

公營事業績效管理的幾個關鍵問題

卜正球

澳洲坎培拉大學政府與企業學院博士

摘要

公營事業的經營績效向來是產、官、學界熱烈討論的一項議題，大多數人對這項議題普遍有二種看法。一、把「績效評估」看作「績效管理」的同義字；二、強調績效評估的重要，因此只要加強評估機制，公營事業績效就可以獲得改善。其實，績效評估係指定期評量一個組織的產出，以判斷其達成預期目標與否，就其功能言，應僅是整個組織績效管理工作的一環。本文指出改進公營事業績效管理，不宜僅強調評估的運作，應多關注一些影響經營與管理的關鍵面向，如：績效定義、價格訂定原則、營運自主空間及人事管理彈性等，這些方面若能有所變革，公營事業績效才可望大幅改善。

關鍵字：公營事業、績效管理、政府與公營事業關係、勞資關係

壹、導論

二次大戰結束至今數十年間，無論是我國或其他國家的政治、經濟及社會等發展過程中，公營事業一直都扮演著一個非常重要的角色。正因為如此，關於公營事業「績效」或「績效管理」的一些相關議題，長久以來都是許多國家中政府、企業、學界，乃至社會大眾非常關切的焦點；但同一時期，也發現到各方對公營事業的「績效」卻經常出現許多的負面評價。歸納起來，對公營事業績效最常見的負面評價就是：「公營事業的績效一定不如民營企業的績效」。

由於存在這種根深蒂固的觀念，各國政府(包括我國)為了改善或提升公營事業的經營績效起見，都不約而同地想從私人企業的績效管理模式或實務中，尋找一些可行的機制或方法，以為將這些套用在公營事業之後，就能讓公營事業獲得同樣的經營績效或結果。但不幸地，許多國家從事這類改革的經驗，已經指出這種套用或模仿的改革模式多半很難產生預期效果。何以如此？探究起來，係因為一些牽動公營事業績效管理的關鍵問題，一直被刻意忽略了。有鑒於此，本文希望藉由對國內、外相關實務與學理的探討，指出公營事業進行績效管理時，應先正視並正確處理好那些關鍵事項，否則，績效管理工作難以發揮預期效益；另外，也希望透過這探討過程，對我國公營事業的績效管理工作，提供一些淺見。

貳、公營事業經營的目的

一、國際的發展經驗

長久以來，許多對公營事業經營績效抱持負面評論者的一個主要盲點，便是嚴重誤解了公營事業為何存在與經營的目的。要了解公營事業存在與經營的目的，必須先了解「公營事業」是什麼？Hanson(1959)將公營事業定義為：一種國家對工、農、財務及商業等企業的所有權制度。而Evans(1995)認為公營事業就是由政府的部門來生產物品及服務，而這個部門可以是官署

機關，也可以是公司或商業機構。簡言之，公營事業代表的意義就是一種企業國有化或公有化的體制。

世界各國為何設立及經營公營事業呢？有二個主要理由：(一)實際必要性、(二)政治意識型態。雖然，二戰後的英國、法國、歐洲及眾多共產主義國家的國有化經驗，主要係建基於某種強烈的政治意識型態，但這些國家其實也確有其特殊的需要，所以，並非完全僅歸因於一些原先認知的理論。因此，大多數國家所以要成立公營事業，都已融合了這二個動機(Friedmann, 1970)。不過，也可以找到極少數的特殊個案，例如：法國的雷諾(Renault)汽車國有化與這二個動機無關，真正理由是因該公司的私人股東於二戰期間與德軍合作過於密切，戴高樂政府為處罰他們，所以把這家公司國有化了。

戰後，許多已發展或者開發中國家中，都有大量公營事業被用來執行政策、輸送分配服務、或達成其他政府所交付的目標，如：建設國家基本設施、發展國家的工業或經濟、或促成社會或經濟的公平正義等。特別在西方國家，成立公營事業的目的就是為了確保提供基本設施(infrastructures)，為民衆創造一個公益的福利國家(Mascarenhas, 1996; Prosser, 1986)。

在發展中國家，公營事業則成了行使國家介入的一種工具。這些國家發展經濟或工業的過程中，需要有效的策略來克服各種障礙，無疑地，公營事業就是解決那些困難的一種主要及妥適的工具(Hanson, 1959)。因為在發展過程中，私人企業多不願意投入於一些特定經濟活動，特別是那些對社會有利但未必對其有利的領域，或者那些需要長時期才能回收或高投資的投資方案。在此情況下，公營事業恐怕是，或實際上，也是用來填補這個真空的最適當手段了(Noranitipadungkarn, 1979)。

這種公營事業與國家發展緊密相關的事證，不僅發生在亞洲、拉美國家的發展過程中，而澳、紐、加等國過去殖民時期，以及二戰後

的英、美同樣也見證這種歷史(Mascarenhas, 1982; Musolf, 1972; Wettenhall, 1987)。可見，公營事業在國家體系中的重要性。因為，公營事業可作為：一種因應市場機制失靈的介入工具(Mohun, 1989)、一種國家發展的促進者(Wettenhall, 1987)、一種克服經濟發展障礙的手段(Hanson, 1959)、一種執行政府政策的工具或組織機制(Redwood, 1980)，以及一種維持良好勞資關係的方式，好讓政府扮演好雇主的角色(Pryke, 1971)。

私人企業的經營僅須考量所謂「經濟資本(economic capital)」的取得、維持及聚集等問題，目的係為私人股東或投資人等，獲取最大經濟利益。但公營事業所有權屬於政府，便引發經濟性資本以外的「政治資本(political capital)」與「社會資本(social capital)」的取得、維持及聚集等問題，所以公營事業追求經濟性利益之外，仍應追求政治、社會性的利益(Thynne, 1998)。儘管，各國政府體制彼此存有差異，但在各國政治、社會及經濟中，公營事業卻都一直承擔或扮演一個非常重要角色。

