

專題報告  
2014-10

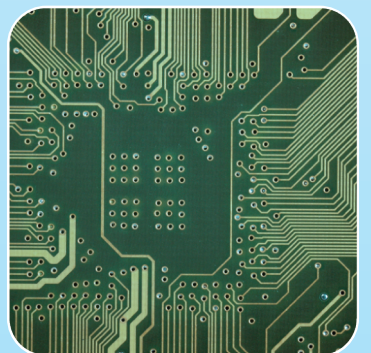
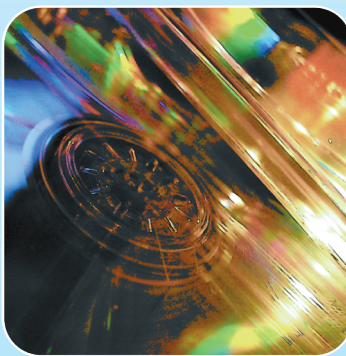
財團  
法人

中技社

# 公營事業經營發展 (II)

## —國際國營油氣公司經營管理

CTCI FOUNDATION



中華民國 103 年 12 月

財團法人中技社(CTCI Foundation) 於 1959 年 10 月 12 日創設，以「引進科技新知，培育科技人才，協助國內外經濟建設及增進我國生產事業之生產能力為宗旨」。初期著力於石化廠之設計與監建，1979 年轉投資成立中鼎工程，承續工程業務；本社則回歸公益法人機制，朝向裨益產業發展之觸媒研究、污染防治與清潔生產、節能、及環保技術服務與專業諮詢。2006 年本社因應社會環境變遷的需求，在環境與能源業務方面轉型為智庫的型態，藉由專題研究、研討會、論壇、座談會等，以及發行相關推廣刊物與科技新知叢書，朝知識創新服務的里程碑邁進，建構資訊交流與政策研議的平台；協助公共政策之規劃研擬，間接促成產業之升級，達成環保節能與經濟繁榮兼籌並顧之目標。

本著創社初衷，為求對我們所處的環境能有更深的貢獻以及協助產業發展，對國內前瞻性與急迫性的能源、環境及經濟議題，邀集國內外專家進行研究探討，為廣為周知，提供讀者參考，特發行此專題報告。

**發行人：**潘文炎

**總編輯：**余騰耀

**執行編輯：**王鈺鎔、許湘琴

**發行者：**財團法人中技社

地址 / 106 台北市敦化南路二段 97 號 8 樓

電話 / 886-2-2704-9805

傳真 / 886-2-2705-5044

網址 / [www.ctci.org.tw](http://www.ctci.org.tw)

本社專題報告內容已同步發行於網站中，歡迎下載參考

ISBN：978-986-91441-5-5

# 目錄

前言 .....	1
第一章 馬來西亞石油產業發展策略及 PETRONAS 自主經營彈性... 3	
一、 馬來西亞石油國營公司 PETRONAS 自主經營彈性 .....	3
二、 台灣中油公司與 PETRONAS 公司的特質差異 .....	6
三、 我國國營事業經營困境與未來之因應兼論中油公司之對策.. 6	
第二章 韓國天然氣產業體制及開放競爭政策..... 11	
一、 韓國天然氣產業體制及開放競爭政策 .....	11
二、 KOGAS 公司的民營化歷程與韓國政府相關措施 .....	13
三、 韓國政府對公企業之管理經驗我國可借鏡之處 .....	14
第三章 國際國營油氣公司自主經營彈性之必要..... 17	
一、 國營公司經營型態介紹 .....	17
二、 國營事業面臨的挑戰 .....	17
三、 國營油公司和國際油公司的比較 .....	17
四、 提昇國營油公司的授能管理需求 .....	18
五、 台灣中油公司自主經營彈性之必要 .....	19
第四章 國營事業經營環境面臨之挑戰..... 27	
一、 台灣中油公司民營化的背景 .....	27
二、 提高營運空間以追求最大效益 .....	27
三、 法規鬆綁提高自主經營彈性 .....	28
四、 台灣油品公司國營與民營立足基準 .....	29
五、 同業的競爭才是進步的動力 .....	32
六、 台船民營化經驗之借鏡 .....	34
七、 競爭力才是企業主要存活關鍵 .....	35
八、 台灣石油工會扮演角色 .....	36
附件 .....	37



# 前言

近年新興經濟體興起，對能源需求急遽拉升，造成全球能源供應與價格大幅波動，台灣能源供應幾乎全部仰賴進口，自然無法倖免。政府為求提升能源使用效率，解決長期低能源價格與所衍生的問題，進行油電價格調整，遂引發極大民怨，公營事業中的中油與台電因此成為眾矢之的。過去兩公營公司對台灣的經濟發展作出了無可磨滅的貢獻，雖然時代變遷，整體社會環境改變，但相信兩公司所建立之基礎與能力實不宜輕易任意解構，過往所發揮的許多有助國家穩定發展的功能，仍是大家所企盼。

因此對兩公司未來的經營發展探討，我們以為是個很重要的課題，遂於去(2013)年本社規劃「公營事業經營發展」議題，延請東華大學朱景鵬教授、元智大學許士軍教授、環球經濟社林建山社長與聯合報社項國寧社長，就兩公司之定位、經營發展，及形象重建與社會溝通三個面向，規劃舉辦系列座談會，邀請產官學研界之專家學者，提供真知灼見，並彙整成冊，出版「公營事業經營發展-政策定位、經營管理、溝通協調」專題報告(2013-10)，提供政府相關單位與大眾參酌。

延續去年成果，並有感於行政院1998年已將台灣中油公司民營化列為既定政策，但屢遭困難，至今仍無法付諸實施；且今(2014)年1月數位立委於立法院提案，以台灣中油公司民營化後將面臨財團接手國家資產、員工權益受損，加以政府及國會無法監督，企業為追求利潤，勢必導致高油價時代來臨等疑慮為由，提出應暫緩推動民營化作業。顯示各界對台灣中油民營化之推動，仍存在諸多見解。

故本社特針對此議題，與台灣中油公司合作，規劃於2014年9月5日，在福華國際文教會館前瞻廳(臺北市新生南路三段30號)，舉辦「國際國營油氣公司經營管理研討會」。會中邀請了馬來西亞國家石油公司(PETRONAS)執行副總拿督勞迪拉Datuk George Ratilal、韓國天然氣公司(KOGAS)副總經理柳鍾守Chongsu Yoo演說，分享該國油氣產業的發展策略，及產業體制和開放競爭政策；以及伍德麥肯茲商情顧問公司(Wood Mackenzie)亞太地區副總經理大衛帕金森博士介紹五種不同經營型態的國營油公司，提出必須藉由提高盈餘保留及決策自主，才能提昇公司的技術創新及競爭力。

此外，研討會也邀集台灣多位專家學者，如中央大學教授朱雲鵬、中經院董事長梁啟源、台綜院院長吳再益、成功大學教授吳榮華、前駐馬來西亞代表處副代表林明禮、中山大學教授張玉山、經濟部駐韓國代表處組長顏國瑞、文化大學教授柏雲昌、東華大學教授朱景鵬、空中大學教授李允傑、環球經濟社社長林建山、台灣大學教授劉紹樑、台灣生態公工法發展基金會董事長賀陳旦、台船公司董事長賴杉桂、台灣野村總研諮詢

顧問公司總經理張正武等，從台灣國營事業特殊的經營環境，探討台灣國營事業當前經營環境面臨的挑戰，並提供公司治理與管理建議。

有感於此次「國際國營油氣公司經營管理研討會」，針對國營公司之經營管理議題，從各面向提出多元見解與論述，內容深具啟發，為求這些寶貴觀點能更廣泛為大眾參考，依據研討會各場次主題，彙整場次與會主講人、與談人之觀點，分別以獨立的章節呈現，並於附件中收錄，研討會議程與部分與談人提供之書面資料，期許對參閱此本專題報告者，能更適切體會研討會的研討範圍及與會者所提出觀點。

本社為一中立團體，針對國內具前瞻與急迫性的能源、環境及經濟發展議題，並沒有任何預設立場，一直以來以開放與中立的態度，並秉持忠誠扮演社會智庫的角色，希冀對任何有爭議性或討論性之議題，提供一匯聚實務經驗與專業資訊的智庫平台。此次藉由「國際國營油氣公司經營管理研討會」的舉辦，期有助於油氣公營事業良善經營與組織變革之參考，以為後續國家政策之參據。

# 第一章 馬來西亞石油產業發展策略及 PETRONAS 自主經營彈性

## 一、馬來西亞石油國營公司PETRONAS自主經營彈性

### (一) 馬來西亞石油產業發展策略與PETRONAS公司簡介

PETRONAS公司為1974年成立，成立背景為1970年代石油危機期間，馬國政府需出面接管石油產業，除公司成立時，馬國政府投入300萬美元資本外，之後政府並未再投入一分錢，反而PETRONAS公司有了盈餘之後，回饋豐厚報酬予政府。基於對PETRONAS公司的信賴，馬國政府頒佈《1974年石油管理法》，對PETRONAS公司授予石油資源之所有權。

PETRONAS公司不只希望開發馬來西亞的油氣，亦將觸角伸向海外，憑藉眾多重要夥伴的協助，包括台灣中油公司與韓國KOGAS公司等。PETRONAS公司在全球，有超過30國的營運據點，並是全球第二大LNG的生產國，僅次於卡達。藉由超過100份的生產分享合約，其油氣產能為每日170萬桶油當量。

2013年，為PETRONAS公司表現異常優異的一年，年營收達1,010億美元，年稅前淨利達300億美元，ROACE (Return on Average Capital Employed)達17%。以營收而言，在2014年財星五百大企業中，排名第69名，在油氣領域獲利最佳公司中，排名第6名。公司的信評實際上優於馬國主權評等，惟因信評機構不能給予PETRONAS公司高於馬國政府之信評，因此給予B-，儘管實際上PETRONAS公司為AA的信評。

PETRONAS公司創立時，為一國有石油公司，至今仍為國有石油公司(100%由政府持有)，惟身兼主管機關與營運者兩種身份，這種特殊模式堪稱全球唯一，惟只要PETRONAS公司謹守商業原則營運，主管機關監督的工作也容易多了。PETRONAS公司歡迎政府加入生產分擘合約(Production Sharing Contract)共享資源、共同投資，這類業務主要透過PETRONAS公司的子公司PETRONAS Carigali Sdn Bhd進行。

迄今PETRONAS公司仍為馬國石油資源的守護者，除對馬國總理報告外，PETRONAS公司無須對任何其他政府機關負責。因此PETRONAS公司享有較大的彈性，能依據獲利原則及永續發展之需求作決策，將政府干擾減至最低。但公司一直謹守商業原則營運，惟身為國有企業，有某些不可卸下的任務，如補貼等，這是不可避免的。

PETRONAS公司致力於良好的公司治理，試著仿效國際石油公司之公司治理，因這是對公司最佳的保護。其願景是成為油氣跨國企業領導者；使命是以石油為核心業務，主要負責開發馬國石油資源，身為馬國唯一石油資源的開發者，堅守油氣領域，從未跨入其他業外領域。

PETRONAS公司雖為一國有公司，惟假設其為一上市公司，每年設算公司的市值，以瞭解公司的價值。並與許多國際油公司保持良好夥伴關係，身為國有公司，與地主國政府的溝通亦較順暢，1990年代，首度在海外(緬甸)投資，政府對政府(G2G)的溝通對海外投資業務大有助益。同樣地，政府間溝通對在蘇丹、越南的投資亦扮演重要角色。同時亦與下游業者及客戶保持緊密的關係。

PETRONAS公司不僅為馬國資源擁有人/政策制定者，亦於馬國及國際市場扮演油氣承包商(oil & gas contractor)之角色(主要透過其子公司PETRONAS Carigali Sdn Bhd進行)。

藉由上游油氣資源，PETRONAS公司致力於下游多角化發展，以創造附加價值，如投資石化產業、油氣管線、煉油廠、出口液化天然氣等，這些投資促進馬國經濟發展，且皆由PETRONAS公司獨自規劃與執行，無須諮詢任何政府單位，這些決策皆基於商業考量及投資報酬率的評估。

如同其他國有石油公司，PETRONAS公司有不可卸下的企業社會責任，除了大量投資教育，目前有一所大學；ALAM為一船員訓練機構，且有自己的船隊，運送LNG至世界各地；另在海外投資的地主國，PETRONAS公司也都會投入教育發展。

馬國的燃油是由政府補貼，惟天然氣售價由PETRONAS公司補貼，補貼政策源自1997年亞洲金融危機，當時多數亞洲國家政府破產，自1997年起迄今，PETRONAS公司累計補貼600億美元。

PETRONAS公司獲馬國政府充份授權，公司於預算、採購、併購及資金籌措上可獨立決策，雖諮詢政府意見，卻無須取得政府之核准。董事會是由12位成員組成，其中7位為獨立董事，僅2位為政府代表(1位代表中央銀行，1位代表財政部，財政部負責對PETRONAS公司帳務作實地查核)，其餘3位為執行董事。執行委員會(Executive Committee)有7位成員，均來自企業界，負責指導及管理公司營運，董事會則扮演監督角色。至於採購，馬國政府並未嚴格監控PETRONAS公司之採購業務，PETRONAS公司董事會獲充份授權並負完全責任，依PETRONAS公司採購標準作業程序辦理採購。身為國有公司，外界對PETRONAS公司一直密切關注，因應之道是儘可能維持公司營運透明，儘量採用國際標準，讓公眾瞭解公司，且有反貪汙與反收賄規則、示警者規範、具競爭力的採購政策，再加上每季公布財報，正由於這種高度透明及良好公司治理才能吸引到優秀人才加入PETRONAS公司，同時亦提供相近於國際大石油公司的薪資水準，吸引優秀人才。

PETRONAS公司愈是充份揭露，愈能減少外界的疑慮。自40年前，馬國政府投入300萬美元後，PETRONAS公司創立起至今已配發1,020億美元股利，回饋政府累計達2,600億美元(含權利金、出口關稅、稅負、股利)。有人以PETRONAS公司和挪威國有石油公司(Statoil)比較，但也應考量PETRONAS公司對馬國政府累積回饋的金額。PETRONAS公司無法取悅所有的利害關係人，僅能力求均衡不偏頗。

PETRONAS公司因享有營運自主權，能依商業考量而非政治因素作決策，故能為唯一股東(馬國政府)創造最大價值與財富。馬國政府以股利、稅收、權利金、出口關稅等形式獲得投資報酬。馬國政府與PETRONAS公司維持良好互利關係，例如，拓展海外業務時，於較低度開發國家，因國與國間關係舉足輕重，馬國政府提供政府對政府(G2G)之協助，反之，於已開發國家，PETRONAS公司則能對合作夥伴保證，該公司享有營運自主權，免受政治因素干擾。這種共生互利的關係對馬國與PETRONAS公司帶來雙贏的結果。



## (二) PETRONAS公司的營運特色

### 1. 獨占與競爭兼備

在馬來西亞，PETRONAS 公司在上游探勘業務是獨占事業，本身就是政策制定者，所以一方面是主管機關，但並不是政府部門，還是有競爭的壓力，如在零售市場需跟殼牌石油直接競爭，有競爭是很好，因為可以督促公司會做的更好，會想辦法讓油價比殼牌低 0.25%，又如跟泰坦化學（Titan chemical）也有競爭，泰坦化學雖然用的產品與 PETRONAS 用的天然氣產品不同，但也會有間接競爭的關係，除此之外，在全球不同的區域都有競爭，很多國家對上游都有很多的管理，一定程度的獨佔，是用怎樣的型式來做獨佔而已。然而在下游油品零售市場，PETRONAS 公司需與 Shell 公司等競爭，在石化品、船運市場，亦與其他公司競爭。上游探勘事業需大量資金與技術，並非所有人都有能力參與、承擔風險。

### 2. 兼顧政策與市場機制的油價

而在馬國，是由政府決定國內的油價，PETRONAS公司依市場價售油予政府，由政府補貼差額，因市場上的業者除PETRONAS公司外，尚有Shell公司及菲律賓油公司等業者，這些公司不可能補貼油價。另外提到天然氣銷售，這部份是由PETRONAS公司直接補貼，但目前也要求政府逐步把補貼這部份降低，相信再過5年這部份的補貼就會很低了。

### 3. 重視人力資源

目前石油產業最嚴重的二個問題，一個是新的油氣蘊藏不易取得，如取得原油的蘊藏地點，很多時候必須要到非傳統的地點如深水處才可取得。另外一個問題就是頂尖的探勘、石化等專業工程師人力不足，針對人才的不足，PETRONAS公司的因應做法是增加提供獎金學、補助等措施，目前已稍好轉，幾年前一些工程師畢業後都是進入金融業，很多優秀的工程師他們不願進入石油天然氣產業，而PETRONAS公司對於很多新進員工必需重頭開始培訓，沒有足夠人才足於支應業務擴展的需求。且馬來西亞人工程人力有限，必須廣向國外徵求人才，所以人力資源組織及薪酬等制度必須要有彈性，才能將所取得資源做最大利用，吸引人才回流或吸引人才的加入。

此外，在馬來西亞PETRONAS公司有一個責任，希望有更多的人投入這方面的工作，所以在過去的25年當中推出很多計畫，來培養油氣產業的供應商，很多服務提供者跟承包商不見得是本地人，像在國外他們是所謂服務的提供者，都有很長久的合作關係，像中國自己投資設立相關設備，這個設備就不是PETRONAS可以運用而已，別家公司也可以運用，所以上游需要有資本，也要有專業能力才能做出一番成績，當然也希望在上游下游都能參與，但如果你無法掌控資金，你就無法把資金抑注到下游的產業鏈裡。

這些年來，PETRONAS公司積極強化公司的治理，採用業界一些最佳作法制度，這的確有很大的幫助，現在所有的制度都非常的清楚，不可接受賄賂，不可以有不當的行為舉止，員工不需有所猜測，是否有需要送禮的這些問題，且也真正落實這些好的政策，以前國會認為我們不夠透明的指控，現在都沒這些指控了，當碰到問題也會直接提出，也許會有被裁員的風險，但的確讓整個業務的推動更加的簡單順利。

## 二、台灣中油公司與PETRONAS公司的特質差異

我國與馬來西亞互為第八大貿易夥伴，其中台灣中油公司與PETRONAS公司扮演重要角色，台灣中油公司自1995年起，即向PETRONAS公司採購液化天然氣，兩公司關係非常密切。

