

編號：(92)058.305

# 國營事業土地利用方向之研究

委託單位：行政院經濟建設委員會

研究單位：中國土地經濟學會

計畫主持人：楊松齡

本報告內容純係作者個人之觀點

不應引申為行政院經濟建設委員會之意見

民國九十二年十二月

## 目次

### 第一章 緒論

- 第一節 研究動機與目的.....1-1
- 第二節 研究內容與方法.....1-6
- 第三節 研究流程與預期成果.....1-8

### 第二章 相關文獻與理論探討

- 第一節 國營事業之形成背景與趨勢.....2-1
- 第二節 國營事業土地資產管理等文獻回顧..... 2-13
- 第三節 國營事業之治理與理論基礎分析.....2-17

### 第三章 國營事業土地權屬與利用現況之探討

- 第一節 國營事業土地資產之取得與權屬分析.....3-1
- 第二節 國營事業土地利用現況之探討.....3-19
- 第三節 相關法令與政策分析.....3-66

### 第四章 個案分析及課題探討

- 第一節 個案分析.....4-1
- 第二節 相關課題分析.....4-15

### 第五章 國營事業土地資產利用策略之探討

- 第一節 企業生命週期階段之土地利用.....5-1
- 第二節 土地歸屬利用策略分析.....5-14

## 第六章 國營事業土地利用基本理念與策略之建構

第一節 土地資產歸屬策略.....6-1

第二節 土地資產利用基本理念與策略.....6-10

## 第七章 結論與建議

第一節 結論.....7-1

第二節 建議.....7-4

參考文獻.....參 1

期中報告會議發言紀錄.....附錄 1-1

座談會會議記錄.....附錄 2-1

期末報告會議發言紀錄.....附錄 3-1

## 圖目錄

研究流程.....	1-8
圖 6-1:土地資產利用之基本概念.....	6-12
圖 6-2:國營事業生命週期及發展管制.....	6-13
圖 6-3:國營事業土地利用方向階層關係.....	6-15

## 表目錄

表 1-1:經濟部所屬國營事業土地利用概況彙總表(2001.12).....	1-3
表 2-1:按所有權與經營權劃分之服務安排方式.....	2-28
表 3-1:台灣省接收日產統計表.....	3-1
表 3-2:台灣十大接收公司一覽表.....	3-4
表 3-3:糖業接管委員會接管日產企業資產淨值表.....	3-5
表 3-4: 糖業接管委員會接管日產企業固定資產總額表.....	3-5
表 3-5:台灣製糖業四大會社土地面積統計表.....	3-6
表 3-6:前行政長官公署核定台糖土地使用分配表.....	3-11
表 3-7:經濟部所屬國營事業土地面積及公股比彙總表.....	3-19
表 3-8:台糖土地使用總計表(2002 年 12 月 31 日).....	3-21
表 3-9:台糖土地使用分類縣市別統計表(2002 年 12 月 31 日).....	3-21
表 3-10:台糖各縣市未使用之都市土地統計表(2002 年 7 月).....	3-23
表 3-11:台糖土地農場用地分類統計表(2002 年 12 月 31 日).....	3-24

表 3-12:台鹽保留用地規劃用途表 2002 年 6 月.....	3-25
表 3-13:台電土地用途分類一覽表.....	3-26
表 3-14:中油土地利用情形概況(2003 年 6 月).....	3-27
表 3-15:中油公司保留業務用地分布表.....	3-28
表 3-16:省自來水土地用途分類一覽表 2002 年 10 月.....	3-29
表 3-17:中船土地用途統計表 2003 年 2 月.....	3-30
表 3-18:台灣土地銀行總分行經管行有土地分類統計表 2003 年 3 月 31 日.....	3-32
表 3-19:總分行經管行有各縣市土地統計表 2003 年 3 月 31 日....	3-33
表 3-20:行有各類都市計畫分區土地統計表 2003 年 3 月 31 日....	3-35
表 3-18:交通部台灣鐵路管理局經管不動產清冊統計表 2003 年 8 月 14 日.....	3-37
表 3-19:台糖土地計畫用途分類統計表.....	3-39
表 3-20:台糖土地歷年辦理農地重劃面積統計表.....	3-41
表 3-21:台糖土地歷年辦理市地重劃面積統計表.....	3-42
表 3-22:台糖土地參加區段徵收情形統計表.....	3-43
表 3-23:台糖土地出租類型及其租金標準彙總表.....	3-45
表 3-24:台糖公司各單位土地出租情形統計表(2001 年 12 月 31 日).....	3-46

表 3-25:台糖土地依獎勵投資條例報編開發之統計表.....	3-47
表 3-26:台糖土地歷年來報編開發工業區統計表.....	3-49
表 3-27:台糖配合政府政策提供之土地統計表(1984-2002 年).....	3-51
表 3-28:台糖營建房屋銷售統計表(1992-1998 年).....	3-53
表 3-29:台糖土地開發經營管理一覽表.....	3-54
表 3-30:環保署規劃台糖土地作環保林園大道統計表.....	3-56
表 3-31:台糖規劃(2002-2004 年)平地造林統計表.....	3-58
表 3-32:台糖種蔗適地面積經營規劃表(2001 年 12 月 31 日).....	3-59
表 3-33:台糖配合政府造林淨化空氣政策實施造林成果統計表.....	3-60
表 3-34:台糖釋出土地攻垃圾處理用地統計表.....	3-60
表 3-35:台糖土地被占統計表(2002 年 4 月).....	3-63
表 3-36:台糖土地(1982-2001 年)被占借用統計表.....	3-64
表 3-37:國營事業土地買賣交換辦法第四條例次修正情形一覽 表.....	3-71
表 3-38:台糖土地釋出設定地上權進度表(1996 年 5 月-2000 年 12 月).....	3-75
表 4-1:台鐵近五年客運概況表(每日平均).....	4-2
表 4-2:台鐵近五年貨運概況表(每日平均).....	4-3
表 4-3:近五年收支虧損情形彙整表.....	4-4

表 4-4:近五年資產負債情形彙整表.....	4-5
表 4-5:近五年財務比率.....	4-6
表 4-6:近五年總資產投資報酬率彙整表.....	4-7
表 4-7:台糖公司(1992-2001)稅年度前盈餘表.....	4-10
表 4-8:台糖公司(1992-2001)年度業主權益分析表.....	4-11
表 4-9:台糖公司(1992-2001)年度獲利力分析表.....	4-12
表 4-10:台灣鐵路局經營不動產情形.....	4-16
表 4-11:台糖公司簡易損益表.....	4-17
表 5-1:不動產策略與企業生命週期之比較.....	5-2
表 5-2:台電公司土地資產利用之策略.....	5-4
表 5-3:台電與公司不動產運作決策之策略比較.....	5-8
表 5-4:各事業機構國有資產解繳情形.....	5-16
表 5-5:台鹽公司資產減資後財務狀況.....	5-18
表 6-1:台糖民營化經營與所有權模式分析.....	6-5
表 6-2:國營事業土地資產利用策略之機制.....	6-8
表 6-3:國營事業土地利用策略矩陣.....	6-16

## 摘要

國營事業對早期台灣的經濟發展確有其不可磨滅的貢獻，不僅扶植了私人企業的發展與促進產業結構的調整，更進而創造了舉世矚目的經濟奇蹟。惟在外在環境變遷與政策的束縛下，近十多年來，國營事業其以往彌補私部門的不足及經濟發展的貢獻，已逐漸被遺忘，代之而起的是經營績效不佳的批評。而事實也顯示，國營事業在政府過多的管制干預，及本身欠缺強烈獲利動機下，不僅已陷入經營困境，且有惡化的趨勢。

國營事業在產業轉型及全球化、國際化之潮流影響下，其經營型態及發展方向均將有所調整，而其所經管土地未來之利用方式亦應有所因應，且以國營事業土地之利用除了效益的追求外，更重要的是肩負公共性之責任，基於配合國家政策及土地利用效益之觀點，有關國營事業土地利用策略之建構，則揆為重要。

本研究目的為了解現行國營事業土地資源之分布，及其土地利用情形。其次，探討歷年來，政府在國營事業土地利用中所扮演的角色，及其所衍生的問題。再者，探討國營事業民營化後，其原有土地之歸屬與處理策略。國營事業因應民營化下其土地資產之利用課題，尋求因應對策，並配合國家經濟及國土政策，研提方針及策略。



## Abstract

Privileged by long-term government protections, state-owned corporations (SOCs) are confronted with severe challenges from the increasing deregulations in the market and the pressing demand for privatization. They have accordingly resorted to their land assets as an essential source for generating earnings and a major incentive for attracting investments.

However, in their pursuit of the profits promised by their land assets, SOCs in Taiwan in general have failed to take into sufficient consideration of their nature as state-owned corporations and effective utilization strategies. The research then moves on to analyze the attribution of the SOC's land resources, the utilization models and operational competitiveness, and the fairness and efficiency in the utilization of land resources. Results of the previous studies are then integrated for the research to develop integrated strategies for the sustainable utilization of SOC's land assets.

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與目的

### 一、 研究動機

所謂國營事業，依「國營事業管理法」第三條規定，係指一、政府獨資經營者；二、依事業組織特別法之規定，由政府與人民合資經營者；三、依公司法之規定，由政府與人民合資經營，政府資本超過50%者。其以發達國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的<sup>1-1</sup>。在此宗旨揭示下，國營事業對早期台灣的經濟發展確有其不可磨滅的貢獻，不僅扶植了私人企業的發展與促進產業結構的調整，更進而創造了舉世矚目的經濟奇蹟<sup>1-2</sup>。惟在外在環境變遷與政策的束縛下，近十多年來，國營事業其以往彌補私部門的不足及經濟發展的貢獻，已逐漸被遺忘，代之而起的是經營績效不佳的批評。而事實也顯示，國營事業在政府的管制干預，及欠缺獲利動機下，不僅已陷入經營困境，且有惡化的趨勢<sup>1-3</sup>。

---

<sup>1-1</sup>國營事業管理法第二條（1949.01.20 總統令公布同日施行）。

<sup>1-2</sup>蔡吉源，「我國公營事業與均富目標」，我國經濟發展與所得分配—邁向均富的社會，三民書局理論叢書，台北：國立編譯館，1981；劉鳳文、左洪濤，「公營事業的發展」，台北聯經出版公司，1984，頁 20；張東隆，「國營生產事業經營管理績效之研究」，中華經濟研究院，台灣經濟研究論叢，第七輯管理經濟，1986.06，頁 219。

<sup>1-3</sup>據 91 年度中央政府總預算案整體評估報告顯示，91 年度全體國營事業獲利 1,615 億元，獲利率 5.8%，此與 90 年度的 6.3%、89 年下半年暨 90 年度決算數 6.9%，88 年度決算數 11.2% 相較有逐年下滑的趨勢。又十二家國營事業截至 89 年底虧損達 925 億 7,442 萬餘元，連同歷年虧損 684 億 6,757 萬餘元，合計 1,610 億 4,200 萬餘元，顯示整體經營成效不彰。立法院編印，2001.09，第 90-68 號，頁 302。

