

榮工公司民營化之推動

榮工公司自81年起，即配合政府公營事業民營化政策，積極提升企業體質，俾創造民營化有利條件，然因國內營建業長期不景氣，致該公司連年虧損，民營化不易。該公司早年在政策保護下，累積相當豐沛的工程專業人力及技術，仍具一定之民營化價值，本文即在簡單介紹政府為推動榮工公司民營化所作的努力。

◎ 廖鴻志 (行政院主計處第二局專員)

壹、前言

政府為順應世界經濟發展趨勢及民營化潮流，於民國78年7月成立「行政院公營事業民營化推動專案小組」，並於80年6月4日立法通過「公營事業移轉民營條例」，從此，推動公營事業民營化成為政府的重要政策，在此一政策引導下，榮工公司也成為政府規劃的民營化目標之一。

理論上，對於擁有良好經

營體質及健全財務結構之公營事業而言，藉由民營化或可創造一個國家、社會、人民、員工及事業本身多贏的局面，但對於一個經營狀況不佳，加以國內營建景氣前景未明，而遲遲無法移轉的公營事業，如何於民營之路再創生機，係目前榮工公司最大挑戰，本文將簡單介紹榮工公司民營化歷程，俾使讀者了解退輔會及榮工公司在民營化過程中所作的努力。

貳、榮工公司概述

一、業務介紹

榮工公司的前身是創立於45年的「榮民工程事業管理處」(以下簡稱榮工處)，隸屬於行政院國軍退除役官兵輔導委員會(以下簡稱退輔會)，其主要任務為從事國家重大工程建設，同時負有安置、輔導榮民就業之政策任務。歷經早期東西橫貫公路艱困的創業期，接續承接具挑戰性的曾文水庫，

其後又陸續參與政府經建計畫，承作10項建設、12項建設、14項建設、6年國建、北宜雪山隧道等大型公共工程，開闢國外工程市場，逐漸發展成爲國際知名之大型綜合營建事業，在國內營造業占有極重要的地位。

二、民營化溯源

立法院於79年4月通過「戰士授田憑據處理條例」時，作成附帶決議：「行政院應於3至5年內，將榮民醫院以外之退輔會事業機構，依『公營事業移轉民營條例』移轉民營」。退輔會遂依上述決議於81年間擬具「行政院國軍退除役官兵輔導委員會會屬機構移轉民營計畫」，經行政院核定後實施，開始所屬事業機構的民營化作業。

爲因應不同環境的競爭，並考量榮工處的組織型態，現行法律對榮工處所需各項證照之取得及資產之轉移，仍有許

多限制，直接民營化難度過高，爰規劃將經營及組織型態先轉型爲公司，再透過釋股方式，完成民營化，並於87年7月1日改制爲榮工公司，計畫於3年內釋股民營。

參、榮工公司之經營困境

榮工公司成立後，因組織及人力龐大，完成多次專案裁減、人事制度改革、組織簡併等工作，期澈底改善經營體質，以提高經營績效。惟因該公司沈重之歷史包袱、投資開發之工業區嚴重滯銷及適逢營造業景氣不佳等因素影響，導致連年虧損，歸納其主要原因如下：

一、經營環境轉變

榮工公司推動民營化期間，適逢臺灣營造業景氣衰退，又自我國加入WTO後，國際性

的大公司，多以策略聯盟及聯合承攬方式進入臺灣市場，國內營造業競爭越來越激烈，而政府大型公共建設多採行BOT制，基礎建設又趨於飽和，公共工程市場萎縮，對以承接政府公共工程爲主要營收來源且爲公營體制的榮工公司而言，固有市場逐漸萎縮，又因較民間公司缺乏彈性與效率，難以及時開拓新市場，營造本業經營艱辛。

二、歷史包袱沈重，肩負政策任務

榮工公司員工曾高達1萬4,000人，因配合政府民營化政策，自榮工處時即實施人員精簡政策，自83至93年間，以舉債方式辦理4次專案裁減，合計裁減5,116人，共計支付資遣費108億元，最高時期每年利息費用約7億元，截至96年底止尚結欠54億元（不含利息費用），雖有效降低用人成本，但亦累積

龐大債務，造成沉重財務負擔。此外因該公司的退休人員均具公務人員身分，其月退休金、優惠存款利息差額等，在民營化前仍須由公司負擔，包袱沉重。

又榮工公司為政府持股百分之百的公營公司，除追求事業利潤外，尚承作了許多政策性且施工難度極高的公共工程，如雪山隧道工程，而因配合政策所承作的公共工程，利潤不高，甚至不敷成本，致該公司財務愈形困難。

三、投資開發之工業區 土地嚴重滯銷，背 負鉅額利息負擔

早期榮工公司接受經濟部工業局委託開發工業區，其開發模式係由受託單位自籌資金進行開發，俟開發完成出售後，即收回資金，並獲取一定利潤，在產業蓬勃發展階段，曾為該公司極大利基，然近年

