子公司，所以大部分的控制權仍在交通部，維護國家機場的政策性任務為桃勤成為難以民營化的原因。

2. 產業及競爭環境

機場地勤業包含範圍很廣，從機坪的航勤、餐勤、航空倉儲到航站內的旅客服務勤務等等。

1999 年底到 2000 年初地勤代理業務從桃勤、台勤的單一專營型態走向自由競爭的市場局面，2001 年間機場地勤業企圖藉由官股釋股作業，完全擺脫半官方的色彩，走向徹底的民營化，預期未來我國地勤業務能走向市場開放。

過去機場地勤業務屬於專營形態，因此對於 GSE 採購上，以價格及功能為主要購買指標，而 1999 年底起，中正機場地勤業務已經開放長榮航勤承攬營運，目前大約承攬 1/3 中正機場航空公司之地勤業務，面對此一生態上的轉變，桃勤方面也有所回應，開始朝營運、品質、生產力、研發技術、工會關係、顧客關係等目標改善。另外，在機場貨運站民營化之後，地勤業務的民航局持有之官股亦將陸續釋出，桃勤方面目前持股比例為中華航空 49%、交通部 45%、UPS 6%。而台勤方面，已由華航持有 98% 股權局面轉為華航、遠東及國產實業共同持分的態勢。

因此，桃勤目前所面臨的主要競爭者為台勤及長榮航勤，不僅產業環境變動提高，地勤業務也走入激烈競爭時代，因此不論在經營策略或是裝備採購上，都要跳脫過去經營模式，公司才能獲得更高的利潤。除了競爭者，桃勤當前迫切解決的問題，便是公司工會的壓力，包括工會抗爭及建立勞資雙方互信關係。

我國地區航勤公司去年總市場規模估計約為 34 億元台幣，其產值估算不包括航空公司自辦航勤業務。若以平均 15% 的獲利能力計算，估計總淨利約在 5.1 億台幣上下。我國航勤業的優勢：在於經營經驗豐富，可以面對各種不同的市場挑戰，並且擁有多數裝備的設計發包能力。弱勢：則在於過去市場壟斷，並不以高效率經營為中重點發展方向，因此在經營效率上較為低落，經營理念上比較無法面對激烈市場競爭的環境。機會：則包括亞洲地區航空旅運需求仍然看好、進入 WTO 後能藉由觀光及商務需求量的增加，刺激航班加速成長，間接增加地勤業務量的需求。而三通開放後面對另一波可能運量需求增加也為地勤業務帶來可能的商機。威脅：則有國際方面受到外國新興跨國地勤業務經營集團所帶來的潛在競爭壓力、機場地勤業務自由化的潮流影響，各方面費用被迫降低所引發的獲利短少；國內線方面則受到高鐵營運計畫的客源瓜分陰影，若國內線航空旅運量維持 4.6% 的成長率，屆時將有 13.08% 弱人次旅運量被高鐵吸收，若不及早提出因應對策，則對於航空旅運量上造成一大威脅，或許可以參考歐洲作法，討論高鐵與航空聯盟的策略。

表 3-6、國內各航空站營業公司一覽表

| 營業地點 | 營業公司 |
|---------------|---------------|
| 桃園國際航空站 | 桃勤公司、長榮航勤公司 |
| 高雄國際航空站 | 立榮航空公司、台勤公司 |
| 台北國際航空站 | 立榮航空公司、台勤公司 |
| 花蓮航空站 | 台勤公司 |
| 馬公航空站 | 立榮航空公司、復興航空公司 |
| 台南航空站 | 台勤公司 |
| 台東航空站 | 立榮航空公司、桃勤公司 |
| 台中航空站 | 立榮航空公司、台勤公司 |
| 金門航空站 | 立榮航空公司、台勤公司 |
| 嘉義航空站 | 立榮航空公司 |
| 桃園國際航空站（機艙清潔） | 華夏公司 |

3. 公司營運

(1) 公司營運歷史

1997年9月9日為便於桃園中正國際機場啟用及配合民航事業之整體發展，統一地勤作業，便由交通部民航局與中華航空公司組織籌備委員會，籌組地勤服務公司。1978年11月8日設立登記成立「桃園航勤服務股份有限公司」，隨後在1993年更名為「桃園航勤股份有限公司」。1994年桃勤申請加入國際航空運輸會員之地勤委員會會員。1998年3月25日全公司服務品質經英國BSI公司考核通過，獲得ISO-9002認證，對於提昇服務品質有相當之助益，在業界具有指標作用。12月30日為健全公司內部稽核組織功能，執行品質業務與財務稽核等工作，成立稽核室。1999年4月20日轉投資台灣懷霖工業股份有限公司，從事航空貨盤櫃設計、生產、銷售。9月配合母公司集團整體策略，投資華儲股份有限公司。2000年成立台東特遣作業組，承接台東豐年機場遠東、復興、華信等航空公司之地勤業務。航空貨櫃及貨盤維修工廠通過民航局檢定。2001年5月23日設立子公司桃友股份有限公司。在2002年6月3日桃勤公司的ISO國際品質認證成功轉換為ISO 9001:2000。

(2) 服務項目

桃勤的服務如下：1.作業管制中心，提供最正確的航情資訊給有關作業單位，作為人力、裝備調派之參考，以滿足客戶需求、提升服務品質，即時發揮通報功能，有效掌控危機處理，確保達成「安全、服務、效率」的作業品質。2.旅客服務組為地勤部六組當中唯一為旅客提供直接服務的組別，組員們細心周到的服務，正代表著國人尚禮好客的民族性，無論近親遠來都可享受到最便利、最周到的服務，讓旅客能有賓至如歸的感受。3.機坪服務組主要提供各型航機，停降中正機場所需之場面服務。組員除需具重裝備操作之技能外，亦需熟練接送航機過程中的各項知能，以引導航機順利安全的起降。4.裝卸服務組主要負責航機行李、貨物之裝卸服務。組員多能憑著豐富的經驗及熟練的作業技巧，安全又精確地達成任務，使客戶無後顧之憂。5.貨物服務組提供郵件、貨物安全完善的裝載調度服務，使其皆能準確且完整的送達目的地。6.裝修服務部主要負責維修本公司之地勤作業裝備，使之發揮最佳性能及確保作業安全。裝修部以其體貼入微的養護補給，支援地勤部之裝備需求與運作，對奠定桃勤穩定之服務品質功不可沒。

表 3-7、桃勤公司與長勤公司佔中正國際機場業務比較表

| 中正國際機場 | 航空公司客戶 | 客戶市佔率 | 航機服務架次 | 航機市佔率 |
|--------|--------|--------|---------|-------|
| 桃勤公司 | 30% | 81.1 % | 4,490.5 | 68.5% |
| 長勤公司 | 7% | 18.9 % | 2,063.5 | 31.5% |
| 合計 | 37% | 100 % | 6,554.0 | 100 % |

由於台灣位於亞太中心的樞紐，加上近年來我國積極拓展航權，建立各地飛航網路，中正機場航機起降架次及國際航空客貨運量均不斷成長。隨著服務項目的增加及素質的提升，桃勤亦陸續增置許多先進的設備，以提供最高級的服務品質。

桃勤更提供專業的訓練以確保員工的素質。為了取得顧客的信任與公司的信譽桃勤公司為提升服務品質，在全體同仁參與下，於八十七年五月二十日取得 ISO 9002 認證後，九十一年六月三日正式通過 ISO 9001/2000 年版之轉版授證。未來將藉由定期之內、外部稽核，持續改善品質管理系統，使地勤作業達到安全、服務、效率之經營理念。更於 1996 年起本公司加入國際空運組織(IATA)下設立地勤協會(IGHC)，成為全球地勤之一員，為世界各國之航空公司提供符合國際標準的全方位地勤服務。並於 2006 年通過國際空運組織(IATA)地勤代理品質認證(Airport Handling Manual 804)，用以規範地勤代理服務之品質與水準，亦為目前地勤代理業唯一具公信力的認證。

(3) 政策任務

因交通部持股佔 45%，對桃勤的影響力仍相當龐大，桃勤主要多是以提供社會大眾公平普遍的服務為其政策性任務。所以桃勤的主要政策性任務便是「為確保中正國際機場地勤作業安全及效率，以提高中正機場國際競爭力。」為桃勤存在的理由及目的。

(4) 產業工會意見

產業工會認為之前在松山機場班機少、員工少、閒置冗員更少，每位員工的年終獎金都保持在四個月薪資以上。然而隨著政府政策到桃園來，為桃勤效命，員工卻未因配

合政策而得到應得的報酬。公司未將賺來的利潤回饋、照顧、獎勵員工，讓員工體會到公司只視員工維生產機器。過去上層領導者管理者，為鞏固期既得利益，設定不合理的晉升制度，私設 16 級職等薪資結構，並利用每年七月之年度調薪及年終考績晉薪等均讓員工心生不滿。桃勤工會應運而生。

4. 目前遭遇問題 (因國營事業產生的問題、工會罷工、CEO)

(1) 工會影響力

工會抗爭-(自由時報) 2003 年，負責桃園中正機場勤務的桃勤公司，工會因不滿資方調薪方式，便以罷工方式表達忿怒。桃勤工會表示：民國 90 年、91 年調薪時，總經理調薪 8.6%、7.8%，但員工只調 1.5%，總經理要員工共體時艱，卻自肥調薪；桃勤每年上繳國庫數億元，他們的待遇卻未公平對待，在屢次陳情無效下，才決定群起罷工。

2 高階經營者繼任難產

若由內部提升的方式會出現派系互爭，各方持有不同意見，甚至副總經理曾經空缺 2 年，最後便由交通部硬推一位人選出來填補空缺。

(2) 成本結構高

桃勤成本結構比民營的長榮航勤高，原因在於人事成本過高，佔營運成本的 83%，包括員工保險、退休金等。

(3) 激勵制度不足

高階經營團隊，尤其為總經理並須對公司整體營運績效負責，但在財政部公股小組決議停止董事長及總經理不得拿員工紅利外，董事長及總經理兼職薪資也不得超過總薪資的二分之一，但公司並沒有對於總經理的有額外的激勵獎酬，以一般民營化企業來看，公司營運績效應該與總經理的獎酬等同上升。

5. 管理契約實施可行性調查

(1) CEO 選任方法

桃勤認為當董事長為政治任命，而總經理是專業任命時，容易產生衝突；因為政治

與專業所著重的目標不同。若經理人選任採內部提升，便會產生各派系的內鬥，不過由於桃勤有強勢工會的壓力，而對於想動用私人關係的高階產生牽制作用；相反的，若採外部選任，則需要一段時間了解適應內部經營。更提出 CEO 公開遴選的競爭制度，在台灣並不適合採用，原因在於國營企業有官股的包袱、專業能力的要求及期望的壓力，再加上台灣的舉薦制度透明度相當低。桃勤屬於國營企業，因此在 CEO 的選任在必須考慮到政治因素，甚至在工會龐大的壓力下，會受到內部員工各派系的影響，這是桃勤難以完全釋股之因。

(2) 目標設定程序

桃勤的營運目標會根據每年編列的預算，來設定最終的成本目標。另外航勤屬於服務業，所以維持客戶的信任是為了桃勤建立未來持續合作。

(3) 懲罰及激勵制度

桃勤在激勵制度上，沒有特別的激勵，只有年終獎金。同時年終獎金的計算基礎是以平均主義的分配方式進行。所以往往基層可以有 6 個月年終獎金、但高階經營者只有 2.5 個月；另財政部公股小組決議停止董事及總經理拿員工紅利的權利。形成對高階經理人反激勵的現象。

(4) 完全釋股困難度評估

桃勤在工會不斷施壓及以政策性任務為己任之下，成為桃勤無法完全釋股之阻礙。

(五) 華擎公司

1. 公司概況

華擎公司於八十四年七月二十四日經經濟部核准設立，從事汽車引擎及其零組件之設計、生產、銷售及維修等業務。目前，華擎公司已經可以提供客戶具有卓越性能及低污染的轎車、休旅車、SUV、商用車用引擎以及多功能車裝高科技設備、更提供從概念設計、細部設計、樣機、動力總成匹配、驗證到批量供應的客製化全方位解決方案。主要股東有裕隆汽車、三陽工業、中華汽車、行政院開發基金、交通銀行、經濟部、信通、信昌機械...等，資本額 16 億 8900 萬元；其中行政院開發基金及經濟部分別持有 18.95% 及 5.27% 之股份，在 12 席董監事中，官股佔了 3 個席次。經濟部投審會於 91 年 7 月初

通過華擎對中國投資案，華擎將與中華汽車、福建省汽車工業集團總公司合資 750 萬美元，在福州青口工業區成立福建華擎發動機工業公司，預計 91 年底導入 1.2 升引擎在當地生產，92 年再導入 1.3 升引擎，除供應東南汽車外，也將銷售給其他車廠。由於與裕隆汽車公司有相當密切的合作關係，再加上公司曾於民國 86 年對外公開發行股票，直至民國 94 年才停止公開發行，其管理及控制系統皆相當嚴謹，故華擎的營運模式及管理機制都相當接近民營化企業。

2. 產業與競爭概況

華擎公司引擎目前以內銷國內車廠為主，92 年度共計銷售 13,111 台，市場佔有率約為 70%。引擎銷售量與汽車之銷售量息息相關，汽車除被視為交通工具外更可視為休閒工具，其市場榮枯受景氣影響很大，未來汽車市場供需將隨國民所得增加及休閒風氣流行，使汽車成為家庭必需品，但由於受限於國內市場發展，再加上公司引擎性能表現在大陸、東南亞等地區深具競爭力，目前也正積極與海外車廠洽談，並拓展業務。

3. 公司營運

華擎公司於民國 83 年 8 月成立共用引擎公司籌備處，並於隔年正式成立。在經濟部推動國內汽車發展共用引擎計畫下，於 89 年完成台灣第 1 顆 1.2 升國造引擎，並搭載在中華三菱威利車款上，使得威利成為台灣第 1 輛自製率 100% 的車款。華擎公司於民國 89 年及 90 年相繼通過 ISO 14001 認證及 OHSAS 18000 認證，並於 92 年完成低污染/模組化動力系統及車輛匹配技術研發第二階段計畫，目前正積極拓展海外市場以提升銷售量。

華擎公司目前主要從事汽車引擎及其原物料、零組件、模具、治夾具之設計、生產、銷售、測試、鑄造、加工、檢驗、維護業務。此外，亦從事鋁合金壓鑄地板代工、技術諮詢顧問及進出口貿易業務，及一般進出口業務。

華擎公司為汽車引擎設計與製造的專業領導企業，具備自主設計、研發、製造引擎的能力，且具有引擎專利權，提供汽車業 ODM/OEM 引擎設計、製造、銷售和技術研發等專業服務，引擎性能在大陸、東南亞等地區深具競爭力。

4. 政策任務

由於臺灣當局將汽車工業列為重要產業，不斷進行扶持與推動，制定汽車工業發展策略，華擎公司目前仍致力於進行共用引擎開發，與經濟部技術處、工業局之技術管理面關聯甚廣，且最終計畫是將臺灣建成亞洲地區汽車零件生產供應基地。

5. 目前遭遇問題

引擎乃屬汽車工業中主要的核心產品，儘管華擎已具備自主設計、研發、製造引擎的能力，若要將自有引擎與其他車廠的車身底盤作搭配的可行性並不高，故其主要銷售對象僅限於國內少數幾家車廠。至民國 89 年為止，華擎機械仍處於虧損狀態，89 年迄今才勉強達到損益兩平的局面；受限於國內市場的發展，各車廠對是否採用華擎引擎態度模糊，華擎只好想辦法對外尋求機會，拓展海外市場以提升銷售量為當前主要的經營目標，然而華擎仍肩負著汽車工業發展的政策性任務，且官股在公司中所握有的影響力，適必影響海外，特別是大陸方面業務的拓展，如何有條件的取得政府支持並開放到海外投資乃當務之急。

6. 管理契約實施可行性調查

(1) CEO 選任方法

現任林總經理茂寅曾任職於裕隆汽車副總經理兼發言人，並在裕隆服務近 35 年後，於 88 年至華擎公司擔任總經理一職，屬裕隆汽車公司之內部借調，其任期隨著 3 年一任的董事會進行調整，在董監事的支持下，林總經理在華擎的時間將邁入第八年。基於華擎未來並無重大的組織變革計劃，林總經理認為，為求公司能穩定成長及永續經營，由公司『內部升任』的經理人是較為合適的，且對組織的衝擊也較小。

(2) 目標設定程序

華擎經營團隊每年向董事會提出 (1) 3-5 年的事業計劃 (2) 明年度營運目標，並提報今年度的營運成果讓董事會檢視目標達成率，目標內容包括營業目標、成本目標、品質目標、生產力目標及研發技術目標等；課級以上單位亦須提出詳細的行動計劃書，以便於控制、查核及監督。

(3) 考核目標執行達成率

針對經營團隊所提出的年度目標，必須於年中時進行『高階診斷』，若環境面臨突發性的重大變化，便可即時調整目標；在達成目標的過程中可針對目標及努力方向進行微調，於年底時由經營團隊及董事會來檢視其目標達成的成果。

