

# 中華電信民營化後之法制變革及其成效評估\*

林淑馨\*\*

## 摘要

本文試圖藉由文獻資料的分析與比較，瞭解中華電信改制前後其所維持公共性的方式，並連帶地探究其組織結構和人事任用、升遷的內容，是否也因而有所不同。

研究結果發現：第一、雖然改制前後，皆以「公共性內部化」的方式，來達到公共性確保的目的，但電信事業公共性的供給責任，則由單一電信業者改為由相關業者共同分擔。第二、隨著相關法規的修正或制定，中華電信在經營、人事和財務方面獲得較大的自主權。第三、移轉民營的中華電信，在組織的設計上較過去強調專業性、功能性與分工，更能彈性因應外在環境的需求。唯目前中電信仍有五分之四以上的員工具有公務人員的身分，對於已移轉民營的公司而言，或許稍嫌過多，而影響實際的改革成效。

**關鍵詞：**中華電信、民營化、公共性、法制

---

\* 作者衷心感謝兩位匿名審查教授之細心審查與寶貴意見，文中如有錯誤，概由作者自行負責。本文乃 91 學年度國科會專題計畫「從公共性和企業性的觀點來檢證中華電信的民營化：和日本電信事業民營化的比較」(NSC91-2414-H-029-007) 專題研究之部分研究成果。

\*\* 東海大學公共行政學系助理教授。

收稿日期：2003 年 8 月 15 日；第一次修正日期：2003 年 10 月 9 日；第二次修正日期：2003 年 11 月 24 日；第三次修正日期：2003 年 11 月 26 日；接受刊登日期：2003 年 11 月 27 日。

## 壹、前言

我國的電信服務長期以來一直由交通部電信總局所單獨提供，同時擔任監督與經營的工作。但因電信總局兼具電信行政監督及電信事業經營者之雙重角色，在缺乏競爭的情況下，不但有礙經營效率的提昇與電信事業之發展，也影響行政監督之執行。因此，為健全電信市場環境，提高電信事業的競爭能力，以及順應國際電信事業的發展趨勢，在交通部的規劃下，於民國八十五年七月一日，將電信行政監督及電信事業經營予以劃分，前者隸屬於電信總局，後者則另外成立中華電信股份有限公司（以下簡稱中華電信）負責。

由於電信改制在我國尚屬首例，伴隨著民營化政策的實施，首當其衝者乃是電信法規的修正。在我國，電信法係有關電信之基本法律，自民國四十七年公佈施行以來，除了民國六十六年曾做過部分修正外，未有過大幅的修改。但隨著社會經濟環境的變遷，電信科技發展的迅速更新，舊的電信法已無法因應實際的需要。因此，為健全電信發展，促進電信事業自由化，修改不合時宜的電信法乃有其實質上的必要。唯隨著法律的修正，除了表面文字的更改之外，經由不同法律內容的規範所產生制度上的差異，自然影響原本強調公共性的國營電信事業所維持公共性的方式，連帶地其組織架構和人事任用、升遷的內容也應有某種程度的不同。

回顧相關文獻可以發現，自中華電信民營化<sup>1</sup>以來，以其為題材作為討論之研究相當豐富。若從其研究途徑來整理歸類，則大致可以分成以下幾種類型：如組織變革和組織重整（陳世源，2001；呂世模，2000；蔡惠芬，1999）、組織結構和管理程序（張淑昭、吳志正與劉文生，2001）、民營化對員工的衝擊（吳振忠，2001；蔡怡昌，1999）、市場競爭與釋股影響（蔡堆，2002；

---

1 嚴格來說，所謂的民營化應指政府持股低於百分之五十。然事實上，中華電信並未達到此標準，因而只能說是進行到公司化的階段，尚未完全民營化。但本文為比較改制前後，中華電信所呈現之不同，故採廣義的民營化，將公司化視為推行民營化政策的一環，並為求名詞統一起見，均以民營化稱之。

魏建發，2000；彼得潘，1999）、民營化所產生的經濟效應（黃漢棟、吳政金，2000）、電信改革的國際比較（林淑馨，2002；張道弘，1999）等，其中，又以探討組織變革所帶來之影響者居多。

然而，在多樣的文獻與研究主題中卻唯獨缺乏從法制面來探究其對中華電信民營化所帶來的實際改變和影響。畢竟，中華電信即使民營，因其受到特殊法規的限制，無論在公共性的維持或企業性、效率性的提昇上都有某種程度的影響，進而反映在民營化的成果上。有鑑於此，為彌補上述研究之不足，本文乃採取文獻分析的研究方法，雖然同樣是以中華電信為研究對象，但討論的焦點則著重在觀察民營化所帶來的法律、制度上的變化，及分析其對民營化後中華電信所產生之成效和討論可能衍生之問題點。因此，在本文中，作者首先整理民營化前後中華電信在法律、制度上之改變，並分別從法制面和實務面來分析其和主管機關間關係之變化。其次，根據國（公）營事業所具有的公共性和企業性的雙重特質，從法制面分別來比較分析民營化前後中華電信所採行維持公共性的方式，以及密切影響企業性發揮之組織架構和人事任用、升遷方式是否因法規的修正而有所不同，並探討如是的改變是否會影響民營化的效果和可能衍生之問題點。最後，總結上述之討論，並嘗試對中華電信的民營化予以評價以作為本文的結語。

## 貳、中華電信民營化及其法律、制度的變化

### 一、中華電信的成立目的

民國八十五年七月一日，為促使我國電信市場能健全發展，達到效率經營之目標，由電信總局著手進行電信改制，將監督權與經營權予以分離，前者的權限仍交由電信總局，後者則另行成立新的中華電信來負責。

成立初期的中華電信總資本額共約九百六十五億元，總員工數約二萬九千人，主要業務包括固網通信、行動通信以及數據通信三大領域，並提供語音服務、專線電路、網際網路、電子商務及各項增值服務。在總公司下另根

據區域和事業特性分別設立北、中、南區電信分公司，以及行動通信、數據通信和國際電信分公司，並附設電信研究所和電信訓練所，以研究、開發電信相關科技，並辦理人才遴選、培訓業務。移轉民營後，除董事長需具有公務員的身份外，總經理、董事等則不在此限。

根據「中華電信股份有限公司條例」第二條所示，公司設置的主要目的乃是以「經營國內及國際電信事業為目的，並得投資或經營電信相關之業務，及其他經交通部核准之業務」，而第三條所指稱公司的經營方式則為「本公司本企業化經營，以公平合理之費率，提供普遍、持續與穩定之高品質服務，推行電信科技研究，促進社會發展，增益全體國民福祉。本公司之經營，得按商業慣例，支付代理或經銷佣金」。由上述內容來看，民營化後的中華電信在經營目的與方式上已和民營企業沒有太大的差別，尤其是在「本公司之經營，得按商業慣例，支付代理或經銷佣金」這項，更顯示出民營事業和國營事業之差異。

## 二、民營後所產生之改變

從法制面來看，相較於電信總局經營的獨占時代，改制後的中華電信最大的不同在於單獨制定「中華電信股份有限公司條例」。根據交通部電信總局的說明，本條例的立法除了參考經營績效卓越的中鋼民營化個案和國外成功的民營化推行經驗外，主要的考量因素有下列幾項（交通部電信總局，1996）：

- (1) 為使改制後之中華電信在組織體制、人事制度、財會構審程序及董事會職權等方面，以特別立法形式，排除某些現行不合時宜之法令，賦予較大之經營自主權。
- (2) 在人事方面，明定公司新進人員採聘僱制度，俾能靈活運用人力，並確實保障現職人員之權益。
- (3) 在營繕採購方面，明定公司之國內外採購或營繕工程等，宜由公司依採購、營繕規章之規定自行辦理，其稽查程序由審計機關辦理事後審

計，俾能迅速獲致高品質之器材、物品，掌握時效之需求，以利電信之建設。

(4)在加強董事會權責方面，明定公司業務之執行，除依法應由交通部決定之事項外，均得由董事會決議行之。

由以上所述得知，交通部希望民營化後的中華電信，不論在組織、人事、財務、採購甚或業務執行上，都較過去國營事業時代有更多的自主性，以彈性因應環境的變化。因此以特別立法的方式，給予中華電信較大的經營權和自主空間。

事實上，若比較改制前後中華電信所產生的改變，則大約可以歸納如下：

第一、經營自主權的賦予。民營化前的電信事業因屬於國營事業，在不得與民爭利的前提下，所經營的業務內容無法由業者自行決定，需報請交通部核定。資費的計算及變更也無法適時反映成本，需由電信總局擬定，報請交通部轉行政院，送請立法院審定之。相形之下，移轉民營的中華電信，其董事會有權決定公司的年度經營方針，國內外分支機構的設立、變更或撤銷也都由董事會自行決定。唯有關第一類電信事業之暫停或終止、重要財產處分，甚或投資合併事業，仍需要經交通部核准。

第二、人事權的自主。過去國營事業時代，重要管理階層的任命需經由交通部報請行政院，送請立法院審定，而其他從業人員則是根據「交通事業人員任用條例」，比照公務人員的資格。移轉民營後，除董事長、監察人及代表公股之董事需具有公務員身分外，總經理以下的從業人員皆可以依公司的人事規章自行聘任。

