

出國報告（出國類別：考察）

法國國營事業管理制度考察報告

服務機關：國家發展委員會
姓名職稱：黃忠真 專門委員
石慧芳 副研究員

派赴國家：法國
出國期間：104年11月5日至11月13日
報告日期：105年1月28日

目 次

摘要.....	5
壹、前言.....	7
一、考察緣起	7
二、考察目的	8
貳、考察對象與過程	9
一、考察對象	9
二、考察過程	9
參、法國國營事業管理制度	13
一、法國國家控股機構.....	13
二、法國生態・永續發展暨能源部.....	19
三、法國國營鐵路集團.....	25
四、法國郵局實地訪視.....	36
肆、心得與建議	39
一、法國制度借鏡.....	39
二、建議.....	40
附錄 考察照片	42

圖表目錄

表 1	我國現行國營事業機構一覽表.....	7
圖 1	鐵路稽核小組正不定期抽查驗票.....	10
圖 2	APE 在法國政府組織之角色	14
圖 3	法國生態・永續發展暨能源部組織架構	20
圖 4	法國鐵路網分布圖.....	21
圖 5	SNCF 集團劃分三大區塊.....	26
圖 6	SNCF 集團五大事業體組織架構.....	26
圖 7	車站商店與轉運站綠美化.....	28
圖 8	鐵路網事業機構（SNCF RÉSEAU）的組織架構	31
圖 9	任務分工與主責單位.....	32
圖 10	不同等級鐵路年齡圖.....	32
圖 11	鐵路線維修策略流程回饋機制.....	33
圖 12	法國郵政之營業場所用人精簡.....	36
圖 13	法國郵政之營業場所高度自助化.....	37

摘要

法國是歐洲國營事業最多的國家，由於 90 年代至 2000 年期間爆發國營事業管理醜聞，法國爰將國營事業管理與公共投資功能分開，並基於專業化經營、去政治化及提高效率的考量，於 2004 年成立國家控股機構（APE）管理國營事業，而其 2014 年投資組合以電力、天然氣、電信、鐵路及郵政獲利最多。近年法國國營鐵路集團也重整組織架構，積極提高營運效率與營收。相較於國內國營事業之管理制度，法國的國家控股機構在國家產業發展上扮演之角色，以及其與國營事業主管機關及各國營事業的關係，實可供我國借鏡與參考。

透過本次拜會法國的國家控股機構，瞭解法國政府以持股與併購策略影響法國產業發展政策，並過問國營事業採購、預算、用人等，且事業重要的決定未經 APE 同意不得採行；另透過與生態・永續發展暨能源部，以及法國國營鐵路集團的簡報座談得知，法國鐵路票價不僅每年調整且包含交通稅，並基於環保採取多式聯運；法國郵局不僅以自助式設備減少人事開支，甚至運用據點多的優勢，代領代送處方藥。此外，法國主管機關對於國營事業的績效評估指標則著重民眾關切的安全、清潔與準時度等。法國政府對國營事業的管理與經營方式，以及推動改革之機制與作法，可供我國後續推動國營事業工作考成制度變革參考。

壹、前言

一、考察緣起

近年國營事業的經營績效與獎金多寡問題，一直是國人關心的議題。本會職司國營事業工作考成等第評核，攸關國營事業員工之考成獎金，每年均面臨考成獎金應以員工之工作表現為考核基準或以事業體之盈虧為核發基準之討論。

目前我國國營事業計 17 家，分屬經濟部、財政部、交通部、金融管理監督委員會（以下簡稱金管會）及中央銀行（表 1）。其中除了財政部國庫署監管轄下事業體外，僅經濟部下設經濟部國營事業委員會專責轄下之事業體。

表 1 我國現行國營事業機構一覽表

主管機關	事業機構（17 家）
中央銀行	一、中央銀行 二、中央造幣廠 三、中央印製廠
財政部（國庫署）	一、臺灣金融控股股份有限公司 二、臺灣土地銀行 三、中國輸出入銀行 四、臺灣菸酒公司 五、財政部印刷廠
經濟部（國營會）	一、台灣電力股份有限公司 二、台灣中油股份有限公司 三、台灣糖業股份有限公司 四、台灣自來水股份有限公司
交通部	一、中華郵政公司 二、臺灣鐵路管理局 三、臺灣港務股份有限公司 四、桃園國際機場股份有限公司
金管會	中央存款保險公司

相較於國內國營事業之管理制度，法國經濟部與財政部下的國家控股機構負責國家股權投資，其在國家產業發展扮演之角色，以及其與國營事業主管機關及各國營事業的關係為何，實值得進一步瞭解。另外法國公股投資組合中以電力、運輸及郵政獲利最多，其中國營鐵路集團（SNCF）業務範圍相當多元，集團事業涵蓋高速鐵路、渡輪、火車、電車、自助自行車、物流、客貨運、基礎設施維運、線上旅行社、廣播電台及鐵路基金會等，其經營方式或可供我國臺鐵借鏡。希望藉由本次考察機會，瞭解法國政府國營事業管理方式，以及推動改革之機制與作法，期為我國國營事業工作考成制度注入創新思維，並作為後續推動國營事業工作考成制度變革參考。

二、考察目的

- （一）拜會法國國家控股機構，瞭解國家持股政策對產業發展的影響。
- （二）瞭解國營事業在促進國家產業發展扮演的角色、策略規劃與運作機制。
- （三）瞭解法國主管機關對國營事業之管理方式、經營績效評估架構、評量基準與指標規劃，做為我國國營事業工作考成制度改進參考。
- （四）瞭解法國國營鐵路集團經營範圍如何兼顧產業多元發展之作法與實務經驗，做為我國國營事業管理改進參考。

貳、考察對象與過程

一、考察對象

本次考察拜訪對象包含法國財政暨公共帳目部（Ministère des Finances et des Comptes publics）與經濟、工業暨數位部（Ministère de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique）共同管轄下之國家控股機構（Agence des Participations de l'Etat, APE）、法國生態・永續發展暨能源部¹（Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, MEDDE）轄下之基礎建設・交通暨海洋總局（La Direction Générale des Infrastructures des Transports et de la Mer, DGITM）、法國國營鐵路集團（Société nationale des chemins de fer français, SNCF），以及實地訪視法國郵局（La Poste）營業情形。

二、考察過程

本次參訪目的主要為瞭解法國政府持股管理政策、對國營事業的管理與經營方式，以及國營事業本身推動改革之作法與經驗。經外交部駐法國台北代表處與法國在台協會的協助安排，於法國巴黎停留期間（104年11月6日至11日）計考察法國國家控股機構、生態・永續發展暨能源部（交通部）與基礎建設・交通暨海洋總局、國營鐵路集團，以及法國郵局。

11月6日上午抵達法國戴高樂機場後，下午即實地訪視巴黎市區2處郵局，參觀郵務運作情形，次日並實地訪視國營鐵路營運實況，瞭解法國鐵路、高鐵與捷運的轉運聯結。由於法國捷運與鐵路出站不須驗票，為避免逃票情形侵蝕營

¹ 法國的財政暨公共帳目部的組織架構功能如同我國的財政部；經濟、工業暨數位部則如同我國的經濟部；生態・永續發展暨能源部類似我國的交通部。為利說明，後續報告中將分別以財政部、經濟部及交通部簡稱之。

收，國營鐵路機構爰加強查票，實地訪視當日並巧遇鐵路稽核小組正不定期抽查驗票（如圖 1）。



圖 1 鐵路稽核小組正不定期抽查驗票

至於後續考察行程則在駐法國台北代表處吳秘書陪同下進行，謹簡述如下：

- 經捷運轉乘鐵路，前往位於巴黎郊區 Saint-Denis 市的法國國營鐵路集團總部參訪，由該集團國際總處負責基礎建設的專家 Mr. Hervé Imbert 簡報，說明法國國營鐵路集團最新組織架構（104 年 7 月法國國營鐵路集團重組為三大區塊、五大事業體）及經營運作方式，並進行意見交流。
- 拜會位於法國經濟部與財政部辦公大樓的國家控股機構。在經過嚴格的護照與 X 光安全檢查後，終於見到負責公股管理政策的策略處處長 Mr. Thomas chalumeau，聽其暢談國家控股機構對法國產業政策的影響及其國營事業管理經驗，並就關切事項交換意見。
- 在拜會法國生態・永續發展暨能源部（交通部）與基礎建設・交通暨海洋總局時，負責鐵路運輸國際合作的交通運輸專家 Mr. Pascal Boudet 提到法國國營事業票價之訂定與績效獎金獎勵制度。而 Mr. Maxime Jebali 與 Mr. Chahoul

