

第二章 文獻探討

本研究所搜集之文獻資料範圍力求不僅偏重于民營化及其對員工之影響、國內外運輸服務業民營化相關案例探討(日本國鐵、臺灣汽車客運公司等)、生涯發展及台鐵之民營化變革等方面,尚擴及於有關人力資源管理及發展上之需求理論(例如:馬斯洛(Maslow)的需求理論、雙因素理論等)、員工生涯發展理論(例如:舒伯(Super)、荷倫(Holland)等之生涯理論)、激勵措施等學術研究之探討及國內外公民營企業在組織變革過程中所施行之員工各項安置措施及其成效、員工反應、工會對員工權益訴求之瞭解(例如:對中鋼公司、中華電信公司人力資源部門及工會在民營化變革中的具體做法)相關文獻資料之搜集整理,以有助於本研究問卷之設計,與結論建議之提陳。

第一節 公營事業的形成背景及民營化的原因

壹、公營事業設立形成的背景

黃人傑(民 88)闡釋 國父當初在民生主義中所以主張發達國家資本,節制私人資本的理由,是由於在 國父倡行公營的那個時代中,他的主張對於當時欲防止獨佔事業的出現,確實有其急迫的必要性。然而經過七十多年來的物換星移,我國的商業法令規章(如:公平交易法、消費者保護法、公司法等)已漸趨完備,加上時代背景的不同以及其他外在或結構性因素的影響,從下列分析中發現公營真的不如民營辦的好:1. 隨著全球貿易自由化的腳步,公營事業逐漸失去了原有生存的空間。2. 公營事業辦事效率極差,服務人民的態度又不好,自然無法接受現實的資本主義社會之嚴格考驗。3. 民營化能帶來更高的辦事效率。4. 獨佔事業在現今的世界之中,已受到商業法令規章種種嚴格限制與種種的嚴格限制與重重把關。5. 公營事業有沈重的人事負擔。

事實上, 國父當初除了主張發達國家資本外,亦曾有國有民辦的

想法，汪明生、曾錦祥（民 89）指出：國父孫中山先生在民國初年就任鐵路督辦時即主張國有民辦，他認為政府投資公共建設比民營效率低；「蓋凡百事業，公辦不如私辦之省時省費。私人之經營，往往並日兼程，晷之不足，繼之以夜。官之經營，則往往刻時計日；六時辦事，至七時則以為勞，一日可完，分作兩日，而猶不足。吾敢斷定，借款六十萬萬，必先消耗三十萬萬。故往往一種事業，有官辦之十年不成，私辦之五年可就者。」

貳、公營事業組織變遷及民營化政策的成因

張育綺（民 85）在以中國產物保險公司員工所作之調查研究中指出：公營事業因缺乏競爭，以致經營效率低落，故一般認為政府除了基於克服市場機能不完整的理由，對自然獨佔事業或公用事業作適當的干預或管制以達到社會資源有效利用外，實不宜再作不當干預或管制。

許士軍（民 85）在探討臺灣的公營事業想要達到企業化經營，在管理制度上所作的推行目標管理、整體規劃、用人費率、責任中心以及事業部組織等種種制度與努力，均無法帶來預期之企業經營績效的原因時指出：公營企業之所以不能照經濟規律去經營，基本上乃出於 1. 它作了本應屬於政府該做的事，此即所謂「政策性」任務或目的…以低廉的肥料和油電去補貼農漁民…，如果將這些任務強加於企業身上，必然干擾其企業化經營的原則。2. 其所有權在理論上歸屬全民所有，由誰代表人民監督以及如何監督，又帶來所謂「負責與自主」…的拿捏問題。

一般而言，公營企業有其行政上的主管機關，還有高度政治性的立法或民意機構，直接或間接地行使這種監督權…所採評估標準往往和經濟與市場法則相衝突，甚至為了政治利益導致對企業經營進行不當的干預。…除非將這些事業予以民營化，幾乎是不可能達到企業化境界的。

（許士軍，民 85）

謝安田（民 83）根據臺北市公民營事業計劃方式、計劃內容、高階主管選任方式等方面所作差異分析指出：公民營事業之經營管理因素有如表 2-1-1 之主要差異：

表 2-1-1 公民營事業經營管理因素之差異比較表

專案	公營事業	民營事業
1. 計劃方式	由上而下	參與式
2. 計劃內容	不重視管理人員需要與產品開發計劃	重視管理人員需要與產品開發計劃
3. 高階主管的選任辦法	由主管機關指派	內部晉升
4. 一般職員的招募方法	經國家考試	自行對外招考、於報紙登廣告或由員工介紹
5. 考核次數	每年	年、季、月，更重視隨時隨地之考核
6. 激勵方式	定期	定期與不定期並重
7. 溝通方式	正式	正式與非正式溝通並用
8. 獎懲標準	依法規	公司規定與公司目標
9. 控制標準	法規與預算	公司規定與公司目標
10. 資遣員工的標準	有違法事實，否則無權辭退員工	員工能力不足或有具體不忠行為時

資料來源：謝安田（民 83）

吳融枚（民 85）根據煙酒公賣局員工對組織變革及市場導向的認知所作調查研究中指出：民營化對公營事業而言，是一項重大的組織變革，對於公營事業現有的員工而言，更是一大衝擊，因為原本具有保障的公務員身分，將可能在民營化後解除，此外，其他的改變還包括了工作保障、薪資、福利、退休撫恤、保險等等這些關係切身權益的條件，都可能在民營化後面臨急遽變化。

林哲岳及陳師孟等主張（林哲岳等，民 83；陳師孟等，民 80）政府應適當縮小當前公營事業範圍，對未負有任何政策性任務而且民股占相當比率的公營事業優先開放民營。至於應率先民營化的公營事業包括：1. 原定公營之特定目的已消失之產業；2. 多角化經營之產業；3. 轉投資事業；4. 與公營理念不符之獨佔或專賣；以及 5. 廣播電視等大眾傳播媒體；6. 明顯缺乏經營效率之公營事業。

曹俊漢、陳年興（民 86）認為：由於體制及法規的限制，公家機關普遍而言，比較缺乏彈性及沒有效率，因此政府就不應該從事太多實際需要提供服務給終端使用者的事業，例如：交通事業、電信事業等。政府公家機關談便民服務永遠無法與私人企業重視客戶滿意度、講求效率相提並論。

而朱雲鵬（民 79）在對公營事業民營化的國際觀所作探討中，認為影響公營事業民營化的主要阻礙是：1. 政府想賣的是最不賺錢的企業，而民間缺乏承接的意願；2. 員工反對民營化，害怕就此失業；3. 官僚反對民營化，害怕因而失權；4. 社會大眾怕民營化由於外資的介入，而將與民生攸關的大事業流入外人或少數人手中；5. 資本市場尚未健全，不利公營事業順利脫手。

我國公營事業經營績效不彰的原因，在於過去其外在營運環境受到相當程度的市場保障、企業受政府的管制太多，就內部而言，則員工多具有公務人員的心態、採行行政機關的作業方式。因此民營化的目的，就是希望能擺脫外在的束縛並打破內部深層結構的窠臼，同時開放市場自由競爭，使國營事業能夠像民間企業一般地進行企業化經營，並因此提昇經營績效。（劉常勇，民 85；林弦逸，民 88）

中國大陸過去實施共產主義，以計劃經濟為主軸，在缺乏市場競爭從而企業經營充分訊息的情況下，而採取不給企業自主權的治理方式，雖然在特定條件下解決了信息不對稱、激勵不相容和責任不對等的問題，但嚴重缺乏經營自主權造成激勵不足和效率低下等問題。大陸國有企業甚至有著無力承受的沉重歷史包袱和社會負擔：70%以上是六〇年代及以前成立的，這些國有老企業，承擔著職工及其子女的食、衣、住、行和生、老、病、死，對職工及子女無所不包，特別是老企業都有一大批離退休人員。有些企業中，在職職工與離退休職工的比例高達三比一

或二比一，甚至為一比一，這些人員的工資、福利和醫療費用等，已形成沉重的歷史負擔。逐漸地，國家領導人看到了管理制度上面的某些缺陷。而具體到國有企業的問題，大家注意到的是企業缺乏經營自主權所致。因此，1970 年代末開始的企業改革，始終把對企業的放權讓利作為重點和中心。由於國有企業仍然僱用著工業部門全部職工的三分之二，總數更為龐大，所以保持職工就業穩定和維持職工基本生活是社會安定的重要保障。在社會化的保險體系尚未建立起來之前，國有企業無疑要替國家分憂，承受著安置剩餘勞動力的沉重負擔。據北京市勞動部門的調查，北京市國有企業對於富餘人員的安置結構為：29.6%由企業設法安排崗位，57.3%由企業發放基本生活費用下崗，11.6%自謀職業，但真正分流到社會上且與企業脫鉤的僅佔 1%左右。（林毅夫、蔡昉、李周，民 89；何雍慶、陳正男、張宏村，民 86）

何雍慶、陳正男、張宏村（民 86，PP.194）在接受行政院大陸委員會委託，對大陸國有企業現況及改革所作之研究報告，在根本策略的改革方面，提到人力資源管理上應有下列重要方向：1. 要建立現代「管理人才團隊」，其中運用之方法有外部吸收、內部培訓有潛力之幹部及專家諮詢三種。2. 要發揮政府、企業和職工三種角色的功能，分散安置企業冗員。3. 要妥善解決好「企業辦社會」的問題。4. 要加快建立和健全社會保障制度。5. 要積極推動勞動工資制度及績效獎金制度之改革。

第二節 民營化對公營事業員工之影響

壹、公營事業員工原有之保障

公營事業的員工因具有準公務人員的身分，職位有高度的保障，故缺乏競爭生存的壓力，再加上機構目標不明確，因而對於員工亦難以要求，績效更是難以改善（吳若予，民 81）。

根據黃俊英等（民 83）受行政院研考會委託，針對公營事業民營化問題與對策所作研究之報告所得結論中提及：在現行公營事業移轉民營相關法令中，保障權益之方案大多傾向於以金錢為補償手段，而較忽視人事負擔過重之潛在問題。由於缺乏整套人力重新安排之規畫，包括人員疏減計畫、第二專長或轉業訓練計畫、轉業輔導等，因此民營化後人員過多或不適問題仍可能一一浮現，屆時同樣要面臨移轉民營前相同的人事困境，只不過主其事者已由政府轉至民間大股東而已。不過，就國家整體而言，資遣人事所引發之人力資源浪費或社會問題，早晚還是要由政府面對，並不因將公營事業移轉民營就可逃避事業人力過多的後遺症。

俞慧芸（民 88）在研究已完成民營化之中鋼公司和準備民營化之一大型國營事業民營化員工溝通經驗，探討面對組織變革員工的一般心理反應、影響溝通品質的因素、以及民營化溝通的配合措施，試圖研擬民營化員工之溝通架構時指出：民營化是提高生產經營效率的手段。民營化也是國公營事業擺脫非經濟性政策任務的開始。雖然民營化具有政策的正當性，但因民營化係政府中止與國公營事業員工間的雇傭關係，不僅改變工作者目前的工作條件、工作保障等權益，同時這項改變將持續影響工作者後續的工作環境、人際關係、生活品質等，民營化極易招致公營事業員工強力的抗爭與反彈。

民主進步黨在 1998 年競選綱領中（民進黨網頁），健全經濟發展部分，主張公平多元的公營事業民營化，就員工反彈紛爭不斷的現象，分析認為：公營事業員工的反彈情緒與抗爭主要來自，喪失公務員的福利、薪資變動的風險、資遣與退休的問題、裁員的問題，以及心理上的焦慮感，這些權益與感受的問題，來自於政府單位溝通不足、協調的方式不恰當，這些紛爭使民營化的進程受阻。

張晉芬（民 88）指出：在過去勞動市場研究中，幾乎很少觸及到總體因素對於離職行為的影響。討論的重心幾乎都是放在個人因素、職務、組織和產業差異。然而，隨著後工業時代的來臨，服務業的興起固然是一個重要的現象，另一個較少提及的轉變則是公部門的萎縮和受雇人員的自願或非自願性出走。公營事業私有化的執行對於公部門內勞動力結構和勞資關係已發生重大影響。

俞慧芸（民 88）認為：政府對於終止與國營事業員工既有之雇傭關係給予優厚的經濟補償，但大部分公營事業員工因憂慮未來的種種不確定性而致力民營化的抗爭活動。如何化解同仁對民營化的抗爭，順利推行民營化，員工溝通是個不容忽視的課題。

陳金福（民 88）在探討就業服務行政之展望時，針對協助民營化公營事業員工轉業方面，指出：對於即將民營化之公營事業，政府應主動蒐集各該事業民營化進度等相關資訊，並分別調查其員工之就業意願，再由就業服務機構安置就業；如欠缺轉業所需技能，則應安排參加轉業訓練，俾能順利就業。

李漢雄在論述企業如何有效管理員工的離職行為，其中有關員工生涯發展部分時，提到除了可增進員工的工作生活品質、勞動力的安定與生產性外，尚可達到以下好處（李漢雄，民 89）：

一、讓員工認清自己的生涯目標與能力，從而努力去達成工作要求即

升遷標準。

二、讓傳統的人事管理由被動轉換為主動，使得企業對失去有價值員工更有危機意識。

三、生涯發展如果規劃得當，可以協助員工解決他（或她）們工作上的障礙與限制，強化適應公司組織環境的能力。

對於新進人員而言，若能直接提供負有挑戰性的任務，可協助其未來在生涯發展上成功。或可協助員工訂定生涯目標，並藉以發現訓練需求與新工作的輪調機會。新進人員固然會遭遇工作不適應的狀況，但工作年資介於三至六年者，其工作心理最為浮動，也最需要主管或生涯導師的指導；而工作滿十年者，容易進入創新停滯期，需要激勵生涯發展，以避免影響群體士氣；至於面臨中年危機者，則需對其進行再教育，激勵其重新學習，以培養第二專長；而即將面臨退休者，則有賴人力資源之相關人員對其進行生涯輔導與諮商。（蔡珮珍，民 80；劉怡媛，民 87；李漢雄，民 89）

Dormant 分析人們對於組織變革方案會有所反抗的原因可歸納為三方面：(Dormant, 1999；林慧穎，民 89)

一、個人方面：

可能影響威脅原本所具有的安全感、金錢收入、機會、地位、自主權、權力被剝奪或減少、對現況形成挑戰、與同類型人員失去接觸、對負責主辦者感到厭惡、瞧不起、質疑、缺乏信任關係、對所提出的改革方法感到無法認同接受。

