

如何加強公營企業的公司治理



行政院研究發展考核委員會編印
中 華 民 國 9 4 年 6 月

RDEC-RES-093-003

如何加強公營企業的公司治理

**行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 94 年 6 月**

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

如何加強公營企業的公司治理／行政院
行政院研究發展考核委員會編・一初版－

臺北市：行政院研考會，民 94

面： 公分

ISBN 986-00-1382-9（平裝）

1. 公營事業－管理

553.61

94010374

如何加強公營企業的公司治理

編 者：行政院研究發展考核委員會

出版機關：行政院研究發展考核委員會

地址電話：臺北市濟南路 1 段 2-2 號 6 樓 (02) 23419066

網 址：<http://www.rdec.gov.tw>

展售門市：

國家書坊：臺北市八德路 3 段 10 號 B1 (02) 25787542

網址：<http://www.govbooks.com.tw>

三民書局：臺北市重慶南路 1 段 61 號 4 樓 (02) 23617511

臺北市復興北路 386 號 4 樓 (02) 25006600

網址：<http://www.sanmin.com.tw>

五南文化廣場：臺中市中山路 6 號 (04) 22260330

新進圖書廣場：彰化市中正路 2 段 5 號 (04) 7252792

青年書局：高雄市青年一路 141 號 3 樓 (07) 3324910

經銷商：紅螞蟻圖書有限公司 (02) 27953656

中華民國 94 年 6 月初版

定 價：(平裝) 新台幣 250 元

RDEC-RES-093-003

如何加強公營企業的公司治理

受委託單位：國立中山大學

研究主持人：張玉山

協同主持人：楊芳玲

研究助理：羅亦峻、何金燕、李嘉銘

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 94 年 6 月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

序 言

近年來，受到亞洲金融風暴及美國安隆事件的影響，公司治理（Corporate Governance）在國際間受到高度重視，1999 年 OECD 更提出公司治理原則，成為各國改革公司治理依循的參據。為因應國際趨勢，並促進資本市場與金融體系的健全發展，以提升我國公司治理之績效，行政院游前院長錫堃於 91 年 11 月 21 日「當前重大財經情勢會報」第 5 次會議指示成立「改革公司治理專案小組」，以加速推動國內公司治理改革工作，並於 92 年 11 月 12 日第 2865 次院會核定通過「強化公司治理政策綱領暨行動方案」，將加強公營事業、管制機關、財團法人之治理列為中期推動目標。考量公營企業管理階層遴選、董監事產生方式及管理運作與民營企業不盡相同，民營企業的公司治理模式能否全盤移植到公營企業不無疑問，本會爰委請中山大學財務管理學系張教授玉山主持本項研究，俾供政策規劃參考。

本研究針對以公司型態存在之公營企業（包括已民營化但政府仍有重大影響力之事業，如政府掌控 2/3 以上董事席次比例之民營化公司）之公司治理問題，探究公營企業採行公司治理原則時應注意事項。研究除提出修改公司法第 27 條，使法人及政府只有一位公股代表，以釐清責任歸屬外，並建議仿倣新加坡模式成立「國營事業控股公司」，負責執行統籌公股、董監事派任及業務監督。報告修正定稿後，本會於 94 年 5 月簽陳行政院院長核定函送各有關機關參考，另為提供各界參閱，爰將報告內容整理印製成冊。

本項研究除委請張教授玉山主持外，另有楊教授芳玲及研究助理羅亦峻、何金燕及李嘉銘等參與研究工作，本會陳副研究員佳君負責連繫及行政支援工作，併此誌明，以表謝意。

行政院研究發展考核委員會主任委員 葉俊榮

中華民國 94 年 6 月

提 要

關鍵詞：公司治理、公營企業

一、研究緣起

近幾年來，「公司治理」(Corporate Governance)成為學術界以及實務界熱門議題，從 1997 年亞洲金融風暴，1998 年下半年台灣企業接連發生的財務危機，到 2001 年美國安隆(Enron)、世界通訊(World Com)等知名企業驚爆不實報導舞弊案，皆嚴重影響全球的經濟情勢。近日台灣上市公司博達科技的經營階層透過虛增業績、美化財務報表及國外交易套取資金等方式，涉嫌掏空公司 63 億元資金及隱匿財務操作，此一連串財務弊端更加顯示我國公司治理推行的必要性。

