

國立臺灣大學社會科學院政治學系
政府與公共事務碩士在職專班



碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

國營事業工作考成制度之研究

— 以經濟部所屬獨（寡）占類事業為例

A Systematic Study on the Performance of State-Owned
Enterprises: Take the Monopolies and Oligopolies under
the MOEA as Examples

張聰根

Chang Tsung-Ken

指導教授：蘇彩足 教授

Advisor : Su Tsai-Tsu, Ph.D.

中華民國 104 年 7 月

July, 2015

謝辭

這篇論文得以完成，首先要感謝 恩師蘇彩足教授的諄諄啟迪與教誨。從確定研究方向、擬定題目、觀念澄清到完成論文的過程中，每每適時、親切的提供我最需要的指引與幫助。這篇論文得以順利完成，要向 恩師致上最高的敬意與謝意。

其次，要謝謝王宏文老師、郭昱瑩老師擔任口試委員，對論文中有不足之處，提出很多寶貴的意見，讓本篇論文得以更臻完善。並感謝系上諸位老師二年來的悉心指導與同學間的互相砥礪與陪伴，收獲的不只是知識上的，更是在觀念上的啟發與視野上的開拓。

感謝經濟部吳處長基安的勉勵與在工作上、論文上無私的指導與經驗傳授。感謝辦公室同仁在工作崗位上的兢兢業業。感謝完成論文過程中受訪、提供意見與幫助的諸位。

在碩士班就學期間，要兼顧家庭、工作與學業，倍感時間的寶貴。能完成論文，要特別感謝賢妻雅枝的包容與體諒，並將家中寶貝晉嘉照顧的乖巧、上進。

最後，要感謝我父親張水河先生與母親曾玉枝女士，您們對我無怨無悔的支持與疼愛，是我永遠的支持與依靠。

謹以此論文，獻給我最親愛的家人。

張聰根 謹誌 2015年7月

中文摘要



本研究為質化的研究，主要的研究方法是文獻分析法及深度訪談法。以經濟部所屬獨占、寡占之中油公司、台電公司及台水公司三家公司之工作考成制度為研究範圍，來探討國營事業工作考成制度的發展現況與問題。

本研究的目的是有四：一、探討三家公司本質特性與政策使命。二、探討三家公司工作考成制度內涵。三、探討三家公司工作考成制度缺失。四、提供政府工作考成制度之政策建議。

在研究架構上，本研究先探討國內外既有績效管理與工作考成相關研究。藉以整理本論文研究方向，接著進行經濟部所屬獨占、寡占類事業工作考成制度之現況與問題探討，最後作成結論與建議。

本研究發現，經濟部所屬中油、台電及台水公司等三家事業，現行工作考成制度，是層級式的分層考核。在考核時係用業務經營、財務管理、生產管理、人力資源管理、企劃管理、環境保護及工業安全及其他計七個面向及各評估指標衡量績效。因此，各公司工作考成成績是由前揭七個面向綜合評量出來的成績，屬於綜效的考核，對國營事業各項業務均有顧及，有其優點。但同時也有其限制，有些是國營事業特性使然，如國營事業法規繁瑣、國營事業定位混淆、政策任務負擔沉重等。有些是工作考成本身問題：如指標過多權重失衡、財務性指標權重偏高、計分方式偏差、考核時程過長、努力方向失焦、評分不透明等問題。

關鍵詞：國營事業、獨占、寡占、工作考成、政策任務

Abstract



This qualitative research adopted a combined methodology of literature review together with interview, and is meant to explore the possible problems in the performance evaluation systems of CPC Corporation, Taiwan, Taiwan Power Company and Taiwan Water Cooperation, 3 state-owned monopoly or oligopoly under Ministry of Economic Affairs as case studies.

The 4 purposes of this paper are, 1) exploring the essence and core values of the 3 state-owned companies, 2) reviewing the performance evaluation systems of them , 3) identifying the flaws of the performance evaluation systems and 4) providing suggestions for improvement.

In structure, this paper firstly narrates relevant Taiwan and foreign researches regarding the management and evaluation systems for performance as the basis to boil down the focus. In the second part, it explores the present problems in the performance evaluation systems of the said companies, which leads to a conclusion and suggestions.

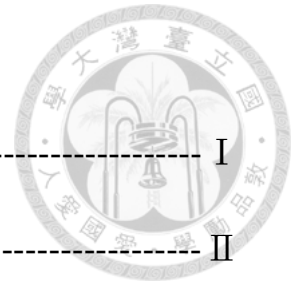
This paper discovers that the current performance evaluation systems adopted by CPC Corporation, Taiwan, Taiwan Power Company and Taiwan Water Cooperation are hierarchical and comprise 7 indexes, operation, financial management, production management, human resources, planning, environmental protection, industrial safety, and miscellaneous, which feed into the overall evaluations . Such "synthetic" evaluations are able to comprehensively reflect all the mandates but fail to reflect the performance in several ways. The nature of state-owned companies may lead to these flaws, e.g. the missions for these companies are not explicit enough in commercial sense especially as these companies also need to carry out government policy. Numerous, complex laws and regulations binding these companies also partly lead to

problems as well. The evaluation systems themselves may also be contributable, e.g. overwhelming evaluation indexes, imbalanced weighing on several indexes, particularly for financial management, improper, vague, and non-transparent marking systems, overly long period for performance evaluation, and not goal-oriented KPIs.

Key word: state-owned company, monopoly, oligopoly, work performance evaluation, mission for policy

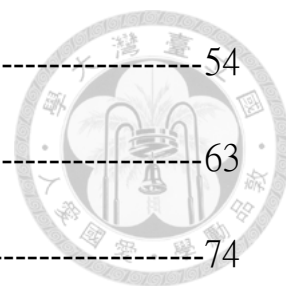


目錄



謝辭	I
中文摘要	II
英文摘要	III
第一章 緒論	1
第一節 研究動機與目的	1
第二節 研究問題	2
第三節 研究方法與研究架構	3
第四節 研究範圍與研究限制	6
第二章 文獻探討	7
第一節 績效管理相關研究	7
第二節 工作考成制度相關研究	18
第三章 經濟部所屬獨(寡)占類事業工作考成制度	21
第一節 工作考成制度發展與現況	21
第二節 近年工作考成實績	35
第三節 經營績效獎金	44
第四章 國營事業工作考成制度問題探討	46
第一節 國營事業法規繁瑣	46
第二節 國營事業定位混淆	48

第三節 政策任務負擔沉重	54
第四節 工作考成重點發散	63
第五章 結論與建議	74
參考文獻	79
附錄	84
附錄一 經濟部國營會訪談紀錄	84
附錄二 台灣電力公司訪談紀錄 1	88
附錄三 台灣電力公司訪談紀錄 2	92
附錄四 台灣電力公司訪談紀錄 3	98
附錄五 台灣中油公司訪談紀錄	102
附錄六 國家發展委員會訪談紀錄	108
附錄七 台水公司訪談紀錄	117
附錄八 學者專家訪談紀錄	124
附錄九 經濟部訪談紀錄	131



表目次



表 1	國營事業與民營事業競爭力比較-----	14
表 2	國營事業一覽表-----	23
表 3	經濟部所屬獨(寡)占類事業配分權重表-----	29
表 4	經濟部所屬國營事業工作考成制度架構-----	33
表 5	88-102 年油、電、水三家公司工作考成等第表-----	35
表 6	中油公司考成評分與盈餘比較表-----	40
表 7	台電公司考成評分與盈餘比較表-----	41
表 8	台水公司考成評分與盈餘比較表-----	42
表 9	100-102 年度績效獎金月數明細表-----	45
表 10	市場類型與結構特質-----	51
表 11	中油公司 102 年政策因素影響金額項目表-----	55
表 12	台電公司 102 年政策因素影響金額項目表-----	57
表 13	台水公司 102 年政策因素影響金額項目表-----	58
表 14	油、電、水三家公司 103 年政策因素影響金額占營收比重-----	59
表 15	中油公司 94-102 年工作考成指標變動情形-----	65
表 16	台電公司 94-102 年工作考成指標變動情形-----	66
表 17	台水公司 94-102 年工作考成指標變動情形-----	66
表 18	油、電、水三家公司工作考成指標變化情形-----	67

圖目次



圖 1	研究架構與流程圖	5
圖 2	國營事業工作考成作業流程圖	22
圖 3	中油公司工作考成評分比較圖	36
圖 4	台電公司工作考成評分比較圖	37
圖 5	台水公司工作考成評分比較圖	37
圖 6	油、電、水三家公司自評分數比較圖	39
圖 7	油、電、水公司行政院核定評分比較圖	39
圖 8	三家公司 94-102 年度政策任務總金額	59
圖 9	中油公司盈餘與政策因素金額比較圖	60
圖 10	台電公司盈餘與政策因素金額比較圖	61
圖 11	台水公司盈餘與政策因素金額比較圖	61
圖 12	關鍵績效指標訂定架構圖	64

第一章 緒論



第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

經濟部所屬獨占之台電公司、台水公司及寡占之中油公司等三家公司全為基礎公用事業。長期提供我國工業發展穩定的基礎電力、用水與油氣。在我國經濟發展、轉型過程中具有關鍵作用。目前在我國經濟體系中仍占有重要地位。然而近年來國營事業的績效問題，在政治、經濟、社會上成為關注的公共議題，且多為負面的評價¹。究竟國營事業的經營績效如何，頗值探討。

觀察績效管理相關研究 (王京明，2004；吳學良等，2004；呂豐州，2007 卓正欽、葛建培，2013；林嘉玲，1998；張火燦，1996、趙揚清等，2002；趙揚清，2003)。有從績效管理的理論論述國營事業績效，有從財務面的指標來衡量績效，並非針對國營事業特性從事工作考成的研究。

國營事業具有「公共責任」與「企業目標」(卜正球，2009)，尤其在獨占、寡占公用生產事業上，其產品具有滿足民生、充份供應、價格管制等特性，因此受到政府部門過多的控制與管制 (Seidman,1983;Robson,1960)。國營事業「公共責任」特色鮮明的與民間企業不同，在經過價格管制，人為操作後的財務績效計算，已偏離真實。本研究認為以財務面為主要指標，來衡量公用生產事業的財務面向績效，並不能真實評估公用生產事業的整體績效。未能公允的評價，工作考成的結果，自難以發揮工作考成應有的提昇績效的目的與績效管考的功能。

經濟部所屬國營事業組織型態，在本質上為依公司法成立的私法人，屬

¹ 參考 2015/5/3 台灣經濟研究院網站 <http://www.tier.org.tw/comment/tiermon201206.asp>、2014/10/28、2014/12/24 中國時報社論、2014/12/6 自由時報社論、2012/4/12 經濟日報社論

營利事業，但在經營運作上因受政府較大幅度管制不同於民間營利事業之靈活。在績效評量指標的建構上，公營事業自然應與民營企業不同。公營事業有其特定的公共目的，民營事業以營利為目的（Seidman,1954），公營事業同時被要求追求企業利潤極大化與政府政治要求，是難以達成的

（Farazmand,1996；Shirley, M. & Nellis,1991）。從而介於公、私部門間兼具「公共責任」與「企業目標」的國營事業，其績效考核制度自應有其獨特性。

本研究將彌補現行研究的不足，並驗證目前偏重財務面的工作考成制度，未能提供完整的呈現績效衡量結果。最後並提供獨、寡占國營事業工作考成制度未來修正之政策參考建議。

貳、研究目的


基於上述的研究動機，本研究以台電公司、中油公司、台水公司等獨、寡占事業為研究對象。在既有的研究基礎上，以三家公司 88 年至 102 年的工作考成成績與經營實績為基礎，探討其間的關聯及現行工作考成制度的特色與待調整之處。本研究主要研究目的為：

- 一、探討三家公司本質特性與政策使命。
- 二、探討三家公司工作考成制度內涵。
- 三、探討三家公司工作考成制度缺失。
- 四、提供政府工作考成制度之政策建議。

第二節 研究問題

藉由對現行經濟部所屬獨、寡占事業工作考成制度之探討，本研究試圖對下列研究問題尋求解答：

- 一、國內外相關研究如何評估國營事業績效？藉由相關研究瞭解如何在「公共責任」與「企業目標」間如何取捨其績效評估指標？在「公平」與「效率」間如何取得平衡？

- 
- 二、現行工作考成制度是否能反映國營事業真正績效？現行我國營事業工作考成制度，係為層級式結構。由國家發展委員會統一訂定業務經營、財務管理、生產管理、企劃管理、人力資源管理、環境保護與工業安全及其他等七大考核面向。經濟部再據以細分所屬獨、寡占事業之評估指標計有 28 項。本研究將以 88 年至 102 年之工作考成成績與經營實績驗證探討。
- 三、國營事業績效如何正確評估？程序上評估指標是否適宜？透過驗證工作考成與經營實績之關聯，本研究將試圖提出修正現行評估指標，以合理評價國營事業之經營績效。

第三節 研究方法與研究架構

壹、研究方法

本研究採質化研究，主要的研究方法是文獻分析法及深度訪談法。就作者工作環境所可得的第一手有關國營事業工作考成相關資料與國內外績效考核相關學術理論研究分析探討。從理論與實務間交互驗證，以對國營事業工作考成制度進行兼具深度與廣度的剖析。

一、文獻分析法

本研將搜集國內外與事業經營及績效管理相關之專書、期刊、研究報告、法令規定、網站資料、政府國營事業工作考成報告及國營事業工作考成相關單位提供資料等第一手及次級資料進行分析。

在文獻的類別上，有關績效管理的理論與國營事業工作考成的研究，以國內外相關學者的研究為主。有關台電、中油及台水公司工作考成制度運作的初級資料，則以經濟部相關單位及三家公司搜集得來資料為主，間以國內相關研究資料佐證，並就國營事業之公共性與營利性等不同觀點加以分析研究。

二、深度訪談法

本研究藉由對國營事業具深度瞭解之政府官員、國營事業主管、員工與專家學者進行訪談，以搜集對國營事業工作考成制度之看法與建議。

在訪談對象的選擇上，包含：

(一) 政府官員 3 人：

包含國家發展委員會資深副研究員 1 人、經濟部人事處吳處長基安及國營事業委員會督導工作考成業務之視導 1 人。政府官員負責國營事業工作考成整體制度的規劃、執行與評量，在執行中並負責初核與複核業務，對國營事業工作考成制度有深入的瞭解，且具有決策影響力。

(二) 國營事業人員 10 人：包含各公司辦理工作考成相關業務之組長及員工計 10 人。其從事國營事業第一線工作，對國營事業付出努力與績效產出有第一手的觀察，且負責國營事業自評工作，對推動國營事業績效負有責任與深入的瞭解。

(三) 專家學者 1 人：為對我國國營事業工作考成著有研究之國立中山大學張教授玉山。其從較高的整體視野以客觀的角度，來觀察現行國營事業的工作考成制度。

綜合以上不同層面的深度訪談，期能以較周全的角度分析國營事業工作考成的現況、問題及可能改進的方向。

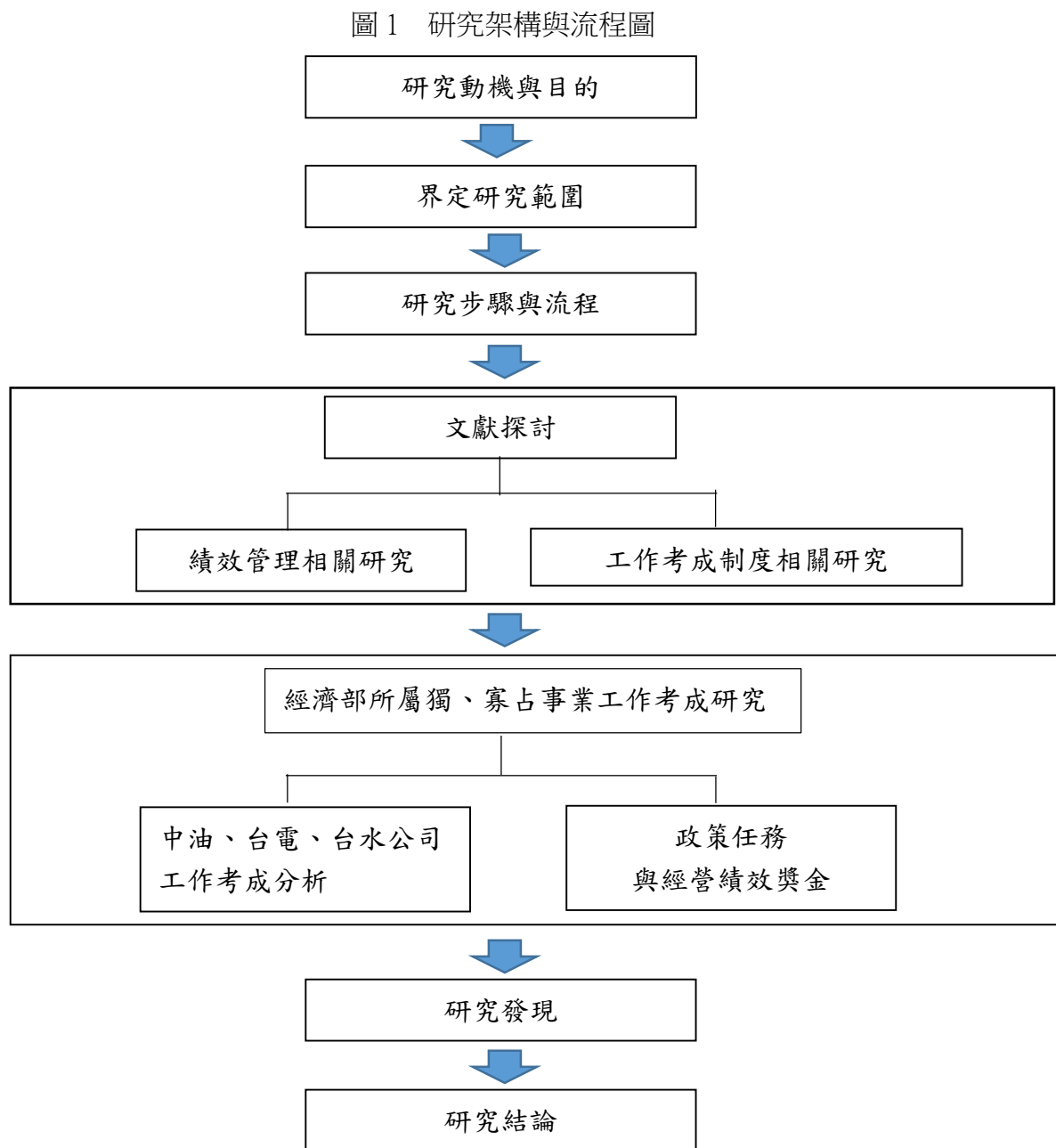
本研究所用訪談方式，採半結構式訪談，訪談問題重點方向如下：

- 1、對經濟部所屬現行工作考成之評價為何？現行制度有那些限制與問題？
- 2、現行工作考成制度能真正反映國營事業的績效嗎？國營事業工作考成的重點評估指標如何訂定？
- 3、是否認為國營事業員工的工作貢獻能具體反映在工作考成成績嗎？工作考成的結果是否有凝聚員工努力目標與考核優劣的功能？
- 4、對經濟部所屬事業工作考成制度變革作法的具體建議？

貳、研究架構

依據本研究的研究動機與目的，本研究先界定研究範圍、確定研究步驟與流程。其次進行文獻探討，就國內外績效管理理論與曾做過相關國營事業工作考成相關研究比較分析。接著就本研究中心課題，經濟部所屬獨、寡占事業現行工作考成制度進行分析探討，其中並對工作考成的成績及工作考成結果的影響有重大相關性之政策任務進行分析。本研究架構與流程如下圖

(圖 1)：



第四節 研究範圍與研究限制



壹、研究範圍

公用事業因規模經濟因素作用，易形成自然獨占，在國內以電力、油氣、自來水為最具代表性。本研究即以經濟部所屬獨占、寡占的公用生產事業為研究範圍。而在研究資料之取得方面，以研究者所取得之 88 年至 102 年期間之資料為研究題材。

另外，經濟部所屬台糖公司屬競爭型事業；財政部所屬臺灣金融控股公司、臺灣土地銀行、中國輸出入銀行、臺灣菸酒公司、財政部印刷廠，屬金融事業或非公用事業；交通部所屬中華郵政公司、臺灣鐵路管理局、臺灣港務公司、桃園國際機場公司則屬郵政、交通事業；勞動部所屬勞工保險局與金融監督管理委員會所屬中央存款保險公司則為保險事業；中央銀行暨其所屬中央印製廠、中央造幣廠，其性質亦與獨、寡占公用事業不同。因此本研究聚焦在經濟部所屬台電公司、中油公司及台水公司等三家獨、寡占的公用事業為研究範圍。

貳、研究限制

經濟部所屬台電公司、中油公司及台水公司等三家公司之產品售價，受到嚴格的價格管制。進行研究三家公司工作考成制度研究，可能涉及之產品售價、政策任務金額、輿論因素、經營績效獎金發給數額等資料，在社會上、政府部門及公司內部可能屬較敏感性議題，在資料的取得與使用有些可能受到限制。

第二章 文獻探討



學者吳定(2009:395-396)從組織觀點,依據美國國家績效評估(National Performance Review)中績效衡量研究小組的定義,認為績效管理是指「利用績效資訊協助設定同意的績效目標以進行資源配置與優先順序的排列,俾告知管理者維持或改變既定計畫目標,並報告成功符合目標的管理過程」。績效評估是指「對組織績效作效率(成本利益分析)與效能(成本效能分析)的測量,它與企業型政府運動的任務導向、成果導向的方向是一致的。」。

張火燦(2010:175)從組織中個人觀點,認為績效評估是「一種過程,是組織用來衡量和評鑑員工某一時段的工作表現,與協助員工的成長。」

績效管理可以說是組織為達成組織使命,設定目標,彙集成員共同朝組織使命努力的動態過程,是一連續性的概念。而績效評估可說是對組織某一時點工作表現所做的判斷,雖然績效評估可以作為人力資源管理的工具,但仍是一個靜態的考核。本研究所指之工作考成,屬於績效評估類型。

第一節 績效管理相關研究

壹、績效指標

丘昌泰(2013)認為,績效指標在概念上,可以從投入(input)、產出(output)與結果(outcome)等三個層次加以分析:

- (一) 投入指標:指組合公共服務的基本項目,通常指實質投入之幕僚作業時間、資本設備與營運成本等。
- (二) 產出指標:指公共服務製造出來的財貨與勞務。
- (三) 結果指標:指每一種產出對於接受者所產生的衝擊或影響程度,通常包括中介結果(intermediate outcomes)與最後結果(final outcomes)。

而在績效指標的類型上,丘昌泰(2013:242-247)綜合學者芬維克

(Fenwick,1995：104-143)與福林(Flynn,1997：173)等二人觀點，認為績效測量指標，包含經濟(economy)、效率(efficiency)、效果(effectiveness)與公平(equity)等四指標：



(一) 經濟

所謂經濟指標係指「政策資源(人力、預算、財產等)應用於一項公共事務的水準」。指在「投入」方面作最有效的應用，以「最低可能成本，供應與採購維持既定服務品質的公共服務」。

(二) 效率

效率係指投入與產出的比率。在既定的時間內，究竟產生了多少結果。效率關心的是「手段」的問題，且經常以貨幣方式加以表達。效率可再分為生產效率(productive efficiency)與配置效率

(allocative efficiency)，生產效率係指財貨與勞務的平均成本，配置效率係指政府部門提供的種種服務其預算配置比例是否符合社會民眾的偏好順序，接近柏瑞圖最適境界(Pareto optimality)。

(三) 效果

效果係指公共服務符合政策目標的程度。效果關心的是政策「目標或結果」達成的問題。效果又可以分為現狀的改變程度與行為的改變幅度。

(四) 公平


公平指標係指接受公共服務的團體或個人受到的公平待遇。

簡言之，政府績效高低的衡量，可由是否符合下列指標來衡量：最低成本、最高功效、最大貢獻、最合公平。

學者吳復新(2003：382-383)，從人力資源管理的觀點，認為績效評估的功能有：

(一)激勵員工將工作績效維持或提高至較滿意的水準。

(二)提供員工個人成長發展的機會。

- 
- (三)敦促主管人員定期檢討部屬的工作績效，使組織的控制制度趨於健全。
 - (四)作為管理當局從事職位升遷、解僱 調職、賞罰等管理決策的參考。
 - (五)作為主管調整員工薪資的依據。
 - (六)發掘並評鑑員工的潛力，找到合適的接班人選與及早安排人力培訓。
 - (七)瞭解哪些員工的工作績效低於原定標準，以便安排必要的訓練課程。

貳、績效管理的方法

一、新公共管理

自 1980 年代英國首相柴契爾夫人推動政府改革以來，各國政府興起一波政府部門民營化、市場化和分權化等「小而美」、「小而能」政府的改革理念。隨著新公共管理（New Public Management; NPM）理念的擴散，各國多認為「市場取向政府」(market-oriented government)，透過分權、競爭、權變、重視績效等方法，可以讓政府更有效率（Osborne; Gaebler，1992）。

公部門因之將企業管理的精神運用到政府改造中，這一波政府再造運動，其強調的價值有四（吳瓊恩，2011）：

（一）強調競爭價值

理念來自達爾文的「生存競爭」。政府提供的公共服務，由市場競爭機制來決定。政府的主要目的是導航（steering），而非划槳（rowing）。競爭表現在公部門與私部門競爭、私部門間向公部門競爭公共契約，同時政府部門間也互相競爭。

（二）看重顧客服務

政府創造競爭的環境，把政府服務的對象從公民轉變為顧客，作法包括：傾聽顧客的聲音、提供顧客選擇、讓顧客評價公共產品的價格、品質與服務方式，政府即時回應顧客的要求等。

（三）把行政人員轉化為企業家

Osborne 與 Gaebler（1992）界定「企業精神」為「以新方法利用

資源，擴大生產力與效能」，將企業家精神重視的價值，如自主性、個人遠見、冒險、私密性等應用在政府部門。

(四) 自我利益的集合即形成公共利益

政府再造運動假定人是理性自利的。每個個體，包含消費者、政府官員、社會團體、企業廠商，在基於自利的參與經濟市場機制運作的過程中，走向均衡狀態。達成均衡後自會形成最適的「社會公善」(social good)。亦即人人專注自我利益，即能形成公共利益。

二、平衡計分卡

Kaplan 與 Norton(1996)提出的平衡計分卡(Balanced Scorecard,BSC), 是常用的績效管理工具。BSC 是以組織的策略與願景為核心，改善過去衡量企業績效時以財務為中心，作為唯一衡量指標的偏差。BSC 強調短期與長期、財務與非財務、過去與未來、外部與內部、落後與領先指標間的平衡。它們保留財務的衡量指標，但同時強調財務構面、顧客構面、內部流程構面、學習與成長構面等四個構面的平衡(吳安妮 2003):

(一) 財務構面

財務目標作為所有計分卡構面目標與量度的交集，以策略為中心，財務構面為願景，引領出一連串的行動。企業在財務流程、顧客、內部流程等系統的配合下，達成企業長期的績效，可說企業努力的最終目標。

(二) 顧客構面

企業關注的焦點應從改善內部流程移到顧客身上，在市場中區別目標顧客，辨別企業希望帶給目標顧客什麼價值主張，以之規劃顧客構面的目標與量度，成為企業的使命與策略。

(三) 內部流程構面

為達成顧客和股東的目標，企業必須預期顧客未來的需求，建

構跨功能、整合性的內部流程價值鏈，發展解決方案來滿足顧客的需求。

(四) 學習與成長構面

管理階層為提供前面三個構面持續成長的動力，須制定目標與量度，來促進企業持續的學習與成長。企業投資在設備與研發之外，更須投資於它的員工、資訊系統與改善組織氣候。

接著，Kaplan 與 Norton (2003) 進一步提出的策略地圖概念。清楚地將內部流程構面管理方向分為「營運管理流程」、「顧客管理流程」、「創新流程」及「法規及社會流程」。其中最頂層的是使命(mission)，是組織存在的原因，引領組織活動的基本目的，並在各流程中創造價值。

參、國營事業績效管理相關研究

黃重球(2007)認為，在衡量國營事業績效時應將非屬員工可努力空間之內外在因素適度排除。並兼顧追求財務利益之績效目標與照顧人民之政策目標。建議獨(寡)占性事業績效衡量重點，應偏重於個別功能之成果、企業責任及政策執行情形。同時檢討不合理的政策性負擔。避免因關心當年度預算目標，忽略長期永續經營目標。並掌握環境變動、未來發展願景而修正衡量標準。

劉春初(2001)，運用主成份分析法(principal component analysis, PCA)，進行公營事業之績效評估，認為公營事業績效較民間差，主要原因是在評估公、民營事業之經營績效大都以財務指標進行比較，有失公允。而公營事業設立之目的有二，一是經濟性的利潤目的，一是社會性的政策服務目的，二者常互相衝突矛盾及不明確，造成經營動機的兩難。

黃國敏等人(2010)藉著「平衡計分卡」與「策略地圖」研究台水公司績效管理制度，認為：



- 一、台水公司一般員工對公司的「願景」體認不深，無法內化為具體行動。
- 二、學習成長構面中員工訓練方面要更務實有用。
- 三、內部流程構面中資訊系統未整合，系統間未能互通使用。
- 四、財務構面中要多開源節流，公司要多角化經營。
- 五、顧客構面中顧客滿意度有進步空間。

張明杰（2009），用 SWOT 分析法與平衡計分卡，研究台電公司綜合企劃系統所屬單位會計處之各項目標體系執行與內容，認為：

- 一、目標體系之施行具有標竿學習及全員參與之精神。
- 二、總目標之關鍵績效指標納為各相關系統之關鍵績效指標時，其配分權重應增加，以提昇升公司整體經營績效。
- 三、應隨時追蹤管控關鍵績效指標目標值訂定是否太高或太低，同時將目標執行成果與效率獎金連結。
- 四、責任中心制度訂有「不計績效非可控因素造成費用變動調整作業」項目，應盡力排除。
- 五、會計處關鍵績效指標在顧客構面及內部流程構面對適當指標之指定有所不足。

羅正華（2001），以資料包絡分析法（Data Envelopment Analysis, DEA）研究台電公司發電部門經營績效。其分別就水力發電部門、火力發電部門及核能發電部門之三大部門，就純技術效率改變率、規模效率改變率、整體效率改變率、技術改變率及總體要素生產改變率等因素，探討各部門在投入與產出間績效之優劣。在水力發電部門之整體經營效率，以大觀一廠及谷關廠整體表現最佳。在火力發電部門整體效率，以台中火力電廠整體表現較佳。在核能發電部門整體經營效率，以核三廠整體表現最佳。

李明道（2003），認為台電公司在開放民營電廠後，公司有市場逐漸被侵蝕、獲利能力下降，經營日益困難、受制公營體制，降低經營自主、擔負政策任務，影響經營利基等不利因素，造成公司經營績效不佳。建議解除政