二、工作方面：

工作難度提高，較難達成要求、不良的工作分配負荷、須完成及進行的事情太多、形成較多的困擾與不適、推動時機不佳。

三、組織方面：

他人因而受罰、部門生產力降低、收益和競爭力降低、提供服務的能力降低、組織、社會和世界的損失。

經建會（民 88）認為員工抗爭之主因為：1. 公營事業普遍存在用人過多現象，事業民營化後為提升績效可能進行裁員，員工擔心因此失去原有工作。2. 公民營事業員工薪資結構顯著不同，公營事業基層員工待遇普遍優於民營，員工害怕民營後減薪。3. 公民營事業人員任免、升遷、獎懲等制度顯有不同，公營事業工作壓力較民營化為輕，部分員工認為事業移轉民營後工作條件可能變化，心理調適不易。4. 部分事業員工認為只要抵制民營化就可能保住工作及調薪的機會。

江嘉文（民 86）探究分析員工反對民營化的原因，認為乃是由於在勞動市場中，就工作權的選擇而言，就業機會的安定與高額的勞動報酬，本是員工所追尋的主要目標。而公營事業的員工之所以放棄民營企業的高薪待遇，而選擇公營事業的工作機會，大多是看中公營事業的薪資可以預期其有升無降的年資趨勢、較低的工作壓力，以及較穩定的工作環境。而今公營事業欲民營化，使員工覺得此工作權的損害並未在當初預計之列，故難免心生抗拒。

李漢雄（民 89）在分析如何安定勞動力時指出：未了達成提昇員工工作及生涯發展滿意度的理想，降低工作角色混淆、衝突與壓抑，鼓勵與其他組織的交流活動，分配具有挑戰性的計劃授權讓員工發揮創意，對員工的成就給予肯定，提供員工雙重生涯發展階梯等，都是具體可行的方案。

而要如何留住有價值的人才，李漢雄（民 89）認為：經理人必須學習如何有效激勵員工，回應不同員工的需要。這些有效的留人策略應依據下列原則實施：

一、工作滿足感的提昇：…不時評量員工的工作滿意度…盡可能採取

不同管理（或領導）策略去改善員工不滿意的地方。

二、授權

三、欣賞員工的表現：…學習如何去了解員工的喜好、試著去滿足員工個人的期望，對員工的表現給予肯定。

張玉山、俞慧芸等（民 87）在中山大學管理學術中心接受行政院經建會委託針對公營事業民營化員工轉業訓練及就業輔導之成效評估與改進措施所作之研究中指出：公營事業移轉民營過程中，最引起爭議的莫過於移轉民營對於員工工作之衝擊。公營事業員工對於所屬公司的民營化多有「減薪」及「裁員」之疑慮。

蔡文濱（民 82）整理「行政院民營化推動小組」之會議記錄資料後，列表將民營化前後可能之影響或改變，歸納區分為員工身分、雇傭關係、勞動基準（包含 1. 薪資 2. 津貼、加給、獎金 3. 工時、休息、休假 4. 請假 5. 退休年資、年齡及退休金 6. 資遣 7. 職業災害 8. 撫恤等方面）、保險、員工福利、工作環境、工會組織、集體交涉、勞資爭議（爭議權）、職業訓練、工作轉介、分紅入股、民營方式與員工參與等方面之影響來加以比較。歸納成如表 2-2-1 之員工權益比較表：

表 2-2-1 公營事業民營化員工權益比較表

項 號	員工權益問題 專案	員工權益問題內容	
		民營化前情形或作法	民營化後可能改變或影響
1	員工身分	適用公務人員服務法、懲戒法等具有公務員身分	改為純勞工身分
2	僱傭關係(工 作保障)	員工均依政府頒行之人事法令進用、任免。職員尚有考試任用限制。員工除非有重大過失，不易去職。	1. 民營公司可自訂人事規章。進用、任免不再受限。 2. 符合勞基法資遣條件即可辦理人員裁減，工作權較無保障。
3	勞動基準 (1) 薪資	依行政院核定之薪給原則辦理，每年調幅最高不得超過全國軍公教待遇調幅，彈性小。	民營化後薪資水準不再受軍公教人員待遇調幅上限限制，但遇虧損也得減薪。
	(2) 津貼、加給、獎金	目前各公營事業有不同的津貼、加給、獎金，例如：危險津貼、工作獎金、績效獎金、全勤獎金、久任獎金等。	民營後原有津貼、加給、獎金可能維持，也可能簡並，甚至取消。
	(3) 工時、休息、休假	每周工作時間 44 小時，其餘均依勞基法規定辦理。	仍依勞基法規定辦理，惟每周工時可能維持也可能延至 48 小時。
	(4) 請假	依勞基法規定辦理，但有部分比勞基法優越(如部分事、病假免扣薪等)。	仍依勞基法規定辦理，但原有較優規定可能維持也可能取消
	(5) 退休年資、年齡及退休金	1. 職員之退休年資任何公職年資均可採計。 2. 職員退休年齡最高 65 歲，工員一律為 60 歲。 3. 退休金有比照勞基法發給，也有領月退者，也有依單行法規辦理者。	1. 民營後職員其他公職年資可能採計，也可能不予承認，如未採計也未辦理結算即有損失。 2. 民營後可能維持原有標準，也可能依勞基法標準一律 60 歲退休。 民營後月退制是否能繼續維持，值得懷疑？
	(6) 資遣	依(比照)勞基法規定辦理。	依勞基法規定辦理。
	(7) 職業災害	職員比照勞基法規定辦理，工員依勞基法規定辦理。	一律依勞基法規定辦理。
	(8) 撫恤	職員均依事業人員撫恤辦法辦理。	勞基法未有規定，原有標準可能維持，也可能改變或取消。
4	保險	職員及其眷屬投公保，工員投勞保。	民營後員只能投勞保，不能投公保，其眷屬也不能繼續參加公保眷屬疾病保險。
5	員工福利	依職工福利金條例規定辦理職工福利。	仍依職工福利金條例規定辦理；惟未來福利金提撥金額可能變多或少，福利措施也可能變好或壞。
6	工作環境	冗員充斥、工作穩定、流動性低。	人員精簡，工作可能趨於緊張。心理壓力大，流動率高。
7	工會組織	1. 公營事業工會擁有事業單位雄厚之資源與支援。 公營事業負責人並非事業投資者或所有者，故與工會立場並不對立。	民營後工會是否仍能繼續使用事業單位原有之資源及獲得事業支援，尚不一定。
8	集體交涉	公營事業集體交涉因受許多法令限制，協商空間狹小。	民營後許多法令束縛解除，集體交涉空間應可增大。
9	勞資爭議(爭議權)	公營事業員工因具公務員身分，與國家有特別權力義務關係故許多爭議權，例如：罷工、怠工、集體請願等均遭禁止。	民營後所有員工不具公務員身分，若干爭議權限制將解除。
10	職業訓練	可報名(甄選)參加國內外任職訓練、專長訓練及在職進修等。	民營後員有職訓或培訓制度可能改變，也可能維持。

表 2-2-1 公營事業民營化員工權益比較表（續）

項 號	員工權益問題 專案	員工權益問題內容	
		民營化前情形或作法	民營化後可能改變或影響
11	工作轉介	只要合乎規定，可轉介至其他公營事業或行政、教育機關。	民營後這項權益可能消失。
12	分紅入股	無分紅入股制度	1. 民營化過程中員工享有優先優惠認股權利。 2. 民營後上項權益能否維持不一定。
13	民營方式		採用哪種民營化方式與民營後員工權益息息相關。
14	員工參與	通常以勞資會議、人評會、職工福利會、勞工退休準備金監督委員會等法定組織為管道。	民營後前項法定組織一般說來應會維持，惟參與程度如何仍需視民營事業之經營理念而定。

資料來源：蔡文濱（民 82，頁 36-37），整理行政院公營事業民營化推動專案小組會議資料所得。

任守道（民 84）在對公立醫院採行公有民營化及其相關人事問題所作研究中指出：政府機關實施公有民營化時，現職員工宜妥慎處理，處理方式有：1. 調整安置；2. 輔導轉業；3. 退休或資遣；4. 優惠補償。

民營化過程中，原有員工內心所存在之經濟利益及工作環境及社會認同「不安全」的感覺，是產生抗拒之首要原因。而在心理上之不被尊重感（民營化基本上是由上而下之決策類型），加上移轉過程中資訊不完全的形成之誤解，均更使民營化過程節外生枝。同時，工會之態度亦往往影響員工心理。（詹中原，民 83）

俞慧芸（民 87）在選擇具有多角化經驗之中鋼、台糖、台鹽、中油和台電為研究對象，探討國公營事業開發新事業遭遇的困難，並歸納國公營事業開展新事業的組織型態時指出：國公營事業的多角化或新事業開發被賦予提高市場競爭力，並創造工作機會，以減少民營化抗爭的任務。

張晉芬（民 88）指出：隨著新自由經濟主義意識型態的當道，做為公部門受雇者的身份已不再是高勞動條件和強大集體談判力量的保證。

林哲岳、張秉熙（民 83）在對民營化方式所作之專題研究報告中提出：公營事業股權移轉相關配合措施在員工權益之保障方面應有：1. 員工溝通計劃：其內容應涵蓋年資結算金權益補償金認股比率合理的承銷價格與公司未來發展等課題…由權責單位負責紀錄、宣導與定期追蹤，並作成完整之書面員工溝通計劃實施成果…；2. 員工工作權之保障：民營化初期官股之持股比率可能仍為維持近 49%，若加計員工持股部分，當可穩定經營權並保障員工之工作機會。而為配合民營化欲精簡人事，可做人力評估、清查，將不適任人員資遣，除予補償金外，可考慮辦理轉業之輔導，使員工不致有失業之虞；3. 員工權益補償金和退休準備金之提撥；4. 員工優先認股計劃。

蔡信行（民 87）在探討中油民營化的經營策略時表示：民營化的成功需要員工全體之共識與努力，故溝通宣導為準備工作之一大重點，並應著重員工再造訓練，其內容應包括專業技能培訓、多角化經營儲備訓練、加強在職訓練、第二專長培訓及轉業訓練等。

黃俊英等（民 83）為行政院研究發展考核委員會所作之委託研究中，則指出：我國移轉民營相關法令內容，過於重視金錢補償之效果，而未充分規畫員工之就業與轉業問題，不僅容易造成社會問題，也會引起員工的反感與反彈，甚至認為政府只是用錢打發員工。

黃俊英等（民 83）亦指出現行民營化法令對員工權益保障規定造成之問題，包括：

一、年資結算金造成事業短期財務負擔過重，影響正常營運。同時因勞基法規定前 15 年之年資以一年二個基數計算，年資重新計算將造成二次退休問題，且加重事業對同一員工之退休金負擔，因而使移轉民營之事業尚未因移轉民營而提升效率，即因年資結算金之財務負擔而影響正常營運。

- 二、員工在同一事業之年資一刀兩斷，且對未來工作權方面之保障亦無安排，予人「政府以錢打發員工」之感覺，政府既花大錢又讓員工無受照顧之感覺。
- 三、員工認股記名為優惠，其認購價格卻與民間投資人相同，員工無優惠之感覺，且將長期持有獎勵視為對員工優惠，易造成大量公股市出時對穩定釋出後籌碼之設計空間之限制。
- 四、依現行法令推動結果，政府需付出金額龐大之補償金，在財政困難、加稅之聲不斷之際，令人質疑民營化的效益。

然而，臺灣勞工陣線（民 88）認為：在員工立場而言：「錢落袋為安，其他的再說」，而且這些員工權益補償金是由「原事業主」（政府）來支應：很簡單一個邏輯就是說，今天這個錢是政府的錢就很好談，如果是新雇主的錢就不好談了。從這裏就不難理解，為何在公營事業移轉民營條例中採取「年資一次結清」的方式。

黃俊英等（民 83）建議：為避免現行員工權益補償規定成為推動民營化之障礙，政府應以整體觀點重新檢討移轉民營對公營事業員工權益之補償，包括：

- 一、修訂員工公營年資保障方式，對於隨同移轉之員工不以年資結算、一次給付方式處理，改為要求事業依勞基法退休金提存比率規定就員工公營年資將退休金準備於移轉民營前提足，且員工年資繼續計算。如此一來，既可減輕事業之年資結算金負擔，亦無在同一事業二次退休之問題。
- 二、增加員工認股之優惠程度，提高員工認股意願，並作為年資結算金給付修訂之談判籌碼。但為落實員工認股意義，降低員工藉優惠機會而短期套利，優惠提高之方式可採用加大長期持股優惠比例方式，或在認購價格給予優惠，但依公司法第 267 條之精神，

規定員工轉讓期限之限制。

三、針對各事業移轉民營後所釋出之過剩人力統籌規劃處理方式。如設立統一之輔導單位，或利用現有之國民就業輔導資源，提供移轉民營後釋出人力之轉業訓練或輔導就業等，增進員工對政府推動民營化之信心。

同時為減少公營事業民營化時之勞資爭議，建議執行時可考慮增加員工對民營化工作之參與度與加強員工溝通，藉決策之透明化提高員工對民營化之認知。

蔡旭升（民 87）認為，一個自由旋轉快速的物體，有其被拋離的離心其離職的離心力；而此企業之教育訓練的魅力，即為其堅守崗位的向心力。能否使員工留任？不僅只是員工本身的忠誠度而已，更有賴於企業之完整的教育訓練體系、通暢無阻的升遷管道、完美企業發展的前瞻性及全體員工的認同感！

黃英忠、吳融枚（民 89）以臺灣省煙酒公賣局做為實證研究的對象，研究企業文化對組織承諾和工作滿足影響之探討，希望能對面臨市場競爭的公營事業在組織管理上，提供建言。共搜集到 519 份問卷，其研究結果發現：企業文化會影響員工的組織承諾和工作滿足，其中「結果導向」、「專業性」、「嚴密控制」、以及「實務性」對員工的積極承諾和工作滿足有正面的影響；而「封閉系統」則對員工的積極承諾和工作滿足有負面的影響。而年齡在 51 歲（含）以上之員工、以及服務年資在 31 年（含）以上的員工，其積極承諾和工作滿足程度顯著較高。

蔡明宏（民 87）曾根據三商銀研究公營事業民營化後勞動條件、考核、升遷、獎金、工作量、工作保障和公營時期有何差異，及上述制度的轉變對員工產生何種影響。其研究發現：民營後勞動相關制度的轉變會影響員工的去留，部份員工擔心會被公司資遣，而勞動條件降低、

工作保障減少都可能成為員工離職的原因之一，此外，對勞動相關制度滿意度較低的員工較可能傾向離職。

員工在不同的生涯階段願意接受流動的情況並不相同。試探期（二十五歲左右）員工，較有興趣嘗試不同型態的工作，並樂於考驗個人的能力，因而較願意去追求流動的機會；建立期（二十五歲至四十四歲）的員工，由於渴望晉升，因而學習動機強，同時願在工作上增加挑戰與責任，此時向上與水平的流動，可能被視為成功的指標；維持期（四十五歲至六十五歲）的員工，致力於保持生產力和避免技能的荒廢，也由於比較關心家庭和其他生活方面的活動，與建立期比較，可能減少對工作的投入，因而影響到員工接受流動機會的意願，尤其是更換工作地點的流動（Noe, Steffy & Barber, 1988; 張火燦，民 89）

