

九十六年度

以公司治理導入台水企業
—發展未來經營策略

撰寫單位：第六區管理處

撰寫人員：管理師 蔡侑霖

業務員 林華琚

撰寫日期：中華民國九十六年六月

壹、研究緣起與目的.....2 頁

貳、研究方法與過程.....4 頁

 一、公司治理

 二、SWOT 分析

參、研究發現與建議.....10 頁

 一、公司治理研究發現與建議

 二、SWOT 研究發現與建議

肆、結論.....17 頁

伍、參考書籍.....18 頁

壹、研究緣起與目的

水是人民生活不可或缺之基本需求，因此本公司-台灣自來水公司，除肩負供水之重責大任外，亦擔負許多政策任務，惟因水價格長期以來偏低，成民眾不知珍惜水資源；另一方面因經營困難，無法全面汰換舊漏管線及提升淨水廠功能，亦常因管線修漏品質不佳，或是抄表不確實，成為用戶來電抱怨主因；此亦為國營事業給人經營績效不佳之印象，也常為人所詬病原因之所在。然而在面對經濟全球化的當下，如何提昇國營事業之競爭力，已成為重要的探討議題。

國營企業應重視相關重大資訊及財務揭露透明度，滿足民眾『知』的權利，坦然接受外部監督，方能與國際接軌，使國營事業走向企業化，營運結構合理化及效率化，以提昇其經營績效。

過去二十餘年，公司治理蔚為世界潮流，起因是近年來許多大企業如 2001 年美國第 7 大公司安隆（Enron）因會計弊案宣佈破產，1995 年英國霸菱銀行（Barings Bank）因尼克-李森交易員在衍生性金融商品文易投機失敗，導致霸菱銀行倒閉事件，我國上市公司博達科技帳上 63 億的現金「蒸發」了，相繼發生之財務弊案，產生代理問題（Agency Problem），致使「公司治理」議題及運動油然而生。

所謂代理問題係因資本大眾化之後，股東對公司的經營權逐漸與所有權分離，並轉交到由股東所認可的經理人手中，希望能藉其專業管理能力更有效地運用公司資源，為股東謀取最大利益，惟經理人在自利動機下，可能會有誇大預算，或將私人消費記到公司帳上等不利公司的作為。在企業全球化趨勢，某一跨國企業發生金融風暴時，將影響其他國家，因此經濟合作發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)、世界銀行、國際貨幣基金、亞洲開發銀行等機構日益重視；而我國政府於 2002 年核定台灣證交所與櫃檯買賣中心制定「上市上櫃公司治理實務守則」，以期提昇我國企業公司治理水準。

本文係以公司治理制度為中心，研析國營事業經營管理、監督機制等問題，並參閱其他國營事業成功案例，提出結論及建議供相關單位參考。

貳、研究方法與過程：

筆者對全公司之業務尚於學習階段，幸蒙長官及先進同仁的辛勤教導，得以撰此報告，在此謹致最誠摯之感謝，惟個人才疏學淺，疏漏難免，尚祈先進不吝指正。

一、公司治理

公司治理（Corporate Governance）與一般「企業管理」（Corporate Management）的觀念不同，公司治理目的係以維護股東權益與公司價值為訴求重點，不刻意強調例行事務的管理工作；依 OECD 的定義，公司治理是有關公司的營運與管理的方法，優良的公司治理意指公司在政策的制訂時，能夠確實將股東的權益納入考量，並且推行相關資訊的透明化。此外，董事會必須明白其對公司及股東雙方都具有義務，董事會如果夠善盡義務，不但公司可因為社會提供正面的效益，也為公司爭取投資者的信任並引長期資金。其涵蓋五大構面，分別為（一）股東權利、（二）董事責任、（三）資訊透明化、（四）會計及審核體系、（五）外部獨立董事建構。若以公司治理構面審視國營事業與民營企業差異（詳附表）即可瞭解一般國營事業經營績效日漸低落的原因。