為因應國際趨勢，強化我國公司治理之績效，並促進資本市場與金融體系的健全發展，提升國家整體競爭力，前行政院院長游錫堃於民國 91 年 11 月 21 日「當前重大財經情勢會報」第 5 次會議中指示成立「改革公司治理專案小組」，以加速推動國內公司治理改革工作，並於民國 92 年 11 月 12 日第 2865 次院會核定通過「強化公司治理政策綱領暨行動方案」將加強公營企業、管制機關、財團法人之治理列為中期推動目標。

由於公營企業具有獨占及關鍵產業的地位，其經營與管理影響國計民生至鉅，因此，其公司治理自然引起國人注意。另外，國內自民國 78 年實施公營企業民營化以來，有關公營企業營運不當的質疑時有所聞。例如：民國 88 年台肥公司民營化後，當時的董事長利用母子公司交叉持股的方式炒作股價、損及股東權益一案最受爭議，當時擔任公股的法人代表最後均被撤換職務解除公股代表的身份。這些事件引起社會大眾對於民營化後的公營企業之公司治理產生疑慮；再者，目前國內公營企業的法人董監事代表與董事長的選任與指派方式迭有爭議，有別於一般正常公司治理的規範，影響公營企業正常之營運，因此，吾人有必要對公營企業（以及政府實質控制事業）公司治理的方

式，作更進一步的討論。

民國 93 年 5 月行政院研究發展考核委員會委託國立中山大學財務管理學系對公營企業公司治理進行研究，以期對如何強化公營企業公司治理此一議題提出有效之建議，以爲日後施政、修法之參考。

二、研究過程及方法

在接受委託之後，研究團隊積極對公營企業公司治理的議題展開研究的工作。除了每週三下午例行的研討之外，研究所進行之研究方式還包括：

（一）建立計畫執行管理平台

在中山網路大學（<http://cu.nsysu.edu.tw>）上開設本專案的專區，將所有研究過程中所收集的文獻、訪談記錄及團隊成員間的討論均收錄於網路平台之上，使本研究之執行可以不受地區及時間的限制。且能與委託機關保持資訊的流通。

（二）文獻探討及法規分析

爲求對研究課題之全面瞭解，有必要對公營企業公司治理的文獻及法規，以及國外經驗進行研讀與分析。研究團隊並於每週開會分享及討論成員所研讀之文獻並交換心得。

（三）深度訪談主管機關、公營企業工會代表及董監事及經理人

由於本研究是屬於應用性質的政策研究，除了法規分析及資料研讀之外，各種利益關係人的意見收集也至爲重要。因此於研究中完成中華電信工會理事長張緒中先生、中鋼工會吳清賓理事長等人、經濟部國營會李少儀副組長、張玉華視導及前中華電信董事長毛治國教授等人之訪談，並獲得寶貴的資料與意見，作爲本研究文獻以外重要之參考依據。

（四）舉辦座談會，收集專家學者及主管機關之意見

除了分別訪談各界人士外，本研究團隊爲更深入瞭解問題所在，並求集思廣益之效，於民國 93 年 9 月 9 日、10 日兩天，舉辦三場「我

國公營企業公司治理之現況與展望」系列座談會，分別就公營企業公股代表、獨立董事及勞工董事三項議題，邀請各領域之專家學者進行座談，提供本研究實務之經驗分享及更深入之理論探討，並對公營企業公司治理之各項議題提出建言，以作為本研究之參考。

（五）歸納結論並研提我國公營企業公司治理之政策建議

透由國內外公司治理之文獻探討，以及對目前我國公營企業公司治理之推動情形之瞭解，並綜合深入訪談所得之資料與座談會中專家學者及主管機關之意見，總結出具體之公營企業公司治理之政策建議。

三、重要發現

本研究小組透過相關主管機關、各公營企業工會及各部會之公股代表，進行一連串深度之訪談及三場公營企業公司治理系列座談會之舉辦，分別依據公營企業董事會內之三種成員：（一）公營企業一般公股管理；（二）勞工董事；（三）獨立董事，個別提出相關之重要發現。

（一）公股代表

公營企業一般公股代表是除了勞工董事及獨立董事以外的董事會成員，多由政府指派，有關公營企業一般公股代表管理的相關問題，包含：1.內部董事 vs.外部董事；2.事業經營 vs.公司管理；3.專業經理 vs.政治考量；4.兼任董事的薪酬與責任不對等。

1. 內部董事 vs.外部董事

公營企業的董事會成員，除了董事長及總經理以專任（全職）的身分直接參與經營外，其他公股代表多為兼職。因此，在董事會的討論過程中多半會尊重董事長及經理部門的決定，因此產生決策權集中於公司內部董事上，權力不對等的情形。再加上外部董事只是兼任，所花的心力不足，容易出現較不關心及妥協的情況；另一方面則由於政治、人事等非專業考量的影響，公股代表之選任不見得與其專業能力有關，因此也僅能配合政策執行職務。所以在實務上，內部董事往往能主導公司董事會的決策。

