

經濟部所屬國營事業的改造與再生

2000年時，經濟部所屬12家事業中，除台電、中油、台糖、台水、台鹽等5家公司為盈餘外，其餘均呈虧損。經濟部為提升所屬事國營事業經營績效，俾遂行政府民營化政策，爰積極採取各項經營改善計畫，本文概略介紹執行改革的過程，期讓外界了解該部進行所屬事業經營體質改善的經驗。

◎ 劉明忠 (經濟部國營事業管理委員會組長)

壹、前言

國營事業資本與經營規模均相當龐大，對於國計民生、國家財政貢獻及經濟發展，影響甚鉅。經濟部主管的國營事業，係屬公用或生產事業，其中已完成民營化者，計有中石化、中工、中鋼、台肥、台機、中興紙業、台鹽及唐榮等8家公司，另因營運改造未具成效而在近年關廠清算者，計有

農工、高硫等2家公司。目前經濟部主管的國營事業，計有台電、台灣中油、台糖、台水、台船及漢翔等6家公司。

依據「國營事業管理法」第2條規定：「國營事業以發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的。」同法第4條規定：「國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧，增加國庫收入，但專供

示範或經政府特別指定之事業，不在此限。」揆此前述二條文之規定意旨，國營事業之角色定位及整體發展目標，具有「發展國家資本，促進經濟建設，便利人民生活」之「追求公共利益」的政策需求導向，但同時要求國營事業必須以企業化之經營效率，力求盈餘之績效表現。

本文扼述近年來經濟部對於提升國營事業經營績效所作

的各項努力，冀能讓外界更瞭解經濟部所屬國營事業改革的經驗。

貳、2000年經濟部所屬國營事業營運狀況

國營事業的經營管理，有其限制與束縛，另一方面，因承擔許多政策性任務，往往不能單純以成本／利潤之觀點來推動業務之經營，導致國營事

業盈餘減少甚至呈現虧損，另就產業大環境而言，國營事業多屬傳統產業，隨著時空轉換，經營環境已改變甚多，營運較為艱辛，迫使國營事業不得不面臨改革及轉型，以拓展經營。

2000年，經濟部所屬國營事業總資本額7,048億元，總資產2兆8,686億元，員工人數70,979人（約占全國同期就業總人口0.8%），土地面積69,490公頃（約占全國土地面

積2%），營業總收入1兆3,430億元（約占全國工業生產總值13兆3,836億元之10%），詳如表1。

當時經濟部所屬12家事業中，除台電、台灣中油、台糖、台水、台鹽等5家公司呈現盈餘外，台船、漢翔、台機、唐榮、高硫、農工及中興紙業等7家公司均呈現虧損，且虧損金額高達214億元，詳如表2；其中唐榮、高硫、農工及中興紙業等4家公司，於1999年7月

表 1 2000年度經濟部所屬國營事業經營規模

單位：億元；人：公頃

事業名稱	資產總額	資本額	營業總收入	員工人數	土地面積
台電	11,440	3,300	4,685	27,866	3,471
台灣中油	4,955	1,300	6,936	17,224	2,892
台糖	8,380	712	666	7,556	55,827
台水	2,256	1,080	351	6,056	1,644
台鹽	424	231	44	545	5,332
漢翔	255	91	173	3,718	-
台船	317	111	299	5,188	69
唐榮	384	70	217	1,547	125
台機	54	64	7	517	23
高硫	63	33	9	121	26
農工	95	30	8	134	41
中興紙業	63	26	35	507	40
合計	28,686	7,048	13,430	70,979	69,490

表 2 1997-2000年度經濟部所屬國營事業稅後盈虧狀況

單位：新台幣億元

事業名稱	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度
台電	364.31	321.97	325.13	404.55
台灣中油	42.79	214.34	227.37	135.07
台糖	122.01	175.30	73.45	22.27
台水	5.57	4.25	7.12	1.60
台鹽	47.31	9.97	12.14	5.82
漢翔	11.83	19.36	9.96	-19.27
台船	1.44	0.06	-12.36	-67.27
唐榮	-38.34	-34.70	-31.36	-84.67
台機	-12.17	0.25	-7.15	-15.11
高硫	-0.79	-3.74	-3.03	-3.07
農工	-1.42	-2.26	-5.29	-9.73
中興紙業	-4.69	-5.13	-9.46	-15.38
合計	537.85	699.67	586.52	354.81