公司治理構面	國營事業	民營企業
--------	------	------

<p>股東權利</p>	<p>社會大眾是納稅義務人，廣義而言是國營事業之投資者，然而除上市上櫃之國營事業揭露其財務報表外，其餘未上市或上櫃事業單位，其公司概況、營運概況、資金運用計畫、財務概況及特別記載事項，均不公開。</p>	<p>上櫃公司應確保股東對公司重大事享有充分知悉、參與及決定等權利之公司治理制度。</p>
<p>董事會責任</p>	<p>高階領導階層，大多無專業背景，任期常因政治環境而轉變，故只求任內平安無事，不關切公司經營成果。</p>	<p>董事會應具備下列責任與功能：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、營運判斷能力 二會計及財務分析能力 三、經營管理能力 四、危機處理能力 五、產業知識 六、國際市場觀 七、領導能力 八、決策能力
<p>資訊透明化</p>	<p>預算之執行，每月均須編製會</p>	<p>公開公司對於財務資訊</p>

	<p>計報告，送交主管機關、行政院主計處及審計部，僅由上開機關逕行查核，並未對外公開。</p> <p>而決算則在年度結束後送中央機關彙總決算書，併呈行政院，於年度結束後4個月內，送交監察院審計部審定，提送立法院並公告揭露，而立法往往在年度結束後1年以上，始安排審計部報告其審定決算數，已不具時效性。</p>	<p>的強制性揭露，係依「證券交易法」之規定，於每月10日前，公告並申報上月份營運情形，於第1、3季終了、每半年營業年度終了及每營業年度終了，須公告經會計師查核簽證(或核閱)之財務報表，並依「公開發行公司年報應行記載事項準則」，有關年報編製之基本原則之規定辦理。</p>
<p>會計及審核體系</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 受行政及審計機關監督體系的稽查，增添工作流程繁複，並造成組織架構疊床架屋。 2. 國營企業若亦為公開發行公司，則內部稽核除須函報證 	<p>上市上櫃公司為健全監督功能及強化管理功能，宜優先設置審計委員會，職掌公司會計制度、財務狀況、財務報告程序及內部控制等，</p>

	期會外，亦必須受制於政府採購法等相關規定。	並應選擇專業、負責且具獨立性之簽證會計師，定期對公司內部財務狀況及內部控制實施查核。
外部獨立董事 建構	大多均為官方指派特定人士為代表，多欠缺專業背景。	規劃適當獨立董事席次，並由股東推薦符合證券交易所或櫃檯買賣中心規定資格之自然人，經董事會客觀評估後，由股東會選舉產生。

根據 OECD 與世界銀行公佈的研究報告中，公司治理機制愈佳的企業，其所創造公司整體價值愈高；另亦有文獻指出台灣地區上市公司績效與高階管理者離職關係為負向關係，而新上任的高階管理者是外部人士，則公司績效會獲得顯著改善；因此若進一步推廣至國家層級，則可使資本市場的經濟活動更為活潑，也因此國營事業亦應思考如何就公司治理各構面，加強健全機制，以提昇經營績效。

二、以 SWOT 分析台水公司

項 目	說 明
優勢 (Strength)	<p>1. 獨佔產業，其技術及設備資金投入龐大，致有進入障礙。目前公司營運優勢有：</p> <p>(1) 淨水、檢驗、工程人員素質逐年提昇。</p> <p>(2) 檢驗設備經環保署認證通過；檢驗人員亦取得專業證照。</p> <p>(3) 供水穩定度最高，供水普及率亦高達 90.3%(95 年度)。</p> <p>(4) 管線設備、場站設施逐年更新，有助提昇供水品質。</p> <p>(5) 有閒置廠房，可提供成立子公司生產水表製造及淨水用藥等。</p> <p>2. 台水品牌形象，廣為人知，無須重新建立。</p>
劣勢 (Weakness)	<p>1. 不擅社會行銷、欠缺媒體廣告。</p> <p>2. 受限於法令，為價格接受者，水費長期偏低，而政策性供水成本高。</p>
機會 (Opportunity)	<p>1. 水質問題，日益受到社會重視</p> <p>2. 環保單位抽驗水質，合格率高。</p>