策任務並積極推動多角化經營。

劉祥熹及林嘉玲（2000）以 DEA 方法分別研究台電公司及其各區處營業處經營績效，用投入變數與產出變數為因子。研究後認為，台電公司因電力消費有明顯尖、離峰特性，須一定備載容量，易造成人員配置不當，墊高成本，致整體技術效率偏低情形，最主要為規模的缺乏效率。而對各區處之研究認為，各區處整體效率值與地域間及業務量大小並沒有絕對關係，各區處各自有經營優勢與劣勢之投入、產出項目。

李清燕（2000），研究台水公司經營績效管理模式，將評估流程分為建構面向、目標、關鍵績效指標、考核結果等四大步驟。研究後指出公用事業之績效評估，應涵蓋專業經營面向與財務面向之考核，且作為獎酬依據之績效衡量指標，應與事業之經營目標具有因果關係。

楊傳銘（2010）對台電公司的績效評核制度，參考國外最佳作法後，設計出以產業價值鏈為主的績效衡量構面。認為公用事業的評核指標可重新建構，分為生產構面、配送供應、銷售服務、社會責任等構面，並在產業價值鏈的最後導向顧客。

吳欽杉等人（1999）與張膺燦（2001）透過研究台電公司實施責任中心制度之作法，比較台電公司各責任中心之績效表現。研究發現台電公司係依八位副總經理所督導業務劃分為八大系統，各系統所轄單位再劃分為一級責任中心及二級責任中心，責任中心內部間以轉撥計價方式衡量績效。而各責任中心績效作為獎金分配的依據。在績效衡量指標上，分為財務性指標與非財務性指標。財務性指標包括：用人費用（成本）績效指標、營運費用（成本或利潤）績效指標。非財務性指標包括：營運績效指標、管理績效指標、業務及績效查證等。各項指標之配分權重依一級單位屬性分為費用中心、成本中心、利潤中心等之不同而配予不同之權重。研究認為，台電公司實施責任中心後，在績效表現上，初期對財務性指標有立竿見影之效，但之後發揮之效果有限。而在非財務性指標上之表現，生產力之提升較明顯，其餘無明

顯關聯性，但仍有正面的貢獻與影響。

趙揚清（2003）透過檢討國營事業現有制度上的缺失，比較國營事業與民營事業在政府法規、組織架構、人事制度、領導階層、內部稽核、實施責任中心及其他等七面向之競爭力後（如表 1），認為國營事業須經由解除法規限制、組織再造、實施責任中心、研擬合理薪酬制度、財務資訊透明化與外界監督等方式，以提高經營績效，並增進盈餘繳庫。

表 1 國營事業與民營事業競爭力比較

項目	國營事業	民營事業
一、 政府法規	1.依預算法規定，其預算係於半年前籌編，至執行時，因時空變遷，造成差異很大。 2.審查預算對立法部門及事業單位均費時耗力。 3.預算一經送審，公司投資計畫、競爭策略即無機密性可言；若要變更預算必須大費周章，在時效上根本無法與民營事業競爭。 4.政府採購法，因作業流程冗長費時，對具時效性採購，反而緩不濟急。 5.不僅受法律限制，且須遵守政策指導，而居不對稱管制之不利地位。	民營事業不受預算法之限制，其投資計畫，較具彈性，可依時空變遷及時做妥適調整，及時掌握商機。
二、	1.組織龐大，人力結構高齡化。	1.人員精簡，人力新陳代謝較快

<p>組織架構</p>	<p>2.冗員過多，勞逸不均。</p> <p>3.為面對立委與行政部門之質詢與管考，各單位工作疊床架屋。</p> <p>4.組織文化－工作消沉、不夠積極、未來充滿恐懼與無望。</p> <p>5.分公司間權責不明，層級繁多，影響效率。</p> <p>6.各部門間業務重疊，造成資源浪費。</p>	<p>速。</p> <p>2.持續不斷改善組織作業流程，並研究簡化工作，節省人力。</p> <p>3.組織文化－工作積極，未來充滿希望。</p> <p>4.能快速因應社會情勢變遷，作適當調適。</p>
<p>三、 人事制度</p>	<p>1.薪資結構僵化，造成同酬不同工。</p> <p>2.人事經費受預算限制，致無法設立合理獎酬制度。</p> <p>3.受人事法規限制，用人缺乏彈性，致無法回歸市場機制。</p> <p>4.員工兼具公務員法及勞基法之雙重保障，致人事成本負擔沉重。</p> <p>5.高階主管與一般職員薪資差距僅3倍，與民營事業相比，顯不合理。</p>	<p>1.薪資結構較具彈性，月薪分為基本薪資及效率獎金，效率獎金依工作績效發放，並無金額限制。</p> <p>2.人事經費不受預算限制，有一套合理獎酬制度，員工的薪資與其績效成正比，具激勵效果。</p> <p>3.升遷管道暢通，由基層做起，以能力、技術為導向，並無空降或政治色彩等不公平待遇。</p> <p>4.考核由主管決定，獎懲及時。</p>
<p>四、 領導階層</p>	<p>1.高階領導階層，多屬政治酬庸性質，任期常因政治環境而轉變，故只求任內平安無事，不關切公司經營成果。</p>	<p>1.公司領導階層為專業經理人，對組織有高度使命感，能發揮所長。</p> <p>2.領導階層重視經營績效及企業</p>

	<p>2.中、低階領導階層，以不得罪人為原則之鄉愿心態，缺乏管理效率。</p>	<p>的永續經營。</p> <p>3.管理階層掌握經營活動各個環節，隨時檢討缺失，並提出改善對策。</p> <p>4.領導階層充分了解市場脈動，清楚掌握經營方向。</p> <p>5.公司領導與管理均重視事前責任目標的設定及改善方案的提出，事後則隨時注重追蹤管考。</p>
<p>五、 內部稽核</p>	<p>1.受行政及審計機關監督體系的稽查，增添工作流程繁複，並造成組織架構疊床架屋。</p> <p>2.國營企業若亦為公開發行公司，則內部稽核除須函報證期會外，亦必須受制於政府採購法等相關規定。</p>	<p>1.充分發揮管理機能電腦化的功效，使企業營業、生產、資材、工程、人事、財務等六大機能，環環相扣，達到事前防弊，事後改善的目的。</p> <p>2.民營事業稽核室為一級部門，直屬董事長或總經理，可發揮獨立稽核之功能。</p>
<p>六、 實施責任中心</p>	<p>1.缺乏獎懲激勵辦法之合理措施，致使獎金之分配差距甚小，無實質激勵作用，實施效果不佳。</p> <p>2.未實施佣金分紅制度，職員主動爭取客戶之意願不高。</p> <p>3.考評制度多受工會掣肘，因此，僅能對管理階層進行績效</p>	<p>1.賦予每個利潤中心事業部經理人，每年就營業收入訂定一個挑戰性目標，就人力合理化、降低成本兩大方向，提出改善方案。</p> <p>2.設有一套合理獎懲激勵辦法及績效衡量指標之配合措施。</p> <p>3.將具競爭優勢之核心單位獨立</p>

	評量，致責任無法上下落實。	為利潤中心，除有效控制成本外，尚可另闢財源。
七、 其他	<p>1.為因應立委質詢之需，致使內部專業人員浪費心力，從事無謂工作。</p> <p>2.立法委員經常為選民之託，干預國營事業內部運作。</p> <p>3.公平交易法對國營事業採不對稱管制，致行銷策略難以主動出擊。</p>	民營事業能有效調度資金，並在合理風險範圍內創造較高利潤。

資料來源：趙揚清，2003

肆、小結

1980 年代以來，各國政府部門推動政府再造的精神，係植基於民間效率高於政府。政府應向民間學習，以改善公用事業回應力不足、缺乏市場競爭及效率低落的問題（Curwen，1986）。以致有引進民間「績效管理」的概念，打造企業型政府。但是國營事業之經營最終目的與民營事業不同，因此民營事業的績效管理作法，不宜全然適用在國營事業之績效管理上。

此外，有關國營事業績效管理的研究，有對個別國營事業責任中心的研究。其將各責任中心畫分為費用中心、成本中心、利潤中心等類別之中心，分別計算績效。然而各責任中心之系統間目標、財務指標與經營管理指標之權重配比已有所差異，責任中心個別目標與公司整體目標自亦不同，且觀察其所訂各項指標，對公司整體績效的考核而言，太過瑣碎。因此適用於各責任中心之績效考核指標，尚不宜作為公司整體工作考成績效指標使用。

第二節 工作考成制度相關研究



壹、工作考成的功能

張玉山等人（2009）實證研究認為，國營事業工作考機制，係透過考核項目、配分及評分標準，評定個別事業的績效，其功能有：

- 一、督促國營事業機構提升經營績效，達成政府交付的政策任務與營運目標。
- 二、督促國營事業機構從事各項組織、營運及人力改造，以提升整體的生產力及競爭力。
- 三、督促國營事業落實各項工安環保工作，以作為民間企業的表範。
- 四、督促國營事業配合政府推動民營化及自由化政策，協助政府建構符合自由化及國際化的經濟體制。

貳、國營事業工作考成制度相關研究

吳豐盛（2003）認為國營事業經營績效評估制度之特點有二：

- 一、依循管理循環分工設計：會計、人事、預算、審計、考核等依管理循環分工辦理。
- 二、重視財務績效：經濟部所屬事業皆係生產事業注重經營效率、企業化管理措施，同時強調財務指標之重要性。

學者張玉山等人（2009）根據績效評估理論，針對我國國營事業工作考成制度研究後，認為：

- 一、我國國營事業工作考成制度過於偏重財務面，而忽略公司全貌之真實性。
- 二、工作考成指標比重以盈餘或獲利能力結果為驅動之財務性指標。
- 三、工作考成細項指標與主管部會政策目的或年度計畫間無明顯關聯。
- 四、行政院研考會負責指標設計、審查、複核，弱化主管部會管理國營事業功能。

因此張玉山等提出現行國營事業工作考成制度應在現行架構下，對工作考成之業務經營、財務管理、生產管理、人力資源管理、企業管理、環境保護及工業安全、其他等七大指標的訂定與權數作適當修正與設定有鑑別能力的條件，並落實執行。另外對主管部會的授權，在授權範圍內自行辦理年度工作考成的評等工作。

張玉山等人（2010）受行政院研究發展考核委員會委託，針對我國國營事業績效管理制度，研究後發現國營事業工作考成有下列問題：

- 一、工作考成指標面向過多、存在操作空間，指標實績未必真實反映事業的經營成效。
- 二、歷年工作考成成績得甲比例逐年攀高，難以區分事業經營優劣。
- 三、考成指標項目過度偏重財務與盈餘指標，考核獎金與績效獎金性質混淆。
- 四、經營績效獎金與事業經營績效關係薄弱。
- 五、事業因其「公共性」、「企業性」之不同，其指標設計宜根據事業特性與重要性，設置不同的指標權重。

許雅萍（2009）運用文件分析法，就有關績效評估相關文獻研究後，認為國營事業工作考成制度應調整修正方向有：

- 一、適當調整政府與國營事業間之關係，避免不當介入經營。
- 二、現行「彙總式」評分機制可能讓次要項目稀釋重點績效項目。
- 三、過度強調年度短期績效，忽視長期營運發展及創新能力，建議用「平衡計分卡」思維架構，調整績效考評項目與標準。

謝福燈（1986）研究我國國營事業績效考核問題，指出公營事業除內有特殊任務外，以營利觀點衡量績效有助其提高經營效率。但對具獨占性的事業，應改以生產力、服務品質及成本控制為主。例如台電公司電價由政府決定，如其績效以盈虧為標準，有失公允。

參、小結

現有對國營事業績效考核的研究方向，多為從國營事業整體性績效觀察的制度性研究。而國營事業間金融事業、交通事業及生產事業，在行業特性上有本質上的差異，且競爭性事業與獨占、寡占事業之經營環境亦有差異，整體性的研究，範圍廣大，不易聚焦。

國營事業與民營事業最大的不同，在於民營事業可以單以盈利為績效考核指標，但國營事業或多或少均有其政策性。而在國營事業之中，油、電、水等公用事業之政策性程度非常明顯，與其他競爭性國營事業之考核方向有顯著的差異。因此本研究將聚焦於中油、台電、台水三家公司之工作考成制度作一深入的實證探討，以補現有研究之不足。

再者，經濟部所屬獨、寡占事業在我國的經濟發展過程中，具有重要的關鍵地位，但依現行制度下考核結果未能獲得社會大眾普遍接受。國營事業員工本身對工作考成的評分亦有意見。因此，本研究將對目前考核的運作現況作探討。

第三章 經濟部所屬獨（寡）占類事業 工作考成制度



第一節 工作考成制度發展與現況

一、工作考成制度的發展

行政院為考核國營事業經營成效，督促其業務進步發展，自民國 48 年 8 月 18 日令頒實施「國營事業工作考成辦法」以來，國營事業之工作考成制度實施迄今，已超過半世紀，歷史悠久。

依國營事業工作考成的主辦機關來劃分，可分為四階段²（行政院研究發展考核委員會，2004）：

- （一）第一階段：自 49 年至 57 年，係由行政院參秘室主辦，會同行政院主計處、行政院經合會、行政院人事行政局及中央銀行等機關共同辦理，考評以書面方法辦理。
- （二）第二階段：自 58 年至 61 年，由行政院經合會主辦。由行政院經合會、行政院主計處聯合查帳，再邀請國家安全會議國家建設計劃委員會、行政院秘書處、行政院主計處、行政院人事局、中央銀行金檢處及行政院研考會等有關機關，分赴各事業機構實地考成、訪查，最後提出各年度業務考成報告。
- （三）第三階段：自 62 年至 103 年，國營事業考成由行政院研考會主辦，考成作業流程分為各事業自評、主管機關初核、行政院複核等三個步驟辦理。由行政院研考會會同行政院秘書處、行政院主計處、行政院人事局、行政院經建會等機關辦理複核，陳報行政院院長核定複核等第評分，其作法，兼採書面審查、開會研討及重點實地查證等方式綜

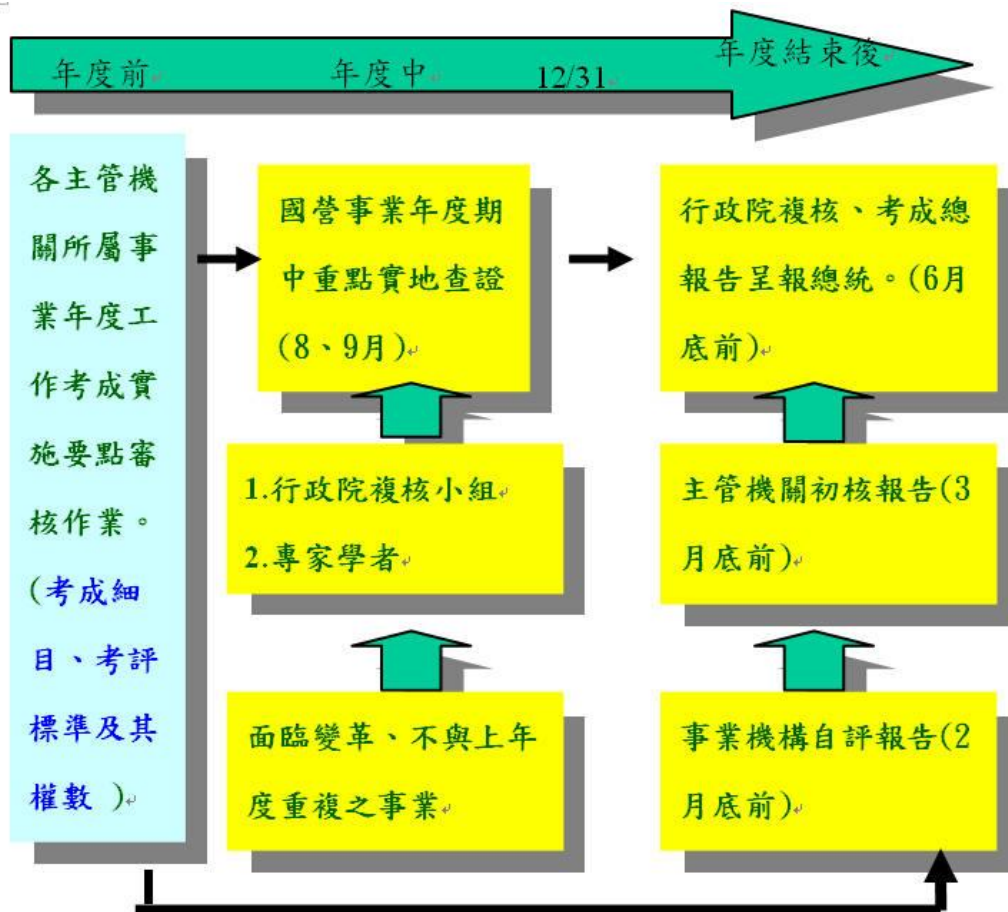
² 第四階段為本研究增列。

合辦理。

(四) 第四階段：103 年 1 月 22 日迄今，行政院研究發展考核委員會與行政院經濟建設委員會合併，改制為國家發展委員會後，國營事業工作考成工作隨之併入國發會，由國發會主辦迄今。

依現行國發會之工作考成架構，各主管機關於年度前辦理所屬事業年度工作考成實施要點審核作業，國發會於年度中辦理重點實地查證工作，年度結束後，主管機關辦理初核，國發會辦理幕僚作業後陳報行政院複核後作成工作考成總報告呈報總統（如圖 2）。

圖 2 國營事業工作考成作業流程圖



資料來源：國家發展委員會網站（2014.05.01）

依國發會之資料，經統計至 103 年 8 月止我國之國營事業共計 17 家，依金融事業、生產事業、交通事業、保險事業之各項類別，分由中央銀行、

財政部、經濟部、交通部及行政院金融監督管理委員會等 5 個主管機關監督管理（如表 2）。各主管機關同時也是國營事業工作考成之初核機關。

表 2 國營事業一覽表

主管機關	事業機構
中央銀行	一、中央銀行 二、中央造幣廠 三、中央印製廠
財政部	一、臺灣金控 二、臺灣土地銀行 三、中國輸出入銀行 四、臺灣菸酒股份有限公司 五、財政部印刷廠
經濟部	一、台灣電力股份有限公司 二、台灣中油股份有限公司 三、台灣糖業股份有限公司 四、台灣自來水股份有限公司
交通部	一、中華郵政公司 二、臺灣鐵路管理局 三、臺灣港務公司 四、桃園國際機場股份有限公司
行政院金融監督 管理委員會	中央存款保險公司

資料來源：本研究整理

經濟部目前所屬有台電公司、中油公司、台糖公司及台水公司等 4 家國營事業。這 4 家事業之工作考成由民國 58 年 2 月改組「公營事業企業化委

員會」所成立之「國營事業委員會」主辦。

二、工作考成規範

經濟部所屬國營事業的工作考成，在法制上呈現出體系化的管理架構，包含法律、法規命令及行政規則等層次化的法位階體系。法律由立法院制定，法規命令由國家發展委員會（前行政院研究發展考核委員會）訂定，行政規則由目的事業主管機關經濟部訂定。

（一）法律

「國營事業管理法」是我國國營事業管理的基礎法律。依國營事業管理法第 4 條規定，國營事業應依照企業方式經營，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。但專供示範或經政府特別指定之事業，不在此限。同法第 8 條規定，國營事業主管機關之權責之一為所管國營事業業務之檢查與考核。第 29 條規定，國營事業工作之考核，應由主管機關按其性質，分別訂定標準。

依照「國營事業管理法」規定國營事業的經營方式，要按照企業經營方式，自主盈虧，追求盈餘解繳國庫。並賦予國營事業主管機關監督國營事業的職責，包括事業的組織設立、業務計畫方針、重要人員的任免、業務檢查與考核、資金之籌劃等事項之核定。

（二）法規命令

「國營事業工作考成辦法」係依據「國營事業管理法」第 8 條及第 29 條授權訂定之法規命令，由行政院於民國 48 年 8 月 18 日頒布實施。自頒布後歷經 9 次修正，迄今最近 1 次修正為 103 年 1 月 20 日，適用於我國所有營事業之工作考成。該辦法所有條文的核心在第 3 條與第 5 條。第 3 條規定，國營事業工作考成應著重年度盈餘及國家政策之達成。各主管機關得按所屬事業性質，選定下列考成事項：業務經營、財務管理、生產管理、人力資源管理、企劃管理、環境保護及工業安全、其他

事項等。第 5 條規定，國營事業工作考成分為自評、初核及複核等三個步驟。第 9 條規定工作考成結果分為甲等、乙等、丙等、丁等等四種評定等第。並規定國營事業年度盈餘經調整配合執行政策因素後，未達預算數或未有盈餘者，不得考列甲等。但較上一年度預算增加或已達預算目標且虧損較上一年度有明顯改善者，不在此限。

「國營事業工作考成辦法」規範事項為原則性規定。將國營事業工作考成的考核面向框定為業務經營、財務管理、生產管理、企劃管理、人力資源管理、環境保護與工業安全及其他等 7 大面向。並將行政院定為國營事業工作考成的最終核定權責機關。

此外，經濟部對經濟部所屬事業機構人員之考核，訂有「經濟部所屬事業機構人員考核辦法」。雖在法位階上與「國營事業工作考成辦法」同屬辦法，均由行政院核定，但兩者之擬訂機關、功用與適用對象不同。

「國營事業工作考成辦法」由國發會擬訂、考核主體為公司，屬組織整體績效層次之評估。而「經濟部所屬事業機構人員考核辦法」由經濟部擬訂、考核主體為公司內部員工，屬個人層次之考核及獎懲，兩者考核層次與對象不同。

（三）行政規則

1、國營事業年度工作考成作業要點

我國國營事業工作考成由國家發展委員會負責綜合複核及編撰考成總報告。為利於執行，國家發展委員會訂定「國營事業年度工作考成作業要點」，規範複核作業的分工、審查方式、作業期程、考成等第、自評報告與初核報告格式及應附資料表件等事項。該要點界定「執行政策任務」以致影響預算及盈餘之認列原則為：

- （1）配合執行政府政策致影響盈餘者。
- （2）配合專屬該事業政策任務之法令規定者。
- （3）配合執行政府政策，從事國內、外投資影響盈餘者。

但同時明白將天然災害、市場因素、匯率變動及罷工等企業經營本身就可能發生的風險因素排除，不可認列為政策因素，應由國營事業自行吸收風險。

國家發展委員會於「國營事業年度工作考成作業要點」中試圖為國營事業「執行政策任務」作較明確的界定，以方便在實際執行時有明確的認定標準。但在規範文字上，仍僅限於「執行政府政策」籠統模糊的規範。但對各國營事業而言，至少可明確知悉天然災害、市場因素、匯率變動及罷工等四項因素影響預算執行或盈餘時，不可作為政策因素認列。


2、經濟部所屬事業年度工作考成實施要點

「國營事業工作考成辦法」第 11 條規定，各主管機關辦理國營事業工作考成，應於每年度開始前，依第 3 條第 1 項考成選定事項擬訂考成細目、考評標準及其權數，報行政院核定後實施。因此，經濟部於每年年度開始前擬訂「經濟部所屬事業年度工作考成實施要點」函報行政院核定，作為辦理次年工作考成之準據。

3、經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點

經濟部訂定「經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點」作為核發所屬國營事業獎金之依據。依要點規定，事業之「經營績效獎金」包括「考核獎金」及「績效獎金」，總額以不超過 4.4 個月薪給為限。考核獎金依工作考成等第計算發給。而國營事業當年度審定決算無盈餘或虧損之事業，不發給績效獎金。其中工作考成成績之計算及公司盈餘之有無，同時受「政策因素」核定數額的影響，亦即「政策因素」核定數額，同時影響考核獎金及績效獎金。

各事業提報影響年度決算盈餘「政策因素」項目，依「經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點」規定由經濟部組成「經營績效獎金審議會」審議。該要點並進一步界定「政策因素」係指：

- 
- (1) 為配合政府穩定物價政策，致無法反映成本，調整產品售價。
 - (2) 配合專屬該事業政策任務之法令規定，致成本增加或價格無法調漲部分。
 - (3) 為配合政府政策，從事國內外投資以致虧損。
 - (4) 經行政院與經濟部政策指示辦理事項。

同時明列出不屬「政策因素」之情形：

- (1) 處理土地盈餘不得作為計算獎金之基礎，僅其中屬員工貢獻部分得認列政策因素。
- (2) 因天然災害影響致營業收入與盈餘減少事項，不屬於「政策因素」。
- (3) 屬於因政府法規修正影響事項，應為公民營企業一體遵循，非屬各事業肩負之政策任務。
- (4) 屬公司經營範疇或企業責任者，不列入「政策因素」範圍，但情況特殊者不在此限。

三、考核機關與程序

經濟部所屬國營事業之考核程序，依「國營事業年度工作考成作業要點」規定，分為國營事業自評、經濟部初核、行政院複核三階段：

(一)國營事業自評：

國營事業每年度終了，檢討經營結果填列自評報告，併同年度結算書於次年 2 月 25 日前提報主管機關，並副知各複核小組成員。複核小組成員包括國家發展委員會、行政院經濟能源農業處、行政院人事行政總處、行政院主計總處等機關。

(二)經濟部初核：

按規定，主管機關收到所屬事業提報之自評報告及執行政策因素影響金額明細表後，邀集至少 3 位學者專家進行審查後，完成初核報告，

於 3 月 31 日前函送行政院，並副知各複核小組成員。

實務上，第一階段（未加計政策因素），各公司提報自評報告至經濟部後，由工作考成業務主管單位國營事業委員會綜整各公司資料後分送經濟部會計處、人事處、能源局、水利署等機關單位，由各單位就各自主管項目初擬評分。第二階段（加計政策因素）由經營績效獎金審議會工作小組，就政策因素影響金額作成初審意見，提報經營績效獎金審議會審議。

經營績效獎金審議會，由 14 位委員組成，包含政府部門 4 人及 10 位外聘專家學者組成。審議委員就政策因素影響金額開會審議。審議會通過之各公司政策因素影響金額，作為年度績效獎金及工作考成初評之參考依據。

(三) 行政院複核：

各複核小組成員收到各國營事業副知之前一年度工作考成自評資料及各主管機關副知之初核資料後，依據複核分工辦理複核。時程上於 4 月 30 日前將複核結果及複核分數，送國發會綜整後作成工作考成總報告。

經濟部辦理初核及行政院辦理複核時，除依各項指標計算公式核算分數外，尚得依各項指標目標值設定之挑戰度、社會輿論觀感等，酌予增減分數。

四、考核項目與評估指標

依照國家發展委員會訂定「國營事業工作考成辦法」，國營事業工作考成的項目有 7 項：

- (一) 業務經營
- (二) 財務管理
- (三) 生產管理
- (四) 人力資源管理
- (五) 企劃管理

(六) 環境保護及工業安全

(七) 其他

以 102 年度為例，經濟部訂定「經濟部所屬事業 102 年度工作考成實施要點」作為經濟部所屬國營事業 102 年度考核依據。該要點依據獨（寡）占類事業及競爭類事業，分別訂定經營績效評估面向、指標及初核單位、指標配分權數、評量計算方式。

各初核單位在評分上，先按決算數進行第一階段評分，再加計執行重大政策之影響金額後，申算第二階段評分。而在分數計算上，所訂定評估指標與預算數或目標值比較者基準分為 80 分，與過去年度比較者基準分為 75 分，最高 100 分，最低 0 分。

「經濟部所屬事業 102 年度工作考成實施要點」中考核面向分業務經營、財務管理、生產管理、企劃管理、人力資源管理、環境保護與工業安全、其他等七大面向，其次訂定各面向之評估指標計有 28 項、各評估指標並分配權重，作為考核依據。

獨（寡）占類事業的評估指標總計多達 28 大項，若以細項計算，則多達 40 項評估指標，競爭類事業評估指標有 20 大項，以細項計算，亦有 35 項評估指標。每項配分權重由 1 分至 10 分不等。權重最高的前四項為營業利益目標達成率、顧客滿意度、主要產品單位生產成本降低率、投資計畫執行力等項目，其他項目權重配分均在 5 分以下。（如表 3）

表3 經濟部所屬獨（寡）占類事業配分權重表

單位：%

面向	評估指標	台電	中油	台水
業務經營	1.營業收入目標達成率	5	5	5
	2.營業收入成長率	5	5	3
	3.營業外收入達成率(台電、中	1	2	--

面向	評估指標	台電	中油	台水
	油適用)			
	4.營業利益目標達成率	6	10	8
	5.營業利益成長率	5	4	4
	6.稅前淨利目標達成率(台水)	--	--	3
	7.稅前淨利成長率(台水)	--	--	1
	8.營運能力			
	8.1 降低線損率(台電)	4	--	--
	8.2 提高經濟調度績效(台電)	3	--	--
	8.3 提高供電可靠度(台電)	4	--	--
	8.4 降低火力機組熱耗率(台電)	4	--	--
	8.5 提升核能安全績效(台電)	3	--	--
	8.6 主要產品年度售出量達成率(中油)	--	2	--
	8.7 增加多邊貿易量(中油)	--	2	--
	8.8 提升油氣採購效益(中油)	--	2	--
	8.9 經營改善計畫之規劃與執行(台水)	--	--	
	8.9.1 售水率	--	--	2
	8.9.2 年平均配水率	--	--	2
	8.9.3 供水普及率	--	--	1
	8.9.4 降低漏水率	--	--	9
	9.顧客滿意度	7	9	9
財務管理	10.資產報酬率	3	4	4
	11.權益報酬率	3	4	3
	12.投資效益(長期股權投資報酬率)(中油)	--	2	--
	13 短期償債能力(台水)	--	--	4

面向	評估指標	台電	中油	台水
	14.償債能力保障	4	4	4
生產管理	15.主要產品單位生產成本降低率	8	8	8
企劃管理	16.投資計畫執行力	6	6	7
	17.研究發展貢獻度	3	3	2
	18.土地活化(台電、中油)	1	2	--
人力資源管理	19.員工生產力	4	4	4
	20.用人費率	3	3	3
環境保護與工業安全	21.環保執行力	3	3	3
	22.職災發生率	5	5	5
	23.再生能源運用成效(台電、中油)	2	3	--
	24.推展節能減碳	2	2	1
其他	25.公司治理及廉政風險管理			
	25.1 公司治理	2	2	2
	25.2 廉政風險管理	1	1	1
	26.環境會計制度	1	1	1
	27.永續報告書	1	1	1
	28.氣候變遷調適(台電、中油)	1	1	--

資料來源：國家發展委員會網站(104年4月檢閱)

五、考核方式

各國營事業於年度終了時，填具工作考成自評報告，提報主管機關，由主管機關進行初核、行政院複核。主管機關初核的方式有：

- (一) 派員赴各國營事業實地查證。
- (二) 派員參加各國營事業年度工作檢討會。

(三) 約集各國營事業有關人員舉行工作講評。

(四) 約集各國營事業工作考成主辦人員舉行座談。

行政院複核的方式採書面審核，必要時國家發展委員會得於年度中邀集行政院相關業務處、主計總處及人事行政總處，組成查證小組，赴特定國營事業，進行實地查證，作為複核結果之參考。

