

附錄一 政策定位面向系列座談紀要

102年6月18日制度面會議

【討論提綱】

- 一、國營事業發展之制度與問題為何?
- 二、國營事業存在之必要性與制度設置是否合理?
- 三、是否解除不必要法規限制、解除獨占或寡占角色性質以及開放市場等?
- 四、國營事業轉投資不當問題為何?
- 五、其他

【會議紀要】

► 潘文炎董事長致詞(中技社)

首先歡迎各位。當前國營事業經常受到外界垢病，而本身則覺得深受委屈。馬總統的油電雙漲，也演變成攻擊他施政的“罪證”，談到“油電雙漲”，中油、台電可能都覺得委屈。油價原本就有一油價公式，跟隨國際油價變動，而進行調整。然而每當選舉時，如果正當國際油價下跌，就不會成為議題，如果正逢上漲，基於選情考量，就實施凍漲。不幸的是，事有湊巧，近年的兩次凍漲，適逢國際油價大漲。記得第一次凍漲是97年，凍漲時國際原油一桶約美金85元，凍漲半年內，油價最高曾達到每桶137美元。油價每桶漲1美元，以中油一年進口約1億8千萬桶，就增加了1億8千萬美金，約54億元台幣，所以該年中油就虧損了1仟3佰億。中油資本額也僅約1,300億元。可是一旦要回復機制，要漲價時，就責難，要中油提昇績效，認為是因為績效不彰，所以賠本，中油本身就覺得委屈。如不考慮稅等外加因素，純以送至加油站的價格而言，中油的價格是比日本、韓國都低許多，況且我們的原油是百分百仰賴進口。

中油一年的人事預算約240億，如果全部用來購油，以一年進口2億桶，也僅可支應一桶4元美金的漲幅。其次國營事業方面被要求配合政策，一方面又經常被拿來與民間標準企業比較。譬如以台塑而言，就亞洲鄰近國家而言，台塑是表現很好，因為它有許多特點，例如約60萬桶煉製產能均集中一處，有深水港，20~30萬噸油輪可以直接卸載；中油的煉製設施分散四地，也沒設港口，要在外海卸油再由管線打到岸上，因此將中油跟台塑相比，有許多先天條件是不同的，另外，大概是民進黨執政時期，要求國營事業員工，升任總經理與董事長前要先辦理退休，而兩個職位與副總薪資相差有限，但兩個職位並沒有任期保障，隨時可能因某種因素須去職，未必跟表現好壞有關，因此工作權是沒保障，更不利的，尚有旋轉門制度，退下來不能從事相關專長工作，有可能年紀離應退休年齡還很久，就因此沒工作。所以對經理人應採責任制，給予清楚定位與權力。

對於所有補貼應編預算，不能因編預算有其立法及行政程序的繁瑣困難，就便宜行事，要中油、台電二公司承擔，把國營事業當政策工具，又藉以迴避立法院監督，尤其選舉期間為甚。這些具體事項或許都可以提出，請政府調整作法，國營事業才有機會經

營發展，不然永遠落入凍漲→虧本→漲價→責難績效不良→政府承擔後果，亦即由國營事業概括承受。中技社探討這個主題，主要是希望這些現象能有一合理化的方式解決。

➤ 主席：朱景鵬教授(東華大學公共行政研究所)

感謝潘董事長，綜合性提到國營事業定位的問題。我今天受中技社邀請擔任公營事業經營發展政策定位議題的召集人，希望針對政策方面，討論國營事業的定位及其在國家扮演的角色和民營化的問題。今天也請了中鋼的李副總來做經驗分享。

就歷史定位而言，這四個字就現實而言很難切割，因為其形象在這一段時間已經受到很大的重創。有關政策定位這個會議，將透過三次座談，邀請專家、學者及事業體，在這些問題上的看法做一些整理。我們預計透過三次會議，分別針對制度、治理及政策三個層面進行處理。在今天這個議題上我們討論的是制度面，也規劃了幾個討論提綱供參考。

現在開始進行下一個議程，我們會先請國營企業來跟我們做一些經驗上的分享，並針對今天所討論的議題來提供他們內部的一些意見，之後再請各位專家學者針對這些意見來做討論。

● 鄭運和處長(台灣電力公司企劃處)

主辦單位給兩個題目：第一個是政策定位為何？有無待改進之處？另外一個就是未來的定位為何才能有利於國家社會的發展？

第一個針對台電公司政策定位的部分，既然講到政策定位一定要回歸到法制面，國營事業管理法內所提到的國營事業目的在哪？是為了促進經濟建設、便利人民生活為目的，但是第四條又講到國營事業要以事業養事業、以事業發展事業，但實際的執行是怎樣，台電不只是個國營事業還是個公用事業，第一，它是個國營公用事業的角色。第二，當然它是個企業經營者的角色。國營事業法規限制已經相當的繁複，再加上公用事業，它是一個 heavily regulated，管制非常多、限制非常雜的情況，這兩種角色本身就有許多衝突，當然也是為甚麼國外很多電業要解制，其實有這樣的衝突，在各項非財務性指標來說，我們多年來都有做多項非財務性指標國際排名，我們為全世界第 17 大綜合電業，各項績效指標，如：線路損失率、供電可靠度、熱效率、員工生產力…等等，在全世界比起來是毫不遜色，

第二點，當前的架構真的是沒辦法自主經營，公用事業受的管制會更加嚴謹，不管在用人、採購、投資，待會我會舉一些例子說明這樣的管制會造成那些問題。

第三個潘董事長提到政策性負擔。以台電而言，一年在法令上規範說我們要補貼的電價大概有 65 億，加上離島部分一年大概 60 億，另外一個是政府要我們去辦理節能獎勵措施，去年高達 100 億，不含燃料部分的政策性負擔一年就已經超過 200 億，燃料部分一年價差大概一千億左右。

雖然總統說儘快由各部會針對政策負擔編列預算，由目的事業主管機關承擔，但是各部會都推說沒經費，但是台電何曾有錢？尤其我剛報告負債比明年就會高達 95%，公司法 221 條規定，碰到資產低於負債的情況，到底要如何處理？要重整、會破產、或如

何？這是我們眼前碰到很棘手、困擾的問題。一個國營事業，獨占的電業會碰到這樣的情況，在體制內的改善之道，希望在法規上可以鬆綁，但最關鍵的問題還是電價的合理化，讓財務可以回到穩健的情況。

第二大點，未來的定位為何才能有利於國家社會的發展？我常覺得台電過去有盈餘的時候會把所有盈餘繳庫，但我們虧損時社會大眾及上級主管機關都以企業角度來評斷我們，也因而造成本公司 100 年考成乙等這對整個電業未來發展產生阻礙，都非國家之福。

台電董事長上任後，質疑我們是否清楚公司自己的定位，這符合我們今天的議題，他期許同仁要有這樣的觀念，就是慢慢從機關體走向企業體的定位，過去機關體是說不惜成本要滿足供電義務，未來要有更追求效率和效果的方式，所以我們成立電力規劃小組，用以檢視我們過去投資是否太浪費，我們也希望未來能在這方面多做檢討，希望能在有限資源下，提高投資成本的效益；在經營策略方面，創造價值、降低成本、善盡社會責任與強化顧客服務這四項總體策略中，董事長特別強調創造價值及降低成本，推動所有工作都需要朝創造價值及降低成本來努力。

在社會不斷對立的氛圍下，付出的社會成本太高，社會大眾為了電價議題，將原本不嚴重的經營績效問題搬上檯面，台電跟中油都認同有些績效可以改善，但並不如外界說的這麼糟糕。舉紐約 sandy 颶風為例，當時有台僑透過記者傳畫面回來，為何紐約過三個禮拜後還是無法復電。但台灣面臨風災水災時，為什麼有辦法冒著生命的危險，在一天、兩天內就可以修復？這是非財務性績效的部分，但社會大眾沒有重視。100 年考成乙等，對員工是很大的打擊，我們一直覺得政府應公開考評成績是如何打出來的？才能讓台電同仁心服口服。長遠來講，會影響新進員工內心懷疑台電是不是一個好的公司？當然會影響到公司永續發展及提升服務的熱忱與績效。

► 主席：朱景鵬教授

謝謝鄭處長提及台電的發展歷程及對國家的相關貢獻，特別在政策方面有關後續建議都提出。其實剛剛處長提到台電的修復能力非常強，尤其基層同仁在風災雨災以後的敬業態度，這方面表現大家都是高度肯定的，只不過焦點卻會被移到企業體的經營管理、績效、政府給予的政策負擔等層面的闕失，而實質的貢獻就被淹沒在批判的聲浪中。

● 曾裕峰副處長(台灣中油公司企研處)

從制度面、管理面還有心理面的問題，就國營事業來講，我們所受的法令除了政府採購法之外，最重要的是對國營事業的相關規定。對中油來講影響經營的重要因素第一個是費率的問題，對國營事業來講，配合政府為照顧民生，油價必要依油價公式訂價，還有規章制度與預算亦要轉陳立法院去審定，在採購上面則需要依照政府採購法去實行，所有經營決策都要經過主管機關核定，造成決策流程長，無法即時掌握商機。

在財務部份，如果我們做投資，一樣要送去立法院審核，在發行債券或是在審計系統，對於國營事業都要受層層監督。最後一個是用人的問題，在用人的選擇及評選機制必須完全公開。目前對公司來講是面臨人力的斷層，我們需要非常多的專業人才，但是

他們無法因具有專業而有任何特別的差別待遇；人事考核也必須依照主管機關的規定，考核權是有受到一些限制。從國營事業的角度來看，政府機關會為社會制訂一些政策，而對於外界民眾來說，國營事業的經營績效在整個發展上面是有一些問題需要待解決的。

這些問題當中，第一個是多元決策的體制，所謂多元決策的體制是在於公司除了董事會之外，還會受到政府主管機關的層層把關，離民營企業的經營方式是有其距離的。第二個是各項投資跟發展決策的推動受到層層的限制。第三個是受到很多法規的束縛，礙於法規的限制，公司同仁工作態度會趨向於保守，只要依法來做覺得就夠了，員工積極性完全受限。第四個是國營事業的整體績效是比較難被衡量的。第五個是不容易在國內生根發展，由於國營事業受到民眾輿論與環保要求，動則得咎，所有投資事實上很難有所突破。第六個是齊頭式薪資制度，這種行之有年的制度很容易讓員工產生消極的心態，這也是國營事業在這種制度下所碰到的問題。

最後，中油在國營事業裡為什麼有存在必要性，主要乃在於保障國防安全、促進經濟發展、穩定物價和油價滿足民生供需，以維持人民安居樂業的生活。然而，如果可以給予國營事業多一點的營運彈性來加快決策速度，國營事業才容易達到永續發展的目標。

接下來有四點來說明國營事業的調整方式，第一個是政策性任務的解除；第二個是法規適度的鬆綁；第三個是釋出部分的股權，藉由民間企業的力量來引導至公司內部；第四個是賦予董事會的職權，也就是在整個決策機制上面希望可以落實企業經營的精神。

► 主席：朱景鵬教授

有些問題是實質上的問題，從報告裡頭可以注意到，國營事業背負的「原罪」，包括法律、政策、輿論、關說、政治力等相當多元，在外界人家只覺得國營事業爬得慢，但卻不知道國營事業背負著這麼多來自不同面向的壓力，甚至是一些阻礙。我想這些我們都了解，這些延伸出來的問題，關鍵在於如何把這些問題解除、把原罪背負的框框或是負擔鬆綁，法律的層面涉及廣泛我想有些難，特別是國營事業管理法，中油和台電都提到鬆綁法規，究竟要鬆綁到哪一條，哪一條有鬆綁到「有感」，那主要障礙又是什麼？

大家都認為民營化是一條好的路，但現在民營化暫時不成，也無法解除政治性負擔，如果政府能夠解除政策性的負擔，不再對國營事業賦予政治性負擔，那麼政府的角色又會是什麼？

● 劉孔中研究員(中央研究院法律學研究所)

回顧台灣整個的發展，國營事業帶動整個國家發展。當初人才都到國營事業，到中華電信、電信總局、中油、中鋼，但後來命運都不太一樣，而中鋼是個很成功的例子。

中油、台電都在不斷掙扎，中華電信即是介於兩者中間，就看起來已經民營化，符合法定定義且官股也正式降低至百分之五十以下，但是它仍然是政府在掌控；與其叫中華電信是公營事業或國營事業，不如稱它做公股事業。中華電信最大的問題就在於，它

是電信人組成的專業公司，這是中華電信的優點，可是缺點就是電信和我們傳統上的認知有很大的不同，我們每一個人的生活都跟電信息息相關。

中華電信在民營化之前，在經營上最大的缺點就是，過去成功的因素，就是現在失敗的原因。要建基地台什麼的，它很強；可是要怎麼做更多的附加價值的想像和創新，中華電信沒有辦法。雖然它已經民營化，也像一般公司運作，績效也不錯，要配合政策，公司治理上無法跟中鋼一樣引進民間各式各樣的專業和人才，真正和民間創業進行交流。

只是單純釋股效益不大的，像現在交通部在掌控下還是像下屬的一個公務機關，沒辦法達到所謂企業化經營。在整個民營化過程裡面，很可惜沒有藉此達到國際化，與國際電信公司換股、合作或聯盟。

其次，中華電信很大的資產規模在公司化及民營化之前沒做合理重估，跟市場有點脫節。再者，現在進行自由化、民營化最重要的指標和使命就是創造新的產業。以電信為例，自由化及民營化將餅做大，有更多的電信產業投入。將來中油、台電要民營化及自由化，網路的產業要怎樣有效的釋放出來是很大關鍵的。

以往我們講中油、台電最大的缺點是，相關產業都起不來，現在能源是超大產業，且是影響國家生存的重要產業，要怎麼樣去促成能源的產業，從這個角度看，做民營化才会有政策指導的原則。目前已經有了電力自由化政策白皮書，所以不是沒有目標的自由化，但是現在看電業自由化、電業法幾乎是原地不動，是很可惜的一件事情，政府應該加速推動。

► 主席：朱景鵬教授

劉老師對民營化提供了一些建議，其中對於民營化部分應該要有合理的資產重估，我相信在民營化過程當中，政府當時是怎樣來處理資產，類似問題點還很多。

● 張柏森專門委員(行政院研考會)

目前最大的問題就是法規的限制，必須開創性的發展或策略，才能突破目前困境。其次是社會環境，中油、台電開發案受到很嚴重的阻礙，包含機器設備更新及用地取得等，對於公司未來的發展都相當不利。目前來檢討政策定位及規劃未來發展我認為是適當時機，如現在不處理，任由虧損持續擴大，對於政府及公司都會有不好影響。

中油有很多競爭力不夠的地方，如法令限制、設備老舊、人事包袱及市場應變能力等，如果這些狀況不積極處理，未來競爭力將會大幅衰退，我認為中油在已往奠定良好基礎，如果可以民營化或適度轉型，未來發展的潛力是相當大，對中油永續經營會有正面助益，但必須先與工會充分溝通，才能化阻力為助力，共創雙贏局面。

台電係屬國營公用電力事業，除民營企業須遵守相關法規外，尚須受電業法、國營事業管理法等法規限制，在用人、薪給、採購、投資及預算等均受到管制與束縛，且經營管理上亦較欠缺自主性、彈性及時效性，不利公司長遠的發展。思考未來走向，目前可先針對部分業務進行切割，之後對於一些業務逐步地去做民營化，我想這個方向是可以來探討。

長期來看，我希望能從定位的部分做檢討，到底哪些可民營化，哪些維持在國營事業，可能很難全部都民營化出去，當然也很難都不民營化，可以適度性的來做處理。

► 主席：朱景鵬教授

今天如果國營事業的定位又要牽涉政策性的任務，而又要走民營化的路線，這中間有多少矛盾的地方，應該會跟國營事業管理法中的若干條文發生競合和衝突，我覺得這是個很大的問題。我們不妨想想，從短期之內國營事業到底能做什麼來改變一些現狀，以及現在還沒走向民營化之前，還是必須在國營事業管理法的相關規定與架構下持續運作，不能讓問題一直停在那個地方。

● 廖耀宗處長(行政院經濟能源農業處)

民營化事業，包括已經民營化的中鋼、電業、交通部的電信、油，從經濟學角度來講，這些都有自然獨占的現象，單位成本隨規模擴大而降低，所以中油的報告就有提到國營事業的角色與地位，這個角色與地位我覺得到目前為止還算正確。比如說，這邊提到為什麼要發展國家資本，就早期來講，因為他有自然獨占；但今天就發展國家資本的角度，一方面是說節制私營成本(如中油或台塑，避免價格隨他們喊)。再來，希望中油或台電走出去。

今天政府對中油或台電的管制也不是全面的，就像中油，政府只干預柴油、汽油、天然氣費率，其他的相關石化價格也並未進行管制，如果中油在其他的石化項目上比重很大的話(像中鋼)，營運績效將可承擔及抵銷政策負擔成本，同理台電是不是也不能朝向發展其他利基業務呢？比如說，風力發電、工業用汽或熱等之類的，總體來說，發展國家資本的部分，現在中小企業一直在怪政府及國營事業無法帶領他們走出去，國營事業發展國家資本應有一定的角色與任務。

如何提升經營效率(在有條件限制下來鬆綁)。第一，推動鬆綁，例如說權限鬆綁(用人的因素)。第二，績效評鑑制度的建立。第三，退場機制。第四，可否用切割的方式來民營化(因部分業務仍不宜民營化)。

舉例來說，中鋼民營化會成功，第一是中鋼文化，第二是經營管理方式，我們希望這些要民營化的國營事業可以成功，也可以挹注政府財政，再來就是促進社會責任、改善城鄉差距，現在還沒聽到國營事業可以兼顧績效跟社會責任這兩項政策目標。例如是否可以成立一個基金會讓部分營收不用繳回國庫，透過基金會來提供社會服務，但是現在問題是，法規規定只要有盈餘都要繳回國庫，所以這部分是要呈現出來的。

● 與談人綜合補述

實際上政府政策目標很多都是衝突的，例如能源局管電價費率及可靠度，可靠度要求要越高越好，比如說我們現在訂供電標準(15%)，但是能源局內部有一個組是管制費率的，形成既要達成供電的可靠度，也要管制費率要照顧到民生的兩難，所以漲電價，很多目標上是衝突的，包括考核也是。

站在公司立場，政府要求國營事業照顧社會等措施，例如離島電費補貼預算，國營

事業絕對支持，只是針對這些目標、政治性任務，即使在法律上要求公司編列，再回頭向民眾解釋說績效沒有這麼差，從帳面上的數字就是赤字，形成窘迫的局面，最後只好去發展其他的產業，也就是說維持基本的業務、投資都有困難。

關於民營化的部分，指的是未來自由化的規劃，這部分當然也算是中華電信的經驗及政府的規劃，也就是說所有權不一定要分割，但是控制權一定要交出來，讓市場比較不會受到其他公營事業公司的控制。不過，應該先在國營事業管理法進行合理規範，並讓其經營一段時間，最重要的事，要行政部門有膽識和魄力，該有所作為就要有所作為。

民營化過程遇到阻力，需要進行多次溝通，例如工會，並把溝通的時間拉長，一次性全面性調整，引起的反彈會相當很大，或者是給員工分紅，並且說明民營化的利基，減少阻力。

► 主席結論：朱景鵬教授

感謝所有與談人的發言，總結來說，公營事業民營化不只是國家既定政策，更是全球經濟自由發展的必然趨勢和挑戰。為了企業個體的生存、整體社會資源的有效運用及國家競爭力更上層樓，民營化並非完全有益而無害，但是若利多弊少且勢在必行，其過程中的陣痛和調適在所難免。如能有效回應，在政府主管機關、新企業主或投資人、債權人及其員工間若能配套得宜，即可順利轉型，長期社經效益終將展現。

我們該讓過去的就讓它過去，前瞻未來，首先，應該把現在碰到的問題明確整理一個清單出來，每一個清單裡面什麼樣的問題要怎麼回應，以及負擔哪些政府的政策任務，例如，要從機關體走向企業體，那企業體是屬於什麼樣的企業體；是屬於公股或是有其他定位，例如，中華電信基本上還是由公股主導的企業體，可能還有很多很多的路要去走，過去有沒有想過把這些路徑能夠安排出來，很清楚地整理出來。

其次，短期的路徑要完成什麼東西，若像台電、中油等國營事業未來目標是民營化，在此路徑中要涉及修法或立法，各位可以看看剛剛簡報中，中油的簡報當中有張圖表，會涉及到很多利害關係人，在輿論及各方壓力之下，最後到底要怎麼做才好，恐怕要建立一條可行的路徑圖。

最後，政府跟國營事業應該要有個長期、中期、短期定位點，以及最終路徑方向，也就是在特定階段上面要怎麼處理，在每個階段處理的方式是甚麼，才是比較好的，這些都是需要去討論的。

102年7月22日治理面會議

【討論提綱】

- 一、國營事業公司治理與外在監督之問題為何？
- 二、國營事業公司治理與績效表現如何連結？
- 三、員工個人經營績效獎金制度，有無合理配套措施？
- 四、市場機制與浮動油價機制計算方式等，是否合理與民眾是否接受？
- 五、其他

【會議紀要】

主席發言

► 朱景鵬教授(東華大學公共行政研究所)

首先謝謝各位出席。今天討論是有關於公營事業發展有關於治理面主題。強調重點是公營事業，但更強調台電和中油針對公司治理與外在監督、公司治理績效表現等問題。今天程序根據以往經驗，先請國營事業來做簡單報告，再與專家學者來一同了解背景。先請中油張瑞宗副總，謝謝。

● 張瑞宗副總經理(台灣中油公司)

今天第一個問題是公司治理與外在監督問題。目前國營事業治理問題是出自於是以國家為單一最大股東。董事由政府所指派，而受指派董事會較尊重公司內部決策，比較無法發揮董監事該有職責，會偏向於尊重內部決策。另外董事會分工在功能上受限，責任非常不對等。在外部監督部分，國營事業決策非常冗長，甚至影響到商業活動。

在經濟部理事會找第三單位做評核，會做書面與到公司內部做實際查證。公司內部有責任周邊制度，以平衡計分卡方式制定各單位經營目標。訂出各單位衡量項目。在董事會，政府應該從制度面，適度給予與民營企業相同董事會職權，才能強化公司治理功能。在個人經營績效，有績效獎金制度，制度是按照經濟部所頒定經濟部所屬事業績效獎金實施要點。區分為兩塊，一個叫考核獎金、一個叫績效獎金。整個獎金激勵制，基本為平均狀態，養成員工不用特別努力，並不影響績效，漸漸績效就會退步，同仁之間會造成不同工但同酬。希望從外部有一種人力更新制度，期望薪資獎金制度能讓國營事業方面能更有效經營。

再來要談論市場機制與浮動油價機制計算。這個機制是由96年一月開始正式實施，目前為止有做過6次微幅調整，現在端看經濟部是否能核定用一新公式來實施。目前油價已經從早期80%到86%，導致中油在售價上無法負荷成本而影響到經營績效。

從國營事業，公司治理角度來看，應賦予董事會像民營企業一樣權責。國營事業配合政府相關政策，會跟經營績效指標混在一起，導致領取績效獎金變得比較不合理。關於浮動油價機制，應該從現有機制作微幅修正，讓油品價格波動更貼近國際原油價格，待未來中油公司民營化後，再把油價機制取消。目前應先維護浮動油價機制使其不在賣

油部分有所虧損後，將其部分挹注到國庫。

► 主席：朱景鵬教授

謝謝中油報告，具體而深刻。整個薪資結構及待遇不太合理，包含董監事與一般公司治理有所差別，很多民間公司即使上市，董事仍然是要承當責任風險，中油目前還沒有民營化，若民營化後許多問題應該可以迎刃而解。

● 梁鐵民總檢核(台灣電力公司董事會檢核室)

關於公司治理部分，台電自 96 年 9 月起即在董事會設立二位獨立董事，其中一位並為常務董事。從今(102)年 6 月獨立董事增設為三位，並設置審計委員會，取消監察人，符合公司治理趨勢。另外董事會每個月都開會，在董事會之前，設有兩個功能委員會，也是每個月都開會，重要案子都會在董事會之前先充分討論。台電雖僅是公開發行公司，但仍參照上市上櫃公司，於 99 年 10 月訂定「公司治理守則」。公營事業是政府設立，當然會負有政策性責任與義務，但是依據 OECD 公營事業公司治理指引，公營事業因公眾利益必須承受之責任與義務應由法律明確規範，而且履行這些責任與義務之成本也應該明確的揭露。

但目前台電所履行的責任與義務，並未完全由法律所規範。外界檢討台電經營績效常以財務報表上虧損數字來認定，但對於國營企業政策性任務所負擔成本並沒考慮到，導致台電經營績效往往有爭議。國營企業受到許多法律限制及政府機關監督，加上政府機關對於國營企業考量跟公司治理理念有時亦有差距。

電力公司最主要任務就是發電、穩定供電，其中最重要的績效指標是每年每戶平均停電時間，台電與其他先進國家電力公司相比績效良好。

另電價部分，世界各國電價比較低國家都是自有能源豐富，或是有核能發電，台灣係屬低廉電價。從台電長期來講，台電最高電價是在民國 71 年平均 2.76 元/度，其後由於核能發電一直保持低電價。而 93 年起燃料價格顯著上漲，台電從民國 95 年起開始虧損。但比較 92 至 101 年之售電成本，其中燃料成本每度上漲 1.22 元，但所有其他成本卻下降 0.05 元，也就是台電在經營上可控制成本，在民國 92 年到 101 年管控良好，保持逐步降低情形。在獎金方面，跟中油沒有多大差異，另外事業主持人可以有 1% 空間可及時發放給有特別貢獻的同仁。

電價應從國家整體來看，現在全球都朝節能減碳目標邁進，電價長期偏低是不符合國家利益。在使用者付費原則下，現在電價長期虧損無法反映成本，不符合公平正義原則。盼望電價匯率計算公式能及早確定，建議像美國一樣設有電價公用費率委員會，讓電價審議能夠回歸市場機制，最重要能夠達到使用者付費，能提升能源使用效率且達成節能減碳目標。

未來電力公司主要課題是努力改善經營及電力結構。從成本上看，核能發電是最低廉；從穩定供電來看，以核能、燃煤最佳，天然氣則有安全存量有限的風險；以二氧化碳排放來說，核能、水力、風力、太陽能都是無碳能源。對於核能，民眾有安全上顧慮，但過去 35 年間，核一二三廠確實沒有發生過影響廠內員工跟周圍民眾健康的事件，電

廠工作人員每年都要健康檢查。世界過去發生重大核能事故時，台電都會去檢討有哪些可以改進地方，最近為了福島事故也進行了總體檢改善，對萬一發生沒有預料到事情，核能電廠已建立斷然處置措施，讓放射性物質不至於外洩。

在考量台電責任與義務上所造成成本，以 100 年為例，雖然帳面稅前虧損是 433 億，但台電執行重大政策(包括電價無法合理反映成本)共 825 億元。另外台電也積極推動企業再造，以配合政府推動之電力自由化政策。

► 主席：朱景鵬教授

謝謝梁總檢核的報告，報告裡面融合了企業與機關體兩種組織，設立三個獨立董事，另把監察人制度等於用獨立董事來取代，也有相關審計委員會的設計。這些要素都是走向企業體方向，加上結論又走向民營化，假如去掉政治性因素若還有 5 百億盈餘，10 月份電價或許就不用調漲。

● 蔣念祖助理教授(南華大學非營利管理系)

台電或中油民營化或公司化過程確實面臨了很大考驗，公司化顧名思義就是比照公司法規範來做，國營事業管理法第四條規定，國營事業依照企業方式以企業發展企業，並增加國庫。另外像經濟部核准通過經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點，把績效獎金跟工作獎金(考核獎金)合併為一個經營績效獎金制度，除了這制度外還有其他獎金(福利金)，由於獎金制度分類很多，依現行人事總處對獎金分類總共有 25 項，因而立法部門要求行政部門必須重新檢討獎金制度。

從台電開始，第一，電力配用能量率調降，朝向電源(來源)多元化方向，但一方面調高別人裝置容量，台電本身也該要去調整發電容量，可目前仍沒辦法達成，形成裝置容量實際上超過實際需求。第二就是再生能源收購，沒有遵照再生能源發展條例機制；第三，內部有很多績效獎金、考核獎金等等，這些金額無形中墊高了售電成本。

對於上述問題，我有三個方向可以作為參考，第一，法規修正，台電是全面民營化還是部份民營化，不管是發電、售電、輸電或配電，都要成立個別會計制度，對於電力公式，能夠跟中油油價公式一樣，經過中經院(中華經濟研究院)、台經院(台灣經濟研究院)研究。第二，監督電力外部系統，利用電價調度經營委員會這個第三者監督機制來維護正義。再來年金化改革，不管是台電或是中油都是虧損，依國營事業管理法第四條規定，是沒有任何獎金，但台電或中油都還是有很多績效獎金，不管未來要走向完全民營化或是部分民營化，這部分在治理上都是要去面對問題。第三，建立透明穩定電價機制，要受立法院監督。

中油現在最大競爭者是台塑，又負有國家政策任務，在經營績效上有些狀況跟台電有些類似，而員工控管跟獎金核發部分是有問題，還有功過考核獎金沒有反應實際面向，尤其是福利金部分。關於油價部分，中油應以使用率較高 95 無鉛汽油跟超級柴油為基礎，並朝變動幅度 80%剩餘款，呼應林建甫老師說，好公式就應該盡快讓它實施。最後希望透過年金化改革，能夠將尚未法制化(績效)獎金能夠法制化跟簡化。

► 主席：朱景鵬教授

謝謝蔣教授非常直接坦率的意見，尤其是可視為立法院某種程度的相關意見，點出兩個國營事業公司治理所面臨問題，包括再生能源收購電問題、電力備用容量問題、成本問題。台電就是國營事業內又包含私營部分，民營當中又有國營影子，輸配電走國營化，發售電走民營化，尤其很多獎金問題。對於民生來說都需要去溝通，形象受到這麼大損傷，卻在公司治理上沒有特別去著墨，也沒有說明白，這次三個議題在社會溝通部分可能是問題最大者，也藉此提出幾個治理方向，包括電業法的修正。