第三、財務自主權的擴大。民營前的電信事業為國營事業，基本上屬於行政部門的一環，為確保預算能確實使用，採行事前審計制度。民營後，授權董事會決定公司的材料管理規章，有關公司財物之購置及定製則採行事後審計制度。

為釐清我國電信事業在移轉民營前後其規範之差異，茲根據修正前後之「電信法」及「中華電信股份有限公司條例」的內容，整理如表 1 所示。

表 1 移轉民營前後中華電信之制度上的差異

項 目	民營前（國有國營）	民營後（國有民營）
設立目的	電信事業之管理  （電信法第 1 條）	1 為健全電信發展，增進公共福利 2 保障通信安全及維護使用者權益 （修訂電信法第 1 條） 3 以經營國內及國際電信事業為目的 （中華電信股份有限公司條例第 2 條）
責 任	同上	1~2 項同上（修訂電信法第 1 條） 3 電信事業應採適當並必要之措施，以保障其處理通信之秘密（修訂電信法第 6 條） 4 第一類電信事業應提供普及服務（修訂電信法第 20 條第 1 項和第 2 項） 5 以公平合理之費率，提供普遍、持續及穩定之高品質服務 6 促進資訊社會的發展，增進全體國民福祉（中華電信股份有限公司條例第 3 條）
主管機關	交通部（電信法第 3 條）	交通部（修訂電信法第 3、30 條）
主管機關的主要工作	1 擬定電信資費（電信法第 11 條） 2 准發專用電信執照（電信法第 28 條） 3 無線電業務之管理	1 核定中華電信之公司章程，董事會組織規程 2 核定中華電信資本額之調整及股票發行 3 核定第一類電信事業之主要資費 4 核定第一類電信事業之營業規章（中華電信股份有限公司條例第 6 條）
	與電信有關之事業	1 電信事業分為第一類電信事業及第二類電信事業

事業經營		2 第一類電信事業指設置電信機線設備，提供電信服務之事業。第二類電信事業指第一類電信事業以外之電信事業（修訂電信法第 11 條）
事業開放	—	1 第一類電信事業應經交通部特許併發給執照，使得營業（修訂電信法第 12 條第 1 項） 2 第二類電信事業，應向電信總局申請許可（修訂電信法第 17 條第 1 項）
外資比例的限制	外國人不得在我國境內經營電信事業（電信法第 5 條）	1 增訂外國人投資第一類電信事業之比例所持有股份總數不得超過五分之一（修訂電信法第 12 條第 3 項） 2 外國人經營第二類電信事業則無限制（修訂電信法第 17 條）
董事、監察人之設置	—	1 設董事 11 人至 15 人 2 置監察人 3 人至 5 人 3 董事應有五分之一為專家代表 （中華電信股份有限公司條例第 5 條）
董事會的權責	—	1 公司組織規程 2 年度經營方針 3 國內外分支機構之設立、變更或撤銷 4 副總經理之任免 5 公司人事規章 6 材料管理規章 （中華電信股份有限公司條例第 7 條）
首長的任用資格	局長，公務人員	董事長，公務人員
董事的限制	—	第一類電信事業之董事長及半數以上董事、監察人應具有中華民國的國籍（修訂電信法第 12 條第 3 項）

股票之發行	—	報請交通部核定(中華電信股份有限公司條例第 6 條)
暫停或終止事業	—	第一類電信事業需經交通部核准(修訂電信法第 15 條第 1 項)
重要財產處分	—	第一類電信事業需經交通部核准(修訂電信法第 15 條第 2 項)
投資或合併事業	—	第一類電信事業需經交通部核准(修訂電信法第 15 條第 3 項)
資費之計算及變更	由電信總局擬定，報請交通部合轉行政院，送請立法院審定之，變更時亦同(電信法第 11 條)	1 第一類電信事業之資費採價格調整上限制(修訂電信法第 26 條第 1 項) 2 第一類電信事業之主要資費需報請交通部核定(中華電信股份有限公司條例第 6 條) 3 第二類電信事業之資費，由第二類電信事業訂定之(修訂電信法第 26 條第 5 項)
員工任用資格	公務人員(交通事業人員任用條例)	副總經理以下之從業人員，不適用公務人員相關規定(中華電信股份有限公司條例第 11 條第 2 項)
勞資關係	受公務人員法限制，禁止勞動三權	適用勞基法
薪 資	依照交通事業人員任用條例敘薪	新進員工依照公司規章辦理(中華電信股份有限公司條例第 11 條)
財物購置	事前審計制度	事後審計制度(中華電信股份有限公司條例第 9 條)

注：1. 修正後之「電信法」乃是以民國九十一年七月一日所公佈增訂之版本。

2. 修正後之「中華電信股份有限公司條例」乃是指民國八十九年十一月二十九日所修正者。

資料來源：作者自行整理。



### 三、和主管機關間關係之變化

中華電信移轉民營前後除了上述法制的變更外，和其主管機關交通部電信總局的關係也產生相當的變化。改制前的電信事業，基本上是由交通部電信總局負責經營，除扮演電信事業經營者的角色外，也兼具電信行政監督的功能。又因本身屬於國營事業，不論是事業的經營內容、人事任命、組織變革、預算或資費的計算與變更等，在在都需報請交通部核轉行政院，送請立法院審定之。然而，隨著「電信三法」（電信法、交通部電信總局組織條例、中華電信股份有限公司條例）的制定，改變了上述的關係。

根據民國八十五年二月五日修正公佈之「交通部電信總局組織條例」第二條所規定，電信總局所執掌之事項包括：電信政策之擬定及督導、國際電信行政及合作之督導、電信事業營運之監督及第二類電信事業證照之核發、第一類電信事業資費計算公式之擬定及審核等等。因之，改制後的電信總局顯然已脫離過去事業經營的角色，單純負責我國電信事業的監督管理工作。

隨著角色和工作內容的釐清，新成立的中華電信和電信總局的關係，除了和其他民間電信業者相同，在第一類電信事業的經營（電信法 12 條）、暫停或終止事業、重要財產的處分、投資或合併事業（電信法 15 條）等需受電信法的規範，報請交通部核定外，由於目前仍處於國有民營的狀態，關於公司和董事會組織章程、資本額之調整及股票發行、第一類電信事業之主要資費和營業規章等事項也需報請交通部核定（中華電信股份有限公司條例第 6 條）。另外，公司之公股股東，也得由交通部指派自然人為代表（中華電信股份有限公司條例第 5 條）。換言之，移轉民營的中華電信雖較國營時代在經營方面有較多的自主權，但因其仍屬國有民營的體制，需受到特殊法令（中華電信股份有限公司條例）的規範，基本上尚未完全民營，因此無法如民間電信業者般享有更充分的自主權。又因電信事業原本即屬於公共性較強的事業，與國民的日常生活和經濟活動有密切關係，即使對於民營業者，政府仍無法任其自由加入、退出市場，或停止電信服務，必須予以某種程度的管制。因而，即使改制後，中華電信在經營方面和所屬主管機構間仍維持相當密切

的關係。

另一方面，從勞資關係來看，電信總局時代，其員工的任用是根據「交通事業人員任用條例」，為公務人員身分，除需經考試合格外，幾乎所有從業人員之任用都需送銓敘部核定或向交通部報告、備案。然移轉民營後，除了總經理及公股以外之董事得不具公務員身分外，副總經理以下的從業人員，基本上已不適用公務人員相關法令<sup>2</sup>，屬於一般民間從業人員，適用勞基法的規定。

綜上所述得知，民營化後，電信總局已轉變成中華電信和其他民營電信業者的主管機關，但若比較民營化前後中華電信和所屬主管機關間的關係則可以發現，中華電信所受的規範與管制，雖較民營化前，在經營、人事和財務方面獲得較大的自主權，得以彈性經營，但相較於一般民營企業，因其在股票發行、資費調整和人事規章的擬定都需經主管機關核定的情況下，則無論在經營、人事和財務上，仍有相當程度的努力空間（參考表 2）。

---

2 根據「中華電信股份有限公司條例」第十二條第一項規定：「本條例施行前之交通部電信總局及其所屬機構現職人員轉調本公司者，其已具交通事業人員任用條例所定資位人員，仍適用交通事業人員任用條例，其薪給、福利、考懲、退休、資遣及撫恤等事項，依交通部所屬交通（電信）事業人員有關規定…」。但同條例第十一條第一項和第二項對人事制度有如下的規定：「本公司董事長、監察人及代表公股之董事，具公務員身分；總經理及其餘董事，得不具公務員身分。本公司副總經理以下之從業人員，除第十二條及第十三條規定外，依本公司人事規章辦理，不適用公務員有關法令之規定」。

表 2 中華電信民營化前後政府管制的變化

事 項	電信總局（民營化前）	中華電信（民營化後）
事業範圍	限定列舉（與電信事業有關者）	原則自由（新事業經交通部核定）
事業投資	經立法院同意	原則自由，但第一類電信事業需經交通部核准
預算審查	經審計部、立法院審定	經審計部、立法院審定
股票、公債發行	—	交通部核定
高層人事	局長：交通部指派，行政院長任命	董事長：交通部指派，股東大會通過 董事：股東大會決定
薪資	依交通事業人員任用條例敘薪	原有人員依交通事業人員任用條例敘薪 新進從業人員則適用「從業人員管理要點」
資費調整、變更	電信總局擬定，立法院審定	第一類電信事業之資費採價格上限制 第二類電信事業之資費由業者自行訂定
勞資關係	公務員（適用交通事業人員任用條例）	新進從業人員不具公務員身分，適用勞基法