威脅 (Threat)	<ol style="list-style-type: none">1. 用戶對服務品質要求日漸提昇。2. 用戶對自來水相關資訊，認知模糊。3. 加水站及包裝水市場的同業競爭。4. 不可控不可控制成本逐年提升：如外購原水成本提高、開徵道路使用費、徵收水權費、路修費倍增、動力費增加、處理高濁原水用藥增加、地方抗爭要求回饋、飲用水水質標準階段提升、環保意識提高，水庫興建和增高困難、水表採購及淨水用藥屢被供貨商控制，任意調高售價且有缺貨之虞等。
-------------	--

參、研究發現與建議

一、公司治理研究發現與建議

(一) 公司治理－研究發現

公司治理主要目的在於強化企業內部控制，並加強企業專業輔導及資訊揭露功能，俾提昇企業競爭力。就以國營事業而言，表現亮眼如靠資訊科技翻身的中華郵政、將更名為「台灣國際造船公司」的中船、跨足生技產業之經營的有台糖胎盤素及冬蟲夏草生技產品、台塩－綠迷雅、公賣局－舞茸菌種、中油－甲殼素、台肥－簡易有機肥料、另對岸山東如海爾集團、海信集團、青島啤酒等，大多是國有企業，卻能衝開國營事業的窠臼，開創新局面。

就中華郵政而言，面對 OUTLOOK 發送 E-MAIL 之 e 化時代及民間貨運、宅配業者前後包夾下，當時總經理黃水成於 2002 年決定在資訊科技 (Information Technology, IT) 投入 25 億，2003 年 IT 投入 23.6 億並加強物流投資，應用科技結果使得國內掛號的包裹、信函、快捷郵件都可由網路或電話查詢遞送情形，滿足民眾「知」的權利。此外，車輛、司機的調度將由電腦控制，大幅提昇物流效率，也大幅節省人事費用。

高齡 31 歲的中船公司就在中油、台電等國事業龍頭出現鉅額

虧損的同時，原本被視為國營事業頭疼的中船公司，去年搖身一變成為國營事業的模範生。政黨輪替後，前任經濟部長林信義請來企管學教授徐強出任董事長，提出「再生計劃」：近五千名員工裁員四七％、減薪三五％；降低龐大用人費的結果，中船在前年首度出現盈餘。現任董事長盧峰海，兩年前接下徐強的棒子。因領導陽明海運、台灣航業成功完成民營化、與長榮海運創辦人張榮發同樣獲得英國航運專業媒體 Lloyd's List 頒發獎項的盧峰海，決定以集中製造貨櫃船的經營策略，讓重生步履蹣跚的中船，昂首向前。「盧峰海全球運籌的經驗，有助於中船資源整合，以及員工願景的建立。」抓緊中船未來四年訂單滿滿的時機，讓中船體質（業務與財務）能達民營化各個步驟－公開發行、上市、釋股等市場檢驗，將是盧峰海與中船兩千名員工齊心衝刺的目標與願景。

力可敵國的山東，這裡的海爾集團、海信集團、濟南鋼鐵集團、濟南鍋爐集團及青島啤酒等企業，經過長期改革和激烈的市場淘汰後，仍然是屹立的強者。（大陸學者稱之為「群象效應」）。其中濟南鍋爐集團（簡稱濟鍋）副總經濟師朱予成在改革過程中就有很深的體認，在實施企業改革前，公司可是虧損連連。『就連一年生產多少個鍋爐，都要聽國家指示』，改革後，濟鍋每年總有

