

公股事業政策任務之研析

依據台灣經濟永續發展會議財政金融組共同意見：「政府持股之事業機構除特定政策任務外，應加強公司治理，公股是否全部釋出宜考量公股經營權之影響及周延之財務評估」。本文爰依據政府行政部門會議討論結果，針對公股事業（含國營事業）政策任務之項目，那些任務應繼續維持，那些任務可以去化，加以彙整研析，讓各界對政府投資或持股事業之政策性任務有更多的了解。

◎ 李清松（行政院經濟建設委員會部門計劃處組長）

壹、前言

95年7月行政院召開台灣經濟永續發展會議（以下簡稱經濟永續會），當時財政金融組有一共同意見：「政府持股之事業機構除特定政策任務外，應加強公司治理，公股是否全部釋出宜考量公股經營權之影響及周延之財務評估」。針對這個建議，行政部門首先必須就何謂「政府持股之事業」及何謂「特定政策任務」加以研析或釐清，

然後才能進一步著手進行公股股權管理有關事宜之研議。本文即針對其中何謂「特定政策任務」及「政府持股之事業」有何「政策性任務」等提出研析之淺見。

依據「經濟會結論具體執行計畫」，行政院將上揭共同意見中有關「政策任務之釐清」一項列為應辦事項，交由行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）辦理。經建會陸續於95年10月至12月及96年6月1日召

開4次行政院公營事業民營化推動委員會（以下簡稱民營化推委會）工作小組會議，就所謂「政策性任務」之項目、內容及可能去化之方向進行討論，包括檢視了經濟部、交通部、財政部、農委會、退輔會及開發基金等政府部門所屬國營事業或所管持股5%以上之民營事業，計73家，以及相關政策性任務共約97項。本文即針對這4次工作小組會議的初步結論予以整理，並提出個人的研析意見

或說明，以讓各界對政府投資或持股事業之政策性任務有更多的了解。惟由於事業的某一項業務是否為「政策性任務」，涉及事業業務執行客觀事實的認定、相關的法規規定及研析過程中人為主觀的認知或判斷，故本文僅為個人看法，尚不宜引伸為政府施政之政策。

貳、「公股事業」與「政策任務」之定義

一、「公股事業」

按「公股事業」或「泛公股事業」一詞，並非法定的名詞，也無一定的標準界定，一般泛指政府投資、擁有股權、派有公股董監事代表，且對公司董事會決策或經營方針能有所掌控或影響之事業。

「公股事業」與「國營事業」或「公營事業」有所不同。「公營事業」指政府投資（含由各級政府及其所屬基金或公營事業投資），投資比率超過50%以上之事業，其中由中央主管

者稱為「國營事業」，由地方主管者稱為「縣營」或「市營」事業。國營事業可能為公司組織或非公司組織，非公司組織型態之國營事業又可分為營利型與作業型（以是否營利為主或為導向區分），如台電、台灣中油、台銀等均為公司組織之國營事業，勞保局與健保局為作業型非公司組織國營事業機構，鐵路管理局則為營利型非公司組織之國營事業機構。

「公股事業」與「政府持股之事業」及「政府投資之事業」亦有所不同。「政府投資之事業」範圍最廣，包括國庫或各級政府直接投資之國、公營事業或民營事業，也包括政府透過其所屬國、公營事業或所轄基金轉投資之公、民營事業，甚至包括政府與民間合夥，非屬公司型態之所有政府有參與投資之事業，但不包括政府資產出租或土地設定地上權且未投資之事業；而「政府持股之事業」則指政府投資且擁有股權或股份之事業，不包括非以

股份方式計算資本額之事業（非公司組織型態之事業）。但無論「政府持股之事業」或「政府投資之事業」並不因政府的投資或持股即成為政府能控制之公司，因此學者專家在討論公股影響力及公股股權管理時，將其中公股持股已具一定比率，擁有董監席次，且具有一定影響力之國、公營事業或民營事業統稱為「公股事業」或「泛公股事業」。其間最大的區別，即在政府是否可以利用其影響力或股權控制，為公司進行有效治理或落實相關政府施政政策。

由於「公股事業」基本上應僅含公司組織型態之事業，且所謂公股具有影響力或控制能力，所需股權比率也不一定，民營化推委會在檢討時，將檢討對象之範圍界定在（1）公司型態之國營事業；（2）政府持股5%以上之民營事業，包括民營化後政府仍持股5%以上與開發基金所投資持股5%以上之事業；（3）非公司型態之國營事