六、考核等第

各主管機關對所屬國營事業之工作考成，應按甲等、乙等、丙等、丁等四種評定其等第，報請行政院複核。考成分數 80 分以上者列甲等，70 分以上未滿 80 分者列乙等，60 分以上未滿 70 分者列丙等，未達 60 分者列丁等。但如果有：(一) 年度盈餘經調整配合執行政策因素後，未達預算數。(二) 經調整配合執行政策因素後未有盈餘。(三) 執行政策或業務有嚴重過失等情形之一者，不得考列為甲等。

七、考核效果

國營事業工作考成成績，主要作為國營事業考績比例及發放考核獎金之依據：

(一) 考績比例

國營事業人員年終考成列甲等人數比例及各高低職位間考列甲等之比例，應以各該國營事業工作考核之等第為依據。其人數及比例由主管機關擬訂，報請行政院核定。主管機關辦理所屬國營事業重要人員之考核及任免，應將各該國營事業工作考核之等第列為衡量因素。

(二) 考核獎金

1、各事業當年度工作考成列甲等者，其考核獎金之提撥總額以不超過本機構二個月薪給總額為限。

2、各事業當年度工作考成列乙等以下（含乙等）者：

(1) 工作考成成績未滿 80 分，但在 75 分以上者，其考核獎金之提撥

總額以不超過本機構一點五個月薪給總額為限。

(2) 工作考成成績未滿 75 分者，其考核獎金之提撥總額以不超過本機構一個月薪給總額為限。

(三) 考核獎金之項目包括：

- 1、各事業董事長考成獎金
- 2、各事業總經理及所屬人員考績獎金
- 3、全勤獎金
- 4、工作獎金

綜上，我國國營事業工作考成制度，自從民國 48 年制定國營事業工作考成辦法以來，已近半世紀，經多年改革演進，目前由國家發展委員會負責制度之設計與考核最後成績的核定。考核法規主要為國營事業工作考核辦法等法規，考核項目分為業務經營、財務管理、生產管理、人力資源管理、企劃管理、環境保護及工業安全、其他等七大項。整體運作架構如下表所示(如表 4)。

表 4 經濟部所屬國營事業工作考成制度架構

項目	說明
法規依據	國營事業管理法 國營事業工作考成辦法 國營事業年度工作考成作業要點 經濟部所屬事業年度工作考成實施要點 經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點
考核機關	行政院層級：國家發展委員會、行政院經濟能源農業處、 行政院主計總處、行政院人事行政總處 經濟部層級：國營事業委員會、會計處、人事處、能源局、 水利署

適用對象	經濟部所屬國營事業 ³ ：台電公司、中油公司、台水公司
考核程序	國營事業自評 經濟部初核 行政院複核
考核項目	一、業務經營 二、財務管理 三、生產管理 四、人力資源管理 五、企劃管理 六、環境保護及工業安全 七、其他事項
考核方式	一、主管機關：實地查證、工作檢討會、工作講評、舉行座談。 二、行政院：書面審核、實地查證。
考核等第	分甲、乙、丙、丁四種等第。
考核重要衡量因素	事業盈餘及政策性因素對考核結果有重大影響。考成辦法規定，國營事業有下列情形者不得考列甲等： 一、國營事業年度盈餘經調整配合執行政策因素後，未達預算數者或 二、國營事業經調整配合執行政策因素後未有盈餘者。
考核效果	一、考績比例： 國營事業人員年終考成列甲等人數比例及各高低職位間考列甲等之比例，應以各該國營事業工作考核之等第為依據。

³ 另台糖公司亦為經濟部所屬國營事業，但為競爭類事業，非本研究對象。

	<p>二、考核獎金：</p> <p>各事業當年度工作考成列甲等、乙等(再分未滿 80~75 及未滿 75 分)之考核獎金提撥總額分別以 2 個月、1.5 個月及 1 個月薪給總額為限。</p>
--	--

資料來源：本研究自行整理

第二節 近年工作考成實績

壹、工作考成評分情形

台電公司、中油公司及台水三家公司之工作考成由公司自評後送經濟部複核，行政院核定。以下將探討歷年其工作考成自評分數、經濟部初核分數與行政院核定分數（如表 5）之差異及評分與盈餘間之關係。

表5 88-102年油、電、水三家公司工作考成等第表

年度\ 事業別	台電公司		中油公司		台水公司 ⁴	
	等第	分數	等第	分數	等第	分數
88 年	甲	85.53	甲	85.17	—	—
89 年	甲	84.8	甲	85.29	甲	81.99
90 年	甲	85.29	甲	85.12	甲	81.68
91 年	甲	84.99	甲	84.69	甲	80.13
92 年	甲	85.81	甲	85.67	甲	83.39
93 年	甲	83.2	甲	88.23	甲	82.5
94 年	甲	87.46	甲	86.71	甲	83.82
95 年	甲	84.05	甲	83.83	甲	83.85
96 年	甲	83.91	甲	85.08	甲	80.73

⁴台水公司 88 年 7 月 1 日因精省改隸經濟部，考成資料由 89 年起開始。

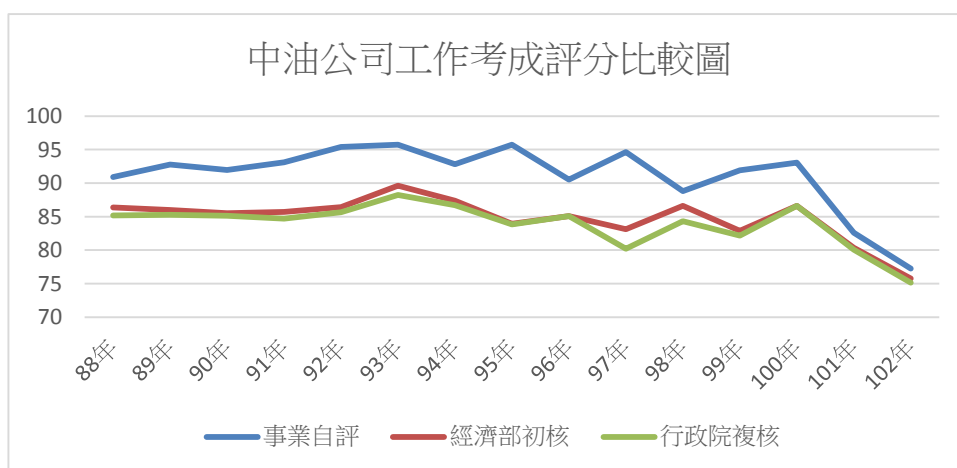
97年	甲	81.60	甲	80.20	甲	81.36
98年	甲	86.33	甲	84.32	甲	82.15
99年	甲	85.03	甲	82.18	甲	82.79
100年	乙	78.24	甲	86.59	甲	83.82
101年	甲	82.54	甲	80.05	甲	83.30
102年	甲	81.56	乙	75.14	甲	82.37
平均	—	84.02	—	83.88	—	82.42

資料來源：本研究自行整理。

一、中油公司評分情形

中油公司88年至102年工作考成評分，公司自評分數平均91.2分、經濟部初核平均84.8分、行政院複核平均83.9分。顯示出公司自評分數較經濟部初評分數平均高出6.4分，經濟部初核分數較行政院複核分數平均高出0.9分（如圖3）。值得注意的是，中油公司從101年起，無論是公司自評、經濟部初核或行政院複核，其評分均一致性的大幅下滑，公司之經營績效下降明顯。

圖3 中油公司工作考成評分比較圖

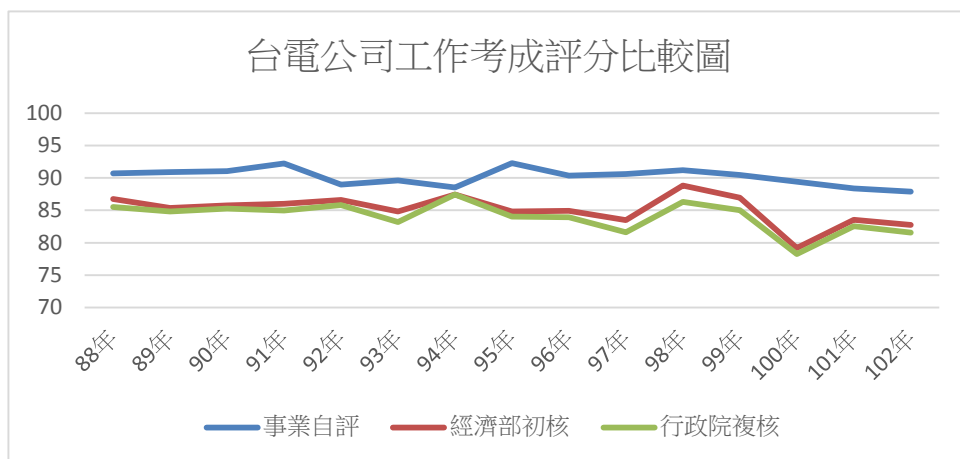


資料來源：本研究自行整理

二、台電公司評分情形

台電公司 88 年至 102 年工作考成評分，公司自評分數平均 90.2 分、經濟部初核平均 85.1 分、行政院複核平均 84.0 分。顯示出公司自評分數較經濟部初評分數平均高出 5.1 分，經濟部初核分數較行政院複核分數平均高出 1.1 分（如圖 4）。

圖 4 台電公司工作考成評分比較圖

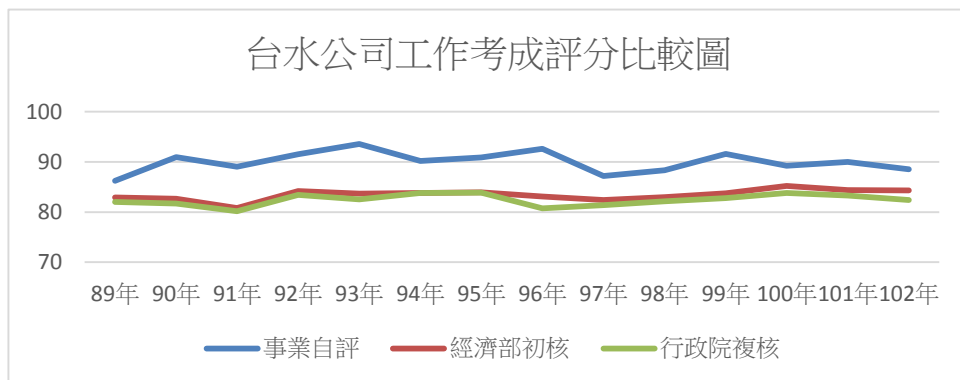


資料來源：本研究自行整理

三、台水公司評分情形

台水公司 89 年至 102 年工作考成評分，公司自評分數平均 90.0 分、經濟部初核平均 83.4 分、行政院複核平均 82.4 分。顯示出公司自評分數較經濟部初評分數平均高出 6.6 分，經濟部初核分數較行政院複核分數平均高出 1.0 分（如圖 5）。

圖 5 台水公司工作考成評分比較圖



資料來源：本研究自行整理

四、油、電、水三家公司工作考成評分比較分析

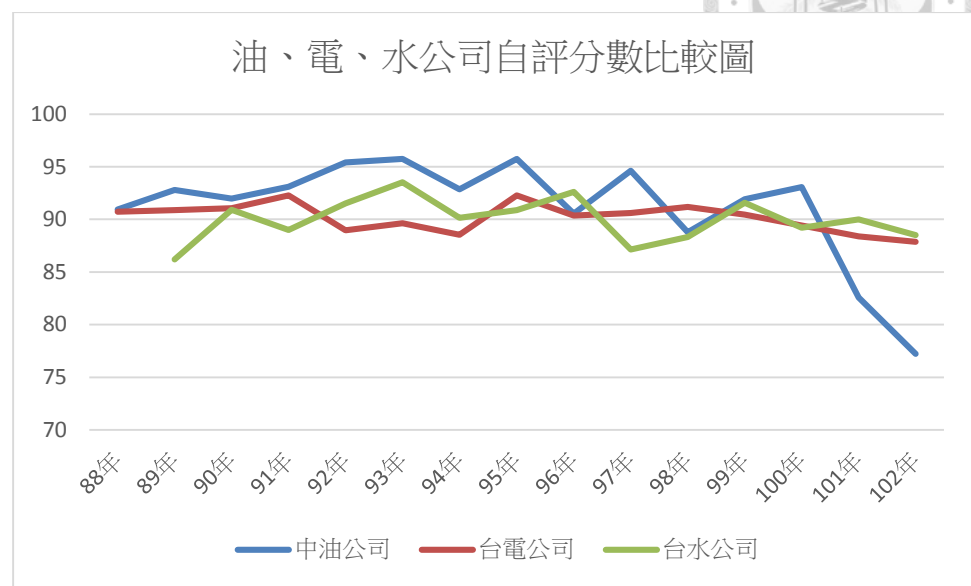
中油公司、台電公司及台水公司之自評分數，普遍高出經濟部初核與行政院複核分數達 5 分以上。三家公司自評分數平均全部在 90 分以上，而經濟部初核分數平均在 83 至 85 分，行政院複核分數平均在 82 至 84 分（如圖 6、圖 7）。

以油、電、水三家公司除均有公用事業之共同點外，三家公司從事業之業務性質、人員規模來看各不相同，然而三家公司之自評分數並無區別性，平均分數全部高達 90 分以上。而經濟部初核分數與行政院複核分數，則具有高度一致性，且在甲等、乙等上，並無差異性。

從歷年之考核成績觀察，台電公司每年均考列甲等，唯一一年考列乙等為 100 年，此與當年台電公司調漲電價，經社會輿論廣泛討論，對公司考核成績不無影響。

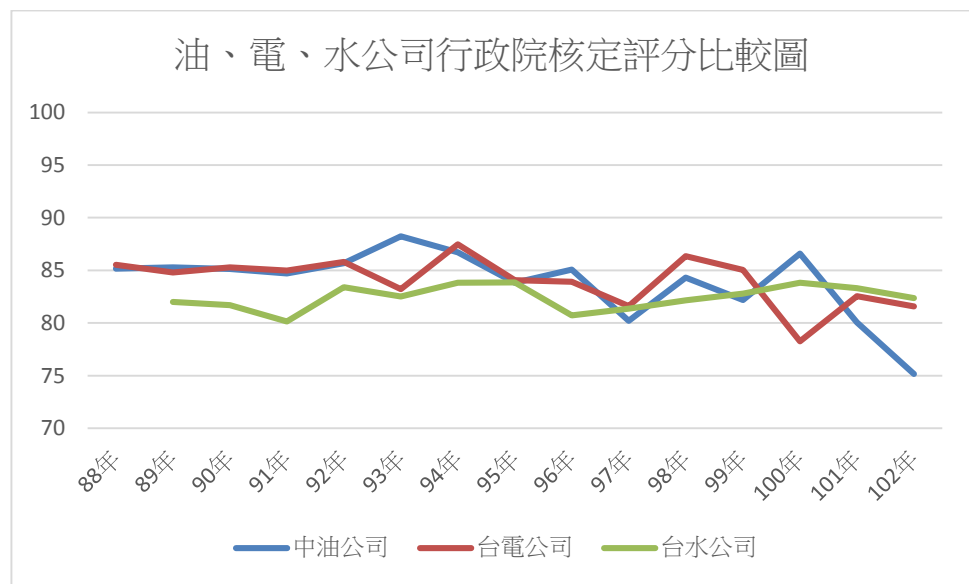


圖 6 油、電、水三家公司自評分數比較圖



資料來源：本研究自行整理

圖 7 油、電、水公司行政院核定評分比較圖



資料來源：本研究自行整理

貳、工作考成評分與盈餘比較

中油公司 90 年至 102 年之 13 年中，編列預算時全部編列有盈餘。在決算時，其中有 4 個年度產生虧損，有 8 個年度決算時未達成預算目標。在年度工作考成評分時，僅 102 年度工作考成考列乙等，其他各年度均列甲等。

在經過政策因素調整後，在 94 年至 102 年期間，盈餘有虧損部分，全部轉虧為盈。在預算達成度方面，經政策因素調整後，僅 97 年與 102 年度未達成預算盈餘目標（如表 6）。

表 6 中油公司考成評分與盈餘比較表⁵

單位：新臺幣億元

項目\ 年度	90年	91年	92年	93年	94年	95年	96年	97年	98年	99年	100年	101年	102年	
決算數	57.68	81.87	101.80	248.80	72.67	(187.61)	154.26	(1363.32)	289.05	239.48	(386.98)	(338.42)	38.94	
預算數	54.31	76.53	95.85	124.04	120.05	204.67	180.70	71.90	81.92	124.38	118.71	129.15	175.78	
政策因素調整前	盈虧	○	○	○	○	○	○	×	○	○	○	×	×	○
	預算達成	○	○	○	○	×	×	×	×	○	○	×	×	×
政策因素調整後	盈虧	-	-	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	預算達成	-	-	-	-	○	○	○	×	○	○	○	○	×
等第	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲	乙

資料來源：國營事業委員會 90-102 年年報；本研究自行整理

⁵ 表中（ ）內數字為負數，以下同。

台電公司 90 年至 102 年度之 13 年中，從 94 年度開始連續 9 個年度編列預算時即全部編列公司虧損。95 年度起連續 8 個年度決算產生虧損，有 4 個年度決算時未達成預算目標。在年度工作考成評分時，僅 100 年度工作考成考列乙等，其他各年度均列甲等。

在經過政策因素調整後，在 94 年至 102 年期間，盈餘有虧損部分，全部轉虧為盈。在預算達成度方面，經政策因素調整後，僅 97 年度未達成預算盈餘目標（如表 7）。

表 7 台電公司考成評分與盈餘比較表

單位：新臺幣億元

項目\年度	90年	91年	92年	93年	94年	95年	96年	97年	98年	99年	100年	101年	102年
決算數	175.67	247.42	315.30	82.22	19.38	(28.94)	(312.43)	(1,013.57)	(14.81)	(187.18)	(433.48)	(620.69)	(175.43)
預算數	207.19	127.32	168.55	155.09	(61.14)	(137.11)	(332.98)	(446.11)	(382.53)	(268.29)	(475.88)	(602.51)	(230.22)
政策因素調整前	盈虧	○	○	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×
	預算達成	×	○	○	×	○	○	×	○	○	○	×	○
政策因素調整後	盈虧	-	-	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○
	預算達成	-	-	-	-	○	○	○	×	○	○	○	○
等第	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲	乙	甲	甲

資料來源：國營事業委員會 90-102 年年報；本研究自行整理

台水公司 90 年至 102 年度之 13 年中，有 8 個年度編列預算時即編列公司虧損。決算時有 3 個年度產生虧損，有 2 個年度決算時未達成預算目標。在工作考成評分時，各年度工作考成考列甲等，無任何一年考列乙等。

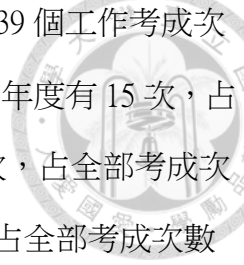
在經過政策因素調整後，在 94 年至 102 年期間，盈餘有虧損部分，全部轉虧為盈。在預算達成度方面，經政策因素調整後，全部達成預算盈餘目標（如表 8）。

表 8 台水公司考成評分與盈餘比較表

單位：新臺幣億元

項目\年度	90年	91年	92年	93年	94年	95年	96年	97年	98年	99年	100年	101年	102年
決算數	4.07	0.03	2.34	0.02	4.48	3.57	2.80	0.91	(14.83)	0.06	(3.67)	(4.70)	0.36
預算數	0.83	0.30	0.04	(4.96)	(4.07)	(7.08)	(3.39)	0.62	1.29	(1.98)	(3.79)	(5.68)	(6.94)
政策因素調整前	盈虧	○	○	○	○	○	○	○	×	○	×	×	○
	預算達成否	○	×	○	○	○	○	○	×	○	○	○	○
政策因素調整後	盈虧	-	-	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○
	預算達成否	-	-	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○
等第	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲	甲

資料來源：國營事業委員會 90-102 年年報；本研究自行整理



中油、台電、台水三家公司 90 年至 102 年之 13 年共 39 個工作考成次數中 (3 家公司×13 次)，依原始數值，決算時產生虧損的年度有 15 次，占全部考成次數 38%。決算時未達成預算目標之次數有 16 次，占全部考成次數 41%。同時產生虧損且未達成預算目標的次數有 9 次，占全部考成次數 23%，而考成成績考乙的次數有 2 次，占全部考成次數的 5%。若依原始數值，達成預算與否及是否有帳面上的盈餘，係顯示出對工作考成等第並無絕對的關係的情形。

然而，原始數值在經過政策因素影響金額調整後，39 個工作考成次數中，全部顯示出盈餘，而在達成預算數上，僅有 3 次未達到預算目標。顯現出政策因素對國營事業盈餘與預算達成與否及年度工作考成成績的高度影響力。

第三節 經營績效獎金



經濟部所屬國營事業各年度經營績效獎金，包括「考核獎金」及「績效獎金」兩部分。獎金之提撥總額最高核給 4.4 個月⁶，分別為：

壹、考核獎金：

- 一、當年度工作考成列甲等者，考核獎金之提撥總額以不超過本機構 2 個月薪給總額為限。
- 二、當年度工作考成列乙等以下（含乙等）者，又分為：
 - （一）成績未滿 80 分，但在 75 分以上者，考核獎金之提撥總額以不超過本機構 1.5 個月薪給總額為限。
 - （二）工作考成成績未滿 75 分者，其考核獎金之提撥總額以不超過本機構 1 個月薪給總額為限

貳、績效獎金：

國營事業當年度審定決算無盈餘或虧損者，不發給績效獎金。但無盈餘或虧損如果是受到政策因素影響，經申算該影響金額後有盈餘者，績效獎金總額以不超過本機構 2.4 個月薪給總額為限。

國營事業年度工作考成成績影響國營事業人員年終考成列甲等人數比例及各高低職位間考列甲等之比例，影響國營事業人員年度「考成獎金」。而年度「績效獎金」依盈餘有無而發給，但在目前國營事業考成制度的評核方式之下，考成成績與盈餘之有無，同時均受到政策任務的重大影響。

員工績效評估，目的在確保員工的努力與組織目標的達成間有一緊密的連結，員工的努力程度與目的的達成間應有一正向相關的關係。透過對員工一定期間內的工作績效客觀的考評、獎懲，以鼓舞工作意願，提高工作效率（吳復新，2003）。但在目前國營事業的考核制度，員工的努力程度與績效，與實際考核成績間的關係不如政策因素對考核成績的影響，員工考核獎金與

⁶ 經營績效獎金原為 4.6 個月，102 年 4 月修正績效獎金實施要點，改為 4.4 個月。

績效獎金與其實際投入努力與績效間之關係，似乎也不如政策因素對獎金的影響來的重要。

國營事業經營績效獎金發給之多寡應與工作考成制度緊密聯結。為有利組織目標的達成與促進激勵員工努力的效果，現行工作考成制度須調整，以更符合國營事業員工實際貢獻與努力表現。

表9 100-102年度績效獎金月數明細表

單位：月

公司別	100 年度	101 年度	102 年度
台電公司	1.60	1.20	1.60
中油公司	2.60	1.19	0.95
台水公司	1.46	1.60	2.40

資料來源：本研究自行整理

第四章 工作考成制度問題探討



第一節 國營事業法規繁瑣

壹、國營事業管理法規範

國營事業管理相關法規，非常嚴密周延，單以國營事業管理法上之規範而言，主管機關對國營事業平常之營運管理巨細靡遺。幾乎國營事業所有事務均有相應之規範限制：

一、國營事業主管機關之職權：

包含組織、業務、人員任免、管理制度、業務檢查、考核及資金籌劃等事項，均包含在內：

- (一) 國營事業機構之組設、合併、改組或撤銷。
- (二) 所管國營事業業務計劃及方針之核定。
- (三) 所管國營事業重要人員之任免。
- (四) 所管國營事業管理制度之訂定。
- (五) 所管國營事業業務之檢查及考核。
- (六) 所管國營事業資金之籌劃。

二、財務方面：

- (一) 國營事業應於年度開始前編列營業預算，由主管機關核定，年度結束後，若有盈餘，則應繳解國庫。
- (二) 國營事業之會計制度，由主計單位會商事業主管機關訂定。
- (三) 國營事業各項收支，由審計機關辦理事後審計。

三、業務方面

- (一) 國營事業每年度之業務計劃，應於年度開始前陳報主管機關核定。
- (二) 國營之公用事業費率，應由事業擬具計算公式，層轉立法院審定。

(三) 國營事業訂立超過一定數量或長期購售契約，應先經主管機關之核准。

(四) 國營事業之採購或營造，其投標訂約等程序，由各級事業機構依其主管機關之規定辦理，其審計由審計機關辦理。

(五) 國營事業與外國技術合作，應經主管機關核准。

(六) 國營事業工作之考核，由主管機關按其性質分別訂定標準。

三、人事方面

(一) 國營事業應摶節開支，其人員待遇及福利，應由行政院規定標準，不得為標準以外之開支。

(二) 國營事業人員之進用，應公開甄試，其方法筆試為原則，有關甄試方式、應考資格、應試科目、成績計算與錄取標準等事項，並應由國營事業主管機關訂定。

(三) 國營事業人員之進用、考核、退休、撫卹、資遣及其他人事管理事項，由國營事業主管機關擬訂辦法規範。

(四) 國營事業董事、監察人中代表政府股份者，應至少有五分之一席次，由工會推派之代表擔任。

(五) 國營事業具公務員身分人員應遵照公務員服務法有關規定。

貳、國營事業職權受限

行政院核定之「經濟部與所屬各公司權責劃分表」，係按照各項現行法規，如人事法規、主計法規、審計法規、預算執行法規及主管機關依職權訂定。該規定將公司各項事務之權責，劃分為由各公司可自行核定之事項、經濟部核定或核轉行政院核定之事項等三層。其中須報經濟部核定或核轉行政院核定之事項，在組織及制度上有 9 項，在人事上有 30 項，在財務會計及財物上有 71 項，在業務上有 30 項，合計 140 項事務。這些項目，國營事業無法自主決定，須主管機關以上層級同意後始得作業，拉長作業時效。

又在人事員額方面，一方面規定國營事業用人費不得超出三年用人費平均數，同時又規定預算員額應報主管機關核定，進行雙重管制，限縮國營事業因應業務需要彈性用人空間。

同時勞動基準法規定，國營事業人員區分為公務員兼具勞工身分人員與純勞工二種身分人員，前者之任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險（含職業災害）等事項，應適用公務員法令之規定，而純勞工適用勞基法等規定，亦造成國營事業人員管理之複雜度與困難。

由於國營事業受到非常嚴密的規範與限制，因此國營事業在營運上之靈活度不如民營事業，其競爭力自難與民營事業相較（趙揚清，2003），但現行國營事業工作考成制度下之指標設計，要求國營事業與民營事業具有相同的財務績效表現，最後之考核成績自是難以達到預期。

第二節 國營事業定位混淆

壹、公共任務與國家任務

一、政治觀點—生存照顧責任

學者詹鎮榮（2003：34）認為國家任務為公共任務之下位概念。其引用德國學者 Hans Peters 指出：「凡是攸關公眾或公眾對其實現存有利益之事務，吾人皆可稱為公共任務。」而公共任務之執行主體並不以國家為限。自然人或私法人亦可為適當之主體，國家並不具「公共」之獨占。而國家任務係指在憲法規範秩序之下，透過「實定法規範」賦予國家執行權限之公共任務。而國家任務經實體法設定後，並不排除私人從事之可能性。

陳信安（2012：265-266）認為，公共任務為「以執行立基於公共利益並有助於福祉實現之行為領域。在定義上主要著重某類事務是曾涉及公眾福祉為斷，其並非由其行為主體為依據。」而其將國家任務，以執行主體之觀點，

將其定義為「一種由國家作為行為主體而履行之公共任務。」而在形式上來說，國家任務係指「國家在合於憲秩序要求下，為其本身及其高權主體所確定並由其執行之任務。」

黃錦堂（2013：6-7）依德國公法學通說，認為公營事業為政府為履行政策目的所採取之「政策工具」，其行為應具有「公共目的」或稱為「公共福祉性」或「公共委託」。公共目的性有三個內涵，第一，為公營事業不得單以營利為目標。第二，公營事業為行政部門之一部，基於「社會國」之人民生存照顧責任，正當化國家之積極施政，同時應受到民主正當性監督。第三，法治國要求國家權力取向公共目的性並應受到節制。

總而言之，國營事業係基於國家對人民生存照顧責任，對涉及人民福祉事務，以國家為行為主體，在憲法秩序下，而為履行公共任務，所使用之一種政策工具。

二、法律觀點—公營為原則

有關中油、台電及台水公司三家國營事業在公共任務、國家任務上之相關法律規定，主要顯現在憲法、石油管理法、電業法及自來水法等規定上。分別為：

（一）憲法

我國憲法第 144 條明定：「公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營之。」

（二）能源管理法

能源管理法第 6 條規定，能源供應事業經營能源業務，應遵行中央主管機關關於能源之調節、限制、禁止之規定。

（三）電業法

電業法第 7 條規定，電業之經營分為公營及民營。第 57 條規定，電業在其營業區域內，對於請求供電者，非有正當理由，不得拒絕。

(四) 石油管理法

石油管理法第 21 條規定，油源不足或油價大幅波動，有影響國內石油穩定供應或國家安全之虞時，中央主管機關得實施緊急時期石油管制、配售、價格限制、安全存量調整提撥及運用措施。

(五) 自來水法

自來水法第 7 條規定，自來水事業為公用事業，以公營為原則，並得准許民營。第 61 條規定，自來水事業在其供水區域內，對於申請供水者，非有正當理由，不得拒絕。

(六) 國營事業管理法

國營事業管理法第 2 條規定，國營事業以發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的。

依照我國現行法律體系架構，油氣、電力及自來水等關係民生重大之公用事業，其公共任務之提供主體，並不限於國營事業。以電力及自來水而言，雖各該專業法規明定「以公營為原則」，但仍不排除私人經營。而石油供給，在石油管理法中，更無以公營為原則之規定。因此在我國現行之法律體系下，油氣、電力、自來水之穩定供應為公共任務，但不必然是國家任務。行政主體得透過包含國營事業在內之各種政策工具達到穩定供油、供電、供水等公共任務之履行。

三、經濟觀點—自由經濟市場下的國營事業角色

經濟部所屬中油、台電、台水公司三家國營事業，本身為公用事業，同時亦為依公司法成立之私法人，不脫離市場運作機制。而市場依新古典經濟學派之分類為完全競爭市場、不完全競爭市場，不完全競爭市場又分為壟斷性競爭、寡占、獨占市場（如表 10）。古典經濟學派認為市場價格，應由自由市場機能決定，完全競爭市場能將社會資源作最有效的利用。新古典經濟學派則認為政府除了處理市場失靈（market failure）之外，不應干預市場的