二、我國的發展經驗

我國公營事業的設立與經營也是基於(一)實際必要性、(二)政治意識型態。二戰結束後，政府接收一些原日本在臺的各種株式會社，並將轉變成公營事業機構。之後，1949年政府遷臺時，一些在大陸地區已成立的公營事業也一併遷來。國民黨由於政治理念(民生主義)與大陸的失敗經驗，隨後強化了公營事業在臺灣政治、經濟及社會的重要性。特別是，認識到大陸的失敗實則導因其無法維持當時的經濟穩定所致(Amsden, 1985)。這種經驗讓國民黨政府了解到必須要能有效地掌控臺灣的各種基本物資價格，而有效掌控的手段就是運用公營事業。後來，果然如國民黨所料的，確保臺灣後來政治、經濟及社會的穩定。

在隨後的發展經濟年代裏，公營事業憑藉其上游端的獨占地位，提供各種穩定的基本原料或

物資給中、下游業者，一直被來支援經濟及工業發展的政策工具(Liou, 1992)。1980年代後，公營事業通常要擔任「先驅者」或「開創者」角色，來協助發展一些高風險、高資本、高科技的產業(Rimmer, 1995)。這個策略後來被證明是成功的，因為私人企業通常不願意對新興產業進行大量投資，除非這產業預期會賺錢(Wu, 2004)。綜上，臺灣公營事業的發展歷程，再次驗證了開發中國家的公營事業可以運用為一種有力手段，克服許多經濟發展過程中的障礙，特別是當私人企業部門尚未發展茁壯的時候。

不過，我國的公營事業也曾遭到一些負面批評，因為國民黨過去利用公營事業來達成其黨的目的，例如：(一)利用一些公營事業高階職位，酬庸國民黨政治精英，鼓勵他們繼續效忠；(二)黨營事業與公營事業有密切商業活動，國民黨從中獲取利益來發展其組織，並支持黨員投入各種選舉；(三)公營事業員工更是國民黨在全國、地方選舉的主要支持者，由於他們的忠誠支持也讓國民黨在過去數十年間能夠維繫政權(Bellows, 1994)。或許，因為這些事證，讓一些學者解讀公營事業民營化是一種降低國民黨在臺灣經濟扮演角色的過程，以及一種去政治化(de-politicizing)的措施(Liou, 1992; Bellows, 1994)。不過，國民黨與公營事業的關連也不盡然都是負面的。事實上，公營事業一直是國民黨培養高階經濟官員的訓練基地，讓他們累積各種管理與規劃的專業。國民黨過去將公營事業界定成幾種角色：「他們讓政府控制了策略物資、協助工業發展與升級、…、為政權支持者提供經濟安定、提供國家經濟官僚一個訓練基地，並經由供應者與下游業者的聯結來延伸國家的支配力」(McBeath, 1998: 167)。2000年政黨輪替，接替的民進黨政府也沒意願去改變這種公營事業的既定角色。

綜上，我國公營事業的成立與經營，就是要協助政府達成各種政治、經濟、財政及社會的目的。許多人經常批評公營事業為何無法像私人

企業一樣獲取較佳的財務利益，這是嚴重忽略了公營事業與私人企業二者經營目的之差異。雖然，公、私企業的經營都要為股東求取最大利益，但私人企業股東追求的是財務利益，而公營事業股東(政府本身)關切的卻非財務利益一項，尚其他的非財務利益或目標。不過，公營事業雖被指定追求許多非經濟性目標，但這不表示對經營虧損可有一合理藉口。依據現行「國營事業管理法」第四條之規定：國營事業經營應秉持「依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧增加國庫收入」的原則。可見，立法精神仍強調公營事業經營應同時追求經濟性與非經濟性目標，並避免產生虧損情事；換言之，公營事業應力求不發生虧損，在盡可能增加國庫收入前提下，完成各種政策任務或社會責任。

參、公營事業的績效意涵

一、績效的界定與評估

公營事業兼顧經濟性與非經濟性的多重目標性，遂引發了另一個管理難題：公營事業的績效意涵到底是什麼？對許多國家而言，這仍是個難以妥善解決的問題。通常，一般社會主義理論的政黨或政治人士，會傾向於要求公營事業的經營應注重於社會公益目標的達成；但其他相信市場經濟理論的政黨或政治人士，則會認為社會公益仍可以藉由市場競爭機制來達成，公營事業並非是絕對必要的。儘管這類爭論不斷，但這種多目標性或追求非營利性目標的限制，也導致了許多國家的公營事業在營運時，經常產生五種類型的衝突情事：(一)經濟效率與所得分配的衝突；(二)利潤與所得分配的衝突；(三)利潤與總體經濟政策的衝突；(四)利潤與經濟效率的衝突；(五)經濟效率與總體經濟政策的衝突(Rees,1976)。

在營運實務上，公營事業雖不必追求財務利益最大化，但也不認為在其營運過程中，公共利益與企業利益二者是不能共存的

(Curwen,1986)。但是，許多公營事業的管理層卻往往視追求公共義務奉為最高的營運法則，所以，內部的缺乏效率也因此被容忍，這種現象過去在英國的國營事業中屢見不鮮(Bastone,Ferner&Terry,1984)，因此，公營事業績效管理的困境是：「如何才能像一個企業去追求營運及財務的彈性，但又要能同時確保執行公共義務及公共政策的一致性」(Seidman,1954)。也就是說，公營事業管理層經常被要求去追求企業效率的極大化，卻又被要求去維繫政府所關切的平等性與政治事務，而他們總是很難同時達成政治與經濟性的目標(Farazmand,1996)。有時候，政府或公營事業本身也不清楚到底誰該為經營績效負起責任(Mascarenhas,1996)。

