

台灣郵政公司「正名」 過程的課責問題： 以治理理論為觀點*

張瓊玲**

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，在當代治理理論中，「課責」非僅是狹義的「責任」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，也涉及績效導向及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。強化「課責」機制，係達成「善治」的重要途徑。以「中華郵政」被行政院片面改名為「台灣郵政」乙案，引起吾人對公部門在行使命令及權力時，到底有無考量「課責」問題的興趣。郵政公司從政府機關改為一百分之百國營之事業體，在一片國營事業民營化的浪潮中，由於資金龐大且涉任務性之服務事業，郵政只能轉型成「公司化」的事業機構，而其組織仍具有公部門之性質。本文擬從承行政院命令的董事會與代表員工工會的幾場爭論經過，分析兩造在「課責」上所強調的內容與缺失之處，以做為未來討論公部門與其所屬國營事業機構，相互對待關係之「課責」議題的重要參考案例。

關鍵詞：治理理論、公司治理、善治、民營化、課責。

* 本論文係於 2007 年 6 月 TASPAA 年會暨「公共治理的理論與實踐」學術研討會發表，承蒙評審及與會人員指正，及本次兩位審查人給予寶貴意見，在此一併致謝。

** 文化大學行政管理學系助理教授

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。所以尊重自治的精神，乃是治理理論所一貫主張的，而從治理理論衍生而來的「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、績效導向、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，於是民營化成為時代的潮流（詹中原，1993）。而國營事業在「民營化」之前必須「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，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，由於負有服務導向的任務及非以營利為目的，又需與民營投遞業者爭取市場之生存，故目前先實施「公司化」，至於「民營化」則礙於郵政公司所屬土地及儲匯等金融資產龐大，貿然「民營化」恐落入財團之手，故未有周延配套之前，僅先「公司化」，以利市場競爭及生存。

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」本身在國外文獻中，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，檢視郵政公司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，改名前的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，又是否符合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」的國營事業公司，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

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。

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

自從九〇年代以來，西方政治學和經濟學家賦予 Governance 新的含意，不僅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〈21 世紀的治理〉(Governance in the Twenty-First Century) 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率。
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。

因此「治理」實為一較寬廣的概念，描述管理的形式如公司治理指的是私部門如何架構其內部機制，來對它的股東負責；而政府可能會經由公司法干涉，但仍有許多面向是政府未能掌控的（吳瓊恩，2006：108-109）。時至今日，行政學理論已走到將政府的角色從「治理」的概念來談之時，我們對與政府相關的公部門，就不能以傳統的行政學及管理學的角度觀之，而必須以治理的概念，尋求良好的治理，即「不是只對經濟及財務資源或特殊公共服務有效率的管理；它也是一個加強公民社會制度更廣泛的改革策略，使政府更加開放、更有回應性、課責性及民主性」（Minogue, Polidano and Hulme,1998,p.6）。

二、公司治理

由於郵政公司之經營模式為一「公司化」之公司，故治理理論中公司治理所提倡的「課責」之理，也必須併同考量，惟郵政公司並非民營公司，嚴格來說，係屬公部門之延伸，仍受公部門的指揮監督，故須多側重從公部門觀點出發之「課責」之理。

公司治理係強調，使企業體透過法律的制衡管控與設計，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。一個完整的課責系統是由四個部分所組成，包括自願遵守、標準設定、監督、懲處等²，而課責最終目的在於「究責」，與課責標準不同者，皆會進行懲處作業，以維護責任的要求。在外部課

² 轉引自吳定等編著，《行政學》(下)，台北：空中大學，2006：12。

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）。

Romzek & Dubnick (1987)認為公共行政的課責意涵意指公務機關及其員工，如何處理組織外部分歧的期望，兩學者根據期望或控制係來自於組織的外部或內部，以及組織本身控制期望的程度高低這兩項關鍵要素，設計出包括「層級式、法律式、專業式、政治式」四種課責類型，參見下表 2-1：