我國去年輸出油品約51億，其中台馬雙邊油品貿易占40億。另兩公司往來關係近20年，甚至因採購關係延續至2020年，樂見未來有更多合作機會。由此可見油品貿易於台馬關係扮演重要角色

根據1974年馬國政府頒布的石油開採辦法，馬來西亞政府以特別法授予PETRONAS公司，全國的石油相關產業(含探勘、油氣製造銷售、貿易等業務)的權利，並得以企業體制經營業務發展具有彈性之極大優勢，同時馬來西亞地理位置優越與中東產油國關係密切便於發展油品貿易，目前在30國有業務，已發展出103個全資子公司、19個合資公司，以及57個相關公司。最重要的是有獨立法律授權PETRONAS公司以企業型態運作，另於預算、採購、併購及資金籌措上享有獨立自主性，這是台灣中油公司無法享有的。

2013年台馬雙邊貿易高達162億8千1百萬美元，其中對馬出口81億3千4百萬美元；自馬進口81億4千7百萬美元，台馬互為第8大貿易夥伴。台灣中油公司與PETRONAS公司在貿易平衡上貢獻非常大，台灣中油公司長期向PETRONAS公司進口液化天然瓦斯(LNG)，2013年也高達28億美元。

馬來西亞是世界第二大LNG出口國，台灣中油公司自1995年便開始與PETRONAS進行為期長達20年的採購長約，2014年3月又再簽為期6年的長約再延續至2020年。

PETRONAS公司由政府全資控股，掌握全國所有的石油及天然氣資源。包括上游的石油天然氣的探測及生產，下游石油提煉，石油製品銷售及貿易，天然氣處理液化以及輸氣管網管運以及資產投資。該公司成立於1974年却能非常快速發長為世界級之大型企業，2013年營業額高達3,173億馬幣(約合966.2億美元)淨利高達656億馬幣，2013年總資產已達5,287億馬幣，每年向政府繳交300億美元的盈餘，並保留大部份做為轉投資。

此外，PETRONAS公司地理位置優越，擁有豐富油氣資源，馬來西亞東海岸及東馬的沙巴及砂勞越，面臨南中國海域仍蘊藏豐富之油氣，再加上PETRONAS已與中東及世界主要石化業等30餘個國家，皆有密切之業務關係。台灣中油公司可在與該公司長期商業夥伴之基礎下，參與該公司的探勘油氣，及其在國內石化業工業區之開發，甚至在海外之投資，為台灣中油公司良好的合作夥伴。促使台灣中油公司未來能爭取到更多獨立自主，也能更國際化。

## 三、我國國營事業經營困境與未來之因應兼論中油公司之對策

### (一) 當前政府財政

全球化架構下，企業壓迫政府提供租稅減免、優惠條件，勞工也被迫壓低薪資協助企業競爭，人民要求更好、更便宜的服務，導致政府財政困頓，國營企業被迫舉債、赤字經營，需要提升產品品質，卻不能漲價。因此國家轉型過程中，國營事業宛如消耗品以支持國家轉型，所有內需導向的國營企業都受害。

這不但是財政問題，也是社會在轉型，產業發展所共同面臨的問題。然而對國營事業而言處境更加嚴峻，因提供公共服務的一方是政府的下游，權利的上游是行政單位，下游是提供公共服務的機構，包括公立學校也是。台灣可謂是消費者天堂，政府則是地獄，政府收不到稅，可是東西都要很便宜，建設要持續進行，產品要做的更好，價錢又不能提高，只得讓國營事業去舉債，大家都在赤字經營。例如蘇花公路、鐵路越蓋越賠錢，投入大筆的資金，票價仍一樣；環保標準越來越高，其成本還是由業主自行吸收。

每一個中央政府、地方政府都有舉債上限，中央政府法定舉債的上限，為佔GDP比例40%，目前我國的收支是不平衡的，政府部門財政赤字日趨惡化，舉債佔GDP比例為38.6%，已接近法定舉債上限。而過去五年，平均的舉債額度約為3,660億元，2013年底中央政府舉債餘額將達5.24兆元，佔前三年平均GNP(國民生產毛額)約37%，所以執政者任內能舉債空間已經很小了，舉債空間只剩4、5千億元，若以每年舉債2千多億元推估，2015年後就沒有舉債空間，這些就是現在國營事業經營所面臨的困境。

中央政府債務餘額佔GDP比例

年度	債務佔GDP比例
2008	29.94%
2009	33.07%
2010	33.49%
2011	34.84%
2012	35.70%
2013	36.04%
2014	38.60%

中央政府每年舉債金額

年度	舉債額
2009	4,137億元
2010	4,772億元
2011	2,956億元
2012	3,577億元
2013	2,805億元

## (二) 台灣國營事業背景

國營事業是台灣經濟體系中極為重要的環節，也是經濟發展與社會穩定的重要力量。而台灣國營事業的形成有其特殊歷史背景，多為民間不易或不願興辦、或具獨占與公用性、或涉及經濟安全、或因應經濟建設發展需要之事業，其範疇橫跨農、礦、工商、交通、運輸、金融、能源、保險、文化事業等。

而隨著台灣經濟發展與轉型，公營事業在不同時空背景下，扮演著不同的角色，並被賦予不同的政策目標。例如，台灣電力公司與台灣自來水公司，主要以供應並開發電力與水源為主，而中船公司則是為了建造各式船艦，並支援國防工業。此外，還有為了發展航太工業所設立的漢翔公司。此等公營事業幾乎皆負政策性任務，亦是不同時代下的產物。近年由於公營事業經營效率或虧損、債務等問題，而有組織、財務、營運的改革或轉型。而在國營事業管理法中也規範到，國營事業是以發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的。並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。

按2000年11月29日，總統公布修正之「公營事業移轉民營條例」，第1條揭示公營事業移轉民營，旨在「發揮市場機能、提升事業經營效率」。近年來政府除持續推動部分市場競爭性較高之產業，如榮民工程之環保事業、漢翔公司及台灣菸酒等事業，民營化

後公股股權之監督管理，已成為維護公有財產利益。

政府也自1989年起推動公營事業轉型改革，至2013年12月31日，計完成38家事業民營化(全部或部份移轉民營，結束營業17家；目前尚有經濟部所屬事業5家(台電、中油、漢翔、台糖、台水)、財政部所屬事業1家(台灣菸酒公司)及交通部所屬2家(台灣鐵路管理局中華郵政公司)等8家列於改造名單。

### (三) 國營事業績效與營運困境

國營事業中，以國營公用事業的績效問題最嚴重，出現長期性虧損。如台電公司、台灣自來水公司、台灣中油公司、台灣鐵路公司等，皆屬具特許性質之國營公用事業，因其需有極高昂的網絡(network)固定成本，故生產之規模經濟(economy of scale)特別顯著。而此等公用事業多由國家直接經營，或受政府之經濟管制(Economic Regulation)，及產品或服務價格、數量及廠商進、出之政府管制。

由於經濟不景氣，考量人民負擔，各項公共服務的收費無法充分反應成本。但是各項公共服務依然需要負擔政策與建設責任，故各項公共服務經營虧損持續擴大，政府無法以預算撥補，只能以舉債方式籌措營運資金與建設費用。

而我國主要的公共服務，如勞保、健保、台電公司、台灣自來水公司、台灣中油公司、台灣鐵路公司等，近年來都面臨虧損以及巨額債務的問題，使得事業營運，難以持續，面對生存問題。

2014年8月6日經濟部長在立法院承諾，2014、2015兩年電價不會再漲。其實，馬政府在2014年4月宣布電價調漲方案，原定一次漲足兩成到兩成五，後引發民怨，改為三階段實施；第一階段於2012年6月10日實施，調漲原調幅的四成。第二階段原訂在2012年12月10日調漲，但因一年內兩次漲價引發龐大輿論壓力，因而「凍漲」延到2013年10月1日實施，也調漲原調幅的四成。剩下兩成還沒執行的漲幅，則視台電經營績效實施，但有了部長的承諾，2014、2015兩年應不會再漲了。所以台灣中油公司還算是好的狀況，台水公司是20年沒漲了，台電負債比2012年是82.1%，2014年已達93%，且核四的部份尚未納入計算。

### (四) 國營事業的自救

從國營會監督委員會內的經營改善委員會報告裡摘錄出，台灣中油公司，2008年時賠了1千多億，這些全以短債支應，所以短債馬上升70%，這就是台灣中油公司在短短幾年負債比從43%上升到71%。所以應當體認事實，國家面臨轉型過程裡，國營事業當消耗品在支持國家的公共服務，人民還一點都不感謝，所有做內需的台電、台水、台鐵、中油都大賠，而我國國營事業一年上繳2,000億元稅收，第一名是中央銀行，交出1,800億元，把中央銀行所上繳數字拿走，全數國營事業加總才繳15%，所以社外事務還是較好的，台灣港務公司、郵政公司都是有一個外向型的企業，台港公司徵收的港口稅，今年漲了60%，但也沒有一個外國人抱怨。

國發會有一個政策，希望台灣中油公司能夠民營化，漢翔現已民營化了，其他都暫緩執行，其實行政部門是非常的薄弱，除非難以為濟被迫才處理，現在大家都在自救，公共政策是救全國呢？還是管自己就好呢？有些公營事業會積極走向多角化經營，有些

則做組織改造，促使財務重整讓負擔較少些。我們常希望靠活化資產來解決問題，但常常事與願違，一定要做制度改革，否則仍是救不了企業，無法轉型成功。現在連學校也要活化資產，教育部對學校也有非常大格局的跳樓大拍賣的作法。所以台灣中油公司應是要先有定位，是要以穩定供應內需為主，有任務有責任供應國內基本供需的公司，價格受到管制經營的公司，還是一個企業以國際領域多面向的經營者。

國營事業自救的方式包括制度改革、活化資產，但學校、國營事業同時投入活化資產之際，互相競爭，無法寄望靠活化資產自救，最重要的是，要思考企業本身的定位與未來策略，才是上策。



# 第二章 韓國天然氣產業體制及開放競爭政策

## 一、韓國天然氣產業體制及開放競爭政策

### (一) KOGAS 簡介

韓國天然氣公司根據「韓國天然氣公司法」(Korea Gas Corporation Act)成立於1983年8月，1999年12月於韓國證券交易所上市，目前韓國政府持有26%股份、韓國電力公司20%、地方政府8%，公股合計占54%股權。韓國天然氣公司之業務範圍分為四大部分：天然資源之探勘及生產、液化天然氣採購、LNG儲槽及輸氣管網之興建及營運、天然氣之銷售。KOGAS目前有26項海外投資計畫，涵蓋探採、開發生產、液化天然氣計畫等。

KOGAS之董事會主要由非常務董事組成，執行長、常務監察人及非常務董事由韓國政府指派，由執行長指派常務董事，所有董事會成員之任命須經由股東大會通過。由國會進行年度稽核，審計暨檢查局進行定期稽核；政府依「公共機構管理法」(Act on the Management of Public Institutions)進行年度考核。2013年會計年度KOGAS淨損2,000億韓圓，主因為海外氣田減損損失(加拿大油氣權益跌價損失)。

韓國天然氣產業KOGAS為主要供應商，供應31家城鎮瓦斯零售商(供應家庭用戶、商業用戶、工業用戶)及電力公司。目前亦有自用之工業用戶及電力用戶進口液化天然氣自用，例如浦項鋼鐵(POSCO)、SK E&S、GS Caltex，因此KOGAS與這些自用進口者在工業及電力部門之天然氣供應是相互競爭的。韓國之天然氣需求逐年成長，從1990年至2013年之平均年增率為13.2%，尤其工業部門成長最多近22%，預估未來天然氣需求將持續增加。

KOGAS分別與10個國家共簽訂16紙長期合約及3紙中期合約，朝LNG來源多元化，以分散來源國之政治風險及強化供應安全。KOGAS目前擁有60座儲槽，另有12座興建中(至2016年儲槽容量達520萬噸)。KOGAS之輸氣管網達4,100公里，另有840公里興建中管線，地方輸配管網由31個城鎮瓦斯零售商各區域獨占。

KOGAS依據政府公布之「國家能源基本計畫」(National Energy Basic Plan)及每二年更新一次之「長期天然氣預測」(L-T Natural Gas Forecast)來議定長期LNG採購合約。韓國天然氣需求高峰在冬季，天然氣實際需求，及長約供應量間之供應缺口，則由現貨採購補足。

### (二) 競爭政策及開放進口自用

韓國競爭政策之發展從1999年政府提出天然氣產業重組計畫，規劃將KOGAS分割成3家公司，並將其中2家私有化，惟由於國會及專家學者多認為有損公共利益，致國會無法達成協議通過，爰於2004年廢止該計畫。嗣韓國政府曾先後於2008年，試圖引進新的上游供應商，來供應發電需求，以及2013年擬修法，准許自用進口者，銷售天然氣予第三方(間接引入市場競爭)，惟因恐導致氣價上漲及供需不穩定等爭議，而無法在國會

通過。

贊成競爭政策者，認為能降低LNG採購成本、不影響家庭用戶瓦斯費、降低電費、供需由市場機制決定、無寡占問題。反對者認為將弱化LNG對外採購能力、增加家庭用戶瓦斯費、降低之原料成本無法反應於電價上，反而只有自用進口者獲利、造成供需不穩定、形成大財團寡占市場。

韓國政府於1995年准許產業用戶進口天然氣自用，1998年政府開放改為報備制，2013年進一步放寬儲槽最低存量要求（移除存量至少需100,000kl之限制）。其進口自用僅限電業及工業自用（不能轉售韓國國內第三方）及新增設施所需天然氣；對於儲槽最低存量之要求為，KOGAS需維持相當於國內年銷售計劃量30天之儲槽容量，而進口自用者需維持相當於該業者年預計用量30天之儲槽容量。目前KOGAS在國內天然氣之市占率持續下滑，尤其在發電部門，近來韓國電力子公司KOMIPO及數家民營電廠亦有意自行進口。

為了避免重複投資，韓國政府自2007年起採行法定代輸制度(Regulated TPA)，即KOGAS在管線設備容量餘裕範圍內，必須提供進口自用業者使用天然氣管線設備。至於LNG儲槽、其他業者之配氣管網則採協議代輸(Negotiated TPA)。

### (三) KOGAS之授權管理

策略暨財政部(MOSF)及貿易和工業暨能源部(MOTIE)，為兩個主要主管機關，分別監督公司治理（如執行長、監察人及非常務董事之指派、組織營運等）及天然氣產業整體經營（供需平衡、LNG進口採購合約等）。國會進行年度稽核，審計暨檢查局定期稽核。

授權管理之基本原則為，KOGAS之董事會及股東大會負責決策，政府僅督導及績效評核，國會及審計暨檢查局採事後稽核。KOGAS獨立編制及執行預決算，並諮詢政府意見，自負盈虧，其組織員額需經政府核准，人事薪資由政府指導，政府透過績效評核做管控。KOGAS自行訂定年度營運計畫，並諮詢政府意見。氣價須經工業暨能源部及策略暨財政部核准，原料成本採每季報核、供應成本採年度報核。

LNG進口合約部分，KOGAS須事先獲經政府核准，自用進口者須事先提報政府並於簽約後30天內報備。於2014年7月預告，將修法放寬KOGAS之現貨採購管制，由事前核准改為事後報備，自用進口者改為只須事後報備。

公營事業受到以下限制：經營範疇受限，公司拓展新事業或LNG相關產業受政府法規限制，不利於改善經營效率及創造整體綜效；執行長任期3年，必要時得延長1年，不利於長期計畫之建立及持續執行；由於KOGAS與韓國國家石油公司(KNOC)在油氣探採業務重疊，政府考慮合併或重組兩家公司之探採部門，惟此將不利於上中下游垂直整合之價值鍊。LNG進口長約須經政府核准，不利於反應市場現況；定價機制由政府訂定規範，難以即時反映成本，原料成本由全體消費者平均分擔，此補貼作法不利於能源使用效率。因所謂補貼作法係因，依KOGAS銷售對象分析，城鎮瓦斯公司占54%，發電用戶占46%。由於家庭用氣尖峰集中於冬季，且冬季氣源成本尤其現貨市場相對高很多，而韓國氣價公式中，氣源成本約占96%，係以加權平均價格計算，亦無季節性或用戶別之計價機制，因此有發電用戶補貼家庭用戶之虞。



而LNG自用進口者，可於市場為買方市場時才進場採購，KOGAS承擔滿足天然氣供應之責，即使市場不利於買方，仍需議定採購合約。

## 二、KOGAS公司的民營化歷程與韓國政府相關措施

基本上，韓國政府是基於國家經濟發展、社會公益、避免私人企業壟斷市場等原因，設立公營企業，如韓國瓦斯公社（KOGAS）。其後韓國政府基於對國民經濟有重大影響之公企業，為引進專業經理人制度以提升其經營效率，制定「公企業經營結構改善及民營化法」，加速推動民營化。KOGAS歷經1999、2008、及2013年，分階段規劃不同層次的民營化。其過程中，雖然經歷了政黨意見分歧與衝突，而遭到國會分別於2004、2012、2014年杯葛而失敗，但韓國政府已努力踏出追求競爭與效率的一大步。現階段，KOGAS已完成部分民營化，政府總持股僅為54.6%，其中，中央政府持股26.2%，韓國電力公司（KEPCO）持股20.5%，地方政府持股7.9%。由此可見韓國政府對大型公營企業（資產規模在2兆韓元以上的企業）民營化，依然有一定的主導性。

由韓國瓦斯公社（KOGAS）的民營化經驗顯示，韓國政府對KOGAS民營化後發展的目標是以「提升其經營效率」與「發展經濟」為主。韓國政府主要係透過下列措施達成KOGAS的「國有民營」轉型與定位。

### （一）立法保障

在「公企業經營結構改善及民營化法」下的韓國瓦斯公社特別法明文規定的「業務許可後視同符合相關法令規定」條款。該條文特別說明業務計畫獲得主管機關，即產業通商資源部長核可後，企業在執行業務計畫時，涉及公私有土地使用權、道路法、河川法、國家公園法、山林保護等相關法令規定時，均視同符合規定並許可其使用。不僅讓公司在執行相關業務計畫時，可以減少不必要之干擾與增加成本外，更可加速其計畫之執行能力，以及因應經營環境變化，對公司營運效率提升、經營成本掌控及降低社會成本等均有甚大助益。