Gaffarumu 則提到法國交通運輸採取多式聯運，符合世界環保運輸新趨勢。

- 拜會駐法國台北代表處胡副代表正浩與辛組長繼志等，提及國內國營事業績效指標與績效獎金制度相關課題，分享法國國營事業實地訪視發現，並交換意見。

參、法國國營事業管理制度

一、法國國家控股機構

(一) APE 成立緣起與歐洲公股管理模式

法國是歐洲國營事業最多的國家，由於 90 年代至 2000 年期間爆發國營事業管理醜聞，例如法國電信（現更名為 Orange）在 2000 年因網路經濟興起過度投資，後因網路泡沫化而慘賠；另政府常電話通知大型銀行投資房地產，結果造成里昂信貸幾乎破產等，法國爰將國營事業管理與公共投資功能分開，並基於專業化經營、去政治化及提高效率等考量，於 2004 年成立國家控股機構（APE）管理國營事業，以及由 Bpifrance 進行公共投資（APE 與 Bpifrance 各持股 50%），尤其是創新科技與新創企業方面的投資。

目前歐洲公股管理模式大致可分為以下三種：

- 1、純官方管理模式：隸屬部會的公股管理機構，績效多不彰，政府所提事業良善管理的建議通常不太有效。
- 2、投資基金模式：北歐與英國成立投資基金，該基金 100% 為政府所有，用於投資民間企業，惟政府對公司的經營管理決定權較小。
- 3、中間模式：法國採取介於純官方管理與投資基金之間的中間模式，由 APE 以類似民間股東的方式進行專業管理，在公司治理方面維持政府監督權力，並給予公司很大的自主權。

(二) APE 轄管事業範圍與職掌

在法國政府組織架構中，APE 係隸屬經濟部與財政部（如圖 2），目前成員

有 56 人，約 60% 具公務員身分，其餘則來自民間²，由於 APE 業務範圍與民間經濟活動息息相關，因此可吸引最優秀的人才，每年經濟部與財政部績效考核最優的人方能進入 APE 工作。APE 轄管事業對國家政策均具有戰略性或公共服務不可缺少等重要性，目前計 77 家，轄管資產總額約 1,100 億歐元，每年股息收入約 41 億歐元悉數繳交國庫，並出售部分持股清償 30-40 億歐元政府債務。相較其他歐洲國家公股管理機構轄管事業約在 15-40 家左右，APE 堪稱為全歐洲最大公股管理機構。APE 股權操作管理明顯影響法國產業發展政策，擁有足夠投票權以影響決策，支持企業發展，雖不一定完全控制公司，但至少具有 20-40 % 的股份。因此，重要的決定未經其同意不得採行。2014 年 APE 已成為巴黎證交所最強大的股東。

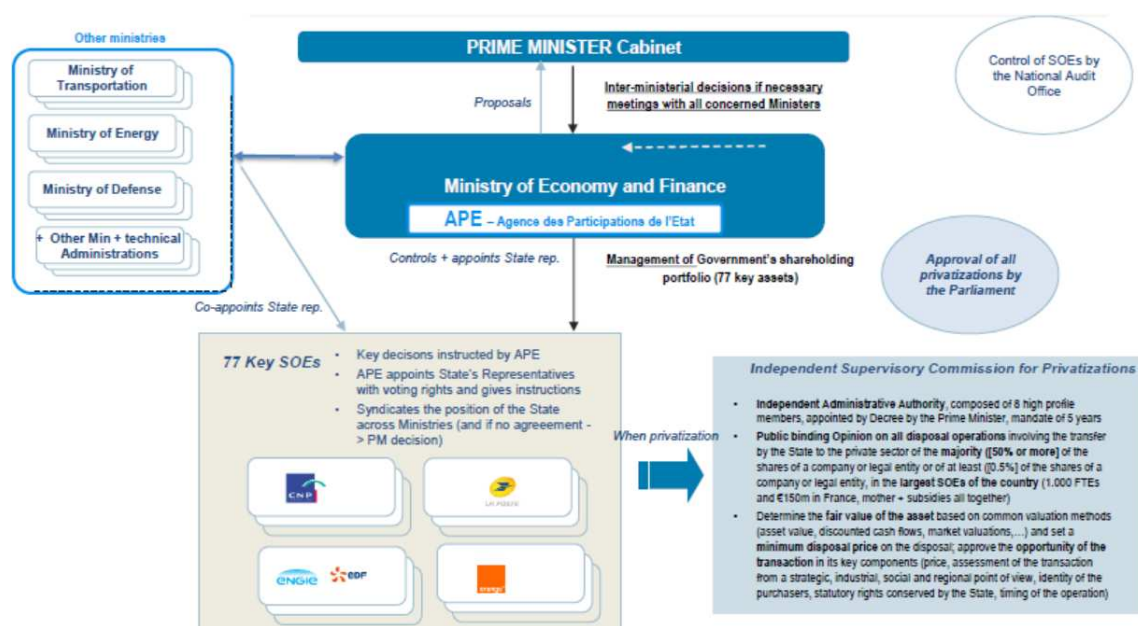


圖 2 APE 在法國政府組織之角色

資料來源：Introduction to French government Shareholding Agency, Thomas Chalumeau -Head of APE Strategy, 2015。

² 任職於 APE 的公務員任用期間為 3 年，可續約一次，之後則轉任其他機關，其薪資與其他機關相同，至於來自民間的約聘人員則依其資歷與薪資水準訂定聘用合約。

APE 的職掌主要包括：

- 1、任命國營事業執行長（Chief Executive Officer, CEO）、董事會之公股代表。
- 2、過問國營事業的預算與企業併購等策略：密切監控國營事業負債情形，避免因投資過多而有太多負債，另亦監控員工招募策略與調薪幅度，以免員工人數太多或調薪幅度過大，造成人事費沉重負擔。
- 3、確定國營事業的發展符合國家產業發展計畫：推動國營事業開發新業務，以免因人事成本考量而忽略投資，例如要求電信公司發展寬頻建設，並推動數位化產業發展，目前郵局已開發不少數位服務。另如推動互聯系統發展、綠色能源、永續城市、低碳工業及各項研究發展等。

以國營鐵路集團（SNCF）為例，其董事會部分席位為中央政府代表，如果出席董事會前，經濟部與財政部對預算與策略決定有不同意見³，APE 須負責協調，如最終仍未能達成一致立場，則由總理裁決。

APE 轄管之國營事業可分為四類：

- 1、工業、汽車及國防。
- 2、運輸（航空、鐵路、港口及機場）。
- 3、服務與金融（郵政、電信、銀行）。
- 4、能源（電力、天然氣、核能）。

與我國國營事業工作考成轄管的 17 家事業相較，只有中央銀行及其所屬印製廠、造幣廠，以及金管會所屬中央存款保險公司不在 APE 轄管範圍之內。

（三）政府對國營事業的影響力與董事會的目標

法國政府對於國營事業經營策略均具有相當大的影響力，如果政府持股占

³ 如屬股息與政府債務減輕議題，決定權在財政部，如涉及產業發展議題，則決定權在經濟部，通常財政部與經濟部立場較一致，其他機關的意見較紛歧。

多數，則國家說了算數；如果政府持股是少數中的最大股東，影響力也很大，即使國防性質的事業如政府持股僅 11%，但因國防攸關國家安全，國家的決定等於具有否決權，國營事業不太可能作出相反的決定；另政府在類似國防性質的事業甚至擁有黃金股（golden share）⁴，即政府的決定是不可能被否決的，因此，所有的國營事業均須配合國家政策方針。