註：2000年度係自1999年7月1日至2000年12月31日，其係配合會計年度計期改變。

1日改隸經濟部前之省營事業時期，即已連續多年虧損，經營績效明顯不佳。

參、開源節流與再生改造策略的釐訂與實施

面臨多家事業虧損，而有盈餘之事業亦面臨成本上漲，經營日益艱困的局面，為加強各事業之營運管理，經濟部乃

研訂所屬事業改造策略，對於有盈餘的事業，希望推動開源節流，以提升其經營績效。對於虧損的事業，經評估具有經營價值者，檢討須採取瘦身、挹注財源之方式，尋求再生，至不具繼續經營價值者，則擬關廠、清算，遏阻虧損持續增加。

因此，經濟部積極責成各事業採取多項共通性之開源與節流策略。在節流部分，擷節

不必要的支出，推動諸如精簡用人、控管不合理加班、協助爭取債權銀行降息等措施，尤其是在降低利息負擔方面，經濟部自2001年9月開始，順應利率降低之趨勢，積極協助各事業向各銀行爭取降低借款利率，並要求各事業「借低利新債、還高利舊債」，致利息平均降幅達36.39%。在開源部分，經濟部協助各事業開拓業務來源，督促各事業設法多角化經營。

此時，值得一提的是台鹽公司的轉型與民營化。早期的台鹽公司，靠的是生產及銷售鹽與其副產品，享有政府保護壟斷的專賣利益，坐擁大面積的土地資產，財務結構良好，每年有穩定的營收及盈餘。為因應市場自由化競爭及民營化，台鹽公司在1990年代開始，即掌握其對海水化學技術的專業，積極進行研發新產品，諸如現今眾所熟悉的沐浴鹽、洗髮乳等，均係由台鹽公司自行研發成功的產品。有了初步的成果之後，台鹽公司著手擬訂具體的多角化經營策略，主要以鹽相關新產品研發（含鹽沐浴美容產品）、生物科技（膠原蛋白、微生物製劑等）、資訊科技（有機感光股等）為主軸。由於台鹽公司積極推動多角化經營，使台鹽公司從傳統產業逐漸轉型為生物科技新興產業，也促使台鹽公司具有投資價值與發展潛力，有助於民營化的推動。但由於台鹽公司土

地高達5,312公頃（大部分位於海邊的鹽灘地），為避免遭賤賣資產的質疑，乃規劃將台鹽公司非營業所需土地以減資方式繳回國庫後辦理釋股作業。因此，台鹽公司於2003年10月間完成檢討，將5,243公頃土地繳回國庫，保留69公頃土地，資本額自230億元降至25億元，資產報酬率由0.9%提升為3.8%，每股盈餘並由0.17元提升為1.99元，有效瘦身達到企業最適資產規模後，順利於2003年11月14日以釋股方式完成民營化。

除了台鹽公司的成功經驗之外，經濟部於2000年責成各虧損事業提報再生計畫，由該部負責審核評估再生計畫之可行性，並嚴加追蹤控管及定期檢討執行成效；對於各虧損事業再生計畫之執行，明確設定「停損點」，以2年為期，倘確無法明顯改善其經營績效，且無法順利移轉民營者，則結束營業，以避免國庫損失。為保障

員工權益，無論是公司民營化或結束營業，所有員工均依民營化條例優退或結算資遣。

經過為期2年的多方努力，以執行結果面來看，這些事業大致可分為三類，一為以資產讓售方式完成移轉民營化之事業；二為執行成效未如預期，不得已以結束營運、關廠清算方式處理之事業；三為執行成效良好，經營體質獲得明顯改善之事業。謹就該三類事業之再生計畫或民營化執行情形，扼述如次：

一、以資產讓售方式完成移轉民營化之事業

（一）中興紙業公司

前於省營期間即已奉行政院核定規劃依序採股票公開發售、洽特定對象讓售股權、出售資產等方式移轉民營，該公司改隸經濟部時，累積虧損即近29億元，業主權益則趨近於零，且虧損狀態持續惡化，為

避免國庫繼續耗損並兼顧員工工作權保障，推動民營化及協助處理財務問題為當務之急。經濟部自1999年7月19日起即多次召開相關會議，以解決中興紙業公司財務問題。例如協調票券公司繼續承銷中興紙業公司所發行星票、請債權銀行緩息3年，並函報請行政院召開跨部會會議，以避免中興紙業公司破產關廠。另為避免中興紙業公司面臨斷料、停工危機，續提報政務會談討論，決議請財政部儘速協調台灣銀行全力協助中興紙業公司紓解財務危機，經濟部則與財政部及台灣銀行多次協商，並向財政部表示願承擔政策責任。

