

## 國營事業釋股預算執行之探討

截至95年底止中央政府已編列之國營事業釋股預算，累積龐大保留數無法執行，本文爰針對各該國營事業釋股預算編列、立法院審議及民營化推動情形，分析釋股預算執行面臨之困境，並提出未來因應對策，供各界參考。

◎ 黃叔娟 (行政院新聞局會計室主任)

### 壹、前言

截至95年底止中央政府已編列之國營事業釋股預算待執行數計3,574.40億元，包括台灣中油、台電、漢翔、臺銀及菸酒公司等5家國營事業，96年度總預算案編列台電及菸酒公司釋股預算187.97億元，全數遭立法院刪除，民營化基金預算編列土銀及菸酒公司釋股預算50億元，立法院全院聯席會亦決議刪除。由於中央政府近年來編列之釋股預算要獲得立法院通過之難度大幅提高，縱

使立法院審查通過，亦常同時作成須向立法院報告民營化計畫書經同意後始得釋股等決議，致各國營事業在推動民營化過程中，均面臨不同程度之問題亟待克服，本文爰就國營事業釋股預算執行面臨之問題及未來因應對策提出探討，以供各界參考。

### 貳、國營事業釋股預算編列、立法院審議及民營化推動情形

#### 一、台灣中油公司

各年度釋股預算編列及立法院審議情形如下：

- (一) 87年度預算：總預算案編列釋出12.69%股權（16.50億股），立法院審查通過並決議：「87年度中油釋股案需至立法院經濟委員會作專案報告，經同意後始得執行」。
- (二) 88年度預算：總預算案編列釋出18%股權（23.40億股），立法院審查通過並決議：「中油釋股預算暫照列，俟石油業法通過後，並到立法院經濟、預

算委員會專案報告民營化計畫同意後，始得執行」。

(三) 91年度預算：行政院公營事業民營化基金（以下簡稱民營化基金）編列釋出15%股權（19.50億股），已獲立法院審查通過。

(四) 92年度預算：總預算案及民營化基金分別編列釋出15.30%股權（19.90億股）及7.69%股權（10億股），其中總預算案部分，立法院審查通過釋出9.54%股權（12.40億股），並決議：「當中油釋股時，針對中油公司民營化、釋股及員工權益等事宜，應與工會協商。俟與工會協商完成後，將協商結論併入『中油公司民營化計畫書』，送至立法院經濟及能源委員會、預算及決算委員會審議，俟審議通過後，始得進行民營化釋股」；至民營化基金部分，則遭

立法院全數刪除，並決議：「民營化基金在進行中油、台電及漢翔公司釋股時，應先與各該工會進行協商取得協議，並須送民營化計畫書至立法院相關委員會審議通過後，始得進行釋股工作」。

由於「石油管理法」業於90年10月11日經總統公布完成立法程序，經濟部遂於91年9月間修正「中油公司民營化計畫書」函送立法院，惟立法院院會決議退回程序委員會，故經濟部無法至立法院經濟委員會作專案報告。為配合上開立法院決議，資方已積極與工會協商，惟工會除邀請中油經營階層報告民營化工作準備情形外，遲遲不願與公司進行實質協商，其後工會雖同意先就員工權益事項進行團體協約之簽訂與協商，卻亦未進行協商，致該公司民營化時程從90年6月底展延至92年12月底後，又再度延至民營化計畫書獲立法院審

議通過後，再核定民營化時程。

經濟部考量台灣中油公司釋股策略係以國內外策略性投資人為對象，進行股權公開標售，並以一次釋股逾50%完成民營化為目標，且該公司自實施浮動油價機制以後，營收已獲改善，有助於民營化之推動，又未來釋股預算能獲立法院審查通過之難度已大幅提高，故已獲立法院審查通過之釋股預算均辦理保留，累計釋股收入待執行數計1,689.70億元。

## 二、台電公司

各年度釋股預算編列及立法院審議情形如下：

(一) 88年度預算：總預算案編列釋出10%股權（33億股），立法院審查通過並決議：「台電釋股預算暫照列，俟電業法修正通過後，並到立法院經濟、預算委員會專案報告民營化計畫同意後，始得執行」。

