

公股事業採委託經營管理模式管理 初探

公營事業民營化後，部分企業因政策性任務並未完全消失或產業發展特殊，仍須維持一定政府持股比率，在此情況下，如何透過不同的制度安排，如委託專業經理人或經營團隊管理，利用引進民間人才與管理模式等，實現企業化經營目標，應為公股管理政策中、短程計畫可思考之方向。本文就公股事業（政府持股低於五成而仍掌握經營權之事業）於推動「委託經營」可能面臨之議題予以探討，並提出可行方式，俾作為後續政策推動之參考。

◎ 潘偉華、吳學良（雲林科技大學企業管理學系副教授、臺灣大學國際企業學系副教授）

壹、前言

部分我國已民營化企業基於政策考量與公共利益等因素，政府仍舊為其最大股東，或為主要之控制股東。這類型企業以金融或民生事業企業較多，例如原省屬銀行、中鋼、中華電信等。而95年「台灣經濟永續發展會議」提出「對於有政策性考量者，應繼續保有

股權，亦可考慮研議採『委託經營』或『公有民營』方式管理，以提升公司治理與經營效率。」本文之目的即在了解如何透過「委託經營」，引進民間之經營能力；另亦擬探討「委託經營」之可行性及相關配套措施，如管理措施、契約訂定、獎勵方式等，嘗試提供公股事業在經營上更多的替代方案，俾能在維持特定政策目標

情況下，藉由民間力量提升公股事業之經營績效。

貳、理論依據

多年來各國對公營事業的實踐上發現企業中的政府控制和公有產權似乎存在嚴重的治理缺陷。例如Aharoni（1986）認為政府控制和公有產權存在著下列的缺陷：（1）缺乏足夠

的利潤動機；（2）缺乏足夠的自主權；（3）政治干預商業性決策等，這些缺陷最終導致營運成本上升及資本支出浪費的現象。因此，民營化被認為是解決公有產權缺陷的最重要方式之一。

然而民營化可能造成私有獨占，同時部分公營事業之民營化困難度甚高，往往牽動內外利害團體，單純的股權轉換未必能解決企業績效的問題，有時反而製造更多的治理與產業監理問題。因此，民營化之後須再引進配套的制度性安排來規範衍生問題，而此制度性安排的目的即在創造一個虛擬的、接近競爭的環境（潘偉華等，1998）。因此，當市場競爭不完全時，政府管制作為替代的制度性安排，替代市場機能，並據此使社會得到「市場完全競爭」之下的福祉與效率。

一、公營企業民營化後的制度性安排

除政府管制外，管理契約

也是制度性安排的選擇之一，使企業可以在設定的目標壓力下達到較好的經營績效。但政府管制與管理契約的不同在於前者創造接近市場競爭的壓力環境，但後者希望改善代理問題，以及透過多次性的目標制定賽局，使企業達到更好的績效水準。

古典代理理論主要的焦點在委託人如何選擇或設計最佳契約來解決代理問題（Hart & Holmstrom, 1987），其理論假設委託人在無資訊不對稱的情況之下擁有選擇代理人和設計契約的完整能力，所以契約內容包含了所有的權變因素及相對應的行動，因此，契約是一完全契約。然而實際上不可能存在交易成本為零及資訊對稱的情境，因此也不可能對所有情境及其對策做出詳盡的規定，績效也就難以被有效衡量。所以古典代理理論針對契約的假設部分必須進一步的修正，或以多次賽局的方式來解決不完全契約的問題，同時為

了達到企業的價值最大化及代理成本最小，應兼顧短期與長期控制。一般來說，短期控制權有助於抑制經營者之短期非道德行為，長期控制權則有助於企業擴張（ibid.），因此，委外經營被認為有助於建立企業內有效的短期外部控制權。

綜合前述，多次性的管理合約有助於解決不完全契約的問題，導入短期外部控制權以調節長期公有股權，理論上也有助於公司治理機制的完善。同時，契約設計若能將企業的價值與契約的報償做更明確的連結，不但對受委託者可以產生更好的激勵效果，理論上也有助於公司的長期價值最大。

二、啓動組織變革

委外經營屬於重大的組織變革，傳統實施變革管理的方法，是基於Lewin（1951）所提出的概念模式：解凍—變革—再結凍。組織進行「解凍」為變革做準備，並增強變革的動機，化解變革的阻力。為此

需要對舊的行為與態度加以否定，並要使員工認識到變革的緊迫性，才能有效地鼓勵員工改變原有的行為模式和工作態度，並接受組織變革的行為與態度。

組織解凍常發生於企業面臨營運危機時，員工越能體認到組織變革的必要性。反之，在較佳營運條件下，往往缺乏足夠組織變革動機，導致組織變革的難度增加。實務上，組織績效或員工滿意程度的低落均可視為組織變革的重要前提條件。因此，若公股事業績效停滯或惡化，或有組織內不滿活動，均可視為「解凍」組織的契機。