業，包括交通部台灣鐵路管理局（擬公司化）、財政部印刷廠，但未包括各港務局（擬行政法人化）、中央銀行、健保局、勞保局等。為方便探討，本文暫且將這些納入檢討之事業概稱為「公股事業」。

二、「政策性任務」或「政策任務」

所謂「政策性任務」或「政策任務」，並無一定的範圍或法定的定義。從專家學者所引述，或政府部門所討論項目或範圍來看，政策任務概可分為廣義及狹義兩種。廣義的「政策性任務」或「政策任務」，可指舉凡事業為配合政府的法令規定，或依其上級機關的指示，所從事或辦理之事項。這些事項之辦理，非單純從企業營利考量，也不一定不利於企業之經營或發展，但由於具強烈的政府政策意涵，因此均可能被認定為政策任務。

狹義的「政策任務」，則單指事業為配合政策或法令規

定，已偏離企業營業利益考量，並額外負擔一定成本之業務或工作。這些業務或工作造成事業經營成本之增加，且於業務執行中或執行後，無法反映或只能部分反映其所增加之成本，於其銷售的產品或服務工作上；其可能是長期的，亦可能是階段性、臨時性的；可能是源於政府法令規定，屬於制度面的一環，亦可能只是源於上級機關的指示辦理，非制度性的。在狹義的「政策任務」界定下，屬有利基、有對價之交辦性工作，或已由政府相關機關編列預算之代辦性業務，或依相關法令規定屬於事業設立宗旨應辦理之事項（如公用事業之普及服務、個別產業之研發或投資），其成本有一定的反映機制或方式的業務，均非完全是政策任務。

由於「政策性任務」或「政策任務」各有所解，且無一定的標準可以界定，一項業務是否為政策任務容易引起爭議，因此經建會於開會時即以

廣義「政策性任務」的觀點，就主管機關所提事業的各項政策任務一一加以檢視。

參、政策性任務之探討

行政部門為能釐清各事業之政策任務，希望藉由對政策任務內容的了解，探討其性質、重要性、法令依據及初步評估是否可去任務化，以作為政府進一步對於公股事業如何進行法令鬆綁、釋股或繼續持股、如何加強公司治理，以及如何調整政策任務執行方式等之參考，爰依經建會之結論，將各公股事業之政策性任務作以下之區分及檢討。

一、政策性任務之分類

以性質來分，公股事業的政策性任務大致可分為8類：

（一）基礎建設或設施之提供

如水庫淨水廠及自來水管線系統、電廠與輸配電系統、煉油廠與輸油管線系統、天然氣接收站與瓦斯管線系統、電

信固網、銀行、郵局，以及陸海空交通運輸系統等之建置。

(二) 公用事業之普及服務

如水、電、瓦斯、電信及鐵路運輸等公用事業，在其管路或線路所能涵蓋範圍內，提供無差別性的普及服務。

(三) 公用事業或特殊產業之價格穩定及優惠措施

包括水、電、大眾運輸等公用事業，就其所供產品或服務，對一般用戶平價供應，或對特定用戶如軍隊、學校提供價格優惠，以及台糖、中鋼、台灣中油或台肥等事業就所生產砂糖、鋼鐵、油品或肥料，在市場上進行產銷調節，促進價格穩定及提供平價優惠等措施。

(四) 國家重大建設或投資案之配合

包括執行政府重大公共建設、參與投資。例如榮工參與興辦公共工程、中華電信執行數位台灣計畫、中鋼收購台機、陽明投資台航等。

(五) 產業發展政策之配合

包括產業發展之促進與技術或產能之提供。如中鋼、台船、漢翔、華擎等及開發基金所投資之事業，在其產業領域內進行投資，積極提升技術，儲備生產能量，並協助政府完成特定政策目標（如漢翔建造IDF戰機與從事軍機維修）等。

(六) 外交或國防政策之配合

如榮工公司參與協助友邦建設；台灣中油參與友邦建設，與友邦合作進行油氣田探勘；以及陽明海運與台航依據國防動員法令，隨時儲備動員能力等。

(七) 政府財政或金融政策執行之配合

包括配合執行交辦或代辦業務等，如各銀行辦理政策性優惠貸款、台銀辦理軍公教退休金優惠存款與新台幣發行附隨業務，以及中信局^(註)辦理採購與代辦軍公教及勞工保險有關業務等。