● 陳彥良教授(台北大學法律系)

我從兩個方向來進行議題討論，也就是以民營化走向及社會責任想法來加以論述。在台灣民營化不是一條好走的路，民眾對於台電或者是中油是什麼樣民營化的思考？就算是國營事業民營化，民眾真會把它當成是一般民營公司嗎？討論了多年，早期西歐都要民營化，後來傾向也未必全盤民營化，而有所切割。世界潮流在變，本土實證過程思考該怎麼走？民營化之後中油跟台電會面臨什麼樣問題？像企業社會責任，一般民眾會期待台電或是中油負起社會責任，特別是油電不是應盡一個社會責任嗎？也有認為油電企業應是社會責任企業，其實社會責任企業目前在台灣法制上是不存在，以公司法第二條來講，公司是以營利為目，在公司思考上，它就是營利性企業，一般民眾對國營事業的營利性目的之容忍度有多少？如果電價、油價有所波動時，民眾心中覺得維持電價和油價到底應是屬國家責任還是社會責任企業？還是認為國營事業根本不應該具有營利目的？有些國營企業像中鋼和台電、中油，民眾對它的期待是不一樣。因為油電和民生息息相關，民眾會覺得政府有責任照顧民生。所以民營化機構必須有相關配套，使之能善盡企業社會責任、如此一來就算它是營利事業又有什麼關係呢？

自公司法修正後，第二十三條，明定了負責人責任，忠實義務跟注意義務，特別在民營化之後又上市了，公司經營階層要面對更多的法律風險。以往一般民眾可能不會去告公司，告贏了公司又怎樣呢？在公司法裡面股東雖可以告公司，但沒有股東會告公司，勝訴還是公司得利，股東本身並無直接利益。但後來設了投資人保護中心，只要檢舉馬上就查。例如最近獨立董事 越來越多人覺得這是個高風險事業，若沒有適當、合理報酬，可能要確認注意。國營事業民營化之後要面對的是更多經營上的質疑和挑戰，不可不慎重為之。

從公司治理的程度來看，國內一直在提升，從 2003 年行政院公司治理推動小組，到 2006 年證交法修法把獨立董事、審計委員會放進去，而薪酬委員會直到 2010 年才立法明訂起來，許多國營企業至少在獨立董事或薪酬委員會都放進董事會之下，可見國營事業並公司治理並不差，在法令適應上相對是可以。目前國營企業狀況，OECD 於 2002 年提到國營事業公司治理準則，到 2005 年才修過，此巷與 1999 年和 2004 年的一般公司治理準則有個差異，就是確認國家政府於國營事業之地位，即確認國家是指國營事業所有人，國家要負更重之責任。假設我們是關係企業，有母公司跟子公司，團結力量大，母公司要求子公司為了大我要犧牲小我，某些國營事業會讓利。如果民營化之後，以公司法觀點來討論讓利，是讓利了就算了嗎？還是對讓利之公司應加以補償。

國營事業管理法規定，政府持有 50% 以上便是國營事業，假如其中 49% 是民間股東。

把公司錢來照顧全體國民，這些國營事業內的民間少數股東損失不用賠償或補償嗎？以我國公司法觀點來講，要子公司做不符合營業常規事情是要補償，並不是國家說了算。再者，現在國營事業不能直接套用一般公司法制之思考，因為國營事業不是那麼純營利取向，增加效能和營收最簡單方式就是強化公司治理，要減低代理成本。公司經營要受很多監控，這些都是成本，對於強化公司治理最簡單方式就是揭露。不單單是國營事業負擔法定政策的花費成本，一般其他指示性政策的成本也要揭露。因為民營化後該事業不單單只有向國家、社會負責，還有要照顧其他小股東利益及投資人利益。

所謂公司治理外部監控部分，經濟部下國營事業現在都有接受公司治理評鑑，根據報告，台電中油皆是績優生，但仍有改進空間，不單單針對中油和台電，公司是否定期與董事會檢討董監事績效和薪資報酬政策，應是要注意的部分。公司是否為獨立董事、監察人去購買責任保險，也要注意。再來公司是否定期與董事會檢討高階經營人績效評估與薪資報酬，董事會對於經營人所謂薪資報酬結構調整等，在公司治理評鑑裡面，大部分問題點出在董事會裡面，特別是董事會欠缺自評，以及對於薪資結構部分是限制於法規，彈性不夠。

國營事業彈性沒有這麼大時，透明度加強絕對是必要。國營事業問題點在於民眾對國營事業不信任，很多資訊沒有揭露，陽光就是最好防腐劑。內部很多機密或是營業政策，如果能加強揭露並加強董事會結構與理念，對國營事業公司治理必有助益。最後希望國營事業透明度越來越加強，才能在往民營化道路上得到國民信任。

► 主席：朱景鵬教授

相對於公共利益所支出的代理成本可以講得清楚、明白，讓社會大眾能有個平衡觀感，台電、中油或相關國營事業整個政策定位是如何？到底是以公司利益、企業社會責任還是國家政策為重？若沒有釐清，要談國營政策定位是很難，大家普遍認為公司所付出更多代理成本或是公司治理、國營事業管理企業是能善盡企業社會責任。因此，國營事業是社會責任企業而不是企業社會責任，在國計民生裡面善盡責任，這是國營企業跟民營企業不一樣的地方。民營企業當有獲利時，希望善盡社會責任，但是國營事業可能因此沒有辦法負擔更多政策任務、國計民生以及國家所需要政策。

在政策裡能付出的社會責任是什麼？這個社會責任承擔了多少成本？恐怕是定位整個國營事業角色時非常重要的思考，應該是營利和政策兩者都需要對社會大眾講得更具體明白，因為他不是一般企業，依一般公司治理 OECD 所規範去作。如由國營事業去看，當然有國家政策任務需要去承擔，治理面向也要能夠刺激讓更多人了解。

● 林建甫教授(台灣大學經濟系)

從經濟學角度看，市場最有效率，民營化是應該要走。但牽涉到電、油等獨占問題，導致市場可能會失靈，初期應該如何在市場與政策之間去拿捏是困難事情。台電應該要拆開來，藉由市場化讓它透明，把訊息整個揭露非常重要，民營化過程所需恐怕要很久，要怎麼去拆台電、中油使之更有市場競爭力。台灣現在氛圍裡沒法民營化之下，社會企業該怎麼做，又要兼顧市場及政策這兩大方面？

首先就是國營事業績效審議委員會，這個要扮演公眾角色去審議非市場化政策及成本，和配合政策所花費的公司資源等問題，我強烈建議國營事業審議委員會對於政策補貼部分要去把關。

其次，公司治理階段，獨立董事或者外部董事是相當重要，如果是學者擔任，獨立董事或外部董事薪水不能夠完全反映績效有多好，但以客觀公正角度來參加董事會，最重要是有防弊功能，指出董事會裡面有沒有不合法，或是有些事情可能違反公司利益或違反學理，透過外部董事或獨立董事指出來就達到功用。以另一角度來看，在公司裡面也都有勞工董事，不可避免勞工董事是替勞工在發言，而平衡點可以由學者擔任董事來發揮，學者按照學理或是社會大眾期待，可給勞工董事正反面意見，且以正常程序或是正常百分比反映，對管理階層來講是需要，管理階層不好意思得罪勞工董事，或跟勞工董事產生摩擦，以後管理會有很大問題，學者可以超然獨立。

市場跟浮動油價問題，正因為目前沒辦法完全民營化，浮動是一條可行之路，某種程度反映市場上變動，這個浮動百分比多少要定期去修正，台灣百姓都能夠接受浮動油價，以目前浮動可達到這樣子已經不錯了。對於台電，目前氛圍比較困難，但電價要合理化反映浮動是一個很獨立方向。

另一問題像工業用電補貼，國家政策為什麼要給工業用電長久補貼，台灣用電已經夠便宜了卻還給補貼，廠商競爭力有虛假面向，把這些算進去廠商就沒有競爭力，應該想辦法讓廠商去節約其它東西，這點大家要去做好好思考。

最後就是高鐵，高鐵是一個完全民營化公司，高鐵有盡到社會責任，日後怎樣發展，如何達成結論，來看未來台電中油未來路要怎麼走，這是一個很好參考指標。

► 主席：朱景鵬教授

高鐵某種程度也是政府曾經出手挽救過的民營企業，現在要不要負擔一點企業社會責任？剛剛提到浮動油價，以前央行總裁對匯率就是八個字「鬆中帶緊，緊中帶鬆」，例如歐盟對於匯率操作也是一種浮動，撙節可能是阻礙經濟榮景很重要障礙，這就像平常不動的話，血管就會栓塞。要利用評估，且在重要方案應對國營事業績效審議委員會，如果在經濟部所屬機關，審議委員會久久開一次，一次再來做包裹性討論三個小時、十數個案子，等於沒有效率而且對於很多問題沒有辦法深刻處置，防弊當然很重要，這些也可請國營事業單位多做參考。

● 陳寶瑞參事(行政院經建會)

中油跟台電性質上不太一樣，目前中油是雙占、台電是獨占，一個公營獨占事業若改為民營獨占型態，除非加以嚴密管制，否則將成為民營獨占怪獸。台灣民營化從民國78年推動，政府曾努力推動也有相當績效。目前尚未民營化事業，其中中油台電事業規模相當大，這兩個事業要推動公營事業民營化，第一個需要決心，政府如果沒有很大決心推動，民營化是相當不容易。第二個要減少政策性負擔，不管是台電還是中油，不應當負責政策性任務，應由補貼單位編列預算補貼。如內政部為了照顧偏鄉地區，應由該部編預算，但過去便宜行事，由公營事業負擔。邁向民營化過程配套措施，首先就是應

該拿掉政策性負擔。

另一個是員工溝通，民營化成敗在於員工，直到現在中油、台電工會有相當意見，立法院對民營化案件要求逐案審查，這些都是民營化過程需要克服的議題。

就企業社會責任部分，民營化後的公營事業本身就要負擔社會責任，像中鋼民營化後負擔社會責任深得各界讚許，中鋼鋼品具有國際競爭力，其訂價考慮中下游產業加工的競爭力，也是社會責任一部分。

目前台電是獨占事業，晚近專家學者認為發電廠不必然是獨占，可改為民營，但是輸配電部分就是要政府經營。剛才蔣教授提到電力公司民營化，跟經建會思維一致。另外，有關電價，電是沒有庫存，電價需考量負載等特性，針對不同用戶群訂定不同價格。

民營化後價格要不要管制，若要管制該怎麼樣管制？獨占是一定要管制，雙占要不要管制？這就要進一步探討，如能夠引進競爭機制，放寬油品販賣條件等，讓國外油品進入國內競爭，消費者就會選擇喜歡對象。若沒有引進競爭機制，在雙占的情況，政府應監督保護消費者權益。另中油公司浮動油價，目前改革方向比較合理，但沒有考慮到績效因子，也就是說營業費用增加，民眾會埋怨中油效率差，卻要全民埋單。若將績效因子考慮進去，浮動油價機制會更加健全。

► 主席：朱景鵬教授

剛提到是競爭機制引進、保護消費者權益，都跟市場競爭有關，相當複雜，如果把就業市場跟企業經營策略做必要聯結時，只能讓這兩樣東西都並存。其次，最好解除政策性負擔，這要依靠修法，國營事業很多法規，牽涉到立法院且涉及到國計民生，所以國營事業很多相關法規要修，但也受到法規限制，卻又儘可能滿足社會大眾的政治跟政策需要，在這種情況下這個決心大方向很清楚，可 20 幾年為什麼遲遲沒有辦法往前推，很多是出在立法環境裡，國營事業公司都知道民營化是該走一條路，但民營化不是萬靈丹，沒有問題時候都很好，一旦出現問題時，需要一些預防準備措施。

● 顏秋來副人事長(行政院人事行政總處)

人事行政總處與各主管機關一直在努力精進國營事業考成業務，譬如說經濟部油電績效改善小組，對外界關心議題應先提出改善，馬上顯現績效，讓社會大眾有感，對政府有更大信心。公營事業機構能不能解除政策性任務，在可見的未來可能性不大。剛剛提到董事會運作，在行政院相關規定裡面，事實上董事會有很大責任，也是整個公營機構裡重大功能所在，像剛有提到薪資結構問題，在公營事業機構待遇授權基本原則裡規定，公營事業機構待遇標準，授權各事業機構依據生產力、營運績效、人事費用等負擔能力自行決定，再報主管機關備查。董事會對整個薪資結構之決定有權力與責任，在現有基準就有機制，可由各公營事業或是公營事業主管機關，依據各種相關條件制定不同薪酬待遇標準，使因不同職責程度而有不同待遇標準。

其次，董事會有權作決策，這部分可與績效用不同方式來處理。但油電兩公司在人事管理方面，較嚴重的是人力結構問題，台電未來 10 年內有 50% 以上人要退休，是命令退休不是自願退休，台電要重視這問題，一不注意，時間到了，一半以上人要退休了，

經驗傳承問題根本沒辦法解決，要及時引進行政和技術人力新血，而且技術人力問題會比較嚴重。我時常提醒各機構，雖然現在很年輕，但5年、10年之後，年資久了人事故本會變高，這是一個問題。另一個問題，這兩個公司都出現高階非主管人力運用問題，不及早去處理所產生後果將難以收拾。

總之，中油跟台電與民生問題息息相關，需要改善的程度會比一般公司還來高，譬如說，中鋼與中船比較相關，當年十大建設時成立，當時為了這兩家公司訂定特別管理辦法，其中就明訂副總經理以下職務不具公務員身分。但油電公司在人事、會計比較受到法令牽制，當然經營上會比民營公司難度要來高，但不管怎樣，公營事業機構是國家成立的，負有很大政策任務與經濟任務，也比較受到社會監督。

► 主席：朱景鵬教授

在國營事業中，有幾個很重要框架或規範，要去除政策性任務機會不大，有些議題大開大合是大理想、大目標、大決心，但決心一旦做了後還沒結束，卻不知道定位在哪裡，下了很大決心要去做某些事情，也下了很大決心，那些過去沒有人做也做了，是決心不夠嗎？加大經濟效益是政策目標，如果經濟效益目標無法擴大，再加上政策性任務沒辦法解除，很多事情不能都歸因在政策性任務，而是應該把治理環境經濟目標價值擴大，社會上才会有公平看法。

其次，在人事問題中，競爭型企業薪酬限制在30萬元之下，在一個範圍內應該有一個彈性空間去做處理，必須作個統整，讓各界了解客觀陳述與事實。

交互討論

● 張瑞宗副總經理

中油現在主軸就是要推民營化。剛剛蔣教授所指示各個項目，生產成本高是有一些原因，剛也有說明財務槓桿，工廠大概不是30多年，最少20幾年，都需要汰換，以及會有一些新工廠投資，還有我們必須執行政府賦予的角色，例如一些投資要去進行。油價高、營業額高，福利金提撥就高，這是要在修法時一併處理。

現在國家有計價公式，是由經濟部在管，不像油價是一個月調一次，民眾感受不像油價這麼深刻，雖然本身有一些授權，但授權是有限，而已經有一個計價公式在運作了。剛剛問題有提到人事，舉個例子來講，董監事有評鑑、績效或薪酬制度，但嚴格來講跟公司運作都沒有關係，有些規定是依照經濟部規定，董監事也是由經濟部來派任，公司在這個領域著墨有限，現在設獨立董事，但沒有審議委員會，所謂薪酬人事制度大部分都是沿襲經濟部規定，跟台電最大差異是，台電主管還有微薄主管加給，中油公司就是完全看職等。另外剛剛副人事總長說有一些彈性，但以後一定要報經濟部同意。

除此之外，就是高階非主管人力運用方式，有些從高階非主管位置下來還沒有合適工作安排，從事類似招待工作，比較難發揮全面綜效。獎金部分，80%是平均分配，20%是依據績效，這比例將會逐漸調整。

- 梁鐵民總檢核

台電的主要使命是提供大家穩定舒適電力。所以公司是以技術人員為主，對外溝通仍待改進。剛有提到備用容量問題，電力無法儲存，台灣是海島不像歐陸或美國大電力系統可以互相支援，而且停電造成之損失大於發電成本，因此要維持適當備用容量是有利的。在購電部分，興建電廠投資非常高。當時政府在開放民營時候，對於電力投資人是有些保護，但今天來看大家又不滿意。

在薪水、獎金、福利金方面是看總金額。電力公司有發電、工程、業務、管理等不同類工作，看起來獎金種類雖多，但仍在總金額範圍內。世界各國電力公司薪水本來就不是一個很低的行業，因電力公司經營對經濟、民生影響很大，招募較好的人才是有利的。民營化是一種趨勢，工會是以保障員工權益來看民營化問題，公司也有很多同仁盼望民營化能解除束縛而進入自由市場競爭。

- 廖滄龍處長

對於油價公式，蔣教授對於浮動油價機制的檢討，也是修改方案，唯一沒有是，為什麼油價公式沒有績效因子，法定績效因子在表面看起來努力去降低成本，績效出來之後要反映在油價上面，表面上看來是蠻合理，但是很多專家學者認為會產生一種反激勵效果。同樣，若有績效的話，希望在評估公司經營績效時予以肯定，公司把錢繳庫給政府，讓政府去做其他補貼，不希望辛辛苦苦成果績效又回饋在油價上面，這樣去年做得今年就歸零了。很多專家學者對於績效因子提出意見，經過大家討論後績效因子才拿掉。每年國營會都會考核經營績效，現在也成立第三公正單位來評核，不要在績效公式討論到價格，又要把績效拉進去，會模糊掉油價公式機制的本質。

- 蔣念祖助理教授

財政部有一個查緝獎金，過去要鼓勵承辦人員抓逃漏稅就給個獎金，後來在立法院把獎金刪掉了，刪除本意是說，工作本質就是在做這件事情，為什麼還要另外撥獎金去獎勵該做好的事情。對照台電和中油，一樣有很多獎金，應該要去調整薪資結構，而不是說為什麼要編一個特別的獎金預算，這是心態上問題，薪水本來應該是多少，而不是現成獎金鼓勵去做應該做的事情，沒有做好才是有問題，心態上要做調整，應該要有自己職責，應該做甚麼就要做甚麼。

- 陳彥良教授

在董事會規範上，特別是在證交法修訂後第十四條之六，所謂薪酬委員會成為上市櫃公司法定必設立之功能委員會，成員是要獨立董事或者是外部專家，董監和高階主管薪資都需要經過薪酬委員會通過之後再送到董事會決議，國營事業若能參照施行如同證交法或一般公司治理之制度規範，這也是透過制度解決亂象的很好方式。

- 陳寶瑞參事

剛才中油提到為什麼不將績效放進浮動油價計算公式的理由。績效這部分若不反映，大家會覺得中油效率差，卻要全民埋單。我們可以建立一個績效反映的機制。如中油努力提升生產力 4%，其中一部分(如一半)反映績效，另一部分由中油享有。

- 梁鐵民總檢核

政府每年依台電整體績效核發台電獎金的總金額。大家都領一樣，就沒有激勵效果，當然就要訂定辦法來區分。主要可分為兩種，一種是在年終打考績時候看整年績效，另一種就依特別績效對公司的貢獻而頒發。本來員工獎金就是期待要激勵同仁對公司全力貢獻，獎金種類雖多，但總金額是依政府核定為限。

➤ 主席：朱景鵬教授

在這歷史浪頭上，國營事業能不斷地接受意見修正，一步一步地向前，用八個字做總結，「曲直向前，福慧雙全」。曲直向前，就是現在會遇到很多波折，彎彎曲曲、各式各樣意見，都是民生最關鍵產業，也是產業中重要國營事業，要開心也要嚴肅去面對問題，但剛報告中講關鍵績效因子也很重要，剛說反饋意見為什麼不去處理，不一定要照單全收把它變成沒有辦法執行的測量工具，應該從裡面創造一些可能空間，要怎樣去訂定績效因子而且適合、客觀，哪些事可以做到，去思考一下。在績效因子底下去曲直向前，就能達到某些成功要件。

改革是無止盡，一點一點累積就會一點一滴產生效果，也不期望經過幾次會議就可以改革國營事業，但是大家都知道不能沒有國營事業，因此必須更細心處理這個議題。非常謝謝各位寶貴意見，我們還會繼續努力，最後請財團法人中技社王主任為我們講一下話。

➤ 財團法人中技社

中技社對這個議題非常重視，攸關國家安全與經濟發展，再次謝謝大家。

102年8月07日政策面會議

【討論提綱】

- (一) 國營事業之政策任務與政策定位，是否需要與其策略性為何？
- (二) 如何讓國營事業具有「公共性」，避免政治性干擾？
- (三) 國營事業應該享有多大自主決策空間？
- (四) 民營化是否為國營事業唯一解決方案？
- (五) 其它

【會議紀要】

一、主席發言

➤ 主席：朱景鵬教授(東華大學公共行政研究所)

大家好，這次針對公營事業經營發展議題進行座談，從6月18日就進行了第一次制度面討論，在7月22日進行第二次治理面討論，今天第三次針對政策定位層面進行討論。在會議進行前，我們請林執行長跟我們勉勵一下，同時也請中油張副總預為準備。

二、會議紀要

➤ 林志森執行長(中技社)

今年以來調整油價和電價，中油台電都遭受到不理性評論。國營事業本身有它非常重要角色和定位，經營績效也不比其他民營企業差，甚至於更好。因此本社針對公營事業經營發展議題，從三個層面來探討，第一個是請朱景鵬教授協助，從政策面、制度面、治理面切入；第二個是經營績效方面，檢討提高國營事業績效，是由許士軍許教授來領軍；第三個則是社會溝通部份，由聯合報項國寧社長協助規劃。

系列座談舉辦後，彙整大家的意見，從整個國營事業定位、功能、以及經營績效，甚至於如何溝通來做總檢討。未來如果需要，中技社會把大家看法彙整成專題報告並且出版，提供給政府相關決策單位或是人士參考。如果有需要讓社會大眾知道，也就是在溝通廣宣方面，我們也會透過媒體辦理座談會，擴大意見交流的管道，讓社會能以理性態度看待公營事業，再次謝謝各位與談貴賓們的出席，並提供寶貴意見。

● 張瑞宗副總經理(台灣中油公司)

現在就整個中油公司以公營事業政策面經營發展做個說明，以下分成四個主要議題，第一個就是國營政策任務以及政策定位，本身需要策略性為何？中油、台電都依據國營事業管理法第二條和第四條，發展事業是要促進經濟發展。以中油公司來做簡單說明，配合政府「新能源產業旗艦計畫」，持續推動再生能源、低碳環境，以及能做到地球永續。第三個是配合石化業量能擴充，在國外質能提升。在台灣，中油被賦予推動石化高質化和人才養成任務，持續和業界合作提升石化整體競爭力。第四個就是推廣潔淨能源、擴大使用天然氣，包含穩定供應天然氣，擴大接收站設施、容量與相關管線設施，這計

畫持續在進行，其目主要是提升國內天然氣穩定供應。

再來，就是推廣再生能源、發展綠色能源產業，包括生質柴油、酒精汽油、太陽能、氫能、燃料電池等等，有幾個研究都設定主題再進行研究，當然最關鍵是節能減碳、能源管理，提升能源使用效率，舊工廠能源提升和新工廠設計都是非常先進的指標，甚至自發性地進行排碳減量計畫。

關於國營事業的公共性，我們建議可從制度面提高經營績效、產生獲利以及豐裕國庫。在國營事業管理法中規定，政府指示國營事業每年進行政策補貼或補貼弱勢，這是在政策面重新思考。關於自主決策空間，依據受到的法令約束分析，營運部分，我們希望能夠著重於公司法的監理，並且修改國營事業管理法、採購法和預算法，減少束縛而有更多空間鬆綁或是提供彈性。

人事晉用部分，中油公司跟台電一樣，現在幾乎沒有彈性，以企業經營來講，應該是可讓企業有自主經營性，對企業長遠發展比較正面。整個薪資待遇跟用人費率都被法令規定，也較易被外面質疑是吃大鍋飯，若要改善是有空間但相當有限，希望在法規面能有點鬆綁。

國營事業現存問題，包含法規束縛、政策性負擔過多、經營績效不彰、決策冗長沒彈性等，和民營企業比較起來，風險相對偏高，同時組織人力老化。最簡單方法是透過民營化來達到，公司建議，希望整個公司可以整體民營化，這是比較簡單可行也有潛力，同時希望民營化後，公司短期內能夠維持國有民營型態，政府仍為相對大股東，也可達到政策任務，同時工會最關心民營化過程也不會變成財團化。

總之，國營企業受到過多法規束縛，還有利害關係人過多干擾，公共性就會受到影響，這是第一點。其次，國際很多大石油公司，譬如馬來西亞國營石油公司、挪威國營石油公司，本身都是國營，但政府減少法規限制和干擾，讓它以自主作業模式營運，本身績效也相當良好，國際經驗可以給政府做參考。

► 主席：朱景鵬教授

謝謝張副總簡報，把今天討論議題說明得非常清楚，尤其大家關注的主要在中油跟台電這兩個國營事業，這也是近幾年來民眾特別關注的主題。今天國營事業面臨了一些根本問題，也是長年以來累積問題，關鍵就在於這些建議後續能否被有效地來執行，才有可能讓民營化或企業化繼續地走下去。現在再邀請台電林處長來跟大家做說明，謝謝。

● 林正義處長(台灣電力公司企劃處)

國營事業在國家經濟發展過程中，有一定歷史定位和存在的需要，在經濟策略上，我們認為是政府干預產銷活動是最直接做法。在政治策略上，隱含政府可以掌握較雄厚社會資源。追溯到 1930 年代到 1950 年代，國營事業在已開發國家中相當盛行，是矯正市場的工具，在開發中國家，更是追求產業自主發展與計畫經濟的手段。以定位來說，國營事業法第四條與第八條規定，國營事業就是要承當政策性任務，政府理所當然把國營事業當成政策工具。以台電為例，國營事業任務有很多，例如：穩定物價、能源穩定

供應、收購再生能源、擴大天然氣使用等，這些往往造成公司極大的財務負擔。總之，台電承擔兩種角色，第一個是國營事業供應角色，第二個是企業經營角色，兩者各有一些要件，但兩個角色本身是衝突，很難藉本身努力，取得合理利潤。

最大困境是電價沒辦法隨世界大環境調整，價格上漲帶來一些成本上漲。近十年來，財務結構惡化非常快，民國 92 年國際燃料上漲以來，連續虧了八年。累計的虧損除把累積公積消耗完畢外，已經達到 2 千 3 百億了，這是六月底情況。資本額只 3 千 3 百億，虧掉三分之二，總負債是 1.72 兆，負債比例達到 91.5%。等於公司快瀕臨破產了。

在國營事業自主空間與決策空間方面，我們當然希望放寬，希望能比照法國電力集團或新加坡情況，電力事業用國有民營方式，給國營事業自主空間，是企業化經營一種方式，外國有實例。如果不能這樣，就與中油所主張一樣，鬆綁國營事業管理法，例如鬆綁人事、管理、預算、採購、行政等各層面決策空間。

然而，民營化是不是國營事業最後一個解決方案？過去我們了解公司內部意見，愈高層越贊成民營化，因為擔心若電業自由化先於民營化，則台電仍需受法規束縛，不易提升經營績效，將造成市場流失。反對民營化者，則以工會為主要，大部分擔心財團化疑慮與員工權益是否能夠確保，現在社會氛圍，要漲電價並不容易，民營化或許是解決問題的關鍵。

結語是，不管以後是否民營化，做好電價合理化，可以解決大半問題，如果行不通，就需要考慮自由化、民營化等作法。如果要進行自由化，台電內部也有一些準備，進行分離會計制度、模擬內部競價，進行相關配套措施，著手培養競爭力。

► 主席:朱景鵬教授

了解了台電的歷史背景、政策、公共性與相關建議，其實與中油差不多，兩者都面臨同樣的結構上、制度上以及法令上問題，非常謝謝中油跟台電報告。對這兩家公司來講，要跨出關鍵的，結構和制度都很困難，同時因為承擔許多國營事業管理法所賦予的公共利益的考慮，加上長時間未漲電價，很快 10 月份就到了，問題也即將反映出來。我想經過兩家國營事業的報告之後，我們邀請與會的專家學者來進一步討論。

● 黃北豪教授(中山大學企業管理學系)

早在 15 年前，就有一波國營事業民營化風潮，當年我是堅決反對民營化。國家不應該隨便民營化，有中工悲慘例子，讓民營化變成財團化，那時我是跟著企業工會合作抗拒民營化。但在這個過程中慢慢發現，在民營化浪潮之下好像又有一些成功例子，例如：中華電信，中鋼是特例，有很多特殊的管理辦法，讓中鋼一開始就避免了國營事業宿命，而中華電信股價都在九十多塊錢，不算很差公司。

在市場與經濟學中有百分百自由化到百分之一百獨占光譜，當然目前不是自由化市場，而是獨占市場與寡占市場。獨占市場就是台電，發電雖有一些其他民營事業參加，但嚴格來說整個系統是獨占。中油面臨是寡占市場，其中有台塑化與其競爭。假設以寡占市場來看，中華電信所面臨到也是寡占市場。中油民營化，有一些先例可循，同時也有是些技巧可以做，例如參照電信產業作法，讓國家享有控制權，或類似 NCC 的制度。

市場機制有所謂寡占企業，甚至開放國外油品市場。但現在不思考，就不知未來命運會如何，或許可以朝海外投資發展，但仍然被預算法、民代、立委箝制住，前景未必樂觀。如何擁有企業化經營與國營制度，我的報告裡說明如何設計制度，讓利益團體加入，同時讓國家控制。

在留德時，看到有的公司型態負責水、電。每一個公司控制了一塊區域，這個公司獨占，公司組織結構又很特別，由國家做莊，民間參與，股權是民營化概念，而高層政策性是國家主導，董事會以上是由國家主導，經營權是由民間參與，可同時做到國家政策維持與企業化經營，結構上很巧妙，設計上則依據政黨比例分派，每個地方有不同結構比例，讓政黨結構代表民間參與股權，授予 49%~50% 給民間參與，既保持國營概念，同時又企業化。我曾到德國電力公司參訪價制度，我的想法是若讓電力事業做發展，可否參考德國制度？