參、個案分析

吾人等以公股事業之政策目標、政府持股比例等指標，設定訪談對象，希望能代表公股企業的多樣性，最終以台鹽、台航、陽明、桃勤、華擎、第一金控等公司作為訪談對

象，同時為瞭解公營事業的背景因素，也訪談了台灣菸酒公司、財政部印刷廠，以及擁有外資引入經驗的民營中信金控，嘗試針對公股事業在進行委外經營時提出建議與思考方向。經由個案訪談發現三個構面可以有效區分公股企業：分別是（1）組織類型；（2）績效衡量複雜度等兩個構面與委外經營的可能實踐模式高度相關。

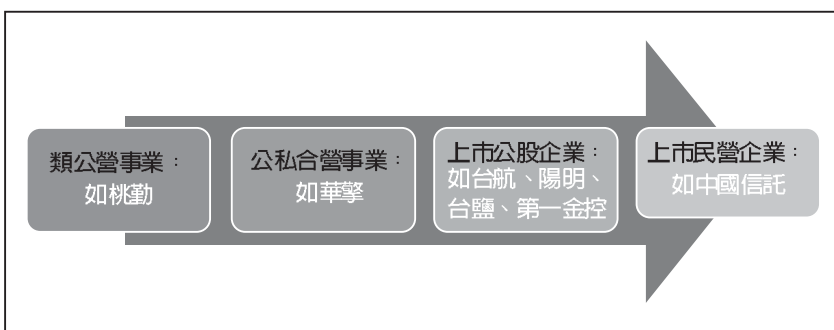
樣本企業可以區分成三種不同組織類型的公股事業，分別命名為類公營事業、公私合營事業及上市公股企業。在訪談中發現此三大類企業對於委外經營存在著值得探討的系統性差異。

由於類公營事業由「泛公

股」掌握絕對的控制權，在本質與經營型態上幾乎與公用事業相同，在產業、技術與任務環境也都相對穩定，因此委外契約的目標制訂較為容易，可藉由長期改善以提高產能利用率或降低成本的方式來提高營運績效；同時，其組織規模相對較小，利害關係人數目較少，使得類公股事業擁有較佳的委外經營條件，委外管理合約相對可行，導入管理合約將使類公營事業更具民營特徵。

公私合營企業為政府與民營企業的合資公司，但在實務則仰賴民營企業從事經營管理，個案訪談中的華擎公司即是行政院開發基金與裕隆中華集團合作，為開發下一代策略

圖 1 公股事業的分類



性國產通用引擎而共同合資成立，但其經營主要仰賴裕隆中華集團，實際運作上已十分接近所謂的「委外經營」。裕隆中華集團所任命的經理人必須向公股代表提出中長期或年度計畫，並接受公股代表的監督考核，其運作模式已經是無正式契約的「委外經營」，因此其對委外經營的接受程度較高。

上市公股企業通常具備四點特徵：（1）產品或服務處於「競爭市場」。（2）雖有少許政策任務，但組織向投資大眾負責，為績效承擔責任。（3）資本市場對企業產生正向壓力，包括股價的反應及併購壓力。（4）接受監管機關的程序監督。台航、陽明、台鹽、第一金控等上市公股企業均處於產品競爭市場，受到資本市場制約，也必須向股東負責，面臨著相當龐大的競爭及績效改善壓力，受訪經理人普遍認為管理合約未必能增強績效改善壓力，傾向以落實「公司治理」的模式來改善績效。

受訪公司也可以依據其績效目標衡量的難易程度進行區分，公股事業績效衡量的難易程度與其「任務目標」、「產業環境變動快速」與「轉投資事業數目」的複雜程度存有高度的相關性。其中，「任務目標」可以依據其任務性質予以作價作為政府補貼或購買此一政策任務的成本；「產業環境變動快速」則可以該產業的平均成本或利潤水準作為參考指標。然而，若其轉投資事業的複雜程度越高，即使以合併財務報表的方式，亦往往難以窺見其經營狀況之全貌。因此，「績效目標」衡量的難易程度與轉投資事業的複雜程度不但有著密切的關聯，也存在著短期行為與道德風險的誘因。

因此，對於轉投資事業眾多，致績效難以衡量的公股事業，建議應以「部分委外」經營的方式取代「全部委外」；以新投資事業或業務單純的轉投資子公司作為委外的基本單位，該單位須具備下列兩點特

