

## 調 查 意 見

壹、案由：榮民工程股份有限公司長年虧損，民營化期程一再延宕；行政院國軍退除役官兵輔導委員會長期監督不周，對於本院 93 年糾正案之檢討虛應故事；又其民營化之方式及鑑價有無違失，致損及政府權益等情乙案。

貳、調查意見：

本院為調查行政院國軍退除役官兵輔導委員會(下稱退輔會)辦理榮民工程股份有限公司(下稱榮民工程公司)歷次民營化之規劃與辦理情形，及完成營造業務民營化，由榮民工程公司與人民合資成立榮工工程股份有限公司(下稱榮工工程公司)等情形，案經函請退輔會提供相關資料，分別約詢退輔會、內政部營建署、經濟部商業司、台灣經濟研究院(下稱台經院)、○○財務管理諮詢服務公司(下稱○○)、○○徵信所企業股份有限公司(下稱○○)、○○資產鑑定股份有限公司(下稱○○)、行政院經濟建設委員會(下稱經建會)及銓敘部等單位，業經調查竣事。爰依調查所得，臚列意見如次：

- 一、歐○○、蕭○○先代表榮民工程公司參加與○○公司之議約；成立榮工工程公司後，歐員旋即擔任榮工工程公司董事長轉為代表榮工工程公司與榮民工程公司簽訂契約，蕭員退休後至榮工工程公司擔任副總經理隨後亦出任得標廠商之法人代表兼任榮工工程公司董事，均核有違反公務員服務法利益衝突相關規定。
  - (一)查退輔會於 98 年辦理榮民工程公司第 4 次營造業務民營化招標作業，而榮民工程公司於於公司內部組成民營化推動及管理專案小組，小組成員包括董事長、三位副總經理、處室主管及工會理事長。董事

長為召集人，綜理全盤推動及監督事宜；三位副總經理為副召集人，就督管業務，襄助全盤推動監督事宜，蕭○○副總經理督管財務處、會計室、人事室之業務，其中財務處負責民營化規劃事宜及民營化資產鑑價作業。退輔會於 98 年 8 月 11 日召開評價會議，評定作價移轉資產之價格及須支付之 19 件在建工程施工責任之金額。其中在建工程基礎施工成本及風險準備金 2 項之評價結果，悉依榮民工程公司之估計，施工管理費則係參考榮民工程公司之估計。退輔會另成立議約小組，納入榮民工程公司歐董事長及蕭副總經理為其成員。歐董事長及蕭副總經理於服務榮民工程公司期間，高度參與民營化資產鑑價、評價及與投資人議約等作業，自應本於職責，爭取及維護榮民工程公司之權益。

(二) 本案第 4 次民營化作業於 98 年 9 月 17 日甄選出合格投資人後，即於同年月 21 日由退輔會成立之議約小組與投資人完成議約作業，並於次日簽訂合資協議書與責任施工契約書，以 98 年 11 月 1 日為民營化基準日，榮民工程公司營造業務之民營化完成。責任施工契約書係針對榮民工程公司尚在施作中之 19 件在建工程，該等在建工程將由合資成立之新公司管理及施作至竣工，榮民工程公司須負擔基礎施工成本及施工管理費，另依實際情形可能支付部分之風險準備金。

(三) 經查，榮民工程公司前董事長歐○○及前代理副總經理蕭○○，均代表公司親自參與上開評價會議，與新公司相對投資人議約。然歐董事長於 98 年 9 月 22 日代表榮民工程公司與得標民營廠商完成簽訂合資協議書後 3 日(98 年 9 月 25 日)，即請辭榮民工程公司董事長兼總經理之職，並於 98 年 10 月

14日離職生效之當日，即轉以新公司相對投資人（持股81%）之代表身分擔任合資成立之榮工工程公司董事，並於次日獲選為董事長，旋於98年11月1日轉為代表榮工工程公司，與原服務之榮民工程公司簽訂責任施工契約書。蕭副總經理係第8梯次專案裁減辦理自願退休人員，於98年10月31日退休生效後轉至榮工工程公司擔任副總經理，並於同年11月27日獲榮工工程公司相對投資人之指派，擔任其法人代表，出任榮工工程公司董事。前開2人均原為榮民工程公司權益之代表，後均轉為相對投資人權益之代表，均核有利益衝突情事。

- (四)依政府採購法第65條第2項：「…所稱轉包，指將原契約中應自行履行之全部或其主要部分，由其他廠商代為履行」、同法第67條第1項：「…稱分包者，謂非轉包而將契約之部分由其他廠商代為履行」，本案榮民工程公司營造業務辦理民營化作業中，榮民工程公司與投資人完成在建工程責任施工管理費之議定，並依徵求投資人投標須知第18條，簽訂合資協議書與責任施工契約書，由民營化新公司續對19件在建工程之施工予以管理，並收取施工管理費用，揆其性質及精神，已屬上開轉包及分包，故榮民工程公司與榮工工程公司間有採購業務之關係。據銓敘部於85年7月20日（85）台法二字第1332483號函釋，關於應適用公務員服務法第14條之1於離職時應利益迴避之公務員，為職務直接相關者，而其範圍包括離職前服務機關與營利事業有營建或採購業務關係之承辦人員及其各級主管人員。所稱各級主管人員，係指各級直接承辦相關業務單位之副主管及主管，暨該機關幕僚長、副首長及首長。查榮民工程公司歐前董事長

及蕭前副總經理非屬公營事業移轉民營條例第 8 條規定之繼續留用人員，且榮民工程公司與榮工工程公司間有採購之業務關係，故渠等 2 人不得於離職後 3 年內擔任榮工工程公司之董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。本院為求慎重，特就公營事業移轉民營條例及公務員服務法等相關法令之規定及適用，詢問經建會及銓敘部，合先敘明。

