

收文編號：1050003544

議案編號：1050519071000600

立法院議案關係文書 (中華民國41年9月起編號)  
中華民國105年5月25日印發

院總第 887 號 政府提案第 15350 號之 1172

案由：經濟部函，為 105 年度中央政府總預算決議，檢送該部推動所屬公營事業監理情形及成效書面報告，請查照案。

經濟部函

受文者：立法院

發文日期：中華民國 105 年 05 月 13 日

發文字號：經營字第 10502605990 號

速別：最速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：如文

主旨：有關大院第 8 屆第 8 會期第 14 次會議通過 105 年度中央政府總預算案審查總報告，針對本部主管歲出部分，決議要求本部交由內外部專家對所屬公營事業監理問題通盤檢討，向大院經濟委員會提出書面報告一案，本部業已備妥報告如附件，請察照。

說明：

- 一、依據大院 104 年 12 月 18 日第 8 屆第 8 會期第 14 次會議通過之「中華民國 105 年度中央政府總預算案審查總報告（修正本）」辦理。
- 二、決議全文如下：「為提升企業管理的透明度和法律執行的公平性，公營事業之經營與行政監理本應予以分離。矧我國積極尋求參與雙邊、複邊或多邊國際經貿體系，而推動所謂『第二代自由貿易協定』（FTA2.0）之先進經濟體，近年逐步將公營事業（特別是公營公用事業）之管理納入協商議程，故從經濟法規革新角度，我國亦有必要就此預為準備。爰要求經濟部交由內外部專家對所屬公營事業監理問題通盤檢討，於 6 個月內向立法院經濟委員會提出書面報告」。
- 三、檢附「經濟部推動所屬事業監理情形及成效報告」。

立法院第 9 屆第 1 會期第 15 次會議議案關係文書

正本：立法院

副本：立法院經濟委員會、經濟部會計處、經濟部國會聯絡組〔均含附件〕

部 長 鄧 振 中

## 經濟部推動所屬事業監理情形及成效報告

### 壹、案由

依據大院 104 年 12 月 18 日第 8 屆第 8 會期第 14 次會議通過之「中華民國 105 年度中央政府總預算案審查總報告（修正本）」，關於經濟部及所屬單位預算歲出部分，對經濟部主管（第 13 款）通過之第(十七)項決議：「為提升企業管理的透明度和法律執行的公平性，公營事業之經營與行政監理本應予以分離。矧我國積極尋求參與雙邊、複邊或多邊國際經貿體系，而推動所謂『第二代自由貿易協定』（FTA2.0）之先進經濟體，近年逐步將公營事業（特別是公營公用事業）之管理納入協商議程，故從經濟法規革新角度，我國亦有必要就此預為準備。爰要求經濟部交由內外部專家對所屬公營事業監理問題通盤檢討，於 6 個月內向立法院經濟委員會提出書面報告。」本部遵照決議，委託內外部公正單位對所屬國營事業監理問題通盤檢討，並提出「經濟部推動所屬事業監理情形及成效報告」書面報告。

### 貳、經濟部所屬事業推動公司治理之必要性

經濟部所屬國營事業目前計有 4 家，分別為台電公司、中油公司、台糖公司及台水公司，業務範圍涵蓋公用事業、能源事業、一般商流及物流業務，各事業不僅業務特性不同，涵蓋範圍亦相當廣泛。

國營事業雖為營利事業，但其經營所涉及之層面，相對於私人企業更加複雜，主因來自於治理架構和經營目標的不同，致使其肩負的經營目標並非單純的獲利，還需為全體國民生活負責；其次，各事業的大股東是政府，所涉及之利害關係人層面多元且廣，包括和主管單位、立法單位、審計單位的互動，均與一般私人企業不同。

目前國營事業在應遵循法規眾多之體制下，為保有公司經營彈性及讓董事會能確實負起釐訂經營政策、監督執行及經營成敗之責，舉凡各法規有授權規定者，經濟部均秉最大授權幅度授予公司董事會決策權。然分權管理應佐以健全的監督機制為配套，以確保公司經理部門符合法規執行業務、符合股東利益為決策前提，有效達成既定經營目標。故如何促使公司之經營管理階層能確實有效率經營公司業務，並對股東負責，實為經濟部督促所屬國營事業推動公司治理之重要課題。