國營事業大多係特殊歷史背景下的產物，擁有龐大的土地資源。據統計，國營事業中擁有土地最多的前十名面積總計約 70,652 公頃，約佔台灣地區土地總面積的 2%，以 1999 年公告現值計土地總帳值則高達 1 兆 6 千億元<sup>1-4</sup>。因此，許多國營事業面對經營壓力時，土地資源的利用，成為增加收益努力的方向。即各事業機構為突破經營困境，紛紛拓展土地多角化經營。如台糖之營建房屋出售、休閒事業、工商綜合區、加油站、購物中心等等、台鹽休閒產業之土地開發、台電之變電所多目標使用、中油成立加油站公司等等。換言之，多數國營事業土地資源的利用，已非政策目標的延續，而是事業員工生存的延續<sup>1-5</sup>，甚且在本業經營不善時，常利用處分土地方式來美化帳目。以台糖為例，於 2001 年如扣除處分土地的相關收入 85 億 2,688 萬餘元，則總虧損達 104 億 2,979 萬餘元<sup>1-6</sup>。

如上所述，國營事業土地多角化經營主要在增加營業收益甚而彌補本業虧損，則整體而言，國營事業土地之利用情形為何？以經濟部所屬國營事業而言，台糖、台鹽、台電、中油及省自來水等五家公司所擁有土地面積不僅包括國營事業之前五名，其中台糖擁有土地更高達 55,040 公頃，占前十大國營事業土地總面積之 80%，此經濟部所屬國營事業土地資源之龐大，為各界所關注的目標。而就其各事業機構土地利用情形，除本身營業用地及開發多角化經營外，不乏閒置低度使用，甚而被佔用之情形（詳表 1-1）。就土地被佔用部分，其較為嚴重者如台糖、中油更於 1998 年 10 月間遭監察院以未善盡管理之責依法提案糾正<sup>1-8</sup>；另 2002 年初監察院以國營事業土地多未善加利用，經調查統計發現，國營事業中的最大地主台糖，截至 2002 年 4 月被佔用土地，已列帳者為 695 筆面積 80.7 公頃，至未列帳者為 1,369 筆面積 196.5 公頃，總計被佔用土地 2,064 筆面積 277.2 公頃；至業務上未使用之閒置土地（如廢線基地、空荒地及零星土地等）都市土地為 434 公頃，非都市土地面積為 4,047 公頃，總計 4,481 公頃。而其他如台鹽、台電、中油、省自來水、唐榮、硫酸銦等之土地亦多有閒置低度使用情形。顯見，國營事業就其所有土地之合理使用，尚有改善之處。

表 1-1：經濟部所屬國營事業土地利用概況彙總表（2001.12）

<sup>1-4</sup>參見國營會統計資料與賴士葆，「國營事業十大懶管家排行榜」，1999.11，<http://www.np.org.tw/np3/11081e-lai.htm>

<sup>1-5</sup>丁福致，「國營事業土地資產利用策略之研究—以台電及台糖公司為例」政大地政學系博士論文，2002.06，頁 187。

<sup>1-6</sup>審計部查核 2001 年度經濟部所屬國營事業（台糖）營業決算審核通知事項。

<sup>1-8</sup>參見監察院 1998 年 10 月 28 日（87）院台財字第 872200524 號函。

單位：公頃

單位 (面積)	土地利用概況
台糖 (55,040)	<p>其所有土地雖分布於台灣地區各處（僅宜蘭縣、澎湖縣除外），唯主要集中於中南部土地面積計 48,506 公頃，占總面積 88.2%，其次東部（花東地區）土地面積為 6,183 公頃，占總面積 11.2%、北部（苗栗新竹以北）土地面積為 351.1 公頃，占總面積 0.6%；就土地之利用類別而言，主要為種蔗使用，其農場土地面積為 44,396 公頃占總面積 81%，其餘為鐵道、出租借用地、山林空荒、零星及被佔用土地等等。至土地多角化經營，如營建房屋、休閒事業、工商綜合區、加油站、購物中心等等。</p>
台鹽 (5,298)	<p>因正逐步進行民營化，規劃民營化後保留未來營業所需土地計約 1,423 公頃，其主要利用方式為水電鹽區、生技養殖區、鹽業文化園區等等；其餘非營業土地約 3,894 公頃，將辦理減資，依法繳回國有財產局管理。</p>
台電 (3,586)	<p>土地利用方式概分為三類：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 電力設施用地：包括發電、變電及線路鐵塔用地，面積計約 2,510 公頃，佔總面積的 70%。</li> <li>2. 業務使用用地：包括辦公用地、倉庫用地等，面積計約 566 公頃，佔總面積的 15.8%。</li> <li>3. 其他用地：含礦地、出租借被佔用等，面積約 510 公頃佔總面積的 13.8%。</li> </ol>
中油 (2,889)	<p>土地利用方式概分為三類：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 營業用地面積 2,811.7 公頃，佔總面積的 97.3%。</li> <li>2. 準備開發利用的閒置土地及未充分使用營業用地面積 71.5 公頃，佔總面積的 2.5%。</li> <li>3. 準備出售的閒置土地及畸零地面積 5.8 公頃，佔總面積的 0.2%。</li> </ol>

省自來水 (1,701)	<p>主要為水利建築用地面積 1,364.7 公頃，占總面積 81.64%，其次為待建基地面積 122.5 公頃，占總面積 7.2%，該土地皆位於水源區。另有 38 筆面積約 2.2 公頃散落於各地自來水管理處的繁榮地區，目前充作辦公廳或加壓站使用，為低度使用。至目前閒置土地為 25 筆面積約 0.66 公頃，帳值 5,884 千元，省自來水擬予出售。</p>
中船 (153)	<p>土地分屬高雄廠、基隆廠及台北辦事處共約 153 公頃，其中約 84 公頃係向基隆市政府、港務局及海軍等單位租用，自有土地約 69 公頃，土地成本價值約 56.93 億元，佔資產總額之 20.54%，基本上土地皆屬營業用地。</p>
漢翔 (129)	<p>漢翔擁有岡山（發動機）、沙鹿（裝配、工程、試發）及台中（航電、零組件製造）等 3 各廠區，土地面積總計 129.19 公頃，依漢翔公司設置條例規定，該公司使用之土地為國有，其中 6 筆面積計 0.43 公頃分屬高雄縣、台中市、台中縣，由經濟部有償撥用後併同國有地向漢翔公司收取租金，租金率 5% 每年約新台幣 6,000 萬元，租期 20 年。</p>
唐榮 (123)	<p>主要為生產用地約 89 公頃，占總面積的 72.3%，至非生產用地部分，目前有些土地呈閒置狀態。</p>
合計	68,986

資料來源：國營會；本研究整理。

註：1. 省農工及硫酸銹公司已辦理解散清算，故暫不列。

2. 台鹽及中油公司已辦畢減資，詳見表 5-4。

2002年4月間行政院以國家資產長期以來，並未建立良好的經營管理機制<sup>1-9</sup>，特成立「國家資產經營管理委員會」，並不諱言其主要目的在增加國庫的收入<sup>1-10</sup>。而直接增加國庫收入的措施則為土地資產處分，如國營事業除業務經營上必要留用之土地外，其餘應繳回國庫，並以處分土地方式來籌錢<sup>1-11</sup>。顯然在政府財政困境下，處分國營事業土地資產已成為政府紓緩財政壓力的重要手段。基本上，國營事業在產業轉型及全球化、國際化之潮流影響下，其經營型態及發展方向均將有所調整，而其所經營土地未來之利用方式亦應有所因應，且以國營事業土地之利用除了效益的追求外，更重要的是肩負公共性之責任，基於配合國家政策及土地利用效益之觀點，有關國營事業土地利用策略之建構，則揆為重要。

## 二、 研究目的與範圍

### (一)研究目的

1. 國營事業土地資源之分布及其土地利用情形之探討。
2. 探討國營事業土地利用相關法令政策及課題所在。
3. 就目前國營事業土地之利用課題，尋求因應對策，並配合國家經濟及國土政策，研提國營事業土地利用之發展方向及策略。

---

<sup>1-9</sup>所稱「國家資產」依行政院 2002.06.11 院授財產改字第 0910014674 號訂頒「國家資產經營管理一元化執行要點」，第四點第（五）項規定，包括公司組織國營事業機構之國有股份及登記為該公司所有之不動產、有價證券。

<sup>1-10</sup>按委員會所欲發揮的功能之一，為藉由國家資產的活用，以彌補財政缺口。參見行政院新聞稿，「院長對國家資產經營管理委員會第一次委員會議致詞稿」，2001.04.13 <http://publish.gio.gov.tw/newsc/910413/91041302.html>。

<sup>1-11</sup>參見聯合新聞網 2002.04.13 「政院找錢國產運用應法制化」，<http://news.sina.com.tw/sinanews/udn/latest/2002/0413/10387772.html>；行政院 2002.08.07 院授財產改字第 0910020455 號訂定之「國家資產經營管理原則」第 11 點。

## (二)研究範圍

本研究範圍，係以國營事業「土地利用方向」之研究為重點，由於國營事業性質殊異，有公司組織型態，有非公司組織型態；公司組織型態者有全部官股者，如中油；有官私股皆有者如台糖；非公司組織型態者，有執行公權力之機關，如港務局；有非公司組織之事業單位，如台鐵。此外，國營事業中之銀行，其性質與其他國營事業機構更具有特殊性。故如分別就其特性分析，恐非每一國營事業逐家檢視不可，亦非本研究案短期內可達成。由於研究時間及經費之限制，故乃援引企業生命週期之概念，就國營事業亦為企業經營之一，其生命週期階段土地資產利用之策略，進行分析考量，而不做個別國營事業之經營狀況及存廢與否，分別分析。而僅就台糖、台鐵及台電三家國營事業，其經營狀況為個案之探討，並初步分析台銀之土地資產與其經營之特殊性考量。又有關土地利用相關法規甚多，涉及整體性國土開發利用規範，故僅就與國營事業土地利用關係重大之國營事業管理辦法、國有財產法及與政策方向攸關的公有土地經營及處理原則與國家資產經營管理原則，進行分析。

## 第二節 研究內容與方法

### 一、 研究內容

國營事業之土地利用，往往涉及複雜的政策考量，以及廣度的利益分配與糾葛，完整的分析與探討，應包括政治、經濟、法律及社會等多層面的研究解析，本研究主要之內容為：

#### 1. 理論基礎與文獻回顧

配合本研究之需要，理論基礎部分，將以相關土地利用效益理論為主要探討對象。此外國營事業土地利用與國家資產管理體制有密切的關係，因此，將就土地利用與國家資產管理體制作相關文獻之回顧。

## 2. 現階段政經環境與國營事業土地利用情形之探討

長期以來，我國之政經環境與國營事業土地利用策略有著密不可分的關係，值此國內政治、經濟、主客觀條件轉型之際，爰針對（一）台灣地區政經環境之變遷；（二）國營事業土地利用之現況予以深入了解，藉以釐清問題癥結。

## 3. 國營事業土地利用相關課題與訪談分析

本研究將就現階段國營事業土地資源分布情形及其利用概況，進行分析，並重新思考國營事業土地利用之課題，針對這些問題，透過訪談及與學者專家之座談方式，尋求問題之解決途徑，並避免再陷入過去土地利用的窘境，以作為研議未來國營事業土地利用之發展方向。