(二) 91年度預算：民營化基金編列釋出5%股權（16.50億股），已獲立法院審查通過。

(三) 93年度預算：總預算案及民營化基金分別編列釋出6.06%股權（20億股）及8.94%股權（29.50億股），其中總預算案部分，立法院審查通過並決議：「針對台電公司民營化、釋股作業及員工權益等事宜，台電公司應與工會協商，俟將協商結論併入『台電公司民營化計畫書』中，送至立法院經濟及能源、預算及決算委員會審議，待通過之後，始得進行民營化釋股」；至民營化基金部分，則遭立法院全數刪除。

(四) 94年度預算：中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算案（以下簡稱公共建設特別預算案）編列釋出3.03%股權（10億股），

已獲立法院審查通過。至總預算案及民營化基金分別編列釋出5.15%股權（17億股）及0.41%股權（1.35億股），其中總預算案部分，全數遭立法院刪除；民營化基金部分，雖經立法院審查通過，惟立法院審查當年度附屬單位預算及綜計表時作成通案決議：「中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分中有關釋股部分當年度未及執行，均報經行政院專案核准，有違預算法第72條之規定，因此，其公股未於當年度確實釋股者，不得再行保留」。

(五) 95年度預算：公共建設特別預算案編列釋出3.64%股權（12億股），經立法院審查通過，並決議須俟電業法通過後，始得出售。

(六) 96年度預算：總預算案編

列釋出2.41%股權（7.96億股），遭立法院全數刪除。

行政院原核定該公司民營化時程為90年6月底，嗣經修正為94年12月底，茲以電業法修正草案迄未完成修法程序，致該公司釋股預算尚無法執行。經濟部考量台電公司民營化為政府既定政策，雖電業法修正案尚未完成修法程序，仍須積極推動與工會協商等民營化準備工作，且未來釋股預算能否經立法院審查通過，仍屬未定，爰上開已獲立法院審查通過之釋股預算，除94年度民營化基金部分，因受立法院通案決議之影響，致未辦理保留外，其餘均辦理保留，累計釋股收入待執行數計1,402.86億元。

### 三、漢翔公司

88年下半年及89年度總預算案編列釋出該公司59.83%股權（5.43億股），已獲立法院審

查通過，當年度立法院未作任何有關該公司民營化之決議，其後，立法院於審查該公司90年度附屬單位預算時，決議：

1.經濟部應於漢翔公司民營化前，擬具「航太工業發展條例草案」，送立法院審議。2.漢翔公司釋股計畫應先向立法院科技及資訊、國防、預算及決算、經濟及能源等委員會專案報告並經同意後，始得釋股。3.漢翔公司設置條例修正草案在未完成立法程序前，不得釋股。另於審查92年度民營化基金預算時，亦作成上開台灣中油公司摘錄之決議。

漢翔公司設置條例規定，該公司應於改制後3年半內完成移轉民營（即88年12月底），嗣經修訂該條例將時程展延至92年12月底，惟迄未完成修法程序，經濟部於92年間函請立法院科技及資訊委員會安排漢翔公司民營化專案報告，惟立法院未列入議程，致無法報告。為利該公司民營化之推

動，經濟部已督促該公司進行企業化，落實執行整體經營改善計畫，上開釋股收入預算72.05億元已辦理保留。

### 四、臺灣銀行公司

各年度釋股預算編列及立法院審議情形如下：

- (一) 93年度預算：公共建設特別預算案編列釋出9.92%股權（4.76億股），已獲立法院審查通過。
- (二) 94年度預算：總預算案及民營化基金分別編列釋出7.40%股權（3.55億股）及12.60%股權（6.05億股），其中總預算案部分，經立法院全數刪除；民營化基金部分，立法院審查通過釋出10.26%股權（4.93億股），並作成通案決議在案。
- (三) 95年度預算：總預算案及民營化基金分別編列釋出6.75%股權（3.24億股）及7%股權（3.36億股），