► 主席:朱景鵬教授

黃教授提到希望移植德國經驗到台灣，特別是在政治文化與生態，我曾經在 1987 年時受邀訪問德國魯爾煤礦區，到地下一千英尺去體驗採礦，後來這個礦區成功轉型，其中的關鍵就是政府做莊，但由民間經營，德國可以做到這點，但在文化上不見得可以移植經驗。這個問題在台灣卻在政府、企業、民間中激盪，牽涉到整個制度上問題。感謝黃教授的意見。

● 詹中原教授(政治大學公共行政學系)

如果中油跟台電的民營化，採取國有民營方式，那麼國有民營的法制基礎是什麼？如果沒有，是要創法還是修改現有法律？主要問題是，德國例子有各種不同組合，甚至包含政黨因素，不過可能要考慮到政治系絡，不能把制度做移植。中油或台電目前最大問題，比如說人事上或制度上缺乏彈性等等，在國有基礎下，有什麼法制根據讓採購、法制、人事等等運用上可以得到比較大彈性？

第二點，民營化過程，應該先考慮自己本身企業再造工作，然後再去思考民營化等未來策略。以切割來講，中華電信目前算是經營成功，高鐵經營也算是成功，可是若不分割，把建構、啟動、財務結構一起考慮，其問題可說是相當嚴重。若本身可以做一些再造工作，對公司來說應該值得優先考慮，民營化所牽連到範圍太大，跟外在環境、社會條件等息息相關。

中油跟台電因為國有國營影響，有很多限制，尤其是人事制度問題非常沒有彈性。政策性任務不完全跟公共性劃上等號，而由此計算政策負擔成本是多少。舉例而言，中油資料顯示，100 年政策負擔虧損 748 億，102 年 1 至 6 月政策負擔是 28.48 億，到底有多大政策成本？應該是可以算得出來如何造成績效上面成績不佳。

第三點是有關移轉的程序正義。像中油跟台電這麼大規模企業，資產轉移不太可能讓散戶承擔移轉成本，一定是由財團或公司法人接洽，中華電信就是這樣。在轉移過程中，程序正義對於社會所得平均所造成的後果，應該是大眾關心。然而，台電或中油對於公共性支出應該是可以計算出來，要說明的是公共性等政策性負擔，像電、水、油會

牽連到未來哪一個部分，未來要民營化之前必須審慎思考脈絡。

最後，從整體面來說，台電跟中油說負有政策性任務，只是我們不知道負擔價格是多少，如果民營化後這部分成本應該用什麼替代方案來補充，市場可以完全接手而不傷害民眾，這需要公共性。

► 主席:朱景鵬教授

謝謝詹教授意見，詹教授一開始的意見聽來是令人感到相當沉重的，國內案例都不算是非常成功，看到既非全面，也沒有關照到細節。剛剛特別提到國營事業承擔政策任務不完全等於公共性，政策性任務是不是可以跟公共性劃上等號，涉及層面很多，假設有一天國營事業真的民營化後，但是像費率要不要調降問題，政府有時候說破了嘴企業有時候尚且不會買單，因為這也涉及到市場的競爭。

另外，像交通運輸工具要反映燃料成本，這些都涉及到國計民生，認真去討論國營事業的公共性，像油、電是我們每天要使用，但是國營事業民營化後，公共性任務部分要誰付出？以台電來講，要各部會負擔政策性任務成本，其實對於根本問題也無法解決，這裡面像電業法第六十五條規定，每一年國營事業考成時，卻沒辦法十足地去映虧損，這涉及到修法問題。因此，今天重要的是政策任務、政策定位以及公共性三者之間怎樣取得平衡。

● 洪德生院長(台灣經濟研究院)

公營事業負擔公共性、政策性任務，但法律上規定必須穩賺不賠，兩者互相衝突，在法律沒有修改前，有沒有甚麼方法讓台電中油可企業化經營，提高效率、盈餘，可以不必靠著政府當後盾。

企業化經營，簡單來說，收支自己可以控制與負責，但是國營事業不是這樣子，要想增加利潤就兩個辦法，價格提高、銷售提高或成本降低，中油跟台電性質有點不一樣，中油油品本身是商品，台電銷售本身有自然獨占性，不是這麼高度競爭。競爭程度上來講，中油面對比較競爭的市場，台電不是，電力在某程度要維持公營事業，但油是可朝著完全自由化方向推動。而經濟部一系列開會討論有關電要如何自由化，但結論都是某程度自由化。

到底台電要怎麼經營才能符合公營事業法規，又照顧全民福利、有賺不賠等等，台電是公營事業，必須從收支著手，政府很多政策性任務，很難反映在營收面，很難消除虧損，電業法其實說得很清楚，其實是提供所需要成本，政府要補貼許多，變成是應該做事情所支出的成本，算是供電成本一部分。電業法其實是解釋了一部分，如果我們有一個電價訂定機制，讓台電回收需要成本，包括資金成本、合理投資報酬率，矛盾現象就可以連結在一起加以解決，一方面要負擔政策性，把合理成本加進去，並從合理電價回收，負起合理政策性任務兼擁有合理投資報酬率成本。

最近一陣子金融危機，讓寬鬆貨幣政策使利率趨近零，這是一個特殊情形，其實利率本身就是經常變動，要反應流動性偏好和風險，這東西不會固定，我們都能夠有一套機制，還不一定要成立公營事業管理委員會。目前政府組織精簡風潮下，要成立新組織

不容易，但是藉太陽能、風能、躉售價格審訂會，藉用成立「審訂會」，可做成決議讓台電付多少錢購買太陽光電、風力電，「審訂會」機制也可討論匯率應該要多少，在討論合理成本之際，太陽光電或者風能公司到底真正合理成本是多少錢，不是業者說了就算，「審訂會」就有這樣義務，合理成本反映最有效率盈餘下成本，使會計師、機械工程師，參考世界各國歷史資料而客觀決定出來。如果我們能夠把電價決定的問題，不要讓過去像經濟部、能源局去判定，而是成立電價「審訂會」，是不是可避免這個狀況，這是第一點。

第二點，電價審訂過程不是我們第一次碰到這類問題。美國都是民營公司，它配電價格也是審訂委員會決定，不會讓民營公司一家家倒閉，可以訂到合理水準，技術上也不完全是不可能。第三點，要提高台電公司經營效益，如果我們能夠以效率做基準，讓合理電價反映成本，對台電應該有蠻大的誘因、對內部人員、採購效率，應可產生提升效率的誘因。

關於台電是否民營化這個問題，其實我個人是反對的。在台灣，如果家庭停電，電冰箱因停電而食物腐敗，可以請求賠償。民營化若分割成一個個小公司，民眾遭受損害就會求償無門，光是處理責任歸屬的問題就天翻地覆。第二，停電造成損失，例如新竹竹科停電一天造成四十億損失，賠償問題會讓台灣法官都解決不了。電價上漲所造成的電力安全問題，嚴重性是比價格重要許多，我們都沒想到這問題。自由化後，供電義務如果沒法釐清，到時候山坡上無電或者偏遠地區無電、台北市設立變電所都是問題。

► 主席:朱景鵬教授

我想洪院長的第一重要結論就是不能沒有電吧，其次也就是國營事業的走向、定位與政策任務要有所不同。第三個是「審訂會」而不是「審議會」，讓我想起本國勞工和外勞的勞工基本薪資調漲，依照勞委會勞資審議委員會，假如有個「審訂委員會」就是該接受了，「審訂」和審議，其實就是差一個字卻差很多。

政府改革的許多措施很多是十幾年前的東西，但輿論反應過度或言過其實，導致配套還是不完整，我們都知道民營化不是萬靈丹，若把台電徹底民營化了，問題的層面將會比現狀或許更為複雜，不能不謹慎。

● 吳明機顧問(行政院)

在報告中，台電跟中油都希望比照新加坡或法國採取國有民營模式，但很多問題不是單一層面。國營事業管理法第二、四條規定，當然讓國營事業的政策性任務跟定位相互矛盾，第二條像公共性條文，第四條又規定國營事業要像企業來經營，法令本身就有矛盾存在。

當台電中油面臨重大衝擊時，要處理公共性就相當困難，每個階段的公共性都有時空背景。在1990年代，台電跟中油公共性可能要考慮到工會意見，讓改革步伐受到影響。2000年之後受到能源危機影響，經營績效看起來不是很樂觀。我相信台電跟中油認為好像沒有成效，台電希望修改若干法令，但是好像都沒機會進入到經建會審查，雖然有很多建議，但是執行方式還是要有更多策略性。

現階段台電跟中油都非常想民營化，中油可能比較快，台電虧損問題跟核四問題，讓台電的民營化比較沒有這麼樂觀。最後，民營化是否是國營事業唯一解決方案，我想也不見得。這幾年的金融風暴，讓一些國家反思，把民營事業國有化也可以是經濟手段方式，當然它是短暫，民營化是否是國營事業唯一解決方案，我想回過頭來看還是要看公共性。

► 主席:朱景鵬教授

顧問談到政策不是單一問題，可能涉及到法令之間衝突。其次是說，法規鬆綁上要有配套，鬆綁後建立政策工具。第三是進行民營化之前，要先考慮企業本身再造，企業再造範圍就很廣，組織、制度、公司治理、研發創新等層面。第四，是形象受損與公共關係的處理。

● 林聖忠董事長(台灣中油公司)

台電、中油面臨很大問題，從去年油電雙漲所造成一些餘波效應，一直到現在還在持續處理當中。整體看來，台電問題比較大而且比較複雜嚴重，中油相對比較好。中油所處環境是屬於較競爭型環境，台電是國內供電的單一供應商，處在獨占環境裡面，而中油不是，中油是1990年以後油品自由化，面臨國內國外的競爭條件，不管是石化產品、油品或是相關天然氣、LPC等等，每一家公司都可以做，只是條件不同，油品已經自由化了，包括煉製石化都是非常多元，唯一天然氣有自然獨占傾向。雖然這個產品是可以開放給各個業界來競爭，中油長期根源涉及到輸儲設備，涉及到一些運送體系，形成天然氣獨占的局面，但不是說別家不能供應。

中油是國營事業，需要照顧民眾承擔極大之政策負擔，市場需要多少就提供多少，台塑是民營企業具有相當彈性，假定國內油品壓得太低，可以轉列為別的產品，或將油品出口到國外市場販售。各位看到中油公司在汽油市場占有率達到76%、柴油85%、燃料油90%，但市場占有率越高，獲利並未相對提高。

我要強調的是，中油不是獨占，是處在競爭環境，在競爭環境當中就必須有企業彈性及靈活性，才能與一般民營企業在對等立場競爭，也就是所謂立足點公平。但現在國營事業有許多約束，基本上沒有公平的立足點，如果再加上政策的影響，其競爭力與獲利率是會往下跌而不會往上走，這就是我看到一個趨勢，不是我們將內部績效在短期內就可以改變，改變不了管理法令，包括國營事業管理法、預算法、政府採購法等，以及民意代表經常的介入與關切。

關於國營事業的定位，第一，應依企業方式經營，力求有盈無虧，這是在國營事業管理法第四條的規定，有其財政目在裡面。第二點，國營事業是一個公共機構，機構在適用法令上大體上都跟公務機關一樣，可以看到政府的人事法規、會計法規等等都適用，行政機關法令綁在企業體上，在國際間是很少見的。

政策目的在立法院有很多辯論，但是，政策目的應由政策主管機關來負責，而不是事業機構負責，像是電力有很多政策負擔，不同部會都有，卻都叫台電去承擔。老實說，這種承擔、政策補貼很沉重，然而補貼是政府為某種政策目的，但價格管制與電費壓低，

一旦不符成本該怎麼處理？各國都有不同處理方式，比較通用是政府編預算，像韓國瓦斯也補貼，中國石油補貼更多。政策負擔對中油來說就是補貼成本，這個成本誰來付？大家要來辯論這個問題，而不是要不要承接政策負擔問題。

大家在討論國營事業要不要民營化，要民營化就要討論公共性，我個人對公共性解讀是，必須在法律上可找到依據，所謂公用事業需要做某種高度規範，包括水、電及瓦斯，現在還有電信也要列為公共事業。至於大家關切將來管制、員工權益，以後如何繼續履行社會責任，將來可以考慮公有民營概念。假設我們還是公有民營，政府握有適當股權，以中油的股本，只要40%以上，已可有效掌握經營權，就能達成若干政策目標，透過公司治理與指派董事長或董事監察人，還是可以履行政府目的。就跟很多現在國家的國營事業，包括馬來西亞、中國大陸幾乎都是這樣，最典型是挪威石油公司，有60%官股、40%民股，政府60%官股不介入經營，均由民股依據公司治理來管公司，政府等著收股息，如果會有很多盈餘利潤，一個非常有獲利能力公司，政府根本捨不得賣股權。

如果我們能釋股達到50%以下，政府掌握這塊，並且擺脫法律束縛，達到真正企業化、法律鬆綁，一定可以達到比較高的績效。

● 洪德生院長

非常感佩董事長一席精闢說明，我個人覺得中油的油品自由化是以後要走的路，至於電，我認為目前情況下不宜民營化。在大環境下，核心目標是要國有民營、企業化，我覺得在目前法令規章—電業法還沒有改變下，設法讓企業化能夠落實，重點是讓台電是利潤為中心的組織，營收跟成本得以自主才能負責任，有效率營運結果應該要有客觀單位與機制來評審，根據評估結果能讓電價和合理成本銜接在一起，設法讓台電有合理利潤，同時成本能反映最佳營運效率，能夠在成本中把社會性任務、政策性任務等成本合理反應出來。這樣同時照顧到政策性任務，又能讓台電有合理利潤。這就是我對真正企業化想法，謝謝。

► 主席:朱景鵬教授

我最後來做一個綜合性結語，整合今天各位意見，首先是我們能全方位聽到中油林董事長在這裡把很多問題說出來，例如台電與中油競爭環境不同；洪院長特別提到油跟電之間品性、定位不同。我想在不同環境下，台電似乎是不宜完全民營化。對於中油來講，沒有民營化，可能在企業經營環境受到很大衝擊。

第二，在國營事業經營方面，的確受到很多政策性與政治因素影響，國營事業因為政策因素、政治性的干擾變項太多，乃至於造成無法從全方位自由去經營的有利環境。

第三，我們今天總結下來是規則性問題，不僅是國營事業管理法問題、預算法問題、政府採購法問題，都跟現在國營事業經營環境有非常密切關係。我們特別提到有關於效率與彈性，可能整個法令都沒辦法鬆綁，若法令沒辦法鬆綁，經營績效就無法跟著去提升，這就是這兩家國營企業面臨問題。

第四，大家的確關注我們國營事業內部經營、企業流程、企業改造，到底做到了甚麼程度，跟民間期望有多少落差？

第五，在經驗性部分，我們發現過去發展跟現在經營環境，還有現在法規環境跟立法、政治環境，有著嚴峻的挑戰，大家最不相信可能就是政府。此外，我們整個政治系統環境跟經營環境，還有前瞻性元素、創新觀念與技術都要考慮與處理。我認為這些都可以作為後續思考，提供政府做參考。

附錄二 經營發展面向系列座談紀要

【討論提綱】

- 一、公營事業之使命與目的之澄清
 1. 所有公營事業之一般性使命與目的
 2. 不同類型（如中油，台電）之公營事業之各別使命與目的
 3. 績效目標與評核標準如何訂定。
- 二、在現行體制下公營事業經營之自主空間
 1. 現行法令及其適用
 2. 立法、監察、考試層級之監督
 3. 預算與人事制度
 4. 主管機關之歸屬與監督
- 三、內部組織之檢討與改進
 1. 經營理念與文化
 2. 董事會之職責與功能
 3. 策略規劃體系與決策程序
 4. 績效標準與評核機制
- 四、未來發展之瞻望
 1. 政策取向之改進與調整
 2. 民營化或其他途徑

102年6月14日會議紀要

➤ 林志森執行長致詞(中技社)

很感謝各位撥冗出席這場座談會，尤其是在許教授及林社長的推薦下，難能可貴諸位重量級之專家先進們願意出席與會，提供您們寶貴意見。在此代表中技社歡迎各位蒞臨，並致上最高謝意。

本社潘董事長原是中油公司董事長退休，一直以來對公營事業績效管理甚為關心，也因近幾年中油台電為主之經營績效與管理引發社會大眾諸多批評及詬病，公營事業在經營管理上確實有許多待改善空間，但不可否認的是中油及台電不只對產業的發展、國家競爭力有極大影響外，對民生經濟貢獻更是鉅大，所以本社對這方面議題作了許多的規劃，邀請產官學研一起來召開座談、研討會及進行研究，做為提供給政府參考之建言。再次感謝許教授林社長和幾位先進的蒞臨！

➤ 主席：許士軍教授(元智大學)

本次座談活動是由中技社所發起的，我與林社長共同擔任主持人，感謝各位學者專家董事長們在百忙之中與會，國營事業尤其是中油台電近一兩年來熱門的問題，有關油電雙漲彷彿罪大惡極，經濟部因此也召開國營事業改善小組會議討論，有幸我也出席參與，出席後感想，談經營改善大抵是成本減少、人員精簡、效率提高等等，所談內容何必勞動部長次長在場，僅需找管理顧問公司即可，但國營事業改善並非是如在校授課所提的一般性經營管理的改善問題，而是體制問題，最大的體制改變就是民營化，但民營化仍有甚多的問題，現經濟部的公股事業，如中鋼、台塩、唐榮這幾家雖都已民營化了，但政府仍是最大股東，董事長、總經理仍是由政府任命，很多執行都需呈報政府，這些基本問題不解決的話，談經營改善問題，就是部長次長也無法解決。所以今天邀請各位貴賓對於國家整個產業發展、經濟發展，以及國營事業應扮演的角色，都有很深刻的了解，一定可以提出非常有價值的看法和建議。但在各位發表高見之前，特別邀請中油台電幾位重要主管來做背景報告，讓我們瞭解有些事情在民間企業是輕而易舉，但在國營事業卻是相當困難。在此請中油台電先為我們作個報告，說明他們面臨的問題。

中油台電背景說明

• 廖滄龍處長(台灣中油公司)

報告綱要如下:

- 國營事業定位
- 國營不如民營公司之處
- 中油競爭力持續下滑
- 中油推動民營化之依據與作法
- 民營化中油的核心貢獻

• 鄭運和處長(台電公司)

報告綱要如下:

- 財務狀況
- 經營績效與國際標竿電業比較
- 當前經營困境
- 內部經營管理之檢討與改進
- 未來發展之瞻望

主席補充說明

➤ 主席：許士軍教授(元智大學)

謝謝廖處長和鄭處長簡明扼要的報告。

中油公司目前真正問題與如何解決，譬如說民營化是解決問題的方法，但除了民營

化之外是否還有其他方法，等一下要請教今天在座的各位貴賓，有關公司實際的狀況。各位如有需了解的，待會在座中油副總經理與處長可以回答。

相信今天兩位處長的報告，可以暢所欲言，而在座的專家都非常客觀也有足夠的高度，將對今天討論的議題提供有幫助的見解，林社長對此議題也著墨很深，在專家提出高見以前，請林社長提出一些意見請各位指教。

➤ 主席：林建山社長(財團法人環球經濟社)

很謝謝剛剛中油廖處長、台電鄭處長的報告，由報告中可看到他們二位的訴求，中油希望能民營化，台電是希望能有經營自主權。似乎認為要解決公營事業經營發展的問題，只要有市場的地位，或有更高的市場自由度即可，但事實上這問題應該是屬於公營事業與社會界面的問題。今天社會對公營事業問題的看法，認為是在這個層次以上問題，公營事業組織型態基本上是政府職能的發揮，但事業屬性又是面對市場，中油及台電都是能源事業，在國際上都屬於管制的行業，台電更是屬公用事業，營運自由度是很小的，市場效能、效率追求都是受約束的，在事業屬性上面對市場時有好多問題都非你所能掌控的。公營事業作為政府職能發揮是不計利潤只計成本的決策方式，民營事業是追求利潤不計成本，這中間的矛盾如何解開是必要的，否則想讓油價電價自由反應是不可能的。剛我對中油及台電的簡報中所提的問題稍作摘要，我想他們的問題，我個人是傾向往上去尋求答案，而非往下去看。今天邀請的四位與談貴賓，都有其實務或法律或媒體或經濟背景，對於民營化都很有獨特見解，現請四位專家貴賓針對中油台電的問題作報告探討，首先我們請雷博士先作報告。

● 雷倩博士(傳播學者、前立委)內容同前第 76 頁所述

➤ 主席：許士軍教授(元智大學)

雷理事長把問題提到一個很高的高度，提醒我們民營化是一條路，但是不是為民營化而民營化。非常感謝雷理事長花了這麼多的工夫，加上他這麼多豐富的經驗。他所點出要解決公營事業問題的三個 approach，第一個指從 management 來改進，第二個從人事上，有好的領導者，第三個是體制上的改革，譬如說引入人才就要靠體制改變，人才才可以發揮，這是一個研討主軸；譬如說依循正規企業經營管理改善的作法，從組織調整、人事應用、資金調度、產品開發去做，擺脫公營事業。三個主軸過去也討論許多，演變也很多，今天雷董事長提供了很好的想法。

我想起以前研究英國的作法，每一個國營事業都各別通過一個立法，因為目標不同，所以是很清楚的。而我們的國營事業法是民國 35 年南京訂的，一直到現在，對所有國營事業，不論性質，一法適用。譬如低於 50% 就是民營化，結果造成許多假的民營化。

● 劉紹樑教授(台灣大學國際企業學系暨研究所)

今天我想以學者的個人身分，並從比較大的格局來探討這個議題，尤其是以 50 年以後的眼光看許教授剛才描述當初國營事業發展的軌跡。我不太相信這只是人的因素。最

近我在看大陸的長篇歷史小說叫『大秦帝國』，從商鞅變法寫到秦始皇，一個法治史教授寫的，只有四個字的結論：「時也、勢也」。當初國營事業有這麼好的表現，我覺得是那時候的制度跟那時的人使然，現在這些全部變了，從讀歷史的角度來看，那時候對，不表示今天也要這樣做，「時也、勢也」，和以前完全不一樣。

所以我接著幾點跟各位報告：

第一點是各位談到很多問題，這些其實都與「公司法」這個制度的來源有關。公司源起五百年來，最早就是皇親國戚為搞特權，或負擔特殊任務而開公司，最有名的就是『東印度公司』，所以公司早期也是具備所謂「衙門」的性質，而後轉為民營，上市上櫃，都是幾百年之後的事情。所以，這個體制一開始就公私混淆，所以各位身在此中覺得很痛苦，這過去五六百年都是這樣子，所以要先有這樣的體會。

再來，我覺得中油的同仁似乎比台電的同仁看問題要看得更清楚，如果我了解的沒錯的話，中油的簡報最後是說要往民營化的角度走；台電的簡報最後是說，是否可以在「國營事業管理法」之下，怎樣修法，闢出一片淨土來好好營運。我覺得台電幾位先進的想法在現下的台灣是很難辦到，民營化是比較好的結論，這其中包括自由化。

我同意雷董事長講的，民營化要做，「How」很重要，不只是公司化而已。我有參與電信市場自由化時，電信三法的研訂與通過，事後再看，發現後來中華電信進行公司化之時，把很多不應該歸屬它的基礎建設資產通通併入，包括所謂 last mile，所以後來出問題的都是這方面。所以體制改革最重要的不是畫大餅，而是「How」，要怎麼樣做，怎麼有所不為，很重要。

民營化與自由化是一定程度的解決方式。我體認台電的問題比較麻煩，因為中油在經濟學上沒有說一定要國營獨占或公營事業的理論基礎，從某個角度來講，中油跟金酒一樣，可能只是當初在冷戰時代的一個產物，有這種背景的因素。台電則是公營加獨占加公用事業，這三元聯立方程式當然比較難解，所以我想台電的同仁比較辛苦，要比中油同仁多三倍的務實。

談到民營化，我想提兩個人。第一位是我在經建會服務時，大概在 1995 年 9 月，在翡翠灣辦一個與亞太營運中心有關的策勵營，請了很多國營事業代表，也請了麥肯錫，一些專家講了很多透過經營管理來改善國營事業的績效，引起一位國營事業的先進發言道：「我們就是因為搯了國營事業的包袱，所以怎麼樣都不能做，講這麼多幹嘛。」這位先進就是潘文炎先生，當時是中油總經理。他的意思是說，國營化有很多種，例如新加坡的 Temasek、GIC，法國的銀行國營事業在社會黨執政民營化或非民營化，營運不受影響，自主性一樣很高。同理，所謂民營化也可以有很多種，台灣的這種模式是所謂的半民營化，台灣的半民營化成果，中鋼、中華電信都是半瓶空的例子，但反過來講是半瓶滿也可以，所以我覺得半民營化在台灣現在的時勢與政治環境下，還可以接受到一定程度。要講政策，要考慮可行性，而非僅學理。

第二位是一位金融業已退休的先進，符寶玲女士，她做過中信局理事主席，也是國大代表，她在 90 年代修憲的時候，修了一條，憲法增修條款第十條第四項：「國家對公營金融機構之管理，應本企業化之原則，其管理、預算、決算及審計，得以法律為特別之規定。」各位看今天的公營金融機構有依憲法這個增修條款去訂什麼特殊管理條例嗎？沒有，我們憲法都已為此修訂過了，接著就束之高閣。即便到這個上網程度都沒有真正

去做，是因為現實政治上不能接受，修憲也徒然，所以大家可能要務實。幾十年來國營事業管理條例就是經濟部在管，沒有壓力經濟部自己也不想修。

再來，我覺得執政黨決定把核四議題付諸公投或許是不負責任與不智作法。各位要了解：擁核的人投票率會低，反核的人投票率會高，所以就算公投不過，但有一大堆人反核也更會讓核電廠做不下去，所以我覺得這是錯誤的決策。因此今天討論的問題，其急迫性可能因此被急遽突顯，而發生的時間點可能就在公投前後，事情可能會往某個極端移動。感覺到問題的改革壓力很好，但如果說沒有改革的方案就不妥，事情發生時點可能很快，屆時一定有很多折衷妥協，所以要先有方案來未雨綢繆。

剛剛台電簡報提到的修法，我覺得都不太可能。舉中華電信為例，當初電信總局是管理兼營運，這是在 1996 年 1 月 23 號通過新電信法之前，還不像中油、台電是股份有限公司，他們也是完全反對民營化，後來中華電信的員工也接受容許外資比例，他們原來是不容許有外資。無論如何中華電信走出了一條路，就是台灣的半民營化，因為這樣做在政治上可以接受，它還在政府的控制中，如果有民主的搭配制衡，它可以營運到一定的格局。因為依國營事業法，官股過半，人事、財務、審計、採購都卡得死死，我想這也是潘董事長當初在策勵營的意思，民營化就是要殺出一條血路，讓官股不過半，一切才有希望。所以各位提到要修國營事業法，以維持國營，我都覺得不大可行。今天有一條可能性就是公司規劃得很好，不管是業務的整頓、資產的配置、董監事改組、分離的會計以及釋股，來達到官股不過半，這是比較務實一點。十幾年前符寶玲女士修憲的例子已經說明修法這條路可能不通。

經濟部民營化較好的例子是更早之前，中鋼的六次釋股，過程中算是風雨比較少的。以政府的經營權角度來說，它還是控制董事會，這在國外不會認為它已經民營化，而還是國營事業，在台灣則已可跳脫符合國營事業管理法的羈絆。另外還有資本市場的制衡，在福利經濟學上有個說法，獨占在某個角度上來講是沒有問題的，如果認為獨占者剝削消費者，可以逼獨占事業上市，取之於社會就歸之於社會，大家都變成股東，這是可以解決的。因此立法院只能支持，且無法去審事業體的預算，也不能干預資本市場，這就是為什麼台灣要做民營化的理由。沒有民營化會做得更辛苦，就像兩家公司現在的問題，因此我覺得要往這方向去思考。

民營化絕對不是為了民營化而民營化，民營化通常是要跟怎麼樣的程度的自由化搭配，我覺得中油所面臨的問題相對簡單，台塑已經加進來了，加油站那端也都已經自由化。但台電比較難，如果可以的話，發電這端可以容許自由化，更難的是輸電跟配電，這牽涉到更廣泛的知識，但這些 homework 早就都做過了。我把電業法的修正草案再拿出來看，這是民國 90 年經濟部所提出來，而且經建會還修正過，認為有些條文牽涉到樞紐設施的規範，需要強化，簡單來說就是提到輸電配電的問題。所以我認為這類的 homework 早就有了，可以趕快拿出來再做準備，我也很納悶為什麼電業法談了這麼多年，後來就停了，經建會的分析是說美國加州電業自由化，但後來造成缺電的結果，也傳出電費修正問題，這讓台灣嚇到，且 2000 年也是政黨輪替的時候，電業法當初修法的工作被擱置，我不知道真正的原因，但至少對於電業法修正的自由化有一定的 homework 和 study。如果台電說歡迎競爭，但也要給一條生路才公平的話，大家把不好做的舊制，換成講清楚運作的遊戲規則，如果像核四公投那樣吵，只會越來越情緒化，一場混仗。

在組織改造部分，廠網分離、分離會計等，這些都很重要，只是一個大鍋飯心態很難改。雷委員提到的企業文化很重要，企業文化有一定人的因素與制度的因素，中間互相關係為何，我現在也無答案。但是我想舉些例子，我有草擬一個法案叫金控法，為了監理的目的，銀行、保險、證券各是一家公司，管理處也是一家控股公司來純粹投資，不能經營。美國花旗自己是控股公司，這在台灣是不准。好處是不同公司的話，就不會有大鍋飯的情形。我想台電、中油有總管理處、許多廠、事業部，目前能切割到何種程度，可能隨主管而變，但如果能另起爐灶，用股份有限公司畫一個框框，另外一間公司有另外一個董事會，另外一本帳，切很清楚。切的時候不論資產配置與整體運作，是否符合 dynamic 考量，是否能從小我、大我角度都能說的通，而且有一定程度公開透明；或者至少有一個虛擬的 holding 的概念，這大概是將來民營化或民營化以後，對繼續經營會比較有幫助。

這些是我自己的一些心得與淺見，如果真的要有所作為，可能要往這個角度走。

➤ 主席：許士軍教授(元智大學)