### （二）保持供應市場獨占利益

在液化天然氣（LNG）產業結構上，KOGAS仍保持進口、倉儲、運輸及批發獨佔地位。目前KOGAS有仁川（Incheon）、平澤（Pyeongtaek）及統營（Tongyeong）等三座進口天然氣接收站，利用其管線網絡供應給31個地區獨占型配送公司，即城鎮瓦斯公司，提供零售服務給終端用戶（住宅、工業、商業）。此外，電力業客戶則直接由KOGAS供氣。

### （三）第三方代輸服務

根據城市天然氣法（City Gas Act），允許工業及發電大用戶（如POSCO、SK E&S、及GS Caltex等）直接進口液化天然氣（LNG），但KOGAS必需提供代輸服務並可收費。

### （四）價格保障

韓國天然氣售價係依據進口成本加經營成本後，經過年度營收調整計算保障利潤後，提交主管部會（即產業通商資源部長）核准為批發價額。之後，再加上城鎮瓦斯公司將零售供應成本及年度營收調整金額（即保障利潤），並獲所屬地方政府核准之價額就成為終端用戶價格。過程簡單快速，大幅增加經營效率與營收。

### (五) 對外投資

由於99%的韓國天然氣供給，係依賴進口LNG，所以KOGAS為確保天然氣供給安全，積極進行國際合作。目前已有26計畫在進行，從探勘、生產、運輸都有。

雖然韓國KOGAS民營化的經驗與我國政經背景不一致，但其求「發展經濟」、「能源安全」、「提升企業經營效率」的作法仍值得我國借鏡與參考。

### 三、 韓國政府對公企業之管理經驗我國可借鏡之處

韓國政府對於韓國公營企業有他們的堅持，政府並不希望它成為一個完全民營化公司，反而希望能掌握一些資源，但為了讓整個社會有競爭力，所以賦給它的規定及權利會比其他國家來的多，主要是避免國際上一些規定，雖是公營事業卻讓它有民營化的事實，來增加它的經營彈性。

如設立法人、機關或團體進行指定產品之生產與行銷，該法人、機關或團體之資本額，由國家出資設立，出資佔總資本額百分之五十以上股份，或佔總資本額百分之三十以上股份並擁有指派負責經營人選之權利時，企劃財政部長依據「公共機關經營法」第4條規定，認定其為「公共機關」。另依據同法第5條：公共機關可分為公企業、準政府機關及其他公共機關，其職員人數在50人以上時，企劃財政部長指定為公企業或準政府機關。倘其自營收入超過總收入二分之一以上時，即指定為公企業。公企業又分為市場型公企業（資產規模在2兆韓元以上）及準市場型公企業。

為管理公企業，依據「公共機關經營法」第8條規定，在企劃財政部設立「公共機關經營委員會」，負責公企業及公共機關等之指定、設立審查、經營公告、人事任免、機能調整等。委員會設委員長，另由國務調整室次長級官員、大統領指定相關機關次長級官員、中立人士、法界、輿論界、學界及勞動界等11人以內，經由企劃財政部長推薦，大統領同意任命，任期3年期滿可以連任。

其後韓國政府基於對國民經濟有重大影響之公企業，儘速推動民營化，引進專業經理人制度之責任經營體制，以提升其經營效率，同時防止其經濟力過度集中，藉以創造健全之企業文化，並達到國民經濟均衡發展之目的，經制定「公企業經營結構改善及民營化法」，另制定韓國香菸人蔘公社、韓國電氣通訊公司、韓國天然氣公司、韓國重工業股份有限公司、仁川國際空港公司及韓國空港公司等個別公社法，將渠等民營化。

在推動相關公營企業民營化的同時，並按照其事業特性制定各別「公司法」，明定其設立目的、公司名稱、公司所在地、發行股份、業務內容、投資、獲利處理、發行公司債、監督機構、業務執行計畫之許可、業務許可後視同符合相關法令規定等。

在各別「公司法」中，最值得關注者應屬「業務許可後視同符合相關法令規定」，條文中特別說明業務計畫獲得主管機關，也就是企劃財政部部長核可後，其在執行業務計畫時，涉及公私有土地使用權、道路法、河川法、國家公園法、山林保護等相關法令規定時，均視同符合規定並許可其使用，不僅讓公司在執行相關業務計畫時，可以減少不必要之干擾與增加成本外，更可加速其計畫之執行能力，以及因應經營環境變化，對公司營運效率提升、經營成本掌控及降低社會成本等均有甚大助益。政府的用心讓公司能順利的營運，不會超過本質範圍。

針對韓國政府對KOGAS的管理政策，提出值得我國借鏡之處期有所啟示：

- (一)訂定公司專屬法:韓國政府將相關公營企業民營化，按照其事業特性制定各別「公司法」，所以對KOGAS依據韓國天然氣法來運作，公司經營範圍非常明確，明定主要業務範圍、公司組織及其主管機構為產業通商資源部(類似台灣的經濟部)。同時規範其投資、公司債發行及獲利處理等。KOGAS公司依據其法律規定，依照其業務發展需求，擬定業務執行計畫(須先經過公司理監事通過)，送請主管機構核可後即可實施，較具機動性與彈性，經營者較易於因應急速變化之外在環境及內部之需求變化。
- (二)經營彈性較高：KOGAS類似一個民營化公司，在國外採購上不需要受到限制，不用去考慮對外招標的問題，可按照業務需求去簽署，這個讓它在業務上的運作游刃有餘。它的採購是單一化的，只準許三家公司因為業務上的需要，準許你自己進口來使用，其他都由KOGAS來採購，這個好處是在國外採購時可以避開相互競爭、搶購而影響價格成本，造成供應量的不穩定。
- (三)概括適用相關法律:韓國政府用單一公司法來規範KOGAS，法律中明定「業務計畫」獲得產業通商資源部主管部長批核後，其業務範圍在執行業務計畫時，涉及公私有土地使用權、道路法、河川法、國家公園法、山林保護等，均視符合規定並許可其使用，省卻為執行相關業務，須另向相關單位申請許可之程序及時間，減少不必要之干擾，節省設施工程進行之時程與經費，更對提升經營效率有實質助益，所以執行率非常強。
- (四)售價計算規則化：KOGAS於每年度結束前，按成本及利潤將國內批發價依照既定公式計算完成後，向產業通商資源部主管部長提出，獲批准後即可執行，成為天然氣公司新年度批發價，批發商再根據新批發價格計算後，提交所屬地方政府核准，最後即為終端售價。售價計算過程公開且合理，終端用戶難以各種理由批駁或挑戰，有助於天然氣公司之穩定經營。
- (五)責任經營制：公股占50%以上可指派經理人，社長是由主管部會，也就是產業通商資源部長委任，無任期制，公司的營運由社長來負責，負有公司經營成敗，為股東賺取利益之責，無法達成任務時，也將會被解職。



# 第三章 國際國營油氣公司自主經營彈性之必要

## 一、國營公司經營型態介紹

大家應該要有個認知，並不是所有的國營石油公司都是在一個同等的平台上。針對企業模式與公司治理方式，可將國營公司分成五大類，第一大類是主要資源擁有者(Major Resource Holders)，例如委內瑞拉石油公司(PDVSA)、沙特阿美石油公司(Saudi Aramco)、奈及利亞國家石油公司(NNPC)，在國內都有很大的儲油量，而且可以掌控他們的產業方向，且不須到國外去做多元化的發展；第二類就是分散經營者(Diversifiers)，例如安哥拉國家石油公司(Sonangol)、泰國國家石油管理局勘探生產公司(PTTEP)，不再只是國內能源供應性的考量，已經開始朝向國際化的發展策略；第三類是國家龍頭企業(National Champions)，例如巴西石油公司(PETROBRAS)、挪威國家石油公司(Statoil)、馬來西亞石油公司(PETRONAS)，位居國內領導地位，政府也有些相關要求，不但滿足國內能源安全供應量，而且還是國際外交政策的配合者；第四類是有利基的尋求供應商(Advantaged Supply Seekers)，例如中國海洋石油(CNOOC)、中國石油化工股份有限公司(SINOPEC)、中國石油天然氣集團公司(CNPC)，這些公司除了滿足國內能源所需，為了穩定國內供應鏈之需求與安全，也開始向國際上發展；第五類是尋求供應商(Supply Seekers)，例如日本國際石油開發帝石株式會社(INPEX)、日本國家石油天然氣暨金屬公司(JOGMEC)、南韓國家石油公司(KNOC)，因國內能源不足，需到國外去尋找穩定供應量。而這五大類的國營企業，都要個別來談，無法以一個單一方法適用這五類，況且每一家國營企業公司都有各自不同的背景，更無法一以概之。

## 二、國營事業面臨的挑戰

目前國營事業所面臨的一些挑戰，外在因素有國家的政策目標、國家的能源要求與需求、人才與技術水準，以及政府組織機構等等，當這些都要取得平衡時，就是國營事業所要面臨的挑戰；除此之外，還有與政府、國際油公司的合作互動，尤其是與政府的互動更為重要，符合政府主管機關的策略和願景，這也是國營事應的特殊使命，因此從產業結構來看，國營公司的策略和上述提到的互動都會受到產業架構所影響，而在策略的執行面，才能評估國營公司的績效。

當政府介入國營公司的營運決策時，國營公司是否有足夠的商業營運空間，這可從國營公司利潤的保留盈餘，在執行轉投資時，資產是否會受到政府的一些規範而受到限制，以及國營公司是否有足夠的基金和預算可執行營運政策作評估，如此兩因素缺一皆不可，且會影響到公司的績效。

## 三、國營油公司和國際油公司的比較

將國營油公司(NOC)和國際油公司(IOC)做一比較，兩者都是要將獲利成長並最大化，但國營油公司除此之外，還要擔負政府預算、補貼國內燃料、提供國內就業機會，

也是政府政策實施機構，同時也要確保國內能源安全，以及協助部分外交政策目標達成，大體而言主要還是要追求利潤最大化，同時也要與股東和所有利害關係人共享利益。

國營油公司最重要的就是要在全球市場當中維持競爭力，且競爭的對手就是國際油公司(IOC)。國營油公司要有一個很好的政策框架來管理各項目標，否則的話國營油公司要長期的永續經營，並和國際油公司一較長短，是相當困難的。尤其在石油的探勘和開採上的業務，越來越困難也越來越複雜，再加上探勘與製造業務因擴及許多地區，因此決策的過程更加的複雜，要建立更多的夥伴關係，才能掌握不同地區帶來的商機。

#### 四、 提昇國營油公司的授能管理需求

整體來說國營油公司必須擴大營運範疇，才能掌握各地商機，比如堪稱全世界國營油公司典範的挪威石油公司(Statoil)，應是少有的國營油公司可用一般商業常見的標準來跟國際油公司做競爭，所以常作為其他國營油公司所比較的對象，從挪威石油公司也可看出國營油公司必須要有甚麼樣的轉變。以下列出八點授能管理需求供大家參考，而這八點又可區分為兩大部分，第一大部分就是策略和流程，也就是未來發展方向為何？目前的經營模式和流程是否正確？第二大部分就是人員和組織架構，是否有適當的人才和良好的組織架構能夠完成各項策略與目標，詳述如下：

- (一) 明確的政策目標：不管是與國營油公司或國際油公司合作，一定要看到這個公司有明確的目標才有可能成功，這個策略目標要說的清楚，要先了解公司的現況如何以及目標為何？而整體的策略計畫，必須是全體同仁都很清楚，更重要的是所有重要的利害關係人，要對此策略目標全力支持，例如挪威國家石油公司(Statoil)就非常清楚自己的目標，也知道自己的競爭優勢在哪裡，更清楚如何去克服自己的弱點，策略更是清楚明確，如沒有明確的政策目標和關鍵策略，後續都不用談了。
- (二) 收益保留計畫：一但有了策略，就要有具體可行的收益保留計畫，這時管理階層必須要有充分的自主性，才能夠完成適當的決策。最近業界非常看好的墨西哥，正在推動能源產業的改革，兩年前，墨西哥非常仰賴石油的收入，但石油在減產當中，所以石油公司(PEMEX)逐年虧損，後來墨西哥政府通過兩階段立法，改變石油產業的特性，就是開放讓外資進入，重新定義墨西哥國家石油公司，變成具有生產力的公司。兩年時間下來，PEMEX石油公司已經不再受到政府的掣肘，重新讓政府的稅收是來自能源石油產業，從這個例子我們可以看到，國營公司的大幅轉變是可能發生，墨西哥政府在短短2年內的時間，就讓國家石油公司改頭換面，不僅生產量增加讓收益增加，對墨西哥人民、墨西哥國家公司，或者是投資墨西哥石油產業的投資人來說，都是三贏的局面。
- (三) 決策流程：有了清楚的策略，同時也能就營運政策作自主的決定，接下來還要有一個具體的決策流程，讓所有的決策能及時且審慎的情況下完成，不管是國際石油公司或國營石油公司都需要有一個所謂“階段關卡決策”的流程，就是要有一個很清楚的方式，在每一個階段，決策實施前有甚麼樣的把關措施，而在這個部分，最大的挑戰，就是如何將技術、風險，以及商業層面，找到一個均衡點，同時又能夠維持公司的競爭力。在東南亞現在有很多新的機會出現，從商機釋出到最後定案，大約需要8個月的時間，一開始的2個月需要銀行去做一些基礎的工作，後面6個月須要做

一些把關的工作，像這樣的決策流程，如果沒有好好的把關，就無法跨出國內到國際上競爭。除此之外，國營公司需要好好跟董事會做溝通，要讓董事會的成員了解，決策的速度很重要，同時決策者必須知道，在這些決策背後所帶來的商機和所涉及的風險。

- (四) 組合式的概念：這裡要強調的是，當業務不斷成長的同時，並不能以一個單一事件作考量，而應該要用一個組合式的概念做整合，一些比較優秀的國營公司會不斷調整公司的資產組合，評估成長的短、中、長期的投資組合，何時要脫手手上的資產？何時要購入新的資產？例如PETRONAS馬來西亞國營石油公司和SINOPEC中國石化公司，都是非常善於掌握他們的機會，業務組合也都有很清楚的規劃。
- (五) 利害關係人的管理：組織內部的挑戰，就是要有對的人在適當的時間參與必要的決策，落實既定的政策，必須要很清楚的讓大家知道整個程序，何人參與？何人需要受到管理？加強利害關係人的溝通與管理，將有利於既定政策的實施與落實。
- (六) 打造創新的企業文化：這裡提到的創新並不是指採用最新的科技，而是指公司的環境能夠促使員工暢所欲言發揮創意。但如公司決策過程過於冗長、中高階主管抹煞年輕員工發表意見的機會，以及提案不成功即無法獲得升遷，這三點都將扼殺員工的創意。反之，如公司讓員工暢所欲言，鼓勵員工提出理念，往往可以讓公司更有活力更有創意，也能讓公司在探勘與製造(E&P)這個業務，於越來越競爭激烈的情勢中脫穎而出。
- (七) 核心競爭能力：必須很清楚了解自己的競爭能力為何？透過實力基礎的升遷制度，獎勵有貢獻的人，不管今天實力如何，但要清楚未來要晉升到何種實力水準，公司也要有管道幫助員工不斷的進修成長，讓所有的人適得其所。
- (八) 組織平衡：有了上述7點，仍還須有個很好的組織平衡機制，國營公司通常都是傾向高度集中管理，但需要有一個機制可整合各局部應用知識和技術能力的需求，所以如何讓組織在集中管制和多元發展間，取得平衡，此機制的建立也是相當重要。

以上8點都具備了，才有可能成為國際級的國營油公司，如挪威國家石油公司(Statoil)在國際化上就很成功跨出一大步，挪威雖然是個自然資源很豐富的國家，但事實上，他們的成功關鍵就是上述所提的8點。首先就是他們有非常可預測的公司治理，也才能規劃未來的策略；此外，充份的產業參與，透過團隊來學習，這樣才能讓公司團隊成員不斷的進步；再加上人員的培訓、教育，這些都有助於提升公司的效率與競爭力，最後就可使公司走入國際。另外在國家能力的建構上，包括預算實施的能力，讓挪威國家石油公司不只是國內很優異的石油公司，也是國際上多所肯定的石油公司。

## 五、台灣中油公司自主經營彈性之必要

### (一) 民營化的目的

提升國營事業管理自主的彈性有很多途徑，如自由化，一直到去管制化到最終的民營化都是。在1929年經濟大蕭條時代，經濟學家凱恩斯理論相當盛行，其理論為提高最終需求，透過政府部門制訂政策帶動經濟發展，在那個年代對所謂的大政府而言，是有成效的，到了1945年二世界大戰以後，百廢待舉，政府的介入扮演了很重要的角色，但實施了1/4世紀以後，大家發現組織逐漸龐大，而國營體制的財務是很大的負擔，很多

國家開始認真思考且去實行民營化，很具有代表性的就是英國鐵娘子柴契爾夫人，1979年開始實施民營化，一批一批的國營公司開始進行民營化，柴契爾夫人是一位很重要的民營化實踐者。

而實行民營化，很重要的考量都是在財務部份，例如可降低財務負擔，第二部份就是太多的政府介入，會導致管理的效率下降，所以民營化就變成風潮，實施了20年後，實證的資料也漸漸出來。英國劍橋大學他們針對分佈在20個國家的28個公司，檢驗民營化前後公司財務上的負擔，與其經營效率，基本上在財務方面、管理方面都是很正向的，不管產出、獲得的盈餘也都是很正向的，而人力調整也是其中一部份，這些都是在談民營化時很受關心的議題。

## (二) 台灣中油公司的現況

現在每天全世界石油產出量約9,000萬噸，一噸100美元，就是90億美金，約有2,700多億台幣的產值，數字相當可觀，且石油是屬於國際性流通產品，所以在處理這個產業要以國際慣用手法才可行。

而台灣油品供需狀況在台塑石化公司進入此市場以後，呈現供過於求的狀況，明顯有些石油產品是需要出口，而台灣中油公司是國營企業也是公司，所以要受國營事業管理法及公司法規範，國營事業成立的目的是發展國家的資本、促進經濟建設奠立人民的生活，而台塑石化公司是私人企業，僅受公司法管轄，以營利為目標，因為供過於求，所以要把產品出口才能謀利；台灣中油公司是國營企業，其目的是穩定國內油品供應，採在地精煉手法，汽油、柴油、燃料油有一定煉製的結構。以市場占有率來看，台灣中油公司在汽油、柴油占比為80%，燃料油更多，占比大於90%，燃料油是便利民生發展，促進經濟建設很重要的能源來源，所以在台灣中油公司產品中，燃料油占了30%，但燃料油在國內的價格是比較低的，且燃料油在生產不夠時又要進口，進口的價格可能比賣出的價格還要貴。此外，國內的環保要求越來越高，要進口比較貴的原油，來煉製比較便宜的油品銷售到市場，就算市占率越來越高，成本提高，但售價無法適時調整，又如何能有營收。