運作。

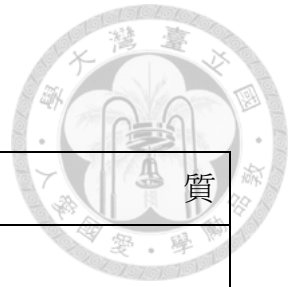


表 10 市場類型與結構特質

市場類型	結構特質
完全競爭	<ol style="list-style-type: none">1. 完全資訊2. 廠商眾多而皆為價格接受者3. 進出市場完全自由4. 產品同質性
壟斷性競爭	<ol style="list-style-type: none">1. 廠商眾多但不完全為價格接受者2. 進出市場不完全自由3. 產品不完全同質，但替代性高
寡占	<ol style="list-style-type: none">1. 廠商相當少，可相當程度決定價格2. 進出市場不容易，受限於技術、生產規模等因素3. 產品異質性高
獨占	<ol style="list-style-type: none">1. 廠商只有一家，能決定價格2. 進出市場很困難

資料來源：蕭全政，1988。

在自由市場機制下，完全競爭市場，資源的運用可以達到最大的效率。但有「自然獨占」(natural monopoly)、「外部性」(externality)、「公共財」(public goods) 與「資訊不對稱」(asymmetric information) 等情形發生時，將造成市場失靈現象，讓市場機能無法達到應有的最大經濟效率，導致資源配置的不經濟。這時政府往往會取代市場價格機能，採取積極干預的管制補貼公營等政策以確保社會福利的最大化（蕭全政，1996）。

中油、台電、台水公司等三家公用事業為自然獨占事業，為彌補市場機能的不足，以國營方式經營，但因為政治化、行政效率低落、利益團體干預等因素，易形成政府失靈（government failure）現象。而政府失靈引起的經

濟損失往往更為嚴重。在經濟「自由化」、「國際化」與「制度化」之趨勢下，國家減少干預的行為，將有助於經濟的發展。亦即，國家提供一個健全的經濟環境，其餘的則由無形的手處理（陳恒鈞，1997）。

但政治權力在國營事業的實際運作上，就如蕭全政所言（1988），不僅表現於它能扭曲或強化市場價格機能運作，還表現在市場失敗時能取代市場價格機能運作，尤其在多元的社會中，受到各種政治團體及經濟權力的影響與制約，在市場失敗時，根本不可能扮演中立者的角色以極大化社會福利。因此，中油、台電及台水三家公司在獨（寡）占的情形下，政府以干預管制手段介入市場機能，其經營本身的政治性本即高於經濟性，市場機能難以發揮。

貳、公用事業的價格管制

公用事業管制的理論基礎在於，自然獨占造成市場失靈，為確保社會正義，包括平均正義（average justice）與分配正義（distributive justice），有必要進行管制。公用事業管制的方法有，特許權管制、價格管制、數量管制、技術與品質標準的管制、課稅補貼的管制等，這些管制措施往往造成技術效率與配置效率的扭曲，也可能產生不當之交叉補貼。加上公用事業經營者、管制者、消費者三方之目標未必一致，其間並有資訊不對稱情形，以致易造成道德風險與逆選擇之情況。進一步而言，管制政策將造成管制掠奪與管制俘虜（regulation captive），前者因管制者不當之裁量，使業者喪失應有之利得，後者指管制者因受相關利益團體之遊說，喪失應有之管制功能（許志義，2006）。

前面提到的特許權管制、價格管制、數量管制、技術與品質標準的管制、課稅補貼的管制等所有管制措施，均可於中油、台電、台水公司之管制措施中見到，同時對油價、電價及水價等價格的管制，等同拿全民的稅金去對用油、用電、用水大戶的補貼。另一方面政府要穩定提供穩定可靠的油、電、

水價以照顧民生、業者要經營績效、人民要低價供應，三者的目標互相衝突矛盾。價格管制亦造成業者失去競爭的環境與意願，最終造成國家資源的配置沒效率。適當的解除管制，將有助於提高事業的競爭力。

由於對公用事業的管制，目前中油公司、台電公司及台水公司對油價、電價、水價等均沒有自主訂價權。當訂價公式限制價格依市場機制運作，亦即管制政策造成管制掠奪，公司營收不足以支撐營運必要的成本時，對國家而言，是國家資源配置的不當。對公司而言，最終將降低其提供良好品質的能力。對受補貼的人民與企業而言，將扭曲市場機制，形成資源浪費與形塑安逸的錯覺，喪失競爭力。國營事業價格的訂定，是由政府這「有形的手」訂定，而不是透過市場價格機能這「無形的手」產生，因此所產生的價格，剛好是最適價格的機率極低，很難避免產生管制掠奪或管制俘虜的情形，最終造成國家資源的浪費。

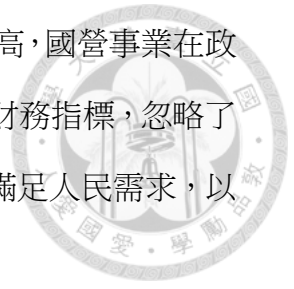
參、國營事業的目的混淆

政府對於公用事業之政策目標，即是如何以最低的成本，提供最適規模的基礎建設，確保水、電、瓦斯資源「隨時」、「隨地」、「隨意」的消費者選擇性需求（許志義，2006）。

國營事業管理法第 2 條即開宗明義規定，國營事業以發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的。同法第 4 條規定，國營事業應依照企業方式經營，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。這二個目的本身有層次上的不同，前者是最終或主要目的，後者是為達成前者之中間或次要目的。

且國營事業於學理上應是國家基於對人民生存照顧之責任，對涉及國計民生重大之油、電、水等公用事業，以國家為行為主體，在憲法秩序之各專屬法規下，而為履行公共任務，所使用之一種政策工具，其本身不以營利為優先考量。

但目前工作考成制度對國營事業財務指標上的比重偏高，國營事業在政府的引領指導之下，自是依照考成項目所要求去完成各項財務指標，忽略了國營事業最初也是最終的目的在提供穩定的油、電、水以滿足人民需求，以事業養事業，自負盈虧，只是達成最終目的的中間目的。



第三節 政策任務負擔沉重

壹、政策任務的產生

國營事業預算編列在中央政府附屬單位預算項下，國營事業有盈餘須繳國庫。國營事業不論盈虧均由政府承受，但國營事業負擔之政策任務金額，仍應明確釐清歸屬，將政府責任與企業責任分開來，以明責任，才能課責。

依照國營事業管理法的規定，國營事業經營之目的，應「以發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的。」(第2條) 至於國營事業之經營運作，應「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。但專供示範或經政府特別指定之事業，不在此限。」

(第4條)從國營事業的設置目的來看，國營事業之設置本身具有高度公共性，其存在本身就是政策所在。一方面以政府角色維持經濟秩序，提供國民基本設施，從事民間企業不願投資之高風險、高資本、高科技的產業，對其高度控制 (Rimmer,1995；Thynne,1998)，一方面以企業角色提供國民所需的財貨與服務 (Mascarenhas,1992)，但是其經營方式卻要求與民間企業一般靈活彈性，這對國營事業經營績效客觀評估造成極大的挑戰。

世界各國一般對國營事業中的公用事業，基於政治必要與政治責任，除考核績效、任免高層管理人員 (Hanson,1962) 外，多有政策性的價格管制。在人為干預市場機制運作下的公用事業費率，往往無法真實反映市場均衡的價格，其盈虧反映的是人為操作的結果。這混淆了國營事業的經營績效良窳與政府政治取捨的界限。價格管制可說是國營事業為促進國家經濟發展，所

背負政策任務的使命與沉重負擔。

國營事業負有照顧國計民生的政策任務，以油、電、水而言，每年負擔的政策任務金額頗巨，在工作考成時分數之計算會加計政策因素影響金額。

在實務運作上，每年年度結束後，由各公司就影響決算盈餘之政策因素項目與金額，於工作考成自評報告中揭示，提報經濟部審議。經濟部由經營績效獎金審議會工作小組，就政策因素影響金額作成初審意見，提報 14 位委員組成之經營績效獎金審議會審議。

貳、政策任務的項目

目前經濟部所屬國營事業，經明文規定的政策因素有：

- 一、為配合政府穩定物價政策，致無法反映成本，調整產品售價。
- 二、配合專屬該事業政策任務之法令規定，致成本增加或價格無法調漲部分。
- 三、為配合政府政策，從事國內外投資以致虧損。
- 四、經行政院與經濟部政策指示辦理事項。

其中尤其以第 1 項為穩定物價無法反映成本致電、油、水價長期與國際市場售價背離，對國營事業的盈餘與健全發展影響程度最深。而三家公司政策任務則各不相同。

中油公司 102 年提報之政策因素以產品價格未能隨國際市場調整與對交通業者補貼占最大宗（如表 11）。

表 11 中油公司 102 年政策因素影響金額項目表

單位：新臺幣億元

項次	政策因素	影響金額
1	代墊行政院農委會漁業動力用油優惠油價補貼款利息費用	0.49
2	生質酒精汽油配合政策因素增加之額外成本	0.35

3	因應「油價上漲配套措施調整方案」辦理計程車業者油價補貼	13.30
4	「因應油價上漲配套措施調整方案」辦理汽車客運業、載客小船(渡輪)業油價補貼	8.06
5	102 年度吸收家庭等民生用戶天然氣部分	3.69
6	102 年度液化石油氣配合政府政策,致產品價格未能隨國際市場調整,造成營收減少,減少盈餘	28.26
7	久任獎金提前結算分攤扣除年度計算影響盈餘	-0.64
8	公司代儲行政院 3311、45121 專案儲油 142,929 公秉減少之租金收益	8.54
9	出借土地、房屋予公務機關之租金損失	1.13
10	配合國際油價大幅波動,浮動油價公式空污費參數經檢討沿用中油 98 年度實繳費率計價,與中油公司 101 年實繳空污費 0.2 元價差,造成營收之減少	11.63
11	配合油氣價格合理化秉持「合理價格、節能減碳、照顧民生」原則,拉大 92 及 98 與無鉛汽油之價差,造成 92 多降 98 多漲之營收減少	10.11
12	經濟部指示公司捐贈「中石化安順廠污染案第 2 階段居民照護補助計畫」102 年度經費	1.63
13	代民用工業用戶進口低硫燃料油價格與依浮動油價機制計算價格價差	11.00

14	政策因素影響 102 年利息費用金額	0.70
合計		98.24

資料來源：中油公司 102 年工作考成自評報告；本研究自行整理

台電公司 102 年提報政策任務，以吸收國際燃料價格上漲，為照顧國計民生自行吸收的金額占最大宗（如表 12）。

表 12 台電公司 102 年政策因素影響金額項目表

單位：新臺幣億元

項次	政策因素	影響金額
1	配合政府政策，實施週六電價改按半尖峰計費，致電費減收部分	25.42
2	各類用電優待	34.28
3	離島虧損未獲政府依法補償 (含資金成本及共同費用)	57.84
4	吸收天然氣購電之售電成本高於售電價格之虧損	113.38
5	配合政策實施獎勵住宅、國中小學及公設用戶節電措施之損失	37.25
6	配合政府穩定物價政策，燃料上漲未能足額反映電價所減少之電費收入影響數	299.99
7	配合政府政策辦理之捐贈或分攤經費	3.77
8	執行政策性任務增加利息費用負擔	10.96
9	98 年莫拉克颱風八八水災受災戶用電優惠 ⁷	0.00
10	102 年度繳交再生能源發展基金，配合政府政策未	10.46

⁷ 本項金額數值較低，以億元為單位下，數值未能顯示。

	反映於售電價格	
11	配合政策，100 年度提前結算之久任獎金補償數(扣回-)	-1.22
合計		592.13

資料來源：台電公司 102 年工作考成自評報告；本研究自行整理

台水公司則以「水價未調整，影響盈餘金額」占政策任務的最大比率(如表 13)。

表 13 台水公司 102 年政策因素影響金額項目表

單位：新臺幣億元

項次	政策因素	影響金額
1	離島供水虧損未獲政府依法撥補	3.96
2	水價未調整，影響盈餘金額	16.02
3	配合中央水資源調度計畫政策向北水處購置清水	1.79
4	電價取消 7 折優惠，致增加支出	2.06
合計		23.82

資料來源：台水公司 102 年工作考成自評報告；本研究自行整理

經濟部所屬中油、台電及台水公司 102 年提報之因執行政策所影響之金額分別為：台電公司 592 億元、中油公司 98 億元、台水公司 23 億元，同年公司營收，台電公司 5,928 億元、中油公司 11,877 億元、台水公司 281 億元。分別占其營收的 9.99%、0.83%及 8.46%。對盈餘的影響則顯示出，三家公司政策因素金額全部大於盈餘或虧損數(如表 14)。近三年之資料則顯示出，政策性因素影響金額之變動，年度差異頗大(如圖 8)。易言之，公司是有否有盈餘或造成虧損，政策因素是非常重大的關鍵因素。對國營事業現行績

效考核仍以財務相關因素為主要考核指標的架構而言，政策任務對經營績效的影響巨大。為實質考核國營事業績效，可思考將事業中負擔政策任務職能與可企業化經營職能分離。



表 14 油、電、水三家公司 102 年政策因素影響金額占營收比重

單位：新臺幣億元

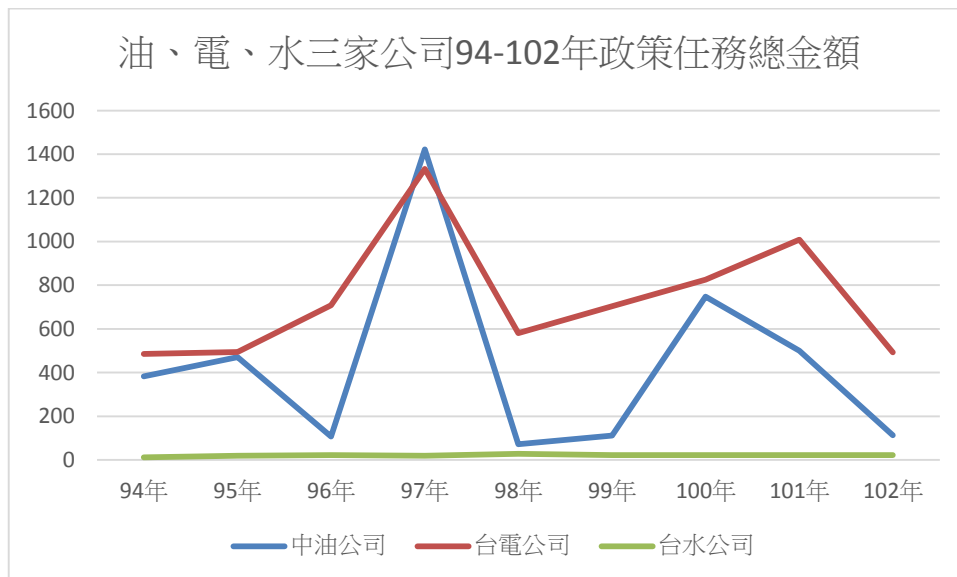
公 司	政策因素 金 額	營 收		盈 餘	
		金 額	政策因素 占 營 收 比 率 %	金 額	政策因素 與 盈 虧 數 比 較
中油公司	98.2	11,877	0.83%	38.95	超出盈餘
台電公司	592.1	5,928	9.99%	-175.43	超出虧損
台水公司	23.8	281	8.46%	0.36	超出盈餘

資料來源：中油、台電、台水公司 102 年工作考成自評報告；

本研究自行整理

圖 8 三家公司 94-102 年度政策任務總金額

金額單位：新台幣億元

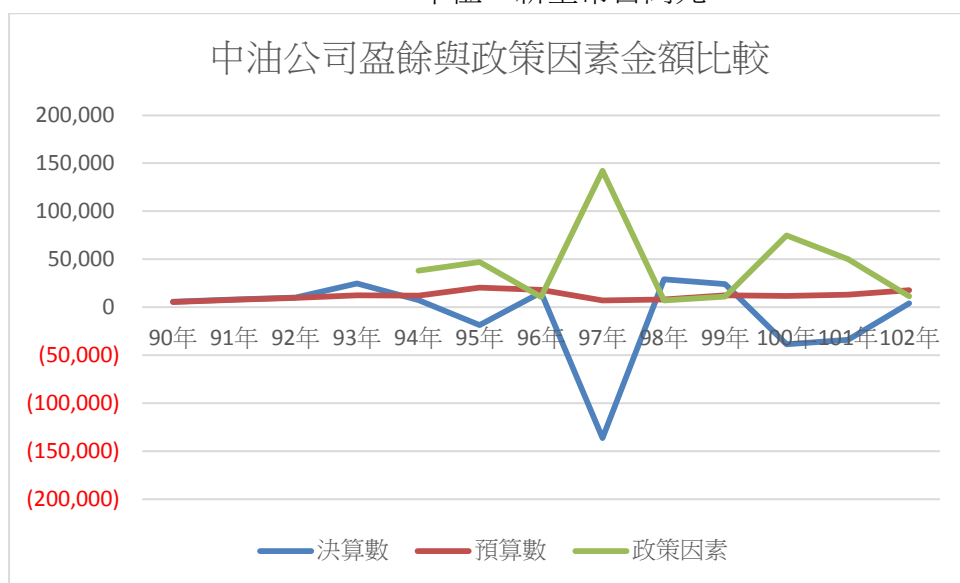


資料來源：本研究自行整理

參、歷年政策任務對經營績效的影響

進一步從時間長軸來分析歷年政策因素金額的變化發現，中油公司於 97 年、100 年、101 年這 3 年因為國際油價上漲，公司為配合政府穩定物價政策，實施凍漲或緩漲導致這 3 年負擔政策因素金額較高，以致決算數產生虧損。單單以 97 年度來說，影響決算盈餘政策性因素金額為 1,333 億元，同時虧損金額高達 1,387 億元（如圖 9）。

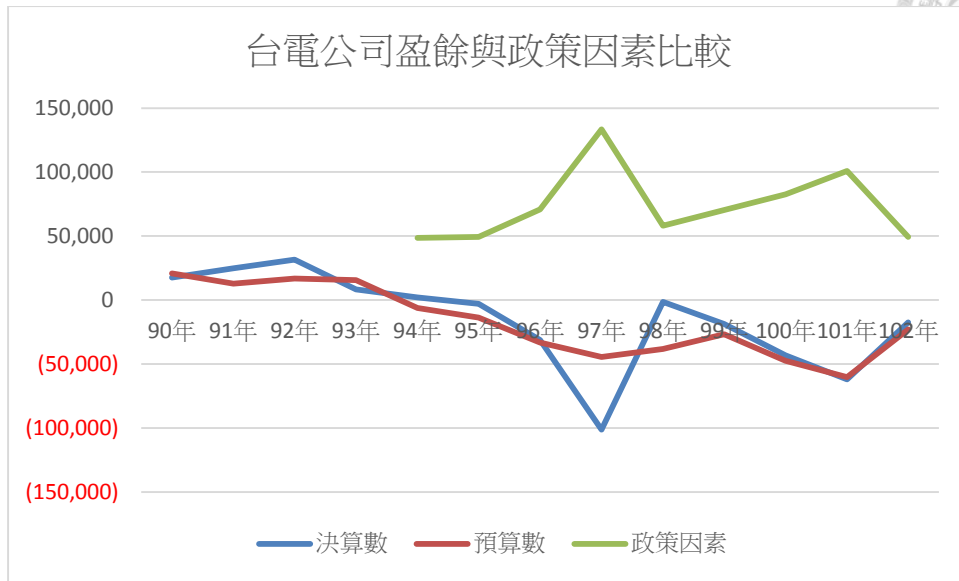
圖 9 中油公司盈餘與政策因素金額比較圖
單位：新臺幣百萬元



資料來源：本研究自行整理

台電公司 97 年上半年虧損 602 億元，7 月 1 日雖調整電價，但公司估計若電價足額反映燃料價格上漲增支成本，應調整幅度為 50.4%。但政府為減少對產業及民生造成的衝擊，於 7 月及 10 月分次調整，且未足額調整，產生鉅額虧損。且公司為維持國內供電的穩定性，燃料採購以定期契約為主，現貨為輔，對現貨市場燃料價格的均為當時市場之最低價格無法及時反映。最終因國際燃料價格上漲，產生 97 年、100 年、101 年政策因素金額與虧損金額均高的現象（如圖 10）。

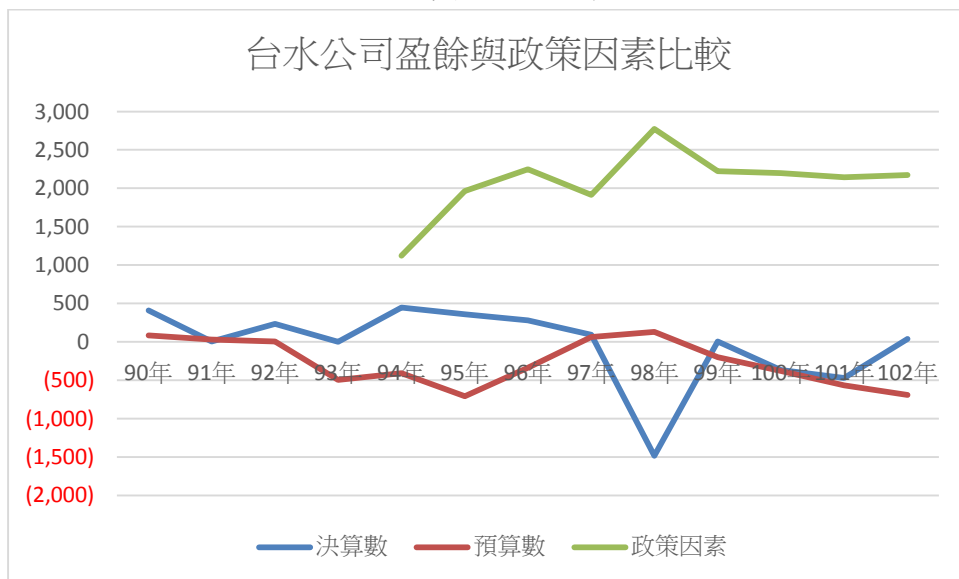
圖 10 台電公司盈餘與政策因素金額比較圖
單位：新臺幣百萬元




資料來源：本研究自行整理

台水公司 98 年虧損 14.83 億元，較法定預算盈餘目標 1.29 億元，轉盈為虧。原因主要是受到景氣未完全復甦，工業用水減少及用戶新裝收入因申裝接水案件較預期減少所導致。同時政策因素影響金額也由前一年的 19.1 億元增加到 27.7 億元（如圖 11）。

圖 11 台水公司盈餘與政策因素金額比較圖
單位：新臺幣百萬元



資料來源：本研究自行整理



經由以上的觀察，可看出中油、台電、台水三家公司於編列預算時對公司盈餘的估算呈現穩定的一致性，於折線圖上呈和緩的坡度。而盈餘到了決算時，因當年度發生的重大事件，如國際燃料價格大幅變動，致決算數於特定年度呈現較大的波動，如 97 年、100 年及 101 年國際燃料價格的變動。同時政策因素影響金額與盈餘具有明顯的對映情形，即政策因素影響金額高，虧損金額擴大，或反過來說，虧損金額高，政策因素認列金額亦高，可見政策因素對公司的盈餘具有重大的影響。

肆、政策任務與企業社會責任

中油、台電及台水公司三家公用事業為政府部門之一環，政府照顧人民生存所必須負的責任，有一部分由這三家國營事業負擔。但國家在對這三家國營事業進行價格管制，以照顧民生的同時，已背離了市場價格機制。管制本身就是政治性的操作，無意間產生對國家資源配置的浪費。在國民享受低油價、低電價、低水價的同時，同時也變相大量的補貼了用油、用電及用水的工商業大戶。此外，油、電、水價的低價策略，雖照顧了很多基層的工商產業，但同時也消除了基層低技術門檻工商產業升級的壓力，在享受低價能源的當下，失去了提高產業競爭力的誘因。國家在制定能源價格的反面，同時也在決定國內的產業發展型態。然而，以全球化的角度而言，扭曲的市場機制從來就不是一個好的機制。

目前的工作考成項目包含偏鄉、弱勢的補助等企業社會責任，依據美國國際社會擔當組織(Social Accountability International)對企業社會責任之界定，企業除了在賺取利潤外，必須同時主動負起對環境、社會和利益關係人的責任⁸。顯示政府對國營事業除了政策任務的要求，兼顧對社會責任的重視。且二者之間並不相同。

⁸ 參考 2015/5/3 經濟部投資業務處網站資料 <http://www.dois.moea.gov.tw/>

第四節 工作考成重點發散



壹、指標過多權重失衡

一、連結使命、願景

使命 (Mission) 是組織存在的理由與目的。願景 (Vision) 是組織長遠發展的理想與藍圖。經營理念是組織文化的核心價值，行為的準則。對任何組織來說，不論是績效管理或績效評估，都只是績效提升的中間運作過程，組織的使命與願景才是組織的最終目的。

對中油、台電、台水三家經濟部所屬國營事業而言，工作考成各項指標的訂定，應該是從上而下，分層逐級而下訂定的過程。公司績效指標，應與經濟部施政計畫⁹及公司使命、願景相結合。工作考成的管理措施應有助於經濟部施政計畫與公司使命與願景的達成。

經濟部中程施政計畫中的使命、願景與各公司之使命、願景為由上到下的層級關係，如中油公司的使命為「穩定能源供應、提供多元服務、追求永續發展。」願景為「涵蓋探勘、油氣、石化、高科技具競爭力之綜合性國際能源集團。」¹⁰、台電公司的使命為「滿足用戶多元化的電力需求，促進國家競爭力的提升，維護股東及員工的合理權益。」願景為「成為具有卓越聲望的世界級電力事業集團。」¹¹、台水公司的使命為「提供量足、質優自來水，配合廉能的管理，以達到企業社會責任、永續經營及促進經濟發展目標。」願景為「成為國際級自來水事業。」¹²則各公司之關鍵績效指標之訂定，應承續自公司之使命與願景，且與公司使命願景之達成緊密連結（如圖 12）。

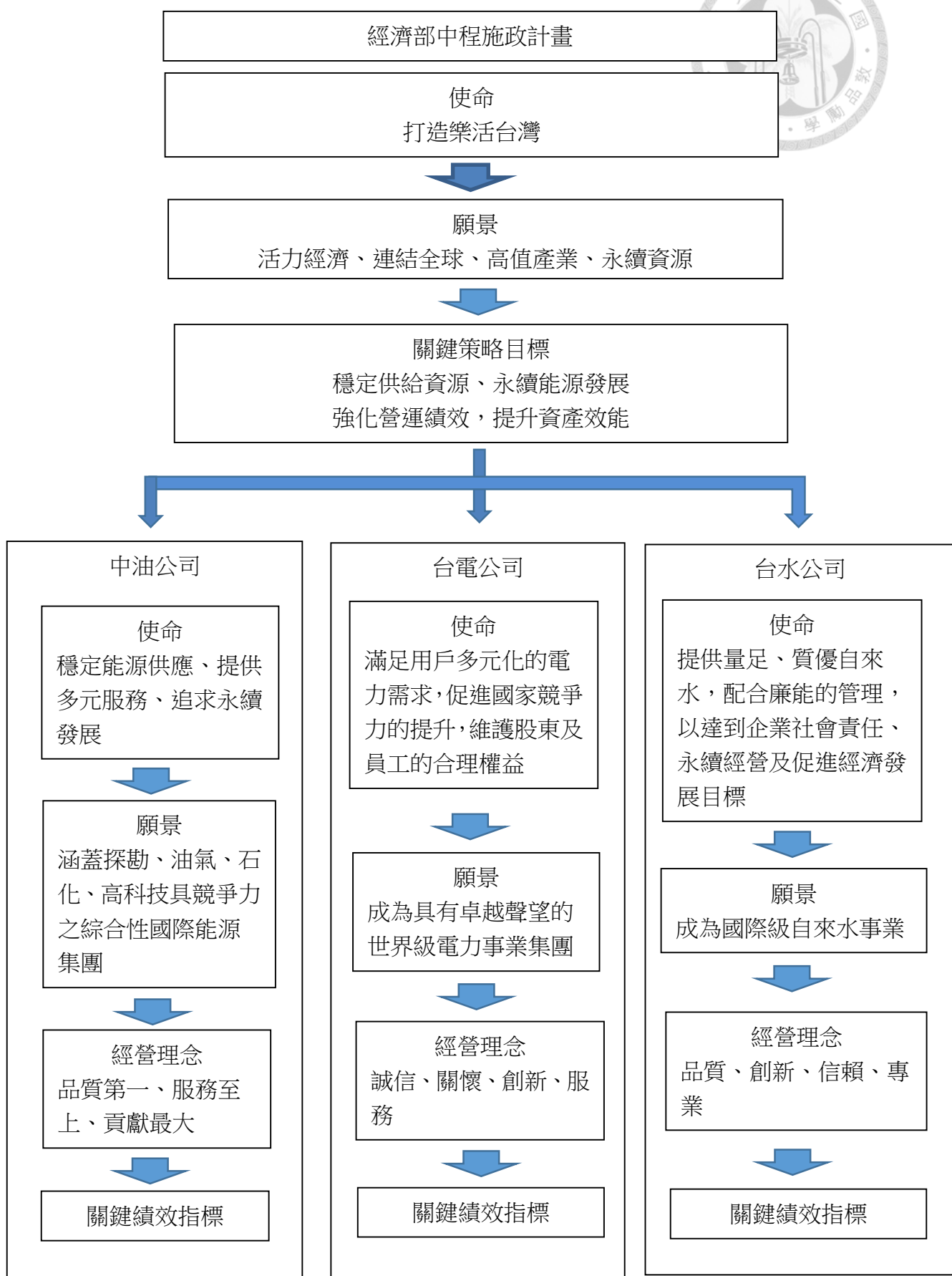
⁹參考經濟部中程施政計畫（102 至 105 年度）2015/7/1 經濟部網站：<http://www.moea.gov.tw>

¹⁰參考 2015/7/1 中油公司網站：<http://new.cpc.com.tw>

¹¹參考 2015/7/1 台電公司網站：<http://www.taipower.com.tw>

¹²參考 2015/7/1 台水公司網站：<https://www.water.gov.tw>

圖 12 關鍵績效指標訂定架構圖



二、考核指標過多

中油、台電、台水三家公用事業監督之相關機關（單位）有國家發展委員會、行政院經濟能源農業處、行政院人事總處、行政院主計總處、經濟部國營事業委員會、會計處、人事處、能源局、水利署等機關（單位）。各機關為增加對事業要求辦理事項之執行力，將其要求國營事業辦理事項條列一至數項列入，導致總項目數量膨脹。

依照三家公司 102 年工作考成實施要點，考核項目分七大面向，評估指標共 28 項。除財務項目以外之其他評估指標因項目發散及權重分配不高，對考評結果的影響微小。工作考成結果無法彰顯國營事業使命與關鍵績效目標間的連結。