理論上，每一家公營事業都有「公共面」與「企業面」二個特性。所謂公共面：係指這家事業必須承擔一個公共目的，而企業面：係要求公營事業應如同企業般地去經營管理，方能達成一般企業在營運時所期待的目的(Hill,Mittal&Kulasingham,1989)。這種公共性的概念應包含三個組成要素：(一)非私人的淨利潤擴大；(二)公共性的決策；(三)社會責任。至於企業性的概念，係指一家公營事業仍應有二方面的商業目的：(一)財務性的活力；(二)一種適當的成本－價格的均衡(Ramanadham,1984)。這種期許與要求，起因於兼顧公共性及私有性二者，使公營事業經營上必須要同時混合「市場機制的優點」與「政府權力的行使」二者(Farazmand,1996)。

這種追求多目標及公共性的緣故，連帶地把評量一家公營事業的績效變成了一件不容易的事情，因為很難在「公共責任」與「企業目標」二者間找到一個平衡點的(Wettenhall&O Nuallian,1990)。要如何解決這難題，Mascarenhas建議應該正確區別所謂的「政策效率(policy efficiency)」與「營運效率(operational efficiency)」二者，否則，難讓一家公營事業經營有效率的(引自Wettenhall&O

Nuallian,1987)。

當評估公營事業的績效時，不宜只援用一般私人企業通用的績效指標，應先從政策面界定好公營事業的各項績效指標，有這種政策架構之後，方能接續訂定出各項營運績效指標。當然，重視政策效率並非要全然否定一般私人企業通用的指標，但因其經營宗旨與一般私人企業不同，所以僅用私人企業重視的績效指標，來衡量公營事業績效是不妥的。但一些通用的指標，對公營事業而言仍然是必要的，因為可以做為判斷其內部管理或營運活動正確與否的重要依據。

二、我國公營事業的績效評價

我國公營事業的經營績效如何？比較其他國家的情形，是較好呢？還是較差呢？其實，這個問題已有不少學者做過一些研究。大體上言，我國公營事業的績效是相當不錯的。雖然，與一般私人企業相比，或許在效率及獲利面會稍差一些，但他們對臺灣戰後整個經濟與工業的發展無疑地是貢獻卓著的(Liou,1992)。且不同於其他國家的公營事業，絕大多數公營事業並沒有因為本身的虧損，而造成政府的財政負擔(Bellows,1994)。的確，只用效率的標準來衡量公營事業的績效是不適當的，因為在過去幾十年來，公營事業一直被用來執行促進工業發展的政策目的(Wu,2004)。實際上，許多公營事業能夠維持不錯的效率與競爭力，是因為政府奉行的輸出導向發展策略，也把一種市場理念加諸在它們身上(Lee&Lee, 1992)。

公營事業對臺灣經濟發展的貢獻有以下幾點：(一)公營事業成功地幫助了戰後幾十年的經濟成長；(二)他們成功地協助臺灣經濟結構的轉型與調整；(三)作為人民福祉的保護者，他們成功維持了臺灣經濟的穩定(Liou,1992)。而且，對政府每年財政收入也貢獻卓著，參照經建會公布的相關統計數據，整體公營事業繳庫盈餘在過去的二十餘年中，都約佔到每年財政收入的15%至20%之間。

我國公營事業為何能維持一定程度的績效水準呢？歸納起來有三個理由：(一)政府一直把它們的營業盈餘當作每年財政收入的重要部分，這迫使他們不得不提高營運效率；(二)許多公營事業位居臺灣工業的上游端，而且是中、下游產業的基本能源、生產原料、中間物品的主要提供者，這種供應鏈關係也迫使他們必須維持相當程度的效率水準；(三)我國自1990年代起油品、電力、電信、金融保險等國內市場自由化後，這些公營事業必須提升效率，才能與其他私人業者從事競爭。

肆、公營事業的營運自主

一、政治控制與企業自主

公營事業的「公共性」與「企業性」雙重特質，迫使它們必須以一種不同民營企業的關係模式去面對政府，這種特質也讓它們不易被視作為一個獨立的企業組織，反倒被視為單純的政府機構而已(Coombes,1971)。更因為公營事業總在國家政治、經濟及社會中的舉足輕重角色，且通常在國家的產業、基本設施或公用事業部門等，享有一個獨占的位置。這種特殊性，也讓人意識到必須對公營事業加諸更多的公共義務、國會的監督及政府機關的指導(Miah,1990)。因此，在許多國家中，都對公營事業實施一些必要的控制措施。政府進行控制，主要基於二個動機：(一)政治必要；(二)政治責任。所謂「政治必要」，係指公營事業組織特性，以及其對政治、社會及經濟的影響力，讓政府不敢輕忽對其進行控制與管理。至於「政治責任」，則反映出對公營事業進行控制也是民主政治的一環；這種政治責任要求下，政府要對公營事業執行三種行動：1.確保每一家公營事業都能在既定的政策範圍內運作；2.定期檢視績效，以斷定是否與既定政策相符；3.任免高層的管理人員(Hanson,1962)。

每個國家都有其對公營事業進行必要控制

與管理的機制，Rees(1976)認為控制可藉以下方式達成：(一)訂定義務或責任條款；(二)財務控制或財務責任；(三)設定經濟類法則；(四)特別調查機制等。Hughes(1998)則以澳洲為例說明幾種督促公營事業的方式，如：(一)法定的目標；(二)部長的責任；(三)法律指導；(四)董事會；(五)國會；(六)每年度報告書；(七)財務控管與(八)其他政府的政策。其實，各國控制管理公營事業的方式大同小異，但運作上卻出現二種相反方向。(一)分權化傾向：由於不易為公營事業設定一個明確的優先順序，只好為公營事業設定一套的數量化目標、價格訂定或投資法則；(二)集權化傾向：要求公營事業的一些重大決策在執行之前，必須徵得政府機關的同意才行(Rees,1976)。