中興紙業公司因財務問題極為嚴重，財務及票券問題無法解決，經改採資產公開標售進行民營化作業，惟2次公開招標均無人投標，中興紙業公司爰報請經濟部准許以員工集資承接方式完成民營化，並提出數項訴求。基於公平、公正、

公開之原則，經濟部僅同意依原標售條件辦理第3次公告，最後由員工籌資之興中紙業公司得標，於2001年10月16日完成民營化。

(二) 台機公司

台機公司因業務長年嚴重萎縮，無法吸納固定成本，營運虧損加劇，為避免公司破產，經濟部積極督促該公司處理閒置資產以改善財務結構，並協助解決商業本票等問題。對於民營化方案，則採分廠讓售方式辦理，先後將鋼品廠、船舶廠及合金鋼廠以資產讓售方式移轉民營，並分別於1996年5月、1997年1月及6月完成移轉民營。該三廠民營化後，僅餘公司本部及製造廠，經考量員工工作權、日後清算程序繁瑣及民股處理困難等因素，而改採股權洽讓特定對象方式辦理，惟因台機工會堅持「承接後繼續經營10年及違約罰則」之勞動條件、投資人放棄優先議價權及內部問題與財務結構

重組而未能讓售。

經濟部考量中鋼公司民營化後業務成長迅速，台機公司若由中鋼公司承接，將可發揮產業結合之綜效，使重機產業得以延續，國家資源可作最有效之運用，乃徵得中鋼公司同意，以資產讓售方式（由中鋼購買土地，轉租中鋼公司成立之「中鋼機械公司」）並承接台機公司員工150人，另20人移轉至中鋼公司其他子公司，遂於2001年11月19日完成移轉民營，為經營艱困公營事業民營化建立一個新的模式。台機公司民營化歷時12餘年，在資產讓售中鋼公司後，原台機業務由中鋼機械公司繼續營運，台機公司則於2001年11月19日開始辦理清算作業。

二、再生方案執行成效未如預期，爰結束營運、關廠清算之事業

(一) 農工公司

該公司於省營時期即長年虧損，民營化方案原擬採申請股票上櫃方式，於1998年6月底前釋出股權55%完成民營化，惟櫃買中心審議委員會審議時未獲通過。1999年改隸經濟部後，重新檢討該公司民營化方案，規劃先採公開標售股權方式釋出80%股權移轉民營，倘股權標售未成，再採行其他替代方案（公開徵求特定對象承購股權或價購資產、公開標售資產等），並報奉行政院核復原則同意。惟農工公司公告辦理2次標售股權，惜均未成功。

2002年12月底止，農工公司負債總額為81.87億元，淨值為7.59億元，且每月持續虧損約1千3百餘萬元，公司營運陷入困境。經濟部為避免農工公司持續虧損，故加速辦理民營化，而改採「公開標售部分資產」、「公開徵求對象，協議接手經營」、「部分資產作價與人民合資成立民營公司」及「員工自籌公司接手經營」等4種方

式依序辦理，惟如仍無法順利於期限內民營化，經濟部爰決定該公司應即進行清算關廠程序，以免虧損持續增加，造成國庫負擔，並自2003年1月1日起辦理該公司清算作業。

（二）高硫公司

該公司於省營時期，民營化方式原奉核定採「股權讓售」方式辦理，但因未達上市標準，而採上櫃方式為之。惟經2次申請上櫃，礙於大型購物中心與彰濱建廠案進度嚴重落後，眷舍爭議案未解決等因素，公司申請自動撤件，上櫃亦未成功。

經濟部為避免高硫公司持續虧損，乃督促高硫公司儘速規劃民營化替代方案，經與高硫公司共同檢討後規劃「彰濱廠採資產標售，公司解散清算」方式民營化。惟經辦理2次標售公告，均無人投標，為協助高硫公司尋找潛在買主，經濟部二度請台肥公司評估承接之可能性，惟台肥公司亦未參與投