張火燦綜合國外學者 Jackofsky 等人的員工自願離職模式及相關研究，提出了一個兼顧離職決定的心理歷程及其主要的影響因素的員工離職的一般架構（Mobley, 1977; Price, 1977; Steers & Mowday, 1981; Jackofsky, 1984; Cotton & Tuttle; 張火燦，民 89）：

在影響離職的因素方面可分為三類：

- 一、 工作力的特性：包括年齡、性別、教育程度、經歷、年資、職位、家庭收入、婚姻狀況、生涯階段、生涯認知、工作表現、個人與組織的配合等。
- 二、 組織的特性：例如工作滿意度、工作的投入和對組織的承諾。
- 三、 外在環境：例如，勞動市場的狀況、工會的參與等。

徐曼瑩、秦慧珍、林綺雲、李玉嬋（民 87）認為：轉業的規劃必須包括轉業前之評估（評估轉業的動機、評估自我的個性、興趣、能力及目標、評估未來的工作）、轉業前的準備（個人心理、知識、技能（專業訓練、專業進修）及人際關係等方面的準備）。在轉業準備期間，不

妨再三思考，列出轉業後的利弊得失，從各方面，如生涯目標、薪資、人際關係、行業發展、成就感…等加以考量。如果轉業後的利益（有形與無形）並不大，那麼，一動不如一靜。若利益很高，則可以考量改變行業。成功的轉業，也是開創工作生涯另一顛峰的主要關鍵。

王世榕曾透過文獻探討、抽樣調查、個案研究、資料分析等方法，對公、民營事業單位實施年終獎金及勞工分紅入股制度作系統性的深入調查研究，所得結論中認為：如要維持現行年終獎金及分紅入股方式，則除了可採行在公司法中明定紅利、提列基準及下限之成數、現金給付方式外，鼓勵採延期給付或混合給付方式，以結合儲蓄或退休制度，實際嘉惠勞工、在稅法上明定分紅入股之稅負減免或優惠之規定，藉以提高分紅入股之辦理誘因、放寬現行法令之規定，擴大入股股票之來源，以利入股制度之實施、鼓勵未上市或未公開發行股票之公司，發行無表決權之特別股，提高實施入股意願。並獎勵分紅入股績優單位，供作學習觀摩之對象等技術法令層面之改進外，尚可運用以下做法，以利分紅入股制度之推動（王世榕，民 80）：

- 一、 利用大眾媒體及各種會議或教育訓練機會教育宣導分紅入股的意義及優點，以加強勞資雙方對分紅入股的認知。
- 二、 有條件地規範勞工持股轉讓問題，既可消除企業主疑慮，又可使勞工樂於認股持股。
- 三、 加速公營事業民營化，俾實施與落實分紅入股制度，作為民營事業之楷模。
- 四、 加強健全工會組織、召開勞資會議、簽訂團體協約、健全股市等相關措施，以有效推動分紅入股制度。
- 五、 鼓勵事業單位內應設立專責單位辦理分紅入股事務，俾實際規劃與推動本制度。

王世榕（民 80）觀察發現，許多公司認為勞工持股應限制禁止轉讓，即使有入股制度，為確保勞工償還入股之股款或抑制勞工之流動率，常規定勞工入股之股票須交由公司統一保管，俟離職或退休時，始發還給勞工或規定持有之股票不得轉讓與公司以外他人，縱使員工間轉讓，亦須依公司規定…勞工能否自由處分所持有之股票，常成為勞資爭執焦點。

而公營事業雖各訂有獎勵員工辦法，而礙於國營事業管理法中「…年終結算，其盈餘應解繳國庫。…」、「國營事業應擲節開支，其人員待遇及福利，應由行政院規定標準，不得為標準外之開支。」等規定，並無分紅之可能。…就企業經營方式來說，為激勵員工士氣、共享經營成果，提高企業效能，適度給予員工分紅，實有研議必要。（王世榕，民 80）這一點或許是公營事業移轉民營後，在經營管理制度上，可以考量修訂的。

第三節 民營化下有關員工權益保障的相關法規及制度

壹、主要之規範法規

包括公營事業移轉民營化條例及其施行細則、勞動基準法及其施行細則、各事業之組織法（例如：電信法、電信局組織法、電信公司組織條例等）、各部會或事業相關條例或辦法（例如：經濟部所屬事業移轉民營從業人員優惠優先認購股份辦法、經濟部所屬事業移轉民營從業人員權益補償辦法等）

貳、制度主要內涵

可分以下數方面加以說明（鄭溫清，民 89；蔡文濱，民 89；經建會網頁，民 89）

- 一、 權益保障之對象：係公營事業民營化條例適用對象之員工。
- 二、 工作權之保障：賦予從業人員於移轉民營時，可依個人意願自行選擇是否隨同移轉。
- 三、 離職及加發給與：民營化時，未隨同移轉員工及民營化後五年內遭資遣者，除領取年資結算金外，另可加領六個月薪給及一個月預告工資。（即所謂六加一）
- 四、 留用人員之年資結算與保障：民營化時，隨同移轉員工可依勞基法退休金給與標準，提前辦理年資結算。
- 五、 保險權益之補償：公營事業轉民營時員工所損失之公、勞保年資，予以結算並發給補償金。
- 六、 其他既有權益之補償：例如：經濟部對所屬機關（構）定有表彰員工久任辦法，只要符合該辦法之規定者，均可請領久任獎金，民營化時，對於服務滿十五年以上者，可按年資比例，補償最近一次可領取之久任獎金。
- 七、 就業訓練及轉業輔導：民營化前事業應辦理轉業訓練或就業輔

導；民營化五年內被資遣人員也將由勞工行政主管機關辦理轉業訓練或就業輔導，以利離職員工轉業。

- 八、 員工優惠優先認股之保障：員工於事業移轉民營時，享有依各公
民營事業主管機關所制定之從業人員優先優惠認股辦法購買股票
之權利。

而鄭溫清（民 89）認為民營化員工工作權的確保，必須員工、事
業及政府機關三方共同努力配合，可有如下之有效做法：

- 一、 加強溝通、凝聚共識
- 二、 加強辦理專案裁減
- 三、 辦理第二專長訓練、轉業訓練與就業輔導
- 四、 協助具有任用資格者轉任
- 五、 鼓勵多角化經營，轉化多餘人力

第四節 員工生涯發展方面

所謂生涯發展係個人在一生中經歷一系列之個別且有關之經驗，並不斷地發展之過程。(葉文正, 民 85)

Super (1976) 認為生涯是生活裡面各種事件的演進方向和歷程，統整個人一生中各種職業和生活的角色，並由此表露出其獨特的發展型態。

羅大涵(民 80)則認為隨著科技與生產技術的快速發展，為因應社會結構的轉變與勞動市場的就業需要，生涯訓練已逐漸受到重視。生涯發展方案是基於終身學習的理念，因應個人在不同生涯發展階段的需要，協助達成其生涯目標。

金樹人 (民 87) 指出生涯一詞所涵蓋的三個重點：

- (一) 生涯發展是一生中連續不斷的歷程。
- (二) 生涯包括和家庭、學校、社會與工作有關活動的經驗。
- (三) 這種經驗塑造了獨特的生活方式。

生涯發展 (career development) 的意義，有其進化歷程：1950 年代以前，稱為「職業發展」(vocation development) 重視的是職業選擇，強調如何將個人特質與工作條件加以配合。1950 年代以後，將其意義擴大，開始重視人一生的生涯發展與事業的追尋。1960 年代學界對「生涯發展」概念之討論益深，並逐漸取代了「職業發展」…，其著重的是個人長程生涯選擇之過程與決定，並認為影響個人生涯型態的是能力、技能、價值及興趣等心理特質。至 1970 年代，由於企業意識到人力資源管理的重要性，逐漸重視員工的自我實現，關心員工的生涯發展，期使員工的發展與組織的目標相互配合，遂有生涯發展的倡導。(辛秋菊，民 82；陳怡靜，民 90)

葉文正 (民 85) 在對中部地區員工工作價值觀與生涯發展需求之

相關研究中，歸納出員工對生涯發展需求的程度依次為：教育與訓練需求、自我評估需求、生涯路徑需求、生涯資訊需求、生涯諮商需求。(葉文正，民 85)

而江文雄認為(民 88)全方位的生涯規劃至少應包括下列四個領域，但各個領域中的生涯選項任務(例如：適合、想擁有、可以做、想要做、應該做的…)，則因人而異，可有所增刪調整：

- 一、 繽紛生活路：例如，美滿婚姻、和諧家庭、健康休閒、消費理財、社交文化、人際關係等。
- 二、 快樂工作路：例如，紓解壓力、精益求精、尋找樂趣、追求創新等。
- 三、 豐富學習路：例如，心智修養、自我進修、短期進修、在職進修、教學相長、藝能專精等。
- 四、 職涯成功路：例如，終身擔任本職、晉升行政主管、專長上求發展、轉任民間企業等。

生涯規劃的重要性在於：清楚了解自己、釐清人生方向、做好生涯準備、有效運用時間、預防生涯危機、活得積極充實、活出快樂人生。(江文雄，民 88)

欲做好生涯規劃，必須掌握的前提有：主角是自己、願意接納及改變自己、有旺盛的企圖心及注意力、規劃自己要量力適性、隨時定位再有所為的自我上、兼顧妻兒的意願、用心體會、付諸行動。(江文雄，民 88)

而生涯規劃的步驟是：先覺知、有意願、量己力、衡外情、訂目標、找策略、重實踐、善反省、再調整、重出發的循環歷程。(江文雄，民 88)

Super (1976) 指出：生涯是各種生活裡，各種事件的演進方向與

歷程，統合個人一生中的各種職業與生活角色，由此所表現出個人獨特之自我發展型態，生涯也是人生自青春以迄退休以後，一連串有酬或無酬職位之綜合，甚至也包括了副業、家庭與公民之角色。(Super, 1976; 詹瑜蕙, 民 89)

而生涯可概分為狹義與廣義：

生涯是生活中各種事件的演進方向與過程，為個人在教育、工作、家庭、社會生活中所扮演的各種角色的總合，由此塑造成獨特的生活方式。(林幸台, 民 76)

生涯發展是指個體發展與調整：例如，自我與生涯的認同、計劃與生涯成熟的過程。生涯發展之進行可能是平順的或曲折的、積極的或消極的。(Herr & Cramer, 1992; 詹瑜蕙, 民 89)

林哲岳等(民 83)強調公營事業民營化執行時最大阻力，乃在於員工抗拒民營化的心態，因此對員工之溝通作法可由兩方面著手：1. 加強對公司長短期發展方向之宣導，以安定員工心情，使其明瞭公司未來發展遠景。2. 著重於員工士氣的提升與過渡時期員工工作的安排，以確保員工權益。並可以公開舉辦說明會等方式，依民營化進度進行對員工進行階段性的溝通工作，以化解員工對民營化之排斥與太多的無知疑懼，對優秀人才則需加以勸留，以避免形成人才外流，甚至造成「劣幣驅逐良幣」的反淘汰現象。

政府為減少民營化對公營事業同仁工作權益的衝擊，協助民營化離退員工盡速重回勞動市場，於民國 86 年特別制定「民營化員工轉業訓練與就業輔導實施計劃」，擬藉由公營事業、就業服務體系和職業訓練體系的通力合作，來提升民營化員工之就業安全。(俞慧芸、李正芳, 民 89)

民進黨在 1998 年競選綱領（民進黨網頁，民 89）中，則主張國營事業民營化，應以全民獲利，提高事業的經營效率，促進經濟成長為目的，其中一項政策則為設立「國營事業民營化推動委員會」以制定合理的市場開放規範——由民意機關、學者專家、勞工代表等組成，監督民營化過程的公平性，以保障勞工與民眾權益。民營化的配套措施主要是訂定相關的市場規則，評估民生必需之資源自由化步驟，以及產業可能受到衝擊，調整民營化的方式，於相關法令中有所規範，訂定各產業內公平、自由競爭的市場法則，以及消費者權益保護的相關法令，使市場的開放與民意及產業發展利益相結合。

陳保光（陳保光 2，民 89）在分析中華電信民營化時之全民釋股與海外釋股問題時指出：從過去已經民營化的國營事業不論是中華工程、中石化和台機的個案看來，政府單位與新雇主間對於保障員工權益的規範幾乎是微乎其微，過去財團所意圖染指的利益在於土地開發帶來的利潤，財團變相掏空資產不經營本業一直為反對黨營事業移轉民營化的人士所詬病；根據瞭解，這一次中華開發銀行積極介入中華電信民營化作業規劃，以中華開發目前已持有四家民營大哥大的股份而言，不顧利益迴避原則，以低於國際標準價格搶奪中華電信釋股規劃顧問，也讓外界質疑民營化政策反而有讓黨營事業名正言順不經立法監督，輕易擴大勢力意圖併吞電信大餅之嫌。

又新國有政策（民 88）一書中，將公營事業移轉民營條例及其施行細則、經濟部所屬事業移轉民營從業人員優惠優先認購股份辦法、經濟部所屬事業移轉民營從業人員權益補償辦法、經濟部所屬事業退休、撫恤及資遣年資計算辦法等法條內容，將經濟部所屬國營事業移轉民營時員工權益補償之專案及內容整理如表 2-4-1：

表 2-4-1 經濟部所屬國營事業移轉民營時員工權益補償之專案及內容

	補償條件內容	給付及補償標準	說明
工作權	公營事業轉為民營型態時，其從業人員願隨同移轉者，應隨同移轉。但其事業單位改組或轉讓時，新舊雇主另有約定者，從其約定。(條例§8-1)	公營事業轉為民營型態前，應辦理從業人員轉業訓練、第二專長訓練或就業輔導。必要時由其事業主管機關或勞工行政主管機關協助辦理。 轉為民營化後五年內被資遣之從業人員，由勞工行政主管機關辦理轉業或就業輔導。(細則§13)	公營事業移轉民營條例，以下均簡稱「條例」。 公營事業移轉民營條例施行細則，以下均簡稱「細則」。
年資結算	不論離職人員或繼續留人員，于移轉當日由原事業主就其原有年資辦理結算。(條例§8-2、8-3)	依勞動基準法退休金標準給付，不受年齡與工作年資限制。但勞基法施行前後之計算方式有所差異。 七十三年七月三十一日以前之年資基數×生效日前三個月平均工資。 七十三年八月一日以後之年資基數×生效日前六個月平均工資。	所謂「結算」指：結算年資，理給付。辦理結算後，其年資重新起算。(細則§18)
離職給與	未隨同移轉者應辦理離職，並發給離職給與。(條例§8-2)	除前面所提到的年資結算金外，並加發移轉時薪給標準六個月薪給及一個月預告工資。	1. 若再至其他公營事業服務時，於該事業移轉民營時不適用公營事業移轉民營條例領取加發六個月薪資及一個月預告工資之規定。(細則§14) 2. 薪給標準：實施單一費率單一薪給事業人員，指每月支領之單一薪給，不包括津貼、加給及獎金。未實用人費率事業人員，指每月支領之薪給及加給。(細則§16)
資遣給與	於移轉之日起五年內資遣者，優惠核給資遣給與。(條例§8-3)	按從業人員移轉民營當時或資遣時之薪給標準，擇優核給資遣給與。並按移轉當時薪給標準加發六個月薪給及一個月預告工資。如符合退休條件者，另按退休規定辦理。(條例§8-3、8-4)	若再至其他公營事業服務時，於該事業移轉民營時不適用公營事業移轉民營條例領取加發六個月薪資及一個月預告工資之規定。(細則§14)

