

## 《報告》

## 公營金融機構與公股之管理

◎陳冲

主持人、各位與談人、各位女士先生，非常謝謝余董事長的邀約請我來報告這個題目。因為我曾經在公營機構服務過，現在也是公股管理的對象。想起十六年前（民國七十九年），我曾經在財稅研究發表過一篇文章，是公營事業民營化的形式，那時候正值政府要修正公營事業移轉民營條例，那條法令從立法一直到民國七十九年時幾乎等於沒有用過。

當時我的文章中最後一句話大概的意思是說，我們的這條法律不應該還在想ownership的民營化而應該是management的民營化。因為最終還是希望用一些方式把公股賣出轉為民營，但為何不同時想一想，在沒有完成這件事情以前，是否也可以做一些management的民營化。不過這樣的想法在當時太顛覆了，沒有人可以接受，所以台灣到目前的公營事業移轉民營條例談的還是ownership的民營化而非談的是management的民營化。我目前還是在目前

公股有最適干預的情況之下來談公營金融機構以及公股的管理。

公營金融機構其實一直沒有很明確的定義，目前有幾條法律，精神都差不多，但是內容都不太一樣，包括國營事業管理法第三條以及公營事業移轉民營條例第三條，可以看得出來其文字不盡相同，因為立法的背景、時間不太一樣。公營金融機構受到一些限制。就預算法而言，所有的預算都要在會計年度開始前四個月送到立法院，在這中間，行政院要審查以前會要求財政部早點提出來，財政部又會要求公營銀行早點提出來，所以等到公營銀行在擬下一年度的預算時，實際上距離下一會計年度開始前，前置作業時間是十個月。而立法院在最近幾年來，實在無法在會計年度開始前將事業機構預算審查完畢，一定都會拖到第二年度開始，所以通常一個公營銀行在擬定預算時，真正要執行的話大概絕對會超過一年的時間，所以這部分有其效率上的問題。

審計法七十八條規定公營銀行會有一些財務賠償責任等等，但有趣的是，審計法五十一條規定公有營業及事業之盈虧，以審計機關審定數為準。早期很多公營銀行上市股東會，我就聽到很多小股東在問，到底適用的標準是用公司法的二三〇、二三一條還是審計法五十一條？因為本來按照公司法的概念，一家公司的盈虧是完全以股東會決議為準，那為什麼又要說以審計機關審定數為準？審計法能否成為公司法的特別法？我想這是一個可

以再討論的問題，但是引起的糾紛很多，甚至會計師會有很大的挫折感，因為他們依照一般公認會計原則所簽認的東西，如果審計機關和我的看法不一時，還是會依審計機關審定數為準，不免讓股東會和會計師都會有些許挫折感。

### 公營事業的選擇問題：企業化？民營化？自由化？

民營化的法律環境。公營事業移轉民營條例之立法、修法背景是：一九五三年一月，訂定「公營事業移轉民營條例」，以因應耕者有其田政策實施後，公營企業移轉民營的需求。一九九一年六月，為因應日益興盛之國營事業民營化風潮，對此條例進行大幅修正。一九九二年二月，公布「公營事業移轉民營條例施行細則」，積極推動公營事業民營化。

Management的民營化應該要同時，因為可以想像的到ownership的民營化不會那麼快。民國七十八年，台灣省省議會曾經通過一個決議，省政府所屬的銀行，其官方持股不能低於百分之五十一。依當時的環境，要ownership的民營化的可能性極低。那個決議一直到民國八十六年才取消掉。

企業化的法律環境的建立，在一九九四年八月，憲法增修條文第九條第三項，「國家

對於公營金融機構之管理，應本企业化經營之原則；其管理、人事、預算、決算及審計，得以法律為特別之規定。」（二〇〇五年六月，修正後，列於第十條第四項）這條法律其實是很多金融先進及民意代表共同的努力促成的。而早在憲法增修條文以前，就有立委（彭百顯、陳水扁等四十八人）提案過。一九九一年七月，「公營銀行法草案」的內容是：為因應公營銀行因受人事、預算、決算、審計、組織等法令束縛，及民營銀行之核准設立，擬訂定一特別法，期能排除公營銀行之不當干預，本所有權與經營權分離之原則，提供公平競爭環境，以達經營企業化、改善金融服務品質、及促進整體經濟發展之目標。

一九九四年憲法增修條文以後，行政體系（由當時的行政院長連戰先生所提出）也開始動作。一九九七年九月：「公營金融機構管理條例草案」根據一九九四年八月憲法增修條文第九條第三項之意旨，並針對公營金融機構之營運特性與需求，擬具該條例草案。然這個案子也是一直付委審查，但是一直沒有離開財委會，也是沒有結論。公營事業移轉民營條例是在一九五三年就指定了，但是之後一直沒有任何一家銀行利用這個條例去民營化。ICBC在一九七一年民營化，不過當初其民營化是處於很特殊的時空背景，而且適用的法令是中國國際商業銀行條例。其條例第一條指出：中國國際商業銀行為民營。嚴格來講，從一九五三年一直到一九九八年中間，沒有任何一家銀行是引用公營事業移轉民營條

例來民營化的。而為何在一九九八年開始有很多家銀行的民營化都集中在一月？因為在一九九七年時，省議會因凍省以及新銀行壓力的關係，通過一個決議，推翻民國七十八年省屬公業銀行不能夠持股低於百分之五十一的決議，將其廢止了。廢止以後的幾個月時間，彰銀、一銀、華南、台企、台灣人壽、台灣產物都在那個時候很快地民營化。一直到一九九八、一九九九年那一波風波之後，也一直都沒有民營化了。合庫也是一直到去年四月時才民營化。