表 2-1 公部門課責關係的類型

| 自主性程度 | 期望或控制的來源 | | |
|-------|--------------------------------------|--|------------------------------|
| | | 內部 | 外部 |
| | 高 | I.專業式課責 (Professional) 依據專家自身與同儕之間的監督 | II.法律式課責 (Legal) 透過契約協議方式 |
| 低 | III.層級式課責 (Hierarchical) 透過層級監督組織 | IV.政治式課責 (Political) 藉由民選代表、顧客或其他機構 | |

資料來源：整合 Romzek & Dubnick, 1987:229 與 Romzek, B.& Ingraham, 2000:242。

而在多元觀點之下，Romzek & Dubnick, (1987)認為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，下表 2-2 更可以清楚的辨析公部門的四種課則類型及其意義：

表 2-2 公部門課責關係的比較

| | 關係的比擬 | 關係的基礎 | 重視的價值 | 行為的期望 |
|-----------|--------------------|--------|-------|--------------|
| I.層級式課責 | 上級/下屬 | 監督 | 效率 | 遵守組織的裁量 |
| II.法律式課責 | 立法者/執法者 委託人/代理人 | 信託 | 法律規範 | 服從於外部命令 |
| III.專業式課責 | 外行/專家 | 服從專業 | 專業 | 區別個人判斷與專業 |
| IV.政治式課責 | 選民/民代 | 對選民回應性 | 回應性 | 回應關鍵的外部利害相關人 |

資料來源：整合 Romzek & Dubnick, 1987:230 與 Romzek, B.& Ingraham, 2000:242。

I. 層級式課責，係官僚行政的課責，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。意味著行政人員上級與下屬兩者近似於監督與被監督者的關係，下屬必須遵守明訂的規則或標準作業程序，對上級負責。

II. 法律式的課責關係，係指組織外的監督機制，反應出組織的義務是否達形式要件，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，故意屬於高度的控制關係。強調行政人員（在此可視為執行者）受到「組織外部」那些立法者的控制，透過遵守法律規範的行為表現對立法者負責。

III. 專業式的課責關係，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，屬於專業的訓練、涵養及社會化的認知，所以專業的倫理守則，如行規等皆是。故相信內部具有專業能力的行政人員有足夠的專業能力將任務完成，屬內部型的自律自動的控制機制。

IV. 政治式的課責關係，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。如同選民與民代之間強調回應性的關係，管理者必須對民選官員、顧客、一般大眾等這些組織外部不同的利害相關人之不同期望加以選擇。

簡單的說，公部門的傳統課責意涵，如 Hughes (1998) 所指出「政治課責」與「官僚課責」。迄今因為政府角色與功能的轉變，民間福利組織、各種志願部門也涉入了原本僅由政府所提供服務的工作，當代公部門的課責意涵，除了上述「政治課責」與「官僚課責」之外，還必須加入受到組織外部力量控制的「法律課責」，以及尊重組織內部專業裁量的「專業課責」的意涵。

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)

而 Denhardt and Denhardt (2003) 認為，以行政學近來的發展脈絡上來看，課責的途徑在各時期有其不同的重點，傳統公共行政強調層級節制的課責，即行政人員向民選的政治領袖負責；新公共管理強調市場驅力的課責，即自利的加總將導致廣大的公民團體所要求的結果；新公共服務強調多面向的課責，即公共服務人員必須關注法律、社群的價值、政治規範、標準與公民利益 (轉引自孫本初，2005：538)。

另一方面，近來亦興起對「非正式課責」意涵的探討，如 Burkel (1986:39) 提出以「民主為根基的責任概念 (a democratically grounded conception of responsibility)」，認為在民主社會裡，民眾對於政府在政策執行上應該被課予的責任，不會只侷限於法定課責的層次，特別當政府強調公民導向時，法定課責將無法滿足民眾的期望與需求。」因此，課責的概念除了法定的意義之外，應該更多元化。換言之，在政府單位與受託機構投入福利輸送業務的同時，有關道德與專業層次的課責概念應該一併納入考慮，這種課責概念的轉化，已經不再侷限於正式的課責範疇，而是一種非正式課責概念的延伸，也是一種源自於內在的自我限制與自我規範的概念 (Harmon, 1995)。正如同 Jabbara & Dwivedi (1988:5-7) 所言，「在課責概念裡，組織與專業的行爲、政治的考量、以及行政行動的道德意涵都是同等重要的。而道德課責是深植在

