

## 加速清理結束營業之國營事業

公司法規定，股份有限公司之清算，原則上應於進入清算程序後6個月內完成，但目前結束營業之國營事業進入清算程序均已逾3年，實有加速辦理之必要。本文將說明行政院訂定「結束營業之國營事業加速辦理清理作業處理原則」之經過，期使讀者了解訂定背景及效益。

◎ 張育珍 (行政院主計處第二局科長)

### 壹、前言

部分公營事業因市場開放、經營環境變遷、環保意識抬頭、產品不具競爭力及人事成本沈重等因素，導致長期虧損且不具民營化價值，為避免該等公營事業造成政府財政負擔，中央政府針對財務艱困事業陸續展開檢討，其中，已不具繼續經營價值者，應辦理結束營業及解散清算。

各事業主管機關依循行政院政策，自89年起至92年止，

陸續結束所轄不具繼續經營價值之財務艱困事業，截至94年底止，結束營業之國營事業共有8家，但並無完成清算者。該等事業清算期間過長，已引起立法院及審計部的關注，為避免造成國家整體資源運用之不經濟，實有責成其加速辦理、限期完成之必要。

### 貳、公司清算之簡介

#### 一、清算之定義

所謂公司清算，係指公司

在解散後，為了結公司事務與一切法律關係，並分配其財產而消滅法人格所進行之程序。公司法第24條規定，解散之公司，除因合併、分割或破產而解散外，應行清算，在清算完結前，公司於清算目的範圍內仍視為存續。

#### 二、清算人之選任及職責

公司法第322條規定，股份有限公司之清算，原則上以董事為清算人，但公司法或公司章程另有規定、或股東會另選

任清算人時，則不在此限，若無法經由上述規定選任清算人，法院可依利害關係人之聲請，選派清算人。

股份有限公司之清算程序於清算人就任之日起開始進行，清算人並應於就任後15日，以書面向公司所在法院聲報姓名、住(居)所及就任日期等。清算人就任後，應即進行：

- (一) 檢查公司財產狀況，造具財務報表及財產目錄，於股東會集會10日前將報表送監察人審查，經股東會承認後，即陳報法院。
- (二) 申報債權之公告與通知。清算人就任後，應即以3次以上之公告，催告債權人於3個月內申報債權，且應於公告中聲明債權人若逾期不申報，則其債權將不列入清算之內。
- (三) 辦理公司法第84條所定事務，包括了結現務、收取債權、清償債務、分派盈

餘或虧損、分派剩餘財產等。在清算過程中，清算人若發現公司財產不足清償其債務時，應即聲請宣告破產。而清算之實行如遇顯著障礙或公司負債大於資產有不實之嫌時，法院可依職權或依債權人、股東或清算人等人之聲請，命令公司進行特別清算。

### 三、清算之完結

清算人於完成前項事務後，清算即告完結，並應於清算完結起15日內，造具清算期間內之損益表，連同各項帳冊簿籍，送監察人審查後，提報股東會承認，並於股東會承認後15日內向法院申報。

### 四、清算期間

依公司法第334條規定，清算人應於6個月內完結清算，倘不能於6個月內完結清算，清算

人得申敘理由，向法院聲請展期。

## 參、結束營業之國營事業概況

### 一、清理進度

政府自89年開始結束財務艱困且不具繼續經營價值之事業，共計有8家事業已結束營業，至94年底止，尚無結束清算並辦理解散之事業，致各結束事業之清算或清理時間均已超過3年，部分甚至已超過5年。

### 二、清理組織及人員

各結束事業，尚未進入清算程序者，係經行政院專案核定以該公司原組織辦理處分資產、清償債務、了結現務等事務，其餘事業則依公司法規定進入清算程序。而各事業在結束營業後，為辦理後續清理或清算事宜，均奉行政院同意留

用部分會計、人事、總務及法務等行政人員，協助清算人辦理清算或清理事務，導致各該結束事業在清算或清理期間，仍須負擔龐大之人事成本，部分事業甚至尚須負擔已退休人員之相關經費。

### 三、資產、負債清理概況

各結束事業於進入清算或清理程序後，即開始進行處分資產、清償負債等各項清理作業，半數事業之資產足以抵償其債。清理迄今，尚有3家事業須積極處分現有資產以償還積欠金融機構負債外，其餘事業均已將積欠金融機構之債務償還完畢，僅餘其他如行政院公營事業民營化基金墊付之員工年資結算金、應付土地增值稅準備及其他零星應付款項與保管款等其他負債。

### 四、國庫撥款協助清償負債

由於公營事業所持有之資產甚為龐大，且多為土地及房屋等不動產，部分事業資產之帳面價值或低於負債，但若按市值重估，多能抵償全部或大部分向金融機構及公、民營企業所舉借之債務，因此，政府除責成各結束事業應積極處分資產，優先以自有財源清償負債外，對部分財務明顯不足支應償債需求之事業，亦於清算或清理過程中，撥款協助其償還負債，俾加速其清理或清算作業之進行。