但當控制運作時，卻引發了另一個問題：公營事業應該享有多大的自主決策空間才好？如果政府授權程度太大，會擔心公營事業管理者因此坐大濫權，但如果政府凡事都管，公營事業的企業特質恐將永無實現的一天。各國公營事業可按組織形式區分為二大類：(一)公司型(corporative type)公營事業；(二)官署型(departmental type)公營事業。理論上，公司型公營事業在日常預算、會計、人事與管理等事項之決策，可享有一些具體好處。雖然，仍要受到政府各方面的約束，但因本身也是一個企業公司，進行決策時應有較多自由。相反地，官署型公營事業處理同樣事項時，卻須同其他政府機關一樣受到較多約束；另一方面，公營事業與政府之間的關係也會因為不同的組織類型而出現差異。簡言之，公司型公營事業要比官署型公營事業享有較大的自主決策空間(Hanson,1959; Mascarenhas,1996;Bobson,1962)。

我國也有一套建置與運作多年的控制管理系統，這系統包括行政院(含院長與相關部長)、立法院、監察院、考試院等。上述四院可依其職權對各部會所屬國營事業施加管控措施，運用措施有：任免重要職位、管制員工雇用、價格政

策、預算與會計、提出報告、立院質詢、審計、糾正與彈劾或其他等。國營事業許多決策、管理事項、營運活動、投資計畫等，都須獲得行政院或主管部長同意後，始得展開推動。國營事業預算必須經立法院審議通過，完成立法程序之後，始能合法執行推動，而立法委員在立法院可針對國營事業事項向其主管部會提出質詢。監察院對國營事業可行使審計、調查、糾舉、糾正、彈劾等職權。至於考試院，可藉行使人事權與考試權，對國營事業人事業務進行監督。

我國的公營事業也可以區分為：(一)公司型公營事業(含依公司法設立的公司、依特別法設立之公司)；(二)官署型公營事業二大類型。但是，不論設立法令依據或組織類型之差別，各公營事業的人事管理、財務管理、預算編列、投資決策等，均受到相關機關及法令的嚴格監督，營運管理與一般行政機關極為相似，很顯然地，公營事業營運所需的決策自主及彈性是明顯不足的。

二、政府與事業的關係模式

政府與公營事業應維持何種關係模式，這是個學界多年來熱烈討論的議題，也是一個令許多國家的政府頭痛的難題。英國在二戰後推行國有化政策之際，當時的工黨政府便已面臨到這個棘手問題，為解決這個問題，Morrison爵士提出一種所謂的「保持適當距離(arm's length relationship)的關係模式」，以資因應(Morrison,1964)。這種模式的運作，要為主管部長與公營事業董事會二者的互動作出一種妥適安排，理論上可為公營事業董事會所需的自主獨立性與應負的責任二者間找到一個平衡點；此種模式下，主管部長有權對公營事業或其董事會下達一些策略框架的指示，因此事業可以在不受部長干涉的情況下，自由地執行其日常的營運事務(Curwen,1986)。另外，澳洲也有類似的做法。澳洲採用的是一種所謂的「責任鏈(Accountability chain)」，來規範政府與公營事

業之間的互動。這種互動是：事業機構的總經理或執行長要向董事會負責，然後，由董事會向主管部長負責，最後，由主管部長就公營事業的績效等事項向國會負責(Evans, 1995)。英、澳二國制度的特色，在其主管部長僅就公營事業的一些政策性或重大性事項，進行干預或下達指示；公營事業畢竟是一個企業體，仍應給予適當的決策及管理自主性，不宜視其等同於一個政府機關(Robson, 1960)。但大多數國家卻對公營事業的細節事務，特別重視並加以嚴密控管(Seidman, 1983)。這種情境下，對公營事業因自主、彈性不足，對其營運造成很大困惱。

政府與公營事業的關係有那些模式？Stretton(1984)認為可用「權威型(authority)」及「企業型(enterprise)」二種極端，來描寫二者間的關係。Thynne (1998)則認為二者關係可分為：(一)「命令型(command)」；(二)「交換型(exchange)」；(三)「聯合型(aassociational)」等三種。但是，許多國家的實情卻是公營事業都受到太多及不當的控制(Seidman, 1983)，因為，「想在自由與責任之間找到一個可行平衡點，政府需要高度的政治藝術」(Musolf, 1959)。另外，不同的關係模式也會對公營事業的自主與績效，造成不同程度的影響，因為「政府與公營事業的互動是一個既能增進、也能限制其效率與效果的主要因素」(Vratusa, 1986: 9)。正如Wettenhall與O Nuallain也強調：「政府所建置用來監督公營事業的各種機制或，…既能促進事業的績效，也能讓事業失去績效」(1990:13)。

至於我國，政府與公營事業的關係又是那種模式呢？多年以來，公營事業的重要高階職位任免，以及人事管理、財務管理、預算編列、重大投資決策等事項，一直都受到相關主管的嚴密監督。就以國營事業的產品價格與重大投資計畫為例，事業機構的董事會或高階人員並無決定權，必須陳報行政院或主管部會核定後，始能推動執行，可見總把如何控制看得比給事業更

多自主來的重要。很顯然地，政府與公營事業的關係模式，應該是如前述Thynne描寫的「命令型」，或者Stretton所指的「權威型」。

伍、公營事業的價格政策

一、企業利益與公共利益

政府行動一直被認為是防範潛在市場機制失靈及保護公共利益的必要手段，通常，政府有二種處理途徑。政府可以將私人企業國有化或者成立一些公營事業，然後責成這些事業的經營必須照顧公共利益，而不是為了本身的最大利益。或者，政府也可以建構一些誘因或限制來管制私人企業，藉此調和私人利益與公共利益二者(Mascarenhas, 1992)。儘管，公營事業不追求財務利益的最大化，但這也不表示公共利益與企業利益二者不能共存的(Curwen, 1986)。但許多國家的經驗指出，這種公共利益概念之下，經營公共事業被認為應該與政府所追求所得重分配、反通貨膨脹、促進充分就業等目的相結合才對，所以公營事業追求過多商業利潤是不妥當的。