## 4. 對未來國營事業土地利用策略之建議

針對研究成果並考量我國國情與相關法令政策，研提未來國營事業土地利用策略。

## 二、 研究方法

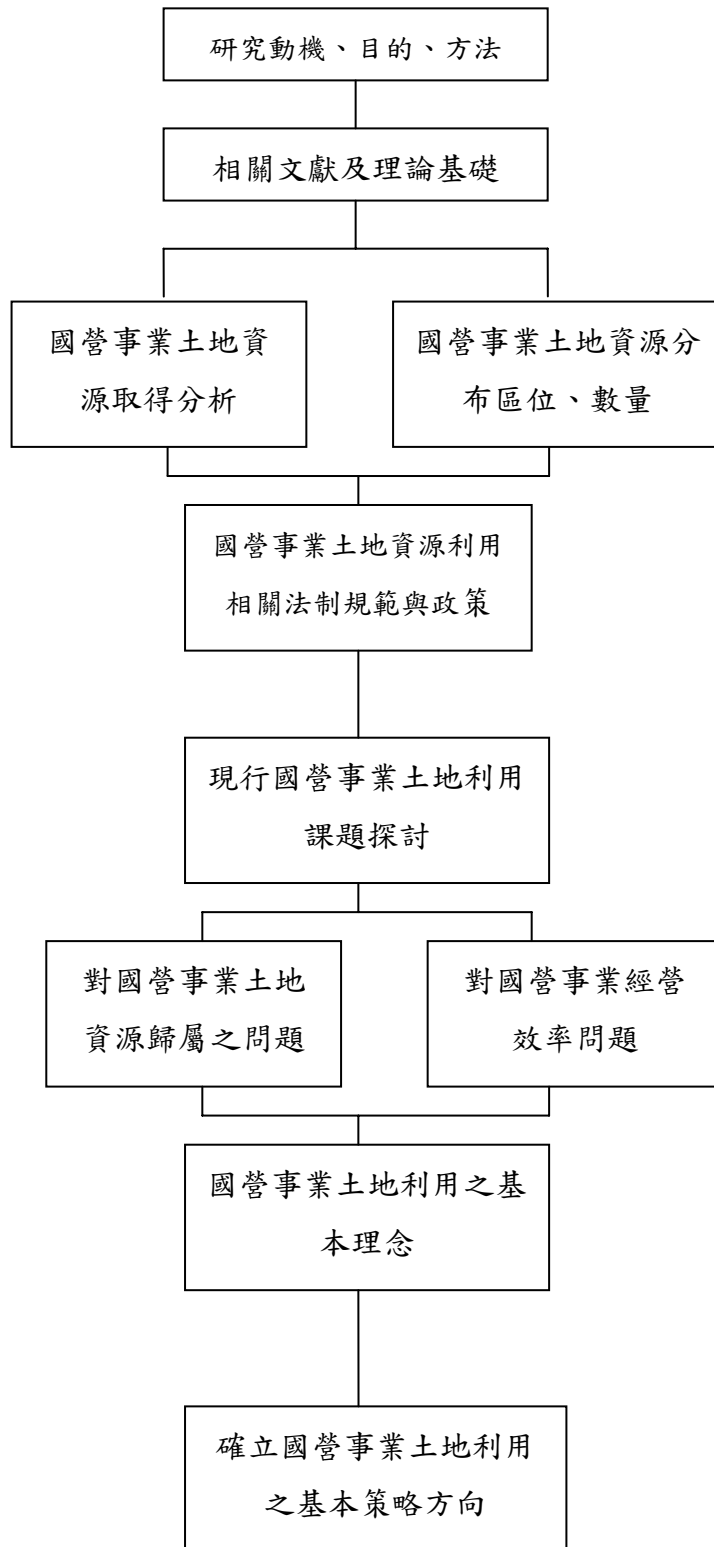
本研究所採取的研究方法主要為：

1. 研究初期採文獻資料分析法，收集國營事業土地利用開發之相關文獻資料，加以整理歸納分析，以建立本計劃之研究基礎。
2. 以訪談法訪問各國營事業及有關機關，俾進一步了解以往國營事業土地利用開發所存在之問題，以作為解決方案提出之參考。
3. 舉辦期中報告及座談會，並邀請學者專家及有關人員座談，就相關課題提出對策與建議，以進一步修正或補充研究內容與方向。
4. 根據期末報告座談會與會人士之意見，予以重新檢討研究內容，並作必要之修正與補充，以提出具體結論與建議。



### 第三節 研究流程與預期成果

#### 一、 研究流程



## 二、 預期成果

經本計畫進行之研究，預期可獲致下列成果：

1. 確認國營事業未來發展之定位，釐清土地資源之利用策略。
2. 瞭解當前國營事業土地資源分布區位及數量狀況。
3. 瞭解當前國營事業土地利用之相關法制與課題所在。  
確立國營事業土地利用對策，以因應未來國家整體發展需要。

## 第二章 相關文獻回顧與理論探討

### 第一節 國營事業之形成背景與趨勢

#### 一、 各國國營事業之形成背景及趨勢

第二次世界大戰結束以來，世界各國都普遍地採行「國有化」(Nationalization)的經濟政策<sup>2-1</sup>。無論是推崇自由經濟的民主國家，或標榜高度計畫經濟的極權國家，均積極的發展國營事業之經營體制<sup>2-2</sup>。此一現象的產生，一方面是出於穩定戰後國計民生，追求經濟發展之事實所需；另一方面亦象徵著政府職能的擴大及福利國家理念的重視。唯近年來各國漸以民營企業為重心，對國營事業之經營範圍則多所限制。

基本上，一國國營事業之發展除受經濟思潮的衝擊所影響以外，亦與該國的歷史背景、政治、社會及經濟發展等各方面有極密切的關係。工業先進國家如美國、英國及法國等國家，其經濟發展之層次較高且對國營事業的經營範圍、營運及管理制度等有極豐富的經驗；另日本及韓國對亞洲經濟發展有舉足輕重的影響，並與我國經貿往來關係密切。本研究先論述該等國家國營事業之形成背景、設置目的及趨勢，當有助於對我國國營事業之了解<sup>2-3</sup>。

---

<sup>2-1</sup> Robson, W.A., "Nationalized Industry and Public Ownership", London: Simson Shand Ltd., 1960, p29-31。

<sup>2-2</sup> Hanson, A.H., "Public Enterprise and Economic Development" 12d.ed. London: Routledge & Kegan Paul, 1960, p14-15。

<sup>2-3</sup> 以下各國國營事業之形成背景、趨勢另參見，楊關鋜，前揭書註，頁 1-17；許士軍，「國營事業之監督」，嘉新水泥文化事業公司，1964 年，頁 1-20；經建會委託環球經濟社，「公營事業民營化政策評估指標建立之研究」，2000 年 12 月，頁 3-2 至 3-14。

## (一) 英國

英國公營事業之發展可溯及十九世紀以前，如當時之郵政局（設立已有三百多年歷史）及公營局<sup>2-4</sup>。十九世紀陸續成立的有：倫敦港務局（1908）、電力委員會、森林委員會（1919）、英國廣播公司（1926）及中央電力局及倫敦客運局（1933）等等<sup>2-5</sup>。基本上，英國公營事業的所有權繫於兩黨政權的更易而轉移。先是工黨在 1945 年大選時宣稱，工黨如大選獲勝，將 1.英格蘭銀行；2.燃料及動力工業；3.國內運輸業；4.鋼鐵工業等收歸國有，及至其上台後，果然將此政策在國會中通過法案加以實施。而其國有化的原因，除了因係基本工業或自然獨占外，主要認為國營較民營更為有利。反觀保守黨政策，所主張的卻著重在限制公營事業的發展範圍，或合併或售予民營，而其後工黨上台，於 1967 年又再度收歸國有<sup>2-6</sup>。

從六〇年代迄今，英國儘管兩黨之政策立場互有歧異，然而在改變產業結構及提高經濟效益所作的努力是一致的。期間所成立之「產業重整公司」乃在推行區域政策，反托拉斯政策，提供產業資金及提高投資誘因上扮演著重要的角色<sup>2-7</sup>；至「國營事業管理局」更被視為推動經濟計畫最有效的工具，負有創造就業機會、發展產業技術、提高投資意願、提供高級科技風險性事業資金等多項任務功能<sup>2-8</sup>。1979 年 5 月余契爾夫人領導的保守黨執政後，英國政府鑑於二次大戰後公營事業不斷增加，使國家財政負擔日益加重，且因政府保護、政治干預及諸多法令束縛，致營運績效低落。因此，在自由市場經濟思潮引導下，英國政府爰積極推動民營化計畫，以提高企業經營績效。

---

<sup>2-4</sup> Thornhill W., op. cit., p1-2.。

<sup>2-5</sup> 許士軍，前揭書註，頁 4-5。

<sup>2-6</sup> Alan Ball, op. cit., p168-169。

<sup>2-7</sup> Brian Hindley, “State Investment Companies in Western Europe: Pick Winners on Backing Losers?” , New York : St. Martins Press, 1983, p125-143。

<sup>2-8</sup> Aubrey Silberston, “Industrial Policies in Britain 1960-1980” in *Industrial Policy and Innovation*, ed. by Charles Carter London: Humann Education, 1981, p39。

基本上，英國雖然沒有將民營化政策目標列入立法，唯主導民營化的英國財政部將其目的整理為六大項 1.提高效率；2.增加財政收入；3.增加員工福利；4.擴大分散股權；5.強化資本市場；6.強化執政基礎。整體而言，英國自 1979 年推動公營事業民營化，至 1989 年民營化的企業超過 40 家，出售國營事業所得累計達 220 億英磅。其主要成果為 1.釋出股權，達成財富之重分配；2.減緩工資上漲壓力；3.降低政府部門財政負擔；4.提昇員工生產力與服務水準<sup>2-9</sup>。整體而言，英國公事業隨著民營化之推動，展現另一層面之全民福祉的提昇。

## (二) 美國

美國為一典型的自由經濟制度國家。其公營事業的設置，既非出於社會主義的動機，亦非根據長期之計畫，而是由各機關根據當時實際需要產生的。如早期公營事業的發展具有濃厚的地方性色彩，其大多是由各州或城市所贊助的公共計畫而成立<sup>2-10</sup>。而追溯其公營事業發展的歷史，幾多與二十世紀內所發生的重大事件有密切關係，如第一、二次世界大戰期間為籌備戰事及財源而成立之公營事業，其主要為爭取戰時物資及國防生產的事業，唯這些事業大多係暫時性的，於戰爭結束後即紛紛解散<sup>2-11</sup>。另如 1929 年間世紀經濟大恐慌為挽救和振興農工商業而設置之公營事業，其中所設置之各種金融事業為主要且所佔比例亦最高<sup>2-12</sup>。

---

<sup>2-9</sup>環球經濟社，「公營事業民營化政策評估指標建立之研究」，2000 年 12 月，頁 3-2 至 3-5。

<sup>2-10</sup>包括密西根鐵路及供商業用的公共工程（Shepherd, W.G.,op.cit., p112）。

<sup>2-11</sup> The United States government organization manual 1957-1958；許士軍，前揭書註，頁 14-16。

