

從中華郵政「正名事件」探討治理理論中的課責問題

張瓊玲(中國文化大學行政管理學系助理教授)

摘要

「課責」是有效治理的核心概念，「課責」也是組織是否更有績效的監督機制，因此，探討當代治理理論，一定要論及「課責」的問題，組織的課責系統是涉及廣泛的概念，而非僅是狹義的對「責任」字義的解釋而已，它涉及「民主的承諾、倫理的行為、公平、正義、程序正義、道德責任」等規範性問題，也涉及績效導向、撙節成本、創造利益的效率問題，更涉及對財務監察，符合法制，政治道德及良好的行政作為等議題。故談治理，首推強化「課責」，以作為督促達成「善治」的重要途徑。公部門的「課責」一直是討論的重點，但最近有一件牽涉課責議題的事件，更引起吾人亟欲研究分析的興趣，即「中華郵政」改名為「台灣郵政」的過程乙案。中華郵政為一百分之百國營之事業體，由於資金龐大且涉任務性之服務事業，在一片國營事業民營化的浪潮中，郵政也只能從政府機關改為「公司化」的事業機構，其股份未向民間釋出，「公司化」只是為增進其於市場競爭力的條件能力而已。故在其組織性質上，仍屬於公部門的延伸，雖可以公司治理的角度論之，實更應以廣泛的治理理論來看待。準此，本文以公部門治理的角度來探討該事件所呈現出來「課責」問題，並從董事會與工會的幾場爭論與攻防戰中，分析兩造在「課責」上所強調的內容與缺失之處，俾利釐清事件的功過得失，以做為未來在討論「課責」議題的重要參考案例。

關鍵詞：治理理論、公司治理、公司化、課責。

壹、前言

奧斯本 (D.Osborn) 和蓋伯樂 (T.Gaebler) 在<<新政府運動>>中，所標舉的當代治理理論即指出，政府應多做決策，少做服務工作；多鼓勵市場導向、民眾參與，建立以目標為導向的新責任制度。所以尊重自治的經精神，乃是治理理論所一貫主張的，而從治理理論演伸而來的「公司治理」，亦即希望透過一套正式或非正式的、內部或外部的制度或機制，來協調公司與所有利益相關者（如員工、客戶、供應商、債權人等）之間的利益關係。於是對經營者的監督與制衡機制，就必須透過制度安排，來合理配置所有者與經營者之間的權利與責任關係。所以在國營事業中，探討治理理論及公司治理的運用，當有其意義。

世界銀行認為公司治理可以從公司與公共政策兩個層面來探討，就公司的角度而言，公司治理係指公司在符合法律與契約的歸範中，建立可促成公司價值極大化的機制，即公司的決策機構---董事會---必須要平衡股東以及各種利害關係人的利益，以創造公司長期的利益。而在公共政策面上，係指社會在支持企業發展的方向下，要求企業於運用其權利之際，宜善盡其應有之責任。因此，對公司董事會之組成，及其決策系統之研究乃成為研究公司治理之必要課題。公司治理的課責內容包含好幾個要素：誠實、信任、正直、開放、表現導向、責任感及可靠性、互相尊重及對組織有承諾。最重要的是，董事會與管理階層如何建立治理的典範，尤其在面對「利益衝突」時的表現。

在這樣的前提之下，首先，由於受到人事法規、預決算等法的規範束縛，使得經營效率長期以來為人所詬病，國營事業必須「公司化」，才符合市場競爭的效率。此外，在現今全球化的潮流下，提高經營競爭力，放眼國際市場是企業經營的主調；若再加上國內政經環境的變遷，公共事業投資與經營績效經常成為全民檢視的對象，因此政府再造的民營化策略，自政府本位而言，可有效解決人事經費困窘、經營績效不彰等因素，自企業本位而言，卻也是邁向國際化與彈性營運的最佳途徑與選擇。以「中華郵政」而言，由於負有非營利為目的的任務，又須與民營投遞業者爭取市場之生存，故目前先實施「公司化」，而不予「民營化」實有其必要性。