社會常規與行為當中為大眾所接受的，並認為公務人員應該具有誠實、正直、引導大眾對政府信任，以及為政府豎立道德標竿的義務與責任。」

從上述的課責內容，我們發現，課責方式除了傳統上所指的：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）等外，誠如新公共服務所主張的，課責應訴諸自我良知的提升，與公民的審議評論，才是促進人們達成課責要求的真正原動力。因此，如何建立有效課責機制，發揮課責的拘束力，來體現民主的承諾、倫理的行為、正義及績效達成，應是學者討論的重點。

四、民營化、有效治理與課責

全球性的「民營化運動」(privatization movement) 興起於一九八〇年代初期，由於各國政府在公共服務活動及資產所有權的縮減，各國原來由公部門所承擔的功能，轉由私部門或市場機能運作，進而形成私部門在公共服務及資產所有權角色的增加 (Savas, 1987:3；詹中原，1993：5)。民營化的理念認為市場自由的價格機能與理論是最有效率的，可以避免政府供給的弊端 (孫健忠，1997：198)。換言之，民營化的目的就是希望花費較少的成本，達成較佳的服務品質。誠如 Savas (2000) 所言，「民營化不是公、私部門的對立，而是某些議題在獨占與競爭之間的爭辯，而公共服務的競爭，不僅能夠降低成本與縮小政府的規模，更能促進服務的遞送。」(顏詩麗，2006)

依據 Savas (1987:4-10) 的觀點，民營化主要基於下述四種動力：「實用主義、意識型態、商業行為以及民粹主義的動力」，參見下表 2-3：

表 2-3 民營化的四種動力

| 動力 | 目標 | 理由 |
|--------------------------------|---------|---|
| 實用主義 (pragmatic pressure) | 較好的政府 | 倡導民營化應導向更具有成本效率的公共服務。 |
| 意識型態 (ideological pressure) | 較少的政府 | 政府過於龐大、強勢入侵人民生活，會妨礙民主政治。且政府的決策往往帶有政治性，相較於自由市場的決策較不可信任。 |
| 商業行為 (commercial pressure) | 更多的商業發展 | 其目的在於要求更多的商業發展。換言之，政府的支出屬於整體經濟的一部份，若轉由私人部門負責則更能充分運用。 |
| 民粹主義 (populist pressure) | 較好的政府 | 人民對於公共服務應有更多的選擇。並應有權自行定義及呈現需求，並透過家庭、鄰里、教會、志願機構等建立社區意識，而非依賴官僚結構。 |

資料來源：Savas, E.S., *Privatization : the key to better government*, 1987:5

Peters .B.G. (2000)在《政府未來的治理模式》一書中更是清晰的提出政府未來是走向「市場、參與、彈性、解制」的治理模式，主要概念如下表 2-4 呈現：

表 2-4 政府未來的治理模式

| | 市場模式 | 參與模式 | 彈性模式 | 解制模式 |
|----------|----------|---------|---------|----------|
| 協調 | 一隻看不見的手 | 由上而下 | 不斷改變的組織 | 管理者的自我利益 |
| 錯誤的偵測與修正 | 市場訊息 | 政治訊號 | 錯誤無法制度化 | 接受更多錯誤 |
| 文官制度 | 以市場機制取代之 | 減少層級節制 | 臨時任用制 | 解除管制 |
| 課責 | 經由市場機制 | 透過顧客的抱怨 | 缺乏明確的建議 | 經由前後控制 |