至於國營事業董事會的目標主要包括：

- 1、提高事業財務績效。
- 2、提供公共服務與保障就業機會。
- 3、配合國家產業發展計畫，輔助策略性產業的發展。

此外，每年國營事業董事長均須面見經濟部長、財政部長及 APE 主管，談論該事業經營目標。

（四）國營事業的彈性與限制

法國國營事業有財政自主權，但預算須經 APE 審核同意；其帳務須經審計法院⁵（Cour des comptes）與公共會計審計，故預算執行受到嚴密監督。

另國營事業帳務並依據歐盟要求分為以下二類：

- 1、公共服務性質：如果政府要求於全國架設寬頻網路而生虧損，則由中央政府補貼。
- 2、商業性質：依事先訂定的業務發展計畫執行即可，政府不過問。

此外，在國際業務推廣方面，如果國營事業欲收（併）購國外企業，APE 會嚴密監視，如認為不妥，APE 會直接打電話告知該國營事業董事長，建議不

⁴ 黃金股（golden share）指擁有大量投票權的股份，使持股人對公司擁有絕對的控制權。在國營事業民營化過程中，黃金股常由政府持有，使政府擁有對重大事項的決定性投票權，防止公司被不受欢迎的投資者所控制，並得以保護甫民營化的公司適應新環境（詳如 <http://dict.sinhua08.com/doc-view-did-3416.htm>）。

⁵ 審計法院（Cour des comptes）為具司法性質的審計機關，獨立於政府與議會，依法對政府各部門及公共機構、社會保險機構、國營企業及國家參股、享受國家補貼或稅收優惠的企業或其他財政資助的機構，進行司法性財務審計和非司法性績效審計。

要收（併）購，否則將於董事會投否決權，迫使其自動將收（併）購案自議事日程移除。另在市場開放競爭的監管方面，不論在郵政或電力等市場的准入與訂價方面，均由監管機構決定。此外，在政府採購法的約束方面，政府持股達 50% 以上之事業須遵循政府採購法規定，政府持股未達 50%，則不受政府採購法限制。因此，APE 可透過將政府持股維持在 50% 以下的方式，使國營事業靈活運作。目前的作法是出讓持股，使政府持股比率維持在 20-30%，其中部分為特別股或雙重股份，使政府在國營事業的決定有較大的影響力，但管理上卻可變得較為靈活。

（五）國營事業績效考核與人員報酬

國營事業績效考核可分為：

- 1、量的表現：股價上升、紅利增加、公司業績成長。
- 2、質的表現：對就業的貢獻、對國家產業發展計畫的貢獻。

主管的報酬係根據之前所訂績效目標達成情形決定，或由股東大會決定，其報酬分為基本薪資與獎金，其總額不得超過 40 萬歐元。主管人員的報酬約為民營企業的 1/3，一般員工薪資約為民營企業員工的 1/2。

（六）政府持股策略與考量

法國自 1986 年以來，已將數十家國營事業民營化，循序漸進地降低持股比率，先由 100% 降至 80%，再減至 60%，然後減至 49%，再進一步降至 20%。透過股份開放投資，形成許多小股東，並確保政府仍為最大股東，對事業的決定有最大的影響力。此外，釋股也會將工會納入考量，目前法國極左派勢力約占總人口 10%，以世界上最大的電力生產商—法國電力集團（Électricité de France S.A., EDF）為例，目前政府持股 84%，依規定可將持股降至 60%，惟恐將引起工會強烈反彈而釀成爆炸性政治議題，因此，目前尚不調降持股。

至於例外情形如標緻汽車，法國政府持股 14%、標緻雪鐵龍集團持股 14%、中國大陸東風集團持股 14%，主要係考量標緻汽車如果沒有陸資加入很難開拓大陸市場；另如空中巴士原為法國與德國合資的國營事業，現已民營化，目前法國持有股份雖少但為黃金股（golden share），因此，空中巴士所有重大收（併）購決策仍掌握在法國政府手中。此外，電力、天然氣、鐵路及郵局等事業，政府絕不會使私人持股超過政府持股。至於水公司雖 100% 民營，但採特許經營方式，透過水價與水質標準的訂定，政府仍可有效控制民營化事業的公共服務提供，因此，特許經營是不錯的方法。另在機場與港口方面，里昂與尼斯的機場已出售給私人公司，但因政府仍可透過民航安全等監管條例加以管制，故可放心出售持股。至於巴黎機場⁶（Aéroports de Paris, ADP）則因戰略地位很重要，絕不輕言出售持股，而其他小型機場與港口基於社會層面考量，對當地就業有很大的影響，也不會出售持股。

（七）國營事業民營化的挑戰

APE 表示，從國營事業民營化的歷程來看，包括雷諾汽車的民營化，都會面臨工會抗爭，而其主要挑戰則包括：

- 1、應設立良好的監管機構，以確保未來市場開放後仍能有效管理。
- 2、國營事業民營化前，應先公司化並做好業績，才能以好價錢出售持股：具有工商業性質之公共機構（Établissement public à caractère industriel et commercial, EPIC）不適合民營化，必須先轉型為公司組織，採用民間企業記帳方式，以利市場投資人理解其帳目進而加以投資。另民營化前須先確保公司管理上軌道，如果管理面尚有改進空間，可考量開放 20-30% 的股

⁶ 巴黎機場（ADP）擁有並經營巴黎地區 14 個機場，目前法國政府持股 50.63%，為籌集資金鞏固陷入困境的核反應爐製造商阿海珐集團（Areva SA），政府正考慮將巴黎機場公司持股降至 50% 以下，出讓股份並由阿海珐集團承接。此股權削減低於 50% 的議案，需經國民議會和參議院通過，如果政府成了 ADP 少數股東，可創建具有決定性發言權的戰略資產-黃金股。

份引進民間資金，透過業績要求快速提升經營績效，促成股價上漲，以利高價出脫持股⁷。

- 3、應有專業化的國家控股團隊（如 APE），有良好能力可與商業銀行打交道。
- 4、政府出售股份後，須保持繼續監管的能力，例如透過特許經營權的方式，確保民營化企業落實提供公共服務的使命，且相關主管部會必須有主導企業的能力。

此外，國營事業民營化勢必會裁員，裁員相關費用宜由投資者負擔。

二、法國生態・永續發展暨能源部

法國的生態・永續發展暨能源部（MEDDE）為法國政府部門人員最多的機關，其下有總秘書處、永續發展總委員會、能源與氣候總局、基礎設施・運輸及海洋總局、民航總局、海洋漁業與水產養殖總局、發展・住宅及自然資源總局、風險預防總局等八個單位（如圖 3）。

本次考察該部指派受訪者包括基礎設施・運輸及海洋總局（DGITM）之專家及負責歐洲暨國際事務的總秘書處人員，爰將訪談重點摘要如下。

（一）國營鐵路機構之票價決定、預算、薪資及獎金制度

鐵路是法國管控嚴格的領域，法國國營鐵路集團（SNCF）由政府 100% 持股，雖有很大的自主經營權，惟交通部與財政部有監督功能，且 SNCF 無法完全自行決定票價。此外，SNCF 提出年度預算後，即由交通部與財政部審核並提出審議意見，決議照案通過或酌予調整。此外，員工薪資則由 SNCF 提議，再由財政部決定同意與否。

