

\*\*\*\*\*  
**目 錄**  
\*\*\*\*\*

<b>大 事 記</b>	(94 年 2 月至 97 年 2 月) 相關 業務處理情形..... 3
一、監察院 97 年 2 月大事記.....1	
<b>工 作 報 導</b>	<b>調 查 報 告</b>
一、監察院第 4 屆監察委員就職前	一、交通部所屬公營事業民營化檢 討之專案調查報告(一)..... 6



\*\*\*\*\*  
**大 事 記**  
\*\*\*\*\*

一、監察院 97 年 2 月大事記

- 1 日 監察院監察調查處舉辦「協助委員研提糾正案之檢討改善報告」宣導 1 小時，參研人數 54 人。
- 20 日 監察院核派監察業務處處長許海泉，應邀至高雄縣鳳山市福誠高中，以「我國現行監察制度及陳訴案件處理」為題，向該校 200 名師生專題演講。許處長說明現行監察制度及監察院的職權、功能，及陳情案件之處理，輔以許多相關個案，使學生了解監察院對於職權之運作情形。此外，許處長特別澄清說明「監察院並非只打蒼蠅，不打老虎」，且「監察委員並非古時候的包青天」等；另外也強調本院處理案件之觀念和態度，諸如將任何陳訴案件當作自己的事處理、抽絲剝繭的精神及重視品操等，勉勵聽講學生能將這些重要的特質應用在自己的人生態度上，獲得老師及學生熱烈迴響。
- 監察院監察調查處舉辦憲法專題演講－「權力分立」課程 2 小時，參研人數 66 人。
- 21 日 監察院核派公職人員財產申報處處長謝○男，應台北縣樹林地政事務所邀請，以「陽光廉政」為題，對

該所員工工作專題演講。謝處長首先說明「公職人員財產申報法」、「政治獻金法」、「公職人員利益衝突迴避法」及「遊說法」，再輔以時事案例，清楚說明陽光廉政之全貌，並提醒勿觸「公職人員利益衝突迴避法」，以免受罰，使該所員工對監察院職權行使，有更深入的瞭解。

- 25 日 監察院核派綜合規劃室主任洪○興，應邀至台北縣新店地政事務所，以「監察權之功能與職權行使」為題作專題演講。本次演講除對監察院組織、職權行使及第 4 屆監察委員未能就職之影響，均詳加說明外，另輔以具體案例，強調監察院處理案件之觀念和態度，及守護人權、捍衛社會正義，協助陳情人爭取權益之決心。洪主任並表示：監察權之價值在防止權力腐化，增進政府效能；調和行政立法，平衡政黨政治；預防貪瀆，促進廉能政治。使該所員工更加瞭解監察權應獨立行使之重要性。

- 27 日 監察院舉行 97 年 2 月份工作會報。

監察院核派財政及經濟委員會主任秘書周萬順，應邀至宜蘭縣萬富國民小學，以「監察權與人民權益之保障」為題，向該校全體教職員進行專題演講。演講中，以我國歷次修憲中監察職權之變革，帶出我國民主進步的歷程。此外，亦針對監察院彈劾、糾舉、糾正之異同，以及審計、收受人民書狀及處理、調

查、巡迴監察、監試、受理公職人員財產申報等職權均詳加闡述，使老師們對於監察職權有更深一層之認識。最後並與聽眾互動，使在場的老師就其生活週遭所觸及的問題有所了解，而體會到監察職權貼近社會每個人生活的一面。

監察院核派人事室主任郭○良，應邀至屏東縣泰武鄉武潭國民小學，以「監察院職權宣導及財產申報與利益衝突迴避之探討」為題，對該校老師進行專題演講。郭主任以生活化的演說方式，除了說明監察院職權功能及行使情形外，同時輔以監察院處理之實際生活案例，來加強聽講者之印象，深入淺出，該校老師對本次精彩生動的演講反應熱烈，且更加了解監察權行使情形。

監察院監察調查處舉辦「協助委員研提彈劾案之檢討改善報告」宣導 1 小時，參研人數 51 人。

29 日 監察院 97 年 2 月份含到院陳情 21 件，計收受人民書狀 316 件，已處理 299 件（含上個月留待處理案件）。其中監察業務處處理 295 件，各委員會處理 4 件，其餘留待下月繼續處理。所處理之 299 件，經扣除非屬陳訴性質書狀（含不屬監院職權、陳訴內容空泛、需陳訴人補充說明或補送資料、其他如發抒意見、陳述遭冒名、通知變更地址等）54 件後，所餘屬於陳訴性質者 245 件，如改以案由計算，為 182

案。經審核相關資料先行處理情形為：

- (一) 屬同一案件，重複陳訴併案處理 41 案。
- (二) 應循或已循司法或行政救濟程序，函復陳訴人依法辦理 47 案。
- (三) 各機關正處理中，或屬各機關應先行處理或屬建議性，送請各機關參處 57 案。
- (四) 函請各機關查處、說明、補送資料 37 案。

監察院監察調查處針對近期發生社會關注之重大事件，指派監察調查人員，先期資料蒐集、案情研析及擬處意見等，俟第 4 屆監察委員就職後，提供行使職權之參考。97 年 2 月份計 3 案：

1. 「承曄公司」以低價購入新瑞都等 15 檔未上市（櫃）股票，再透過仲介捐予台北縣烏來、坪林鄉公所及台北縣樹林高中、金門縣立金城國民中學，並由鄉公所及學校開出捐贈證明，協助逃漏稅金額估計高達 4 億餘元，嚴重傷害稅制公平，損及政府形象，宜深入查明。
2. 行政院環境保護署自 81 年起迄今，業核發環保標章產品 3,400 項，計賣出近 50 億件商品，疑遲至去（96）年始建立市場追蹤查核機制，致有部分獲標商品疑藉其標章環保之名，發生污染環境之實，損及政府公信力之虞，容待深入查明。

3. 教育部於 97 年 1 月 24 日將「普通高級中學課程暫行綱要」修正為「普通高級中學課程綱要」，攸關教育措施之重大變革，該部處置有無不周之疏失，應予瞭解。

監察院本（2）月份經同意許可政黨設立政治獻金專戶 1 戶。已依規定辦理公告。

## \*\*\*\*\* 工 作 報 導 \*\*\*\*\*

### 監察院第 4 屆監察委員就職前（94 年 2 月至 97 年 2 月）相關業務處理情形

一、本院為維護憲政體制、保障人民權益及因應立法院尚未行使第 4 屆監察委員同意權，就本院相關業務，例如人民陳情案件、公務人員或行政機關涉有違法或失職情事案件、公職人員財產申報案件、公職人員利益衝突迴避案件及政治獻金案件等之處理，於 94 年 1 月 31 日經本院錢前院長核定「第 4 屆監察委員就職前應辦理事項及相關因應措施」，以為因應。

二、94 年 2 月至 97 年 2 月，本院收受監察業務案件（包括人民書狀、機關復函、調查、糾彈、糾正、調查意見函請改善、監試、巡察、審計等）計 41,103 件，受理公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金等案件計 14,577 件，合計 55,680 件。依照上述因應措施，已先行處理計 55,433 件。惟依憲法及監察法等規定，監察權應由監察委員行使，以上先行處理之案件，仍需待

第 4 屆監察委員就職後，由監察委員行使職權，因此其中 31,018 件，尚無法完成作業。茲就相關業務處理情形及無法完成作業之事項，依業務性質別分述如下：

- (一) 人民書狀及機關復函業務：收受人民書狀 19,268 件，各機關復函 10,383 件，合計 29,651 件。依照因應措施已先行處理（分別函請各有關機關說明處理情形並提供資料，或答復陳訴人，依法應逕循行政救濟或司法救濟程序進行，俾免耽誤時效，或各機關正處理中案件或建議性案件，函請有關機關併案參處等）計 29,624 件，但其中 16,356 件，因無監察委員核處，尚無法完成作業，嚴重影響陳情人民的權益。
- (二) 調查業務：蒐集此段期間發生社會關注之重大違失案件計 1,247 件。例如病死豬案件、軍中地下錢莊及機密人事資料外流案件、檢察官包庇走私毒品案件、法院民事執行處查封拍賣財物錯誤案件、股市禿鷹案件、石門水庫供水案件、開放坪林交流道爭議案件、替身坐牢案件、台灣高鐵延宕營業通車時間案件、司法官風紀案件、高雄捷運 BOT 及外勞案件、台鐵一再發生工程意外造成班次停駛、延宕案件……等，均無法即時進行調查。以往類此案件，本院監察委員多即自動調查或由本院輪派監察委員調查，目前因無監察委員進行調查，影響官箴甚鉅。
- (三) 糾彈業務：收受糾彈業務計 77 件，雖均依照因應措施先行處理，但因無監察委員，此 77 個案件（包括彈劾

- 案復文、議決書、懲戒處分執行情形表及糾舉案復文等)均無法完成作業。且本院遲未函復核閱意見，依法公懲會可逕行議決。惟如此，不但影響監察職權行使，且案件稽延，無法議決或確定，對被付懲戒人亦不公平。
- (四) 糾正業務：至 94 年 1 月底，尚未結案之糾正案件，行政機關後續辦理情形之復文計有 375 件，雖均依照因應措施先行處理，但因無監察委員核批，無法完成作業，嚴重影響監察職權之行使。
- (五) 調查意見函請改善業務：至 94 年 1 月底，尚未結案之調查意見函請各機關改善案件，各機關後續辦理情形之復文，計有 1,088 件，雖均依照因應措施先行處理，但因無監察委員核批，無法完成作業，影響至鉅。
- (六) 巡迴監察業務：受理巡迴監察業務(含蒐集巡察區剪報)計有 9,605 件，雖均依照因應措施先行處理，但其中 8,449 件，因無監察委員核處，無法完成作業，均嚴重影響監察職權，及民眾殷殷期盼監委巡迴監察與接受陳情之期望。
- (七) 監試業務：收受監試業務計 88 件，依照因應措施處理，經函復考試院，無監察委員得以核派擔任監試工作 3 件。另 85 件，考試院函告辦理考試情形，因無監察委員而無法完成作業，嚴重影響國家考試之公信力。
- (八) 公職人員財產申報業務：受理公職人員財產申報計 6,194 件，均依照因應措施先行處理，惟涉有違反公職人員財產申報法之查詢案件 1,806 件，及 93 年度以前受處分案件 2 件尚在行政爭訟中，均因無監察委員而無法完成作業及進行。
- (九) 公職人員利益衝突迴避業務：受理公職人員利益衝突迴避業務 42 件(包括公職人員利益衝突自行迴避報備案件、違反公職人員利益衝突迴避應否處罰緩案件等)，均依照因應措施先行處理，惟涉有違反公職人員利益衝突迴避法之調查案件 36 件，公職人員自行迴避報備案件 4 件，利益衝突迴避之委員調查事項 5 件，及 93 年度以前受處分案件 3 件尚在行政爭訟中，均因無監察委員而無法完成作業及進行。
- (十) 政治獻金業務：受理政治獻金專戶申請 4,944 件，會計報告書申報 3,397 件，合計 8,341 件，均依照因應措施先行處理，惟涉有違反政治獻金法之查核案件 74 件，及其他 12 件，因無監察委員而無法完成作業及進行。上述三項業務均造成陽光法案之法律假期，影響甚鉅。
- (十一) 審計業務：計有審計業務 565 件(包括審計部函報本院行政機關涉有財務上不忠不法案件、院部協調會報之舉行、審計會議紀錄之陳核、中央政府總決算案機關復文之處理、地方政府總決算案機關復文之處理等)，因無監察委員，均無法完成作業，進而究責。
- (十二) 法規研究業務：計有法規研究業務 3 件，因無監察委員開會審議，無法完成作業。
- (十三) 訴願業務：計有訴願業務 5 件，因無監察委員開會審議，嚴重影響訴願人民的權益。