2. 事業經營 vs. 公司管理

基於經營權與所有權的分立，一般公司之經理人與董事會應有若干之界分。然而，目前公營企業的经营及管理多半是由董事長及同為董事的總經理為之。由於總經理也是董事會成員之一，再加上內部董事往往可以主導董事會的運作，因此董事會對經營權的監督功能變得非常有限，造成執行和決策不分的情形，與公司治理的基本概念—權責分明—顯然衝突。

3. 專業經理 vs. 政治考量

本研究發現公營企業公股代表的派任皆是由部長或更高層長官遴派，在派任程序中非常容易受到非專業因素影響，導致董事長與經理人任期過短，難以發揮專業經營的功能。展望未來，事業機構在遴派公股代表人選的考量上需要訂立一些標準及限制。另外，公股代表的績效考核及獎勵制度也是未來需要加強的地方。

4. 兼任董事的薪酬與責任不對等

由於外部董事不如董事長及總經理是專職的經營企業，常只是兼任董事。對於公務員兼職，依據政府部門的規定其薪酬每月僅為 8,000 元至 10,000 多元。但是依照公司法規定，公司的董監事為企業的負責人，需對所有利害關係人負經營之責。換言之，兼任董事也受此規範而需對事業的經營決策負責，因而形成報酬與責任不對等的現象。再加上董事會往往是公司利益分配的場所，兼任董事常在董事會上受其他較有組織的成員質詢，因而倍感壓力。如果當前這種制度不加以改善，薪酬和責任不對等的問題不加以解決，要兼任董事充分發揮功能的期待恐怕難以達成。

(二) 勞工董事

民國 89 年 6 月「國營事業管理法」第三十五條修正案通過後，國營事業代表政府股份之董事或理事中，必須至少有五分之一的席次是由工會推派代表擔任。此一修法使勞工能直接分享決策權，不僅對未來勞資關係互動和員工權利產生重大影響，也直接改變公營事業的經

營模式。在勞工董事制度下，不但加強我國公營企業在策略制定及執行上的透明度，也因勞工的加入使企業經營更具競爭力，實可謂我國產業民主（industrial democracy）的一大突破。但由於勞工董事制度為最近幾年才引入之概念，在經驗不足的情況下，也衍生出許多值得探討的問題。相較於公營企業，部份民營化後之企業也同樣有勞工董事的設置，此為「國營事業管理法」附帶決議的結果，雖然席次較公營企業少，但也產生與公營企業類似的問題。

1. 影響董事會運作程序

我國公營企業勞工董事的席次雖然只有公股代表的五分之一，但為求在所有的公股代表中發揮最大的影響力，因此出現部份企業之勞工董事在董事會議中堅持己見，拖延會議時間，導致議事效率不佳之現象。

2. 勞工董事的管理問題

勞工董事的權力與責任並無明確之規定及劃分，「國營事業管理法」及各部會之相關規定都授權各工會制定其勞工董事遴選、派任及管理規則，導致各企業及工會產生不同文化之勞工董事，管理辦法也有極大之差異。就現況而言，勞工參與董事會運作，不但可借重勞工董事的專業，在某些運作良好之工會，還有諮詢委員會的設立，提供勞工董事其他專業的支援，使勞工董事的功能發揮到極致，進而為企業及利害關係人創造價值。但相對的，也有部份工會及勞工董事卻將勞工董事之定位及任務設定在只針對勞工權益的爭取上，反而對公司經營管理之事務不甚關心。因此，檢討我國公營事業勞工董事制度後可以發現，我國現行的勞工董事制度上，在運作上未達成熟，有待繼續精進、改善。

三、獨立董事

證券期貨局在民國 91 年 2 月 22 日規定初次上市（櫃）公司須設置獨立董監事，可是在民國 92 年 5 月 30 日立法院做出「公股股權代表不得支持非公股代表」的附帶決議。此決議規範的對象，係指已民

營化企業而非公營企業。因此，目前此附帶決議案並不會對公營企業造成任何影響及問題。但是對於已移轉民營化之企業，立法院的附帶決議與證期會行政命令顯然互相衝突，並將導致以下的問題：