雷理事長對國營事業從政策性與市場性來分，劉教授提出不是只有民營化或不民營化，實際上還有很多選項，比如按照事業部、組織來分，或者"半民營化"，值得進一步做探討。對中油、台電由於性質不一樣，將來走的也可能是不一樣的路，給了許多啟發。

● 林桓教授(東吳大學法律系)

針對這次研討會的主題，我呼應雷董事長的說法，首先想提的是對國營事業民營化的觀察，第二部份是說明陷入困境的現況，第三是未來變革的方向。

目前國營事業民營化或是資產委託民間管理，最糟糕的是當作政府採購來作業，價高者得標，或者像 BOT 或 OT 也一樣，只要規劃書寫好就可以贏得評審信賴，因此才會發生類似雙子星的案件，在這狀況之下，接著就可以把政府的資產用非常低的槓桿去獲得很高的財務利益。所以我一直認為不管未來要政府資產委託或是民營化，都應視為是政府與民間雙方合作的共同投資，我們都應該把它當作一個投資行為來檢視。換句話說，不該依政府採購方式執行，例如最近在協調 BOT 案件時，常遇到政府機關將民間機構未來三十年應辦事項視為工程採購，而不論原合作的背景環境及履約期待達到的目的，縱使情勢變更，仍執意要求民間機構仍應履約的義務。合作協力、目標管理及利害共承才是 BOT 的真正精神，但在台灣，當 BOT 變成長期採購或工程合約時，BOT 就成為像是賭博的射倖行為，政府及民間簽約時如同彼此下注預測未來三十年的環境來賭獲利或虧損。未來政府無論是想用什麼手段與民間合資，或者資產要委託，都應該當作一個投資行為來看待。一個好的投資行為就會慎選好的投資人，一定要先進行 DD (投資風險評估)，而後再分析現有業務之市場占有情形，也要尋找可能潛在的投資人，並且要對相關資產將來營運以後，進來的投資方式作評估，要了解誰會進來參與？經營管理者為誰？決不可能純粹以價格來決定事業未來的命運。所以我們應該首先把這視為合資或投資行為，才不會像現在這樣高度為人詬病，產業也不會利用這樣的機會當作 rent seeking 的狀態。

再來，若政府非做這事不可，從中華電信的過程中可見是為了民營化而民營化。一般來說，我們在做投資的時候，至少都應該做資產評估，然而中華電信當時完全沒有做資產評估，換句話說，當時所作的評估其實是以猜測而得，當時詢問到電信總局擁有的固定資產有多少，答案是不知道。我認為如果要作投資，首先應清楚手邊擁有的資產或現金流有多少，第二步要確認民營化的資產與業務為何。舉例來說，中華電信民營化時直接整包出去，包含電信網路最核心的電路的也一併民營化了，在法國作法將這部分維持是公共財，但我們卻絲毫未考慮市場現況，導致現在中華電信身為一個民營公司，將近 30% 的外國人持有，卻實質控制了我們整個電信市場。像這樣未作仔細調查與分析，為了民營化而民營化，且採取很簡單的方式進行民營化，只為了達到跨越 50% 的門檻，是很荒謬的作法，等於是直接拋棄了自己的資產。所以我們應該記取前車之鑑，將來無論中油或台電要進行民營化時，都應該事先進行審慎的評估，才不會重蹈中華電信的覆轍。

再來看看現有的狀況，誠如劉董事長說的，台電中油兩家公司的狀態是不同的，中油的石油管理法，是假設市場是充分競爭的，所以在這假設之下，也未對價格作任何管制，而台電的問題是在電業法，沒有像石油管理法這樣的情形。但中油雖然是假設市場充分競爭，同一面向卻也是國營事業，所以油品的價格還是要被管制。最近吳秀明就在報上表示，待新浮動油價機制出爐後，將針對中油、台塑案重啟調查，了解是否涉及獨占不當定價行為。

中油過去的定價結構，都是根據國營事業管理法 48 條呈報給國營事業管理委員會，國營會再呈報給部長或行政院長核定，再由中油宣布，所以原來油品的控制是屬於他內部價格的訂定。那為什麼會管到價格的訂定？第一個因素是政府有持有股份超過 50%，也就是國營事業，因為是國營事業就要管理業務，因為管理業務就要確定市場的價格，那為何公平會現在可能要發動重啟調查？主要是因為原來是中油內部的成本訂價，但若一旦宣布成本訂價，台塑可能會跟進，當作一個 arbitrage，然後透過一些操作來作價格上的配合，而這整個研議過程都有邀請台塑參與，這就可能出現一個問題：假如今天原屬於中油內部的價格訂定，現在反過來變成是經濟部長應立法院要求對國內浮動油價訂定一個機制，而訂定油價機制的過程又邀請中油與台塑參與，這就成了聯合行為。而若現在不需要由中油提報，而是經濟部直接規定將來油品訂價的機制，而台塑會配合中油的訂價機制，換句話說就是以中油的成本結構作為聯合訂價的一個參考因素，也就變成政府用行政指導參與業者的聯合行為。所以這次絕對不能由經濟部長宣布油品的訂價，而要依循往例由中油呈報油品訂價，再由行政機關核定，至於台塑如何反應就是台塑的事情。公平交易法 46 條說的是依法律訂定，而石油管理法並沒有授權經濟部訂定，這點很重要。

所以國內現在就只是因為政府持股 50%，在立法院的壓力之下政府就開始參與聯合行為，現在整個外部情勢之嚴峻比過去更加嚴重，嚴重到政府帶頭違法。因此，我提出兩個建議：第一是假如要進行民營化，就一定要當作一個投資行為，作仔細的資產評估，不可重蹈覆轍；第二是若不民營化，政府打算維持原有控制性的持股，可採取以下方式：

- 一、股份：從國發基金的經驗，過去將近六、七十億的資產用信託的方式委託給兆豐銀行，這樣名義上，監察院就承認名義上這不再是政府資產。這麼做的好處很多，譬如派任的董事就無須去申報財產，兆豐去做相關創投時，就無須當作政府投資

事業管理，也就沒有所謂的附屬單位預算需要申報。所以將來如果沒有要釋股的話，信託是一個方式。70年代法國進行民營化的時候，雷諾汽車就是先採取這個方式，以信託的方式，然後找專業的經理人。當然，無論用甚麼方式，最重要的前提是政府絕不能用投標的方式，價高者得標，而要採取以投資的態度來面對。

- 二、業務：政府以信託人的立場，就可以訂一個目標管理，要求受託人在管理資產時須達到的績效與目標，然後據此給予管理費，讓業務就可以自主管理。
- 三、市場：在這種情況之下，市場當然可以維持所謂的公益性。譬如中油的油品安全儲量還是可以要求，就像電信事業普及化服務那樣，所以不管是公用事業或者是一個瓶頸式設施，一樣可以透過市場管理的法治達到目的。若擔心是獨占市場，就用公平法來管制。所以，如果可以按照這樣的方式，台灣不是沒有希望的，但最重要的是我們是否能有這樣的共識，若有共識就可以這樣的方式來推動。以上，就是個人經驗的報告。

► 主席：許士軍教授(元智大學)

受林教授啟發，我想起英國不但是一個國營事業有一個法，而且只有涉及到撥款才要到國會，平常經營管理完全自主；而且主管的部長什麼可以管？什麼不可以管？都定好。譬如火車誤點一次，與政策無關，部長不能管，只有跟政策有關，部長才能管。部長不能管的，國會就不能問，所以就算在國營氛圍高漲時，仍保障其營運自由。台灣大家長什麼都可以管，立法委員什麼都可以管，這是文化的問題。剛才林教授提到，如果要民營化，還有 Due Diligence 等需要去做的。

● 鄭家鐘董事長(台新銀行文化藝術基金會)

今天我們所談的前提是，台灣是個特殊的民主社會，所謂的公共利益基本上是相互矛盾，政治人物對公共利益極大化沒興趣，選票極大化才是他們所關心的，另台灣對公共利益是極端沒有共識的社會。立法院對於中油台電民營化是有所共識嗎？我不認為，何謂公共利益，每個人都在談。立法院是不是代表公共利益，理論上應該是，但我不認為大家有共識，譬如對於中油公司的民營化，提出的問題是希望他要能掌權，民營化後他的好處在哪？這樣給中油很多釋股限制，完全看不到公共利益色彩，這樣的立法院訂出的東西要我們去相信台灣社會有一個很好的環境去做事情，是非常困難的。所以我認為，第一項討論前提是台灣社會有其獨特性，要談台電中油民營化前提要先思考弄清楚其獨特性，否則所談皆理論派。

第二是政府角色。在台電中油的簡報中是不會看到批評政府的內容，但政府的角色是最重要的，它是有責任的，就如核四是否該公投？把一個核電廠提交公投，這是很不適合的，但政府仍執意要做，台電也只能承受，所以我認為政府角色是最重要的，而非將重點放在台電中油經營的問題上。例如政府對民營化是否有一套透明化、公開化的作法及態度？若是私相收授，對特定人釋股，怎樣的民營化都有問題，只淪為政府資產賤賣、賤賣國土，如早期的中視釋股，我們接手時資產已被掏空，還接手一堆負債及4個地雷股，明顯虧空資產，經營者將資產移轉，留下問題給民營化的接手人，這種民營化就問題很大，所以政府對國營事業的民營化是否明透？是否公開是有責任的。

第三是政府涉及到公共利益是應作管理，油電是獨占事業，它有其外部性，政府對於其經營管理有責任是要定義清楚。剛有人提到聯合行為，這是政府應要管理，要講清楚的，不應一下是公共利益一下又是企業經營。油電價格有一套公式化，我讚成，它是有一定計算公式，公式若有問題就作修正，而非經濟部要不要核定的問題，若經濟部認為油電價格過高，政府編列預算補貼，因為有公共政策的考慮，是有社會責任，所以不能排除。但現在台電的電價就是不合理，現在的電價跟 20 年前是一樣，成本漲 3 倍，這是不正確的，完全沒反應出應有的成本。獨占事業涉及公共利益一定會影響民生，黑箱作業的民營化誰都不會同意。在能源事業政府立場有二，一是政策性補貼，一是價格指導能力，油電價格要反映成本就應該反映，價格決定市場的效率，現在國家的競爭力是不可能靠油電價格補貼來提升競爭力，這個補貼的政策應該取消，當然政府可以有公共政策，如漲價牽扯到弱勢團體政府可採編列預算作補貼。

第四是營運問題要有前提的，不可一下政策問題，一下要照顧民生，或者要求獲利，只贏不虧，是不可能的。沒有人會去標這樣的公司，前提不清，民營化講了也是白講。最後導向的結果，一定是公有民營，由國家去補貼。

第五是目前台灣社會溝通確實是出了些問題，政府對於公共政策的社會溝通沒有章法，談到公共政策應是行政院發言，談到油電的成本或價格應是台電中油發言，談到中油台電的經營績效應是經濟部發言，現在全混在一起，經營績效怎會是中油台電自己提？應是經濟部來評估！經濟部可提一套評估管理的辦法，而非台電中油自己提列，自己管自己。中油台電只能對油電價如何調整，提自己立場，是否核准是上面的事情。要談公共政策這是行政院的事情，即使是民營化也是行政院要提出一套，說明是否要民營化，民營化是合乎公眾利益的，才有可能民營化。以上所提僅補述書面，在此做幾點結論：

1. 前提是現在台灣社會政治現狀是個特殊狀況；是不正常社會，故獨占事業的公共政策，不是只有經濟問題，更是政治問題。
2. 在此背景下，若政府角色沒說清楚之前，要求國營事業作何動作基本上都是弊多於利；無論民營化，油電價格政策，都是治一經損一經。
3. 對能源政策而言，政府所能操縱的應只限於二個，一是價格，一是政策性補貼，不應加諸太多複雜的控制方式，否則無法經營。這兩點，是政府政策具，與中油台電無關。
4. 對中油台電應該是單純要求其以符合市場機制方式，強化績效管理。
5. 對於社會期望，要避免不適當的人去解釋不適當的問題，目前溝通不當後，行政院沒事，經濟部也沒事，倒是台電中油有事，由他們承受。所以政府溝通層級應設計好，選擇合適的人做適當的溝通，而非大鍋炒，涉及公共事務由行政院統一發言，涉及經營績效不要問中油台電，而是由經濟部代表發言，油電成本價格則由中油台電自行出來說明。若依如此相信制度面問題就較容易解套，一位正當的經營者進入中油台電，也才有可能經營。事實上中油台電是我見過很好的公營事業，因為他們的員工並非無能，也非常專業，在目前的條件下，去批評他們的無能是沒有依據的。

與談人補述、主席總結

➤ 主席：林建山社長(財團法人環球經濟社)

今天整個座談從中油及台電的簡報及四位與談人所言，基本上中油台電是在經營層次找答案，其他與談人及我個人是覺公營事業應是從所有權切開來思考，家鐘兄所講溝通的責任切開，再分別去找答案，對未來公營事業的發展找到好的出路，才是正確的答案。

- 雷倩博士(傳播學者、前立委)

今天我們都是用非常善意的方式，來討論問題的解決，中油與台電在執行本業上沒有我們提的懸殊行為或道德風險？我在市場上看到有些長期採購是有問題的，所以外界對立法院有些垢病認為管太多，但這些討論在台灣恐怕不是空穴來風，現在這個社會是制度最不透明，但卻又是市場最沒有秘密的社會，以上是我的看法。

- 劉紹樑教授(台灣大學國際企業學系所)

我也認為這個問題真的需要拉高層級才能有解，我自己的觀察是大官要做大事，小官做小事，各司其職作好自己的份內事，今天要處理大的事情需要到高的層級才能有答案，而且也要有角色扮演。以往中鋼民營化是中鋼自己在做，中華電信民營化也是中華電信自己在做，資源都在自己手上，所以國營會、交通部等單位他們無法管，定位也不清楚，在英國若是要民營化，政府會多找一個財務顧問公司代表它，而不是代表被民營化的公司，來對整個過程監控、做評估，我認為中油台電真要民營化，應該要有雅量，把資訊充份提供，由他人來做評估，規劃你們的未來，這才是較正確的。

- 張瑞宗副總經理(台灣中油公司)

謝謝主席及所有專家給我們麼多的建議，中油公司林董事長上任後，我們曾經想要推動如台電所擬規劃之企業化經營的模式，就是希望在一個國營的體制下，制定一個特別法或單行法，讓法規可以鬆綁，讓中油公司可以獲得民營化企業所擁有的自由度，以國有民營的組織或身份來經營。但是經過多方徵詢結果，發現這種方式是不可行的。去年油電合理化以後，中油公司的經營績效一直被社會質疑，所以我們考慮現在也許是民營化恰當時機。

15年前推動跟現在推動基礎上已經發生很大變化。首先是，中油公司目前平均年齡51歲，估計未來15年之內，將有超過一萬人要退休，正可利用這樣的機會來推動民營化，較不會造成員工擔心；第二，真正要有效鬆綁法令、擴大授權，達成企業化經營之綜效，民營化是一條捷徑。至於大家所提資產重估的部分，我們一直有在執行，上次是在100年底時，所以若中油進行民營化，資產重估這方面的配合應沒大問題。有關雷董事長所提問題，組織運作大家習慣採較保守的作法，短時間要脫胎換骨不容易，但我們是有雅量接受外界建議，重新塑造一個新的架構，同時我們針對員工擔心的權益方面，也有規劃，我想這一次跟向上次推動民營化來比較，應是有希望成功的。我們也與工會作初步溝通，得到的回應有善意也有堅決反對，但都在我們預期內。

這次會議是一個機會，感謝中技社提供中油一個這麼好的平台，讓我們可以獲得更多有關民營化的建議資訊，有助於作為我們往後要推動民營化的參考。

- 鄭運和處長(台灣電力公司企劃處)

很感謝中技社及各位專家給我們很多精闢建言，基本上我們還是希望能在體制內作一突破，至於大家所提的資產如何透過信託的部份，達到國有民營方式，解除法規的限制，我在簡報已有報告。中油現在位置已是自由化了，台電要作的下一步應是解除市場之管制，我們內部現亦已準備好，台電若是要推民營化，如果一直背著千斤重担，要跟民營電廠來競爭是不公平，國外很多公用事業，大抵是民營事業，如日本、美國基本上都是民營企業，只要體制設計得當，怎樣確保供電業務，回歸市場機制應是較為健康的。

102年7月25日會議紀要

➤ 林志森執行長致詞(中技社)

首先我要代表中技社除了感謝二位共同召集人許教授及林社長之外，更要感謝今天所有蒞臨的專家學者及國營事業代表。潘董事長原是中油公司董事長，於98年退休後至本社當董事長，一直以來對公營事業績效管理甚為關心，也非常關心台灣事業經濟發展，過去對環境資源部的看法，我們也提供很多意見給決策階層參考，也得到很大的反應，所以今年他特別關心的議題，一個就是國營事業，也因近幾年中油台電為主之經營績效與管理引發社會大眾諸多批評及詬病，公營事業在經營管理上確實有許多待努力改善空間，但不可否認的是中油及台電不只對國家政策的執行、產業的發展、社會責任，以及國家競爭力有極大影響外，對民生經濟貢獻更是巨大，扮演的角色非常重要，所以本次公營事業經營發展的議題我們係作一系列的規劃，每場邀請不同的產官學研專家共同參與，提供給我們寶貴的經驗及看法，今天是第二場的座談，由於時間有限，我把時間交還給二位主持人，再次感謝許教授、林社長和幾位先進的蒞臨！

➤ 主席：許士軍教授(元智大學)

本次座談活動是由中技社所發起的，潘董事長覺得公營事業現面臨社會很多的要求與問題，希望藉由關心這方面的學者專家提供建議及看法。

我就從一個觀念來切入，這幾年來很多人在提 accountability 的問題，要翻譯這個字有些難，我把它解釋三個方面問題，第一個 accountability 跟 responsibility 不同，它有負責對象，譬如總統、院長是對誰負責？國民大會負責或是立法院負責？校長是對董事會負責？總經理是對董事長負責。就國營事業來講是對誰負責呢？對主管部負責嗎？可是立法院要他對每個立法委員負責，對媒體也要負責，這些都有法律上或實質上的問題。公營事業管理法講的是對誰負責的問題。

第二個到底我負什麼責？是營利責任嗎？還是政策責任，好像沒有範圍。台灣一個國營管理法是民國35年制訂沿用至今，什麼是部長可以管的，什麼是部長不可以管的；有什麼是部長不能管的，國會不能質詢的，似乎應該有法律上的實質規範。

第三個在公營事業由誰來負責？是由主管機關來負責？是董事會或董事長來負責？似乎也都搞不清楚。所以從 accountability 來講的話，由誰負責？對誰負責？負責什麼？都應該有法律上的實質規範，如何改進解決呢？當年英國在推行國有化制度時，特別設置一種叫做 government corporation 的公司組織，它的地位、獨立性及責任跟民營公司不同，對於上述 accountability 問題卻依不同事業訂有一定規範，我們考慮的非常多，它是一個企業，是特殊企業還是政府的政策工具，這個問題要弄清楚。在經濟部裡面也開了多次會議，在討論如何節省成本、精簡組織、效率提高等等，如果只是要解決這些問題，僅需找管理顧問公司即可。事實上，問題的根源在於公營事業的定位問題，所以今天我們特別邀請中油、台電幾位重要的主管來做背景報告，到底國營事業的使命和目的是什麼？在現行體制下公營事業有多大的自主空間。在有限的自主空間下，怎樣去解決種種問題，滿足社會的期待。今天承蒙各位蒞臨賜教，敬表衷心感謝，雖然會議準備了

一份討論提綱，只供各位參考，我拋磚引玉就到此，接著我們請中油公司廖處長為大家做一份簡報。

中油台電背景說明

• 廖滄龍處長(台灣中油公司)

報告綱要如下:

- 公營事業之使命與目的之澄清
- 在現行體制下公營事業經營之自主空間
- 內部組織之檢討與改進
- 未來發展之瞻望
- 結語

• 林正義處長(台電公司)

報告綱要如下:

- 財務狀況
- 經營績效與國際標竿電業比較
- 當前經營困境
- 內部經營管理之檢討與改進
- 未來發展之瞻望

➤ 主席：林建山社長(財團法人環球經濟社)

由中油及台電的簡報中可看出二家這次簡報有做了很大的調整及改變，他們都自認是 free enterprise，可是我們這個社會或政府卻不認為，都把它當作是政府政策履行者或是他的一隻手腳，中油台電都是依法存在，依法營運，依法虧損及哀罵，問題是我們的法體制是不合理不現實，二位的報告中有幾個要點值得我們去探討，費率的管理、決策的流程權變的彈性都是很大的問題，美國郵政總局的決策流程是，當它有一個新的決策或項目要推行，到了國會通過，最快時程是 18 個月，正常時程是要 36 個月，所以 UPS、FedEx 公司早已先跑了，等到美國郵政總局的新服務項目要對外發佈時，不管是產品價格或內容，都已無法跟市場做競爭。今天台灣國營事業也是有這樣情形，所以決策之權變彈性，在二位報告中都是很值得正視的大課題。

上次座談的簡報中，台電中油都有提到自由化民營化，今天中油提到的是上下階層是否可以採行母子公司的方式，母公司受管理規範，子公司可以自由運作，也是一個可以思考的方向。今天與會專家對於今天要討論的議題都曾參與或有所涉獵。我們現就先請賴董事長發表一下他的看法。

- 賴杉桂董事長(台灣國際造船公司)

我想今天要探討的問題點都很清楚，國營事業從成立目的，企業組織的經營運作，長久營運下來企業文化的模式受國會、受民意代表的監督，又受政府的層層節制，儼然就像公務員，文化就是儘量不要出差錯，只要一出錯馬上面臨責難。如此制度之下很難跟私營企業作競爭，在此體制下如何要有彈性、有效率、有競爭力，就會想到以民營化方式運作。

台船目前是已民營化公司，但是所有權民營化，經營權並沒有民營化，雖然很多地方不受民意代表的監督，由於員工眾多，長期以來文化習性仍在，公司雖沒有明顯的受監督，但其實監督仍在，有些反而更難處理，因為負責人是公股代表。民營化也有其優缺點，因為是上市公司就必需對投資大眾負責。民營化的過程更是重要，不能有被財團所操控掏空的情事發生。以台船為例，由過去到現在發展，外界專家都覺轉型的不錯，因為台船是較特殊，它是單一產品，沒有很多面向，沒有太多的公共政策需要去兼顧。

至於組織定位，如果往回走其實是不好的，企業經營的思維還是較好的，若再回到過去的行政機關、組織較不妥。台電與中油應儘量朝企業化營運思維，倒是經營發展管理方面，如何有些彈性是很重要的。過去曾有國營事業經營很成功且為大家所公認者，除了新加坡外，中鋼是成功的，中鋼在整體的安排是對的，它排除了二個難處，一個是人事一個是採購，以現在台電跟中油只要扯出政府採購法，那就完蛋。我舉例，台電現大約有一百六十幾支陸上風力發電機，有五個廠牌，那技術如何移轉，如何生根，將來如何維護，維護成本又如何？因為受限於政府採購法可能每次必需公開招標，但這並非沒有空間，是在做政策規劃時必需要很有膽識，只限制一二個廠牌就好，但只要一或二個廠牌稍有閃失，可能責難就來，一百多支有五個廠牌，經濟規模都不足，維護成本都被綁著，若在民營企業應不會如此，這就是採購的問題。

在人事方面，工會力量基本上是很有影響力的，在敘薪獎懲方面若未進行溝通，是不可能的。以台船為例，我們的董事有 4/15 是勞工董事，內部溝通就會有很多問題，所以制度的自主性關鍵在採購及人事，在此二處若能鬆綁是很重要的。如能再加上財會審計方面的鬆綁則更佳。

市場競爭經營發展，台電在國內僅此一家為獨占性質，可能可以營造內部競爭的氛圍，這是可以考慮的，外部聯盟方向以民間的例子，上下游的供應商下游的承攬商，如何讓二者的流程透明化，運作可以像公司模式，效率看可否因此提升，而成本可以降低，**QSCD (Quality Service Cost Delivery)**都可以掌控，品質成本都可以來實現達成目標。另外一點，資訊通訊的運用，這一部分許志義教授書面資料提到很多，我就不提。美國製造業觀念就是智慧化工廠，已非是自動化而已，這個概念是可以進行的，台電是發電廠又是服務業，整個流程是可以去思考的，顧客的服務模式也是可以建構，從報告中有提到顧客導向服務，要做到徹底還有很多空間，顧客在想什麼，鑑別跟掌控有很大的落差，一般而言國營事業長期運作下來很怕出差錯，也怕外界說圖利特定客戶，所以非常小心，關鍵在於文化上面，長久以來所形成，要去改變也很難，文化、組織、團隊如何去重構是很重要的，以上觀點我想可以與各位做分享。

● 彭錦鵬教授(台灣大學政治系)

今天出席的與會人員都是有能源問題方面的專業背景，我是以政治和行政學者角度來談公營事業的問題。基本上我認為這是政治問題，而非純粹專業問題。專業技術方面皆已成熟，如何管理油氣、電力企業，看看世界其他國家怎麼做就可以清楚了解。今天我準備的書面資料是從組織面來看電力方面的問題。針對今天的題綱，我們可以從政治跟行政面來看，到底如何解決未來公營事業的問題。

我們從先進國家來看，1980年代是明顯的分野，英國柴契爾夫人開始把國營事業民營化，讓英國的經濟比較充滿活力。英國大幅度民營化，背後思維是國營事業是缺少效率的。台電的簡報中可看出與其他國家比較，營業績效相對是不錯的。換句話說，我們的國營事業表現很好，主要是因為國營事業的企業經營所得，在私部門該得的利潤，並沒有放入私人口袋而是回歸給全體國民，所以國營事業基本上不可能沒有政策性的用途。從1980年代至今，台灣很多國營事業都民營化了，民營化效率改革最明顯的是中華電信。未民營化前中華電信員工服務的態度相較民營化後，每一位員工變得很主動積極，那是極懸殊的情形。從效率的角度或顧客的滿意度來看，競爭一定會帶來好的結果，尤其是跟全民有相關的事業。中油業務也許不是每一位國民都會碰到的，但台電跟郵政就幾乎每一位國民都會碰到。中鋼跟百姓直接影響到的機會並不多，它是單獨的產業，在民間競爭性就很多。相對於全民的角度來看，台船的業務影響就更小了。所以對國營事業的觀察，不能一概而論。

我們看國營事業，要看政策性影響到底有多大。台塑尚未成立時，中油曾憂心忡忡，民營企業有人事上、法制上各樣彈性，中油如何與之競爭？現在回頭來看，也因有台塑的相較勁，中油的營運效率好很多，這就是很好的結果。我個人很支持中油剛剛提到想朝控股公司去做，其實是不用太擔心，是可朝此方向去努力的。台電現也在思考採用何種方式可以讓組織更好。我還是認為國營事業民營化是一個政治議題，就應該很具體的去考慮組織改革裡邊我們如何拿捏，不要一步就想跨到最理想的境界。

剛剛主席也提到國營事業最麻煩的是課責。這麼多的課責單位我們要如何處理，從行政學角度來看，我覺得就是應該要透明化，要求把法制和運作過程透明化。這些在技術上沒問題的。英國能夠在制度上透明，包含財務的透明、組織結構的透明、營運的透明、回饋的透明，讓老百姓也清楚。正如台電簡報中圖表所顯示的數據是百姓們所不知的，也就是在宣傳上不夠，國營事業最大的問題在於溝通。也許也曾有學者代為發表簡報中圖表所顯示的數據，但是否已經讓一般民眾清楚了解了？就如現在政府每年要花20億元補貼金門用電，以這麼少的人口，何不考慮從大陸買電。今天報紙已報導再過不久金門將從大陸引水進來。現今油電價格百姓幾乎不知，或正確認知台電中油在財務上嚴重虧損的程度，從行政角度及溝通角度看，這些都是政治問題而非管理問題。

我現在幫研考會做一個行政組織屬性的研究，研究行政機關(構)、財團法人、專案組織有那些可以轉型成行政法人，全面對公部門組織做檢討。早期沒做是因一黨專政，這二、三十年來台灣完成民主轉型，人民要求的就是所有公組織包括國營事業要讓它合理化。公營事業如何合理化，台電中油要思考有那配套措施，跟世界才可有接軌，循立法途徑做改革，這應該是可行的。這是我第一個看法。第二個是有關人事制度。國營企業工會的力量很大，工會應該扮演什麼樣的角色是值得探討的。我個人覺得國營事業理

監事會，也許工會代表的人數比例可以稍微調整，而相對加入民間人士或專業學者的代表。這樣不但可以讓工會代表反映員工的意見，也能夠讓國營事業之外的民間人士或專業學者提供不一樣的思考角度，促進國營事業的改革。

最後我要提的是國營事業有多重政策性要考慮的，傳統上，國營事業的政策考慮占八成，企業考慮占兩成，未來國營事業的考慮應該是，政策考慮占兩成，企業考慮占八成。轉型過程中如何讓法律、組織、人事這些問題好好研究，參考世界上先進國家的執行方式，作一融會貫通，改革組織和制度是迫切需要的。

➤ 主席：林建山社長(財團法人環球經濟社)

剛剛與談人有提到工會力量，英國在民營化運動中柴契爾夫人提了二個理由，其中財政負擔是一大理由，第二大理由整個公營事業都被工會綁架了，工會綁架了整個勞動市場的工資，而在台灣有勞工董事，我們是把勞工董事制度化，我們所做的剛好跟英國完全相反，原來台灣的體制被工會綁架並不嚴重，但現幾乎是完全被綁架了，是我們自己創造出來的幫工會制度化，將來如何改變制度除非有一個柴契爾夫人，若我們在許多法的限制、行政的干預、工會的干預不能有所改變，公營事業營運彈性就更小了。

● 許志義教授(中興大學應用經濟系)

公營事業核心問題就在於競爭力。彼得杜拉克來台演講時說過：「資訊科技今天讓你所有的顧客跟競爭者都變成你的鄰居」。

公營事業具行政機關導向，與市場競爭下一般企業面臨淘汰壓力有所不同。簡報中台電未談到自由化，政府有關單位應該加速自由化，不分公營民營業者，大家都在網路上競價，跟資本市場一樣，整合資訊流、物流(電流)、金流，帶動創新商業模式與綠色就業機會，這在柴契爾夫人時代做到了，她把英國公營電力公司成功地同時做到自由化與民營化。