### 參、經濟部所屬事業遵循之相關法令與監督

#### (一)適用民營企業之相關法令

目前經濟部所屬國營事業係屬公司組織為私法人，與民營企業一樣，須適用民營企業同須遵守之一般法令，如公司法及公司治理相關法規，包括：「上市上櫃公司治理實務守則」、「公開發行公司建立內部控制制度處理準則」、「公開發行公司獨立董事設置及應遵循事項辦法」、「上市上櫃公司企業社會責任實務守則」等。

(二)行政部門與審計單位之監督

國營事業亦屬政府體系之一環，除遵循「國營事業管理法」之規範外，尚須受行政機關之規範，一體適用政府之相關法令，甚且須配合政府執行特定政策任務，如：行政院所屬單位國家發展委員會、主計總處、人事行政總處等可透過行政命令影響事業之經營，或交付政策任務，在事業內部之主計、人事、政風等亦受一條鞭制度影響；另國營事業尚須受立法院、監察院及審計部門之監督審核。

(三)主管機關之監督

經濟部為加強監督所屬事業公司治理，已訂定「經濟部所屬事業機構內部檢核實施要點」、「經濟部加強所屬事業董事會及監察人功能實施要點」、「經濟部所屬事業實施獨立董事制度作業要點」、「經濟部及所屬機關事業機構遴派公民營事業與財團法人董監事及其他重要職務管理要點」、「經濟部所屬員工廉政倫理規範」等相關規定。

(四)國營事業自訂之規章

各國營事業為落實公司治理，各自訂定之相關規定，包括：「公司章程」、「公司治理守則」、「內部控制制度」、「股東會議事規則」、「董事會議事規則」、「獨立董事行使職權要點」、「董事及監察人選任辦法」、「董事會暨經理人權責劃分表」、「重要資訊通報董事作業要點」、「監察人職權範疇規則」、「審計委員會組織規程」、「人員道德規範及行為準則」、「企業社會責任實務守則」等，作為遵循之依據。

肆、經濟部所屬事業股權結構及董事、監察人任用情形

經濟部所屬國營事業多為 100% 或接近 100% 政府持股，對董監事之遴選皆依據「行政院所屬國營事業機構負責人經理人董監事遴聘要點」、「經濟部及所屬機關事業機構遴派公民營事業與財團法人董監事及其他重要職務管理要點」及公司法有關規定辦理，以慎選董、監事代表經濟部執行股東權益。

經濟部為充分發揮經營及監督功能，對於代表官股之董事或監察人，各事業均有推薦獨立性極高之專家、學者擔任。各事業政府持股比例、董事及監察人結構分析如表一、表二所示。

表一、經濟部所屬國營事業董事結構分析

公司	政府持股比例(%)	董事				合計
		學者專家	政府機關代表	勞工董事	民股代表	
台電	96.93	9	3	3	0	15
中油	100.0	5	5	3	0	13
台糖	96.51	3	8	3	1	15
台水	100.0	3	9	3	0	15
合計		20	25	12	1	58

註：本表數據係 105 年 4 月底止資料

表二、經濟部所屬國營事業監察人結構分析

公司	政府持股比例(%)	監察人			合計
		學者專家	政府機關代表	民股代表	
台電	96.93	0	0	0	0
中油	100.0	0	2	0	2
台糖	96.51	0	0	0	0
台水	100.0	0	5	0	5
合計		0	7	0	8

註：1.本表數據係 105 年 4 月底止資料

2.台電及台糖已依金管會規定設立審計委員會，故未設監察人。

#### 伍、經濟部推動所屬事業監理之成效

經濟部為加強推動所屬國營事業之監理，提高各事業對推動公司治理之重視，除將「公司治理」納入所屬事業之年度工作考成評估指標外，自 98 年度起每年均委託外部公正單位對各事業之公司治理執行成效進行評鑑，以深入瞭解及監督各事業公司治理運作之實際狀況，並督促各事業針對評鑑報告所提建議事項進行檢討改進。