實際上，公營事業通常無法自行決定產品價格，必須由政府來決定其產品價格，因此，價格政策便充斥著高度政治性。以英國過去國營事業為例，採行的價格訂定公式是：產品的單位價格(unit price) = 產品的邊際成本(marginal cost)。當產品價格等於邊際成本時，雖理論上可讓消費者在最低成本下享受最大的福利目標，但勢將導致其無法獲得基本的財務目標。由於這種安排，許多國營事業缺乏足夠的現金收入，必須靠借貸來支應營運及投資所需，因此長期陷入財務困境中。另一方面，公營事業又被政府交付一些公共責任(public service obligation)。但政府怕得罪選民而多半不願意調高產品價格，為彌補事業的損失，政府只好用預算補貼，或讓公營事業向外舉債。最後，搞得公營事業嚴重虧損，政府財政出現嚴重赤字，而國家經濟出現嚴重通貨膨脹(Curwen, 1986)。

其他國家也非常類似，因為他們的公營事業

同樣要關切經濟資本、政治資本與社會資本的取得、維持及聚集等問題，影響所及，價格政策在追求「公共利益」為大原則，扭曲了產品價格的合理性。許多政府擔心調高產品價格後，會遭遇到在野黨或民衆的批評，指責不重視公共利益或福祉，因而導致支持度或滿意度大幅下降，所以，只好刻意壓低或長期凍結產品價格。

二、我國公營事業的價格政策

我國的公營事業生產的產品如油品、電力、電信、郵政、自來水或其他基本物資或服務等，產品價格訂定也充滿高度的政治性。在過去，公營事業的產品或具市場獨占或寡占性，且當時國內市場尚未自由化，產品價格係綜合考量經濟發展需要、國內物價穩定、民衆生活福祉、財政收入目標等因素，並參考鄰近國家(如日本、南韓、新加坡等)的相對產品價格後，由各主管部會逕行決定，或擬定方案後陳報行政院核定。這種決定方式一直被批評為「黑箱作業」，但正因如此，政府也兼顧了各種政治、經濟、社會、財政收入等目的。

1980年代後期起，政治民主化風潮開始興起，國際間要求我國開放國內市場的壓力與日俱增，一連串市場自由化措施相繼開展。因應這種趨勢，一些事業產品的價格訂定方式也開始調整。例如，經濟部在1991年間成立了「油電價格諮詢委員會」，該會職責就是擬定一個計價公式，以便經濟部為中油公司生產的油品，以及台電公司生產的電力，分別訂定公平而合理的價格。儘管這委員會未具有真正決定權，政府有時也會忽視其建議，但已是打破「黑箱作業」的第一步。

2000年9月，原先的油品價格公式被廢除，國內油品走向市場化、自由化，自此之後，油品價格照理應該要反映出國際油價的實況。但因中油公司生產的油品約占國內市場之70%，台塑石油生產的僅占30%，所以台塑石油從不主動調整價格，只能被動追隨中油的幅度來調整。換言之，如果國際油價上漲，中油又受到指示不准

調高價格，那麼，台塑只能乖乖地同步配合。也就是說，國內油品市場雖已經自由化，但價格政策仍受到政治力的介入。

2000年以前，國民黨執政時期，如遇到必須調高價格以反映成本，卻又有選舉即將舉行時，政府會盡可能降低漲幅，或乾脆等選舉結束後，再去調漲價格，避免影響選情。這種政治力扭曲價格的現象，民進黨執政期間也是屢見不鮮的。例如：(一)2005年12月「三合一」選舉舉行前，民進黨政府不准中油及台電調整油、電價，當時國際能源價格已漲至歷史高點；(二)2006年12月北、高二直轄市市長選舉之前，再次發生同樣例子，中油、台電又再一次被禁止調高價格；(三)後來，民進黨想贏得2008年總統大選，就一直「凍漲」油、電價。可見，國內油電價早已建置一套調整機制，但每當選舉到來，執政當局便棄之不用，完全從政治考量來扭曲價格機制。

陸、公營事業的人事管理

一、員工的身份屬性

公營事業員工應否被視同為國家的公務員，各國法制不同，因此解讀定義也就有所不同。不過大多數國家都不把公營事業員工視為公務員，而把他們歸類為與一般民營企業勞工相同的身份屬性。這是因為公營事業本質上仍有其企業化屬性，員工的雇用或薪給條件應盡可能反映出勞動市場的實際變動；二來，公營事業員工工作行為相異於公務員，係屬業務行為而非執行公權力之行為，若把他們也認定為公務員，確有不妥。

但按我國政制，因為公營事業一直是政府的一部分，所以公營事業員工也一直被視為廣義的公務員。這種觀念是有盲點與爭議的。雖然政府擁有公營事業，這僅表示事業所有權屬於政府，至於員工能否因為任職於公營事業，就被認定為公務員，二者間不能劃上等號。從過去至今，公營事業人事管理必須符合人事相關法令

之規定，且受考選部、銓敘部、行政院人事局等主管機關的指揮監督，這種安排也意味著各公營事業在人事管理的自主性、彈性等，是相當有限的。另一方面，公營事業員工依現行勞動法規，又被定義為勞工，依法受勞基法的保障，並可組織工會、進行勞資協商及發起勞資爭議行動，這麼一來，又增添了公營事業人事管理的複雜度。由於現行公務員人事法令與勞動相關法令，在立法宗旨、規範對象、規範事項等方面，二者存有一些差異，遂常導致因人事問題而產生各種爭議，工會動輒威脅上街頭，或訴求抗爭等等，對人事管理工作造成不少困擾。

公營事業員工的員額、晉用、任免、薪給、升遷、考績、福利等事項，在主管機關及相關人事法令的嚴格監督下，人事管理工作始終無法如私人企業般那麼有彈性。影響所及，公營事業的人事管理遂常出現幾個大問題，如：員工薪給無法反應勞動市場實況、績效獎金缺發足夠誘因、不適任或多餘人力難以裁減、人力增補調整困難、人力老化及技術斷層等等。