2013年台灣中油公司有一兆二仟億的營業額，是台灣兆元產業，但台灣中油公司的盈餘是非常少，尤其在2007到2008年間，為配合政府油氣緩(凍)漲政策，虧損約1,300多億元，台灣中油公司的資本額是1,300億元，導致公司財務惡化。2011年再度緩漲造成很大虧損，2013年底負債比達74%、累積虧損約660億元，嚴重影響台灣中油公司營運及政府財政收入。而台灣中油公司又負擔政策性任務補貼，如漁船用油、計程車、及偏遠弱勢地區。每到年底要發放年終獎金、考懲獎金時，社會的反對聲浪此起彼落，質疑營運虧損何以要發放獎金；目前實施的浮動油價政策，其計算公式就是要把相關的參數納入與時俱進的資訊做檢討。凍漲前台灣中油公司負債比40%，第一次凍漲負債比就跳到60%，現在負債比約75%。這也是每次談到台灣中油公司的管理，就會提到自主彈性要增加，第一個原因就是財務負擔，台灣中油公司一直需要舉債做新的投資，財務槓桿操作有點大也是很棘手的問題，這就是台灣中油公司的現狀。

此外，員工的同工不同酬，以及在人事的運用上，董事會的成員也都有意見，這個挑戰也一直持續存在；特別是最近對環保、工安的要求越來越嚴格，這又是很大的挑



戰；而外部的挑戰則是亞洲的汽、柴油未來二年之內產量會增加230萬桶，如果台塑石化公司往外出口的現象，改變策略往回走，這對台灣中油公司也會是一個很大的影響。

### (三) 台灣中油公司的困境

台灣中油公司是國營體制，很多事皆需層層簽核層層負責，決策過程非常冗長，過程中又隱藏許多的不確定因素，溝通成本相當高。譬如油礦的探採上有兩個重要因素：一是資金；二是人才和專家。全台灣最優秀的探採人員都在台灣中油，其經驗豐富，絕不遜於其他國際油公司，但碰到資金問題就很麻煩，預算需要立法院通過，常常一拖就是一年半載或不太確定，不像民間企業可快速決策，往往造成商機流失，世界前幾大油公司，主要賺錢的都是在上游，煉製生產這一塊是很重要的獲利來源，台灣中油公司要能掌握更多的油源，國家能源安全才可提升，大家要從國家安全角度來看台灣中油公司，臨近的日本、韓國要提升自主能源，都是訂定提升10%或20%的目標，接著就是如何去執行等等。像台灣中油公司這類競爭型企業一定要能經營自主，對外才能面對競爭。

台灣中油公司面臨營運管理上面多頭管制，例如在決策過程、預算、投資與採購上的過度管理，當然就缺乏靈活性，遠不如民間企業。尤其在原油大宗的採購上，數額是非常大，是必須要給予靈活運用才能有發揮的空間。

以台灣中油公司的人才精英濟濟，但政府卻是重重束縛，多頭馬車的管理下，台灣中油公司必需在立法、行政、監察、考試、司法等各院中遊走。柴契爾夫人說過：私人企業有利潤的動機，所以比較有效率，不過民營化並非萬靈丹，但是國營實在是太沒有效率，所以如何讓他有效率是很重要。

提到台灣中油的福利一直是很不錯，但要談改變是很不容易，員工很擔心民營化的結果，消費者也會擔憂民營化的油價問題，但是管理自主彈性是有助於台灣中油公司的競爭力與永續經營，所以凝聚利害關係人的共識才能成功，民營化正如天邊的彩虹是看得到的，路途遙遠，挫折困難重重，但只要找對路不怕路途遠，為提升經營管理的自主作努力。

### (四) 台灣中油公司的未來方向

在1993年Osborne歐斯本撰著"Reinventing Government"一書，提到如何把一個政府機構，或與政府有關的國營企業，變成一個企業精神政府的想法；而1994年，一位有名的政治學者Rosenbloom出版"Governance without government"一書，提到沒有政府的治理是不是比有政府的治理更好。現在從政府和市場這兩個面向，思考一下台灣中油公司未來的走向，要朝哪個方向走才會是一個理想的狀態。

以一個公共行政的角度來思考，民營化的確不是一切問題都能解決的方式，但沒有民營化是否會比民營化更好，這值得我們深思。從國內的政治生態來看，國營事業受到很多的管制與干預，若以國外的角度來看，很多事情可能是會覺得不可思議的。台灣中油公司既是一個企業又是一個機關，這在定位上是個嚴肅的課題。企業主要是為了獲利，但是企業跟國營連結在一起，就會產生很多問題，包括法規的限制、多重的政策任務...等等。國內的國營事業遇到一個很關鍵的問題是，就是一直無法有效率的把國營事業定位清楚。

首要之務，就是要推動鬆綁，然後建立績效評鑑，並提出退場機制，並評估可否進行切割。近年來，推行浮動油價機制之後，台灣中油公司的獲利與營運機制是否比以前更好，若有就應持續下去。大家都很清楚，要讓台灣中油公司鬆綁，解除政策性任務負擔，並不容易，政府應率先進行修法解決，但在未修法之前，政府能否給台灣中油公司更符合企業化的經營空間與條件，藉以提高效率與盈餘，譬如董事會的運作可否更加的有彈性及自由，然後其財務更加自主明確。

另外，員工的溝通也很重要，民營化或是授能管理成功關鍵就是在於員工，從這裡面看到的是一個"人"的問題，溝通是很重要的。國內也有一些國營公司民營化成功的案例，例如中鋼公司的民營化是個不錯的案例，但中鋼是幾十年前處理，當時的社會氛圍與現在差距甚大；中華電信的民營化又是另一個模式，這些成功案例因時空環境不同，僅能做參考。台灣中油公司在外部治理的評鑑上，過去二到三年期間，評鑑的結果都是不錯的。所以未來如果能順利轉型，可先統整問題清單，列出那些是可以解決的項目，那些是不能解決的項目，且進入一個民營化完整企業之前，也要先訂定短、中、長期的目標定位；此外，回應社會大眾對台灣中油公司的期望也是必要的，2013年油電雙漲時大家對國營企業有很大的批評，所以能否做出有效的回應以及配套措施，這也是很重要的關鍵。因此希望將來台灣中油公司的變革，可先從石油管理法的實施開始，逐步邁入油品的自油化。又如德國的做法，讓股權民營化，但在政策上還是屬於國營公司，而法國的作法，也是以部份國有民營化來處理。但在未國營化之前，建議政府可讓國營事業成立睦鄰基金，讓部分營收不用繳回國庫，透過基金會來做社會服務，貼補弱勢團體、回饋消費者或優惠大眾交通運輸業者。

總之，最大的問題點還是來自於政治因素，如政策的決定，就算政策方向決定了也不知要多久才能通過。目前台灣現況是行政院擬訂法案後，縱然進入立法院審查，就算是優先法案，往往是討論及爭議最多的，所以要通過立法院的審查，其實間仍是一個很大的未知數，這些問題可能還是要靠政治的手段來解決。

另外在效率與彈性這部分，整個法令沒辦法跟上鬆綁，經營績效就無法跟著去提升；至於整個政治系絡環境跟經營環境，還要有可能前瞻性的元素要去做處理，所以實踐的層次就顯得更加重要，這也要靠中油上下全體員工共同努力。

##### (五) 台灣中油公司亟需改變

"Change or Die!"這是廣告名人 Joe Capper (President of Advertising Age) 說出的一句名言，你不跟著時代改變與時漸進的話你就會被淘汰。"Change or Die"是各行各業不變的定律，過去台灣中油公司是獨佔市場，沒有太大問題，但現在不一樣了，現在面臨國內民間業者台塑石化公司挑戰，面臨國外公司的競爭，所以面臨這麼多的國內外競爭者，而這些競爭者正如同羚羊與獅子般靈活，台灣中油公司確仍像被上了鎖鍊的大象，動彈不得，其結果可想而知。現在時空環境已不一樣，所以台灣中油公司必須要靈活、要彈性、要自主，否則將沒有競爭力。

比爾蓋茲說過一句話"Business is going to change more in the next ten years than it has in the last fifty." 科技資訊的爆炸，只會越來越快，所以我們今天不作明天就會後悔，怪不得環境，油品市場競爭激烈，台灣中油公司執行業務必須遵守相當多法規，如管理

法、採購法、預算法、決算法、審計法...等等，還要配合政策，且其決策過程冗長，動輒得咎，加上政治環境的操作，台灣中油公司不但要自籌睦鄰基金，還要面對關說、面對五院大綁，致令台灣中油公司坐困愁城，有志難伸。不像馬來西亞PETRONAS公司可以是獨立自主的石油公司，董事長可以直接面對總理。

所以台灣中油公司經營特色就是要有熱情，要有使命感，如何讓台灣中油公司改造得更有競爭力，就必須要有創意，所以態度決定高度，性格決定命運，這是瘋狂的時代需要瘋狂組織與員工來對付觸變、多變、瞬變的環境；方文山跟周杰倫都是高中畢業，一位是學文學一位是學音樂，如果兩個人都不合作就沒創意也沒戲唱，兩個人合作成為中西合璧古今融合，蹦出創意火花，唱片大賣。所以我們要用創意來思考，來面對當前的困境，走向民主走向全球化，國營事業民營化是政府既定的政策，目前台灣中油公司現在最大的問題是員工及工會對公司的不信任，工會砲口向內，沒有與公司經營階層坐下來一起思考，如何把餅做大，這是問題所在。

以台灣菸酒公司經驗為例，當初要執行民營化時，內部也是反對聲浪居多，最後倒是工會幫公司解決問題，如政府調漲健康捐、調漲烟稅，造成台酒的烟酒越來越難賣，工會跑去跟立法委員關說遊說，也去向政府反應他們的困境，就是要幫公司排除困難，工會在年終時幫忙銷售烟酒禮盒，與公司一起把餅做大，每年交出盈餘100多億，所以就沒迫切民營化的需求，現在就暫緩民營化。但台灣中油公司已出現警訊，出現財務赤字，工會是否應該與公司一起商討如何找出路，而非絕對反對民營化到底，民營化與企業化若真是唯一可行的路，如不做行嗎？民營化雖不是萬靈丹，但也不是毒藥。台灣中油公司的組織文化與其他公司不一樣，但應該思考一下。

目前兆豐銀行、漢翔航空、中華電信、包括中鋼都已轉型民營化，現在民營化後的中華電信領的年終獎金比過去還多，聽說漢翔航空若現在釋股，每位員工每人可以多賺一筆退休金。早期的台汽客運以前是壟斷事業，員工相當老大心態，營運狀況不佳，後來倒閉，資遣後留下的員工以每人30萬元一股加入股東，現在整個組織不一樣了。台船也是如此，台船也是浴火重生，再生計畫砍掉一半人，想辦法將績效提升，現已轉虧為盈。所以應該可以防患於未然，早些為公司尋找出路，可以找好的方式，可以採員工優先釋股或全民釋股方式，工會跟公司是可以協商。

另外民營化後仍要有公益的色彩，要有治理的準則，未來民營化的台灣中油公司，應該要成為一個實踐「企業社會責任」(Corporate Social Responsibility, CSR)的大公司，財務透明，才能重獲公眾的信心。作為CSR的大企業，台灣中油公司在創造利潤、對股東利益負責的同時，還要承擔對員工、社會和環境的社會責任，台灣中油公司正走在民營化和企業化的十字路口，不管如何走，首要之務仍要提升績效管理，接下來是要顧客導向，然後要有彈性效率，如此才是王道。

## (六) 定位清楚擺脫干預才能永續經營

在油氣能源國際市場上的分配和利用，目前還是屬於霸佔的狀況，從老七姐妹(西方石油工業公司)，一直到新七姐妹:沙烏地阿拉伯石油公司(Saudi Aramco)、俄羅斯天然氣公司(Gazprom)、中國石油天然氣集團公司(CNPC)、伊朗國家石油公司(NIOC)、委內瑞拉石油公司(PDVSA)、巴西石油公司(PETROBRAS)和馬來西亞國家石油公司

(PETRONAS)。這二者最大的不同，是老七姐妹全部都是民間的，新七姐妹全為國營事業，這是在分配市場上結構性的最大改變。

而在營運上也有些變化，如在貨源部份也起了很大的改變，從國內民生思考，轉變成國際思考也是很重。所有國際企業的經營模式，都是屬於高度的GVC(Global Value Chains)的形態，在這樣國際型態變化下，國內的油氣公司在自主彈性及權變的能力，就顯得非常重要，應保留高度的獨立性和即時性，以及機動性，但在現有的體制下幾乎是不可能的。

所有國營事業，在經營上都有機構障礙(Institutional Barriers)問題，幾乎都完全受制於兩個層次的拘束，也就是統理與治理方面。在統理部份，所有國營事業裡面，對於所有權人是誰，到現在仍不明確清楚，台灣中油公司在國營事業範疇上，究竟是一家屬於「全民所有的企業」，或是一家屬於「經濟部所有的企業」，抑或是一家屬於「勞工所有的企業」？尤其在管理機制裡面，現行的董事會完全沒有獨立性可言，董事會還受國營會所監管，類似中國大陸共產經濟體制的「黨委書記」。由此看出，整個決策不是在董事會就可以做最後決定，程序正義講求是非常考究的，到最後就會變成沒有實質正義可言。所以在此架構下，第一會受到政治干擾；第二是民意代表干擾；第三是利益關係人的干擾，在這三大嚴重干擾下，再再影響到董事會的獨立性，如要做到永續經營是不太可能的，這就是在統理層面所遭遇到的問題。

而在治理層面更是主要問題所在，現今台灣中油公司的處境，必需面對的法規，有管理法、採購法、預算法、決算法、審計法、公營的人事法...等，林林總總有十三項法規之多，真的是五院大綁，在這些管制下還有一項投資審議，所以若無法給與高度的自主，以上列所提要面臨諸法規的國營事業，就只能在境內經營，無法拓展到境外，更遑論成為具競爭力的企業。

仔細衡量台灣中油公司，是以執行國家產業政策為定位，還是以經營國家的社會政策為定位，這部分一直沒有很明確，也常常會造成經營上的糾葛，所以對風險管理，也只能鎖住對內風險，對外根本無所因應，也就是說在GVC的形態下，無法讓國營企業同時去打理境內境外狀況，做風險管理。

任何一間國際公司，如想成為一個具競爭力的企業，其經營思維的創意及創新是非常重要的，但在上述所提的情況下，是不可能具有創意及創新。尤其是，任何一個油氣公司的核心跟職能的定義與定位，更是非常重要，到底要專注於探勘煉製生產能力，或供給網的連網能力，亦是輸配網的連網能力，但現今台灣的法規就是層層管制，國營企業的經營自主權是沒有的。故建議要讓我國的國營事業活絡起來，就要賦予有彈性有權變的能力，首要就是行政干預的鬆綁，其次為市場的開放，以及產業管制自由化，最後才能達到企業經營民營體制化，成為具競爭力之企業體才能指日可待，並替石油產業在國內找到活路，能永續經營。

## (七) 給台灣中油公司治理建議

在公營的領域裡面就是大我跟小我的協調，所謂大我就是整個社會的福祉，小我就是國營事業，一個企業經營體，也可說是股份有限公司財務的考量，股東收益的考量，要先確定目標，如目標不明確，事情就會不好完成。比如說，如果是走市場經濟路線，

又要維持國營模式，就一定會在公平、效率、穩定這些目標間有所取捨，哪些是主要目標，哪些是次要，又那些是備位，若沒有想清楚的話，就會浪費大家的時間與精力，這是放諸四海應該都站的住腳。

在國際的金融市場上，" Bonding "也就是資金的需求者，跟資金的供給者，二者間有個互信，尤其是一個境外公司要到另一個市場上市發行DR存託憑證(Depository Receipts)，一定要跟該市場要能夠" Bonding "，也就是"交心"，這會牽涉到行政部門間，也是大我小我間如何安排，如何拆帳，誰負擔什麼，勞資雙方要交待清楚，朝野之間也要交待清楚，這是最困難的工作。所以應該一方先向另一方交心，一方給與回應。20年前亞太營運中心在推動之時，有一項很重要的一個工作，就是要將電信總局改成中華電信，推動電信自由化，一個市場的開放跟體制的改革綁在一起，當時的制度是非常僵化，全部都綁在一起要改全部一起改革，也還好那時有個契機，衝過了那個瓶頸，電信預算法就通過。

但在油電領域上就會比較辛苦，從上世紀到本世紀，台灣的石油業特許法、電業法完成修正，當時市場要開放時，並沒有趁機改制，錯失良機，要再等下一次的機會，何時再有良機大家都說不準了。

另外在股權結構上，馬來西亞的PETRONAS石油公司是完全官股，韓國也大部份是官股，為何馬來西亞PETRONAS石油公司是可以完全官股，但仍有一些的彈性，在這一方面上，台灣的政治結構，也是中華民國在憲法跟思維上的不同。

看看歐洲國家如何管理SOE (State-Owned Enterprises) 國營事業，如英國為例，就算是屬於SOE國營事業，也不會出現國會一路管到底的現象，而法國在談收歸銀行時，社會黨一執政就收歸銀行，別人在講的國營跟我們在談的自主經營跟台灣是完全不同，甚至說不調整股權要拿到自主彈性這是不可能的。

有次在憲法增修條款第八條時，國家要訂定特別條文，讓所有公營事業有經營彈性，當初有金融先進是國大代表支持修憲，最後通過修憲，但立法院仍不訂那個法令，這是個台灣的政治現實，換句話說要改革，那改革的動能應來自於怎樣的股權調整，也就是如何調整成民營化，國外有很多經驗值得我們參考，有些看法比我們開明許多，可以好好去了解。

談到上市，其實就是有一個政策決心，就可以完成了，上市有一個理論上的好處，就是從福利經濟學角度來看，上市後所獲得的盈餘可以分給所有的投資者，如果股權的結構，有一定廣泛的持有，是否需要全民釋股也未必，全民釋股其實是很痛苦的方式，如中鋼的六次釋股真的是非常的辛苦，有大戶、有散戶等多元化的方式應該是較好的模式。