中油公司工作考成指標由 94 年 22 個逐年增加至 102 年達到 28 個。每年指標約增加 1 個，與財務指標有關指標最高達 14 個占一半以上，而與財務有關指標之權重，則呈逐年降低趨勢。由 94 年最高占 61% 逐年降低至 102 年 47%，仍占很高的權重（如表 15）。

表 15 中油公司 94-102 年工作考成指標變動情形

項目\年度	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年	100 年	101 年	102 年
指標個數	22	23	24	25	26	26	27	28	28
與前一年差異數	0	1	1	1	1	0	1	1	0
財務指標個數	13	13	13	13	13	14	14	14	11
財務指標權重合計（%）	61	59	59	57	52	53	50	55	47

資料來源：本研究整理

台電公司工作考成指標由 94 年 22 個逐年增加至 101 年達到 31 個。102 年稍降 1 個仍有 29 個，每年指標約增加 1 個，最多增加 4 個，與財務指標有關指標最高達 13 個占一半以上。而與財務有關指標之權重則呈逐年降低趨勢。由 94 年最高占 61%逐年降低至 102 年 39%，仍占很高的權重（如表 16）。

表 16 台電公司 94-102 年工作考成指標變動情形

項目\年度	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年	100 年	101 年	102 年
指標個數	22	23	24	25	29	29	30	31	29
與前一年差異數	0	1	1	1	4	0	1	1	-2
財務指標個數	13	13	13	13	13	13	13	13	10
財務指標權重合計 (%)	61	57	57	54	50	48.5	45	42	39

資料來源：本研究整理

台水公司工作考成指標由 94 年 22 個逐年增加至 102 年達到 27 個。每年指標約增加 1 個，與財務指標有關指標最高達 14 個占一半以上，而與財務有關指標之權重則呈逐年降低趨勢。由 94 年最高占 58%逐年降低至 102 年 46%，仍占很高的權重（如表 17）。

表 17 台水公司 94-102 年工作考成指標變動情形

項目\年度	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年	100 年	101 年	102 年
指標個數	22	23	24	25	26	25	26	24	27
與前一年差異數	0	1	1	1	1	-1	1	-2	3
財務指標個數	13	13	13	13	13	13	13	13	12

數									
財務指標權	58	57	57	55	54	54	50	50	46
重合計 (%)									

資料來源：本研究整理

三家公司 94 至 102 年間工作考成各公司之指標個數在 27 至 29 個之間，指標數太多，同時財務性指標個數占比近一半。雖然財務相關指標權重雖逐年降低，但仍占有很大權重比，介於 39%至 47%之間。

三家公司間 94 至 102 年間工作考成指標總數介於 24 個至 40 個。各公司間相同之指標數每年 21 個至 25 個，公司間工作考成指標之相似度介於 57%至 88%之間，重疊性高，難以顯示出公司間業務之差異。102 年則已有較大之區分，惟相似度仍占 57.5%（如表 18）。

表 18 油、電、水三家公司工作考成指標變化情形

項目\ 年度	94 年	95 年	96 年	97 年	98 年	99 年	100 年	101 年	102 年
三家公司 指標 相同數	21	22	23	24	24	23	25	25	23
三家公司 指標 總數	24	25	26	28	30	34	36	35	40
重疊率 (%)	87.50 %	88.00 %	88.46 %	85.71 %	80.00 %	67.65 %	69.44 %	71.43 %	57.50 %

資料來源：本研究自行整理

油、電、水三家公司之工作考成各項指標之訂定，應有助於公司使命與願景之達成。但現行工作考成指標項目過多發散，公司間之考核項目高度重

疊，真正之關鍵績效指標權重與次要項目之權重無明顯區分，造成各公司個別之關鍵績效無法突顯。

例如油、電、水三家公司之使命均在滿足用戶之多元需求，但在工作考成項目中，攸關提供用戶產品、滿足需求之「營運能力」項目，所占之權重均未明顯突出其重要性。又如中油公司之願景為「涵蓋探勘、油氣、石化、高科技具競爭力之綜合性國際能源集團。」但在工作考成之考核指標上，完全無探勘之項目。

又如「營業收入目標達成率」、「營業收入成長率」、「營業外收入達成率」、「營業利益目標達成率」、「營業利益成長率」、「稅前淨利目標達成率」、「稅前淨利成長率」等項目，均與公司之營收有關，性質高度重疊。

再有中油公司、與台電公司營業外收入占公司整體收入之比率極微。台水公司已不列入考核項目，中油公司及台電公司列入有政策上宣誓性意義，但對公司實際經營績效之影響程度低，列入考核似屬多餘。

因此，工作考成在權重配分與項目上，仍有調整空間。

三、重視短期指標多於長期指標

從行政院核定之「經濟部所屬事業 102 年度工作考成實施要點」來看，三家獨占、寡占公司之工作考成評估指標，業務經營面向之「營業收入目標達成率」、「營業利益成長率」或財務管理面向之「資產報酬率」、「權益報酬率」等各評估指標，均屬短期當年度之指標。至於「研究發展」、「節能減碳」、「環境會計制度」、「公司治理」、「永續報告書」等屬長期指標。而短期指標之權重少於長期指標。

公司重視短期指標多於長期指標，主要是工作考成成績涉及工作獎金與績效考核獎金，公司為了當年度的獎金，「可能犧牲中長期的目標與績效」¹³。

¹³ 參考訪談紀錄一訪談意見。

貳、財務性指標權重偏高

國營事業不同於民營事業，民營事業為增加營收，可以用各種行銷手段去推銷產品。而公用事業之特性，不僅不能促銷，反而要大家節約使用。¹⁴減少產品的使用，反而是好事，但觀察工作考成之財務指標偏高。

工作考成內之財務指標可分為達成率及成長率二項指標，其中成長率指標因為成長性有限或沒有成長空間，如營業收入，隨國際原油價格之漲跌而波動，公司之努力與國際油價之漲跌相比微不足道。又如獨占事業之水電價格受政府管制，其營業收入亦與員工之努力關連性較低¹⁵，且部分財務指標會反映到盈餘，故如此類之財務指標宜予刪除或調降權重。

經就中油公司、台電公司及台水公司三家公司 102 年工作考成之考核面向與指標項目探究後發現：

- 一、台電公司 102 年度工作考成各考評項目配分權重為：業務經營占 47%、財務管理占 10%、生產管理占 8%、企劃管理 10%、人力資源管理 7%、環境保護與工業安全 12%、其他 6%，但細究各大項之子項目發現，與財務相關之項目配分達 47%。
- 二、中油公司 102 年度工作考成各考評項目配分權重為：業務經營占 41%、財務管理占 14%、生產管理占 8%、企劃管理 11%、人力資源管理 7%、環境保護與工業安全 13%、其他 6%，但與財務相關之項目配分達 39%。
- 三、台水公司 102 年度工作考成各考評項目配分權重為：業務經營占 47%、財務管理占 15%、生產管理占 8%、企劃管理 9%、人力資源管理 7%、環境保護與工業安全 9%、其他 5%，但細究各大項之子項目發現，與財務相關之項目配分達 46%。

¹⁴ 參考訪談紀錄四、七訪談意見。

¹⁵ 參考訪談紀錄五、九訪談意見。

參、雙重考核

行政院主計總處管帳、行政院人事總處管員額、財政部管財務、行政院原子能委員會管核能、經濟部水利署管水利、國營會管事業、行政院環境保護署管環保，各主管機關有其法定職權，可督導國營事業配合辦理，工作考成又將各主管機關所管事項綜合彙整成一套工作考成核制度，對各受管考對象是雙重管考¹⁶。

此外，公司經營績效獎金 4.4 個月，其中 2 個月考核獎金，2.2 個月績效獎金，公司盈餘已反映在績效獎金上，同時盈餘對工作考成成績又占非常高的比重，目前之考核方式，政策因素與盈餘之關係緊密，二者同時又對考核成績與績效獎金均有重大影響，同一考核項目使用於不同的考核標的與作為發放二種獎金之依據，對員工而言是雙重考核，對社會外界而言，造成做一件事領二筆獎金的印象¹⁷。

雙重管考本身不是問題，而是看將「工作考成」的重點放在那。看工作考成目的在是在促進組織目的的達成，或考核年度工作總成果。如各權責機關要求辦理事項，各公司不論考核或不考核均應達到，則工作考成項目似無必要列入。如是年度工作總成果的總結，則應列入，只是列入太多項目，權重發散，無法突顯關鍵項目的重要性。

又工作考成與績效考核應作一區分，工作考成應是賦予公司任務之達成度，是執行力、效率的考核，而績效考核應是任務執行後所產生的成果，是效果的考核，二者考核的目的不同。

肆、計分方式偏差

在工作考成計分方面之偏差，除了前面提到的財務面權重偏高以外，另外在權重與計算方式上也有政治操作的痕跡。如以成長率來計算之營收成長

¹⁶ 參考訪談紀錄六訪談意見。

¹⁷ 參考訪談紀錄五訪談意見。

率、稅前淨利成長率、已達高原期之員工生產力、用人費率，或無法成長之項目如營收，公司建議降低其權重甚或不列入計分，係經現實考量的折衝、操作結果，難以進一步要求績效。

再者，現行考核項目中與前一年比較，以成長比率加計權重後計算得分，這種相對值概念，受前一年度影響程度很大。如前一年度成長幅度大，則次年成長有限，如前一年績效不佳，則次年公司應可預估會有一個很好的成長空間得到高分。因此，實務上無法避免道德風險，產生保留績效留待次年的情形，如今年已知成績不好，留待來年有好成績，如今年已達到績效目標，績效作給明年，留待明年有好表現等情形就有可能發生。

在目標值的訂定上，公司為求較好的工作考成成績，易訂出一個可達成的較低水準目標，如售水率達目標值 73.63%得基準分 80 分、年平均配水率達目標值 73.54%得基準分 80 分、供水普及率達目標值 91.32%得基準分 80 分，不同的目標值達成率，其訂定隱含有牽就現實，利於目標達成之動機。

現行評核指標之基準分數，若係與預算數或目標值比較者為 80 分，至與過去年度比較者為 75 分。基準分之訂定，雖說可由公司建議，經主管機關相關單位開會訂定，但主要還是由主管機關決定。基準分，本身就是一個偏差 (bias)，某一個評估指標基準分的訂定，基本上就大致決定了該項得分的多寡。

伍、考核時程過長

現行工作考成作業時程太久。理論上，當年度於 12 月 31 日年度結束前，各受評公司即開始依各項評估指標準備工作考成報告，於次年 2 月 25 日前提報主管機關。主管機關收到所屬事業提報之自評報告及執行政策因素影響金額明細表後，邀集至少 3 位學者專家進行審查，完成初核報告，於 3 月 31 日前函送行政院，並副知各複核小組成員。各複核小組成員收到各國營事業副知之前一年度工作考成自評資料及各主管機關副知之初核資料後，依

據複核分工辦理複核，並於 4 月 30 日前將複核結果及複核分數，送國發會綜整。

而在實際工作考成流程作業上，各公司於當年度 12 月 31 日年度結束後，須經過公司、經濟部所屬各機關（單位）、經濟部經營績效獎金審議會、行政院所屬各機關（單位）、行政院等各級逐級審核，審核層級流程冗長。待辦理完整個考核程序完成考核，核定成績時往往已到次年度的 7、8 月份，距年度結束已超過半年。

考核時程過長的結果，大大降低考核的意義及與工作成果的及時連結。證諸歷年經濟部之考核成績與行政院考核成績無顯著差異，考核層級可縮短。

陸、努力方向失焦

工作考成成績會影響員工的工作考成獎金，因此員工相當重視。國營事業員工基本上受到公務員服務法、工作規則等各項規定約束，多能克盡職責，做好本職工作，員工個人之表現，亦可反映於升遷、考績、工作及績效獎金多寡等¹⁸。現行之工作考成偏重財務指標，公司盈餘與否，受產品價格影響較大，多非公司員工能掌握，因此，較無法將個人工作貢獻與工作考成成績直接連結。

而評估指標的權重分配，也讓員工無法明確理解努力目標，如自來水普及率已很高，偏遠及山地鄉要提高普及率，要提升一個百分點，須投入非常大的資金成本，員工基於成本效益的考量，面對普及率與盈餘的抉擇，要做到平衡是困難的。

公司整體組織之績效來自個別員工努力工作之成果，並據以核發員工工作獎金，並藉由獎金達到激勵員工的效果，但如組織績效考核之標準與結果，未能被員工認知為客觀公正、與員工努力直接相關，則獎金數額，恐未能產

¹⁸參考訪談紀錄二訪談意見。

生應有之獎勵效果與促進組織整體目標的達成。

柒、評分不透明

各公司提報自評報告，針對各項目之權重與各項評分計算方式逐一細細計分，送至主管機關初核。各主管機關各單位也是針對各項目逐一仔細核算，最後行政院各相關考核機關複核後，核定成績。此時各公司獲知總分與核定等第，無法得知各細項分數。

再者公司自評分數普遍高於主管機關與行政院核定分數，僅得知總分，公司來年無從得知那項表現須加強改進。台電公司 100 年電價調整，經社會輿論、媒體大量報導，該年工作考成首度被核列為乙等，引起評分主觀色彩濃厚的質疑。

但是另一方面，評分如完全透明，在政治上也不可行¹⁹，主管機關人事上的主要權力來自於任免與考核權，如考核之指標與評分完全客觀、完全透明、全部機械式的自動產生評分，將讓主管機關喪失考核權，在政治可行性上亦難以做到。

¹⁹ 參考訪談紀錄八訪談意見。

第五章 結論與建議



有句話說「你衡量什麼，你就會得到什麼。」(What you measure is what you get)。經濟部所屬中油、台電公司及台水公司等三家事業均為獨占或寡占之公用事業。現行工作考成制度，是層級式的分層考核，在衡量時係用業務經營、財務管理、生產管理、人力資源管理、企劃管理、環境保護及工業安全及其他計七個面向及各評估指標。因此，各公司工作考成成績是由前揭七個面向綜合評量出來的成績，屬於綜效的考核，對國營事業辦理業務面面俱到、全面性的綜合考成。這種考成方式，對國營事業所有業務均有顧及，有其完整的優點，然而也有若干限制產生，有些是國營事業特性使然，如國營事業法規繁瑣、國營事業定位混淆、政策任務負擔沉重等。有些是工作考成本身問題：如指標過多權重失衡、財務性指標權重偏高、計分方式偏差、考核時程過長、努力方向失焦、評分不透明等問題。

中油公司、台電公司、台水公司均為政府所有、經營之獨占、寡占公用事業。國家基於照顧民生的責任，有義務提供國民基本的油、電、水需求，然而將國家政策任務交由國營事業來負擔，國營事業之績效難以衡量及督促提升，亦降低了國營事業考成的功能。

為促進未來工作考成制度能更臻於完善，本研究提出以下幾點建議：

壹、析離政策任務

公共任務與國家任務不同，中油、台電公司及台水公司均為公用事業。公用事業具有公共任務特性，所提供之產品為人民基本生活所必須，國家負有照顧人民之義務，但有義務不必然要由國家來提供。現行工作考成制度此義務由國營事業負擔，同時在工作考成指標內又要求財務目標，如為提高供水普及率，隨著管線增加，須投入更多經費建設，但在財務指標上，將減少得分，此二者之間之目標互有扞格，政府以此考核國營事業之績效，將顧此失彼，國營事業失去努力之目標，國家亦難以就特定目標課責。

政策任務本身亦會隨著社會環境變遷或制度改變，如台電隨著浮動電價公式通過後，週六半尖峰電價、吸收天然氣購電與燃料上漲未足額反映電價等，應不再納入政策因素。

國家應負擔之國家任務，須交由國營事業執行時，應由主管之機關編列相應之預算。如交通事業油價補貼，應由交通事業主管機關編列預算、國中小學等各類用電優惠，應由教育主管機關編列預算支應，以明責任。如改由主管機關編列預算後無法納入預算之範圍內，則顯示現行由國營事業吸收之作法，讓政府預算未編在刀口上，未有最有效之配置，更應由主管機關編列預算。

國營事業工作考成制度，應將考成重點放在事業成立目的緊密相關之核心業務上，如與穩定供電、供水、供油之相關任務指標。

貳、調整指標權重

中油公司 102 年度工作考成各考評項目配分權重中，與財務相關之項目配分達 39%、台電公司與財務相關之項目配分達 47%、台水公司與財務相關之項目配分達 46%。財務指標相關之權重偏高，形成公司如營收狀況佳，決算時產生盈餘，工作考成就有好成績，公司虧損，其他指標再好，工作考成也難以變好²⁰。

而中油、台電、台水三家公司都是公用事業，分別有油品計價公式、電價公式及水價公式。各公司對生產之產品並無決定價格的能力，而在工作考成上有關財務的指標權重太高，將失去工作考成的意義。因此，未來可朝降低財務指標權重方向規劃。

油、電、水三家公用事業之使命在滿足人民基本的油氣、電力與自來水之使用需求。因此其關鍵績效指標的訂定重點，應放在與「營運能力」有關的指標上，如台電公司之「降低線損率」、「提高供電可靠度」、「提升核能安

²⁰ 參考訪談紀錄五訪談意見。

全績效」、中油公司之「提升油氣採購效益」與台水公司之「供水普及率」、「降低漏水率」及三家公司共有之「主要產品單位生產成本降低率」等指標上，然而目前之工作考成有關「營運能力」方面之指標權重並不明顯。因此，工作考成指標有調整空間。

參、賦予權責相符

目前工作考成作法係由各公司自評，提報主管機關初核後，由行政院複核。當社會輿論與公司工會對工作考成成績有意見時，誰對成績有決定權，形成各說各話的情形²¹，且主管機關對事業之經營狀況最為瞭解。其次證諸歷年之考核成績，行政院核定之成績與主管機關初核之成績具有高度相關性。因此，為期權責相符，可授權主管機關自行核定各事業工作考成成績，至多報行政院備查。行政院不須參與考成成績的核定，賦予主管機關更大的考核核定權及確實督導事業經營績效之責任。

由各主管機關核定各所屬事業考核成績的同時，亦可大幅縮短考核的流程，可收獎懲及時之效。

對公司而言，公司經營績效之好壞，公司亦應負很大的責任。因此，公司民營化雖可提升競爭力，但重點在「競爭」，公司在民營化前，應建立內部之競爭機制，建立成本觀念。目前公司之責任中心流於成為分配績效獎金的機制，可再精進。

肆、訂定客製化指標

中油公司、台電公司及台水公司三家雖同為公用事業，但三家所從事業之核心業務，在業務特性、經營管理重點上均截然不同。目前卻適用相似程度高度重疊的工作考成指標，無法客觀合理評估其經營績效。

各事業同時有許多不同權責的主管機關在監督、管控，也訂了很多指標在考核，但在指標項目上將所有相關項目訂為工作考成指標的結果，造成指

²¹ 參考訪談紀錄六訪訪意見。

標項目過多，反失去評估焦點。指標的訂定，應先區別優先順序，探究那一些項目對事業經營是重要的，事業一定要做到，才訂為評估指標，以達到簡化，易於評估、解讀與考核的目標。

在理論上，事有輕重緩急，但目前的評估指標與權重，其重要性與差別極小。因此，要先區別出核心業務的指標。以台電公司為例，在投入方面，有關生產力之指標：如員工平均發電量、燃料生產力等指標。在經營管理能力方面，依據發電、輸電、配電特性，訂定有關發電機組效率、線路損失率、每年每戶平均停電時間等指標。在結果產出方面，有關每員工售電量、電力普及率、用戶服務滿意度等對公司經營效率等較為重要指標，應配予較高權重。以上台電公司較重要指標，對中油公司與台水公司而言，並不適用，應另訂油氣與自來水事業個別專屬之核心評估指標。

伍、鬆綁法規限制

國營事業受到法規非常嚴密的拘束，表現在人員、預算、採購、業務等方面。全方位的受到各主管機關監督，正面是防弊，反面實是讓國營事業在營運上折損其靈活彈性，難以與民營事業競爭力相比較。先天上的限制，對員工的工作表現難以課責，因起跑點不同，對員工形成另一種不公平。

國營事業在人員管理上，目前有公務員兼具勞工身分與純勞工二種人員，前者其任（派）免、薪資、獎懲、退休、撫卹及保險（含職業災害）等事項，法律明定應適用公務員法令之規定，造成人員管理缺乏彈性。

而在採購上，國營事業適用政府採購法，主要在將政府部門的支出引入市場競爭機制，以作資源的有效利用，但採購時程繁瑣冗長，對有時效性的採購，因未能把握時效往往錯失商機，影響經營效率。

因此，對國營事業主持人應賦予更大的業務自主權與人事任免權。讓國營事業人員的進用、考核、獎懲、薪資待遇、退休、保險等事項與民間具有相同的靈活彈性。同時，按照目前國營事業與主管機關的權責分工，國營事

業一定重要性的事務，皆須層層上報到主管機關或行政院核准後，始得辦理。此讓國營事業主持人負有經營成敗之責，卻無經營之權。主持人權責不符，經營上處處受拘束，不易展現經營績效。

在自由市場經濟環境中，政府的角色在維持市場機能的自由運作，只有當「市場失靈」時，政府方才介入矯正市場機能的缺失，早期國內資本不足，而油氣、電力、自來水等行業的初期投入資本龐大，非民間所能承擔，且業務經營具獨占性，因此有必要由政府負起供應的責任。但隨著時空環境的轉變，民間在資本與技術方面成熟，可適當的放寬由民間資源進入營運。透過市場機能充分發揮，才能讓國家資源作最有效的分配。國營事業要完全市場化，在政治上有其困難，但在法規上可逐步鬆綁，以提升競爭力。

參考文獻



壹、中文部分

- 卜正球，2009。〈公營事業績效管理的幾個關鍵問題〉，《研考雙月刊》，33(2)：48-60。
- 王京明，2004《電業經營績效評估因素分析》，台北：經濟部能源局委託研究報告。
- 丘昌泰，2013，《公共管理》，台北：智勝文化公司。
- 行政院研究發展考核委員會，2004，《行政院研考會 35 週年專輯－研考引領，創新導航》，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 吳安妮，2003，《平衡計分卡之精髓、範疇及整合》，會計研究月刊，211(6)：45-55。
- 吳定，2003，《公共政策》，台北：國立空中大學。
- 吳定，2009，《公共政策辭典》，台北：五南圖書公司。
- 吳復新，2003，《人力資源管理－理論分析與實務應用》，台北：華泰文化事業公司。
- 吳欽杉、倪豐裕、黃北豪、陳安琳，1999，《台灣電力公司責任中心制度之檢討與評估方法之建立》，台灣電力公司委託研究報告。
- 吳學良，孫智麗，洪德生，李清松，2004，〈我國公營事業民營化前後績效變化之研究〉，《臺灣銀行季刊》，55(2)：37-61。
- 吳豐盛，2003，〈論國營事業之績效評估：以經濟部所屬國營事業為例〉，《研考雙月刊》，27（5）：80-91。
- 吳瓊恩，2011，《行政學》，台北：三民書局有限公司
- 呂豐州，2007，《國營事業企業化問題之探究》，高雄：國立中山大學企業管理研究所碩士論文。
- 李明道，2003，《台電公司經營績效與核、火力電廠人力資源運用之研究》，國立中山大學企業管理研究所碩士論文。

- 李清燕，2010，《公用事業經營績效管理制度之研究—以台灣自來水公司為例》，國立中山大學財務管理研究所碩士論文。
- 卓正欽、葛建培，2013，《績效管理—理論與實務》，台北：雙葉書廊有限公司。
- 林嘉玲，1998，《台電公司經營績效之研究—DEA 之應用》，中興大學企業管理研究所碩士論文。
- 張火燦，1996，〈績效評估的模式與相關理論〉，《人事管理》，371：17-23。
- 張火燦，2010，《策略性人力資源管理》，揚智文化事業公司。
- 張玉山、游子慶、楊傳銘、李清燕、顏君卉等，2009，《國營事業工作考成制度修改建議》，行政院研究發展委員會委託研究報告。
- 張玉山、游子慶、楊傳銘、李清燕、顏君卉等，2010，《國營事業績效管理制度之研究》，行政院研究發展委員會委託研究報告。
- 張明杰，2009，《國營事業經營績效管理之研究—以台灣電力公司為例》，國立政治大學經營管理碩士學程碩士論文。
- 張膺燦，2001，《台電公司責任中心制度之研究》，國立交通大學經營管理研究所碩士論文。
- 許志義，2006，〈水、電、瓦斯公用事業解除管制政策芻議〉，《台灣銀行季刊》，57(2)，79-105。
- 許雅萍，2009，《我國國營事業工作考成制度之探討》，國立中山大學企業管理學系碩士論文。
- 陳信安，2012，〈由憲法觀點論電力供應任務之履行〉，《憲政時代季刊》，38(2)：245-293。
- 陳恆鈞，1997，〈政治經濟學的核心問題：國家與市場關係之探討〉，《中山人文社會科學期刊》，5(3)：32-34。
- 黃重球，2007，〈經濟部所屬國營事業績效衡量之實務探討〉，《研考雙月刊》，31(2)：88-97
- 黃國敏、林昭仕，2010，〈國營事業績效管理制度之探討：臺灣自來水公司個案



- 研究》，《中華行政學報》，7：77-99。
- 黃錦堂，2013，〈公營事業之組織與監督〉，《月旦法學雜誌》，221：5-29。
- 楊銘傳，2010，《管制下電力公用事業之績效評核制度探討—以台電公司為例》，
國立中山大學企業管理研究所碩士論文。
- 詹鎮榮，2003，〈國家任務〉，《月旦法學教室》，3：34-36。
- 趙揚清，2003，〈提昇國營事業經營績效之研究〉，《國家政策論壇季刊》，夏季號。
- 趙揚清、黃振豐、張五常、鍾鳳娥、王大維，2002，《提昇國營事業經營績效並
增進盈餘繳庫之研究》，行政院財政改革委員會委託研究計畫。
- 劉春初，2001，〈公營事業經營績效評估之研究〉，《企銀季刊》，24(6)：107-115。
- 劉祥熹、林嘉玲，2000，〈臺電公司及其各區營業處經營績效之探討--DEA 方法
之應用〉，《公營事業評論》，2(1)：75-124。
- 蕭全政，1988，〈經濟活動中的政治特性--市場價格機能論的檢討〉，《社會科學論
叢》，36：439-457。
- 蕭全政，1996，〈政府經濟角色的辨正〉，《國家政策雙周刊》，147：5-7。
- 謝福燈，1986，《我國國營事業績效考核問題之研究》，國立政治大學會計研究所
碩士論文。
- 羅正華，2001，《以資料包絡分析法探討台電公司發電部門經營績效之研究》，國
立成功大學國際企業研究所碩士論文。

參考網站：

- 中時電子報網站—工商時報(2015/5/3：<http://www.chinatimes.com/newspapers/2602>)
- 台灣中油股份有限公司網站(<http://new.cpc.com.tw/>)
- 台灣自來水股份有限公司網站(<http://www.water.gov.tw/>)
- 台灣經濟研究院網站(2015/5/3：<http://www.tier.org.tw/comment/tiermon201206.asp>)

台灣電力股份有限公司網站(<http://www.taipower.com.tw/>)

全國法規資料庫(2015/4/10 : <http://law.moj.gov.tw/index.aspx>)

自由時報電子報網站(2015/05/3 : <http://www.ltn.com.tw/>)

國家發展委員會國營事業工作考成網站(2015/4/10 :

<http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0027454#.VTMEw4scShs>)

經濟部能源局網站(2015/4/10 : <http://www.moeaboe.gov.tw/oil102/>)

經濟部國營事業委員會全球資訊網(2015/4/10 : <http://www.sec.gov.tw/>)



貳、英文部分

Curwen, P. 1986. *Public Enterprise: A Modern Approach*. Brighton: Wheatsheal Books.

Farazmand, A. 1996. *Public Enterprise Management: International Case Studies*. Westport, CT: Greenwood Press,

Fenwick, J. 1995. *Managing local government*. London, England: Chapman & Hall.

Ferner, A. 1988. *Government, Managers and Industrial Relations*. Oxford: Basil Blackwell.

Flynn, N. 1997. *Public sector management*. Harvester, CA: Prentice-Hall.

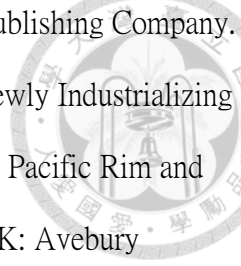
Hanson, A. H. 1959. *Public Enterprise and Economic Development*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.

Kaplan, Robert S. & Norton, David P, 1996, *The balanced scorecard: Translating strategy into action* Boston, Massachusetts : Harvard Business School Press.

Kaplan, Robert S. & Norton, David P, 2003, *Strategy Maps: Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes*, Harvard Business School Press, Boston.

Mascarenhas, R. C. 1992. "State Intervention in the Economy: Why is the United States Different from Other Mixed Economies." *Australian Journal of Public Administration* 51(3), : 385-397.

Osborne, D. & Gaebler, T.1992 *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirits*

- 
- Is Transforming the Public Sector, New York : Addison-Wesley Publishing Company.
- Rimmer, P. 1995. "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.
- Robson, W. A. 1960. Nationalized Industry and Public Ownership. London: George Allen & Unwin.
- Seidman, H. 1954. "The Government Corporation: Organization and Controls." Public Administration Review 14(3) : 183-193.
- Seidman, H. 1983. "Public Enterprise Autonomy: Need for a New Theory." International Review of Administrative Sciences 1 : 65-72.
- Shirley, M. & Nellis, J. 1991. Public Enterprise Reform: The Lessons of Experience. Washington, DC: The World Bank.
- Thynne, I. 1998. "Government Companies: Ongoing Issues and Future Research." Public Administration and development 18(3) : 301-305.

附錄一 經濟部國營會訪談紀錄



訪問時間：民國 104 年 6 月 18 日

訪問人員：經濟部國營事業委員會視導 A 君

訪談內容摘要：

一、對經濟部所屬事業現行工作考成制度之評價為何?現行制度有那些限制與問題?

答：

現行工作考成制度係依據行政院於 48 年 8 月 18 日訂定發布「國營事業工作考成辦法」辦理至今，期間雖經多次修正，惟該制度能執行 50 多年，表示其仍有存在的價值。

依據「國營事業工作考成辦法」規定，國營事業考成事項包括業務經營、財務管理、生產管理、人力資源管理、企劃管理、環境保護及工業安全及其他計七個面向，因此，各公司工作考成成績是由前揭七個面向綜合評量出來的成績，由於現行工作考成是國營事業綜效的考核，面面俱到，全面性的綜合考成，可能會與外界以公司經營究竟是否賺錢之認知有所差異。

由於國營事業綜效的考成，致其經營成效常跟外界直覺或媒體的報導不同。又目前各單位對於重要的業務項目都要求加上去，指標太多反如易失去考核焦點，以 104 年度為例各事業計有 26 至 30 個指標不等，其中部分財務指標亦會反映到盈餘上去。

另外，各事業當年度工作考成的成績，跟獎金有直接關係，公司為了爭取當年度的獎金，可能犧牲中長期的目標與績效，如台糖公司可能出售土地或參與合建來挹注本業之虧損。

二、現行工作考成制度能真正反映國營事業的績效嗎?國營事業工作考成的重點評估指標如何訂定?財務方面的指標應該占多比重適當?