在國營事業「公司化」¹的學術研究，及從公共行政與公共政策領域探討的研究報告看來，多屬理論性質的探究與建構，而「公司化」本身在國外文獻的通常以國營（公營）企業轉型（Transform）為主，相關主題是以民營化為研究範疇。另外，以「公司化」的公營事業為研究主體，通常以該公司的組織內部的員工管理議題為主，與組織發展的管理干預技術較為相關，研究層次屬中觀或微觀層次，偏向從組織績效面論之，或從員工角度論之。本文則擬從公司治理的角度，檢視郵政組織在配合政府政策進行轉型時，所遭遇到的課責問題。為了提昇競爭力必須將國營事業的郵政單位公司化，以應民營化的潮流，中華郵政公司本身的營運績效並非不良，轉型（此指公司化）後，其董事會的定位是如何？是有獨立的經營權，抑或是政府的白手套？是否引進公司治理的精神？可以從他們對待「課責」的態度及作為中看出。

而以本次改名為「台灣郵政」的過程來看，又是否符何公司治理的原理原則？其董事會與工會之間所遇到的「課責」問題又如何？這些都值得當下來探討。尤其中華郵政是第一個被政府勒令「正名」個國營事業公司，其執行過程更堪為探討的範例。

本文首先從理論方面探討「課責」的內容與種類，再則介紹「原中華郵政公司」的歷史沿革後，細述「正名」事件的發生過程，最後檢討這種事件中，是否符合治理理論中的「課責」之道，又有哪些情況違反了課責的原則，而工會與董事會在處理本事件時，是否有盡力維護組織之利益與回應課責的要求。此外，值得一提的是：「中華郵政」的招牌雖在名義上已改為「台灣郵政」，惟立法院否決其議，至今法源上並未取得「正名」，只是行政權逕行自命令改名、改招牌，以致郵政公司究竟應稱為「中華郵政」或「台灣郵政」，似乎仍有模糊未清的空間。

貳、治理理論中對課責議題的探討

一、治理理論

自從 90 年代以來，西方政治學和經濟學家賦予 Governance 新的含意，不僅

¹ 所謂「公司化」係依公司法第一條之規定。該法所稱之公司，以營利為目的，依據該法組織、登記、成立之社團法人。本研究所稱之公司化，係國營事業轉型為國營公司之過程。係以公司型態為組織架構者。而公司化之目的為解決人事冗員，配合政府組織精簡策略，大幅降低用人成本，並藉由公司化減輕人事負擔，增加營利機會，改善經營體質，強化競爭能力。

其涵蓋的範圍遠遠超出了傳統的經典意義，而且其涵意也與 Government 相去甚遠。它不再只侷限於政治學領域，而被廣泛作用於社會經濟學領域，西方學者，特別是政治學家和政治社會學家，對治理做出了許多新的界定。

治理理論的主要創始人之一，J. N. Rosenau (1995)，在其代表作「沒有政府統治的治理」和「21 世紀的治理」等文章中，將治理定義為一系列活動領域裡的管理機制，它們雖未得到正式授權，卻能有效發揮作用。與統治不同，治理指的是一種由共同目標支援的活動，這些管理活動的主體未必是政府，也無須依靠國家的強制力量來表現。

R. Rhodes (1996,1997) 認為：治理意味著「統治的含意有了變化，意味著一種新的統治過程，意味著有序統治的條件已經不同於前，或是以新的方法來統治社會」。接著，他還詳細列舉了六種關於治理的不同定義。

這六種定義是：

1. 作為最小國家的管理活動的治理，它指的是國家削減公共開支，以最小的成本取得最大的效益。
2. 作為公司管理的治理，它指的是指導、控制和監督企業運行的組織體制。
3. 作為新公共管理的治理，它指的是將市場的激勵機制和私人部門的管理手段引入政府的公共服務。
4. 作為善治的治理，它指的是強調效率、法治、責任的公共服務體系。
5. 作為社會—控制體系的治理，它指的是政府與民間、公共部門與私人部門之間的合作與互動。
6. 作為自組織網絡的治理，它指的是建立信任與互利基礎上的社會協調網絡。