<sup>2-12</sup> Marshall E. Dimock, Business and government (Reveal), 1953, p561。

而美國公營事業雖一方面日趨增加，唯另一方面其反對聲浪卻亦日趨強大。如 1932 年國會即指定一委員會調查政府與民營企業競爭情形，他們認為政府與民爭利，是違反美國的立國精神<sup>2-13</sup>。另 1954 年國會一委員則站在政府立場反對公營事業，主張政府應退出不必要的競爭事業，以解救政府財政危機<sup>2-14</sup>。為此國會提出兩項原則，即凡非政府有效活動所必須之職務，及與民營各種競爭之非必要職務與活動，皆應取銷。而艾森豪總統也指示下列事業，聯邦政府不應進行：1. 人民自己有效進行或被協助進行者；2. 民營企業得有效進行者；3. 州或地方政府得有效進行者<sup>2-15</sup>。

基本上，美國是一個以民營為主體的國家，公營事業與公共利益密切關聯，或為因應特殊經濟情勢、或在於達成國家目的，且其設立需經國會立法，不以生產、營利為目的<sup>2-16</sup>。相較於歐洲國家，美國除郵局業務以外，並沒有任何公營事業，因此在美國，對民營化的討論大部分轉成經濟自由化的主題。美國對於經濟管制的解除是從 1970 年代中期開始，當時的重點主要在於檢討產業管制的範圍與管制的機制，在此同時政府承諾要回歸市場機制，至 1981 年政府開始兌現他們的承諾，進行經濟管制的解除<sup>2-17</sup>。整體而言，相較於其他多數國家公營事業之民營化以解決財政負擔為主，美國則以行政管理的角度審視各級政府的功能<sup>2-18</sup>。

---

<sup>2-13</sup>美國 72 屆國會第二會期眾院會議記錄 1985 號，頁 13；Mc Diarmid; government Corporations and federal funds p5。

<sup>2-14</sup>美國 83 屆國會第二會期 1197 號眾院報告，The government in Business general-part 1, p9。

<sup>2-15</sup>美國 72 屆國會第二會期眾院會議記錄 1985 號，頁 2。

<sup>2-16</sup>楊關鋁，前揭書註，頁 5-6。

<sup>2-17</sup>環球經濟社，「公營事業民營化政策評估指標建立之研究」，2000 年 12 月，頁 3-8。

<sup>2-18</sup>施顏祥，「民營化之路—公營事業民營化理論與實務探索」，財團法人孫運璿學術基金會，1997 年。

### (三) 法國

法國公營事業的發展具有悠久的歷史，早於大革命時即已存在。如郵政事業早於十五世紀時代即已創辦，而國家獨占煙草之產銷更始於第一帝國時代。早期的公營事業是國王為了達到政治、軍事的目 的，或解決財政問題而成立，唯此時所設立之公營事業多為臨時性<sup>2-19</sup>。而公營事業大規模的擴展，起於第二次世界大戰時，1943 年「國家抗敵委員會」宣佈將國家基本產業收歸國有，並於 1946 年憲法序文中確認：「任何具有國家服務性或獨占性特徵的事業應為全體社會所擁有」<sup>2-20</sup>。此一時期的公營事業不僅具有濃厚的政治色彩，更肩負發達經濟的使命，其全國性的重要產業大多予以國有化<sup>2-21</sup>。

1958 年前，政府設立公營事業需經國會同意，而 1958 年憲法正式區分立法部門和管制部門，使中央政府行政部門擁有獨立創設公共服務事業的權利，亦促使公營事業的經營範圍再予以擴大。事實上，法國政府在追求經濟自由，平衡公、民營企業及改善公營事業經營管理上，作了多方的努力，如為減輕公營事業的束縛，建立「專案合約 (program contract)」的方式避免政治性干預<sup>2-22</sup>；成立「產業發展機構 (Institut Pour le Development Industriel, IDI)」以強化民營企業的財務結構，化解公、民營企業的衝突<sup>2-23</sup>。整體而言，法國此舉所創造出之國家整體的經營績效是有目共睹。

---

<sup>2-19</sup> William keyser and Ralph Windle ed., “Public Enterprise In the EEC:Part IV France ” Nether lande: Sijthoff & Noordhoff Internation Publisher, 1978, p11 。

<sup>2-20</sup>引自W. Friedmann, op. cit. p6 。

<sup>2-21</sup> William keyser and Ralph Windle , op. cit., p11-26 。

<sup>2-22</sup> Shirley, Mary M., “Contracts Between the State and its Enterprise:The Experience of France and Senegal” in Managing State-Owned Enterprise, p78-80 。

<sup>2-23</sup> Diana M. Green, “France:Enlisting the Aid of the Private Setor” in State Companies in Western Europe ed. By Brian Hindley, op. cit., p192-194 。

而法國自 1981 年社會黨執政後就成為西歐國家中產業國有化程度最高的國家，但是長久以來公營事業在政府的保護下冗員充斥、營運績效低落，甚至發生鉅額虧損，造成政府財政赤字不斷增加。因此 1986 年 3 月法國總理席哈克上任後就積極推動公營事業民營化，並於 1986 年 8 月由總統密特朗簽署「公營事業民營化法案」，成立「民營化委員會」以出售公營事業股票方式來進行民營化。綜觀法國民營化的目標在於，1.改善企業經營績效；2.增加政府財政收入；3.活絡資本市場。而法國政府於 1986 年 11 月至 1988 年 2 月間，共有 29 家公營事業移轉為民營，移轉股權價值為 1200 億法郎，此一時期民營化的規模與價值甚至超過英國，居歐洲國家之首。唯社會黨於 1988 年法國總統與國會改選後再度掌握總統、總理及國會相對多數席次，使得民營化政策的執行暫告一段落<sup>2-24</sup>。

#### (四) 日本

日本國營事業的創設始於 1868 年明治維新，主要是基於軍事和政治目的而成立，包括煤礦、鐵路、電報、造船、棉織廠及農業事業，分別由產業部門和內政部門負責管理<sup>2-25</sup>。在二次世界大戰前，公營事業是由政府高度合併和獨占經營，戰後在「聯軍最高統帥和約 (SCAP)」之民主政策原則下<sup>2-26</sup>，瓦解了獨占性大型企業，產生更多自由競爭事業，政府的干預也減至最低。重要的國營事業轉變為小型的「公營公司」，如鐵路、煙草、電話、電報及銀行。而政府對公營事業的投資、補助也逐漸減少，認為民營化可賺錢，競爭有助於公營事業效率的提昇<sup>2-27</sup>。

---

<sup>2-24</sup>環球經濟社，「公營事業民營化政策評估指標建立之研究」，2000 年 12 月，頁 3-6 至 3-8。

<sup>2-25</sup> Kiyohiko Yoshitake, “An Introduction to Public Enterprise in Japan” London: Sage Publication, 1973, p38-39。

<sup>2-26</sup>指第二次世界大戰結束前各國統帥所共同決定之戰敗國重建計劃（參見 Kiyohiko Yoshitake, op. cit., p56）。

<sup>2-27</sup> “Privatisation” in the Economist, op. cit., p73。



基本上，日本是當今最崇尚自由經濟體制的國家之一，透過自由市場的運作，日本經濟快速成長的結果，造成各國的大震撼，繼而紛紛探尋「日本模式」。誠如通產省官員大悲爾嘉九(Ojimi Yoshihisa)表示：終身僱用制、年資敘薪制及企業聯合體制是戰後日本經濟的三大「神器」<sup>2-28</sup>。而其通產省所扮演的政府與企業協調的角色，使得民間企業擁有更多決策權及自主權，是有其一定的貢獻。

同樣的，日本之公營事業亦如歐洲國家遭遇類似的問題。為此，日本政府於 1981 年成立臨時行政調查會，針對巨額國債利息負擔及行政效率低落等問題進行研究改革。1982 年 7 月該會建議將日本電信電話公社、日本國有鐵道公社等公營事業民營化，藉以減輕政府財政負擔，及提高企業的經營績效。亦即，民營化的主要目的為 1.市場開放競爭；2.提昇經營績效；3.挹注財政收入等。因此，日本政府於 1985 年將日本電信電話公社改組為有限公司型態進行民營化（發行股份 1560 萬股，全數歸政府所有，後分次標售），確為日本經濟自由化之一重大措施；另 1987 年 4 月日本國有鐵道公社開放民營，同年 11 月日本航空株式會社也宣告民營化<sup>2-29</sup>。

---

<sup>2-28</sup>姜雪影、李定健合譯，Chalmers Johneon著，「推動日本奇蹟的手—通產省」，台北，經濟與生活出版事業公司，1985 年，頁 383。

<sup>2-29</sup>環球經濟社，「公營事業民營化政策評估指標建立之研究」，2000 年 12 月，頁 3-8。

## （五）韓國

韓戰爆發前，韓國公營事業之發展一直遵循 1948 年憲法所決定之社會主義原則，如縮減政府干預經濟活動的範圍，將公共福利、國防事業及有關人民生計的事業收歸國營<sup>2-30</sup>。戰後，1954 年新憲法中，不僅沒有劃定公營事業經營範圍，更於憲法第八十八條中規定：「民營企業不得移轉國營，除非基於國家緊急需要且必須經由特別立法；非經公法之司法程序，國家不得管理、運作、控制民營企業」故此一階段大部分產業都是由私人經營。

1960 年朴正熙時代視公營事業為必要之罪惡：「生產之民有化應予以無條件的鼓勵，但在刺激國家發展和保護人民利益時，則必須加以控制」<sup>2-31</sup>。換言之，政府將公營事業當作經濟發展的主要工具，藉由生產的干預和資本及勞務的再分配以達到國家發展的目標。因此，本時期公營事業所涵蓋的範圍相當廣。而由於公營事業過於龐大，致產生種種經營績效不彰的弊病，於是韓國政府乃採行民營化策略，縮減政府股權及經營範圍。目前政府主要投資的事業僅限於電力、煤業及化工業，至一般基本工業如鋼鐵、煉油、造船等則交由民間經營。整體而言，韓國正積極朝經濟自由化進展。

## （六）小結

綜觀前述各國公營事業之形成背景及設置目標，及其時代潮流趨勢，皆有一共同點，各國公營事業之成立宗旨在於實現公共利益，及至其式微，公營事業民營化則為一必然趨勢，而民營化的目的，乃在追求另一層次全民福祉的提昇。而此之發展趨勢對我國公營事業的發展是有其一定之影響。尤其歐美各國之國營企業民營化後之處理方式，除在理論上，將所有權與經營權分離作不同考量外（如表 2-1），其施行結果，亦不外如此。雖然國外經驗、事業特殊性等與我國有異，惟就經營效率而言，其目標應為一致，此足供我國國營事業土地利用之借鏡。

---

<sup>2-30</sup> Jones, Leroy P. and Il Sakong, "Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case" England: The Harvard University, 1980, p144。