⁷ 依據法國財政預算法規定，出售持股須編歲入預算，收入須用於償還政府債務，故國營事業民營化可減輕政府債務。

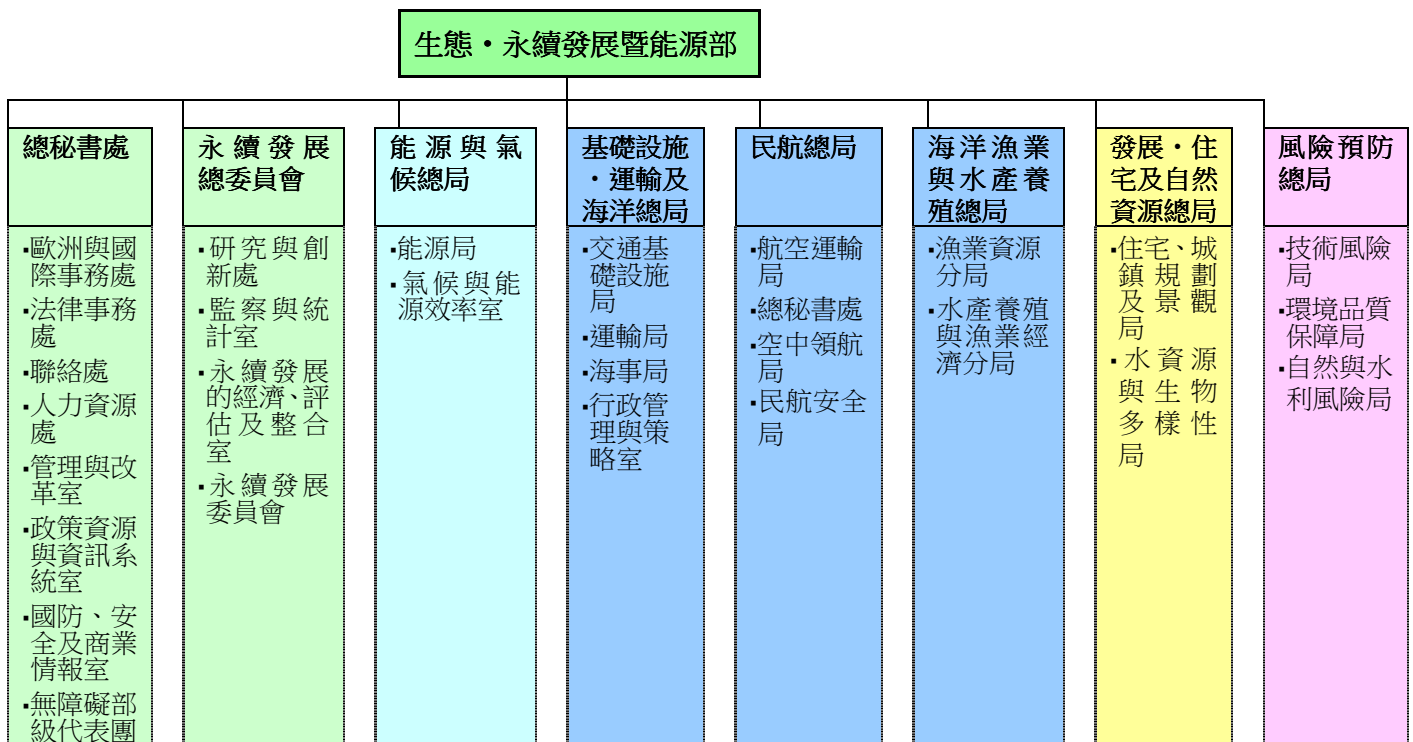


圖 3 法國生態・永續發展暨能源部組織架構

至於 SNCF 的獎金制度分為：

- 1、全面性獎金：只要企業業績好，所有員工均有獎金。
- 2、個人獎金：視個人績效表現由單位主管決定發給。

(二) 鐵路客、貨運發展及高速鐵路停靠站的決定

法國鐵路開放競爭將近 10 年，貨運市場已完全開放，目前約有 10 家貨運公司與 SNCF 競爭，其貨運量約占 25%，由於貨運業務已完全開放，故政府不予任何補助。此外，鐵路客運則仍由 SNCF 獨家壟斷，僅有一跨國鐵路線例外，其前提須為真正的”國際線”，例如由羅馬開往巴黎的列車，多數旅客必須是從羅馬到巴黎，如果半途有停靠里昂，且多數旅客是從里昂到巴黎，則不能算是真正的國際線。

至於高速鐵路雖由 SNCF 獨家經營，但必須與其他不同的交通工具如飛機、巴士競爭，政府亦未給予任何補助，因此，高速鐵路要停靠幾個站係由 SNCF

自行決定。此外，興建高速鐵路時，站點分布很重要，高速鐵路啟動時很耗能源，之後行駛過程中的能源消耗則較少，一旦停下來要重新啟動非常耗能，故需審慎計算站點分布合理性。

法國高速鐵路有些路段是高速，有些路段則為普通速度，有些城市並沒有真正的“高速”鐵路經過，但高速鐵路路線還是有經過該城市，因其行駛至該城市的速度為普通速度，普通速度的路段較短，如果普通速度的路段超過高速的路段，則違背高速鐵路的原則。有些民意代表所在城市距離高速鐵路路線很遠，卻因高鐵形象良好而認為高速鐵路停靠可帶動地方繁榮，並要求將路線延伸至該城市，如果評估當地民眾實際交通需求，可能最好的方案並非高速鐵路。因此，在計算站點分布時，會根據所有列車的成本與維修成本計算停靠哪些站是符合成本效益或為不合理的要求。

法國國土面積廣大，各大型城市的分布相對較平均，其間的距離也較遠，因此於大型城市設置站點尚稱合理（如圖 4），至於德國的面積較小，其高速鐵路停靠站較密集。SNCF 經營範圍涵蓋高速鐵路與地區線鐵路，目前的策略方向是將鐵路到站與離站時刻作良好的銜接，以利旅客輸運。

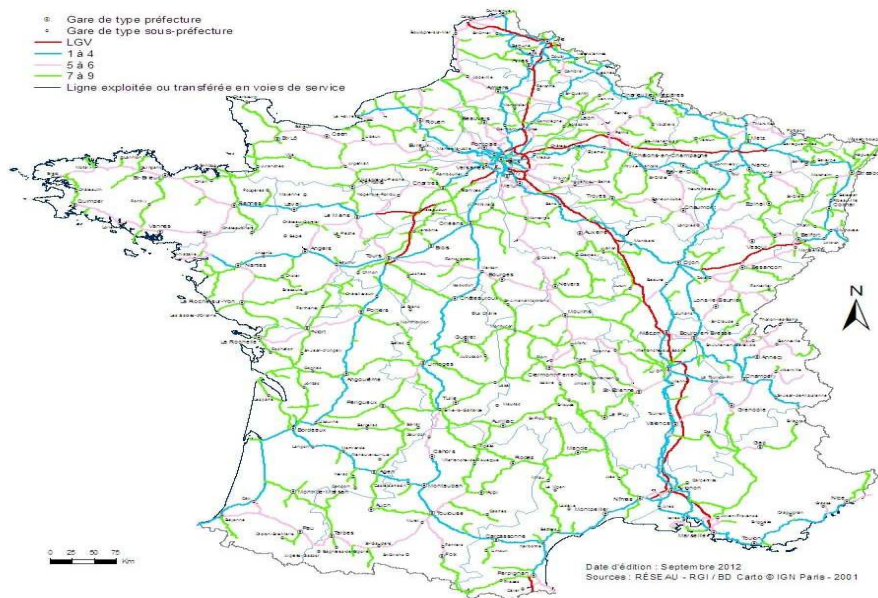


圖 4 法國鐵路網分布圖

(三) 國營鐵路集團預算決策對就業的影響

SNCF 的高速列車均由法國生產製造，有關列車汰換雖由 SNCF 決定，但交通部和經濟部所屬工業發展局對列車製造工業非常重視，例如 SNCF 處於財政困難時期，可能會將舊列車繼續維修使用而不購買新列車，如果此舉可能會造成部分列車製造廠倒閉，政府就會出面干涉，建議其購買部分新列車，但 SNCF 可能會以財源問題回絕，故須雙方進一步協商，希望能保留較多的就業機會在國內。

(四) 河、海、空港管理與發展及多式聯運

法國部分城市的工業大港管理委員會或董事會均有政府代表，至於小型港口與小型機場則以當地工商會投資最多，並由其負責經營管理。內河航運是目前法國運輸發展的重點，並規劃於塞納河 (Seine) 北部興建運河，銜接比利時、德國及荷蘭之河運。