1. 獨立董事代表性不足

國營事業民營化之後仍舊以官股為最大控制股東，若依立法院決議，官股不得支持非官股的自然人參選董監事，意即官股不得支持非官股代表來參選獨立董監事，如此一來，獨立董監事將不代表最大控制股東的持股，而是其他少數民股，將面臨獨立董事代表性不足之問題，如此做法是否真的有助於公司治理的推行？

2. 獨立性及運作自主性不足

獨立董監事係由少數民股所選出，是否反而會有不獨立的情形產生？例如台鹽流通在外有十四多萬張的股票，民股股東人數高達二萬一千人，股權分佈相當分散。若遭有心人士利用，即可透過少數持股來獲取獨立董監事席位，如此一來，將損及公股股權之權益，並使獨立董監事制度的原意受到扭曲。

四、主要建議意見

（一）立即可行建議

1. 公股代表

（1）遴選制度

公股代表人選的資格審查需謹慎，要盡量避免選擇同時擔任兩角色時，會導致身份互相衝突或混淆的代表。

（2）考核制度

就公股代表而言，考核制度是維持遴派適當人選並予以適當績效衡量的方式。設計一套績效評估機制，可以客觀地衡量公股代表運作之績效表現，並且根據評估結果當作續任或改聘之依據。

(3) 酬勞與責任對等

董監事非榮譽職，其承擔公司法及民法所賦與之責任，因此董監事應有適當的報酬以增加其服務的誘因。主管機關需要制訂一個能激勵身為董監事角色之公股代表，以公司利益為依歸的薪酬及獎勵制度。

(4) 教育訓練

由於公營企業從事的業務相當專業而且轉投資產業也相當多，因此業務的複雜度也相對提昇。主管機關或該企業可以藉由定期舉辦相關之教育訓練，來加強公股代表對於此企業的熟悉度，將有利於其決策貢獻度之發揮。

(5) 董監責任保險

因揭露不實營運決策過失、錯誤不當，造成投資人之損失，投資人可依集體訴訟要求董監事或公司賠償。另外，公司之競爭對手、債權人、客戶等也可能對董監事因不當或錯誤之決策行為提出控訴要求賠償。故藉助董監責任保險轉移訴訟造成之財務風險，可健全公營企業經營及保護董監事，避免董監事承擔過量之風險。

2. 獨立董監

(1) 遴選程序透明

獨立董事係屬於任期制，一旦當選，則公股無法隨時撤換，加上公營企業必須受到立法機關的監督與把關。因此，建構一套公開、透明且為大眾所信服之遴選程序是相當重要的，一方面可確保人選的資格合乎需求，另一方面也避免圖利他人之嫌。

(2) 充份授權

獨立董監選任後，公營企業必須信任其專業能力，不為過度之干預。但相對地，獨立董監事也須在授權範圍內負起所有

之責任，以發揮適當制衡之效果。

(3) 績效考核

藉由建立一套適當的績效考核制度，將可以有效地掌握獨立董事之績效表現。並依據此結果成為其是否續任之基礎。

(4) 報酬與責任對等

公股在指派獨立董事之後，須提高其報酬以期與責任相符合。如此一來，才能解決公股代表報酬與責任不相符之缺失。並提升專業人才出任公營企業獨立董事之誘因。

(5) 教育訓練

為提升獨立董事在相關法規、公司運作實務及揭弊興利之能力，可以透由定期舉辦相關之教育訓練以達到此目標。

3. 勞工董事

(1) 建立健全之勞工董事管理辦法

各公營企業主管機關，應會同勞委會及其他相關單位，制定我國勞工董事管理辦法之模範準則，供各工會參考並援以修改工會章程。該準則可包括以下幾點：

- ◆ 勞工董事遴選：建立明確之選舉辦法及資格，且可考慮納入外部專家學者擔任之可能性，但工會理事長不適宜當然成為勞工董事。
- ◆ 勞工董事考核：建立勞工董事之績效考核指標，並設置監督考核機構以杜絕不法之情事。
- ◆ 勞工董事罷免辦法：對於不適任或涉及不法、不遵從工會及相關規定之勞工董事，應制定具體之罷免、懲戒辦法，以約束勞工董事之行爲。
- ◆ 設置專業諮詢團隊：除了勞工董事本身應具備專業能力外，工會可備有專業之諮詢技術團隊，使其具備與資方

或其他代表協商的能力。

- ◆ 明確劃分勞工董事及工會之職責：應嚴格將勞工董事定位為監督董事會運作、增進經營效率及維護基本勞工權益之角色。

(2) 加強勞工董事之專業訓練

比照獨立董監之作法，建立勞工董事進修學習之機制與管道，使之可便利取得相關資訊，以保持其專業與能力。此外，主管機關可定期舉辦經驗交流與切磋互動之活動，以分享勞工董事運作上之心得。