資料來源：作者自行整理。

以下，則進一步討論隨著民營化政策的實施和法規的修正、制定，對於原本具有公共性和企業性雙重特質的電信事業會帶來何種影響？甚或產生問題點？首先，在第參節的部分，論述民營化前後電信事業的公共性，探究維持中華電信公共性的做法及其支援措施，並討論其所帶來之效果和問題；其

次，在第四節的部分，則分別從組織結構和人事任用來比較民營化前後的相異之處及其所產生之成效和問題點。

## 參、成效與課題（ ）：維持公共性的做法

民營化前的電信事業由電信總局所經營，雖為事業單位，實為行政機構的一環，受「電信法」所規範。而民營化後的中華電信因改制為公司型態，除了受到原有「電信法」的規範外，還需受到特別法（中華電信股份有限公司條例）的約束。在不同的經營型態和法規的限制下，是否會影響中華電信對於公共性的定義與認知，並進而反映在維持公共性的做法上？在本小節中，即以上述主要法律規範為主，再輔以「電信普及服務管理辦法」等相關辦法，針對此議題做一較完整的分析與討論。

### 一、中華電信的公共性

根據「中華電信股份有限公司條例」第二條所述，其設置是以經營國內及國際電信事業為目的。若僅從此項敘述來看，中華電信的設立目的和其他第一類電信事業可說是相同的，單純以經營國內和國際電信事業為目的，並未被賦予任何公共性的義務。但是從同條例第三條「…以公平合理之費率，提供普遍、持續及穩定之高品質服務，推行電信科技研究，促進資訊社會發展，增益全體國民福祉」來分析，其以「公平合理之費率」，提供「普遍、持續及穩定」之高品質服務，以增進「全體國民福祉」，應該可以視為是中華電信和其他民營電信業者最大的不同之處<sup>3</sup>，同時也代表著中華電信所負有之公共性的內容。

另一方面，由於中華電信本身即為電信事業，需受「電信法」所規範。依照新修訂的「電信法」第十一條第一項指出：「電信事業分為第一類電信

---

3 目前國內的民營電信業者，如台灣大哥大、遠傳電信、和信電信等，其營業章程中並未有任何關於普及服務的用語或概念。

事業和第二類電信事業」；又，第二十條第一項和第二項規定：「為保障國民基本通信權益，交通部得依不同地區及不同服務項目指定第一類電信事業提供電信普及服務。前項所稱電信普及服務，指全體國民，得按合理價格公平享有一定品質之必要電信服務」。換言之，如欲討論中華電信的公共性，可從第一類電信事業所提供之普及服務的內涵著手。又因電信事業與國民生計和經濟生活息息相關，具有高度公共服務的特性，能否完善、公平地提供民眾充分利用，影響人民權益甚鉅，因此，同法第二十一條規定：「電信事業應公平提供服務，不得為差別處理」。由上述得知，「全體國民，得按合理價格公平享有一定品質之必要電信服務，而不得受到任何差別待遇」則可以解釋為中華電信所必須負責提供之電信普及服務，亦即一般所指稱之公共性的內涵。

此外，「電信普及服務管理辦法」也對普及服務提供者做了明確的說明。該法第二條規定：「所謂普及服務提供者，是指提供各項普及服務之第一類電信事業」，同時禁止在核定的資費外向用戶另行收費，「普及服務提供者於其提供普及服務之地區，無正當理由不得拒絕用戶要求服務之申請；除經核定之資費外，不得向用戶收取額外費用」（電信普及服務管理辦法第十條）。

藉由以上的整理、討論得知，移轉民營後，所謂中華電信的公共性應該已限定為第一類電信事業所提供之服務，其以增進全體國民福祉為目的，並以公平、合理之價格，提供普遍、持續、穩定之一定品質的服務。

## 二、維持中華電信公共性的做法

多數反對民營化的論者認為，國（公）事業在民營化前後最大的不同點在於公共性的維持與否<sup>4</sup>。國（公）營事業時代，由於經營者為政府，在政策配合或缺乏競爭的情況下，組織本身不需擔心盈虧，因此，即使產生虧損也依然提供之服務並非少見。但民營化後，在市場競爭和自負盈虧的壓力下，

---

4 關於此點，日本多位學者如平井都士夫、山口孝、原田勝正、鎌倉孝夫等都曾以國鐵為例，提出反論，認為一旦國鐵民營化後，國民的權益會受到侵害，因而，堅持維持鐵路國營。

公司很難不考量經營成本或提供不符成本效益的服務。因而，中華電信如何在競爭的電信市場下，以公平、合理之價格，維持普遍、持續、穩定之一定品質的電信服務，則是個頗值得探究的問題。

一般而言，在論及普及服務確保與否時，其最主要關鍵在於事業的財源。由於所提供之普及服務多為不符成本效益者，經常會影響事業的整體經營。因此，為確保普及服務，同時避免業者因提供普及服務而使營運受到影響，在新修訂的「電信法」第二十條第二項和第三項中提到：「為達普及服務目的，應成立電信事業普及服務基金」；又，「電信普及服務所生虧損及必要之管理費用，由交通部公告指定之電信事業依規定分攤並繳交至電信事業普及服務基金」。而「電信普及服務管理辦法」第四條第三項中則對於普及服務的分攤也做了如下的規定：「普及服務分攤者，包括第一類電信事業及交通部公告指定之第二類電信事業」。因此，中華電信並非獨自承擔維持普及服務的費用，而是以相關電信業者所繳納之普及服務基金來作為確保電信普及服務的費用。相較於由業者自行負擔普及服務費用所可能衍生出的沉重財務負擔，以及普及服務供給的不穩定，此種做法除了能解決上述的財務問題外，相信更能確保普及服務供給的穩定。

另外，針對普及服務基金的管理，交通部電信總局特地為此設置普及服務基金管理委員會（以下簡稱管理委員會），置委員七至十一人，由機關代表、學者及專家擔任之，以確保此管理委員會能正常運作。唯因「普及服務管理辦法」和「普及服務基金管理委員會設置要點」於民國九十年七月才公佈，目前正在實施中。是否能發揮其預期的效果，則有待後續的觀察。

### 三、維持電信公共性的支援措施

如上所述，由於我國對於電信公共性的維持，在電信改制及開放電信市場後，並非採取放任政策或交由單一特定業者來負責，而是採行成立普及服務基金，由第一類電信業者和交通部公告指定之第二類電信業者共同繳交基金來維持。因此，電信公共性的維持機制，基本上應可以獲得建構，並不會

因中華電信移轉民營而受到影響。

然而，為避免電信市場開放後所產生的「吸脂」情形，並強制業者繳納普及服務基金，電信法第六十一條第一項規定，不提繳電信事業普及服務基金者，處其應分攤金額三倍至五倍之罰鍰，並通知限期繳納，屆期仍未繳納者，得廢止其特許或許可。而同法第六十二條之一也規定，第一類電信事業若未依交通部之指定提供普及服務者，處新台幣三十萬元以上五百萬元以下罰鍰，並通知限期改善，屆期仍未改善者，得連續罰鍰至改善為止，或停止其營業之一部或全部，或廢止其特許。因而，藉由此項強制性的規定，應可以規範相關業者提供普及服務，有助於電信公共性的維持。同時，因民營化後，有關保障電信事業公共性的成本是藉由法規強制相關電信業者共同分擔，並未將此責任的成本轉嫁給中央或地方政府，因此，作者認為仍可將此做法視為是「公共性內部化」的一種表現。

表 3 民營化前後維持電信公共性做法之比較

	民 營 化 前	民 營 化 後
供給主體	電信總局	第一類電信業者和交通部公告之第二類電信業者
責任負擔	單一業者	複數業者
財 源	電信總局自行吸收	普及服務基金
罰 鍰	無	三十萬元以上五百萬元以下
關係法令	電信法	電信法 電信普及服務管理辦法
公共性確保方式	公共性內部化	公共性內部化

資料來源：作者自行整理。

## 四、評析

綜上所述得知，我國在推行電信事業民營化時用以保障公共性的方式大約可以整理為下列兩個面向：首先，法規的運用。由於我國運用法律條文課以所有第一類電信業者提供普及服務的義務，採公共性內部化的做法，並對不願提供普及服務或繳納普及服務基金者處以罰鍰，試圖建立普及服務供給的健全機制。因此，即使日後中華電信完成釋股，達到真正民營化的目標，似乎也無需擔心其會在經營成本的考量下，停止普及服務的供給，而影響部分民眾的基本權益。其次，保障公共性責任的移轉。隨著中華電信的民營化和相關法規的修正顯示，隨著民營化的實施，我國已將電信事業普及服務的供給責任由過去由政府專責，擴大為一由相關業者共同負責的機制。