(八) 其他重要政策之配合

包括提供土地、管理土地資產或古蹟維護等。例如台

糖、台鐵等配合政策提供土地為公共使用、辦理BOT案，以及對所擁有龐大土地及資產善盡管理責任等。

二、去任務化之檢討

前揭73家，經檢討後，其中46家（含開發基金所投資持股5%以上之事業及多數已民營化之事業）無特殊政策任務，其餘27家計69項政策任務，依其可否去任務化歸為3類，分述如下：

(一) A類：屬於無論政府股權如何變化，無論是否民營化，該項政策任務仍須維持者，計25項（占36%，詳如表1）。

(二) B類：為政策任務可予解除者，計24項（占35%，詳如表2），其任務解除方式又分為：

- 1.可經檢討相關法規予以解除者（B1）7項；
- 2.可於民營化或階段性任務結束後解除者（B2）14項；
- 3.於政府持股比率降至不具

表 1 仍須維持之政策任務 (A類)

事業	項目
台灣電力	1. 普及服務 2. 電價管制
台灣中油	3. 提供天然氣合理供氣價格
台灣糖業	4. 土地資產管理
台灣省自來水	5. 穩定供應民生用水
中國輸出入銀行	6. 辦理輸出融資 7. 辦理輸出保險
中央存款保險	8. 存款人存款保險
財金公司	9. 運用金融機構間跨行網路，配合提供檢、警、調機關偵辦金融不法案件所需之資訊相關作業
台灣鐵路管理局	10. 大眾運輸平價與普及服務 11. 支線及小站經營與虧損負擔 12. 老人殘障票價優待折扣 13. 鐵道設施政策性投資與建設
台灣郵政	14. 提供普遍、平價之郵政（郵遞）服務
中華電信	15. 普及服務
陽明海運	16. 配合國家航運政策 17. 配合國防全民防衛動員 18. 配合政府政策參與港埠重大建設投資 19. 配合外交政策培訓友邦船務人員
台灣航業	20. 負擔離島居民之海運交通 21. 配合國防全民防衛動員
桃園航勤	22. 確保桃園國際機場地勤作業安全及效率
農業金庫	23. 輔導信用部業務發展 24. 辦理農、林、漁、牧業融資及穩定農業金融
台北農產運銷	25. 調節果菜供需，形成合理果菜價格

資料來源：經建會部門計劃處整理（96年7月）。

控制力（影響力）時自然解除者（B3）3項。

（三）C類：屬於有利基或代辦性業務，可繼續由該事業

辦理，或由相關目的政策之主管機關選擇代辦機構者，計20項（占29%，詳表3）。

三、負有政策任務或公用事業推動民營化之可行性

依國際經驗，公用事業並非不能民營化。在臺灣，公用瓦斯（管線瓦斯）業即為民營企業，中華電信亦已民營化。但是否所有公用事業均須民營化，仍應由主管機關審視政策之需要與環境情勢加以檢討，過程中並宜深入考量民營化或釋股後政府對該等事業之監督管理方式，以及相關政策任務需要時如何落實之配套措施。

四、負有政策任務是否應即去任務化

歸納前揭民營化推委會工作小組會議時各事業主管機關之意見，政策性任務其屬於仍須維持者（A類政策任務），應以法制方式課以負擔之責，或促使其成為企業（含公用事業）應負責任之一；其屬於有利基之政策任務或具代辦性質之業務（C類政策任務），由於對事

表 2 可予解除之政策任務 (B類)