(4) 懲罰及激勵制度

林總經理認為，雖然汽車工業屬研發比重較高的產業，但投入研發與實際產生收益的時間循環較長，且因環境條件的限制，故無法比照電子業採行員工分紅配股的激勵方式；經理人持股的激勵方式，以受雇者的角度來看是不錯的方式，但對於公司經營者來說，經理人持股代表著某種程度的風險。

即便是達到績效目標，華擎公司對於經理人較無實質的獎勵措施，華擎目前的激勵機制仍以現金獎勵的方式為主，全體員工保障薪資 14 個月，根據董事會授權辦法及內部授權辦法，董事長及總經理擁有 1.5 個月的彈性調整權限，故員工至多可領 3.5 個月的年終獎金，總經理亦然。

(5) 約束制度

林總經理表示，因華擎公司具有完善的權責委讓管理辦法，故無須採行責任追究制度來約束經理人的行為；而外部空降的經理人才適用於承購一定比例之特別股，促使經營者有更大的動力去提升公司績效；對於內部升任的經理人來說，一般的績效考核制度是較為常見且合理的，且是接受度比較高的。

(6) 完全釋股困難度之評估

受到非官股股東裕隆、中華、三陽等影響，華擎公司在實際上的經營運作已相當接近民營化企業，並具有完善的管理制度來約束及考核高階經營團隊之經營績效，由於行政院開發基金及經濟部仍分別持有 18.95% 及 5.27% 之華擎股份，官股除扮演好監督的角色外，應有條件支持公司未來的營運擴張計畫，讓已進行釋股之公股事業能有更多獨立發揮的空間。

(六) 中國信託金融控股股份有限公司

1. 公司概況

為了提供客戶完整的金融服務，以及建構國際化、多角化的金融版圖，中國信託金融控股(股)公司（以下簡稱中信金）於91年5月17日成立，並以中國信託商業銀行(股)公司為主體。中信金在第一階段納入中國信託綜合證券(股)公司及中國信託保險經紀人(股)公司，之後再陸續納入中國信託創業投資(股)公司、中國信託資產管理(股)公司、中國信託票券金融(股)公司及中信保全(股)公司等子公司，集團機構逐漸發展出完整之架構。同時根據客戶類型將所屬子公司劃分為兩大事業，包括個人金融事業、法人金融事業，旗下各事業部與各子公司組成矩陣型組織架構，以達成跨事業單位之資源共享與交互銷售活動，不但可為客戶提供全面性的金融服務，更可達到良好的大規模經濟效益與範疇經濟效益。因此，中國信託金融控股公司旗下子公司包含中國信託金融控股、中國信託商業銀行、中國信託保險經紀人、中國信託綜合證券、中國信託創投、中國信託資產管理、中國信託票券、中信保全及台灣彩券，其所持有子公司股份大多為100%的直接控股，故可以發揮較好的策略控制效果。

表 3-8、中信金控信用評等表

| 評等類別 | 評等機構 | 信用評等等級 | | 展望 | 其他項目 | 生效日期 |
|----------|-----------------------------|---------|-----------|----|-------------------------------|-----------|
| | | 長期 | 短期 | | | |
| 國際 評等 | 穆迪(Moody's) | - | - | 穩定 | Issuer rating: Baa1 | 2005.10 |
| | 標準普爾 (Standard & Poor's) | BBB | A-3 | 正向 | - | 2005.6.19 |
| | 惠譽(Fitch) | A- | F2 | 負向 | Individual: B/C Support: 5 | 2006.3.27 |
| 國內 評等 | 中華信評 (Taiwan rating) | twAA- | twA-1 | 穩定 | 債信能力: 非常強 | 2005.7.7 |
| | 惠譽(Fitch) | AA(twn) | F1+ (twn) | 負向 | - | 2006.3.27 |

為建立一個值得客戶永遠信賴的金融服務機構、提供一次購足的多品牌金融百貨服務，滿足客戶需求；展望未來，本公司將持續秉持「創造股東最大價值」的理念，擬定經營方針、厚植核心競爭力，為客戶提供更方便的服務管道和更多元的金融服務，以打

造本公司成為金控公司的領導品牌，並以成為全球華人的最佳金融服務機構。以下為中國信託金融控股在國內外的信用評等：

2. 產業及競爭環境

在金融機構邁向國際化的潮流及在主管機關放寬管制的鼓勵之下，促成台灣金融控股公司的崛起，而金控公司本身以投資或控股等方式，參與銀行業、票券金融業、保險業、証券業、期貨業、創投業、信用卡業等經營。尤其是近來異業整合需求提高，證券、銀行、基金業者相互之間的併購也應運而生，使得全球金融版圖正逐漸改變，而全面性的金融機構也逐漸地崛起，以下為目前的產業整體態勢：

(1) 大者恆大的競爭態勢：國內的金融市場，在國內外金融集團的競爭壓力及金控法的效應下，勢將朝向「大型化」發展，「大型化金融集團」是以控股的方式經營，特點在於股權集中及營運多角化，並提供多項金融可供關聯子公司跨業與共同行銷的商品，以金融百貨的形式經營，取得競爭優勢，並以規模經濟主導金控市場的發展方向。由於目前的金融體系中，各項業務所需的資源重疊性甚高，因此規模大型化可降低成本，並強化金融機構的獲利能力。

(2) 異業整合需求提高：由於金控公司將銀行、證券、保險等金融機構結盟合併，金控公司可以進行交叉銷售，使金融商品多元化，提供給客戶包含保險、股票、信用卡、基金、債券等金融商品套餐，這些多元化的金融商品與服務，不但能滿足投資人需求，更能提供客戶一次購足之服務，金控公司亦可藉著交叉銷售擴大市場佔有率及降低經營成本，進而強化整理獲利。在此趨勢下，勢必造成一些定位不明的金融機構難以生存，強者恆強，弱者恆弱的態勢已無法避免。如目前尚未加入金控公司的金融均相繼傳出合併、聯盟的消息，便是體認到此一趨勢，而不得不採行的經營方案。但在缺乏系統統合之下，各業者間的資源是否有效整合，以造就經濟規模，提升獲利能力仍有待觀察。

(3) 市場未來供需情況：在供給面上，近十餘年來，政府積極推動金融自由化及國際化，開放民營銀行及金融機構申設商業銀行，國內各類金融機構數目快速成長，使得銀行業的經營環境日趨競爭，進而壓縮銀行的獲利空間，截至 94 年底，國內共有 14 家金控公司，45 家國內銀行，36 家外商銀行在台分公司，銀行在經營環境日趨艱苦的狀況

下，為維持本身競爭力，逐漸經營高風險的業務，也因而造成銀行逾放比過高的不良影響。不過在政府第一階段金融改革的強力主導下，各金融機構接致力於資產品質持續改善，追求提升財務透明度，也力求經營型態的革新，使國內金融商品與行銷活動不斷推陳出新，也造成整體金融競爭態勢前所未有的激烈。第二階段金改則是提升台灣金融業在國際上的競爭力，陸續又推行出多項行政措施改善台灣金融業過度競爭的狀態，協助業者降低併購成本。在需求面方面，受惠於政府開放新銀行設立及核准外商銀行在台發展業務，使台灣金融業發展迅速，除了分行數目急速增加外，金融商品的研發也處於成熟階段，而台灣金融產業的主要收入也從早期的存放款業務之利息收入，漸漸轉向利用協銷綜效所帶進的手續費收入，使收入的質與量皆逐年提升。也由於銀行間競爭激烈，不斷對外吸收潛在客戶，因此在大部分的金融商品需求方面均呈飽和趨勢。唯有金融服務品質的提升與新金融商品不斷的創新才能滿足客戶的要求，進而增加整體獲利能力。目前客戶的財務需求不只限於傳統貸放業務，更希望能得到多元化的全方位業務，如投資銀行及資金管理。

3. 公司營運

(1) 公司營運歷史

中國信託銀行前身為中華證券投資公司，成立於民國五十五年，至今已有 38 年歷史。其發展過程曾歷經兩次變革：先於民國六十年改組為中國信託投資公司，又於民國八十一年改制為商業銀行。這一成長軌跡，正好歷經了台灣金融市場的萌芽、成長與蛻變三個重要時期，與台灣的經濟脈動息息相關。為擴大營運規模，中國信託銀行於民國九十二年十二月與萬通銀行正式合併，並於民國九十三年一月完成系統整合，合併後國內分行據點增加為 101 家。

中國信託在首創許多業務經營，民國 55 年開始開辦證券承銷業務。民國 61 年首創國內股務代理與租賃融資業務、領先開辦職工退休金信託及精算業務；民國 63 年推出國內第一張信用卡，民國 78~81 間分別成為第一家突破一千億信託資金的信託公司、第一家獲准到國外設立據點的民營金融機構、第一家獲准股票上市的信託公司、第一家獲准改制商業銀行的信託投資公司；民國 83 年成立國內第一家無人銀行；民國 90 年首先開放假

日營業。

(2) 服務項目

中國信託金融控股有限公司所營運的範圍相當廣泛，金融服務方面有個人金融、法人金融、信託、保險及證券；在網路服務方面有個人網路銀行、企業網路銀行及網路證券，提供消費者多元化及完整的金融服務。

(3) 產業與組織面臨問題

1. 金融市場飽和

曾經在 1990 年代，當香港面臨回歸大限前途籠罩陰影時，台灣金融產業卻因為台灣強勁的大量海外投資，而可能發展成為「亞太營運中心」及「亞太籌資中心」的前景成為是亞洲四小龍中的明星產業。然而，因為眾多原因，導致金融產業的發展受到阻礙。許建基總經理認為近年來已成為亞洲四小龍中金融環境最弱者。根據 Asian Banker Databook 及 TEJ 資料顯示台灣金融業不論在績效、顧客滿意度、員工生產力等都位居亞洲其他國家之後，甚至還讓學習及動機很強的中國大陸超越台灣。

現階段國內銀行無法走出國際，然而內需市場又因為許多小規模的新銀行的進入而呈現飽和狀態及嚴重的產能過剩。為了改善減緩市場飽和及產能過剩，乃有政府所主導推出的第二次金改-金融機構的整併。然而卻又產生其他的問題：

(1) 員工反彈，如台企銀標售案，引發第一次金融業罷工事件，更導致台企銀董事長請辭。

(2) 董監事爭權戰，如中信金控合併中華開發銀行之董事席位爭奪戰。股價異常波動，消息的不確定性可能造成大眾不安而影響股價。整併不順，整併作業若無標準作業模式可供依循或作業程序不夠嚴謹透明都將造成外界質疑。

(3) 在金融整併的過程中，會產生財團化或金融機構家族化批評，但財團只要不濫用市場力量，且正派經營，能獲得大眾的信賴及市場能公平競爭，將有助於台灣金融環境的改善；及公股處理的問題，因為公股金融機構受限於審計法、預算法等相關規定，無法及時因應企業經營需要做適度且及時的調整已編列之預算，因此公股金融機構民營化有其必要性，否則會扭曲市場亦由競爭機制，使金融機構整併過程更困難。

2. 外資無持股及投票權

台灣的金融機構相較於國際級大型銀行，大多規模較小且由於政治因素的限制，限制於大陸進行銀行業務。以上兩點削弱了外商銀行投資台灣銀行的意願。同時，政府將銀行視為政策工具，未經經管會或證期會核准，不准進入。同時投資本地銀行之外資通常沒有投票權，最常見的是QFII(Qualified Financial Institutional Invest)-僅有財務投資之誘因而無無策略性控制目的誘因，因此，許建基總經理認為台灣銀行對於外資的吸引力極弱。

3. 委外經營團隊與原有員工之間

中信金為少數國內公司曾經嘗試外聘高階專業管理人才。最有名的案例為花旗的陳聖德團隊入主中信金的案例。兩年前，陳聖德帶領了二十位花旗子弟兵以二年兩億（包含股票選擇權）的天價空降時，讓中信銀的老臣派相當不是滋味，因為同樣的資歷與戰功，雙方在職級和敘薪上卻有不小差異。只是時任董事長的辜仲諒力挺，才暫且壓下花旗陳聖德團隊與中信舊有員工之間的文化衝突。只是外商文化講究績效的美式作風挹注到這家本土銀行裡時，還是無法「照單全收」。而形成經營管理上的衝突及困難。

4. 管理契約(CEO 選任. 目標設定程序. 懲罰及激勵機制)

許建基總經理總結中信金的「引入外部管理」的模式後認為：不論是公營或民營的金融業，良好的管理契約都有助於加強或改善管理績效。他認為所謂的「委外模式」可以分為三種常見的模式，(1) 個人委託 (2) 團隊委託，以及 (3) 公司委託。在個人委託方面，雖也可以訂定管理契約，但其模式較接近「獵人頭」或「挖角」，施行容易，但由於缺乏班底，較不易成功；在團隊委託方面，花旗團隊入主經營可為代表，成功機率較大，但存在著文化差異以及派系、分配的問題，若不妥善因應，也難以成功；公司委託權利義務較為清楚，但關鍵在於能否提供足夠的誘因，以及是否會產生足以威脅其自身的競爭者。

公營銀行要推向民營化，首先要改善公司治理，中信金控總經理認為管理契約可以風險管理為基礎(risk justice return)。若要委託外資經營團隊管理，如中信委託花旗的陳聖德，則必須要有策略性目的，如參股、換股，否則沒有派遣菁英團隊的誘因。最

後，管理契約一定要將董事會、經理人、例外管理及監管機關的權責劃分清楚，且要有一定的契約執行期間，才能讓管理契約有約束力及效力，不會因為政治環境改變，如執政黨而改變。

(七) 第一金融控股公司

1. 公司概況

「第一金融控股公司」自民國90年11月27日開始籌備，於民國92年1月2日依據金融控股公司法暨其他有關法令，與第一銀行以股份轉換方式所設立之金融控股公司，並經財政部證券暨期貨管理委員會核准股票於同日上市，轉換後第一銀行為本公司百分之百控制持有之子公司。並於民國92年7月31日再納入一銀證券、明台產險及建弘投信三家子公司，又於民國93年5月31日、93年6月2日、93年6月10日及93年9月16日設立第一金AMC、第一創投、第一管顧及第一產代四家子公司。

目前財政部仍持有14.91%之第一金控股份，最大非官股股東為國泰人壽及新光人壽，在所有董監事席次中，官股董監事即佔了15席，儘管政府已解除了第一金控之政策性任務，但政府似乎仍扮演主導性之角色。而為考量經營策略的調整及專注核心事業經營，第一金控於民國94年9月2日出售明台產險與日商三井住友海上火災保險股份有限公司。

表 3-9、第一金控自 2003 成立後的信用評等紀錄表

| 評鑑機構 | 發表日期 | 長期 | 短期 | 展望 |
|------|------------|------|-----|----|
| 標準普爾 | 2006/06/26 | BBB- | A-3 | 穩定 |
| | 2005/07/21 | BBB- | A-3 | 穩定 |
| | 2004/05/16 | BBB- | A-3 | 穩定 |

資料來源：第一金控公司網站

「第一金融控股公司」實收資本額約新台幣582億元，業務範圍橫跨各項金融相關產業，藉由金融控股公司的運籌，提升集團整體生產力，擴大經濟規模與營運範疇，有效進行共同行銷、企業資源共用及人力配置，發揮多角化之綜合經營效益。

2. 產業與競爭概況

自金融控股公司法施行以來，藉由金融控股公司之成立，以跨業經營提升經營效率，已成為各家金融機構致力發展之模式。而至今國內已有 14 家金控公司正式成立，競爭程度可謂十分激烈，且國內業者規模相對於國外大型金融機構仍屬偏小，致獲利無法提高，加上雙卡風暴，使得金控業的獲利能力受到影響。

此外，在政府金改政策持續推動下，台灣整體銀行業逾期放款比率，從 91 年的 8.85% 降到 94 年底的 2.24%，雖然資產品質明顯改善，但受到消金雙卡風暴影響部分消金為主之銀行，整體經營效能明顯受到負面衝擊，以本國銀行平均資產報酬率（ROA）而言，93 年為 0.63%，94 年則縮減至 0.30%，而國際銀行業最低標準約為 1%；平均股東權益報酬率（ROE）亦由 10.30% 下滑至 4.81%，而國際銀行業水準約在 15%-20%。

在銀行規模方面，台灣前五大銀行資產規模均在 300-700 億美元間，本國銀行規模相對較小，除經營成本上之劣勢外，對國際競爭力的提升亦將造成不利影響。由金管會的二次金改來看，金融整併有兩大目標在 95 年底達成，預計 95 年底前將 14 家金融控股公司減半，及至少一家金融機構由外資經營或到國外上市，如此除了可以提高本國銀行競爭力，創造國際舞台的發展機會，並希望能導正國內金融環境過度競爭之態勢；另一方面，亦可鼓勵小而美的銀行持續發揮本身的優勢及利基，與大型銀行共榮共存，提供客戶更多樣化且高品質的服務。

因此，在鼓勵金控的整併以提升競爭力外，中國市場的崛起，對國內金融業來說，挾有龐大的台商優勢，可謂不容忽視之利基市場，未來，政府對金融機構赴中國發展之管制及配套措施，亦將牽動金融業之發展；另外，中國高經濟成長率與高儲蓄率，使得 94 年外資銀行參與購併大陸銀行的腳步持續，長期將相對提升大陸銀行競爭力，對國內金融機構而言，如何留住並搶攻優質台商客戶將是值得重視之課題。