(十四) 人權保障業務：計有人權保障有關之案件 121 件，因無監察委員開會審議，無法完成作業。

(十五) 國際事務：國際監察組織之會議計有 1 件，因無法派監察委員參加，而喪失參與促進國際交流之機會，降低我國對國際視聽交流互動，平白喪失爭取國際支持及奧援之機會。

(十六) 行政業務：計有行政業務 701 件（包括院會議案、綜合規劃業務、預算規劃與執行業務、資訊業務、人事業務、政風業務等），因無院長

及監察委員核處，無法完成作業。

三、立法院遲遲未能行使監察委員同意權，在在造成人民陳情案件無法處理。人權被侵害，無法予以伸張保障。各機關行政違失無法調查究責。司法檢調人員之偵查審判無法監察。嚴重影響五權憲政體制之運作及監察之功能。至盼繼續協調敦請立法院早日行使監察委員之同意權，以符憲法法制。

四、檢附「第 4 屆監察委員就職前相關業務處理情形」統計表乙份。

#### 第 4 屆監察委員就職前相關業務處理情形

單位：件

年月份	收受件數					依照因應措施先行處理件數	無法完成作業之業務				
	合計	監察業務	公職人員財產申報	公職人員利益衝突迴避	政治獻金申報		合計	人民書狀及機關復函	調查	糾彈	糾正(機關復文)
總計	55680	41103	6194	42	8341	55433	31018	16356	1247	77	375
94 年 2 月至 12 月	20215	16046	1878	14	2277	19663	11418	6945	416	36	273
95 年 1 月至 12 月	19325	12003	2088	16	5218	19463	9138	4594	387	31	59
96 年 1 月至 12 月	14561	11536	2190	11	824	14114	9331	4306	388	10	37
97 年 1 月	920	879	22	1	18	1529	665	296	25	-	1
97 年 2 月	659	639	16	-	4	664	466	215	31	-	5

附註：1. 本表所列收受件數統計範圍僅指與監察職權行使相關之業務，包括監察業務（含人民書狀、機關復函、調查、糾彈、糾正、調查意見函請改善、監試、巡察、審計等）、公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避及政治獻金申報。

2. 人民書狀及機關復函業務係包括建請派查、建請移委員會、存參（查）、人民書狀機關復函之處理等。

3. 調查業務係包括調查中案件、蒐集及規劃調查社會關注之重大違失案件等。

4. 糾彈業務係包括彈劾案復文、彈劾案議決書、彈劾案懲戒處分執行情形表、糾舉案復文等。

第 4 屆監察委員就職前相關業務處理情形（續）

單位：件

年月別	無法完成作業之業務											
	調查意見 函請改善 (機關復文)	巡迴 監察	監試	公職人員 財產申報	公職人員 利益衝突 迴避	政治 獻金	審計	法規 研究	訴願	人權 保障	國際 事務	行政 業務
總計	1088	8449	88	1808	48	86	565	3	5	121	1	701
94 年 2 月 至 12 月	875	1865	30	462	18	1	182	-	2	29	1	283
95 年 1 月 至 12 月	138	2959	26	526	18	7	181	3	1	28	-	180
96 年 1 月 至 12 月	64	3184	29	780	11	77	177	-	1	60	-	207
97 年 1 月	5	269	1	22	-	1	21	-	1	3	-	20
97 年 2 月	6	172	2	18	1	-	4	-	-	1	-	11

附註：1. 巡迴監察係包括中央巡察計畫之簽辦、中央巡察機關復文之處理、蒐集地方巡察區剪報等。

2. 公職人員財產申報係包括公職人員財產申報之待提會案件、受處分案件提起行政爭訟之處理事宜、罰鍰處分案件移送行政執行事宜等。
3. 公職人員利益衝突迴避係包括公職人員利益衝突迴避之待提會案件、利益衝突迴避之委員調查事宜、受處分案件提起行政爭訟之處理事宜等。
4. 政治獻金係指政治獻金之待提會案件。
5. 審計係包括審計部函報財物上不法不忠案件之後續處理、院部協調會報之舉行、審計會議紀錄之陳核、中央政府總決算案機關復文之處理、地方政府總決算案機關復文之處理等。
6. 國際事務係指第 22 屆澳太年會提國際事務小組會議報告事宜。
7. 行政業務係包括院會議案、綜合規劃業務、預算規劃與執行業務、資訊業務、人事業務、政風業務等。

\*\*\*\*\*  
**調 查 報 告**  
 \*\*\*\*\*

一、交通部所屬公營事業民營化檢討  
 之專案調查報告（一）

壹、專案調查研究主旨：

一、研究緣起

公營事業是一種相當特殊的企業經營體制，它的設立與存在，在經濟意義上，是政府公權力干預或介入產銷活動最直接的作法；在政治意義上，則隱涵政府掌握及可運用較雄厚的社會資源。傳統經濟理論認為，當市場機能不健全或失靈，如產品的生產



或消費具外部效果，市場資訊流通不完全或市場不存在，公共財、自然獨占等，政府可適度干預或管制，以補市場機能之不足。除此輔助性干預外，經濟行為宜由市場機能運作指引，以確保社會資源之高效率使用。因為市場不完全總是存在，因此各國都普遍存在公營事業，只是隨著經濟發展階段不同而有數量之差異。社會主義國家更是直接從意識型態或政治上，肯定並採行以公營事業為主的經濟體制。惟自一九七〇年代末期以來，世界上多數國家，皆如火如荼地推動民營化政策。此一世界性潮流，就經濟發展階段言，涵蓋已開發、開發中及新興工業國家等不同經濟發展程度之國家；在經濟制度上，不分資本主義、社會主義及相關經濟制度，皆有推動民營化事實；在地理分布上，不限於某一地區或國家，係全球性的分佈；在各國民營化產業項目選擇上，亦未集中於某些特定產業，而係廣及於農、工、服務各產業；因此，此一民營化潮流，是超越地域、經濟制度、產業及經濟發展階段的全球性行動。解決公營事業績效不彰，及減輕國家財政負擔，固為民營化之目的之一，惟公營事業盈虧與否，並非必然為應否民營化之指標，自民國（下同）七十八年行政院成立「行政院公營事業民營化推動小組」正式推動民營化政策以來，迄今共有二十餘家公營事業移轉民營，其中交通部所屬之國營事業，包括已完成民營化之陽明海運、台汽客運，及尚未完成民營化之中華電信、中華郵政等，是否因為民營化

政策的實施，使得企業經營績效得以提昇？而其「公共性」是否因民營化之實施而有所減損？尚在研議、進行中之公營事業，在民營化過程中，員工之權益、事業之公共性或普及服務應如何保障，均有深入瞭解之必要，進行本專案研究之目的，即在於檢視國內外以往民營化過程之困難與績效，以達汲取經驗、鑑往知來之效果。

## 二、研究目的

- (一) 對交通部所屬國營事業之民營化，由政策制訂之角度，做整合性之探究。
- (二) 彙整相關法令，探討相關事業在預算、採購、審計及員工權益方面，在民營化之前後因適用法令不同，對該公司造成之影響。
- (三) 民營化過程中，在「經營績效」與「公共性維持」兩大目標之間，優劣性選擇順序之問題。

## 三、研究範疇

- (一) 以交通部所屬尚未完成民營化之國營事業（中華電信、中華郵政）、已完成股權釋出完成民營化之原國營事業（陽明海運、台汽客運等）、所屬財團法人轄下之事業（華航、圓山飯店）、重要之轉投資事業（桃園航勤公司、中華快遞公司等）為研究對象，針對其民營化前後之績效、民營化過程中遭遇之困難、尚未完成民營化之原因等進行探討，並請交通部就相關問題提供資料及說明政策方向，以探尋問題癥結與解決方案。

### (三) 主要問題包括：

1. 由交通部暨所屬事業機構近年來相

關財務報表（年度損益表、資產負債表）及營運概況（包括資產總額、資產報酬率、每股盈餘、股利發放、員工人數、平均用人費率、員工每人銷售額），分析民營化政策對其營運情形之具體影響。

2. 檢視交通部暨所屬事業機構轉投資事業之投資目的、投資金額、持股比例、公司近三年盈餘及股利分配情形、公股比例及公股代表佔董監席次，分析轉投資之成效。
3. 關於中華航空事業發展基金會釋出中華航空公司股權乙節，其預定進度及執行概況。
4. 關於台灣敦睦聯誼會所隸屬之圓山飯店，近三年度之營運情形如何？是否有釋股計畫？
5. 如何調整台灣鐵路管理局組織體制，以提高經營效能及競爭力？
6. 國光汽車客運公司成立後，相關組織變革及營運績效：重要興革措施如何？原台汽客運員工權益補償情形？相關經費來源？留任員工比例？待遇調整情形？

## 貳、問題背景與現況分析

### 一、問題背景

- (一) 隨著全球經濟走向自由化、國際化，國內電信、運輸、郵政等業務陸續開放民營，市場亦呈現激烈之競爭，公營事業由原來幾近獨佔之經營方式，面臨產業環境之遽變，以交通部所屬公營事業為例，與民眾日常生活息息相關之電信、郵政、鐵路、客運等，各有其任務使命，中華電信、國光客運（原台汽客運）、中華郵政等公司，民營化之後

，是否有效解除預算、人事、採購等不合時宜之法令束縛，以增加經營彈性，提昇經營效率，是否非民營化不足以起死回生，或僅以公司化即可再現生機，民營化過程是否存有疏失與偏頗。