然而，政府即使已經建立一套普及服務供給機制，用以保障電信事業的公共性，並規定民國九十一年為第一個普及服務施行年，但因目前民營業者多專注於行動電話或其他增值服務的提供，對於恐會造成虧損的普及服務大都缺乏興趣，且現行法規只能規範未繳交普及服務基金者或未依規定提供普及服務者，但對於業者所提供之普及服務的品質卻未有較具體規定或完善的評估方式，容易發生業者雖提供普及服務，卻因未有一套機制得以檢視其品質的好壞，而影響普及服務的供給成效。因此，如欲使我國電信事業的公共性得以真正受到保障，除了成立普及服務基金，規定普及服務基金的分攤者及設立管理委員會外，如何落實普及服務供給的內容，確保普及服務的品質，乃是今後值的討論的課題。

## 肆、成效與課題（ ）：組織改革

國（公）營事業的組織架構基本上和一般行政機關大同小異，部門單位名稱也多比擬行政機關，雖然相較於其他公部門，國（公）營事業有更多的經營自由，但受到相關法規及政客、官僚的介入，其自由程度仍不及一般民間企業（Owen E. Hughes 著，林鍾沂、林文彬譯，1999）。由於國（公）營



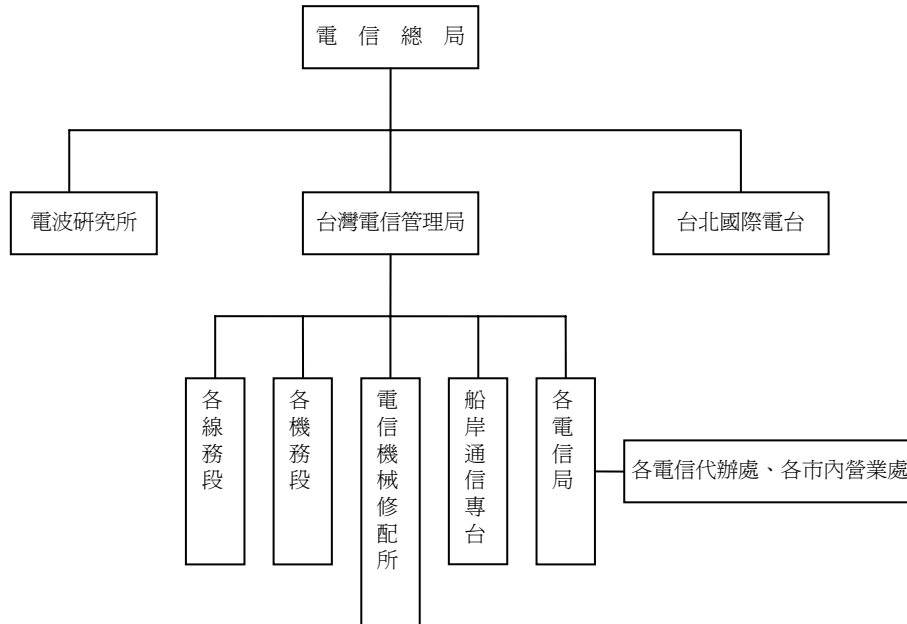
事業的組織其權力多集中於中央，各部門單位的權責也不十分明確，缺乏分權、授權的觀念。相形之下，民營企業為講求分權與效率，強調組織專業的功能，組織架構多力求精簡、扁平化。以下，則分別探討民營化前後中華電信的組織變革所帶來之意義，及其所衍生之課題。

## 一、電信總局時代的組織架構變遷

如以組織各部門的分工程度來觀察電信總局時代的組織架構，則大致可以將其分成三個階段：第一階段是指民國三十九年政府遷台以後到民國五十九年。這個時期電信總局的組織架構是依照「交通部電信總局台灣電信管理局暫行組織規程」（以下簡稱「暫行組織規程」）所設立的，轄有台灣電信管理局、台北國際電台及電波研究所三個直屬機構<sup>5</sup>，並在台灣電信管理局之下則又另設各電信局、船岸通信專台、電信機械修配所、各機務段和各線務段（參考圖一）（交通部，1991）。而台灣電信管理局本身則設置二處（工務、業務）、九室（供應、會計、人事、檢核、公共關係、秘書、工程師、考工、安全）和二科（總務、監理）。若從各年的「暫行組織規程」來分析可以發現，這個階段的組織架構呈現不穩定性，部門的調整幅度較大，如民國五十六年原本設有的「四處、三科、六室」，到了民國五十七年十一月則僅有「七處、十室」，而「科」則遭到廢除。

---

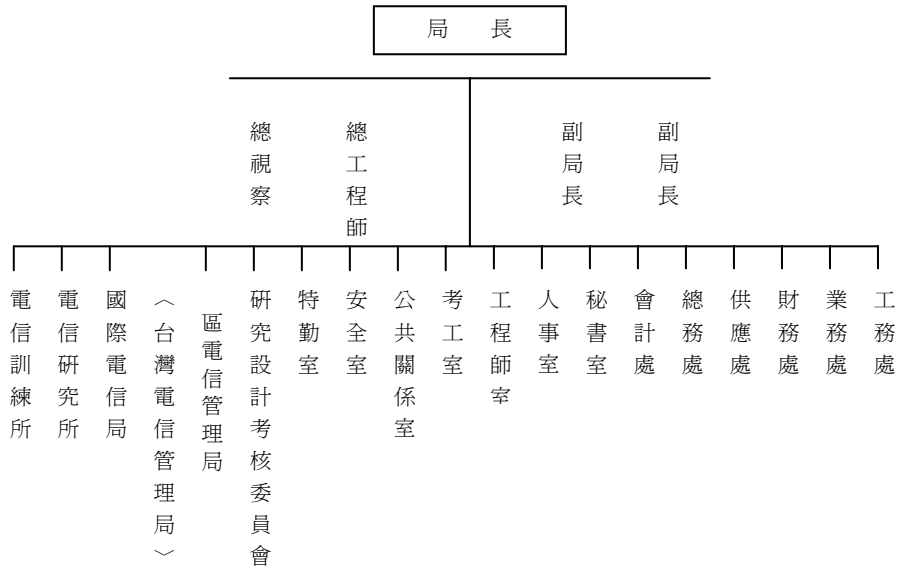
5 三機構所執掌的事務分別如下：台灣電信管理局管理台灣區電信事務，台北國際電台主辦國際電信事務，電波研究所研究有關電波傳輸及頻率使用等項目，以配合電信事業發展並與國際間聯繫合作研究。



圖一 電信總局架構圖（民 39 年遷台）

資料來源：交通部，《中華民國交通史（下）》，華欣文化事業出版社，民 80，1077 頁。

第二階段是民國五十九年至民國七十年五月。此一階段的組織結構層級簡單，共有三層；最上層為局長，其下有兩位副總局長和總工程師、總視察，掌管總務、會計等六處和秘書、人事、公共關係等七室，研究設計考核委員會、各區電信管理局、國際電信局，以及電信研究所和電信訓練所（電信總局，1971）。從圖二來看，此階段電信總局的組織編制和一般的行政機關大致相同，除傳統的人事、會計等部門外，還設有公共關係室和考工室，顯示此時電信總局的組織運作和經營電信事業的方式基本上和行政機關相似，較重視程序。



