

公務出國報告（出國類別：考察）

英國政府之國營事業及財團法人
監督管理制度考察報告

服務機關：行政院研究發展考核委員會

姓名職稱：范姜副主任委員泰基

傅科長傳鈞

派赴國家：英國

出國期間：2013年9月9日至14日

報告日期：2013年12月6日

摘要

本報告主要呈現考察英國政府國營事業與財團法人管理制度的結果及內容，就該國商業創新及技能部下所設立的股東執行委員會，對於其功能、運作方式、接受國營事業主管機關之委託進行 20 家國營事業監督管理的運作經驗，及英國內閣辦公室、財政部及目的事業主管機關對於監督行政法人所扮演的角色、權責等作法進行介紹，以供我國在國營事業的績效管理、民營化與政府捐助之財團法人行政監督及退場機制的作法上作為借鏡，並提出改進建議，以期能逐步提升我國績效管理之效率、效能及品質。

目次

表目次	II
圖目次	II
壹、前言	1
貳、考察行程及參訪議題	4
一、考察行程	4
二、參訪議題	5
參、主要發現	9
一、非政府部門公共團體之監督管理	9
(一)英國行政部門組織架構	9
(二)非政府部門公共團體(NDPBs)	11
(三)成立新 NDPB 審核要項	12
(四)執行性 NDPBs 的治理	15
(五)審計監督	22
(六)人事監督	23
(七)聯合政府改革公共團體的樣貌	23
二、國營事業管理	27
(一)英國國營事業型態	28
(二)股東執行委員會	32
(三)國營事業績效管理	35
(四)國營事業績效與獎金之連結	36
(五)面臨之挑戰	38
三、近年英國政府績效管理整體制度的變革	38
肆、考察心得與建議	40
參考資料	43
參訪照片	45

表目次

表一 股東執行委員會監督管理的 20 家國營事業（含政府投資的私人企業）	29
--	----

圖目次

圖一 英國行政部門架構圖	9
--------------------	---

壹、前言

我國國營事業含括金融、郵政、交通運輸及油電水等民生事業，近年配合國營事業民營化政策，部分國營事業完成階段任務後經裁併或民營化，截至 102 年 7 月止計有 19 家國營事業，國營事業由於規模龐大或具市場獨占及優勢地位，營運績效良否，往往影響國家經濟與民眾福祉甚鉅，為有效督促國營事業不斷進步與發展，行政院 48 年令頒「國營事業工作考成辦法」及本會 91 年函頒「國營事業年度工作考成作業要點」，以建置國營事業工作考成機制，考成評核標準係由各主管機關配合行政院政策方向，逐年研訂各工作考成實施要點報院核定後據以實施，考成方式區分為國營事業自評、主管機關初核及複核機關複核，複核機關包括行政院研考會、行政院相關業務處、主計總處、經濟建設委員會及人事行政總處等機關，以年終書面審核方式，參酌年度中實地訪查資料辦理，評核結果將簽報行政院作為國營事業未來改進之重要參據。

另國內財團法人近年來於整合多元價值、參與社會服務等面向，已發揮具體可觀效果，財團法人係以獨立財產為基礎，由法律創設人格之權利義務主體，現行國內財團法人之設立及管理，係依據民法相關規定及各主管機關依職權所訂定之命令為主，然規範內容不僅無法因應社會變遷，且有違反法律保留原則之虞，亦未區分「政府捐助之財團法人」與「民間捐助之財團法人」不同性質之管理，造成社會各界所詬病；尤其政府捐助之財團法人係政府為因應特殊行政任務需要，或為達成特定政策目的，所捐助成立或依法設置，按行政院主計總處「政府捐助、接收日本撤退所遺留財產」成立之財團法人及「預算書、營運及資金運用計畫函送立法院情形調查表」所列須送預算書至立法院之財團法人計算，目前計有 20 個主管部會所監督 122 家政府捐助成立之財團法人，其中大部分係依民法設置，部分依特別法設置，如二二八事件紀念基金會、公共電視文化事

業基金會等，另有依設置條例設置者如：工業技術研究院、國家衛生研究院等。鑒於政府對其捐助之財團法人辦理行政監督有其必要性，行政院於 100 年 2 月函頒「政府捐助之財團法人行政監督專案小組設置要點」，由研考會主任委員及主計總處副主計長分別兼任召集人及副召集人，並由主管機關之副首長、學者專家組成「政府捐助之財團法人行政監督專案小組」，專案小組下設人事、財務、績效評估、法制等工作分組，分由行政院人事行政總處、主計總處、研考會及法務部擔任分組主辦機關，亦訂定「政府捐助之財團法人行政監督機制作業要點」、「政府捐助之財團法人董監事報院遴聘派作業規定」、「政府捐助之財團法人財務監督要點」、「政府捐助之財團法人績效評估作業原則」與「政府捐助之財團法人財產登記董監事任期及退場注意事項」等通案性行政規則據以監督管理，並自 102 年起，每年由財團法人、主管機關及專案小組各工作分組機關逐級完成評核，並由行政院研考會彙整提送前一年度之政府捐助之財團法人行政監督總報告送行政院；另法務部研擬財團法人法草案，朝向明確區分「政府捐助之財團法人」與「民間捐助之財團法人」性質，對民間捐助之財團法人則依私法自治原則避免過多限制，維持低密度監督，對政府捐助之財團法人則採密度略高之監督、強化管理之規定，以期建構周延之法制環境，確實達成鼓勵財團法人積極從事公益、增進民眾福祉之目標。

考量英國為最早大規模推動國營事業民營化的國家，以英國電信公司為例，民營化發展至此，已成為一個跨國高科技事業集團，顯現擺脫政府影響，經營自主彈性後的效應大增，是民營化的見證指標，至於維持國營之公司，其未能民營化之監督管理制度，或可供我國參考；另非政府組織公共團體（Non-Departmental Public Body, NDPB）在歐洲發展普遍，尤以英國推行較早，相關制度規章相對較健全，爰擇以英國為本次出國考察國家，以瞭解如法人專業機構（或公共團體）行政監督管理制度、國營事業民營化

推動過程、國營事業之監督管理機制等之英國政府推動經驗。行政院研考會肩負我國國營事業考成作業及政府捐助之財團法人行政監督專案小組等幕僚作業，藉由汲取英國之經驗與長處，作為未來推動此二項業務績效管理之參考，進而提升國營事業考成與政府捐助財團法人行政監督之品質及施政績效。

貳、考察行程及參訪議題

一、考察行程

本次行程主要考察英國政府相關機關，包括內閣辦公室（Cabinet Office）、商業創新及技能部(Department for Business, Innovation and Skills, BIS；以下簡稱商業部)、商業部所屬之股東執行委員會(Shareholder Executive)、財政部(HM Treasury)、公職任命督察長辦公室(The Office of the Commissioner for Public Appointments, OCPA)及通訊監察委員會(The Office of Communications, Ofcom)等 6 個政府機關，相關行程及考察對象說明如下：

(一) 9 月 11 日（星期三）

上午拜會商業部及其所屬股東執行委員會，英方由商業部 Mr. Peter Dilloway 接待、Mr. Charles Stevenson 與會，另外內閣辦公室與股東執行委員會亦派員與會，其中內閣辦公室由政策顧問 Roger Winter 及資料分析師 Ransome Kolaru 出席；股東執行委員會由助理處長 Miss Joanne Lawson、資深經濟分析師 Miss Hannah Chaplin 等 2 人與會，駐英國代表處由該處經濟組李組長聰貴及郭秘書妙英陪同。內閣辦公室組織類似我國的行政院院本部，主管 NDPBs 改革方案，並主管 2 家執行性的 NDPB(Big Lottery Fund 及 Civil Service Commission)及 7 家諮詢性的 NDPB；商業部則類似我國的經濟部，主管眾多國營事業，例如 UK Export Finance – Export Credits Guarantee Department、Met Office(組織屬性均為 agency)、Post Office，並主管 30 家執行性、5 家諮詢性及 4 家仲裁性之 NDPBs。至於股東執行委員會則隸屬於商業部，類似我國經濟部的國營事業委員會，由於英國的 20 家國營事業（含政府持股未達 50%之事業 4 家）分散由相關主管機關主管監督，但各主管機關皆以行政契約方式委由股東執行委員會提供專業性的財務性、經濟性的監督與管理。

(二) 9月12日(星期四)

- 1、上午拜會公職任命督察長辦公室，由資深顧問(Senior Policy Advisor) Mr. Terry Willows 簡報及與談，駐英國代表處由該處柯秘書良勳陪同。公職任命督察長辦公室獨立於行政部門，係英國首創，以監督公共團體董事之任命，依公共團體董事年薪及接受政府補助金額多寡，分2個層級管理，負責監督公共團體董事任命是否經公開程序，避免政治酬庸發生。
- 2、下午拜會財政部，參與會談之官員為該部公司財政、商務、創新及技能組之公司企業及財務小組長 Mr. James Perry、組員 Miss Emma Hockley 及該部所屬皇家造幣廠非執行主任 Tim Martin 與會，駐英國代表處金融組之王秘書俊傑陪同。英國的財政部，對於執行性 NDPBs 有檢查權。

(三) 9月13日(星期五)