由於整體產業結構的轉變，特別是隨著競爭全球化，國內製造業面臨轉型與升級的壓力，大量外移，使得工業區需求下降，導致榮工公司所投資開發的工業區土地嚴重滯銷，財務壓力更加沉重。

肆、榮工公司的優勢

榮工公司雖然經過多次的組織整併及人力精簡，但因整體經營環境衰退，致該公司面臨財務困境。然該公司早年在優先承作政府公共工程之政策保護下，積極研發及學習新的工程施作技術，進用及訓練優秀的工程人力，在國內營造業界向居於領先的地位。而由於該公司具有下列的優勢條件，故仍具有相當的民營化價值：

一、具品牌優勢，工程 人力、品質及穩定 性高

榮工公司於國內營建產業具有領導地位，並獲得國際業者之認同，擁有品牌優勢，並享有200億元年營業額及1,200人組織所產生之經濟規模效益，不僅施工經驗豐富，營造資歷、業績完整，亦深具垂直整合及統包能力，且累積卓越之技術能力及工程人才，能提供各類產品及服務，無論施工品質、工程進度之掌握、招募人力等方面，皆優於同業。再者，營建市場預計穩定成長，未來將由量轉為追求質的提升，BOT及統包工程將成為主要業態，此一轉變，提供了榮工公司極大的發展空間及機會。

二、經營國外營建市場 經驗豐富

由於亞太、中東等新興市場快速崛起，在海外工程毛利率普遍高於國內之情況下，海外營建市場已成一龐大可期的

商機。榮工公司拓展國外市場多年，所建立的國際口碑與形象，深獲國外業主（特別是東南亞及中東地區）認同，成為爭取海外業務的利器。

三、都市更新業務蓬勃發展商機

為加速都市更新業務之推展，行政院目前正研議由行政院國家發展基金與民間投資業者共同籌組國家級都市更新公司，並責成行政院經濟建設委員會研議與榮工公司共同籌組之可行性。營建業與都市更新

業務具有高度關聯性，榮工公司在施工等方面，均有經驗與優勢，絕對有能力承作具示範性質的大型都市更新計畫，而都市更新的潛在商機，亦為自承作公共工程轉型為專業投資開發之營建事業體的一大契機。



伍、榮工公司民營化執行計畫修正方向

榮工公司既然仍擁有一定之企業價值，以其品牌優勢，民營化應可令投資者獲得報償，故為增加民營化契機，退輔會於95及96年間，先後檢討榮工公司民營化內容條件，務實評估投資人意向，並提出民營化執行修正計畫，主要方向如下：

一、業務切割

榮工公司自推動民營化以來，受工業區開發業務及財務

問題之影響，致使民營化幾無可行性，為提高榮工公司市場價值及投資誘因，退輔會爰採業務切割方式辦理，將最具民營化價值的營造本業部分，繼續推動民營，工業區開發業務等非營造業務，則以營業讓與方式移轉由退輔會安置基金接續處理。另榮工公司帳上所承攬在建工程，無論其施作百分比多少，在其招標前均已簽妥協力廠商參標，收入與成本已定案者，其在建工程至完工為止預計損失及相關工程爭訟案件所造成之損失，併入安置基金承受。

二、民營化方式

鑒於榮工公司原規劃以「整體出售股權」方式辦理民營化，皆無投資人參與而流標，為期榮工公司順利移轉民營後，能符合現行法令對營造業法等對財務狀況之限制，使新

公司可順利營運，爰改以減資填補虧損後再辦理增資方式，將政府持股降至50%以下，完成民營化。另為維持榮工公司合理的企業價值，除增加民營化的成功機會外，將協調泛公股事業參與投資，確保國內公共工程之施工品質。

三、推動二次再生計畫

92年間榮工公司，執行再生計畫，以改善經營體質，提高民營化可行性，執行結果經營體質雖有改善，惟營運成本仍屬偏高，本業獲利仍有限，95年間配合業務切割，推動實施二次再生計畫，期透過降低成本，組織簡併、積極處分資產，以其收益償還負債。至持續辦理專案裁減所需資金，由行政院公營事業民營化基金支應，以提升本業獲利，改善財務結構，俾提高民間投資人意願。

陸、結語

公營事業之所以要移轉民營，應係考量該等事業由民間經營較政府經營有效率，並能創造社會整體更大利益，且事業本體有足夠之誘因促使民間承接。如此，公營事業移轉民營方有其正面價值。榮工公司目前雖內受本身經營狀況不佳，歷史包袱無法有效解決，外臨國內景氣欠佳及營建業前景不明的困境，但因其長期累積的工程施作經驗、技術，以及眾多優秀的工程人力，傲視國內營造業界，其品牌優勢及競爭力應仍可為未來參與投資之投資人，創造利潤。該公司民營化推動成功與否，已達最後關鍵時刻，政府將積極督促榮工公司切實推動二次再生計畫，更求精進，並配合產業脈動，務實把握時機，順利移轉民營，以期達成企業化永續經營目標。❖