法國大巴黎計畫有關交通便捷部分，就是要鋪設環大巴黎的捷運和連接巴黎與塞納河出海港 (勒阿弗爾) 的高速鐵路，巴黎與各大城市的距離都不遠，並位於塞納河航運路線，中間經過魯昂並於哈佛港出海，各式運輸如鐵路、公路及河運是合作而非競爭關係。多式聯運為世界環保運輸新趨勢，其轉運平台可作為集散點，就大範圍評估而言，是較環保的運輸方式。很多城市均有空氣污染問題，巴黎也不例外，巴黎的空氣污染多來自貨車，欲減少污染可採電氣化的鐵路運輸，將貨運到巴黎的城門口，從城門口送進城的部分則以電動貨車運輸，即可儘量減少污染，因此，交通與環保是可以攜手合作的。

(五) 電力公司與核反應爐製造商應否合併的考量

核反應爐製造商阿海珐 (Areva SA) 受福島核災後全球減核聲浪影響，業

務經營面臨鉅額虧損，法國政府希望法國電力集團(EDF)與阿海珐(Areva SA)加強合作。惟核能產業應否存在兩個不同的企業或加以合併會更有效率，鑑於合併亦有缺點，例如某些特殊專長很能會因而消失，另個別企業在某些關鍵市場已佔有重要地位，其市場地位可能會因兩企業的合併而動搖，因此，法國政府刻正進行可行性研究。

(六) 大眾運輸的融資者—乘客、企業主、地方政府及國家

法國認為雇主是大眾運輸系統的最大受益者，應參與大眾運輸的融資，爰規定每一城市區域交通管理局(Autorité Organisatrice de Transport urbain, AOT)所轄範圍內，9人以上企業主應繳納交通特別稅，其稅率由AOT決定。故大眾運輸業者收取的服務費包括乘客支付的票款(約為大眾運輸實際成本的1/3)、企業主繳納之交通特別稅、地方政府用於基礎設施投資之地稅及國家為鼓勵大眾運輸所挹注之經費。

(七) 地方交通事務與國營鐵路集團的關聯

經營民眾每日通勤相關路線之大眾運輸業者的窗口為地方政府而非中央政府。由於地方有民選議會，由交通委員會議員決定當地交通政策，例如交通部所在的大巴黎地區，即由當地議會決定每日通勤班次。巴黎大眾運輸公司(Régie Autonome des Transports Parisiens, RATP)⁸為巴黎市內交通管理機構，因此，在大巴黎地區同時有RATP與SNCF存在，巴黎以外地區僅由SNCF與地方政府協辦交通事宜，如果SNCF履約表現良好會有獎勵，表現不好則會罰款。以前履約表現係由SNCF自行評分，後來成立交通品質委員會接手考核工作，但

⁸ 巴黎大眾運輸公司(RATP)成立於1949年，為具有工商業性質之公共機構(EPIC)，經法蘭西島運輸聯合會指派掌管巴黎地上及地下大眾運輸工具，其經營路網包括巴黎地鐵、區域快鐵RER(Réseau Express Régional；區域特快鐵路，又名大區快鐵是法國法蘭西島地區的通勤鐵路網絡，貫通巴黎及鄰近地區)、路面電車、公共汽車、蒙馬特纜車、馬恩河谷專用道公車(Trans-Val-de-Marne, TVM)等。據1980年代估計，巴黎地鐵逃票人口約1/3。RATP爰自1990年代起增加查票員數量，並創設路網保護與安全團隊，使路網得以營利。

執行上仍須仰賴當地鐵路員工，故仍有許多問題待解決。至於考核指標主要為車輛與車站清潔度、服務班次及準點情形，地方政府會抽查準點情形，並根據民眾投訴與抽查結果與 SNCF 協商，決定給予獎勵或罰款。

外省各大城市均有各自的捷運系統，並依據「交通基本法」制定以大眾運輸的維護與促進為目的的城市交通計畫，且其交通規劃均為綜合式，例如當地會有地鐵、捷運或與火車路線的連結，並有其他汽車及出租自行車等。地方的公共運輸或由私人公司、SNCF 的附屬機構如 KEOLIS 或其他大型集團的子公司來提供服務與管理，另有軌電車在外省也發展得很好，法國有許多公共運輸公司規模龐大，且在世界五大洲，不論北美、南美甚至遠至澳洲均有其業務。

（八）鐵路監管以安全為首要

法國鐵路的監管以安全至上，至於鐵路公司的財務盈虧則由財政部監管。鐵路監管機關除隸屬國會旨在確保所有運營商公平獲得全國鐵路網的鐵路營運監管局（Autorité de régulation des activités ferroviaires, ARAFER）外，隸屬交通部（MEDDE）的監管機關包括：

- 1、國家鐵路安全管理局（Établissement public de sécurité ferroviaire, EPSF）：負責安全監管。
- 2、地面交通事故調查局（Bureau d'Enquêtes sur les Accidents de Transport Terrestre, BEA-TT）：負責事故調查。
- 3、運輸服務品質管制局（Autorité de la qualité de service dans les transports, AQST）：負責運輸服務品質監管，如準點、列車資訊品質等。
- 4、領土平衡列車（TET）運營協議監管委員會：負責公益性運輸監管。

儘管法國鐵路監管機關分別隸屬國會與生態・永續發展暨能源部（MEDDE），其監管職權之行使具有一定的獨立性。

(九) 社會經濟效益與財務評估報告凸顯營運問題

儘管 80 年代政策有要求 SNCF 進行社會經濟效益評估，惟始終並未落實，近年在政府要求下，SNCF 完成 15 案社會經濟效益與財務評估報告，許多真正的問題也因而被凸顯出來，並引發社會各界與國會廣泛的討論。

三、法國國營鐵路集團

法國國營鐵路集團 (Société nationale des chemins de fer français, SNCF)，為法國最大的國營鐵路機構，載客量與貨運量在全球數一數二。目前境內鐵路有 3 萬公里、電氣化鐵路 1 萬 5,000 公里，以及 2,000 公里的高速鐵路。每天有 15,000 班火車、750 班高鐵及 6,200 班郊區線班車在行行駛。

SNCF 集團每年投資 84 億歐元，主要在基礎設施、列車及車站維護方面，均來自自有資金及貸款，其中自有資金占 55 億歐元。2015 年營業額預計達 320 億歐元⁹，其中 30% 的營收來自國外。員工人數約 25 萬人，遍及 120 個國家¹⁰。

(一) 集團組織架構

SNCF 集團為法國具有工商業性質的公共機構 (EPIC)，2014 年 8 月 4 日法國政府通過法案後，SNCF 集團於 2015 年 7 月重新劃分為三大區塊 (如圖 5)，整個集團的財務帳目並以此三大區塊為劃分基準，並重新組合旗下五大事業體。

此外，各事業下面也設有許多的附屬事業機構 (如圖 6)，這也有助集團內部員工的流動與升遷。目標是希望每個區塊都能達到財務收支平衡，甚至有合理的盈餘。

⁹ 2014 年營業收入約 272 億 4300 歐元、稅前盈餘 23 億 8300 歐元 (未計利息、稅項、折舊及攤銷前盈利)，資產達 22 億歐元。

¹⁰ 自行招募員工。公司的人力資源部每年提供超過 120 萬個小時的訓練。



圖 5 SNCF 集團劃分三大區塊

法國國營鐵路集團



圖 6 SNCF 集團五大事業體組織架構

三大公共機構區塊的業務範圍劃分如下：

1、SNCF 集團總部

100% 政府所有，主要負責規劃擬訂集團之整體策略，下設有 SNCF IMMOBILIER，負責公園綠地與房地產用地管理，以及公司資產之評估。在法國房地產的投資報酬率高，SNCF 除在巴黎地區擁有 10 幾萬戶房地產外，仍不斷將其在別省分擁有的土地用於興建住宅，不僅可出租賺取相當高的收益，且可提供員工優惠住宅；另擁有車站產權，由民間業者合作興建商店街，也可自行決定出租車站營利，租期達 40 年。