- (二) 而政府為因應自由化與國際化之趨勢，對於公營事業法令積極鬆綁，賦予專業經營權限，給與企業化管理之空間，部分公營事業確有充分發揮市場機能，提高經營績效與競爭力；然公營事業民營化執行迄今，外界多有淪為財團化之疑慮，對於員工權益之保障亦有未盡之宜，以上問題均有深入瞭解之必要。

### 二、現況分析

我國公營事業民營化之推動，自七十八年成立跨部會之「公營事業移轉民營推動小組」運作以來，推動過程並不順利，預定時程多有延宕，目前面臨之主要問題，可由以下幾個層面加以探討（黃財源，八十五年；謝明瑞，九十一年；陳世圯、涂維穗，九十二年）：

- (一) 民營化目的模糊：執行官員將民營化視為純粹出售國家資產，而非以引進市場機制之角度看待民營化；因此訂價策略只考量清算價值，未充分考慮公司未來之經營價值，並給予民間投資者合理之投資利潤，致訂出與市場價值脫節之價格，造成出售不易、屢次流標、延宕時程。
- (二) 疏於規劃民營後事業之永續經營策略：執行者僅著眼於如何順利且快速將公營事業股權拋售，至於民營後事業如何永續經營，政府身為大

- 股東的應有權益及持股預期功能如何確保，以及員工工作權的進一步保障及工作意願之激勵等，政府並未詳加規劃。
- (三) 公共性維護與營利目的之衝突與調適：以郵政業務為例，民營化後，業者為獲取最大利潤，將選擇交通便捷、人口密集、郵件集中之都會區經營，而將偏遠地區郵政服務留給公營郵局，如欲維持偏遠地區的郵件遞送服務，民間業者勢必調漲價格以反映成本，而打破長期以來維持的全國均一之收費制度，形成另一種不公平；又如，迄九十一年底，台灣地區三〇九個鄉鎮中，有一四二個鄉鎮並無銀行，在推行郵政改制的過程中，對於郵政金融普及服務是否能受到保障的問題，幾乎沒有學者專家提出質疑，顯示我國在改革過程中對於郵政金融普及服務的供給問題並未予以應有的重視。
- (四) 各部會橫向聯繫及配合不足：民營化政策之推動，並未依產業政策、資本市場成熟度、民營化目標、營運狀況等因素訂定民營化優先順序並統一控管，而是由各部會自行規劃與推動，淪為各自為政之狀態。
- (五) 釋股策略模糊不清：政府釋出公股之目的，究係提昇經營績效之需要，抑或策略性考量，甚至只是籌措財源挹注財政收支之缺口？尚難以釐清。
- (六) 未遵守專業經營之基本法則：民營化後的企業本應選擇適當的專業人士來經營相關業務，亦即「非政黨

化」是民營化必須遵循的基本法則，惟現實狀況多有淪為行政部門屆齡退休主管接任，或安插政治人物之酬庸情事發生。

- (七) 法令限制方面：民營化移轉方式限於出售股權及標售資產、員工權益缺乏系統性保障、結算給付使企業財務負擔過重、員工優惠認股條件產生釋股之全盤限制、防弊的釋股方式造成股票上市程序冗長。

參、研究方法與過程：

#### 一、研究方法

- (一) 本研究先著手相關法令、書籍、專業期刊、學術論文、座談會等資料進行蒐集，予以歸納、整理、分析，以瞭解交通部所屬國營事業進行民營化之實際情形、面臨困境等，由以往實施過程之檢討、學者論述、員工反應等相關資訊中，彙集實務經驗與理論依據，提出若干改善方案並評估利弊得失與可行性。
- (二) 調閱本院近年來針對交通部所屬國營事業相關調查報告，如「交通部與相關財團法人及轉投資事業之關係」專案調查、「中華電信股份有限公司釋股民營化，未辦理資產重估，有低估股價賤賣國產之嫌」、「交通部怠於監督財團法人台灣省敦睦聯誼會」等，追蹤主管機關後續改善情形。
- (三) 由於本研究欲在現行法令架構下，對交通部所屬國營事業民營化之目的、規劃情形、執行進度、過程中遭遇困難之排除、實施民營化後績效之檢討等議題進行探討，以對已實施民營化之公司治理、及正在進

行或規劃中之國營事業提出政策建議，除蒐集有關研究座談會紀實外，另函請主管機關就如何調整台鐵路組織體制以提高經營效能及競爭力、航發會預計釋出中華航空公司股權相關問題、圓山大飯店釋股計畫、國光客運（台汽客運改制）成立後之重要興革措施、原任員工權益補償情形、相關經費來源、留任員工比例、待遇調整情形等問題提出說明。

## 二、研究過程

(一) 本專案小組於九十三年六月三十日以九三處台調參字第○九三○八○四一二六號函詢主管機關，由交通部彙整所屬公營事業及轉投資事業之名稱、民營化之目的、完成民營化之時間或預定進度、民營化之方式、民營化前後政府股權比率之變動情形。蒐集之事業單位包括：台鐵路、中華電信公司、中華郵政公司、陽明海運公司、中華快遞公司、台灣汽車客運公司、航發會所持有之中華航空公司、敦睦聯誼會持有之圓山飯店公司、桃園航勤公司、台灣鐵路搬運公司、台灣國際標準電子公司等，上開公司最近五年相關報表及其他具體營運績效，如年度損益表、資產負債表、資產報酬率、員工人數及每人銷售額、平均用人費率、年度每股盈餘、配發股利、董監席次變動等，於九十三年八月六日以交會字第○九三○○○八一六○號函復本專案小組。

(二) 由於本案與本院財政及經濟委員會另案進行之「公營事業民營化相關

問題之檢討」專案調查研究，研究對象及範圍雖有歧異，惟民營化過程中遭遇之主要問題多有雷同之處，本專案研究小組召集人郭○○委員亦為「公營事業民營化相關問題之檢討」專案調查研究小組之成員，乃於九十三年九月間赴台電公司、中油公司、中鋼公司、台鹽公司及台灣菸酒公司，邀請各該公司主管機關、經營管理階層及勞方代表，就公營事業民營化對事業本身所擔負政策任務之影響、民營化之優劣點及員工對於公司民營化之主要訴求等問題進行座談，並攜回座談會會議紀錄及重要結論，如公營事業民營化對事業本身所擔負政策任務之影響、民營化之優劣點及員工對於公司民營化之主要訴求等，作為本專案之重要參考。

## 肆、研究發現與分析

### 一、民營化之國際動向

茲以英、法、德三國為例，介紹其民營化背景及目的，整理歸納其民營化過程與特徵（參閱林淑馨著「鐵路電信郵政三事業民營化—國外經驗與台灣現況」）：

#### (一) 英國公營事業民營化：

1. 政策之形成：二次世界大戰後的工黨政權實施大規模的產業國有化政策，使得公營事業大量存在，其事業之投資、產品價格的設定、人員的雇用都必需經由相關部會首長的同意，以達成政策性及社會性之目的，在國民經濟活動中占有極重比例，惟因相關人員無需負經營成敗之責任，結果形成經營的缺乏效率

，其營運之利潤率約僅同類別民營企業的三分之一，多數公營事業產生嚴重虧損，需仰賴政府龐大補助金而拖垮政府財政。一九七〇年代後期，為了重建經濟，縮短政府支出和稅收的赤字缺口，乃產生標榜新自由主義的柴契爾政權，強調市場競爭原理，主張廢除產業保護措施，採取縮小公共部門規模的政策原則，積極展開以民營化為主的經濟、財政政策。

## 2. 民營化之手段與目的：

- (1) 排除政府介入，達成企業經營的自主性以提高經營效率：由於公營事業公共性的特質，易導致經營者無視事業本身之利益，以政治、政策等因素為考量而釐定不當之經營策略，造成事業活動受到干擾、阻擾其對效率之追求。為改善經營缺乏追求利潤誘因之問題，乃排除政府在人事、政策指導等方面之介入。
- (2) 經由導入競爭來促進事業之活化：改變市場的獨占結構，引入新的競爭者，以自由化、解除人為管制，帶來有效率的競爭和市場分割，實現產業活性化。
- (3) 藉由股權出售來增加政府財政收入，並減少政府補助支出及人員退撫經費。
- (4) 分散股權，促使社會大眾參與投資，不僅使國民普遍共享民營化之利益，也避免政權移轉時又出現產業國有化之情形。

## 3. 民營化之過程：

- (1) 第一階段（一九七九年至一九八三年）：以國內競爭激烈的製造業，例如石油、化學、電子等產業為主體，規模不算大，僅出售資產或釋出部分股權的案例也不少，主因在於將這些產業移轉民營所衍生的問題較少，亦即先選擇難度較低的產業試行民營化之可行性。
- (2) 第二階段（一九八四年至一九八七年）：將民營化之對象由製造業擴大到瓦斯、自來水、電力等大型公營事業。
- (3) 第三階段（一九八八年至一九九〇年）：以較複雜、困難度較高，較易引發公共性爭議的公營事業作為民營化的對象，例如電信、鐵路、電力、水道等公營事業組織。

4. 民營化之特徵：由上述三個階段，可看出英國係採行「循序漸進、由點及面」的全盤式民營化之方式，惟為避免原擁有高度公共性和自然獨占性的產業（例如電信、電力），在改制後因過於強調成本效益，而影響國民生計和產業活動，另設置新的管制機關，擁有許可、監督，以及設定競爭條件等廣泛權限，用以管制民營化事業所可能產生壟斷、剝削等問題；另創設所謂「黃金股」（Golden Shares）的管制手法，此係由政府持有的特殊股票，必要時，政府得以直接介入，以阻止民營化事業變更任何影響「公共利益」的營業項目。政府在推行民

營化之過程，雖以提升企業性為目標，但也考慮到公共性維持等問題，雖開放民間經營，但對於若干產業仍設立相關管制機構，在監督「服務的提供」與「品質確保」的兩大目標之間，獲得相當程度之衡平。

(二) 法國公營事業民營化：

1. 政策之形成：法國政府係於一九四五年由三黨聯合內閣著手推動產業國有化，並於一九四六年十月修憲前文中明定：「所有產業、所有企業，其事業具有全國性公共事務或獨占性質者，必屬於公共所有」，惟該國國有化政策推動並不順利，僅止於擴大既有公營事業的範圍。迄一九八一年五月，密特朗社會黨政權成立，始實施歷時二年的大規模國有化，一九八二年二月公布國有化法案，實施結果，雖提高國有企業在法國經濟活動中所占之比重，帶來員工生活及地位之安定，亦累積相當之固定資本，但對於公營事業經營效率低落的陰影，仍揮之不去，造成政府補助支出鉅幅增加、外國對法國的投資停滯等負面影響；導致一九八六年在野的保守黨提出和社會黨相對立的民營化政策，並引起民眾廣大迴響，而加速民營化政策的施行。
2. 民營化之目的：「解決國有企業的虧損」只是法國實施民營化的消極目的，在強調「國營事業收益性」的同時，也希望藉由民營化之推動，確立競爭性經濟、避免政治介入產業活動、擴大一般民眾及從業人員持有原公營事業之股票，以累積