資料來源：Peters.B.G, 2000，許道然等譯：191

政府可能因為發展的程度不同而採取不同的治理模式，但其中政府責任的課賦，亦即所謂的課責機制，不論是市場模式下透過價格機制；參與模式下透過民眾的申訴；彈性模式透過各種可能的方式；解制模式則是透過簡化作業流程、鬆綁管制結構的方式進行而各有不同。由於政府治理方式的多元，改變了原本由民眾直接向政府要求負責的課責關係，課責方式也逐漸朝向多

元化的發展，而呈現課責意涵的轉變。因此，課責包含了民眾與政府，政府與所屬員工，政府與所屬機關，機關與所屬員工等相互對待關係上，是否符合課責的要求。誠然民營化最主要的目的，為了有效治理，而課責是達成有效治理的手段，所以，有效治理是終極目的，民營化是為了機構的生存及整體獲益最大化的方式，而課責是達成目的規範，這三者其實是相輔相成的，惟彼此對待之間，若無符合課責規範的作為，則將損及各方，甚或整體的利益。所以，「課責」在國營事業的營運上，依然顯見其重要性。

參、中華郵政公司之沿革與改名過程

一、中華郵政公司的沿革

我國郵政創辦於一八九六年，一八九八年開辦郵政匯兌業務，一九一一年成立郵政總局，一九一九年開辦郵政儲金業務，一九二八年郵政事務歸南京國民政府郵政總局統一管理，一九三〇年郵政儲金匯業總局在上海成立，一九三五年郵政法公佈，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，一九四六年臺灣郵電管理局成立，一九四九年成立臺灣郵政管理局，郵政總局自大陸遷臺，一九八〇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，於二〇〇二年六月完成修法作業，二〇〇二年七月郵政法修正通過。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；該公司遂於二〇〇三年一月一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，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，故要兼有非營利之屬性，並須自負盈虧。這也正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。每年達成 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。

台灣郵政公司為百分之百國營公司，隸屬交通部。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工作獎金制度下，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。

二〇〇七年二月九日，中華郵政公司「正名」為台灣郵政公司以後，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，董事長一職由交通部次長何煖軒兼代之。

二、「中華郵政」改名為「台灣郵政」之過程

中華郵政公司更名係出於突然，從發佈命令到正式掛牌，其間各方面的反應及工會抗爭情況，從以下新聞報導中可見一斑：

（一）中華郵政公司於二〇〇七年二月九日（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（二〇〇七年二月十二日）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九〇二室召開董事會，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二一六號儲匯大樓七樓，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」。(中央社，2007/2/10)

(二) 近一期的阿扁總統電子報刊載一封讀者來函，提到一九四九年已經成立「台灣郵政管理局」，後來幾經更名，交通部在二〇〇二年通過「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。(劉妙卿，2007/2/9)

(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。(高佳菁，2007/2/10)

(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，中華郵政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。(傅希堯，2007/2/9)

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」。(陳俁任，2007/2/9)

總經理吳民佑指出，未修法就更名，「是按上級指示」。交通部次長何煖軒進一步解釋，更名是奉行政院指示。(劉妙卿，2007/2/13)

(五) 抗爭九小時，開會十分鐘，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。(劉妙卿，2007/2/10)

(六) 經濟部商業司副司長高靜遠說，二月九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」。(摘自中華郵工會訊網)

(七) 按中華郵政公司於二〇〇七年二月九日下午五點半董事會通過修改章程變更名稱後，火速於當日夜間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，2007）

（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（2007/2/9）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「臺灣郵政」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「臺灣郵政」這一家公司，這家二〇〇二年十二月三十一日成立的公司，「前身」就是中華郵政公司。看看「最後異動日期」這一欄，日期正是二〇〇七年二月九日，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。（黃秀義，2007/2/11）

（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。（陳鈞凱，2007/5/2）

肆、「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」，於其更名過程之作爲，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？