標，經濟部只好於2003年1月1日起辦理該公司清算作業。

三、執行成效良好，經營體質獲得明顯改善之事業

（一）唐榮公司

1996年至2001年，唐榮公司連年虧損達232億元，背負債務177億元，平均每年利息費用10億元以上，造成沉重負擔，且業主權益已呈現負值（-7.2億元），資金調度極度困難，不銹鋼廠及在建工程隨時有斷料、停工危機，頻臨破產邊緣，營運陷入困境，資金調度全賴政府協助，行政院限期於2002年8月31日前完成民營化，屆期未能移轉民營的廠部，除保留不銹鋼廠並研提改造計畫外，其餘廠部將強制縮編。

唐榮公司組織結構計分成總公司、不銹鋼廠、機械廠（下設科技園區、軌道車輛事業部、公路車輛事業部）、鋼鐵廠（下設物流園區及運輸處）及營

建部等，各廠部分別規劃以「標售資產」、「資產作價與人民合資成立民營公司」及母公司以「申請上櫃、公股釋出」之民營化方式辦理。其中，軌道車輛事業部採「資產作價與人民合資成立民營公司」，備案為「標售資產」，均採公開徵求投資人，以協議方式辦理。惟經3次公開徵求後仍無法完成移轉民營，經經濟部出面協商，唐榮公司與日本車輛、日本住友、中鋼公司於2002年10月16日成立「台灣車輛股份有限公司」，使軌道車輛事業部得以資產作價合資方式移轉民營。

鋼鐵廠、公路車輛事業部、運輸處、營建部土建組及鋼構組均採「標售資產」公開徵求投資人為正案，以協議方式為備案，其中公路車輛事業部於第1次公開標售時，即由員工與國光汽車公司合資籌組之唐榮科技公司順利得標，於2002年9月1日完成移轉民營。運輸處則於2002年8月1日完成

移轉民營。鋼鐵廠辦理2次「標售資產」及2次公開徵求投資人讓售資產，均未成功。經重新辦理第3次公開徵求後，於2002年9月1日完成移轉民營。營建部土建組及鋼構組經採標售資產2次未成後，於2002年8月31日強制縮編。

唐榮公司經營改造獲得相當成效，所餘總公司與不銹鋼廠之民營化，經濟部評估公司財務狀況、公司營運現況及展望未來2年產業前景暨與工會取得共識等因素，同意該公司民營化方案採股票上櫃之方式辦理。又為彌補歷年累積虧損，同意將資本額由70億元減為35億元。

經過再生改造後，唐榮公司經營體質獲得明顯改善，自2002年開始轉虧為盈，2002年至2005年盈餘分別為2.58億元、15.52億元、18.62億元、10.70億元，於2006年7月5日民營化，民營化後績效更加顯著，2006年稅前盈餘23.02億

元，每股盈餘（EPS）6.58元，與鋼鐵業之中鋼公司相較，實有過之而無不及。

（二）台船公司

台船公司是1970年代我國十大建設之一，以發展造船、造艦、支援航運事業發展為宗旨。由於1990年開始，世界造船產能過剩，國際船價逐年大幅下滑，又逢亞洲金融風暴（1997-1998），全球經濟萎縮，船東接船意願低落，致使台船公司承造新船交期延後，再加上韓國與中國大陸船廠低價搶占市場，台船公司營運面臨空前危機，至2001年累計虧損高達110億餘元，資本額幾乎侵蝕殆盡，財務週轉及後續業務接單均有極大困難，面臨宣告破產、清算的窘境。

經濟部於1999年台船公司營運開始呈現危機時，即派員前往該公司徹底瞭解經營情況，責成該公司研提「整體改善計畫——全方位提升競爭力方案」據以執行。倘若當時台

船公司立即關廠結束營業，估計政府必須負擔的成本，包括直接成本支出420億元（含員工結算金約144億元、銀行債務約140億元、合約賠償或退款約83億元、採購賠償或損失約43億元、工程款約6億元、保固合約賠償約1億元及其他費用等等）及外部成本106億元（含國防安全效益及台船承包商就業之轉換成本等），扣除台船公司資產64億元後，虧損將高達462億元。為了改善台船公司營運及財務狀況，保障員工權益，經濟部乃於2000年6月責成台船公司儘速研提再生計