二、政治化的勞資關係

關於勞資關係事務，大多數政府通常運用二種基本方式來發揮影響力。(一)經由立法機制的方式；(二)藉由實際對待政府部門的眾多工作人員，建立起一種模範樣本，來引導私人雇主們參照援用。許多國家成立公營事業的主要動機之一，便是要為廣大多數的勞工或其工會提供一種較有利的工作環境，並讓他們能夠施展較多的政治或經濟影響力(Hanson, 1959)。英國戰後的國有化政策就是一個代表性個案，其動機就是認為國有化可以帶來工業和平、充分就業與產業民主化等目的(Robson, 1962)。從英國戰後國營事業勞資關係的發展經驗看，公營事業的勞資關係凸顯出三種政治化特質。

第一、政府往往執著於扮演一種好雇主(good employer)理念，這意味著公營事業應該為民營企業主們提供一種好的模範樣本(Winchester, 1983)。政府扮演這種好雇主角，

不一定得提供其員工們較高的待遇或薪給，但要能與私人企業勞工們的報酬有一個公平比較(Loveridge, 1971)。換言之，關於工資、福利、就業保障、教育訓練、生涯發展、加入工會、申訴、資遣規範等方面，公營事業員工應享有與私人企業勞工相同的標準或條件。這種執著係導因於二個主要理由：1.公營事業的角色應該反映出社會不同階級的利益及其在政治中的代表性；2.公營事業本身就應該做為引導勞資關係向前進步與發展的推動者(Ferner, 1988)。也就是說，政府不僅要向私人企業強調好雇主的概念，也向他們展現政府是一個好雇主。

第二、一種所謂政治交換(political exchange)的概念經常能夠用來解讀公營事業的勞資協商運作。在這個交換過程中，「有組織的勞工可運用的武器是罷工或其他讓生產中斷的方法，而雇主關切是提供他們更多給付，以換取他們繼續工作而不讓生產中斷」(Pizzorno, 1978)。因為各有所求，一種均衡狀態(equilibrium state)會因雇主與工會的協商而維繫下去，但這種均衡並非即時可得。雇主與工會為期在這過程中獲得更多好處，彼此有時會企圖去施展其力量，因此難免會產生一些衝突事件(Crouch, 1993)。不過，由於一旦大規模的衝突若發生在公營事業中，勢將引發產品生產或提供的中斷，引發社會動盪而損害社會大眾的利益與安全(Morris, 1985)。這種潛在危險迫使政府致力於尋求勞資和諧，因為這類的衝突很容易轉變成政治事件。

公營事業工會認知到勞資衝突可引發潛在危險性時，就會將罷工運作為一種對政府施加政治壓力的工具(Beaumont, 1981)。為避免衝突引發社會動盪，政府容易將公營事業內的集體協商變成一種「政治交換市場(political exchange market)」。在這市場中，政府有貨品準備與工會交換其想要的共識與秩序，而工會則會威脅要撤除這種共識與秩序，除非工會已經達成其企圖的目的，至於這種均衡狀態多快能促成或

被破壞呢？就看雙方的「意願(willingness)」與「能力(capacity)」這二因素的最後競爭結果(Pizzorno, 1978)。

第三、公營事業勞資關係極易受到政治事件的影響，這種特性也讓公營事業的管理策略，變的比一般私人企業來得複雜且充滿不確定。因此，影響公營事業管理者的行動的背後因素是所謂的政治事件而非利潤的追求(Batstone, Ferner & Terry, 1984)。從政府角度看，要處理政府部門罷工的政治與社會成本太大了，即便有權力處罰罷工者，但大多數的情況，政府會傾向於避免罷工事件發生(Beaumont, 1981)。因此，管理層會認為他們的目標是讓公營事業不發生勞資衝突事件，而非去追求更多商業利潤。一旦，政府與公營事業管理層有了這樣認知時，為免勞資衝突對社會大眾造成損害，會傾向於提供公營事業員工一些較優渥的勞動條件，以杜絕掉他們想發起罷工或衝突事件的念頭。這或許是，為何英國過去的國營事業要裁員總是困難重重，因為任何裁員措施都有可能演變成大規模勞資衝突或罷工事件(Pryke, 1971)。

當這種管理策略運作後，勞資協商容易受到「政治考量」的扭曲。當然，不同政黨因政治理念也有不同策略。例如，1979年後執政的保守黨政府便對這種遷就於工會的管理策略極不滿。在其強力支持下，原先的策略被另一種鼓勵管理層勇於向工會對抗的策略取代了(Winchester, 1989)。保守黨政府喜歡用公權力去處理勞資衝突，即使衝突發生也在所不惜，且準備不惜任何代價就是要擊垮工會。

回顧我國1987年解嚴之前，國民黨政府為維護內部政治、社會及經濟的安定，以及確保經濟與工業發展的成功，對公民營事業工會進行嚴格控制。在嚴密控制下，工會非常薄弱，形同政府或執政黨的行政工具(Lee, 1989)。解嚴後，公營事業工會受到政治民主化的鼓舞，一些大型工會(如：石油工會、電信工會、電力工會、鐵路

工會等)面對政府的不利政策或措施，敢於運用街頭遊行、示威、或集體休假等手段，要求政府改變或補償他們的損失。當時的國民黨政府基於本身也是雇主的角色，為了避免衝突擴大而影響公共利益，面對這些事件，通常在不違反相關政策或法令前提下，會接受工會的部分訴求；當工會得到政府的讓步後，也會很快地結束衝突，所以沒對民眾利益造成任何傷害。2000年政黨輪替後，面對後來的民進黨政府，公營事業工會仍繼續運用這些方式，來維護本身會員的利益。這些事證說明了，臺灣也已經出現一些類似過去發生在英國國營事業的勞資關係政治化之特徵。

柒、結論與建議

自1980年代起，許多國家把公營事業改革列為施政重點，策略或方法主要有：一、建立新的政策框架(a policy framework)；二、管理改革(management reforms)；三、民營化等三種(Shirley & Nellis, 1991)。其中，建立新的政策框架，係指建立一開放而競爭的市場環境，迫使公營事業失去原先有利或獨占地位，而變得更加市場化導向；如此之後，公營事業才會有更多機會進行管理改革，改善其經營績效；至於民營化，是一種所有權的移轉，藉由新的私人經營者對原先資產從事最有效率的利用。