億元人民幣以上的利潤，山東管理當局已經決定進一步釋出國有企業持股，鼓勵民營企業發展，政府也可以藉此財力，從事其他更重要的基礎建設，投資未來。

(二) 公司治理－建議

從以上國營事業轉型成功的案例得知，效能的領導團隊，精簡人力，提升技術，投入 IT，建立品牌，拓展行銷等現代管理是成功不二法門。以下就以公司治理導入分析：

1、滿足民眾『知』的權力：

就以台水企業而言，抄表水費的正確性是最常為民眾質疑，因此若能以運用科技，研發晶片導入水表，及時回報使用度數，一來可節省抄表人力支出，二來是將其正確數字能迅速回報用戶，而水管漏水等工程施工進度亦可藉資訊科技由即時回報系統，迅速維修，提升服務品質，滿足民眾「知」的權利，並確實遵照資訊公開之相關規定，經常且及時地利用公開資訊觀測站之資訊系統提供訊息予民眾，接受民意監督，以維民眾權益。

2、用人以專業為考量：

台水公司自從 徐董事長於 94 年上任以來，極為重視自來水公司之淨水場現代化及經營國際化等議題，雖在經費不足，受政府層層法規及行政約束情況下，仍積極推動「自來水現代化經營

管理網要計畫」以積極開發擴充水源、充裕水量提升淨水能力、降低漏水率、提升水質、穩定供水、提升普及率，也研議如何善用公司各項企業資源，籌謀多角化經營，以增闢財源，頗受外界好評，惟其任期受政治、相關制度及法令規範，因此建議政府在聘任國營事業相關機構之董監事時，應以專業為考量，並搭配長期績效為獎賞制度，減少代理問題產生，以企業之永續發展為主要的目標。

3、建構網站，及時提供資訊，建構外部獨立董事：

以台水公司而言可即時更新資訊，除加強財務資訊揭露，亦應強化自願性揭露如「營運之檢討」、「最適規模經濟研究」、「多角化經營策略」、「價格的決定及研討」、「重大可預見的危機」等資訊減少和用戶間資訊不對稱。

一般所稱的外部獨立董監事是指不具有員工或股東身分的專家學者或是有經營專長的專業人士，擔任公司董監事，可使公司以超然獨立的地位，有效監督管理階層之運作，強化內部監控機制，提昇經營績效，建議其遴選制度能由產、官、學界各界推薦及自薦方式產生。

二、SWOT 研究發現與建議

(一)SWOT—研究發現

前惠普董事長兼執行長卡莉·菲奧莉娜 (Carly Fiorina) 認為，公司治理是遂行企業社會責任的必要基礎，因為沒有誠信做基礎，就不可能做好企業社會責任，而誠信是來自好的公司治理。她相信，企業如果要有長期的發展，必須做好企業社會責任，因為這是企業本身的利益所在。筆者認為台水企業要從事多角化經營，必須受到重重法規的限制，好的公司治理促使主管機關對企業有較適宜的規範及約束，再談多角化經營及多樣化策略才具意義。

台水之內部環境優勢為獨占企業，內部管線密佈互連通，有助水量之調配，易發揮經濟規模，且每年各地區之用水量呈規則性變化，有利於配水量之調配控制，技術性人力資源充沛，分支機構遍佈全省各地。劣勢為組織僵化、人力老化、公共性政策任務甚多，形成財務及營運上之壓力，而水價偏低，長期無法反映成本。

而台水外部環境優勢為自來水需求穩定，尤其是近年來，全球能源短缺，水資源更顯珍貴。劣勢為用戶對水質標準提高，致使淨水設備需大幅更新、而因水源短缺，購水成本增加，均加重成本負擔，然屬國營事業受限重重法令規範，政策不易執行。