以 104 年度委託社團法人中華公司治理協會辦理評鑑為例，該協會根據經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）之「國營事業公司治理指

導原則」，以其所制定之「確保一個有效的法律與管制架構規範國營事業」、「政府作為所有人角色」、「平等對待所有股東」、「與利害關係人的關係」、「透明度與揭露」、「國營事業董事會的責任」、「管理階層的紀律與溝通」等7大構面進行評鑑，謹依其評鑑結果，將經濟部所屬事業公司治理之具體執行成效分述如下：

一、「確保一個有效的法律與管制架構規範國營事業」構面

在確保國營事業與私人企業在市場上，有一個公平競爭的環境，避免扭曲市場公平競爭方面，各事業達成下列情形：

- (一)定期檢視有礙事業發展之不合理制度或法規，以求於公平競爭的環境中永續經營。
- (二)訂定全公司及各子公司適用之道德規範公布週知並定期檢視。
- (三)執行政府指示公共政策時，所增加之相關成本，或減少之營業收入，對外公布或公告。

二、「政府作為所有人（股東）角色」構面

在建立一套清楚而一致的所有權政策，確保國營事業以透明與負責任的方式落實公司治理方面，各事業達成下列情形：

- (一)於相關規定中明訂董事會整體成員應具備之能力，將獨立董事所須具備之專業資格予以訂入，以供經濟部指派董監事時參考。
- (二)無論董事或管理階層人員皆未兼任其他國營事業或國營金融機構之董事及監察人等相關職務。
- (三)進行相關決策時，皆有適當之評估過程及人員參與，例如依權責劃分規定，經理部門必須提報投資計畫可行性研究報告，先經董事會審議小組審查並作成審議結論後，再提報董事會決定並報經濟部（或轉行政院）核定。

三、「平等對待所有股東」構面

在平等對待所有股東，確保所有股東有平等機會取得公司的訊息方面，各事業達成下列情形：

- (一)依照公司法及相關法令規定召集股東會，制定議事規則及記載股東會議事錄。對於應經由股東會決議之事項，皆按議事規則確實執行，並給予股東適當、充分發問或提案之機會，保護股東基本權利和決策參與權。
- (二)妥善保存至少五年股東會議事錄，並於公司網站揭露最近一個年度的股東會議事錄資料。
- (三)各公司（含公司網站）設有專責人員處理股東建議、疑義及糾紛事項，對於股東建議與詢問事項皆能適時回應且留下適當之書面紀錄。

(四)各公司均在年報中記載或在股東大會中報告，獨立董事及監察人監督公司各項營運計劃執行之運作狀況，以及獨立董事及監察人監督公司財務報表之表達。

(五)每月召開之董事會均依相關法令之規定，在會議七日前通知所有董事及監察人，並將會議資料送交。

#### 四、「與利害關係人的關係」構面

在充分體認對利害關係人的責任，並報告其與利害關係人之關係方面，各事業達成下列情形：

(一)依相關法令規定辦理取得或處分資產、從事衍生性商品交易、資金貸與他人、為他人背書或提供保證等行為，其相關作業程序辦法之訂定及修改，均經董事會決議通過並提報股東會討論通過。

(二)針對主要客戶、供應商及往來銀行進行風險評估，並明文規範各項作法，實施必要之控管機制，以有效控管整個事業的信用風險。

(三)與關係人及具控制力轉投資事業間有重要交易或簽訂契約等事項時，經適當核准並且符合一般商業常規。

(四)依規定公布重大訊息，於公司網頁建置企業社會責任專區並完整揭露相關資訊，104年度未曾因違反資訊公開相關規定或其他事件而遭受懲處。每年依據國際標準編製永續發展報告書，並在公司網站上公布，永續報告書並經獨立第三方確信。