(五)又 98 年間社會輿論曾關注公務人員退休後轉任政府捐助或補助的財團法人、轉投資事業，同時領取雙薪之議題，考試院亦於 98 年 4 月 3 日將公務人員退休法修正草案函送立法院審議，規定退休人員再任公職或財團法人職務應停領月退休金等規定。立法院後於 99 年 7 月 13 日三讀通過公務人員退休法之修正，其第 23 條明定公務員如於退休後轉任於政府及其所屬營業基金、轉投資金額累計占該事業資本額 20% 以上之事業，即停止其領取月退休金之權利。榮工工程公司資本額僅 13.7 億元，榮民工程公司以其 53 年累積之商標與工程實績等無形資產與部分有形資產，於 98 年 10 月所取得榮工工程公司之股權，竟僅 19%，顯特意低於 20%。歐董事長及蕭副總經理等均為榮民工程公司民營化第 4 次作業小組成員，歐董事長為執行秘書，負責榮民工程公司應辦事項，蕭副總經理為組員，協助配合辦理評價及協助招標文件審查等。相較於退輔會於 98 年 4 月所辦理榮民工程公司第 3 次營造業務民營化招標作業中，榮民工程公司持有新公司 29% 股權之規劃，19% 股權之安排，實屬歐、蕭 2 員為己身量身打造，以維持渠等領取月退休金之權利。

二、歐○○、蕭○○核有違反公務員服務法利益衝突相關

規定，違失情節灼然，惟退輔會猶認尚無違法情事，退輔會核有缺失。

- (一)依前列調查意見，歐○○、蕭○○核有利益衝突並違反公務員服務法相關規定，事證歷歷，然退輔會於接受本院約詢時竟表示，因歐、蕭 2 員職務對各該營利事業亦未具有監督或管理之權責，爰參酌公務員服務法規定及銓敘部函釋，渠等擔任得標廠商之法人代表出任新公司董事乙職，尚無違法情事。
- (二)按渠等擔任榮民工程公司前關鍵管理階層，代表榮民工程公司與得標民營廠商議約，於完成議約後，即辭去榮民工程公司之職務，而改以得標民營廠商之法人代表身分，陸續出任新公司之董事，本案得標民營廠商於 98 年 11 月出資 11.097 億元，所取得者除榮民工程公司最具價值之商標及工程實績外，並至遲於 5 年內即可望順利取得 19 件在建工程之施工管理費 9.922 億元。依招標文件之預計工程完成驗收日期，其中 18 件在 101 年 1 月前完成、僅 1 件需待至 104 年 7 月完成驗收，其投資風險相對有限。然榮民工程公司除承擔在建工程之成本及可能損失外，另需再支付 9.922 億元之施工管理費，本院基於職責，不得不質疑渠等於榮民工程公司服務期間，是否極力維護榮民工程公司之應有權益，而嚴正列舉下述涉及利益衝突之可能。渠等壓低移轉民營資產之評價，降低持股比率或高估在建工程由榮民工程公司負擔之基礎施工成本及風險準備金、得標民營廠商在議約過程中，提前掌握退輔會及榮民工程公司之談判底線。雙方權益及義務之分配是否合理？復由依現代企業之營運模式觀之，對於經營權及所有權係分別視之，企業個體之民營化，若重點係在改由民間專業經理人經營，以

提高經營效率則政府持有股權之高低應非規劃方案之唯一重點，然本案民營化後新公司未見關鍵經營團隊易人，而由原管理階層轉換身分繼續經營，此種安排是否符合民營化之初衷？如基於照顧原有員工之考量，歐○○、蕭○○二人或其他人士似應以榮民工程公司代表之身分為之。得標民營廠商之法人代表，由將消滅榮民工程公司前參與議約之經營管理階層擔任，實有利益衝突，且均已違反公務員服務法相關規定。然退輔會竟刻意忽視函釋所明示之營建或採購業務關係，而認渠等尚無違法情事，違失情節灼然。

### 三、退輔會辦理榮民工程公司之民營化態度消極、決策反覆，未及早採行有效方式，均核有未當。

退輔會雖於 98 年 9 月分割榮民工程公司之營造業務，完成部分民營化之作業，但距會屬事業機構移轉民營實施計畫之訂成，已有 16 年，距該公司民營化執行計畫書之完成，亦有 6 年。退輔會至該公司淨值降至負數，不得承接新工案，公司價值驟降，優勢盡失，方採取較積極之作為，退輔會態度消極、決策反覆，既未採納民營化顧問專業之建議，亦未採行其他有效對策。

- (一)查退輔會於 45 年 5 月 1 日設立榮民工程事業管理處(下稱榮工處)，負責承辦中部東西橫貫公路工程。東西橫貫公路竣工後，榮工處從純業務管理單位，調整為事業機構，承建國家重要建設工程並兼負輔導、訓練及安置榮民就業之責，乃依國軍退除役官兵輔導條例(下稱輔導條例)而享優先議價權，承作國內大型公共工程，如十大建設工程。自 75 年開始，國內營造基金會等團體質疑榮工處之定位，榮工處爰自 82 年 7 月停止適用輔導條例，參與

市場競爭，以公開投標方式承攬工程，惟榮工處幾無利潤可言；退輔會乃於 82 年擬定會屬事業機構移轉民營實施計畫，確立先公司化後民營化之方向。惟退輔會並未積極推動將榮工處改制為公司，遲至 87 年 7 月 1 日始改制為政府持股 100% 之公營公司，亦未積極規劃民營化招標作業，88 年度至 91 年度之累積虧損高達 137.91 億元，延至 92 年始完成榮民工程公司民營化之執行計畫書，態度消極。