大型國際集團之鉅額資本。

3. 過程與特徵：

- (1) 法國民營化之過程非如英國之循序漸進，而是迂迴反覆，一九八六年保守黨取得國會多數席次後，先對大規模的金融機構（六十五家公司、二十七個集團）進行第一次的民營化，但只有一半的企業真正進行民營化。爾後在一九八八年的大選中，密特朗再度當選為總統，社會黨又成為議會多數黨，而中斷第一次的民營化，到了一九九一年，密特朗廢止「不實施國有化及民營化」的選舉公約，民營化政策才再度開始實施，一九九三年保守黨再度成為議會多數後，才持續進行第二次的大規模民營化政策。但依然以製造部門、鋼鐵、銀行等競爭性、企業性較強的事業為中心，而電信、郵政、鐵路等大型國有事業遲未有進展。直至一九九九年，法國才將電信股權部分釋出，並釋出全國最大國營銀行的股權，加速法國民營化路線之進行。

(2) 歸納法國民營化的特徵可發現：

- <1> 其民營化係以企業性較強的公營事業為民營化對象，至於交通、電信等公共性較強的公營事業，進行民營化之腳步甚為遲緩，或根本不予進行。其原因為顧慮到避免獨占壟斷，確保公共性等問題。

<2> 從其反覆的民營化過程得知，其民營化政策的實施非如其他西歐國家有計畫，而是深刻受到執政黨政權更迭的影響，缺乏政策執行之一貫性。

### (三) 德國公營事業民營化：

1. 政策之形成：德國承襲二次大戰結束以前的經營型態，視公營事業為「廣義的國家行政活動道具」，迄一九八五年底，包含聯邦、州及鄉鎮在內，德國公營事業總數高達三、七五八家，投資設備占全部企業的十六%，總產值占所有產值的十一%，員工人數一七三萬人，占全國員工數的十%。一九八三年保守的柯爾政權才正式實施民營化，其理念為「在國家利益不受侵害的範圍內，應減少對國營事業財產的干涉。應導入動態的市場結構，提升市場的經濟效率，擴大企業經營自由，確保有競爭力之企業的僱用能力。」

#### 2. 政策目的：

- (1) 經濟政策目的：將民營化定位為「社會性市場經濟的再生」，擴大與強化企業創造利潤的誘因，在可能的範圍內分散所有權，鼓勵員工參與企業活動，擴大股票市場及強化聯邦的金融市場等。
- (2) 財政政策目的：在不抵觸重要聯邦利益的前提下，國家從企業領域退出，可以減輕國家的財政負擔，並可以達到削減聯邦出資企業，和出售股票以增

加國家財政收入的雙重目的。

- (3) 經營政策目的：將效率性的經營管理導入聯邦公營事業之中，特別是收益性偏低的事業，期待藉由效率性的經營管理來減少聯邦政府的補助。

### 3. 民營化的過程與特徵

- (1) 第一階段：一九八二年柯爾政權成立後，以州政府或地方政府為中心所推動的民營化政策：將以民間委託為主的地方自治團體公共服務民營化，限制國家企業活動和擴大私人資本的比重。僅止於地方政府的層次，不涵蓋中央層次的民營化（例如聯邦鐵路、聯邦郵政），民營化對象亦僅止於企業性較強的製造業、金融機構等，以強調企業性的經營效率作為民營化之主要目的。
- (2) 第二階段：一九九〇年十月德國統一後，包含舊東德的資本主義化所帶來之民營化新階段：統一後的德國在民營化的實施上不論質、量均有顯著改變；在量的變化上，原東德的國有事業亦成為民營化的對象，而由於統一所引發的財政危機，促成舊西德的聯邦出資事業不得不為尋求更高經營效率而進行民營化。在質的變化方面，德國的民營化係以解除管制或導入民間資本的政策為主，推行對象包含基礎建設部門，例如鐵路、郵政、電信等。
- (3) 九〇年代後，德國以階段、漸

進的手段，擴大民營化之範圍及規模，而德國為避免因鐵路或電信等基礎設施部門的民營化而導致民眾生活受到影響，不僅在國鐵民營化之進行上較西歐各國延遲數年，且為達到公共性目的之確保，在進行國鐵改革時係採「車路分離」的民營化方式，亦即將鐵路基礎設施部門的建設、維修，與營運上之輸送業務予以分離，規定前者由國家擁有，以確保經營者不會因路線虧損而採行廢線措施，後者交由民間自由競爭，以提高服務品質和經營效率（張有恆，八十七年）。

(四) 結論：

1. 不論是英國、法國或德國，在推行民營化政策過程中，皆以導入競爭、自由化及解除管制，並以提高事業經營績效為主要目標，藉著自由化政策，改變長期以來公營事業在法律上的獨占地位，達到促使企業活性化效果；而單純的民營化政策只能藉由股權出售，達到所有權移轉的效果，而未必導致競爭之促進與效率之提高。
2. 先進諸國雖然都是以企業性的發揮為前提而實施民營化政策，但也因考慮到公營事業本身所擁有公共性的特質，而在推行民營化的同時，提出有關公共性確保的可能性解決方案，如英國是採漸進式的民營化政策和以「黃金股」的管制方式；法國之民營化僅限定於企業性較強的公營事業；德國除採漸進式的民

營化外，在鐵路民營化的過程中，也藉由「車路分離」（將鐵路基礎設施部門的建設、維修，與營運上之輸送業務予以分離，規定前者由國家擁有，以確保經營者不會因路線虧損而採行廢線措施，輸送業務則交由民間經營，以提高服務品質和營運效率）的實施，以保障公共性之免遭破壞。換言之，即使是西歐先進的資本主義國家，其推行民營化政策時，不只是追求企業性，重視民營化企業的經營績效的提升和收支情況的改善等財經層面，對於如何落實公共性、避免影響民眾生活權益方面，也予以審慎而必要之考量，亦即其民營化，係在兼顧企業性發揮和公共性確保的兩大原則下，所設計並予推行的公共政策。

3. 國內的民營化政策，不論在觀念上及設計上，似較偏重於效率的提升、管制之解除、股權出售挹注財政等議題，而忽視若干公營事業擁有的公共性特質，及其在民營化後應如何維持、確保問題。經由英、法、德等國民營化的經驗和啟示，國內應更重視公營事業民營化後公共性的確保問題，切莫視民營化為公營事業改革的萬靈丹，在制定民營化政府推動的時間表，或在民營化政策的推動方式上，能兼籌併顧地考量企業性之發揮與公共性之確保，以減低因施行民營化政策所可能帶給民眾的負面衝擊。

二、我國公營事業民營化推動歷程

(一) 民營化之概念與類型：

1. 民營化（Privatization）一般指在



各類公共活動及資產所有權上，政府角色之縮減，而私部門角色之增加。故民營化包括下列三種方式：

- (1) 政府公共服務範圍的縮減，由私人部門接手承辦。
  - (2) 政府或人為獨占市場之開放經營，屬於產業範圍解除管制（Deregulation）的民營化。
  - (3) 公營事業股權讓售私人部門，是公營事業主體的民營化。
2. 學者 Savas 認為民營化有撤資（Divestment）、委託（Delegation）及替代（Displacement）三種方式或類型：

(1) 撤資：即公營事業或公共資產之移轉民間。此一移轉型態之民營化可經由出售、無償移轉及清理結算方式進行。出售及無償移轉之對象可以是事業機構現有之員工、產品之使用者或服務對象、社會大眾、私人企業，甚至國有化之前的原所有人。而對於經營績效不佳的公營事業，則可用削減補助預算、關閉工廠、以及出售資產等方式退出市場。

(2) 委託：政府部門委託私人部門提供部分或全部財貨或服務，但仍承擔監督責任，政府委託外包之方式有：

<1> 簽約外包（Contract Out）：即政府將部分貨品或服務以合約簽訂委請民間提供。

<2> 特許權（Franchise）：由政府提供私人部門，如水電、瓦斯及運輸業者特准之經營

權。經營權涉及公有範圍（Public Domain）之租用，如公車路線之特許，廣播頻道之使用及公共資產之租借。

<3> 補助（Grant）：由政府透過免稅、低利貸款、直接補助，形成吸引私人部門參與民營化企業經營之誘因。

<4> 專用券（Voucher）：由政府核發給有資格使用之民眾，以指定消費某類貨品（如食品、房租）。社會福利救濟常透過此種方式實施。

<5> 強制（Mandate）：由政府以命令方式要求私部門支付強制性之服務，如失業保險金，即由私人部門為政府分擔或共同承擔若干社會安全責任。

(3) 替代：當政府所提供生產或服務不能滿足社會之需求，而由私人部門取代供應，可分為下列三種：

<1> 功能不足之替代（Displacement by Default）：例如社會治安日趨敗壞，警力日漸不足，乃有私人保全公司之興起，替代原公部門提供之服務。

<2> 退離減縮之替代（Displacement by Withdrawal）：因應私人企業規模及市場佔有之逐漸擴張，公部門縮減規模及資源之投入，留給私人部門發展之空間，以因應經濟進一步發展之需要。

<3> 解除管制之替代 (Displacement by Deregulation)：經由法令之修訂，允許私人企業進入原為公有獨占市場參與競爭經營。

(二) 我國民營化歷程概述：(江丙坤，八十六年；本院交通部與相關財團法人及轉投資事業之關係專案報告，九十年八月)

1. 概述：我國公營事業本質上是一個機關體制，其人事、採購、工程、投資、會計、預算、審計，及至營運等，皆需依法律或政府行政規章辦理，無法依市場機能自主應變；在體制上是一個「強調防弊、不重興利」之制度設計，而且事業所須兼顧的目標亦呈多元化，除事業利潤之追求外，尚須承擔政府部門如國防、社會、經濟、財政甚至環保之政策任務，故經營效率難以彰顯。因此以往台灣公營事業獲利水準之表現，與該事業之市場獨占程度關係最為密切，獨占程度愈高者，獲利程度愈高。而我國民營化之演變有其歷史背景，以七十八年前後劃分，其動機、目的、規模、影響力均有顯著差異，早期民營化之目的著重於政策之配合及公營事業間之產業結合，後期則受世界潮流及整體經濟環境之鉅大變遷影響，政策導向轉為產業開放、鼓勵競爭，提昇經營效率，打破以往獨佔壟斷之局面，對若干具有公共性質或自然獨佔特性之產業，依一定條件核發特許執照，並將公營事業移轉由民間經營。