3. 公司營運

第一金控於 2003 年 7 月 31 日正式納入一銀證券、明台產險、建弘投信三家子公司，使集團金融版圖更加完整、服務品質更趨完善，不僅能提供客戶滿意的服務，亦希望能給予股東穩健而豐碩的投資報酬。

2003 年 8 月 1 日第一金控為加強本身及子公司第一銀行之財務結構，以參與發行海外存託憑證方式增資十億股，為國內金融機構首次發行海外存託憑證。為吸引外國投資機構，第一金控藉由實際行動與具體之發展藍圖，增強公司之財務結構及透明度，以通過各項公司治理、資訊揭露等國際標準之檢驗。

第一金控為拓展營運規模，分別於 2004 年 5 月 31 日以新台幣 2.5 億元設立第一金 AMC，於 2004 年 6 月 2 日以新台幣 3 億元設立第一創投，於 2004 年 6 月 10 日以新台幣 2,000 萬元設立第一管顧，於 2004 年 9 月 16 日以新台幣 300 萬元設立第一產代等四家子公司。而有鑑於保險事業係較有別於其他金融事業之經營模式，第一金控於 2005 年 9 月 2 日完成子公司明台產險新台幣 84 億元之出售交割，期以使集團經營致力發展銀行相關核心事業，並提高資金運用效率，深化本集團核心金融事業之經營。此外，第一金控董事會於 2006 年 10 月 19 日討論通過與英國第一大保險集團英傑華集團簽訂合資備忘錄，協議於台灣設立保險公司以共同發展保險業務。第一金控計劃藉由壽險公司的創設可進一步垂直整合產品之行銷與製造，而與英傑華的策略聯盟關係，可引進其專業之保險業務經驗，利用現有龐大的存戶基礎、遍佈全國的分行網路，有效提高壽險產品之滲透率，開創未來的新獲利來源。

第一金控基於其銀行子公司之業務據點多，遍布全國，且銀行子公司國際業務能力，相較於其他金融機構為佳。此外，相較於其他集團式金融控股公司，第一金控股權結構穩定，經營階層不會輕易變動，在尋求合組金控對象時，更能選擇有利基之對象。綜合以上所述，第一金控結合集團資本及資源，擴大金融經濟規模，並藉由集團內各子公司共同行銷，不但可以達成經濟規模，節省成本，並可提供客戶對各種金融商品一站購足的服務，同時擴大各子公司原本之市場占有率，發揮多角化之綜合經營效益。

4. 定義產業與組織問題

國內金融業目前之金融產品同質性偏高，獲利空間有限，並欠缺具有國際競爭力的領導性金融機構，國際化程度明顯不足，金控跨業經營績效有待提升；此外，金融全球化的發展，國內金融業面臨國際金融集團的挑戰，國內金融業須強化資本及風險管理，且金融商品推陳出新，金融法制須能快速因應，而國內金融產業在整併過程中欠缺效率，競爭激烈影響銀行的獲利率。有鑑於此，考量到公司未來的發展，對於引進外部的管理團隊或專業機構以拓展業務版圖及提高國際化程度，受訪的黃總經理表示：

(1) 國內銀行對於外資吸引力不足：

對於引進外資或專業的管理團隊，黃總經理持正面態度，但由於外資對公股銀行持觀望態度，主要是因為(一)公股銀行仍擔負政府指導壓力，將影響其經營的自主性；(二)公股銀行之高階經理人任期受到外部力量介入常常有所變動，降低外資投入的意願；(三)公股銀行之高階經理人報酬較不具吸引力，外部經理人將產生內部意見分歧，績效難以考核等問題。

目前公司策略仍由董事長及經營團隊採共識決的方式形成，而以目前公司營運採董事長制之情況下，總經理扮演著承上啟下的功能性角色，故若引進外資或外部的經營團隊，適必對組織產生相當大的衝擊，且將不易管控經營上的風險。以銀行的立場而言，逐步地與外資進行策略性合作，而非以託管方式交由外部經營團隊來管理，是比較可行的；以外資的角度來看，銀行最終必須釋出公股，以減少政府力量，確保外資進入能自主經營，這樣的作法是比較具有吸引力的。

(2) 銀行業務難以切割

對於引進外部管理團隊需承擔相當大的風險，在實際執行上，銀行將傾向保留核心及風險性較高的業務，才考慮將專業領域，如保險、或資訊部門等，業務較單純的子公司或事業單位，交由外部經營團隊來管理。但由於銀行業務繁雜並難以切割的特性，與公司外部之經營團隊的合作機會相當有限。

(3) 管理契約之方式難以實行

目前以管理契約委託經營方式基本上有三種不同之模式：(1) 向外挖角專業高階經

理人參與公司經營治理 (2) 委託外部之國內外經營團隊 (3) 外包給外部之專業管理機構經營。由於金融業與一般製造業性質不同，亦需符合社會公益性，而非僅考量專業技能，故以託管方式訂定管理契約委託外部管理團隊及專業機構經營可能有實際上的困難：(1) 以管理契約委託經營的方式將產生難以衡量及訂定何種關鍵性指標的困難。(2) 該公司重大之經營決策基本上採取「共識決」，若以挖角個人，或委託專業管理團隊經營的方式，由於背景組織文化的差異，共識決的決策模式極可能導致組織內部的衝突，並扼殺組織變革的機會。

因此，第一金控的黃總經理認為若以引入外資，以提升公股銀行體質及經營能力為目標的較佳模式應以「策略合作」的方式引進外部之專業管理機構或外資銀行的方式，先建立彼此的合作關係，接著再循序漸進，以聘任專業管理人員來擔任外部董事，參與經營。最終再以股權交換或持股的方式可能較為適當、可行性較高。

5. 管理契約

(1) **CEO 選任方法** 現任黃總經理獻全過去曾擔任過第一銀行逾放中心主任、總稽核、審查部經理、業務部經理等，從陳建隆、謝壽夫擔任董事長時就一直擔任金控副總；黃總經理受命擔任總經理一職，主要是由於財政部期許黃總經理可利用對各子公司的了解及法規的熟悉，運用其良好的執行力，及與外資的接洽經驗，整合公司資源並提升績效。黃總經理認為，在 CEO 選任方式上，應視當時公司的策略需要而遴選出適當人選，應不宜限制是否為內部提升或外部任職者為佳；而以目前公司營運採董事長制之情況下，CEO 與董事長間的配合程度就顯得至關重要，因此由董事長遴選出適當人選是較為可行的。

(2) **目標設定程序** 第一金控每年皆召開「策略發展委員會」，由董事會及經營團隊共同訂定其與各子公司之預算目標及營運計畫，並提報董事會核定後落實執行。黃總經理亦認為，3~4 年的中期目標，對於公司營運績效的落實與檢視，是為較合理的時程；由於金融產業的規模隨經濟成長發展與國際化程度，長期均呈成長走勢，故長期在目標設定的過程中，無論是單年期或多年期的目標，都應設定更高一層的目標以提升自身之優勢。

(3) **考核目標執行達成率** 針對公司營運狀況與績效，經營團隊會定期提報董事會檢討，並針對董事會之質問提出改善意見，並於年底時由經營團隊及董事會來檢視其目標達成的成果。

(4) **懲罰及激勵制度** 第一金控之高階經理人績效衡量方式，係參考員工績效考核辦法，依據其業務執行績效，設定之計算公式，報請董事定校定。除了年終獎金及退休金外，在年度績效獎金中亦包括了「特別激勵金」來獎勵績效傑出之高階經理人，但績效獎金規定至多不超過薪資的二倍，且高階經理人激勵機制的施行範圍應設在副總經理層級以上；若經理人未達目標時，經營團隊與董事會可能令其檢討職務，故績效均反應在年度績效獎金的多寡。

(5) **約束制度** 一般而言，興利可顯於短期內的績效，但弊端卻有往後遞延的影響，故採行責任追究制度是較為可行的，但需考量要追究經理人對公司的何種責任。

第四章、委託經營個案可行性探討

本研究依據研究計畫的時程規劃進行了以半結構化訪談為基礎的個案研究。本研究以公股事業的高階經理人為主要的訪談對象，針對公股事業實施管理契約的前提基礎、內外部選任傾向、目標制訂、目標考核以及激勵機制現況進行分析瞭解，同時，也針對管理契約進行可行性分析，希望瞭解個案公司在未來進行管理契約時的意願以及可能的效果進行深度的訪談。同時，本研究並輔以公開的相關報導、書籍、公開說明書等次級資料收集的方式，進行輔助之研究分析。依據所得資料，綜合現有理論與實證的文獻相互分析比較。希望能針對個案訪談所發覺出來的特定事實，歸納出結論，並驗證原先所發展出的 proposition。

本研究以半結構化問卷進行調查訪談，以瞭解公股事業對於委外合約的可行性的意見，態度，意圖及期待中獲得所需之訊息。半結構化問卷不但容許訪談之後對各個個案進行相對比較分析，同時也容許訪談者藉著某些特殊的問答過程發掘珍貴的企業之內部運作以及隱藏的資訊。

一、假設歸納

本研究所從事的研究假設包含下列四部分，分別是（一）委外前提條件；（二）選任部分；（三）績效增強部分；以及（四）委外管理合約內容部分。茲分別就其內容細項，以結構化訪談內容作為歸納之依據。

本研究計畫認為：委託經營計畫的實施，雖非不可為，但具有一定的前提條件。因為公股事業所處產業之差異性甚大，承擔之政策任務也輕重各有不同，難以類比。因此，在進行可行性分析之前，必須先確認良好的委託契約執行的前提條件。茲分述如下：

（一）自主經營：公股事業如果仍然承擔過多的政策任務，則政策任務所產生的虧損可能會影響被委託者的經營意願。換言之，如果沒有自主經營的權權利，就難以承擔最終的績效責任。

（二）充分揭露：公股事業如果母子公司之間關係錯綜複雜，則績效難以充分揭露。委託經營所產生的最終績效則容易透過關連公司之間的利潤移轉而左右。換言

之，如果公股事業沒有充分揭露經營績效的可能，就難以實施有效的委託經營。

(三) 目標單純化：委託經營必須訂定清楚的合約目標。過去的委託經營經驗顯示：若企業的經營目標過於複雜，則在操作上難以將這些經營目標轉化為合約目標，如此，將會影響公股小組與受委託者之間實施委託經營之意願。同時，往往企業之規模越大，所牽扯的利害關係人數目也隨之增加。因此，似乎規模越小的企業，目標越單純，實施委託經營的可行性似乎越高。

其次，委託人的選任來源，根據前述第二章中的文獻回顧，必須針對組織的階段性需求、組織內部條件，及外在的產業條件作為選定「內部升任」或「外部派任」的選擇依據。良好的選任制度不但可以大幅提高委託經營的可行性，也可以降低委託經營所可能產生的組織衝突。

最後，管理績效的提昇，與委託契約中之激勵機制、約束機制、管理合約是否能強制執行有密切的關連性、及外部高階經營者對於企業後續營運之影響。因此，本計畫命題驗證包括五部分：分別是（一）實施委託計畫的前提條件；（二）選任；（三）激勵制度；（四）目標制訂（五）合約設計制度。

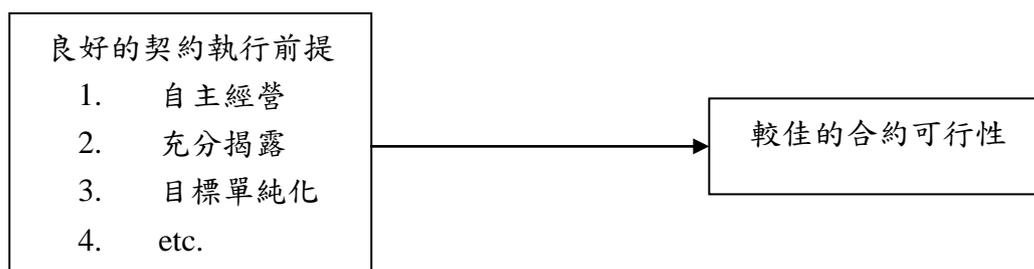
由於合約的目的在於績效的增強作用。因此，本研究首先針對個案公司的近年績效進行探討。其中陽明海運及台灣航運在近四年當中的每股盈餘表現亮眼，近年來均有大幅提昇。相反地，台鹽公司在 93 年推出自有生技美妝品牌之後，曾經異軍突起，表現亮麗，但未能有效維持長期的競爭優勢，表現較弱。

華擎公司則以研發國內共用引擎為主要的價值活動。近年來，已轉虧為盈，基本打平，同時除了基本已研發出 1.2L~1.4L 及 2.0L~2.2L 全新設計、全鋁合金、高性能引擎，1.3L 引擎已開發完成，將是華擎公司重要產品之一。現正開發 2.0L~2.2L 引擎全新世代引擎，配備 VVT 或 Turbo，將在 2007 年度進行量產工作。雖說在財務目標上表現普通，但該公司之研發目標達成率卻表現亮眼。

表 4-1、訪談公司近每股盈餘狀況

| 年度 | 91 | 92 | 93 | 94 | 備註 |
|------|------|-------|------|------|----|
| 陽明海運 | 0.64 | 3.70 | 4.57 | 4.11 | |
| 台灣航運 | 1.79 | 2.50 | 3.15 | 3.23 | |
| 台鹽公司 | 0.17 | 0.90 | 3.90 | 0.06 | |
| 桃勤公司 | 穩定獲利 | 穩定獲利 | 穩定獲利 | 穩定獲利 | |
| 華擎公司 | 虧損 | 損益兩平 | 損益兩平 | 損益兩平 | |
| 中信金控 | - | 1.42 | 2.6 | 2.2 | |
| 第一金控 | - | -2.58 | 1.86 | 2.43 | |

二、實施委託經營的前提條件



命題 1: 良好的契約執行前提條件才可能有較佳的契約接受度及較佳的經營績效。

對於已能自主經營的公股上市公司，如台鹽公司、第一金控及陽明海運，其公司治理機制可說相當健全完善，已具有充分揭露訊息系統及單純的目標任務，經理人對於接受設定目標、接受監督、考核的接受度較高，因為上市公司即已需要接受各種不同機制之監督。理論上對管理契約的接受程度較高。但經理人亦對管理契約可能對現行的公司治理及自主經營形成干預之疑慮。公私合營的華擎公司由於長期接受裕隆中華汽車集團的影響，內部監督與控管的方式與一般民間企業無異，對於管理契約目標的設定、接受監督、考核的接受度亦高。相較於自主經營之公股事業，因政策性任務而造成部分虧損的台航公司，儘管已具備良好的契約執行條件，但在政策虧損問題解決後才將可能提高對管理合約的接受度；而目前桃勤公司的泛公股持股比例一直都在 90% 以上，同時，所

處的產業接近特許與寡佔，欠缺完善的市場機制。現階段並無嚴謹的年度績效目標設定程序，公營企業特性明顯，對實施管理契約模式存在著有窒礙難行之疑慮，因此保持中立態度。

命題 1a: 良好的自主經營前提條件才可能有較佳的合約接受度及較佳的經營績效。

在受訪的六家個案公司中，政府已解除第一金控之政策性任務，故其能獨立拓展金融版圖，整合以銀行為核心之金融周邊事業；此外，台鹽公司的政策性任務業已完成，目前以多重事業部形式採多角化獨立經營。台航公司目前仍需負擔離島居民之海運交通需求的使命，但離島交通航線連年虧損，儼然是台航公司的絆腳石，尚未完成百分百自主經營的目標，但這三家公司均並不偏好委託經營型態的合約形式，認為落實公司治理機制較為合適。

陽明海運雖仍名義上需擔負經貿運輸並配合執行政府海運及維護國防安全等政策，但是對其業務並無影響，且其國際航運事業活動較其他公股事業之國內業務關聯性較低，已獨立運作並自主經營，是公股事業中有較佳獲利能力的企業之一。作為公股公司且自主經營，但陽明海運並不偏好繼續民營化釋股，而贊成結合公、私營優點。對委託經營型態的合約形式，基本上持大致支持意見。

儘管華擎公司仍需肩負國內共有引擎開發之政策任務，雖有營業壓力，但以自主的研發設計為主要的價值活動。由於被視為裕隆—中華汽車集團的一員，其經營情況已相當接近民營企業，對管理合約制度大致支持，認為與其現行制度總經理提出年度目標，董事會接受並據以追蹤、考核的差異不大，對委託經營型態的合約形式，基本上持大致支持意見。

桃勤公司的政府持股比例一直都在 90% 以上，反映出政府對該公司的政策任務期待。政策任務及內部強大的工會壓力致使桃勤公司對採行委託管理合約方式的意願保持中立。

命題 1b: 良好的充分揭露系統前提條件才可能有較佳的合約接受度及較佳的經營績效。

受訪個案公司中，桃勤公司為未上市公司，但是，公司的經營活動單純，營運稽核

容易，所以公司績效及財務資訊揭露並無太多潛在的疑慮，對於委託經營應有較佳的合約接受度。但該公司對採管理契約之模式意願保持中立。

除桃勤公司外，第一金控、陽明海運、台鹽公司及台航公司皆屬上市公司，在明確的法令規範下，必須對資本市場的投資大眾及主管機關充分揭露財務及非財務之訊息；此外，由於華擎公司為上市公司之相關聯企業，再加上公司經營已相當接近民營企業，故其揭露資訊之透明度亦相當高，並納入裕隆—中華汽車集團的合併財務報表，在此前提條件下，對於委託經營應有較佳的合約接受度。但上述四家公司對於是否接受委託經營契約之意願有相當的差異。