2、SNCF MOBILITÉS

SNCF MOBILITÉS 下設有 SNCF VOYAGEURS、KEOLIS 及 SNCF LOGISTICS 等 3 個附屬事業機構，各附屬事業機構下又設有不同的事業分支機構負責業務：

- (1) SNCF VOYAGEURS：旗下有 TRANSILIEN、RÉGIONS ET INTERCITÉS、VOYAGES 及 GARES& CONNEXIONS 等 4 家附屬事業，分別負責國內旅客與貨物運輸、區域與城市間列車服務、法國與歐洲長途客車，以及車站與轉運站管理與發展等業務¹¹（如圖 7）。
- (2) KEOLIS：負責法國與世界其他地區的公共客運，以及操作各種交通工具與相關服務；
- (3) SNCF LOGISTICS：主要業務大都在國外，政府持股 80%。下設有 GEODIS 負責法國暨 120 個國家物流貨運；TFMM 負責鐵路與多式聯運貨運；FRET SNCF、VFLI、CAPTRAIN 及 VIIA 負責聯合運輸；ERMEWA（AKIEM）負責資產管理；STVA 負責汽車物流。

¹¹GARES& CONNEXIONS 提供車站與轉運站的專業管理與開發，例如透過增設新的商店與服務，經由管理與發展創新作為，創造新的生活流動中心樞紐，目前已成功將 3,000 個轉運站轉化為繁華都會中心。



圖 7 車站商店與轉運站綠美化

3、SNCF RÉSEAU

是 SNCF 集團旗下的主要事業機構，負責法國鐵路網絡、橋梁及基礎建設之規劃、經營、管理、開發與活化利用。包括基礎設施的容量分配與價位、維護、保養與更新，此外，並設有軌道交通局（Direction de la Circulation Ferroviaire, DCF）負責軌道營運管理。

（二）鐵路監管機構

由於歐盟的規定，法國鐵路市場開放民間參與營運競爭，SNCF 雖為公共機構，但僅負責鐵路政策制定，相關的監理及安全授證則分別由監理機構（Autorité de régulation des Activités Ferroviaires, ARAF）與鐵路安全局（Établissement public de sécurité ferroviaire, EPSF）負責：

1、監理機構（ARAF）

成立於 2010 年，為鐵路業務監理機構，旨在促進市場有效運作，並確保公有鐵路與民營鐵路公司交易之透明化。

2、鐵路安全局（EPSF）

成立於 2006 年，旨在確保全國公民營鐵路營運商遵守安全規則，且必須取得其核發之安全證書（Safety certificates）¹² 才能營運，包括鐵路事業安全證書、基礎設施管理人員安全認證、列車與基礎設施組件的商業營運授權。

（三）高鐵籌資方式

SNCF 擁有財務自主性，原則上所有重要投資均由集團自行決定，但仍須經主管機關交通部與財政部之許可¹³。

法國發展高速鐵路的目的，在促進區域的均衡發展，有助國家整體經濟發展，且有助公司留住人才¹⁴。從法國高速鐵路興建歷史沿革來看，其興建高速鐵路的籌資財務模式大致可分為 3 個階段：

（1）1981-1996 年：由 SNCF 投資興建法國第一條巴黎至里昂的高速鐵路。

高速鐵路興建前，巴黎至里昂約 5 小時，高鐵通車後縮短為 2 小時。

（2）1997-2014 年：由於興建高速鐵路資金與維修費用過於龐大，SNCF 爰於 1997 年另成立 RFF（Réseau ferré de France）機構，將債務切割移轉到 RFF 帳下。因此，自 1997 年至 2014 年間改由 RFF 承擔所有興建債務。

（3）2015 年迄今：受到英國梅傑政府於 1992 年推出的私人融資計畫（PFI）之啟發。法國政府爰於 2004 年 6 月 17 日通過 2004-559 條例，推動公部

¹² 法國鐵路運輸業務須先取得鐵路安全局（EPSF）核可的安全證書。證書有效期為 5 年，證明持有人符合指定的業務運營安全規則。EPSF 會定期更新持有法國鐵路事業安全證書名單。

¹³ SNCF 的投資主要仍在法國國內，為避免增加風險，國外業務主要是提供技術服務，不能算投資（如 KEOLIS 公司在國外的業務），原則上經公司董事會同意即可，不需經由國會或主管機關同意，招標方式一般是依照國外的招標規定。

¹⁴ 研究發現，高鐵對國家的整體發展貢獻很大，提供很多工作機會。雖然高鐵通行時間縮短，然因搬至郊區住，整體交通時間與住市區無大差別，但確可為公司留住人才（家庭公司兼顧）。

門與私人企業合作 (Public-Private Partnership, PPP)。從 2015 年開始高速鐵路的興建改採用公私合作模式。但由於資金完全由私人企業挹注，企業必須承擔相關的融資、建設、維護及營運成本等所有的風險。由於無法正確預估十餘年後的實際營運量，銀行也不願意承擔太大貸款風險，可以預見未來高鐵每公里的造價勢必會提高。

目前法國興建中的高鐵即是採特許經營權方式興建。例如 LGV Perpignan-Figueras 高鐵線，位於法國與西班牙邊境，由 TP Ferro 財團，結合法國的 EIFFAGE 公司和西班牙的 ACS/Dragados 公司，共同成立聯合體公司承包，招標案則由法國與西班牙政府出面。法國和西班牙政府各補貼 5.9 億歐元，聯合體公司支付 1.1 億歐元，負責設計、建設與維護，並向 18 家銀行貸款 4 億歐元，擁有 50 年經營權，業於 2010 年通車。

此外，南歐洲大西洋輕型貨車 (LGV Sud Europe Atlantique, SEA)，長達 302 公里，每小時最高時速 320 公里，2011 年為 LISEA 聯合體公司得標。該公司負責融資、設計、建設及維護，預估將耗資 78 億歐元，有 50 年的經營權，預計於 2017 年通車。從簽訂的合同來看，興建資金來源包括政府投資 47%、民間業者 30%、SNCF 23%。但因 SNCF 無法獨立投資，仍須政府及民間資金挹注。

(四) 鐵路維運組織與特色

鐵路基礎建設的維修經費是全世界都會面臨的問題，基礎建設的維修是長期性且成本高昂的工作。如前述，SNCF 由於債務問題於 1997 年將債務切割移轉到 RFF。RFF 擁有國營鐵路網的所有產權，SNCF 轉為負責鐵路的營運管理，並經 RFF 授權代管鐵路基礎設施與鐵路網。但畢竟 SNCF 與 RFF 兩機構仍會有部分業務重疊而造成資源浪費，且兩機構間也發生許多激烈的正面衝突，造成效率不高。法國最近又重新將國營鐵路機構的組織進行調整，故 2014 年通過法案進行結構調整，將 SNCF 與 RFF 分成兩個不同的公共機構，其上設有總部裁決其間的

糾紛。2015 年 7 月重新將 RFF 併入 SNCF，成為 SNCF 集團下主要的鐵路網事業機構（SNCF RÉSEAU）。

1、鐵路網事業機構（SNCF RÉSEAU）組織與員工

SNCF 集團的核心業務主要仍是在鐵路事業。鐵路網事業機構（SNCF RÉSEAU）年營業額約 65 億歐元，員工約 5 萬 2,000 人，年投資 55 億歐元。其技術部門負責安全、創新與工業績效；行政部門負責人力資源、財務、採購、對外關係與溝通。其組織架構（如圖 8）：



圖 8 鐵路網事業機構（SNCF RÉSEAU）的組織架構

2、業務職掌與主責單位

鐵路網事業機構（SNCF RÉSEAU）的五大業務職掌分別為（1）鐵路網維護與安全運行、（2）管理使用者遵守基本運作功能、（3）軌道交通管理、（4）國內外委託工程服務與物流管理，以及（5）法國鐵路網發展與改善，包括鐵路網現代化、活化利用、提高鐵路系統效率，以及緊急搶修等。