徵：（1）位於市場競爭部門；（2）可以單獨核算成本與利潤。分割之後再行委外，可以大幅提高績效透明度及委外的可操作程度。

肆、管理合約之態樣與優劣

本文歸納出三種可能的實施模式，分別為：（一）委託「個別專業經理人」加入經營。（二）委託外部「專業團隊」參與公司經營治理。（三）委託外部「專業管理機構」經營。實施管理合約模式必須要有公開公正的評選過程，也歡迎現有管理者參與，不但提高可行性，也可藉著評選的過程解決政府監管機關資訊不對稱的問題。

此三種模式各有優劣處，其中模式一類似常見的挖角，但以委外契約要求該經理人在契約期限內達到設定之經營目標，此模式的優點在簡便、易實施，但也存在著個人缺乏專

業團隊班底，較難推動重大變革的缺點。模式二雖可以克服缺乏專業團隊的問題，但外來團隊易與企業原有員工發生文化衝突，在訪談中發現現有公股事業幾乎均採取所謂「共識決」的決策模式，由於背景與組織文化的差異，共識決的決策模式極可能導致組織內衝突水準過高，並扼殺組織變革的機會。模式三引入外部專業管理機構介入經營應以漸進合作的方式，首先透過「策略合作」的方式，先建立彼此的合作關係，接著再循序漸進，以聘任專業管理人員來擔任外部董事，參與經營，最終再以股權交換或持股的方式可能較為適當、可行性較高。

除訪談公股事業外，並訪談了採行委託經營之中信金控，以及參考國際案例，在各國管理委外個案中不難發現較長的契約年限，有助於吸引具有良好管理能力之管理機構，較長的管理契約也可避免短期契約所導致的短期化行爲，導致受委託者退出後成爲難以收

拾的負擔。再者，管理契約必須提供被委託者必要的激勵因素，除了擴大公司之獲利狀況外，亦必須避免因爲追求績效成長而導致成本的上升，因此須提供受委託者相關的成本誘因，以同時達到開源及成本節省之效益，也可以透過合理的股票股權作爲被委託管理公司之報酬來源，有助其管理目標與原企業的利益一致化。

伍、執行管理合約之前提要件

公股事業所屬產業差異性甚大，且現行體制也有極大的差異，如要執行委託經營合約，必須配合差異現況尋找出適合的委外策略，因此必須確認以下數點：

- 一、企業是否位於「組織解凍」的過程？亦即對於現行的一切存在著不確定與懷疑的態度，這類企業的特徵爲業績停滯或面臨危機，並對變革有高度的共識。
- 二、企業規模不宜過大，關聯

企業數目不宜太多；利害關係人相對單純，任務目標必須清楚；產業變動不宜太過劇烈，能夠有效衡量的績效指標，如此才可能有良好的委託經營。若組織過大、關聯企業數目過多，導致績效難以有效衡量之時，應考慮以企業分割的方式，將規模適中、目標單純的事業先行委外，以提高可操作性。

公股管理任務複雜，再加上資訊不對稱，政府其實難以有效監督，應加強公司治理機制，爲民營化或委託經營做好準備。若要實施管理合約制度，應以機構法人作爲委外的主體爲佳，方法上必須循序漸進，從合作開始培養互信及共同利益，接著以外部董監事席次，再以取得若干股權的方式取得正式的少數股權方式，逐步介入經營。

目前公股事業的轉投資子公司數目及其近年大略的經營績效表，請參見表1。

根據表1，本文提出可能

的策略變革建議作為政策參考之依據，首先在導入委外經營的前提「解凍」條件之下，本文排除近年績效穩定成長企業，因其可能缺乏變革之誘因。以現行組織績效區分受訪企業，台鹽近年來績效走弱，

桃勤近年來雖然獲利穩定持平，但以其公用事業的特性，加上之前工會的不滿抗爭，均可視為有較佳的「解凍」條件，可以優先考慮啟動組織變革，相反地，其餘公股企業目前並無較佳的解凍條件。其

次，再根據企業之類型屬性及績效衡量之難易程度加以分類，形成對公股事業進行策略變革之建議。惟本文僅提出初步建議如表2，實際執行與否及執行方式仍應交由其事業主管機關詳細評估後參採。

近年來衰退或停滯的公股企業應首先納入委外經營的目標企業，其中包括近年來受大環境影響而處於低潮的金融業公股企業，包括華南金、兆豐金、彰銀、第一金；華紙、台鹽近年來亦出現績效衰退。然而，這些上市公股企業除規模龐大之外，利害關係人數目眾多，轉投資子公司關係複雜，似乎難以直接委外經營，應以企業中任務單純且可以獨立核算的事業部，優先進行委外經營試點，藉著試點經營的方式累積經驗，可為未來更複雜的委外經營奠定良好的基礎；中華電信近年來績效表現持平，但因其轉投資子公司數目眾多，亦可基於相同的理由首先選擇部分任務單純且績效較差的事業體進行委外試點。