表 2-4-1 (續一) 經濟部所屬國營事業移轉民營時員工權益補償之專案及內容

	補償條件內容	給付及補償標準	說明
年資採計標準	<p>年資結算時，其工作年資之計算標準有幾種選擇：(細則§15)</p> <p>1. 適用勞動基準法後之年資依該法第五十五條規定計算。適用勞動基準法前之年資，依各該事業當時適用之法令計算，當時無法令可資適用者，依各該事業自訂之規定或勞雇雙方之協商計算。</p> <p>2. 勞動基準法施行後之工作年資比照該法第五十五條規定計算。勞動基準法施行前之工作年資比照臺灣省工廠工人退休規則規定計算。</p> <p>且勞基法施行前後年資合計，換算成基數後，最高總數以四十五個基數為限。</p>	<p>「經濟部所屬事業機構人員退休、撫恤及資遣年資計算辦理」規定：編制內正式派用人員及雇用人員，一律按現行派用人員退休年資採計標準辦理，下列年資經原服務機關核實出具證明者均應予以採計：</p> <p>1. 任職其他機關編制內正式職員之年資。</p> <p>2. 軍用文職年資經銓敘部登記有案或經國防部核實出具證明者。</p> <p>3. 志願役下士以上之軍職年資經國防部出具證明者。</p> <p>4. 任雇員或同委任及委任待遇警人員年資。</p> <p>5. 任公立學校教職員或公營事業人員雇員以上之年資。</p> <p>6. 曾任部屬事業機構編制內正式派用人員及雇用人員未領取退休金、資遣費之年資。</p>	<p>下列年資不予採計：</p> <p>1. 奉准借調民營事業工作而在民營事業支薪仍返回原機構服務者，借調期間之年資。</p> <p>2. 自費深造期間之年資。</p>
公勞保損失補償	<p>辦理離職或五年內資遣者：有損失公保養老給付或勞保老年給付者，補償其權益損失。</p> <p>留用人員：如因改投勞保致損失公保原投保年資時，應比照補償之。(條例§8-4)</p>	<p>經濟部所屬事業移轉民營從業人員權益補償辦法第五條：</p> <p>1. 公保：離職資遣或留用人員退出公保，除符合規定得請領養老給付者外，其損失之公保投保年資，比照公務人員保險法第十六條規定之養老給付計算標準結算補償金。投保未滿五年者，依其投保年資每滿一年發給一個月養老給付之補償金。</p> <p>2. 勞保：離職或資遣人員退出勞保，除符合規定請領老年給付者外，其損失之勞保年資，比照勞保條例第五十九條規定之老年給付計算標準結算補償金。</p>	<p>1. 依法再參加各該保險領取養老或老年給付時，應將補償金繳回原事業主管機關。其所領養老或老年給付金額較原補償金低時，僅繳回與所領養老或老年給付同金額之補償金。</p> <p>2. 留用人員于移轉民營當日已投保公保滿三十年以上者，其原全民健康保險自付保費受補助之利益，于公務人員保險法未修正停止此項補助前，該項自付保費，由補償金支付。</p>

表 2-4-1 (續二) 經濟部所屬國營事業移轉民營時員工權益補償之專案及內容

	補償條件內容	給付及補償標準	說明
員工優惠認股	公營事業移轉民營出售股權時，保留一定額度之股份，供該事業之從業人員優惠優先認購。(條例§9)	<p>1. 可認購額度：該事業平均薪給標準總額二十四倍之總金額，以第一次銷售價格換算。其認購價格應與當次股份出售價格中之最低成交價格一致。如自願將其認購股份委託事業指定之機構集中保管，並且承諾二年內不予轉讓或質押，該集中保管之股份得以該價格百分之九十認購。</p> <p>2. 得增購額度：移轉為民營當次釋股時，得在可認購額度股數範圍內，依當次加權平均銷售價格，提供從業人員增購。</p>	<p>1. 平均薪給標準總額指：本條例八十年六月十九日修正施行後，該事業第一次釋出供股之前十二個月（釋出公股之月不予計入），每月全部從業人員支領之薪給標準總額之月平均數。</p> <p>2. 第一次銷售價格指：本條例八十年六月十九日修正施行後，該事業第一次釋出公股之銷售價格，有多個成交價格時，以其加權平均計算之。</p>
員工優惠認股	公營事業移轉民營出售股權時，保留一定額度之股份，供該事業之從業人員優惠優先認購。(條例§9)	<p>1. 長期持股優惠保留股數：持有可認購額度之股份達事業主管機關所定期間，得依其所定比率，案股票面額認購。</p> <p>三項合計股數不得超過該事業已發行股份總數之百分之三十五。各事業應依從業人員年資、職等及考績或其他因素，分別訂定每位從業人員可認購股數及增購股數。(細則§20、21)</p> <p>但經行政院指定以優惠方式公開銷售公營事業與公股時（即全民釋股），事業主管機關應另行訂定該事業從業人員認購額度及認購價格，不適用前述說明。(細則§22)</p>	<p>1. 經濟部所屬事業移轉民營從業人員優惠認購股份辦法：(§9、10)</p> <p>a. 長期持股優惠：自繳納股款截止日起繼續持有滿一年及二年者，得于期滿時按持有優先認購股份之一定比例依股票面額增購；其優惠增購比例亦有所規定：例如認購價格未滿20元者，持有滿一年，得增購比例為18%，滿二年則為25%。認購價格在60元以上，持有滿一年得增購比例為6%，滿二年則為7%。認購價格愈低或持有年限愈長，得優惠增購之比例愈高。</p> <p>b. 採一次出售公股民營之事業，其從業人員一次認足可認購股數。採分次出售之事業，每次認購股份數量只計算公視為：每次可認購股數=可認購額度*當次釋出公股比例/轉為民營型態應再釋出公股比例</p>

表 2-4-1 (續三) 經濟部所屬國營事業移轉民營時員工權益補償之專案及內容

	補償條件內容	給付及補償標準	說明
未休假出勤加班費	應計入平均工資中結算	未休假出勤加班費系按日曆年度計算，每年計發一次。計入平均工資時，先將已發給之未休假出勤加班費按全年十二個月比例計算出每月之未休假出勤加班費，再依勞基法施行前或施行後之年資，分別取計三個月或六個月未休假出勤加班費計入平均工資中。	
久任獎金補償	適用經濟部所屬事業機構表彰員工久任辦法之經濟部國營事業，于民營化前，對於連續服務達十五年以上、三十年以上，符合規定者，均應按已服務年資比例發給最近一次可領之久任獎金補償。(經(82)國營011520號函)	久任獎金之計算公式： 一個月基本薪給*(x/48)*y*0.7 x:核發當月服務年資超過十五年且在十九年以下、或超過二十年且在二十四年以下、或超過二十五年且在二十九年以下月數。不滿一個月者以一個月計。 y:最近一次可領久任獎金月數(超過十五、二十年者二個月，超過二十五年未滿三十年者三個月)。 48:四年期間之總月數(15-19、20-24、25-29)。 0.7:獎金按月薪七折計算發給。	1. 連續服務已超過十九、二十四、二十九年但未滿二十、二十五、三十年者，視同服務滿二十、二十五、三十年計算。 2. 久任年資計算至移轉民營時。 3. 考績及其它條件仍需符合經濟部所屬事業機構表彰員工久任辦法規定(前三年考績至少一年列甲等，二年列乙等)。

資料來源：相關法令

公營事業移轉民營條例(民國八十年六月十九日公佈)

公營事業移轉民營條例施行細則(民國八十六年十月一日修正公佈)

經濟部所屬事業移轉民營從業人員優惠優先認購股份辦法(民國八十七年六月三日修正公佈)

經濟部所屬事業移轉民營從業人員權益補償辦法(民國八十五年五月十五日修正公佈)

經濟部所屬事業退休、撫恤及資遣年資計算辦法(民國七十三年二月十八日修正公佈)
轉摘整理自新國有政策(民88)

台鐵於凍省後，係劃歸為交通部所屬機關，而非隸屬於經濟部，故上述法條不見得能完全適用於台鐵員工，例如：台鐵目前並無久任獎金之制度設計，但卻可作為台鐵本身規劃民營化相關配套措施與台鐵工會替其會員爭取權益時可有所參考。

第五節 工會之形成及其影響

汪明生、曾錦祥（民 89）在研究推動 BOT 與可能遭遇之困難時指出：公營事業民營化不只是商品及資本市場秩序的重整，且是勞動市場和勞資關係的變化，以及資源的社會分配問題，無疑再度彰顯臺灣社會多元論述的可能性。惟工運團體則掀起反民營化旗幟，挑戰了過去私有化論述中被漠視的議題，如主張「新國有化政策」，維持國營、經營自主、產業民主、國會監督、計劃契約與社會正義等原則，其改造綱領為：「政府應停止民營化政策，賦予國營事業更大的經營自主權，並讓員工參與經營管理；國營事業應受國會而非行政機關之監督，國會可以設定績效目標，但是法令必須鬆綁；而在自由化之過程中，應促使民營之競爭者落實勞動法令，共擔社會福利責任，以維社會公平。」這種反民營化的抗拒浪潮耗費了巨大的社會成本。

在國營事業勞雇關係方面，國營事業人員依法擁有所謂的「勞動三權」：勞工的團結權（工會組織）、協商權（團體協商）及爭議權（勞資爭議），可以組織工會，此與其他公務員有很大不同。有了工會組織之後，勞工自然可依法行使各種權利。但是國營事業工會又比民營企業工會有力又有利。有力的原因是：在原有的人事管理制度下，國營事業沒有真正的資方，所有各級主管即便是董事長、總經理，都是受雇者，只是受政府僱用來行使管理權而已，成本高低、盈虧多寡不像民間企業有資方壓力，必須斤斤計較，因此各級主管心態上較不願跟工會對抗，甚至對工會需要的辦公場所、人力、物力支援也較不會計較，更遑論類似台電、中油等操縱國內重要能源的供應，工會的力量更是其他工會難望其項背。為凝聚反對民營化的力量，各部會及省府所屬事業近三十個工會先於一九九五年間組成所謂「公營事業工會全國聯合會」，藉以推動反對與對抗私有化運動、追求產業民主的立法、對彼此的訴求相互支

援，並舉辦座談會促成工會間的交流等。近年來並另行成立「全國產業總工會推動籌備委員會」，繼續以集體力量向政府部門提出抗議與訴求。前者的主要目標在反對私有化間節反對並提出開放產業競爭及推動產業民主制度（應派工會代表進入董事會，讓工會參與事業經營決策，以促進事業正常經營及保障員工權益，後者則在於保障民營化員工作權及勞動條件、檢討民營化方式，防止財團化及黨營化、檢討是否為企業改造的萬靈丹、是否會造成資本市場資金排擠衝擊鬆綁管理公營事業法令支援各公營事業工會（方又南，民 85；鄭溫清，民 88）

臺灣勞工陣線聯盟根據中石化、中鋼、台機鋼品廠、台機船舶廠在移轉民營時從業人員各自爭取所得之特別優惠整理如表 2-5-1：

表 2-5-1 各事業單位（中石化、中鋼、台機鋼品廠、台機船舶廠）在移轉民營時從業人員各自爭取所得之特別優惠

中石化	1. 勞保投保薪資	民營化後薪資結構雖改變，公司仍按最高投保薪資為員工加保。
	2. 不休假獎金補償	爭取將不休假獎金年度未休畢部分結算並入年均工資，且未強制休假。
	3. 特別休假日	移轉民營當年，於六月二十二日民營化生效至年底，給予員工 3.5 天之特別休假。隔年一月一日起之特別休假日，則從十天開始累加。
	4. 優惠離退	移轉民營後一年內離職者（含自願離職）比照優惠資遣。工會與公司協商後，以會議記錄方式辦理。
中鋼	1. 薪資結構	中鋼公司與產業工會達成共識：民營化後薪給結構調整案，將以下述規劃方式提報新董事會： 1. 現有同仁民營化後，基本薪給以不降低為原則。 2. 四階段擴建達全能生產前，如有年度待遇調整，以調整獎金為優先，並逐步實施薪給結構合理化。
	2. 工作權保障	工會要求「保障員工全額留用之工作權」，八十三年六月與公司首次協商中，公司表示：鑒於公司四階段擴建以及員工配合公司人力合理化之成效，對於欲隨同移轉之員工將全數留用。 中鋼係以釋股方式移轉民營，未發生事業改組或轉讓情形，故其從業人員願隨同移轉者，應隨同移轉。
	3. 優惠離職	公司移轉民營後五年內，每年辦理專案離退，並比照優惠資遣條件。
	4. 久任獎金補償	中鋼公司從業人員表彰久任規定與經濟部所屬其他事業不同。故經濟部函示中鋼公司，參照公司本身表彰久任規定之精神，依權責逕行處理。中鋼爭取後之久任獎金補償： 1. 僅需滿五年級可按比例補償。如年資為五年二個月，其計算公式： (2/168)*一個月本薪 其中 168 為五年起至十九年滿共計 14 年*12 個月=168 個月 2. 超過二十年的部分未滿二十五年，則均以 (X/48)*二個月本薪計算 3. 超過二十五年的部分未滿三十年，則均以 (X/48)*三個月本薪計算
	5. 不休假獎金結算方式	中鋼計假年度為十二月二十一日至隔年十二月二十日，從移轉民營當天 (84.04.11) 往前推六個月計算，公式如下： 〔(八十四年獎金*297/365) + (八十三年獎金*68/365)〕/12*年資基數 1. 其中 68 為：由四月十一日往前推六個月至前一年十月十二日起算，從十月十二日至十二月二十日（中鋼計假年度）共 68 天。297 則為 365 剪去 68 之數。 2. 原計算方式是由移轉民營基準日往前推一年，中鋼爭取後變成往前推六個月，有利於八十四年較為請假，但二種公式尚可則優辦理。
	6. 特別休假日	移轉民營當年，於四月十一日民營化生效
台機鋼品廠	1. 工作權保障	1. 員工一六八人全數移轉統一實業，若有部分員工未隨同移轉，其缺額台機可由現有人員中選擇遞補。(買賣契約第九條) 2. 統一至少必須經營十年。若有遷廠之必要，地點須在高雄縣市內。若要將員工調離現在的廠區，必須經過員工本人同意。(買賣契約第十一條)
	2. 薪資	移轉至統一實業之台機員工，其年所得不可低於在台機時之年所得。(買賣契約第九條第二項)
	3. 特別休假	移轉第一年即享有七天之特別休假。(買賣契約第九條第二項)
	4. 勞保投保薪資	保證勞保投保金額不低於原來在台機公司之投保金額。(買賣契約第九條第二項)
	5. 優惠資遣	五年內，每一年按公營事業移轉民營條例之規定辦理一次優惠資遣。(買賣契約第十條)
	6. 結算六加一	統一實業同意移轉後資遣所有鋼品廠員工後，再全數予以雇用，使鋼品廠員工符合請領六加一之離職給與及預告工資之要件。