接著，我要提的是競爭與創新。現在台灣競爭力節節敗退，被新加坡領導人列舉為「負面教材」。我很同意彭教授所提的現在應該是企業八政治二的觀點，例如：董事會上勞工董事三席，應減為一席即可，目前三席這是有問題的，你没出資卻可以決定公司的資產及使用？就如柴契爾夫人時代即使公營事業民營化之初，雖設定「黃金股權(Golden Share)」，也仍然有落日條款，五年後政府就退出黃金股權。

民營電廠做法與台電截然不同，土地不同、技術不同、定位不同。民營電廠土地是找旱地鳥不生蛋地方，台電的廠址許多位於海濱風景區、山區水力幽雅處，民營電廠廠址面積不到 10 公頃，蓋的電廠容量卻跟台電相當；同時民營電廠引進氣冷式冷卻系統，台電則都是水冷式冷卻系統。可見民營電廠競爭下是有創新的。所以我的建議是法令鬆綁，讓電業之間可相互競爭，也讓消費者增加選擇權。ISO(Independent System Operator)應該成立，要公平調度，維持獨立性的公正立場。

台電簡報提到成立子公司的看法，我認為是可行的。台電現在可做的活化土地資產(如風景優美廠區的招待所設備使用率低)，如中華電信已開放很多招待所在經營，台電也可如此經營。礁溪可設地上權 50 年開始公開招標營運而非資產閒置。台電有智慧電

錶、有 PLC (Power Line Communication)、有光纖系統(中油也有)，設備使用率低，我個人在 20 年前曾因研究計畫造訪阿姆斯特丹的市立電力公司，他們就是把資訊系統出租給企業傳輸資訊，台電也可以考慮與有線電視業者合作，出租其光纖頻寬。現在 4G 頻寬要競標，台電營業規章現已增加到 23 項可經營項目，其實可開放很多地方公平競爭。尤其，現已談 5G，韓國在 2018 年要開台 5G 通訊系統，那台灣的競爭力在哪裡？這是很重要的問題。

再談的是 LNG，我一向主張台電應該自己進口 LNG。尤其，在過渡期天然氣還是很重要，過渡期是指萬一核四有變化，加上自開放民營電廠以來，台電沒法興建任何一座燃煤電廠的情況下，天然氣是再生能源與儲能系統，尚未能大規模併網之前，最重要的選項。

電價方面應該把負載特性與節能減碳誘因講清楚。不同時間、地點之電力邊際成本是不一樣的，但是長久以來，台灣電力市場真正的、正確的價格訊號，未曾公開揭露。台電有責任公佈全年 8760 小時真正的邊際成本，作為短期與長期電力市場供給面電力投資與需求管理節能減碳之標竿(benchmark)，這樣才不會造成偏誤的投資(包括過度投資、投資不足、投資無效率)，亦即電網上參進者的邊際成本應該符合整體社會之最佳效率。同樣地，政府再生能源 FIT(Feed-In Tariff)躉購價格合理化，應該考慮南北部躉購價格應不同。隨著資通訊科技成熟進步，政府部門與台電公司可考慮參採先進國家積極推動之讀錶自由化 (metering liberalization)，亦即藉由用戶群代表(agggregator)或能源服務公司(Energy Service Company, ESCO)，在用戶授權同意下，交由專業的「第三方(third party)」逕行讀錶，並落實需量反應方案(demand response)，以協助用戶控制電費。其背後更深一層的意涵為用戶賦權(empowerment)，消費者有權利知道自己的即時(real-time)用電價格與數量資訊，並進行自主管理，甚至配合「陽光屋頂百萬座」與電動車儲能系統，建立節能減碳的新典範。

➤ 許士軍教授(元智大學)

剛許教授所提的有幾個問題，台電要回去檢討，目前情形能不能做，文化的問題、人事的問題，又牽扯到國營事體制問題，那就不是台電本身所能解決的，所以我們今天所要探討的議題就是公營事業是否要民營化或公有民營化的問題，或有更好的解決方法。

● 蔡揚宗教授(台灣大學會計系)發言內容同前第 89 頁所述

● 賴杉桂董事長(台灣國際造船公司)

我補述一下我個人覺得在定位部份，比較接近社會企業的概念，第二是在經營管理發展上面人事採購能否鬆綁，另外就是 accountability 負責人在公司法裡面包括董監事，台電中油因為是獨占事業屬公用性質，所以價格應以公用性質角度來決定，另外溝通的部份很重要，尤其是內部溝通及協調行銷，由內而外，最後就是我強調的文化、組織、團隊。

- 賀陳旦董事長(台灣生態工法發展基金會)未克出席，僅提供書面資料，如前第 92 頁所述

➤ 主席：林建山社長針對賀董事長書面重點提示

賀董事長今天未能出席但他有提供書面資料，我簡單為他摘錄幾個重點：

1. 產業性質不一樣，應該給與不同的思考；
2. 主管部會不清楚，很自然把公營事業當行政機關來看待；
3. 關於公司制，很多公營事業的董事都是官派的，位階又不是很高，問題也會產生，獨立董事則跟常務董事的角色任務分不清；
4. 董事會有責無權的問題，公營事業母子公司之間的治理問題，權利及責任問題，母公司受到行政掌控，子公司也很難自由的發揮；
5. 整個公司的績效問題，所追求的績效為何？

他有三點建議：

1. 是否把公營事業先做局部的業務自由開放；
2. 對於不具有市場競爭的項目，或先天的獨占或公共性部份應劃分開思考；
3. 免設常董，獨立董事應該合而為一，尊重公司董事會法定權責。

與談人補述、主席總結

➤ 主席：林建山社長(財團法人環球經濟社)

我們這幾次座談討論用意是在希望能對公營事業的角色地位、職能任務作一個釐清，對公營事業的貢獻、績效評價，有比較合理的對待，讓公營事業能有更健康的發展。賴董事長有提到財團化的疑慮，中油的簡報中也有特別提到--財團化的疑慮，使得公營事業的自由開放民營變成不可能。為何要將財團化如此污名化？公營事業產業形態或產品服務，沒有一個足量的財團來承擔是無法營運的，不能將公營事業都變成中小企業；規模經濟、範圍經濟對公營事業是很重要的先天條件，經營範圍是有一定的下限，不能小到如中小企業的規模，台灣太多名嘴把財團化說成罪大惡極，官員也怕，公營事業經營者也怕有被財團化的恐懼感，其結果勢將使得公營事業的自由化或民營化變成不可能，甚至於將來是要走國際化，那更是不可能。我稍早前也與中技社林執行長提到，是否也可找機會針對中油、台電問題召開一場與名嘴對話，直接面對面做問題的探討，將他們二家的簡報內容提出，看他們對問題的了解到底是清楚多少，也許在發表高論時可以有較客觀的思維。

- 林正義處長(台灣電力公司企劃處)

剛主持人說的台電收穫最大，確實是如此，但台電做好時是應該，做不好是抱怨連連抨擊不斷，再好的架構沒有好好去執行，還是會出毛病，國營事業可以營運這麼多年，該漲價是該好好的漲，有魄力或有節奏的漲，也不致於如此，我在此表達一下，也感謝各位先進今天對台電所提的建言看法。

- 張瑞宗副總經理(台灣中油公司)

中油公司在整個希望鬆綁的過程中，原是希望如何能達到企業化經營，台船、中鋼、中華電信民營化過程中我們都曾去取過經，大家共同看法是以台灣目前政治氛圍，不先民營化要達到企業化經營，難度是非常高的，原想仿效中鋼以適用單行條例或法來擺脫預算法、採購法、國營事業管理法束縛，也做了些溝通，但仍是走不通的，所以才會推民營化。民營化所考慮執行難度的幾個區塊，就是員工權益的保障、可能需透過團體協約，另外就是，我們現已編列預算釋股的約占 50%，民營化過程，中間有一段會是公有民營的，政府持股也許是 30%，接著就看政府是否願將 30%的持股釋股出來，但民營化這條路仍是充滿荊棘需要克服的，以上是我的補充。

102年8月16日會議紀要

► 主席：許士軍教授(元智大學)

本次座談活動是由中技社所發起的，我與林社長共同擔任主持人，針對公營事業發展經營管理這個議題進行研討，嘗試進行診斷並建議解決之道。今天是第三次召開，十分感謝各位學者專家董事長們在百忙之中與會，我們邀請中油台電幾位重要主管來做背景報告，讓與會貴賓了解國營事業在經營上的難處，尤其是中油台電近一兩年有關油電雙漲的問題。事實上，國營事業改善並非是如教科書中所提的一般性經營管理的改善問題，而是體制問題，最大的體制改變就是民營化。

我想起，以前研究英國對於國營事業的監理問題，其作法是：每一個國營事業都各別有一個立法，因此可以針對不同性質的事業，可以配合不同的任務目標，而有不同的作法和彈性。而我們的國營事業法是民國 35 年南京制定的，而且對所有國營事業，不論性質，一法適用。譬如低於 50% 就是民營化，結果造成許多假的民營化。而且英國的國營事業的管理，只有涉及到撥款才要到國會，平常經營管理完全自主；而且主管的部長什麼可以管？什麼不可以管？都有一定的原則和範圍。譬如火車誤點一次，與政策無關，部長不能管，只有跟政策有關，部長才能管。部長不能管的，然而在今天的台灣，立法委員什麼都可以管，帶來經營自主和自由問題。

這些基本問題不解決的話，談經營改善問題，也難以有效解決。所以今天邀請各位貴賓對於國營事業應如何經營？如何改善？可改善的空間有多大？以及定位及架構等等問題，十分期待與會貴賓提出您的寶貴的看法和建議。

在各位發表高見之前，我們仍依前二場方式先請中油台電為我們做背景報告及說明，及他們現所面臨的問題，讓我們瞭解有些事情在民間企業是輕而易舉，但在國營事業卻是相當困難。

中油台電背景說明

• 廖滄龍處長(台灣中油公司)

報告綱要如下：

- 公營事業之使命與目的之澄清
- 在現行體制下公營事業經營之自主空間
- 內部組織之檢討與改進
- 未來發展之瞻望
- 結語

• 林正義處長(台電公司)

報告綱要如下：

- 財務狀況
- 經營績效與國際標竿電業比較

- 當前經營困境
- 內部經營管理之檢討與改進
- 未來發展之瞻望

● 黃茂榮教授(台灣大學法律系)

台灣不缺人才，如能找出適當人才，讓他放手經營應會有很好的成效，整個根本問題在台灣沒有專業經理人機制，團隊經營的能力。以我對公營事業運轉的了解，中油方面分採購原油、煉油、行銷來談，台灣在行銷方面不是問題，重要的是採購、煉油這二塊，我的看法是中油可以將每年採購量，切出一半委託專業人員去採購，另一半依循舊制方式做採購，二者去做比較看何者有效率何者績效為佳。我覺得台灣的問題不是沒能力，而是做事不夠踏實。與踏實有關之人的事情是很難處理，所以要加上一些創意，以較勁方式，讓做事踏實的人有發揮的空間。

至於煉油的部份，要將生產部門按適當的規模分割為利潤中心，以產生事業間之競爭，透過獎勵的方式以增進效率的誘因，才能有好的成效。

接著我談台電，台電我強調要將電網與電廠切開才可行，台灣人才濟濟，台電電網部份可交給專業的團隊來經營；電廠部份以含民營電廠之競價的方式，決定投入電網之各家電廠之電力的順序，以建立發電市場之競爭機能，解決電力之採購及電廠之效率的問題。

最後，我要強調一點，優秀的人才是不會被制度所牽制住的。

● 莊春發教授(台北大學經濟系)

- ◆ 中油台電政策凍漲造成績效不彰的說法，也常使國營事業有混水摸魚的機會。國營兩家能源公司經營的績效指標，基本上是將營收減去成本後的所呈現的結果。
- ◆ 因為凍漲的理由拉高經營成本，從而解釋經營績效的不彰，即使實際上是主其政者沒有努力經營，做好管理的工作，都可以將責任推給凍漲政策的影響。
- ◆ 國營事業營運造成虧損，應要先發現問題點在那，縱是親兄弟也要明算帳。
- ◆ 應放手讓國營事業由有專業背景的專家來經營，如英國柴契爾夫人把國營事業民營化，雖然她也承認民營化不是絕對正確，但國營化確實是沒有效率的。

● 余光華教授(崑山科大企管系)

22年前個人反對民營化，但現轉為100%贊成，民營化制度是沒問題，主要是在人，中油台電無法民營化是員工心態問題，以及工會反對的阻力。工會反對原因其中摻雜有甚多外在因素，有民意代表介入，不願放棄既得利益這些都是民營化障礙。這也是我在經營台鹽、台肥公司時極力主張將百分之百民營化的原因。

我認為中油公司應排除萬難，儘速100%民營化，使能與台塑石油在相同的基礎上公平競爭，甚而良性競爭。台電應電網與電廠分開，電網留在國家，因電廠與輸電線路必須分離討論，較為複雜。而社會大眾擔心的是颱風來襲時，斷電復電的速度，是否因

電廠與線路的配合間隙而有所影響，但此部分應還是可克服，所以台電應該電網與電廠分開。

另外，萬一中油台電民營化碰到阻撓，我覺得公有民營亦是可以考慮方式，如早期的台南醫院及市立游泳池年年虧損，改以公有民營後即轉虧為盈，所以公有民營公開招募有企業經營能力之團隊，以提昇公司營運績效，也是可以的作法。

● 鄭優總主筆(工商時報)

- ◆ 目前雖然已有多家公營事業移轉民營，實際上仍由政府掌控董監事會，要減少政府介入干預並不容易。政府究竟是否需要繼續掌握各類公營事業，應確實檢討，否則假民營只是讓政府擁有酬庸人事的籌碼，卻無助於社會資源運用效率的提升。
- ◆ 輿論經常批評國內油價不合理，但國內兩家「雙頭寡占」的石油公司皆陷入虧損，表示經濟部用於管制油價的浮動公式是管過頭了。政府應致力於台灣油價比其他國家便宜，但也要容許業者的獲利空間，否則其經營難以為續。這些年受到民粹政治影響，政府長期壓低油電價格，特別是每遇大選動輒「凍漲」，致使該二家公營事業持續巨幅虧損，其中台電問題尤為嚴重，如不早日解決，最終仍由全民共同承擔後果。
- ◆ 中油每年固定營運成本相對較高，應可考慮徹底民營化，或實施「國有民營」。恐怕只有朝此方向推動，才能適度縮減員工數量，同時合理降低平均薪資水準，以使固定經營成本下降。
- ◆ 電業自由化應早日推動實現，經濟部可以參考世界各國經驗，研議開放發電及售電業務給民間經營，只有輸配電部分因具有自然獨占特性，仍然維持公營。

● 賴杉桂董事長(台灣國際造船公司)

95年之後大環境與現在已不一樣，現在中油與台電我們認為是企業，若以線的兩端，一端是民營企業一端是政府機關，比例大概是八二或七三比，七分是政策(規範)三分企業營運，現在政治氛圍已凌駕在企業經營上，若可以把它定位拉回是三分政策(規範)七分企業經營，這兩家企業基本百分之九十幾做的非常好，但剩下的表現有改進空間則對經營影響非常大，治理的思維跟社會期待有很大落差，文化是愈來愈保守了。

社會期待是希望公營事業的經營是有效率有競爭力，所以整體的思維我們可以拉回讓國營事業可以企業化，但企業化經營要加上服務的思維，因為又是公用事業不全然是民營企業，我稱為特殊型企業或社會企業來看待。

在經營發展方面應要鬆綁，剛剛所提中鋼民營化案例，它是人事、採購完全鬆綁自己作主，現在卡在三個點就是在採購及人事方面，另外還有一個是會計，會計包含預算。由於公營事業在文化上面愈來愈保守，所以整體的思維就是要企業文化、組織、團隊如何去重構這是很重要的，還有企業的形象及溝通要重新做思考，若能如剛剛余教授所言，澈底的民營化，這當然是很好，不過政府在握有的如輸配電部分那是公共資產，應要好好規劃，我覺得民營化要逐步漸進不可躁進，且最重要是企業負責人的風格如何去帶領團隊，換言之，領導者的專業與智慧是最為重要的。

- 梁啟源董事長(中華經濟研究院)發言內容同前第 100 頁所述

附錄三 溝通協調面向系列座談紀要

102年8月02日形象重建會議

【討論提綱】

- 一、總結這一波公營事業形象重創的經驗與教訓
- 二、重新發現公營事業的核心價值
- 三、重建公營事業的形象
 1. 組織結構面向的思考
 2. 行銷策略層面的思考
 3. 公營事業的公共關係與社會責任（或社會企業精神的思考）
- 四、其他

【會議紀要】

➤ 主席：項國寧社長(聯合報)

很謝謝大家在夏日炎炎百忙之中撥冗來中技社參與這個很有時效性和意義的座談會，這會議舉辦的緣起，主因為近日老字號的國營事業因連續幾個公共相關措施，在形象和實質上引起很多外界討論與爭議，頗受社會大眾的批評，但中油台電仍是社會中很重要的機構，也是大家日常生活最直接有關的兩個事業，所以中技社出錢出力邀請各界學者專家，在兩家公司運作上、行銷上以及管理上提供一些改善建議，而邀請的專家學者有經濟、管理、與行銷等專長，中技社董事長委請聯合報來主持行銷方面的會議，我也覺得聯合報作為一個媒體，面對攸關民眾重要生活的面向，或許可就媒體行銷角度出面邀請熟悉的專家學者提供一些專業意見，所以請專欄組的林主任和同事協助規劃，與中技社合作召開今天的座談會。非常感謝各位老師花了許多時間，事先提供很豐富的書面寶貴意見，希望藉由今天座談可以面對面的作一些互動討論。今天的議程安排，首先請中技社王主任簡介一下中技社，接著請中油台電兩位代表說明一下過去碰到一些問題的做法與看法，然後直接進行與談專家的討論。

➤ 王鈺銘主任(中技社)

首先僅代表中技社非常感謝各位傳播界的專家撥空來參加這個座談。中技社是在民國 48 年成立，成立宗旨是引進科技、促進產業發展，人才培育，一路走來也一直從事這三項工作，重點在技術方面。不過在 5-6 年前開始覺得隨著時代變遷，只著重在技術領域對國家社會的幫助和影響有限，故進一步增加一些環境上大家所關切的政策性議題，且有一些技術涵量的議題作一些探討，如過去曾探討過能源稅、環境影響評估、核能等議題，並將探討的結果，把資料彙整分析送給政府相關單位或學校或團體參考。中技社所做的工作都是自己的經費進行，主要是希望能得到一些較中肯、中立的意見，達到客觀的目的。

今天公營事業經營發展議題也是在這個思維下展開規劃，這幾年我們就非常關切國家能源議題，加上中油台電是國家能源安全至關重要的兩個機構，所以提出此議題探討，原先的規劃僅就經營管理和政策定位兩個面向，但許多專家學者皆認為光談這兩個面向不夠，一定要談對外溝通，很榮幸能邀請到項社長協助規劃，並邀請到大家協助此議題的進行。

中油台電背景說明

• 陳明輝總經理(台灣中油公司)：

去年油電雙漲時，中油首先被批評，當時也請鈕教授協助我們如何做回應。從事發言人以來，覺得我們在與媒體溝通時，常有些既有的意識型態相當嚴重，就是不管我們提供多少背景資料，但大多媒體皆不願採用。如近日某報對CO₂封存的報導，撰寫此報導的記者也相當用心，事先也蒐集很多資料，我們也提供很多進行模式說明，並建議報導一些比較中性中肯的資訊，做事實呈現，但報導時則與原先資訊不符，中油反而受到為何提供這樣資訊給記者的責難，所以如何讓媒體較客觀忠實報導是目前努力的方向。

另外在利害關係人部分，目前中油也盡量朝向相關利害關係人比較關心議題，從不同角度來切入，例如加油加盟站反應生質柴油問題，政府政策要在柴油裡面加入生質柴油，但對銷量少的加油站儲槽會產生結膠等問題，我們就請煉製研究所協助問題解決。又如週三辦理天然氣產銷座談會，有否希望中油提供配合之處，從利害關係人的角度，對他們關心的議題做一些回應與協助。

另外績效獎金被立法院刪減並追繳時，就有媒體報導中油要凍結相關的睦鄰費用，其實只是一些通案性，且不特定性的先做暫緩，如有特別急需的我們還是有些經費可做運用。另外在睦鄰這一部份，我們也開始改變作法，針對一些活動更加主題同步化、系列化、聚焦化和提升曝光率。對弱勢團體的協助，原先都分散在各單位，現在集中協助，效果更好。聚焦之下，費用不多但更能得到效果，所以盡量以主題式做經費提撥。

莊老師建議從說故事的方式，用微電影的方式讓外界了解中油對社會的貢獻，目前已與魏德聖導演有接洽。今天也希望各位專家學者能提供更多建議給中油台電，謝謝各位。

• 蕭金益處長(台電公司)

台電公司是全台灣唯一的綜合電業公司，資本額 3300 億，但連年虧損，目前已累積達 2 千 2 百多億。過去，台電公司在 2012 年曾被天下雜誌評選為全台灣第一名的服務業，過去 60 多年的光榮歷史，且在歷年的國營事業考評上也都是甲等的模範生。但這幾年因電力的一些議題，讓原本被社會肯定的好形象，現在已變成傷痕累累的國營事業，尤其是在 311 日本福島事件後，造成全球對核能發電的恐慌，現在核電議題也對台電形象問題造成破壞。尤其電價合理調整受到社會大眾的反對，連往年的弊案也都被拿出來一一批評，希望藉由社會溝通讓社會大眾對台電的觀感能有所改善。

► 項國寧社長(聯合報)

在請與談專家發言之前，想先請問中油台電公司，公共事務處是怎樣的結構?編制多少?

● 陳明輝副總經理(台灣中油公司)

中油的對外單位是工業關係處，工關是負責國會、包括監察院、立法院等；對內是負責如工會聯繫。對外有二部份，一為媒體一為睦鄰。目前有 40 人編制，負責的處長是向副總報告，每天早上 8 點有輿情和媒體的回應會議，這個會議董事長等高層長官都會參加，所以可多面向考量應對。

● 蕭金益處長(台電公司)

台電是公眾服務處，主要業務是包括媒體、國會、縣市政府服務，近年並增設網路行銷組，目前有 65 人的編制。

與談紀要

● 蕭富峰主任(輔仁大學大眾傳播系)

國營事業受到更嚴格的監督是勢之所趨，這也牽涉到幾個問題，第一是相對剝奪感的問題，最主要是因台灣整體經濟近幾年較缺乏亮麗表現，所以對國營事業在待遇、福利上，對非國營事業的大眾而言，相對就有剝奪感。這樣的相對剝奪感不僅僅在政治上有操控的空間，在媒體上也有很多可討論的切入角度。簡而言之，這對政治人物或是媒體而言，是一個值得探討的議題，又因中油、台電與民生息息相關，所以備受矚目。例如核四議題，只要在 google 打上核四關鍵字，第一頁出現的前幾則新聞都是反核四的，第一則新聞卻是政治人物帶領民眾去做淨灘的活動，而台電的一些訊息反而是在最下面幾則，由此可知，一定是有些特定的人在做 SEO(Search Engine Optimization 搜尋引擎優化)、SEM(Search Engine Marketing 搜尋引擎行銷)，我強烈建議中油及台電在這方面要多多努力。二個公營單位提及公關處是針對媒體、立法院、睦鄰，現在要針對社會溝通，而社會溝通最重要的利器就是鄉民。

第二個問題是台電的首頁的 Q&A 太過於官式，不夠趣味化，要與鄉民溝通就要了解鄉民的文化，這是 SEO 的部份，SEM 也要考慮，如微電影或紀錄片就是很好的方式。所以應該去檢視一些網路和媒體的言論。現在反核意見是主流，從旁觀者的角度來看是反核當道，有企業界的董座夫人支持反核，反觀擁核者在檯面上卻沒有重量級的人物站出來支持。

在數位時代如何拉近一般大眾的距離感並贏取好感，應該主動出擊，而不是被動因應，從議題管理和風險溝通角度來看，應先自我檢視、自我調整，應建立起預防型的溝通而非因應型的溝通，因被動回應之傷害已造成，澄清的效果有限，倒不如預防性出擊。既為數位時代，台電及中油或可提供一些民生息息相關的 App，可讓民眾平常使用增加生活便利性，更能貼近民眾。

另外，金融機構很喜歡舉辦慢跑，因投資常常需要耐心才能收獲，贊助慢跑一方面與健康、形象有關，一方面與他經營的事業有關，所以如要做公關、贊助，要有主題，這都是很好的方向，如果再加上可與本業有連結關係，那效果會更好。最後我建議，如台電十月份要漲價，須先暖身說明為何要漲價？說明跟民眾的關連性，從發電成本上升、虧損累累來說明，民眾會無感，要思考用何種方式可讓消費者有感並可接受的方式，讓民眾認為漲價很痛，但說的有道理可勉強接受。

► 主席：項國寧社長(聯合報)

非常謝謝蕭主任，先從新媒體面向來談媒體關係和公共關係，包括網路和 App，以及採取主動出擊的態度，並辦理一些與本業相關的活動，在漲價動作前，先做好準備工作。接下來請陳主任。

● 陳一香主任(世新大學公共關係暨廣告系)

個人提出幾個我觀察台電中油在面對爭議性議題處理時可繼續改進的地方，第一是媒體報導都有議題性，這議題是需要台電中油花最大力氣去關注的部份，議題有他的複雜性，所以有些議題是可做預防性的措施，需要長期規劃去推動，這樣的議題爭議不大，但效果會很好，比如台電中油都有 CSR 的專門網頁，像企業社會責任就是一個可主動出發的議題，不管是弱勢關懷，或節能減碳，或是一些有助於民生的一些社會性主題，也都可以透過 CSR 的方式去做，這些都是可由中油台電主動，並可積極作為的部份，也是比較能提升正面形象的這一塊，但這個部份在兩公司的網頁上都還沒有看到屬於這方面的活動資料，文字說明很多，但活動資料不多。而企業責任 CSR 的報告書等相關資訊，網頁上的文字較生硬，可主動提供給利益關係人，如學院之專家學者，或媒體機構，比較能用理性思維在了解台電的，發揮他們評論和報導的影響力，這部份可作一個比較全面的說明，也是可作為一個長期提供與關注。另有些議題是有即時性的，如油電漲價，但公佈前中油台電應該在內部已做好長期精算計算後公佈，所以在說法上和公布時機，都可透過一些事先設計處理等預先安排。如果組織內部沒有做好有效溝通，或政府各部門沒有做好橫向聯繫，當議題一爆發就無法做到合適的因應。而在發言人的背後應該要有個強而有力的公關團隊，事前就要對議題做精密計算與評估，議題公佈後所帶來的民眾反應和相關影響，事前就要與相關利害關係人做有效溝通，降低議題衝擊性。公關團隊所準備的資料和好的 Q & A，以及事前的沙盤推演，這些都關係到發言人在對外發言當下是否能達到有效，能否取得大家信服的背後最大的支撐。

有些是屬於民生上的議題，與民眾息息相關，可能不具爭議性，但是民眾所關心的，這部分應該加強服務這一塊，這類議題應該平常就讓民眾感受到中油台電的關心與服務，平常累積了不錯的感覺，當有議題發生，較不會有馬上的負面回應，如平常因溝通不當，得不到滿意的服務，就容易累積成民怨，所以加強平日的溝通是非常重要的，像蕭主任所提的 App、行動手機、簡訊…等，利用網路上的平台，或是手機移動媒體，這些都是可讓民眾隨時隨地感受到中油台電的關心。

另外針對一些利益關係人，如國會、媒體、社區和學者專家的溝通，要有具體的溝通行為，須做一些明確的區隔和定位，尤其是對在意見上具有影響力的利益關係人。

也特別注意到在溝通平台上，雖然中油台電有一些敦親睦鄰的相關費用，其實不見得都要中油台電主辦，可請社區管委會或財團法人等組織執行敦親睦鄰的資源，如此，可減少中油台電直接面對利害關係人之衝擊與爭議。而在文宣上，其實中油台電都有些很強的公關團隊，但有時一些適當的代理機構所提供的專業服務也是非常必要的，特別是在一些比較生硬的專有名詞或不易理解的專業學理，應盡量避免，透過包裝轉化，改以 App 或微電影方式，透過合理的公開招標，有專業代理商的服務，能讓這些傳播訊息得到更好的質感，營造專業形象，將可做更有效溝通。

最後，有時參加一些標案時，會發現要求很多，但在有限資源上，無法達到全方位的服務，反而應著重在組織定位的需求，如組織定位不清楚價值不明確，再好的傳播代理商都無法產生效果。所以訊息的定位是夠清楚的，組織的價值和使命夠明確，共識方向是一致的，在這樣的前提下，去善用各種的傳播資源，才能達到有效的溝通。

最後要有效的評估，在不同媒體通路上，放置不同程度的訊息，又是針對不同的族群，其有效性評估是無法一言以蔽之，需要做很多分眾的溝通和分眾的效果評估。

► 主席：項國寧社長(聯合報)

謝謝陳主任，一再提到溝通，從組織的目的到溝通的平台到溝通的對象，一直到最後的評估，都應有一個完整的構想與配套，到最後的推演才能成為一個有效的溝通。接下來請賴老師。

● 賴祥蔚教授(台灣藝術大學廣電系)

過去這段時間以來，在台灣只要負有行政職務的主治者應該都很悶，因台灣現在批評放炮幾乎已成為主流趨勢，事情要做到受肯定非常難。現在大家對國營事業的批評很多是定位的問題，但要改變定位非常困難，先撇開不談。現在民眾對中油台電兩機構比較質疑的應是計價公式、虧損獲利、薪水福利是否合理等等，都懷著極大的不信任。基於這樣的不信任感，要講道理是非常困難的，在這種狀況下，也許找到可以讓民眾信任的人做適當的代言是一可行方式，比方說計價公式很複雜，找到讓民眾有信任感的人來代言，但這個代言不是純粹的背書，因大家都很清楚，公關的發言都是要依據事實根據的，所以可先說服 key man 來代言，如果連這些對社會具有好的影響力者都無法接受這個計價公式，就更難去說服一般民眾。