上午拜會通訊監察委員會(Ofcom)，參與會談之官員為商業政策組長 Peter Bourton 及國際事務組長 Stephen McConnell，駐英國代表處由該處柯秘書良勳陪同。英國有兩大媒體監理機構，一個是"Press Complaint Commission" (PCC)，一個是 Ofcom(通訊監察委員會)，前者是英國報業的同業自律機構，後者是不受政府、國會與產業管轄的媒體和電信獨立監理機構，除了政策方向的制定外，由於資金來自被管轄的業者，也負責提供媒體與電信市場的研究與策略顧問服務。唯一不受 Ofcom 直接管轄的是 BBC，因為它也是個獨立機構，只有 BCC Trust 才能決定其內部政策與事務。Ofcom 的性質與我國的通傳會相當類似。

二、參訪議題

考察時主要就以下議題與英方人員進行經驗分享與意見交換：

(一) 政府整體績效管理制度

- 1、英國政府績效管理與制度發展之沿革？目前制度之特色為何？目標設定的文化(target culture)是由 top-down 或 bottom-up 方式運作？

- 2、行政機關、NDPB 及國營事業績效管理的運作方式為何？办理流程、時程為何？各服務領域評估指標及衡量標準由誰訂定及如何訂定？對於 NDPB 及國營事業的行政監督或績效評估包含哪些面向？每年是否會產出行政監督報告或績效評估報告？
- 3、績效評估結果如何運用？是否與預算編列或首長去留相關連？是否涉及人員獎懲（或薪資待遇調整）？兩者間連結作法為何？
- 4、NDPB 及國營事業組織之績效管理與評估，除內部控制外，尚有外部控制，外部控制的機關（構）除國家審計總署（National Audit Office）外，還有哪些，他們是如何分工？過多的績效監測與報告是否會對業務部門造成負擔？
- 5、NDPB 及國營事業的行政監督與績效管理及評估制度遭遇的實務困難及解決方式？績效評估結果之業務追蹤改進機制為何？
- 6、是否定期檢視 NDPB 及國營事業的行政監督與績效評估機制是否完善？是否有針對推動績效管理與評估制度所支付的成本及產生的效益，進行評估？
- 7、商業創新及技能部主管眾多國營事業，例如 UK Export Finance – Export Credits Guarantee Department、Met Office(組織屬性均為 agency)、Post Office，亦主管 30 家執行性、5 家諮詢性及 4 家仲裁性之 NDPBs；另外，英國所有的國營事業（或部分國營）共 20 家，皆是由 Shareholder Executive（股東執行委員會）管理，而有些國營事業是以 NDPB 的方式運作，而 NDPB 基本上區分為執行性的、諮詢性質、仲裁性質及獨立監督委員會等 4 大類，在辦理國營事業與 NDPBs 的績效管理時，有無差異性？
- 8、財政部對於 NDPBs 或國營事業，在內、外部控制及績效管理上，扮演什麼角色？外部控制的體系架構、主要項目或內容有哪些？

（二）NDPBs 績效管理

- 1、四大類 NDPB 的董事會成員任命方式、員工進用與預算的自主權等，是否具有差異？

- 2、對 NDPB 每三年一次的檢核，除了 Cabinet Office（內閣辦公室）及 Efficiency and Reform Group 外，是否還有其他機關（構）的參與？
- 3、如有辦理四大類 NDPBs 之績效評估，是否會按四大類型的不同，設計屬於該類型的評核體系及指標？有無共通性之指標架構？個別 NDPB 的績效評估指標細部資料為何？
- 4、NDPB 員工的獎金制度及其內涵分類為何？如何評估負責人及員工的獎金？
- 5、OCA(公職任命督察長辦公室)之業務監督與管理架構為何？與 Cabinet Office（內閣辦公室）如何分工？如何監督 NDPB 董事之任命是否經公開程序，避免發生政治酬庸情形？是否會依 NDPB 董事年薪及接受政府補助金額多寡，分層級管理？
- 6、國家審計總署審計結果，會不會促使 OCPA 更換非政府組織公共團體的董事？

（三）國營事業經營績效管理

- 1、Shareholder Executive（股東執行委員會）管理的國營事業，是否肩負政府社會責任的政策任務？其績效評量機制及運作方式為何？主要的績效評估指標有哪些，是否會依照事業的性質分類，讓每家事業的指標均不同？每家事業年度績效指標是由各事業自行訂定或是另有審查機制，與主管機關的分工為何？當國營事業肩負政府的政策任務時，如何評估其經營成效？
- 2、國營事業如有肩負政府社會責任的政策任務，如何兼顧企業績效及肩負政府社會責任的政策任務？
- 3、國營事業的獎金制度及其內涵分類為何？如何評估事業負責人及員工的獎金？財政部主管的國營事業皇家造幣廠（Royal Mint），員工的獎金制度及其內涵分類，跟其他主管機關主管的事業有何異同？皇家造幣廠（Royal Mint）除生產國幣外，是否也會承接民間的業務，以提高工廠的產能利用率？
- 4、目前有些國營事業仍持續辦理民營化作業，考量重點為何？如果這些事業已經連年鉅額虧損，民營化的過程民間企業未必願意承接，如何讓民營化的作業順

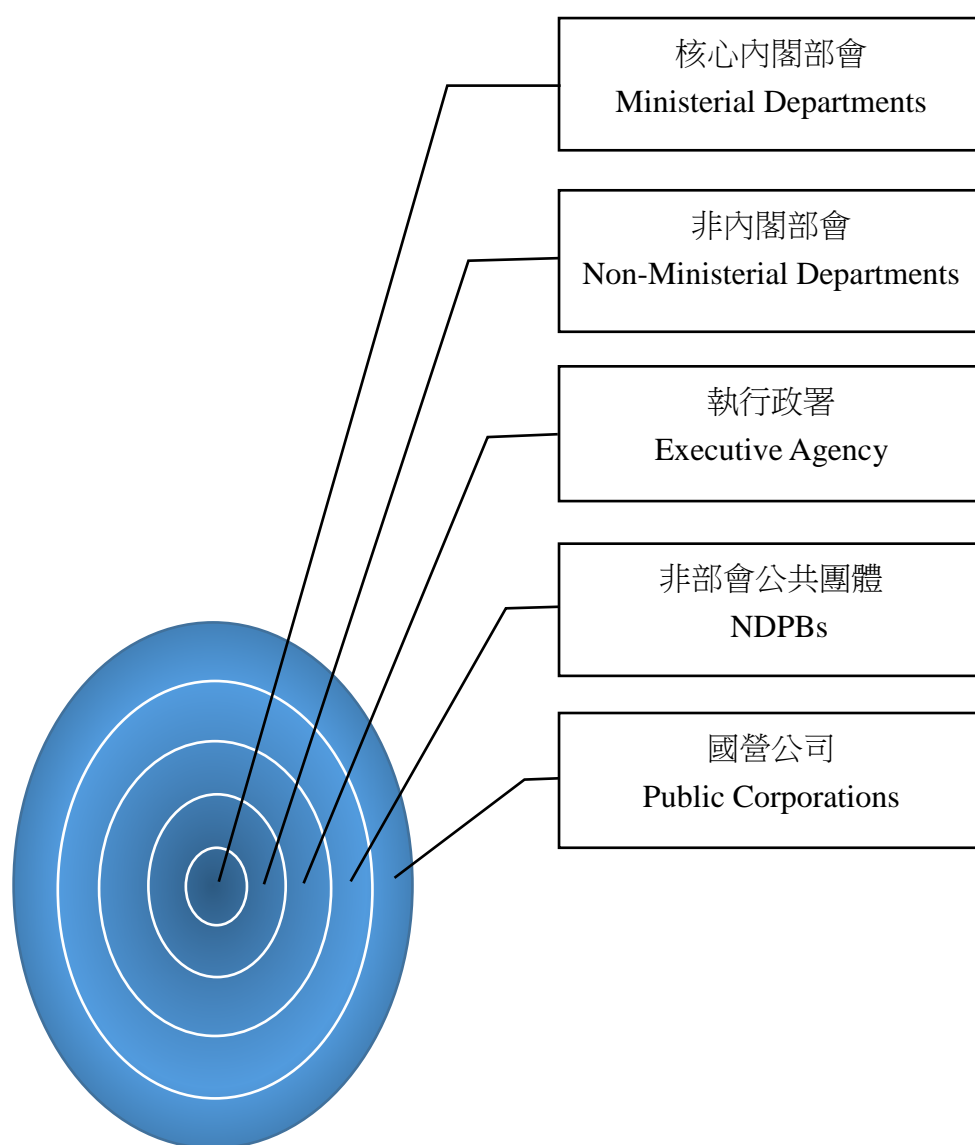
利成功(如 Royal Mail)？目前民營化有沒有遭遇什麼困難？過去所辦理的民營化對社會的影響有哪些？國營事業民營化之後，營運狀況是不是有所改善？

參、主要發現

一、非政府部門公共團體之監督管理

(一)英國行政部門組織架構

依據內閣辦公室的簡報，英國行政部門的架構可以以下圖來表示，圓的中心為核心的內閣部會，越往外擴張有不同的機關(構)組織，且部會首長的控制力隨之減弱。



圖一 英國行政部門架構圖（資料來源：內閣辦公室簡報）

英國的中央政府是由核心部會組成，部會的員工為公務員，擁有經議會同意的獨立預算和資源帳戶，因此受議會的課責，大部分的部會是由內閣部會首長所領導。

非內閣部會亦屬政府機關，有自己獨立的預算和獨立的資源帳戶，員工也是公務員，但沒有部長，是由法定的董事會治理，董事會通常是由部長任命，透過編列預算的主管部會首長(部長)向議會負責。