二、公司治理

使企業體透過法律的制衡管空與設計，在企業所有與企業經營分離的組織體系中，有效監督其組織活動，以及如何健全其組織運作，防止脫法行為之經營弊端，以實現企業社會責任之高度目標。所以公司治理制度為保障公司資金提供者應有權益的制度。公司資金來自於股東或經理人在自利動機的誘因下，未必會充分地考慮到一般股東或債權人的應有權益。因此公司治理體系即為促使管理當局在追求自身的利益時，仍能維護公司資金提供者的利益之制度與機制。世界銀行認為公司治理體系可以從公司與公共政策兩個層面來探討。

- 1.從公司角度而言，公司治理係指公司在符合法律與契約的規範中所建立可促成公司價值極大化之機制；即公司的決策機構，董事會，必須要平衡股東以及各種利害關係人的利益，以創造公司的長期利益。
- 2.從公共政策的角度而言，公司治理是指社會在支持企業發展的方向下，同時要求企業於運用其權力之際，善盡其應有的責任；亦即經濟體系應建立市場規範機制，以提供公司負責經營人員合理報酬之誘因，並可保障利害關係人權益之紀律。

三、課責的內容、定義與方式

課責是討論善治(good governance)、政治及行政的中心議題，其角色係在於維護行政或政策施行過程的適當性，課責(accountability)與責任(responsibility)、可責性(answerability)、義務(obligation)都有相似之處，只是課責除了有歷史上對責任要求的意義外，更反映出當代的民主價值、社會正義、道德理念、倫理等概念。

課責在公部門中，會被賦予更多內容，要回應更多方面的要求，它傳統上的意義在於控制並指導行政行為，Barbara Romzek & Patricia Ingraham (2000: 240-241)認為：課責最重要之處在於回應對績效的期望與完成績效要求的合法性。James Fesler & Donald Kette (1996)將課責分為二個面向，其一為對高級官員來說，是否不服從法律及符合效率與經濟要求，另一為指倫理的行為，即是否與道德標準一致，並避免非倫理的行為出現。然而如何讓個人和組織皆能謹守課責的要求，在層層重疊的人際與工作網絡中，的確很難釐清個別責任。或許可能從個別案例與情境，來分析課責者 (Accountor) 與被課責者 (Accountee)，並由事件的關係來看或許比較清楚。如在公司治理中，股東可視為課責者；董事會、行政執行人員是為被課責者，他們有義務要為股東維護權益，並創造出更大的利益。

傳統的課責可被界定為限制人員行為與處罰，但它亦不失為一種管理的工具，令組織及主事者不可擅自妄為。在外部課責方面，可只涉法規的監督機制，並由公民參與選舉的方式，表達對主事者的信任度；而在內部課責方面，牽涉組織程序的順服、行政規劃、專業標準及倫理(Light, 1993; Palumbo, 1991)。在多元觀點之下，課責可分為官僚行政的(bureaucratic)課責、法律的(legal)課責、專業的(professional)課責以及政治(political)課責，茲分述如下(Romzek & Dubnick, 1987)

1. 官僚行政的課責：係指於層級節制組織中，有清楚的上下命令、指揮關係、君臣關係，因此服從的倫理、義務的要求、獎懲系統的建制，皆屬行政官僚中的內在控制機制，屬於高度的控制關係。
2. 法律的課責：係指組織外的監督機制，反應出組織的義務是否達到型式要件，並不違背法律的規定，法律是維護課責最後一道防線，包括財務監管，合法性監督及過程的程序正義等監督都以法律作為維護公平正義的最後一道防線，故屬於高度的控制關係。
3. 專業課責：其源自於工作本身的專業良知所驅使，正如醫師、工程師、律師、會計師、專業社工師對工作服務對象及自我的期許，其源自於專業的訓練、涵養及社會化的認知，所以專業的倫理守則，如行規等，視為其主要內容，其屬內部型的自律自動的控制機制。
4. 政治課責：係外部的利害關係人所形成的網絡來組織控制機制，因此定期的選舉、特定利益團體的遊說及組成監督聯盟、反應貪腐監督及回應選民的要求等，皆為本項課責之內容，其係屬低度指導控制，由利害關係人代表所組成的外部監督機制。

