



國營事業經營績效、 政策定位與考成問題之探討： 以中油公司為例（註1）

朱景鵬 國立東華大學公共行政學系教授
張筵儀 中華大學行政管理學系助理教授

摘要

國營事業在國民建設道路，具有繁榮經濟、富庶民生的重要任務。由於自由化與民營化的浪潮，衝擊了國營事業傳統的形象定位，包含「反改革」的質疑不斷侵蝕國營事業的形象等。同時，缺乏危機溝通的理念與機制，也讓國營事業在許多突發事件中，往往面臨著「有苦說不出」、「有理說不清」，甚至「解釋沒人聽、澄清沒人信」的窘迫。2012年「油電雙漲」引爆的民怨，更讓國營事業經營績效成為眾矢之的。面對時空環境的改變，國營事業勢須持續推動進一步的改革，來回應民眾的期待。本文以中油公司為例，主要探討下列問題：一是國營事業的角色。第二部分，針對中油公司之經營發展，說明國營事業以及中油公司之使命與目的。第三部分，分析中油公司之政策定位，分別從制度面、治理面、政策面討論。第四部分，現行國營事業中油公司的管理績效與考成制度問題。結論部分，則提出國營事業中油公司應該何去何從，及其改革方向。

關鍵字：民營化、經營發展、管理問題、國營事業

壹、前言

國營事業在國民經濟建設上，長期肩負著繁榮經濟、富庶民生的重要任務，尤其臺灣中油股份有限公司（以下簡稱中油公司），更在整體能源物資供應上，持續扮演著維護國家安全與保證民生安定的關鍵角色。我國國營事業最主要的功能，同時也是長期以來國營事業形象定位與社會溝通的基礎。不過，在自由化與民營化的浪潮下，衝擊了國營事業傳統的形象定位，也瓦解了國營事業既有的社會溝通基礎。

在內外阻力重重的民營化道路上，「反改革」的質疑不斷侵蝕國營事業的形象；而在接受市場挑戰與績效檢驗之際，國營事業仍然負有一定的政策任務與必須達成的政策目標，兩難的困境更不利於社會溝通。2012年「油電雙漲」引爆的民怨，更讓國營事業成為眾矢之的。

回顧過去幾年的歷歷波折，價格合理化的各項政策說明，包括回歸市場機制、反映成本、節能減碳、使用者付費等，仍無法有效說服民眾；在整體景氣低迷環境下，每年年終的考成



績效獎金與難解的計價公式，無效的社會溝通，都只讓中油更成為民怨發洩的箭靶，並為國營事業製造了更多污名化的社會氛圍。國營事業在某種程度上自認是政策任務的犧牲者，或者是景氣不佳的代罪羔羊等。但不論如何，社會溝通屢屢受挫，形象破損逐漸已成事實。隨著時空環境改變，時勢潮流無法逆轉，國營事業當然必須持續推動進一步的改革，來回應民眾的期待。換言之，形象重建與社會溝通策略，正是國營事業改革進程中亟待修補的重要環節。基於上述，本文以中油公司為個案，針對國營事業之經營發展，說明國營事業之使命與目的。其次，論述國營事業及中油公司之政策定位，主要以制度面、治理面、政策面分析專家學者論點。再者，探討目前中油公司的管理績效與考成制度問題。最後，則試提國營事業中油公司未來走向與改革方向。

貳、國營事業中油公司之經營發展

針對有關中油公司之相關研究，有從發展願景談起（石化工業，2003），亦有從治理層面分析（黃琬玲，2004），更有從未來競爭策略分析（陳正文、何麗君、段啟洸、黃登祥，2005；潘文炎，2006），部分專家論及組織內部活化問題（葛晶瑩，2008），以及公司治理法制論點（陳彥良，2012），另亦涉中油公司民營化問題（謝明振，2006），在民營化部分，又以 Savas（2000）最常被提到。然而上述的任何觀點，最終的目標，都會與經營績效結合（楊馥如、顧廣平、姚鍾文，2005；財團法人中技社，2013；朱景鵬、朱鎮明，2014）。