命題 1c: 單純化的契約任務目標前提條件才可能有較佳的合約接受度及較佳的經營績效目標單純化。

華擎公司、台航公司、第一金控及台鹽公司目前的經營目標由各單位根據所屬業務範圍具體提出年度目標，再由高階經營團隊匯總目標，董事會核定目標，目標內容通常為營業目標、品質目標及研發技術目標等，皆有相當明確及具體的衡量方式，因此他們對於單純化的契約目標接受度也較高。

陽明海運其目標設立之模式為年度員工大會時，各事業部腦力激盪，根據所屬業務範圍設定自我挑戰目標，向高階管理層提出年度營運目標及中、長期事業計劃書，再由董事會或高階經營團隊核定目標內容或調整目標，目標內容通常為營業目標、品質目標及研發技術目標等，皆有相當明確及具體的衡量方式。因此他們對於單純化的契約目標接受度也較高。

然而，桃勤公司之營運目標則根據主管機關每年編列的預算，來設定最終的成本目標。同時，桃勤公司還有一重要的工作目標，即是工會關係。但也因為目標難以清楚訂定及用來衡量實際績效，故桃勤公司僅可能部分支持管理契約制度的重要原因。

命題 1d: 董事長不應身兼總經理，落實委託代理人精神，才可能有較佳的合約接受度及較佳的經營績效目標單純化。

受訪的六家公股事業中，除陽明海運有董事長兼任總經理之情事外，其餘事業經理人皆能落實代理人精神，確保董事會之獨立性，此前提能讓事業經理人更專注於公司的

經營治理，故多數經理人大致上都能接受此前提條件，並支持管理合約模式。

本研究訪談發現陽明海運的受訪者在接受訪談時也呈現較多的角色不一致現象。但是，合約接受度高。同時近年來陽明海運公司的獲利狀況為個案公司中綜合表現最佳者。

三、繼任者選任模式

經過分析以及整理目前訪談企業經理人之意見，關於繼任者選任模式之結果呈現如下列敘述。

命題 2：組織績效越好，越有可能選擇內部繼任的繼任模式。

目前訪談之企業之中，關於該假說，績效較佳之公股事業如陽明海運公司均表達支持用內部選任的繼任模式來選擇繼任者之意願。以陽明海運公司為例，過去在推動民營化的過程中，企業制度已然形成，受訪者認為利用內部升任的繼任模式，一來經理人瞭解公司沿革歷程，能把握公司成功經營之核心，同時亦能維持公司制度以及文化之傳承，達成良好績效延續之目標，因此對於內部繼任模式採十分正面之態度。另一方面，公股事業如台航、台鹽、華擎等公司均認為應避免使用外部空降經理人之方式，除非是公司面臨重大變革時機時，否則易打擊內部員工士氣，帶來組織衝突。此外，第一金控總經理為內部提升，對於繼任模式之選擇則是應視當時公司的策略需要而有所不同，不宜限制其經理人之繼任模式。

命題 3：內部人董事(包含勞工董事)佔董事會組成比例越高，越可能選擇內部選任的繼任模式。

一般而言，工會問題嚴重之公司，董事會中均會納入工會董事之席次，以確保內部員工之權益，在此情況下，選擇內部繼任之可能性亦增加。針對受訪的五家個案公司中，台鹽公司與桃擎公司之董事會有包含工會董事，而其經理人之選任模式一個案例為內部升任，另一例為外部調任，對於該假說之結果呈現部份支持之結果。其它公司如陽明、桃勤、第一金控以及台航等公司較無工會抗爭問題，因此董事會席次中亦無包含工會董事，大多由公股代表所組成。內部人董事佔董事會組成比例越高，為怕自身利益被外部空降新經理所威脅，會傾向選擇內部選任之繼任模式。

命題 4：產業穩定性越好，越可能選擇內部選任的繼任模式。

受訪之公股事業中，處於較為穩定之產業者有桃勤公司與台航公司，基於外部變動環境較小之緣由，營運多傾向維持與延續既有之模式，需調整處比例極小，在此情況下，內部繼任者較能為組織延續經營策略，受訪公司亦對此表示認同，期望能藉內部升任者延續過去經營模式。此外，由於金融業與製造業性質不同，產業環境變動較大，故其繼任模式則應視當時之策略需求而異。

表 4-2、受訪公司經營概況

| | 桃勤公司 | 台航公司 | 台鹽公司 | 華擎公司 | 陽明海運公司 | 中信金控公司 | 第一金控公司 |
|-----------|----------|-------|------|-------|--------|--------|--------|
| 組織績效 | 上升 | 上升 | 不佳 | 持平 | 上升 | | 上升 |
| 內部人佔董事會比例 | 工會董事 1 席 | 無工會代表 | 工會董事 | 無工會代表 | 無工會代表 | | 無工會代表 |
| 產業穩定性 | 穩定 | 不穩定 | 不穩定 | 不穩定 | 不穩定 | 不穩定 | 不穩定 |

來源：本研究整理

四、組織目標制訂與績效之關係

命題 5：公股公司應加強公司治理機制，董事會代表公股利益，應設定年度目標，要求貫徹執行，才能有較好的績效。

台鹽公司強烈表達加強公司治理之意願，並認為公司治理相較於委託經營合約更為重要，認為「既然已經民營化，就不該在綁手綁腳」，必且可以避免「政府的干預再度伸向企業」。

除了陽明海運之外，4 個個案公股公司均認為董事會代表公股利益，設定年度目標，為一較可行之目標設定模式。陽明海運公司認為海運業變動甚大，非專業人員難以承擔年度目標之設定責任。因此，陽明海運以內部大會的形式，形成目標共識，同時，自我激勵參與目標制訂的人員一致努力已達成目標。內部對與目標的共識再提報給董事會批准。

華擎公司的目標設定模式接近上市公司，與第一金控之目標設定模式較為一致，皆由總經理提出年度目標，經董事會批准核可，董事會根據總經理所提出之年度目標對目標達成率提出考核。如未能達成目標，將在董事會中說明未達成目標原因。也將影響高階管理階層的年終獎金。

五、激勵部分

初步假定激勵機制、約束制度、以及管理合約的強制性，均會影響委託管理契約的執行成效。

命題 6：良好的激勵機制才可能有較佳的經營績效。

本研究所探討的 5 家個案公司中，雖然台鹽、台航及陽明都已經是上市櫃公司，但在這五家個案公司中，公股所佔的比例仍有 20% 以上，尤其是桃勤，雖然交通部持有比例為 45%，但實際上泛公股持有 90% 以上，接近完全的國營企業。

一般而言，公股事業的激勵制度都相當不足，除了第一金控在其年度績效獎金中包括了「特別激勵金」，屬於額外的績效激勵部份外，從訪談中得知，高階經營者不論是績效為何，都沒有額外的激勵。尤其在財政部公股小組發佈的公股管理條例中表示：非經常性薪資的紅利獎金不得超過薪酬的一倍。絕大多數的公司表示高階經營者，包含董事長、總經理等的年終獎金都不超過 2.5 個月且低於基層員工的 6 個月。值得一提的是陽明海運總經理能自獎金總額至多提撥百分之十之金額給公司高階經理人，約略至三級主管以上，剩餘百分之九十則依據各部門主管或個人之貢獻度核發獎金，因此陽明海運比其他四家個案公司的激勵制度較完善。

相反地，對比中信金控，中信金控董監事可分配的激勵達到驚人得 7 億元。對比公股事業的績效激勵，有著巨大的差別。

綜觀來說，這陽明、台航、華擎、桃勤、第一金控近年的績效都呈現成長的趨勢，但若要公司持續成長，改變目前的激勵方式才能對公司有長期的效益。良好的激勵對經營者大致來說是能夠增加其經營績效的。

命題 6a: 激勵獎酬占總薪資的比例多寡，會使國營企業經營者績效產生正向影響。

根據財政部公股小組決議的公股管理條例中表示：非經常性薪資的紅利獎金不得超過薪資的一倍，例如陽明對於一定位階以上的管理幹部，董事會會提供百分之十的保留盈餘給課長級以上的管理者。然而，該管理辦法卻造成總經理所得激勵低於其下屬人員的奇特現象，將會造成反激勵現象，對承擔公司營運成敗的總經理是不公平的。

訪談結果，發現僅第一金控在年終獎金中亦包含了績效激勵的部份，其餘五家個案公股公司中沒有一家對總經理實行激勵，連僅有的年終獎金也受限，更遑論激勵獎酬能對經營者產生提高績效的誘因。雖然激勵獎酬比例愈高能提升績效，且個案公股公司接受意願很高，但卻礙於法令難以執行。

命題 6b: 良好的約束制度才可能有較佳的經營績效。

約束機制的存在是保證企業經營團隊健康成長的必要條件，因為能界定經營者的行為空間並規範其行使權利。在訪談的五家個案公司中，華擎已具有完善的權責委讓管理辦法，故無須採行責任追究制度來約束經理人的行為，而陽明海運公司董事長認為公司之約束機制有賴於健全之董事會，若董事會善盡監督、控制以及目標導正之責任，不涉入公司內部治理，不論是內部或外部人士，都能達到良好的約束效果。至於台航、陽明、第一金控及台鹽都為已上市公司，早已經有自由市場機制及投資人的監督，經營團隊必須向董事會負責。另外，桃勤及台鹽也有工會的壓力。因此只要董事會體制健全，尤其是上市公司的台航、陽明受到金管會及刑法的限制下，目前的五家個案公司對約束制度的存在價值不大。

命題 6c: 良好的責任追究制度才可能有較佳的經營績效。

責任追究制度最大的目的是避免高階經營者作出圖利個人及危害公司權益，在六家個案公司中，都認為責任追究制度將會促使經營者有企業倫理道德，然第一金控總經理亦表示，責任追究制度需考量公司要對經理人追究何種責任而定，尤其在台航、陽明及台鹽等上市公司更必須遵守金管會的規定及民、刑法上的約束。

命題 6d: 良好的績效考核制度才可能有較佳的經營績效。

上市公司陽明、台航的績效考核都依其金管會的規定做評估；而華擎公司運作依相

當接近民營企業，且最大的非官股東裕隆公司早已是上市公司，所以有自己的績效考核制度，針對經營團隊所提出的年度目標，必須於年中時進行『高階診斷』，若環境面臨突發性的重大變化，便可即時調整目標。第一金控之高階經理人績效衡量方式，係參考員工績效考核辦法，依據其業務執行績效，設定之計算公式，報請董事定校定；最後的桃勤跟台鹽目前並無明顯的績效考核制度。大體上，公司擁有績效考核制度是評估績效的最佳工具。

命題 6e: 高階經營者需承購一定比例特別股才可能有較佳的經營績效。

承購一定的特別股目的是為了讓經營者有為公司利潤為己任的誘因，因為公司面對的是市場機制下的競爭。然而，這項方案是有條件的，且並不適用在所有產業上。上市公司，台航、陽明、第一金控及台鹽都適合讓高階經營團承購一定比例的特別股，因為公司面對的是市場競爭，不再處於獨占或寡占的地位，特別的是陽明海運及第一金控表示承購一定比例的特別股也有其缺點，容易造成經營者為獲利而製造經營財務假象，產生如內線交易或股票套利行為，甚至可能導致的博達掏空案這類的弊端。而華擎認為此項方案適用於外派的經理人，對於內部升任者則維持績效考核制度即可，桃勤認為此項方案並不適用在自己的產業環境。

六、合約制度

命題 7a: 良好的管理合約內容才可能有較佳的經營績效。

良好的管理合約本來就視其企業及產業的特性要作出不同的調整。當企業市場化程度越高、自主經營程度愈高，如台航、陽明及第一金控，在圖中的上市公司位置，對於管理合約接受度高且能把管理合約當作參考範本。至於華擎處在中間位置，管理合約對提升華擎公司營運的績效有效用。至於桃勤公司因為屬於國營企業，因此管理合約對公股事業而言是邁向民營化的助力。

命題 7b: 任期制才可能有較佳的經營績效。

陽明海運表示任期制會導致經營者犯錯苟活的弊病，而台航總經理已歷任 4 屆董事長，任期長短對台勤而言不會對績效產生變動影響。桃勤公司並無任期制度平均大概是 2

年半左右，同時也表示任期制度在公司政策中不重要；華擎則認為任期長短對於績效並無明顯關聯。第一金控亦表示，若要實施管理合約，三年一任的期間是較為恰當的，但以金融業的特性，限制經理人之任期將無助於提升公司績效，反而造成公司治理的僵化。因此公股事業對於高階經營者任期制接受的意願不高。

命題 7c: 連續賽局續約與 RPI—X 才可能有較佳的經營績效。

委託經營合約在制訂目標時，不可避免地將存在著資訊不對稱的問題。因此，在過去民營化委託經營的文獻中，往往出現政府與委託廠商之間冗長的目標協商過程。從英國公用事業民營化的經驗來看，解決政府與廠商之間的資訊不對稱問題可以透過兩個方式解決：

(一)股票上市。藉著資本市場的「市場充分效率」假說，資本市場可以有效預期已上市的公股事業的經營績效，類比相關廠商的經營績效，或藉著資本市場監管單位的資訊揭露規範，使得廠商資訊不對稱的狀況可以大幅度的消除。

(二)透過多次目標制訂賽局：廠商達成目標可以得到激勵獎金，因此，只要激勵獎金的誘因充分，可以激發廠商達到設定之目標。雖然，廠商恆有壓低目標之動機，以順利達成激勵，但是，隨著多次的目標達成，以及重新設定獲利目標+X 或成本 RPI—X 的過程，其中 X 為一給定的效率改善參數，通常以三年為一期，藉著廠商的獲利預期，廠商將會逐漸接近效率邊界，政府也可以從多次目標設定的賽局當中逐漸消除資訊不對稱的問題。

在訪談的過程當中，陽明海運及台灣航運公司特別針對該產業的波動劇烈的特性提出質疑。該兩家公司均認為，航運業的價格波動十分劇烈，因此目標的設定與達成應以年度為基礎較佳，不宜設立以多年期為基礎的 X 效率提升參數，否則將脫離產業的真實面。同時，上市公司的制訂年度預測目標必須考慮資本市場及股價的反應，壓力已在，所以對於實施連續賽局續約與獲利目標+X 或成本 RPI—X 的委託經營合約基本上不但缺乏意願，反而認為續約的過程可能產生政治干預，對完善公司治理不利。

華擎公司則認為目標+X 基本可以實行，因為與現階段的年度目標並無太大差異；而考量金融產業的規模隨經濟成長發展與國際化程度，長期均呈現成長走勢，第一金控

認為設定更高一層的目標是合理的，目標+X基本上是可以實行的，但X是否應調整為因應現況的彈性調整因子，而非固定因素，尚有討論空間。桃勤公司則認為該公司所屬的雙寡佔產業獲利穩定，基本上實施並無太大困難。因此，對非上市之公股事業實施連續賽局續約與獲利目標+X或成本RPI-X的方式基本上得到支持。

七、小結

根據以上初步的訪談結果，本研究認公股事業產業差異性甚大，且現行體制也有極大的差異，從上市公司到準國營公司均有，為要執行委託經營合約，首先必須要配合公股事業差異現況尋找出可能的最大公約，因此首先要確認以下數點：

(一) 前提條件是否滿足。良好的契約執行前提條件包括自主經營、充分揭露、目標單純化之外，法例的鬆綁必要條件。雖然，現行公股管理條例對官派董事長、總經理的非經常性薪資上限的制度設計，雖可以避免「肥貓」效果 (Fat cat Effects)，卻對激勵機制的建立毫無幫助。建議對實施委託經營的公股事業豁免，不受該條例約束。

(二) 加強董事會，強化公司治理。公股管理任務複雜，再加上資訊不對稱，政府其實難以有效監督，企業也深覺難以施展。但不論是上市公司或準國營事業，均應加強公司治理機制，為民營化或委託經營做好準備。

(三) 確認簽約雙方主體。契約執行必須規範彼此的權利義務關係，同時，權利義務的主體也必須明確。簽約甲方應為董事會應代表公股利益，接受總經理所提出的年度目標，並以契約的形式確認目標，規範彼此的權利義務關係。簽約乙方應為總經理及一定層級以上之管理幹部。

(四) 確認激勵範圍。所謂激勵範圍是指承擔績效改善任務的高階團隊範圍。一般來說，公股事業平均主義思想較濃厚，往往一體獎勵，失去承擔風險、接受激勵的相對概念，導致「認盈不認虧」的結果。確立權利與義務關係的同時，也應確立責任及激勵之範圍。

(五) 確認報償金額之比例。不論報償的形式是以金額或特別股、選擇權的形式存在，在實施委託經營之前即應確定。

(六) 確認委託經營之期限。雖然，現職總經理對期限制度均有疑慮，但最終的委託經營合約仍應以一定年度為期限，並報部核准備查。

八、委託經營契約重點之初步建議

基於前述國內各案公司訪談，與國外經驗，本研究針對高階經理團隊的委託經營契約，建議應當包括下列事項：

(一)、一般職能 CEO 要對公司的成敗負責。通過提供經營理念來領導公司、制定並實施策略計劃和營運計劃、監督公司高階經理團隊的運作、分配資源、確保控制權、擔當發言人、和董事會一起制定政策並保持監督。