## 肆、問題探討

### 一、清理或清算過程遭遇之問題

公司法規定公司清算期間以6個月為原則，主要係因一般企業在解散後，所餘應清理之事務甚為單純，即使資產不足以清償負債，則可立即循破產

程序處理，故通常在6個月內即可完成解散清算程序。然公營事業進入清算或清理程序，如遇資產不足清償負債，政府並不會貿然循破產方式處理，係因政府須考量對尚在營業中之財務艱困事業可能造成的負面效應，此外，政府亦須考量對債權人及民股股東之保障，導致在清算或清理過程中，遭遇各種複雜而難解的問題，使清算時程一再延宕。其問題約可歸納如下：

(一) 資產條件欠佳：如土地為公共設施、既成道路、機關、道路等用地，須俟各級政府辦理徵收，或須辦理土地使用區分變更，始可進行標售；土地及房屋存有污染問題、或仍有租賃關係存在、或遭占用、或為畸零地等，致處分不易；房屋座落地點為舊市區，產權分散，民間無承

購意願；所持有之轉投資股票，屬未上市股票，無公開市場可供處分。

(二) 負債金額龐大：該等清理事業原均屬財務艱困事業，故負債金額甚鉅，復以資產處分進度不如預期，致所得款項不足以清償全部負債，除清理時程一再延宕外，到期債務另以舉借新債償還，財務負擔仍然沈重。

(三) 尚有未決訟案或保固責任：清理事業之未決訟案在未判決確定或達成和解前，法院將不會同意公司辦理解散登記，並結束清算。此外，部分事業在之前營業階段所承攬的工程或勞務，尚未屆保固期限，致須俟保固期限屆滿後，始可解除其或有之保固責任。

(四) 民股股東爭議：由於大部

分的結束事業係採處分主要營業資產方式民營化後，即結束營業，進入清理或清算，致含民股之事業屢有民股股東要求政府高價收買其股權，或請求分配財產處分所得，爭議不斷，影響清理或清算作業之進行。

### 二、行政效率及帳務處理問題

行政院主計處在調查各結束事業之清理情形後，發現各結束事業本身亦存有如下亟須檢討改善的問題：

(一) 清理人員未配合作業之進行，予以縮編及裁減：各結束事業，隨清算或清理作業之進行，所須處理之事務將逐漸減少，且在清償積欠金融機構、民營企業、個人或其他公營事業之債務後，所餘處理之主

要業務僅為處分資產、執行保固責任及處理未決訟案，然各結束事業仍維持清理或清算作業初期之規模或僅略裁減部分人力，人力配置及成本顯不符效益。

(二) 部分事業積欠政府機關債務，已獲協助解決者，未及時為相關之帳務處理，致其財務報表未能允當表達其資產負債實況。另土地稅法修正後，土地增值稅率減半徵收，但約有半數之結束事業未配合土地稅法之修正，調整帳列估計應付土地增值稅負債，致高估該項負債之帳面價值。

### 伍、解決對策

前述問題，除帳務處理部分各結束事業可逕行處理外，

行政院主計處為協助各結束事業處理其餘問題，擬具「結束營業之國營事業加速辦理清理作業處理原則」，簽奉院長核定後，於95年12月間發布實施，以加速結束事業清理或清算作業之進行，其規範內容摘述如下：

## 一、確定清算或清理之基本原則

(一) 結束事業辦理清理作業時，應即清點資產，除辦理清理作業所必需之辦公設施外，凡屬公共設施或機關用地，應積極洽商需地機關辦理徵收或價購，需地機關無徵收或價購計畫者，應協調地方政府變更使用分區，以利處分；其餘資產應辦理公開標售。處分資產所得款項，應按債務清償順位償還債務本息。

(二) 結束事業之清理組織，應由其主管機關報行政院核定。主管機關應視結束事業清理作業進度，隨時檢討調整其清理組織之人力配置，本撙節原則，儘量由主管機關派員兼辦，並視清理業務之繁簡程度，將專任清算人改為兼任。相關人員之報酬宜視所擔任工作之繁重程度給與，以節省公帑。