而 Paul Light (1993)在「Monitoring Government」一書中，對政府的課責亦提出三種途徑：

- 1.順服的(compliance)課責：包括組織的課責，旨在負面制裁個人的違規部份。
- 2.績效的課責：旨在正面鼓勵、獎酬個人成就結果。
- 3.能力導向的課責：希冀透過人員、系統、結構來鼓勵符合道德倫理的行為，並建立達成該行為的能力，創造一個負責任的環境，是正面的、主動地回應課責的要求。

另外 Robert Behn (2001)主張，課責的環境是複雜的，課責的目的有以下數端：財務清明、社會公平(fairness)正義(justice)的達成及績效的保障與提升。事實上要求達到課責的目的，真得是說的比做的容易，只是政府或公部門更有義務要求人員回應課責的要求，因為有「課責」的要求，令行政人員有所忌憚，亦還會有致力貫徹公共價值的目標，也才能拘束其行事務必合於合法程序進行。(Callahan,2007)

從上述的課責內容，我們發現，課責方式不外於：政治懲處（下台、去職）、

法律懲處（公務員懲處、刑事及民事責任）、行政懲處（考績獎懲等）。是否這些方式已足夠去推動課責的達成，學者或有討論的空間，然而自我良知的提升，輿論的撻伐與訴諸公民的審議評論，或許才是符合課責要求的真正原動力。因此，如何建立有效課責機制才能發揮課責的拘束力，體現民主的承諾、倫理的行為、正義及績效達成之道，也應是學者討論的重點。

參、中華郵政公司之歷史沿革

我國郵政創辦於 1896 年，1898 年開辦郵政匯兌業務，1911 年成立郵政總局，1919 年開辦郵政儲金業務，1928 年郵政事務歸南京國民政府郵政總局統一管理，1930 年郵政儲金匯業總局在上海成立，1935 年郵政法公佈，郵政儲金匯業總局改為郵政儲金匯業局，隸屬於郵政總局，同時開辦簡易人壽保險業務，1946 年臺灣郵電管理局成立，1949 年成立臺灣郵政管理局，郵政總局自大陸遷臺，1980 年臺灣郵政管理局改設為臺灣北、中、南三區郵政管理局。

因此，郵務、儲匯及簡易人壽保險三業務合一經營亦已逾七十餘年，透過經濟與資源共享，人力得以充分利用，據點遍及全國城鄉離島各地，服務無遠弗屆。郵政為國家特許保育行政之一環，負有提供社會大眾迅速、安全、普遍、低廉服務之任務，並非以營利為目的，但郵政的業務多屬以服務換取報酬的商業行為，必須面對市場的競爭，自負盈虧。而官署體制的郵政，一切運作皆須受到法令規章及行政程序約束，組織員額制度僵化，欠缺經營事業應有的機動性及彈性，加以經濟快速發展，科技日新月異，產品結構及社會結構丕變，人力結構漸趨老化等問題，使郵政經營日益艱鉅。

為突破郵政經營困境，郵政總局乃參酌美、英、法、德、瑞典、瑞士等先進國家郵政機構改制為公司組織，績效良好之作法，研議改制為公司。交通部郵政總局在確定國營及郵儲壽三業合營等改制公司原則後，於 2002 年 6 月完成修法作業，2002 年 7 月郵政法修正通過。依據郵政法第三條規定，交通部為提供郵政服務設置國營中華郵政股份有限公司；該公司遂於 2003 年 1 月 1 日由交通部郵政總局改制成立，交通部持有 100% 股權。改制前郵政總局之資產、負債由該公司概括承受，其所營業務亦由該公司延續經營。

依郵政法第五條之規定，得經營以下之業務：遞送郵件、儲金、匯兌、簡易人壽保險、集郵及其相關商品、郵政資產之營運及經交通部核定，得接受委託辦

理其他業務及投資或經營第一款至第六款相關業務。其業務負有國家指派之任務，必須提供低廉、普遍、迅速、安全之郵政服務，還包括配合國家財金政策、穩定金融、支援國家重大建設及提供國民基本生活保障等任務，故要有非營利之屬性，並須自負盈虧。但這也是郵政難以跟新興民間投遞業相較之處，無法如真正商場上的靈活與營利導向。