(二)、考核要素與評分標準

1. 領導力。領導公司並確立一個被充分理解、廣泛支持、一貫應用和有效實施的經營理念。
2. 策略規劃。確保長期策略的發展，設立滿足股東、顧客、僱員和所有公司利益相關人需要的目標和計劃，確保策略目標的執行，獲取並按策略目標分配資源。
3. 財務成果。設立適當的年度和長期財務目標並設法實現財務目標，確保適當的財務體系來保護資產和維持對營運的有效控制。
4. 繼任計劃。開發、吸引、保持、激勵和監督一個有效的能實現目標的高階經理團隊，為管理層的換屆繼任提供人才。
5. 人力資源。確保有效的人才招募、培訓、保留人際溝通方案和計劃的發展以提供必要的人力資源並激勵他們實現目標。並對員工提供公平就業機會的計劃並加以監督。
6. 溝通。擔當主要發言人，與股東和利益相關人進行有效溝通。
7. 對外關係。確保公司及其經營團隊適當地為社區和行業中做出適當的貢獻。
8. 與董事會的關係。與董事會密切合作，使其充分瞭解企業發展與現狀的各個面向。為董事會的治理、構成及委員會的結構提供必要協助。實施董事會的政策並向董事

會提供建議。

9. 整體評價。

10. 在未來一年中的任務重點。

在委託經營契約中針對公股公司的部分，建議應當包括下列事項：

1. 公股公司實行的激勵計劃，應當符合法律、行政法規、和公司章程的規定，有利於公司的持續發展，不得損害公司利益。
2. 公股公司實行激勵計劃，應當嚴格按照有關規定和要求履行資訊披露義務。
3. 為公股公司激勵計劃出具意見的專業機構，應當誠實可信，保證所出具的文件真實、準確、完整。並受主管機關對其資訊的可靠性。
4. 任何人不得利用股權激勵計劃進行內線交易、操縱證券交易價格和進行證券欺詐活動。

公股公司應當在激勵計劃中對下列事項做出明確規定或說明：（一）激勵計劃的目的；（二）激勵對象的確定依據和範圍；（三）激勵計劃擬授予的權益數量、所可能涉及的標的股票種類、來源、數量及佔公股公司股本總額的百分比；並報請董事會及相關主管機關核定。相反地，在委託經營契約中針對公股管理代表的董事會部分，建議應當包括：

1. 公股公司董事會下應設的薪酬與考核委員會負責擬定激勵計劃草案。薪酬與考核委員會應當建立完善的議事規則，其擬訂的激勵計劃草案應當提交董事會審議。
2. 獨立董事應當就激勵計劃是否有利於公股公司的持續發展，是否存在明顯損害公股公司及全體股東利益發表獨立意見。
3. 公股公司的財務會計文件有虛假記載的，負有責任的激勵對象自該財務會計文件公告之日起 12 個月內由激勵計劃所獲得的全部利益應當返還給公司。
4. 公股公司不符合程序規定實行激勵計劃的，公股管理小組將責令其改正，對公司及相關責任人依法予以處罰。

5. 公股公司未按照本辦法及其他相關規定披露激勵計劃相關資訊或者所披露的資訊有虛假記載、誤導性陳述或者重大遺漏的，除令其改正外，對公司及相關責任人依法予以處罰。
6. 利用激勵計劃虛構業績、操縱市場或者進行內幕交易，獲取不正當利益的，依法沒收違法所得，並移交司法機關依法查處。

第五章、管理委外之對組織與績效之影響分析

有鑒於委託經營方式在過去相關調查有相當程度的紛歧，本計劃之前半部以我國公股事業為訪談與調查之對象，惟本計劃希冀藉由更為多元的方式來了解我國公股事業實施管理委外之可行性。特別是當公股事業進行委外管理時，不但是高階經理團隊可能自外界選派，公司組織架構或競爭策略均會出現變革。屆時員工對此重大變革之接受度（或抗拒）亟可能影響此一政策成效。本節將視公股事業採委託經營唯一重大之策略變革，並從此一觀點出發，分別探討對員工之衝擊，即對組織績效之可能影響。

過去研究指出員工之態度在組織變革時扮演極為重要之角色，因此本計劃亦希冀藉由經建會之協助，對相關公股事業員工進行調查，以了解我國公股事業員工在面對組織活動或經營方式改變時，其認知與心態，將有助於預測未來公股事業若進行管理委外時，是否可以獲得員工層級的支持？或需何種配套措施，方能提升員工承諾？

一、研究推論

(一)組織變革

近年來科技進步快速、全球化使得競爭激烈的情況下，外在環境劇烈的改變下，隨之而來的是頻繁且強度大的組織變革，是以組織扁平化以追求彈性與成本縮減、加強創新與產品上市速度與精實生產等等提高品質與服務的組織變革已經成為一種常態。傳統上，組織變革代表一種特定的行為-組織試圖改變內部的各種特徵好使得自己更能夠符合環境的要求，與環境更加一致。所以簡單的說，組織變革的重點便是增加與環境需求間的「一致性」。而組織的主要構成分子是人，要達成與環境更為一致的變革，便需要員工調整自己去適應這類變革，也因此組織變革將會重新結合員工與組織、環境間的一致性。相關調查也發現員工與組織間的一致性越高對於組織與個人來說都有相當正面的影響(Schneider, 1987)。例如價值觀與組織間一致性較高的員工，在工作滿意度以及對組織的承諾上都呈現正面的反應。故我們推論組織變革的目的是為了使環境、組織與員工三者間的一致性提高，並藉此來提昇組織績效。

此外一般認為太過劇烈的組織變革，至少在短期上會對員工與組織的一致性造成不利的影響，因為大幅度的變動代表了更困難及更大量的適應需求，造成一致性難以立即提高，且大幅度的改變也可能導致員工重新評估對組織的目標以及價值的認定。但令人意外的，Caldwell(2004)的研究發現，大幅度的組織變革對於員工與組織在工作需求以及價值觀上的一致性有正向的影響，這可能是因為大幅度的變動宣示了組織積極改進並維持競爭力的野心，使得群體一起努力去完成變革。

員工對組織的承諾是一種力量，會將員工「綁」在組織內因此使得員工的流動率下降，此外員工對組織的承諾越高通常也伴隨著較高的績效表現。而員工對組織的承諾受到許多因素的影響，如因為投資許多時間以及精神於組織內，使得離開組織的成本過高，故降低員工離職的意願和能力，此外在某些狀況下員工會認為留在組織內是一種責任，這可能是因為員工認同組織的價值觀以及使命，故認為其為組織效力是一種自我實現的方法。因此當組織變革使得員工與組織的一致性越高時，員工更加的符合其工作的要求，這份投資會使得離開組織的成本提高。同樣地組織變革也使得員工與組織的價值觀更加的一致，更提高了員工為組織效力以達成自我實現的心理。

(二)組織規模的影響

過去的研究指出組織規模越大則通常會演變成一種官僚式的結構，而在這種官僚式結構下決策制定的權力是非常集中化的，只由高階主管掌控，也因此在大規模的組織中，創新以及彈性都是相當缺乏。故大規模的組織由於缺乏彈性，是以在對環境需求的反應速度上是相對較慢。本研究認為大規模的組織由於其複雜性太高，就算使用正式化與固定性的系統來加以管理也無法產生高的成效，唯一的解決辦法便是進行組織變革，透過員工之間的協調合作，並且管理階層能夠有彈性的給於支持，再加上運用自律團隊並取消正式控制改由員工自我控制的機制下，將能有效的解決大規模組織無法回應環境的困境。且同時要進行文化上的轉變，也就是改變員工的價值觀以及行為以求創造更有競爭力的組織。

故大規模的組織要進行變革，無法避免的是要採用員工參與的制度，員工參與對於員工本身以及組織都有所益處。員工與組織之間衝突的出現通常是因為組織太過於階層化與不夠平等所致，故員工參與可以有效的解決此問題。因此可以推論，當組織變革帶給大企業員工參與決策的機會時，員工可以影響他們的工作環境將如何安排以及工作將如何執行，尤其在員工參與的過程中，員工可以獲得更多的權力去制定一些決策，這便是一種賦權的概念，給於員工一定程度的自治權去自行處理與決定面對問題時的回應方式。在採用此方法後，組織回應環境的速度提高，而員工也獲得自信，當員工對環境的控制權以及自信心提高時，對於變革的調適能力將會更加的良好，同時也因為其自主權使其有自我發揮的機會，故會提高對組織的承諾。故綜合以上論述，本研究可得知規模大的組織為因應外在環境的變動從而進行組織變革時，員工參與是不可少的一個重要步驟，且透過此變革將使得與組織與環境間的一致性更高，提高組織的生存與成長機會，且透過員工的親身參與亦將提高員工與組織間的一致性，將提高員工對組織的承諾。故大規模組織在組織變革中會強化員工對組織的承諾。

(三)環境競爭性之影響

競爭激烈的環境代表環境的變革是難以預測且對於環境中的組織成員帶來非常高的不確定性。因此處於此動蕩環境中的組織必須要使自己與環境具有一定程度的同質性，才能使他們處理面對的不確定性。此外高競爭強度的環境會引發由外部引起的改變，這對於管理者來說是相當難以觀察，故難以預先去計畫的。而 Pfeffer and Salanick(1978)更貼切的指出這種現象「變革可能來自四方八方，且從沒有預兆，且所帶來的結果是變革的發起者和接受者所預測不到的」。故高度競爭所帶來的不確定性會影響組織調整其結構，因為任務的不確定性增加，決策者便需要處理更多的資訊，如此才能達到預定的績效表現。

可以推論在競爭強度高的環境下，變革的次數將會非常的頻繁，因此員工必須要時常思考出創新的方法來因應此環境的變動，同時也因為變動太過於頻仍使得調適期間太過於短暫，降低員工調適成功的機會，也因此使得員工與環境間的一致性降低。也因此

在競爭強度高的環境下，員工必須不斷的適應快速的變革，當變革所帶來的影響尚為穩定下來之前，新的變革又再度的興起，如此將會使得員工所感受到的壓力大幅提高，同時對於員工的自信以及所感受到對環境的控制力都有所傷害，也因此降低其績效表現以及對組織的承諾。在此情境下，本研究認為當環境的競爭強度太高時，組織變革頻率勢必增加，在員工適應能力跟不上變革的頻率時，員工、組織與環境三者間的一致性將會下降，故導致員工對組織的承諾下降。

二、研究結果

(一)研究目的

本研究問卷之目的在於了解員工在經歷了組織變革之後，對於其工作績效與能力是否能夠有所提昇，此外組織變革是否能提高員工對於組織的承諾也是本研究感興趣的一個問題。本研究承行政院經濟建設委員會的協助發放問卷，在問卷回收後進行統計分析，望作為公股事業採用委託經營管理模式管理之參考。

(二)問卷設計

本研究問卷的發放對象乃公股事業之員工，包含之構面有：「組織變革之經驗」、「變革所帶來之影響」、「組織承諾」、與「外在競爭環境」。此外，本研究也調查回卷者之基本資料。一半問卷多採用李克特之五點量表或七點量表，但為避免回卷者多集中在「無意見」之中庸回答，本研究採用六點量表以求能加強區分之效果。

(三)操作性變數衡量

組織變革的經驗 本題組共有十七題，主要的目的是在衡量員工對於組織變革的經驗，而此構面問項是根據 Tushman(1996)中所提到了三個組織變革的種類，分別是策略變革、結構變革以及高階經理更換，在此加以修改成為員工對組織變革經驗的問項。其中 1 代表非常不同意，6 代表非常同意。

表 5-1、問卷—組織變革經驗問項表

| 對於組織變革的經驗： | 非常不同意 | 不同意 | 稍微不同意 | 稍微同意 | 同意 | 非常同意 |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 此部份之問項主要想了解您在 <u>過去三年內</u> 是否感受到 貴公司在策略上、組織結構上、或領導階層上出現變化？ | | | | | | |
| 1. 公司的工廠（或營業據點）數量有顯著的改變 | <input type="checkbox"/> |
| 2. 公司的產能（或營業額）有顯著的改變 | <input type="checkbox"/> |
| 3. 公司所提供的商品或服務種類有顯著的改變 | <input type="checkbox"/> |
| 4. 公司在研發創新之投入上有顯著的改變 | <input type="checkbox"/> |
| 5. 公司在行銷推廣活動之投入上有顯著的改變 | <input type="checkbox"/> |
| 6. 公司在上下游之垂直整合程度上有顯著的改變 | <input type="checkbox"/> |
| 7. 公司於其他產業之轉投資規模有顯著的改變 | <input type="checkbox"/> |
| 8. 公司創立了新的功能部門或裁減舊有的部門 | <input type="checkbox"/> |
| 9. 公司有顯著的人力規模變動 | <input type="checkbox"/> |
| 10. 公司的組織層級有顯著的增加或減少 | <input type="checkbox"/> |
| 11. 公司的指揮鏈（資訊傳遞、呈報）發生顯著的變動 | <input type="checkbox"/> |
| 12. 公司的董事長或總經理(CEO)出現異動 | <input type="checkbox"/> |
| 13. 公司的副總經理等高階經營團隊成員出現異動 | <input type="checkbox"/> |
| 14. 公司的高階經營團隊中，出現新的職位或既有職位被裁撤 | <input type="checkbox"/> |
| 15. 上述高階經理人員的變動，繼任者都是自公司內部選派 | <input type="checkbox"/> |
| 16. 公司的高階經理人多半在就任前即已被事先指定 | <input type="checkbox"/> |
| 17. 公司的高階經理職位在公司內部之競爭非常激烈 | <input type="checkbox"/> |

(四)應變數衡量

變革對員工績效與工作能力的影響 此部分包含十四題，目的是希望了解組織變革是否對員工的工作績效與工作能力有所助益。此部份的問項是參考 Caldwell et al.(2004)的文章中所提出的衡量方法加以篩選成為本構面的問項。其中 1 代表非常不同意，6 代表非常同意。

表 5-2、問卷—變革對員工績效與工作能力的影響問項表

| 組織變革的影響 | 非常不同意 | 不同意 | 稍微不同意 | 稍微同意 | 同意 | 非常同意 |
|-------------|-------|-----|-------|------|----|------|
| 在這些變革之後，... | | | | | | |

| | | | |
|-----|--------------------|--|---|
| (一) | 我所處單位更有效率地運作 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| (二) | 我所處單位在運作上開始產生問題 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| (三) | 我所處單位的正常運作更容易產生中斷 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| (四) | 這些變革傷害了我所屬單位之工作品質 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| (五) | 這些變革提升了我所屬單位之創新程度 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| (六) | 我被期望能做更多的工作 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| 7. | 我的工作廣度發生顯著的改變 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| 8. | 我的工作深度發生顯著的改變 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| 9. | 我發現公司對我的要求越來越高 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| 10. | 我的工作壓力變得更大了 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| 11. | 我的工作流程或步驟發生顯著的改變 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| 12. | 我的能力及所受的訓練更符合工作的要求 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| 13. | 我更有資格來從事我的工作 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| 14. | 我的技能還是無法符合工作的需要 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |
| 15. | 我的價值觀更符合公司的價值觀 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> |

員工對組織的承諾 部份包含了十一個問項，此部分的主要目的是希望瞭解組織變革對於員工對組織的承諾是否會產生正面的效益。此部分的問項是採用 Jaros(1993)的文章中所提到的衡量員工對組織承諾的問項加以修改而成。其中 1 代表非常不同意，6 代表非常同意。

表 5-3、問卷—變革對員工對組織的承諾之影響問項表

| 組織變革的影響 在這些變革之後，... | 非常不同意 | 不同意 | 稍微不同意 | 稍微同意 | 同意 | 非常同意 |
|----------------------------|--|-----|-------|--|----|------|
| 1. 如果想離開公司，對我來說沒有太大的困難 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | | | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | | |
| 2. 我已經投資太多在這家公司，所以我無法輕易的離開 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | | | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | | |
| 3. 我不能離開公司，因為我需要這份收入 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | | | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | | |
| 4. 我留在公司裡，是因為很滿意目前的待遇與相關福利 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | | | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | | |
| 5. 我很高興當初選擇來這間公司工作，這是個好選擇 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | | | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | | |
| 6. 我會告訴朋友，這家公司很值得我去工作 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | | | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | | |
| 7. 我會很驕傲的告訴別人，我是這家公司的一分子 | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | | | <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> | | |

8. 我感覺支持公司是一種責任

9. 無論公司如何待我，我依舊會認為自己是公司的一分子

10. 我對公司是抱持著奉獻的心情

11. 當別人批評我的公司，我會感到難過及不舒服

調和變數 調和變數的目的在於測試主變數與應變數間的關係是否在不同的情境中發生改變。調和變數往往可以強化或減弱主變數與應變數間的關係，因此，調和變數可以解釋成一個情境因素，亦即主變數必須要在什麼樣的情況下，或是主變數必須要搭配什麼因素的使用才可以影響反應變數。透過調和變數不僅可以讓主變數和反應變數間的關係更加的明確，在政策擬定或管理措施的設計上也會更具體且有意義。本研究設計兩個調和變數：組織規模與競爭強度。