(三) 結束事業進入清算程序者，配合清算業務之實際需要，得僱用必要人力協助辦理清算作業，但主管機關應視結束事業清算作業進度，責成其適時檢討並減少僱用人力。

(四) 已進入清算程序之結束事業，主管機關應視清算業務繁複程度，本精簡原則，責成其召開股東會，依公司法之規定，重新選

任清算人及監察人（以各設置1人為原則），但結束事業有民股股東者，宜維持一定之公股代表人數，以維公股權益。

## 二、規定現行結束事業完成清理時程及人力規劃

(一) 清理時程：原則上，結束事業應於97年底以前完成清理或清算作業，或至少應僅餘未決訟案，但視清理或清算作業之繁簡程度，部分事業應提前完成清算或清理，例如，資產、負債已清理完結且無未決訟案者，應於95年底完成分配剩餘財產予股東等事宜，了結清算，辦理解散登記；另行政院已核定未償債務處理方式，且無未決訟案及民股股東爭議者，應於96年6月底

前完成清算，而已完成清償金融機構債務，且積欠政府基金債務之處理方式已獲行政院協調處理者，應於96年12月底前完成清算。

(二) 人力規劃：各結束事業所設之清算人，大多維持為原董事人數4至6人，並設1人為專任清算人，對外代表公司行使權利。另監察人則為1至2人，均為兼任。由於清算人及監察人之人數，公司法並無明文規定，而結束事業之清理或清算事務之處理，是否仍須維持董事合議制，公司法亦無規定，因此由主管機關指定清算人1人為代表人，相關事務授權代表人或由主管機關決行，應無法律適用疑義，而為一可行作法。另各事業隨清理或清算事務

之進行，原協助之行政人力允宜配合檢討縮減，改由主管機關派員或指定所屬單位兼辦，故為期逐步去化人力，節省用人成本負擔，爰於處理原則中規定各結束事業之人力精簡目標。

### 三、建立定期管考機制

各該結束事業主管機關自96年起應按季將所屬事業清理作業辦理情形送行政院主計處；行政院主計處每半年應會同主管機關進行檢討。

### 四、現行結束事業加速辦理清理或清算之具體作法

(一) 無民股股東之結束事業：

1. 已償還積欠金融機構、民營企業、個人及其他公營事業之欠款，且無積欠政府機關或非營業特種基金

款項者，應評估未處分資產可完成處分之期程，如短期內無法完成處分，應繳回國庫。若尚有積欠政府機關或非營業特種基金款項者，得以未處分資產抵償該等未償債務。各級政府如需用該等財產，應有償撥用。財政部國有財產局依規定完成該等財產處分後，其所得款項應繳庫或撥交非營業特種基金。

2. 如有應負未到期之保固責任，由主管機關協商所屬其他事業或政府轉投資之民營事業承接處理，同時應評估結束事業未決訟案勝訴之可能性，採最有利方式決定是否進行和解或繼續爭訟。

3. 尚未完成清償積欠金融機構、民營企業、個人及其他公營事業欠款之結束

事業，主管機關應責成各該事業擬具加速清理作業計畫，規劃償還債務之處理方案及處理期限，其內容應包括未於清理時程內完成之替代方案。

## (二) 含民股股東之結束事業：

1. 主管機關應本股權純化原則處理民股股東事宜。股權已純化之結束事業，應比照無民股股東結束事業之處理規定，加速完成清理作業。
2. 股權無法純化之結束事業，已清償積欠金融機構、民營企業、個人及其他公營事業之欠款，但尚有積欠政府機關或非營業特種基金款項者，其未處分資產價值如大於該等未償債務，且短期內無法完成資產處分者，主管機關應研議將與所積欠債務等值之資產抵償該等未償債務，剩餘資產再按股權比例

分配予官股及民股股東。應負未到期保固責任或未決訟案，則比照無民股股東之結束事業方式辦理。若尚未完成清償積欠金融機構、民營企業、個人及其他公營事業之欠款，主管機關亦應責成各該事業擬具加速清理作業計畫，其內容除應包括未於清理時程內完成之替代方案外，應另包括民股股東處理之擬議。

## 陸、預期效益

前項解決對策，預期將產生下列效益：

- 一、對目前已進入清算或清理之結束事業，責成其應於期限內，以最經濟、有效之方式，早日完成清理或清算作業，辦理解散登記。其中，臺灣鐵路貨物搬運公司已順利於95年底

完成清算，並已辦理公司之解散登記。

- 二、提供可能進入清算或清理程序之國營事業，未來辦理清算事務時之規劃方向及擬具相關措施之準據，俾及早對清算或清理過程中可能發生之問題，妥擬因應策略。
- 三、藉由人力精簡目標之訂定，預期將隨各結束事業清理或清算作業之進行，逐步縮減各結束事業之人力配置，除合理化其人員規模及節省人事成本外，對國家整體資源的有效運用，應有一定程度之助益。

## 參考文獻

1. 梁貞榆，2004，「公司清算實務及案例分析——兼論清算之稅捐有關事宜」，國立政治大學法律學系碩士班學士後法學組碩士論文。
2. 許郁靈，2007，「公司清算之簡介——以股份有限公司為例」，萬國法律，No.146，頁116～頁118。❖