政署通常是政府部會的所屬，由執行長(Chief Executive, CEO)和管理董事會領導。政署執行部長指定的政策，由公務員組成，公權力來自於法律的賦予，但沒有獨立的法人資格，它們的財政預算併入主管部會的預算，部長雖然不用管理政署的日常運作，但仍需向議會負責其執行成效。有一些政署具有「營運基金(Trading Fund)」的地位，這種政署有自己的帳戶，不併入所屬部會的預算，由自己的收入支應費用。英國國會通常會設定他們的資本報酬率目標，而國家主計辦公室(National Accounts)在辦理核算時，這類的執行政署被視為國營公司。有一些非內閣部會雖然是一個單獨的部會，但具有政署的結構。

非部會公共團體 NDPB 不是一個法律分類，是一個管理方面的分類，它指的是與各部會分離的公法人，雖然與部會僅有一臂之遙，但最終還是由部長對國會負責。NDPB 通常由董事會領導，董事會成員通常由部長任命。董事會任命一個 CEO 管理日常的營運；CEO 和幕僚人員通常不是公務員。它們通常沒有獨立的預算，大多數由中央政府資助。在國家統計辦公室紀錄上，預決算資料會跟主管的部會一起綜合呈現。

國營公司主要是交易市場機構，通常自己招聘員工，經營業務時向客戶收費，以彌補至少 50% 的成本。國營公司有幾種形式，譬如：(1)法定公司，依法或行政命令建立的公司，提供公共服務；(2)政府持有多數股份所擁有的上市有限公司；(3)與民間共同投資、公私協力伙伴關係的公司。(相關分類將於國營事業管理一節中

說明)

(二)非政府部門公共團體(NDPBs)

依據內閣辦公室出版的年報「Public Bodies 2012」(p.3)，NDPB 在英國政府的運作過程中有一定的作用，但不是一個政府部門，或某一政府部門的一部分，因此運作上就像是部長手臂的延伸。長久以來英國就有獨立於部會首長或君權的政府組織，相關例子可以追溯至遠在 16 世紀，例如，於 1570 年成立破產委員會，1753 年成立大英博物館。然而後來政府職能不斷地擴張，部會首長無法事必躬親，因此設立了準政府機關的組織 NDPB，這樣的公共團體數量在 20 世紀不斷增長，甚至有點失控。自 20 世紀中旬以來，英國社會普遍一直呼籲距政府一臂之遙的政府機構數量應該大量減少，1979 年和 1997 年英國政府承諾審查和削減公共團體的數量，不過 NDPBs 的花費仍然穩定的上升。

依據英國內閣辦公室簡報與該府 2012 年所出版的年報 (Public Bodies 2012) 及 NDPB 的分類(Categories of Public Bodies : A Guide for Department, December 2012)，NDPB 共 560 個，基本上有四種類型，最重要的是執行性的 NDPB (executive NDPBs)，通常有獨立的法人資格，各類型 NDPB 的經營運作自主權和獨立性各有不同：

1. 執行性的 NDPBs(Executive NDPBs)：共 185 個，通常會建立法規和貫徹執行行政、監管和/或商業功能，其人員雇用預算方面具有充分的自主權。例如英格蘭藝術委員會(Arts Council England)和環境局(Environment Agency)。
2. 諮詢性的 NDPBs(Advisory NDPBs)：共 215 個，有委員會及董事會針對範圍廣泛的特定議題提供部會首長獨立立場的專業意見，本身沒有自己獨立的預算，而其內部的工作人員，通常是由主管部會的公務員借調或兼任，例如低薪酬委員會(Low Pay Commission)及公共生活標準委員會(Committee on Standards in Public Life.)。

3. 仲裁性的 NDPBs(Tribunal NDPBs)：共 15 個，通常是依據法律設置，在某個專門領域具有法律或司法管轄權，可決定民眾與政府部門或公共團體的權利義務關係，以減輕司法部門的負擔，其工作人員通常是由主管部會派員兼辦，因此也沒有自己的獨立預算，例如交通委員會(Traffic Commissioners)。
4. 獨立監測的董事會 (Independent Monitoring Boards, IMBS)：共 145 個，主要工作是獨立監督英格蘭和威爾士的監獄設立、監督獄政與非法移民的遣返中心及收押室；其所需之經費由部會提供。

上開 NDPBs 的分類，並不是以立法為基礎的分類，而僅是行政管理上的分類，雖然距離部長僅有一臂之遙，但部長為 NDPB 的執行成效負最終的責任，即外界是課責於部長的。這樣分類的目的是要強化後續既詳細又適當的監督，讓 NDPBs 的運作能具有效率、效能、透明、具課責性，並讓納稅人繳給政府的錢獲得最大效益；另一方面也是要確保政府部門的結構是完全到位的。而執行性的 NDPBs 之所以重要，是因為為數眾多（185 個，員工 10 萬 4,794 人）且花費驚人，2011/12 支出 312 億英鎊中，有 257.55 億英鎊是由政府編列預算，政府挹注的金額將近 82.55%。

(三)成立新 NDPB 審核要項

當政府的政策是要減少 NDPBs 的大小及數量時，新的 NDPB 若要成立，必須按內閣辦公室 2012 年 12 月出版的「The Approval Process for the Non Departmental Public Bodies」接受嚴格的審查(該審查程序規範基本上僅適用於執行性及諮詢性的 NDPBs)，以確認其他的政府部門或公共團體沒有該 NDPB 可以處理的職權或專業能力：

1、部會的職責

部會擬成立新 NDPB 要考慮的重點為：

- (1) 質疑其功能或所從事業務活動的需要性。
- (2) 其對政府政策的貢獻為何。
- (3) 對顧客或使用者而言，是否真的有設立的需求。
- (4) 是否在善用政府資源下提供服務或功能。
- (5) 如果政府不提供這樣的服務或功能，將會面對什麼樣的衝擊和付出什麼樣的代價。
- (6) 其他的 NDPB 是否已提供類似的服務或功能。
- (7) 其他地方的政府機關是不是已提供一樣的服務或功能。
- (8) 如果要由中央政府執行，可否由其他部會辦理。
- (9) 擬提供的服務或功能，可否由其他現有的公共團體辦理。
- (10) 可否設為現有的公共團體的附屬單位辦理相關服務或功能。
- (11) 可否透過一個政府支持成立的獨立辦公室或獨立委員會提供服務或功能，而不是創建一個新組織。

2、內閣辦公室的權責

如果部會已經規劃成立新的 NDPB，則必須儘早請教財政部及內閣辦公室（公共團體改革小組），儘早與該等機關連繫之所以至關重要，是因為成立新 NDPB 的提案必須經過內閣辦公室部長的同意，該提案必須建構在適當、結構良好、具業務事實、符合成本效益的基礎上。也因此內閣辦公室必須依據部會提供的資料，清楚地確認並提供證據，表明已經找遍所有可以選擇的範圍或途徑，說明新 NDPB 的服務或功能確有需要，且清楚地做了成本效益的分析，設立並堅持良好的企業管理原則(Principles of Good Corporate Governance)，以及其將如何被納入部門三年一次的審查時間表；另須按照財政部的要求，必須針

對業務上的改變及經濟面、商業面、財務面、管理面訂出策略，此外該業務運作策略還必須包括針對服務或功能的評估，及面對政府的三項測試。上開針對 NDPB 的三項測試包括：

- (1) 是否需要外部專家提供技術才能發揮功能；
- (2) 其功能是否確有需要，並可以看出具有絕對的政治中立（如交付一定的監管或資金功能）；
- (3) 具有獨立於部長建立事實或樣貌完整性的功能。

上開所述部會向內閣辦公室和財政部諮詢是強制過程的一部分。部門還需要諮詢各有關部會和所有的利害關係人。諮詢的程度，範圍和性質會根據提議設立的公共團體特性而有明顯的不同，然而最低限度，各部門應確實向下列單位提前辦理諮詢：

- (1) 部會的公共團體/企業治理團隊：當考慮設立一個新的公共團體時，是部會應該第一個接觸、諮詢的單位。
- (2) 部會的公職任命團隊：建議任命 NDPBs 董事會的程序和政策，必要時還可以提供公職任命督察長辦公室 (Office of the Commissioner for Public Appointments, OCPA) 的聯繫方式，以便必要時向 OCPA 諮詢。
- (3) 財政部的支出團隊 (HM Treasury Spending Team)：財政部擁有支出或財政衝擊的任何建議權，在某些情況下，財政部部長的批准是必要的。另外，財政部的分類團隊（和國家統計辦公室）為了國家統計的目的，也會著眼於其在公共團體的分類。

擬新設 NDPB 須徵詢財政部是因為其業務可能有重大開支或財政影響，甚至有需要經過立法才能設立，因此在決定或公佈成立新 NDPBs 之前，必須正式向內閣辦公室的部長諮詢，適當狀況下並向財政部部長諮詢、取得認可。不

設立新的 NDPBs 是英國政府的既定政策，因此基本上部會不應該期待這樣的機構會獲得批准成立，但一旦獲得批准，內閣辦公室在政策和實質意義上就會提供建議，且其業務範疇必須在相關部會的網站公佈，如涉及業務保密問題，則應適度剔除其內容。

非內閣部會相較於 NDPBs，英國社會希望能多成立非內閣部會而少成立 NDPBs，然而對於新機關的成立受限於財政部的審核及內閣辦公室的同意；同樣的，新 NDPB 必須經由財政部針對其財務或法律上的業務需求進行考量，亦需俟內閣辦公室同意方可設立。