自改制為公司後，其經營內容及政策，更有大幅調整，除了原來業務外，尚利用其通路之優勢，開發多項行銷業務與金融商品，諸如商品展示、介紹及販售等能力，都須有人員能力的轉換及調整，方得已竟其功。因此，在服務的方式上亦需一併變革（如因應民營業者競爭郵遞市場，強化上門收件服務措施），故推動組織學習，積極培訓專業人才，加強員工職能轉換，有效運用人力資源，方能提升企業競爭力。

郵政資金匯集民間游資，聚沙成塔，規模日趨龐大。郵政資金（含除郵及壽險資金）運用金額，截至 94 年 12 月 31 日止郵政資金運用金額已達 4 兆 1,194 億元。在資產表現上，94 會計年度比 93 會計年度增加 3,226 億 1 千多萬元，95 年度稅後純益 119 億元，已順利達成 116 億元法定盈餘目標。因此，郵局改制後仍屬賺錢的單位，其資產仍持續正向發展，故而郵局透過改制公司後，能儘速達成經營管理企業化、業務經營多角化、資金運用效益化、服務項目多元化及人力運用合理化等目標，實屬正向發展之事業體。

中華郵政公司為百分之百國營公司，隸屬交通部。在公司組織方面，置董事 11 至 15 人，監察人 3 人，總經理 1 人，並應業務需要，依營業規模設 23 個責任中心局，為行政督導單位，帶領所轄支局組成經營團隊，5 處郵件處理中心等。

在內部的管理制度設計上，採「董事長」責任制，人事制度採「雙軌制」，郵政改制公司後，中華郵政股份有限公司設置條例明定，現有員工仍然受現有人事法令規章規範，但新進人員適用新的人事制度，不再具有公務員身分，在靈活、有彈性、有激勵效果的薪給及獎工制度下，公司可針對業務需求，依照一般就業市場行情，及時進用適當人才，對於員工升遷、派職、待遇、福利、績效考核等，也將依員工實際工作表現為量度。另外，各等郵局間採「責任中心制」，使其與績效獎金結合，產生激勵作用。

在正名事件時，其董事長為賴清祺，董事 14 席，除因國營事業管理法第 35

條設置 3 席勞工董事外，其餘皆為執政黨指派。剩下 11 席董事為中華郵政董事長、總經理、副總與任職於經建會、中央銀行、交通部統計處、高雄港務局、基隆港務局、財政部參事等官員，以及二位證券周邊單位的董事長與總經理，由此看來這些具有法人董事特性之人，會傾向遵守執政黨的意志，而非自己的、公司員工或股東（人民）的利益。

96 年 2 月 9 日，「正名」以後，不到一個月，原任董事長之賴清祺以「已完成階段性任務」為由請辭，並由交通部次長何煥軒兼代。

肆、「中華郵政」改名為「台灣郵政」之過程情形

一、中華郵政公司於 96.02.09（週五）召開董事會討論更名案，期間可謂一波多折，歷經四次更換場地，避開工會企圖癱瘓議事，才在傍晚通過中華郵政公司改名為「台灣郵政股份有限公司」，英文名稱同步改為「Taiwan Post Co.,Ltd.」；中華郵政一名將自此走入歷史，新招牌並會在下週一（96.02.12）下午邀請陳水扁總統及蘇貞昌院長親自主持揭牌儀式。

中華郵政召開董事會討論更名案，爆發有史以來最嚴重的勞資衝突。原定上午九點在總公司 902 室召的開董事會，但遭到工會的強力阻撓，董事長賴清祺無法進場開會，中華郵政臨時更換開會地點到同一大樓的十樓，並且由總經理吳民佑代理主持，計畫強行通過該案。工會代表董事發現後，將會議室大門踢破，董事會被迫在工會代表監督下，勉強召開了一個小時，由於雙方仍然各說各話，賴清祺中午宣布休息。到了下午則再將開會場地移到愛國東路 216 號儲匯大樓七樓，雖然出動大批警力維持秩序，但工會仍全力杯葛，致使董事長賴清祺無法順利主持會議。

到了下午四時，十名官方代表董事溜進交通部大樓，於警力重重戒護及刻意排除三席勞工董事出席情況下，由十席官方董事代表無異議通過，將中華郵政更名為「台灣郵政」。（摘自中華日報 2/10 相關報導）