事業	項 目		
台灣電力	1.公用路燈用電優惠 2.公用自來水優惠 3.電化鐵路變電站用電優惠 4.汽電共生系統發電優惠收購	B1	
	5.偏遠及離島平價電費及供電 6.學校用電優惠 7.農業用電優惠 8.軍眷用電優惠	B2	
	台灣中油	9.提供合理油品價格 10.海內外探勘任務	B2
	台灣糖業	11.蔗農補貼 12.穩定國內糖價	B2
	台灣省自來水	13.市政、消防、國中小學供水優惠	B1
		14.偏遠及離島地區平價供水	B2
	中國鋼鐵	15.維持國內鋼價穩定及促進中下游鋼鐵業與營建業之營運正常化	B3
	中華引擎	16.引擎技術開發與促進相關產業發展	B3
台灣銀行	17.承辦軍公教退休金優惠貸款	B1	
	18.新臺幣發行隨附業務	B2	
土地銀行	19.吸收長天期存款暨支援有流動性危機之金融機構	B2	
台灣郵政	20.辦理郵政儲金，鼓勵民衆儲蓄並保障郵政儲金匯兌安全	B1	
台灣肥料	21.充分生產農民所需肥料，穩定供需	B3	
榮民工程	22.配合政府經濟建設，承作各項政府之重大公共工程	B2	
	23.援助友邦推動建設工程，為政府拓展實質外交		
	24.參與工業區投資開發及經營大型BOT工程業務，厚植經濟發展基礎		

資料來源：經建會部門計劃處整理 (96年7月)。

業而言不是一種負擔，可由事業繼續辦理，亦可由目的政策或業務之主管機關依自由市場

原則選擇未來的承辦機關。最後，即便是屬於可去任務化之業務 (B類政策任務)，於現階

段是否即應予解除，亦仍有討論空間。主管機關可依主、客觀因素加以衡量，如屬階段性或不必要之政策任務，應加速予以解除。惟當政策任務是屬於政府公共政策之一環時，如軍隊、學校、消防設備、公園路燈等用水或用電之價格優惠，雖屬可去任務化之項目，但是否予以去任務化，尚須徵詢目的政策主管機關及相關需求機關之意見，宜由事業主管機關或目的政策之主管機關會同有關機關研商；其有法律依據者，更須要配合修訂相關法規，並備有完善配套措施後，始可去任務化。

肆、結語

依據「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。」因此，國

表 3 有利基或代辦性業務 (非負擔性政策任務) (C類)

事業	項目
漢翔	1.軍機維修 (有利基業務)
台灣國際船業	2.軍艦維修 (有利基業務)
中華紙漿	3.維持國內用紙穩定供應
台灣銀行	4.信用合作社轉存款 5.外幣收兌業務
中央信託局**	6.採購業務* 7.貿易關稅配額業務* 8.公保業務* 9.軍保業務* 10.替代役男保險業務* 11.勞保業務*
土地銀行	12.辦理公地放領地價之經收*
合作金庫	13.配合政府政策,積極辦理農林漁牧業、合作事業 及中小企業等政策性優惠貸款
財政部印刷廠	14.統一發票之印製與發售 15.印花稅票之印製 16.統一發票偽變造之防止與辨識*
台灣郵政	17.中長期資金提供與運用
中華電信	18.用戶迴路出租 19.執行數位台灣計畫 20.海岸電台業務*

資料來源：經建會部門計劃處整理 (96年7月)。

註：* 為代辦性業務。

** 中央信託局已於96年7月1日併入臺灣銀行。

營事業除政府特別指定外，仍應以營利為導向加強企業化經營方式，以增進國庫收入。

因此，包括公司組織型態之國營事業及已民營化之公股事業，如非政府特別指定之事業，可以不必擔負政府政策任

務；或相反地，經政府指定之事業，即可以不顧盈虧，一味地承接政府所交付的政策任務。誠然此兩種想法皆不正確。

事業之政策任務負擔是政府施政政策落實的一種延伸。國營事業設立有其設立之宗

旨，政府透過國營事業，甚至透過已民營化之公股事業，落實政策確有其必要，但並非可以完全不顧政策成本。對國營事業而言，政策任務之完成與企業盈餘績效之達成，均為其無可避免的事業責任之一，事業或其主管機關必須有能力分別政策任務與企業效率的重要性與優先順序，且在政策任務的成本負擔與企業的營運績效之間，有一合理明確的劃分標準與衡量目標，才能促使政策任務的落實與事業的成長及績效的確保均有所兼顧。

公股事業政策任務的檢討與釐清，並不能立即判斷那些政策任務一定要維持，那些政策任務要立即解除，也無法去推論那些事業可以民營化，那些事業不必民營化。有關政策任務的維持或解除，以及維持方式，仍需主管機關持續加以檢討。

註釋

註：中央信託局已於96年7月1日併入臺灣銀行。❖