非常贊成國營事業在形象營造上要主動，而不是用反應式作法，可結合中油台電特色主辦一些活動，例如對偏遠地區的服務等政策負擔，應該透過活動舉辦讓社會大眾知道中油台電人員的辛苦。如純粹講道理是說不通，因相對剝奪感產生的負面印象，只能透過公關事件的舉辦，凸顯國營事業的政策負擔，與人員不為所知的辛苦。利用這種方式應有助於讓民眾對公營事業的形象有更正確的了解，但也要很悲觀的提醒各位，現在整個社會大眾的氛圍非常怪，大家不要帶著太大的期望，但中油台電的員工也不要太沮喪，因只要做個民意調查，相信你們的支持度一定會比總統和行政院長高很多。

► 主席：項國寧社長(聯合報)

非常謝謝賴教授，用很輕鬆的調性談一些很嚴肅的問題，中油台電問題牽涉到社會基本結構，包括不信任感、相對剝奪感，要在這樣的環境主動出擊，找到一些讓消費者有感的活動，這需要公營事業去開發。接下來請鈕教授。

● 鈕則勳副教授(文化大學廣告系)

坦白說以現在社會氛圍要形象重塑非常困難，如有許多民眾會認為漲價就是不應該的概念，所以即便有很多論述都無法達到相關的效果，這部份只能盡力而為。先就公營事業相關形象的盲點做個簡單的歸納：

第一是過去根本沒做形象塑造的相關工作，一旦有議題爆發，當形象受挫就很難回復，所以平常就要讓民眾感受到親切的服務態度，累積好的形象，以中油為例，最接近民眾的是加油站，但大家到中油加油站加油的經驗，應不是太好，應轉變為以服務業自居，對加油站重新管理，利用一些機制和誘因提升服務，讓民眾有賓至如歸的感覺，一但有議題爆發，民眾的容忍度也才會提高，而不是隨著媒體一同批評。所以如果平常沒有作正面形象的基本功，現在要做形象的修復，或是重新處理媒體公關策略，困難性會很大。

第二個盲點是無法講出簡單清楚易懂明瞭的論述，是政府單位一大溝通問題。跟民眾溝通不應講太多專有名詞，論述太難是溝通一大障礙。

第三是缺乏同理心的論述，常常一句失言造成很大的負面觀感，且政府相關決策縱向橫向的聯繫機制幾乎都沒有，就算有也都沒有發揮它應該要有的機制，所以常常會有說法不一致的情況產生，光光核四不商轉，電價說法一變再變，讓民眾無所適從，提高不信任感。建議建立縱向橫向聯繫平台，在此平台統一說法，並釐清相關訊息。

最後我們針對競爭對手的反宣傳完全沒有招架的能力，但是媒體公關一個重要概念是除了要回應之外，應該還要把一些重要的主軸訊息脈絡再做一次陳述，變成轉守為攻的機會。

以上這些都是在油價電價政策上面，不管是行銷或是溝通上的一些盲點。先透過這些論點跟大家做腦力激盪，看看能否找到解決或控制問題的方法。

► 主席：項國寧社長(聯合報)

謝謝鈕教授，提供了很多線頭，其中也提到公營事業是不是屬於服務業的一種，如果是服務業應該要有一些什麼基本作法和態度，其次也提到公營事業在處理公關議題時，論述太難，引喻失義缺乏同理心，發言缺乏一致性，對於反宣傳沒有招架之力…等等，都是很一針見血。接下來請莊教授，莊教授過去擔任文傳會主委，天天幾乎都處在公關危機之中。

● 莊伯仲副教授(文化大學新聞系)

我非常肯定陳副總和蕭處長願意到場與會，並從兩位發言中發現非常有行銷的概念，

所以台電中油應不缺這方面的人才，有可能是大環境太不利了，所以沒辦法有立即的績效出來。發言之前想跟大家分享一個小故事，最近有很多反核四活動，我問了一下參加活動學生的參加理由，回答讓我很不可思議，只因為”我是人所以我反核”這句話就站出來，不過與其責怪學生，不如責怪國營事業沒有做好更好的宣傳。

去年4月1日愚人節當天，經濟部宣布油電價格調整，說到油電雙漲，我有三個具體建議，第一是必也正名乎，別人說油電雙漲，但希望政府和國營事業不應用這個有負面意涵的名詞，應該要講能源價格合理化。

第二個是觀念問題，越再艱難時期越要打廣告，但要慎選，不要亂打廣告，且要用心才能達到效果，千萬不要放棄文宣攻防。還有一點就是不要亂贊助，如贊助有必要時，應量身製做廣告版面，而不是都一樣，反而得不到宣傳效果。相信只要肯努力的話，一定或多或少會爭取回一些民心。

第三個建議是以說故事的方式，將國營事業背負很多的政策使命和社會責任廣為宣傳。如中油在海拔將近 2400 公尺上蓋加油站，不計盈虧只為了服務用路人，另如日月潭的水上加油站，以及平溪偏鄉地區的移動加油車，這些都是競爭對手做不到的，聽到這些感動的故事，不應怪中油，應怪台塑和全國，沒有這些政策負擔，為何還能賣這樣的價錢？而台電部分，應不像中油有競爭對手在，但還是有許多感人的小故事可發揮，如去年美國紐約來了一個颶風，相當於台灣的一個中度颱風，當時就有一位台僑在媒體投書說斷電 14 天後才復電，原串聯鄰居去抗爭，但鄰居老美還勸他說政府救災有輕重緩急次序，應該耐心再等等，台僑忍不住還是打電話到當地電力公司抱怨，結果是答錄機，像這樣的事情對照起台灣的狀況，台電在很多地方是可以自豪的，所以只要用心發掘，會有很多國營事業貼心故事感動人心。

期許以台電中油為首的國營企業，能體察社會脈動，勇敢走出現在困境。

► 主席：項國寧社長(聯合報)

謝謝莊老師提供三個重點，正名、觀念，和會說故事。接下來請黃老師。

● 黃振家副教授(淡江大學大眾傳播學系)

現在環境隨著時代在改變，公營事業也應隨著時代變遷作一些因應和調整，而比較大的衝擊在於，中油台電都背負了政策使命和國家的責任從事油電的工作，而今天因為民意高漲，如何導入服務精神，這部份是一個關鍵核心很重要的因素。而在形象重建部份，剛剛幾位先進也提到了有一大比例都是在溝通部份，溝通部份不但包括短期危機議題的管理，當然也包括長期溝通形象的建構。

我也在思考除了溝通以外，還有哪些是跟形象有關可做的，其實 20 年前 Barich 和 Kotler 就提出了一個很重要的觀念，就是形象的部份，某種程度上不只是在於溝通，也反映在企業的作為上面，除了企業本身一般性作為也包含了企業從事的社會行為，所以在形象重建上，企業員工扮演了一個很重要的角色，當然企業外在所給予跟溝通對象的接觸點也是一個很重要的地方，所以在形象重建時，可從這些策略思考面去思考。

目前面臨的問題不應採用見招拆招的策略，而是要有整體形象思考策略。當一個問

題產生，通常都是由媒體來定義這個問題，大家就會隨著他的定義作思考，以漲價為例，背後就有很多因素，但一旦由媒體定義後就有很多解釋權力和話語權力，就會讓中油台電難以招架。所以應從正面可帶來甚麼東西做思考，當被貼上負面標籤時，不要跟著負面標籤去做思考，反而要思考漲價之後哪些會是合理的。例如立法院討論的年金問題，如果現在不調整將面臨以後長期的問題，雖然現階段調整會影響很多人短期利益，但對長期而言是好的，所以這應從正面思考去回應，如何做溝通是一個很大的挑戰。

所以在書面資料提供了除了做溝通之外，如何從其他面向來作思考的幾個方向，讓大家參考。

► 主席：項國寧社長(聯合報)

謝謝黃教授，從溝通整體面向思考和正面意義闡述提供論點。

剛才第一輪的發言，大家都有一些非常精采的看法，我個人都覺得受益很多學到很多東西。接下來是第二輪，先請中油台電代表，就剛才專家學者的發言做5分鐘的回應。

● 陳明輝副總經理(台灣中油公司)

剛剛各位老師所提供的一些意見，都是中油做形象提昇或企業責任時所忽略的一些事項，如蕭主任提到網路這一塊，可用人為手段提高點閱率這部份，在網路數位這部分中油可再加強，其實中油目前在App部份，已有不錯成績，已有十萬人在使用，不過還是可以持續再加強。另外在贊助活動部分要跟本業有關，這確實是一個值得我們去加強的地方。而在主動出擊這一塊，以往對媒體關係或利害關係人部分都是被動多主動少，將作加強改進。

而陳主任提到對議題要長期性，尤其是對CSR部分，其實在CSR這一塊林董事長很重視，因認為這是對外溝通的一種方式，去年的永續報告書得了佳作獎，今年還會找專業公司每年出一本，盡量以圖片方式作呈現，為加強年輕族群連結，也在臉書上成立族群，林董也會針對議題發表文章。

賴教授提出形象塑造，利用公關事件，用活動整合式來舉辦，也將是未來規劃事項。

鈕教授提到在形象作為和公關作為的一些盲點都是我們確實要改進的方向。其實大家對中油的印象不是煉油廠或探勘，而是加油站，大眾會把加油站和中油畫上等號，所以將對加油站做出服務改善。

另外莊教授提到利用說故事的方式，讓民眾了解中油運油、卸油、儲油的作業與技術性。但目前監察院要求，如委託電子媒體作一些文宣，都被認為是置入性行銷，都要打上廣告字眼，這是目前一大困難點，除非是電視台有意作一系列的報導，且不能出現中油字眼，才有機會突破。

而黃教授提到要提升企業形象不只是廣告，包括員工行為和產品品質，以及服務多面向部分，讓我們了解要提升形象還有很多種方式和面向需要去關注的，才有辦法把整體形象做提升。

中油是政府的一份子，中油形象好對政府形象才會加分。

● 蕭金益處長(台電公司)

剛剛許多老師都提供很多寶貴建議與經驗，尤其是要了解鄉民的想法，利用網路做經營，台電很多發言權在上級，不是我們能掌握，不過這部分我們會試著突破。有關 CSR 部分，台電每年都有得獎，這部分我們也會再做更大的努力。賴老師提到辦理颱風體驗營，我覺得是一個很好的點子，未來也會朝這方向作規劃。而紐老師提到橫向聯繫是否有所不足，有時在實務上，電力公司會被陷害，以電價為例，記者會先問部長，隨即馬上問台電董事長，同時又問能源局局長，所以在過程中，因沒有做橫向討論，常被質疑發言的一致與確實性，這部分我們也一直在做檢討，已加強內部連結。莊老師提到的說故事部份，我們也一直在努力，美國颶風是很好的例子，我們也利用網路，好好做一些宣傳。

真的很謝謝老師提供我們很多寶貴經驗。但現在實際的狀況是，台電幾乎沒有話語權，且公婆很多，如核能議題，上級就要我們不能講話，所以在話語主導權部分，我們是受到比較限制的。而電力議題是非常專業且為能源議題，例如上次美國陳模星教授公開闡述如果解決三相不平衡問題，就可節省一座核四發電廠的電力，但這個改變牽涉到馬達的運轉機制，牽涉到用戶的馬達要不要做更換，不是說台電要做調整就可調整，所以在一些非常專業議題的回應上很難簡單明瞭讓民眾清楚了解。

台電也承認在溝通工作上能量不足，目前積極朝向正面迎戰，也就是危機處理，在主動出擊上多朝柔性訴求，較易受到媒體報導。另外，為了突破媒體困境，也積極從事網路行銷，所以台電也自行製作影音網，拍製一些小故事和回應影片，自行播放，這也是目前正在努力的方向。

● 蕭富峰主任(輔仁大學大眾傳播系)

剛剛提到議題管理，因現在網路發達，有些專門機構有提供海量資料的輿情監看，所以台電中油應善用這些媒介，事前掌握鄉民和民眾所關切的議題，比較有利於做實際的溝通策略擬定。

相較於台電，中油可著力的點較多，如第一線接觸民眾的加油站接觸點，在服務行銷上善於把握與民眾接觸點，將有助於民眾對中油好感的提升。例如，美國有家公司將 CSI(顧客滿意指數)做為主管升官的 KPI 指數，漸漸公司內部就會形成一個重視顧客滿意度的風氣。故建議中油如要重建形象，挽回民眾的心，可將 CSI 當作加油站站長的 KPI，相信會有很大幫助，應好好把握讓民眾提升對中油好感的機會。

而台電部分，可朝突顯民眾生活中的點點滴滴，溝通的目的是為了說服，而說服的管道，不外乎說之以理、動之以情、誘之以利，而從溝通角度來看，又分為理性訴求、感性訴求，現在政府通常都是用理性部分跟消費者做溝通，講一些民眾聽不懂的道理和專有名詞，不是從溝通對象的角度來思考的溝通語言，所以當我們比較可以從溝通對象作思考，就可設計出能與溝通對象溝通的方式與路徑，達到好的溝通目的。現在是鄉民的時代，所以有很多媒體都是從鄉民輿論中，尋找新聞素材或議題來源，往往變成鄉民主導議題，如何跟鄉民建立對話的機制和平台，是可以尋找相關機構做協助，相信會有很大幫助的。

• 陳一香主任(世新大學公共關係暨廣告系)

首先在直接與民眾接觸的部分，加強服務是非常重要的，而這些服務就是要讓民眾感受到中油台電存在的價值，國營事業都有其存在的正當性，但這個正當性是否能讓民眾感受到等同的價值感，尤其在價格上漲時，民眾有沒有相對應到價格上漲後，所帶來更高的價值感，所以加強服務這一塊非常必要。

剛剛提到要利用一些媒體報導時，不太能夠直接用置入的方式，都要掛名置入單位來源，這部份因我了解中油有加油、煉油、探勘三大業務，加油部分民眾很清楚，可從偏遠地區的加油站去凸顯中油價值，而在煉油和探勘這部份，民眾比較少接觸了解的，雖然有很多技術層面，但也有很多不為人知的辛苦，可把辛苦和感動的地方，轉換成說故事的方式拍成影片，不一定要用廣告方式來播放，可放在 you tube 上，只要拍的故事夠精采，夠感人還是會有很高點閱率的，另外也可在加油站這個通路來播放，來創造屬於我們自己的媒體，更可擴大接觸面，且資訊都是我們自己可掌控的。

在爭議性議題部分，感覺上台電中油的回應速度較慢，沒有及時回應下，反而留下很多新聞媒體可操作空間和網路鄉民可發揮的空間，而模糊焦點，建議公關團隊加強即時應變，且迅速的橫向聯繫也很重要，才能資訊統一說法一致。

而平日與民眾相關可長期互動溝通議題，雖不具爭議性，但應考量內容如何呈現、對象為何、溝通心態和溝通效果評估這部份，是平日就可積極去做的地方。如透過電視是比較能接觸到社會大眾，如透過專業性雜誌更可與有影響力的專業人士做溝通，藉由他們的發言權，間接對社會大眾形成影響。

另外利用網路平台溝通，相對成本較低且是事業機構比較能掌控的部份，尤其對一些爭議性議題應在自己的網頁平台的媒體專區馬上即時發布訊息，並做資訊更新，更新速度也要非常快。

在企業社會責任 CSR 上，中油台電應要有核心策略性問題，如節能減碳、工業安全、生態保育，和社會關懷等，針對這些核心議題如何結合相關活動與利益團體、民間團體、地方組織等一起推動，且持續長期去做，議題不用多，但要聚焦與持續，且與民眾相關議題較佳。

廣告和形象背後應有一個明確議題，廣告與形象有關，但若單靠廣告而形象不佳，反而會得到反效果，所以應回歸到策略性議題，去闡述台電中油存在價值較佳。

• 賴祥蔚教授(台灣藝術大學廣電系)

這一波國營事業在形象重建部分，主要訴求的訊息與策略應先思考清楚，可從兩公司被賦予的政策任務，突顯不能以營利單位看之，主軸確立後，後續作法就容易開展。第一可多說自己好的故事和有趣的小故事，如颱風夜有多少台電員工要出動等資訊在網路上散播，另外也可找多個與國外比較的故事，透過網路行銷或集結成冊或在帳單上呈現。或辦理颱風搶修體驗營或百萬小學堂的遊戲競賽等活動，讓各界對台電中油更加了解。

剛剛也提到中油有強大的第一線加油人員，除了讓民眾倍感親切的服務之外，也可與主軸活動相結合，如在親切服務下不刻意的提到中油所背負政策任務的一些辛酸，

在無法高調提出公關辯護，可透過故事的彙整、客服人員的訓練，以比較軟性，但結合主軸的公關活動，持續幫國營事業建立起民眾的認同。

• 鈕則勳副教授(文化大學廣告系)

這次中油和台電在相關行銷策略上應作一些區隔，中油應是形象重塑策略，而台電是危機處理，兩個層次不同。中油應做正面形象累積，台電則是危機因應，不管如何都應有個主軸出來，即便有創意的點子僅為點而已，有主軸才能從點變成線再構築成面，而且不隨著媒體負面定位為走向，盡量避免負面陳述，比如不說是油電雙漲，而是強調能源價格合理化。所以主軸概念在形象重建和危機處理是很重要。

建議中油可建構網軍，因若只是被動回覆，將窮於因應，以網路即時性而言，需當下就有動作，所以一定要有一定程度的人和量形成網軍才能攻打守辯，及時回應才會有效果，且要由年輕人所組成，還有專家顧問團，亦可找一些可溝通的名嘴。

在企業社會責任部分，中油台電應從分齡扎根的工作做起。另有些官員不要只被質疑就不敢抗辯，應對負面聲音要有捍衛的舉動。

而台電危機處理可分為電價和核電兩個面向，都應有主動出擊和相關因應的策略，主動出擊部份可透過所有通路去闡述電價合理化概念，而在被動因應部分去強化反宣傳機制，組織成反宣傳指揮部，去蒐集對手所有攻堅資訊，另應有核四代言人或遊說團的概念，但組成要有分布。

• 莊伯仲副教授(文化大學新聞系)

大膽提出寄希望於下一代的建議，過去中油台電做了很多活動都是針對成年人，很少是針對 12 歲以下的小朋友，對於成年人對國營事業的形象多已定型，很難加分，只能減少失分而已，但對於年輕一輩大多是中立，不太會有先天負面印象，而寄希望於下一代是個 5-8 年的長期工程，費用不多但可馬上執行的，例如從網站來看台電有兒童版但不佳，而中油並沒有兒童版。另外就是主動到學校擺攤，用吉祥物發傳單。還有就是體驗行銷，如舉辦中學生油氣探勘營、籃球營、棒球營等。

此外，與兒童媒體合作專題，讓兒童了解台灣能源問題。透過一些小活動小成本，對兒童扎根。

• 黃振家副教授(淡江大學大眾傳播學系)

形象本身是延續與永續，也不只是個溝通工具，而是由許多構面所共構的，如一邊做企業形象的廣告，一邊有員工爆料，相對抵銷後再多的廣告都沒用。這些構面有一個很重要的前提就是國營事業要如何重建價值？民眾都知道油電的重要性，但如有其他議題蓋過這個重要性，他的存在價值就會被忽略掉，當颱風天台電很快修護復電時，中油在國際油價高漲時的凍漲，其實這些民眾都知道，只是一些社會議題的操作，大家就忽略掉了，所以很多事情必須要整體來做思考，中油台電都是大組織，所以需要有個跨部門的會議把內容全部整合起來，對外才會有一致性的形象，對形象提昇也才會有效果。

主席總結

➤ 主席：項國寧社長(聯合報)

今天下午真的很感謝各位，花了這麼長的時間，提出很多建議。在我成長的年代台電中油都是很令人驕傲的兩個公司，尤其中油的拾穗雜誌，對當時年輕人提供一個很棒的閱讀空間，也種下一個種子，留下很美好的印象。種種老公司的好形象為何現在面臨這樣的考驗。以下提出幾個我個人的觀察和建議，也包含部份總結。

這是一個不一樣的年代，媒體很難搞且很嗜血。但偏偏現在媒體並不能掌握所有的東西，所以我要提的第一個建議就是，廣告就是媒體，很多事情各位不需經過媒體，而直接在廣告上面，對網站使用者直接做訴求，例如可口可樂在網路上做了一支廣告，讓大家津津樂道，所以是不需要經過媒體，可直接網路上就一些專業手法提出專業論述，也就是直接向鄉民提出訴求，問題在於手法夠不夠專業，是否可打動鄉民。所以現在公司企業有比以前更多的彈性和空間，而不是受限於現在嗜血的媒體。

第二點想說的是，形象就是內容，所謂改善形象就是要改善各位的內容，公營事業所面臨的危機，現在正是重塑企業文化新的契機，只有在內容和基本精神發生改變時，形象才會發生基本改變，所以如果建築物只是拉皮，而不做內部大幅度觀念上改變的話，恐怕拉皮後不久還會落漆。剛才很多專家學者提到加油站服務的改善或是台電在收費上的改善，如果能把公營事業變成一個服務導向的公司，很多事情就會發生一些基本的改變。如 KPI 改變將會發生一些很基本的改變，這會是一個重大且必須的全新開始，如不跨出這一步，做了很多都只是表面上的改變，而且未必能夠轉變大家的形象。

最近我們在談數位匯流時，常舉的例子就是 Nike，Nike 從一家做運動鞋做運動服裝的公司，因為利用數位的觀念，開始推銷運動手環，可記錄運動資料，進而變成健康管理公司，創造了更多無限的商機。反觀中油卡很多人在使用，但使用時只知道可累積點數，幾乎沒有其他功能，可是使用中油卡的客源相當多，可以在中油卡上發揮多少功能，可以利用中油卡的機制，傳送多少訊息，這在新時代裡面，都可替兩家大公司提供很多服務的想像空間，包括現在媒體也在談 CRM(Customer relationship management)，分析讀者是什麼樣的人，如何為他們提供更精準服務。中油台電的客戶族群是非常龐大，這些海量資料如何來運用，如何推銷，如何提供更精準的服務，都有很多的機會。

最後一點想提的是，中油台電做的是公共政策，而不是媒體政策，最終面對的是消費者，是公民、國民、社會的成員，要以能為這些消費者提供什麼樣的服務，有了這個核心想法轉變時，就算遇到油電漲價，由此核心出發做沙盤推演，後果將會不一樣。

今天參考了各位專家學者的意見，加上媒體人的一些小小觀察，最後提出一些簡略的總結，下午的討論要與各位的書面報告加總起來才會是一個最完整的資料。再次謝謝各位蒞臨與會並提供寶貴意見。

102年8月29日社會溝通會議

【討論提綱】

- 一、總結這一波公營事業形象重創的經驗與教訓
- 二、公營事業的政策行銷與社會溝通：
 1. 組織結構面向的思考
 2. 運作機制面向的思考
 3. 溝通策略面向的思考
- 三、公營事業的危機管理與社會溝通：
 1. 組織結構面向的思考
 2. 運作機制面向的思考
 3. 溝通策略面向的思考
- 四、其他

【會議紀要】

► 主席：項國寧社長(聯合報)

各位老師下午好，今天非常高興也非常感謝大家撥空，來談論一個目前社會大家都很關注的事情，就是公營事業在發展和經營上碰到的一些難題，這個問題過去幾年來一直受到大家的矚目，且具爭論的焦點。

這兩天台電公布即將再度調漲電價，相信這個議題將再度炙熱起來，也將成為大家討論的重心。公營事業，特別是台電和中油，過去幾十年來，原本是兩個跟民生經濟非常相關且受人敬重的重要企業，現在卻變成像過街老鼠一樣，這中間到底出了什麼樣的問題，相信台電中油，包括經濟部都非常關切，也希望能做全面反省與檢討，在這樣的情況下，中技社願意出來提供一個平台，邀請大家深入來探討此問題，思索解決之道。

因整個座談分成好幾個環節，在公共傳播面向上，包括行銷與形象轉變，分成兩次做討論，約在兩週前邀請五位傳播學界的老師，一起討論公營事業的形象問題，包括問題的產生以及如何改善。今天是第二節的座談，主題將以行銷和危機溝通為主，今天都是來自此領域的專家學者，希望大家能幫公營事業出一些點子，幫整個納稅人對重要的公共政策解決問題。聯合報很榮幸能出面來作邀請，媒體常被歸類於製造業、屠宰業和殯葬業。但至少聯合報認為應該做點不一樣的事情，所以非常樂於出來主持這樣一個討論會。

今天的議程，將先請中油台電代表談一談心路歷程與面臨的問題，然後將先從政策行銷方面來談此問題，接下來從危機溝通來談，但都有彈性。在正式開始之前，先請中技社王主任談一下此議題的規劃構思與想法。

► 王鈺鎔主任(中技社)

首先僅代表中技社非常感謝各位專家學者撥空來參加這個座談。中技社是在民國 48

年成立，成立宗旨是引進科技、促進產業發展，人才培育，一路走來也一直從事這三項工作，重點在技術方面。不過在 5-6 年前開始覺得隨著時代變遷，只著重在技術領域對國家社會的幫助和影響有限，故進一步增加一些環境上大家所關切的政策性議題，且有一些技術涵量的議題作一些探討，如過去曾探討過能源稅、環境影響評估、核能等議題，並將探討的結果，把資料彙整分析送給政府相關單位或學校或團體參考。中技社所做的工作都是自己的經費進行，主要是希望能得到一些較中肯、中立的意見，達到客觀目的。

今天公營事業經營發展議題也是在這個思維下展開規劃，這幾年我們就非常關切國家能源議題，加上中油台電是國家能源安全至關重要的兩個機構，所以提出此議題探討，原先的規劃僅就經營管理和政策定位兩個面向，但許多專家學者皆認為光談這兩個面向不夠，一定要談對外溝通，很榮幸能邀請到項社長協助規劃，並邀請到大家協助此議題的進行。

中油台電背景說明

● 陳明輝副總經理(台灣中油公司)

中油當初在 101 年宣布油價合理化時，與台電目前所遭遇到的問題一樣，中油公司所有獎金、經營績效都被拿出來批判，其實當初在油價合理化宣布前，中油也做了很多工作，如找一些具有影響力的高階媒體，或對政府政策較支持的名嘴，希望透過他們向大眾說明油價合理化的做法，但執行過程中也頗受批評，發現此方式也會產生一些負面影響。最後是由董事長或總經理等高階主管出面直接面對媒體說明，發現比透過新聞稿或召開記者會等間接說明來的有效果。

另外在與媒體或民眾溝通的過程中，發現不要站在台電或中油的立場來說明油電政策，而是以同理心的方式，將較被社會大眾認同。發布時機和背景說明都很重要，而且越高階的領導直接與民眾領導領袖說明，其效果似乎較佳。

還有公司在面對危機處理部份，平常內部就有一個風險的組織，是由總經理擔任召集人，每三個月開一次會，評估哪些風險會造成危機，馬上做出對策去處理，例如昨天颱風為例，緊急應變中心就會馬上成立，或是有些消費者問題或陳情事件也會馬上成立應變小組作處理。

此外，在即時回應部份，每天 8 點有高層會議，由董事長主持，總經理、所有副總和民眾相關的事業部執行長都要出席，針對媒體或業務上問題，皆可即時回應處理，降低負面影響作正面提升，所以應變上將比過去較快些。

● 蕭金益處長(台電公司)：

先跟大家報告一下過去幾年來台電的辛酸歷史，台電公司成立至今已 68 年，在民國 92 年前，台電每年盈餘皆有 300-500 億，這些盈餘都是全數繳庫，無法留在台電公司做累積，所以開始虧損後，很快就要把資本額給虧空了。過去 30 年期間因有核能發電，所以可連續 11 次調降電價，但因燃料成本增加，開始虧損後，每次要調漲電價時，都因執政高層適逢選舉關係，就被壓制下來，目前台電負債比已達 91%，如再不解決此問題，台電在 1-2 年以內將會倒閉，雖然大家都認為政府不會讓公營事業倒閉，但事實財

務狀況就是這樣。

現在整個台灣的政治環境，都演變成是政治上的輸贏，而不是對國家社會政策責任的輸贏，所以在社會溝通上面臨一個很大的瓶頸，常常因為社會觀感或民意，在溝通上大打折扣。另外政府在政策上，社會因為民粹，缺少理性的溝通，以現在媒體環境惡化，對公關人員更是一大挑戰。

電力公司在早期承平時期都很賺錢，在社會溝通部份做的比較少，也比較不重視，當然現在環境改變，也要作一些調整，起步晚了再加上環境不佳，所以在與社會溝通層面，碰到很大的挑戰。雖然困難，我們沒有悲觀的權力，也想了很多希望能突破媒體的做法。

► 主席：項國寧社長(聯合報)

謝謝中油台電的兩位代表，各自說明他們的處境與做法，接下來進入我們實質討論。

● 莊春發教授(台北大學經濟學系)

基本上我認為中油台電兩家公司的社會溝通，特別是面對媒體這一塊是不及格。從一個社會敬重的行業，到現在變成過街老鼠人人喊打的對象，兩個單位都要深入的檢討。其實我對這兩家公司都有期許，也有一些深刻的了解，基本上我個人認為要改變這樣的社會觀感和問題，國營事業要拋棄過去高高在上的姿態，採取更親民的態度面對社會的購買者，態度的改變是最重要的。或許兩個單位都覺得很委屈，已經做的很好還被批評成這樣，尤其是對媒體，一個企業要贏得社會的敬重、人民的接受，是要用很平常很親民的態度來面對，以最合理的價格，最好的服務態度來出售產品，尤其你們的產品是非常重要的。比如夏天沒有電我就活不下去，但台電卻施行夏季差別電價，這是我非常深不以為然的作法，夏季對電的需求本來就較大，替代品就少，反而價格上漲，有欺負人之嫌。更何況台電中油之所以國營，在中華民國憲法裡是為了發達國家資本節制私人資本，保障人民生活所必需。所以兩家國營事業需要去做些調整。

