



國營事業之績效評估—資訊

監察院於調查國營事業員工之績效獎金時，涉及機關績效評估。主管機關評估機關績效，考量層面本應包括民間企業管理的所有 6 管，包括資管，但監察院卻發現其未受重視。資訊為決策之基礎，屬內部控制組成要素之一，被忽視至此，決策品質堪慮，亟應改善。

馬秀如、吳德良（國立政治大學會計學系專任教授、監察院監察調查處調查官）

壹、前言

所謂國營事業，依國營事業管理法第 3 條¹之定義，係指政府自己單獨或與人民聯合出資、經營之事業，至其設立之依據，得有事業組織特別法及公司法，依公司法設立者，政府之出資須超過 50%，依事業組織特別法設立者，不問政府出資比例，均為國營事業。102 年有國營事業（不含子公

司）17 家²，其設立目的，除發展國家資本、促進經濟建設外，還有便利人民生活。這 17 家事業之營業項目多元，人民食衣住行、收付現金等活動無一不受其影響，而企業營運目的之達成，部分靠內部控制之推行。內部控制有營運、財務報導及法令遵循等目的，營運目的即在追求企業之營運既有效率又有效果。營運能否達成，部分有賴員工之作爲，惟其員

工之薪酬，不論經營成效如何，均享一定保障，常引輿論訾議，成爲經營之風險，監察院即因其員工績效獎金之合理性而立案調查³。該調查發現國營事業之績效評估存有許多問題。

目前，政府依美國 COSO 委員會（The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission）所提之理論架構推動內部控制，將內部控制分爲 5 個組成要素。本文即在指

出國營事業之績效評估與內部控制組成要素有關，尤其著重資訊與溝通這個組成要素。

貳、過去制度

國營事業員工過去最高可得考核獎金 2.0 個月、績效獎金 2.6 個月，合計 4.6 個月。其中考核獎金與工作考成制度有關，該制度自 48 年建置，迄今逾 50 年。年度開始前，主管機關研訂實施要點，作為評核之標準；年度結束後，國營事業自評本身績效，送主管機關初核，再送行政院複核，最後呈報總統。至於績效獎金，立法院在 102 年 1 月決議：事業機構應訂定計算績效及核發績效獎金之合理標準。三個月後，行政院提出核算經營績效獎金之新制，將過去齊頭的發放方式改為基於實際與預算盈餘（法定盈餘）之比較，將最高 4.6 個月之獎金降為 4.4 個月，並確立下列原則：有盈餘，始依員工貢獻度發放、將國營事業區分為競爭型及非競爭型

兩類，依事業型態設計差異化獎酬結構、研修差異化且細緻化的系列規定、確立認列政策影響因素之原則⁴，以及於核發 101 年度獎金時即適用。

參、制度之檢討

「國營事業工作考成辦法」第 3 條規定，國營事業之工作考成，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之性質選定七個考成事項，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，以及其他。然而，如何納入國家政策之達成，各國營事業自行其是，有全不依上述考成事項而自行訂定者，有列入業務經營者，亦有列入其他項者。

現行制度下，計算經營績效獎金的唯一標準，係立法院通過之預算盈餘（法定盈餘）。實際盈餘與之比較：若未達法定盈餘，則經營績效獎金少於 1.2 個月，若達成或超過，則獎

金上升。此種設計看似合理，惟國營事業編列預算時刻意保守低估盈餘之誘因卻遽增，且亦增加其於年底結帳前啓動盈餘管理行為：為求本年度達成盈餘目標，不惜犧牲以後年度之盈餘，如殺雞取卵一般。

各國營事業可提出其盈餘受政策性因素之影響，經主管機關審核後，決定該事業績效獎金之核發金額。然各國營事業實務上提報之政策性因素項目紊亂不一，或不完整，或方向上偏向於可發放獎金；各主管機關於不同年度之審核標準也未見一致，致結果難以服眾。

肆、評論

國營事業之績效評估影響其員工可領取之經營績效獎金，屢遭社會質疑，打擊政府威信，傷及員工士氣。行政院 102 年 4 月所提檢討方案，納入視法定盈餘之達成狀況而彈性核發獎金之機制，激勵員工創造盈餘之努力，已朝正確方

專題

向邁進，惟未著重內部控制之組成要素，尤未重視資訊之取得與使用，難稱完美。

內部控制有風險評估、控制作業、資訊與溝通等組成要素，但國營金融事業未將作業風險納為考成項目，風險評估組成要素明顯未周；再如，以工作考成辦法所選定之考成事項，與企業管理之基本內容相較，亦見未周。企業管理可分生產、行銷、人事、研發，以及財務等的 5 管，或增加資訊管理的 6 管。前述 6 管中的行銷管理與國營事業 7 個工作考成事項中的業務經營有關，研發管理與企劃管理（包括研究發展）有關，但缺資訊管理，竟無一家國營事業明示其重視資訊之取得與運用！國營事業忽略資訊管理，考成項目未列入資訊之運用，實有不宜。蓋若未產生可靠資訊，並傳遞到行為人手中，則行為人之決策品質堪慮，執行亦恐不力。故本文特予指出，並甚感遺憾，應速求改善。

註釋

1. 97.1.9 修正國營事業管理法第 3 條時，增加第 3 項，要求政府資本雖未超過 50%，但由政府指派公股代表擔任董事長或總經理者，立法院得要求該公司董事長或總經理至立法院報告股東大會通過之預算及營運狀況，並備詢，使國家經營之公司包括政府指派公股代表擔任董事長或總經理之公司，惟本文不討論國營事業之定義，以前開條文之定義為準。
2. 17 家國營事業，包括：中央銀行、勞工保險局、漢翔航空工業股份有限公司、臺灣金融控股股份有限公司、臺灣土地銀行股份有限公司、中國輸出入銀行、臺灣菸酒股份有限公司、財政部印刷廠、台灣電力股份有限公司、台灣中油股份有限公司、台灣糖業股份有限公司、台灣自來水股份有限公司、中華郵政股份有限公司、交通部臺灣鐵路管理局、臺灣港務股份有限公司、桃園國際機場股份有限公司、中央存款保險股份有限公司。
3. 監察院調查國營事業員工績效獎

金案時，共同調查者，計有：楊美鈴、錢林慧君、劉玉山、程仁宏及馬秀如等 5 位委員；協助調查人員有：黃宜璋及吳德良。

4. 主管機關核列政策性因素及其影響金額，須遵循事先、報准、正負表列及預算數扣除等原則，即宣布政策及編製年度預算時，要事先估計政策因素之影響金額，經上級機關核准；政策之影響，不論有利及不利，都應提列，以資衡平。

參考文獻

1. 行政院網站，<http://www.ey.gov.tw/>。
2. 監察院網站，<http://www.cy.gov.tw/>。
3. 國家發展委員會網站，<http://www.ndc.gov.tw/>。
4. 行政院主計總處網站，<http://www.dgbas.gov.tw/>。❖