在公司治理方面，公司的董事會應該要多元化，如果有監察人也一樣，一定要多元化，再來就是要評估在公營事業的領域中，是否要勞動者的參與，也就是要不要勞工董事。如中華航空就有勞工董事，但要弄清楚的是，勞工董事的定位，是以董事身分，還是以勞工身分參與。這重點在於身為勞工董事，一旦進入董事會，勞工的帽子就不能一直戴著，這也是法律責任，董事的主要任務就是要為公司謀福利。此外，董事會中縱有意見不同，只要離開董事會，應就事論事不傷感情，在公司治理的實踐上來講，股權比較大的一方要有雅量，不管是外部董事或是獨立董事，也要能夠有所拿捏，董事的主要任務就是協助公司的。只要上述諸項都能確實做到，後面就不會有管理的問題。



# 第四章 國營事業經營環境面臨之挑戰

## 一、台灣中油公司民營化的背景

1989年政府編列68家公司移轉民營事業，2013年已有38家完成民營化，2014年漢翔航空公司成功上市，移轉民營事業再添一例。1993年配合行政院「振興經濟方案」，將台灣中油公司列入移轉民營對象；1998年台灣中油公司向立法院報告民營化計畫，經決議：「俟石油管理法通過立法之後，再向經濟委員會重提民營化計畫書及釋股報告」；2001年「石油管理法」完成立法，2003年再將民營化計畫書陳報立法院，立法院決議「當中油釋股時，針對中油公司民營化、釋股及員工權益等事宜，應與工會協商。俟與工會協商完成後，將協商結論併入『中油公司民營化計畫書』，送至立法院經濟及能源委員會、預算及決算委員會審議，俟審議通過後，始得進行民營化釋股。」惟民營化推動至今仍未有太多進展。

2012年油電雙漲，經濟部為回應社會大眾之期待，成立「台電及中油公司經營改善小組」，並將民營化進程列入經營改善初步檢討報告。

台灣中油公司雖為國營企業，卻必須以機關體的型態經營，受到各種公務法規層層束縛。此外，國營體制易造成員工習慣於舊思維及處事模式，變革不易。然而，台灣中油公司對外及對內均面臨極大挑戰，亞洲地區煉化產能大幅擴充，大陸積極發展煤化工技術，對石化原料供應、價格造成衝擊，具成本優勢的北美頁岩氣開採技術更衝擊全球乙烯市場。國內又面臨2015年五輕關廠，屆時國內石化原料供應可能產生缺口。

無論國營或民營都須在經營策略及體制上，力求突破、創新，方能永續經營。只是，台灣中油公司在當前政治氛圍及環境下，不容易做到經營彈性、落實企業化經營，要提升績效，民營化似乎是唯一選項。兆豐銀行、中鋼、中華電信等公司均是民營化的成功案例。

台灣中油公司所經營的產品對國計及民生影響大，對於民營化務求審慎，並以員工工作權為第一優先保障，然而，因應全球產業變化，期望台灣中油公司能在2016年邁向民營化。

## 二、提高營運空間以追求最大效益

馬來西亞在公共補貼汽油的價格政策比台灣進步很多，非常值得學習，馬來西亞是油價最低的國家之一，政府從石油公司收購汽油，是按照市場的價格，然後用補貼後的價格出售給消費者，所以中間的差額是由政府編列預算補助，這才是一個正確的補貼做法，而不應該像台灣的作法，是將補貼的責任，硬性交付一家公司承擔。以汽油為例，台灣中油公司還是屬於國營機構，當然無法抗拒，但台塑石化公司是民營公司，油價一樣要受到人為的管制限制，這是很不合邏輯的做法，所以這些相關政策執行應要多向其他國家學習。

台灣中油公司若是要政策變革，如民營化或更獨立自主經營，就要從溝通開始。一個政策要改革成功，所有的利害關係者，在利益上都要能兼顧。台灣中油公司在未來，不論自主經營可能性如何？若脫離政治或其它因素干預的局面或直接民營化，可預期的

是，其效率一定會提昇，人才設備也能發揮更大的效能。所以台灣中油公司於改革後，所創建的局面，應會比現階段大得多，如此一來，就會讓所有利益關係者獲得更大的滿足。這種改進在經濟學上稱之為巴萊圖改進(Pareto improvement)，意即是讓所有參與者獲利，也許大家對獲利分配會有不同意見，但獲利增加是可能，格局也會因此比以前更大。

台灣中油公司在尚未完成組織變更之前，還是可以發揮創新及創意，使得既有的人才及資本設備能夠發揮更大的效能。所以在制度上，一定要讓台灣中油公司有空間。除了補貼部分，政府要編列預算外，其他加諸於台灣中油公司的行政束縛，不論是透過修法或是其他方式都要進行變革，這才能使台灣中油公司有更大的獨立自主空間，以追求更大的效率。

### 三、法規鬆綁提高自主經營彈性

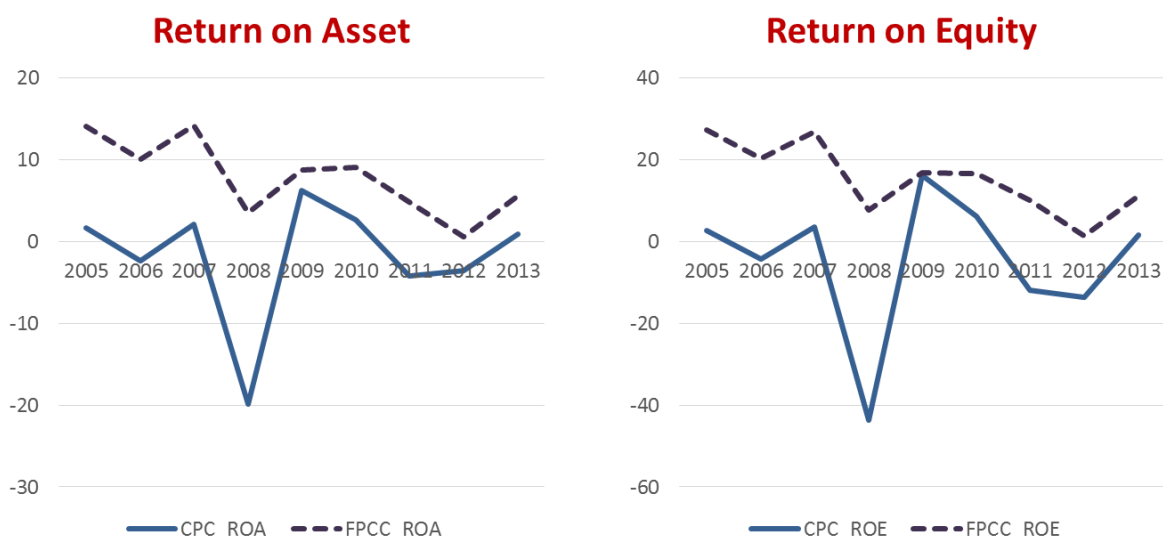
大家都了解台灣所處的困境，沒有資源，短短十餘年，2000年至2013年的能源進口占GDP比率從3.84%躍升至13.25%，幾乎是每年以1%的速度成長，這增加的數量，絕對不是一夕之間的改變，而是因為價格的上昇所導致，也使得油品售價也跟著上揚，而國內十幾年來GDP表現也不佳，平均大概只有4%左右，在這大環境之下，不只油、電，連光電能源都要進行大改革。

台塑石化公司的獲利不少，相對而言，台灣中油公司則因肩負國家的政策，背負國內供需的責任，常處於虧損狀態，而台塑石化公司則是在國內能源價格被凍漲或緩漲之時，將油品外銷至國外而獲利。

從2014年，財富雜誌所評選出的全球500大企業中，台灣中油公司排名第300名，台塑石化公司排名第385名，但從500大企業的獲利情況來看，排名在台灣中油公司和台塑石化公司後面的企業，其獲利已緊跟在後，且相較於其他企業的獲利狀況，台灣中油公司和台塑石化公司是相對來得低。

而國營事業面對民營企業的挑戰，可從ROA資產收益率(Return on Asset)和ROE股本回報率(Return on Equity)看出一些端倪，一個國營事業的ROA應要在3%才合理，ROE則應是雙倍，也就是6%。但如下圖資料所示，台灣中油公司(CCP)和台塑石化公司(FPCC)的財務表現皆不佳，但台塑石化公司的財務表現仍稍好於台灣中油公司。





Source: CPC Annual Report 2013; FPC Annual Report 2013

2008年5月政黨輪替之際，油價解凍，台灣中油公司當年虧損近1,350億，如今，台灣中油公司至目前累積的虧損約660億。

從台灣中油公司過去長遠的歷史看來，其背負太多政策性的十字架，如計程車油價的補貼、偏遠地區補貼等問題，但台灣中油公司可以獲利的產品，絕不是僅僅來自於煉油，而是上游探勘、開發投資、併購等業務，但卻因缺乏資金，而無法進一步開拓商機。以2010年來看，所有公營企業上繳兩千多億給政府，其中有八、九成是由中央銀行所貢獻，未來能源是缺乏的，且價格是長期微漲，建議應成立一個「能源安全基金」，加速能源上游業務的開拓，爭取獲利。以台電為例，當年金融海嘯之時，尚有公司找台電進行併購計畫，而台電至今唯一賺錢的計畫就是澳大利亞的投資案，如今澳大利亞也崩盤，而子公司的礦坑要釋出時，投資者可以優先併購股份，然而卻因母公司被中國大陸公司併購了，連同子公司的權益一併取走，台電則因時間的問題，錯失良機。由此可知，是因為法規的問題所導致，且以目前台灣政治氛圍，要鬆綁並不容易，所以造成台電公司競爭力不足，無法與國外公司競爭。

所以期許國營事業未來能民營化，促使法規的鬆綁，公司能有自主經營的彈性，如此下來，未來的經營效率才會良善，也較能擴大公司的獲利，成為一國際性企業，讓目前的國營公司走向未來國際公司，這才能永續經營。

#### 四、台灣油品公司國營與民營立足基準

檢視台灣中油公司2001年至2014年的稅前盈餘，其中2008年，因油氣凍漲造成虧損1,387億元，2011年、2012年則因緩漲分別虧損387億元、338億元；2012年營收約1.2兆，盈餘卻不高，雖有1.2兆的營收，但相對而言，其盈餘卻不是很高，主要係因為政策性因素，如政策性的負擔，包括油價的凍漲、緩漲、LPG、燃料油及離島的一些補貼，雖然有一些補貼，石油基金也有協助，但仍然是不夠。如把上述補貼因素都納入考慮之後，事實上台灣中油公司還是有盈餘的。而次要原因就是國內油價的偏低，其影響亦不小。台灣的油價和世界各國相比，可能是不產油國家當中油價最低的地區。以汽油而言，

售價比台灣低的有中國、印尼、美國及馬來西亞，而馬來西亞的汽油價格是世界最低的國家，是因為本身為產油國，而且馬來西亞政府也編列大筆預算補貼油價所致，其政府把PETRONAS公司的盈餘來補貼油價。台灣是個不產油國家，且油價算低的國家之一，這是從稅後價格來看。我們經常在談論油價調整之際，外界都有很大的質疑，認為台灣的稅後價格低，這也是因為和稅賦有關，因為台灣的稅賦低的原因。所以若要考慮這因素，就必須把稅賦移開再做比較，如此台灣汽、柴油不含稅的價格，就近年而言，比日韓及新加坡的稅前價格低了些，以汽油而言，就比上述國家便宜約4.8/公升，柴油則便宜約6.1元/公升，燃料油約便宜3,000元/公乘，如下圖所示。

油品	2007.10月均價(基期)			2008.5月均價			2014.8月均價		
	無鉛汽油 RON92	柴油	燃料油	無鉛汽油 RON92	柴油	燃料油	無鉛汽油 RON92	柴油	燃料油
(單位)	新台幣元 /公升	新台幣元/ 公升	新台幣元 /公乘	新台幣元 /公升	新台幣元/ 公升	新台幣元/ 公乘	新台幣元 /公升	新台幣元/ 公升	新台幣元/ 公乘
台灣	20.3	20.8	13708.2	23.4	24.1	14208.2	21.8	24.6	19756.0
日本	23.9	24.1	16890.0	29.1	29.8	23762.0	27.1	28.3	21702.0
韓國	23.9	25.9	16422.0	29.0	34.0	21602.0	26.0	27.6	23831.0
新加坡	29.6	29.8	-	36.1	39.2	-	-	36.3	-
日韓星 平均 價格	25.8	26.6	16656.0	31.4	34.3	22682.0	26.6	30.8	22766.5
我國與 三國 價差	-5.5	-5.8	-2947.8	-8.0	-10.2	-8473.8	-4.8	-6.1	-3010.5

資料來源:經濟部能源局 <http://www.moeaboe.gov.tw/oil102/>。

日、韓、新加坡這些國家的稅後價格原就比台灣高，但把稅前價格納入考慮後也還是比台灣高，所以其獲利性當然就會比台灣高出許多。

另外，為何2008年5月台灣中油公司虧損高達1,300多億元，其柴油的差價為10元/公升；燃料油差價則約為8,400元/公乘，而補貼、油價凍漲或是緩漲，就是台灣中油公司虧損的重要因素。

外界常批評是認為台灣中油公司的效率不佳，因員工的待遇高，導致虧損。然而從台灣中油公司2011年的總成本分析中可看出，進口燃料成本占80%、其他成本占17.8%、用人成本僅占2.2%，且其人事費用佔總成本的比重，已從1992年的6.63%降至2013年的1.67%，不到2%，而長期的趨勢是往下降的，所以人事費用並非造成台灣中油公司虧損的原因。且從員工生產力來看，其效率是往上提昇的，即使2013年只有30餘億的盈餘，但每人所銷售的公乘數是往上提高的。所以造成台灣中油公司虧損的主要原因，並非社會大眾所談論的肥貓或人事費用的問題，主要因素是進口燃料成本高達約近八成所致，進口燃料成本不能適當的反應在油價上，當然就會有所虧損。當國際油價上漲10%，因成本佔約八成，國內油品成本就會跟著上漲8%，所以若能維持油價浮動的公式，讓原料成本適時地反應在油品售價上，基本上台灣中油公司是可以避免虧損。

另外談到盈餘不高，以台灣中油公司和台塑石化公司比較而言，兩者的比較基礎是有差距的。外界也常認為，同樣都是油品價格凍漲或緩漲之情況下，為何台灣中油公司會有虧損，但台塑石化公司卻還能有盈餘，這其中有幾個因素：第一、在2012年發生虧損時，當時以台灣中油公司而言，因為國營事業，負有穩定國內油價，且確保提供國內能源所需之量，其油品是八成以內銷為主，外銷則為兩成，反觀台塑石化公司，則相反，是外銷八成，內銷兩成，以內銷部份而言，在當時台灣中油公司和台塑石化公司，因凍漲及緩漲原因都是有虧損的。而台塑石化公司在國內凍漲及國際價格提高的情形下，將汽油都外銷出口，再以外銷盈餘沖銷內銷的虧損，而有了盈餘，這是原因之一。第二個是油價及天然氣都有浮動計價的公式，而天然氣也是因為緩漲而虧損，但台塑石化公司並沒有補貼天然氣的價格，也就不會產生虧損。

最近台電公司因台灣中油公司之天然氣業務有盈餘補貼，但油的部份是虧損的，認為不合理，其實從最近幾年來看，台灣中油公司都是因凍漲及緩漲的因素，皆是處於補貼台電公司的狀態。此外，台灣中油公司的油品結構中，低價值燃料油佔比高於台塑石化公司，但高價值的汽柴油佔比，台塑石化公司卻是高於台灣中油公司的，但燃料油主要需求集中在發電、交通運輸、冶金、化工、輕工等行業，為了台灣工業發展，供應企業穩定燃料油料源，故當初台灣中油公司在設計煉油廠時，就以穩定油品供應為主要考量，因而生產較多的燃料油，但燃料油價格遠比汽、柴油還低，而台塑石化公司卻無此重責，反而能鎖定賺錢的油品擴大生產，台灣中油公司因肩負供應國內產業用的燃料油，市占率高達92%（每年450萬~500萬／公噸），卻得面臨流血輸出，賣愈多、虧愈多的窘境。想當然爾，台灣中油公司的銷售毛利率就會遠低於台塑石化公司。

另外除了油氣價格補貼外，因台灣中油公司有政策性之負擔，例如2011年油價補貼就高達447億元，氣價補貼283億元，離島補貼20億元，光政策性的負擔就高達750億元。由此可見政策性的負擔是造成當年虧損的主要因素。

此外，台灣中油公司的煉製設備不如台塑石化公司先進，而且加氫脫硫的設備不足，造成需要進口較低硫份的原油煉製，原料價格就較為昂貴，生產成本也會高於台塑石化公司，又因加氫脫硫的設備不足，在轉化過程中，去柴油的比例偏低，燃料油的比佔偏高，這些都是密不可分的原因。

台灣中油公司近年來都沒有盈餘，再加上高雄五輕將要除役，產能利用率偏低，成本更顯偏高，這也是重要的因素。台灣中油公司的人事費用由2.2%降至1.6%，這其中還包含台灣中油公司加油站的員工，但台塑石化公司並沒有含括在內，所以人事的費用台灣中油公司是比台塑石化公司高。且台塑石化公司的工廠多集中在四輕且有專用港，而台灣中油公司在建廠時因有戰略性考量，則多分散在桃園龜山，以及高雄大林、林園及左營等地，輸送的成本較高，這也是原因之一。

加諸台灣中油公司是國營事業，受法令的層層束縛，如預算法、採購法、審計法、國營事業管理法...等等，影響其投資、採購的績效及員工工作誘因。大家有所不知，台灣中油公司的主管是無加級的，其實這也是會影響到員工工作的原因。

建議經營改善能以短、中、長期，分階段進行，短期之內的改善，首要建議做好高廠除役的工作，然後解除燃料油等政策性補貼，而應全數改由石油基金來做補貼，不應由台灣中油公司擔負補貼之責，另因液化天然氣(LPG)的市場，台塑石化公司約佔3~4