目前的台灣郵政爲一特許成立之公司，依據「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。就前述之法律課責而言，立法者與執法者，係屬委託人與代理人關係，其關係之基礎爲信託關係，更何況立法院對行政院係屬政權監督治權的關係，行政權若無視於立法權得執掌，則行政權在法律課責方面的行爲，是不符合期待的，其連帶關係是改名後的台灣郵政公司，在法律面上，是一個「黑機關」，因爲法律上沒有這個單位存在，其員工之退撫及相關權益必受到影響，甚至有請領上的困難。法律層面的解套，亦只有行政單位與立法單位協商解決了。

二、政治課責---改名就代表「台灣」為國名了嗎？

課責若從政治的角度觀之，便屬於民主行政的問題，在行政權擴張之下，如何對握有行政權的政府加以課責，以增加民主的安全是值得關注的。（孫本初，1999）政治雖有算計權謀，但算計應在爲謀求國家人民的最大利益。John Rawls 認爲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，但從民主行政來看，捍衛民主的安全，也正是政治課責的範圍，不論是國家的安全，政體的安全，甚至是決策的正當性（legitimacy）皆屬之。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。但卻忽略了「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？當然最後的監督是以選票做為終極決定，但在平日，似乎也只能消極地透過媒體來檢驗政治課責了。但不可否認的，從新公共服務主張公民意識（Denhardt & Denhardt, 2007）的角度而言，政治課責將交由公民心中的量尺來做最後的判斷。

三、組織課責---董事會此舉有增進全體員工的福利嗎？

原中華郵政之董事，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，只要是公司治理理論中對董事的要求，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。而董事會之前未知會代表全體員工的工會，又似橡皮圖章般，不顧正當程序的要求，不按正常的行政規章，在沒有討論，沒有表決程序的情況下，草率地開會，結果只開十分鐘。一般來說，為組織課責把關者，通常為高階管理階層，本案較特殊的是董事長、總經理都一起違反組織課責，實有違正常的行政監督之責。充其量，董事會變成了行政體系中心層階單位，服從上級的命令，也只服從了層級式課責而已，但卻與公司治理理論中，董事會應有的行為準則，大相逕庭。從工會的激烈反應可知，在「正名」事件中的階層課責，不符合員工期待。

四、行政課責---組織的準司法裁量權有發揮功能嗎？

在傳統對課責的爭論上，認為行政責任可藉由政治與行政的二分法，做

一個清楚的分界，然而這種客觀性是備受挑戰的（Denhardt & Denhardt，2007）。公共行政人員在複雜的價值判斷和多重的規範情境下，最少應以做好財物控管，把握公共利益來回報公民。今郵政公司是一國營事業，其股東不是「政府」而已，而是政府背後，廣大的公民，其出資者亦是所有納稅的國民，因此，避免浪費等稽查防弊作為，是行政課責的主要工作。

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。

五、專業課責---改名有先諮詢專業郵政員工的意見嗎？

Denhardt & Denhardt（2007）主張，在新公共服務的觀點下，他的管理應是「重視人，而不是重視生產效率」，因此專業的組織文化，應是專業課責所強調的重點。新公共服務主張用尊重公共服務理想來實現生產力，因此組織專業意見的尊重，是達成組織效率重要手段。郵政公司工會評估冒然更名，損及其形象，因台灣郵政儲戶達 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，就像驟然取消品牌名稱，這種漠視顧客感受的情況，令人錯愕，公司名稱已是全體員工及全民的資產，不宜拿全民資產的郵政事業當政爭的工具。故在專業課責的眼光來看，「正名」的程序是可議的。

陸、結語

在我們討論課責問題時，多以公部門為討論主體，其因公部門對課責的承擔更責無旁貸。誠如新公共服務所強調的，法律、憲政，與民主原則是負

責行政行動明確的核心內容，把工作視為有責任性與有回應性公共行政的基礎。簡言之，公共行政官員的權力來源是公民。「公共行政官員是被雇用來代表公民行使權力的。他們是做為公民來這樣做的；它們永遠不能脫去它們自己作為有責任為政治社會謀福利的社會成員之身分（Cooper，1991）。John Burke（1986）在《官僚責任》一書中，根據課責方面的問題，認為注意力應該聚焦於**官僚機構的官員如何表明他們的角色、職責和義務，尤其是什麼原則可能指導他們往更加負責的方向**。Burke（1986）認為，**民主模型試圖透過一個可以有特許權和自治權的專業團體，來調停在政治與專業的忠誠歸順之間的潛在衝突。**