表 2-5-1. (續) 各事業單位 (中石化、中鋼、台機鋼品廠、台機船舶廠) 在移轉民營時從業人員各自爭取所得之特別優惠

台機船舶廠	1. 薪資	東南水泥保證員工薪資不變。
	2. 優惠資遣	簽約後五年內，至少六個月辦理一次優惠資遣。
	3. 工作權保障	需繼續經營十年以上。 若需遷廠，地點必須在高雄縣市內。

資料來源：臺灣勞工陣線 (民 88) 整理而得

張晉芬曾藉由分析台汽客運勞工被資遣的過程，檢視臺灣公營事業私有化和組織困境對於勞動市場和勞資關係的影響、勞工自動選擇離職的原因以及其中管理權威的運用，她研究發現 (張晉芬，民 88)：為了解決嚴重的虧損問題，藉著公營事業私有化政策的推動，台汽在 1996 年底裁減了 2400 多名員工。在官方拒絕為台汽的未來定位、省議會也支持私有化的情況下，工會的抗爭能量被嚴重壓縮。在為員工爭取最佳「出走」條件的妥協策略下，工會意外的成為幫助公司達成人力裁減任務的功臣。此外，雖然台汽高層宣稱資遣是一個自願選擇的決定，但是根據主、客觀的資料分析，管理權威的操弄是使得資遣能夠達成官定目標的一個重要因素。

台灣過去的工會組織率相當低，特別是公營事業工會皆掌握在執政黨手中，隨著政府推動民營化政策，公營事業工會紛紛自主化，並且試圖在民營化過程中扮演監督及捍衛員工權益的角色，成為台灣工會組織的加成力量。但是完成民營化後，由於民營化企業較易對工會採取高壓手段，甚至無視勞動法令規定，對工會幹部進行迫害。對於工會之組織運作有長遠不利的影響。(中華電信民營化研究小組網頁，民 89)

站在勞工的立場，中華電信工會指出：中華電信公司釋股比例不斷調高只是為了填補財政破洞，未來海外釋股賤賣國家資產的所得，將一一納入國家預算的編列中，以中華電信資產體質長期以來都呈現高度成長的經營看來，對於平衡國家財政預算赤字將有不少的助益，此外電信

工會對於國內全民釋股的做法也深表問題重重，工會認為全民釋股間接帶給企業財閥有機可乘的壟斷機會，透過收購委託書的方式將造成財團併吞搶食散戶股東的權益。昔日國營電信事業存在著特殊的歷史背景、背負政策性任務，但是龐大的資產盈餘還是能夠為國家提供公共建設之用，民營化後所創造的利潤則都將納入財團所有。（中華電信民營化研究小組網頁，民 89）

工會反對民營化的基本癥結仍在工作權之確保，長期而言，須從我國社會政策中失業救濟與就業輔導制度方面著手，近期而言，為推動民營化工作，除使員工瞭解，先使公司鬆綁，業績突破發展，才是員工工作權的最佳保障之外，列入移轉民營事業實需確實依據員工之需要推動員工生涯長程規劃、專長訓練等工作，並誠心與員工溝通，以和員工取得民營化後共存共榮的共識。（陳心玲，民 87）

此外工會也對民營化勞工權益補償辦法感到不平，認為行政院以將近二十年前的資料來評估中華電信的資產總額，將總資產低估對於勞工補償是有失公允的，再者以目前公司內擁有三萬五千名員工來計算，未來民營化後，如何安排所有勞工的出路？勢必將衍生新一波的勞資糾紛。電信工會並非極力反對民營化，但是研究過國內數個國營事業民營化後的例子，工會對於政府的做法還是不具信心。（中華電信民營化研究小組網頁，民 89）

而台鐵之火車駕駛人聯誼會在民國七十七年五月一日勞動節時曾發動一千三百多位火車駕駛集體休假罷駛，而引發南北鐵路交通癱瘓、三時六萬旅客行不得也的窘境。（傅依傑，民 77；林忠正，民 77）

台鐵工會主張下列事項並列入為其會員大會之中心議題（吳興仁，民 92）：

一、員工權益的保障為第一優先，確保身分權，反對裁員、資遣、勞

動條件應維持不變。

二、 確保台鐵永續經營，保障員工工作權。

三、 支持台鐵改革，提昇服務品質，反對圖利財團的公司化。

四、 台鐵改制的任何變動事項須經工會同意。

第六節 國內外民營化潮流及相關案例探討

壹、民營化潮流

劉建宏（民 86）將全球劃分為先進國家，開發中國家（包括拉丁美洲，亞洲和非洲）和東歐地區，並列舉出十八個民營化國家為例，探討這些國家的民營化背景，推動程式和民營化成果。研究結果發現：

一、拉丁美洲在墨西哥外債危機爆發之後，面臨債務危機，高度通貨膨脹，外債超過 60% 是由公營事業所欠下的，因此，民營化為解決債務危機的重要方法之一。除債務股權轉換方式外，拉丁美洲各國所採用的民營化方式與西方先進國家相同。

二、亞洲各國的民營化，是在 1980 年代世界經濟市場導向的潮流下被迫提出的，其民營化不僅是為了解決政府失敗的問題，也是協助工業化的重要政策工具之一，其主要的民營化方式是公開發行、出售股份、外包、BOT 計劃（building, operation and transfer）和公司化等。

三、非洲各國受到世界銀行和國際貨幣基金的施壓，使許多國家提出結構性調整計劃，計劃中均包括了創造民間部門成長的環境和迫使公營事業民營化。民營化主要方式為資產或股權的銷售，合資和經營權民營化。

四、東歐地區自共產體制崩潰以來，政治情勢不穩定和經濟情況低迷，再加上欠缺民營化所需的股權制度、健全的金融體系和完整的法律架構，因此民營化活動較其他開發中國家地區更加困難，快速和大量移轉民營便成為各國重要的訴求。近年來，國營企業私有化在各國皆蔚為一股風潮。

潘偉華（民 87）在研究回顧和檢討英國管制經驗的成效和缺失時指出：許多國家跟隨英國的腳步將瓦斯、電力、自來水、鐵路、廢水處理等產業私有化。而為管制私有化後私人所有的獨佔產業，政府必須對這些企業進行必要的管制。…希望藉著有效的政府管制，為全社會創造

出更好的經濟效益。…此種私有化加上管制的模式的前提是：管制私人獨佔和引進競爭可以提升效率，改善服務品質，和降低消費者所支出的價格。

貳、民營化相關案例探討

一、日本國有鐵道公營公司（以下簡稱日本國鐵）

日本國鐵因受汽車與航空運輸之衝擊，營運日益衰退，自 1964 年起營運出現虧損，情況年年惡化，三年內已將歷年之累積盈餘消耗殆盡。由於營運上受限於公營體制，在人事、財務上無自主權，未能如民營鐵路般從事多角化經營，提供收益，又組織龐大，員工人數近三十萬，未能有效管理，導致士氣低落。生產力及服務水準均落於其他運輸業之後，負債一度曾高達二十五兆一仟億日圓。但日本政府自 1969 年提出國鐵改革方案，1982 年正式提出民營化改革主張，隔年制定「日本國有鐵路經營事業之重建推進臨時措施方案」，並成立「國鐵重建監理委員會」，著手解決民營化過程一些棘手的問題。這些問題包括國鐵產權的分割、債務的處理及數目龐大的員工（約 23 萬人）。在國鐵的分割時，考慮旅客流動情形、鐵路運輸任務及大都會的運輸等因素，採取分割後仍不分段的共同經營原則。分割後日本國鐵在客運方面，依自然地區之差異，共分成北海道、東日本、東海、西日本、四國與九州等六家公司（會社），另外成立一家貨運鐵道公司（七家公司合稱 JR 集團）、一家出租鐵路公司、鐵道通信株式會社、鐵道資訊系統株式會社、財團法人綜合技術研究所，以及日本國鐵清算事業團（為一清算法人組織，不經營鐵路事業）。其改制工作至 1978 年 4 月 1 日，首相中曾根康弘正式宣佈完成。（陳師孟等，民 80；楊子江，民 78；陳武正、鄧振源、周永暉，民 79；詹中原，民 83；陳武正，民 85；袁建能，民 91）

其民營化法案之沿革如下：

表 2-6-1 日本國鐵民營化法案之沿革表

年 代	立 法 過 程
1983. 05.	制定「日本國有鐵路經營事業之重建推進臨時措施方案」
06.	設置：日本國有鐵路重建監理委員會（簡稱委員會）
1985. 07.	委員會提出：「改革國鐵有關意見—為拓展鐵路之未來」
. 07. 30	內閣設置：國鐵改革關係閣員會議
. 07. 31	運輸省設置：國鐵改革推行本部
. 08. 01	運輸省與國鐵間設置：聯絡調整會議
. 08. 07	內閣設置：國鐵剩餘人員雇用對策本部
1985. 10.	通過：國鐵改革基本方針
	通過：剩餘人員雇用對策基本方針
1986. 01.	通過：長期債務處理方針
1986. 05. 30	公佈：「改制前應採取緊急措施有關法案」(簡稱六一特措法)
1986. 12. 04	公佈：國鐵改革關聯八法案
1987. 04. 01	國鐵改制

資料來源：楊子江（民 78），轉引自陳武正等（民 79，頁 7）

日本國鐵民營化的準備作業有：1. 掃除過去的債務。2. 過剩員工之整頓。3. 國鐵互助年金數額龐大，若直接分給各分割後之公司，其負擔甚重。於是經由修定日本年金法，進行財政的調整。4. 貨運采獨立的財政政策。5. 設立新幹線持有機構。6. 設定三島客運鐵路公司基金。大致可分為頒訂法律、分割民營、債務清償、過剩人員處理、土地處分等方面。（黃俊英等，民 83；陳武正，民 85）。

而在民營化前，須予以重整及重新分割使其在民營化之後能順利經營。其過程摘要如表 2-6-2：（黃俊英等，民 83）

表 2-6-2 日本國鐵民營化過程摘要表

年 代	推 展 進 度
1981. 12.	臨調會確立國鐵按區域別予以分割的構想
1982. 01. 31	臨調會確立國鐵按區域別予以分割公佈
. 05. 17	臨調會追認第四不會提出國鐵分割與民營化的改革方案
1985. 01.	改革經營基本方案
. 06. 24	國鐵仁杉總裁辭職，抽換反抗民營化的幹部
. 07. 26	國鐵重建監理委員會向政府提出意見書
. 07.	清算團拍賣用地
. 08.	中曾根首相宣稱不會讓員工迷失去路（皆能就業）
. 11. 28	國鐵改革法案成立，決定自 1987. 01. 01. 分割並民營化
1987. 04. 01	分割並民營化
1989. 01. 24	決定在 1991 年將國鐵各會社股票上市 （但因股市環境不佳，原定 1991. 05 上市之計劃延後）

資料來源：黃俊英等（民 83），公營事業民營化問題與對策之研究

在過剩人員處理方面，估計民營化後過剩員工約為九萬三千人，於是日本政府在 1985 年設置了「國鐵過剩人員就業對策總部」，聲稱不會讓任何一個員工迷失去路。為鼓勵員工離職，並有加發十個月補助金之規定，為其離職後若一年內再任公職時，則應將所領補助金繳回。在正式民營化時，除二十萬人轉移至 JR 外，另有一萬八千六百人轉到政府其他部門工作，退休近五萬人，歸屬清算集團者為七千六百人。至 1990 年只，清算事業團中有二千三百人重回 JR 工作，而至政府部門及民間就業者為三千四百五十人，最後剩餘者僅一千八百八十人，其中八百五十人自動辭職，一千零三十人則遭解僱（大部分係拒絕至本地 JR 以外的地方就業）。日本國鐵民營化一年後，由六家客運鐵路公司及貨運公司營業決算可知，除了北海道會社外，其他公司之盈餘皆遠超過原先的估計。在民營化的第二年，七家公司的盈餘高達 2118 億日圓，為原先預測的 3.14 倍，較第一年（1515 億日圓）成長 39.8%，至 1991 年時之盈餘較民營化前盈餘成長 213%（陳師孟等，民 80；詹中原，民 83；陳武正，民 85；鄭溫清，民 89）。

這個案例中，我們可以看到在日本國鐵的民營化有中央跨部會協調機制、主管機關專責單位的設立及與事業體溝通協調管道的設計以共謀對策、研擬推動相關方案，而不僅是單一部門或事業體本身的單打獨鬥。且給予原有人員較長的調適與考慮期。

二、臺灣汽車客運公司

根據陳生民（民 87a）所述，臺灣汽車客運公司管理階層、員工、工會幹部于八十四年五月間所參與的「策略共識營」活動中，所討論之四大主題為：多角化、組織扁平化、多餘人力安排、路線釋放。而其中多餘人力安排部分討論的重點有四個：1. 優惠資遣退休方案。2. 多餘人力的轉介。3. 第二專長訓練、輔導就業。4. 公司多角化吸收部分人力。但因公司單獨要辦理轉介、輔導就業、第二專長訓練不夠規模經濟，必須省府相關單位協助，公司即使有心也無法承諾。而多角化成敗不一，吸收多餘人力反而增加失敗的機率；倒是優退方案中的優退金額計算比較實際，對員工才是真正的保障。原則上優惠資遣辦法以經濟部對國營事業優惠資遣辦法為上限，參考工會所提出對員工較優厚的範例去爭取，但希望這次的資遣有強制性，達成之共識為：1. 請各單位提出該離職人員清冊（不用強制字眼）。2. 適用優惠離職辦法之期間為公佈後半年內，總名額有限制。3. 適用對象請人事部門與工會再磋商。雖不用強制字眼，但有半強制的效果。同時不像過去優退辦法有很長的適應期，造成有的同仁認為越晚走拿越多的心理。

而台汽在歷經多次人力精簡後，於民營化前，實際僅剩餘三千一百四十一名員工，平均年齡四十七歲。以站車分離、員工及資合組公司承接營運之民營化方式，而於九十年七月一日由仍願繼續留任之員工每人共同出資三十萬元，改組設立之國光公司，部分車輛及場地先向原有之台汽公司承租，承接原有營運規模的百分之七十，其餘路線則釋出。但