(二)SWOT—建議

1、加強社會行銷，創造品牌忠誠度：

如可(1)主動公布台水水質與一般加水站、包裝水水質之檢驗數據，讓民眾能更了解其用水的品質，搭配成立水質諮詢，一通電話服務到家；(2)政策性用水等社會責任係造成台水長年虧損原因，惟社會大眾並無此體認，認為即是獨占事業，易達規模經濟，應有超額利潤，未知如澎湖地區降雨量少，水源不足，時而向外購入清水，其成本遠高於向用戶收取平均售水單價 9 元，實宜對外澄清分析虧損原委，並適時爭取調增水價機會；(3)提昇公司形象，如近期辦理教師自來水研習營，培育水資源種子教師，開放淨水場供外界參觀及提供學生戶外教學及加強辦公廳及淨水場美化，均可讓民眾更了解台水文化及其沈重社會責任。

2、採購過程透明化及建立企業網絡：

水表及淨水用藥等屢被供貨商控制，任意調高售價且有缺貨之虞，宜建構企業網絡機制，交易透明化，並應避免關係人交易，防止弊端。然若能與（或轉投資、以技術入股）供應商建立作業平台，互相分享資訊，降低成本以及提高服務水準或成立子公司自行生產水表及淨水用藥均是值得考慮策略。

另因台水產業深受政府政策影響，因此與主管機關、民意代表、政黨間的聯繫交流，當然不能等閒視之，如果在資訊溝通與

影響力上能有積極作為，甚至形成某種程度的網絡關係，則對企業經營必然大有助益。

3、活化資產，從事多角化經營：

台水公司在多角化經營上，最有利的優勢就是水利工程及水處理技術及檢驗管理純熟。因此如(1)發展包裝水，垂直整合，自水源開發、淨水、配水、收費、用戶服務等，集產銷於一身，(2)加強水庫美化，建置區域景觀環境，發展觀光休閒活動。(3)分支機構遍佈全省各地，近百個營業據點，若能提供其他企業倉儲、物流據點及租賃等方案，均能活化資產運用，提昇獲利能力。(4)自來水用戶數達5,884 仟戶，抄表員每兩個月均親自挨家執行抄表工作，可搭配承包民間或機關民調問卷業務或宣導。

做為國家的事業單位，各項投資及營業項目均須受相關法規與主管機關的重重規範與約束，因此須注意審查時程，如台糖前幾年計畫投資兩千萬的生物科技發展基金，在立法院審查多時，遇上台幣貶值，光是滙差就損失一億，故企業在從事多角化之活動時，可藉由財務分析如淨現值法或內部報酬率法評估其可行性及其風險。以達到企業多角化時財務狀況之穩定。

肆、結論：

國營企業民營化是各國政府正關切的議題，雖然影響績效因子相當多，惟體制的改革、組織內部重整需配合公司治理各構面策進，選任社會專業優秀經理人，採用並且重視相關重大資訊及財務揭露，考慮民眾「知」的權利，並發展週邊多角化業務，坦然接受外部監督，方能與國際接軌，成為國際級的水事業標竿企業。

伍、參考書籍

- 一、文現深 天下雜誌 第 365 期 2007/01/31 出刊
- 二、刁曼蓬 天下雜誌 第 366 期 2007/02/14 出刊
- 三、王維康、牛明山 會計研究月刊 第 223 期 20040601 出刊
以公司治理觀點探討國營事業之經營績效
- 四、李佳玲、葉穎蓉、何晉滄 中山管理評論 第 13 卷第 1 期 績效、公司治理與高階管理者離職關係之實證研究
- 五、周華欣 遠見雜誌 2004 年元月 中華郵政靠資訊科技翻身
- 六、胡名雯、駱怡伶、陳谷荔 臺灣銀行季刊 20051201 第 56 卷第四期 臺灣省水公司之網路與規模經濟研究-特徵成本函數之實證應用
- 七、謝劍平 智勝文化事業有限公司 2006 年 1 月 4 日 財務管理-新觀念與本土化
- 八、鄭碩豪 臺灣經濟研究月刊 20040201 國營事業的第二春-跨足生技產業之經營模式

九、吳美惠、楊水源 經濟部台灣自來水公司 20060417 高階主

管人員經營才能發展研習班小組專題報告