(3) 健全各公營企業董事會之議事程序

為使董事會運作能順利進行，各公營企業董事會應建立明確之董事會議事程序，以使董事會會議進行能較有效率，也能杜絕部份勞工董事干擾會議進行之弊端。

(4) 持續推動公營企業及政府持股 20%以上企業設置勞工董事

本研究認為現行勞工董事制度雖未達完善之境界，但其對公司治理及增進企業經營績效仍有極大之助益，因此相關單位仍需持續推動各事業勞工董事之設置。

(二) 長期建議事項

1. 修改公司法 27 條

重新檢討修正公司法第 27 條，修正後公司董事會的人數會減少，每一位董事都可確實負責經營。而公股代表只有一席時，責任歸屬較容易釐清，並增加公股代表的獨立性。

2. 配合公司法修改，檢討公司治理機制

公司法 27 條修正後，在公營企業的董事會內，獨立董事所佔之地位將更趨重要，未來可分設各種專門性委員會，並由一定比例的獨立董事來參與並主導。另外，審計委員會之設立，係屬於公

司內部稽核及控制中的一層。而監察人制係屬於法規上所賦予監察權利的另一個層面。因此，未來公營企業可以藉由二層之監察，將可更進一步地提升公司之監督效能。

3. 重新定位勞工董事

因此公司法 27 條修正後，將使勞工董事席次來源產生問題，未來政府可修法使勞工董事之席次不是從公股代表席次中分配出來，而是政府用持股投票支持勞工代表當選一定比例之勞工董事。

另外，為顧及公營企業民營化後，勞工董事席次將不受國營事業管理法及其附帶決議之保障，公營企業勞工可採員工持股信託之作法，使勞工握有公司股份，並掌握公司經營權之方式，進而促使員工產生參與公司決策之能力及誘因。

最後，當勞工董事制度在公營企業實施具備一定之成效後，未來將可考慮是否推行於一般民營企業。

4. 公益通報制度

員工或其他利害關係人可以直接取得公司內部資訊並熟悉公司所有業務經營，但由於目前我國並沒有相關的舉證保護條款，因此員工或其他利害關係人並沒有足夠誘因發揮監督之效能。未來我國必須建立完善的公益通報制度，並立法保護相關檢舉人的工作權，以促使其勇於舉發弊端之誘因。

5. 「國營事業控股公司」之模式

新加坡依照公營企業的性質，分別成立四家控股公司，各部會藉由控股公司的設立，專業化管理不同性質的公營企業，並執行策略規劃、董監事派任及業務監督之任務。如此一來，將可杜絕政治力之干預並獲得專業經營與監督之效果。

目前我國公股管理是分散於各事業主管機關、基金或管理委員會，如此將造成監督成本的耗費與職權的分散。未來我國可以參考新加坡模式，成立「國營事業控股公司」。主要負責執行統籌

公股、董監事派任權及業務監督權之任務。如此一來，將可有效地提升我國公股監督、管控之效率並符合政府組織精簡之政策目標。

各項建議主協辦機關彙整如下表。

各項研究建議主協辦機關彙總表

類別	項目	主辦單位	協辦單位
公股代表	遴選制度	經濟部、財政部、交通部	
	考核制度	經濟部、財政部、交通部	
	酬勞與責任對等	行政院人事行政局	*經濟部、財政部、交通部
	教育訓練	經濟部、財政部、交通部	
	董監責任保險	經濟部、財政部、交通部等所屬之公營企業	*經濟部 *財政部 *交通部
獨立董事	遴選程序透明	經濟部、財政部、交通部	
	充份授權	經濟部、財政部、交通部	
	考核制度	經濟部、財政部、交通部	
	報酬與責任對等	行政院人事行政局	*經濟部、財政部、交通部
	教育訓練	經濟部、財政部、交通部	

如何加強公營企業的公司治理

類別	項目	主辦單位	協辦單位
勞工董事	建立健全之勞工董事管理辦法	行政院勞工委員會	*經濟部 *財政部 *交通部
	加強勞工董事之專業訓練	行政院勞工委員會	*經濟部 *財政部 *交通部
	建全各公營企業董事會之議事程序	經濟部、財政部、交通部等所屬之公營企業	*經濟部 *財政部 *交通部
	持續推動公營企業及政府持股 20% 以上企業設置勞工董事	行政院勞工委員會	*經濟部 *財政部 *交通部