<sup>2-31</sup> 引自 Jones, L. P., op. cit., p129。

## 二、 我國國營事業之形成背景及趨勢

我國國營事業的發展，幾於近代中國工業化同時發生。其動機是鑒於西洋洋槍火砲的犀利，想以國家的力量設廠製造，以圖與西洋對抗。因此，滿清政府發起自強運動，建立許多國防工業，且重點在軍事工業之建立，而此時所建立者為我國最早的國營事業<sup>2-32</sup>。甲午戰後，輕工業、民營工業及鐵路相繼興起，其目的乃在於維繫國家命脈及經濟自主權。民國締造，國父孫中山先生鑑於當時民生凋敝，經濟發展落後，乃提出民生主義作為發展經濟的指導原則，並在實業計畫中揭示，以「個人企業」和「國家經營」共同開發中國實業；為防止私人企業過度發展而致操縱國計民生，乃主張節制資本，凡具壟斷性之事業均以國家經營為原則。因此，國營事業乃成為實現「發達國家資本」，以其國民均富之重要手段<sup>2-33</sup>。換言之，論及我國國營事業之發展，其影響因素為（一）繼承遜清國營事業之基礎；（二）適應抗日戰爭之環境；（三）接辦敵偽重要事業；（四）配合勘亂時期的需要，而受此因素影響，使得我國國營事業之範圍、目的都與理論上所原定者出入甚大，成為特殊環境下的產物<sup>2-34</sup>。

民國初年國民政府乃依據「實業計劃」從事經濟建設，大規模的拓展國營事業，舉凡金融事業、交通運輸業、重工業及公用事業等<sup>2-35</sup>，此一發展為日後經營奠定了重要基礎，唯因對日抗戰和剿匪戡亂，連年戰禍，國營事業的發展也因而延滯。二次世界大戰結束後，政府接收日人在台經營的產業，由於戰後人力、物資及技術的匱乏，遂由政府擔負起整建經營任務，此為台灣地區國營事業發展之初期。

---

<sup>2-32</sup>許士軍，前揭書註，頁 17，其國防工業如江南製造廠、天津機器製造局、福州船政局、漢陽鐵廠及漢陽槍砲廠等。

<sup>2-33</sup>張鐵軍，「國父所訂實業計劃的原因及經過」，國父實業計劃論文集，台北國父實業計劃研究學會，1966，頁 7。

<sup>2-34</sup>許士軍，前揭書註，頁 21。

<sup>2-35</sup>中國國民黨第一次全國代表大會宣言中，計劃將銀行、鐵路、航空郊遊國家經營，其後於 1928 年之國民政府宣言，1944 年之第一期經濟建設原則中，曾分別規定國營事業的經營範圍（參見周開慶，「節制資本論」，中央文物供應社，1979 年，頁 33-34）。

基本上，國民政府在台灣介入事業的直接經營始於 1945 年陳儀所主持的行政長官公署來台接收日人的產業，這些事業後來成為公營部門的骨幹。此外，另有少部分事業係延續國民黨過去在中國大陸時期的公有體制。至 1980 年代末期為止，公營事業部門橫跨農、林、漁、牧、營建、製造、運輸、通信、公用、文化、金融和媒體等數十個產業，總計 100 家的事業（包括公務單位及公司型態在內）和金融機構。國家資本存在時間的久遠和所涉入範圍的廣泛，僅次於中歐及東歐國家從前社會主義時期的狀態<sup>2-36</sup>。

整體而言，台灣地區國營事業係由下述三類所組成<sup>2-37</sup>：

- (一) 接收日人事業整建改組者：交通及通訊事業：如台灣鐵路、台灣郵政管理局；金融及保險事業：如台銀；能源事業：如台電、中油；支援農業事業：如台糖、台肥；機械業：如台機、台船；生產事業：如台泥、台紙及台灣省公賣局；原料工業：如台鹽、台鋁、台金等事業機構。
- (二) 原在大陸設立隨政府遷台者：金融業：如中央銀行；紡織業：如中紡；鋼鐵業：如台鋼；機械工程：如中華工程；漁業；國防工業等事業機構。
- (三) 政府在台創設者：包括民間不宜或不願經營者，如國防工業、交通運輸業、金融、能源事業；經過改組、合併或新設而成立之生產事業，如台金、中油、中化、中鋼、中船、台機、台鋁等公司。

---

<sup>2-36</sup> Wu, Yu-Shan *Comparative Economic Transformations: Mainland China, Hungary, the Soviet Union, and Taiwan*, Stanford, California: Stanford University Press, 1994。

<sup>2-37</sup> 劉鳳文、左洪濤，「公營事業的發展」，聯經出版社，1984 年，頁 7-9；經濟部國營事業委員會暨各事業年報，國營會編，1984 年，頁 5。

基本上，國民政府來台初期掌控事業經營的主要目的是為了鞏固政權（Amsden，1995；劉進慶 1992、1975）。其他功能如促進國內資本形成、調控經濟和挹注國庫收入。是以，在台灣經濟發展的過程中，國營事業負有滿足民生供養、創造就業機會，支援與帶動民間產業發展及配合國防工業等重要任務，即國營事業對於經濟發展、經濟穩定、經濟公平等方面曾有輝煌的成就與貢獻<sup>2-38</sup>。有學者更肯定，台灣經濟發展的奇蹟，多少應歸功於國營事業的帶頭作用，使台灣經濟不受外來壓力的影響，並引進外國技術和資本，彌補民間資金的不足，來推動工業發展<sup>2-39</sup>。而正因國營事業除背負眾多政策性任務外，政府對事業的監督，制度上的設計即防弊而少興利，導致事業營運績效不彰，甚者經年虧損成為政府的財政負擔<sup>2-40</sup>。而此種公營事業營運效率不彰的現象，根據官方於 1985 年行政院經濟革新委員會，有關「國營事業管理制度之研究」報告中指出，國營事業營運自主權受政府的種種干預與限制，導致經營績效評估困難<sup>2-41</sup>。同年經濟革新委員會產業組研究報告—建立公民營企業同時競爭環境之建議中亦指出，政府不干預的結果仍可能比干預為佳，所以應建立公民營企業同時競爭之環境<sup>2-42</sup>。

---

<sup>2-38</sup> 江丙坤，「公營事業民營化與全民優惠釋股」理論與政策秋季號，1997；蔡吉源，「我國公營事業與均富目標」，我國經濟發展與所得分配—邁向均富的社會，三民書局理論叢書，台北：國立編譯館，1981。

<sup>2-39</sup> 邱振崑，「亞洲四小龍經濟發展的理論與實際」，財政經濟月刊，1988，第 38 卷第 4 期，頁 139。

<sup>2-40</sup> 江丙坤，前接書註；李俊瑩，「我國公營事業民營化之檢討與法制變革重點建議」，台大法律研究所碩士論文，2000.06。

<sup>2-41</sup> 行政院經濟革新委員會報告書，「國營事業管理制度之研究」，台北：行政院經濟革新委員會，1985，頁 305。

<sup>2-42</sup> 行政院經濟革新委員會報告書—產業組研究報告，「建立公民營企業同時競爭環境之建議」，台北：行政院經濟革新委員會，1985，頁 18。

如前所述，為因應經濟國際化、自由化的挑戰，提高企業經營效率，增強國家競爭力，減少財政負擔，公營事業民營化已蔚成世界潮流。而我國為加速公營事業民營化政策，於 1989 年成立「行政院公營事業民營化推動專案小組」正式推動公營事業民營化政策；1996 年 12 月國家發展會議朝野復獲致「加速推動公營事業民營化」之共識。我國民營化之推動主要以釋出公股、出售資產或其他方式辦理。據統計，截至 1999 年 9 月底，辦理 50 餘次公股釋出與資產出售，所得金額逾新台幣 3,700 億元，頗具成效<sup>2-43</sup>。唯期間外界對政府推動民營化過程中曾提出多項質疑，如財團化、黨營化、大量失業等問題，因而要求政府重新檢討民營化政策。此正如同世界各國推動民營化後所衍生民營化非萬靈丹的質疑。

---

<sup>2-43</sup>環球經濟社，「公營事業民營化政策評估指標建立之研究」，2000 年 12 月，頁 1-2。

## 第二節 國營事業土地資產管理等文獻回顧

如前所述，國營事業中因台糖土地面積之大，資產總額之高，致有關土地經營管理問題一直為眾所關注。且過去探討國營事業土地經營管理相關課題之論著雖不少，唯主要大多以台糖土地為論述主軸。如其分析的脈絡分屬不同層次，且強調之問題主軸亦不同，有從歷史發展的脈絡探究台糖土地爭議問題，鎖定土地使用邏輯的改變，土地資源使用正義性、正當性、公益性的輕忽，土地為延緩台糖民營化的重要因素，顯見台糖土地對國家經濟發展之重要性，認為政府應在國土規劃的脈絡下，妥善利用台糖土地進行產業結構的調整（呂淑錦，1998）<sup>2-44</sup>；至有關台糖土地之處分，於台糖本業經營不善，在外界質疑台糖變賣家產下，就土地之處分方式其被徵收、標售或讓售情形，誠如 1991 年經濟部國營事業委員會委託研究發現，台糖土地之讓售情形主要為國家重大建設、公共福利事業等，對於讓售土地而言，並非以土地最高效益為考量，而是在政府干預下，以國家福利為考量<sup>2-45</sup>。此雖未進一步論述各處理方式土地面積減少情形，唯以徵收為政府公權力之行使，而讓售又係在政府干預下辦理，則對外界所質疑的台糖出售土地以彌補盈虧，於指責台糖管理不當之餘，政府恐亦難脫責。

---

<sup>2-44</sup>呂淑錦，「台灣糖業百年發展與變遷的政治經濟分析」，中正大學政治學研究所碩士論文，1998 年 6。

<sup>2-45</sup>林大侯、劉邦典，「台灣糖業公司經營效益與未來發展方向之研究」，經濟部國營事業委員會委託研究，1991 年。

而隨著社會環境的變遷，在國際自由化、民營化的聲浪中，則有強調現階段糖業發展問題，並非侷限於糖業本身生存有關的生產問題，尚包括土地問題，以及有關台糖多角化、企業化與民營化等問題，此國營事業體制僵化所導致之諸多問題，透過事業經營體制的改善，減少政治力的干預，方得以促進台糖土地利用的企業化，即以落實成本效益概念，強調如何促進台糖經營企業化為重心（張世儀，1997）<sup>2-46</sup>；另由於國際糖價長期低迷不振，加以國內工資持續上漲、環保意識高漲的影響，導致製糖成本不斷上升，而入關後砂糖開放進口，更縮減砂糖事業的規模，為突破經營困境，1986年台糖奉准「選擇適當土地區段發展觀光旅遊事業與配合都市計畫提供營建事業之用」<sup>2-47</sup>，即台糖正式將土地開發列為業務經營重心。此台糖多角化經營進軍房地產市場之背後動力與影響，研究認為台糖配合政策釋出土地興建六萬元一坪勞宅，是國家為回應高房價產生合法性危機，是片斷、口號式的政策，並未考慮自由經濟體制下房地產市場及金融市場，不符合資本主義生產方式的邏輯，是另一種吊詭的邏輯，扭曲了國土空間結構（馮月忠，1996）<sup>2-48</sup>。