- (二) 查榮民工程公司 88 年度至 98 年度之經營結果，僅 93 年為獲利(0.22 億元)，其餘年度均屬虧損，金額從 5.98 億元至 61.7 億元不等，88 年度至 98 年度累積虧損達 265.27 億元。發生重大虧損之工案，包括：二高後續計畫雲林嘉義段第 C345 標古坑大林段工程、台灣高鐵 C250 標工程、國道 6 號南投段第 C609 標埔里高架橋及交流道工程、東西快速公路八里新店線八里五股段第 C804 標工程等。榮民工程公司又因退休人員照護費、資遣費、利息支出等負擔沈重，若無具體改善措施，公司淨值逐年大幅降低，早可預料。另依榮民工程公司財務報表，在建工程 97 年合約總價 1,332.05 億元，預計總成本 1,341.13 億萬元，售價低於成本 9.08 億元；98 年合約總價 936.39 億元，預計總成本 963.34 億元，售價低於成本 26.95 億元。民營化顧問於接受本院約詢時表示，榮民工程公司承包一些無獲利的標案，可能有擔心員工無工作或失業的考量。依據前開財務資訊，在退輔會未有效推動民營化下，榮民工程公司淨值由正轉負，已屬時間早晚問題。
- (三) 經查榮民工程公司民營化過程，係於 93 年第 1 次辦理，範圍係為公司整體之資產、負債，方式為出售股權，因無人投標而流標。95 年第 2 次辦理，範

圍減為營造業務，業務經切割，規劃先評定企業價值、辦理減資沖銷累積虧損後，再由民間增資完成民營化，惟僅○○公司 1 家投標，且其投標文件未通過審查而廢標；退輔會乃擬協調泛公股事業組團參與投標，後因協調未成，招標作業暫告中止。98 年 6 月第三次民營化作業降低移轉資產之規模，切割營造業務，改採資產負債不同額移轉，以資產作價，與人民合資成立民營化新公司方式，榮民工程公司資產作價抵充股款 3.42 億元，因議約不成而仍未完成民營化。98 年 9 月第四次民營化作業仍採第三次架構，榮民工程公司資產作價抵充股款 1.35 億餘元，另現金出資 1.25 億元。榮民工程公司與○○公司於 98 年 9 月 21 日完成議約，並於次日簽訂合資協議書，民營化作業終告完成。歷次辦理民營化時間及方式，彙整於下表：

辦理次別	第 1 次	第 2 次	第 3 次	第 4 次
公平價值 衡量日	92.7.31	95.6.30	97.12.31	98.6.30
評價時間	93.4.20	95.10.4	98.4.3	98.8.11
民營化範圍	公司整體 淨資產	營造業務 <sup>a</sup>	特定資產項目	
民營化方式	出售股權	出售股權 <sup>b</sup> ·以營造業務為民營化範圍	移轉業務及特定資產 項目 ·未移轉民營業務留存 榮民公司清理結束	

a：至非營造業務，則切割讓與退輔會承接

b：第 2 次之出售股權，與第 1 次不同，第 2 次先辦理減資，沖銷累積虧損後，再由民間增資

綜上，退輔會自 82 年擬定移轉民營實施計畫至 92 年完成民營化之執行計畫書，歷經 10 年；從 92 年完成上開執行計畫書，再經 6 年，至 98 年 9 月始完成營造業務民營化。公營事業民營化作業縱屬不易，然完成竟耗 16 年，該會輕忽民營化顧問專業建議



，決策欠當，難辭其責。民營化顧問表示，諮詢期原本預計1年半再加9個月，即可結案，未料延宕多年；退輔會策略實有檢討空間，民營化顧問早已提醒該會，要將榮民工程公司整個民營化不容易，但該會仍希望先依核定計畫實施，又未對招標不成預做準備，待招標不成後再研議修改方案，重新辦理招標，一再測試市場水溫之策略反形成市場之觀望，故時程一延再延。按第一次民營化招標失敗時，第二次具體可行之規劃更形重要，惟重新規劃雖歷一年餘但仍廢標，相關規劃顯不切實際，未為市場接受。退輔會於96年初猶計畫於當年6月底前再辦一次民營化之招標作業，屆期竟率以成功機率不高而停辦，決策反覆、草率。在招標不順利下，該會規劃改以泛公股事業參與投資，惟亦未事先徵詢並取得渠等意願，僅企盼由行政院出面協調解決，態度有欠積極。97年1月榮民工程公司淨值轉為負數，不得承接新工案，退輔會仍無對策；待行政院催辦後，迄97年10月始依民營化顧問之建議再縮小民營化之規模，經過2次招標，終於98年9月完成其營造業務民營化。因規劃及決策欠妥招標一再未成，且每次辦理民營化招標作業前，均需先經遴選鑑價公司、鑑價公司出具鑑價報告、組織並召開評價會議等程序，時程乃一再延宕，致公司淨值復因虧損而逐年貶落，徒損曾名列世界百大營造公司招牌之價值。核退輔會相關規劃及決策，誠有未當。

四、榮民工程公司專案裁減，時程規劃欠周妥，裁減行政人員之比率復過低等，退輔會早應發現且要求改善，然卻未見適當監督行動，核有缺失。

(一)為配合民營化政策，榮民工程公司(及榮工處(榮民工程公司概括承受)自83年開始執行專案裁減，至98年，共辦理八次，計裁減7,315人，編制人員遂

從 82 年之 9,451 人銳減至 98 年之 722 人。其中第八次專案裁減於 98 年 10 月份辦理，與新公司成立時間(98.11.1)相近，係因應同時移轉部分人員至民營化新公司。歷次專案裁減情形如下表。

次數	時間	期程	技術人員	行政人員	技術工、工友	合計
一	83.7.1-84.7.1	12 個月				
二	84.10.1-85.10.1	12 個月	68	24	261	353
三	87.7.1-88.7.1	12 個月	348	79	1,167	1,594
四	89.7.1-90.7.1	12 個月	223	33	141	397
五	92.10.1-93.6.30	9 個月	312	107	639	1,058
六	95.4.16-95.5.15	1 個月	101	10	200	311
七	97.10.16		108	19	94	221
八	98.10.1-98.10.30	1 個月	295	50	266	611
合計			1,902	458	4,955	7,315