畫，研訂具體可行的改善措施。

從整體形勢觀察，台船公司經營虧損問題非常嚴重，應尋求快速且大幅度、澈底改革其經營體質，才能使公司扭轉虧損的局面，台船公司爰研擬再生計畫，經經濟部核轉行政院核定後，據以執行。該公司再生計畫主要內容包括：1.瘦身方案：裁員47%，員工由5,223人精簡至2,753人。2.減薪方案：留任人員減薪35%。3.提升效率方案：整體效率提升34%。4.組織調整：一、二級單位各減少10、50個。5.政府

財務支援專案裁減員工年資結算金不足數90億元，並增資60億元，以改善台船公司財務結構。

在研提及評估台船再生計畫時，必須維持台船公司在手業務的繼續經營，避免因人員裁減而影響業務的正常運轉。同時，並進行再生計畫的成本效益分析，將2002年及2003年「按現況經營」與「執行再生計畫」之差異，作一比較（詳如表3），可以清楚發現，若維持現況經營方式，2002年及2003年虧損擴大為45.91億元及50.76億元，用人費率高達34~

表3 台船公司執行再生計畫與現況經營比較

單位：億元

項目	執行再生計畫後			按現況經營		
	2001年	2002年	2003年	2001年	2002年	2003年
營業收入	187.80	187.79	184.67	187.80	187.79	184.67
營業利益	-18.67	6.55	4.81	-40.05	-37.69	-40.01
營業外損失	-5.38	-2.24	-1.50	-5.70	-8.22	-10.75
稅前純益	-24.05	4.32	3.31	-45.75	-45.91	-50.76
業主權益	8.80	73.12	76.42	-12.90	-58.81	-109.60
員工人數(人)	2,753	2,753	2,753	5,186	5,106	5,059
用人費用	42.36	22.34	23.01	63.32	65.22	67.18
用人費率(%)	22.56	11.90	12.46	33.72	34.73	36.38

36%。若執行再生計畫，員工人數由5,126人裁減為2,753人，且減薪35%，則2002年即可轉虧為盈，2003年以後則呈現盈餘增加趨勢，用人費率亦大幅降低為11~12%。

有關政府財務支援專案裁減員工年資結算金不足數90億元部分，遭遇極大的資金籌措問題，經多次研提解決方案後，終於報奉行政院於2002年1月23日核復「同意由核能發電後端營運基金先行代墊，俟『公營事業移轉民營條例』修正草案完成立法程序後，由行政院公營事業民營化基金併同滋生之利息歸墊」。嗣經實際結算後，政府支援台船公司再生計畫裁減人員年資結算金合計70.09億元（含歸墊核後端基金代墊款之利息約2.43億元）。另有由政府增資60億元部分，為兼顧政府財政困難及台船公司營運需要，經協調同意於91及92年度由國庫增資台船公司共30億元。

經過大刀闊斧的裁員減薪及組織精簡，以及政府支援專案裁減員工年資結算金及增資改善財務結構，台船公司自2002年開始轉虧為盈，2002年至2006年稅前盈餘分別為3.23億元、5.30億元、3.19億元、8.74億元、14.92億元。獲利穩定後，融資銀行信心及支持度逐漸恢復，其訂單亦已滿載至2010年，總訂單排名居全球造船廠第18名；根據國際航運界知名雜誌CLARKSON統計，目前台船公司已簽約貨櫃船訂單名列全球第4。

肆、結論

回顧2000年當時產業大環境不佳的情況下，為研訂具體可行的改造策略，經濟部係以凌駕於各虧損事業經營現況的制高點，盱衡整體發展局勢，清楚勾勒出各虧損事業發展應採取的策略方向，再與各虧損事業溝通協調，使各虧損事業

清楚認知其面臨的處境，以及必須具有壯士斷腕的決心，在凝聚共識後，進一步檢討研訂具體可行的再生計畫，據以執行。在執行計畫的過程中，一方面仰賴上級機關、各部會的協助，另一方面亦須各事業同仁體認環境的惡劣、自我覺悟、全力配合，因此大家朝共同的目標前進，力量集中，才能脫胎換骨、浴火重生。

總之，由於政府與員工的努力，經濟部所屬事業歷經一番整理、整頓後，經營績效明顯獲得提升，2000年虧損的台船、漢翔、台機、唐榮、高硫、農工及中興紙業等7家公司，除了高硫與農工公司因改造不如預期，不得已關廠清算外，台機及中興紙業則順利移轉民營，唐榮與台船公司因改造成功，經營體質獲得具體改善，盈餘逐年穩定成長，應足以昭示國人政府對國營事業經營改革的決心與成效。❖