成，台灣中油公司則約佔6~7成，只有台灣中油公司做補貼，台塑石化公司並無補貼，這得要歸罪於政策性負擔，所以也應由石油基金來做補貼。且燃料油進口成本比售價還高，如此政策性的補貼也應要去除。最後就是台灣中油公司的工會，應要適時發揮影響力，並給予民意代表壓力，阻止其在每次選舉之際即提出凍漲或緩漲之政策性干預，否則浮動油價公式受到干預，而油價依然依賴補貼方式，勢必造成虧損，到時外界又質疑是人事費用的問題，如此惡性循環的情況，員工和公司有必要站在同一陣線上，一起對外釐清，給予正確的訊息。

而在中、長期的改善，建議應解決加氫脫硫設備不足的問題，以降低煉製的成本，並增加產品的附加價值。此外，大家都希望居住區能避開石油管線，所以石化專區就有其必要性，否則石化業就無路可走，石化業無法在台灣立足，影響到的是近35萬人的就業人口，這對台灣就業及經濟影響可謂不小，故仍應積極爭取設立石化專區。

先前經濟部已決定由台灣中油公司承辦液化天然氣的接收站，應積極進行，並要趕緊進行增建儲槽，如馬來西亞PETRONAS和韓國KOGAS等，天然氣安全存量都在一個月左右，而台灣全年的安全存量只有13~14天，尤其在使用高峰的夏天，更只有一個星期的安全存量，嚴重的不足，也危及國內的能源安全。

另外要極力爭取法令的鬆綁，但眾所皆知，要爭取鬆綁並不容易，所以如何提高國營事業的經營績效，可能民營化是必走之路。在此，特別談到是油價的問題，油價合理化已經進行了卅餘年，就是價格要公式化、合理化，然而，一旦碰到選舉，新政府或新官員上任，往往油價公式之事又被延宕，又會引發很多惡性循環的問題，歸究其主因，就是因為台灣中油公司是國營事業，一旦有輿論的壓力，政府很容易又干預油價，所以民營化可能是最終的解決方式。

## 五、同業的競爭才是進步的動力

各國國營石油公司所面臨的法制、政治及環境均不同，國內石油公司應該要打開國際視野；且台灣不論是從法治基礎或是政治環境的差異，很難從其他國家的經驗中尋得簡單而標準的答案，而必須是因案而異。同時也要注意，有些國家面臨的並不是法治的問題，而是國際上產業的巨變，因應這些急驟變化，使得原不敢碰觸的問題，也願意面對並解決。例如馬來西亞PETRONAS，雖名為國營公司，政府卻早於1974年，為因應產業變化特別立法，不需要經過漫長的釋股過程，轉化成完全採行商業市場機制管理公司，與台灣中油公司遭遇處境大不相同；而墨西哥PENEX石油公司，透過能源政策改革，透過修法讓能源產業開放外資，在不到二年之內，將國家意識強烈、虧損連連的公司，轉變為營運及獲利都很好的企業，這也透露了外資是可以經營公司的。推論其原由，除了國際趨勢之外，也有可能是因為近年較低成本之頁岩油氣的崛起，促使企業思求改進，以解決困境。這也代表產業不論是從技術、地緣等威脅或機會，可不斷藉由國際研討會的方式蒐集最新資訊，也許解決公司的困境不會有標準答案，但可放大思考範疇，同時將重要性決策往上提升，或許可以找到更多的途徑。

除了民營化之外，法令是否有鬆綁的可能性，若台灣中油公司向上級各單位爭取法令鬆綁，一定是不容易的，但若是考量大環境的變革，而成為由上而下，或社會輿論期待此事，可能事情進行起來會容易些。如中國大陸近來大力推動煤化工，對台灣將中

下游石化業之加值性產業，當成台灣中油公司發展機會而言，是否會有重大影響。也許應將此類在地緣上，以及競爭上，具有高度性重疊的情形當成警訊，從中思考問題所在，當然也可參考他國的經驗。

眾所皆知，法令鬆綁並不容易，所以常會歸結到民營化是唯一途徑，然而是否一旦民營化了，所有問題就會迎刃而解了呢？答案應該是否定的，當國家民營化政策，經過多次反覆思考，於2003年成為決策後，已經過十餘年，仍無進展，這似乎也代表一個好的決策，在執行上仍需很多的配套與作法，所以若認為目前國營事業遇到的種種困境，都會在民營化之後，就可脫離繁冗縟海不受限制，這是不可能的，因還是有很多的決策需要漫長的時間來進行，就算要啟動IPO (Initial Public Offerings) 首次公開募股，且要做到50%的股權轉移，恐怕都得耗時費事。所以應該要做企業化的努力，創造更大獲利的概念及策略，是不可鬆懈的，也是當國營公司要轉變成為國際公司時，必須要有一個國際標竿來自勉，才能對自我的視野及能夠改進的部份有所要求。

英國柴契爾夫人推動英國電信民營化時，在民營化後的1~3年內，因沒有很大的變化，所以民眾多數不知道電信業已民營化，等到自由化之後，因競爭的對手出現，才發現有所改變，方有改善。正所謂因為競爭，才知真實性。台灣中油公司真正的挑戰，不是致力於全面、一次性的鬆綁，而是理解產業環境，針對對手特性尋找競爭機會。不僅是催生民營化，更要提升「企業化」，努力創造更大的餅，可以說企業化和民營化是先後互惠，彼此合作以成就對方！所以對國營公司發展而言，要提振產能和服務，客觀來說，經營的自主程度並非關鍵，同業的競爭才是進步動力。也就是說，因民營化伴隨消除的鬆綁，所帶給公司的助力，應不如自由化帶給公司的推力。不能指望所有事情等民營化後再獲得改善，因為就算啟動股票上市，也需相當漫長的時間。

也就是說，通常企業體只有在面臨競爭的壓力時，方能找出自我的優點，同時激發出同仁的鬥志，這是不變的定律。當英國電信逐漸開放之時，其中有些國家資源，如頻寬等就會逐步被釋放出來，所以英國電信的自由化開放是採漸進性的步伐。而台灣油品開放，成為自由經營已是事實，甚且成為可以自由選擇獲利高的產品，但是否該肩負政策性負擔的項目，此部份則為選擇性，也就是自由成為選擇性的自由。所以工會可以協助公司一起查詢，那些是所謂公司肩負政策性負擔之項目，而這些項目是不用經法律上，耗時費事才能更改由各部會或其他業者一起承擔，而非像現在皆由台灣中油公司一家承擔，而台塑石化公司可以不承擔，在這此情形之下，自由化就成為業者只自由選擇對自己有利的好事，對國家社會的責任或是服務之事就選擇規避，此狀況大家可以合作一起找出利基。

建議在民營化的釋股過程當中，法令規定有一半的股權是必須在市場上自由交易，所以經營高層及工會就要通力合作，使股權賣相好，所謂賣相就是，如服務、產品多元，以及約有2,000個加油站營業點...等等方面進行改善，並加強品牌形象，提高消費者的認可。也就是說，賣相好的另一面，就是減少負面的消息，如工安、消費糾紛以及民營化過程難免的工會抗爭...等等事宜應有所節制，而勞資雙方需找出有效溝通並合作的方式，減少負面報導，這才是台灣中油公司現階段所面臨的課題，更是寓釋股(民營化)於企業化(競爭力)的理想策略。

## 六、台船民營化經驗之借鏡

台船以前的名稱是中國造船公司，於1978年合併基隆台船公司。當時十大建設會有中船公司，是因為當年李國鼎先生，擔任基隆台船公司總經理，李先生認為造船業對一個海島型國家是很重要的，所以在十大建設加入中國造船一項。但成立之後並不是很順遂，多年處於虧損狀態，於是政府提出再生計畫進行改造，並於2001年啟動，而再生計畫的核心稱之為「五四三」，意即要裁減員工50%；調降薪水40%；提昇效率30%，而在進行此計畫之後，台船也起死回生。如今台船員工的薪水已超越再生計畫前之薪資，而台船也於再生計畫執行之後二年就開始有盈餘，並在2007年順利完成民營化，目前台船泛公股約占43%，2008年股票上市以來，至今已滿5年，且每年都有盈餘。

2013年台船提出「精進躍升5年方案（2013年～2017年）」，做為未來5年改革精進的主要依據，希望進而達成總體目標（每年維持獲利；全面降低成本，逐年降低各項成本，於2017年成本較2012年降低25%；非商船營收比重由5%調升為20%；5年內獲得國家品質獎；非商船朝海工產品、三體船等領域發展，帶領台船精進躍升。海洋相關專業領域（如造船、風帆、海事工程等），是台船本身的核心優勢，因此除將造船本業延伸至海洋工程、船舶技術諮詢顧問、航運租賃等領域，台船亦將投入能源領域發展，包括離岸風電及波浪發電等，將台船建構成為科技及創新的「海洋事業集團」。

所以由台船的經驗得知，雖然民營化不是萬靈丹，但亦非毒藥。以台船為例，是所有權民營化，經營權則還是由國家主導，是因為台船有承造軍方艦艇之故，所以在經營權上，政府仍有其影響力。但並不是有了民營化的思維，就能馬上執行，在執行之前，會需要有很多的準備工作，這部分台灣中油公司仍尚有很多努力的空間。如能秉持企業化經營思惟，逐步調整策略，建構技術能力，營造組織團隊及形塑對內良性競爭、對外部顧客精緻服務的良性企業文化，則國營事業之經營發展仍有可以期待的空間。

在此提出一個概念供大家參考，就是SCOTT(策略Strategy、文化Culture、組織Organization、團隊Team、技術Technology)，也就是說，一旦擬定策略，文化就很重要，因為文化牽涉到心態，以台船來說，民營化後已歷經6年，但有些員工的心態尚未完全調整過來，所以在民營化之前，可以先從民營化的思維、民營化經營型態，以及民營化員工效能(efficacy and effectiveness)的角度去思考，嚐試從心態及文化上進行調整。再來就是組織，如ABB是個很大的組織，但公司將其解構成一個個的策略事業單位SBU(Strategic Business Unit)，當然台灣中油公司的煉油過程或許是難以切割，但應可以找出方法，如何從組織去解構，使其成為內部競爭，如果成功了，就可以成為標竿，對事業體是有助益的。接下來是團隊，要塑立團隊文化，公司內每個組織、單位應互為客戶，將此觀念徹底思考之後，應是有空間。最近台船進行一多角化策略，從造船核心事業跨領域至海洋工程，如挪威Statoil公司，除了發展到鑽油平台，也跨領域做風力發電，且是非固定於海面上，而是浮(floating)在海面上的機種。台船今年要安裝一測風台，2015年則要安裝能源局示範計畫的兩支風機，整個流程大概需知會十餘個部會，至今才完成所有程序，所以撤銷管制規定(deregulation)是非常需要的。而挪威Statoil公司在發展歷程上也是國營的，所以台灣中油公司可在民營化之前，先以發展國際化作為標竿及參考。

在台船組織上，工會和福利會都是法人人格，公司也是法人人格，所以三個單位應是一體無法切割。若工會與公司的立場能一致並團結，力量就會無限大。建議台灣中

油公司，短、中期目標可先朝國際化作為發展方向，長程目標再朝向民營化，台灣中油公司要成為一個很好的國際企業，是指日可待的。

## 七、競爭力才是企業主要存活關鍵

在談論國營企業民營化之前，我們必須要先了解到，世界上有很多國家的企業，最早都是從一個產業政策，或是以就業的角度，先去扶植一個政府事業部門，然後再將政府事業部門公司化(Corporatize)，台灣目前要公司化而未公司化的政府事業部門，如台鐵；而已公司化尚未進入民營化的，如中華郵政、桃園機場公司、台灣電力、台灣中油公司等，再進一步就是完成民營化(Privatize)的，有如中華航空、中鋼公司、台船...等等。但私有化及民營化之後，就會沒問題了嗎？其實，台灣很多民營化之後的企業，因面臨到更多民間企業的競爭，衍生出其他經營問題，所以儘管民營化了，也會有很多課題需解決。

且現階段之法令或政策，都是三十幾年前，台灣要發展產業時之政策及配套，若要相對應於現今的市場變化，將有不合時宜之感，常言道，計畫趕不上變化，更遑論舊政策及配套要如何對應？台灣在公司化到民營化的過程中，不論是中華電信或是台船，以及最近的漢翔航空等案例，都給大家很大的鼓勵。因此，從民營化這階段表現來說，已有很多的範例(Role Model)，應可以給很多員工信心，也有很多的配套措施都是可以參考的。

另外，在民營化之後要如何有更多的競爭力，這才是應該要多花心力去關注的部份。再者，中國大陸的國營企業已進入第二、三波的改革，約在2000年左右，中國大陸的國營企業把好的資產及壞的資產做了切割，把壞的資產留在原有的企業裡，將好的資產民營化，並讓部份外資參與，透過外資的力量，盡可能做到治理(Governance)。中國大陸近一年來，國營企業的改革，與石油有關，如中石化Sinopec，其改變就相當大，因公司已龐大到無法做良善管理，所以將其下游的加油站釋出，分割出去成立另一家公司，且為了強化加油站結合便利商店的業務，找了台灣企業潤泰集團合作，參與經營，所以民營化並不是特效藥，還會有更多的思維與做法，必須跟著做改變，才有辦法在競爭的市場上生存。而銀行界也是面臨同樣的問題，當銀行已大到無法管理，就會採用虛擬網路金融方式，如阿里巴巴支付寶等新金融行為的出現，其實政府也希望能透過這樣的力量，去改變銀行經營的思維，因為銀行只要透過金融商品流動，其利差就很大，一但有了像支付寶的網路金融，存款者就會將錢存入支付寶，銀行就不再是單一選擇，這就是政府想透過思維，改變因民營化而成為巨大公司的國營企業的方式之一。

其實現在中國大陸已不是停留在談公司化、民營化的階段，而是進一步思考，在民營化之後，如何讓公司更加彈性化，且更具競爭力，而且也已考量到國營企業將參考新加坡模式亦或是台積電模式，這也是應該較關注其發展的地方。據了解，台積電的模式就像是一次出擊(one shot)的基金投資，較無滾動式的概念，雖然台灣有過成功的案例，但並不多，也沒有時間表可參考，如何時應做何事。而新加坡模式部分，則是有個類似台灣國營會的單位，稱為GLC(Government-Linked-Company)，其底下有個淡馬錫控股公司(Temasek Holdings)，其所持股權，可概分為A、B二類，A類是和國家安全有關的，此類的股權約佔50%以上；而B類就是與國家安全較無關聯的。不論是A或B類，最後講

求的就是最好的人才及最大的效率，這就牽涉到人與資金上，基本上就是要網羅民間最好的人到董事會，創造出最大的效率與利潤。

回歸到主題，台灣有很多的國營企業，最終的目標是什麼?是要以產業政策為目標?亦或是以賺錢為目標?這都是應該要慎思的部份。

## 八、台灣石油工會扮演角色

民營化確實不是萬靈丹，但也非毒藥，以一名台灣中油公司員工的立場而言，台灣中油公司改革的推動，最初是由台灣石油工會，於1988年施加壓力，要求公司進行改革，所以工會並不是為反對而反對。工會長期以來，在台塑石化公司仍未量產時，就扮演要求台灣中油公司的決策階層要變革，以因應未來石油市場自由化的角色。

在國營企業民營化的案例中，中華電信在改革的過程中，也會有工會的抗拒及一些阻力，但如果改革者是正派人士，以工會立場則會認為他是一個可敬的對手，就不會有很大的後遺症和爭議。台灣中油公司自台塑石化公司量產之後，在國內油品的市佔率仍有七成以上，但台灣中油公司的人事費，已從約3%，一路降至2.2%，直到目前的1.6%，這除了是領導者改革之外，工會也全力配合推動所致。

1988年，工會發動「75遊行」，因中油以前是沒有績效獎金，這也是經工會努力奮鬥才有的成果。當時台灣中油公司有23,000名員工，一路擴充設備，然而目前已減至約15,000名員工，所以公司內部的組織變革，其實工會也一直在進行。其實，以廣義角度來看，台灣中油公司本來就是民營的，因為國家是屬於人民的，本屬於人民在經營，如今外界要求改革成如台積電或台塑石化公司的模式經營，也就是過去的機關體轉化成企業體，實際上這部份台灣中油公司已經做到了，我希望大家能了解，改革不是革命，改革是相當艱鉅的，且要看領導者的魄力，領袖是希望的化身，工會也希望有所改革，但很多都是經營的問題，而不是所有權的問題，民營化僅是把所有權移開，其成效仍有待商榷。

最後提出，如憲法第十三章所述，公用事業或是獨佔性事業必須維持國家經營，所以這也牽涉到憲法層次，且台灣中油公司已自由化，並開放與台塑石化公司競爭，是否還有其民營化的必要更應審慎思考。



# 附件

## 國際國營油氣公司經營管理研討會議程

主辦單位：財團法人中技社

協辦單位：台灣中油(股)公司

時間：2014年9月5日(星期五)		地點：福華國際文教會館前瞻廳(臺北市大安區新生南路3段30號)	
09:00~09:20	開幕式 潘董事長文炎 財團法人中技社 林董事長聖忠 台灣中油(股)公司		
09:20~09:30	貴賓致詞 行政院國發會黃副主任委員萬翔		
第一場 馬來西亞石油產業發展策略及PETRONAS自主經營彈性 主持人：朱雲鵬教授 中央大學			
09:30~10:00	專題報告：介紹馬來西亞國家石油公司(PETRONAS) 主講人：Datuk George Ratilal, EVP & CFO of PETRONAS		
10:00~10:30	與談人：林明禮先生 前駐馬來西亞代表處副代表 與談人：張玉山教授 中山大學財管系 Q&A		
第二場 韓國天然氣產業體制及開放競爭政策 主持人：梁啟源董事長 中華經濟研究院			
10:50~11:20	專題報告：韓國天然氣產業體制及開放競爭政策 主講人：韓國天然氣公司(KOGAS) VP Chongsu Yoo		
11:20~11:50	與談人：顏國瑞組長 經濟部駐韓國代表處經濟組 與談人：柏雲昌教授 文化大學經濟系 Q&A		
第三場 國際國營油氣公司自主經營彈性之必要 主持人：吳再益院長 臺灣綜合研究院			
13:30~14:00	專題報告：國際國營油氣公司自主經營彈性之必要 主講人：VP Dr. David Parkinson, Upstream Consulting, Asia Pacific, Wood Mackenzie		
14:00~14:20	專題報告：中油公司自主經營彈性之必要 主講人：吳榮華教授 成功大學資源工程學系		
14:20~15:00	與談人：朱景鵬教授 東華大學公行系 與談人：李允傑教授 空中大學公行系、台酒董事 與談人：林建山社長 環球經濟社 與談人：劉紹樑教授 台灣大學國企系 Q&A		
第四場 國營事業經營環境面臨之挑戰綜合座談 共同主持人：朱少華理事長 中國石油學會 / 林聖忠董事長 台灣中油(股)公司			
15:20~16:30	提綱： (1) 法令束縛、斲喪公司競爭力 (2) 經營自主，回歸公司治理，發揮管理效能。 與談貴賓： 朱雲鵬教授 中央大學 梁啟源董事長 中華經濟研究院 吳再益院長 臺灣綜合研究院 賀陳旦董事長 台灣生態工法發展基金會 賴杉桂董事長 台灣國際造船股份有限公司 張正武總經理 台灣野村總研諮詢顧問公司		