(二)由上表可知，前五次專案裁減之期程，各次均長達 9 個月至 1 年、第一與第二兩次專案裁減相隔僅 3 個月等，實不足以展現民營化決心，更造成民營化進度之延宕。此外，所裁減之人力，以具工程專業之人力為主，不計第八次專案裁減，前七次裁減共裁減行政人員 408 人，僅占裁減人員(6,704)之 6.09 %而已，行政人員未同比例縮減，退輔會於接受本院約詢時，亦坦承技術人力大量流失，專案人員反形成人員配當比失當，陷營運不利之窘境，均有欠周。

五、榮民工程公司不只一次違反規定回聘公司裁減人員，專案裁減顯失其實質意義，退輔會及榮民工程公司均應深切檢討。

(一)按事業機構專案精簡(裁減)要點處理原則第 11 條明訂「專案精簡人員再任公職之限制：(一)經

行政院核定列入民營化時程之公營事業機構，其專案精簡人員於資遣、退休後，不得再任職於尚未移轉民營之原事業機構…」。行政院國軍退除役官兵輔導委員會附屬生產事業機構配合移轉民營專案裁減人員處理要點第 11 條亦有相同規定，合先指明。

(二) 榮民工程公司民營化後，各階段之組織單位及人員配置規劃，如下表：

單位	第一階段 98.11.1~99.12.31		第二階段 100.1.1~100.12.31		第三階段 101.1.1~102.12.31		備註
	正式	臨時	正式	臨時	正式	臨時	
公司本部	2	0	2	0	2	0	
工程處	54	67	39	40	23	15	
開發處	10	24	9	22	8	16	
環工處	18	19	17	19	12	11	
管理室	5	16	4	12	4	10	在階段三，由室變組
會計室	7	11	6	9	5	7	
財務室	5	4	5	4	4	4	在階段二，由室變組
人事室	4	7	3	5	2	4	
檢核室	4	0	4	0	4	0	
工安組	1	1	1	1	1	0	
小計	110	149	90	112	65	67	
合計	259		202		132		

第一階段正式人力為 110 人，臨時人力規劃 149 人實際聘用 148 人。惟查前開 148 人中，136 人為第 8 梯次專案裁減人員（該 136 人未領取 1 個月預告工資及 6 個月慰助金），其餘 12 人亦為公司歷年專案裁減人員或契約期滿之定期契約工。關於人力資源之決策過程，退輔會說明略以：

- 1、榮民工程公司於民營化後清理業務龐雜，正式員額恐不敷實需，尚須約僱部分具相關工作經驗之該公司民營化精簡員工辦理。退輔會於 99 年 2 月 5 日會商行政院人事行政局，研商「榮民工程公司『民營化未隨同移轉業務處理實施計畫書』中之組織及人力作業原則相關議題」，結論略以，有關該公司各階段配置留用正式員額，人事局原則同意所提各階段人力需求上限，並列出缺不補；至於臨時員額一節，因未列入預算員額，請退輔會本於權責處理。
  - 2、為應榮民工程公司民營化清理業務需要，有關臨時人員僱用，經退輔會於 98 年 9 月 18 日核定後併該公司「民營化未隨同移轉業務清理計畫」，報奉行政院 99 年 5 月 24 日核復，有關伍、組織及人員作業原則，清理期間(三階段)分別配置正式員額 110 人、90 人、65 人，考量該公司民營化後保留業務性質繁雜、專業性高、外部協商事項頻繁，且需於短期內完成清理績效等因素，審酌遴用新進人員未符實需，且正式員額之人力配置確實無法滿足清理業務需要，爰為加速處理相關業務，在計畫分三階段配置之正式員額外，另循程序編列用人費用，配合清理業務期程配置臨時員額，至該臨時員額仍須按各階段檢討減列，由退輔會本於權責處理。
- (三)經查，為落實事業機構之民營化，經專案精簡之人員不得再任職於原事業機構(尚未移轉民營者)，已有規範，退輔會亦訂有相關規定。惟查榮民工程公司回聘專案精簡人員不只一次，94 年間公司高雄捷運施工處即曾回聘裁減人員，98 年營造業務民營化，再度回聘裁減人員，數量甚鉅，專案裁減顯失其

實質意義，退輔會及榮民工程公司目無法紀，公然違反前揭規定竟不只一次，應深切檢討。

六、退輔會欠缺鑑價專業智能，資產評價作業不當，復未能有效利用民營化顧問之專業及時更正，實應檢討。

(一) 榮民工程公司價值之核心，為其商譽、工程實績及施作品質、技術人員經驗等無形資產，合先指明。榮民工程公司民營化第三次修正計畫書即指出榮民工程公司之核心價值，即「無形資產、未完成工程、技術人力及施工材料機具」，並以其為民營化之範圍，復依榮民工程公司民營化第三次執行計畫，民營化後之契機包括國內市場之愛台十二建設，及該公司深耕東南亞及中東等海外市場多年後所累積之工程實績與聲譽。其中關於海外市場，該執行計畫並具體敘明已爭取到及洽談中包括：印尼、新加坡、沙烏地阿拉伯、關島等地之合作計畫，且估算金額合計可達美金 6.7 億元。

(二) 榮民工程公司前後辦理 4 次民營化作業，歷次對資產鑑價之過程均先委外辦理移轉民營資產鑑價，經委聘之財經研究機構及會計師等民營化顧問綜評提出綜合評估報告與建議後，陳報退輔會提送評價委員會議評定資產價格。退輔會再將評定價格陳報行政院備查。歷次辦理民營化資產之評價結果，彙整如下(金額單位：萬元)：