我國過去至今的公營事業改革經驗也非常類似。目前，已有二十餘家公營事業移轉民營；國內市場也已經自由化了，公營事業現在必須與私人企業一起進行公平競爭；至於管理改革方面，許多新技術、方法、科技等，也都曾一一被引進公營事業內施行。但誠如本文在「導論」所闡述的，這些管理改革多係參照私人企業的作法經驗後，就直接套用在公營事業中，忽略公營事業與私人企業二者一些關鍵或根本事項的差異，可想而知，改革效果是有限的。

前述內容中已闡明了公營事業與私人企業在經營目的、績效意涵、企業自主、產品價格及人事管理等事項，存有極大差異。認清這個大前

提之後，無論是政府、亦或公營事業本身，在從事績效管理工作時，都不該盲目借用私人企業的經驗，不僅無助於改進公營事業的績效，更會導致公營事業喪失其營運宗旨。為此，謹就我國公營事業績效管理提出幾點淺見：

一、績效評估應以盈餘為重，但須兼顧其他目標：

現行國營事業工作考成雖有：營業利益、財務管理、人事管理、生產管理及政策任務等項。但依「國營事業管理法」第四條規定：國營事業經營應秉持「依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧增加國庫收入」。可見，公營事業營運應以達成預算盈餘為目標，至於執行政策任務或社會責任，亦應以不造成事業虧損為前提。因此，考評公營事業績效時，應以能否達成預算盈餘目標為重，達成其他非財務目標為輔。

二、價格訂定宜回歸市場化，不宜過度政治考量：

我國歷經一連串市場自由化措施後，目前油品、瓦斯、電價、電信資費、鹽品、糖品、郵件等，多已建立相配套的市場機制。然而，油、電價格之決定，儘管市場機制早已運作無誤，卻常因逢各類選舉的舉行，而被暫時擱置不用。執政當局常以「政治考量」禁止中油、臺電漲價，致價格無法反映成本而產生嚴重虧損。這種政治力扭曲價格的作法，不僅嚴重破壞現行油、電價機制的公信力，亦將連帶影響政府其他施政的威信，更引發了誰該為經營績效負責之爭議！為此，產業工會發起抗爭，強調虧損原因不在他們工作不努力，而是政府不准調整價格所致。

三、經營管理宜有更多自主，以利因應市場的多變性：

我國公營事業在人事管理、財務管理、預算編列、投資決策等方面，目前仍受到許多的限制，這對事業營運所需之自主與彈性是不利的。當前國際經貿情勢多變，且國內市場又已開放或自由化多年，為利公營事業及時回應市場動態，政府宜認真看待公營事業所需之決策自主與管理彈性，讓公營事業之「企業面」屬性得以發揮，方能迅速針對市場需求做出因應。或許，有人會擔心一旦公營事業有了太多自主後，會發生濫權違法或損及民眾利益的情事。其實，國內市場機制早已建置，公營事業相關資訊也已公開，加上民間消費團體又蓬勃發展，在這些條件配合下，是不用太擔心這個問題。

四、人事管理宜有較大幅度改革，以回歸企業用人機制：

公營事業的人事管理目前已出現：薪資與勞動市場脫節、獎金缺發足夠誘因、不適任或多餘人員難以裁減、人力老化及技術斷層等問題。根本原因係由於現行法令將員工身分屬性視同於公務員，因此，運用一般行政機關的模式來控管公營事業的人事管理工作。如要徹底改善這種現況，須有大幅度變革才行。當然，任何人事制度變革一定會對現有員工權益形成衝擊，為免引發員工疑慮及反彈，可以把改革對象設定在未來將進用的員工。因此，可研究另訂一些新法令，據以做為未來新進員工勞動條件之規範，將現行的公營事業人事管理機制，逐漸地轉換至一般民營企業的作業方式。另外，關於勞資事件的處理，政府亦應要有原則，假若工會的訴求符合情理，應該要妥善回應，反之，不應過度從「政治考量」來處理這類事件。■

參考文獻

一、專書

- 1.Amsden, A.H. "The State and Taiwan's Economic Development." In Evans, P. Rueschemeyer, D. and Skocpol, T. (Eds.) *Bring the State In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- 2.Batstone, E. Ferner, A. and Terry, M. *Consent and Efficiency: Labour Relations and Management Strategy in the State Enterprise*. Oxford: Basil Blackwell, 1984.
- 3.Coombes, D. *State Enterprise: Business or Politics?* London: George Allen & Unwin, 1971.
- 4.Crouch, C. *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Clarendon Press, 1993.
- 5.Curwen, P. *Public Enterprise: A Modern Approach*. Brighton: Wheatsheal Books, 1986.
- 6.Drake, C.D. "The Public Corporation as an Organ of Government Policy." In Friedmann, W and Garner, J.F. (Eds.), *Government Enterprise: A Comparative Study*. London: Stevens & Sons, 1970.
- 7.Farazmand, A. *Public Enterprise Management: International Case Studies*. Westport, CT: Greenwood Press, 1996.
- 8.Ferner, A. *Government, Managers and Industrial Relations*. Oxford: Basil Blackwell, 1988.
- 9.Friedmann, W. "Government Enterprise: A Comparative Analysis." In Friedmann, W. and Garner, J.F. (Eds.), *Government Enterprise: A Comparative Study*. London: Stevens & Sons, 1970.
- 10.Hanson, A.H. *Public Enterprise and Economic Development*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 1959.
- 11.Hanson, A.H. *Managerial Problems in Public Enterprise*. Bombay, India: Asia Publishing House, 1962.
- 12.Hill, D.J. Mittal, C.P. & Kulasingham, L.T. *Accountability and Control of Public Enterprises*, Kuala Lumpur, Malaysia: Asian Organisation of Supreme Auditing Institutions (ASOSAI), 1989.
- 13.Hughes, O.E. *Australian Politics*. Melbourne: Macmillian Education Australia, 1998.
- 14.Loveridge, R. *Collective Bargaining by National Employees in the United Kingdom*. Institute of Labor & Industrial Relations, University of Michigan – Wayne State University, 1971.
- 15.McBeath, G.A. *Wealth and Freedom: Taiwan's New Political Economy*. Hants, U.K: Ashgate Publishing, 1998.
- 16.Mascarenhas, R.C. *Public Enterprise in New Zealand*. Wellington, New Zealand: N.Z. Institute of Public Administration, 1982.
- 17.Mascarenhas, R.C. "The Evolution of Public Enterprise Organisation: A Critique." In Halligan, J. (Ed.), *Public Administration under Scrutiny: Essay in Honour of Roger Wettenhall*. Canberra: Centre for Research in Public Sector Management, University of Canberra and the Institute of Public Administration Australia, 1996.
- 18.Mohun, S. "Continuity and Change in State Economic Intervention." In Cochrane, A. and Anderson, J. (Eds.), *Politics in Transition*. UK: SAGE Publications in association with the Open University, 1989.
- 19.Morrison, H. *Government and Parliament*. London: Oxford University Press, 1964.
- 20.Musolf, L.D. *Public Ownership and Accountability: The Canadian Experience*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1959.
- 21.Musolf, L.D. *Mixed Enterprise: A Developmental Perspective*. Massachusetts: Lexington Books, 1972.
- 22.Noranitipadungkarn, Chakrit *The Role of the Public Enterprise in Development: Asia and Pacific Region*. Manila, Philippines: EROPA, 1979.
- 23.Pizzorno, A. "Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict." In Crouch, C. and Pizzorno, A. (Eds.), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968*. London: Macmillian, 1978.
- 24.Prosser, T. *Nationalised Industries and Public Control: Legal, Constitutional and Political Issues*. Oxford: Basil Blackwell, 1986.
- 25.Pryke, R. *Public Enterprise in Practice: The British Experience of Nationalization over Two Decades*. London: MacGibbon & Kee, 1971.