二、近一期的阿扁總統電子報刊載一封讀者來函，提到民國三十八年已經成立「台灣郵政管理局」，後來幾經更名，交通部在九十一年通過「郵政法」，才正式設置「國營中華郵政股份有限公司」，多年來，郵票上完全沒有任何和台灣有關字眼，就像過去民眾所持護照一樣，非常容易混淆，政府是不是應該認真思考如何為郵票正名。

總統回應指出，正名運動其實一直都在政府長期的規劃與進行中，政府很早前即注意到此事，並請相關單位加以研議，包括「台灣郵政」、「台灣郵票」等，相信很快會看到令人滿意的結果。(摘自中華日報 2/9 A3 版)

三、行政院發言人鄭文燦表示，中華郵政正名有一定的程序要走，因此，行政院會在評估後作出決定。(摘自中國晨報 2/9 第 1 版)

四、中華郵政董事長賴清祺昨晚證實，中華郵政將改名為台灣郵政。賴清祺表示，中華由正是百分之百國有公司，他是專業經理人，是配合國家政策改名。(摘自中華日報 2/9 A1 版)

交通部長蔡堆昨天說，此事未獲行政院指示，由中華郵政自行評估。但中華郵政董事長賴清祺昨晚證實，下週一總統、行政院長都會出席揭牌儀式，換上新招牌，「全按交通部規劃」。(摘自聯合報 2/9 A4-1 版)

總經理吳民佑指出，未修法就更名，「是按上級指示」。交通部次長何煥軒進一步解釋，更名是奉行政院指示。(摘自中央社 2/12 電)

五、抗爭 9 小時，開會 10 分鐘，在交通部的強力主導下，中華郵政公司昨日四度變更開會地點，並成功阻絕三名勞工董事代表出席，傍晚終於順利依照交通部的規畫，董事會正式通過更名為台灣郵政公司，下周正式掛牌，「台灣郵政」戳記將首先上路。(摘自中國時報 2/10 A3 版)

六、經濟部商業司副司長高靜遠說，2 月 9 日當晚九時左右收到中華郵政變更案，「因有附交通部核准文」，所以收文後隨即核准。不過他答覆立委提問時低調表示，「平常沒有下班時間收件」。(摘自中央社 2/12 電)

七、按中華郵政公司於 96 年月 9 日下午五點半董事會通過修改章程變更名稱後，火速於當日夜晚向經濟部商業司提出申請公司名稱、修正章程變更登記及併案申請抄錄公司變更登記表，並均已蓋用「台灣郵政股份有限公司圖記」(大印)，經濟部益於同一日以經授商字第 09601034240 號函「准如所請」，速別為「普通件」。(摘自中華郵工會訊)

八、行政院推動公營事業正名衝衝衝，效率果然快快快。中華郵政董事會在前(2/9)日晚間通過公司更名議案後，負責公司登記的經濟部立即配合，連夜完成中華郵政公司更名為「台灣郵政」的相關作業，效率一流。

根據經濟部公司登記資料查詢網站，打入「郵政」兩字，只會出現「台灣郵政」這一家公司，這家 91 年 12 月 31 日成立的公司，「前身」就是中華

郵政公司。看看「最後異動日期」這一欄，日期正是 96 年 2 月 9 日，就在這一天「中華郵政公司」走入歷史，從這個查詢網站消失。

一般公司要申請成立或更名登記時，必須經過一番「市調」，來排除同名、相似名等。「臺灣郵政」公司能在幾個小時之內就完成公司更名登記作業，顯然事前已做過這項調查和程序。(摘自經濟日報 2/11 A2 版)

九、中華郵政正名為台灣郵政爭議持續在立法院發酵，藍軍立委強力抨擊未經立法院同意即改名是挑戰立法機制，最後以優勢人數主導表決，決議「中華郵政股份有限公司更名查照案」廢止，要求行政院應先修正郵政四法，再談正名。

交通部上午赴立法院交通委員會進行「中華郵政股份有限公司更名案專案報告」，強調更名之後，顧客、員工權益均不受影響。

何煖軒強調，台灣郵政公司是私法人公司，變更公司名稱符合公司法規定、一切合法，且顧客、員工權益、待遇和未更名前完全相同，只是依法定程序才送立法院查照。

由於無法取得共識，在綠軍立委退席抗議下，藍軍立委最後以優勢人數，表決通過國民黨籍立委曹爾忠（連江縣）提案，決議「中華郵政股份有限公司更名查照案」廢止，建請行政院依規定修正郵政四法更名相關條文後，方得更名。(摘自中時電子報 5/2)