項目 \ 辦理次別	第 1 次	第 2 次	第 3 次	第 4 次
固定資產(1)	1,669,213	232,775	20,952	950
無形資產(2)	436,339	247,121	13,300	12,626
流動資產淨值 <sup>a</sup> (3)	(1,363,422)	(129,806)	-	-
評定之企業價值 (1)+(2)+(3)	742,130	350,090		
移轉資產			34,252	13,576
預提折舊			(3)	(2)

評定金額	742,130	350,090	34,249	13,574
------	---------	---------	--------	--------

a：關於流動資產淨值，依退輔會及民營化顧問之說明，係指移轉民營之所有資產，排除固定資產及無形資產後，減除移轉民營化範圍之負債相減後之金額。前述固定資產及無形資產係由鑑價公司鑑價，流動資產之金額係經會計師評估，負債亦由會計師評估。

(三)歷次鑑價及評價結果差距極大，相關單位說明摘述如下：

#### 1、退輔會：

(1)民營化之範圍不同：93年，為公司整體，95年為營造業務，98年僅以部分資產(作價，設立新公司)；範圍逐次縮減，鑑價價值乃隨之降低。

(2)民營化之範圍之二：93年及95年包含在建工程合約價值(無形資產之一部分)，98年民營化，因在建工程合約未作價移轉，相對無形資產價值降低。

(3)公司經營逐年虧損，使許可證照(亦無形資產之一部分)價值逐年降低。

(4)鑑價公司採取不同之鑑價方式，亦影響鑑價結果。

#### 2、鑑價公司-○○○

(1)無形資產評價第一次評價結果中，工程實績(含許可證照)之價值為49.53億元，第二次評價結果中，工程實績(含許可證照)之價值為13.19億元，第一次為第二次之3.75倍。暫不考慮折現因素，第一次預估經濟期限內(92年-99年)之營業收入，總計2,469.79億元，第二次預估經濟期限內(95年-99年)營業收入總計651.79億元，第一次預估為第二次3.79倍，與評價結果相當。故二次評價結果差異之主要原因，應為榮工

公司規劃之預估營業收入差異所致。

- (2) 其他評估結果差異較大者，如在建工程，主要係因兩次評估標的項目內容不同；至於訴訟案件評估結果差異，暫且不論將訴訟案件列為無形資產評估項目之適切性，其差異原因僅在於榮工公司第一次未納入評估範圍，而第二次將之納入。

### 3、鑑價公司-○○○

- (1) 當時因榮民工程公司無法提供財務預測資訊，故以○○○工程公司及○○○工程公司為參考資料，辦理鑑價作業。
- (2) 將工程實績視為商譽，以超額盈餘法估算。
- (3) 成本法，係依重置成本觀念處理；如無相同產品，始以原始成本為基準。鑑價報告中相關文字敘述有修正之空間。

### 4、民營化顧問-台經院及○○○

- (1) 原則上尊重鑑價公司專業，但如發現鑑價公司所採用的鑑價方法，或採用的參數並不合適，會建議鑑價公司修正見解。
- (2) 無形資產部分，蒐集美國專利權判決案例的見解，並據以進行評估，評估結果高於 2 家鑑價公司之鑑價，建議無形資產為 1.2 億元。
- (3) 榮民工程公司的價值，應在過去的相關實績，有利其以後參與標案。榮民工程公司技術人員的經驗應具價值，惟無法納入評價。
- (4) 我們的困擾在無權修改鑑價報告，有些業務機密 (Know how) 又不宜完全告訴鑑價公司，僅能在其所採用的方法、假設及參數予以提供建議。

(5) 鑑價人員確有一些觀念模糊的情形，如商譽應該不能評。當初也不敢完全相信鑑價報告，故有請榮民工程公司提出財務預測進行複驗。

(6) 鑑價公司負責價值區間，我們負責最低價格的建議。我們未受委託鑑價，僅負責建議，也是一個問題。

(四) 按民營化資產之鑑價及評價作業，係辦理榮民工程公司民營化之核心業務之一，其結果影響民營化招標之結果與民營化作業能否公平順利完成，重要性無庸贅言。本案退輔會及榮民工程公司於接受本院約詢時坦承，渠等對於鑑價專業實有所缺，故選任財經研究機構及會計師為民營化顧問，對於鑑價公司出具之鑑價報告，提出綜合評估報告與建議。惟委外業務監督之責，仍在退輔會，歷次鑑價、評價作業之品質有待提升，自不待言。

1、經查鑑價及評價作業，有下列缺失：

(1) 退輔會及榮民工程公司未能有效善用民營化顧問之專業，於辦理鑑價作業前，未向民營化顧問詳加瞭解鑑價之原則及方式，俾利甄選鑑價公司時之規劃作業。

(2) 鑑價公司出具鑑價報告後，退輔會及榮民工程公司無專業能力指出其謬誤或評判其水準，民營化顧問復僅就鑑價報告提供建議，即便不符預期水準，例如將工程實績視為商譽及成本法定義中混用歷史成本與重置成本等，亦僅能予以尊重，無權要求修改其內容。在事前規劃及協調欠周下，鑑價公司對民營化顧問建議亦未必接受與信服。

(3) 參與評價會議各單位均同意榮民工程公司價



值之核心係承攬包括世界級的工程實績、多年來呈現的工程品質、技術人員的經驗及顧客對榮民工程公司品牌之信任。歷次在鑑、評價作業中，將上開價值之核心視為無形資產，然因其未列於會計帳上且難以具體量化，竟可不評或任由鑑價公司自行判斷，致無形資產鑑價及評價情形紊亂。