組織規模 組織規模的衡量方式主要是以員工人數作為一個主要的區分，在本研究中我們以員工人數五千人為一個分類基準，超過五千人者則分類為大公司；反之低於五千人者則分類為小公司。

組織面臨的競爭強度 組織面臨的競爭強度的衡量方式是以企業的市佔率以及對於產業的主導地位為分類。若該公司在產業的市佔率超過 30%或是其在產業具有十分明顯的主導地位時，則將其分類為其面臨競爭強度弱的企業；相對的如果該公司在產業的市佔率低於 30%時，則將其分類為其面臨競爭強度高的企業。

(五)受訪者基本資料

由於一些基本的人口統計變數會影響到受訪者行為的改變程度，所以在問卷的最後一部份，我們也設計了相關的問題來解譯一部份反應變數的解釋力。因此，我們設計了五個基本的問題，包含：受訪者的「性別」、「年齡」、「公司服務年資」、「管理職務」與「教育程度」。

表 5-4、變數衡量方式總覽表

| 構面 | 變數名稱 | 衡量方式 | 變數類型 |
|-----|------|------|------|
| 主變數 | 組織變革 | 六點量表 | 連續變數 |

| | | | |
|------|--------|------|------|
| 應變數 | 員工工作能力 | 六點量表 | 連續變數 |
| | 組織承諾 | 六點量表 | 連續變數 |
| 調和變數 | 公司規模 | 1、2 | 虛擬變數 |
| | 面臨競爭程度 | 1、2 | 虛擬變數 |
| 控制變數 | 性別 | 1、2 | 虛擬變數 |
| | 年齡 | 五級距 | 類別變數 |
| | 年資 | 五級距 | 類別變數 |
| | 管理職務 | 1、2 | 虛擬變數 |
| | 教育程度 | 五級距 | 類別變數 |

問卷調查過程 本次問卷的發放係透過行政院經濟建設委員會的協助。首先經由經建會以公文通知廿一家公股事業，請求該公司協助挑選年資較長較有參與組織變革經驗之員工協助填寫問卷。而最後回卷公司共有 13 家，分別為中國鋼鐵、中華電信、台北富邦銀行、華南金控、台灣銀行、合作金庫、高雄銀行、台灣人壽、台灣肥料、中華工程、中國石油化學、台灣產物保險以及台灣航運。本研究總之發放 1010 份問卷，在刪除無效問卷後，由 13 家公司所得到的有效問卷數為 426 份，有效回卷率為 42.17%。

(六)統計分析

觀察上述敘述性統計量我們可以發現，回卷者的年資大部分都在 13 年以上，佔所有回卷者的 57.3%，而年資深的員工代表其對組織有非常深的認識程度，且其接受變革的經驗也相對的較多，能提供本研究更精確的樣本。而在管理職務的分類上，本次回卷人數以一般性的員工為主，佔總回卷人數的 80.8%。而根據教育程度來看，本次回卷員工多為高知識分子，大學以上之學歷佔總回卷人數之 82.2%。

表 5-5、樣本統計資料分析表

| 性別 | | 人數 | | | 百分比 |
|----|---------|---------|---------|---------|--------|
| 男 | | 262 | | | 61.5% |
| 女 | | 164 | | | 38.5% |
| 年齡 | 21~30 歲 | 31~40 歲 | 41~50 歲 | 51~60 歲 | 61 歲以上 |
| 人數 | 46 | 132 | 123 | 116 | 9 |

| | | | | | |
|-------------|-------|-------|-------|---------|--------|
| 百分比 | 10.8% | 31% | 28.9% | 27.2% | 2.1% |
| 年資 | 1~3 年 | 4~6 年 | 7~9 年 | 10~12 年 | 13 年以上 |
| 人數 | 58 | 44 | 46 | 34 | 244 |
| 百分比 | 13.6% | 10.3% | 10.8% | 8% | 57.3% |
| 管理職務 | | 人數 | | 百分比 | |
| 主管 | | 82 | | 19.2% | |
| 非主管 | | 344 | | 80.8% | |
| 教育程度 | 國中以下 | 高中職 | 專科 | 大學 | 研究所以上 |
| 人數 | 0 | 15 | 61 | 247 | 103 |
| 百分比 | 0% | 3.5% | 14.3% | 58% | 24.2% |

(七)相關分析

進行迴歸分析前，我們先做變數間相關係數的分析，確認變數間沒有相關。變數中的敘述統計與相關係數分析的結果列於下表。

表 5-6、Pearson 相關係數表

| | 平均數 | 標準差 | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. | 8. | 9. |
|---------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| 1.性別 | 0.777 | 0.709 | | | | | | | | | |
| 2.年齡 | 2.791 | 1.034 | -0.224 | 1.000 | | | | | | | |
| 3.年資 | 3.850 | 1.517 | -0.200 | 0.773 | | | | | | | |
| 4.管理職務 | 1.200 | 0.636 | 0.584 | -0.248 | -0.249 | | | | | | |
| 5.教育程度 | 4.031 | 0.730 | 0.099 | -0.244 | -0.329 | 0.124 | | | | | |
| 6.變革 | 4.006 | 0.738 | 0.002 | 0.065 | 0.063 | -0.014 | -0.158 | | | | |
| 7.公司規模 | 0.761 | 0.427 | 0.033 | 0.009 | -0.023 | 0.168 | 0.122 | -0.016 | | | |
| 8.競爭程度 | 0.603 | 0.490 | 0.002 | -0.382 | -0.356 | -0.093 | -0.052 | 0.154 | -0.061 | | |
| 9.組織承諾 | 4.526 | 0.825 | -0.043 | 0.369 | 0.344 | -0.130 | -0.200 | 0.204 | -0.047 | -0.196 | |
| 10.工作能力 | 4.106 | 0.815 | -0.057 | 0.193 | 0.099 | -0.089 | -0.002 | 0.248 | -0.091 | -0.106 | 0.436 |

(八)迴歸分析結果

組織變革對員工工作能力之影響 在第一組測試的兩個模型主要是在探討主變數(組

織變革)和反應變數(員工工作能力)間的直接關係。因此我們發展出下列兩種不同的模型。其中性別、年齡、年資、管理職務與教育程度都屬於控制變數。

表 5-7、組織變革對員工工作能力之影響之迴歸分析結果

| 應變數 = 工作能力 | | | | | | |
|--------------------|---------|--------|---------|---------|--------|-----|
| Model 1 | | | Model 2 | | | |
| | β | t | | β | t | |
| 控制變數 | | | | | | |
| 性別 | 0.016 | 0.275 | | 0.010 | 0.173 | |
| 年齡 | 0.283 | 3.737 | *** | 0.270 | 3.687 | *** |
| 年資 | -0.121 | -1.559 | | -0.115 | -1.536 | |
| 管理職務 | -0.063 | -1.062 | | -0.063 | -1.085 | |
| 教育程度 | 0.034 | 0.671 | | 0.073 | 1.466 | |
| 主變數 | | | | | | |
| 組織變革 | | | | 0.248 | 5.306 | *** |
| F | 4.171 | | | 8.393 | | *** |
| R ² | 0.047 | | | 0.107 | | |
| adj R ² | 0.036 | | | 0.095 | | |
| F for ΔR^2 | | | | 28.155 | | *** |

n = 426. Standardized regression coefficients are shown
 $\dagger p < 0.1$; * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$

Model 1: 工作能力 = $\alpha + \beta_1(\text{性別}) + \beta_2(\text{年齡}) + \beta_3(\text{年資}) + \beta_4(\text{管理職務}) + \beta_5(\text{教育程度}) + \varepsilon$

Model 2: 工作能力 = $\alpha + \beta_1(\text{性別}) + \beta_2(\text{年齡}) + \beta_3(\text{年資}) + \beta_4(\text{管理職務}) + \beta_5(\text{教育程度}) + \beta_6(\text{組織變革}) + \varepsilon$

在模型一中，本研究先以控制變數「性別」、「年齡」、「年資」、「管理職務」與「教育程度」測試其對員工工作能力改變的基本解釋力，我們可以看出年齡對於工作能力是有顯著影響的。

在模型二中，本研究加入主變數「組織變革」，讓控制變數與主變數一起測試對於員工工作能力改變的解釋力。我們可以由模型二的迴歸結果發現整組變數與被解釋變數是適配的($F=8.393$, $P<0.001$)。而組織變革與員工工作能力提高呈現顯著的正相關($\beta=0.248$,

P<0.001)，亦即組織變革規模越大，對於員工工作能力的提昇越有助益。

組織變革對員工組織承諾的影響 在第二組測試的六個模型主要是探討主變數(組織變革)與調和變數(組織規模、競爭強度)對於反應變數(員工對組織承諾)的影響。操作方式為先將變數分為控制變數、主變數、調和變數與交互項，依序分別放入迴歸式中，測試其對員工對組織承諾的解釋程度。此種操作方式的優點為此方法不僅提供了最直接主變數測試，且以加入交互作用項來測試情境假設。在主變數加入迴歸模型，檢驗其顯著性後再加入交互作用項，因此當交互作用項顯著時，組以解釋反應變數的顯著性為一種情境的模式。

表 5-8、組織變革對員工組織承諾影響之迴歸分析結果

| 應變數 = 組織承諾 | | | | | | |
|--------------------|---------|--------|---------|---------|--------|-----|
| Model 3 | | | Model 4 | | | |
| | β | t | | β | t | |
| 控制變數 | | | | | | |
| 性別 | 0.099 | 1.786 | † | 0.096 | 1.754 | |
| 年齡 | 0.265 | 3.712 | *** | 0.257 | 3.665 | *** |
| 年資 | 0.104 | 1.427 | | 0.108 | 1.505 | |
| 管理職務 | -0.082 | -1.469 | | -0.08 | -1.456 | |
| 教育程度 | -0.102 | -2.137 | * | -0.075 | -1.585 | |
| 主變數 | | | | | | |
| 組織變革 | | | | 0.17 | 3.796 | *** |
| F | 15.984 | | *** | 16.149 | | *** |
| R ² | 0.161 | | | 0.189 | | |
| adj R ² | 0.150 | | | 0.177 | | |
| F for ΔR^2 | | | | 14.412 | | *** |

n = 426. Standardized regression coefficients are shown
†*p* < 0.1; **p* < 0.05; ***p* < 0.01; ****p* < 0.001

Model 3: 組織承諾 = $\alpha + \beta_1(\text{性別}) + \beta_2(\text{年齡}) + \beta_3(\text{年資}) + \beta_4(\text{管理職務}) + \beta_5(\text{教育程度}) + \varepsilon$

Model 4: 組織承諾 = $\alpha + \beta_1(\text{性別}) + \beta_2(\text{年齡}) + \beta_3(\text{年資}) + \beta_4(\text{管理職務}) + \beta_5(\text{教育程度}) + \beta_6(\text{組織變革}) + \varepsilon$

在模型三中，本研究先以控制變數「性別」、「年齡」、「年資」、「管理職務」與「教育程度」測試其對員工對組織承諾的基本解釋力，本研究發現整個模型是適配的(F=15.984, P<0.001)，此外看出年齡($\beta=0.265$, P<0.001)對員工對組織承諾是有顯著的正向影響的。此外，性別也有正向的顯著影響($\beta=0.099$, P<0.1)，而教育程度則具有負向的顯著影響($\beta=-0.102$, P<0.05)。在模型四中，本研究加入主變數「組織變革」，讓控制變數與主變數一起測試對於員工對組織承諾的解釋力。我們可以由模型四的迴歸結果發現整組變數與被解釋變數是適配的(F=16.149, P<0.001)。

表 5-9、組織變革加上公司規模對員工組織承諾影響之迴歸分析結果

| 應變數 = 組織承諾 | | | | | | | | | |
|--------------------|---------|--------|-----|---------|--------|-----|---------|--------|-----|
| | Model 3 | | | Model 4 | | | Model 6 | | |
| | β | t | | β | t | | β | t | |
| 控制變數 | | | | | | | | | |
| 性別 | 0.099 | 1.786 | † | 0.096 | 1.754 | † | 0.094 | 1.739 | † |
| 年齡 | 0.265 | 3.712 | *** | 0.257 | 3.665 | *** | 0.210 | 2.933 | ** |
| 年資 | 0.104 | 1.427 | | 0.108 | 1.505 | | 0.090 | 1.243 | |
| 管理職務 | -0.082 | -1.469 | | -0.080 | -1.456 | | -0.108 | -1.928 | † |
| 教育程度 | -0.102 | -2.137 | * | -0.075 | -1.585 | | -0.094 | -1.969 | * |
| 主變數 | | | | | | | | | |
| 組織變革 | | | | 0.170 | 3.796 | *** | 0.274 | 4.077 | *** |
| 調和變數 | | | | | | | | | |
| 競爭程度 | | | | | | | 0.276 | 1.140 | |
| 交互作用 | | | | | | | | | |
| 變革 x 競爭 | | | | | | | -0.429 | -1.694 | † |
| F | 15.984 | | *** | 16.149 | | *** | 13.439 | | *** |
| R ² | 0.161 | | | 0.189 | | | 0.206 | | |
| adj R ² | 0.150 | | | 0.177 | | | 0.190 | | |
| F for ΔR^2 | | | | 14.412 | | *** | 4.494 | | |

n = 426. Standardized regression coefficients are shown
 †p<0.1; *p < 0.05; **p < 0.01; ***p < 0.001

Model 6: 組織承諾 = $\alpha + \beta_1(\text{性別}) + \beta_2(\text{年齡}) + \beta_3(\text{年資}) + \beta_4(\text{管理職務}) + \beta_5(\text{教育程度}) + \beta_6(\text{組織變革}) + \beta_7(\text{競爭程度}) + \beta_8(\text{變革 x 競爭}) + \varepsilon$

在模型六中，本研究將調節變數(競爭程度)和其與主變數的交互項連同控制變數、主

變數一起放入迴歸模型中，測試其對於員工對組織承諾的解釋力。從模型六的迴歸結果中，本研究發現整組變數和被解釋變數(員工對組織承諾)是高度適配的($F=13.439$, $P<0.001$)。另外，本研究發現組織變革與員工對組織的承諾是有顯著正向相關的($\beta=0.274$, $P<0.001$)，亦即組織變革規模越大，員工對組織的承諾越高。而競爭強度與組織變革的交互項，對於員工對組織的承諾有並無顯著的關係。

管理意涵 本研究從上述的兩組測試與迴歸模型中得到幾點管理意涵。首先，由測試一的結果中可以發現，組織變革對於員工工作能力的提昇具有十分顯著的影響。這可能是因為組織變革是組織因應環境變動的一種手段，故每次成功的組織變革都會使得組織與環境間更加的契合，在組織與環境契合的情況下，組織將更了解該如何調整其作業程序與相關規定以求組織能夠更能因應環境，從事更有效率的生產。故組織變革的過程中，對員工進行教育訓練，以求員工能夠適應新型態的工作方式是時常可見的，也因此透過組織變革將有助於員工適應環境的需求，進而強化其工作能力與績效。

而在測試二的結果中，本研究發現組織變革對於員工對組織的承諾具有正向的影響關係，此點可能是因為在組織變革的過程中，組織更加的貼近環境的需求，且隨著員工的參與也使得員工與組織間的價值觀更加的一致，在這種情況下，員工對組織的認同感與責任感都會有隨提昇，強化其對於組織的承諾。除此之外，處於高度競爭環境中的公股事業對於變革態度傾向於負面，其原因可能來自於高度競爭環境中之事業面對經營環境的變動與複雜已無多餘心力應付更遑論對於組織變革的意願，反會折損員工既有的工作態度與承諾。

綜合以上結論可以得出以下建議，當公股事業欲採用委託經營管理模式進行時，可視為組織為追求較好績效的變革措施，會有助於員工對於組織忠誠度的提升。但對面身處於較競爭環境中的員工必須再變革前強化變革的好處與未來展望，以免導致失去員工對於組織原有的承諾。最後，透過採委託經營管理模式所帶來的組織變革，預期將可以對員工的工作能力帶來正面的影響。

第六章、結論與政策建議

我國自民國 78 年推動公營事業民營化以來，在已民營化事業中，基於部分政策考量與公共利益等的因素，政府仍舊持有一定比例之股份，其中仍有不少已民營化企業仍以政府為其最大股東，或為主要之控制股東，其中以金融機構或民生事業改民營之企業為主，例如原省屬銀行、中鋼、中華電信等。而去年 7 月「台灣經濟永續發展會議」中，財金組更進一步提出「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。」及「檢討推動民營化中之十三家國營事業，其中業務已無政策任務者，應有適當配套措施再予民營化。國、公營事業具有政策任務者可考慮推動「公有民營」或「委託經營」等建議，並獲「台灣經濟永續發展會議」列為共同意見。本研究計畫之目的即在於了解如何透過引進民間之經營能力，探討「委託經營」之可行性及相關措施，如管理措施、契約訂定、獎勵或激勵方式等，嘗試提供公股事業在未來經營方式更多的替代方案，以在維持特定政策目標情況亦可引進民間力量促使公股事業在經營上更具效益。