另外企業應該誠實為上，特別是經過政府特許的產業，如當初制定油品連動公式時，並未接受我個人建議，將原油 initial price 放進去，現在成為大家最詬病之處；還有政府要求中油配合油價凍漲時，中油不應全部概括承受，而是應該將凍漲成本向行政院要一筆預算過來支應，比如中油賺了 100 億，但因凍漲虧了 200 億，一但概括承受，帳面上中油就虧了 100 億，但實際上中油是賺了 100 億；尤其社會大眾常將中油台塑作比較，認為中油的經營績效比台塑差，但大家忽略中油負擔國內供油任務，而台塑有近九成產品被賣到國外，而且煉油時只要產製利潤高之油品即可，但中油須提供國內工業用之燃料油，生產成本增加，又得負擔偏遠地區供油等政策負擔，所以應該將這些資訊誠實揭露，而不是默默的揹著黑鍋，才不會造成社會對中油的誤解，認為國營事業的經營是沒有績效。

此外要善用媒體功能與社會輿論對話，除了受到主管機關的法令規章規範外，兩家公司也會受到媒體的監督，也就是大眾傳播所說的第四權的監督，這會讓大眾了解政府的施政方向、施政內容、施政的結果和施政的困難，所以媒體的存在會構成政府機關或

企業單位和民眾的溝通平台，完整民眾知的權力與知的需求，所以兩個單位應要更專業的來面對這些問題。如果媒體揭露的是正面消息，應心存感激，如為負面訊息更應用平常心去面對，並虛心受教正面回應，如此一來，大眾對兩單位的觀感一定會改變很多。總而言之，就是不要把媒體當作毒蛇猛獸避之唯恐不及，應當用更正面的迎向媒體的採訪與報導，借力使力，以媒體為平台跟社會溝通，減少訊息的不對稱帶來誤解和誤會。

最後是應該善用媒體做專業主張的後盾，並利用媒體的特殊屬性為自己發聲。個人認為微電視是一個非常好的管道，5-10分鐘就可以把一個概念或理念呈現出來，現在網路發達，影響層面更廣，應好好研究哪一種方法可以讓你們的訊息能夠公正、公平，而且均衡的讓社會了解。

► 主席：項國寧社長(聯合報)

謝謝莊教授，直言無諱，當頭棒喝。接下來請台科大黃丙喜教授。

● 黃丙喜教授(台灣科技大學管理研究所)

因曾在聯合報媒體工作，今天也非常高興能受邀參加此會議。我的看法是，如大環境不改，國營事業要怎麼做都很困難，現在社會溝通要考量的因素比媒體溝通還要複雜，想從政治面、結構面，以及制度化來思考此問題。第一是政治面，如柯林頓政府首位財務長曾說過：只要在民主的社會中，任何東西都會在政治的轄下，所以如何了解台灣這樣的政治環境已經改變，這樣的事實需要很精確的了解到。如同莊教授所言的社會溝通，這還不僅包括國會，還有地方生態更複雜，所以很多決定權並不在台電或中油的董事長，甚至連訊息要不要公佈，都不是他們所能掌控的。

現在名嘴會那麼囂張，學者須負很大的責任，真正的訊息學者都不願意出來說明白，比如說調價部分，世界銀行資料都很精確指出四個國家，這幾年幾乎都沒有通膨，雖然我們會覺得是好事，但站在經濟學的角度來講，這樣不只會逼的國營事業倒閉，也會逼民營企業倒閉，只因政治氛圍，所有政治人物都不願面對去調整合理價格，不願意調整的主要原因是因為薪資沒有漲。以經濟學來說，很多東西都是有先後，需要有人很有魄力的站出來，勢必讓他調漲，所以溫和的調整是件好事，讓企業賺錢把餅做大，就業率上升，薪資也才有可能調漲。而現在很多資訊都是片段，是需要整個去做思考。

最近常發覺馬總統常常講錯話，對照美國總統轄下有16個委員會，是有一群智囊團，而馬總統轄下只有一個國安會，很多事情沒有智囊團深思熟慮考量過。如果這樣的結構不改，常覺得行政院抓不到民意的事件就會一直再重演，而各部會也都有這樣的現象。社會溝通的複雜度要比媒體溝通難多了，表示這應該要有專業的人才，要有一個專職機構來做這樣的事情。另外一大問題是太相信會替他講話的人，道理還是很重要的，比如說在油電雙漲時找了沒有公信力的人，就是找了平常跟單位有合約關係的人，甚至油價公式的訂定人，這樣立場上便會受到質疑，就算他講了100遍也沒用。

另外在制度化部分也應該做調整，除了有專責單位外，人的心態也要跟著做調整，現在很多單位還是有撲火的概念，以為新聞可以壓。除此之外，應把公關式經理調整為總裁式經理，因這樣的職稱任何一個公文都能看的到，可盡早發現問題，盡早因應。

還有就是應該善用外部顧問，危機處理能成功，外部顧問很重要，因為外部顧問才敢講真話，不要用一個與公司有業務或合約關係的人。

危機的產生就是在不適當的時間做不適當的事，還有就是決策錯誤，諾貝爾經濟學家曾做過研究，就是政治的改革要快，經濟的改革則是要緩步調。所以應從結構面作調整，讓大環境做改善，其他比較細節的事情做起來也會比較恰當。

► 主席：項國寧社長(聯合報)

謝謝黃教授，在媒體和實務界待過，提供很多寶貴經驗。接下來請世新大學張依依教授。

● 張依依副教授(世新大學公共關係暨廣告學系)

今天來參加這個座談會，非常有意義，因為國家目前是處在危急存亡之秋，雖然現在做這件事情有點遠水救不了近火，但是有做總比沒有做好。當我初被通知來參加這個會議時，曾很認真打電話到台電中油的公共服務處，與相關的人員作聯繫，希望對兩公司的公關運作方式做些了解，但所得到的答案，讓我聽了以後，感到更無奈。感覺上生活在這個時代，要做事情或講話，要有非常手段和非常的態度。深思後覺得很多事情是屬於管理和定位上的問題，譬如這兩個單位妾身未明的問題，並且這兩個單位在管理上，體制上和體質上若沒有真正的改善，再多的傳播溝通都是枉然。

所謂殺頭的生意有人做，虧本的生意沒人做，而且站在納稅人的角度，很心疼這個國家在沒有錢的處境下，還賣1度電虧1度等狀況。過去台電中油都是讓人印象非常好的單位，但也是在近幾年，因整體經濟狀況不好，媒體揭露兩公司的年終獎金和福利，才讓人改變對這兩家公司的整體印象，讓大家覺得這兩個單位太安逸了。尤其在阿扁時期，高價收購民營電廠電力，更造成觀感不佳。

針對眼前的問題，我覺得兩單位在溝通上，可能因為不是那麼切身、會直接影響到工作權，所以反應常常慢半拍，尤其針對一些不正確的訊息，都沒有立即反駁，沒反駁就表示默認，大眾的誤解就這樣累積下來。而在回應部份也不夠積極，也不夠針對。

還有就是公關應該為善欲人知，就是要強力放送你做了哪些好事。另外一點就是要把漲價調整為「必要之惡」，雖然目前有朝此方向努力，但還是不夠，力度應再加強些，當要調漲的政策一出，同時間就要給辦法，譬如說你一邊道歉，下面就要緊接著說要如何改善，如何改革，希望事情不會再發生，如果沒有提一個實質改革方案，只是強調電費太低所以我們要改，這是不夠的，應還要強調，除了調漲電價外，我還要做哪些改革以為因應。舉一個國外的例子，就是30多年前美國要推展核電，奇異公司和美國原能會都投入很大的資本，當初的文宣把核電廠包裝成比被隕石打到的機率還低的絕對安全，結果三哩島事件發生，美國民眾對核電安全的信心一夜崩壞，這時候就不要再解釋了。以框架理論來說，這時原先的框架崩解了，就要換一個新框架，那就是把核能包裝成「必要之惡」，將核能發電無限上綱到跟「國家安全」有關，當時的中東情勢也有助於此包裝，當時美國位在伊朗的大使館被脅持，中東石油禁運。所以在公關操作下，美國民眾逐漸相信，如果蘇俄把中東油管切斷，美國人連生活方式都要改變(加油困難)，也會

重現第一次石油危機那樣的苦日子。這過程很有技巧的讓美國人相信核電是必要之惡，大家就逐漸忘記核能的安全議題，而轉移到新的議題——國家安全上。台灣的核能議題也是一樣，應該要換一個框架，就是換一個議題。

強烈建議兩家公司在漲價的同時，應該要先有個自省的作法，而不是像以往那樣事不關己的做事方式，應先從內部公關檢討整頓，辦一個自清的活動，獎勵員工講出在他的工作範圍內，有哪些可以改善、節省的地方，建議最好的得獎，然後匯聚所有的建議，戮力改善，真正去做。並將改善的部分，利用媒體對外宣傳，讓民眾認為公司有努力，漲價是必需，而且公司內部也做了充足的檢討，個人認為這將是一個比較可行的方法。

► 主席：項國寧社長(聯合報)

謝謝張教授。接著請文化大學潘教授。

● 潘家鑫助理教授(文化大學廣告系)

過去跟台電已有兩年的產學合作，而今年畢業班同學利用微電影策略，與消費者達到很好的溝通效果。在來參加此會議之前，也先瀏覽了台電和中油的官網，其實已有很多資訊在上面，包括一些影音資料，但自己說自己好的說服力是不夠，還是要有第三方的認同才有其宣傳效益。

建議可進一步做產學合作，如微電影的策略，而在現今網路的時代，內容才是王道，像台電中油的形象廣告大多是在說他們自己的故事，但對一般消費者來說較不關心，消費者真正關心的還是跟自己利益有關的，所以在溝通訊息裡面，如微電影會藉由一段愛情故事或庶民生活的故事，來做媒介傳達訊息，如此較能與消費者做溝通。所以台電中油除運用自由媒體之外，還可藉由一些微電影策略，或是傳統上說的置入性行銷，現已改為品牌娛樂，來吸引消費者的注意。。

► 主席：項國寧社長(聯合報)

謝謝潘教授提醒我們內容是王道，在內容上做些巧思將會找到更好的溝通辦法。

接下來是第二輪發言，各位老師可就第一輪其他老師的發言做些互動，或是提供有別於第一輪的面向，或針對原訂的危機溝通做發言，皆有相當的自由度。先請莊老師。

● 莊春發教授(台北大學經濟學系)

兩個公司的公關團隊所面對的不是個人或沒有組織的民眾，而是一些社會團體，這些社會團體都是有組織的，所以以後公關部分應對社會團體做重點發揮。例如中油的環保問題和台電變電所設置問題等等。

公關是很專業且複雜的工作，不應等閒視之，認為只是附屬的，其實他是具有相當的專業，所以必須要分工。而公關的成效通常都是事前三分功，事後三年功，很多事情都是事先預防比事後補救容易的多。而且要很專業才能幫公司包裝形象，並幫公司與媒體民眾做溝通，這些都需要專業的公關人才才能做到實質效果。

剛剛中油提到公關的工作有部份是從弱勢團體來做，這是比較深耕並長遠的作法，但在此時是否合乎時宜。目前首要工作，應對公營事業盈餘虧損作研究，當國營事業有盈餘時，是否全要繳庫，還是能保留一部分盈餘在公司內部，當配合政策任務而造成虧損時，都是公司自行負責嗎？還是應由行政院編列預算做支應？這樣的制度操作確實有必要先做檢討，凡事欲則立，不欲則廢，很多事情也都要預先做準備，不然事情發生要補救就很困難。像台電再虧損下去就要破產，如不想辦法挽救，將成為國際上典型的負面範例，更嚴重的是如沒電沒油，大家要怎麼過日子，這是需要大家集思廣益想辦法來解決的。

● 黃丙喜教授(台灣科技大學管理研究所)

今天參加此座談，有兩個心得，一個是學者是很有用的，另一個是媒體也是很有用的。因為危機和風險是一個動態的結構，原因是很複雜的，所以台電和中油會虧損，絕不是一個單一條件，是很多因素所造成，需要很理智的透過內部分析，和外部顧問，將造成的原因排成優先順序，來作一個處理。

剛才張教授提到的框架理論很好，像去年總統宣告說要救台電，說明漲價是要救台電和中油，這個框架就鐵定完蛋，結構不對就一定輸，應該是要救國家救產業，救大家的前途，這才會是一個好的結構。但這樣的東西，往往處在那樣危機中的人是看不到的。隨著時代變遷，媒體在改變，坐的位置不同思維也會改變，這是無法解決的事情。面對外在環境這樣的大改變，內部環境也要做調整，所以公關部門應重新定位，

當面對不理性的群眾時，更應該要用理性的方法，找到可以詮釋的管道。危機處理時，應先砍自己，以示宣示。而且利用心理學的一些學理，運用在危機處理上是非常有用的。傳統的經濟學認為人在做經濟行為時是理性的，是自律的，且一旦做了決定就不會改變，但一位諾貝爾經濟學得主推翻了此理論，發表人愈是在高度不確定情況之下的心理反應，都是從情感而不是理智出發，也就是說現在處理危機的人，所需要的專業知識要越來越廣泛。

建議公關的專責單位，要把組織功能做結構性調整，這是短期內就要去做的事情，而長期和大環境部分，則要善用外部連結來做支援。所以不要相信有特效藥，不要急就章，應從內部做改善，善用外援來輔助。

● 張依依副教授(世新大學公共關係暨廣告學系)

我再補充兩點，希望兩大民營事業要明白，今天做的情況是魚死網破的事，必須要迎頭面對這樣的改變，否則將雙輸、全輸，連台灣人民一起輸。所以想建議一個比較宏觀的視點，就是今天在傳播方面做的事、說的話，都要往一個較高的框架去連結，這樣比較有感情，人民也比較會有共鳴，認為你提出的訴求點是以它做出發的，所以要靈活的運用很多如：幸福、民主、獨立、博愛、和平、和諧、幸福、崛起…等等，這些都是很好的「框架」，而且要盡量跟這些框架作連結，讓自己做的事有正當性，這是一個最高指導原則。

而比較微觀的建議是，中油台電即將面臨退休潮，裡面有很多非常優秀且有經驗的

人員，像香港警察局就永遠會跟退休警察聯絡，傳承他們寶貴的經驗、知識與人脈，所以對兩個公司的退休人員而言，這個人才經驗的寶庫也要密切聯繫，多向他們討教，善用人力，個人認為台灣高等的教育是差勁的，下一代有點撐不起來的感覺，上一代的經驗與精華，要做傳承。

最後想建議的是，很多事情都需要跟媒體合作，像今天討論的很多事情，如果沒有媒體的放送和傳播的話，也無法引起中油台電，甚或大眾的注意，所以有些時候要跟媒體合辦，才能有效益。

- **潘家鑫助理教授：**

在消費者的行為研究中，所發展出來的框架效果，就是在說明消費者是如何來處理資訊的，其實消費者對資訊的處理不太會去花太多腦筋，純粹就資訊的易得性，而做出反應，包括記者也是一樣，記者在截稿的壓力之下，也會有如此的反應。舉一個賣場肉品標示的例子，同樣成分的兩份絞肉，只是在標籤上分別標示一個是含 50% 的肥肉，另一個標示含 50% 的瘦肉，結果民眾大多會買標式 50% 瘦肉的絞肉，也就是說明，消費者對數字多不太敏感，所以對複雜的公式，很多民眾是看不懂，需要媒體來做詮釋，或是闡述的框架，當消費者在面對複雜的資訊時，會接受哪一種框架，是台電的框架？還是消基會的框架？一個正常狀況，新聞媒體應把所有框架都呈現出來，讓民眾自己判斷接受哪一種框架，但事實上卻未必如此。所以在危機處理時，更要用簡單方式去呈現訊息，才容易讓消費者接受並理解。

但另一方面消費者的記性並不是那麼好，每天接受真真假假訊息，到後來已分不清其虛實。其實有時形象的塑造也是如此，像微電影策略所呈現出來的多為虛構的故事，但民眾接收這樣的訊息之後，久而久之就會變成是他個人的經驗。

- **莊春發教授(台北大學經濟學系)**

最後要提醒兩家公司，第一不要認為可花錢消災；第二媒體朋友不是好摸頭；第三是應要分層負責，並訂定危機處理的作業程序，讓大家有機制可遵守。

- **黃丙喜教授(台灣科技大學管理研究所)**

很多高階主管會認為媒體是可以買賣，對於媒體的價值和生態完全不了解。其實媒體是一個社會公器，有其價值，可以做溝通講道理，像李國鼎先生對媒體的用心是很值得學習的。媒體是所謂的第四權，要用對的方法去跟媒體溝通，要對媒體有信心，並找到與他溝通的方法，這才是一個確實可行的。

- **張依依副教授(世新大學公共關係暨廣告學系)**

還有就是任何政策不管好壞，都應該「教育」民眾，把事情的「因果」(consequence)告訴大家，而且說明的時候要很「具體」，很貼近，而不是很抽象的，非常遙遠的來說明，風險溝通時，尤其需要這樣。講話時要有技巧，要非常具體，能近取譬，找近身例子來說明。

➤ 主席：項國寧社長(聯合報)

非常謝謝幾位老師非常直率且中肯的發言，接下來請中油台電代表，就剛才幾位老師的發言，作一些互動與回應。

● 陳明輝副總經理(台灣中油公司)：

很謝謝各位老師點到兩家公司在專業上或對外溝通的一些盲點和不足的地方。關於莊老師提到，油電補貼部分，政府的政策是非常清楚的，補貼要由油電公司負責，虧損也要自己想辦法，其實中油在民國 96 年時就曾凍漲過一次，但元氣大傷是在 97 年時的一次凍漲，一年就把資本額全部虧光，若不是歷年來保留盈餘有 600 多億，以上市公司作法應該馬上清算、重整，到現在中油負債比已達 70-80%，很多都不是中油應該負擔的，如扣掉一些政策負擔，中油是有盈餘的。這些資訊其實都有對外公布和傳達，但外界還是不相信這些數據，包括購油購氣的數量和價格，原本受限於合約不能公佈，但現在中油官網都有公開，盡量做到資訊透明化。

另外黃教授提到對外溝通部分，在組織和結構上需要再調整，包括權責單位應要晉用專業人員，做背景說明時能更專業，並盡量從民眾角度做說明，以及運用簡單明瞭詞彙做溝通。

還有張教授提到的框架理論，是我們重來都沒想過的，很謝謝張教授提供此論點，讓我們可多加思考如何做因應。

潘老師提到微電影部分，目前已與魏德聖導演連繫，規劃合作事宜。日後也可朝向與學校合作微電影的製作。

最後很謝謝各位老師提供許多有用並寶貴的意見，讓中油再加強改進的地方。

● 蕭金益處長(台電公司)：

非常感謝各位老師提供許多寶貴意見，如馬上可以做的，我們會馬上著手進行改變。剛剛莊老師提到夏季電價和非夏季電價，有欺負民眾之嫌，想藉此說明一下，因非夏季多用核能和燃煤做發電主力，但夏季是用電尖峰，需再加上燃油或燃氣，發電成本相對較高，所以售電價格高，並以節能來看，也希望以價制量，來降低尖峰負載，所以是制度設計上的主要用意和精神。

而核能部分，台電公司已對核能後端處理費用進行提列，並與國外費用相似。而談到睦鄰費用部份，我想是中油和台電的痛處，照理說如連續虧本，應可暫停睦鄰費用的支出，但一暫緩各界的壓力就來，所以從今年開始，每年約有 30 億經費，將以每年打七折方式遞減，讓民眾漸漸習慣睦鄰費用的減少。

與外部連結部份，最近也聘請一位資深媒體人擔任顧問，並導入議題管理，善用外部支援部份也會多聽從黃老師的建議。

在有關產學合作部分，台電跟潘老師也做了很多，不僅與文化，還有世新、政大和崑山大學都有產學合作，學生也都有很好的創作和創意。

張老師也提到要盡量把正面訊息揭露，我們與中油一樣一直很努力要將正面訊息廣為宣傳，但碰到的瓶頸很大，台電的作法是針對外部傳統媒體長期經營尋找突破點，並內部自行建置一個 taipower.tv 的 youtube 影音網，每天都有一部新的影片上傳，另外我們自己也成立網軍，針對網路上的各種管道，直接跟網民作對話。這些就是我們在突破傳統媒體困境之下，想出來的一些解決辦法。

- 張依依副教授(世新大學公共關係暨廣告學系)

想補充一點，就是建議兩家單位，不要害怕講不好的消息，有時要試著去拆解別人的框架，因為別人也是會框架的，例如對方說核能不安全，你可以反問說為什麼日本、南韓都有五十幾座核電廠，我們才第四座都不行，這就是換框架，也就是拆解別人的框架，換成對自己較有利的話題，轉移視聽。

主席總結

► 主席：項國寧社長(聯合報)

謝謝各位與會者，今天下午用了將近三小時的時間，接觸到很多層面也探討了很多問題，總體來說，老師提到大環境問題，也提到政府結構問題，中油台電是企業，但上面還掛了國營兩個字，這就牽涉到這兩個企業是否能按照一般企業做法和角色來經營。另外還有公營事業本身的問題，以及媒體生態問題。今天談了這四個層面的問題，每個層面都有其困境，是否能被解決和克服，在座老師都提供很多建議，而且提供了書面報告，相信裡面有更清楚的闡述。

我想提一個關於國營企業怎麼看待公關這塊東西，剛才兩公司都表明會聘請大傳等相關專業的老師，提出符合實際情況的建議。我想說的是，在各自工作的結構裡面，在公共事務這一塊，是否在組織結構上有更重要的位置，如黃教授所說，若把公關機構當救火隊將永遠無法解決問題，問題是在各自的機構裡，公共事務這角色能否進到高層決策，而不是發生問題時再來救火，以美國國務院為例，國務卿做重要決策時的所有會議，主管公共事務的助理國務卿一定在旁做提醒，推測決策定案後之輿論反應和影響，這時就會有一些事前的建議和作法出來；如決策做下去後再來救火，就這件事情而言已屬非常末端，很多影響已造成。我覺得政府很多機構，不光是國營企業，應該都有這樣的認識。這是從媒體角度來看這樣的問題。

再來就是媒體生態部分，有正面也有負面，負面的角度就是在這麼小的市場，有這麼多的媒體在競爭閱報率、收視率…等等，造成媒體會追逐一些譁眾取寵的事情，這也是多年以來社會對媒體最詬病之處，最終的問題是在市場結構問題。而正面的部分是，有些事情是可以溝通與討論的，問題是要從哪一面向和哪一個事情發生的時間點，與媒體進行溝通。

我覺得今天下午的討論相當有意義，提供一些比較超然角度的建議，或許對兩家公司而言，一下子無法做到，但我想中技社本來也是盡一個建言的角色，希望有些問題能從根本上面得到一些解決的方法，至少有這樣的平台，可以提供一些建議，希望一些事情能得到一個比較圓滿的解決方法。再度謝謝各位下午撥出的時間。

附錄四

油電定價是「經濟價格」？或是「政治價格」？

許士軍博士

元智大學名譽講座教授

刊登於遠見雜誌 2013.11 月

在社會上，我們經常會聽到掛在許多人口頭上的一句話：「事實和理論往往是相反的」，接下來，便是這樣一個結論：「你怎麼能照理論做！」這一違反常理的主張，表面上似乎只是一種茶餘飯後的隨口評論，但深一層想，卻可以發現許多俯拾皆是的實例。

不管理論或實務，責任分明乃是顛撲不破的道理

譬如說，任何組織要能有效運作，必須權責相當，尤其責任分明，應該說是顛撲不破的道理，然而從我們現行的憲法，到採購法，勞基法等等，在實務上似乎都朝著相反方向去做。在這篇短文中，所要探討的，又是一個現實的例子，就是公營事業定價，發現在理論和現實間存在有多麼大的差距！

理論上，價格乃是支配人類經濟行為，尤其資源調配的關鍵要素。依照個體經濟學(microeconomics)的價格理論(price theory)，基本上價格乃反映市場供需，但是為了達到某種有利於國計民生的目的，因而採取某種措施予以干預，產生對價格的影響。重要的是，這些措施仍然不能違背經濟學的基本道理，這是屬於「經濟政策」(economic policy)的範疇。

再依行銷學中的定價理論，價格之決定可以依成本加成，也可以依照其在顧客在心理或社會價值高低；同時在有競爭狀態下，必須參考競爭者之定價，然後個別企業再遵照本身之策略或經營模式選擇某種定價方式和價格。重要的是，在這背後幾乎有一條經營鐵律，就是對於企業而言，所收取的價格不可能長期低於成本，這不但是在事實上做不到，也為法律所不許，這種企業必須清算或倒閉。

在讀者心目中，上面這些道理幾乎等於人要呼吸空氣和吃飯才能存活一樣地顯然，說了多餘，也只是浪費寶貴的篇幅和紙張而已。

在「經濟理論」下的電價訂定

然而，讓我們將這些道理和目前發生在公營事業中有關油電價格的訂定對照來看，卻真的發現有和理論相違背的現實。以電價來說，十年來每度電發電成本由 1.87 元增加到 3.04 元，相差 1.17 元，漲幅為 63%。然而在同一時間內，每度電之售價卻只由 2.07 元調整到 2.72 元，只增加了 0.65 元，增幅只有 32%，由於此種成本和價格上的巨大差距，造成台電由 2003 年的稅前盈餘 318 億，到 2012 年卻發生 616 億的虧損。分析這成本之增加，主要來自燃料支出的高漲；具體來說，十年來燃料成本由每度電的 0.59 元增加到 1.49 元，漲幅高達 2.5 倍之多。至於其他成本，如運維費和折舊兩項支出，在同期內反而由 0.92 元減少到 0.82 元；至於其中的用人費，並未如社會上所想像的大幅增加，而是由 0.21 元減少到 0.17 元，在每度發電成本中所占比例，也由 11% 降到 6%。換言之，即

使將用人費歸零，仍然無法彌補燃料成本的增加，台電的虧損顯然這不是一句「提高經營效率」的口號所能解決。

這種定價，無論照經濟理論或是行銷策略，都是說不通的，然而它卻是一個活生生的現實，這證實了「理論和現實是不相符合」的說法確是有道理了。

在「政治理論」下的定價

但如依哲學家黑格爾所說的一句話「凡是存在的，都是合理的」（這裏的「理」不是「應然」而是「實然」）。這種違背經濟理論的現象，又怎樣使它合理呢？

這個道理，乃來自支配當前台灣社會運作的「政治理論」，可以給予這種矛盾現象一種合理的解釋。這種「政治理論」，依英國古典的說法，「國會除了不能將男變女，女變男外，什麼都能」，或是照台灣政客口中的「民之所欲，常在我心」的符咒。了解這種道理，對於目前出現之這種定價，也就可以了然於心了。原來價格有兩種，一種是「經濟價格」，一種則是「政治價格」。

政治價格乃建立在選票政治或民粹上。基本上，沒有消費者會喜歡漲價，漲價本身造成「民不聊生」的罪過。像前些日子，超商要調高咖啡價值或「鬍鬚張」調整魯肉飯價格，也都引起媒體一陣撻伐，更不要說要調高公營事業產品或服務價格了。

當兩種理論發生衝突時，在短期內政治力量是可以超越經濟理論的。尤其政府在民意和所謂「輿論」的壓力下，用政治力量對公營事業價格進行凍漲，似乎是理所當然的事。記得在公營時代的台灣肥料公司，就曾經在十年內將肥料售價降達十三次之多。在政治上這是為了照顧農民，這種降價，當然是順乎民情和輿論的合理作法。

在「政治價格」下的定價機制

問題在於，在「政治價格」下，使得企業收入長期低於成本，除非人們能夠設計一套機制，讓這種價格能夠運行下去，否則沒有一家企業能夠存活，也不會因為加上「公營」兩個字，就能逃避這一宿命，這是我們社會必須面對的殘酷事實。

讓我們再回到經濟學的基本原理，有關財貨分類，一種是經濟財，一種是公共財；前者必須依照市場機制運行，也就是我們一般所瞭解的供需與成本上面的道理；後者如國防治安、國民教育以及道路設施之類，經由國家財政預算負擔。

依照這種分類，企業運作應該是依照市場機制，所採取的，乃是「經濟價格」；反之，而屬於公共財的，則由政府財政和預算負擔。依照這種邏輯，如果油電這類產品服務是屬於「政治價格」的話，則不應該由公司組織負擔，應該改由政府機關提供才算合理。

然而，我們必須考慮到，一般而言，政府機關在經營效率上必然不如企業，因此要顧及效率要求，則可以在電力供應機制中，將屬於政治價格部分和經濟價格部分切割開，盡量將可以依賴市場和企業原則運作的部分，採用企業經營方式，而縮小由政治價格運作的範圍。

「產銷分離」應是一種合理而可行的設計

依照上述原則下的一個具體作法，就是採「產」「銷」分離設計。將「發電」部分，採取民營化並開放市場競爭，讓發電業者有如政府「代工」，它們必須發揮最大效率並藉以存活；在「售電」部分，則由政府單位，一方面向民間依市場競爭方式購入電力，

但在另一方面，則可根據政治因素——例如「公平正義」原則——訂定供應市場價格。在極端情況下，甚至免費供應都未嘗不可。

至於在付給民營產製之價格與政府售價間之差額，則由政府編列預算，經由民意機關通過，由人民負擔；該負擔多少，就負擔多少。本來「天下沒有白吃的午餐」，如果照目前這種責任不清的情況下，連年虧損的公營事業最後必然倒閉，其後果一樣要由人民承擔，何不從制度設計上，「市場歸市場，政治歸政治」，將企業和政府的責任「涇渭分明」，弄個清楚呢！

附錄五

「兩岸公營事業管理與改革」一書序

許士軍博士

元智大學名譽講座教授

西方在中古時代末期，有人提出了「凱撒的，歸凱撒；上帝的，歸上帝」的呼喊，建立起政治和宗教的分野原則。同樣地，「經濟的，歸經濟；政治的，歸政治」也可以說是近年來世界上如火如荼所進行的公營企業改革—甚至民營化—的基本理念。原因是人類社會中，經濟活動和政治活動—雖然兩者都有存在的價值—但各有不同的規律。然而，不幸的是，人類在甚大程度內，企圖以政治規律強加於公營企業身上，使得公營企業徒有「企業」之名，而無「企業」之實。所謂「企業」之實，就是按經濟規律去經營。在這方向上，有人提出「公營企業」企業化的主張，就是保持公營企業之所有權歸屬，但是應照經濟規律去經營；然而事實顯示，所有權的型態和企業經營方式是難以分割的，因此認為，要公營企業能轉級到企業化，必須走上民營化的途徑。