2、歷次民營化有關無形資產之評價情形，另彙整如下表（金額單位：萬元）：

項目	第 1 次	第 2 次	第 3 次	第 4 次
專利、軟體、著作版權		23	300	126
租賃權、特許權		3,865		
許可證照	427,690	3,820	13,000	12,500
商標權				
工程實績		110,427		
在建工程		28,654		
調解、仲裁與民事訴訟類		100,332		
契約書保單	8,649			
無形資產合計	436,339	247,121	13,300	12,626

由上表可發現無形資產之評價缺失，如：

- (1) 第 1 次之評價範疇為全公司，但當時竟有部分項目未列入評價，而於第 2 次評價方予列入，該等項目包括：專利、軟體、著作版權、租賃權、特許權、工程實績、在建工程、調解、仲裁與民事訴訟類等。
- (2) 第 1 次列入而第 2 次不予列計之項目，有契約書保單 1 項，理由不詳。
- (3) 在第 1 次及第 2 次均列入之項目，為許可證照，惟金額分別為 42.7690 億元、3,820 萬元

，前後相距時間約 2 年半左右，金額相差超過 42 億。

3、另關於專利權部分相關作業之缺失，包括：

(1) 專利權之鑑價，採歷史成本，在一般公認會計原則只將申請費資本化之作法下，顯有欠妥。

(2) 軌道版緩衝材之製造方法專利權，在第一、二次民營化時均納入鑑價範圍，惟在第三次及第四次鑑價時雖專利尚未逾期，然均未納入鑑價範圍，但竟列入作價移轉民營資產。

(3) 組合架構式擋土支撐工法及其裝置專利在第三次及四次民營化時鑑價公司出具之報告中，屬新型(證號為第 170930 號)，然其應為發明(第 101752 號)。

(五) 綜上，退輔會及榮民工程公司欠缺鑑價專業智能，除未思積極進修提升自身能力外，復未能有效善用民營化顧問之專業，俾及時辨認鑑價缺失，改善評價品質，亦未見評價作業突顯榮民工程公司價值之核心，及其別於一案一公司之差別。本院就 2 次無形資產鑑價、評價項目及結果之重大差異，請教當時負責辦理鑑價作業之公司代表，渠等於前段所揭相關說明顯不足以釋疑，對於無形資產項下鑑價項目之恣意更改，未見相當理由，引用營業收入數據比較說明時，復將許可證照及工程實績率予併計，又避談相關項目適切性，並坦承鑑價報告文字例如成本法之定義有修正空間等，缺失諸多，然退輔會及榮民工程公司當時均未能發現並改善。核其作為，實應深切檢討。

(六) 另 99 年 5 月 12 日公布施行之產業創新條例第 13 條規定：「為協助企業呈現無形資產價值，各中央

目的事業主管機關應邀集產、官、學代表辦理下列事項：一、訂定評價服務基準。二、建立評價資料庫。三、培訓評價人員。四、建立評價示範案例。五、辦理評價推廣應用活動」，相關主管機關應以本案例為鑑，切勿再蹈覆轍。

七、退輔會辦理之榮民工程公司民營化作業，與外部民營廠商共同成立新公司，新公司名稱與榮民工程公司同時並存，新公司名稱與榮民工程公司神似，新公司規模不大，股本僅 13.70 億元，然榮民工程公司持有新公司之股權僅 19%，未達 20%，致特定人員得以規避禁領月退休金之規定，同時支領雙薪；且於招標文件明訂投資人之持股比率，亦有違常情。另榮民工程公司在榮工工程公司成立後既已不再進行營造業務，型鋼本應全予處分，然卻出現尚未處分之型鋼遭新公司誤運之情事，退輔會保障國家權益之努力顯有不足，核有欠當。

(一)依行政院核定之榮民工程公司民營化第三次執行計畫，官股在 49% 以下，並在未來適當時機釋出所有持股。惟查榮民工程公司第四次招標作業中，官股對民營化後新公司之持股比率規劃為 19%，投資人之持股比率為 81%。於招標文件明訂投資人之持股比率，有違常情。新公司名稱與榮民工程公司同時並存，新公司名稱與榮民工程公司神似，新公司規模不大，股本僅 13.70 億元，然榮民工程公司持有新公司之股權僅 19%，未達 20%。

(二)98 年間，社會輿論曾關注公務員退休後至政府投資之財團法人及公司服務，同時領取雙薪之議題，其後立法院通過公務人員退休法之修正，對政府及其所屬營業基金、非營業基金轉投資金額累計占該事業資本額 20% 以上之事業，停止相關人員領取月退

退休金之權利。榮民工程公司督導民營化作業之管理階層高度參與榮民工程公司民營化資產鑑價、評價及與投資人議約等作業，於榮民工程公司辦理公務員退休後，領取公務員月退休金，並轉至民營化新公司任職，則官股持股比率恰 19% 之設計，顯為特定人員規避相關規範，啟人疑竇。此外，藉股權投資而取得之影響力決定會計處理之方式，所採用之評價方法不同：一般當持股比例低於 20% 時，認為持股者無重大影響力，期末評價採成本法或成本與市價孰低法；若持股超過 20%，採權益法評價；持股超過 50%，則宜再編製合併報表。19% 之持股比率，除可為特定人規避領取公務員月退休金之禁止外，恰為採成本法評價之上限，規避權益法之採用，令人質疑是否刻意壓低所移轉資產之評價所致，惟退輔會始終未能適切說明，實有未當。

(三) 榮民工程公司在榮工工程公司成立後既已不再進行營造業務，型鋼本應全予處分。查榮民工程公司於 98 年 11 月完成營造業務移轉民營化新公司後，於 99 年開始分批處分型鋼。按非屬移轉民營化新公司之資產，即仍為榮民工程公司資產，自應妥善維護及保管，以保障國家之財產。惟民營化新公司於 99 年元旦以 8 部車輛運載 22 車次榮民工程公司之中間柱、型鋼等鋼料至桃園南崁近林口處。雖榮民工程公司事後要求民營化新公司儘速歸還，並於 99 年元月 4 日由榮民工程公司派員隨車運回，然此事件已顯示榮民工程公司內部控制失靈，核有欠當。