改名前的中華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」，實不顧治理原理中所主張行政人員對其「課責」應有起碼的專業認識。公共行政人員應該以一種專業的態度，致力於培養行政能力和建立標準，並且抱持著認為公共利益應盡可能廣泛定義的價值觀，換言之，公共行政人員應運用專業和能力達成捍衛憲政的目的（許立一，2003：217）。在現今國內充滿意識型態的泛政治化環境中，但願透過一些學理的探討，能讓各界清楚的面對問題，並呼籲各界透過對「課責」的反省，增進各項治理作為，達到「善治」的目的。

參考文獻

一、專書

吳定等編著

2006 行政學（下），台北：空中大學。

吳瓊恩審閱、黃貝雯等譯（Owen E. Hughes 原著）

2006 公共管理與行政，台北：雙葉書廊。

孫本初

2005 公共管理，台北：智勝文化公司。

孫本初審訂、許道然等譯（Peters B. Guy 原著）

2000 政府未來的治理模式，台北：智勝文化公司。

許立一

2003 慎思熟慮的民主行政，台北：韋伯文化公司。

詹中原

1993 民營化政策：公共行政理論與實務之分析，台北：五南。

Burke, J. P.

1986 *Bureaucratic Responsibility*, Baltimore, Maryland : Johns Hopkins University Press.

Behn, R. D.

2001 *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, D.C.: Brooking Institution Press, p.7.

Bovens, Mark .

2005 *Public Accountability*, Public Management, New York: Oxford University Press.

Cooper, Terry L.

1991 *An Ethic of Citizenship for Public Administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Callahan, Kathe.

2007 *Elements of effective Governance—Measurement, accountability and Participation*. New Jersey: Taylor & Francis Group, LLC.

Denhardt, Janet V. and Denhardt, Robert B.

2003 *The new Public Service*. New York: M.E. Sharpe, Inc.

2007 *The new Public Service*. New York: M.E. Sharpe, Inc.

Dwivedi, O.P. & Jabbar, J.G.

1998 *Public service accountability: a comparative perspective*, West Hartford, Conn.: Kumarian Press.

Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn, Jr. & Christopher Pollitt .

2005 *Public Management*, New York: Oxford University Press.

Fesler, J. & Kettle, D.

1996 *The Politics of Administrative Process*, N.J., Chatham House: Chatham, p.317.

Hughes, Owen E.

1998 *Public management and administration : an introduction*, New York, N.Y: st. martin's Press.

Light, P.

1993 *Monitoring Government*, Washington, D.C.: Brooking Institution Press.

Minogue, Martin, Polidano, Charles and Hulme, David

1998 *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.

Palumbo, D. & Maynard-Moody, S.

1991 *Contemporary Public Administration*, New York: Longman Press.

Radin, B. A.

2002 *The Accountable Juggler: The Art of Leadership in a Federal Agency*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

Savas, E.S.

1987 *Privatization : the key to better government*. Chatham, N. J.: Chatham House Publishers.

Savas, E.S.

2000 *Privatization and public-private partnerships* , New York: Chatham House.

二、期刊論文

孫本初

1999 「課責與績效管理」，*人事月刊*，第二卷第三期，頁 28-32。

孫健忠

1991 「私有化與社會服務：執行面的理念探討」，*人文及社會科學集刊*，第 4 卷第 1 期，頁 197-230。

顏詩麗

2006 「委外提供福利服務課責意涵之研究：以台北市公設民營機構為例」，東海大學公共行政研究所碩士論文。

中華郵政工會編

2007 中華郵工會訊，第 38 期，台北：中華郵工會訊雜誌社，頁 21，<http://www.cpwu.org.tw/cfpwcm.htm>，上網檢視日期：2008 年 2 月 1 日。

Burke, John.