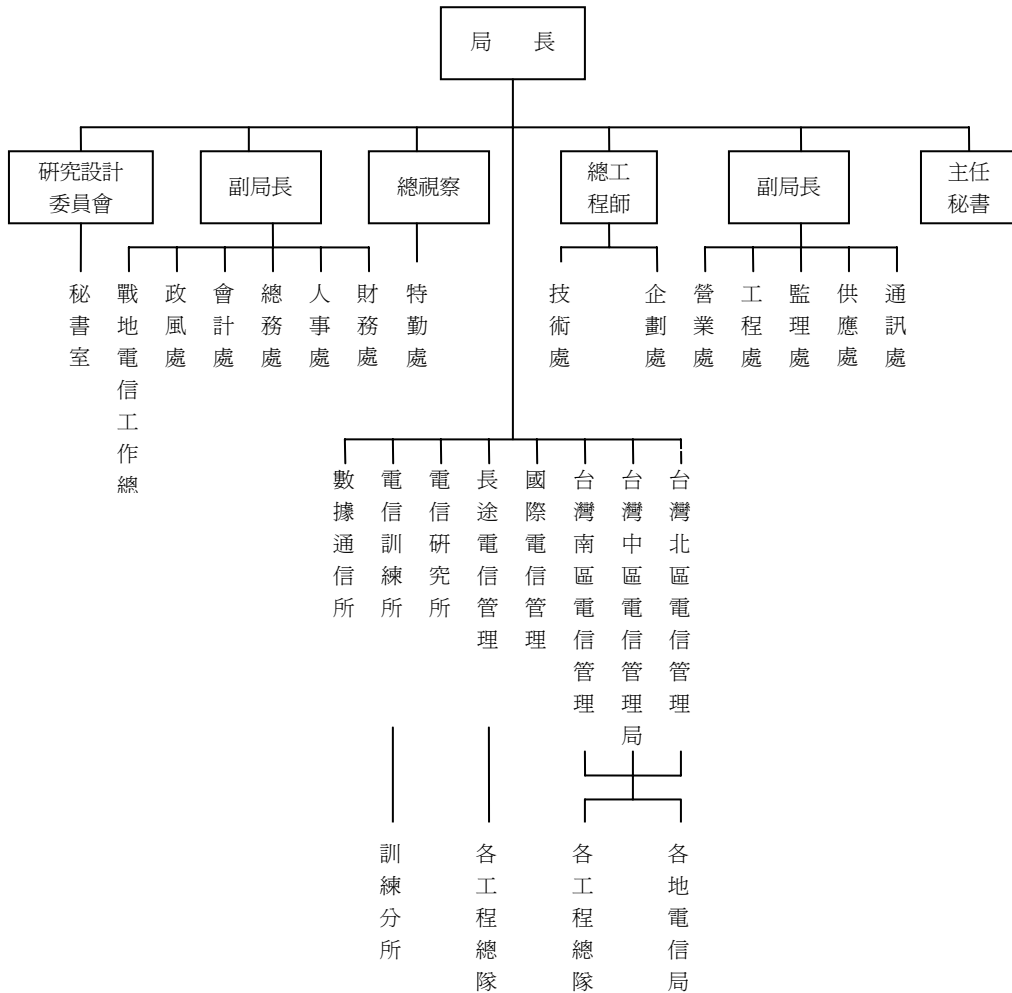
圖二 電信總局組織架構圖（民 59 年至民 70 年 5 月前）

資料來源：電信總局，《中國電信紀要》，台灣電信管理局，民 60，249 頁。

第三階段是自民國七十年五月到民國八十五年六月底為止。此階段的組織架構雖較之前繁複，但較具功能性，以應付日益繁雜的業務。如圖三所示，組織整體共可分為四個層級；最上層仍為局長，其下設有兩位副局長、總工程師、總視察和主任秘書，分別掌管工程、技術、通信、財務、總務、人事等十一處和特勤室、戰地電信工作總隊。值得注意的是，此階段各主管機關的執掌清楚，分工明確，各處室依其功能和屬性分別由主管機關管理；如兩位副局長，此時期已分別執掌與營運業務和行政業務相關的各處。又如總工程師則負責管理企劃處和技術處。

而和前期較大的差別在於，此時期已針對各主要地區業務需求的差異，將各區電信管理局分設北、中、南區電信管理局，並將國際電信局依其功能分別設立國際、長途電信管理局。除保留電信研究所和訓練所外，另增設數據通信所。顯示改制前的電信總局已從傳統著重安定的行政組織轉變為強調

專業分工的功能性組織結構。



圖三 電信總局組織架構圖（民 70 年 5 月奉准調整至民 85 年 6 月底）

資料來源：呂德明，《我國電信事業民營化員工權益保障問題之研究》，  
國立政治大學勞工研究所碩士論文，民 87，22 頁。

整體而言，觀察電信總局的組織架構變遷，可以發現如下的特徵：（1）組織編制逐漸擴大。隨著組織發展的日漸成熟，部門層級逐漸增多，電信總局的組織編制由初期的簡單而漸至複雜。（2）隸屬、權責關係的漸至明確。

部門間的關係從隸屬、權責不明到清楚劃分；此意味著隨著環境的改變，消費者需求的多元化，為求迅速因應，組織內各部門的分工日益精密，且增強專門性部門的功能，廢除定位不明的部門。同時，從屬部門間的隸屬關係也日趨明確，以釐清彼此的權責。(3)分權式組織架構的形成。由第二階段北、中、南區電信管理局的獨立得知，組織結構的發展已從過去的「集權」，漸至為「分權」。(4)功能性部門的強化。國際、長途電信管理局及數據通信研究所的設立，意味組織的發展逐漸強調專業化的功能，以因應多元的需求。

## 二、中華電信的組織架構

移轉民營的中華電信，其組織架構和改制前有明顯的差異；其中最為顯著者，乃是將電信總局時代負責管理各地方業務或專門業務的「管理局」改為「分公司」。此名稱的改變除了意味中華電信欲擺脫過去電信總局經營時代，行政機關予人「官僚」的刻板印象外，也代表著改制後的中華電信開始重視各區域的電信業務，強調專業分工及責任制。

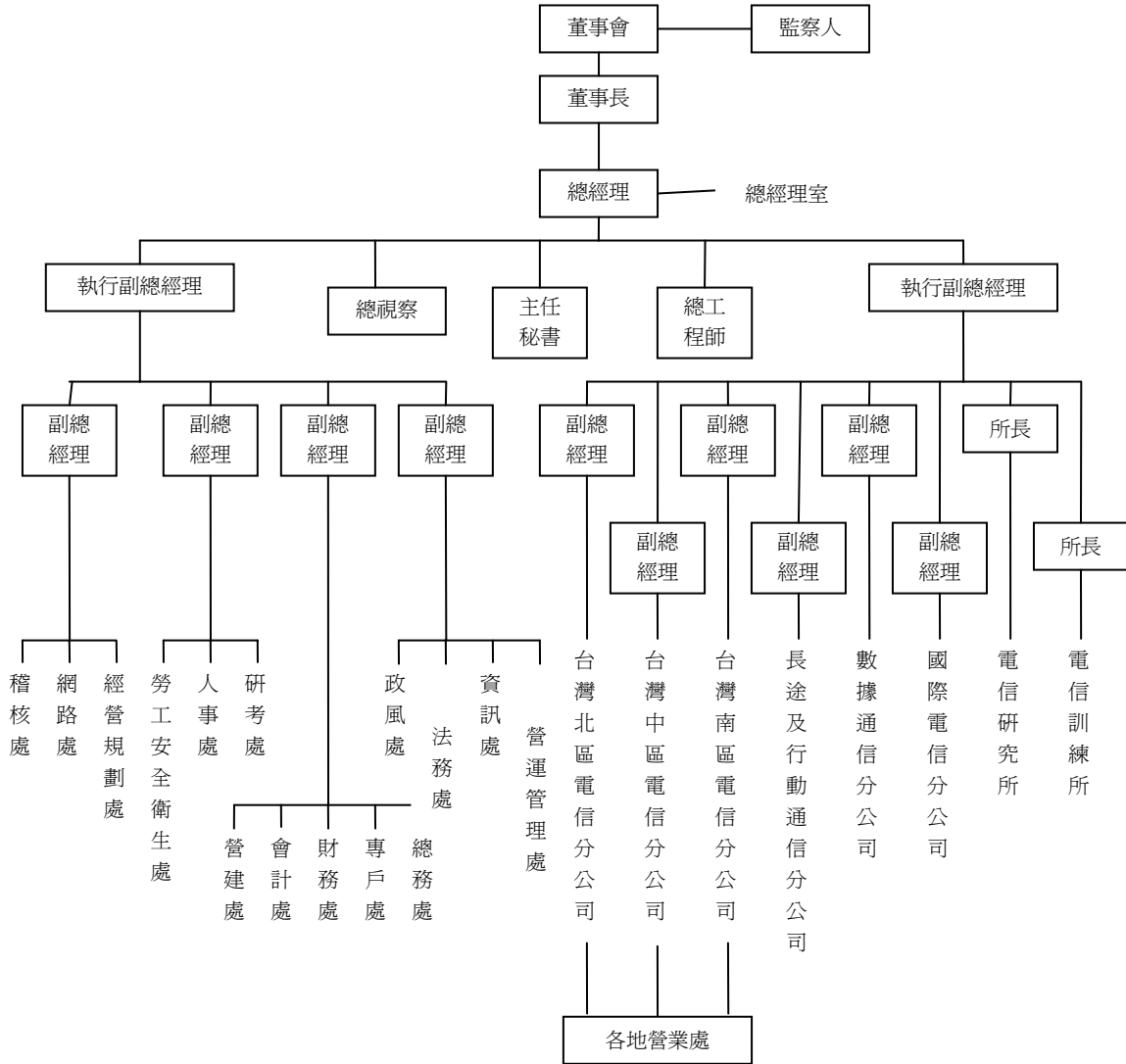
如圖四所示，移轉民營的中華電信，為一「股份有限公司」，故有董事會以及與其平行的監察人組織。董事會之下，有董事長和總經理各一人，並設有兩位執行副總經理隸屬於總經理。而執行副總經理之下，則設多位副總經理，分別管理各部門行政業務<sup>6</sup>及各機構、分公司業務<sup>7</sup>（中華電信網站，<http://www.cht.com.tw>；2003/1/22）。基本上，若純粹就組織架構來看，改制後的中華電信似乎較改制前複雜，層級也變得較多。但因中華電信目前已改制為公司，自然需設有董事會、董事長和總經理，甚或監察人的組織，而非國營時代由中央指派局長一人，直接向中央政府負責。同時，由執行副總經理和多位副總經理的設置可以觀察出，中華電信組織間的授權、分權概念較

6 中華電信的主要部門包括經營規劃處、網路處、行銷處、企業客戶處、資訊處、衛星事業處、核稽處、營建處、勞工安全衛生處、法務處、財務處、人力資源處、會計處、政風處和總務處。