由於執行性的 NDPBs 主要是從事和貫徹執行行政、監管和/或商業功能，其人員雇用預算方面具有充分的自主權，性質與我國政府捐助之財團法人較為接近，兩者間比較不同的是在法律的地位上的差異，NDPBs 為公法人，而政府捐助之財團法人為私法人。因此本報告將主要就執行性的 NDPBs 進行說明，瞭解其行政監督作法，以提供我國在政府捐助之財團法人行政監督上之參考。

(四)執行性 NDPBs 的治理

參考內閣辦公室於 2011 年 6 月出版的「GUIDANCE ON REVIEWS OF NON DEPARTMENTAL PUBLIC BODIES」，治理是組織內部指揮、控制和主導的方式，它定義了組織內人員的關係、權力分配及責任，通過該組織的目標設定，提供了實現這些目標的手段和監控功能之間的權利和責任的分配，重要的是，它定義了整個組織的課責制度。而良好的治理是指中央對所有公共團體有效運作的管理。

公共團體必須符合所有對公共資金使用的法定及行政管理的要求，這包括載於財政部出版的「公帑管理 (Managing Public Money)」和內閣辦公室/財政部控制支出管理的原則和政策，根據主管機關同意授權的法定權限內運作，在符合法規所定

公共利益的資訊公開配套下，並應有一個主動公開資訊、全面出版的計畫，以符合法定要求和 2000 年訂定的「資訊自由法 (Freedom of Information Act 2000)」精神，但公共團體必須符合資料保護法 (Data Protection legislation)，且需符合 1958 年和 1967 年「公共記錄法 (Public Records Acts)」的要求。

公共團體的資產管理和公帑運用的課責(Accountability for Public Money)，原則上均由公共團體會計主管親自對議會負責，在相關的配套規定上，公共團體會計主管應該有一個正式的任命，該會計主管通常是由最資深官員（通常是 CEO）擔任，其角色、責任和課責應予以明確的定義，且會計主管應接受適當的訓練。公共團體應符合刊載於「公帑管理 (Managing Public Money)」、會計主任備忘錄和其他指示的要求，特別是 NDPB 會計主管有責任提供首席會計官 (Principal Accounting Officer, PAO) 所需以證據為基礎的保證，因為 PAO 需要這些來滿足其權責能被適當地釋出與分攤，這包括完整適當的獲得 PAO 的內部稽核權力及服務進到 NDPB。而公共團體也必須建立適當的機制以確保公帑能按照法定或其他當局的規定妥善地保管，以經濟、效率和效益的方式使用，並為整體國庫創造財政價值。公共團體的年度預決算應提交議會，並受國家審計總署 (National Audit Office, NAO) 主計及審計長(Comptroller and Auditor General)的外部稽核。

1、部長的角色

公共團體的整體績效表現，最終是由部長向國會和公眾負責，因此相關的配套規定包括：

- (1)部長和主管部會應對公共團體行使適當的檢查和監督。
- (2)應當在符合任何法定的要求下任命董事會，並在適當情況下，符合公職任命督察長(OCPA)所訂的作業原則。
- (3)部長通常可以任命公共團體的主席和所有非執行董事會成員，也能將個人表現或行為失當者免職。

- (4)行政長官的任命要應徵詢部長，公共團體的就業條款和條件通常也是由部長批准。
- (5)部長與公共團體主席及或 CEO 應定期會面開會。
- (6)公共團體一系列適當的控制和保護措施要到位，以確保部長可諮詢關鍵問題，通常包括公司和/或業務經營計畫諮詢部長的要求、部長指導或批准行使特定職能的要求、部長指示的一般或特定權力、部長對公共團體關鍵財務決策諮詢的要求（包括：公共團體建議的收購或出售土地、物業或其他資產；成立附屬公司或法人團體；借貸）、要求公共團體生產資訊的權力（該資訊必須能回答是否符合該公共團體職掌的業務）。
- (7)透過公佈年度報告的規定，告知議會年度內公共團體所進行的活動。

2、主管部會（Sponsor Department）的角色

該部會的董事會，應確保距部會一臂之遙的公共團體董事會有健全的治理機制，有刊載彼此間關係的條款，及解釋將如何落實治理到位，以推動高績效表現、維護禮教和規律。部會內並有一個補助小組（sponsor team），提供適當的監督和審議，並支持及協助公共團體。相關的配套規定包括：

- (1)部會董事會的定期議程應包括公共團體績效的審查。部會董事會應建立相應的制度和流程，以確保公共團體的公司治理、風險管理和內部控制的有效性。
- (2)遵循內閣辦公室和財政部相關的指導規範，應有架構文件明列公共團體的成立宗旨、目標和職能，以及部長、主管部會和公共團體各自的角色和職責。且這架構文件應該予以公開，讓主管部會、所有董事會成員和公共團體的高級管理小組易於取得及理解本身的角色，架構文件並應定期檢討更新。
- (3)主管部會和公共團體之間應該有定期和持續的對話：主管部會的高級官員可視情況出席董事會和/或委員會會議，或是主管部會的專業人士和公共團體

間有定期的會議。

3、財政部的角色

有關 NDPBs 的財務監督，依據治理和風險管理(Governance and Risk Management)，改善政府的治理能力，提供風險管理、內部稽核和欺詐等的不確定性風險的治理指南屬財政部的權責範圍，因此中央政府部門、機構、營運基金、NHS(National Health Service)、NDPBs 等每個組織都必須有一個會計主任 (Accounting Officers) (通常是組織中的高級官員)，由財政部任命。董事會支持的會計人員，應當建構在符合中央政府部門的企業管理守則(Corporate Governance Code for Central Government Departments)結構之中，會計人員的行為限於部長授權的範圍內，必須能夠確保議會和公眾對公共資產管理中的高道德操守標準。其組織治理的聲明包括為整個公共部門的財務狀況和交易決策提供透明和準確的會計，並至公共帳目委員會 (Committee of Public Accounts, PAC) 作證¹。

4、董事會的角色

公共團體是由有效的董事會帶領，負責整體的績效表現和成功。該董事會提供了策略性的領導、指示、支持和指導。董事會和委員會在技能、經驗、獨立性和知識之間應取得適當的平衡，董事會的非執行董事和執行董事之間的角色和責任應有明確的分工。相關的配套規定包括：

- (1)董事會應該定期舉行會議，保持公共團體的實際控制權，有效監督資深管理小組。
- (2)董事會規模要適當，其成員應來自廣泛、不同的背景。
- (3)董事會應建立一個策略控制（或委託或保留權力的計畫）的機制，指定哪

¹ 資料來源：英國國家檔案館
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/psr_governance_risk_index.htm

些事項屬於董事會的集體決策，這個機制應讓所有的董事會成員和資深管理小組成員瞭解，並應定期審查和更新。

- (4)董事會應建立正式的程序和財務管理規則，以規管其業務的進行。
- (5)董事會應設立適當的處務規則，以確保它可以存取使用所有必要的相關資訊、建議和資源，使其能夠有效地履行其職務。
- (6)董事會應讓資深的執行董事負責財務事宜，以確保其能提供董事會適當的財務建議。
- (7)董事會應讓資深的執行董事負責確保董事會遵守相關程序，和遵守所有適用的法規及其他實踐最佳治理的聲明。
- (8)董事會應設立薪酬委員會，對高層執行董事的薪酬提出建議。並公開高層薪資的資訊。董事會應提供公共團體擇優聘任和晉升的管理規則，確保公共團體的人員招聘和管理。
- (9)CEO 負責公共團體各方面的日常執行管理，對公共團體的最終績效表現和執行董事會政策的結果向董事會負責。
- (10)每年度應該考核董事會及其委員會(主席和個別董事會成員)的年度表現。

5、董事會主席的角色

主席負責領導董事會並確保其整體效益。配套規定：

- (1)董事會主席應該由非執行董事擔任。
- (2)主席的任命應有正規、嚴格和透明的過程，符合公職任命督察長訂定的規範。任命非執行董事會成員時，主席的角色應該明確地定義。
- (3)主席的職責、角色、任期、責任及薪酬，均應以書面形式正式清楚定義及載列。條款及條件必須符合內閣辦公室的指導文件和法定的要求。主席的職責

通常包括：

- A. 代表公共團體與部長討論。
- B. 告知主管部會和任命董事的部長有關個別非執行董事的表現。
- C. 確保非執行董事對於他們在組織內的角色和責任有一個正確的認識和了解。主席應確保新成員經過適當的就職過程，通常還會負責考核非執行董事會成員的年度績效表現。
- D. 確保董事會在作出決定時，適當納入主管部會或部長的指導。
- E. 確保董事會落實其業務效率和效能。
- F. 代表董事會對外發言。
- G. 與 CEO 和其他資深員工建立良好的工作關係。

(4) 主席及 CEO 的角色應該由不同人士擔任。

6、非執行董事的角色

非執行董事提供獨立、有建設性的意見；董事會的成員中，非執行董事應該占多數。應該有一個正式、嚴謹、透明的程序任命非執行董事，其任命應符合公職任命督察長訂定的實務守則。非執行董事的職責、角色、任期、責任及薪酬，均應以書面形式正式清楚定義及載列，其條款及條件必須符合內閣辦公室的指導文件和法定的要求。非執行董事（包括主席）的企業責任通常包括：