任何論點之角度與觀點，還是需要回到最

初國營事業中油公司的發展，其使命、目的與現行狀況來加以檢視，分析如下：

一、國營事業之使命與目的之澄清

一般而言，任何事業體皆具備公司的使命與經營目的，當然國營事業也有其使命與目的：

（一）國營事業之一般性使命與目的

談到國營事業之使命與目的，就必須回歸到《國營事業管理法》第2條規定：「國營事業以發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的。」同時，再依據同法第4條規定：「國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並求有盈無虧，增加國庫收入。但專供示範或經政府特別指定之事業，不在此限。」換言之，國營事業除了利潤的追求之外，亦被當作政策工具，肩負政策性任務。此外，國營事業對於國家經濟發展，承擔相當重要的角色。

（二）中油公司之使命與目的

中油公司受國營事業相關法令規範，以穩定能源，維持經濟成長，服務民眾為宗旨。在促進國家經濟發展之下，中油公司現在或未來將持續配合多項國家政策，包括經濟部推動「新能源產業旗艦計畫」，推動再生能源政策，建立低碳環境等；推動石化高值化政策，帶動國內石化業產業升級等；「推廣潔淨能源，擴大使用天然氣」政策，進而增建天然氣儲槽、管線等；「研發推廣再生能源，發展綠色能源產業」政策，持續推廣生質柴油與酒精汽油等發展及「加強節約能源管理，提升能源使用效率」政策，持續推動四省（節水、省電、節能、省錢）計畫等。這些計畫無疑兼具了事業經營、國家需要與政策任務3種屬性。

二、現行體制下國營事業經營之自主空間

在現行法規體制當中，除了鬆綁部分法規限制議題之外，股東的有限責任、集權化管理、股權可移轉等問題宜否引入國營事業，也是各界討論的焦點。若能如此，則可進一步將股東、董事會及經營管理者之理念結合，俾以落實國營事業之彈性。說明如下：

（一）現行法令及其適用

目前有許多法律規範約束國營事業，例如《國營事業管理法》、《政府採購法》、《預算法》等。這些相關法規涉及業務運作，依法均須呈報至經濟部、審計部等政府機關審查，包含定價、儲存、運輸、銷售、技術合作、原料採購等問題，甚至部分業務更須移轉至立法院完成法定程序。如此法規繁瑣審核過程，相較於一般私人企業，更容易對國營事業運作效能產生不利競爭的影響。以下呈現的是相關法令之時宜性：

1、費率

中油公司主要產品價格，例如汽柴油、天然氣、液化石油氣等，由經濟部能源局邀請專家學者定期檢討調價公式內容，如有修訂則再報請經濟部核定。其與「國營事業管理法」第 20 條規定：「國營之公用事業費率，應由總管理機構或事業機構擬具計算公式，層轉立法院審定，變更時亦同。」由於層轉規定不同，難免產生衝突現象，將出現最終核定單位及權責歸屬問題。

2、投資

依據《預算法》第 25 條及《國營事業管理法》第 11 條規定，國營事業投資案須由立法院核定，然而立法效能常常伴隨政治性與經濟性

等多元考量，曠日廢時的結果，往往已經流失合作商机。

3、採購

《政府採購法》以及《國營事業管理法》第 22 條規定：「國營事業訂立超過一定數量或長期購售契約，應先經主管機關之核准。前項數量及期限之標準，由主管機關定之。」以時程來看，需要先經過上級機關核准，致使部分需求較急之採購案，往往無法趕上需用時程。

4、人事進用

《國營事業管理法》第 31 條規定「國營事業人員之進用，除特殊技術及重要管理人員外，應以公開甄試方法行之。」以中油公司員工平均年齡來看，年齡偏高，未來 15 年將有高達 6 成員工將屆齡退休，人力斷層問題不容小覷。

5、薪資待遇

中油薪給依據「行政院國營事業機構員工待遇授權訂定基本原則」、「經濟部所屬事業機構用人費薪給管理要點」、「經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點」等相關規定，相關之員額及預算也必須由主管機關核定後納入政府預算送立法院審定。且「經濟部所屬事業機構用人費薪給管理要點」第 4 條規定「…各事業機構主持人（董事長、總經理）之年度薪給標準，不得高於事業機構主持人，得在不超過本部部長年度薪給範圍內…。」又對於擔任業務性質之員工，即使努力推銷公司產品，卻只可領取相同等級之薪資、獎金等，將失去誘發組織提升競爭力的動因。