7 各機構包括北、中、南區電信分公司、行動通信分公司、國際電信分公司、數據通信分公司，以及電信研究所和電信訓練所。

電信總局時代明確，同時也強調專業分工。

此外，若依照中華電信的組織變革程度予以細分，可將其分為兩個階段：第一階段為民國八十五年七月至九十一年四月。如圖四所示，除了會計、總務、財務、人事、研考，以及政風六處和改制前的電信總局相同外，中間組織還從改制前的十二處一室，增加到目前的十五處，其中包括新增設了經營規劃、網路、資訊、專戶、研考、核稽、營建、勞工安全衛生、法務等十一處。從上述經營規劃、網路、資訊等新部門的設置得知，相較於電信總局時代，中華電信的經營較強調積極管理和市場需求的因應。另外，值得注意的是，改制後的組織架構中，廢除了「特勤處」和「戰地電信工作總隊」，顯示中華電信在民營之後已逐漸改變過去國營事業時代所必須擔負政策配合的責任。



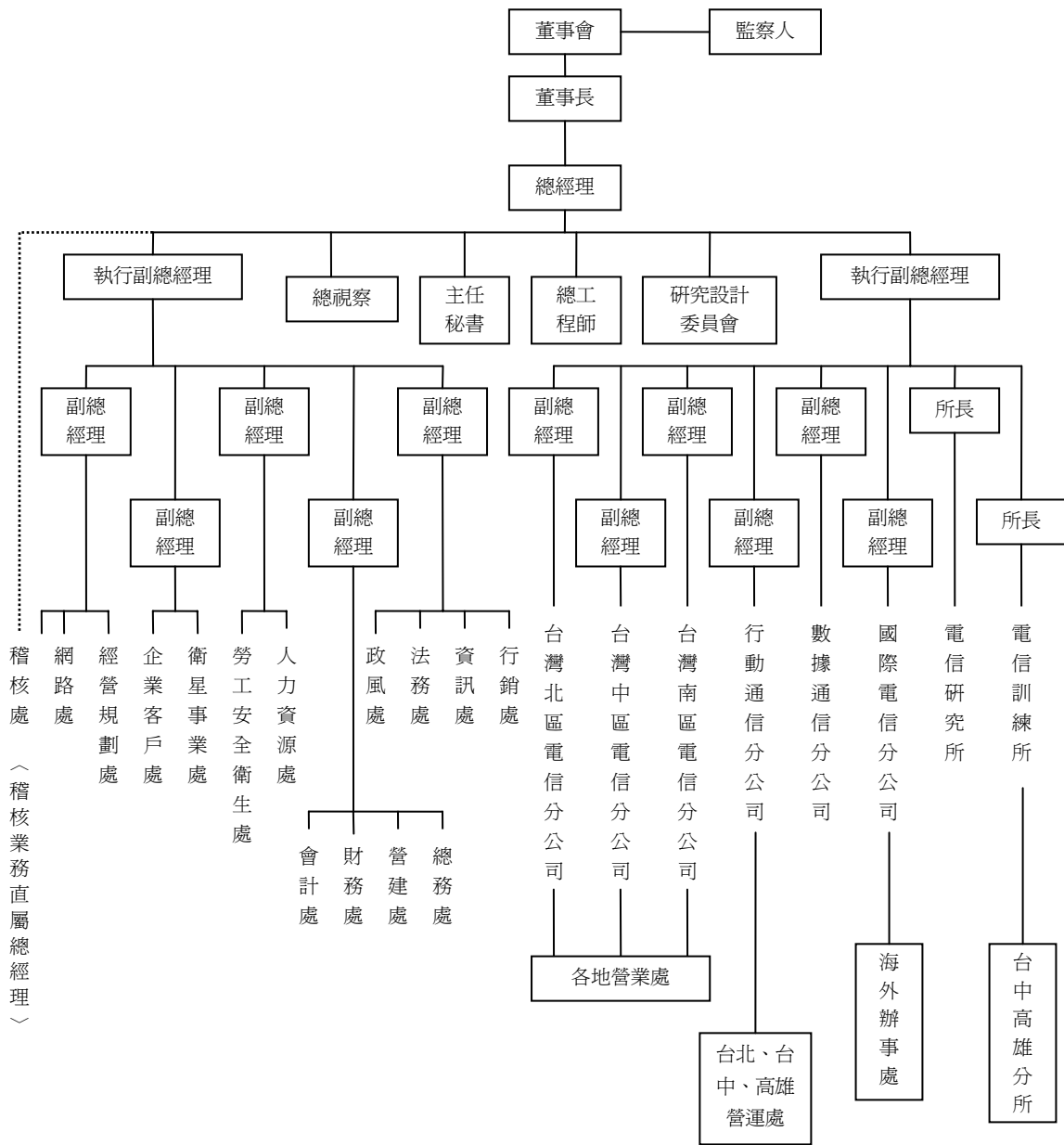
圖四 中華電信股份有限公司組織架構圖（民 85 年 7 月至民 91 年 5 月）

資料來源：葉義輝，《資訊社會電信事業自由化、電信公司民營化之研究》，  
國立政治大學社會學研究所碩士論文，民 86，82 頁。

第二階段為民國九十一年五月至現在。雖然中華電信的整體組織架構並未  
有太大的變動，但為因應變遷迅速的環境，在總經理之下新設了研究設計

委員會，並且在電信訓練所、國際電信分公司和行動通信分公司之下分別設置台中高雄分所、海外辦事處及台北、台中、高雄營業處，以確實掌握各分區或海外的需要。中間組織雖依然維持十五處，卻廢除營運管理、研考、人事、專戶等四處，新增設行銷、企業客戶、人力資源和衛星事業等處，並將稽核業務直接交由總經理管轄（參考圖五）。此一改變除了可以視為是移轉民營的中華電信欲改變傳統行政或事業機構的組織型態外，甚或可以解釋為中華電信將民營企業的重視顧客、強調市場導向及彈性的企業精神落實於新組織結構的一種表現。





圖五 中華電信股份有限公司組織架構圖 (民 91 年 5 月 1 日後)

資料來源：中華電信網站，<http://www.cht.com.tw>，檢閱日期：2003/2/21

### 三、評析

目前中華電信雖已改制，卻尚未完全移轉民營，仍屬於國有階段。由上述中華電信組織結構的演變過程整理中發現，多數具有公部門行政組織的單位名稱已隨著民營而消失，取而代之者，乃為企業色彩濃厚的稱謂。但從組織圖來看，有部分組織仍脫離不了傳統行政機關的影子，如政風處。其原本是公部門中用以考核公務人員道德或調查公務人員貪污、不法事情的單位。在民營六年的中華電信中仍保有此單位而不予以廢除，或許和目前中華電信仍有 80% 以上的員工具有公務人員身份有密切關係。

另外，民國八十五年七月一日中華電信成立以來，至今（民國九十二年）已整整歷經六年半的時間。在這段時間裏，中華電信內部的組織架構調整並不大，這點和一般民營化公司或民間企業有很大的不同。以同為電信事業的日本 NTT 為例，其在一九八五年移轉民營成為特殊公司之後，為強化組織的競爭能力，幾乎每年進行組織改革，設置新的部門以強化其專業分工，並廢除不合時宜或閒置部門（井上照幸，1990；隈本純，1997）。而另一國鐵民營化個案亦是如此；民營化後的 JR 東日本鐵道公司或西日本鐵道公司，也幾乎同樣地每年從事組織的改正，以期達成經營目標（近藤禎夫、安藤陽，1990；前田成東，1997；木谷晉市，1997）。由此可知，中華電信雖在形式上移轉民營，但對於民營化的認知仍舊不足，在組織更新和調整速度上仍稍嫌過慢。

理論上，民營企業因法規鬆綁的緣故，自主性強，其經營不需受到行政機關的干預，因而可以隨環境和市場需要迅速、彈性地予以調整。但從中華電信的個案來看，之所以無法達成如此的結果，主要應和傳統電信事業的經營型態有密切關係。過去電信總局經營時代，雖為事業單位，但仍隸屬於行政機構管轄，講求穩定，不鼓勵組織經常變革。此種經營模式或許影響到中華電信，雖其經營型態已改為民營，但在仍為國有的情況下，缺乏彈性調整組織結構的認知，影響組織變革的進行。因此，今後中華電信如欲和民營企業般的有效率、彈性，應視每年的事業計劃和經營方針，適時彈性調整現行的組織架構，使其更精簡、效率和扁平化，以因應環境的變化和市場的需求。

## 伍、成效與課題（ ）：人事任用、升遷

一般而言，國（公）營事業民營化前後另一個差異則在於人事任用、升遷的不同。由於國（公）營事業需受到公務人員相關法令的規範，不論在人事的任用或是升遷制度方面，都不得任意更動、調整。反之，民營企業因講求效率，鼓勵個人的績效，因而其任用亦或是升遷制度的調整，雖依照公司本身的人事規定，但相較於公部門，則顯得柔軟、彈性。以下，就分別從人事任用和升遷制度來討論中華電信民營化所帶來之改變和可能衍生的課題。