多年來各國對公營事業的實踐表明：直接的政府控制和公有產權似乎存在著嚴重的缺陷。經常被提到的缺陷包括（1）缺乏足夠的利潤動機；（2）缺乏足夠的自主權；（3）政治干預商業性決策等，最終導致營運成本上升以及資本支出浪費的現象（Aharoni, 1986）。因此，私有化被認為是解決公有產權缺陷的一個重要的方案。然而，私有化之後可能造成的私有獨佔企業，同時私有化改革的難度甚高，往往牽動各利害團體。單純的民營化未必能解決問題企業績效的問題，有時反而會製造出更多的衍生問題。因此，即使在英國，私有化改革之後往往再引進政府管制來規範可能發生的私人獨佔。理論上有效的政府管制可以創造一個虛擬的，接近競爭的環境。因此，有效的管制不但可以降低公共服務的價格、提昇效率、也能使產出維持在接近市場競爭下的水準（Shapiro & Willig, 1990）。換言之，有效的政府管制的目的在當市場競爭不存時間用以替代市場競爭，並據此使社會得到“市場完全競爭”之下的福祉與效率（Burton, 1997）。因而私有化以及政府適當的監督管制往往被賦予高度的期待來解決自然獨佔，以及國有產權所衍生的

問題。

同樣的邏輯也可以適用於委外經營的管理契約。管理契約的目的在於創造接近市場競爭的壓力環境，使得企業的經營者可以在設定的目標壓力之下達到較好的經營績效。

本研究在進行方式上，除了先行透過文獻回顧了解國外相關案例之外，為了解現有公股事業高階經理人晉用、選任、考核模式及相關問題之部分，採行訪談現有公股事業為主要方式。本研究訪談對象依據政策目標、政府持股比例等相關依據，訪談了台鹽、臺航、陽明、桃勤、華擎、第一金控等公司。同時，為了更瞭解公營事業的背景因素，也曾訪談了台灣菸酒公司以及財政部印刷廠，以及完全屬於民營企業，但擁有豐富的外資引入經驗的中信金控，嘗試針對公股事業在進行委外經營時提出研究建議與思考方向。

在個案訪談研究部分，我們發現受訪公司可以三種不同的構面來有效區分公股公司：分別是(1)目前績效表現；(2)組織類型；(3)事業績效衡量之複雜度等三個構面，綜合此三個構面將對是否應採行委外經營與委外經營之方式產生政策涵義。

首先，不論是「委託經營」或「公有民營」均屬重大的組織變革，傳統實施變革管理的方法，是基於 Lewin 所提出的概念模式：解凍—變革—再結凍。組織進行「解凍」的動作為變革做準備；這一步驟的焦點在於增強變革的動機，並化解變革的阻力。為了做到這一點，一方面，需要對舊的行為與態度加以否定；另一方面，要使員工認識到變革的緊迫性，如此，才能有效地鼓勵員工改變原有的行為模式和工作態度，採取接受組織變革的行為與態度。當解凍完成，進行變革，然後「再結凍」，以恢復穩定的營運作業狀態。在這種模式下，變革被視為偶發的、間歇性的，對處於穩定經營環境中的組織，僅構成暫時性干擾。

組織解凍通常發生在企業在面臨組織營運危機時，越重大的組織危機往往能夠激發員工足夠的動能來進行重大的組織變革，員工越能體認到不進行組織變革將失去救亡圖存的機會。反之，在企業面臨較佳的經營條件之下時，員工不但缺乏足夠的熱情與動機從事重大的組織變革，還經常質疑組織變革的必要性，導致組織變革的難度增加。因此，

現行的組織績效，或員工對組織的滿意程度均可以作為區分組織是否進行包括委外經營等重大組織變革的重要前題條件。因此，若公股事業現行績效停滯不前，或面臨惡化危機之虞時，或有重大的組織內抗議活動，均可視為「解凍」組織既有慣例、文化，同時順勢引入外部管理資源，強化組織競爭能力的契機。因此，若以現行組織績效區分，訪談企業中，台鹽公司近年來績效逐步走弱，桃勤公司近年來雖然獲利穩定持平，但以其公用事業的特性，加上之前工會的抗爭活動，兩者均可以考慮啟動包括委外經營在內的組織變革。

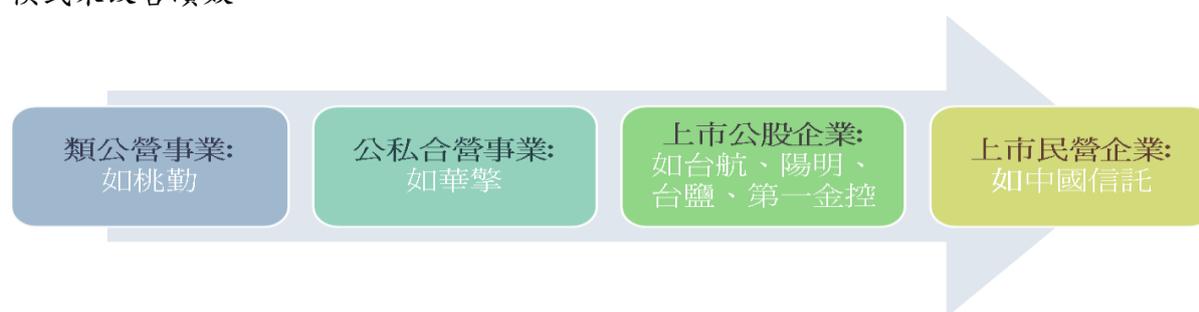
其次，根據受訪公司的屬性類型，也可以區分成三種不同屬性的公股事業，分別是類公營事業、公私合營事業、上市公司等三大類企業。此三大類企業對於委外經營契約的看法訪談也隨著類型的不同而有系統性的差異。

首先，類公營事業系指部分事業在其本質與經營形態上幾乎與公用事業相差無幾，同時也由泛公股掌握絕對的控制權的公股事業。同時，也幾乎都處於接近公用事業領域，擁有較佳的委外經營條件。例如類公營事業一般都面臨著較為穩定的產業環境與技術環境。因而使得委外的承包廠商可以藉著長期改善，以提高產能利用率或降低成本的方式來提高營運績效。其中主要的原因在於類公營事業的任務環境相對單純，目標制訂較為容易，組織規模相對較小，利害關係人數目較少，使得委外管理合約相對可行。至於桃勤公司因為屬於類公營企業，因此，若能導入管理合約對公股事業而言是邁向更具民營公司特徵的重要大步之一。

公私合營企業則為公股事業中較為特殊的群體。通常為政府與民營企業的合資公司，但管理與經營則大多仰賴民營企業從事經營管理，例如在個案訪談中的華擎公司即是行政院開發基金與裕隆中華集團合作未開發下一代通用引擎所合資成立的公司，但其在經營管理上主要仰賴裕隆中華集團，事實上華擎公司在實際運作上已十分接近所謂的委外經營，亦即政府已經委外於裕隆中華集團進行經營管理的工作，而裕隆中華集團所任命的經理人也必須向公股代表提出中長期或年度計劃，并接受政府的公股代表的監督考核。公私合營企業企業者對於管理合約的可行性相對較高，且能把管理合約當作合理

的監督工具，委外管理合約對華擎公司而言，只不過是將現行的運作模式正式化，因而接受程度較高。因此，華擎認為管理合約對提升該公司營運的績效持正面的態度。

公股上市公司通常具備四點特徵：(1) 產品或服務處於「競爭市場」。(2) 雖有少許政策任務，但組織目標已集中於利潤極大化目標，并向投資大眾負責，為績效的成敗承擔責任。(3) 資本市場對公股上市公司產生正向壓力，包括股價對績效的反應以及可能的併購壓力。(4) 必須接受相關監管機關的監督。如台航、陽明、台鹽、第一金控等公股上市公司，這些公司基本上均處於產品競爭市場，同時受到資本市場制約，同時必須向投資大眾負責，已經面臨著相當龐大的競爭或績效改善壓力。因此，導入管理合約未必能再夠增強對經營者的績效改善壓力，所以公股上市公司傾向以落實「公司治理」的模式來改善績效。



最後，受訪公司也可以依據其績效目標衡量的難易程度進行區分。若公股事業績效衡量的難易程度往往與其「任務目標」、「產業環境變動快速」與「轉投資事業數目」的複雜程度有高度的相關性。其中「任務目標」或可以依據其任務性質予以做價作為政府補貼或購買此一政策任務的成本。「產業環境變動快速」也可以參考該產業其他相關競爭者的平均成本或利潤水準作為參考指標。然而，若公股事業的轉投資事業的複雜層度若越高，即使以合併財務報表的方式，亦往往難以窺見其經營狀況之全貌。因為績效可以藉由關聯公司之間的利潤移轉來創造出較好的績效表現，因此，「績效目標」衡量的難易程度幾乎與轉投資事業的複雜程度有著密切的關連。因此若公股事業轉投資事業過於複雜，一旦委外經營，不但難以具體衡量其整體績效，也可能存在著短期行為與道德風險，例如將子公司利潤轉移至母公司，以衝高短期績效；也可能以「肥私人、瘦公股」的方式將利潤轉移至難以監督的轉投資事業。

因此，對於轉投資事業眾多以致於績效難以衡量的公股事業，應以「部分委外」經營的方式取代「全部委外」。以新投資事業、或業務單純的轉投資子公司作為委外的基本單位，該單位需具備下列兩點特徵：(1) 位於市場競爭部門；(2) 可以單獨核算成本與利潤。分割出這樣的事業部門之後再行委外經營，不但可以大幅提高績效透明度也提高了委外的可操作程度。也基於的相同理由，在英國民營化的案例之中，難以民營化企業的往往進一步的切割，例如英國電力公司以及英國鐵路公司都以分拆切割的方式進行民營化，英國鐵路公司甚至分拆成 146 家獨立核算的事業體，使得其個別的目標與績效的衡量更加清楚與操作性更高。

根據訪談結果歸納可能的實施管理合約模式，可以區分為下列三種：(1) 向外尋求專業的高階經理個人參與公司經營治理，並簽署委託經營合約。(2) 委託外部團隊參與公司經營治理，並簽署委託經營合約。(3) 委託與外部之專業管理機構經營，並簽署委託經營合約。實施管理合約模式必須要有公開公正的評選過程，也歡迎公股企業現有的經理人參與評選，因為(1) 可以降低現有經營者及員工的可能阻力，並大幅提高實施管理合約可行性。(2) 現有管理者為內部人，對於企業內部資訊的掌握將優於外部人，可藉著評選的過程解決政府監管機關資訊不對稱的問題。

此三種模式各有優劣處。其中(1) 尋求專業的高階經理個人參與公司經營治理類似常見的挖角或獵人頭等方式，以設定目標來要求該經理人在一定期限達到設定之經營目標。優點為簡便、易實施，。缺點則為缺乏專業班底，較難推動重大的變革；(2) 以專業的班底進駐，雖可以克服缺乏專業班底的問題，然而，外來班底易於與企業原有員工發生文化衝突。且台灣現行的公股事業若要實施模式(1) 與模式(2) 與還有一重大的衝突，亦即決策模式的差異。訪談中發現現有之公股事業幾乎均採取所謂的「共識決」的決策模式。此一根深蒂固的決策模式對外來經理人尤為不利。由於背景與組織文化的差異，共識決的決策模式極可能導致組織內部的衝突，並扼殺組織變革的機會。考量(1) 或(2) 模式，在共識決之下，勢必妥協於現有的組織團隊及管理模式，而根本失去委外經營之意義。同時，考量到現有的公股事業一般仍具有所謂的政策目標及政策「工具性」，

因此，委外經營管理亦需符合社會公益性，而非僅考量受委託者之專業管理技能。

然而，訂定管理契約委託外部管理團隊及專業機構經營可能有實際執行上的困難。首先：(1)以管理契約委託經營的方式將產生難以衡量及訂定何種關鍵性指標的困難，因為往往組織規模越大，組織或企業的任務也就越複雜。導致委託經營之目標設定困難度極高；(2)績效衡量困難。訪談中發現，現有的中大型公股事業，由於子公司數目不少，極易透過利潤轉移或作帳等方式「創造」出人為績效，導致管理契約形同具文難以執行。

若以引入外部專業管理機構以提升公股事業體質及經營能力為目標，較佳的模式應以漸進合作的方式，首先透過「策略合作」的方式，先建立彼此的合作關係，接著再循序漸進，以聘任專業管理人員來擔任外部董事，參與經營。最終再以股權交換或持股的方式可能較為適當、可行性較高。

除相關公股事業之訪談外，本研究亦訪談曾經採行委託經營之民間企業，如中國信託等，希冀透過民間企業之相關經驗得以作為我國政府在委託經營議題上的參考。國外案例部份，藉由個案分析方式得以了解國際上相關實施案例與其內容，分析個案包含有 John Wayne Airport、Gaza Strip、Community Hospital、Queen Mary's Hospital、及四季飯店等，雖然其國家或政策目的與我國公股事業之發展未必完全相似，但仍可以提供相關契約擬定與執行上的建議。除公司層次的調查之外，有鑑於公股事業進行相關變革時，往往必須面對員工的不合作與抵制等負面壓力。因此，本研究除了透過訪談國內相關個案公司及分析國際個案之外，亦藉由經建會協助之下調查相關公股事業之員工，如中鋼、臺銀、合作金庫等十三家公司，希冀透過了解員工過去面對企業內部相關變革，如策略變革、結構變革、領導變革等，所產生的相關行為與態度，可以作為未來公股事業進行委託管理上的參考。

在國際案例調查結果部份，在觀察世界各國管理委外個案的過程中不難發現較長的契約年限比較有助於公股事業在未來吸引具有良好管理能力之相關管理公司或廠商，較長的管理契約時間同時間亦有助於被委託之管理者可以有較為寬裕的時間從事組織再

造，避免因為短期契約所導致的短視近利行為而導致委外管理成為短期的表現，再委託管理單位退出之後反成為原公司的負擔。再者，管理契約必須提供被委託之管理者必要的激勵因素，除了擴大公司之獲利狀況外，同時間亦必須避免因為追求績效成長而導致成本的高漲，因此亦須提供受委託管理者相關的節源誘因，以同時達到開源節流之效益。除了誘因之外，要避免受委託管理公司與原有公司之間的經營理念的差異，可以透過合理的股票比例作為被委託管理公司之報酬來源，有助其管理目標與原公司利益一致化。

綜合以上結果，本研究認公股事業所屬產業差異性甚大，且現行體制也有極大的差異，從上市公司到類國營公司均有，如要執行委託經營合約，首先必須要配合公股事業差異現況尋找出適合的委外策略。因此首先要確認以下數點：

- (一) 現行企業是否位於「組織解凍」的過程？亦即對於現行的價值、組織架構，能否因應問題存在著不確定與懷疑的態度，這類的企業通常業績停滯或面臨危機，並對變革有高度的共識。
- (二) 欲進行委外的該公股事業必須符合前提條件，最重要者為：規模不宜過大，關連企業數目不宜太多；利害關係人相對單純，任務目標必須清楚；產業變動不宜太過劇烈，能夠有效衡量的績效指標，如此才可能有良好的委託經營的可能。若組織過大、關連企業數目過多，導致績效難以有效衡量之時，應考慮以企業分割的方式，將部分規模適中、目標單純的事業先行委外，以提高可操作性。
- (三) 公股管理任務複雜，再加上資訊不對稱，政府其實難以有效監督，企業也深覺難以施展。但不論是上市公司或類國營事業，均應加強公司治理機制，為民營化或委託經營做好準備。
- (四) 若要實施管理合約制度，應以機構法人作為委外的主體為佳。方法上必須循序漸進，從合作開始培養互信及共同利益，接著以外部董監事席次，接著以取得若干股權的方式取得正式的少數股權方式，逐步介入經營。目前公股事業的轉投資子公司數目以及其近年大略的經營績效表，請參見下表。

表 6-1、公股事業的轉投資子公司數目以及其近年大略的經營績效表

| 編號 | 事業名稱 | 持股比率 (%) | 轉投資公司數 | 近年績效表現 |
|----|----------|------------------------|--------|----------|
| 1 | 華南金控 | 1.99 臺銀持股 29.36 | 16 | 持平，有衰退跡象 |
| 2 | 華擎公司 | 經濟部 5.27 開發基金 18.95 | 1 | 維持穩定狀態 |
| 3 | 兆豐金控 | 9.88 | 19 | 持平，有衰退跡象 |
| 4 | 中華紙漿 | 9.98 | 6 | 衰退 |
| 5 | 彰化銀行 | 11.91 | 2 | 持平，有衰退跡象 |
| 6 | 唐榮公司 | 13.32 | 1 | 成長 |
| 7 | 第一金控 | 14.91 | 7 | 持平，有衰退跡象 |
| 8 | 台北捷運公司 | 17.14 | 2 | 維持穩定狀態 |
| 9 | 台北農產運銷公司 | 22.76 | 0 | 維持穩定狀態 |
| 10 | 中鋼公司 | 22.94 | 38 | 成長 |
| 11 | 中再公司 | 23.28 | 0 | 維持穩定狀態 |
| 12 | 台肥公司 | 24.07 | 5 | 成長 |
| 13 | 台灣企銀 | 26.96 | 7 | 成長 |
| 14 | 台航公司 | 26.46 | 2 | 成長 |
| 15 | 陽明海運 | 35.83 | 53 | 成長 |
| 16 | 關貿網路公司 | 36.11 | 1 | 成長 |
| 17 | 財金公司 | 37 | NA | 維持穩定狀態 |
| 18 | 台鹽公司 | 39.17 | 1 | 持平，有衰退跡象 |
| 19 | 中華電信公司 | 41.37 | 13 | 維持穩定狀態 |
| 20 | 合作金庫 | 42.41 | 7 | 成長 |
| 21 | 桃勤公司 | 45 | 3 | 維持穩定狀態 |