（二）主管機關之監督與歸屬

中油公司營業計畫與預算等，均須呈報至



國營會、經濟部審查後，送立法院完成法定程序；而資本支出部分，依法涉及行政院、立法院及監察院（審計部）。上述程序，可瞭解中油公司運作深受法規限制與層層監督，僅有些許內規，例如章程、工安環保等可自行訂定，其餘皆須陳報至主管機關審核，自主空間運作有限。上述諸點點出中油公司面臨的困境，制度、政策與治理機關的重置與堆疊性，確實需要賦予合宜彈性機制與時俱進，才能增進公司經營績效。

參、中油公司之政策定位

鑑於前述的國營事業之任務與目的之約束，影響到國營事業經營之自主空間。因此，以下從制度面、治理面及政策面，分別論述中油公司之現況（詳圖 1）：

從圖 1 的三大層面之制度面、治理面及政策面，環環相扣，無法單獨來看。簡析如下：

一、制度面

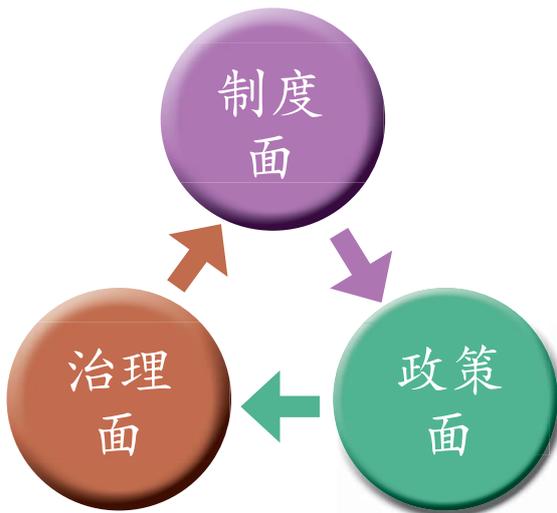


圖 1 三大層面：制度面、治理面及政策面

制度一般係指文化、規範，或者法律條文等，張柏森指出，中油公司制度問題之有利與不利因素考量如下（財團法人中技社，2013）：

（一）有利因素

1、全臺具有直營站與加盟站：

中油公司汽柴油市場占有率高，中油加油站遍布全臺，通路最完整。

2、具有先進探勘技術：

中油公司與海外公司合作，具有探勘技術。同時，未來也積極提高探勘費用，以及爭取國外具競爭力之油氣礦區等。

3、天然氣唯一供應者：

中油是國內唯一的天然氣供應者，長期進口契約占 60%至 70%，兼顧供應穩定性與彈性。

（二）不利因素

1、製程老舊、使用效率低：

中油公司肩負穩定國內油品市場的任務，製程設備年代較久，製程老舊，低價燃料油產率偏高，煉製結構不具競爭力，能源使用效率較差。

2、設備更新與居民抗爭：

臺灣幅員狹小，加上環保意識高漲，地方居民自主意識高，且有各種形式的抗爭，拒絕製程更新擴建計畫。

3、無法更新，替代土地不易取得：

高雄煉油廠多次談到遷廠，又因國內經營環境丕變，環保意識高漲，導致土地取得非常艱難。

4、國營事業決策流程冗長，市場變動彈性較差：

需要向主管機關、民意機關等提供相關業務審查、採購程序。

再者，有關國營事業經營彈性不足貽誤商機，廖耀宗指出（財團法人中技社，2013）：

若以國營事業採購為例，可研修《政府採購法》第3條之可行性，建議於該條第2項增訂「國營事業為商業販售或轉售而採購，或為製造或提供可供商業販售或轉售之財物或勞務之目的而進行之採購，不適用本法之規定」。基於防弊，對於此一修訂仍有疑慮，假如《政府採購法》因此鬆綁，則修正草案之適用範圍將有可能進一步擴及於工程之採購（亦即將修正草案第3條第2項中「之勞務或財物」等字刪除）。但修法若能通盤且周延考量，將會更符合我國參與國際「政府採購協定」（GPA 協定）規範，以及國營事業之需求。

簡言之，在制度層面上，有利因素包含直營與加盟加油站遍布全省等，以及不利因素包含製程老舊、能源使用效率低等問題。但種種不利因素，甚至會超越有利因素，使得中油公司之競爭力每況愈下。