### 一、電信總局時代的人事任用和升遷制度

電信總局經營時代，有關其員工的任用是依照「交通事業人員任用條例」（以下簡稱任用條例）。根據「任用條例」第二條規定：「本條例所稱交通事業人員指隸屬交通部之事業機構從業人員」。而電信總局所經營之電信事業，由於隸屬於交通部，且為事業機構，故適用之，其從業人員的身分為公務人員。又，同條例第三條規定：「交通事業人員採資位職務分立制，資位受有保障同類職務可以調任」<sup>8</sup>。另外，有關交通部事業人員資位之取得有如下的規定：一、高級業務員、高級技術員以下須經考試及格；二、業務長、副業務長、技術長、副技術長須經昇資甄審合格（同條例第五條）。而對於各職階相關人員的任用程序也都有明確的規定，需報請交通部核定或備案<sup>9</sup>。

在升遷方面，由於電信總局之從業人員屬於公務人員身分，依公務人員任用法第十九條規定：「各機關辦理現職人員升任時，得設立甄審委員會，就具有任用資格之人員甄審，其辦法由考試院定之」。又，為期因應各主管

8 所謂資位職務分立制，乃是指人員因本身所具備之資格條件而取得之品位，機構可依法在同類（業務或技術）中調動人員之工作，但其資位則不因調動而受影響（張潤書，1998）。

9 「任用條例」第七條規定：「交通事業人員任用之程序如左：一、業務長、副業務長、技術長、副技術長所任職務由交通部先行令派送請銓敘部核定後任用之。二、高級業務員、高級技術員所任職務由事業總機構或該事業機構先行令派報請交通部核轉銓敘部核定後任用之，…。三、業務員、技術員所任職務由各事業總機構或該事業任用機構任用報請交通部備案。四、業務佐、技術佐以下所任職務由各事業機構任用報請直屬上級機構備案。…」。

機關之特殊需要，得在不牴觸相關規定之情況下，另訂升任甄審辦法，並送銓敘部備查。在此原則下，電信總局從業人員之升遷自然需受依「交通事業人員任用條例」授權訂定之「交通事業人員升資甄審辦法」、「交通事業人員轉任交通行政機關職務辦法」、「交通行政人員轉任交通事業機構職務辦法」等所規範。

由以上所述得知，民營化前，電信總局的所屬員工因具備公務人員身分，不論任用或升遷，都須依照公務人員任用程序及相關規定辦理，在資位的獲取上有嚴格的規定。

## 二、中華電信的人事任用和升遷制度

移轉民營的中華電信，在人事任用上有某種程度的轉變。雖然在民營化的過程中，為保障員工權益，於「中華電信股份有限公司條例」第十二條第一項規定：「本條例施行前之交通部電信總局及其所屬機構現職人員轉調本公司者，其以具交通事業人員任用條例所定資位人員，仍適用交通事業人員任用條例，其薪給、福利、考懲、退休、資遣及撫卹等事項，依交通部所屬交通（電信）專業人員有關規定；其未具交通事業人員任用條例所定資位人員，除聘用人員外，仍適用原有關法令之規定，繼續任原職至離職或退休為止」。換言之，目前中華電信的員工，有部分仍維持原來公務人員的身分<sup>10</sup>。唯中華電信成立後所進用之人員，則不再具有公務人員資格，亦不適用公務人員相關法令，改適用「中華電信股份有限公司從業人員管理要點」（以下簡稱「從業人員管理要點」）。

在「從業人員管理要點」中，將其職階分為經營職<sup>11</sup>、營運職、營運職<sup>12</sup>、

---

10 中華電信雖已移轉民營，但目前仍有 23,496 名的員工具具有公務人員的身分，占總員工數（28,993 人）的 81%。

11 此經營職務是指擔任第十七、十八職責層次職務。

12 此營運職分為營運職（一）與營運職（二），前者是指擔任第十四至第十六職責層次職務，後者是指擔任第九到第十三職責層次的職務。

專業職、專業職、專業職、專業職<sup>13</sup>共七個職階（第四條）。有關從業人員之請假、休假、福利等事項，比照交通事業（電信）人員有關規定（第八條）。從業人員應依勞工保險條例及全民健康保險法之規定，參加勞工保險及全民健康保險（第九條）。由此可知，中華電信新進用之人員其身分和一般民間企業的員工是相同的，均受勞基法規範。

另外，對於上述各職階所需人才之選任，也依照「中華電信股份有限公司新進從業人員遴選作業要點」（以下簡稱「從業人員遴選作業要點」）之規定，除成立遴選委員會外，並根據其工作的性質，分別交由總公司與分公司、所負責。可見移轉民營的中華電信，在人事任用上，已打破傳統由考試院和行政院統一選才的集權做法，改為將人事選任的權利委託給各相關單位，由其針對實際的需要，進行人才遴選之分權制做法。

在升遷方面，由於中華電信目前仍有八成以上的從業人員擁有公務人員的身分，為不影響其權益，仍適用「交通事業人員升資甄審辦法」。而公司成立後進用之人員，則適用民國八十六年所通過的「中華電信股份有限公司從業人員職階晉升處理要點」（以下簡稱「從業人員職階晉升處理要點」）。根據「從業人員職階晉升處理要點」第五條規定：「從業人員現任專業職、專業職、專業職、專業職、職階人員，任本職階職務三年以上，現敘薪級已達較高一級職階最低薪級者，得應各該職階晉升甄試」；又，「前項職階晉升甄試參照交通事業人員升資考試規則辦理」。換言之，即使改制後，中華電信從業人員的晉升制度仍受到過去公營事業經營經驗的影響。然而，不同於過去制式的規定而顯現出民營機構管理上的彈性者，乃是同「從業人員職階晉升處理要點」第七條規定：「從業人員有下列特優事蹟之一者，得專案辦理職階晉升及其薪級調整，不受本要點第四條限制：一、對公司業務上或技術上有特殊貢獻，經採行因而大量增裕營收或技術上獲致重大改進者。二、對本公司之設備及權益面臨重大災害或損失時，奮勇維護搶救，因而免於損

---

13 所謂的專業職分為四個階層：專業職（一）及依照遴選公告需求之不同學歷而區分之三類專業職（四）。如大學為專業職（四）第一類，專科為專業職（四）第二類，高中為專業職（四）第三類。

失者。三、其他特優事蹟，經董事會通過者」。又，第八條規定：「前條之職階晉升及薪級之調整，須依中華電信股份有限公司從業人員考核要點之專案考成辦理，應經本公司考成委員會就其特優事項審議，並經升資甄審委員會通過後，陳報總經理核定」。由此可知，中華電信即使尚未建立完全如民間機構般的升遷制度，但已有較多的彈性與自主，對於有特殊貢獻的員工得以專案方式予以獎勵，而不再受到過去行政機構既有層級節制及法規的束縛。

### 三、評析

由上述的分析得知，中華電信移轉民營前後，在人事任用上最大的不同點在於從業人員的身分及其任用做法和程序（參考表四）。民營化後的中華電信，雖仍受到相關法規的限制，但相較於民營化前，在人事的管理、任用上有較大的自主性。尤其是員工身分方面，因總經理以下的員工已無需公務人員身分，今後在人才的網羅上，更見彈性。另外，對於有特殊貢獻者，如公司考成委員會審議、通過，經總經理核定，可以晉升職階或調整薪級。而此種彈性、自主的做法則可以視為是中華電信民營化的成效之一。

表 4 民營化前後中華電信的人事任用之比較

	民營化前（國有國營）	民營化後（國有民營）
法 規	交通事業人員任用條例	1.中華電信股份有限公司條例 2.中華電信股份有限公司從業人員管理要點 3.中華電信股份有限公司新進從業人員遴選作業要點
從業人員身分	公務人員	一般員工（新進者）
任用機關	交通部	遴選委員會
做 法	集 權	分 權
職階晉升方式	制 式	彈 性

資料來源：作者自行整理。

然而，目前的中華電信仍有其困境。當初在移轉民營的過程中，為減少抗爭，保障員工的權益，對於願意轉調中華電信的員工，仍比照公務人員的任用資格，其薪資、福利、退休等，皆受到相關法規的保障。也因而民營化後的中華電信，仍有 81% 的員工具有公務人員的資格，而真正適用「從業人員管理要點」或「從業人員遴選作業要點」等新任用方式者，僅侷限於改制後的少數員工。換言之，若單純從法制的改變來分析中華電信的人事任用、升遷，則民營化後的中華電信確實有較大的自主空間。但若深入分析其改制後的實況則可以發現，由於受到相關法規的限制，中華電信的大部分員工其公務人員資格仍未喪失，所有薪資、福利及任免皆比照公務人員。同時，在公務人員「鐵飯碗」的保護傘下，公司對於人員的任用、管理也受到較大的約束。當然，如此的結果也會直接或間接的影響到公司的管理及經營效率的提昇。此外，民營化前後的升遷制度並未有太大的改變，不是以「交通事業人員升資甄審辦法辦理」為準，即是參照此辦法辦理，基本上此升遷制度對於員工而言仍缺乏較大的誘因。

## 陸、結語

經由上述的整理、分析得知，由於相關法規的修訂，使得改制後的中華電信在制度的設計上產生改變，進而影響其原本公營事業所擁有的公共性和企業性的雙重特質。整體而言，改制後的中華電信雖然仍受到特殊法規和「國有」的限制，但相較於電信總局時代，其在公共性的確保責任和企業性的發揮方面仍產生顯著的改變。茲將其歸納整理如下：