2. 民營化之第一階段：此期間介於四十年至七十八年間，自四十二年起到，政府為推行耕者有其田之土地政策，即已制定「公營事業移轉民營條例」，將政府持有的公營事業股權換取民間地主之土地，惟該等民營化行動，與提昇公營事業之績效無關，純係一土地政策的配合措施。五十一年台灣證券市場成立後，推動若干公營事業上市，例如台灣電力、台灣糖業、台灣肥料、台灣機械、彰化銀行、第一銀行、華南銀行等，此為配合活絡資本市場之政策。國際經濟在歷經兩次石油危機後，造成世界性通貨膨脹及產業結構的轉變，行政院在七十年至七十六年間，就當時的公營事業進行改善之整頓計畫，由體質及營運較佳的公營事業兼併營運欠佳之相關公營事業，較具成效者有中國石油化學開發公司（中石化）合併台鹼、中磷與中台三家公司；及中鋼與台電分別代管台鋁與台金，並於七十六年結束台鋁與台金兩公司業務。基本上，第一階段之公營事業民營化，著重於政策之配合及公營事業間之產業結合，並無移轉民間經營之政策。

3. 民營化之第二階段：政府自七十三年開始推動經濟自由化、國際化政策，行政院在七十八年採用經濟革新委員會建議，儘量縮小公營事業範圍，落實自由化政策，加速國內市場的對外開放。七十八年七月二十五日，行政院為推動公營事業民營化，成立跨部會之「公營事業移

轉民營推動小組」，其成員包括經建會、財政部、經濟部、交通部、及台灣省政府等各相關機關首長，由行政院經建會主任委員擔任召集人，並由經建會、經濟部國營會及財政部證券管理委員會共同擔任幕僚工作。該小組主要任務為：

- (1) 擬訂民營化推動方案。
- (2) 修訂或訂定民營化有關法令。
- (3) 研提解決民營化時所遭遇問題之途徑。
- (4) 審議民營化執行方案等，藉以統籌規劃與協調推動民營化各項事宜。
- (5) 其他有關民營化推動重大事項。
- (6) 其他有關民營化後監督管理重大事項。

該小組運作後，提出「公營事業移轉民營條例」修正草案，於八十年六月四日經立法院三讀通過後頒布實施。經濟部所擬之「公營事業移轉民營條例施行細則」草案，也於八十一年二月由行政院頒布實施。自此我國公營事業民營化始具有較完備之法源基礎。該小組於八十年八月十六日確定第一波十九家優先移轉民營之公營事業名單，其中屬於經濟部所屬事業有五家，即中鋼、台機、中船、中石化、中華工程；屬於財政部者為中國產物保險公司一家；省營部分則有十三家，即高雄硫酸銹、中興紙業、唐榮、台農、台汽、台航、第一、華南、彰化三商銀、台灣中小企銀、台灣土地開發、台灣人壽及台灣產物保險公司等。後因民國七十九年六

月經建會主委人事易動，該小組即未曾再召集會議，此後推動公營事業民營化工作即委由各事業主管機關就其權責範圍內負責推動轄下事業之民營化。經建會在公營事業移轉民營推動小組停止運作後，仍繼續扮演行政院層次之民營化幕僚單位，但其角色已由主動趨向被動，其主要工作係追蹤各部會執行進度及解釋移轉民營法令。通常是當事業主管機關於執行民營化時遇有「公營事業移轉民營條例」等相關法令疑義陳請行政院解釋時，由行政院協調各部會共同處理。

4. 「行政院公營事業民營化推動指導委員會」依據行政院八十九年六月二十一日第二六八七次會議之行政院院長提示事項，調整其組織，並經行政院八十九年十月四日核定更名為「行政院公營事業民營化推動與監督管理委員會」，委員會成員新增行政院人事行政局局長，刪除政務委員、行政院秘書長、台灣省省長、台北市長、高雄市長；委員會下維持原設工作小組負責幕僚作業。另行政院為促使公營事業民營化之過程透明化，並為提供「行政院公營事業民營化推動與監督管理委員會」（後改制為「行政院公營事業民營化推動委員會」）諮詢意見，置委員十五人，由行政院院長就學者專家、勞工代表及社會公正人士各遴聘五人擔任之，並指定其中一人為召集人；委員任期一年，期滿得續聘之；該委員會每半年開會一次，必要時得召開臨時會；置

執行秘書一人，綜理行政事務；工作人員若干人，均由行政院勞工委員會指派現職人員兼任之。該委員會主要任務為研議行政院公營事業民營化推動委員會送請諮詢之案件、審查行政院公營事業民營化監督與諮詢委員會委員就民營化相關議題之提案等。

### 三、交通部所屬公營事業民營化狀況

政府自七十八年推動公營事業民營化，迄九十二年十二月底，有關交通部所屬公營事業民營化狀況，按「已完成民營化者」、「規劃中者」及「不擬民營化者」三類，分別列表如下：

#### 已完成民營化：

事業名稱	完成民營化時間	民營化理由	民營化方式	民營化前政府股權比率	截至九十二年十二月三十一日政府股權比率
陽明海運股份有限公司	八十五年二月十五日	發揮市場機能並提升事業經營效率	股權公開釋出	一〇〇%	四二·一八%
台灣航業股份有限公司	八十七年六月二十日	發揮市場機能並提升事業經營效率	股權公開釋出	一〇〇%	二六·四六%
台灣鐵路搬運股份有限公司	九十二年一月一日	減輕政府財政負擔及提升經營效率	將「三年洗車合約」、「部分資產」及「僱用公司現有員工」一併列為招標條件，公開標售，由九德公司得標	八〇·一二%	九〇·一八%（買回民股，公司進入清算）
台灣汽車客運股份有限公司	九十年七月一日	發揮市場機能並提升事業經營效率	讓售資產成立民營國光公司	九九·九九%	九九·九九%（公司進入清算）

#### 尚未完成民營化者：

事業名稱	民營化理由	民營化方式	民營化時間	截至九十二年十二月三十一日政府股權比率
中華郵政股份有限公司	（郵政宜否民營化尚探討中）	（俟民營化政策較為明確時，再行規劃相關民營化方案）	尚未核定	一〇〇%

事業名稱	民營化理由	民營化方式	民營化時間	截至九十二年十二月三十一日政府股權比率
中華電信股份有限公司	發揮市場機能，提升事業經營效率	公開出售股權	行政院原核定日期為民國九十二年十二月底，目前已陳報行政院延後民營化時程	六四·九八%

不擬進行民營化者：

事業名稱	不擬民營化之理由	截至九十二年十二月三十一日政府股權比率
台灣鐵路管理局	<p>一、該局本質上是公營事業單位，但體制上卻屬行政官署，受到層層法規之束縛，運作僵化，自主空間有限，無法發揮市場應有機動與彈性機能；加以該局具公用運輸之特性，兼負公用性任務，已嚴重影響其經營發展，又九十四年底又將面臨高鐵通車之衝擊，故台鐵亟須調整組織體制，始有脫胎換骨、去蕪存菁之可能。該局係公用運輸服務業，在進行改革之同時，仍須確保持續營運，且不允許降低服務品質，故改革作業之推動，不宜急速推動，應穩健進行。</p> <p>二、台鐵局目前尚不具備民營化之條件，為求能有生存發展空間，應有效利用本身運輸系統之特性，儘速調整組織體制，藉由改制公司徹底改善經營體質，提高經營效能及競爭力，因此，公司化、企業效率化為現階段之首要課題，民營化則俟將來主、客觀條件具備後，再行訂定時程。</p>	

#### 四、公營事業民營化過程遭遇之問題及其因應方式

(一) 現階段民營化之問題：可從設計及規劃、執行能力、法令規定、資本市場及釋股等層面分別檢討：

1. 在設計及規劃方面：

(1) 民營化的目的模糊：民營化目的的不明，造成執行官員將民營

化視為純粹出售國家資產，而非以引進市場機制之角度看待，因此官股釋出之訂價常只考量個別清算價值，未充分考慮公司未來之經營價值或當時股市供需關係造成之價格調整，並給予民間投資者合理之投資利潤，致訂出與市場價值脫節

之價格。

- (2) 缺乏改變公營事業性質的動態規劃：公營事業一般負有多元目的，在進行民營化之前，須有一段緩衝時間，以便重建企業機制，儘量排除事業本身利潤目的之外的其他政策目的。若能逐步排除政策性負擔，則可依整體轉變方式進行民營化，將原重政策型公營事業轉變為重利潤型公營事業，再移轉為民營企業。
- (3) 缺乏改良市場結構之規劃：公營事業民營化，隱涵經濟運行機制的改革，在國家、市場及企業三大經濟主體間如何互動，以增進或確保經濟有效率運行，是民營化推動時不可忽略的重點之一。當前資本主義市場經濟制度，大都採國家間接、宏觀調節市場，市場依價格機能引導企業之運行方式。公營事業若處於競爭市場中，則民營化之影響僅止於政府對單一事業之撤資，影響層面不大。若公營事業為獨占事業，國家對企業實行直接控制，市場幾乎是封閉的，作用有限，故國家對市場的調節和市場對企業之作用亦有其侷限性。
- (4) 民營化對象選擇與評估標準未臻明確：第一波移轉民營之十九家公營事業名單於七十八年「公營事業移轉民營推動小組」成立不久後公布，但對於這十九家為何入選為第一波移轉

民營對象之理由並未對外說明，甚至許多事業之主管機關、經營階層及員工係透過大眾媒體報導才得知該事業被列入移轉對象中，至於此等事業為何適宜移轉民營？評估準則為何？為何列為第一波？移轉民營後對該事業營運有何正面影響？事後亦未有完整報告說明，造成名單公布後各界無法形成支持民營化之共識，且衍生相關團體及人員質疑推動民營化之用意及正當性。

- (5) 股權結構比率疏於規劃：在政府推動民營化的過程當中，可發現主其事者最關心之核心工作，僅在於如何順利且快速將公營事業股權拋售，民營化之政策推動似已由「經濟手段」蛻變為「為民營化而釋出股權之目的」。至民營後事業如何永續經營，政府身為大股東的應有權益及持股的預期功能如何確保，以及員工工作權的進一步保障及工作意願之激勵等，理論上可藉由股權結構的適當設計一併獲得解決或降低其負面效果，但政府卻疏於規劃。

## 2. 在執行能力方面：

- (1) 執行機關各自為政：各部會橫向聯繫及配合不足，致使民營化政策之推動，並未依產業政策、資本市場成熟度、民營化目標、營運狀況等因素訂定民營化優先順序並統一控管，而是由各部會自行規劃與推動，