二、治理面

1989年政府大力推動國營事業民營化及釋股工作，中油公司由於「石油管理法」立法完成，不必先分割再民營化的架構公司化經營；依照《國營事業管理法》第4條：「國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧，增加國庫收入。」另為達到國營事業企業化經營目的，由經濟部

於1988年擬定辦法，同年12月29日由行政院核准通過「經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點」，將績效獎金與工作考核獎金整併為經營績效獎金制度，於1989年正式實施。

2001年10月公布《石油管理法》，我國正式邁入油品全面自由化。中油公司與台塑石化公司同屬國內石化產業龍頭，經營業務主要均為煉製及石化。中油公司與台塑石化公司相比較之後，發現中油公司兼營油品批發與零售，油品須充分供應國內市場，故以內銷為主，剩餘部分才外銷。相反地，台塑石化公司只經營批發業務，油品以出口為主，尤其當國內油價實施緩漲措施時，該公司可藉由提高外銷比率，獲取較高利益。

再者，中油公司在煉油廠建廠規劃時，其設計是以滿足燃料油市場，低產值之燃料油產率達三成即可。反之，台塑石化公司係以獲取最大利潤設計煉油廠，將燃料油充分轉化為汽油及柴油等高產值油品；又加上台塑石化公司廠區集中、能源整合度高等因素影響，其設計產能較具經濟規模，並藉由石化上中下游垂直整合，可降低石化產業景氣循環風險等，比中油公司更具有經營優勢。不過，最主要原因仍在於台塑石化公司不需要肩負國家政策任務。

另就獨占性質而言，中油公司由於具有天然氣事業，蔣念祖建議應該比照電價設置客觀第三公正檢討小組如「公用事業費率審議委員會」之機制，以決定油、電、水、氣等價格。特別是浮動油價公式參數檢討部分，至少應將稅前價格區分為購油費用及營業費用。另獎金核發過於浮濫問題，配合年金改革，將尚未法制化獎金檢討其合理性（財團法人中技社，2013）：



39)。

此外，針對因應公司治理需求的部分評鑑指標，陳彥良研究指出國營事業也一直難以落實執行（財團法人中技社，2013），這些指標如表所示（詳表 1）。

根據表 1，陳彥良認為國營事業公司治理問題，關鍵是董事會的經營理念。經濟部對於中油公司的政策定位，究竟是以公司利益為重？企業社會責任為重，或是以國家政策任務為重？這部分便涉及中油是一般營利目的之事業而自願負有企業社會責任，或者還是一個不具營利性之社會企業，二者之間有很大的不同。對此，若不能從整體國家的能源政策框架來探討，則無法單獨從公司治理與外部監控來釐清公司的定位。只有當定位與目標確定之後，相對應的治理架構，以及績效內涵才能具體產生。

換言之，上述種種問題，中油公司是國營企業，或是社會企業，目前看來似乎融合了這兩種目標。部分的看法仍然認為，應該先釐清政策定位，是國營事業，還是社會企業。

三、政策面

在政策面部分，針對以下幾個層面之看法，黃北豪分析如下（財團法人中技社，2013）：

（一）國營事業之政策任務、政策定位與其策略性

國營事業存在目的主要作為民間公司無法提供，或具有高度資本投資，民間企業無法投資部分，例如水、電、通信等。然而因為民間資本逐漸發達，公用服務事業逐漸可以透過市場競爭的方式提供消費者多元且價格低廉的選擇，如美國與歐洲國家的電信自由化、電力自由化政策，讓國營事業在提供公用服務的功能上逐漸降低。然在這些過程中，一旦市場機制健全之後，國營事業應該逐漸修正成為制衡或與民間服務供應商競爭的定位，以促進整體發展。

（二）讓國營事業具有「公共性」，避免政治干預

國營事業本具公共性，但由於政府在指派董監事過程中，受到很多人事包袱，董事會成員多半是政治任命，較缺乏專業性考量，包含受到行政機關政策任務的配合、受到民意機關的預算與決算審查對公司經營管理的干預，以及地方政治團體的威脅等，前述種種因素造成國營事業市場機制扭曲，形成控制失靈現象，既無法自主性經營，也難有企業化的經營模式。黃北豪建議，應該要把股權開放讓利益關係團體得以參與國營事業的決策，但在開放的幅度上斟酌開放百分比的配置，例如 49% 股權的開放，這種設計可以讓政權（董事會）與治權（專業經理人團隊）合理的分工合作。