所謂經濟規律，其源頭和發號施令的機制，就是一般所稱的市場機能。這一機能的奧秘，就是它能透過價格的信息告知個別企業該怎樣經營，其實還不限於告知，它還能夠進一步透過盈虧作用以獎勵做對了的企業並處罰做錯了的企業。理想的狀況是，一方面，我們要創造一個不受扭曲的宏觀市場以發揮其有效的經濟功能；另一方面，個別企業依照這種市場所發出的信息去經營以獲得其應有的報酬。在此所謂的經營，包括了各種生產要素的取得，也包括其產品和服務的提供。只有在市場機能失效的狀況下，例如獨佔和壟斷，環境保護，消費者權益等方面，才需要政府和社會的介入。

公營企業之所以不能照經濟規律去經營，基本上乃出於幾種狀況：第一是它做了本應屬於政府該做的事，此即所謂「政策性」任務或目的，以台灣地區的國營事業而言，以低廉的肥料和油電去補貼農漁民，然後又以低廉的天然氣去補貼製造肥料的國營企業；或是以高於市場價格收購農產品以增加農民收益。在此並非說，這些政策有何不當，那是另外層面—或是政治或是政策層面—的事，如果將這些任務強加於企業身上，必然干擾其企業化經營的原則。

第二，即使公營企業設有這些政策性任務，但由於所有權在理論上歸屬全民所有，由誰代表人民監督以及如何監督，又帶來所謂「負責與自主」(accountability and autonomy)的拿捏問題。國營企業不能不受監督，一般而言，有其行政上的主管機關，還有高度政治性的立法或民意機構，直接或間接地行使這種監督權。然而很不幸地，在多數情況下，這些監督機關所採評估標準往往和經濟與市場法則相衝突，甚至為了政治利益導致對企業經營進行不當的干預。這也說明了，為什麼台灣在追求國營事業企業化多年之後，發現一項事實，除非將這些事業予以民營化，幾乎是不可能達到企業化的境界的。

以上兩點原因，基本上說明了，台灣的公營事業在管理制度上所做的種種努力，自推行目標管理、整體規劃，到用人費率、責任中心以及事業部組織種種制度，都不能帶來預期的企業經營績效。其中，中鋼公司的成功，只能說是代表一個天時、地利和人和的特例，這種成功個案不但很難加以複製，而且難保日子久了不會變質。這也說明了，即使如模範生的中鋼公司還是走上民營化的歸宿。

如今台灣公營企業所面臨的，並非應否民營化的論爭，而是如何才能將這些企業妥善地予以民營化的問題。這裏所包括的問題，自民營化的目的、民營化方式、現有政策任務的轉接，員工的權益維護與補償，到由那一層級政府機關負起民營化的規劃和執行專責，資金的用途與調度等等。儘管世界上有關這方面的經驗和案例已極豐富，但是各國背景和狀況不一，未必都能適合台灣的需要。最近經濟部特別邀請趙耀東先生主持一個「國營事業民營化諮詢委員會」就所有這方面的重要問題，歸納本身已有的和國外經驗，進行探討並提出建議，這一報告業已於本年元月底前完成，很可惜未能納入本書內容之中，相信日後的探討必可自這一報告書中獲得許多寶貴的資料和經驗。

儘管海峽兩岸情況有許多不同之處，但就公營企業改革而言，確如本書在大陸出版的書名中所顯示，乃是海峽兩岸的共同課題。事實上，在許多實質問題上，就個人所參與的多次研討會所感受的，頗多異曲同工或似曾相識之處。個人自近四十年前在王雲五教授指導下習作「國營事業之監督」一書出版以來，先後曾服務於公營事業行政主管單位並濫竽多家公營事業董監事，亦獲有機會參與公營事業經營與管理改進之顧問諮詢工作。可以說對於公營事業的改革抱有極高的學習興趣，因此近承中山大學管理學術研究中心劉常勇教授見示他所主編的「兩岸公營事業管理與改革」一書感到十分興奮，這本書內收集了海峽兩岸知名學者撰述有關經營事業管理與改革論文二十二篇，不但匯集了兩岸的經驗而且自不同層面進行深入剖析，見解各有精到，評論之後感到十分欽佩。劉教授吩咐我寫幾句話，不敢稱序，不過藉此機會表示對於各位作者的欽佩，尤其對於劉教授和他的同事為促進海峽兩岸學術交流所投下的心力，表示個人衷心的敬意。

附錄六

政府公共服務的年終績效評價問題

林建山博士

財團法人環球經濟社社長兼公共政策研究所所長

立基於儒家經濟的東方社會，例多習慣採用年終獎金方式，作為工作表現的一種酬報；年終獎金在本質上幾乎等同於績效獎金。但是，這對於以提供公共服務為基本任務職責的政府行政單位(部會機關)，以及政府作業單位(附屬法人與國營事業)，是否也同樣可以一體適用，則頗有商榷餘地。也因此，年終獎金問題不免迭見社會民意事前事後的詬言疵議；此即表示，有關政府依法提供公共服務，各機關單位所採績效評價與年終獎金核發標準，一直存在諸多可以探討的問題。

年終豐厚高額獎金「悖離社會觀感」

就在今年度最終幾個禮拜間，整個社會又例常地為國營事業等的「豐厚高額」年終獎金，沸騰熱議。

立法院財政委員會乃在 2013 年 12 月 18 日邀相關財政經濟相關部會報告國營事業績效、考績獎金發放要點。因年終獎金最多可達 4.6 個月，領到一筆年終獎金「竟」可超過許多 22K 上班族之全年所得，「悖離社會觀感」，被視為不合理；由於過去立法院決議，曾經要求國營事業「有盈餘才能發放」績效獎金，且加上考核獎金，頂多不能超過 3.2 個月；但中油、臺電、自來水等公司都有巨額虧損，2012 年度最高竟然還可以拿到 4.1 個月，以致財委會決議再度提案「建言」，要求未來須納入失業率及其他足以反映整體經濟情境的參數如「經濟成長率」，或者直接參考產業狀況，像中油可參考石化業平均利潤水準，調整年終獎金發放。

2014 年合計發放 306 億餘元

行政院才在民國 102 年 4 月 3 日修訂「公營事業機構員工待遇訂定基本原則」，包括經濟部、財政部和交通部等主管機關，也配合修訂所屬事業經營績效獎金實施要點，並且追溯至 101 年 1 月 1 日起生效。根據行政院訂頒的「基本原則」，國營事業年終獎金包含考成獎金與績效獎金，在考成獎金方面，最高甲等年度考績發給兩個月，乙等發給一個半至一個月，考績丙等不予發放；在績效獎金方面，是以盈餘為前提，最高可發給 2.4 個月，若獲選為「特優」績效者，則又可獲加發半個月，也就是說，國營事業獎金，合計最多可以拿到 4.6 個月，最少約可拿兩個多月；但發生虧損，依原則不得發放；合計 21 家國營事業在 2014 年總共應發放 306 億餘元的績效獎金。

預算早已明訂 必須發給

因此，依 101 年度績效，五大部會附屬的國營事業獎金，約可領 2.8 至 4.6 個月不等，平均每人所領最低 11 萬，最高可達 36 萬。中央銀行、中央存保公司、台灣金控、土地銀行，以及桃園機場公司、中華郵政、台灣菸酒、財政部印刷廠等都有 4.6 個月年終獎金；以中央存保公司、輸出入銀行可領 36 萬居首，港務局可領 33 萬居次，土地銀行、中央銀行可領到 32 萬，台灣菸酒公司亦可以領到 27 萬元的國營事業年終獎金。

儘管說 2013 年 12 月 18 日立法院財政委員會最後通過提案，係基於考量社會觀感，建議未來國營事業年終獎金發放標準，應該與經濟成長率連動，若未能達成，則需予以「集體懲罰」，就全體國營事業大砍獎金。但是，審計部審計長林慶隆表示，依據相關規定，早在政府編列預算之時即已明訂，國營事業績效未達標準，就不會發放獎金，而在最後決算之時，政府還是必要考量政策因素，適當發放國營事業年終獎金。

經濟逆轉 激烈了問題的爭議性

80 年代以前，臺灣經濟從窮困落後到起飛躍升，民間部門發展遠超過公共部門成長，社會薪資所得水準亦遠超過公共部門之水準與成長率，以那個年代的時空環境背景，整個社會上下，對於政府機關及附屬法人與國營事業，其施政績效乃至年終獎金，究竟如何評核決定發給？核發金額多少？幾乎都不予在意，亦無所置喙；然則，自從鎖國政策以來二十多年間，因為經濟情勢一直不佳，民間部門發展，尤其停滯萎頓，乃至幾乎年年，特別是針對於政府附屬法人及國營事業年終獎金的核發，總是越來越發引起民間部門的注意，甚至於迭起爭執與民怨。而在今年，更因為油電雙漲衝擊效應激化，臺電中油「政策性虧損」遽然擴大，更加上民間部門薪資二十年滯悶未變的反襯，尤其更加激烈了問題的爭議性。

自由競爭市場經濟指標的邏輯謬誤

但是，政府附屬法人與國營事業在本質屬性，以至職能任務上，究竟與自由市場的民間機構之企業廠商公司組織，有根本上之不相同；跟其他多數有經驗的國家情形一樣，政府附屬法人與國營事業，都是國家政府替人民社會提供公共服務的另一個手腳臂膀，其實還是「準政府機構」或是政府行政部會為落實執行行政務所延伸設置的「作業單位」(operating unit)，本質上就是政府體制架構中的一個部分，其所提供的產品服務，要不就是「政府另類稅收事項或歲入來源」，要不就是「政府公共服務的自營產製、配售與提供」，後者狀況尤以獨占性產品服務為然，但不論是屬於收納或支付性質的產品服務，其實質都終究是政府一體施政的一部分；而這些政府附屬法人與國營事業所提供的產品服務，無論其數量(水準)與價格(費率)，絕對大多數都是屬於「政治性價格」(political pricing)「政策性費率」(regulatory fare policy)「政策性品質水準」「策略性供給數量」所取決設定的產物，本就不應該將這種理則之下的「公共服務品項」提供，視為等同於一般可自由競爭的市場經濟數量或市場經濟價格(competing market pricing)一樣，予以看待和評論。

因此，今天行政院當局與最高民意機關立法院財政委員會，竟然還是一直因循延用「既不允當」「亦不合乎政治經濟理性」的「營業量值額度大小」或「盈餘虧損多寡」

之自由市場經濟指標，來決定這些「準政府部門」之施政績效，並作為年終獎金多寡的給予基準，根本就是一種政策性謬誤(policy fallacy)；即使今天，既有藍綠立法委員之共同建議，要將評量指標轉軸改為讓政府附屬法人與國營事業年終獎金給付，可逕與每年GDP 經濟成長率連動方式，其實也同樣都是犯了相同的邏輯謬誤。

供給面思維的「生產工廠績效評價方式」 才是允當作法

90 年代以來先進社會的先進機制，給予政府績效或負有公共行政或政策任務之準政府機關的績效表現，所施行的稽核評量，或給予工作績效良否的獎勵懲罰，其實，都已揚棄了「營業量體多寡」、「財務盈虧大小」或「運用資產報酬率高低」之類的需求面「公開市場績效評量方式」，也就是無論在實物經濟市場或在政治經濟市場，政府監理早已不再採取民間經濟部門所適行的評量指標與評量方法，而是轉為採取供給面思維的「生產工廠績效評價方式」。

這一轉變的背後，就是因為深切體認，所有政府機關單位依法所提供的有關公共服務，其在社會市場上的流通配置，無論是數量或價格的取決，都是出於政治的，政策性的決定，根本就不是經濟的，更不是市場的決定。

今天，尤其是在臺灣，政府附屬法人與國營事業的職能角色，全然都祇能算是公共服務之「承包訂單的產製工廠」而已，根本不是「自由公開市場的行銷部門」；基於這種基礎論述，亦惟有採用「委辦工廠」的角色定位，來評論這些機關單位的績效表現，以及績效獎金核發，才是主政當局的務實允當作法。

施政之不中斷 是首要評量指標

目前，從生產工廠績效評價方式思維，所採行的重要公共服務績效評量，主要透過三個面向指標的評價。

第一個先進社會先進機制所採用的績效評量指標是「公共服務之穩健不間斷性」(continuousness in stability)。今天被普遍採用的這項首要績效評量指標，其實是由美國克林頓政府(President Clinton)在 1996 年 7 月 15 日簽署的第 13010 號總統令(*Executive Order 13010 — Critical Infrastructure Protection*)所創導首揭，第一次納入「不中斷之政府施政」(Continuity of Government)作為政府之首要國家臨界基礎建設項目，而後被引申成為多數先進社會政府部門參採的「公共服務之穩健不間斷」(continuousness in stability)，作為關鍵績效評價指標(KPI)。

這項指標的實務運用，譬如，今天在臺灣，若要面對自然獨占的油電公用事業，予以有效績效評量，卻因為油電事業，所適用的並不是自由開放市場價格，而是「政策性的政治訂價」，亦就是臺灣油電費率的設算決定，乃由政府行政部門依其「政治正確性」所拍板，而不是由於根據真正自由市場供需情勢而取決，理論上就不應該使用營業盈虧或參照產業同業平均獲利率之類評價，而應該採用「公共服務之穩健不間斷性」為指標才對，例如，評看臺電公司的公共服務績效就應該以「年度停斷電次數」來予衡量，比起採用「電費收入的多寡廉貴」來衡量更為恰適；用相同的思維，面對行政機關的績效評價，則應該取其有關公民服務界面的「服務空缺停怠」時間長短，來評價其為民服務

績效更為合宜，例如，對於中央氣象局之績效評價，就該當如此，而非就其販賣氣象資訊之營業所得多寡為決定。

凡此種種，無非就在彰顯這一「公共服務之穩健不間斷」指標的適切性。

服務內涵品質的透明一致性

其次一個的績效評量指標是「服務內涵品質良窳」(content and quality)，即其耐用、穩定、恆久一致性、無缺點、使用者的理性或感性滿意度、可透明評鑑性。這一內涵品質標準指標，依各種附屬法人及國營事業，乃至各種行政機關的屬性特質、職能任務、職能專長特色的不同，而會各有必然的差異性存在，但其關鍵指標所代表的本旨意涵，則都應該是一致的。

譬如，主計總處與經建會有關經濟成長率預測值的高低好壞，必然會高度影響年度行政預算編製與執行，施政事項的抉擇與規劃、投資及稅收預期，甚至於民間投資營運的大轉向，其預測值的過高或過低，當然都代表了各該項公共服務的品質欠佳、績效不好；與此相同的評量指標方式，也當然應該適用於準行政機關的各種附屬法人及國營事業績效考評。

再例如，即將改制為勞動部的行政院勞工委員會，應該是綜理全國人力資本或整體勞動力事務的最高主管機關，其績效表現應該是在於全國整體人力資本的升級進步程度與合理配置及動員利用狀況，而不是祇有限縮在「救濟弱勢勞工」「照護體力勞動力」「失業救助金發放額」「失業率高低減降數」，更不可以竟然化身為與企業家老闆對抗的「全國勞工的總代表」或內閣部會中的「全國總工會」，而完全扭曲了政府機關提供公共服務內涵品質的本旨。

任務目標達成率及員工生產力

第三個先進社會先進機制所採用的績效評量指標，是「任務目標達成率及員工生產力」，政府附屬法人與國營事業以至一般行政部門的政策任務，都有例常性與階段專案性之分，其所設訂之機關願景、目標達成率水準、員工平均生產力(機關全體)，以及個別員工絕對生產力成長率，其實也都應該可以採用量化方式予以衡量(quantified targeting)。

這項指標在績效評量實務應用上，以同樣是屬於國營事業之一的中央銀行為例，其對國家社會所提供公共服務之績效良窳，應該是要取決於其任務職掌所訂「管控貨幣發行數量」及「穩定物價水準」的施政表現成果，來為必要理性之評量，而不是竟用其「營業額大小或盈虧多寡」水準，來為失焦的評價，因為今天中央銀行獲取最高可拿 4.6 個月國營事業獎金，所準據的高達將近 3,000 億元之「外匯操作盈餘」，其實是全面性犧牲了多少社會大眾普遍性國民福祉，所換取而來的，竟率爾以之作為其國營事業高效經營的機構績效，並不允當。最為類近的實際例證是衛福部附屬中央健保局，以年度納保金額總收入作為發給年終績效獎金準據的脫軌做法。

相同的情況，亦可見諸於輸出入銀行與台灣菸酒公司，都是值得再省再思的。

民間董事席次 不濟事

至於在本次爭議中，所謂「社會觀感」，則是一種相當民粹的績效評量指標，這是自由民主市場經濟的先進社會，所普遍不予採納運用的公共政策評價方式，當然也不應該用以拿來作為我國政府附屬法人與國營事業，以及行政部會之施政績效的關鍵評價指標。

至於說，亦有建議主張認為，要用「引進民間董事席次」，來改善國營事業經營管理層次的營業量值、盈虧狀況，恐怕更是一種「刺偏了矛頭」的謬誤解題方法建議，同樣不值得參採。

理性制度機制 確有建置的必要

總之，今天政府附屬法人與國營事業的績效評價與年終獎金之核發，毋寧就是這個社會及整個國家，對於政府整體行政部門執政、施政績效的評價及其年終獎金之核發；因此，對於其評價核定所引據之思維及其所使用之方法，乃至準據作為權衡計算之基礎條件，或指標設定之範圍類項，能否真切彰顯各該機關單位在政府體制架構中，所應該持握的職能權柄，或所應該承擔的使命責任之對稱性與相應性，都是極其值得深究探討的議題。

展望未來，機關行政績效以及作業單位之公共服務工作績效，其前瞻性合理化制度機制的建置，以至於必須使其能夠具備透明又有可受公評性，確屬是當前政府治理之必要急務；當然，尤其是事涉敏感的績效評價與年終獎金之加速度結合，並成為一種關乎年度工作獎金核發額度，以至其合宜時間點之決策，益發成為當下急務中的首要之務。否則，祇要這一前瞻性合理化制度機制之遲遲未能及早建置，則必然每年一到這個時候，就會因為年終獎金問題的莫名爭議，不但會不斷打擊包括國營事業員工在內的所有公務人員士氣，也容易造成社會分歧的「階級對立」，而構成對國家政治經濟的更大傷害與損失。

針對這一點，馬江執政團隊的確不應該輕予淡忽。

（中華民國一〇二年十二月二十三日 臺北市）

附錄七

國營事業不應該是為了賺錢而設置的

林建山博士

財團法人環球經濟社社長兼公共政策研究所所長

核四問題與油電價格雙漲爭議，引起社會對國營事業的內部管理效能效率，莫大的苛責與要求，認為必先改善國營事業管理，才能論談核四商轉、油電調漲，以至於國營事業績效獎金的發放。

因此，立法院在開年之初的一月七日深夜，匆促達成大砍國營事業與政府財團法人績效獎金的決議，馬英九總統也在第二天一月八日上午包括府院及國會三巨頭在內的中山會報上，公開明確表示，即使是負有政府政策任務的國營事業及政府財團法人，都一律「要回歸」到「有盈餘，才有獎金」的原則；不論什麼獎金，都必須跟社會「改革」結合在一起。

馬總統的說法，不啻是已經把未來國營事業及政府財團法人的獎金制度，都框限在「須有盈餘」的大前提之下，但也因為這一原則的拍板，不啻完全翻轉也改變了國營事業及政府財團法人的「非營利性」屬性及其設置的本旨。馬總統這次的公開表態，可是說出了根本就完全錯誤的話語與決策：既要國營事業與政府財團法人不得營利，卻又要求彼須「有盈餘，才有獎金」，豈非讓這等機構，「腳綁鉛塊，卻須跑得好又跑得快」？

自 1945 年二戰之後，世界各國設置或成立國營事業(slate own enterprises, SOEs)乃至政府財團法人機構(NPO 與 NGOs)，其初始政策目的，無非都是繫於兩端：一類的機構組織之運作，實乃作為政府擴大或延伸其「有形之手」(visible hands)以提供更廣泛更多元公共服務之手段，其服務之內容，率以庶民生活生存攸關、生命安全健康攸關或者知識科技普及關聯知事項為主，當然須以「符合民生最低成本負擔」及「非營利」為原則；祇能貼補老百姓，不能賺取老百姓錙銖分毫。

另一類國營事業或政府財團法人的機構組織運作，旨在提供民間沒有能力作、不願意作，或者民間有能力也有意願但卻具有絕對自然獨占性(nature monopoly)的事業服務事項，這些特定性、指定性、策略性且「具有社會創導性、帶動性」「當然具有極大營利價值」的事業事項，也務須政府加具了白手套的「有形之手」來從事，這些事業服務事項之實質，乃完全是政府基於為國家發展新興產業經濟、「為國家社會謀大利」、為增進國家財政收入，或作為政府「另類稅課」目的之事，所作為所設計而投資而營運的；這類機構組織，也通常就在公權力的屏障之下，取得絕然的壟斷地位，油電事業以及 80 年代臺灣聚力推動的高科技上游原材料事業，均屬之。這類機構組織的盈餘，其實都應當視同於政府稅捐機構的稅收之增額(taxes plus)或稅目之加項(item plus)。

第一類國營事業或政府財團法人的績效表現，應當是要強調其「非財務盈餘」的政策效果(effectiveness)，譬如穩定供給價格，在「社會維生必須的下限價格之下」、不缺電

(水)不斷電(水)之類的「供應品質」；這類機構組織所能夠為政府賺取的，應該祇有「社會利潤」(social profit)，而不應該有鈔票型態的「財務利潤」(financial profit)才對。則若準照馬總統之說法，這一類型國營事業或政府財團法人，即使營運表現得再秀異再優良，也永遠沒有獲得「績效獎金」之給予的一日；終至這一類型機構組織，都會為之變成與所有共產主義國家無有任何不同的「喫大鍋飯單位」罷了！

第二類國營事業或政府財團法人的績效表現，應該在於營運效率(efficiency)，主要反映在其所能創出的「生產力」(productivity)與「成本效益性」(cost-benefits)，也就是這類型機構組織之間，即便各自都擁有不同樣態的特殊「壟斷地位」，但其在營運效率上，仍有高低良莠之差異存在，其有無效率與否，仍然大可以決定了政府取得稅課收入或財政收入的多寡與盈絀，當然可以作為區辨、評量其績效表現之差異，而應須施以必要的誘因獎懲，但卻萬萬不可以祇用一項單純的「有無盈餘」，來予取決必須要有之獎懲；否則，豈非會因此而造成其與第一類機構組織之間，極大的不公平與極大的不正義了嗎？

馬總統這句「有盈餘，才有獎金」的原則，不啻是以國家最高領導人的身份地位，完全顛覆了國營事業或政府財團法人的既有定位屬性，使其「非營利性」變成為與一般民營企業無所差別的「營利性」事業了；總統之尊的這一席話，當然是會肇致一個國家國營事業政策的石破天驚之變革。

希望馬總統能夠在即時之間，至少在今天核四問題與油電價格雙漲爭議猶然夯熱，民粹譟言猶然濫造迸發之當下，應該儘速妥適修正這麼一個繆誤的原則論述說法；否則，既然不能用「非盈餘」之客觀理性指標，評量其工作表現之良窳，施予必要的激勵與懲獎，用以激發國營事業或政府財團法人的士氣與前進向上之意願，則何不乾脆以總統之尊立時限令，就從 2013 年起，在最短時間內，要求現有的 14 家國營事業及百餘個中央地方政府財團法人，都必須一律予以「強制民營化」呢？！

(中華民國一〇二年三月一日 臺北市)

附錄八

對〈公營事業經營發展議題〉的意見

黃茂榮 教授

台灣大學 法律系

在台灣，探討〈公營事業經營發展議題〉之目的，當在於確認其發展所以遭遇困難的原因，以尋求脫胎換骨的機會。

一、昔日意氣風發，為何今日沈悶

公營事業當以台電及中油為例，他們的共同特點是：所經營者都是獨占或至少是寡占的業務，過去都曾經有過光榮的功績，對臺灣的經濟發展做出重要的貢獻；而目前也都陷入難以自拔之經營困境。其原因是因為「公營事業之使命與目的」或「現行體制下公營事業經營之自主空間」，由於時空轉移，發生不利的改變？或是另有其他因素？

二、溫故知新或見賢思齊

要解開上述迷團，一方面要回想當昔日的光榮，重拾昔日風範，另一方面要要找一個相對上，經營績效較好的公營事業，以及進步國家之同業做比較。

國內之公營事業，將中鋼、台電及中油進行比較的、案例的研究，可能是有幫助的。

三、營運環境及績效的比較：例如

- (1) 比較中鋼、台電及中油之過去與現在的營運環境及其績效，
- (2) 特別是先探究三者因其為公營事業所受來自使命與目的的束縛，現行體制對其分別形塑之經營的自主空間，有何與其盈虧有關的不同。

中鋼的市場在境外，與台電及中油的市場在境內，有沒有對其經營文化產生重要的影響，從而使其有不同之經營績效。

四、企業組織的比較

現代的企業之興衰取決於專業經理人。所以要好好透過比較公營事業與台灣之傑出的民營企業，認識其董事會的產生、經理人員的任命，以及股東對於公司之指揮監督的方式的不同等，對其經營發展的影響。

五、營運特色

以台電及中油的營運為例，其共同特徵為：銷售不是問題，且皆有數量龐大之採購或規模龐大之營建，以及必須穩定產出大量的貨物或電力，以供應國內各產業及民生之能源需要。因該營運之特色，其業務重點可先劃分為採購及產製。

對台電及中油而言，可謂精明的採購及營建已是成功的一半。是故，有必要將採購業務獨立出來，成為一個或數個事業部。使其可以像一個專業團隊，自主採購，以提高採購效益。

關於產製，要將生產部門按適當的規模分割為利潤中心，使之至少產生準事業間之

競爭機能。台電還必須儘快將電網及電廠分割開來。分別經營，以促進發電市場及售電市場之競爭。

電網事業負責輸配電；電廠負責發電。電網事業按電廠的報價由低價的先買，依序買向高價。沒賣出者，按約定之備載價格補償。如果因此存在備載不足的問題，則有限度的由電網事業自營。

六、價格決定權

在獨占市場，如目前以獨占事業之成本外加一定利潤為定價方式，而沒有檢討其成本之合理性，會導致無效率之經營。這個問題必須透過比較，取得參考數據，透過獎勵增進效率的誘因，才能有好的成效。如將電網及電廠分割開，由電廠以競價的方法排序供電給電網應可一定的程度透過市場，解決這個問題。

七、政策性補貼

政策性補貼的問題，要研究改由國家相關機關對於用油或用電單位，為現金補貼的方式，替代由中油或台電以優惠油價或電價的方式補貼，至其財源可透過徵收油電相關稅費的方式籌措。這樣的安排，雖有手續較為繁複的缺點，但可消除中油或台電由於配合政策提供優惠油價或電價，所造成之無論如何努力，皆不可能轉虧為盈的悲觀情緒。為避免因此在國際貿易上，被外國課徵平衡稅，可在技術上另尋改進。

八、民營化

當公營事業在經營上遭遇到困難，容易認為，只要將其民營化，一切問題都會自然解決。其實不盡然。因為，任何事業，不論是公營或民營，都必須仰賴專業經理人，才會成功。而民營與公營之真正的區別，其實是如何任命比競爭者優秀之專業經理人。這個問題如果不能獲得圓滿的解決，即使是民營事業，在世襲底下，一樣的難逃好不過三代的侷限。因此，必須意識到真正的問題在知人善任。

其次，簡單的透過釋股，將公營事業民營化，如果沒有能力運用釋股所得之本來應留在資本門之資金，而將之花光，則慢慢的會養成利用釋股或賣地，以平衡預算赤字的習慣，以致不求長進，坐吃山空。所以，國家要學習做一個快樂的投資人，對國家持有大部分股權之事業，不必抱持，國家非自己派人經營，使之成為公營事業，否則，便將之賣出的想法。國家只要不以公股之表決權，介入民股間關於國家握有公股之事業的經營權之爭，就可營造出有利於由專業經理人負責營運的產業環境。

九、未來發展之瞻望

基於以上的認識，要使公營事業在將來有比較好之發展，必須有新的思維。以中油與台電為例，在政策取向之改進與調整方面，應將採購部門與產製部門分開，分別計算其績效。台電並要將電網與電廠分割開來，以競價的方式，決定投入電網之電力的順序，以建立電力市場之競爭機能，解決電力之採購及電廠之效率的問題。

優惠油價及電價不由中油或台電，而改由相關機關提供補貼。

民營化或其他途徑：培養由專業經理人組成之團隊經營，提供誘因，激發其經營能力。避免介入民股之經營權的競爭。

為激發民營效率，公有民營亦是一個有效的方法，不一定要釋股，以避免虛擲，前輩好不容易積累的国家資本。

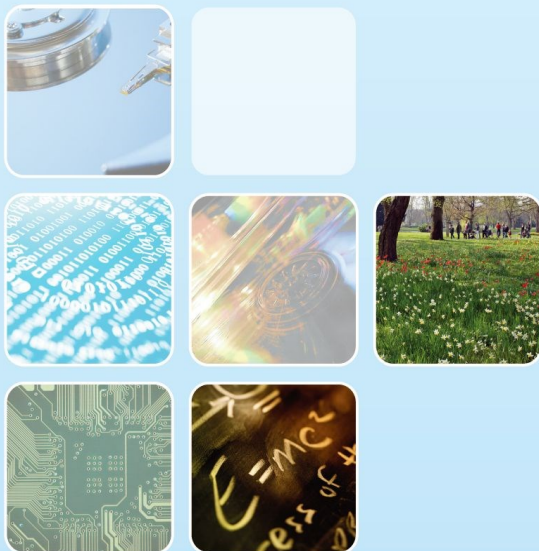
國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

公營事業經營發展：政策定位、經營管理、溝通協調 /
許士軍等主編. --初版.-- 臺北市：中技社, 民 102.12
226 面；21x29.7 公分(專題報告；2013-10)
ISBN 978-986-90284-4-8(平裝)

1. 公營事業 2. 企業管理

553.61

103000667



財團 中技社
法人

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>



使用再生紙印製