- (1) 建立公共團體的策略方向（政策和資源架構需經部長同意）。
- (2) 監督實施策略、計畫和優先辦理事項的發展和執行。
- (3) 監督關鍵績效指標(包括財務目標)的執行發展與審查。
- (4) 確保公共團體對公帑的使用符合所有法定和行政的要求。

- (5) 確保董事會在法定授權及主管部會同意的授權範圍內運作。
- (6) 確保任何時候都在高標準的企業管理狀態，包括確保公共團體在一個開放的、敢於承擔責任的方式下運作。
- (7) 視需要代表董事會出席會議和活動。

所有非執行董事會成員必須獨立於管理階層，並且必須撥出足夠的時間向董事會有效地履行其職責，其出席董事會的情形應附適當的敘述予以公佈。新的董事會成員應該由主席適當的引導，並由主席定期檢討董事會個別成員的培訓和發展需要。

7、有效能的財務管理

- (1) 年度報告：公共團體採取適當措施，以確保有效的財務管理及內部控制系統到位，並需在具時效性的基礎上發布客觀性、平衡性和可瞭解的年度報告，且該報告必須符合財政部所訂的規定。

(2) 內部控制

- A. 公共團體必須採取措施建立有效的風險管理系統，作為內部控制系統的一環。
- B. 公共團體必須採取措施建立有效的內部稽核職能，作為是內部控制系統的一部分，並照政府內部稽核標準(Government Internal Audit Standards)及內閣辦公室的指南操作。
- C. 公共團體內必須有適當的財務金融代表團到位，這些應該讓主管部會、公共團體內的董事會成員、資深管理小組及公共團體內外的相關工作人員了解。
- D. 必須有有效的防欺詐和反腐敗措施到位。

E. 公共團體主張的開支，必須有明確的規則規範管理，且應予以公開；透過有效制度的到位，以確保遵守這些規則。另公共團體應主動發布資訊公開董事會成員及高級職員的開支。

F. 年度報告應包括對公共團體內部控制系統有效性的一份聲明。

(五)審計監督

2001年2月Sharman勳爵(Lord Sharman)審查英國中央政府的審計和責任後提出了「中央政府之審計及責任檢討報告(Holding to Account: The review of Audit and Accountability for Central Government)」²，該報告建議政府的主計審計長(Comptroller & Auditor General)應獲委任以代表議會稽核所有執行性的NDPBs，2002年3月13日英國政府回應了Sharman勳爵的報告，公佈了「中央政府的審計和責任」，同意國家審計總署(National Audit Office, NAO)對所有NDPBs進行審計，並同意審計總署需要看到政府以外的機構持有的文件時，具有法律權力進行檢視及審計，以及邀請國家審計署針對用於公共服務協議(Public Service Agreement, PSA)的報告數據進行驗證，以促進中央政府審計的質量和透明度，並確保這樣的審計安排在私部門沒有創造顯著的工作量。

英國政府除了上開回應，並創建審計聯絡小組(Audit Liaison Group, ALG)，讓政府和國家審計總署之間定期接觸和討論，以提供一個有效的工具推動及改善Sharman勳爵有關審計和問責的建議，並思考如何確保從外部審計過程中獲得最大的價值，以及提供一個論壇，討論外部審計扮演的問責重要角色。之後，公共團體的財務審計，除了由國家審計總署辦理外，並可透過外包方式給民間會計師查核，再送國家審計總署複核。

² 資料來源：參考網頁
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/psr_governance_sharman_report.htm

(六)人事監督

部會依據公職任命督察長(Commissioner for Public Appointment)所訂定的規範(Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies)，以公平、公開的過程任命公共團體的董事會（該規範適用範圍包括執行性和諮詢性的 NDPBs、非內閣部會和一些公共事業機構董事會任命，但內閣部會董事會的任命、臨時性的諮詢機構及任務編組，都不在公職任命督察長的職權範圍內）³。

(七)聯合政府改革公共團體的樣貌

2010 年英國選舉之時，政府交給公共團體的職責和公共團體從納稅人收到的錢，比以往的任何時期都要高。2009 年 NDPBs 的花費就超過 460 億英鎊，其中超過 380 億英鎊來自公帑，公共團體獲准增加，但缺乏有條不紊的定期審查和嚴格的把關過程，使得公共團體大小和形狀的增長有點失控。大選之後由保守黨與工黨共組聯合政府，當時聯合政府雄心勃勃的激進行動，就是削減公共團體的浪費或重複、不必要的活動，同時確保部長們為必要的公共服務、決策和消費負責。

聯合政府的宣言反映了二政黨改革公共團體的承諾，2010 年，內閣辦公室大臣弗朗西斯莫德(Francis Maude)宣布，政府有意針對公共團體進行全面性的審查。聯合政府在兩個指導原則的情況下進行改革：1、決心提高民主問責制。2、迫切需要解決預算赤字、減少政府整體運作成本，並確保公共開支獲得更大的價值。

2011 年 4 月英國內閣辦公室宣布，所有非政府部門的公共團體(NDPB)將每三年至少檢討一次（如有例外，須經內閣辦公室的同意。）。這三年期的審查(TRs)，有兩個主要目的：

³ 資料來源：參考網頁 <http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/the-code-of-practice/>

- 1、針對 NDPB 的功能和形式的需要提供了強大的挑戰，政府並對其進行三大項之測試評估。
- 2、如同意該機構繼續作為 NDPB，仍要檢討控制和治理之安排到位，以確保公共團體符合公認的良好企業管理原則。

依據內閣辦公室的簡報，以及 2011 年 6 月出版的 NDPB 每三年一次檢討指南 (GUIDANCE ON REVIEWS OF NON DEPARTMENTAL PUBLIC BODIES)，對 NDPB 每三年一次的檢討，應符合以下主要原則：

- 1、符合比例原則：審查評論不能過於官僚，對 NDPB 的規模和性質必須是適當的。
- 2、及時：評論應該迅速完成，理想上第一階段在三個月內完成，以盡量降低對 NDPB 運作的干擾，並降低 NDPB 對未來的不確定感。
- 3、具挑戰性：評論應該是穩健和嚴謹的，以證明繼續需要 NDPB 的各個功能，和儘可能在廣泛的範圍內檢查評估服務遞送的選項。
- 4、包容性：評論應該是開放和包容的，個別的 NDPBs 必須參與檢討，並應該讓關鍵用戶和利害相關者有機會參與。檢討的開始和評論的結論，均應讓議會知悉。
- 5、透明性：應公佈所有的檢討資訊，並應公佈所有的檢討報告。
- 6、創造稅收運用之價值：政府投入人力、物力進行檢討的花費必須是最小的，是讓納稅人繳給政府的錢有所值。

為反映上開兩個主要目標，上開指南提到每三年一次的檢討分二階段進行：

1、第一階段

- (1) 第一階段的檢討應識別和檢查 NDPB 的關鍵功能。評估功能項目應該有助於 NDPB 和其主管機關的核心業務，並考慮功能是否仍然需要。部會的結論如果是 NDPB 仍需要某些特定功能，應檢討研究應如何充分發揮這項功能。
- (2) 當檢討 NDPB 的職能應如何提供時，就如同上開檢視新成立 NDPB 時的作業，廣泛的檢視服務遞送的可能選項，包括其職能是否可以由當地政府、自願團體或私部門提供。另外還應包括檢視不同中央政府服務提供的交付模式，包括其職能是否可以由主管部會提供、由一個新的或現有的執行政署或另一個現有的中央政府機構提供。
- (3) 在許多情況下，一些交付選項可以迅速地否決，然而，對於每個功能的審查，應查明各種可行的交付選項，針對這些選項進行全面性的評估。在適當的情況下，評估過程應該包括一個成本效益分析。如果選項之一是由 NDPB 持續運作，則必須包括政府的「三項測試」。基於這些全面性的評估，該部會就可以明智的決定未來該項職能的交付方式。

2、第二階段

- (1) 第一階段的審查結果是其職能維持在部會所屬的 NDPB 運作，則 NDPB 主席和 CEO 接下來的工作是檢討控制和管理安排的到位，以確保公共團體的經營符合公開性、透明度和課責制要求的良好企業管理原則。
- (2) 執行性 NDPBs 良好企業管理原則的最低要求是，各部會要評估控制、程序及保障措施的到位。

每三年一次的檢討與成立新 NDPB 要考慮的重點頗為類似，其結果包括(1)廢止；(2)任務自中央政府移除，作法包括去任務化、地方化或委外化，甚至是改由私

部門、社會企業承接，但必須考量其對中央政府的好處跟風險；(3)改由其主管機關或主管機關所屬的執行政署辦理；(4)併入其他公共團體；(5)功能業務改由一個新的執行政署辦理；(6)維持該 NDPB。透過每三年一次的檢討，NDPB 總數由 2010 年的 900 個，降至 2012 年的 500 多個，檢討結果頗具成效。

二、國營事業管理

依據股東執行委員會的簡報，英國現有的 20 家國營事業，目前分別隸屬於相關主管部會（如表 1），但大部分透過正式的股東授權委由隸屬於商業創新及技能部的股東執行委員會負責管理其財務權益，換言之，大部分是由各國營事業的主管機關與商業創新及技能部的股東執行委員會簽訂合約委託監督管理。2003 年 9 月成立之股東執行委員會原是內閣辦公室的一部分，在 2004 年改隸到貿易和工業部 (Department of Trade and Industry ,DTI)。但英國國家審計署在 2007 年發表了一份報告，對於股東執行委員會隸屬於 DTI 存有疑慮，2007 年英國政府解散 DTI，成立商業企業和管理改革部（Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, BERR），而 BERR 在 2009 年改制為商業創新及技能部 (BIS)，在這一連串的組織改造過程中，股東執行委員會隨之改隸。