根據上表，本研究試圖將各公股事業可能的策略變革提出建議做為政策之參考依據。首先排除近年績效穩定成長企業，因其可能較無進行策略變革之誘因與動機。再根據其企業之類型屬性及績效衡量之難易程度加以分類，形成對公股事業進行策略變革之建議。惟本研究僅提出初步建議如下表，實際執行與否及執行方式仍應交由目的事業主管機關詳細評估後參採。

表 6-2、公股事業進行策略變革之建議

| | (委外管理) 類公營事業 | 公私合營事業 | (加強公司治理) 上市公司 |
|------------------|-----------------|---------|-----------------------------------|
| (部分委外) 績效較難衡量 | | | 華南金、兆豐金、彰銀、 第一金、華紙、台鹽、 中華電信 |
| (全部委外) 績效較易衡量 | 關貿網路、財金、 桃勤 | 華擎、農產運銷 | |

根據表 6.1，部分近年來獲利衰退或停滯的公股企業應首先納入委外經營的目標企業。其中包括近年來受大環境影響而獲利均處於低潮的金融業公股企業，包括華南金、兆豐金、彰銀、第一金除此之外，華紙、台鹽、近年來亦呈現出績效衰退的問題。然而，這些上市公股企業除規模龐大之外，利害關係人數目眾多，轉投資子公司關係複雜，似乎難以直接委外經營，但可以其企業中較任務目標較為單純且可以獨立核算的事業體，優先進行委外經營實驗，藉著試點經營的方式累計經驗，可為未來更複雜的委外經營合約打下良好的基礎。

中華電信近年來績效表現持平，但因其轉投資子公司數目眾多。亦可基於相同的理由首先進行部分委外。而公股上市企業在母公司主體方面則以加強公司治理機制，可以優先尋找適合的長期合作機構，以漸進的「策略合作」方式，先建立彼此的合作關係，再聘任其專業管理人員來擔任外部董事的方式來加強公司治理機制，並為未來的進一步合作打下良好的基礎。

華擎、農運公司可以考慮以現有的公私合營型態為基礎，進一步的以契約的方式將目標設定與考核的程序標準化。由於與現有的經營模式差異不大，預期導入管理合約的阻力將不會太大。

關貿網路、財金、桃勤公司以其任務性質及目標，政府持股等標準來看均接近於所

謂的公營事業，因此可以被歸類於類公營企業。這些類公營事業均具備規模相對較小，任務單純，產業結構及技術環境相對穩定的特徵，同時近年來績效表現持平，因此可以優先考慮予以委外經營。但對於現任的績優管理者則可以鼓勵以優先承包的方式，則可以有效提高現職者對於為外管理合約的接受度。

有效的委外管理合約的目的在於當民營化缺乏共識或有難以克服的推動阻礙時，政府可用委外管理合約以導入外部民間管理活力，設定績效目標以替代市場競爭壓力，並據此能達到接近“市場完全競爭”之下的福祉與效率。雖然理論上或可實現，但在現實上必須從可行性的角度循序漸進，在某些特殊的情況之下，分割委外，現任優先，逐步修正，累積經驗，才可以為更大的為外經營奠定基礎。

參考文獻

吳學良（民國 89 年）‘公營事業民營化後剩餘公股管理之問題探討’，*財稅研究*，第卅二卷，第六期，pp.85-106。

吳學良、許書銘、林能白（民國 90 年）‘國內外公營事業民營化員工權益補償之比較分析’，*企銀季刊*，第廿四卷，第三期，pp.199-222。

吳學良（民國 90 年）‘以海外釋股進軍國際資本市場：從國內外公營事業談起’，*臺灣經濟金融月刊*，第卅七卷，第八期，pp.39-53。

吳學良（民國 90 年）‘如何協助財務艱困事業民營化：從公營事業民營化基金談起’，*財稅研究*，第卅三卷，第三期，pp.103-20。

何美玥、吳學良（民國 90 年）‘政府處理財務艱困公營事業方式之芻議’，*主計月報*，第 546 期，pp.6-17。

吳學良、孫智麗、洪德生、李清松（民國 93 年）‘我國公營事業民營化前後績效變化之研究’，*台灣銀行季刊*，第五十五卷，第二期，pp.37~64。

Wu, H. L. (2003) ‘The Road to Liberalization: the Policy Design and Implementation of Taiwan’s Privatization’, *Taiwan Economic Forum*, 1(7), pp.27~51.

Parker, D. and Wu, H. L. (1998) ‘Privatisation & Performance: A Study of British Steel Industry under Public & Private Ownership’, *Economic Issues*, 3(2), pp.31-50.

Wu, H. L. (2007) ‘Exploring the sources of privatization-induced performance changes’, *Journal of Organizational Change Management*, 20(1), pp.44~59.

Wu, H. L. (2006) ‘A Policy-fit view on the efficiency effect of privatization’, *Journal of Policy Modeling*, 28(3), pp.281~292.

Allen, N., Meyer, J. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance, and normative commitment. *Journal of Occupational Psychology*, 63, 1-18.

Andersson, L. M., & Bateman, T.S. (1997). Cynicism in the workplace: some causes and effects. *Journal of Organizational Behavior*, 18, 449-469.

Ashforth, B. E. (1985). Climate formation: Issues and extensions. *Academy of Management Review*, 10, 837-847.

Bandura, A. (1982). Self-efficacy mechanisms in human agency. *American Psychologist*, 37,

122-147.

Barberis, N., Boycko, M., Shleifer, A., & Tsukanova, N. (1996). How does privatization work: Evidence from the Russian shops. *Journal of Political Economy*, 104: 764–790.

Becker, H. S. (1960). Notes on the concept of commitment. *American Journal of Sociology*, 66, 32-40.

Bennett, H. (2000). The effects of organisational change on employee psychological attachment. *Journal of Managerial Psychology*, 15(1/2), 126.

Blasi, J., Kroumova, M., & Kruse, D. (1997). *Kremlin capitalism: The privatization of the Russian economy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Boycko, M., Shleifer, A., & Vishny, R. (1995). *Privatizing Russia*. Cambridge, MA: MIT Press.

Boycko, M., Shleifer, A., & Vishny, R. (1996). A theory of privatization. *Economic Journal*, 106: 309–319.

Buck, T., Filatotchev, I., & Wright, M. (1998). Agents, stakeholders, and corporate governance in Russian firms. *Journal of Management Studies*, 35: 81–104.

Burke, M. J., Borucki, C. C., & Kaufman, J. D. (2002). Contemporary perspectives on the study of psychological climate: A commentary. *European Journal of Work & Organizational Psychology*, 11(3), 325-340.

Burke, M. J., Borucki, C.C., & Hurley, A. (1992). Reconceptualizing psychological climate in a retail service environment: A multiple stakeholder perspective. *Journal of Applied Psychology*, 77, 717-729.

Caldwell, S. D., Herold, D. M., & Fedor, D. B. (2004). Toward an Understanding of the Relationships Among Organizational Change, Individual Differences, and Changes in Person-Environment Fit: A Cross-Level Study. *Journal of Applied Psychology*, 89(5), 868-882.

Cannella, A., Jr. & Lubatkin, M. (1993). Succession as a sociopolitical process. *Academy of Management Journal*, 36: 763-793.

Datta, D. K., & Guthrie, J. P. (1994). Executive succession: Organizational antecedents of CEO characteristics. *Strategic Management Journal*, 15, 569–577

Dawson, P. (1994). *Organizational Change: A Process Approach*. London: Paul Chapman.

- Djankov, S., & Murrell, P. (2002). Enterprise restructuring in transition: A quantitative survey. *Journal of Economic Literature*, 40: 739–792.
- Earle, J., & Estrin, S. (1996). Employee ownership in transition. In R. Frydman, C. Gray, & A. Rapaczynski (Eds.), *Corporate governance in Central Europe and Russia* (pp. 1–61). Budapest: Central European University Press.
- Estrin, S. (2002). Competition and corporate governance in transition. *Journal of Economic Perspectives*, 16: 101–124.
- Filatovchev, I., Hoskisson, R., Buck, T., & Wright, M. (1996). Corporate restructuring in Russian privatizations. *California Management Review*, 38(2): 87–105.
- Goldfarb, J. (1991). *The cynical society*. The University of Chicago Press.
- Hambrick, D., & Mason, P. (1984). Upper echelons: The organization as a reflection of its top managers. *Academy of Management Review*, 9: 193–206.
- Havrylyshyn, O., & McGettigan, D. (2000). Privatization in transition countries. *Post-Soviet Affairs*, 16: 257–286.
- Helmich, D. L. & Brown, W. B. (1972). Successor type and organizational change in the corporate enterprise. *Administrative Science Quarterly*, 17: 371–381
- Hoskisson, R., Eden, L., Lau, C., & Wright, M. (2000). Strategy in emerging economies. *Academy of Management Journal*, 43(3): 249–267
- Iverson, R. D. (1996). Employee acceptance of organizational change: the role of organizational commitment. *International Journal of Human Resource Management*, 7(1), 122-149.
- James, L. A., & James, L.R. (1989). Integrating work perception: Explorations into the measurement of meaning. *Journal of Applied Psychology*, 69, 85-98.
- Jaros, S. J., Jermier, John M., Koehler, Jerry W. and Sincich, Terry. (1993). Effects of continuance, affective, and moral commitment on the withdrawal process: An evaluation. *Academy of Management Journal*, 36(5), 951.
- Jensen, M. (1987). The fresh cash flow theory of takeovers: A financial perspective. In L. Browne & E. Rosengren (Eds.), *The merger boom* (pp. 102–143). Boston: Federal Reserve Bank of Boston

- Kanter, R. (1968). A study of commitment mechanisms in utopian societies. *American Sociological Review*, 39, 499-517
- Kelman, H. C. (1958). Compliance, identification and internalization: three processes of attitude change. *Journal of Conflict Resolution*, 2(1), 51-60
- Kline, C., Peter, L. (1991). Behavioral commitment and tenure of new employees: A replication and extension. *Academy of Management Journal*, 34, 194-205.
- Kotter, J. (1995). Leading change :Why transformational efforts fail. *Harvard Business Review*, March–April, 59-67.
- Kozlowski, S. W. J., & Doherty, M.L. (1989). Integration of climate and leadership: Examination of a neglected issue. *Journal of Applied Psychology*, 74, 546-553.
- Lau, C.-M., & Woodman, R. W. (1995). Understanding organizational change: A schematic perspective. *Academy of Management Journal*, 38(2), 537-554.
- Lazarus, R. S. (1990). Theory-based stress measurement. *Psychological Inquiry*, 1, 3-13.
- Lazarus, R. S., & Folkman, S. (1984). *Stress, appraisal and coping*. New York: Springer Publishing Company.
- Martin, A. J., Jones, E. S., & Callan, V. J. (2005). The role of psychological climate in facilitating employee adjustment during organizational change. *European Journal of Work & Organizational Psychology*, 14(3), 263-289.
- McCarthy, D., & Puffer, S. (1995, Fall). “Diamonds and rust” on Russia’s road to privatization. *Columbia Journal of World Business*: 56–69.
- Michela, J. L., Lukaszewski, M.P., & Allegrante, J.P. (1995). Organizational climate and work stress: A general framework applied to inner-city school teachers. *Organizational risk factors for job stress*, 61-80.
- Mumford, M. D., Baughman, W.A., Threlfall, K.V., & Uhlman, C.E. (1993). Personality, adaptability, and performance: Performance on well-defined and ill-defined problem-solving tasks. *Human Performance*, 6(241-285).
- Newman, J. E. (1977). Development of a Measure of Perceived Work Environment (PWE). *Academy of Management Journal*, 20(4), 520-534.
- Ocasio, W. (1994). Political dynamics and the circulation of power: CEO succession in U.S.

- industrial corporations, 1960–1990. *Administrative Science Quarterly*, 39, 285–312.
- Ocasio, W., & Kim, H. (1999). The circulation of corporate control: Selection of functional backgrounds of new CEOs in large U.S. manufacturing firms, 1981–1992. *Administrative Science Quarterly*, 44, 532– 562.
- Oreg, S. (2003). Resistance to Change: Developing an Individual Differences Measuer. *Journal of Applied Psychology*, 88(4), 680-693.
- O'Reilly, C., & Chatman, J. (1986). Organizational commitment and psychological attachment: the effects of compliance, identification and internalization on prosocial behavior. *Journal of Applied Psychology*, 71(3), 492-499.
- Parker, C. P., Baltes, B.B., Young, S.A., Huff, J.W., Altmann, R.A., Lacost ,H.A. & Roberts, J.E. (2003). Relationships between psychological climate perceptions and work outcomes: A meta-analytic review. *Journal of Organizational Behavior*, 24, 389-416.
- Peng, M. W. (2001). How entrepreneurs create wealth in transition economies. *Academy of Management Executive*, 15(1): 95–108.
- Peng, M. W., & Heath, P. (1996). The growth of the firm in planned economies in transition: Institutions, organizations, and strategic choice. *Academy of Management Review*, 21(2): 492–528.
- Pfeffer, J. & Salancik, G. (1977). Organization context and the characteristics and tenure of hospitaladministrators. *Academy of Management Journal*, 20: 74-88.
- Porter, L., Steers, R., Mowday, R. and Boulian, P. (1974). Organizational commitment, job satisfaction and turnover among psychiatric technicians. *Journal of Applied Psychology*, 50, 603-609.
- Puffer, S. (1994). Understanding the bear: A portrait of Russia business leaders. *Academy of Management Executive*, 8: 41–54.
- Puffer, S. (Ed.). (1992). *The Russian management revolution*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Puffer, S. (Ed.). (1992). *The Russian management revolution*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Puffer, S., & McCarthy, D. (2001). Navigating the hostile maze: A framework for Russian entrepreneurship. *Academy of Management Executive*, 15(4): 24–36
- Reichers, A. E., & Wanous, J. P. (1997). Understanding and managing cynicism about

- organizational change. *Academy of Management Executive*, 11(1), 48-59.
- Schwartz, K. & Menon, K. (1985). Executive succession in failing firms. *Academy of Management Journal*, 28: 680-686.
- Shapiro, C., Willig, R.D., Suleiman, E.N. and Waterbury, J. (1990). The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization. *Journal of Economic Perspectives*, 3: 113-30.
- Shleifer, Andrei and Vishny, Robert W.(1996). A Survey of Corporate Governance. NBER Working Paper No. W5554.
- Stace, D. A., & Dunphy, D. C. (1991). Beyond traditional paternalistic and developmental approaches to organizational change and human resource strategies. *International Journal of Human Resource Management*, 2(3), 263-283.
- Tushman, M. L., & Romanelli, E. (1985). Organizational Evolution: A Metamorphosis Model of Convergence and Reorientation. *Research in Organizational Behavior*, 7.
- Tushman, M. L., & Rosenkopf, L. (1996). Executive Succession, Strategic Reorientation and Performance Growth: A Longitudinal Study in the U.S. Cement Industry. *Management Science*, 42(7), 939-953.
- Wanous, J. P., Reichers, A.E., & Austin, J.T. (2000). Cynicism about organizational change: measurement, antecedents, and correlates. *Group and Organization Management*, 25, 132-153.
- Wiersema, M. F. (1992). Strategic consequences of executive succession within diversified firms. *Journal of Management Studies*, 29: 73-94.
- Wiersema, M. F. (1992). Strategic consequences of executive succession within diversified firms. *Journal of Management Studies*, 29: 73-94.
- Wright, M., Buck, T., & Filatotchev, I. (2002). Post-privatization effects of management and employee buyouts. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73(3): 303–352.
- Wright, M., Hoskisson, R., Filatotchev, I., & Buck, T. (1998). Revitalizing privatized Russian enterprises. *Academy of Management Executive*, 12(2): 74–85.
- Young, M., Peng, M. W., Ahlstrom, D., & Bruton, G. (2002). Governing the corporation in emerging economies: A principal agency perspective. *Academy of Management Best Papers Proceedings (CD-ROM format)*. Denver: Academy of Management.

Zajac, E. J. (1990). CEO selection, succession, compensation and firm performance: A theoretical integration and empirical analysis. *Strategic Management Journal*, II: 217-230.

Zajac, E. J. (1990). CEO selection, succession, compensation and firm performance: A theoretical integration and empirical analysis. *Strategic Management Journal*, II: 217-230.

Zander, A. (1950). Resistance to change: Its analysis and prevention. *Academy of Management Journal*, 15, 9-11.

公股事業採委託經營管理模式之規劃研究/吳學良
計畫主持；潘偉華協同主持人. —初版.—台北
市：行政院經濟建設委員會，民 96
面：表，公分
編號：(96)026.601
委託機關：行政院經濟建設委員會
研究單位：財團法人成大研究發展基金會

1.公私協同企業
553.66

題名：公股事業採委託經營管理模式之規劃研究
計畫主持人：吳學良
協同主持人：潘偉華
委託機關：行政院經濟建設委員會
研究單位：財團法人成大研究發展基金會
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 3 月
版次：初版 刷次：第 1 刷

編號：(96)026.601
平裝