表 1 國營事業多無法達成之公司治理評鑑指標

公司是否訂定並定期於董事會檢討董事、監察人績效評估與薪資報酬之政策、制度、標準與結構？
公司是否為未具公務員身份之獨立董事及監察人購買責任保險？
公司是否訂定並定期於董事會檢討高階經理人績效評估與薪資報酬之政策、制度、標準與結構？
公司是否定期於董事會評估高階經理人之薪資報酬？

資料來源：財團法人中技社（2013：42）

（三）國營事業的自主決策空間

現行國營事業之採購仍然維持公部門運作之思維方式，員工招募仍然是透過考試取才方式，採購與人員取才限制國營事業之經營方式，欠缺彈性的人事自主權及靈活的採購程序等，導致運作績效不如預期。對此重要的改善方式之一，仍在於建置配套措施，例如落實對中高階經理人的考核與行為管理等。

（四）民營化為國營事業唯一解決方案？

國營事業是否民營化可思考幾個面向，例如產業政策是否明確、管制法規是否健全、市場競爭開放程度及所擔負的政策任務是否得以解除等。從我國民營化之推動過程來看，國營事業的經營內容與範圍是否需要縮減即是指標之一，例如台灣電力公司分拆為發電、輸電、配電等3個體系，讓各環節可以吸納民間企業進入，並放寬公用事業的定價限制，讓民間業者有誘因願意投資，以市場競爭的方式提升競爭強度。換言之，可以透過市場制度的設計，讓國營事業引入現代管理的文化與作法。

前述的4個論點，正好點出政策任務與政策定位、政治干擾、自主空間，以及民營化是否為國營事業唯一解決方案等互為因果的看法。此外，洪德生提出可透過事業所處之環境外部改善與國營事業內部改善等兩方面切入探討，相關建議彙整如下（財團法人中技社，2013）：

（一）環境外部改善部分

1、政策方向明確性

政府產業發展方向應該更清楚，政府政策牽動著國營事業的改革，例如石化產業與西進大陸、中油八輕的投資等。這些相關投資關係

著中油公司未來的組織轉型、策略及經營發展。

2、減少干預與法令調整

強調授權、加強溝通及建立公司願景本屬公司職責。然而，國營事業的法規束縛與限制，對於國營事業造成更高的行政成本，急需要解除法規限制，讓國營事業更具有彈性。

（二）國營事業內部改善部分

1、在經營策略方面

民營化必須與公司治理理念結合，特別是經營策略。但是民營化並非萬靈丹，我國也有幾次民營化失敗的例子，例如中工、中石化、唐榮鋼鐵廠等，造成民營化等同於裁員、減薪及關廠的錯誤印象，加重民營化的困難。因此，國營事業應致力於經營改善，提出經營方向、公司願景策略，以達成永續經營發展為目標。

2、在人力資源方面

人力資源能否有效提升，理應是活化國營事業組織的方略之一。因此，人力資源部門應該作為國營事業優先變革之表率，強化人力資源運用，以提升國營事業組織經營績效。

簡言之，以中油公司等國營事業體而言，民營化釋股雖有可讓社會大眾參與，也可增加政府財政收入，從公司角度更可解除法規限制與政策負擔，回歸市場機制，有助於提升經營效率等優點，但也同時伴隨政府缺少政策工具及員工權益損失疑慮等缺失。

肆、中油公司之經營管理與考成績效問題

有關國營事業中油公司管理問題與考績制



度問題，或可從經營理念與企業文化、董事會之職責與功能、策略規劃與決策程序、績效標準與評核機制等角度，分析其在國營事業體制下之內部組織缺點及可改進方式。

一、經營理念文化

中油公司經營理念為「品質第一、服務至上、貢獻最大」，品質為高品質的優良油品；服務是指肩負國家政策任務，確保各行業用油無缺。油品市場自由化後，業務經營更著力於銷售服務面。此外，更積極提升油品銷售人員的服務水準與態度，以落實服務至上的經營理念；貢獻指的是促進國家經濟及基礎工業的發展。