股東執行委員會的功能包括：

- 1、監測 20 家國營事業。
- 2、針對政府可出售的資產提出建議。
- 3、提供政府各部門財務金融的專業知識。
- 4、作為英國的數位化部門支持後盾。
- 5、協助商業部在網路安全、電信和緊急應變等方面擬定策略。
- 6、跨越商業部推動資訊的數位化及服務。
- 7、促進開放電信市場。

股東執行委員會是由公務員組成，其中許多人具有企業融資的專業技能與民營

企業的經歷，該委員會目前管理的業務組合總營業額約 120 億英鎊，所管理的企業相當多元，可以在一個有限責任公司(limited company)、公開有限責任公司(public limited company)、有限責任合夥人(limited liability partnership)、法定機構(statutory corporation)、營運基金(trading fund)、執行政署(executive agency)、非政府部門公共團體(non-departmental public body)或部會的非政府部門(non-ministerial government department) 的形式。其設立的主要目的是要讓政府擁有或部分擁有的企業和私營部門，在政府的干預管理下，促使政府成為一個有效的股東，且還向政府部門提供了一個廣泛的企業融資專業知識和建議，以確保納稅人得到物有所值。

(一)英國國營事業型態

英國各種形式的國營事業說明如下：

1、公開有限公司(public limited company)：

- (1)資本：政府持股 50%以上，屬於公部門，往往是大公司，政府部門預算不承擔相關風險。(根據英國公司法，公司註冊型態主要分為有限及無限公司二種，而有限公司又分為股票上市的公開有限公司(Public Limited Company)，及非股票上市的私人有限公司(Private Limited Company))
- (2)法律地位：內閣部會首長持有股份，公司的董事有責任為股東獲得最佳的利益行事。
- (3)人員任命：非公務人員，有獨立的薪資架構。
- (4)事業例：Royal Mail。

2、法定企業機構(statutory corporation)：

- (1)資本：政府持股 100%，從政府編列預算挹注，基本上是公司或是營運基金。
- (2)法律地位：為特定目的以特別法創立的公司。重新建立公司結構，以滿足特定的公共服務需求，即兼具政策和商業的目標。

(3)人員任命：依特別法規任用，但有獨立的薪資架構。

(4)事業例：NDA（Nuclear Decommissioning Authority，核能除役管理局）。

3、政府公司(government company，GovCo)：

(1)資本：政府擁有、獨立資本，且被歸類為公部門。

(2)法律地位：獨立常設性股份有限公司。

(3)人員任命：非公務人員，有許多靈活的條款，為公司治理的最佳實踐。

(4)事業例：Royal Mail。

4、營運基金(trading fund)：

(1)資本：100%政府擁有，從政府編列預算挹注，但仍需要自行創造收入以支應相關支出及資本，其中資本是從政府的股息收入中支應。

(2)法律地位：屬政府部門的一部分，或權力獨立的部門。其運作得如同政府一般，與政府機關僅一臂之遙，只對最高行政主管課責，但是股東執行委員會試著導入公司董事會的模式進行運作。

(3)人員任命：部分為公務人員，雖然有比照股份有限公司的薪資結構規定，但也有超過規定的例外情形。

(4)事業例：Land Registry。

5、其他型式的國營事業結構包括執行政署(Executive Agency)、NDPB...等等。

目前股東執行委員會監督管理的 20 家國營事業（含政府投資的私人企業）如表一。

表一 股東執行委員會監督管理的 20 家國營事業（含政府投資的私人企業）

	事業名稱	主管部會	組織屬性	職掌
1	土地註冊局 (Land Registry)	商業部	執行政署 (Executive Agency)	註冊土地所有權
2	英國皇家郵政 (Royal Mail)	商業部	公開有限公司(Public corporation - Public limited company)	郵遞信件、包裹
3	英國郵局(Post Office)	商業部	公開有限公司	收受信件、包裹；旅遊、金融、保險服務；辦公用品零售
4	出口信用保證部 (Export Credits Guarantee Department) *operating as UK Export Finance	商業部	內閣部會 (Ministerial Department)	出口信用保證
5	英國公司註冊局 (Companies House)	商業部	執行政署	辦理公司登記相關事項，包括：合併和解散有限責任公司；審查和存儲公司相關資訊，並提供公眾資訊。
6	綠色投資銀行 (Green Investment Bank)	商業部	公開有限公司	支持政府的環保新政，包括海上風力發電、廢物回收利用和再生能源及能源效率
7	英國氣象局(Met Office)	商業部	執行政署	氣象資訊服務
8	地形測量局 (Ordnance Survey)	商業部	執行政署	地圖測繪及數位化

9	濃縮鈾公司 (Urenco)	商業部	有限公司 *英國政府、荷蘭政府 及德國的公用事業 各持股 33%	生產核電廠發電 用的濃縮鈾核燃 料
10	英聯邦開發公司 (Commonwealth Development Corporation , CDC)	國際發展部(The Department for International Development , DFID)	Public corporation - Public limited company	在非洲和南亞等 世界上最貧窮的 地方，針對當地 的製造業、農業 企業、基礎設 施、金融機構、 建築、衛生和教 育等產業，創造 就業機會
11	公共服務廣播電 視公司 (Channel 4)	文化、媒體及體 育部(Department for Culture, Media and Sport ,DCMS).	商業基金 (commercially-funded)	非以營利為主之 公共服務廣播、 電視、電影
12	歐洲之星高鐵公 司(Eurostar)	交通部 (Department for Transport)	*政府持股 40%	英國倫敦與法 國、里爾以及比 利時布魯塞爾之 間的高速鐵路服 務
13	倫敦及大陸鐵路 公司 (Lomdom and Continental Railways , LCR)	交通部 (Department for Transport)	有限公司	鐵路上下文內的 管理，開發和出 售物業資產，特 別是與地產相關 的重大基礎設施 項目的資產。
14	國家航空交通控 股公司(National Air Traffic Services , NATS Holdings)	交通部 (Department for Transport)	公私夥伴 (Public-Private Partnership) *政府持股 49%	航空交通服務
15	工作連結公司 (Working Links)	工作及退休金部 (Department for Work and	公、私及志願團體公 司(Public, private and voluntary corporation)	提供工作價值等 綜合服務，激勵 民眾就業，達成

		Pensions)	*政府持股 33%	民眾長期就業之目標
16	國家核能實驗室 (National Nuclear Laboratory , NNL)	能源及氣候變遷部(Department for Energy and Climate Change)	有限公司	提供國內及國際核廢料管理與減量、燃料再生利用、核反應爐技術支援等核能相關權威諮詢、量測、分析、研究等技術服務
17	核能除役管理局 (Nuclear Decommissioning Authority , NDA)	能源及氣候變遷部(Department for Energy and Climate Change)	NDPB	清理退役之核能設施，確保所有的放射性和非放射性廢舊產品安全管理，另審查核電廠的退役計劃及相關的成本估算，落實政府的長期核廢料管理政策
18	核能債務基金 (Nuclear Liabilities Fund , NLF)	能源及氣候變遷部(Department for Energy and Climate Change)	有限公司	提供資金以滿足核能廢棄物管理的成本
19	皇家造幣廠 (Royal Mint)	財政部(HM Treasury)	非核心部會，但以政府公司(government company)的型態運作	國幣、紀念幣之製造
20	英國海道測量局 (UK Hydrographic Office)	國防部(Ministry of Defence)	執行政署	為英國皇家海軍及國際海員提供海圖、出版物等服務

資料來源：股東執行委員會提供，及考察人員蒐集官方網站資料彙整而成

(二)股東執行委員會

股東執行委員會的屬性上是公務員和私部門專業知識的獨特結合，強調組織規

模雖小但是有效率，且是以成果為導向，因此在公部門內扮演專家的角色，員工大約有 70 人，其中 50%是公務員，另外 50%則是自外部招募短期聘用的人才和向部會借調的公務員，因此每年大約維持 30%的人員流動率，而扁平化的組織結構設計讓資源得以靈活調度運用，且能動態優先反映政府的工作重點及處理大量的多樣化挑戰事務，員工專注在某些政府的特定資產，透過該委員會強調的知識分享成為相關相關領域的專家。過去三年由於商業部及其他政府部門交辦的工作持續增加，因此員工人數相當穩定、變化不大。

股東執行委員會的核心專業，包括政府各部門的投資組合管理及企業金融服務建議兩大部分。在投資組合管理部分，他挑戰部門的業務效率、商業化和所有權，辦理一般的股東治理及績效監測；在企業金融服務業務部分，提供政府部門財務金融的專業建議，包括建議政府積極投資、同意政府的商業投資計畫、建議政府對於企業進行必要的干預(例如建議政府將某國營事業民營化)及協助政府進行大型的商業談判等。

股東執行委員會在辦理政府各部門投資組合管理時的課責性及影響，可以分層次予以說明：當在扮演執行者的角色或是與其他機關共同執行任務為共同團隊的一員時，對部會的首長(部長)及股東執行委員會的常任秘書長負責；當在扮演諮詢顧問的角色時，則對個別部門的股東團隊負責，這個股東團隊則對他們的部長及常任秘書長負責。然而股東執行委員會並不擁有任何事業的資產或股份。