# 馬來西亞石油產業發展策略及 PETRONAS 自主經營彈性

與談人:林明禮先生 前駐馬來西亞代表處副代表

## 一、 馬來西亞是我國的重要貿易夥伴

2013 年台馬雙邊貿易高達 162 億 8 千 1 百萬美元，其中對馬出口 81 億 3 千 4 百萬美元自馬進口 81 億 4 千 7 百萬美元，互為第 8 大貿易夥伴。中油與 Petronas 在貿易平衡上貢獻非常大，中油長期向 Petronas 進口液化天然瓦斯(LNG)，去年高達 28 億美元。

## 二、 中油與 Petronas 具有長期的商業夥伴關係

馬來西亞是世界第二大 LNG 出口國，中油自 1995 年便開始與 Petronas 進行為期長達 20 年的採購長約今年 3 月又再簽為期 6 年的長約再延續至 2020 年。

## 三、 Petronas 的業務範圍

該公司由政府全資控股掌握全國所有的石油及天然氣資源。包括上游的石油天然氣的探測及生產，下游石油提煉，石油製品銷售及貿易，天然氣處理液化以及輸氣管網管運以及資產投資。

## 四、 Petronas 業務發長快速成長的原因及其優勢

該公司成立於 1974 年却能非常快速發長為世界級之大型企業，2013 年營業額高達 3,173 億馬幣(約合 966.2 億美元)淨利高達 656 億馬幣，2013 年總資產已達 5,287 億馬幣，每年向政府繳交 300 億盈餘並保留大部份做為轉投資。

馬來西亞政府授予該公司得以企業體制經營業務發展具有彈性之極大優勢，同時馬來西亞地理位置優越與中東產油國關係密切便於發展油品貿易，目前已發展有 103 個全資子公司 19 個合資公司及 57 個相關公司。

## 五、 中油與 Petronas 未來合作機會及展望

馬來西亞東海岸及東馬的沙巴及砂勞越面臨南中國海域仍蘊藏豐富之油氣再加上 Petronas 已與中東及世界主要石化業等 30 餘個國家皆有密切之業務關係。中油可在與該公司長期商業夥伴之基礎下參與該公司的探勘油氣及其在國內石化業工業區之開發甚至在海外之投資使中油成為更為國際化。

# 韓國公營企業現況--以韓國天然氣公司為例

與談人:顏國瑞組長 經濟部駐韓國代表處經濟組長

## 一、前言

韓國政府基於國家經濟發展、社會公益、避免私人企業壟斷市場等，設立法人、機關或團體進行指定產品之生產與行銷，該法人、機關或團體之資本額，由國家出資設立、出資佔總資本額百分之五十以上股份或佔總資本額百分之三十以上股份並擁有指派負責經營人選之權利時，企劃財政部長依據「公共機關經營法」第 4 條規定，認定其為「公共機關」。另依據同法第 5 條公共機關可分為公企業、準政府機關及其他公共機關，其職員人數在 50 人以上時，企劃財政部長指定為公企業或準政府機關。倘其自營收入超過總收入二分之一以上時，即指定為公企業。公企業又分為市場型公企業（資產規模在 2 兆韓元以上）及準市場型公企業。

為管理公企業，依據「公共機關經營法」第 8 條規定，在企劃財政部設立「公共機關經營委員會」，負責公企業及公共機關等之指定、設立審查、經營公告、人事任免、機能調整等。委員會設委員長，另由國務調整室次長級官員、大統領指定相關機關次長級官員、中立人士、法界、輿論界、學界及勞動界等 11 人以內，經由企劃財政部長推薦，大統領同意任命，任期 3 年期滿可以連任。

其後韓國政府基於對國民經濟有重大影響之公企業，儘速推動民營化，引進專業經理人制度之責任經營體制，以提升其經營效率，同時防止其經濟力過度集中，藉以創造健全之企業文化，並達到國民經濟均衡發展之目的，經制定「公企業經營結構改善及民營化法」，另制定韓國香菸人蔘公社、韓國電氣通訊公司、韓國天然氣公司、韓國重工業股份有限公司、仁川國際空港公司及韓國空港公司等個別公社法，將渠等民營化。

## 二、民營化公司之管理

韓國政府基於提升經營效率及因應市場結構變化，並達到國民經濟均衡發展之目的，將相關公營企業民營化，並按照其事業特性制定各別「公司法」，明定其設立目的、公司名稱、公司所在地、發行股份、業務內容、投資、獲利處理、發行公司債、監督機構、業務執行計畫之許可、業務許可後視同符合相關法令規定等。

各別「公司法」中最值得關注者應屬「業務許可後視同符合相關法令規定」，條文中特別說明業務計畫獲得主管機關—企劃財政部部長核可後，其在執行業務計畫時，涉及公私有土地使用權、道路法、河川法、國家公園法、山林保護等相關法令規定時，均視同符合規定並許可其使用，不僅讓公司在執行相關業務計畫時，可以減少不必要之干擾與增加成本外，更可加速其計畫之執行能力，以及因應經營環境變化，對公司營運效率提升、經營成本掌控及降低社會成本等均有甚大助益。

## 三、民營化之韓國天然氣公司

(一) 公司結構：韓國天然氣公司 (KOGAS) 依據新制定之「韓國天然氣公司法」，發行股票，自 1999 年逐步推動民營化，成為股票上市公司，逐步釋出股份，目前

政府持股 54.6%，其中，中央政府占 26.15%，韓國電力公司(KEPCO)持股 20.47%，地方政府持股 7.94%。

- (二) 公司組織：公司設理事會及監事委員會，負責審理公司重大決策，在營運方面則由社長（總經理）負總責任，下設管理副社長（副總經理）及技術副社長（副總經理），協助管理營運團隊。
- (二) 經營實態：在液化天然氣產業結構上，韓國天然氣公司獨佔進口、倉儲、運輸及批發，目前有仁川、平澤及統營等三座進口天然氣接收站，利用其管線網絡供應給地區配送公司（LDCs）--城鎮天然氣公司，城鎮天然氣公司在透過地區管線提供給終端用戶。
- (三) 售價決策：韓國天然氣售價係依據進口成本加經營成本後，經過年度營收調整計算，提交主管部會--產業通商資源部長核准批發價額，再加上城鎮天然氣公司將零售供應成本及年度營收調整金額獲所屬地方政府核准之價額成為終端用戶價格。

#### 四、值得參考之處

- (一) 訂定公司專屬法：韓國將公營企業民營化之主要目的規範於提升經營效率及因應市場結構變化，並達到國民經濟均衡發展之目的，但為讓民營化企業在經營上能有效率及因應市場結構變化，訂定公司專屬法及其施行細則，明定主要業務範圍、公司組織及其主管機構為產業通商資源部。同時規範其投資、公司債發行及獲利處理等。
- (二) 經營彈性較高：公司依據其法律規定，依照其業務發展需求，擬定業務執行計畫，送請主管機構核可後即可實施，扁平式的管理體系，較具機動性與彈性，經營者較易於因應急速變化之外在環境及內部之需求變化。
- (三) 概括適用相關法律：專屬法律中明定「業務計畫」獲得主管部長批核後，其業務範圍內所涉及之相關法律管轄，均視同獲得許可，省卻為執行相關業務，須另向相關單位申請許可之程序及時間，減少不必要之干擾，節省設施工程進行之時程與經費，更對提升經營效率有實質助益。另為避免與商業規範脫序，公社法中明確適用「商法」中有關股份有限公司規定。
- (四) 售價計算規則化：天然氣公司於年度結束前，將國內批發價依照既定公式計算完成後，向主管部長提出，獲批准後即成為天然氣公司新年度批發價，批發商再根據新批發價格計算後提交所屬地方政府核准後即為終端售價。售價計算過程公開且合理，終端用戶難以各種理由批駁或挑戰，有助於天然氣公司之穩定經營。
- (五) 責任經營制：民營化後之天然氣公司，政府持股仍在 50%以上，擁有指定經營人之權利，獲主管部會--產業通商資源部長委任之公司經營人（社長），無任期制，負有公司之經營成敗，為股東賺取利益之責，倘非屬不可抗力因素，無法達成任務時，將會被解職。

# 韓國公營企業民營化現況

與談人:柏雲昌教授 文化大學經濟系

基本上,韓國政府是基於國家經濟發展、社會公益、避免私人企業壟斷市場等原因,設立公營企業,如韓國瓦斯公社(KOGAS)成立於1983年。其後韓國政府基於對國民經濟有重大影響之公企業,為引進專業經理人制度以提升其經營效率,制定「公企業經營結構改善及民營化法」,加速推動民營化。KOGAS 歷經1999、2008、及2013年分階段規劃不同層次的民營化。其過程中,雖然經歷了政黨意見分歧與衝突,而遭到國會分別於2004、2012、2014年杯葛而失敗,但韓國政府已努力踏出追求競爭與效率的一大步。現階段,KOGAS 已完成部分民營化,政府總持股僅為54.6%,其中,中央政府持股26.15%,韓國電力公司(KEPCO)持股20.47%,地方政府持股7.94%。由此可見韓國政府對大型公營企業(資產規模在2兆韓元以上的企業)民營化,依然有一定的主導性。

由韓國瓦斯公社(KOGAS)的民營化經驗顯示,韓國政府對KOGAS 民營化後發展的目標是以「提升其經營效率」與「發展經濟」為主。韓國政府主要係透過下列措施達成KOGAS 的「國有民營」轉型與定位。

## 1. 立法保障

在「公企業經營結構改善及民營化法」下的韓國瓦斯公社特別法明文規定的「業務許可後視同符合相關法令規定」條款。該條文特別說明業務計畫獲得主管機關,即產業通商資源部長核可後,企業在執行業務計畫時,涉及公私有土地使用權、道路法、河川法、國家公園法、山林保護等相關法令規定時,均視同符合規定並許可其使用。不僅讓公司在執行相關業務計畫時,可以減少不必要之干擾與增加成本外,更可加速其計畫之執行能力,以及因應經營環境變化,對公司營運效率提升、經營成本掌控及降低社會成本等均有甚大助益。

## 2. 保持供應市場獨占利益

在液化天然氣(LNG)產業結構上,KOGAS 仍保持進口、倉儲、運輸及批發獨佔地位。目前KOGAS 有仁川(Incheon)、平澤(Pyeongtaek)及統營(Tongyeong)等三座進口天然氣接收站,利用其管線網絡供應給31個地區獨占型配送公司,即城鎮瓦斯公司,提供零售服務給終端用戶(住宅、工業、商業)。此外,電力業客戶則直接由KOGAS 供氣。

## 3. 第三方代輸服務

根據城市天然氣法(City Gas Act)允許工業及發電大用戶(如POSCO、SK E&S、及GS Caltex等)直接進口液化天然氣(LNG),但KOGAS 必需提供代輸服務並可收費。

#### 4. 價格保障

韓國天然氣售價係依據進口成本加經營成本後，經過年度營收調整計算保障利潤後，提交主管部會（即產業通商資源部長）核准為批發價額。之後，再加上城鎮瓦斯公司將零售供應成本及年度營收調整金額（即保障利潤），並獲所屬地方政府核准之價額就成為終端用戶價格。過程簡單快速，大幅增加經營效率與營收。

#### 5. 對外投資

由於 99% 的韓國天然氣供給係依賴進口 LNG，KOGAS 為確保天然氣供給安全，積極進行國際合作。目前已有 26 計畫在進行，從探勘、生產、運輸都有。

雖然韓國 KOGAS 民營化的經驗與我國政經背景不一致，但為求「發展經濟」、「能源安全」、「提升企業經營效率」的作法仍值得我國借鏡與參考。

# 中油公司經營困境與民營化之必要

與談人:吳榮華教授 成功大學資源工程學系

## 提升競爭力不能等

103年7月8日美國《財星》雜誌所公布之全球前五百大企業排名，中油公司名列第300名，年營收1.2兆，較101年進步37名。然而，與國際大型油公司(例如中國海洋石油公司或馬來西亞國營石油中油公司 Petronas)比較，中油公司成長幅度太少，相形之下競爭力優劣便可知曉。在國營體制下，公司業務須受預算法及政府採購法等法規限制與主管機關之考核，再加上各項投資層層審查，經營自主與效率自然無法如民營公司來得有彈性，以洽談新礦權為例，受到預算編列的限制，可能一拖就是2年，不像民間企業可快速決策，往往造成商機流失。像中油這類競爭型企業一定要能經營自主，對外才能面對競爭。

## 中油面臨的挑戰

在牽一髮而動全身的全球化經濟情勢下，台灣無法置國際政經情勢於事外，我國油品市場已完全自由化，中油若繼續維持目前的國營體制經營，其採購、預算、人事、經營彈性受諸多束縛與限制，且在面臨國際油價居高不下、國內油價調整動輒受到政治因素干擾，更因國光石化停辦、高廠遷廠、桃園煉油廠 R3 緩辦等因素影響，企業競爭力弱化的處境下，公司經營已面臨嚴峻考驗與挑戰，如果再不創新變革，恐怕難以扭轉經營頹勢，中油唯有民營化方能突破困境，擺脫束縛，達成企業化經營的目標。

## 解決政府財務負擔並善盡社會責任

95至101年期間為配合政府油氣緩(凍)漲政策，導致中油公司財務惡化，102年底負債比達74%、累積虧損約660億元，嚴重影響中油公司營運及政府財政收入。

如果中油公司繼續維持國營，在諸多法令束縛與影響經營下，獲利將難以提高，長期競爭力會持續流失，負債比及累積虧損也同樣難以降低，這種經營上的困境若要能改善，必須透過民營化方有可能。

民營化有利於財政收益與管理自主。廣泛被各界視為是減少財政負擔與驅動競爭力與改善管理效率的方法。

台灣的能源石化產業中，國營的中油公司長期承擔滿足供應國內市場需求的社會責任與政策性任務，因此不僅造成其財政上的負擔，也造成中油公司在制度面與管理面上的經營困境。

目前制度面與管理面的多頭管制，例如在決策過程、預算、投資與採購上的過度管理，使其投資機會流失、利潤動機降低與管理效率低落，對於長期競爭力產生嚴重不利的影響。此外，盈餘繳回國庫，企業沒有自有資金去做投資，完全要靠舉債，影響投資商機之掌握，且缺乏激勵手段或誘因來提升績效管理；冗長的投資審查過程，在溝通過程各項不確定因素，更對事業正常發展造成嚴重阻礙，其各項溝通成本也較一般民間公司明顯為高，也造成管理上的無效率。同時，行政部門主管機關也以行政機關概念對中

油公司施加的層層的預算限制，非常不利於公司的業務推動及經營彈性。

管理自主有利於中油公司的競爭力與永續經營，未來中油民營化的成功仍需凝聚各界利害關係人的共識方能達之。



## 「不變革，毋寧死」

與談人:李允傑系主任/董事 國立空中大學公行/台酒

Dr. Parkinson與吳教授開宗明義都點出了NOC的困境與宿命—必然面對政治的干預與管理的無效率！Dr. Parkinson更指出了只有透過 empowerment of NOC，才能成為國際級的石油公司，兩人的論述都發人深省。

中油公司目前的處境就像一隻上了鎖鍊、行動遲緩的大象，要跟國內外的羚羊與獅子競爭，其結果可想而知。在當前環境與制度束縛下，中油如不能與時俱進，進行必要的調整與改革，公司經營將會越來越困難。中油公司上下應該要凝聚共識，共同面對危機、解決問題。此時此刻，組織變革的溝通對中油來說，不但必要且急迫！

中油為國營事業，執行業務必須遵守相當多法規，諸如：國營事業管理法、採購法、預算法、決算法、審計法等。在這些法規重重限制下，決策過程冗長，且動輒得咎，相關利益團體虎視眈眈，致令中油坐困愁城，有志難伸。過去幾個轉投資案的慘痛經驗，斑斑可考！

自從美國開採出頁岩氣後，對全世界的石化原料發生重大的競爭，尤其以輕油裂解的成本相對較高，所以中油公司不只在台灣有競爭對手，在全球也面臨競爭對手。是以，如何讓中油公司身上這些鐵鏈拿掉，讓中油公司能發揮最大競爭力，唯有回歸企業經營、公司治理，方能解決中油當前的經營困境。

面對瞬息萬變的國際環境，油品市場自由化與全球化的趨勢下，中油必須進行組織變革，卸下國營事業體制的層層束縛，民營化與企業化是唯一可行的出路

## 國營事業的「機構障礙」魔咒

與談人:林建山社長/所長 財團法人環球經濟社/公共政策研究所

今天在臺灣，歷經約略既長達三十年的「推動民營化政策」，已使公營事業家數由將近 140 家減至十分之一不到數字之際，竟然仍有不少人意想，要求目前僅有的幾家主要國營企業 SOEs，包括中油與臺電，通通都能夠作到「組織大再造」、「老店新生」、「事業創新」、「經營效能提高」、「管理效率精進」的地步，就主客觀大小環境條件而據實以言，可真該都算得是，一種不太可能實現的夢幻。

### 民粹要求 老店新生與經營再精進

國營事業的老大、顛頑、保守、僵化、缺乏創新性，以及經營績效不彰，是長期以來一般社會的普遍觀感，也是一種固圉的刻板形象。因此，每當社會面對應否油電價雙漲的爭議之時，民粹總是以要求須先提高經營效率、降低成本，減少人事費，才能談到價格調漲，以作為阻堵與搪塞，這項重要民生經濟公共行政的決策作為。