答：

國營事業工作考成成績是由七個面向綜合評量出來的成績，故工作考成制度對於國營事業的整體績效表現之反映有其效果。

目前國營會於年底均會邀集本部人事處、會計處、能源局、水利署及所屬事業共同研議次年度各事業之工作考成評估指標，討論過程中會考量本部之年度施政重點及各事業之年度重要業務，並納入當年度事業工作考成的重點評估指標，例如今年抗旱是台水公司之重點業務，本部就要求抗旱指標一定要訂進來，最後擬訂「經濟部所屬事業〇年度工作考成實施要點(草案)」函報行政院核定後實施。

一般財務指標係以達成率及成長率二項指標來計分，其中成長率指標因為成長性有限或沒有成長空間，如營業收入，當國際原油價格大跌時中油公司油價亦隨著大跌，營業收入大減；又如獨占事業之水電價格係受政府管制，其營業收入亦與員工之努力較無關，故如此類之財務指標宜予刪除或調降權重來因應，且部分財務指標會反映到盈餘，故財務方面的指標比重不宜太高。

三、對經濟部所屬事業政策因素項目有何看法?對經濟部組成「經營績效獎金審議會」的組成、運作機制、審議結果的看法?公司編列預算之政策因素金額與決算金額有落差原因?

答：

依據「經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點」對於政策因素已有明確規範。「政策因素」係指：1.為配合政府穩定物價政策，致無法反映成本，調整產品售價。2.配合專屬該事業政策任務之法令規定，致成本增加或價格無法調漲部分。3.為配合政府政策，從事國內外投資以致虧損。4.經行政院與本部政策指示辦理事項。

經濟部為公平、公開並嚴謹的審議所屬國營事業負擔的政策因素，每年度均邀請專家學者及行政機關代表計 14 至 15 人組成「經濟部所屬事業經營績效獎金審議會」來審議各事業所報的政策項目。

經濟部辦理各事業工作考成初核，目前依規定第一階段先不考慮政策因素、第二階段再將政策因素納入，本年度審議會有 14 位委員，其中行政機關有 4 位、學者專家有 10 位。公司均於年初提報去年影響決算盈餘之政策項目與金額，國營會再函請本部人事處、會計處等相關單位表示意見，並彙整後由工作小組先行審查，再提請召開審議會審議。

國營事業自 103 年度起政策因素依規定要在預算書中揭露，對政府因素有較公開的資訊，惟國營事業年度預算約於一年半前開始編列，其相關數據較屬預估性質，且各事業對於預算之編列也偏向保守，因此部分政策因素執行結果之決算金額與當初預算編列之金額會產生落差現象。

四、是否認為國營事業員工的工作貢獻能具體反映在工作考成成績?工作考成的結果是否有凝聚員工努力目標與考核優劣的功能?

答：


工作考成的考核結果，影響公司員工的權益相當大，因為考核獎金的月數係依工作考成成績來發放（甲等 80 分以上獎金按全公司 2 個月薪給總額核發、乙等 75 分以上未達 80 分獎金按全公司 1.5 個月薪給總額核發、乙等未達 75 分獎金按全公司 1 個月薪給總額核發、）。

另外，各公司年度員工考績列甲等比例也與工作考成成績有關，（甲等者員工考績列甲等比例為 75%、乙等者員工考績列甲等比例為 65%、丙等者員工考績列甲等比例為 45%、丁等者員工考績列甲等比例為 35%）。

由於工作考成成績是核發考核獎金及公司年度員工考績列甲等比例之依據，因此國營事業員工對於工作考成成績的高低相當在意，對於員工的工作表現具有激勵效果。

五、對經濟部所屬事業工作考成制度未來變革作法的具體建議?

答：



長期而言：政府政策任務要分離出來，由各目的事業主管機關來負擔，不應直接由公司來負責，公司要回歸企業化經營，比如政府要推動補助弱勢的政策，政府應編列預算支付，不宜由公司拿錢出來，免得公司經營不好時，外界會認為公司營運成效不佳，而公司卻認為是幫政府擔負政策任務所致，並非經營不善，以至於經營績效不易釐清，常造成外界誤解，公司員工也有話說，工會出來抗議，反而影響政府形象，且對公司員工也不公平。由於公司賺錢依規定應繳庫，政府再拿繳庫的錢來負擔政策任務，如此權責才能分清楚，那些是政府機關責任、那些是公司責任，公司就沒有經營不善的託詞。

短期而言：對於獨占事業之營業收入相關指標要檢討，因為獨占事業之產品價格係受政府管制，且政府亦積極推動節約能源措施，公司亦不可能跟競爭性企業一樣去促銷，致營業收入的多寡與員工努力較無直接關係，因此對於獨占事業有關營業收入的指標可檢討刪除或調降所占權重比例。

附錄二 台灣電力公司訪談紀錄 1



訪問時間：民國 104 年 6 月 23 日

訪問人員：台電公司組長 B 君

訪談內容摘要：

一、對經濟部所屬事業現行工作考成制度之評價為何?現行制度有那些限制與問題?

(一)考成要及時，現行考核作業時程過長，通常須年度結束半年以上才核定考成成績，缺乏及時獎懲之效。7、8 月考成核定決定的是考核獎金，績效獎金政策因素是 5 月 29 日核定後就發績效獎金，二個獎金是不同的。

(二)僅公布總分，未提供各細項分數，無法得知自評與核定成績之差異，並讓受評單位獲得回饋，再求改善精進。主要是 100 年公司第一次拿乙，大家覺得表現得很好，可是考乙，到底是那裏不好，公司自評是一樣蠻好的，但初核不好在那裏，希望可以告訴我們。

(三)營業收入及盈餘等相關指標，與按盈餘達成情形核算之績效獎金公式多有重複，似可考量酌減，避免多重採計。在公司考甲考乙有一個重要指標要達成，就是盈餘，而盈餘已反映在績效獎金，又重複反映在考核獎金上。公司 4.4 個月獎金，2 個月考核獎金，2.4 個月績效獎金，盈餘已在績效獎金反映，是否有必要再於考核獎金反映。

(四)工作考成實施要點亦將未達成盈餘目標，明定為考成不得列甲等之關鍵因素，或將造成重複懲處情形，建議可考量予以刪除，或列為整體再扣分之參據。

(五)工作考成 80 分以上核列甲等、核發考核獎金 2 個月，75-79 分核列乙等、核發考核獎金 1.5 個月，70-74 分亦核列乙等、核發考核獎金 1 個月；現行 75 至 79 分差距 4 分，獎金一樣，似可再強化考成分數與獎金之關聯度，提高激

勵效果，例如：79 分 1.7 個月、78 分 1.6 個月、77 分 1.5 個月、76 分 1.4 個月、75 分 1.3 個月、74 分 1.2 個月、73 分 1.1 個月、72 分 1.0 個月、71 分 0.9 個月、70 分 0.8 個月，以增加考成成績之鑑別度。

(六)依考成成績核定之考績甲等名額，亦可依考成分數逐級增減百分比，非僅目前考成甲等有 75%考績列甲名額，考成乙等有 65%考績列甲名額。讓每爭取一分都有不同的結果。

(七)現行評核指標之基準分數，若係與預算數或目標值比較者為 80 分，至與過去年度比較者為 75 分，考量工作考成之評核精神(不論指標難易，既已達標即應給予基準分數)與一致性，建議可將基準分數均調整為 80 分。精神上來講，設一個目標給我，達成應該 80 分，怎會是 75 分。

二、現行工作考成制度能真正反映國營事業的績效嗎?國營事業工作考成的重點評估指標如何訂定?財務方面的指標應該占多比重適當?

(一)因國營事業多為獨占或寡占，國內缺乏互比單位或客觀指標，建議可納入國際電業之相關績效，以做為評比基準或標竿。

(二)部分指標僅能以相較過去實績之進步情形自評，無客觀之評核基準，若已趨近可努力之目標，將難再有大幅精進空間(如：員工生產力及用人費率)，似難真正反映績效，建議可改為固定且合理之目標值，如總額的觀念，一個總量定在那邊。

(三)社會輿論、媒體報導常會左右考成成績，例如：中油前因工安事故被擴大檢視、台電 100 年因電價調整議題被評列乙等，即使當時其他指標均有優異表現，但最終仍以單一指標評斷，似有不公。

(四)若要考量社會輿論，亦可以用戶的角度、關心的重點，進行評估指標之設計或進行評核，並建議可辦理用戶滿意度調查，多面向收集各項資訊(例如：台電應可含括用電取得、供電穩定、事故搶修、繳費便利、服務態度、電價合理、社會責任、環境保護、核能議題等)，再參酌整體問卷調查結果予以考評。

(五)考量績效獎金之核發，係採盈餘相關之財務性指標，爰建議工作考成之財務方面指標，可調降至 15%或 10%以下，以為區隔。



三、對經濟部所屬事業政策因素項目有何看法?對經濟部組成「經營績效獎金審議會」的組成、運作機制、審議結果的看法?公司編列預算之政策因素金額與決算金額有落差原因?

- (一)國營事業應負擔政策任務，故將政策因素之影響排除，應屬合理。
- (二)隨著社會環境變遷或制度改變，部分政策因素應予檢討刪除，例如：台電隨著浮動電價公式通過後，週六半尖峰電價、吸收天然氣購電與燃料上漲未足額反映電價等，應不再納入政策因素。
- (三)對於部分用電優待，應由主管事業機關編列預算支應，例如：路燈、自來水、鐵路電氣化、學校及農業用電優待等，應由交通部、教育部及農委會等編列預算支應，以落實使用者付費，不宜由台電公司自行吸收，再以政策因素排除，混淆預算編列原則。
- (四)經營績效獎金審議會應僅就政策因素之合理性進行審議，不宜將社會輿論、媒體報導等價值判斷納入，或預設應核發幾個月獎金，再核算認列多少政策因素，或將各事業間之獎金衡平性列為主要考量，例如：過去曾發生某些政策因素以前均有列入，但因社會觀感、事業間獎金月數差異太大，而予剔除，或是新增政策因素不予列入之情形。
- (五)若經評估應將社會觀感或各行業別之獎金水準併予考量，建議應先修正納入績效獎金計算機制，俾供遵循，以免影響評核之公正性及員工士氣。
- (六)政策因素審議時程亦可再予縮短，及時反映各事業績效貢獻與獎金結合情形，激勵各事業在新年度持續努力，今年 5.29 核下來是歷年來最快的，以往多到 7、8 月。
- (七)預、決算政策因素金額之差異，主係因單價及數量上之預估偏差，另亦會有新增因素，例如：台電 103 年因高雄發生氣爆及燃料價格下跌，配合政府政

策，減收受災戶電費及將盈餘回饋用戶等。



四、是否認為國營事業員工的工作貢獻能具體反映在工作考成成績?工作考成的結果是否有凝聚員工努力目標與考核優劣的功能?

- (一)國營事業員工大多能善盡本分，將職責工作做好，至於表現優劣，亦可反映於升遷、考績、工作及績效獎金多寡等，惟較無法將個人工作貢獻與工作考成成績直接連結，例如：大部分員工認為自己表現尚可，但因極少數人之過失，即有可能影響考成成績。
- (二)工作考成的結果會影響考核獎金及考績列甲等名額，與同仁權益相關，應有凝聚員工努力目標與考核優劣的功能；惟如何讓員工有感，落實賞罰分明，強化考成結果與員工貢獻相結合，應有再精進空間。
- (三)工會多認為基層員工係依指示做事，並完成分內工作，考成結果應是主管階層之責任，亦認為員工既已將本分工作做好，即須核予應得之獎金，非有特殊重大優劣事蹟，不宜在獎金核發上有所差異；因此，未來仍須溝通宣導薪資與獎金之性質差異，建立有貢獻才有獎金之正確觀念。

五、對經濟部所屬事業工作考成制度未來變革作法的具體建議?

- (一)依經濟部所屬事業工作考成實施要點規定，轉為民營型態之事業即不適用；國營事業須配合執行各項政策任務，卻又被要求高經營績效，究應扮演機關體或企業體之角色，一直困擾著事業單位，是配合政府政策或是以盈餘為目標，供電穩定目標，是台電的義務嗎，要穩定供電要投入很多，又同時影響盈餘，目標會互相衝突，未來亦可改變現行工作考成制度，另比照政府機關或民營企業進行考評。
- (二)有關現行工作考成制度之辦理時效、指標選擇、目標設定、成績計算、賞罰結合等，亦可依前述建議局部修正。

附錄三 台灣電力公司訪談紀錄 2



訪問時間：民國 104 年 6 月 23 日

訪問人員：台電公司組長 C 君

訪談內容摘要：

壹、對經濟部所屬事業現行工作考成制度之評價為何?現行制度有那些限制與問題?

一、社會外界對現行考成制度主要評價在於虧損事業不應該領取高額獎金，以及覺得部屬事業平均薪給相較一般勞工過高。惟此係對部屬事業單一薪給制及政策性負擔的誤解，事實上國內電子業、服務業、製造業、房地產業、金融業等景氣佳時可能有十幾個月的年終獎金。獎金現在 4.2 個月，公司員工再努力，還是 4.2 個月，可考慮將績效較高的給予較高的獎金。好的給更高的，差的給更少的獎金。

二、現行制度的限制與問題：

- (一) 依國營事業管理法第 4 條規定，國營事業應以事業養事業，故國營事業應有盈餘繳庫，充實政府財政。然部屬事業執行重大政策之影響金額，受限於政府財政問題，無法由預算編列解決，故目前多由部屬事業暫行吸收，此其限制與問題之一。
- (二) 國際原物料價格上漲，然而部屬事業（油、電、水）多為民生必需品，一但價格上漲，將帶動各項物價上漲，在考量減低對產業衝擊的情形下，費率無法反映成本。現行考成制度僅有民營化、土地活化選項，無法促進部屬事業改善財務體質或取得增資，此其限制與

問題之二。



**貳、現行工作考成制度能真正反映國營事業的績效嗎?國營事業工作考成的重點
評估指標如何訂定?財務方面的指標應該占多比重適當?**

一、現行工作考成制度，係每年 11 至 12 月，由行政院國家發展委員會或經濟部國營事業委員會發函各部屬事業，供各事業提報對次年度「經濟部所屬事業年度工作考成實施要點」之研修意見，因每年均滾動檢討，新近議題如推動電子發票、永續報告書、公司治理等，均紛紛納入該要點中列出目標值並加以考核，雖部分事業屬虧損狀態，但目前制度應尚能真實反映國營事業績效。

二、重點評估指標訂定方式承上。

三、傳統財務指標反映的是過去資訊，不包含大部分影響企業長期競爭優勢的因素，造成經理人往往過於追求會計數字，導致決策短視、追求近利，進而阻礙潛在價值之發掘。

以 103 年度部屬獨(寡)占事業財務指標佔比為例，台電為 35%、中油為 43%、台水為 42%，財務指標佔比多少無最佳比例，僅能從事業特性、經營環境等因素，進行動態微調。

四、建議事項：

(一) 工作考成指標訂定要集中於公司經營管理之核心指標，不要太多，失去重點與偏離。

(二) 尤其各國營事業都已陸續實施事業部制，其特質朝自主經營、自負盈虧及績效考核，故考成重點項目應重新檢討。

(三) 從經營「效果」及「效率」二方面找出代表性之指標，再加上國營事業屬性所必須指標，如安全、環保及弱勢關懷等少數項目。

(四) 考核的項目太細了，太繁鎖，項目太多，要簡化，有此指標互相衝突，不是彼此正向的。考核的過程跟程序要簡化提昇效率，公司從每年 11 月底開始，一直到 7、8 月才完成，最好 3、4 月就考核完成發獎金。授權經濟部核定，國發會不要管那麼多，備查就好，會提昇考核效率。

參、對經濟部所屬事業政策因素項目有何看法?對經濟部組成「經營績效獎金審議會」的組成、運作機制、審議結果的看法?公司編列預算之政策因素金額與決算金額有落差原因?

一、依經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點第 4 點規定，「政策因素」係指下列 4 項：

- (一) 為配合政府穩定物價政策，致無法反映成本，調整產品售價。
- (二) 配合專屬該事業政策任務之法令規定，致成本增加或價格無法調漲部分
- (三) 為配合政府政策，從事國內外投資以致虧損。
- (四) 經行政院與經濟部政策指示辦理事項。

國營事業由於規模龐大或具市場獨占及優勢地位，營運績效良否，影響國家經濟與民眾福祉甚鉅。如其經營績效良好，不僅有助於挹注國庫，帶動國家整體經濟發展，進而更可提升國家競爭力。但目前部屬事業多為民生基礎事業，不應以盈利為唯一考量，故政策因素仍有存在必要。

二、依前開要點第 8 點規定：「為審議經營績效獎金相關事宜，以及各事業提報之影響年度決算盈餘政策因素項目，本部得組成經營績效獎金審議會辦理之。」該審議會包含行政機關代表 5 人、外界學者專家 10 人。運作機制與

審議結果處理，係於初次審議結論通知各事業從嚴申算政策因素影響金額、總盈餘及績效獎金金額後，各事業對於審議會結論如有異議，可辦理申覆。國營會將視需要再行召開第二次審議會。因為經濟政策通常是中長期指標，故對該審議會之看法為應建立更嚴謹之審議背景資料，俾利審議會委員能夠發揮政策延續性。另一方面則應籌措財源，避免過多的政策性因素影響部屬事業永續經營。

三、國營事業當年度的預算編列係依據政府預算編列的規定與流程，約於 1 年半以前進行，但這段期間影響國內外經濟環境的變數頗多，難以全面預料與掌控，例如新台幣匯率的升貶、國際油價漲跌等因素均無法預知。

另外，如果國際油價飆漲，部屬事業為配合政府穩定民生物價的政策，往往必須採行「緩漲」措施或對特定弱勢族群給予補助，像這方面的政策性任務的金額，無法在預算編列時就事先預知。爰部屬企業編列預算之政策因素金額與決算金額有落差。

台電一直是機關體，府、院講什麼台電就做什麼，應該要恢復為企業體，政策任務要由政府負擔。台電的包袱太重了。

四、建議事項：

(一) 對政策因素項目方面

- 1.充分尊重各事業所出政策因素，如屬事實就接受並從寬認定。
- 2.如事業表現卓越，應工作考核為優等（比甲等好）；應可放寬公司甲等可由 75%提高為 80%。
- 3.各事業員工及工會代表反映施行事業部後，均認為公司有成本意識提升總體績效後，應可提升績效獎金發放至 4 個月，再加考核獎金 2 個月，最高不超過 6 個月。

(二) 對經營績效獎金審議程序方面

- 1.各事業經營績效獎金核發效率太慢，失去及時激勵員工效果。往往拖延至第 2 年下半年才確定核發，一向為大家詬病。103 年已經改善在 104 年 6 月下旬發放予員工，大家均有感且很爽快。
- 2.在各事業繳交報告、國營會初審及經濟部經營績效獎金審議，均可再提高效率，在第 2 年第 1 季結束前即全部完成，4 月份就發放績效獎金給員工。
- 3.可製定標準作業程序，預定各項作業完成時限，並預定開會時間及委員。如有異議，請各事業主持人、會計處長、人資處長與會列席妥處，減少公文往來時間。
- 4.配合「各事業期中現場查證」作為輔助，掌握各事業上半年之經營概況及各核心項目之半年報表現，俾利充分了解各事業半年績效，做為年終時年度考核之重要參考。

肆、是否認為國營事業員工的工作貢獻能具體反映在工作考成成績?工作考成的結果是否有凝聚員工努力目標與考核優劣的功能?

- 一、部屬事業具有資本密集特性，例如中油的天然氣接收站投資、台電的電廠、電網投資，均需大量之資本，此種特性亦反應在用人費占整體營運費用偏低的情形上。然近年來，除工作考成的指標，已與時俱進，如前述加入工安、電子發票、公司治理、永續經營之外，員工生產力指標，亦屢創新高。故國營事業員工的工作貢獻，確實有適度的反映在工作考成成績上。
- 二、目前部屬事業工作考成結果，影響事業主持人和員工獎金，雖有可能事業虧損而仍得到工作考成甲等，然隨著中油公司、台糖公司、台電公司等公司陸續實施事業部後，後續獎金的分配，將會反應出各事業部對公司整體表現的程度，故員工的努力目標與表現優異與否，會更加強烈的反應在獎金中。

三、建議事項：

部屬事業大多已實施事業部制，其主要精神係依其經營績效作考核並核發獎金，故建議大部訂定獎金分配規定，要求公司主持人務必落實，需完全依據公司內各單位、各部門、各個人的工作貢獻發給獎金，如員工貢獻劣者或無者，可不核發其獎金，真正落實績效獎金之精神。

伍、對經濟部所屬事業工作考成制度未來變革作法的具體建議？

一、建議工作考成制度適當修訂，與時俱進：工作考成制度行之有年，然面對經營環境的劇烈變化、用戶對於各事業期許，事業管理潮流、員工世代觀念也一直在變，故工作考成制度需做變革，符合時代需要。

二、建議授權主管機關對所屬事業考評：目前工作考成的最後決定權在於行政院（國發會），然而各部所屬事業特性差異大，經營管理重點不同，有財政金融事業、經濟部生產事業，還有交通運輸業，使用同一套標準考核恐難客觀合理。故建議部屬事業工作考核權由各部核定並送行政院國發會同意備查即可定案，符合各部自主管理精神。

三、如尚難授權各國營事業之主管機關辦理，建議簡化工作考成作業程序及做法：每年辦理工作考成花費大量人力及時間，考核過程繁瑣冗長，例如考成指標可簡併為重要核心指標，考成方法可採書面及現場並重，另外考核程序亦可縮短。總之只要達到考核目的即可，在考成過程可做改善並提高效率。

附錄四 台灣電力公司訪談紀錄 3



訪問時間：民國 104 年 6 月 23 日

訪問人員：台電公司課長 D 君

訪談內容摘要：

一、對經濟部所屬事業現行工作考成制度之評價為何?現行制度有那些限制與問題?

答：

行政院對國營事業設管考機制有 4、50 年了，中間有找專家學者修改指標，每年年底國營會會找各事業檢討以去年的指標為基礎修訂來年指標，國營會接著找人事處、會計處、水利署、能源局研商，研商出一個版本送經濟部，經濟部再送行政院國發會，國發會考量各部會所屬事業間的衡平性，有共同的管考指標，也有個別的指標，訂定出年度工作考成實施要點，送各部會轉送各事業。各事業年度結束後，依前一年度的工作考成實施要點送自評報告，送經濟部初核、轉送行政院複核。

行政院核定之工作考成實施要點年中才核下來，公司將考核指標透過目標體系及責任中心逐級往下訂目標管考，考核指標沒先下來就是問題。

工作考成指標每年有 10~15%的變動，變動的幅度不會太大。

與營收有關的指標項目占比多達 50%，與績效獎金有重複管考的情形，經多次反映，上級機關認為要看事業績效與財務相關的指標，仍是很重要的項目。

電力產品是反行銷的，要節約能源，不能多用，營收有天花板，有上限，在算員工生產力時，用營收來算，不合理。電價多少是主管機關訂的，員工人數多少也是主管機關核定的。在訂評估指標的權重上，看主管機關的心態，

是考核達不到的指標權重多，還是考核達得到的給較高權重，看是要注重興利還是防弊。

在評量計算方式上，有些是目標達成率的看目標值，有些是成長率的就要跟去年比或跟前3年比，這種指標，基準分75分，如果已經表現很好跟去年做的一樣好應該得甲，卻是75分乙，而想要得到80分，必須要成長6.7%，才能達到甲，如線損率，有其極限，為多增加那1%，要增加很大的資本支出，跟盈餘的指標是矛盾衝突的。

世界各國電業績效排名的指標，台電公司都是名列前茅的。在線損方面，我們已建議過了，在降低線損率指標上以國際上第一名的電力公司為100分，我們達成就100分，以國際第1名為滿分，但這種建議沒被接受。線損跟幅員廣闊、公營、民營都有關。目標值的訂定不能只是下壓，一定有極限。建議從國際電業來比較。但國際電業公布的績效，是公布部分的績效，收集得到才能比，沒公布的項目不能比。

二、現行工作考成制度能真正反映國營事業的績效嗎？國營事業工作考成的重點評估指標如何訂定？財務方面的指標應該占多比重適當？

答：

財務面的指標太高，台電公司要自負盈虧，可參考民營事業BSC訂定財務指標的比率。今年有建議一些財務性成長率指標刪除，但行政院沒同意。

三、對經濟部所屬事業政策因素項目有何看法？對經濟部組成「經營績效獎金審議會」的組成、運作機制、審議結果的看法？公司編列預算之政策因素金額與決算金額有落差原因？

答：

委員的專業度，成員的固定、對電業的瞭解，都會影響對政策因素的認列。以往台電送政策因素，超過9成都被認列，但100年認列少了7、800億，造成台電當年績效與往年差距很大的最主要因素。同樣的政策因素，以

往都被認列，突然 100 年不被認列，差距太大，且這幾年每年政策因素變動不小。

考成這邊要等績效獎金審議會那邊的結果出來，政策因素要一起調整。前 2 年被認列的政策因素，100 年突然不被認列，導致公司拿了有始以來的乙等。

四、是否認為國營事業員工的工作貢獻能具體反映在工作考成成績？工作考成的結果是否有凝聚員工努力目標與考核優劣的功能？

答：

公司工作考成拿甲有 75% 的人可以拿甲，考乙有 65% 的人拿乙，各單位不互相評比，各單位考甲、考乙的比率一樣。各單位的責任中心的評比用在拿績效獎金方面分配。

公司的考成成績跟員工個人考績成績不是那麼直接相關。

五、對經濟部所屬事業工作考成制度未來變革作法的具體建議？

答：

政策因素造成部分財務指標有重複計算的問題。

工作考成列為密件，不公開，依據「國營事業工作考成辦法」第 12 條：國營事業考成作業及流程應予保密，俟行政院核定考成等第後自動解密，以及「國營事業年度工作考成作業要點」第 12 點：自評報告、初核報告及複核報告列為密件，俟行政院核定考成等第後自動解密。然主管機關對於計算過程及數據皆不開誠布公，行政院考成下來只有考甲，80 分，指標項目的計分方式不公布，公司那些項目成績不好公司不知道，怎麼改進。但行政院評分的内容不願意公開。

目標值計分起跳 80 分，最高 100 分，最低 0 分，通常那個 0 分不是可控的，如再生能源指標，風機能不能成，控制在能源局、地方政府，沒能作成 0 分，土地地方政府不給，環評沒過，不是公司的問題。

訂目標值，那個值是要跟前幾年比或跟世界電業比？又人力都是奉核的，

用來算生產力，是不是合理？薪資也是核定的，這都是可以討論的。

以前績效獎金與考核獎金是分開算的，但 90 幾年以後，考核這一塊，要等績效那邊的政策因素出來一起算。

又如研究發展貢獻度，對公司有何重要性？對高科技公司有其重要性，公司的長期績效跟研發能量產出有關，但台電公司是電業，重點在發電、電力輸送與安全，它的權重配分跟核能安全配分一樣，重要性是不一樣的。

在與主管機關溝通方面，因層轉太多單位，指標對事業單位不一定適切，若能多與相關單位互動，直接面對面溝通，會更有效率。

附錄五 台灣中油公司訪談紀錄



訪問時間：民國 104 年 6 月 23 日

訪問人員：中油公司組長 E 君、組員 F 君、G 君、H 君

訪談內容摘要：

一、對經濟部所屬事業現行工作考成制度之評價為何?現行制度有那些限制與問題?