表 1 公股事業的轉投資子公司數目及其近年經營績效表

	事業名稱	持股比率(%)	轉投資公司	近年績效
1	華南金控	1.99 臺銀持股29.36	16	持平，有衰退跡象
2	華擎公司	經濟部 5.27 開發基金 18.95	1	維持穩定狀態
3	兆豐金控	9.88	19	持平，有衰退跡象
4	中華紙漿	9.98	6	衰退
5	彰化銀行	11.91	2	持平，有衰退跡象
6	唐榮公司	13.32	1	成長
7	第一金控	14.91	7	持平，有衰退跡象
8	台北捷運公司	17.14	2	維持穩定狀態
9	台北農產運銷公司	22.76	0	維持穩定狀態
10	中鋼公司	22.94	38	成長
11	中再公司	23.28	0	維持穩定狀態
12	台肥公司	24.07	5	成長
13	台灣企銀	26.96	7	成長
14	台航公司	26.46	2	成長
15	陽明海運	35.83	53	成長
16	關貿網路公司	36.11	1	成長
17	財金公司	37	NA	維持穩定狀態
18	台鹽公司	39.17	1	持平，有衰退跡象
19	中華電信公司	41.37	13	維持穩定狀態
20	合作金庫	42.41	7	成長
21	桃勤公司	45	3	維持穩定狀態

表 2 公股事業進行策略變革之建議

	(委外管理) 類公營事業	公私合營事業	(加強公司治理) 上市公司
(部分委外) 績效較難衡量			華南金、兆豐金、彰銀、第一金、華紙、台鹽、中華電信
(全部委外) 績效較易衡量	關貿網路、財金、桃勤	華擎、農運	

而公股上市企業在母公司主體方面則以加強公司治理機制，可以優先尋找適合的長期合作機構，以漸進的「策略合作」方式，先建立彼此的合作關係，再聘任其專業管理人員來擔任外部董事的方式來加強公司治理機制，並為未來的進一步合作打下良好的基礎。同時，外部新的利害關係人的引入，有助於完善內部公司治理機制。

華擎、農運公司可考慮以現有的公私合營型態為基礎，進一步以契約的方式將目標設定與績效考核的程序標準化。關貿網路、財金、桃勤等公股企業以其任務性質及目標，均可被歸類於類公營企業，同時近年來績效表現持平，因此可

以優先考慮予以委外經營。但對於現任的績優管理者可以鼓勵優先承包，以有效提高現職者對於委外管理合約的接受度。

陸、結論

有效的委外管理合約之目的在於有難以克服的推動阻礙時，政府可用委外管理合約導入外部民間管理活力，設定績效目標以替代市場競爭壓力，並據此能達到接近「市場完全競爭」之下的福祉與效率。雖然理論上或可實現，但在現實上必須從可行性的角度循序漸進，在某些特殊的情況之下，分割委外，現任優先，累積經驗，逐步修正，才可以為更大的委外經營奠定基礎。

參考文獻

- Aharoni, Y. (1996), *The Evolution and Management of State Owned Enterprises*, Cambridge, Mass.: Ballinger.
- Lewin, K. (1951), *Field theory in social science: Selected theoretical papers* (D. Cartwright, Ed.), New York: Harper & Row.
- Hart, O. & Holmstrom, B., (1987), 'Theory of Contracts', in *Advances in Economic Theory, Fifth World Congress*, T. F. Bewley (ed.), Cambridge University Press.
- Wu, H. L. (2006), 'A Policy-fit view on the efficiency effect of privatization', *Journal of Policy Modeling*, 28 (3), pp.281~292.
- Wu, H. L. (2007), 'Exploring the sources of privatization-induced performance changes', *Journal of Organizational Change Management*, 20 (1), pp.44~59.
- 帕克與潘偉華 (民國87年), 「私有化之後的管制: 英國經驗的回顧與檢討」, 公營事業評論, 第4期。
- 俞慧芸 (民國89年), 「國際間推行民營化經驗的回顧」, 公營事業評論, 第7期。
- 何美玥、吳學良 (民國90年), 「政府處理財務艱困公營事業方式之芻議」, 主計月報, 第546期, pp.6~17。
- 吳學良、孫智麗、洪德生、李清松 (民國93年), 「我國公營事業民營化前後績效變化之研究」, 臺灣銀行季刊, 第五十五卷, 第二期, pp.37~64。❖