其中總預算案部分，經立法院全數刪除；民營化基金部分，立法院刪減釋股收入尾數2億3,584萬元，經財政部調整釋股單價後，釋股股權及股數未變動。

由於行政院核定該公司民營化時程為97年6月30日，財政部考量其民營化時程已近，目前除按既定計畫執行與中信局合併事宜外，其民營化準備作業已籌劃中，且近年來該部編列之金融業公股釋股預算，立法院均予刪減，為期順利達成該公司民營化目標，已獲審查通過之釋股預算，除94年度民營化基金部分，因受立法院通案決議之影響，致未辦理保留外，其餘均辦理保留，累計釋股收入待執行數計260億元。

### 五、臺灣土地銀行公司

各年度釋股預算編列及立法院審議情形如下：

- (一) 94年度預算：總預算案及

民營化基金分別編列釋出12.97%股權（3.24億股）及11.96%股權（2.99億股），其中總預算案部分，立法院審查通過釋出8.52%股權（2.13億股），並決議：「為避免國營事業股權任意釋出及圖利財團，建請財政部於釋股前應擬具相關釋股計畫，必應於釋股計畫中針對釋股前後市場之影響及釋股對象提出分析報告，並向立法院財政、預算及決算委員會報告相關釋股預算同意後始得動支」；至民營化基金部分，獲立法院審查通過並作成通案決議在案。另重大軍事採購特別預算案編列釋出2.48%股權（0.62億股），惟行政院已於95年10月間撤回。

（二）95年度預算：總預算案編列釋出11.27%股權（2.82億股），經立法院全數刪

除。

（三）96年度預算：民營化基金編列釋出2.81%股權（0.70億股），目前立法院全院聯席會決議刪除。

行政院核定該公司民營化時程為95年12月底，惟該公司工會對民營化仍有歧見，公司與其溝通未果，上開94年度預算已獲立法院審議通過部分，因總決算經以融資調度財源彌平後收支可維持平衡，民營化基金則受立法院通案決議之影響，致未辦理保留，截至95年度止，尚無釋股收入待執行數。

## 六、臺灣菸酒公司

各年度釋股預算編列及立法院審議情形如下：

（一）93年度預算：民營化基金編列釋出該公司51%股權（17.85億股），因工會堅持反對民營化，致釋股預算全數遭立法院刪除。

（二）94年度預算：總預算案及

民營化基金分別編列釋出50.42%股權（17.65億股）及0.58%股權（0.20億股），其中總預算案部分，立法院審查通過釋出30%股權（10.50億股），並作成上開臺灣土地銀行公司摘錄之決議；至民營化基金部分，獲立法院審查通過並作成通案決議在案。

（三）95年度預算：總預算案編列釋出21%股權（7.35億股），立法院審查通過並決議：「出售中央政府持有臺灣菸酒公司股票149億7,930萬元，全數凍結，俟財政部向立法院財政、預算及決算委員會聯席會報告經同意後，始得出售」。

（四）96年度預算：總預算案及民營化基金分別編列釋出8.05%股權（2.81億股）及3.48%股權（1.22億股），其中總預算部分全



數遭立法院刪除，民營化基金部分立法院全院聯席會亦決議刪除。

行政院原核定該公司民營化時程為93年7月底，目前預計展延至98年12月底，由於影響其釋股預算執行之工會三大訴求，其中職工福利金提撥問題業已解決，臨時職員納編問題亦已大部分滿足員工訴求，團體協約僅餘1條未達成共識，為避免影響該公司民營化政策之推動，上開已獲立法院審查通過之釋股預算，其中94年度部分，因總決算經以融資調度財源彌平後收支可維持平衡，民營化基金則受立法院通案決議之影響，致未辦理保留外，95年度釋股收入預算149.79億元已辦理保留。

### 參、國營事業釋股預算執行面臨之困境

#### 一、員工阻撓民營化之推動

員工對國營事業民營化後工作權保障及勞動條件是否改變等問題，心存疑慮，故遲遲不願與資方進行協商，或對員工權益事項不斷提出新的要求，拖延協商進度，甚至透過立法院於審查預算時作成決議，阻撓民營化之推動。