八、榮民工程公司移轉民營交易之帳務處理有欠透明，未能呈現交易全貌，估計負債又未予完整入帳，均背離一般公認會計原則，難謂有當。

(一) 按可靠及攸關之資訊，係協助管理及檢討營運狀況

之重要依據。惟依據退輔會提供之資料，榮民工程公司民營化後，尚未入帳之潛在損失金額龐大，至少包括：

- 1、榮民工程公司為配合政府工業區土地市價化政策，工業區土地按成本打折之價格銷售，售價低於成本之差額預估將達 125 億元。依據清理計畫，榮民工程公司將與經濟部工業局辦理合意終止合約，屆時該局如未能依榮民工程公司帳面值歸還其差額時，該差額即為榮民工程公司之實現損失，目前即為已存在之可能損失。惟財務報表未予揭露。
  - 2、榮民工程公司板橋基地佔地 19.05 公頃，帳面價值計 70.72 億元，其 99 年公告現值約 53.83 億元。行政院推動平價住宅政策，已將此基地納入中期開發方案，若政府以公告現值徵收，將有 16.89 億元之損失。本案土地規劃將依鑑價後之公平市場價值予以標售；惟實際標售所得尚須按興辦計畫所規劃之住商比例及鑑價後價值方能計算，目前由內政部營建署積極辦理中，未於財務報表揭露。
  - 3、其他待清理之不動產土地尚有 10 處，刻正招商辦理鑑價中，財務報表均未揭露。
- (二)榮民工程公司辦理民營化作業時，對於所處分各項非現金作價資產，未反應其評價之結果，而將所有已入帳未入帳資產價值之變動逕併認列於雜項收入項下，未能呈現交易之全貌，亦無法藉揭露全貌而辨認評價之疏漏。非現金資產項目之評定價格與帳面金額之比較，如下表所示：

金額單位：萬元

項目	評定價格	帳面金額			差額	備註
		歷史成本	累計折舊	淨額		
現金	12,455.90	NA	NA	12,455.90	0	
非現金項目	<u>13,574.10</u>	<u>9,792.84</u>	<u>9,123.32</u>	<u>669.45</u>	<u>12,904.58</u>	
小計	<u>26,030.00</u>	<u>9,792.84</u>	<u>9,123.32</u>	<u>13,125.35</u>	<u>12,904.58</u>	
非現金：						
機具設備	949.90	9,780.09	9,123.32	656.77	293.13	7 件，帳列「閒置資產」
無形資產 (1)甲級營建執照 (2)品牌(商標權)	12,500.00				12,500.00	未入帳
(3)專利 98.7-9 月攤銷	126.00 <u>-1.80</u>	12.75 _____	_____	12.75 _____	113.25 <u>-1.80</u>	
合計	<u>13,574.10</u>	<u>9,792.84</u>	<u>9,123.32</u>	<u>669.45</u>	<u>12,904.58</u>	

由上表可知，榮工公司移轉民營之非現金資產，已入帳者，僅有 7 件機具設備(帳列「閒置資產」)及 12 件專利；未入帳者，則有甲級營建執照及品牌(商標權)，二者合併作價 1.25 億元，未提及新舊二公司「榮 RSEA 工」之菱形標記、英文名稱(均為 RSEA Engineering Corporation)，以及中文簡稱均為「榮工」完全相同。上述這些項目、人力資源及顧客關係均為榮工價值之核心，但竟忽略未記，此外，控制權溢價、鉅額損失個案固減少已認列榮工公司之業主權益，但未來再次發生之機率極低，仲裁案件之潛在影響均未反映於評價過程中，根本未能彰顯榮民工程公司與一案一公司之不同，未反映榮民工程公司之真正價值。此外，新公司跟隨在 RSEA Engineering Corporation(英文名字)之後「privatized 2009」(在 2009 年民營化)一詞，其含義亦未深究。

98 年 10 月 14 日榮工公司根據上表之計算，將

民營資產移轉予新公司之交易，作成如下會計分錄：

金融資產(以成本衡量者)	26,030.00 萬元
累計折舊—閒置資產	9,123.32 萬元
閒置資產	9,780.09 萬元
專利權	12.75 萬元
銀行存款	12,455.90 萬元
雜項收入	12,904.58 萬元

上述會計分錄中之「金融資產(以成本衡量者)」，即投資榮工工程公司之長期股權投資。由上述會計分錄可知，榮工公司於處分民營化之作價資產時，既未認列事實上存在但未入帳之資產，亦未認列資產(含未認列及已認列者)之公平價值與帳面價值之差異，率予合併記入雜項收入，僅轉銷帳列資產之帳面價值，既未能表達交易之全貌，亦未能彰顯榮工公司所處分未入帳核心資產之價值，隱匿重要資訊。

(三) 榮民工程公司未能適時於財務報表揭露巨額或有損失之攸關資訊，會計分錄亦未能記錄交易之全貌，致財務資訊未能適切忠實表達資產負債及經營狀況之實況，致其難為決策參考之準據，核有欠當。

九、榮民工程公司各在建工程由新公司繼續施作，退輔會宜隨時掌握其進度及施作情形；尚未民營化部分之資產及負債，退輔會宜妥善規劃及處理。

(一) 查第四次民營化作業中，將 19 件在建工程以責任施工方式移轉至新公司。依退輔會之規劃，榮民工程公司於民營化基準日，將其所有之甲級綜合營造業證照、工程實績及 300 名專業技術人力，移轉至民營化新公司，同時榮民工程公司為對基準日前所簽訂之各種契約（包含對業主之工程契約、對分包商