答：

對實際考核的效果有越來越大的落差，國營事業要兼顧獲利與財務指標，像後面有再生能源指標，國營事業一方面要兼顧獲利，一方面要兼顧政策任務，二者之間互相矛盾。

成長率的問題，跟國發會吵很久，像營業收入與營業利益，沒有一個事業能夠永遠成長，到一個高原期，總有一個極限，又像人用費率，要求每年比前一年改善，公司已到 2%，再降低總有一個極限，台電、台水一個 2% 一個 10%，還有一個改善空間，但像中油已到 2%，變成說你做的越好，你的分數越低。你再往下已下不去了，這就是現在的問題。公司一直想要廢除這種成長率的指標。成長率是在企業起步的時候可以用，可是我們早已邁入了成熟期，不是新興事業，不論是設備人員都已邁入成熟期，現在用成長率，變成限制我們的分數。

成長率指標基準分 75 分，變成說公司做的跟去年一樣是 75 分是乙等。這問題我們每年都在反映。

像公司營收主要來自油品銷售，公司在國內又是大宗占 80%，但量的部分總是有固定，國內的油品需求就這麼多，但價的部分，又給我們鎖死，上漲考成就甲等，國際油價一下跌，售價就跟著下跌，考成就很慘。浮動油價

到底合不合理，正在申請調整中，當時制定浮動油價時，並不是從成本，而是用那時候的售價去看，公司新蓋廠，每月多 10 億的折舊費用，不能反映在油品價格上，油價公式是造成公司虧損的原因之一。浮動油價公司利潤本來就有限，再扣 100 多億的折舊費用。浮動油價跟著國際油價，不是公司決定。工作考成從成本來看會較好。像台電那種保障利潤的方式，從購買原油、運送、生產的成本再加利潤來算。

沒法拿到其他油公司的成本，像台塑的成本絕不會告訴你說我的成本多少，是商業機密，公司自己算的成本也很難算，例如桃廠跟高廠的煉油成本就不一樣，設備新舊、製程、流程都會影響。像一樣汽油，原油蒸餾出來的成本最高，像台塑用 RFCC，用蒸餾下來剩下的重油去提煉出來的成本就低，中油用蒸餾出來的成本就高，以公司來講用蒸餾出來的跟裂解出來的成本就不一樣。產出量不一樣，成本也不一樣。還有公司設備要改善也非困難，像高廠因居民抗爭，要關廠，桃廠面臨時居民抗爭，要設備改善也很難。

還有一些政策任務要中油公司推動，像廢食用油的問題，有些社會責任，要中油公司去回收，估國內有 6-8 萬噸，國發會要中油公司訂 7 萬噸指標，但有些廠商出口到國外去，指標很難達到。像推展節能減碳，要減少多少，就像榨果汁，有其極限，一直要中油公司達到有爭議。

工作考成指標配分上，希望財務指標降低，最好全部砍掉，像獎金有分二塊，一塊是考成獎金，一塊是績效獎金，績效獎金就是剛講的政策因素，以公司稅前盈餘為唯一指標，達到稅前盈餘的指標就是 1.2 個月，超額就增加 0.4 個月，也就是說不管你營收、盈餘、營業利益報酬率，公司只要盈餘不好，其他指標全不好。但當你盈餘好時 39 項指標全部達到。變成說，你績效獎金，已經用盈餘為考核的唯一標準來發獎金，你又用來在工作考成上來作指標，變成重複考核，也就是說你績效獎金用一次、工作考成又用一次，造成外界說一魚兩吃，同一筆政策因素拿來領績效獎金，又領考核獎金。財務指標已經用績效獎金去考核，工作考成應該考核你身為國營事業的社會責

任、政策任務的推動狀況，最好把財務指標拿掉。財務指標公司都是被動的，售價已經鎖定了，賺也不是你賺的，虧也不是你虧的。政策的部分，爭取一些新的項目，像探採牽涉國內油源的自主性，是很重要的，探採發油量方面爭取過都沒同意納入工作考成，爭取新的指標，爭取新的指標，目標在刪除財務的指標的權重，今年財務指標同意降 6% 已經非常不容易了。財務指標最好都拿掉。國營事業人員同時兼具公務人員跟企業的身分，企業的身分用績效獎金去看，公務人員的部分用工作考成去看。

二、現行工作考成制度能真正反映國營事業的績效嗎？國營事業工作考成的重點評估指標如何訂定？財務方面的指標應該占多比重適當？

答：

目前工作考成不能完全反映國營事業績效，因為財務指標偏高，項目占 39%，像 97 年凍漲跟去年國際油價暴跌，財務有關 39 項指標全完，再生能源、減碳再好都沒用，工作考成要能反映績效，要先排除財務績效指標，像工安、環保等都被財務指標蓋過了。

排除財務績效指標，其他指標的選擇都可以談，國發會項 7 項指標，已鎖死了，要先改這 7 大項。我們也希望能大改。國發有在研究怎改，但目前只是微調。探勘開採量是蠻重要的，我們有建議被刪蠻意外的，但怎改也是很大的工程，也不是探勘就有油。民營公司是看 EPS，有賺錢再去講其他的，企業的第一優先就是賺錢。如果要扮演國營事業的角色，就要分清楚，一方面要賺錢，一方面要負擔政策任務，是矛盾的。台電的國營事業的角色較濃厚，中油是競爭的。中油花東地區的加油站都是虧錢的，要中油企業化經營，政府要補貼錢，這牽涉到政府的立場，中油賺錢要繳交國庫，虧損要中油公司自行吸收。

指標上，像推動電子發票對中油公司沒任何幫助，列入考成為配合政府推動政策。廉政風險管理這項也是抓越多成績越高也很吊詭。主要還是國營事業目前所有的營運都受政府管制，高了凍漲，財務指標那麼重，油價受到

管制，受國際油價影響，財務指標占 39% 太高。工作考成就看盈餘，考甲、考乙就看盈餘了，一方面管制經濟，油價政府管制，一方面又要考核績效，不太合理。我們是亞鄰相對低價，跟低所得大陸、高所得日本相比也是相對低價。

去年國際油價暴跌，期貨買的時候高油價，造成去年大虧 338 億。現在社會輿論對中油賺的時候說是肥貓，虧的時候，說是績效不好，有點民粹。

三、對經濟部所屬事業政策因素項目有何看法?對經濟部組成「經營績效獎金審議會」的組成、運作機制、審議結果的看法?公司編列預算之政策因素金額與決算金額有落差原因?

答：

國營事業難免會有政策因素存在，像是對偏鄉或是弱勢，國營事業很樂意去承擔這樣的社會責任，但是對一些金額比較大的，會蠻有爭議的，像有一年油價凍漲，那一年幾乎比中油的股本整個虧掉了，用單一間公司提供全民油價折扣，事後沒得到全民比較正面的評價，還一直被攻擊，那一年讓公司財務整個急遽惡化，國外這種情況有緊急預備的基金來處理，國內情況比較特別，由公司來承擔，負擔是比較大的，又像交通部對交通事業的補助，他們沒編預算，由公司來承擔，金額都幾十億，負擔蠻大，要回到問題本質，讓公司正常的營運。

交通運輸這一樣本來不是要由公司負擔的，政治人物政治上的許諾，由公司來負擔，本來是講好由公司代墊，但後來也都沒有還，由公司來負擔。

答：

國營事業本身就是尷尬的角色，政府要推一些政策任務時就想到國營事業，但當在作國營事業工作考成或評量績效時又像一家公司被檢討為什麼虧那麼多錢，就會計的角度來講，我們的虧損是越來越多的，就財務面來講，我們的借款金額、負債比例，是節節上昇，每年負擔更多的利息，金額都非常的大，負債比例越來越高，公司的財務狀況越來越不好，發債時以民間公

司來講早就借不到錢了。政府政策任務能撥錢給我們的話，就相當我們的收入，對財務來講就不會一直惡化下去。沒撥錢，資金缺口一直擴大，資本額 1,300 億，現在已虧了 1,000 億了，一直虧下去，對公司財務一直惡化下去。

有一些可以由公司來負擔的像偏鄉、弱勢這些社會責任，公司也很樂意來負擔，但社會責任跟政策任務要分開來。

預算書在 102 年以前不會列出政策任務，不會考慮政府因素，跟公司預算書一般的編法一樣，但從 103 年開始被要求要列出政策影響金額，但也只列出重要的幾項，如代儲油、久任獎金等。編預算比民營企業早編，104 年預算遠在 102 年 9 月就開始編，要送部裏到院裏送立法院三讀，1 年 4 個月前開始編，時間的因素一定有落差，像油價的預估一定有落差，又當年度的新政策，編預算時沒法考慮到的，像凍漲的因素就沒法考慮到的。

政策審議會是蠻必要的，社會輿論造成蠻大的壓力的，由公司報政策因素，直接由主管機關核，易受影響，由較公正性的審議會來審議是必要的。

答：

審議會各事業放一起，有衡平性考量，相同一致性的要公平考量，是否客觀公正，要打問號？公司是苦主，這些都是公司負擔，油價上漲是企業要負擔的，對公司來講，要有安全儲量的問題、要優先供應國內需求，有些學者認為不是政策因素，但這些都要由公司負擔。

60 天安全存量，台塑因為是民營事業，8 成由中油公司負擔。

四、是否認為國營事業員工的工作貢獻能具體反映在工作考成成績?工作考成的結果是否有凝聚員工努力目標與考核優劣的功能?

答：

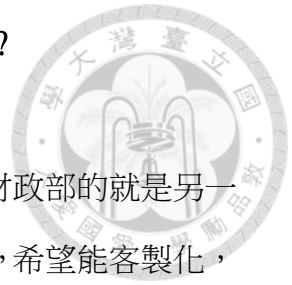
公司內部目前有轉撥績效制度，各事業部之間內部計帳，為了獲了最大的績效，工作考成透過轉撥績效制度往下，但偏財務績效，因為會影響績效獎金。員工的工作貢獻反映在工作考成就是在財務面，政策面的方面看不出來。工安、環保方面也是會反映，再生能源這方面就比較沒那麼明顯。

五、對經濟部所屬事業工作考成制度未來變革作法的具體建議?

答：

工作考成希望能客製化，目前經濟部的就是那一套、財政部的就是另一套，但各部會與經濟部自己的台電、中油、台水的差異蠻大，希望能客製化，才能訂出合理的指標，中油的用人費 2% 已很低，就很不一樣，希望對中油量身定作考核指標，各公司核心指標都不一樣，要訂定共同指標的就變成非核心的，這不是我們要的。

工作考成由經濟部核定，送國發會備查，一家公司好或不好，經濟部最清楚。國發會對 17 家國營事業散出去考核態度保留，怕各部會考核出來差太多，或考甲的比例太高，所以不敢授權出去。



附錄六 國家發展委員會訪談紀錄



訪問時間：民國 104 年 7 月 1 日


訪問人員：國家發展委員會副研究員 I 君

訪談內容摘要：

一、對經濟部所屬事業現行工作考成制度之評價為何？現行制度有那些限制與問題？

答：

經濟部有專責機關國營會在管理國營事業，相較其他機關由秘書處兼辦業務，在國營事業的管理上是比較嚴謹的。目前就國營事業工作考成初核、複核實際作業上來講，主管機關的管理上沒那麼嚴謹，肩膀不夠，初核時，有些事業沒到甲等，主管機關不希望自己下手，希望透過行政院的手來砍成乙，但我們希望主管機關表現出權責相符這種態度，也就是課責，不過這幾年看下來，主管機關做不到，他們承受國營事業工會太大的壓力，就行政程序來講，主管機關這一部分，有很大的改進空間，張老師的研究報告也有提到，國發會也就是行政院這一關，最好不要管，他應該要放手到主管機關，因為對國營事業最瞭解的，應該還是主管機關，那對複核機關來講，真的隔了一層，雖然國發會的業務處平常都有在審國營事業的一些計畫，對計畫有某個程度的瞭解，但是也是針對到那個計畫，那整個公司的營運關聯，還真的是隔了一層，只能從預算書、決算書，或是平常報紙的一些報導，大概可以知道國營事業最近發生了一些什麼事情，有什麼缺失，不管是在環保工安，甚至是一些投資計畫，出了很大的麻煩，像是台電的智慧電表，我們會從外部知道一些訊息，但是最知道事業的，還是各主管機關，我們只能就決算書上的數字，所謂的量化指標，決算書上的數字，一翻兩瞪眼，上面數字是多



少就是多少，工作考成在計算分數時，量化指標較無爭議，但是質化指標，要看他做的好不好，要不要加減分，這時就有很大的空間，而複核機關要扣分，其實是真的抓到了一個很大的明顯缺失，不然扣分時，長官都會問你有沒有堅強的立論基礎，你這個扣分會不會被質疑，所以在質化的部分在作考成複核，他會是一個比較爭議性，但是量化的部分，就比較沒有，決算多少就多少。

之前研考會的研究報告，有提到工作考成由主管機關核定，行政院不做複核，但未獲行政院同意，行政院覺得他要對立法院負責，這一關還是要把持著，這幾年這樣 RUN 下來，其實複核這一關，由行政院業務處、人事總處、主計總處這些在弄，但是複核回來，有些指標很單純，像員工生產力，他們幾乎都沒有異議，回來大致上不會有太大爭議，那像主計總處就在財務面向，他們也是量化的，國發會跟院裏面，幾乎在看除了財務面向以外的，院裏幾乎就是無意見回來，明明有很多問題，為什麼可以無意見回來。院裏有很多單位都是國營事業像是菸酒公司派去支援的，他們對國營事業的瞭解也很深，或許是那邊出來的不好下手。就整個工作考成來看，效果不是那麼大。就這幾年來看，事業發現他們的考成在危險邊緣，他們就開始到處去運作了，院裏、主計總處、國發會到處去運作，最後也是放得很厲害。

當初也是希望說，主管機關可以扛起來，但是現在有一個踢皮球的心理，現在還有一個行政院的複核，所以把你推到院裏面，好壞、打甲打乙，外面追著的是你行政院，那現在我們想說，不要做複核了，一方面是希望你主管機關扛起來，不管今天你打甲打乙，要不要護航，所有的矛頭都會對著你主管機關，我行政院就可以做撇清，現在心態會是這樣子，但是真的讓主管機關去打，也不確定，像每年在打的經營績效獎金，分成二塊，一塊考核獎金，一塊績效獎金，自由時報一定會追經營績效獎金，這時候就會發現一個態度，行政院就會說，績效獎金是主管機關的，行政院沒有權限，由主管機關來回答，那主管機關就會說，他的考核就是按照計算公式來算的，他就是拿這


麼多，他也一句話打回去，可是回去看，他真的可以拿這麼多嗎，那裏面的計算公式，也是主管機關跟事業裏面，自己知道，不管怎樣，那是你主管機關自己要去打的，跟行政院是完全是沒有關係的。行政院如果願意放手讓主管機關自己來核的話，是樂觀其成，因為好壞你自己擔。

二、現行工作考成制度能真正反映國營事業的績效嗎?國營事業工作考成的重點評估指標如何訂定?財務方面的指標應該占多比重適當?

答：

對工作考成是不是能真正反映國營事業的績效，我蠻懷疑的，因為國營事業的核心業務，不管你考成有沒有考，它還是會做到它應該做的，那是它的核心，像台電的不斷電、台水的漏水率，中油因為有點是市場導向了，就是要供給那麼多油，沒有那個考成還是做得到的，國營事業這幾年一直在被檢討，被攻擊它的獎金，那不管是工會或是事業它自己本身，有講它們的工作考成比照行政機關，不管考甲考乙，就是工作獎金 1.5 個月，考甲再給你 1 個月，也就是說不要考成，就是跟一般的行政機關一樣，跟著你的體制走，那績效獎金這一塊，就有點等於是外加的。

那回到前面，就是說不要工作考成，回到行政機關來打考績，也是可以反映到它的績效。因為它的核心業務就是那一些，像台電每戶不斷電分鐘數，像核能，原委會也有指標在管控它的核能，以經濟部來講，有很多指標，是有很多的部會在管控，很多東西，是能源局在管，台電很多東西是原委會在管，財務面向，主計總處，每年也有在查帳，人力面向，人事總處也有在管控員額，就是說，就算沒有考成這一塊，就現在政府的體制，在政府機關裏面，各個業務拆開了，它都有對應到相對應的部會在管，就算沒有所謂的工作考成，事業它還是照樣在 RUN，並不會說就會有什麼缺失出來。就像現在機關內部，不管打團體績效，還是個人績效，你一定都會知道他在做什麼事情，所以他訂了那些評估指標。對國營事業來講，說不定他還是會覺得說，工作考成他是重複管考。



至於財務指標，尤其是台電、中油，他們一直說他們的財務指標權重非常重，對於他們來講，只要外在環境變動，他們就受傷慘重，所以他們非常希望把財務指標拿掉，而且他們認為說，整個國營事業工作考成制度來講，應該考核的是他們整個業務處理面，財務指標在績效獎金的領取方向上，其實就已經呈現了，因為他的績效獎金，就是看有沒有盈餘，而盈餘就是整個財務操作的結果，國營事業尤其是中油強烈建議整個財務指標要拿掉，這個部分，這一、二年也有在考慮，財務的面向是不是應該要拿掉，有一部分認為要拿掉，回到績效獎金，有部分認為國營事業工作考成辦法上面規定，國營事業要注重盈餘，有一個上位的規範在那邊，就認為說，工作考成財務指標，還是有存在的必要，所以這個部分還沒有一個很明確的方向。但是這幾年會朝財務指標降低的方向去努力。

102 年立法院要求行政院做檢討報告開始，第一年我們就把台電跟中油的稅前盈餘的指標全部拿掉，後面再慢慢把營業收入，營業利益等指標慢慢減，等於說有點在呼應那個檢討報告，就是說財務指標不能沒有，但是可以朝慢慢減輕的方向，那未來有沒有可能全部拿掉，全部歸到績效獎金，還要再看。指標今年也還在檢討，應該會有一個初步的方向出來，至少財務指標權重調降，這個方向是確定的。

在考成的指標上有所謂目標值與成長率，你說你的目標值是立法院訂的，在主計總處的審查會議上，公司也可以說你給我訂的目標值是可行或不可行的，你都可以表達你的意見，他們也會看我訂的目標值是你可以做得到的。立法院給你一個目標值，你也說你可以做得到，那你現在做不到，後面用政策因素來把他補回去，除非真的很慘，不然財務指標對他們的影響，不會那麼的大，因為有所謂的政策影響因素去補，經濟部所屬事業比其他國營事業更好的一點是，他在考成指標上面，只有他訂了這一點，當今天立法院的預算數訂出來如果是負成長，你的成長率指標是歸 0，只算目標達成率。所以說，整個考成實施要點，對他們已經很好了，在所有的國營事業裏面，只有

他們只要是訂了負成長，就不算成長率，完全只算達成率。按照以往的紀錄來看，達成率都可以達到，很少達不到的。

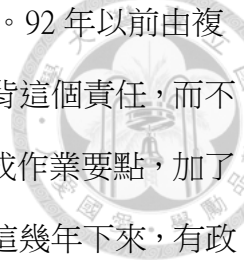
期中查證時有發現到說，像央行印製廠、造幣廠、財政部印刷廠，都是所謂的計畫經濟，就是一開始我訂個目標值給你，那我今年做到了，我就不做了，但是就所謂產能利用率來看，完全沒有達到所謂的產能利用率，他空機的時間還是很多，如果是民營企業，他不會讓你機器空在那裏，他一定會做到所謂的最大產能，這也就是國營事業工作考成的目標值，你說綁死了，我也不否認，只是國營事業的積極度、產能利用率，看你有沒有去把他衝出來。只是國營事業也很可憐，有一年去看印製廠，那年剛好選舉，他們去標選舉公報，結果被告與民爭利，他也想去衝，可是又被說與民爭利，民意代表的壓力又來，所以他們也很為難，要苛責他們好像又說不行。可是不苛責他，政府那麼多錢，弄那麼多設備在那邊，你又空在那裏，也不對。

國營事業就切開二個，一個就純粹考核你業務方面的，就像行政機關，就是你的政策性任務，財務的全部切開，就考你經營績效那一邊。如果這樣的話，工作考成不用綁在績效獎金審議會，時程也不用拖那麼長，因為工作考成，就是你的政策性任務，翻開你做到就是做到了，不用再去看你量化的指標，還要等你的政策認列金額，加進來還要再算。考成就算你的線損率這些，不用再算政策因素金額。

三、對經濟部所屬事業政策因素項目有何看法?對經濟部組成「經營績效獎金審議會」的組成、運作機制、審議結果的看法?公司編列預算之政策因素金額與決算金額有落差原因?

答：

經濟部的政策審議會算蠻嚴謹的審議會，裏面的學者專家最多，審議結論也是蠻具有公正性的，但當每一年度某些事業出狀況的時候，它的結論，就會出現一些矛盾，裏面護航的意味就出來了。撇開事業沒有出狀況，審議會的決議是不會被質疑、挑戰的。但是事業有狀況，加上事業、工會在後面




強力游說，被質疑性就出來了，就有學者講他被拉去背書。92年以前由複核機關找學者專家來審政策因素，後來覺得主管機關要來背這個責任，而不是由複核機關來做，回到權責相符的理由，所以修正了考成作業要點，加上了要由主管機關找3位以上的學者專家來審政策影響因素，這幾年下來，有政策影響因素的就是財政部跟經濟部，財政部就固定找那三個專家學者，他們對財政部的政策影響因素，都非常瞭解，已連續看好多年了，只是學者的見解，跟國發會有時候是不一樣的，他們有他們的專業，國發會是從行政程序上面去判斷，覺得有些政策因素是為了護航過關加進來的，可是一般不要太離譜，行政院這邊一般還是會尊重，畢竟還是一個合議制出來的東西。

102年那個檢討報告出來後，政策因素它有幾個原則，包含事先、報准等原則，主計總處也有一個規定，103年要在你的預算書上揭露。複核機關，除了上面這些以外，102年度報過的政策因素，103年度還要再報的話，就不是新增，你在103年度的預算書上，你就一定要揭露，因為你知道政策因素會持續下去。所以你103年度複核的時候，就要看你預算書上是否有揭露，103年度提了那些政策因素，你102年度是否提過的，沒揭露的就要補揭露，在算量化指標的時候，都要算進去。

四、是否認為國營事業員工的工作貢獻能具體反映在工作考成成績?工作考成的結果是否有凝聚員工努力目標與考核優劣的功能?

答：

這部分要主管機關比較知道員工的貢獻，是否反映在工作考成上，國發會隔了一層，比較沒法感受到。那如果事業說指標設計有問題，就像監察院講的，你的指標沒法反映員工的貢獻，那我們來檢討考成指標，每年的指標是由事業先提，主管機關核定之後，報行政院。國發會也每年跟事業講，請你按照你的中長程計畫裏面的一些核心業務，或是他的核心指標去設計你的工作考成指標，結果回來還是原來的那一套。變成說中長程計畫裏的核心業務沒反映，反映了以後，做不到，那就要扣分，現在變成在安逸的循環裏面。



像 102 年之後裏面的指標，台水跟台糖新增了一些 KPI 指標，主要是研考會在 101 年時發文請各主管機關提報所屬事業 102 年度工作考成實施要點時，要結合事業中長程計畫內容，看中長程計畫裏面有所謂的 KPI 指標，從裏面抓了，把它塞進來，所以台水跟台糖才有他的 KPI，那中油沒有抓是因為它已經很市場走向了，所以它的指標就比較難下，你的油氣供應沒什麼短缺就好了。那台電本身就已經都放了，不斷電啊、線損啊這些的，看國外的指標，大概也就這樣子了。

台水跟台糖的中長程計畫裏的 KPI、年度目標值都是自己寫的，所以抓到工作考成，也沒什麼好說的。像公司治理是國發會提的，像環境會計、永續制度，是能源局要它們做的，這跟工作考成無關，也塞進來，又像電子發票，是財政部要推的，說是國家政策，而國營事業要配合國家政策，就塞進來了，是說你要推的政策，你有自己的管道，你去考它就好了，放進來做什麼呢。變成說，行政院沒幫你訂好指標，還是你自己不願意訂好指標，就像每年對事業說，請參照國際同業訂指標，事業也不敢啊，就像前一陣子商周對部會很荒謬的指標，提出他們的意見，那又把國外的指標拿出來，他都拿新加坡嘛，人家新加坡敢這麼做，你們敢不敢。考成沒辦法反映員工的努力，聽起來沒錯，那你用個有感知的，事業自己不敢，主管機關又不敢要求，送到國發會，隔了一層，也沒辦法告訴你說，什麼樣的指標對你是好的，甚至提了，跟你說要列什麼指標，像台電的智慧電表，又是行政院的政策，就列進去，但是什麼樣的評量方式，要公司自己來提，但是公司不想要這個指標，像這樣，行政院要做，公司不想做，又不能設計一個指標給你，評量計算方式可能跟實際不合，目前指標的訂定就是這個樣子。

指標應該像是願景、承諾，你要讓員工願意去達到那樣的目標。而不是一個最安全的，可是目前來看，大家都用那個最安全的，就像台電、中油的經營改善小組，一開始承諾每年的改善，一開始也是被批評，你目標值訂太低了，它達成率太高了，可是往後幾年，也沒看他修正目標值啊。所以它每

年的經營改善成效很好啊，很好的背面，它的目標值，真的訂很低。

事業績效不好，除了背了很多政策因素外，還有一些要檢討的東西，現在一直把政策因素拿出來當擋箭牌，這擋箭牌已拿了很多年了。曾想過要弄一個沒有虛擬的政策因素加回去的工作考成，這樣的工作考成，你要我做的政策任務，你把預算給我，那就沒有政策因素事後再加回去的事，但各部會都說我沒有錢，你國營事業就繼續買單，幾乎所有部會都不可能買單，像台電之前的偏鄉電費就是這樣子。

現在的政策因素都是事業自己列，所以列了很多，可不可以反向思考，主管機關你自己先審核，那些是我同意，我要你做的。現在都是由底上報上來的，在審的過程中，變成說，主管機關有些不認的情形，如果一開始它報出來，都是你認的，頂多只是金額調整，而不是項目變動，感覺像是白花了錢去做了，你不認的政策任務，如果不做，虧損就會降低。某個程度降低了事業政策任務的負擔，另一方面也降低了金額的落差，像今年中油報出來 700 多億，然後審議認列 400 多億，這中間 300 多億的差額，隱含如果你照我認的政策任務做，你不多做這 300 多億，對照決算虧 300 多億，是不是就不虧損，你發績效獎金就不會被攻擊，某個程度上也幫國營事業解套。但實際上，這 700 多億，某個程度上它是個虛擬的數字遊戲，它是不是真的做了這些，我們不知道，事後來看，沒做這 300 多億，就不會虧損，這邏輯應該是成立的。把政策因素翻轉過來，你只做我同意的事情，就不會有這麼多白費工的事情。

五、對經濟部所屬事業工作考成制度未來變革作法的具體建議？

答：

目標值的訂定都偏低，不具挑戰性，實際上都超過很多。到高原期的指標，可以換掉，去想其他的指標來替代，但也沒看到有人提出來。台水有提出一個指標，建議它可以參考勞保局，像他們有入帳的正確性，每年度都已經到了 99.9 幾，他也說那個東西已經是極端值了，不可能再加了，但是它

又是它考成裏面的指標項目，所以它就說，把那個極端值變成目標值，不要用成長率，只要比目標值高，但是比目標值低，扣分比率就大。

未來工作考成要避免財務指標占太重，政策因素重複認列的問題的話，希望工作考成跟績效獎金切開，工作考成就像機關績效評估一樣，很單純的就考你行政作業，那財務面的全部歸到績效獎金，績效獎金就回歸到民間企業，就看你有沒有盈餘，有盈餘就發獎金，他的盈餘就是決算報告，加上你認列的政策因素，頂多工作考成這邊就把你的繳庫盈餘納進來，因為你還掛著國營事業，繳庫盈餘，是國營事業應盡的責任。

附錄七 台水公司訪談紀錄



訪問時間：民國 104 年 7 月 1 日

訪問人員：台水公司組長 J 君、組員 K、組長 L 君

訪談內容摘要：

一、對經濟部所屬事業現行工作考成制度之評價為何?現行制度有那些限制與問題?


答：

現行的工作考成制度沒法真正映國營事業的績效，國營事業受到的限制很多，雖然有政策因素加計後去評分，實際上還是沒辦法去反映。評估指標太多，朝重點去評分，基準分有 75 跟 80 分去比，環境因素很難去掌握，可是跟去年去比較，基準分訂在 75 分，好像在懲罰事業，這一點不合理，還有工作考成實施要點核定的時間太晚了，像今年的下午才剛剛收到，基準才剛來，還有像工作考成核定的時間太晚了，規定事業是 2 月 25 日之前要提送，主管機關大概是 3 月底，結果到現在成績也還沒有出來，還有出來後的成績也是給一個總分，不知道他每一個項目他給的分數是如何，要怎麼樣去改善有點困難。

還有些指標已經到瓶頸了，要再降的空間有限。

答：

有些是有極限，像自來水普及率、用人費率，尤其現在的普及率要提升一個百分點，要投入的成本要相當的高，因為早期好做的、人口密集集中的，埋設管線，他的普及率很快就上來了，可是現在都是在比較偏遠的或在山地鄉，那種的普及率要提升一個百分點，他的投入的成本，真的是要非常的高，所以要考慮到成本效益原則的話，現在在做這種事情的話，不要用這種角度



去做考核，我們講說，水是民生必需品，大家都有權利去用這這個水，這個部分，應該去把他排除掉，離島的、偏遠的，他本來就是經濟條件比較弱勢者，政府也沒有給我們額外的補助，可是我們還是站在企業社會責任的角度，有去做，但是一直在逼我們普及率要怎麼樣去提升，我們是想提升沒有錯，因為水多賣，對我們來講本來就是有多收益的，可是離島偏遠地區的收益，他本來就不高，是負收益，就以澎湖來講，一度水平均成本 3、40 塊錢，可是我們一樣賣 10 塊錢，站在社會公益或企業責任的角度，我們該這麼做，他們基本的需求，政府有責任要照顧他，那這一部分的因素，因為整個評審制度，外部審查委員的角度，認為你這是企業應盡的責任。公營事業也是政府，該做的就儘量去做，可是這種的投入，最後犧牲的是員工的權益，投入越多，公司的收益是越差的。今天，財務面的東西擺進去，你價格不是用市場機制訂定來講，已經受到一個限制了，那成本的部分，自來水已經 21 年沒有調漲水價了，應該給予更多的掌聲，普及一直在提升、降漏也一直在提升，這些都是投入的成本，最後雖然說是資本支出，但資本支出，每年也是要提列折舊，提列到你的營運成本裏面，所以花的來講，這些都是會犧牲到員工的權益。這一部分員工也都認為是我們的使命。大家有一個模糊的地帶，認為你國營事業待遇已經那麼好了，你績效獎金少拿一點，又有什麼關係。其實工作考成跟薪資應該有一個明顯的界限的，不應該二個扯在一起。大家認為說，配給你的薪資，已經夠你用了，給你的薪資只有這樣，那就好了，員工付出的勞力，他們並不儘然會看到這些。工作考成，大家的心聲是財務面的指標，真的要拿掉。

二、現行工作考成制度能真正反映國營事業的績效嗎？國營事業工作考成的重點評估指標如何訂定？財務方面的指標應該占多比重適當？

答：

以標竿企業來講，國內就北水處跟我們比要相近，但是他的條件比我們

好太多了，真正要比的話，要看國際上國民所得跟我們差不多的國外水公司，看他們的考成怎樣考成，台水公司跟他們比，比較有意義一點。

財務性指標，以現在價格沒辦法反映成本來看，實在沒什麼意義，而且現在的財務性指標，有些是目標衝突的，像限水的百分比，又要全民節約用水宣導的成果、一階段限水、二階段限水可以減少供水多少，今天賣水的人，多賣水才有收入，還要多付出休耕補助、基本費的減收，這些有目標衝突的地方，因此，價格沒辦法調整，考核財務性指標，沒什麼意義。還有就是考核的結果太慢出來，我們常講獎勵要及時，太慢他的激勵的效果就會降低。像大陸幅員那麼大，他的很多統計資料，一月就做出來，台灣那麼小，政府很多統計資料，一月都做不出來是慢了，以前會計關帳作帳電腦沒跑 5 天做出來，現在當天就做出來了，第二天再重新檢視傳票，那些要補提的，二、三天就出來了，現在電腦普遍了以後，主計總處可以要求一些數據可以早一點出來，也可以讓國外看到我們效率的提升，政府很多部門統計數據真的是慢。

早期高雄、屏東公司七區每年賺 20 億，賺的最多的，可是現在都是虧錢的，幾個廠、6 個廠改為高級處理水以後，都是虧錢的，七區又加上有澎湖，以前高雄跟台北市一樣都是很密集的，現在東港溪、高屏溪因為水質不好，改為高級處理水以後，都是虧損，加上澎湖一再的加海淡廠，澎湖的出水，海淡廠的比例越來越高了，這個都會造成虧損越來越高，而屏東因為普及率不高，地下水豐沛，可是要考慮到污染的問題，也是在跟民眾宣導，美國的自來水是民間經營的，像加州自來水用戶一家二口，二個月收費 500 多塊美金，水費真的是天壤之別，所以美國水表施工的品質不得不讓我們佩服，美國人做事情蠻實在的，能做得很好，可是台灣水價很低廉，因為很多的招標，都一直在壓低成本，結果那個品質真的很不好，現在不是說 10 年降漏嗎，從 102 年到 110 年要投資 600 多億，其實台灣的市場，那些廠商吃不了那麼多，還有常態性、計劃性的工作，廠商做不了那麼多，品質真的很低。

相對水價調到合理的地方，公司營運改善會更好。

公司推動責任中心，對各區處的考核，有考慮只用財務指標一項，為達到財務性指標，區處成本就會自己控制，但是會計單位認為只用財務性指標，目標很難去訂出來，所以後來財務性指標訂好多細項出來考核，今天公司實施責任中心已經 11、12 年左右，在檢討時有區處也是建議考核時只考一項盈餘，可能會計單位還是不同意，但是財務性指標已經從 50% 左右，降下來了，降到 30% 左右，水價不能調整，你考核盈餘這一項，沒有多大的意義。在非財務性指標在管理方面去加強的話，可能對績效的提升更有意義，所以最近在對區處的考核的話，已經把盈餘都降下來了。又像東部區處規模比較小都是虧損的，它少虧公司整體盈餘就增加了。

在目標值跟成長率上，像中鋼把中龍鋼鐵移到台中台中港來生產，那幾年他的用水量大增，整個四區處每一個月都是二位數的成長，可是鐘擺效應就會出來了，第二年成績一定差。

三、對經濟部所屬事業政策因素項目有何看法?對經濟部組成「經營績效獎金審議會」的組成、運作機制、審議結果的看法?公司編列預算之政策因素金額與決算金額有落差原因?