1996年配合政府落實「振興經濟方案」，台糖土地釋出設定地上權供產業界使用，台糖土地釋出結果，引發輿論各界廣大的爭議，或認為台糖土地釋出，造成國土資源的扭曲，認為為解決產業界土地取得問題，台糖土地成為政府領政的新籌碼，台糖雖以土地釋出計畫進行公司轉型，然實際上其土地的利用仍多為國家權力所支配，即台糖廣大的土地資源在政策支配下，成為政府補貼廠商土地使用成本、吸引資本投資的最佳政策工具（黃舒衛，2000）<sup>2-49</sup>。而土地釋出最為人詬病的，莫過於低廉的租金，研究發現因台糖土地釋出租金與權利金之計算均以申報地價為依據，由於申報地價僅為市價的2%到6%，故台糖所收取之地上權權利價值普遍偏低，另考量租金、權利金，以及捐地負擔後，台糖土地設定地上權之價值最多僅為市價的三成，充分顯示台糖土地釋出設定地上權之的偏低與不合理<sup>2-50</sup>。另因為

---

<sup>2-46</sup>張世儀，「當前台灣糖業問題之政治經濟分析」，台灣大學政治學研究所碩士論文，1997年6月。

<sup>2-47</sup>參見經濟部75年6月23日經（75）國營字第27097號函轉行政院75年5月9日台經字第9637號函。

<sup>2-48</sup>馮月忠，「國營事業土地處分之研究—以台糖公司六萬元一坪勞工住宅為例」，中華工學院建築及都市計畫研究所碩士論文，1996年6月。

<sup>2-49</sup>黃舒衛，「台糖土地釋出之政經分析」，政大地政研究所碩士論文，2000.06。

<sup>2-50</sup>張金鶚主持，「台糖公司土地設定地上權權利價值評估與土地使用變更負擔之



政策性的土地釋出，在釋出用途過於浮濫下，本末倒置，原本為協助重大投資工業部份僅占釋出面積之 10%，而 58% 的釋出面積卻反而供作各級學校用地，於擴張性的發展與建設並沒有辦法支持台灣高等教育下一個階段競爭的同時，台糖土地釋出成為替權力集團另闢私人興學場域，造成國家資源扭曲，以及國土資源誤擲衍生的永續資源（陳香蘭，2001）<sup>2-51</sup>。

而近年來，國營事業在面臨市場開放、盈餘繳庫，以及民營化政策推動的壓力，使得國營事業轉而追求土地資產個別利益之獲取，此就土地資源公平與效率而言，國營事業整體觀點著手，而非侷限於單一事業土地資產利用的框架，即國營事業土地資產之整合機制，不僅應考量整體土地資源之循環利用，更需妥善運用國有民營之觀念，將土地經營之利益，解決民營化所生之缺憾，以建構國營事業土地資源永續利用之整體策略（丁福致，2002）<sup>2-52</sup>。基本上，國營事業的定位，係以達成「公行政任務」為導向，唯在土地釋出方面，國營事業把土地當作財物工具，利用標售、出租、聯合開發等方式增加事業的收益，並沒有把土地當作政策工具，從國土規劃的角度去思考，如何藉土地的釋出來實現「公行政任務」之執行<sup>2-53</sup>。

---

研究」，台糖公司委託，1998 年 9 月。

<sup>2-51</sup>陳香蘭，「成長的迷失—以大專校院增設、擴充校地為例」，世新大學社會發展研究所碩士論文，2001 年 6 月。

<sup>2-52</sup>丁福致，「國營事業土地資產利用策略之研究—以台電及台糖公司為例」政大地政學系博士論文，2002 年 6 月。

<sup>2-53</sup>行政院研究發展考核委員會委託中華經濟研究院，「國營事業土地資產管理之研究」，2002 年 9 月。

整體而言，國營事業之成立宗旨即在於公共利益之實現，只是時代背景不同，公共利益之意涵不同罷了。我國國營事業土地處分問題根源在於土地產權的不明確。且歷年來，土地處分主要為執行政府之政策目標，其中政府為決策者，而事業機構僅是一配合政策的執行者。而因各政策目標在本質上的衝突與矛盾，及運作上陷入政府失靈的窘境，爰衍生土地處分問題。另期間事業機構於經營困境下，更以處分土地所得美化帳目混淆經營實績，減損國庫的收入。為根本解決問題，現階段除重新定位國營事業之時代任務外，應以國營事業土地資源為全民所有之理念思維，就國土整體規劃利用觀點，建構一法制化、透明化、公開化的國營事業土地資產運行機制，以利國營事業土地資源之循環利用。亦即於政策執行過程兼顧程序正義及分配正義，回歸以資源創造公共利益之處分機制（鍾麗娜，2003）。

### 第三節 國營事業之治理與理論基礎分析

#### 一、 國營事業設立之本質

有關國營事業設立之理論，Pigou (1920) 首先提出市場機能並不能自由調節至古典經濟學派所謂的最適化資源配置，實際上存在所謂市場失靈的現象。Pigou 認為處理與社會大眾有關之問題，並無「看不見的手」可經由個別達成全體的最適利益，必需有一具有廣泛權利的機構加以干預，當私人產業不受公眾（政府）干預時，僅為私人產業利益最大，而非全體國民的最大利益，透過政府干預，因而形成國營事業成立之理論基礎。

Pigou 等新古典經濟學者以市場失靈 (market failure) 為探討之概念，認為構成市場失靈之主因在於自然獨佔、外部性、以及公共財提供三項；而引申解決市場失靈之手段，國（公）營事業雖非唯一之解決之途，但亦說明現實社會對市場機能之發揮，仍存有相當之限制，而無法達到最大之經濟效率，因此從新古典學派之觀點，為達成市場機能之效率，必須輔以政府之介入，因此政府的經濟職能便是解除或緩和市場機能的限制。

但不論就經營自然獨佔之產業，或是生產具有共享以及無法排他特性之公共財，抑或對製造外部成本者之管制，而衍生由政府進行生產者，均與國營事業有關，且其具有明顯之公益特性，既作為輔助市場經濟效率不足之手段，亦需具備輔助之明確目標。

由於國營事業多屬獨佔性強之產業，其所具備「規模經濟」之特質亦非常顯著，就經濟理論而言，規模經濟之成因不外乎：生產要素之專業與分工、設備的不可分割性、大規模採購與副產品之利用；如國營事業之員工，在形成規模經濟過程中，因勞動要素的專業化與分工合作之可能性隨之提高，以追求成本之降低；而其設備往往只適用於大規模生產，這些設備如用以從事小量生產，將無法發揮功能，部分事業之設備費用耗費甚巨，需要大量的運輸管線（如電、油、水、糖、通訊等），但管線完成其長期平均成本將隨產量之遞增而減少。

但規模經濟之特質，亦形成獨佔事業資產既耐又專之特性<sup>2-54</sup>，各獨佔性事業間之替代性甚低，雖然可藉由資本之流通進行新創事業，但國營事業規模經濟特質如結合公益之特殊需要，將使得國營事業更難以變更其原始特殊需要之角色，因長期專業分工之勞動力，亦使得國營事業在難以轉變其事業之本質，形成國營事業轉型之僵固性，再者，多數獨佔事業實際上由於僅有單一廠商生產，加以政府之直接管制，往往亦代表產業之型態，而產業與產業間之替代性甚低，因此國營事業亦難以變更其原始特殊需要之角色，其事業目標存在之有無，實與是否存續具有密切之關係。

就資源之角度而言，國營事業因公益之特殊需要，其存在之意義實係「使用非市場經濟之資源，以調整或達成市場經濟資源之效率」，而社會對公益之需求亦受到政治、文化、經濟、科技之發展，隨時空之演變而有所不同，因此隨時空環境亦存在不同型態之國營事業，故非市場經濟之資源應係為整體社會公益之準備，應確保其存在之必要性。

實際上，勞力、資本往往因經營或需求狀況之轉變，其資源難以繼續存留於非市場經濟，但政府所有之土地則因其本身即具備稀少性、外部性、與公共財之特性，故提供國營事業之土地，既須避免資源之流失，造成整體社會公益需要之不足，亦需以此資源進行調整或達成市場經濟資源之效率，此係公地使用權市場化之理論依據<sup>2-55</sup>；

---

<sup>2-54</sup>從生產要素之專業與分工、設備的不可分割性、大規模採購與副產品之利用，等規模經濟的特性，實際上將產生如Porter（1980,259）所指衰退產業中資產又耐又專（Durable and Specialized Asset）之情形，專業的資產只有特定的同行才能使用，有些甚至僅能於原地使用，有意在同一產業購買這些資產之廠商甚少，而國營事業又多係獨佔廠商，一旦形成規模經濟後，營運如呈現衰退現象，而在資產清算價值很低的狀況下，縱使預期未來現金流量不佳，仍會滯留於該產業無法退出，顯見國營事業轉型之僵固與缺乏彈性。

<sup>2-55</sup>鄭明安（1995,103-105）認為公地使用權進入市場化之目的及內涵為：

1.提供公有土地方式改變為主動與富彈性的方式：

公有土地除留供公共使用部分之外，一律以使用權開放提供民間使用，及排除、摒棄過去以佔用、實際使用為條件才提供使用權的方式，讓公地能在開放使用權的市場流通。

2.以公地作企業經營管理的重要資源：

使用權市場化之目的，即在形成公地有效率的經營管理，促成公地的企業化，使民間資源與技術和政府充分配合，一如私部門充分而靈活運用民間的資源。

3. 使用權歸於人民所有的觀念：

故以保有所有權存留於非市場經濟體系，而以使用權促進土地經濟有效率之利用，以達到所謂巴雷托最適化 (Pareto Optimality) (鄭明安，1995,98-100)。

如土地資源係以所有權投入市場經濟，僅能於時間橫斷面上短期達成巴雷托最適化，但長期則在土地資源有限之情況下，因短期已因所有權之損失，致無法繼續提供土地資源與新興之國營事業，政府輔助市場經濟之手段勢將難以存續，仍難達成巴雷托最適化。

新古典經濟學者對國營事業之觀念，在 1920 年以前多集中於完全競爭之市場部門經濟體系之探討，對於任何財貨，皆認為可經完全競爭之市場經濟體系運作，而達到最適配置之經濟效率，無須政府組織單位之介入，主張自由放任之經濟。新古典經濟學派雖然認為政府干預存在之必要，但在位階上，政府干預實際上仍是使市場經濟活動更為健全的輔助措施，在正常情況下市場經濟運作無涉社會大眾有關問題時，政府並不需出面干預，然當追求自身利益與公共利益難以一致時，政府始應出面解決公益之需求，故新古典學派對獨佔所關心者，係為資源配置之效率，而非資源之分配。

而從歷史角度分析，獨佔僅為結果，而非原因，獨佔之原因主要仍在於必需性，然而對必需性之定義往往涉及主觀之認定，因此新古典經濟學家轉而著重於市場經濟效率「獨佔性」之研究，但人類社會問題並非僅止於經濟問題，實難以忽略政治與社會所產生之影響，目前經濟體系中所以分成公共部門經濟、市場經濟體系，即係避免將社會問題窄化至市場經濟體系，而從社會與政治之角度，往往是因人之必需性而產生獨佔之問題，獨佔性的探討多著重於資源配置之效率，