在實際業務執行上有關鐵路網基礎設施的容量分配與價位¹⁵、鐵路線的開

¹⁵ 基本上民營鐵路營運商需先向 SNCF 申請鐵路使用路線，SNCF 再依路段（高速或普通路段）、距離（公里數）與時段（尖峰或半夜）擬定基本價格。

發、規劃、協調與發展，係由 SNCF RÉSEAU 負責；軌道營運管理則由軌道交通局負責；鐵路的基礎設施維修、保養與更新則由 SNCF RÉSEAU 附屬機構 SFERIS 與外包公司 EURAILSCOUT 分別負責鐵路網處理與支援，以及鐵路線的連結檢測與分析，其任務分工與主責單位（如圖 9）。



圖 9 任務分工與主責單位

3、鐵路維修策略：

依國際鐵路聯盟（L'Union Internationale des Chemins de fer, UIC）規定，將鐵路線之重要性分為 1 至 9 等級，等級越高越重要，投資維修搶救方式即是依據鐵路線之等級而有所不同。

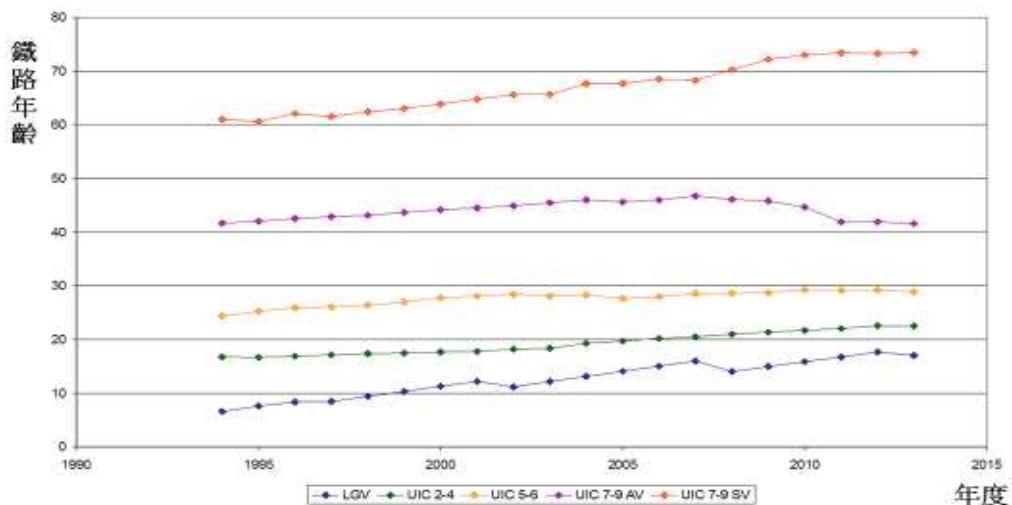


圖 10 不同等級鐵路年齡圖

法國國家鐵路集團針對不同鐵路線進行統計分析（圖 10），以不同顏色代表不同等級的鐵路線，儘管做了很多投資，線路仍是會隨時間不斷老化。鐵線路的老化風險係呈逐年平緩上升，如未能改善，長期下來會有問題。因此，法國鐵路集團據以研訂鐵路維修策略流程回饋機制（如圖 11）。

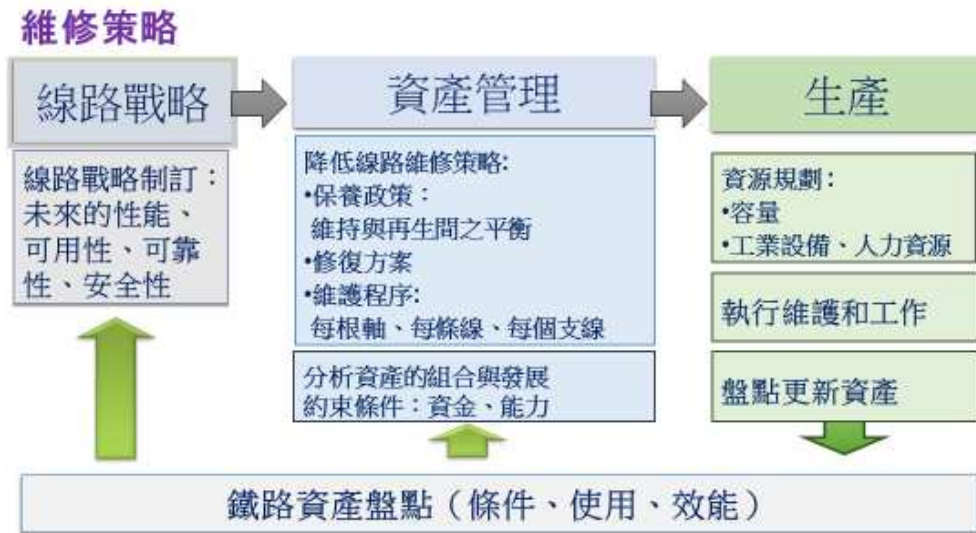


圖 11 鐵路線維修策略流程回饋機制

鐵路網線路維修策略係採回饋機制，先制定維修戰略，並進行資產管理，進而產生維修政策與線路更新計畫表；之後再依據該計畫表，對所有資源做進一步規劃，進行必要之維修；透過不斷的更新資產資料，對所擁有之資產狀況有更精確的盤點與瞭解；最後再回饋到鐵路網經營政策。維修策略由工程設計部門規劃，期以優惠的成本，進行更有效率之維修。

4、鐵路票價政策

法國鐵路票價每年調整一次。民生物價如水電費、郵資、原物料等的調漲幅度，也會反映在票價上。SNCF 會依實際營運成本，並納入合理的盈餘而估算擬訂新票價，經交通部核准後實施。法國鐵路營運安全性高，其票價成本也相對較高，民眾也都能接受。

此外，票價的收入多少可減輕一些貸款負擔。但低收入戶、老人、學生、

軍人與失業者均享有乘車優惠票價。軍人與失業者的費用由國家補貼，由鐵路事業機構先行墊付，之後再向國家請款。

5、經營績效評量基準與指標

法國本土鐵路線分為 22 個區域交通路線。由於鐵路市場開放競爭，因此將原 22 個區域路線改為 13 個區域路線，各區域路線並與當地地方政府簽訂合約，合約內容明定每天有多少班次行駛、每年須支付多少金額給地方政府，以取得經營權。SNCF 主要是提供服務，而各地方政府如想提供乘客更舒適的座乘，則可購買新的車廂，但地方政府購買新的車廂，大都是基於政策考量。

(1) 區域線的經營績效指標

合約期限為 5 至 7 年，但每 2 至 3 年鐵路事業機構可修訂合約內容中之評核指標。合約內的經營績效指標主要與服務品質相關，包括：車站與車廂之清潔度、服務態度、列車資訊播報品質、班次密集度、列車準時度。

由於法國的鐵路車廂設計為上下雙層，考量每站旅客上下車時間會受到影響，因此一般列車平均延誤 5 至 10 分鐘是在容許範圍內的，高鐵則可延誤到 15 分鐘，不影響考核績效。如果評核結果太差，SNCF 可以對經營地區線之公司開罰。事實上，法國鐵路的清潔度與準時度一直是令人詬病的問題。

(2) SNCF 的經營績效指標

除了前述區域線的評估指標外，SNCF 的鐵路經營績效評估指標尚包括員工安全、列車行駛安全度、維修計畫表、定期路線巡視，以及投資等評估指標。

6、員工薪資待遇與獎金

對 SNCF 集團來說，每個地方政府都是其客戶。SNCF 員工的獎金由公司決定，無須經國會或主管機關核准。員工每年的考核獎金多寡是透過與單位主管面談後的結果，與鐵路的營運盈虧無直接關係。因為 SNCF 認為，鐵路線的經營績效與國內、外經濟環境或市場因素有關，無法歸責於個別員工，例如開放大巴士公司的經營、個人汽車網路平臺、共乘制度等政策均會影響鐵路的營運業績，這些均不能單獨由員工負責。但事業本身如有盈餘，員工可以獲取更多的獎金分紅。