呈現多頭馬車、各自為政之混亂狀態。

- (2) 事業價值評估範圍未臻周延：民營化過程中尚有相關重大問題缺乏處理通則，例如公營事業釋股常因事業所擁有土地評價原則之爭議，造成民營化執行上之延宕。
  - (3) 經營艱困事業民營化相關問題無力及時解決：經營艱困事業面臨產業環境不佳與經營管理不善問題，虧損連年，因此是否採民營化或結束營業，須務實檢討，採取斷然措施，惟無論民營化或結束營業，年資結算金不足問題（依原「公營事業移轉民營條例」規定，年資結算金須由事業負擔），儼然已成為民營化最主要問題之一。且虧損嚴重事業如：中興紙業公司、台灣機械公司、中國造船公司及唐榮公司等，在接洽民間投資人承接經營時均遭遇相當的困難，凸顯主管機關協調能力與執行能力之不足。
3. 在法令規定方面：
- (1) 相關法令層層束縛，難以配合民營化之要求：依據目前的法制規範，公營事業受制於人事、預算、會計、審計、立法及行政程序等有關法令之束縛，與現代化企業著重靈活應變之特質大異其趣。
  - (2) 員工權益缺乏系統性保障，引起員工及工會之反對：政府推動公營事業民營化，部分事業

因員工要求更好的權益保障，或民營化後不得裁員減薪等，亦會受到員工及工會的反對而延宕時程，使投資人無意接手經營，影響民營化進行，政府必須釋出最大的善意與工會加強溝通，排除民營化之阻力，而其過程往往甚為艱辛。

- (3) 結算給付使企業財務負擔過重，而員工優惠認股條件甚難訂定勞資雙方均感滿意，且可比照援引於其他公營事業之方式，而連帶地對整體釋股方案造成限制。
4. 在資本市場與釋股方面：
- (1) 由於公營獨占事業之民營化，涉及市場重建以及建立何種市場結構之實質問題。若規劃之市場為競爭市場，則建立公平之競爭環境並引入競爭事業，為民營化過程中不可或缺之工作。惟市場機能發揮與政府對企業管制時機上往往難以密切配合，致使市場機能未充分發揮，為牽就民營化之時程或輿論壓力，往往放鬆對企業之管制或移轉私營，結果使市場陷於混亂，而傷害整體社會利益。
  - (2) 股市投資者結構不健全，防弊的釋股方式使股權釋出方案難以吸引有興趣及有能力的企業家投資經營。而若干公營事業規模甚大，如中華電信等，如採公股分散售出方式以達成民營化者，因其資本額相當龐大，如於短期內在國內釋股將造

成資金排擠作用，衝擊資本市場；如為避免影響國內股市，將延緩民營化目標之達成；如配合採國外釋股方式，國外釋股必須有一定釋股程序和條件，及獲得國外投資人之認同，亦屬不易。

- (3) 股票上市程序冗長，原定釋股時程表及上市時間表，往往因行政程序冗長、民意機關杯葛不斷，在股市熱絡時因惟恐蒙上圖利財團或打壓股價之名，而錯失最佳釋股時機，在股市低迷時，過高的訂價策略又使股票乏人問津。例如民意機關往往受到事業員工或工會之運作，就公營事業民營化之工作於釋股預算審查時多加限制，此舉對於民營化工作時程之延宕影響甚鉅，立法院並於九十三年一月決議行政院須訂定「公股管理與處分辦法」送立法院審核後，始得繼續釋出公股。

(二) 相關問題之解決方案：完整的民營化進程應涵蓋的整體架構，理論上應包括解除管制（Deregulation）、重建（Restructuring）、執行或釋股（Floatation）三步驟。但當前政府推動民營化無論在規劃、法令及實務上，似強調執行或釋股階段，期望官股出售順利，加速民營。至解除管制階段的政府民營化目的及原則、公營事業未來發展策略、政府相應放寬法規限制、以及重建階段的事業民營化規劃（包括市場結構、事業未來股權結構、政府政策

性負擔之解除等）、事業因應民營化之調整等皆缺乏嚴謹之研究與規劃。致有上述諸多重要問題產生，針對這些問題，可採取以下解決途徑：

1. 經營艱困事業相關問題待解決部分：
  - (1) 已修法「公營事業移轉民營條例」第十五條，並設立「民營化基金」，以支應財務艱困事業民營化時不足支付移轉民營之離職給予或年資結算金等。
  - (2) 訂定「非公司、公司組織國營事業機構存續原則」，供各公營事業主管部會據予檢討事業機構之存續。
  - (3) 訂定「國營事業最適資產規模考核原則」，供各公營事業主管部會據予檢討並改善事業經營之績效。
  - (4) 對經營虧損嚴重事業，責成其提出再生計畫，若計畫無法達成或不可行，將予結束營業；如再生成功，惟財務仍屬艱困之事業，如中船、唐榮等，則尋求民營化基金等財務支援，以儘速完成民營化。
2. 系統性保障員工權益，減少員工及工會之抗爭及阻力：
  - (1) 行政院於九十二年十一月二十八日成立「行政院公營事業民營化監督與諮詢委員會」，由專家學者、社會公正人士及勞工代表共同組成，對公營事業民營化有關事項提出監督與諮詢，做為政府推動民營化決策之主要參考。



- (2) 主管機關繼續責成各事業於民營化過程中，加強與工會、員工協商及溝通，並就民營化對事業之重要性等明確告知員工，以化解員工對民營化之疑慮及阻力。
3. 通盤檢討民營化後對於民眾權益之保障：例如中華電信公司逐步民營化之過程中，且配合電信市場全面開放，為避免電信業者均以利潤為導向，忽略未達經濟效益地區之電信網路建設與服務，交通部乃於電信法中明訂「第一類電信事業提供普及服務之義務」，並責由電信總局訂定「電信普及服務管理辦法」，並成立「電信事業普及服務基金」，依該辦法，中華電信公司可對提供「不經濟地區電話」、「不經濟公用電信」服務，爭取普及服務基金之補助金。
4. 擁有龐大土地之公營事業部分：對土地資產龐大者，為求土地有效利用，並避免遭賤賣資產之質疑，將非營業所需土地予以析離後再進行民營化。
5. 靈活的民營化和釋股方式，避免因官股釋出對資本市場股價衝擊：
- (1) 現行公營事業民營化釋股係依「公營事業移轉民營條例」及其施行細則等相關規定編列釋股預算辦理；至於民營化後之公股，業訂有「國營事業民營化前轉投資與民營化後公股股

權管理要點」；另行政院並核有各事業民營化後中、長期最適持股比率，所以，各事業主管部會將可視市場狀況分階段釋股。

- (2) 掌握釋股時機及規劃多元釋股方式，將部分事業的釋股，規劃至海外進行，例如中華電信可規劃海外釋股引進策略性投資人，避免大型事業釋股對國內股市造成的衝擊。

#### 五、交通部暨所屬事業機構近五年營運狀況分析

##### (一) 中華電信：

1. 概述：我國電信自由化肇始於七十六年開放用戶自備終端設備，電信產業隨著科技的進步與市場需求的改變，電信市場自然獨佔與公共性等理由已漸漸消失，加以世界貿易組織（WTO）「基本電信協定」的要求下，國際上要求各國開放其國內電信市場，是以我國電信事業自由化、國營事業民營化乃必然的結果。中華電信公司僅進行部分股權之釋出，目前尚未完成民營化，惟從以往產業獨佔走向開放競爭，該公司必須在它的組織、效率、成本、服務種類與品質、網路布局等方面，透過整體經營策略之調整，力求經營效率的提昇，俾與其他民營電信業者在市場上競爭。

## 2. 近年營運情形：

	88 年度	88 下半年及 89 年度	90 年度	91 年度	92 年度
資產總額 (千元)	447,285,513	471,204,591	458,441,753	465,887,821	460,824,640
每股盈餘 (%)	5.36	6.51	3.86	4.48	5.03
總資產報酬率 (%)	11.68	13.71	8.09	9.38	10.47
股利發放 (千元)	44,861,921	55,956,804	33,767,037	38,590,900	43,414,762
每股股利 (元)	4.05	5.8	3.5	4.0	4.5
員工人數	35,077	34,744	31,421	28,969	29,072
平均用人費率 (千元)	1,554	2,393	1,562	1,227	1,246
員工每人銷售額 (千元)	5,551	8,013	5,797	6,079	6,162
註：一、八十八年至九十二年度為審定決算數。					
二、八十八年度發放股票股利百分之六，紅利每股 4.05 元。					

## (二) 中華郵政：

- 交通部對於郵政事業民營化之立場：郵政民營化須審慎評估對國家社會帶來之衝擊及效應，更應考量與社會大眾之需求是否一致，就郵政業務而言，因涉及普及化服務及全國均一資費等問題；就儲匯而言，郵政儲金餘額高達三兆二千億餘元，其係民眾信賴國營郵政，吸取游資所致；另郵政儲金依法轉存央行

及提供中長期資金運用，支援政府重大建設及民間投資計畫，涉及中央銀行及財經部會金融政策面等問題，若郵政民營化，其龐大資金由民間業者接管而自主經營，其對國家金融體系之衝擊應審慎評估；再者，因郵政儲金已融入民眾生活成為可託付對象，為求社會安定，亦不宜輕言廢除。

## 2. 八十八年度至九十二年度營運概況表如下：

	88 年度	88 下半年及 89 年度	90 年度	91 年度	92 年度
資產總額 (千元)	3,055,791,733	3,372,003,687	3,587,614,439	3,569,561,395	3,675,743,698
每股盈餘 (%)	--	--	--	--	0.58
總資產報酬率 (%)	0.37	0.64	0.46	0.56	0.58
股利發放 (千元)	8,737,129	0	0	0	15,843,958
員工人數	28,873	28,873	28,873	28,673	26,440
平均用人費率 (%，以每人費用除以營業收入)	9.88	8.84	8.89	9.87	8.13
員工每人銷售額 (千元)	9,174	18,241	12,580	11,796	13,888

註：一、表列資料九十一年度以前為郵政總局，九十二年度為中華郵政公司。

二、股利發放為實際繳庫之官股紅利。

三、員工每人銷售額，係以營業收入除以員工人數。

四、平均用人費率以每人費用除以營業收入。

(三) 台灣鐵路管理局（下稱台鐵局）：

1. 為達台鐵局組織扁平化之目標，以提高台鐵局經營效能及競爭力，依據交通部組織法第二十六條之一規定，台鐵局之組織應以法律定之，並就現有組織模式進行編制員額精簡、單位整併、層級縮減暨職稱簡併，交通部擬具「交通部台灣鐵路管理局組織條例」、「交通部台灣鐵路管理局各機廠組織通則」、「交通部台灣鐵路管理局貨運服務總所組織條例」及「交通部台灣鐵路管理局餐旅服務總所組織條例」等案，業經立法通過並於九十三年六月九日公布，經行政院核定將自九十三年七月一日施行，修正重點如下：