不論是民營化或公營金融機構管理條例之立法目的僅有一個：企業化經營。民營化究竟透不透徹？政府持股某一種比例或者完全不持有？亦或者可師法英國當年，政府有一個「黃金持股」(Golden Share)。無論如何，其實大家共同的一個目的就是希望能夠企業化經營。但是似乎，企業化經營不是那麼地成功。我的報告中有提出一個統計顯示出，似乎還保留完全公股經營的銀行，其經營效率好像比已經民營化的銀行來得較好。裡面的原因很多，去年合庫在民營化以後，我的感覺是，公股銀行民營化後的二年期間會面臨人財兩失的階段。因為很多的公營銀行在民營化時，就我個人的經驗是，大批優秀人才要離開。

按照公營事業移轉民營條例的規定，當初有一種妥協，所有的年資要結算，等於要先付退休金，所以這一部分其實也構成公營金融機構在民營化的一段時間以內有很大的財務

負擔，另外，結算的退休金還是有百分之十三的利率存在銀行，也是一大負擔。

談到公股管理的範圍，是今天的一大重點。以財政部國庫署來講，其對於公營金融機構（當然不只金融機構），以及已民營化但公股派有董監事代表者，財政部有一個公股管理小組還在管理，也訂立了一條「財政部派任公民營事業機構負責人、經理人、董監事管理要點」。目前以財政部國庫署來講，其地位也很尷尬，因為在法律上究竟該不是由他們來管這件事情。因為以國有財產法來講，第一條：國有財產之取得、保管、使用、收益及處分，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律。

第三條：國有財產範圍：一、不動產，二、動產，三、有價證券（股份、股票、債券），四、權利。

第九條：主管機關財政部綜理，國有財產局承辦

第十一條：公用財產以各直接使用機關為管理機關，直接管理之。

第十二條：非公用財產以財政部國有財產局為管理機關，承財政部之命，直接管理之。而就國營事業管理法第七條：國營事業之主管機關，依行政院各部會署組織法之規定。

第八條：主管機關之職權如下：

- 一、所管國營事業機構之組設、合併、改組或撤銷。
- 二、所管國營事業業務計劃及方針之核定。
- 三、所管國營事業重要人員之任免（如事業組織有特別法之規定者，依其規定。）

四、所管國營事業管理制度之訂定。

五、所管國營事業業務之檢查及考核。

六、所管國營事業資金之籌劃。

所以，根據國有財產法可以找到一個主管機關，但是根據國營事業管理法又可以找到另一個主管機關。

二〇〇六年三月二十九日立法院財委會—財政部公股管理檢討報告：「公股管理的原則—維護政府股權權益，增進財務效能。其方法—股東權、統理權、經理權。營運—基於公司治理，依法自主負責經營。」這報告中間的矛盾之處在於，依法自主負責經營的話，股東權是在股東會表態；統理權是要在董事會表態；而經理權則是日常經營時也要參與。這裡面我覺得股東權是可行的，但是經營權最好不要管，因為日常作業一旦受到管轄會是蠻危險的事情，事實上也不可能。統理權可以做一點妥協，因為在目前一個合法架構之

下不得已的做法。

緊接著在二〇〇六年四月二十四日及二〇〇六年五月十二日，財政部公股管理腹案內容為：一、人事權、業務督導權與股權切割；二、成立控股公司；三、回歸各部會。切割的意思是說，人事權、業務督導權本身做切割，人事權可能留在財政部，業務督導權是在行政機關裡面做切割。在成立國家控股公司這一點引起很多人的爭議，若再不同意的話就回歸各部會。

對於公股管理的建議，股權管理還是在剛才朱雲鵬教授所提供的理論基礎之下，最適干預應該有所改變。但是在此我還是以最適干預未變之下來講這個問題。國票的案子，剩八天要開股東會時，我負責臨時出來對於公股銀行持股做操盤時，我做到的唯一事情是，讓公股銀行全部的持股要投給公股銀行自己。我持有十票，結果我得到了十二票。但如果要讓股東權發揮的話，若不採取朱教授的建議（將其賣掉）而要持有的話，就應該和一般股東一樣也來徵求委託書。因為徵求委託書時就要列入將來預定的董事了，而不是像現在的情況，當選了之後才來決定要派任的人選。列出來之後，可能很多的小股東會願意支持好的人選。所以我想，既然要有股東權，應該很積極地來處理。

股權集中管理，目前歷次在行政部門與立法院報告都有提到過。我的建議是，既然要



集中管理，希望可以外包出去，因為擺在目前行政體制之下，實在很難期待它找到很合適或很有意願的人來做這件事情。以委外觀點成立控股公司，如行政法人法立法完成，因為它有一些非公共性質的任務可以採行政法人模式，只要不是公權力的東西便可以執行，則是否訂定「國家控股公司法」，即非關切重點。

由於有一些部會在記者訪問時講到，如果全部交由控股公司來管理股權，則其人事權和產業政策都不能貫徹，很不好！但是我認為，產業政策之貫徹，不應亦不宜交予公司組織之公營或公股事業（郵政即為一例）。因為公司組織，按照公司法第六條，是營利事業。而營利事業是不應該去貫徹一個所謂的產業政策。中華郵政公司裡面實際上一個很大的問題是，郵政是一個並不賺錢的事業，但它政府對人民的責任，所以郵政成立公司來做，其實是不符合公司法的精神的，它可以成立公司做保險、郵政儲金的業務，但是純粹的郵件遞送是不需要的。報告到此結束，謝謝大家！