答：

政策審議申復時會請公司去參加，還要工會的不要去。我感覺是在申復時我們表達的意見，公司還蠻贊同的，可是一到審議結果一出來，還是不同意，我個人認為要更透明、公平、公正，現在是看不出來。我是覺得加不加政策因素，差別不那麼大，有時加了政策因素，那一項分數反而變低，可是上級說，你前二年也是都加了啊，基準要一樣。

答：

我們認為說，這個東西我明明就是配合政策任務去做的，如果站在民營企業經營績效的考量，我是不會去做，今天我配合政策去做了，就用國營事業有社會責任，我們也認同，可是在考核是又不給我認列，這個其實是對員

工的一種懲罰，這是一種認知上的差距，那一些是政策任務，有一些定義上的模糊，你應該先告訴我那一些是政策任務，不能因為企業社會責任的大帽子，就抹煞了員工的努力。

政策任務，政府不能一直補貼，現在因為選舉，福利政策一直開，其實造成國庫現在越來越空虛，等於是這一代的人享受到了，債留給下一代的有這種現象。

答：

有些政策因素，一開始也是跟我們講好了，像水利署有跟我們講說要我們做，算政策因素，可是最後不給我們認列，不管再怎麼申復，說是政策審議會不同意，水利署這麼認為，可是學者專家不這麼認為，有認知上的差距，再來就是定義上的模糊，最後就講是學者，不是水利署不幫。

像今年限水，他們又說幫你們提政策審議會，但結果不是他們能決定的。

四、是否認為國營事業員工的工作貢獻能具體反映在工作考成成績?工作考成的結果是否有凝聚員工努力目標與考核優劣的功能?

答：

在基層比較感受不到，基層認為，該做的都已經做了，站在服務民眾供水的角度，大家看法是一致的，自來水的同仁還是有蠻大的向心力，我們有這個使命感，民眾要用水的時候，我們會排除任何因難，不管是因為天然災害、怎麼樣造成的，水是民生必需品，人同此心，你須要用水，別人也須要用水，儘量去供應，這個部分員工的心態是蠻健全的，他們感受不到工作考成，現在雖然有責任中心制，牽涉到這個區處的經理，他重視不重視這成績，有些區處的經理認為我的條件像八、九、十區就是這樣，也不太可能會飆到前幾名，有這種想法，就比較放任式的管理，有些區處經理他比較年輕的，他還有下一個目標，我管理一個區處績效比較好，還有一個晉升的機會，他對區處的同仁的要求，會比較高，那個區處的同仁就會感受到說工作考成或


責任中心，因為工作考成跟責任中心中間有一個連結性，你工作考成有那些項目，你責任中心，大概會連結這些項目，區處的經理如果比較有強烈的企圖心的話，他對責任中心的要求會比較高，比較有衝勁，希望把這個區處治理的更好，這牽涉到一個經理人會影響到他的員工的心態是積極的還是消極的、吃大鍋飯的心態是會有差異的。

我是認為工作考成還是要看你每年的重點項目是那幾項，比如說有十項是例行性的，我必須要知道你要達到控制的最基本的水平，某些是政策性，我一定要今年或這二、三年，一定要大家去重視、去做這件事情的，要有一個區隔，這樣整體的指標項目，不要那麼多，每一年基本水平的部分，我改變的少，政府政策性的這一方面去加強，每一年去調整，建議分成二部分。

工作考成的項目，對員工來講意義不大，你工作考成考核什麼項目，我員工就努力去做，拿到獎金就好了。對公司經理人來講，讓員工拿不到獎金，也有一點責任。看有沒有可能脫勾，公司的工作考成歸工作考成，不要跟員工績效獎金結合。

今天水價沒辦法調整，我們在台灣看到的就是北水處跟自來水公司，北水處它還是算是行政機關，它是行政機關並代表它的行政效率就比較低，我們以北水處作為標竿的企業，站在以賣水的角度來思考的話，同仁們會想說，你水價也不是自己可以控制、去調整水價的機制，那你不為什麼不回歸到跟北水處一樣，改成行政機關，今天如果也把自來水公司也改到跟北水處一樣為行政機關，我相信 90%的員工都會舉手贊成。本島就二個水公司（機關），好像他們的績效獎金，就領的不錯，這樣大部分的員工就希望回到行政機關就好了。

水公司沒有公權力，明明知道他們是竊水的，我們是會同警察去抓的，現在罰則是低是三個月，最高是十二個月，我舉個例子來講，比如有個地方那邊都是高地，供水都要加壓，那邊很奇怪，平常好天氣，不管怎樣加壓，那邊上面的水塔就是蓄不滿，只要下雨天，都不用加壓，那邊的水塔都是滿



滿的，檢漏大隊去那邊，怎麼樣抓都抓不到，那很明顯就是竊水了，也不是不知道要怎麼樣做，抓到竊水的時候，又要碰到關說，以前在市區抓到的時候，還是醫院，蓋多久了，有二棟大樓，有二個表，有一個有經過我們的水表，有一個是偷水，罰他十二個月幾百萬，最後跑去關說，最後只剩下三個月，偷水幾十年，只有罰他九十萬，自來水公司不是行政機關加上民意代表關說，有時候就沒有辦法公正的按照章程去執行。

五、對經濟部所屬事業工作考成制度未來變革作法的具體建議？

答：

建議未來指標要訂就訂可以控制的、明確、可以達成的，指標訂太多、太雜、達不到也沒有意義，像主要單位生產成本降低率這一項指標，就達不到 80，成本是原水加進水加供水扣掉原料跟物料，成本受物價影響越來越高。目標值的訂定很難，什麼是合理的目標值，很難訂。

附錄八 學者專家訪談紀錄



訪問時間：民國 104 年 7 月 2 日

訪問人員：國立中山大學張教授玉山

訪談內容摘要：

一、對經濟部所屬事業現行工作考成制度之評價為何？現行制度有那些限制與問題？

答：

現在國營事業工作考成制度是國發會（早期研考會）管考處為所有事業考成所訂，年度工作考成這個用字是國發會對所有國營事業早期還扮演很重要行政機關角色時所訂，行政機關的考成用來考國營事業，那時沒有績效獎金，純粹來看國營事業有沒有達成預算、反映國營事業兼具行政機關與國營事業雙重性格。

以現在來說，提到的油、電、水這三家都有點角色混亂的問題。嚴格的就學理來說這三家都是公用事業、也是獨占事業，因為獨占，價格受到管制，都有專屬條例的管制。電力有電業法，有電價公式、石油有石油管理法，有油品計價公式、自來水有自來水法也有定價公式，每一個都有定價公式。會反映成本加上合理的利潤除上費率基礎，作為定價的基準。賺合理費率基準的合理利潤，還有那麼多盈餘有關指標，就顯得奇怪。經營績效獎金也是，有那麼多盈餘指標。現在改為以預算為基礎的指標，公司完整的執行剛好達到預算，就領 1.2 個月。

目前對國營事業的定位不是那麼清晰，造成有時用企業的角度看、有時用行政機關的角度看。經濟部裏蠻重視盈餘表現。工作考成訂定的指標相似度很高，其實看公司工作考成，光看盈餘就知道公司年度考成成績，盈餘達

到考成就甲，盈餘達不到就乙。公司訂那麼多考成指標，最後回到只看盈餘。

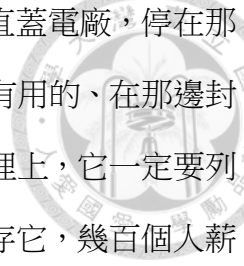
二、現行工作考成制度能真正反映國營事業的績效嗎？國營事業工作考成的重點評估指標如何訂定？財務方面的指標應該占多比重適當？

答：

現在的考成制度是歷史延續下來的，考量是多面向的。行政機關也都按這樣來辦理，從指標的確認、標準的訂定、調整，初評、複評，大家都按照這樣來做。但是它實際的效果，還有待確認，因為它只有分甲、乙。從國發會的角度來看，甲這麼多、乙這麼少，台鐵一定乙，因為他虧損嘛，以前的漢翔、榮工處會乙，也是因為公司賠錢。

什麼是國營事業績效，國營事業績效在於能達成社會賦予它功能的任務—有水、有電而且供水、供電的品質也可以。不見得台水、台電有做什麼好事。事實上，它就已經做了它該做的事。它的做的事，就是這已經自然存在的東西，確保水、電使用無虞，這個算不算績效？這個績效要怎麼衡量？還有賺不賺錢，算不算績效，公用事業很難決定自己賺不賺錢，它賺不賺錢很多是結構性因素。像中國石油公司它一定賠錢，它以前定價的時候有一個環境，選用日、韓、港星最低價。用北海布倫特原油加一些因素來計價，這種東西沒什麼科學根據的，在那時候還可以。現在 25 年到了要遷廠，它的煉解廠幾十個關了二十幾個。它的廠還沒而使用期限，可是它煉出來的油不夠環保標準，它必需要加氫，以去除其中的硫，可是加氫脫硫這個設備，不能裝啊。可以用四十幾年的廠，你二十幾年就遷了，所以不可能為了最後 2 年蓋一個加氫脫硫廠。所以就不蓋了，那個煉出來的油就沒有用。所以它有些廠就停了，公司因為背了很多沒有用的廠在身上，績效怎麼會好。所有的費用、人照用，這都是結構性因素。還有它計價的方式，油價往上它就賺，往下它就賠。這二個因素交替影響，這怎麼會是它的績效，這是國際市場的事情。

還有台電公司最賺錢就是所有的設備都不要蓋，然後拼命收電費。停電



是你家的事，那就賺錢。台電要電力充份的供應，就要一直蓋電廠，停在那邊等你，這樣才安全。再加上台電蓋了一個二千多億的沒有用的、在那邊封存的核四，這是誰的責任，那通通算給員工嗎？在會計處理上，它一定要列帳，不知道怎樣處理這個呆帳、資產減損，編列預算去封存它，幾百個人薪水付了。公司幹麻去維持它，大家都知道它不會運轉了。結果還要讓它好好維持著，這費用算誰的，對台電來講這責任算誰的，這績效算誰的。所以，國營事業如果是以公用事業的角色，穩定達成它的目的、任務、角色的話，干脆用專業的生產者指標，像每人每年停電的分鐘數或人均發電量、生產力等生產者指標，經營責任就丟給經濟部或更高的層級去負責。

公司治理重要的問題就是說權責不對應。它不是一家正常運轉的公司，它是國營事業。它的工作考成儘量往專業性的指標方向去走。它的盈餘就儘量在績效獎金去表現。生產管理的指標或人事管理的指標、創新研究、開發永續的指標、社會責任的指標等等就用 KPI 關鍵性指標來完成。

另外要不要分甲、乙這一件事情也要來討論。現行用甲、乙沒有效能，現在硬拖二個來打乙，對事業後果很嚴重。第一不好看，第二甲、乙的評分太任意。行政機關也打考成用排序的方式，事業也一體適用就好了。事業的機關性很高，事業績效可以學行政機關來考核，公司性格可以在績效獎金來反映，就算是績效上反映。因為都是公用事業，在費率基礎上的價格不調整的話，公司也是賠，調價的話，政府的滿意度就從六成掉到四成，誰敢？

在工作考成的現況底下，可以去作一些調整。首先要釐清國營事業的定位，這三家公用事業機關的性格很高，它的考成配合行政機關工作考成就可以了。既然喊像行政機關了，那麼要有一條線叫 80 分，線上面的叫天堂，線下面的叫地獄，79.9 也不行，那不合理嘛。所以工作考成學行政機關就算了，學到底嘛。改指標，國發會就可以作了，國發會不是不知道這些。是我們的財主單位有些迷思，就是考成沒有財務指標，這怎麼行呢？所以在開會時，他們堅持財務指標不能太低，有些機關堅持某些指標一定要放進去。除

非作根本結構性改變，但實際上多微調，調整幅度就這樣了，每個機關有它的慣性跟立場。沒有政務官的堅持，這種結構性的變化很難。


我們人事管理制度就像一盤棋，這一盤棋呢，有些東西是薪水，薪水就是一種穩定的承諾。那有一些東西，是你份內的工作做的好不好，就叫工作獎金。中鋼的經營績效獎金，就是生產力、產出就這樣子在算啊，還有一個就是盈餘百分之二十。有一些東西，我是工廠，有一些東西，我幫你達成了，就要給生產獎金。有些東西像績效，有些像營運的效果，跟你分配風險，共同承擔成果，有點分紅性格比較高的就叫績效獎金，跟財務的表現有點結合。不能叫一個現場的工人給我加班，都不給加班費，因為這個算到獎金裏去，不是這樣子的。如果我有做到你要我做的，那你要給我獎勵，那這種叫做工作獎金，如果是同一個業主，它的報酬是同一個系統來看。既然你的績效獎金這邊已經算了財務上的表現，那為什麼這邊還要再算一次呢。要把這個單純化。工作考成呢，機關性格高，用機關的性格去考成，不要贏的人通吃，有的經營條件好，永遠賺，像中央銀行、財政部印發票的中央製造廠。

三、對經濟部所屬事業政策因素項目有何看法?對經濟部組成「經營績效獎金審議會」的組成、運作機制、審議結果的看法?公司編列預算之政策因素金額與決算金額有落差原因?

答：

第一個是社會控制的運作，需要一個制度來隔絕、緩衝政府面對社會的壓力，所以審議會的組成是很重要的。第二個是政府的政策很多要靠國營事業來配合，如果不給它一些緩衝，計算績效的空間，在績效獎金的計算會出問題。

台灣這幾年社會觀點很重要，績效獎金現在的計算是以預算為基礎，達到就 1.2 個月加 X，X 就是達成「法定稅前盈餘加減政策因素影響金額」比率。總的績效來算的話，除了預算、決算來算以外，還要加減政策因素，這就變成致勝關鍵了。在運作的過程，自然就有很多的判斷了。審議會召委要



綜整所有複雜的因素，還要講出合理的道理。工作小組還要想出一切的道理，來把這個事情合理化。這裏面有主觀的公平跟客觀的數據，像台糖拿的錢比中油多，這中油一定不接受的。以前的漢翔拿的比台糖多，台糖也不接受，油電是最大的，台水擺中間。這幾年是有一些變了，這是一個動態的，隨著社會氛圍，配合著作業團隊—就是工作小組決定九成的議程安排，政策審議會再作調整。有時問題很複雜，硬要寫出來，訴諸於群眾，網站上公開來檢討，有他的難處。很多決策是有經過綜整考量的，有很多因素混在一起，有它的邏輯、它的運作方法，只是不方便全部公開。

什麼都是透明的，那作為權力運作機構，就喪失他的權力，變成首長很難管理他的部屬，因為什麼成績的計算都很清楚，部屬只要做好他的事情就好了。可是社會運作不是這樣子的。社會是複雜的系統在運作，不可能只靠公開的指標，沒有什麼隱形的貢獻。有些不能講，隱形的貢獻，需要這些大個子去承擔，承擔後，你要給它獎勵啊。社會是複雜的系統，需要科學化的管理，又不是企業，就算是企業，首長都還要有特別的獎金，跟不公開的讚譽員工。什麼都要透明，而且透明後還要可以討論的話，首長就沒權力了。就工作考成來說，首長還是要一定運作的空間，還是要一定的指標給首長。像政策的達成度、對社會的貢獻這一類的，屬於質的指標，就算把財務錢的部分拿掉，還是有社會責任，還是有要配合執政團隊，後援的角色。政府要有一定的工具，我們講要制度化的時候，一定要留一些彈性。第二個是，在我們國家很好的時候，已經給了很多的東西，給了公務員很多的承諾。給了同仁考成獎金，績效獎金，現在要變可以，可是已經給了的，不可以再變。給了可以再加，問題是政府沒有資源可以再加。很多時候不變也是一種選擇。目前績效獎金不是很合理，但改變有時變更糟出來，通通要公開也有可能。不是通通制度化會更好，國營事業是政府機關的一環，它有它天生的限制，又要有表面的制度，又要有實際的運作，它有它的難處。

怎樣來做一個好的績效評估，要解就全部解，要不就維持現在的制度，

不要有太大的改變。就把現有的法規就當作現有制度的障礙。這障礙也限制了別人來作亂的空間，然後少量的作一改變。可以說在沒有政務官的領導下，只能做做研考，只能做漸進的改變。在更好的制度出來之前，只好繼續用它，靠政府的慣性運作。

中鋼的趙耀東以身作則，給中鋼帶來很好的組織文化，這無形的價值比有形的指標，更有作用。我們現在看到有形的太多，無形的太少，形式有了，精神反倒沒有了。

這個工作考成要持續因應社會變遷來作調整，但是不是能因應社會的變遷，是有疑問的。

四、是否認為國營事業員工的工作貢獻能具體反映在工作考成成績?工作考成的結果是否有凝聚員工努力目標與考核優劣的功能?

答：

目前的工作考成是比較偏形式上的，對員工來講好處是可以拿到獎金。現在的工作考成是一個比較上位、寬大的指標。現行工作考成實地訪查時是一個比較走馬看花的作法。國發會帶隊花一個上午聽簡報、看資料，主要還是幕僚作業。但在有更好的方式之前，也就這樣了。

至於凝聚員工的願景，通常是由公司的領導人，想出口號來，那個比較容易看得到，那個怎樣放到工作考成來。現在的工作考成指標怎訂，分數怎算，沒有跟員工溝通，怎會變成員工大家的共識，只是作業上的。但是還是能拿來管理、控制，至於帶領引導員工，還是比較難做到，除非做結構性的改變。

五、對經濟部所屬事業工作考成制度未來變革作法的具體建議?

答：

建議工作考成給一個框架式的方法，在框架裏面，自己去提，但不溢出這個框架。也許做總體管制，比如一個部會要三分之一的甲。指標一定要有跟生產有關的指標、滿意度、服務品質等一些基本的東西，你自己提，然後

經濟部裏就決定了，不是行政院裏決定。指標要跟經濟部的施政方向一樣，考核在經濟部。

再來是政策因素簡單一點，委員會認定或部次長認定就確定，不要像現在這麼複雜。



附錄九 經濟部訪談紀錄



訪問時間：民國 104 年 7 月 3 日

訪問人員：經濟部人事處吳處長基安

訪談內容摘要：

一、對經濟部所屬事業現行工作考成制度之評價為何?現行制度有那些限制與問題?

答：

國營事業按照國父的實業計畫來說，它負有國計民生的任務，要服務全民，盈利是其次，但現在有點走樣，大家看國營事業，都看說你有沒有賺錢，你是不是每年都賺錢，沒有虧損，有時會跟任務衝突，比如說，國營事業以經營來說，你多少的經營成本，你就要取價多少，但是現在不是這樣，比如說偏遠地區、弱勢團體、公共使用這些都還要叫事業優待，叫事業補貼，政府又不編預算來補貼，都要國營事業來吸收，像離島、偏遠地區它成本高，但是國營事業也必要賣同樣的價格，比如說電、水、澎湖海水淡化一度成本五、六十塊，它還是一度只能賣九塊、十塊。但是現在的考成還是用盈餘，如果說今年沒有盈餘，那考成等次就會很低，那你靠政策因素去拉，通常虧損想要拉到甲等，很難，也是一個困境。這裏面盈餘的財務考量是壓過一切。

另外，國營事業經營不容易有效率，跟制度是有關的，比如說，採購制度，使國營事業沒辦法發揮它的彈性，比如說要做生意，認為生意容易做的話，要馬上進場，像台塑跟中油的競爭來說，台塑在國外，如果要跟誰合作，這邊便宜，我就買這邊的，但是中油不是，你要跟那一家合作，你要報行政院核准，你看現在便宜，你要多買一點，你還要用招標的方式，比如說以前


就發生台電購買的煤，用長期合約買了以後，有一陣子跌價，有人被彈劾，官司纏身，被認為瀆職，這是國營事業的宿命，所以說考成這些都要用財務去衡量，是蠻有爭議的指標，但不用財務衡量，也會使經營，不注意成本觀念，所以要拿捏到準，是不容易的。

二、現行工作考成制度能真正反映國營事業的績效嗎?國營事業工作考成的重點評估指標如何訂定?財務方面的指標應該占多比重適當?

答：

現在的考核制度，有工作考成，這是行政院評的，那國營事業有經營績效考核，最後個人還有年終考績，這三個糾結在一起，事實上，工作考成跟經營績效考核應該要合併，留其一就好，再依考核的結果，作為年終考績的依據，現在甲等個人只能 75%，乙等只能 65%。工作考成跟績效考核，長期來講要合而為一，經濟部有一個考核委員會，行政院也有一個委員會，由國發會、行政院秘書處、行政院經濟能源農業處、人事總處、主計總處、外面的學者專家，變成二邊在考核，經濟部國營會這邊也有一個考核，它也有國營會、能源局、水利署、人事處、會計處等相關單位跟學者專家組成的，二邊的考核，有時會不一致，在認定政策因素、認定績效時會有不同，二邊都有學者專家，要嘛就合併組成。

財務指標不重視也不行，太重視又忽略它的任務屬性，不算盈餘也不行，要盈餘多少，要拿捏它的程度，比如說像，現在電價公式，盈餘 3%，中油油價公式就沒有盈餘在裏面，台水水價今年已第 19 年不調整，它的資本建設，它就想辦法由水利署去 COVER，還有用公務預算，編列預算去補助，用這種方式，事實上，看不出它真正的績效，所以說，這是國營事業用盈餘的一個宿命。每次要講求實際的成本，全民又叫，像上次金融海嘯的時候油價凍漲，中油一年虧損 1,300 億，仔細去分析，這些等於是全民買單，去補貼大企業，一般民眾固然也有受益，但是這些大企業受益最多，所有金融海嘯過後，企業都賺很多錢。又像去年油價崩跌的時候，中油虧損 300 多億，



企業還是賺蠻多的，中油就是買高價位來賣低價位，這些錢都企業來賺走了。國營事業這些作法，不見得能造成財富的平均分配，價格的補貼、凍漲，所獲得最大利益者，還是各財團，所以造成所得利益分配不公，補貼是全民買單，虧損國營企業要負擔，國營事業吸收後，就沒法有盈餘繳庫，比如說，去年國營事業，應該要盈餘 170 億繳庫，但是因為油價崩跌，所以油價它必須要降下來，買貴的去賣便宜的，這些錢都被企業賺走了。國營事業像中油虧了 330 億，這些錢事實上是企業賺走了，一般來說，買貴要賣貴，但是現在不是啊。這個問題是沒辦法按照市場價格機能，國營企業最大的問題，就是沒辦法按照市場價格機能，常常會有凍漲、油價公式這些，阻礙了跟市場價格的連動。

三、對經濟部所屬事業政策因素項目有何看法?對經濟部組成「經營績效獎金審議會」的組成、運作機制、審議結果的看法?公司編列預算之政策因素金額與決算金額有落差原因?

答：

政策因素方面有時候會產生政府的看法跟民間的看法不一致，有時候政策因素會產生經營績效的落後藉口，也是值得考量的，假設，台電核四封存，蓋核四花了 3,000 多億，要一直攤提它的折舊、攤提它的損失，它有虧損，它可以以這個為藉口喔。所以，政策因素跟經營效率怎麼樣去做區分，這個技術問題是蠻大的。

各家的政府因素，是值得考量的地方，比如說油價公式裏面，沒辦法反映真實的市場價格，變成它是政策因素，能真實的反映價格，那是最好，因為政府要把這隻手伸進去，所以就會產生政策因素跟經營效率的模糊，比如說，現在油價便宜，可以趕快實施能源稅，使油價不致那麼低，現在油便宜，使用量增加，實施能源稅，可以以價制量，大家不會那麼浪費，大家多用的話，溫室氣體增加，你沒有辦法達到目標。課徵能源稅的話，你使用多能源，你要多繳稅，希望能達到這個目的，但現在不是，像開車有牌照稅、燃料稅，

大家繳的都一樣，用 100 公升跟用 1,000 公升是交一樣的，沒辦法反映，多用的人多污染要多繳稅，現在要取消燃料稅，改課能源稅，也就是你多用就要多繳稅，這樣才合理，現在它不用這種制度，這是假平等，扭曲了市場的機能，你要達到控制的目的，但是多使用的人有沒有多付費，這是問題所在。

四、是否認為國營事業員工的工作貢獻能具體反映在工作考成成績?工作考成的結果是否有凝聚員工努力目標與考核優劣的功能?

答：

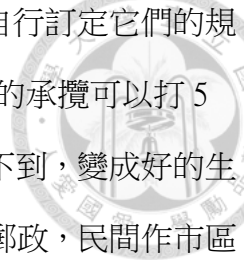
前面講到有一些扭曲，現在的工作考成，占大部分的就是看你財務有沒有虧損，當然有部分可以反映，指標有些可以反映，有些沒辦法反映，像環保跟工安，比較容易反映績效，像經營管理、成本效率，參雜政策因素，這些會模糊，不易看出來員工的努力，比如油價在上漲時，依照市場機制調漲的話，買低賣高，員工可以坐享其成，油價下跌時，買高賣低，員工怎麼努力，還是虧損，油價沒辦法根據市場機制反映，員工貢獻度沒辦法產生，又像中油沒辦法去對油價做避險，它能買賣外匯的有限額多少，能用的工具很少，國營事業沒民營事業那麼多工具可用。

現行工作考成制度能不能真正反映國營事業的績效的問題，如果都能用市場機能可以反映的話，是可以的。但是因為負有政策任務以後，或是政府採取價格限制以後，就被扭曲了。有時候員工會出來抗爭，叫好幾台遊覽車上來抗議，就是你油價凍漲，叫我來吸收，績效獎金拿 0，不是員工的問題啊，所以員工很反彈啊，如果說員工的貢獻度要具體反映在工作考成的話，政府的干預跟政策因素，要降到越低越好，幾乎是 0，但是現在目前是沒有辦法。

五、對經濟部所屬事業工作考成制度未來變革作法的具體建議?

答：

這個剛才也有提到，工作考成必須跟經營績效這二個作一種考核就好，要合併，如果不合併的話，二邊會有不同的結果，這是第一點。第二點，政



府採購應該規定，國營事業不適用政府採購法，由各公司自行訂定它們的規則，比如郵局的快遞業務沒辦法與民營快遞業競爭，民營的承攬可以打 5 折，我有賺頭就好，但是郵局一定要照價格算，所以它拿不到，變成好的生意，都被民營快遞拿走了，只有剩下一些沒人要做的推給郵政，民間作市區交通方便，價格不用收那麼高就有賺，打 7 折還有賺啊，但是郵局依照規定，不能去打折啊。那也一樣啊，比如說像中油，它要採購什麼東西，它跟人家價格可以去殺啊，只要它願意做就好了，品質這些大家可以商定，但是以現在來說，你要買一個東西，一定要照那個程序去走，你價格、等標期一定要多久，我等標期那為什麼一定要等那麼久呢。國營事業採購的東西，好東西可以議價啊，買的便宜，功能又好，一般公家機關不能限定品牌，只能公開招標，標到的都是次級品，在價格上受到限制，功能、效率上就差，事實上價格差不多，那你不能買到好的東西，在國營事業，你就沒辦法去跟人家殺價，國營事業只要訂一個目標，比如說，要盈餘 75%，你要怎麼買、怎麼去採購，不要管你，只要沒有去收受賄賂、收受回扣，有的話就移送法辦就好了，其他的要怎樣去 RUN 不要去管它。所以說，國營事業要怎樣去反映它的績效，不要使用採購法，但是有違法收受賄賂、回扣，就送法辦，但不是不要太多限制，要迅赴事機，要買什麼就買什麼，本公司治理，設定目標。

還有制度上，國營事業的人員都不要具有公務員身分，從制度上改革，他們就是跟民間一樣，他們都是勞工，都適用勞工的制度，不要來適用公務員的制度，只有董事長跟總經理適用，其他的都回歸民間，有貪污、回扣，用侵占罪處理，沒弄好就是董事長換人，總經理換人，制度上要去改革。人事上的制度去鬆綁，只管董事長跟總經理。不必去考核那麼多、那麼細的東西，就是你這個公司你要達到什麼目標，比如說台電你要達到不限電，你污染要達到溫室減量的多少，你每年盈餘要達到多少，達不到那你董事長就下台嘛。不要適用採購法，不要適用公務員的人事制度，制度上要鬆綁。在指標上去研究，得不到什麼，用這些指標，國營事業都被你綁著，像台塑就不

會用這些。可以要求目標管理，每個公司、事業部，要求要達到一定目標，沒達到可以要求檢討、要求改善。

國營事業的政策任務就是負責國計民生，要照顧產業，一度要把經濟成長率列為國營事業績效指標。如果要實施目標管理的話，政策任務是需要，但是要釐清責任，比如說對交通事業計程車的補貼，交通部要編預算，對漁船的油料補貼，農委會要編預算，這些要列政策因素扣除，但是外界在罵，你沒賺錢，你用這些政策因素扣一扣還可以領獎金，外界不瞭解，政策因素，照道理說，各部會要編錢給它。又比如說離島電價的補貼，離島要電，台電要用油去發電，沒水力、核能，澎湖現在沒海底電纜，用的電每度成本要3、5塊錢，但是只賣2塊9，這些台電要吸收，如果不列政策因素給它扣除，那它怎麼去經營啊，所以政策因素，還是有它的必要，但是這扭曲了市場機能價格，那你也不能說澎湖人用電你給他收5、6塊啊，指標這類很細的東西，對國營事業經營績效的改善有限，要從大方向、制度上、結構上去改變。

政府只要要求它目標，這些控制的手段，不要要求它那麼多，比如說，可以不適用採購法，人事制度都可以自己訂，像勞力派遣，台塑可以用，中油就不能用，如果加油工都用正職的，台塑請一個人二萬塊，中油要4、5萬，怎麼去競爭，人事制度、採購制度本公司治理，都可以自己訂，只要要求你要盈餘多少，不要虧損，起碼國庫不要用全民的錢去貼你。第二個對偏遠地區的照顧，要去規劃，你不要去管它太多。