- (1) 編制暨兼職員額精簡：台鐵局暨所屬機構原編制員額一七、五〇一人，另防護團納編九人，合計一七、五一〇人，縮編為一六、三三〇人，共計精簡一、一八〇個編制員額。
- (2) 單位整併暨層級縮減：員工訓練中心組織及員額併入局本部；防護團納編局本部成立防護科；若干機務分段及機廠整併；材料管制中心併入材料處；運務處調度總所暨台北、彰化、高雄、花蓮調度所整併為綜合調度所。
- (3) 職稱簡併：台鐵局現行組織規

程員級以上以資位定員額，同資位內各職稱之人數可依業務實需酌作調整，組織條例則以職稱定員額，為增加用人彈性以應業務需要，爰擬整併部分職稱，由現行二一三個職稱簡併為一四一個。

(四) 台灣汽車客運（九十年七月改制為國光客運公司，股權百分之百為民間持有）：

1. 重要興革措施：

- (1) 相較於台汽客運時代：解除法令束縛，大幅提升經營效率；用人較精簡，薪資水準降低，大幅節約用人成本；業務作為較具彈性，提高與同業之競爭力；員工大多為股東，向心力增強，勞資關係和諧。
- (2) 相較於國光客運成立初期：車輛設備更新，完成門身整修重新裝潢及部分車輛加裝個人液晶電視及遊樂器等；全面完成車站設備亮麗化，提供舒適候車空間；提供網路語音訂位及刷卡購票服務，方便旅客；持續辦理駕駛員複訓，提高行車安全及服務品質。

2. 台汽客運員工權益補償情形及相關經費來源：

- (1) 報奉行政院核准，以優惠條件辦理員工資退，適用期間自九

十年二月十六日起至同年六月三十日止，依該專案精簡人員處理要點規定：「專案精簡人員，有資位、無資位人員及約僱人員一律加發七個月薪給（包括適用勞動基準法及選擇依勞動基準法退休金標準給付之自願退休及資遣人員發給之一個月預告工資）；加發之薪給，依勞動基準法平均工資計算發給」、「辦理公勞保養老給付損失之補償，台汽員工民營化前申請依上開要點退休、資遣人數共二、八〇五人，其中一、〇九〇人各出資三十萬元成立國光客運公司，並轉至該公司任職。」

- (2) 台汽公司民營化基準日以前，未依前開專案精簡人員處理要點申請辦理退休或資遣者一〇七人，依公營事業移轉民營條例第八條第二項規定核給離職給與，並加發移轉時薪給標準六個月薪給及一個月預告工資。另有二人隨同移轉國光客運公司，依同條例第八條第三項規定辦理年資結算，但不發給六個月薪給及一個月預告工資，其於移轉之日起五年內資遣者，並按移轉民營當時薪給標準加發六個月薪給及一個月預告工資。
- (3) 綜上，台汽公司民營化時員工之權益補償經費共計七一億四、九六四萬六、五〇二元，其中交通部分攤六億元，餘六五

億四、九六四萬六、五二〇元由行政院公營事業民營化基金分攤。

3. 留任員工比例：台汽公司民營化前員工人數共三、〇二九人，國光客運成立時留用台汽員工共一、四二九人，留任員工約占四七％。
  4. 待遇調整情形：國光客運人事費用採按營收提撥四〇％作為員工薪資，其薪資水準約為台汽薪資之七五％。
- (五) 中華航空事業發展基金會（下稱航發會）：
1. 概況：航發會係於民國七十七年六月三十日由中華航空公司董事長烏鉞等二十七人將其所持有該公司之股份（二億三、九九九萬八、八〇〇股）捐贈成立。自成立起至七十九十二月三十一日止，期間另由中華航空公司資本公積轉增資及盈餘轉增資等獲配之股份，計達四億九、九九九萬九、九四〇股，佔中華航空公司發行總股數五億股之九九・九九％以上，可謂持有中華航空公司百分之百股權。兩者之間，無論就其權益、業務及成立宗旨等，均有相互依存關係。惟航發會對中華航空公司營運之影響係透過中華航空公司股東會或董事會所作之政策性決定，仍屬中華航空公司之決定。截至九十三年七月底，航發會持有中華航空股份有限公司（下稱華航）股權比例約為七〇・〇五％，為華航最大股東。
  2. 釋股作業大事紀：
    - (1) 九十一年五月澎湖空難事件後

，交通部長林○○接任航發會董事長，曾公開表示要完全釋出航發會股權。為順利推動該公司飛安及經營管理之改革，交通部依行政院指示努力推動該基金會釋股作業，依據航發會規劃，將在維持國內二家國際航線競爭機制、對提升華航淨值、確保華航員工權益、公開透明等原則下，慎選釋股時點以完成釋股作業，規劃之方案為：

- <1> 航發會成立「釋股專案小組」，並甄選財務顧問協助辦理釋股相關事宜，原規劃將分二階段完成釋股，第一階段預計九十二年底前將航發會持股半數（約華航發行股數總額之三十六%）釋予策略投資人，第二階段預計於九十四年底前將其餘股權，公開釋出予一般機構投資人、社會大眾及員工。
- <2> 惟因九十二年股市低迷及華航產業工會要求保障員工相關權益等因素影響，原訂九十二年底第一階段釋股作業無法順利推動。航發會爰於九十二年十二月十六日召開臨時董事會決議：「有關華航工會訴求，請華航研擬方案，落實保障員工權益；為避免員工對釋股之疑慮，請李董事長及魏總經理負責向員工溝通協調。」華航於九十三年三月九日與工會達成

三點協議：「航發會釋股時，涉及既有員工權益之變動，其保障應比照但不低於公營事業移轉民營條例所訂之基準；不因航發會之釋股而改變或降低既有員工之勞動條件與福利；不因航發會之釋股而裁員、減薪。」

<3> 航發會於九十三年四月十五日召開董事會決議：「關於本會釋股，華航研擬保障員工條款案，請華航公司就其適法性及合理性加以研究後再議」，乃由華航與工會協商研訂具體員工保障方案，尚未達成協議。

- (2) 九十二年十一月，航發會敲定參與競標者資本額不得少於一百億元，並明訂長榮航空公司及其相關企業不得參與投標。
- (3) 九十二年十二月，原規劃航發會釋股方案之財務顧問金鼎證券公司，建議分兩階段辦理釋股，第一階段為尋找策略性投資人，不僅釋出三十六%股權，還將華航的人事、經營權給該策略性投資人，另在九十五年底以前再將剩餘的三五%股權，開放給一般民眾、法人與華航員工認購，釋股所得將交給民航作業基金運用，航發會則解散。
- (4) 九十三年三月間，傳出國內萬海航運有意入主華航，另美國亦有一家集團爭取入主華航。

3. 政策轉變：

- (1) 九十三年十一月一日，交通部長林○○宣布將原先以完全釋出股權的規劃方向，改為降低航發會持股至五〇%以下，因為我國一定要有自己的國家航空公司，以配合國家政策執行航空業務，而華航本來就是民營化公司，只是航發會持有較多的股份，因此沒有「國營公司轉為民營公司」的問題。航發會要出售華航公司股票的價格，至少要在華航目前的淨值（十八·一元）以上，至於釋出比率及釋股方式尚待檢討，並已要求顧問公司重新規劃，釋股前會向立法院報告。
  - (2) 華航近年來營運狀況有顯著改善，今（九十三）年還獲得英國曼徹斯特機場評選為最佳航空公司，飛安狀況改善，目前擁有六十二架噴射民航機，飛航全球二十一個國家四十七個航點，今年業績創歷史新高，預計可達九百億元，稅後純益將超過四十億元。
  - (3) 航發會曾於九十三年初為籌措購機費用，對外發行了一百億元的可轉換公司債，若折換成股票，航發會擁有華航的股權將降為五八·一七%。而政府不需要完全退出華航經營，未來將比照陽明海運釋股的模式，就算民營化，航發會仍是最大股東，擁有華航主導權，負起國家政策性任務。
4. 外界質疑及評估：（九十三年十一月二日工商時報、經濟日報相關報導、專欄，及當日工商時報社論）
- (1) 對於研議二年半的華航釋股案政策大轉彎，熟悉內情人士並不訝異，因為營運情況大好又不必讓立法院審查預算的華航公司，不僅擁有龐大資源可以贊助政府活動，甚至可做為政府外交的利器，其旗下二十八家子公司人事任命權，更可提供高層酬庸政治人物之用。
  - (2) 所謂配合政府活動及擔負國家政策性使命，政黨輪替前後皆然，如華航對於政府舉辦的晚會及各項活動均慷慨解囊，從不缺席；兩年多前華航計畫採購民航客機，美國與法國兩大航空公司競爭激烈，後來華航宣布向美國波音公司、法國空中巴士公司各購買約二十億美元客機，由於交通部擁有華航主導權，政府才能順利解決購機案可能引發的國際事件，並促成政府高層人員訪問英國或過境美國高規格之禮遇。可見得兩年多前規劃的華航釋股案，只是當時執政當局面對華航發生空難時，撫慰人心的宣傳說法，華航集政治酬庸、外交籌碼及資金奧援於一身，又擁有民營事業特質，不必接受民意機關監督，執政者不太可能輕易放手。
  - (3) 林部長以「每一個國家都應有國家航空公司」為由，做為政策急轉彎之主要理由，惟新加

坡、日本和韓國固然都有國營的航空公司，但美國、香港則皆為民營，一個國家是否擁有國營航空公司和歷史發展較有關係，未必表示一定要有國營航空公司；且上開論述若為屬實，為何林部長接任航發會董事長時不明確提出，並說服長官打消釋股構想，反而洽請顧問公司規劃釋股方案，卻又在兩年多後，外在條件並未改變之際，提出與先前承諾相違之結論？

- (4) 如航發會變更華航股權釋出計畫，確有「配合政府活動」、「擔負國家外交政策使命」乃至「便利人事安插」等考量，則交通部亦應誠實告知民眾，讓國人有機會利害相權，以取得國人之支持或諒解，而不宜以「國家應有自己航空公司」之粗糙理由一語帶過。