股東執行委員會的運作方式，基本上有下列幾個好處：

- 1、為政府部門的卓越財務金融專業中心，政府部門可聚焦在獲得財務金融方面的專業建議。
- 2、由於所提供的專業建議是免費的，因此鼓勵政府部門善用股東執行委員會。
- 3、政府部門可在辦公室內以更有效率、更聰明的方式運用顧問，減少政府的顧問費。

4、聚焦在執行成效，以成果為導向提出意見。

股東執行委員會對於事業機構的績效管理，每季和年度針對具體的企業績效目標，透過結構性的投資審查進行，並輔以每天嚴格的監控。過去如期如質完成商業部或其他部會所交付重要任務的績效包括：

- 1、引導國營事業的民營化，例如在政府宣布民營化的構想之後，在一年內就將文化、媒體及體育部的賽馬博彩管理局(The Horserace Totalisator Board)以 2 億 6,500 萬英鎊賣給貝特佛德(Betfred)公司，相較於過去 14 年政府民營化的失敗，有相當大的進步及績效。
- 2、引導及介入重大計畫及方案：例如在 2011 年協助衛生部完成抵押債務重組全英國最大的養老護理院--南十字養老院(Southern Cross Healthcare, SoH)；此外，也曾經在皇室批准執行皇家郵政公司的養老金處理計畫後，在 9 個月之內便完成皇家郵政的養老金解決方案，將養老金計畫內的成員順利的移轉到政府的新方案內，以致於後來的皇家郵政得以順利進行民營化作業(該公司於 2013 年 10 月順利完成民營化)。
- 3、作為新政府倡議的孵化器：如配合新政府的政策創建了政府物業組織 (Government Property Unit)，該組織現在已經併入內閣辦公室的效率改革團隊(Efficiency and Reform Group, ERG)。
- 4、在幾個月之內迅速振興了綠色投資銀行(Green Investment Bank)。

然而英國政府自己也認為目前的模式還不是很完美，主要是因為股東執行委員會並不擁有任何事業的資產，欠缺整體立法賦予職權做後盾，在扮演角色的發展上，對監督管理對象的要求力道難免有所有所缺乏，而且是針對不同的個案進行個

別處理，在政府政策與客觀價值之間難免會發生衝突，也很難像純粹的商業股東般運作，以致在人員的招聘及薪資福利上不免遭遇困境。

(三)國營事業績效管理

英國在 80 年代及 90 年代間，將電信、電力、自來水、天然氣、機場與航空及製造業等大型的國營事業一一出售，因此相較於其他國家，英國的國營事業明顯的少了很多，只剩下幾家大型國營事業，仍有部份的國營事業是隸屬於主管機關監督管理，不在股東執行委員會的監督範疇內。由於英國對於國營事業的績效管理，並沒有統一、全面性的方法，因此在績效管理的作法上，是依個別事業不同屬性及遭遇問題進行個案處理，即使是股東執行委員會監督管理的國營事業也依個案進行相關作業，並沒有統一、全國一致性的方法。

股東執行委員會所監督管理國營事業的公司治理架構，可以透過事業主席在績效報告或其他文件上的公開承諾、董事會結構（包含非執行董事及執行董事等成員的資格）來呈現，以確保事業的公司治理符合股東及商業上的需求。而股東執行委員會在執行策略上，無論是共同開發、審查或挑戰，均積極地與董事會互動，與董事會一起設定事業的總體目標和審核同意事業所提實現這些目標的策略發展計畫，包括年度目標和中長期發展目標。

至於在事業董監事的任命上，由於董事會主席（董事長）在董事會扮演重要的角色，在適當的情況下股東執行委員會會被委任為主席，以及參與其他董事會成員的招聘作業，尤其是政府作為事業的股東，適任董事的招聘有一定的困難度。

在國營事業的薪酬結構及相關的激勵方面，股東執行委員會自己會設定或同意事業所提的獎酬標準，使得管理和股東利益之間取得平衡，不過在實務的運作上，由於公、私部門的差異，獎酬標準的設定很難與私部門做比較，因此獎酬結構並不容易設定，且又受到薪酬委員會及部會所同意標準的相互影響，與公司治理相應的

難度相當高。

在財務及投資部分，從商業經營角度優化市業的資本結構，同意股利分紅政策，同意市業的重大投資和變賣，以平衡債務和產權，而在進行重大投資的審查時，覈實審查企業真正的投資需求，且相關的財務投資，必須取得財政部的同意。

在衡量績效的目標及關鍵績效指標部分，股東執行委員會針對獨占型或競爭型市業不同的屬性，採用不同方式推動政府政策和財政部的目標，基本上在業務經營部分聚焦在效率、成本降低、業務運作等部分。

在人力資源管理部分則關注員工投入的程度（如員工缺席情形）。

在顧客經營管理部分，聚焦在市業所提供資料的可用性及顧客的滿意度；績效評估結果均會與員工的獎勵內容相互連結。

股東執行委員會對於市業的日常監督方面，透過其在董事會的席次、每季與股東的會議、年度投資的審查、市業資產計價、相關行政會議、股東執行委員會的董事會、相關部會回饋的意見及外部的評核等方式，監督市業的績效，以確保市業按其策略發展計畫運作，必要時則對市業提出建言介入市業的運作，建言的範圍相當廣泛，從一般性的建議到專業的投資建議或市業的歸屬都有。不過對於市業運作的介入必須是適當且及時的通知。

在國營市業資訊的揭露部分，依市業的屬性予以不同程度的資訊公開，基本上公開的資訊包括董事會議紀錄（Board minutes）、年度報告(Annual Plans)、業務計畫（Business Plans）及董事長薪酬待遇等。而這些公開的資訊，是由各市業以出版或公佈在自己網站的方式呈現。

(四)國營市業績效與獎金之連結

有關績效評核結果與獎金的連結部分，董事會轄下薪酬委員會(Remuneration

Committee)的主要職責包括執行管理人員的薪酬政策、決定績效目標相關的獎金，並確定各執行董事的個人總薪酬待遇，包括基本薪資、獎金、養老金等，各事業所披露發放的獎金、退休金和執行管理人員待遇費用，相關內容一直受到外部審計。此外，按照英國企業管理守則 (UK Corporate Governance Code)，薪酬委員會的成員建議由獨立的非執行董事擔任。依財政部的簡報以皇家造幣廠(Royal Mint)為例，行政管理團隊由行政總裁、財務總監、商業服務總監、營運總監、紀念幣總監及流通幣總監等 6 人組成，該 6 人的薪資主要包括基本薪資、短程激勵計畫(Short-Term Incentive Plan)獎金及長程激勵計畫(Long-Term Incentive Plan)獎金⁴：

- 1、基本薪資：每年均會檢討訂定。
- 2、短程激勵計畫獎金：年度開始時薪酬委員會即針對營運計畫的年度目標進行檢視，針對傑出的績效表現設定短程激勵計畫的獎金標準，該廠 2012-13 的標準是，當平均資產報酬率(return on average capital employed, ROACE)達到目標的 130%，行政總裁可以得到基本薪資的 33%當作獎金，其他行政管理團隊成員則可以得到 30%基本薪資的獎金。(註：英國公司稅和政府財務報表中的預算年度是從 4 月 1 日至下一年的 3 月 31 日。對於自僱人士和其他人繳納個人所得稅的會計年度則是從 4 月 6 日到下一年的 4 月 5 日。)
- 3、長程激勵計畫獎金：長程激勵計畫是以三年以上為一期，其獎金用以獎勵和表彰所設定的中長期策略發展計畫確實達成目標。長期獎勵計畫在 2013 年披露上一年度 (2012 年) 年底支付了 7 萬 4,000 英鎊 (2011-2012 共 10 萬 9,000 英鎊) 的獎金，折合約讓行政總裁獲得每年基本薪資 33%的獎金，其他行政管理團隊則獲得每年基本薪資 25%的獎金。長期獎勵計畫中每年獎金的最終金額，取決於長期目標的達成。

⁴ 相關資料刊載於皇家造幣廠的年度報告：Royal Mint Trading Fund, Annual Report & Accounts 2012/13。

(五)面臨之挑戰

股東執行委員會對於國營事業的監督管理模式，歷經演進及調整以適合英國的國情，並以創造稅收的效益為目標，其他國家也有類似英國股東執行委員會的設計，但是由於各國的企業組織型態、政商與法律環境及政策目標等國情均不相同，因此與英國的運作方式會有所差異，但是大家都面臨類似的問題與挑戰，例如政策與商業價值的衝突、公部門的能力與私部門的取代、外界的期待與實際的落差等等。

三、近年英國政府績效管理整體制度的變革

從 1997 年到 2010 年，英國工黨政府的績效評估鼓勵加入許多公共服務領域的策略目標，以及藉由目標值監測各項工作的進度。1998 年推動的公共服務協議 (Public Service Agreement, PSA) 系統，旨在提高部門績效目標系統之間的協調，約定由經費支出部門和財政部進行資源交換。PSA 的內容包括部門的目標、整套的指標和目標值、負責服務遞送的權責機關 (構)，每個 PSA 的有效期為 3 年。

部長對於執行政署和 NDPBs 的目標，必須與上級機關的 PSA 和執行政署 (或 NDPB) 的框架文件相互對應，並納入該執行政署 (或 NDPB) 的企業計畫。目標通常每年進行設定，並會出現在該執行政署 (或 NDPB) 的業務計畫及年度報告，在財政年度開始前，也會在議會議事錄的部長新聞公報中發表。