首先，民營化前後皆採「公共性內部化」的做法，以維持電信事業的公共性，但卻將公共性的供給責任由單一電信業者改為由相關電信業者共同分擔。

在中華電信改制的過程中，藉由「電信法」、「電信普及服務管理辦法」、「普及服務基金管理委員設置要點」等相關法規的修正、制定，將長期以來由電信總局單一負責提供的普及服務責任，擴大到第一類電信業者及交通部

所公告之第二類電信業者。換言之，在我國實施自由化、開放電信市場之後，原本由電信總局負責提供、保障的公共性責任，則由相關電信業者共同承擔。而由於「電信普及服務管理辦法」的制定，使得一般難以釐清之普及服務供給的責任及供給成本，得以明確劃分。同時，也因相關罰則的訂定，課以相關電信業者供給的義務，使其受到規範，避免開放電信市場及自由競爭下所可能產生的「吸脂」情形。因此，就電信事業公共性確保的觀點來看，我國並未因開放電信市場和實施電信改制而忽視電信事業所應擔負的公共性責任這點，應可以予以高度的評價。

其次，隨著「電信法」的修訂和「中華電信股份有限公司條例」的制訂，中華電信在經營、人事和財務方面獲得較大的自主權。

隨著「電信三法」的制定完成，改變過去我國的電信事業同時由電信總局擔任監督與經營的不合理情形。移轉民營後的中華電信，因已非為行政機構，在經營、人事和財務方面，獲得較大的彈性和自主性。除了第一類電信事業的經營、暫停或終止事業，重要財產的處分、投資或合併，主要資費和營業規章等事項需報請交通部核定外，可以自行決定事業的內容或提供之服務。經營型態上雖仍為國有，但已較接近一般民間企業的經營方式。

另外，若從組織演變的過程來比較改制前後的中華電信可以發現，移轉民營的中華電信，在組織的設計上強調專業性、功能性與分權、分工，較傳統國營時代，更能彈性因應外在環境的改變，兼顧消費者、市場的需求。而行銷、企業客戶和人力資源等處的設置，更顯示中華電信已逐漸擺脫傳統行政部門的組織運作模式，將「顧客第一」和「市場導向」的精神，落實於新的組織架構中。其他如辦事處、分所或營業處的新設，則更可以視為是中華電信開始重視組織分工，著重分權的最好說明。

最後，中華電信改制後，雖然尚未建立一套完整的升遷制度，仍保留部分公營事業的色彩，但在人事任用上已從過去由中央統一遴選，改為由各單位負責之分權制。而對於有功績表現者，也會視情況予以獎勵。此點無疑會提高從業人員的工作誘因。

總結上述，隨著電信市場的開放和中華電信的民營化，改變我國傳統由



公營事業來負責提供公共性的做法。由中華電信的民營化個案中得知，在相關法規的配合，明定供給者的義務和罰則之前提下，電信事業的公共性依然可以受到相當程度的保障。而隨著經營主體的移轉民營，解除管制的實施，在事業經營、組織結構的調整或人事任用方面，更能發揮企業性的功效。唯目前中華電信中仍有五分之四以上員工屬於公務人員的身份，對於已移轉民營的公司而言，如此的比例或許稍嫌過多，且可能會影響組織的效率。然整體而言，藉由上述的分析，作者認為，雖然民營化後的中華電信在企業性的發揮上仍無法完全與民營企業相提並論，但在公共性確保和解除管制方面，應可予以正面的評價。

## 參考文獻

### 一、中文文獻：

- <中華電信股份有限公司條例>，民國八十九年十一月二十九日修正。
- <中華電信股份有限公司從業人員管理要點>，民國八十六年二月二十五日。
- <中華電信股份有限公司新進從業人員遴選作業要點>，民國九十一年十月十五日。
- <中華電信股份有限公司從業人員職階晉升處理要點>，民國八十六年四月三十日。
- 交通部，1991，《中華民國交通史（下）》，華欣文化事業出版社。
- 交通部電信總局，<中華電信股份有限公司條例說明>，民國八十五年二月。
- <交通部電信總局組織條例>，民國七十年一月二十三日。
- <交通部電信總局組織條例>，民國八十五年二月五日。
- <交通事業人員任用條例>，民國四十六年七月二十四日。
- 交通部電信總局主編，1994，《電信白皮書》，交通部電信總局。
- 呂德明 1998《我國電信事業民營化員工權益保障問題之研究》，國立政治大學勞工研究所碩士論文。
- 呂世模，2000，《中華電信員工對民營化組織溝通、變革的認知與組織承諾之研究—以長途及行動通信分公司為例》，交通大學經營管理研究所碩士論文。
- 電信法，民國六十六年一月二十五日。
- 電信法，民國九十一年七月十日公佈增訂。
- 電信總局，1971，《中國電信紀要》，台灣電信管理局。
- 電信普及服務管理辦法，民國九十年六月十五日。
- 普及服務基金管理委員會設置要點，民國九十年七月二十五日。
- 張淑昭、吳志正、劉文生，2001，<公營事業民營化之策略、組織結構與管理程序之研究—以中華電信為例>《長榮學報》，第五卷第二期。
- 張潤書，1998，《行政學（修訂新版）》。台北：三民書局。

- Owen E. Hughes 著，林鍾沂、林文彬譯，1999，《公共管理新論》。台北：韋伯文化事業出版社。
- 林淑馨，2002，〈從公共性的觀點來檢視日本電信事業的民營化－和中華電信民營化的比較〉，《空大行政學報》，第十二期。
- 黃漢棟，1999，〈中華電信公司民營化之進程〉，《主計月報》，第 525 期。
- 黃漢棟、吳政金，〈中華電信會計分離與接續成本計算〉，《主計月報》，第 525 期。
- 張道弘，1999，〈英國電信公司與中華電信公司民營化之比較〉，《公營事業評論》，第一卷第三期。
- 陳世源，2001，《中華電信公司民營化後組織重整之研究》，中正大學企業管理研究所碩士論文。
- 蔡怡昌，1999，《公營事業民營化對員工工作不安全感之相關研究－以中華電信公司國際分公司為例》，交通大學經營管理研究所碩士論文。
- 蔡惠芬，1999，《中華電信北區分公司員工對民營化組織變革的一般反映之研究》，交通大學經營管理研究所碩士論文。
- 蔡堆，2001，〈中華電信公股釋出現況與未來－面對市場開放競爭 加速推動中華電信民營化〉，《主計月刊》，555 期。
- 彼得潘，1999，〈中華電信釋股案評析〉，《通訊雜誌》，第六十五期。
- 魏建發，2000，〈中華電信釋股的影響〉，《元大投資資訊》，秋季號。
- 吳振忠，2001，《民營化對員工衝擊與行為影響之研究－以中華電信中區分公司為例》，東海大學公共事務碩士在職專班論文。
- 葉義輝，1997，《資訊社會電信事業自由化、電信公司民營化之研究》，國立政治大學社會學研究所碩士論文。

## 二、日文文獻：

- 井上照幸，1990，《NTT》，大月書店。
- 近藤禎夫、安藤陽，1990，《JRグループ》，大月書店。
- 木谷晋一，〈JR 西日本における民營化の進展とその効果〉，（財）行政管理研究センター監修、今村都南雄編，《民營化の効果と現実 NTTとJR》，中央法規。
- 隈本純，1997，〈NTTの民營化に伴う財務会計上の変化とその効果〉，（財）行政管理研究センター監修、今村都南雄編，《民營化の効果と現実 NTTとJR》，中央法規。
- 前田成東，1997，〈巨大企業JR東日本の事業展開と課題〉，（財）行政管理研究センター監修、今村都南雄編，《民營化の効果と現実 NTTとJR》，中央法規。

## 三、相關網站：

中華電信股份有限公司網站，<http://www.cht.com.tw>。

Research On Change of Legality And Its Effect Arising From Privatization of  
Chunghwa Telecom Co., Ltd.

# Research On Change of Legality And Its Effect Arising From Privatization of Chunghwa Telecom Co., Ltd.

LIN SHU-HSIN\*

## ABSTRACT

This text attempts to make a grasp of publicness maintained by Chunghwa Telecom Co. before and after the change of system through an analysis and comparison of the related literatures, along with having an understanding of the issue if there leads to difference for the content of its organizational structure as well as the personnel appointment and promotion.

The research findings are: 1. Even though it takes the method of “public internalization” to achieve the public purpose ensured before and after the change of system, responsibility of supply for the publicity of telecommunication enterprise is borne jointly by the relevant traders instead of by the telecommunication traders ; 2. With the amendment or institution of related law and regulation, Chunghwa Telecom Co. has gained a greater power of self-management on operation, personnel and finance ; 3. On the way of a shift to privatization for Chunghwa Telecom Co., the design of organization has presented a stronger focus on professionalism, functionality and division of work, that would further make a response to the demands on outer environment elastically. But there are still over 4/5 of employees in Chunghwa Telecom Co. are entitled the governmental-employee status which may be a little bit excessive for one company which has shifted to privatization, that would thus affect the efficacy of reform.

**Key Words :** Chunghwa Telecom. Co, privatization, publicness, literature

---

\* Assistant Professor, Department of Public Administration, Tunghai University.