#### 二、受立法院審查預算所作決議之影響

預算法第52條第1項規定，法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律所不許者，不在此限。另公營事業移轉民營條例第13條規定，公營事業移轉民營時，因配合經濟政策需要及市場狀況，必要時，事業主管機關得報經行政院核准，不受預算法第25條等規定之限制，其收支淨額得併當年度決算辦理或補辦預算。

立法院審查釋股預算所作決議，甚或未編列釋股預算之年度亦作相關決議，其是否為預算法第52條所稱法定預算之

「附加條件」或「期限」，頗值研酌，甚至引發是否有侵害行政權之探討，惟為維持行政及立法兩院和諧，各事業主管機關均予以尊重，致釋股預算執行受阻。

#### 三、經營不善缺乏投資誘因

經營不善之公司如漢翔，缺乏競爭力，加上產業前景不樂觀，於洽尋策略性投資人過程中，投資人對我國航太產業機制之建立等，存有疑慮，復適逢美國911事件，其後續營運計畫恐存有變數，亦使投資人猶疑不前，致民營化方案數度修正，至今仍無法順利移轉民營。

### 肆、未來因應對策

#### 一、加強員工溝通

在國營事業推動民營化之過程中，員工及工會難免會感到不安、恐懼、猜疑及消極，尤其對工作權保障及勞動條件

改變最感不安，主管機關及公司應體認唯有獲得全體員工之支持，民營化工作方能順利推動，故在推動民營化過程中，應使員工充分瞭解民營化之內容及進度，並就公司未來發展方向、組織結構及人力資源規劃等明確告知全體員工，且儘量與工會簽訂團體協約，以化解員工對未來不確定性之憂慮。

## 二、爭取立法院支持

上開各國營事業釋股預算不論遭立法院刪除，或縱使獲得立法院審查通過，惟仍作成須向立法院報告民營化計畫書經同意後始得釋股等決議，雖然主要係工會運作之結果，惟近年來立法院迭有質疑民營化等於財團化，為化解立法院之疑慮，應積極與立法院溝通，爭取支持。

## 三、推動國營事業企業化經營

國營事業移轉民營為政府既定政策，在尚未移轉民營之前，必須本企業化經營，提升經營績效，健全事業經營體質，以利民營化之推動。行政院主計處為提升各事業經營績效，積極推動各事業實施責任中心制度，作為各事業內部管理考核之重要工具；另在預算編審方面，為增加國營事業預算之自主性，向按各事業性質、經營體質及內、外在經營環境等因素，訂定合理盈餘及繳庫目標，並減少管制性項目之審查；在預算執行方面，亦秉持事業自主管理原則，擴大授權及簡化作業程序，以增進其預算執行效率。其次，在人力進用管制方面，行政院訂頒「國營事業員額合理化管理作業規定」已大幅鬆綁，授權事業單位在用人費控管、提高生產力及不減少盈餘、繳庫等前提下核定進用人數。未來仍須持續檢討相關法規鬆綁，以提升國營事業管理功能。

## 伍、結語

中央政府已編列之國營事業釋股預算無法執行，主要係員工阻撓民營化之推動所致，惟員工應體認國營事業若不民營化，要法規完全鬆綁，不受政治干預，幾乎不可能，唯有民營化，方能真正達到企業化經營之目標，也唯有民營化，才能澈底改善國營事業之根本結構問題，提升企業競爭力，使企業得以永續經營，唯有如此，員工權益也才能獲得保障。吾人深深期待目前停滯不前的民營化推動工作，能在各方共同努力下，往前邁進，創造政府、事業及員工三贏之局面。

## 參考文獻

1. 經濟部所屬事業民營化，經濟部國營事業委員會95年12月編印。
2. 行政院編各年度中央政府總預算案、中央政府擴大公共建設投資計畫特別預算案、中央政府總預算案附屬單位預算及綜計表營業及非營業部分，以及立法院審查總報告（修正本）。❖