部分員工由於國內劇烈的客運競爭環境與過去營運上虧損連連情況下，對於未來公司營運沒有信心，入股員工甚至表示有人雖是為了保有飯碗而被迫加入，但仍想要退股。而由台汽工會發起多起抗爭請願活動，甚至醞釀罷駛抗爭，企圖阻撓。台汽公司方面，則警告員工如無正當理由請假，在尚未拿到年資結算金前，仍具公務員身分，參加抗爭者，一律記二大過予以免職。交通部並研商由所屬各交通事業單位，接收部分台汽員工（例如：台鐵接收 80 人），公路局並在北、中、南營運據點，分區舉辦就業博覽會，要求台汽釋出路權後，接收原有路線之民營客運公司及新成立的國光公司，能多接受台汽員工的應徵。並一度將應徵條件放寬為五十歲，希望能替其員工找到較好的出路，減輕員工所擔心的未來工作權沒有保障等問題。而在國內一片景氣低靡，失業率升高、企業關廠出走之際，員工尚能拿到三百餘萬的結算資遣金，且罷駛行動罔顧一般民眾行的權利，故抗爭似乎較無法得到民眾的普遍認同與共鳴。（陳生民，民 87b；李宏生，民 91）

在這個案例中，我們看到組織為了達成勞資雙方共識所作的溝通努力，讓工會參照其他事業單位民營化中的優惠資退辦法等所提出的訴求和企業本身所具有的資源能力作充分比對，而達到供需取捨之間的均衡與共識。也看到組織體為了貫徹變革的政策去除員工的觀望態度，明確訂立了優惠離退辦法的適用期限。並且政府部門應盡量與員工溝通協調，在合理範圍內設法提供轉業相關服務，應可降低彼此間的對立衝突局面。

三、中華電信公司

公營事業移轉民營化的過程中，期間涉及員工權益的保障，中華電信公司也與中央研擬計算員工的年資結算金，補償民營化之後原屬員工的權益，對此中華電信公司也進一步的表示，民營化後勞資雙方的關係將適用於勞基法的規範，未來繼續留任的員工，公司也將重新聘雇任用。(中華電信工會網頁，民88)

在這個案例中，我們可以瞭解到公營事業對原屬員工以年資結算金等補償其權益損失。但未來民營化後，留任人員的年資將重新聘用起算，而雙方權利義務將是根據勞基法來加以規範。

四、原省屬三商銀（第一、彰化、華南銀行）（以下簡稱一銀、彰銀、華銀）

（一）民營化背景

由於國發會決議凍省帶來的政治震盪，使省議員寧願在任期內加速三商銀民營化：省方面對地方，需要政治資源，而凍省前民營化釋股的資金，省方可直接支用，所以三商銀加速民營化是政治勢力的角力結果。民國87年初公營銀行員工遊行，要求財政部在公營銀行民營化時退還員工自提儲金，而後三商銀隨即在87年1月份陸續完成民營化。(蔡明宏，民87；蔡調舜，民88)

（二）勞動相關法令依據及制度的轉變

1. 法令依據：公營時期的三商銀勞動相關制度依照財政部、臺灣省政府或銀行內部訂定的規則，勞動條件所需遵照的法令、規章散佈在各個規定中；民營化後的勞動條件主要依照勞動基準法的規定，而考核、升遷、獎金制度和工作保障方面減少公營時期的繁複法令，行方有充分的自主權。(蔡明宏，民87)
2. 勞動制度轉變，對員工可能的利弊：(第一銀行，民86；蔡明宏，

民 87；全國產業總工會籌備會，民 87)：

- (1) 員工可能較為有利者：有加班制度、退休制度。
- (2) 前後相差不多者：薪資收入和休假天數。
- (3) 對員工可能較為不利者：員工的工作保障，又如一銀工會理事長原本由單位借調專司工會會務推展，民營化後被迫歸建。
- (4) 其他制度上的轉變（對員工而言，利弊可能互見）：主管對員工升遷、獎金、考核的影響力增加、獎金發放的方式由固定式轉為依照公司、分行營運績效和個人表現來決定、升遷制度由以員工工作年資為主要依據轉為以個人考核和表現為升遷的依據。
- (5) 員工及工會對民營前後之認知：根據蔡明宏以三商銀員工為例，對公營事業民營化後勞動條件、考核、升遷、獎金、工作量、工作保障和公營時期有何差異，及上述制度的轉變對員工產生何種影響，所作之研究、中華電信工會的民營化政策研究室蔡調舜在民營化後，對第一銀行產業工會理事長賴萬枝進行訪談等資料，我們綜合得知其民營化之大致改變及員工權益受到的大致影響為以下數部分（第一銀行，民 86；蔡明宏，民 87；全國產業總工會籌備會，民 87；蔡調舜，民 88）
- (6) 工時等勞動條件：以一銀為例，資方在沒有與工會協商之下，人事室即發函通知，修改工時及加班時間，五點半前的加班費不予計算。工時並非因新業務增加，而是由於民營化前自願離職與退休的員工約有三百多人，民營化後未補充人力，以現有的人力去負擔造成工作負荷量過重，服務品質相

對下降，行員下班常已是晚間八點。

- (7) 薪資結構改變：固定薪資減少，變動薪資（獎金、津貼）卻增加了。過去固定薪資約占 80%，變動薪資約占 20%；民營化後固定薪資減少到約 60%，變動薪資卻提高到 40%。這樣的調整對員工權益，可能產生的影響有：一方面薪資結構的改變，將使員工未來退休金減少。另一方面，變動薪資為主管權力範圍，主管握有人事考核權，考績好壞將直接影響到獎金的發放，而且員工可能為了汲汲於獎金而互相猜忌，不利於勞工團結。
- (8) 福利方面：例如：一銀員工國內外休假旅遊補助在總行人事室一紙「缺乏法源依據，不再辦理」的行政命令函示下遭到剝奪；又如：彰銀員工的特別休假天數照公營時期減半，引起彰銀員工反應。
- (9) 工作權保障：民營化後主管權力大幅膨脹，而員工工作權缺乏法令的保障，所以主管可以以員工不適任為理由，將考績打的很低或直接解雇。
- (10) 權益補償金中年資結算與平均工資認定問題：資方將不滿一年的年資捨去，使得員工權益補償金的基數大受影響，平均工資的認定也有爭議。
- (11) 員工權益補償金支付問題：法律規定應由省政府專案補助，但是現在的作法卻是要事業單位自行負責，雖可分五年攤提，但造成盈餘減少，員工獎金減少。由於民營化前一些權利義務未釐清，資方在民營化前也沒有說明清楚或與工會協商，之後以一紙行政命令就取消。員工感到權益受損。
- (12) 工會與資方溝通管道：民營化後依法令仍有勞資會議的設

置，但卻可能徒具形式，無法發揮實際作用。因為法令沒有罰則，所以資方往往以相應不理的態度，不召開會議，不然就是會議中充斥著一堆沒有被充分授權的主管，無法對工會的質疑提出立即而有效的回應。例如：一銀工會理事長原本自工作單位借調，以專司工會會務之運作，亦被迫歸建。

- (13) 政府持股及角色之轉變：省府固然將持股降低至 50% 以下，但透過交互持股，政府還是大股東。以第一銀行釋股為例，表面上一舉釋股、將官股降低為 42%。但事實上，由於省政府控制的華銀、彰銀，分別持有一銀股權，因此省府握有控制權的股份還有 49.8%。(政府股加華銀、彰銀持股)。而三商銀經此安排，既可擺脫省議會的監督，卻仍繼續在省政府的掌握之下，不但手中握有強有力的政策工具，也是安排退職官員的最佳去處之一。三商銀的董事長、總經理皆以臺灣省政府代表身份出席董事會。而三商銀共二十八位官股董事(占董事會成員 62%)中，近乎一半的比例非金融專業，從省府人事處長、前民意代表、省府副秘書長等都有，從中掌握了高階經理人的任命。(根據中央日報八十九年五月二十四日財經版之報導：包括彰銀、一銀、華銀、臺灣企銀等原有省屬行庫的董監事中，有不少屬於臺灣省政府時代的酬庸性質。財政部長許嘉棟於上任後強調：大型行庫的董監事必須有專業人士，因此，上述行庫在六月三日召開股東會並進行董監改選，將引爆一波金融人事大搬風。(曹逸雯，民 89) 而辭去彰銀董事長的蔡茂興，臨別前重炮攻擊財政部每次以大股東身分，大大小小事件都要管，大型行庫申請新種業務，如投資銀行等，硬是不准，民營銀行申請新種業

務，卻無阻力，等到民營銀行出事了，才要大型行庫拿鈔票去接。並認為財政部應徹底貫徹經營權及所有權分開的理念，回歸金融監理者應有的角色。(胡秀珠，民 89) 財政部官員則表示，財政部作為官股的代表，理應扮演好監督的角色，今後對於官派董監事的任用，將增加專業人士，以強化金融機構的經營管理。(謝志嶽，民 89)

- (14) 民營化說明會、公聽會實施情形：在一銀方面，資方欠缺與員工溝通、面對問題的誠意，公司所辦的民營化說明會只具宣導作用，員工對於本身的權益顯得茫然。公聽會上，雖宣稱未來絕不主動裁員，然而高層的承諾沒有白紙黑字，令員工感到：官員及高層主管推動民營化只是為了個人前途，根本不會去顧慮到員工真正所擔心的工作權及權益保障。
- (15) 工會在民營化遭遇的無奈：藉由員工持股部分信託，選舉代表進入董監事會的可行性：三商銀員工雖自行繳款認購近六十萬張官股，但其中近四分之一已先行融券鎖定價差，員工認股的態度多是抱著賺一筆的心態，認購的股票有極高的賠本、套牢風險，股票一漲價立刻售出，是無奈的正常反應。由員工持股選董監事，幾乎是不可能的事情。固然官方主張民營化是世界潮流，但一項重要的因素是 WTO 規定金融市場中國營事業比例不能太高的國際性壓力。
- (16) 其他方面
- a. 是否進行人事調整：就一銀而言，資方預計減少 10% 的人力，民營化前離職三百餘人，仍未達到精簡人事目標。工會方面認為，資方可預見的將用計逼退老員工以節省人事成本，此舉將造成中年失業的危機。但是四十幾歲正是家庭支出

的高峰，無法接受就業市場上二萬多元的工作，而要求三萬元以上則可能沒人願意雇用而就業不易，即使願意擔任保全、守衛等，也不見得會被雇主接受。

b. 是否有達到提升服務品質目標：民營化造成人手不足，讓消費者大排長龍，在人力持續精簡下，這種現象將日益嚴重。高層普遍存有民營化的迷思，以為模仿民營銀行可提升績效，例如：一銀欲仿效玉山銀行，在大廳設引導人，因無此編制，就找了幾位主管充當，使原本單位用人更形缺乏，且玉山銀行職前訓練六個月，一銀只用了三天就派上場，結果造成反效果。

c. 是否有財團化的危機：政府雖宣示三商銀公股釋出是採取公開承銷模式，沒有財團化的可能。但承銷方式是採取包銷，承銷商可以利用包銷以低價吃下餘股。例如：中華開發就吃下一銀的部份股權，況且股權分散，財團只要有少數股權即可掌控事業。

d. 除了退休制度以外，員工皆認為民營後的勞動相關制度較公營時期差；民營後員工的薪資收入因為加班工資減少，所以普遍較公營時期低，但任職主管職務者，因領取「職務加給」所以薪資收入有較公營時期高的情形；員工對於各項勞動相關制度的滿意度介於「普通」和「不滿意」之間。

而一銀工會理事長亦建議中華電信工會：應透過勞教告知員工…沒有制度的慘痛教訓，提升會員意識後在面對資方或政府時才有談判籌碼。工會之間亦需團結，互相支援。…用「技術性」罷工（例如由電信切掉資料來癱瘓銀行）來達到「實質」罷工的效果。…關係到的將

不只是電信三萬五千名員工，而是三萬五千個家庭，不能等閒視之。(蔡調舜，民 88)

一銀工會理事長在接受訪談中，提及政府估計臺灣在加入 WTO，將造成 27 萬人失業，其中 11% 是服務業將近三萬人。政府的估計一向是較為保守，實際人數可能尚不止如此，此波的中年失業人潮可能相當可怕。(蔡調舜，民 88)

由此一案例中，我們可得到以下啟示：

- (1) 營化推動的進程可能受到政治勢力與環境的影響。
- (2) 工會人員對相關法規制度等細節的認知瞭解程度可能高於一般員工(例如：對於補償金之結算)，對民營化之感受較強烈、立場較鮮明、在員工所給予的壓力與期待下，亦較會提出具體的抗爭手段。
- (3) 工會和一般員工的想法和意見可能不盡相同，工會政策的推動需要全體會員的支援配合。例如：工會欲藉由員工持股部分信託，選舉代表進入董監事會，落實產業民主精神，但股票有被套牢等風險，員工股票一漲價可能即想立刻脫手，使工會欲藉由員工持股選董監事的策略無法達成。
- (4) 工會與資方間較易產生不信任感與歧見：例如：一銀工會解讀資方未達到精簡人事的預期目標，預期未來資方會用計逼退老員工以節省人事成本。
- (5) 民營化後工會運動推展可能較為困難(例如：一銀工會理事長，不再能專司會務推展)，且工會之工作人員及意見領袖亦為員工，仍會受到事業體對員工任免遷調等制度的束縛。原

本公營改為民營後尚且如此，一般民營企業，在工會的運作上，受到事業經營者對工會態度的影響亦可想而知。

- (6) 民營化後事業體和政府之關係有待釐清。例如：民營化後，政府在仍持有一定股份下，是否要以所有權介入實際業務經營權的運作，政策性任務與經營利潤追求之間的矛盾與衝突問題的化解。
- (7) 在時勢所趨下，工會可能最後可能亦不得不在兩害相全取其輕下，有所妥協。例如：公營銀行受到加入 WTO 後金融自由化、國際化要求下民營化之壓力。
- (8) 民營化中員工輔導措施是否能實際發揮功效，尚要看雙方之互動，和推動者的規劃、執行等能力與態度、「徒法不足以自行、徒善不足以為政」、「為政在人」。例如：員工權益說明會、宣導手冊等，是否真能達到釋解員工對民營化的不安與疑慮、讓員工感受產生被尊重接納、同舟一命、生命共同體的感覺，並發揮雙向溝通的橋樑作用。
- (9) 主管對員工升遷、獎金、考核的影響力增加、獎金發放取決於事業體、單位營運績效和個人表現，而更有彈性、升遷制度改以考量個人考核和表現為主。
- (10) 民營化所影響到的不只是員工，尚有其家庭和週遭的親人。
- (11) 臺灣在加入 WTO 後可能造成的中年失業人潮問題亦宜及早因應。尤其公營事業的原本雇主是政府，至少有一定的結算金補償。私人企業勞工所面臨的生涯發展及其需求、保障問題，更需建立一定的制度與規範。

而行政院經建會分析我國加入 WTO 後可能對勞動市場產生五個方面的影響：(李高朝，民 89；林建山，民 89)

- (1) 結構性失業人數將會增加。
- (2) 高齡與低技能勞工失業問題加劇。
- (3) 專業技術及管理人才短缺
- (4) 白領外勞與國內白領專業人員之競爭
- (5) 長期創造就業機會