其實，油電價格之該漲不該漲，根本就是市場經濟運轉理則之下的必然必要決策。客觀的情勢，根本都不是區區主觀力量所可能予以扭轉改變的；但是，民粹的烏龍要求，要公營事業必須以經營管理效率的提升，用為抵禦外在大市場趨勢，形同是要求唐吉訶德必須戰勝風車一般，其可能性與可行性，根本都太低了；事業模式、經營效能、管理效率，基本上，都純粹是機構組織、廠商企業的內部運作之事，是屬於主觀的能量與主觀的能力之問題，其良窳好壞，對於客觀環境的不可抗力挑戰與壓力，其為相干相涉的程度，其實是相當有限的；以區區一個單元事業體的主觀意志，對於整體產業體系以至整個市場經濟大勢，根本就毫無存在，其有得以旋乾轉坤的任何可能。

### 國營事業完全受制於 兩層次機構障礙的框束

更何況，包括中油臺電在內的，所有國營事業，幾乎都完全受制於兩個層次的根本拘束，而不可能有太大權變彈性的作為或作用力，得以有效發揮。

因此，今天在臺灣，要讓國營事業能夠做得到老店新生、事業創新、管理效率精進，則不先予以「完全民營化」(total privatization)，則根本就是不可能企及實現的臆想。亦惟其有讓，包括中油臺電在內的所有國營事業，都能夠百分之一百地完全民營化後，才有可能讓其真正解脫得了公司統理層次(corporate governance)的機構障礙，以及治理層次(business administration)的機構障礙。

國營事業之難以做得到事業創新，首要的關鍵性困難是，完全受制於公司統理層次的機構障礙(institutional barriers)。

第一個公司統理的機構障礙，乃國營事業之所有權人(ownership)與代表人權(representatives)的基本定義與定位問題，以油電價格事件當事人的中油、臺電兩家國營事業而言，究竟是一家屬於「全民所有的企業」？或是一家屬於「經濟部所有的企業」？抑或是一家屬於「勞工所有的企業」？

## 國營事業豈是「全民所有」抑或「勞工所有」？

當一家國營事業的經理階層人員，甚至於高到總經理、董事長，的異動升遷調整轉換，都必須先要取得「多數員工的同意」，乃得以為之的時候，則真的不免要讓人高度懷疑，究竟國營事業真正是屬於「誰家人的公司」了？

在今天臺灣社會民粹的心目中，似乎「國營事業」乃是每一國民人人有權得以任意施加監理、督導及管理的一種企業體，甚至於說是要每一家國營事業都得向「全體人民」負責。然則，在事實上，在臺灣的任何國營事業，已經早就再也得不到任何納稅人稅款的補貼挹注了，所有「國營事業」早就必須「自負盈虧」了，更正確的說，今天在臺灣的國營事業，就在「全民所有」的前提之下，都必須在「不能有盈，但有虧必須自負」原則之下經營。

### 「勞工董事」竟擁有「少數否決多數」的黃金票表決權

依當下的現實情境言之，臺灣的國營事業乃「經濟部所有」，應該確確然是真實的，因為在每一家國營事業的統理機制董事會之上，另外存在一個公司法所沒有，但卻極之類似中國大陸共產經濟體制的「黨委書記」，這在臺灣個案，就叫作是「國營會」的一種「太上董事會」，「國營會」的確才真正是國營事業的實質「統理機構」(corporate governance)，既可以監理、督導、完全管控，甚至可以完全否決，或變更董事會的決議。

然而，不僅此也，今天臺灣個案的現實機制，又在 90 年代增添了「勞工」可以出任「勞工董事」的新型態，也就是說「勞工」，可以進駐董事會成為所謂「勞工董事」，甚且在董事會擁有「少數否決多數」的「黃金票表決權」；正由於有了這種機制的設計與運行，使得臺灣的國營事業，在屬性上更像是「勞工所有」，而根本就不是「經濟部所有」也不是所謂的「全民所有」的事業體。

### 官股比率低於 20% 依然還是該管的國營事業

第二個公司統理的機構障礙，是現行國家發展委員會所訂定的，「政府得以干預/掌控」國營事業，所必要的前提條件是：「祇要官股比率不低於 20% 者」的國營事業，則政府及民意機關，就依然絕對有權，可以大刺刺地將其「有形之手」繼續直接深度地，伸進到國營事業之內部，決定其公司統理權的構成，以至於逕行干涉公司治理權的運作。

根本不得冒險 也不得創新 更難以新生

第三個是公司治理層次的機構障礙。在企業經營層次的量、價、質、時之每一項市場機制元素，悉數都被《國營事業法》之規定，予以完全的框束；更加上，《政府採購法》的僵硬性及非市場性的嚴苛侷限，事實上在臺灣的任何國營事業經營，既「根本無法冒險」，而且是「亦不准許冒險」，甚至在面對全球化自由開放市場的時刻，更是既「不能權變」也「不可以有彈性」。

即使當我們回顧 60 年前，「中油」曾經是與「政大公企中心」及「中國生產力中心」同時被並稱為是「臺灣現代管理理論與實務引進」的三大先驅機構，「中油」也同時被盛稱是「臺灣企業家精神」及臺灣「專業經理人成長發展」的最重要推手之一；然

則，在面對前述統理層次，乃至於公司治理層次的雙重機構障礙之下，竟使得國營事業 SOE 先驅性的經濟管理及企業經營，都被不具任何代表性的有限民粹所繳械與綁架，以至於根本無以有效發揮。

在今天，倘若還不能讓所有國營事業，都能徹底完全民營化，則要議談老店新生或創新冒險，其實都必然要成為絕無可能之事。

（中華民國一〇三年九月一日 臺北市）

# 台灣國營石油公司面臨之挑戰

與談人:吳再益院長 台灣綜合研究院

我國油品市場過去由台灣中油公司獨占供應，於上游從事原油探勘、進口與煉製，中游負責輸配油品，下游則專營加油站進行油品銷售，而後為因應國際自由化風潮，政府於 1987 年開放民間業者經營加油站，之後陸續開放民營輕油裂解廠與煉製業成立(台塑石化公司)，至 2001 年底石油管理法公布實施後，正式開放油品進口，我國油品市場始全面自由化。目前國內油品市場維持由國營中油公司與民營台塑石化公司兩家競爭，然而國營石油公司卻因重重法規限制與政策干預，使得財務表現(如資產報酬率與股東權益報酬率)不如民營企業亮眼。為改善國營企業經營績效，建議應以市場機制取代政策指導，藉以擺脫不當政治與法令束縛、提升企業自主決策能力、回歸公司治理角度，才能有效達成健全財務結構與永續經營之目標。

## 一、台灣國營企業面臨之困境

國際油氣市場競爭日趨激烈，提升企業競爭力與獲利能力成為企業經營的首要目標，然而國營企業營運長期以來受到政策任務、法令、與繁雜決策流程的束縛，在行政干預與公司自主能力不足的情況之下，經營績效進步空間受限，以下即針對我國國營企業面臨之困境進行簡略概述。

### (一) 政策任務與社會責任

#### 1、價格面：穩定國內物價水準

為維持物價穩定，我國國內油品長期維持亞鄰稅前最低價，在浮動油價機制正常運作的情況下，中油公司營運尚能獲利，然而在國際油價高漲時期(2008 年、2011 年、2012 年)，因中油公司須配合政府執行凍、緩漲措施，無法反映增加的原油進口成本，造成中油公司當年稅後淨利分別虧損約 1200 億元、324 億元、與 337 億元。

#### 2、供給面：穩定國內油品供應並支持產業發展

中油公司肩負國內油品供應任務，內銷為主要銷售策略，並搭配部分油品以進出口進行調節，國內市占率目前已突破八成，汽油、柴油、航空燃油及燃料油市占率分別為 79%、84.5%、60.2% 以及 92.4%。此外，為支持國內產業發展與需求，煉製結構以穩定供應國內燃料油為考量，甚至需進口高價的西非原油來煉製低價燃料油，使得中油油品獲利能力受限。

#### 3、補貼面：針對特定族群進行補貼措施

為配合政府執行照顧民生及補助弱勢族群政策，中油公司針對計程車與大眾運輸業者(公路、市區汽車客運業者、載客船舶業者)提供油品價差補貼，並於今(2014)年實施低收入戶燃料補助辦法，以減緩國際 LPG 價格波動對低收入戶造成之額外經濟負擔。

### (二) 冗長的決策流程與法規限制

對石油公司而言，上游的探採事業與併購活動才是主要獲利來源，然而相較於國際開發投資案一般僅有 3 至 4 個月的決策時間，中油公司卻因行政流程繁複，且受制於預算法、決算法、審計法、政府採購法、國營事業管理法等法規限制，往往需耗時 12 至 18 個月作業時間而錯失投資良機，在缺乏營運自主能力與彈性的情況之下，不僅使得我國海外投資規模遲遲無法有效拓展，也造成國營企業欠缺技術升級誘因與危機意識。

## 二、困境解決之道

以市場機制取代政策指導，並導入公司治理制度，才是突破國營企業經營困境之解藥。除鬆綁法規束縛以提升中油公司自主決策能力與獲利能力之外，所負擔之各項政策任務與社會責任也應回歸各目的事業主管機關並做好配套措施，才能使中油公司逐步改善經營現況並健全其財務結構，增加營運效率與海外市場競爭力，朝永續發展、建構多角化國際能源集團目標邁進。

### 參考文獻：

- 1.台灣中油股份有限公司，2011，99 年度決算書。
- 2.台灣中油股份有限公司，2014，102 年度決算書。
- 3.台灣中油股份有限公司，2014，2014 中油業務簡介。

## 國際國營油氣公司經營研討會 綜合座談

與談人:賀陳旦董事長 台灣生態工法發展基金會

- 1) 各國國營石油公司的環境不同，受到的法令束縛各異，並不容易找出通用各公司的精進法門。例如馬來西亞 Petronas，名為國營公司，卻經特別立法可以完全採行商業市場機制管理公司，與中油公司處境大不相同。
- 2) 對國營公司發展而言，要提振產能和服務，客觀來說，經營的自主程度並非關鍵，同業的競爭才是進步動力。也就是說「民營化」所消除的網綁，不如「自由化」帶來的推力。
- 3) 中油公司真正的挑戰，因而，不是致力於全面、一次性的鬆綁，而是理解產業環境，針對對手特性尋找競爭機會。也就是說，公司要傳達給所有同仁的核心訊息：不僅是催生民營化，更要提升「企業化」！
- 4) 就法律面而言，民營化要在公司股權超過一半轉為民間持有才算完成。市場上如何讓投資人願意購買中油股票？唯有靠獲利能力！而且要持續顯現獲利後勢，才能快速轉手。這就要用企業化所提升的競爭力來支撐。而民營以後的中油公司，又更要落實企業化活力，才算達成民營化政策目標。可以說企業化和民營化是先後互惠，彼此合作以成就對方的！
- 5) 賣相好才能加速釋股，這是鐵律。賣相不全靠獲利等正面消息，也要靠節制負面消息，例如工安、消費糾紛以及(民營化過程難免的)工會抗爭。政府(資方)和管理階層過於強調加速釋股，正好給勞方動員抵抗的助燃劑。因而，策略面要改為強調提升競爭力，爭取獲利為勞工創造福利，而同時又呈現勞資合作，減少負面報導。這才是寓釋股(民營化)於企業化(競爭力)的理想策略。

# 國營事業經營環境面臨之挑戰綜合座談

與談人:賴杉桂董事長 台灣國際造船股份有限公司

## 一、背景說明

自古以來，政府透過機構成立直接從事生產及勞務提供的活動，時有發生，特別是在不同經濟發展水準有其階段性任務與正面積極的貢獻，過去公營事業的設立或基於政治理念、財政收入、就業創造、經濟發展、國防需要等源由，但隨著經濟發展、社會進步變遷之故，雖然過去每個公營事業均肩負著不同使命，大多數也有值得肯定的貢獻，時代潮流已有改變，政府與民間部門財富能力互有消長，公營事業過去的貢獻並不意味可以維持現狀，反而必須要重新定義，由過去較重視公共服務、國家安全考量，修正至兼顧經濟效益與社會福利，俾符合社會大眾的期待。

## 二、公營事業現況檢視

檢視公營事業現況發現，公營事業有以公司組織與非公司組織營運方式呈現，非公司組織例如：台灣鐵路管理局、已遭合併的中央信託局、已改為公司組織的台灣菸酒公賣局等，一般而言屬性較為特殊，而且差異非常大，近年來為因應民營化風潮，均先行公司化，例如中華郵政股份有限公司、台灣港務股份有限公司等，一但公司化則需依公司法等相關法規運作。

- (一)依公司法第 1 條所謂公司，謂以營利為目的組織、登記成立之社團法人，然而公司化以後的公營事業因係依政策需要而設立，有特定的公務任務要執行，又要同時營利賺錢，確實無法如民營企業單純以創造經濟最大利益的目標而自由發揮，以致於缺乏自主統理的條件，未如民營企業有效率、有競爭力。
- (二)其次，公營企業除遵循公司法外，仍應受到政府組織相關規定的約制，特別是政府採購法、政風、會計審計、人事....等，尤其面對民意機關的監督，動輒要求公開透明講求公平正義，為避免圖利特定對象，相關業務的推展、組織管理、內控機制、制度規劃設計均以防弊為前提考量，相對於民間企業則顯得僵化、保守、缺乏彈性、效率與競爭力。至於號稱已民營化的企業(即政府已釋出股權百分之五十)，但政府仍握有經營權，雖已符合民營化門檻，然整體組織、團隊、企業文化，仍沿習一段相當長時間，方有可能與民營企業相提並論。
- (三)再者，從整體企業之運作來說，公司係以股東會為最高權力機構，董事會為最高決策單位，而民營公司通常董事長、總經理為靈魂人物，各部門亦可發展相關辦法、制度自主運作。惟公營企業另有主管機關核定，民意機關監督，審計機關稽核，除營利之考量外尚有行政、政治之考量，而且晚進發展的結果，往往行政、政治的分量在於營利賺錢的分量之上，造成保守有餘而開創、發展與掌握商機能力相對不足。
- (四)總而言之，公營企業之設立目的、組織制度、決策運作均與民間企業有所不同，長年經營結果，其營運模式、企業文化、組織結構、團隊紀律，自然難與私人企業相比擬。



### 三、公營事業之經營管理診斷-現行制度下的企業化經營思考

- (一)定位：現實社會期待公營事業能夠達到民間企業同樣經營績效，民營化當然是可以思考的一個方向，但也不必然是萬靈丹，仍需妥為規劃，選擇妥適的部分進行。至於純化為公部門的行政機關化或予以行政法人化，以中油、台電所經營的事業內容，則期期以為不可。
- (二)經營發展：經營策略的形成頗多運用 SWOT 分析，惟此項分析相當具有普遍性，各公司操作結果可能差異不大，如果想要有更進一步有務實的作為，可能需要再加 SCOTT(策略 Strategy、文化 Culture、組織 Organization、團隊 Team、技術 Technology)。雖然公營事業客戶通常以國內市場為重點，經營常受保護管制，策略規劃能力及企業競爭觀念較為欠缺，組織運作層層指導節制，經營團隊及員工不習慣於競爭文化，但只要能秉持企業化經營思惟，逐步調整策略，建構技術能力，營造組織團隊及形塑對內良性競爭，對外服務的良性企業文化，則公營事業之經營發展仍有可以期待的空間。
- (三)形象重建與社會溝通：經定位為有彈性、效率具競爭力之公營企業後，建構出經營發展之藍圖與策略團隊，形塑獨特的組織文化，由內而外，透過整合行銷傳播方案配合全員行銷觀念，展開全面性社會溝通與企業形象重建，相信應可達到公營事業籌設之初始目的並適度兼顧企業之經營彈性、效率與競爭力。

### 四、評估徹底解構並改採策略事業單位(SBU)之內部競爭機制之可行性

全球之大企業集團，有以解構方式，建立眾多之中小企業體方式，彼此從事內部競爭者，例如 ABB 是，亦即賦予具中小企業靈活、彈性之效率經營模式，每一 SBU(Strategic Business Unit)為一營運主體，彼此競爭，對外亦是一競爭之事業體，就台灣中油公司而言，或可從產品別，油品~汽油、柴油...燃料油、天然氣、石化產品...等。亦或從功能別，採探部門、煉製部門、行銷部門(直營、加盟)...等，加以調整劃分合宜之若干策略事業單位，而總公司則簡化為以願景、人才培育訓練、全球營運情報、產業分析為主之領導部門，各個 SBU 之間採取既競爭又合作之方式運作。

### 五、結語

經貿發展自由化的時代，已邁向全球化競爭，各國均已相繼要求政府行政機關須具有企業化的思維，遑論公營事業更需要企業化經營觀念，同時更要以服務的思惟，社會企業的思惟，了解客戶需求，開發新產品與服務模式，提供客戶滿意的服務，當然公營事業如能透過法規制度鬆綁提高經營自主性自然是好事(例如：人事用人自主權等)，但如短期不可行，則應回歸基點，由內而外，先行提升企業之效率與競爭力，特別是從組織、團隊、文化形塑出發，健全經營發展，加強與社會溝通，重建企業形象。



國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

公營事業經營發展(II)-國際國營油氣公司經營管理  
余騰耀總編。

-- 初版. -- 臺北市:中技社, 民 103.12

54 面 ; 21×29.7 公分

ISBN 978-986-91441-5-5 (平裝)

1. 公營事業 2. 企業管理 3. 能源經濟

553.61

104001374

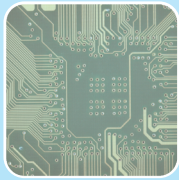
*版權聲明*© 財團法人中技社

本手冊用於教育或非營利目的時，得在未取得原版權所有人允許下複製全部或部分內容，唯須註明出處。財團法人中技社感謝您提供給我們任何以本手冊做為資料來源出版的相關出版品。

未取得財團法人中技社書面同意，禁止使用或轉售本手冊於其他商業用途。

**免責聲明**

本出版品所提及的實體名稱和資料之表示，並不代表財團法人中技社的觀點；包括不同國家、領土、城市或區域的法律地位及其地位的權威性，以及國與國之間邊界和臨界的界定。此外，文中觀點與所提及的貿易名稱或商業程序，並不代表財團法人中技社的觀點或政策。



財團法人 **中技社**

**CTCI FOUNDATION**

106 台北市敦化南路2段97號8樓

Tel : 02-2704-9805~7 Fax : 02-2705-5044

<http://www.ctci.org.tw>



ISBN 978-986-91441-5-5



使用再生紙印製