1987 “A Prescriptive View of the Implementation Process: When Should Bureaucrats Exercise Discretion?” *Policy studies Review* (7) :1, 217-31.

Rhodes, R.

1996 “The New Governance: Governing without Government,” *Political Studies*, No.44, No.4, pp.652-667.

Rhodes, R.

1997 “Understanding Governance: Policy networks, Governance,

Reflexivity, and Accountability”, *Buckingham: Open University Press*.

Romzek, B. & Dubnick, M.

1987 “Accountability in the Public Sector, Lessons from the Challenger Tragedy” ,*Public Administration Review*, 47(3), p.227

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), pp240-242.

Rosenau, J. N.

1995 “Governance in the Twenty-First Century, ” *Global Governance*, 1(1): 13-43.

三、網路資料

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：2007 年 1 月 30 日。

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：2007 年 5 月 13 日。

中華郵政全球資訊網，<http://www.post.gov.tw>，上網檢視日期：2007 年 5 月 13 日。

中華郵工會訊網站

「一人喊爽全民買單從新聞報導及社會觀感看中華郵政違法更名事件」，<http://www.cpwu.org.tw/cfpwcm/38/1201.htm>，上網檢視日期：2007 年 5 月 3 日。

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：2007 年 5 月 13 日。

四、新聞剪報

中華郵政通過改名台灣郵政，12 日掛新牌（中央社，2007.2.10），
<http://search.cdns.com.tw>，上網檢視日期：2008 年 2 月 1 日。

高佳菁

2007 「華航和央行是下一波正名對象鄭文燦說純屬臆測」，**中華日報**，
政治要聞（2.10）。

陳俚任

2007 「才說要改「台灣郵政」招牌，早就做好了」，**聯合報**，A4 版(2.09)。

陳鈞凱

2007 「正名惹爭議 台立院退回中華郵政更名查照案」，**大紀元報導**，
(5.02)，參閱網站：<http://epochtimes.com/b5/7/5/2/n1696991.htm>，
檢閱日期：2007 年 5 月 3 日

黃秀義

2007 「《新聞網外》更名效率高，趣事多」，**經濟日報**，A2 版，(2.11)。

傅希堯

2007 「中郵改台郵 下週一掛牌」，**中華日報**，A1 版，(2.09)。

劉妙卿

2007a 「中華郵政董事會通過更名案」，**中華日報**，焦點新聞（2-10）。

2007b 「扁：改名 彰顯台灣主體性」，**中華日報**，A3 版（2-09）。

2007c 「國民黨團：違法亂紀」，**中華日報**，政治要聞（2-13）。

Exploring the accountability in the process of changing the name of Taiwan Post Co., Ltd.--- from governance theory perspectives

Chiung-Ling Chang^{*}

Abstract

Accountability is the core concept of effective management and also the supervising mechanism of performance in organizations. Therefore, to explore the contemporary governance theory has to mention about the accountability which covers the duty system of an organization but not the explanation of “duty”. It not only involves the defined questions of democratic promises, ethics behaviors, equality, righteousness, righteous process, and moral duty but also involves the effectiveness of performance and innovatory benefits. Moreover, it covers the issues of financial supervision, lawful system, political norm and good governance. To emphasize the mechanism of accountability is an important means to accomplish “good governance”. For example, it induced our interest in accountability of government when they apply the order and power in the case of Chunghwa Post which was changed the name into Taiwan Post by Executive Yuan. This study is to use the debates between the board meeting by the order of Executive Yuan and its employee union to

^{*} Assistant Professor, Department of Administrative Management, Chinese Culture University.

analyze their conflict in the contents and shortness of “accountability”. This study is also to set up a good example for future references and discussion of accountability between public departments and its state-owned enterprises.

Key Words : Governance Theory, Company Governance, Good Governance, Privatization, Accountability