---

公地使用權市場化，政府所有觀念應修正為使用權歸於人民所有的觀念，落實土地使用權歸於全民所有，全民均有獲取公地使用權之機會與權利與義務，而政府更應促成具有經營公地能力者發揮其智能，為國家創造財富。

4.調和政府干預功能與公共選擇功能：

公地使用權市場化前提下，公地所有權仍屬國家所有，透過市場將使用權釋出，以補救市場失靈為已足，否則過分干預市場機能，徒然增加政府失靈造成加深扭曲市場的反效果。

5.落實租賃或債權物權化及於公地：

公地使用權釋出，為促進土地利用合於經濟而有效率，由土地租賃關係轉為物權關係，依民法物權之法制，承租人可以其地上權設定抵押權等他項權利，以籌貸資金，增加土地經營之效率與能力。

而必需性之探討則著重於資源之分配，因此，國營事業資源之探討，亦需及於公平與效率。

由於必需性係強調基於生命共同體之共同生活所必需，因而引發個別消費者直接消費公用事業該財貨或服務系統之必要；因此，此種必需性係指為維持集體性持續存在重要基礎。

當國家取代封建制度以家族、宗族、莊園為主之集體生活組織，從個人與傳統封建制度下緊密結合，取而代之則為個人與國家之結合；在封建制度下，集體生產之經濟關係，使財產權係基於使用價值（use value）之精神，以公有為原則；然隨著封建制度之解體，轉變為以個人私有財產權為基礎，不僅勞力與土地傳統生產因素加入生產，更重要的則是私有資本亦投入生產，資本之累積與可移動性，打破傳統依附土地而存之經濟關係。而集體式自給自足之原則，已為個人式資本主義之交易原則所取代，個人使用物品已不再滿足於生存所需，而是為了與他人進行交易，而進行之社會控制（social control），個人擁有越大的交易權力，就能擁有越大的社會控制力，（Educken,1947；Gibbs,1981）。

這種以控制力思考資源之面向，顯與新古典經濟學家所探討之資源配置效率不同，從資源分配面思考市場經濟時，對於資源掌控越大者，亦能擁有越大的社會控制力，如果涉及必需性之資源需求，經由市場經濟，當經濟資源由使用價值轉換為交換價值時，財富之累積也隨著轉化為社會控制之手段，社會結構之主體，亦將為資源掌控者所支配，造成集體生活無法維持，甚或產生社會問題，造成社會瓦解，因此國營事業存在之目的，即在於由公共部門（非市場經濟）掌控共同生活需要之資源，並提供財貨及服務系統使集體生活得以維持。

新古典經濟學家探討之獨佔與管制經濟理論，實際上使得非市場經濟體系與市場經濟體系得以明顯呈現，而歷史分析論者則又從必需性之觀點，就分配面提出體系間資源分配之競爭，而國營事業必需兼顧國家整體政策目標；因此國營事業則是直接提供財貨或服務，以維持集體生活所需，及引導或調整經濟發展政策，與民間以獲取利潤之目的並不相同。

在資源掌控上，國營事業直接獲取國家資源，以公司營運之型態完成國家政策之目標，如事業之營運背離其政策目標時，縱使以企業獲取利潤作為維持企業生存之目的，不論從公益管制或私益管制之角度，事實上終將扭曲全民資源投入之本意；而在稀少資源之競爭下，公共部門應能掌控共同生活需要之資源，經由集體生活所需，利用國營事業以提供財貨及服務系統，且國營事業應隨時代背景，提供不同之財貨及服務系統，公共部門對於掌控之資源，應賦予永續之精神，在與市場經濟資源競爭時，保有相當之社會控制力。

從以上之論述，顯見國營事業之資源不論由資源配置，抑或資源分配之觀點，均應由非市場經濟體系所保有，而土地資源之稀少性更為明顯，政府提供之資源中，該項資源不僅在提升市場經濟效率上作為生產要素之投入，亦為集體生活資源分配所必需，此即國營事業土地資源之本質，應歸屬於全民所有之理論基礎。

## 二、 國營事業資產之公共性與政府干預

Buchanan and Tullock (1972) 從政治經濟學的角度，建立與市場理論類似之公共選擇理論 (public choice theory) 模型，以解釋透過政治制度，大眾何以選擇特定類型之預算、租稅結構、社會福利制度，亦用以說明公共財經由民主方式所決定之生產與分配過程。公共選擇學派放寬福利經濟學派之定義，認為自然獨佔係對一特定產業而言，單一獨佔廠商在某一固定產量下之總生產成本，比在相同產量下數家廠商之總生產成本小，亦可稱之自然獨佔；亦即不論獨佔廠商是否具有規模經濟，均可視為自然獨佔；但此種定義表面上擴大了公用事業之範疇，但亦使公用事業與一般產業之分界更為模糊。

事實上，從福利經濟學派由自然獨佔的公益理論雖提供了政府干預的理論基礎，但當自然獨佔定義之擴大，亦使得管制失靈、政府失靈之問題亦隨之而來，由於福利經濟學派認為管制者個人具有充分知識，可了解公益為何，因此透過管制可解決資源配置之問題。但管制者亦是由人所為，而人類知識有限，亦會造成管制失靈，管制者亦是基於自利，而與被管制者、利益團體與消費者等在管制政策上產生競租 (rent seeking) 行為，在競租過程中所得之租利，使用了稀少性之資源，對整體經濟社會並未創造出價值；並認為管制者會遭到被管制廠商或其他利益團體利益或選票的俘擄，許多管制並非為公共而服務，管制經濟往往造成在管制中受益或受害，並使得公共利益之追求遭到扭曲<sup>2-56</sup>。(Krueger, 1974; Buchanan, 1983; Posner, 1991; Tullock, 1993)。

---

<sup>2-56</sup> Tullock (1967) 首先提出競租理論 (Rent Seeking Theory)，並予以系統性之探討；並認為政府之管制反而提供特定對象之特權，而特權所生之租利，僅為過渡性之利得陷阱 (transitional gain trap)，為取得及保有獨佔之權利，往往耗費於非價格之競爭上 (Tullock, 1993, 66)。Krueger (1974) 則率先使用競租 (Rent Seeking) 一詞，認為在市場經濟導向之社會，政府對經濟活動加以限制係為普遍之事實，此種限制往往產生不同之租利 (Rents)，而租利之競爭未必合法，有時則以行賄、舞弊、走私或黑市之方式進行。Posner (1991) 則認為政府實施經濟管制應面對公共利益界定之問題，個人價值觀之不同與潛在貪污舞弊之機會，更使得公共利益之追求遭到扭曲。Buchanan (1983, 83) 將競租與追求利潤加以區分，認為追求利潤有助於資源導向更高價值之使用，於利潤追求之過程中創造價值；而競租則在追求之過程中，使用稀少性之資源，但並為創造任何價值。有關 Krueger, Buchanan, Posner, Tullock 對管制失靈之看法，詳見林森田，1996，土地經濟理論與分析，台北：三民書局，頁 174 至 178。



Buchanan(1986)認為政府既由政治家與公務人員組成，政府本身即具有被動決策、盲目決策、經濟專制、干預衝動與原諒失誤的五種傾向；政府的經濟的干預只是被動地面對外界請求的反應，難以對複雜的社會經濟活動進行全面分析，易生決策失靈之情形；政府干預的合理性須倚賴資訊的完備與正確，面對複雜的社會，任何經濟干預皆有其盲點，因此政府決策難免出現失效的情況。

再者，政府難以做到真正代表全社會的公共利益，亦無法有效分配公共資源的真正價值，易使政府趨於經濟專制而形成經濟干預的失效。政府的決策者往往呈現控制資源追求目標與權利的政治性偏好，因而產生對經濟干預或調節措施的激情和衝動，當面對複雜的經濟現實時，將難以避免衝動性的干預失效。在市場經濟中，競爭失誤勢須付出代價，但在政府干預中，干預政策得失之標準經常變動，隨著政權不同標準亦可能不一致，政府可對政策目標失誤提出不同的解釋，以推諉責任；亦可以市場不確定性或各種主客觀因素尋得諒解。

就我國國營事業而言，對於國營事業土地取得之根源，往往僅止於解決片面問題，且我國之國營事業之土地多為接收日人資產而來，部分國營事業土地又係得自徵收私有土地<sup>2-57</sup>，其徵收之範圍，應以其事業所必須者為限<sup>2-58</sup>；使得土地資產取得之公共性更為突顯；然而政府基於土地資產之管理或處分，卻往往難以真正符合社會之公共利益，亦無法有效分配公共資源的真正價值，易使政府形成經濟干預的失效。如以公共利益為思考面向，國營事業土地資產之利用策略，係以利益歸諸社會大眾，並合乎國家資源運用為原則，更可擴及國營事業本身土地之利用，與原先成立事業政策目的之一致性加以考慮；瞿宛文（1995,151-75）則認為公營事業之資產係屬公共財，國家僅為資產管理的代理人；然而國營事業並未以延續事業之公共性作為其土地利用策略，而僅以單純企業收益為準；這種民營化的思考模式，使得巨額的土地資產，從國家的政策目的出發，卻由私人利益結束，不但無法表現其公共性，反將成為整體社會的外部成本。

---

<sup>2-57</sup>依據土地徵收條例第三條之規定，國營事業可以國家因公益需要，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限。

<sup>2-58</sup>土地徵收條例第三條：國家因公益需要，興辦下列各款事業，得徵收私有土地；徵收之範圍，應以其事業所必須者為限：一、國防事業。二、交通事業。三、公用事業。四、水利事業。五、公共衛生及環境保護事業。六、政府機關、地方自治機關及其他公共建築。七、教育、學術及文化事業。八、社會福利事業。九、國營事業。十、其他依法得徵收土地之事業。

而國營事業土地公共性的概念亦發生遭到誤導，如地方政府將國營事業區位良好之土地，優先變更為公共設施用地，以促使週邊土地價格的上漲，作為化解民意抗爭及政治壓力的籌碼（台電公司,2000）。政府干預使得結果變得更為複雜及難以預測；且侷限於一定範圍內，而對計劃外的影響因素控制能力則非常有限；就國營事業而言，其土地本非執政者或管理組織之私產，如何以更公平合理的方式使國營事業土地利益歸諸社會大眾，並合乎國家資源運用計劃，才是超越現行各單位依仗政商關係掠奪資源的方式，以避免土地在政商運作下成為私人資本，或是服從決策權威下的資源誤用，（黃舒衛，2000）。因此，勢須針對對於公共性與效率間之取決，以及公私部門間導引與操作關係，建構較為合理之機制。

### 三、 政府治理理論與土地資產管理

由經濟功能與活動之民營化，以及公部門所有權之減縮及民營化之概念，針對福利國家政府機制無法有效運作，反映於公共管理理論之政府再造之問題；對於治理（governance）亦產生新的定義：從治理視為政府控制，指導或操縱的同義詞，變為公私部門之協調運作；對於政府失靈之問題，轉而以治理之彈性分工作為解決之對策。而政府組織亦需於內外環境之挑戰下，仍得以維持政治制度之導航性角色(蔡允棟，2001,115)。