之採購契約、對聯合承攬體的協議契約)均未隨同移轉至民營新公司,僅將 19 件在建工程委由榮民工程公司負責施工管理,至全部在建工程完工,通過業主驗收合格止。榮民工程公司與新公司如有爭議,依榮民工程公司與新公司簽訂之責任施工契約中爭議處理之規定辦理。而榮民工程公司與各業主間之工程契約權利義務並未移轉,倘遇爭議,則依各工程契約中之爭議處理規定辦理。目前已獲大多數業主同意,除 1011 專案工程係國外業主尚在溝通中,惟工程仍持續進行中。

(二)退輔會考量為免民營化作業影響在建工程之進行,以責任施工方式委由民營化後之新公司辦理之模式,以目前各案皆能持續順利進行之情形而言,已初步達到預期成效。惟榮民工程公司與此 19 案在建工程各業主間之工程契約並未隨民營化而移轉,相關權利及義務不變,依約仍由榮民工程公司向各業主負責完工。退輔會宜嚴密督促榮民工程公司,隨時掌握各案工程進度及施作情形,以免影響榮民工程公司之聲譽或被迫處理履約爭議或糾紛,而發生國庫權益受損情形。

(三)又榮民工程公司營造業務之民營化雖已勉強完成,然公司其他未民營化部分之資產不足以抵償債務部分,勢將仍由國庫承擔。其留存待清理之帳列資產總額計 868.39 億元,負債總額計 911.36 億元,淨值負 42.97 億元。若加計配合政府政策辦理工業區土地售價低於成本之差額 125 億元,則缺口合計高達 167.97 億元。在某次評價會議中曾有評價委員表示:「榮民工程公司之資產看起來較虛,負債則是真實的。」若然,資金缺口恐不止於此數。退輔會似可考量對榮民工程公司未民營化部分之資產辦理



評、鑑價作業，以確定其真實價值並釐清相關權責歸屬，儘早預為財務規劃，俾利後續妥適處理。

十、股份有限公司變更登記表之內容，經濟部商業司宜檢討修正，內政部營建署允宜就經濟部商業司修正內容檢討營造業法施行細則第 6-1 條規定之妥適性。

(一)查營造業法第 12 條第 1 項於 97 年 8 月 6 日以前之規定為：「營造業資本額中，現金、不動產及機具設備，合計應占百分之九十以上。」，該項於 97 年 8 月 6 日修正為：「營造業出資種類及其占資本額比率，由中央主管機關定之。」營造業法施行細則爰於 98 年 5 月 5 日增訂第 6-1 條：「本法第十二條第一項所定出資種類，為依公司法或商業登記法規定之出資種類；其中現金、不動產、機具設備、貨幣債權、公積、股息與紅利、公司債轉換股份及認股權憑證轉換股份，合計應占資本額百分之九十以上。」

(二)本院為了解上開條文當時修訂情形，分別請內政部營建署及經濟部商業司到院說明。內政部營建署表示，當時營造業業者多次反應，營造業申請辦理增資時，出資種類如非屬現金、不動產、機具設備，營造業於辦理增資登記時無法符合營造業法第 12 條規定(修正前)，衍生適用疑義，故參考公司法或商業登記法有關廠商出資種類之規定，據以擬具營造業法施行細則修正條文案草案，明訂營造業之出資種類，並分別於 97 年 5 月 5 日及同年 9 月 16 日邀集相關機關及公(協)會研商，以資周全。復依司法院 33 年院解字第 2689 號解釋：「營業必有資本…惟資本不必為金錢，得以其他之物及勞務信用充之…。」及營造業法第 1 條第 2 項規定：「本法未規定者，適用其他法律之規定。」乃依經濟部所訂「

股份有限公司變更登記表」中得為增資之種類計有：「現金、現金以外資產、債權抵繳股款、公積、股息及紅利、公司債轉換股份、認股權憑證轉換股份…」。惟經濟部商業司於接受本院約詢時表示，渠曾向內政部營建署說明，股份有限公司變更登記表係供該司內部統計使用，該登記表中「本次增資之種類及金額」其「增資之種類」易造成混淆，應檢討修正。

- (三) 經查，經濟部商業司之股份有限公司變更登記表中「本次增資之種類及金額」項下，包括現金、現金以外財產、債權抵繳股款、公積、股息及紅利、公司債轉換股份、認股權憑證轉換股份、股份交換、合併、分割、股份轉換及收購等 12 項。揆其內容，納入資產(如現金、現金以外財產、債權)、股東權益科目(如公積、股息及紅利)、合併事宜(如股份交換、合併及分割)等，致資本額之增加情形混亂且不乏須增之可能。該司雖認上開變更登記表係僅供內部統計使用，然內政部營建署業已依其內容為修正資本種類相關規定之重要參照依據，並於 98 年 5 月 5 日據以增訂營造業法施行細則第 6-1 條規定。經濟部商業司既已認為股份有限公司變更登記表，應予檢討修正，內政部營建署允宜儘早因應，並參考該表修正後內容，重新檢討營造業法施行細則第 6-1 條之妥適性。

參、處理辦法：

- 一、本案相關違失人員擬另案處理。
- 二、調查意見二至八，糾正行政院國軍退除役官兵輔導委員會及榮民工程股份有限公司，並議處各相關失職人員見復。
- 三、調查意見六，涉及產業創新條例第 13 條之推動，函請行政院參處見復。
- 四、調查意見九，函請行政院國軍退除役官兵輔導委員會確實檢討見復。
- 五、調查意見十，函請內政部營建署檢討見復；經濟部應檢討部分，另外立案。
- 六、本案行政院國軍退除役官兵輔導委員會政風處主動積極蒐集相關人員違失事證，宜請法務部予以肯定。
- 七、本案相關人員是否涉及刑事責任，抄調查報告函請法務部參辦。