新的聯合政府在 2010 年宣布終止 PSA 制度，2012 年之後將不會有新的 PSA，新政府批評「目標文化(Target Culture)」和工黨政府由上而下(top-down)的管理，取而代之的是由下而上(bottom-up)的改革及「大社會(Big Society)」思維的倡導。所謂的大社會，依據內閣辦公室的說明文件(Building the Big Society by Cabinet Office⁵)，其主要意涵為政府本身無法解決所有的問題，因此中央政府將權力和機會還給公民、社區和地方政府，由他們與中央政府一起解決所面臨的問題，當公民和社區

⁵ Building the Big Society by Cabinet Office : 參閱網頁 <https://www.gov.uk/government/publications/building-the-big-society>

得到更多的權力和承擔更多的責任時，才能實現所有的公平和機會，而大社會的理念也包括賦予公共部門員工新的權利，形成員工持股的合作社投標接管他們提供的服務，將使公共部門工作人員成為自己的老闆，幫助他們提供更好的服務。本項改革的相關的關鍵文件包括：

(一)框架文件：設置機構的政策和資源框架的關鍵要素，和關鍵機構的關係和各自的職責。框架文件替換下列兩項文件：

- 1、經費協議(Funding Agreement)：規定該機構將如何有助於該部門的目標，以換取資金的契約。
- 2、管理宣言和財務備忘錄：管理宣言在策略層面定義了部會和機構之間的關係；財務備忘錄列明機構獲得資金的金融框架。

(二)企業業務計畫：包括部會級的關鍵目標。

績效的檢討與評估，由股東執行委員會針對企業的績效目標，透過每季和每年度結構性的投資審查過程辦理，此外股東執行委員會並輔以每天嚴格的監控。

(Annual Review 2011/12)

肆、考察心得與建議

依據前開考察英國政府國營事業及財團法人監督管理制度之結果，對照我國現有的機制，提出以下心得與建議事項：

一、政府捐助之財團法人行政監督

(一)建構新成立政府捐助財團法人之政府審核架構

目前我國新成立政府捐助之財團法人，係由目的事業主管機關依施政需要提出設立需求，簽(報)院核定，尚缺乏如英國之完整審查機制，明確要求主管機關、財政主計機關及會審機關針對擬新成立之政府捐助財團法人分別進行系統化之檢核，以瞭解設立之需求性、對政府政策之貢獻、其設立符合利害相關者之需求、是否已有其他政府捐助之財團法人或政府機關已提供相同的服務或功能。因此我國未來可評估是否有必要比照英國作法建立完整審查機制，以增進政府捐助財團法人之設立符合政策及社會之需求，亦使政府補助之有限財政資源獲致最大效益。

(二)建立政府捐助之財團法人之退場定期審核機制

2011年4月起英國針對所有非政府部門的公共團體（NDPB）每三年至少檢討一次（如有例外，須經內閣辦公室的同意。），透過三大項之測試評估，以瞭解NDPB的功能和形式繼續存續的需要性，並針對繼續者檢討其控制和治理之安排是否到位，以確保其符合公認的良好企業管理原則。

而行政院於101年1月31日訂定之「政府捐助之財團法人財產登記董監事任期及退場注意事項」，其第四章「退場」專章，業針對財團法人之廢止或撤銷設立許可、合併、變更其目的繼續經營、解散等，訂有程序性或使用之法規依據，另行政院於102年7月11日審查法務部於102年5月31日函報之「財團法人法草案」，該草案第31條至第38條亦訂有相關法源依據，然退場前應採用之檢討審查原則、

進行流程及階段性工作，則尚未有明確之規範或指南供相關主管機關參考運用，爰在「財團法人法」尚未立法通過前，上開注意事項主管機關法務部，宜就財團法人相關退場法規命令通盤檢視，視需要訂定明確之退場規範或指南，俾供主管機關參考運用，強化行政監督效能；「財團法人法」立法通過後，仍應有類此規範或指南接軌適用。

(三)建構政府捐助之財團法人完善且適度之行政監督機制

英國政府對於 NDPBs 的監督，除了主管機關、國會、審計機關的外部監督外，尚強調風險管理相關稽核機制的內部監督，而我國對於政府捐助之財團法人的行政監督，目前包括人事、財務、績效評估及法制等面向，在財務監督方面，已要求政府捐助之財團法人建立完善之會計制度以進行財務監督；在業務方面則請主管機關要求政府捐助之財團法人設定績效指標及目標值以進行績效評估，但對於其風險管理、內部稽核機制的建立則無特別嚴謹之要求，因此該等部分有待持續加強，以建立完善且適度之監督機制。

二、國營事業之績效管理

(一)推動國營事業訂定中長期發展計畫機制

從考察英國商業創新及技能部所屬股東執行委員會的業務結果可知，該國均會就國營事業擬訂未來年度之發展計畫，設定至少 3 年的發展目標與指標，該等列入關鍵指標的目標達成情形，並會影響董事會主席、執行董事的獎金。我國國營事業指標的訂定則是依據國營事業工作考成辦法第 11 條規定，各國營事業主管機關於每年度開始前，選定事項擬訂考成細目、考評標準及其權數，報行政院核定後實施，年度終據以評核績效。另本會前於 101 年 11 月 2 日訂頒「國營事業 102 年度工作考成實施要點訂定原則」，要求各主管機關提送所屬事業 102 年度工作考成實施要點時，須併同提出所屬事業未來經營計畫，並依據經營計畫提出策略目標及關鍵績效指標，以做為年終考評依據，並請主管機關檢討指標目標值之挑戰性及合理性，以強化永續經營策略。惟經審查各主管機關提出之所屬事業 102 年度工作考成實施

要點結果，仍有部分國營事業無法併同提出其未來幾個年度的經營計畫供做審議參考，即目前並未強制要求各國營事業應訂定經營計畫，因此，本項機制可考慮予以建立，以強化國營事業經營策略之規劃與落實執行，並可強化企業之治理。

(二)依營運績效發給經營管理者經營績效獎金

英國國營事業的行政管理團隊由行政總裁、財務總監、商業服務總監、營運總監…等等人員組成，該等人員的獎金主要包括短程激勵計畫獎金及長程激勵計畫獎金，該等獎金均與其事業的中長期發展計畫的績效結果相關，因此，未來我國國營事業高階主管的年終獎金，亦可考慮比照設定，即配合前開中長期發展計畫機制的建立，先與主管機關及薪資管理權責機關(如行政院人事行政總處)商訂短期及長期的績效目標及相應的獎金標準，依績效的達成度給予經營管理主管獎金。透過相關機制的建置，除可督促國營事業經營管理主管人員對其績效成果負最終的責任外，亦可回應近年外界對國營事業獎金發放額度的輿論。

(三)強化或擴大經濟部國營事業委員會之職能

經濟部國營事業委員會（以下簡稱國營會）之職能類似英國的股東執行委員會，然而國營會僅負責經濟部所屬的台電、中油、台糖、臺水及漢翔等 5 家事業的營運投資及績效評核，隨著該等國營事業逐步民營化，未來國營會的角色及功能勢將逐步式微面臨轉型，因此可考慮將其角色功能定位於類似英國股東執行委員會的設計，各國營事業主管機關均委由國營會辦理我國所有國營事業的營運措施規劃及執行、績效考核等業務。另外，股東執行委員會尚提供各國營事業主管部會有關該等事業之財務管理及重要投資建議，因此未來國營會轉型之際，亦可考慮賦予其類似職能，並吸納相關專業人才，以擴大及強化其功能。

參考資料

- 1、內閣辦公室簡報資料。(Public Bodies Reform : The UK Experience ；Triennial Reviews of Non-Departmental Public Bodies)
- 2、商業創新及技能部股東執行委員會簡報資料。[The Shareholder Executive’s Experience and Role in Creating Value for State Owned Enterprise(“SOEs”) in the United Kingdom]
- 3、公職任命督察長辦公室簡報資料。(Public Appointments ； Code of Practice for Ministerial Appointments to Public Bodies)
- 4、通訊傳播監督委員會簡報資料。(Introduction to Ofcom ； Annual Report and Accounts 2011/12 ； The International Communications Market Report, 13 Dec 2012)
- 5、財政部及皇家造幣廠簡報資料。(Royal Mint Trading Fund-Annual Report and Accounts. 2012/13)
- 6、Cabinet Office , Public Bodies 2012.
- 7、Cabinet Office , CATEGORIES OF PUBLIC BODIES ； A GUIDE FOR DEPARTMENTS, December 2012.
- 8、Cabinet Office , Guidance on Review of Non Departmental Public Bodies, June 2011.
- 9、Agencies and Public Bodies Team, Cabinet Office , Public Bodies ； A Guide for Departments, June 2006.
- 10、Shareholder Executive, Shareholder Executive Annual Review 2011/12. October 2012.
- 11、賴森本、許哲源，英國政府補捐助公法人行政監督機制之演進與省思，公共治理季刊第一卷第二期，民國 102 年 6 月。

12、許哲源，公共團體課責機制之研究-以英國行政法人為例，公務出國報告資訊網，民國 94 年 12 月 20 日。

13、呂世壹，我國行政法人運作問題之研究－以國立中正文化中心為例，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，民國 95 年。

參訪照片



照片一 參訪團員與內閣辦公室、商業創新技能部及股東執行委員會相關官員合影



照片二 參訪團員與財政部公司財政、商務、創新及技能組之公司企業及財務小組長