一般認為，國家產業與國家勞動力再面對外來競爭挑戰時，最需研討三個層面的對策：(林建山，民 89；Lloyd 等，1998)

- (1) 進口保護政策之檢討
- (2) 國家產業政策 (NIP) 之檢討與調整
- (3) 協助勞動力之再訓練 (retraining)、再配置 (relocation) 及勞動所得維持之相關政策 (income maintenance policies) 之研討。

林建山在探討我國面對 WTO 條規衝擊與全球化發展之挑戰時，認為人力資源主政機關應有以下的施政作為：(林建山，民 89)：

- (1) 就業訓練方面：兼籌經濟活力與社會關懷。
- (2) 就業服務方面：以市場取向新思維替代政策取向之作為。
- (3) 在失業保險方面：以經濟的作為取代社會的作為。…從供給面之考量，主政機關得為「尋職津貼」或「就業推介」之事項，若從需求面之考量，則宜施採「僱用獎助」之事項。

五、中船公司

中船公司民營化的初步構想是民營化的初步構想是採取「洽策略性投資人承購股權」方式。在與工會就修改版的「再生計畫」，進行勞資協商後，產業工會在爭取員工最大權益的前提下同意接受裁員、減薪方

案，並要求國營會副主委林文淵能在九十年六月底前敲定民營化案，否則中船走向破產清算，員工權益將不保。由於經建會將加速解決經營艱困與虧損事業民營化相關問題，列為未來二、三年施政重點。該等事業（如：中船、唐榮公司）如無法立即推動民營化或執行再生方案，為避免虧損日益擴大，應考慮結束營業。使得過去中船工會力守的「不裁員、不減薪」原則，在考量現實的壓力下，也不得不棄守。工會同意在全體員工辦理年資結算後，基隆總廠裁員百分之六十六，高雄廠則裁員百分之四十、減薪則同為百分之卅五。工會所以有這樣的讓步，也是因為中船於九十年六月間財務週轉可能發生問題，此時若「再生計畫」再卡住，則虧損擴大至中船資產不足抵償所負債務時，可能淪為依照公司法走向破產、清算，員工權益將不保。中船公司的財務狀況還在快速惡化，資產由原來的一百一十億元，虧損持續加劇，八十九年底累計虧損達七十八億餘元，遠超過實收資本額二分之一，已召開臨時股東會作報告，預估九十年底前，業主權益將虧損殆盡，公司面臨宣告破產或申請重整的窘境。（徐如宜，民 90；江睿智，民 91）

在同是國營事業的台機公司，將由中鋼公司接手完成民營化時，而中船員工卻面臨不同之命運，大部分都已有裁員、減薪的心理準備，但基隆廠因裁員幅度較高，員工對再生計畫反彈聲浪大。但必要時工會只有將高雄廠與基隆廠的財務分開，各自負責，以免民營化計畫因基隆廠不同意而延宕。中船公司一方面把勞資雙方共識呈報國營會，亦請經濟部設法解決一百八十七億元的員工年資結算金問題。經建會為提供艱困國營事業民營化前改革利基，擬提請立法院修正「公營事業移轉民營條例」草案，增列民營化基金用途，以支應這些事業在民營化前辦理專案裁減或結束營業時離職給與等。（徐如宜，民 90；江睿智，民 91）

六、中國鋼鐵公司

中鋼公司民營化時員工人數及薪資均未減少，民營化後經營績效提升，每位員工生產力提升，決策過程縮短，籌資方式與股利政策更為靈活，在轉投資與多角化方面，中鋼公司從事高科技及周邊相關產業的投資，其子公司或轉投資事業已由 1994 年的 7 家增至 1997 年的 15 家，因此，人力的調配更加靈活，升遷管道更為暢通。而民營化時由於正值擴廠階段與多角化經營，故不但未裁員，且其後讓薪酬與激勵制度充分聯結，獲致企業與員工之雙贏。（陳心玲，民 87；林弦逸，民 88）

由以上案例，我們可以發現在民營化政策下，由於要求整體營運績效的提昇，員工可能須改變過去的工作習性，以配合組織調整、人事精簡等情況，薪酬和工作表現也經常會有更為緊密的配合，但是對員工原本工作權、基本待遇福利之保障，則常相對降低，有時亦伴隨著裁員或基本薪資（薪酬的固定部分）之減薪、績效獎金比例提高（薪酬的變動部分）等配套措施。但亦可能相對地使組織人力的調配更加靈活，升遷管道更為暢通。

第七節 台鐵及其民營化變革之探討

壹、台鐵基本資料：

依據商業周刊社（民 89）1999 企業排名光碟中的資料，台鐵 88 年在組織規模、營業收入、資本額等方面綜合評估下，列名全國的第 25 大服務業，其主要產品為鐵路客貨運，營業收入為 20,024,880 千元，營收成長率為 7%，總資產為 184,639,328 千元，資本額為 45,167,383 千元，淨值為 115,983,397 千元，稅前淨利為負 10,712,942 千元（虧損），稅前淨利成長率為負 8%，稅前淨利率為負 54%，員工人數 16,509 人，員工生產力為 1,213 千元。

貳、台鐵的組織架構（臺灣鐵路管理局，民 89）：如圖 2-7-1：

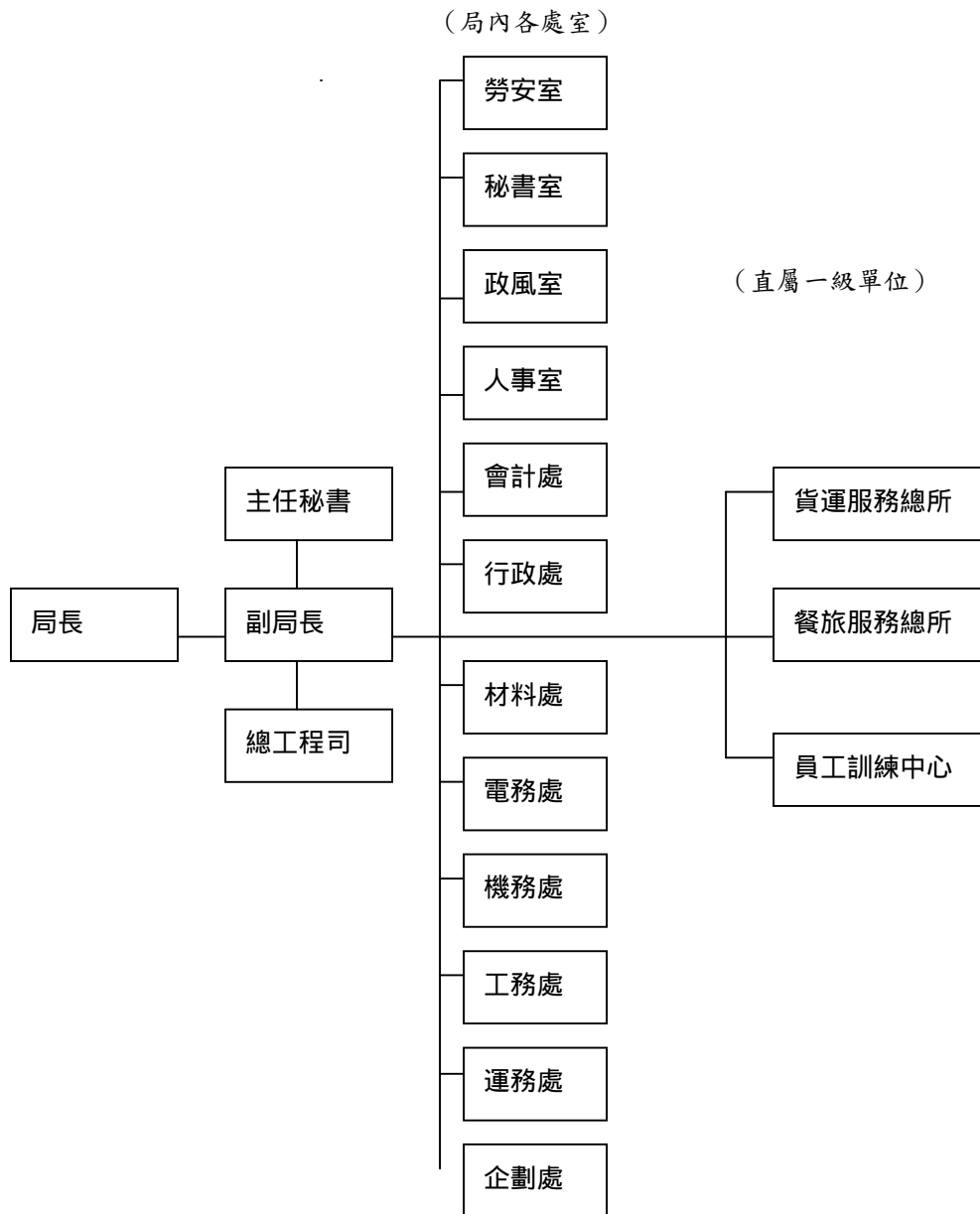


圖 2-7-1 台鐵內部組織架構圖

參、台鐵產生虧損的原因：

陳生民（民 85）在中國生產力中心對台鐵組織變革所作診斷報告中指出，台鐵在組織結構上所面臨之問題有：1. 部門主義濃厚。2. 公務體系、行政主導業務發展。3. 指揮鏈過長 4. 分工過細、勞逸不均。5. 過當的就業保障。6. 公務員心態難以破除。7. 人事包袱。而推動組織變革必須克服之關鍵因素有：1. 民營化政策之不確定性。2. 組織規程修訂

曠日費時。3. 上級主管機關必須鼎力支援。4. 台鐵必須成立工作團隊主導變革。

張蕙（民 80）則認為台鐵在經營上之限制因素有：1. 管制太嚴，干涉太多；2. 地位太低，動輒得咎；3. 缺乏一個顯明堅強的政策；4. 未能有計劃的培養幹才，賦以重任；5. 現有公營型態限制企業化的經營。但本身在經營管理方面，仍應自立自強，努力開源節流，應辦事項甚多，其較重要者，如：1. 精簡組織，緊縮員額。2. 組織合理化。3. 現有鐵路路線容量應予重估。4. 改變列車運行之方式。5. 訓練與培育新的工作人員。

肆、台鐵轉虧為盈之道

關於台鐵如何轉虧為盈，台鐵網頁（臺灣鐵路管理局，民 89）中提及，世界上公營鐵路幾乎全部虧損，各國政治精英、經濟學大師、管理專家意見甚多，結論是：單靠業務執行單位鐵路機構本身轉虧為盈，自給自足，絕無可能，必須政策支援。目前進行的方向有：1. 基本設施建設與維修由政府補助。2. 修改退撫辦法，改恩給制為儲金制，加入公教退撫基金。至於已退休人員及現職舊制部分退休金，則以另立基金方式發給，基金之資金來源則以部分台鐵經營之國省有土地委託民間機構協助處分為之。3. 累積債務亦以台鐵經營之省有土地設法變更改用途作商業使用，以迴圈基金方式，以開發收益清償之。4. 擴大多角化經營範圍，以民營化型態釋放活力面對競爭。

袁建能（民 88）將台鐵的改善區域整理如表 2-7-1：

表 2-7-1 台鐵的改善區域

專案	組織與顧客期望	現況及問題所在	修正方向
客、貨運	客運：票價合理搭乘便捷、安全准點、舒適清潔、服務親切、購票取票方便 貨運：價格低廉、運載方便、時效配合。	客運：費率結構不合理、欠缺企業經營理念、無法落實顧客導向服務品質 貨運：為維持客運列車正常行駛，貨車誤點頻繁、運能不足、無法滿足貨商需求、市場逐漸萎縮	依市場、成本制定合理費率、加強企業化經營、簡化訂票取票作業、設置意見箱、申訴視窗或專線，提升服務品質
績效考核	經營責任制，以經營績效考核獎懲及核發獎金	無實質激勵制度及評估績效辦法，考績流於形式	訂定個人與部門績效考核辦法，據以執行調薪、獎金、升遷、輪調
管理與授權	減少中央集權控管，增加中下階層彈性自主	中央集權，授權不足、各處室各自為政，橫向溝通不足	成立分區控管中心，相關處室合署辦公，以利橫向溝通
團隊精神	設定總體目標、各部門目標，引導員工、激勵士氣、個人與團體共同成長、榮辱一體	無明確目標、與員工活動失去攸關性，未有專責單位整合，組織精神渙散	設計有效指導原則，目標設定明確、責任制經營，實質激勵方案
求變的企圖與能力	接受新知、企業化經營、顧客導向、服務第一	保守組織文化、官僚心態、欠缺彈性調整及使命感之追求。教育訓練功能不彰	教育訓練提升人力素質以企業經營理念多角化經營市場需求之調整經營策略
員工工作所需資源之提供與獲得	職前訓練與在職訓練計畫、升遷多元公正、績優人員薦送國內、外進修、鼓勵補助員工業餘進修，以工作績效評定加薪、獎金、升遷，	員工在職訓練效果不彰，升遷管道單一、激勵誘因闕如，進修名額太少，新知吸收不足，未落實工作輪調	員工多能訓練、定期在職訓練、多管道進修及補助經費、實工作輪調、訂定績效評等辦法，升遷多元公正
窗口服務	單一窗口隨到隨辦服務、效率、親切	交差辦事心態、重形式、輕實質，人力未彈性運用、服務、效率、親切觀念未能落實	加強工作訓練、服務考核強化志工服務制度，設立旅客服務諮詢視窗及時解決問題、售票視窗彈性開放、紓解尖峰時段人潮。推行禮貌微笑運動
擴增營業專案解決財務虧損	旅遊廣告、相關事業開辦設計、車站週邊餐廳、百貨公司、商場、購物中心、書局、電影院等附屬事業繁榮車站商圈	受限法令、土地分區使用未能善用車站人潮，多角化經營附業	修改法令、變更土地用途、善用車站人潮，開發多功能文化經濟商圈，多角化經營附業，增加本業外收入，使台鐵企業有遠景，永續經營
人力資源運用	總員額數不邊，員級以下人員配置每年自行彈性調整，各處人力相互支援機制，有人力資源規劃的能力，員工多能，人力彈性運用	各單位權責及資位設計已不符現行業務需求，人員任用受限法令，難以彈性用人、教育訓練不足、員工工作缺乏激勵誘因、缺乏對員工心理之研究	人力供需預測及人力規劃，人員多能訓練，資位元職稱簡化，員額配置彈性調整，積極培養規劃人力，推動作業流程革新做法，全面推廣於各單位各層級、增加高級人力之在職訓練及發展活動。
內部溝通系統	組織成員經常相互溝通、跨部門溝通管道順暢、組織上對下及下對上有溝通管道，溝通制度運作，有效解決窒礙難題	機關複雜，部門間橫向溝通不足，成員欠缺溝通技巧、人際關係冷漠、各自為政、上下橫向溝通及正式非正式管道不足	有計劃增加成員溝通技能，提供管道促進跨部門之相互瞭解以減少溝通障礙，增加上對下及下對上之直接溝通管道，正式、非正式溝通互用，提升溝通成效