(五)設有專責部門負責公共關係，設置專人負責對外訊息公布，並蒐集新聞媒體及社會輿論對公司之報導向董事長及高階管理者報告，以妥善處理公共關係。

(六)建立員工、股東及利害關係人向主管機關或監察人之溝通管道，並建置企業社會責任政策或制度，定期向董事會呈報。

(七)公司對產品與服務提供透明且有效之消費者申訴程序，公平、即時處理消費者之申訴，並遵守相關法規確實尊重消費者之隱私權，保護消費者提供之個人資料。

#### 五、「透明度與揭露」構面

在國營事業遵守高標準資訊透明度方面，各事業達成下列情形：

(一)於網站設置公司治理專區，詳列公司治理相關法規、財務報告、董事會議事錄、股東會資訊等資料，以便於股東及利害關係人查詢。

(二)依循主管機關對公開發行公司之規範，於規定期限內申報並公告經會計師查核後之半年度及年度財務報告，並上傳公告。此外，也揭露非財務方面的資訊（例如環保節能減碳議題、董監改選資訊等）。

(三)由權責單位負責對外發布新聞，並控管對外發布資訊及報告之品質。

(四)公司內控能有效設計與執行，並可合理確保達成營運之效率與效果、以及法令遵循之目標。

(五)公司有轉投資事業，若公司經理人兼任轉投資事業之經理人，該兼任情形於年報中有適當揭露。

#### 六、「國營事業董事會的責任」構面

在董事會擁有必要之職權、能力及客觀性，以執行其策略指導與監督經理人之功能方面，各事業達成下列情形：

(一)董事會內設有功能委員會，針對董事會提案於董事會會前先行審議，並提供審議意見供董事會決策參考，以協助董事會執行其功能，其成員為所有董事（包含獨立董事），監察人並得列席。

(二)設置獨立董事、常務董事及勞工董事，充分提供行使職權之相關資源並參與決策表示意見，若有反對意見或保留意見皆載明於董事會議事錄。

(三)設置勞工董事得以充分行使其職權之機制，並有效運作，勞工董事均能站在公司整體立場積極履行其董事職責。

(四)獨立董事、監察人及董事會每年評估聘任會計師之獨立性及適任性。

(五)獨立董事積極參與並督導公司各項營運計劃之執行及財務報表之表達，並依據充分且適切的證據來判定公司內控聲明書所揭露之內容的適當性。

(六)獨立董事與監察人確實督導管理階層對重大內控缺失進行改善及追蹤。

(七)全體董事、監察人皆參加涵蓋公司治理主題相關之財務、業務、商務、會計或法律等進修課程。

#### 七、「管理階層的紀律與溝通」構面

在高階管理者的績效評估及完備的內部控制制度方面，各事業達成下列情形：

(一)董事會設有評估高階經理人績效之制度，並確實執行。公司並定期於董事會檢討高階經理人績效評估與薪資報酬之政策、制度、標準與結構。

(二)公司與具控制力轉投資事業間為降低整體風險，建置集團內關係企業之風險管理制度。

(三)建立向董事會、獨立董事、監察人報告重要資訊之程序，包括報告期限、應報告之資訊種類、報告方式等。

(四)內部控制制度均包含適用國際會計準則（IFRS）之管理、會計專業判斷程序、會計政策與估計變動之流程。

(五)重大會計政策或會計估計變動將尊重監察人意見，並按規定提報董事會及股東會。



陸、結語

基於經濟部所屬國營事業均為公司組織之企業體，須自負盈虧，為期該等事業能因應競爭劇烈之經營環境，有效提升公司營運效果及效率，經濟部向以「公司應是一個自主經營個體，董事會應負起公司經營決策及監督經理部門之責」為理念督導各事業。

經濟部所屬各事業之成立背景或特性雖不相同，經濟部皆努力推動各項制度，以配合政府政策逐步落實公司治理之精神。例如推薦獨立性極高之專家、學者擔任董事或監察人，並建立獨立董事制度；每年辦理內部檢核作業，以落實公司治理之「督促管理階層負責執行董事會之決策，遵循法令並健全內部控制制度與內部管理」精神等。

「公司治理」不僅可以強化企業競爭力，亦可保障且有助於提升整體產業環境。經濟部未來將會繼續監督各事業公司治理之運作，朝向改善公司體質、健全公司治理制度，循序漸進推動公司治理精神，並配合加強宣導，期各事業共同建構完善的公司治理制度。

立法院第 9 屆第 1 會期第 15 次會議議案關係文書