在國內消費者心中，中油品牌形象已根深蒂固，如何維持公司經營理念更為重要。然而我國能源 99.8% 以上仰賴進口，經營目標不應該只關注國內市場需求，應該擴張至國際領域，與國際油氣公司合作一起探勘事業等，除了維持國內市場需求之外，培植具有國際市場接軌的能力，更形重要。

二、董事會之職責與功能

在治理制度方面，中油公司董事會執行的各項業務，除一方面應向股東（政府）負責之外，更應該符合國營事業相關法令、章程規定及股東會決議。理想的董事會成員應具備執行職務之專業知識及技能等，而董事會整體應具備之能力包括營運判斷、會計及財務分析等決策能力。

事實上，國營事業常僅依其主管機關或政策旨意，董事會多由公股代表派任，能否兼顧專業需求常常引起外界質疑。公股的董事代表在職務上有階級之分，例如總經理與董事長，職務等級較低的公股董事也被質疑不具有獨立

性，仍然受到較高層級內部董事之壓力與指揮，不具自主性。此外，中油公司也應思考兼任公股董事薪酬制度之激勵因素，使其薪酬與職責產生對等關係。

再者，如果從國營事業工會及勞工制度之健全考慮，讓勞工董事的職權功能能夠發揮，勞工權益可透過工會或團體協商等方式來爭取，同時建立相關勞工申訴及協商管道，扶植工會之發展，使得勞工權利不再必須透過勞工董事爭取，才能獲得保障。

三、策略規劃體系與決策程序

中油公司組織結構，包含總公司、八大事業部及研究單位等。其中，總公司之轉投資處及貿易處為公司推動多角化經營及國際化布局之主要業務單位。中油公司除定期召開業務會報及董事會研討業務發展方向，或由董事長不定期邀集高階主管召開中長期經營發展策略會議外，舉辦相關能源會議例如太陽能發展會議、石化產業未來發展之機會與挑戰圓桌論壇、生質燃料發展研討會等，以分析、瞭解能源產業未來發展趨勢及該公司未來可能的發展契機。

中油公司經營策略經由公司內業務會報、董事會事業計畫會前會及董事會層層核議後，再提報經濟部審議，奉經濟部審查通過之經營策略，作為中油公司據以規劃未來經營重點業務。然而，國營事業之中長期策略規劃常因經營環境快速變化，無法及時修正調整而掌握商機，未來國營事業之中長期計畫或許可以改為授權或有條件授權由公司董事會核定、建立權責相符的機制報部核備即可。

四、績效標準與評核機制

目前中油公司經營績效獎金須依照「經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點」辦理，此要點規定，當年度績效獎金包括「考成獎金」及「績效獎金」兩部分，且獎金之發放總額以不超過 4.4 個月為上限。年度工作考成實施要點之作業方式，係於每年年初由國營會及能源局進行工作考成各項指標項目研議，檢討後將草案提報經濟部轉行政院審議（複審採分工作業，由國發會、主計總處、人事行政總處等機關審議）核定。

對於前述有關國營事業績效標準與評核機制之問題各方已多有檢討，簡析如下：

（一）部分「考成獎金」及「績效獎金」之指標重複計算

中油公司工作考成評估面向包含「營業收入」、「獲利能力」、「財務管理」、「營運能力」、「人力資源」及「國家政策」等，其中「績效獎金」計算已採用相同的財務指標，有重複計算之情況產生。

（二）財務指標之權重過高

中油公司計算「考成獎金」之財務指標權重約 33%，與原先設立之初衷非以營利為目的，且須配合政策任務、環保意識高漲以致煉製設備汰新困難等產生衝突，造成營運成本提高，財務績效不易被彰顯。

（三）評核績效機制之建議

建議「考成獎金」之計算，應採用經營管理及政策配合成效等指標為主，而中油公司之工作考成評估指標，則可考量增列油品加權平均市占率、多邊之貿易量及量化可促進天然氣合理使用等指標，並減少財會指標權重，以彰