- 26.Ramanadham, V.V. *The Nature of Public Enterprise*, Beckenham, Kent: Croom Helm, 1984.
- 27.Redwood, J. *Public Enterprise in Crisis*. Oxford: Basil Blackwell, 1980.
- 28.Rees, R. *Public Enterprise Economics*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1976.
- 29.Rimmer, P. "Industrialization policy and the Role of the State: Newly Industrializing Economies." In Heron, R.L. and S.O. Park, S.O. (Eds.), *The Asian Pacific Rim and Globalization: Enterprise, Governance and Territoriality*. Hants, UK: Avebury Ashgate Publishing Ltd, 1995.
- 30.Robson, W.A. *Nationalized Industry and Public Ownership*. London: George Allen & Unwin, 1962.
- 31.Shirley, M. & Nellis, J. *Public Enterprise Reform: The Lessons of Experience*. Washington, DC: The World Bank, 1991.
- 32.Wettenhall, R. *Public Enterprise and National Development (Selected Essays)*. Canberra: Royal Australian Institute of Public Administration (Act Division), 1987.
- 33.Wettenhall, R. & O Nuallian, C. "Introduction." In Wettenhall, R. and O Nuallian, C. (Eds.), *Getting Together in Public Enterprise*. Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1987.
- 34.Wettenhall, R. & O Nuallian, C. *Public Enterprise Performance Evaluation: Seven Countries Studies*. Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1990.
- 35.Winchester, D. "Industrial Relations in the Public Sector." In Bain, G.S. (Ed.), *Industrial Relations in Britain*. Oxford: Basil Blackwell, 1983.
- 36.Winchester, D. *Pay, Conflict and Efficiency in the UK Public Sector*. Coventry, UK: Industrial Relations Research Unit, University of Warwick, 1989.

二、期刊

- 1.Beaumont, P.B. "The right to Strike in the Public Sector: the Issues and Evidence." *Public Administration Bulletin* 35, April, 1981, 21-38.
- 2.Bellows, T.J. "Privatization in the Republic of China on Taiwan." *American Asian Review*, Vol. 12, No. 3, 1994, 1-13.
- 3.Evans, G. "Public Enterprise Reform in Australia." *Asian Review of Public Administration* Vol. VII, No. 1, January-June, 1995, 22-36.
- 4.Lee, J.S. "Labor Relations and the Stages of Economic Development." *Industry of Free China* 71(4), 1989, 11-29.
- 5.Lee, Keun & Lee, Hong-yong "State, Markets and Economic Development in East Asian Capitalism and Socialism." *Development Policy Review* 10, 1992, 107-130.
- 6.Liou, Kuo-tsai T. "Privatising State-owned Enterprises: the Taiwan Experience." *International Review of Administrative Sciences* 58(3), 1992, 403-419.
- 7.Mascarenhas, R. C. "State Intervention in the Economy: Why is the United States Different from Other Mixed Economies." *Australian Journal of Public Administration* 51(3), 1992, 385-397.
- 8.Morris, G. "Industrial Action in Public Enterprises: The legal Issues." *Public Administration* 63, summer, 1985, 227-235.
- 9.Seidman, H. "The Government Corporation: Organization and Controls." *Public Administration Review* 14(3), 1954, 183-193.
- 10.Seidman, H. "Public Enterprise Autonomy: Need for a New Theory." *International Review of Administrative Sciences* 1, 1983, 65-72.
- 11.Stretton, H. "Directing the Australian Public Sector: A Consultant Paper on the Design and Direction of Commonwealth Business Enterprises." *Canberra Bulletin of Public Administration* Vol. XI, No. 4, Summer, 1984, 197-215.
- 12.Thynne, I. "Government Companies: Ongoing Issues and Future Research." *Public Administration and development* 18(3), 1998, 301-305.
- 13.Vratusa, A. "Challenges of the Public Sector in the Developing Countries in the Eighties." *Public Enterprise*, 7(1), 1986, 5-12.
- 14.Wu, Yongping "Rethinking the Taiwanese Developmental State." *The China Quarterly* 177, 2004, 91-114.