伍、「正名」過程所涉課責議題之探討

根據前所述，從各種課責的種類項目，對照現在所謂的「台灣郵政公司」，於其更名過程之作為，是否符合「課責」之道？茲分述之。

一、法律課責部分---中華郵政改名合法嗎？

中華郵政為一特許成立之公司，中華郵政股份有限公司設置條例規定：交通部依郵政法第三條規定，設中華郵政股份有限公司。在特別法優於普通法的原則下，公司法中對公司名稱變更的規定，就不可以用在「中華郵政」身上，交通部不能以唯一的股東身份，指示董事會以修改公司章程之方式，變更名稱，此乃違法之舉。目前「中華郵政股份有限公司」之名稱明定於「郵政法」(第三條)、「郵政儲金匯兌法」(第二條)、「簡易人壽保險法」(第二條)、「中華郵政股份有限公司設置條例」(第一條)，唯有立法院修改或廢止相關適用的法律，否則就是違背

了法律課責，亦損及公司利益。

二、政治課責---改名就代表「台灣」為國名了嗎？

政治雖有算計權謀，但算計應在為謀求國家人民的最大利益。John Rawls 說正義乃在於追求最大多數人的最大幸福，若非如此或僅以滿足部分人士的期望，則難以論定其符合政治課責，誠然政治課責的爭議性較大，且大部分皆在針對民選代表及政黨的分贓及偏差作為，本案民選首長（總統）欲以郵政、郵票上的名義，與世界交通，來突顯中華民國以台灣為名。但卻乎略了「台灣」至今仍屬「地名」而非國名，以至於當交通部改其為「台灣」時，大陸立刻將其郵政網絡，連結到台灣的郵政網站，以示台灣為其一貫聲稱的「地方」。這種損及國家利益的錯誤盤算，違反了政治課責。況且，郵政公司原有之英文名字為 Chunghwa Post，與「中國」無任何遷連，無改名之必要而強行改名，這種政治課責，誰能監督？最後的監督當然以選票決定之，但在平日，也只能透過媒體來檢證政治課責了嗎？

三、組織課責---董事會此舉有增進全體員工的福利嗎？

中華郵政之董事，雖然全是行政機關指派，但是執行職務應該以中華郵政的利益為依歸，只要是公司治理對董事的要求，中華郵政的董事會應全都適用。如果有違反規定之損失，就必需負相關之責任。另外，該會前未知會代表全體員工之工會，而董事會又似橡皮圖章般，不顧正當程序的要求，再怎麼草率，不按正常的行政規章，也要開會，結果只開十分鐘會，沒有討論，沒有表決程序，一般來說，為組織課責把關者，尚有高階管理者扮演，在本案中連董事長、總經理都一起加入「共犯」行列，實有違正常的行政監督課責。

四、行政課責---組織的準司法裁量權有發揮功能嗎？

行政課責最大的問題，在於有沒有內部稽查、監督防弊的機制，例如稽查員、調查員，簡言之，即指涉組織內的專責監督機制，負責管控財務不當損失及不當行政作為。本案為改名所需的行政費用保守粗估 6 千萬，但後續要面臨的變動（如所有印有名稱之車輛、建物、存摺、卡片等各項成本），可能要花上近 13 億元（中華郵工會訊，2007：21）。對辛勤業務的郵政員工，及繳納國庫的全體納稅人來說，行政課責沒有發揮起碼的糾正機制，只有代表員工權益的工會疾呼抗爭，似乎不足以顯出行政課責把關的誠意，甚為遺憾！

五、專業課責---改名有先諮詢專業郵政員工的意見嗎？

台灣郵政儲戶達 2 千 3 百萬，扣除幼童，每位台灣民眾平均持有 1.2 本郵局存簿，中華郵政公司更名，就像熟悉的老朋友突然換名一樣，令人錯愕，公司名稱已是全體員工及全民的資產，若是拿全民資產的郵政事業當政爭的工具，在專業課責的眼光來看，真是情何以堪。