顯並能符合中油當前經營環境。

伍、結論：國營事業應該何去何從

基於前述組織文化、管理方面、法規、國家任務等之探討，本文將焦點關注於以下二個層面：

一、政策任務與考成制度取向之改進與調整

中油公司作為國營事業機構之一，除了諸多法規限制，國家要求配合之政策負擔已累積相當大之財務虧損，甚至已經影響國家財政之健全。就政策面而言，減少政策性任務負擔，補貼自行吸收造成利潤下降，導致責任不易釐清。或者中油公司當年度盈餘上繳國庫，由政府規劃提供補貼之對象與金額，回歸部會自行編列預算支應油料補貼。在解除浮動油價機制之限制方面，建議可考量以亞鄰均價為上限或取消此規定。在公司治理方面引進專業經理人參與董事會，賦予決策力、建立董事薪酬與職責之對等關係，建議檢討董監事遴派之規定，設置董監事薪酬級距。此外，檢討現行業務受到法規束縛，造成決策程序冗長及經營效率與績效無法有效連結的問題清單，研提對應式的解決方案。至於國營事業績效獎金制度與考成作業程序等問題，行政院前院長陳冲早已於 2012 年要求通盤檢討，立法院也請行政院依機關、產業、組織型態及經營模式等要素檢討獎酬制度與激勵員工的合宜標準，其中依事業型態（競爭型與非競爭型事業）設計差異化獎酬，依照事先原則、報准原則、正負表列及預算數扣除等作為政策因素認列原則，基本上已多面向的關照，



除通案衡平考量外，仍應有各個事業體每年因應國內政策與國際環境變化所帶來的經營影響。

二、中油公司應續朝民營化方向改革

民營化可能是國營事業解決經營困境的方案之一，但推動民營化過程難免會引起工會及員工的疑慮，擔心公司「財團化」及民營化後工作權不保問題。假若中油公司欲進行民營化，可分為整體民營化及先切割事業再民營化。在先切割事業再民營化的過程上，恐引發內部部分必然的反彈，進而產生拒絕支持民營化政策之阻礙。換言之，整體民營化方面，或是較為單純且可行方案，應注意相關利害關係人的配

套設計。此外，若主管機關一方面從政策面重新檢討國營事業制度，依各事業之特性，提供適度法規鬆綁環境，賦予國營事業更多自主權；訂定年度盈餘目標，透過官派董事監督事業運作。另一方面，也可以考慮效法 Petronas 等國際能源公司之經營模式，減少法規干預與各部門之管理，賦予國營事業自主經營環境。最後，我國自然資源相當缺乏，能源多依賴進口，在國家安全為前提之下，即便中油公司民營化後，其經營仍應合理且適當維持「國有民營」，讓政府保有相對最大股權，又能落實經營績效管理。

附註

註 1：本文改自作者發表於 2014 年 12 月 6 日中國行政學會會員大會「公共行政關鍵議題發展」學術研討會論文。另，部分資料參考自財團法人中技社（2013 年 12 月）之公營事業經營發展—政策定位、經營管理、溝通協調專題報告（2013 年 10 月）一書。

參考文獻

1. 石化工業。2003。中油公司的發展願景。*石化工業*第 24 期第 10 期：4。
2. 朱景鵬、朱鎮明。2014。績效治理：趨勢、內涵與挑戰。*公共治理季刊*第 2 卷第 3 期：9-41。
3. 財團法人中技社。2013。*公營事業經營發展—政策定位、經營管理、溝通協調*。臺北市：財團法人中技社。
4. 葛晶瑩。2008。臺灣中油公司 -- 當責精神活化組織。*能力雜誌* 626：48-54。
5. 潘文炎。2006。中油公司對油氣的營運與掌握。*鑛冶*第 50 卷第 4 期：9-13。
6. 陳正文、何麗君、段啟光、黃登祥。2005。中油公司石化事業發展沿革與未來競爭策略。*石油季刊*第 41 卷第 1 期：123-141。
7. 陳彥良。2012。臺灣公司治理法制之實踐與國際接軌檢驗。*月旦法學* 202：64-87。
8. 黃琬玲。2004。國營企業公司治理實務 -- 以中油公司為例。*內部稽核* 49：22-27。
9. 謝明振。2006。臺灣國營事業民營化之研究。*商學學報* 14：187-210。
10. 楊馥如、顧廣平、姚鍾文。2005。國營事業民營化後之長期績效評估。*會計與公司治理*第 2 卷第 2 期：47-78。
11. Savas, E. S. 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House.