7、SNCF 鐵路網事業的挑戰與關鍵

法國鐵路事業近 15 年來的營運量約成長了 20%至 30%，平均每年約成長 3%。在國外之成長率為 2%-3%，在法國本土幾乎沒有成長。

事實上，35 年來集團也不斷在裁員，以減少人事成本。SNCF 希望每年都能有 10 億歐元的盈餘可轉用於投資。目前開放的民間業者主要是經營貨物運輸，這些民間業者也都是從法國鐵路事業退休的員工找人。依目前經營狀況，民間業者不可能用更多的福利爭取 SNCF 的員工跳槽。

賡續推動鐵路網現代化，以及法國本土全面鐵路化是法國鐵路網事業的關鍵目標。未來 SNCF 鐵路網事業仍面臨的挑戰與關鍵目標如下：

- (1) 更多的鐵路興建投資需求；
- (2) 提高鐵路系統效率，包括提供更多列車行駛班次，以提高營運量，同時確保行車安全。
- (3) 應付緊急搶修工作，由於法國城市化明顯，民眾對公共服務要求日益高漲，尤其在大巴黎地區，必須能隨時應付緊急搶修工作。

四、法國郵局實地訪視

由於網際網路的興起，各國郵政之信函經營普遍面臨虧損，法國郵政也不例外，惟其包裹與物流之營收表現相當亮眼，也是法國國家控股機關（APE）2014 年投資組合的前五大金雞母（電力、天然氣、電信、鐵路、郵政）之一。謹將實地訪視巴黎二處郵局情形摘要如下。

（一）營業場所工作人員相當精簡且高度自助化

法國郵政業務範圍除信函、包裹與物流、金融及保險（含健康、住宅、車輛等保險）外，尚有經營手機通訊業務。此外，營業場所工作人員寥寥可數（如圖 12），現場除常見的提款機、影印機外，還有自助式信函與包裹稱重付費機臺、支票開立流程說明與設備，以及網路購物取件站（Pick Up Station）等，自助化程度相當高（如圖 13），與我國郵局之工作人員多、自助化設備少的情形成強烈對比。



圖 12 法國郵政之營業場所用人精簡



圖 13 法國郵政之營業場所高度自助化

(二) 善用據點優勢開發新業務

法國郵政以其據點優勢，提供民眾就近選定網路購物取件站。另有代領代送處方藥收取服務費的作法，對於工作繁忙或行動不便不克親赴藥局領藥者而言，相當貼心且經濟實惠。

(三) 與網購業者合作提升包裹與物流業績

法國郵政合作之網路購物企業達 10 萬家（約占全國 56%），每日透過 15 個物流平臺，處理 100 萬個網路購物包裹，最近更推出透過郵政信箱免費退貨服務，有助包裹與物流業務的快速發展。

(四) 異業結盟降低營運成本並恆維服務品質

法國郵政與當地政府、失業保險代理處、法國電信、超市及零售商等合作，開發代辦支局、社區郵局及代理用郵點，提供基本郵政服務及配送郵政產品。

使經營成本高、營收少的偏遠地區支局關閉後，仍能兼顧當地民眾用郵需求，提供普及服務並恆維服務品質。

(五) 以多式聯運提升價格競爭力

法國郵政結合鐵路、公路及航空運輸，建立多式聯運平臺，除符合環保運輸新趨勢，並能推出更具競爭力的價格，以利業績持續成長。

肆、心得與建議

一、法國制度借鏡

(一) 監控事業的預算策略（用人、調薪、採購、併購），不作使國營事業負債太多的決定

法國政府深刻明白國營事業如虧損累累，終究得由政府出面收拾爛攤子，因此，相當重視國營事業的預算策略與負債情形，不輕易做出使國營事業負債太多的決定。在實務運作上，一方面不希望國營事業員額過度擴張或調薪幅度太大，以免用人費用過度膨脹，另一方面也不希望國營事業過於節約而忽略進用新人拓展業務與進行人力結構調整的必要性。此外，法國政府也會考量整體產業發展需要，要求國營事業進行採（併）購計畫，例如要求 SNCF 適時進行列車汰換，以免列車製造廠倒閉，此舉雖然會增加 SNCF 的負債，但對於 SNCF 的長遠發展及法國列車製造產業的存亡，則深具戰略意義，此為發達國家資本，以事業養事業的具體實踐。

(二) 國營事業預算於年度前由國會審議完成

法國公務預算與國營事業預算均於年度開始前即由國會審議完成，使國營事業得以在新年度展開相關計畫，反觀我國國營事業預算審議，甚至有年度已結束卻仍未完成審議情形，預算審議效率實有待強化。

(三) 公共運輸安全至上且票價每年調整

法國國營鐵路機構（SNCF）表示，公共運輸安全不容打折，如果票價無法適時反映成本，最終將危及運輸安全，因此，安全與廉價只是選擇的問題。

此外，當用人費用與能源價格紛紛調漲情形下，鐵路事業的競爭對手如飛機、客運、輪船等也會跟進以健全企業營運，故調整價格以反映成本並非法國國營鐵路機構獨有的舉措，民眾仍認同鐵路是相對安全可靠的運輸工具。

(四) 法國郵政以自助化服務及異業結盟降低營運成本

法國郵政將郵件與包裹之稱重及貼票以自助化設備取代人力，並以異業結盟方式提供偏遠地區郵政服務，關閉入不敷出的郵務據點，使資源得以作更有效的運用，值得參採。

(五) 主管機關考核重點以安全、服務品質等民眾關切事項為主

儘管法國政府也會過問國營事業的用人、調薪及採購等預算策略，政府持股占 50% 以上的國營事業，也須遵循政府採購法相關規定，惟法國國營鐵路機構並不認為政府的監督是一大束縛，反而表示其在營運上有很大的自主性。至於主管機關對鐵路營運的考核重點，則以運輸安全、準點率、列車與車站清潔度等民眾關切事項為主。

(六) 公開國營事業社會經濟效益評估與財務評估報告，促進社會討論與溝通

法國國營鐵路機構表示，鐵路建設投資與設施更新需要龐大資金挹注，想要靠鐵路賺錢幾乎是不可能的事。在法國政府的要求下，國營鐵路機構公開的社會經濟效益評估與財務評估報告，將鐵路營運對經濟社會的貢獻與相關問題攤在陽光下，引起社會各界與國會的熱烈評論，有助營運健全化。

二、建議

綜合上述法國國營事業監督與經營管理制度優點，謹提出以下建議供國內參考：

- (一) 主管機關宜關注國營事業負債情形，不作使事業負債太多的決定，並請國營事業定期提出收支平衡計畫。
- (二) 我國鐵路票價已二十餘年未調整，實宜適時調整票價反映成本，以健全財務；法國以鐵路路齡與等級研訂維修策略的作法，有助於相關資源的有效運用，值得參採。此外，其興建住宅出租及設置車站商店街等活化土地資產之作法，值得臺鐵與台糖公司參考。
- (三) 為因應少子化與高齡化趨勢，勞力密集的郵政事業宜朝自助式服務發展，並善用第三方支付平臺，積極拓展電子商務商機。
- (四) 國營事業成立的目的在發達國家資本，以事業養事業，國營事業工作考成重點宜以重大產業發展政策之配合及民眾關切事項為主。
- (五) 以公民力量督促國營事業預算如期完成審議。
- (六) 各國營事業宜加強國營事業經營實況與相關貢獻之揭露，俾促進社會溝通與討論，並凝聚制度變革共識。

附錄 考察照片



照片 1：訪談法國國營鐵路集團專家Herve IMBERT 先生



照片 2：訪談法國國家控股機構（APE）
之策略處處長 Thomas
CHALUMEAU



照片 3：訪談生態・永續發展暨能源部
之 Pascal BOUDET、Maxime
JEBALI 及 Ghahoul GAFFAR