陸、結語

在我們討論課責問題時，多以公部門為討論主體，其因部門對課責的承擔更責無旁貸，改名前的台灣郵政是一家公營公司，既適用公司治理對董事會的要求，更適用公部門治理中課責的要求。而一位公共管理者，多多少少總要顧及「課責」的要求，如此方能提昇為「課責企業家」(accountability entrepreneurs) 而非淪為「課責犧牲者」(accountability victims) (Bovens, 2005)。公部門（乃至於私部門亦然）現在要做的是發展一套「課責系統」，以避免「課責」要求的過與不及，真正的扣合績效提升、道德承諾與民主治理。(Callahan,2007)

就像此例，畢竟「公司改名」與「台灣正名」真是不相干的兩件事，改名不是更動兩個字而已，只有合理合情合法，才符合治理原則，故改名若從國名開始改，才會與各大公營公司之名稱產生連動的連結。依萬國郵盟規定，只有「主權國家」或「領地」才能發行郵票，前者為印有各國國名的郵票；後者則有香港郵票以為證。而今國名未改，僅改郵票名，無異自貶為與香港一樣的「地方」，且不顧治理原理中對「課責」的起碼要求，在國內充滿意識形態的氾政治化環境中，但願透過一些學理的探討，能讓有識之士理性、清楚的面對問題，良心執政。

參考書目

中文部分

1. 吳定等編著，行政學（上、下），台北：空中大學，民 95 年。
2. 吳瓊恩審閱（Owen E. Hughes 原著），公共管理與行政，台北：雙葉書廊，民 95 年。
3. 孫本初，公共管理，台北：智勝文化公司，民 94 年。
4. 孫本初 審訂（Peters B. Guy 原著），政府未來的治理模式，台北：智勝文化公司，民 89 年。
5. 中華郵工會訊，第 38 期，台北：中華郵工會訊雜誌社，民 96 年 3 月。

英文部分

1. Behn, R. D. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, p.7.
2. Bovens, Mark (2005), "Public Accountability", *Public Management*, New York: Oxford University Press.
3. Ferlie ,Ewan, Laurence E. Lynn,Jr. & Christopher Pollitt (2005), *Public Management*, New York: Oxford University Press.
4. Fesler, J. & Kettle, D. (1996), *The Politics of Administrative Process*, N.J., Chatham House: Chatham, p.317.
5. Callahan , Kathe (2007), *Elements of effective Governance—Measurement, accountability and Participation*. New Jersey: Taylor & Francis Group, LLC.
6. Light, P. (1993), *Monitoring Government*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
7. Palumbo, D. & Maynard-Moody, S. (1991), *Contemporary Public Administration*, New York: Longman Press.
8. Radin, B. A. (2002), *The Accountable Juggler: The Art of Leadership in a Federal Agency*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
9. Rhodes, R. (1996), "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies*, No.44, No.4, pp.652-667.
10. Rhodes, R. (1997), *Understanding Governance : Policy networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
11. Romzek, B. & Dubnick, M. (1987), "Accountability in the Public Sector, Lessons from the Challenger Tragedy" ,*Public Administration Review*, 47(3), p.227
12. Romzek, B. & Ingraham, P. W. (2000) "Cross Pressure of Accountability: Initiative, Command and Failure in the Ron Brown Plane Crash" , *Public Administration Review*, 60(30), pp240-241.
13. Rosenau, J. N. (1995) "Governance in the Twenty-First Century," *Global Governance*, 1(1): 13-43.

網路資料

1. 交通部，交通政策白皮書：郵政，台北：交通部，<http://www.motc.gov.tw>，民 91，上網檢視日期：96 年 1 月 30 日。
2. 交通部，94 年度交通年鑑，台北：交通部，<http://www.motc.gov.tw>，上網檢視日期：96 年 5 月 13 日。
3. 中華郵政全球資訊網，<http://www.post.gov.tw>，上網檢視日期：96 年 5 月 13 日。
4. 行政院研考會，國營事業 94 年度工作考成總報告，

<http://www.redec.gov.tw>，上網檢視日期：96 年 5 月 13 日。