轉引自：袁建能（民 88）

為使台鐵轉虧為盈，台鐵將推動車站聯合開發及發展非本業，88年首先投資成立台灣電信公司。由於鐵路為勞力密集行業，成本高，世界各國鐵路事業大部分都處於虧損狀態，平均報酬率只有3%至5%。因此各國鐵路局或鐵路公司都以發展非本業來增加營收，日本國鐵就是一個成功的例證。全省兩百一十四個台鐵車站都位於各地鄉鎮市的中心，車站大樓若能引進民間業者投資，開發為工商綜合大樓，不僅可提高土地、車站的價值，帶動當地工商業發展，也可增加台鐵營收。台鐵日前成立地產處，專責各車站開發，預計民國九十八年底前，完成各車站土地變更計畫，陸續興建台鐵車站大樓，預估可創造千億元以上的收入。目前，彰化及雲林兩個車站的土地變更計畫已通過地方政府審核，預計最快年底前可正式公開招標，接受業者申請，興建鐵路車站綜合大樓。除了土地資產外，台鐵的設備亦是多角化經營的利器。台鐵規劃以沿鐵路光纖設備、土地作價，投資經營電信固定網路業務。於確定台灣電信公司的投資伙伴後，向交通部電信總局提出電信固網經營申請。而以台鐵現有兩百一十個車站營收狀況而言，其中一百五十個車站處於虧損狀態，但營收佔台鐵總收入的3%，就效率而言，應可裁撤。但台鐵肩負服務偏遠地區的任務，無法如同一般企業，將虧損的車站關閉，致使虧損難以彌平，並非台鐵不努力。台鐵未來將會努力開拓非本業市場，以增加營收。(黃如萍，民88；李文儀，民90；李金福，民91)

伍、台鐵民營化方式與員工權益問題

台鐵的民營化方式(黃如萍，民90；李文儀，民90；蔡雲仙，民91)原先規劃的是採行車路分離方式之民營化方案，將台鐵分割為鐵路局及營運公司二個單位，鐵路局辦理鐵路監理與基礎建設等，屬政府公務性質，鐵路公司則在負債歸零之下，辦理鐵路客貨運輸營運及多角化經營。而行政院原本核定在九十一年六月，台鐵須同時完成公司化及

民營化。不過前交通部長葉菊蘭上台後，即明確表示台鐵無法如期完成民營化，台鐵本身也傾向先成立公營公司，待公司經營體質改善後，再研議下一階段如何進行。原訂九十一年六月底完成的民營化時程確定延後，而原規劃的車路分離民營化方式也將改變，有鑒於英國鐵路採用車路分離模式，這幾年卻發現弊病叢生，例如設備老舊，鐵路局及鐵路公司卻互推責任，可見車路分離並不是完全成功的模式，且工會亦不贊成，反倒是日本國鐵（JR）模式值得參考：日本國鐵是以類似公有民營的企業化經營方式，由國鐵局轉型成立七家公司，不受公家機關人事、會計等限制，而由政府概括承受歷史累積虧損，並成立基金，補貼偏遠路線的營運，等到營收平衡後，再進行民營化，並沒有所謂民營化的明確時間表。於是乃規劃改採日本國鐵公有民營化方式，對外宣稱將改變民營化政策及時程，不採原規劃的車路分離方式，而擬推動再生計劃，比照日本國鐵模式，在民國九十三年六月、高速鐵路通車前，先完成公司化，改制為公營公司，再研擬民營化計劃，視營運狀況決定民營化時機，預計於九十六年六月移轉民營。目前台鐵面臨的最大問題是高達九百億元的歷年累積虧損，其中每年退撫金就多達五十幾億元，再加上票價不合理及社會福利負擔，都造成台鐵無法自行負擔虧損，公司化前必須先解決累計虧損。（黃如萍，民 90；李文儀，民 90；蔡雲仙，民 91）

而原規劃車路分離的民營化方式也有可能改採公有民營化模式，即將台鐵委託民間經營。這在其民營化政策上是重大逆轉。前台灣省政府所規劃的車路分離民營化方案，因車路難以完全分割而不可行。台鐵九十年初再提九十一年六月先公司化、之後再民營化的計畫，也因全案效益不大，宣告出局。台鐵民營化已朝公有民營方式研議，鐵路局將與工會及員工討論執行細節，確定可行性後報交通部核定。（黃如萍，民 90；

李文儀，民 90；蔡雲仙，民 91)

所謂日本國鐵公有民營方式，就是將台鐵委由民間企業經營，但台鐵仍具公營性質，台鐵員工也可保有公務員身分，權益不受影響，政府不需為民營化而編列年資結算金，不過，台鐵的營運不再受到國營事業經營業務的限制，運費與票價只要經過行政院通過就可調整，場站及土地開發也更具彈性，獲利能力提高。為提高民間業者接手經營台鐵的意願，政府必須先概括承受台鐵高達 800 餘億元的歷史債務，並成立鐵路信保融資基金，補貼偏遠路線的營運，並提供業者低利貸款。(黃如萍，民 90；李文儀，民 90；蔡雲仙，民 91)

為加速台鐵轉型，台鐵於九十年三月二十日特別為此召開研討會，初估高鐵九十四年十月加入營運後，台鐵每日長途旅次量將由目前的 22.7 萬人次減為 19.7 萬人次，衰減幅度達 13.01%，而占總運量比例亦將由 19.4% 降至 14.5%，顯示民營化已有急迫性。(陳怡如，民 90)

陸、台鐵的人力資源結構及員工基本背景資料：

由台鐵的網頁（台灣鐵路管理局，民 89）可獲知該局八十八年底之人員概況資料（編制及現有人數），如表 2-7-2：

表 2-7-2 台鐵 88 年底人員概況

		技術		業務		技術		業務		技術		業務		技術		業務		編制內無資位職工	合計		
		單列長級	副長級跨長級	單列長級	副長級跨長級	單列副長級	高員級跨副長級	單列副長級	高員級跨副長級	單列高員級	員級跨高員級	單列高員級	單列高員級	單列高員級	單列高員級	單列高員級	單列高員級			單列高員級	
管理局	編制	8	1	8															17		
	現有	7	1	8															16		
營業處	編制						1		2	29							5		37		
	現有						1		1	24							5		31		
運務處	編制			1			8	3	11	7	1155		837			1515	3	2176	5716		
	現有	1		1			7	3	11	15	1079		776	1		1420	2	2052	5367		
工務處	編制	1				29		43	215	3	46	107		23	7	448	40	2068	63	5	3098
	現有	2				26		38	178	3	35	89		23	6	384	38	1901	60	5	2787
機務處	編制	2				39		51	702	11	77	1068		52	26	2380	57	1698	257	6	6426
	現有	1				25		45	637	8	58	1012		46	25	2137	41	1443	187	6	5672
電務處	編制	1				24		27	191		29	58		20		306	15	366	15		1052
	現有	1				23		27	186		28	50		17		287	9	309	11		948
材料處	編制	1					2	2	7	52	1		16		1	26		72	2	184	17
	現有						1	2	6	47	1		14		1		23	2	60	2	160
企劃處	編制			1			5	3	5	30				9			2		3		60
	現有			1			5		6	23				1			1		2		31
行政處	編制		1				2		7	52				5	3	38	27	17	72		5716
	現有		1				1		6	45				2	3		23	16	70	17	219
秘書處	編制					1	1		6	13							3		2		26
	現有					1	1		4	13							3		2		24

表 2-7-2 (續一) 台鐵 88 年底人員概況

	技術		業務		技術		業務		技術		業務		技術		業務		技術		業務		編制內無資位職工	合計		
	單列長級	副長級跨長級	單列長級	副長級跨長級	單列副長級	高員級跨副長級	單列副長級	高員級跨副長級	單列高員級	員級跨高員級	單列高員級	員級跨高員級	單列高員級	員級跨高員級	單列高員級	員級跨高員級	單列高員級	員級跨高員級	單列高員級	員級跨高員級				
會計處	編制			2				1			11	86							11		3	6	6426	
	現有			2						11	69								11		4	6	5672	
人事室	編制			2						4	26					4			15		366	15	1052	
	現有			2						3	25					3			9		309	11	948	
政風室	編制			1						8	18					5			5				17	
	現有			1						6	15					3			3				16	
員訓中心	編制			1						3	4					3			1			8	37	
	現有			1						3	4					3			1			8	31	
貨運總所	編制			1	1	1		3	11	137					36		2		65		8	112	57	5716
	現有					1		3	10	110					24				49		8	105	51	5367
餐旅總所	編制			1		1		7	43										17			10	3098	
	現有			1		1		7	36										11			6	2787	
勞安室	編制			1	1			1	1	2		1										1	6426	
	現有			1	1			1	1	1		1										1	5672	
合計	編制	13	2	19	95		22	126	1128	93	1799	1234	1	1001	42	3140	38	1792		4162	2794	85	1052	
	現有	13	2	18	76		20	115	1018	90	1612	1152	1	907	37	2812	34	1641		3681	2568	81	948	

(資料來源：臺灣鐵路管理局網頁，民 89)

由表 2-7-2 可觀察知，目前台鐵在職位列等設計上，業務類人員方面，並沒有士級跨佐級的職缺，而業務類人員職位編制中，單列長級、高員級、員級、佐級之職位計有 2888 個職務，占業務類職位共 4770 個的 60.5%，這在人員的實際選用上，恐將產生限制。例如：某個職位要進用人員，有意願及能力者可能受限於本身資位而無法擔任，而造成懸缺或人員選用、人力資源運用上的限制與僵化，可考量是否有檢討放寬之必要。

又由台鐵網頁（臺灣鐵路管理局，民 89），則可獲得之該局八十八年底員工年齡、性別統計資料，如表 2-7-3。

表 2-7-3 台鐵 88 年底員工年齡、性別統計表

資位別	年齡別 性別	年齡別				小計
		不滿 35 歲	35 至 44 歲	45 歲至 54 歲	55 歲或以上	
長級	男			6	14	20
	女			1		1
副長級（簡任）	男		2	49	41	92
	女		1	3		4
高員級（薦任）	男	44	459	456	194	1153
	女	48	46	59	4	147
員級（委任）	男	375	1447	984	592	3398
	女	43	46	83	29	201
佐級（僱員）	男	659	1693	1335	675	4362
	女	11	18	60	50	144
士級	男	375	2404	1799	740	5915
	女	46	131	125	68	370
無資位工人	男	2	6	17	14	39
	女	1	11	25	8	45
基層服務員	男	73	51	37	31	192
	女	2	7		1	10
約聘人員	男	3	13	3	1	20
	女	3	1	3		6
約僱人員	男	35	11	7		53
	女	21	13	6	1	41
不定期契約工	男	2	36	88	22	148
	女	3	8	8	4	23
估缺臨時工	男	2	6	10	6	24
	女	1	3	10	3	18
總計	男	2167	6128	4791	2330	15416
	女	169	278	382	174	1010
	合計	2336	6406	5173	2504	16426

（資料來源：臺灣鐵路管理局網頁，民 89）

由表 2-7-3 我們可以分析發現：台鐵員工年齡不到 35 歲者，計 2336 人，約占 14.2%；35 歲或以上，但不滿 45 歲者計 6413 人，約占 39.0%；45 歲或以上，但不滿 55 歲者計 5173 人，約占 31.5%；而 55 歲以上（依現行法令，可以辦理退休者計 2504 人，約占 15.2%。故可知年齡層以 35 歲或以上，但不滿 55 歲者最多，計 11586 人，共占總數 16426 人的約 70.5%。這各年齡層員工的生涯發展需求恐需特別注意。

而據瞭解，台鐵曾凍結人事多年，不滿 35 歲者，多為八十六年及八十八年兩次對外招考，所招募而來的員工。

又可發現台鐵員工之現有職級中：高員級或以上（含長級、副長級、高員級）計 1417 人，約占總人數 16426 人中的 8.6%；員級人員計 3599 人，約占 21.9%；佐級人員計 4506 人，約占 27.4%；士級人員計 6285 人，約占 38.3%，可知資位較低之士級、佐級人員約占 65.7%。

又無資位人員（含無資位工人、基層服務員、約聘人員、約雇人員、不定期契約工、占缺臨時工）計 619 人，約占 3.8%，這些人員在民營化過程中，因組織精簡或業務外包等因素，可能會較一般具資位人員更缺乏保障或可能先遭到資遣，如何減少其抗爭，兼顧其權益，亦須加以考量。

而表 2-7-4 則為台鐵 88 年底員工學歷、性別統計表（台灣鐵路管理局，民 89），分別列出了不同之資位、性別員工之學歷別。

表 2-7-4 台鐵 88 年底員工學歷、性別統計表

資位別	性別	大學及研究所以上	專科	高中(職)	國中或以下	小計
長級	男	16	4			20
	女	1				1
副長級(簡任)	男	40	41	11		92
	女	2	2			4
高員級(薦任)	男	282	583	236	52	1153
	女	86	52	9		147
員級(委任)	男	198	583	1570	651	3398
	女	51	52	69	21	201
佐級(僱員)	男	61	889	2249	1163	4362
	女	7	23	77	37	144
士級	男	48	568	2746	2553	5915
	女	10	57	210	47	370
無資位工人	男		2	15	22	39
	女	1	5	23	16	45
基層服務員	男	1	27	91	73	192
	女	2	2	5	1	10
約聘人員	男	13	6	1		20
	女	1	4	1		6
約僱人員	男	4	24	24	1	53
	女	3	18	18	2	41
不定期契約工	男	1	3	51	93	148
	女	2		15	6	23
估缺臨時工	男	1	1	4	18	24
	女		2	2	14	18
總計	男	665	3201	6998	4552	15416
	女	166	215	429	200	1010
	合計	831	3416	7427	4752	16426

(資料來源：臺灣鐵路管理局網頁，民 89)

由表 2-7-4 之資料，我們可以整理分析得知：台鐵員工目前的最高學歷為碩士，而大學以上學歷者（含碩士、進修學分）計 831 人，約占 16426 人的 5.1%，大專學歷者（含六年制醫專、五專、三專、學分結業、師範）計 3416 人，約占 20.8%；高中（含高中、高職、初職）者計 7427 人，約占 45.2%，國（初）中或以下者計 4752 人，約占 28.9%，即大專以上者僅占約四分之一，而國（初）中或以下者，則超過四分之一，學歷似乎偏低，而女性在台鐵的員工中計 1,010 人，僅占約 6.1%，這可能與早年教育不普及，且台鐵各項工作，多係技術層次不高、較粗重而需體力，有所關聯。而據悉八十六年及八十八年兩次對外招考，所招募而來的員工許多為大專或以上學歷者。可知此兩次鐵路特考，對於台鐵具有人員平均年齡層降低及學歷提升之作用，對吸收新知及轉型，似有正面的意義。