(六) 圓山飯店股份有限公司（隸屬於交通部捐助成立之財團法人台灣敦睦聯誼會）：

1. 圓山大飯店為財團法人台灣省敦睦聯誼會所屬作業組織，依該會捐助及組織章程第三條規定：「本會為非營利性組織，以發展國際觀光事

業，培育國際觀光人才，推展國民外交及促進中外社會之敦睦聯誼為目的。」又該會設立圓山大飯店之時代背景，在民國五十年成立之時，正值台灣地區觀光事業發展初期，當時台北市全部可供接待國際貴賓有盥洗設備之客房僅五十四間，大多數為未滿十間之賓館，影響我國對駐華使節及國際貴賓之接待工作。

2. 近三年盈虧狀況：九十年度盈餘二、九八六萬元，九十一年度虧損二億九、七〇一萬元，九十二年度虧損一億五、四〇二萬元；九十三年上半年度虧損五、一六六萬元。
3. 該公司並非公開發行公司或上市上櫃公司，該會亦無將該公司股權釋出之計畫。

六、交通部所屬事業機構之轉投資事業營運狀況分析

(一) 桃園航勤股份有限公司（下稱桃勤公司）：

1. 投資目的：交通部考量加強機場治安的維護與發展民航事業政策，採集中管理與策略運用，於六十六年與中華航空公司共同籌組桃勤公司，負擔起中正國際機場地勤業務。
2. 投資金額及持股比例：三億一千五百萬元；交通部持股比例為四五%。

桃園航勤股份有限公司近三年度營運情形：(單位：新台幣千元)

年度	稅後盈餘	交通部配得股利	公股比例(%)	公股代表佔董監席次
九十	244,620	78,750	45	6
九十一	256,149	94,500	45	6
九十二	87,881	94,500	45	6
九十三	—	34,964	45	6

(二) 陽明海運股份有限公司：

1. 投資目的：建立國家船隊，掌握民生及國防物資之運輸，配合全球航運貿易成長，拓展國際貿易，交通部於六十一年十二月投資成立該公

司，截至九十三年七月，資本額為二〇五億元。

2. 持股比例：九十二年度，交通部持股比例為四〇·一六%。

陽明海運股份有限公司近三年度營運情形：(單位：新台幣千元)

年度	稅後盈餘	交通部配得股利	公股比例(%)	公股代表佔董監席次
九十	-675,045	—	42.62	董事五席、監察人二席
九十一	1,135,451	469,043	42.62	同上
九十二	6,649,097	1,797,998 及 39,087 千股	40.16	同上

(三) 中華投資公司(中華電信公司轉投資)：

1. 投資目的：為掌握商機、拓展市場，本著對電信服務產業、技術發展之瞭解，中華電信公司於九十年十一月底結合相同經營理念之銀行與企業，共同投資設立中華投資股份有限公司，以拓展海內外電信與資

訊相關市場，除可協助中華電信公司突破目前之經營限制外，並可及時布局於市場上具潛力之成長性任務。

2. 持股比例：九十二年度，中華電信公司投資金額為九億八千萬，持股比例為四九%。

中華投資公司近二年度營運情形：(單位：新台幣千元)

年度	稅後盈餘	公股比例(%)	公股代表佔董監席次
九十一	3,240	49	6 席(共 14 席)
九十二	11,494	49	同上

註：該公司自九十一年開始營運。

(四) 台灣國際標準電子股份有限公司(中華電信公司轉投資)：

1. 投資目的：為配合政府政策，引進電子交換機之生產技術，以建設數位化電信網路，進而達到世界電信發展之共同目標，完成整體服務數

位網路建設，以促進國家電信達到現代化。

2. 持股比例：中華電信公司投資金額為一億六千四百萬元，持股份例為四〇%。



台灣國際標準電子股份有限公司近三年度營運情形：(單位：新台幣千元)

年度	稅後盈餘	交通部配得股利	公股比例(%)	公股代表佔董監席次
九十	430,662	53.59	40	5 席(共 11 席)
九十一	-1,148,585	—	40	同上
九十二	-249,060	—	40	同上

(五) 中華快遞股份有限公司(中華郵政公司轉投資)：

1. 投資目的：於八十九年三月成立，主要股東除七家民營公司外，郵政總局為其最大股東(股權四〇%)，掌控經營主權並指派董事長，轉投資之目的係希望透過法令上之鬆綁，以民營化經營方式增加競爭力，因為近年來，國際及國內快遞業者大力在臺開拓快遞市場，更進而競爭大陸市場，郵政經營之快捷業務，因制度欠缺彈性，人事成本過高，為突破經營瓶頸，並配合政府之公營事業民營化政策及考量郵政公司化推動過程受到員工排斥，故同意郵政總局依「中央政府營業及非營業基金參加民營事業投資管理

要點」規定，擬具「快捷郵件業務轉投資計畫」，報奉行政院核准與民間航空業、運輸業及資訊業策略聯盟，投資成立中華快遞股份有限公司，並奉立法院審定投資預算八千萬元。以民營快遞公司開發新市場，進行多元化經營，同時就郵局所遇瓶頸，或無法經營業務，由公司經營，或藉公司助力發揮郵政資源，其目的事業主管機關為經濟部。該公司與郵政業務具有角色互補功能，在快遞市場中爭取商機，具有增裕營收，並可提升郵服務品質。

2. 持股比例：截至九十三年七月，資本額為二億元，交通部持股例為四〇%。

中華快遞股份有限公司近三年度營運情形：(單位：新台幣千元)

年度	稅後盈餘	交通部配得股利	公股比例(%)	公股代表佔董監席次
九十	-14,182	—	40	董事 5 席其中 1 人為董事長
九十一	-1,307	—	40	同上
九十二	5,443	1,998	40	同上

3. 投資效益之檢討：

- (1) 該公司於八十九年三月一日成立，惟其主要業務為兩岸快遞因故較預定時程延宕一年，遲至九十年十一月三十日始開辦

，影響公司營運至鉅，肇致八十九年度純損、四五四萬元與九十年年度純損一、四一八萬元。

- (2) 目前郵局代收大陸快遞貨件局數已增至一千二百局，並已開

辦代投大陸進口快遞貨件，每月收投件量均逾萬餘件，營收已逐月增加。因於此項業務開辦之初，需印製各種單冊、提單及建置查詢管理系統等設備，故九十一年七月前仍持續虧損，惟同年八月起迄今每月均有盈餘。

- (3) 基於兩岸大陸進出口快遞貨件業務已陸續開辦，業務正持續成長中，營運量值不斷增加，轉投資目的及效益逐漸顯現，經檢討尚無撤資之必要。

(六) 台灣鐵路搬運股份有限公司（台鐵局接收日據時代財產）：

1. 概述：台灣光復後，台灣省政府於三十五年間接收「台灣運送荷役株式會社」，同年依公司法規定成立台灣鐵路搬運股份有限公司，由省營台灣通運股份有限公司及各運送業者投資，業務由省通運公司指揮監督，三十八年省通運公司撤銷，省政府將通運公司公股撥歸台鐵局轉投資占八〇·一二而錯失最佳釋股時機。該公司業奉行政院九十一年十月九日院台交字第〇九一〇〇五〇五〇三號函核定民營化，且應於九十一年十二月底前完成，並自

九十二年一月一日起進入清算程序。

2. 撥接金額及持股比例：台鐵局撥接該公司帳列投資金額二、四二二萬元，原持有該公司總發行股數八〇·一二%，惟為順利移轉民營，對反對民營化之民股股份，於九十二年三、四月間依相關規定辦理買回民股，迄九十二年底止，台鐵局持有股數占該公司總發行股數九一·一四%。
3. 近三年盈餘及股利分配情形：九十年稅後淨利二、五八〇萬元，台鐵局採權益法認列投資收益二、〇六七萬元；九十一年稅後淨損三億五、一九九萬元，台鐵局採權益法認列投資損失二億八、二〇一萬元；九十二年稅後淨利二、一五二萬元。

(七) 東森寬頻股份有限公司（台鐵局轉投資）：

1. 投資目的：為突破財務困境，利用現有資源經營電信事業，以期創造營業外收益，降低本業虧損。
2. 投資金額及持股比率：帳列投資金額八十億元占該公司總發行股數十二·一八%。

東森寬頻股份有限公司近三年度營運情形：(單位：新台幣千元)

年度	稅後盈餘	交通部配得股利	公股比例(%)	公股代表佔董監席次
九十	159,386	股東會決議保留	12.18	董事 5 席 (佔全體董事 33 名之 15%)
九十一	131,228	股東會決議保留	12.18	同上
九十二	-1,688,935	—	12.18	同上



(八) 審計部九十二年度中央政府總決算  
審核報告相關議題

1. 交通部所屬國營事業之轉投資事業，部分營運績效欠佳，允宜加強督促改善：

(1) 審核意見：交通部暨所屬國營事業轉投資公私合營事業計有十五家，實際投資金額二一一億餘元，經據交通部所送該部及其所屬轉投資公私合營事業調查表書面審核結果，本年度發生虧損之單位，計有中華電信公司轉投資之台灣國際標準電子公司、國際電信開發公司、台北金融大樓公司，及鐵路局轉投資之東森寬頻電信公司等四家，經營績效欠佳，經函請交通部督促查明該等被投資公司經發生虧損之原因，並請公股代表，就增進投資效益立場，注意積極加強監督改善營運。

(2) 聲復情形：除台北金融大樓公司係初始營運，塔樓工程尚未完工，故仍處虧損狀態，另國際電信開發公司因接受委託辦理業務已大幅減少，導致發生虧損，中華電信公司將讓售該轉投資公司之股權外，餘對於台灣國際標準電子公司、東森寬頻電信公司之轉投資，均已請公股代表持續密切注意監督營運，俾免影響投資利益。

(3) 審計部已列管繼續注意其後續辦理情形。

2. 中華電信公司千餘公頃土地低度開

發利用：

(1) 審核意見：中華電信公司因電信政策自由化、民營化，遭逢市場競爭而調整經營策略，取消部分電信設備後續興建計畫，致購置及原作價投資之土地計一、一二六公頃，帳面價值一三三億餘元，呈現閒置或低度利用情事，為加強資產之運用效能，提昇事業經營績效，經函請積極規劃加強運用。

(2) 聲復情形：該公司持有土地多數為電信等公共設施用地，將積極採行各項資產活化措施，規劃循都市計畫個案變更或通盤檢討變更為最適使用區分，以利出租或開發，獲取更大運用成效。

(3) 審計部對於上列聲復之改進措施，已列管繼續注意其後續辦理情形。惟該公司聲復表示「將積極採行各項資產活化措施，規劃循都市計畫個案變更或通盤檢討變更為最適使用區分……」，惟「都市計畫個案變更」及「通盤檢討變更」均屬地方政府權責單位主政事項，既非交通部職權亦非中華電信公司所能掌握，所稱「各項資產活化措施」將來極可能落空，相關主管機關應重新檢討加強資產運用效能之各項作為。