治理意義之改變，主源於 Foucault (1978) 對現代政府本質的主張，認為國家應為指揮者中的指揮者，強調以經理主義 (managerialism) 取代過去抽象統治原則 (abstract principles of rule)。並認為國家應為「指揮者中的指揮者」(conduct of conduct) 須有足夠的技術與操作能力，才能有效管理其他的指揮者。過去倚賴建置或是憲法的 (normative of constitutional) 政府形式，已不符合政府與市場之間的彈性分工的關係。廖石 (2002,8) 則認為現代政府應建置於各式法令關係，及相互協調上，並將鬆散的機構及代理者結合成機能性網絡，使國家得與公民社會保持一定的距離 (government at a distance)，仍能有效引導人民的行為，使之不但可滿足本身的利益，也有助於社會的整體發展。

就政府治理的角色而言，顯與傳統之統治權威概念不同，Rosenau (1992) 認為治理為係針對特定活動之管制機制，縱使缺乏正式權威之授與，亦能發揮正常之功能。Osborn 與 Gaebler (1992) 認為政府僅需專注於導引，而將操作之工作交由私部門執行，並將治理代表著公共管理之模式，以取代傳統之官僚統治。Kooiman (2000,138-9) 指出治理過程中，公私部門之均能參與，在社會與政治兩股力量下，治理可視為有效解決複雜之社會問題，並創造適當社會制度與環境，以利於治理活動 (governing activities) 之產生，而為公私行動互動之制度設置。

經由角色與互動之制度之調整，亦使得政府發生規模與權力行使型態的轉變，而公私部門界線日益模糊，其對應之治理模式亦發生變化。Rhodes (1997) 指出治理是政府意義上的改變，係為一新的治理過程、或治理社會之新方法；指出治理的概念強調最小化的政府、私部門的管理方式、新公共管理、好的治理、社會神經系統及自我管理網絡。

Stoker (1998) 將整理治理之概念，提出五種主要論點，認為政府並不是國家唯一的權力中心，各種公共和私人的機構只要其行使的權力得到公眾的認可，皆可能成為不同層面的權力中心。治理係為尋求社會和經濟問題解決方案之過程中，將政府原先獨自承擔的責任，移轉與公民社會及其他部門，使公私部門之界線日益模糊；而參與之組織必須交換資源，談判共同目標，其結果不僅取決於各參與者的資源投入，亦取決於遊戲規則以及環境，治理意謂著行為者網絡的自主自治，不僅於特定的領域擁有發號施令的權威，亦分擔政府的行政責任；而政府並非運用其權威，而係運用管理方法和技術，就公共事務進行控制與引導。

陳俊宏 (2000,8) 認為統治機關雖仍掌握在政府手中，但治理未必是政府機關，治理的主體可以是公部門也可以是私人機構，亦可為公私人機構之合作。再者，政府係由上而下對社會公共事務實行單一向度的管理，而治理則是上下互動的管理過程，主要藉由合作、協商、確立共同目標等方式進行對公共事務的管理，其權力向度則呈現多元化，而非單一的或由上而下。

而就政府在治理之配套措施上，Smouts (1998,84) 則指出有效治理，應包括法制精神、有效的行政管理、政治負責及透明性四者；以期人民之安全得以保障，經由有效的行政管理，公共支出的確實管控，以及負責的政治領導，在充分資訊交流的情況下確保政治之透明化。亦認為治理應同時包含了公部門與私部門；並非是正式的制度，而是持續上的互動。Stoker (1998, 17-28) 即以為治理不僅代表政府運用工具的改變，亦為其本身意義之改變。

廖石(2002, 8)則認為現代政府應建置於各式法令關係,及相互協調上,並將鬆散的機構及代理者結合成機能性網絡,使國家得與公民社會保持一定的距離(government at a distance),仍能有效引導人民的行為,使之不但可滿足本身的利益,也有助於社會的整體發展。並藉由政府的去社會化(de-socialised),鼓勵其企業化及競爭,強調國家經理主義(managerialism),經由特定機制與策略之組合與運用,使中央政府具有監控的能力,以具象化國家的權力(廖石, 2002,10)。

因此,治理觀念改變了國家統治型式與過程,亦影響政府內外有的權力分配,使得治理和統治已非傳統之同義詞;史美強、蔡武軒(2000,61)認為在新自由主義思潮下,治理一詞亦代表從管理觀點,對政府的重新詮釋。其定義為一系列活動的管理機制,雖未正式授權,卻能有效發揮作用。此種由共同目標支持之活動,其主體未必經由政府之強制力加以實現,亦不再壟斷指揮及仲裁的政治職能,行使該職能者,應為政府、非政府組織、私人企業及社會運動。

治理一詞所提出公私部門之互動,以及行使職能者並非單一政府組織、強調非正式制度與持續之互動,政府需具有監控能力,藉由確立目標進行公共事務之管理,呈現多元化之國家權力。對於國營事業或國有資產,亦提供新的資產經理概念,政府可與私部門組織或團體經由資源的交換和相互合作,在法制精神、有效行政管理、政治負責及透明性四者之條件下,使國家實際上可將資產專注於導引之概念,成為指揮者中的指揮者(conduct of conduct),而將操作之工作交由私部門執行,並將公共管理之模式,以取代傳統之官僚統治,以達共同治理之效果。

事實上，經濟功能與活動，以及公部門所有權之減縮及民營化，政府機關執行功能之替代，未必需要所有權之減縮，亦可藉合同簽約等方式達成競爭之效果，銜接政府治理理論，實際上即可反映此種事實，運用公私部門之互動，與政府規模之減縮，使公部門對於掌控之資源保有其控制力，亦即專注於導引之概念，而將國家資產之操作交由私部門執行，Savas (1987) 對所有權與經營權劃分之服務安排分成四種方式，如表 2-1 所示：

表 2-1 按所有權與經營權劃分之服務安排方式

所有權	經營	說明
公有	公共部門	典型的公共系統或公營事業
公有	民間部門	管理契約、租賃、特許權、
民間所有	公共部門	設備租賃、政府接收、政府支薪之員工 指派民間
民間所有	民間部門	典型的私人系統

資料來源：Savas,1987, 87；引自黃允治，1994，30

Ogus (1994) 認為福利經濟學派係一種管制之公益理論 (public-interest theory)，而公共選擇經濟學派則係一種管制之私益理論 (private-interest theory)，由於市場失靈導致資源配置缺乏效率，故為公益主張公部門或政府組織加以公營或管制；而公共選擇經濟學派則是以私益之觀點，經由政府失靈，對公營或管制會使資源配置缺乏效率，故主張將資源配置交由市場運作。

公共選擇經濟學派將經濟學中供需市場之概念，導引至政治過程，認為在政府的運作下，未必比不受管制的市場更好，因此產生「政府失靈」(government failure)；則吾人發現從獨佔理論之演變，獨佔形成市場失靈，導致政府之管制或干預，而管制與干預又形成政府失靈，仍不脫市場經濟效率之探討，但政府失靈則又引發對政府效率之質疑，認為只有在市場運作比政府干預情形更差時，才有政府干預之必要。

對於政府失靈理論上，有關競爭環境、決策問題、監督功能不彰等問題，引申至國營事業，則又成為改善經營效率以及民營化之基礎論點，使國營事業從資源配置效率，再深入至經營效率以及競爭能力之探討；因此承接國營事業本身之定位，以及特定目標之界定下，其資源之經營必需與事業整體目標加以考量，且須避免政府失靈，創造經營效率。再者，福利經濟學派雖建構國營事業之理論基礎，但公共選擇經濟學派政府失靈之質疑，成為日後探討民營化之重要依據。

從公共部門對於掌控之資源，在與市場經濟資源競爭時，保有相當之社會控制力；以及市場失靈與政府失靈之間之交互關係，公有公營恐將落入政府失靈與效率之危機；而民有公營或民營，則又難以確保集體生活必需性資源之掌控，恐有喪失社會控制力之危險；而公有民營就理論而言，較能兼顧資源掌控與效率之問題；公有民營又稱之為管理之民營化（privatizing management），公營事業所有權仍歸國家所有，而將公營事業之經營權委託給民間公司獨立經營；此種概念對公平（資源歸屬與掌控）與效率（資源利用與配置）釐清後之落實，具有重要之意義。

對於由財產權觀點，認為公營事業所有權不能轉讓，以致財產權效果較民間為弱，或降低所有權人監督管理者行為之誘因（Alchain,1965），亦能經由契約、使用權或特許之情況下，使公營事業財產權效果得以提升，Ostrom（1990）認為制度很少只是公有或私有，許多成功的共有財產權制度皆混合了公私二者，此不僅與政府再造，與治理之概念不謀而合，如就 Smouts 所指之法制精神、有效的行政管理、政治負責及透明性四者加以結合；進行良好之策略與制度之規劃，同時導引公私部門之持續互動，將有助於整合公有（國有）民營之概念，提供明確的理論基礎。





### 第三章 國營事業土地權屬與利用現況之探討

#### 第一節 國營事業土地資產之取得與權屬分析

1945年8月15日日本政府接受「波次坦宣言」，宣布無條件投降。同日最後一位台灣總督安藤利吉發表日本天皇的「終戰詔令」，結束在台灣50年的殖民統治。戰後初期，政府在政治上為安內攘外，在經濟上為解決通貨膨脹及改善國際收支，遂急欲確立權威體制，以配合戰後重建的需要<sup>3-1</sup>。以當時台灣遠較東三省以外的大陸各地進步發展，雖歷經戰火摧殘，工業基礎及經濟繁榮仍遠超過內地甚多，依「台灣省接收委員會日產處理委員會結束總報告」統計資料顯示，台灣接收之日產總價值高達156億元以上（詳表3-1），約為1950年中央政府總預算13.53億元的10倍以上之金額，此在當時實可謂天文數字<sup>3-2</sup>。

表 3-1：台灣省接收日產統計表

單位：億元

分類	來源	公有	企業有	私有	小計	百分比
房屋價值		4.24	3.66	3.52	11.42	7.3
土地價值		15.78	49.28	3.30	68.35	43.6
倉庫碼頭價值		0.14	0.20	0.20	0.36	0.2
其它		7.14	65.21	3.89	76.52	48.9
總價值		27.30	118.35	10.91	156.65	100.0

資料來源：「台灣省接收委員會日產處理委員會結束總報告」，頁15；本研究整理。

因此，台灣的接收成為各方覬覦之所在，造成各接收體系的爭權奪利<sup>3-3</sup>。而因接收日產中土地價值高達68.35億元，占總價值的43.6%，為各方所關注，其中尤以日治製糖株式會社因擁有龐大的土

<sup>3-1</sup>陳添壽，「戰後台灣企業與政府間的互動關係」，台北商專學報，第56期，2001年6月，頁40。

<sup>3-2</sup>林本炫、董娟娟、張人傑，「國有土地問題之政治經濟分析」，財團法人張榮發基金會國家政策研究中心，1991年4月，頁56。

<sup>3-3</sup>以長官公署及資委會而言，其內部單位即「各自獨立，互相排擠，甚至為了分贓，時常互相攻擊」，參見莊嘉農，「憤怒的台灣」，1954年，頁105。

地<sup>3-4</sup>，更成為爭議焦點，最顯著的，即在其土地接管後權屬問題上，而這正攸關日後國營事業土地資產之取得。是以，探討國營事業土地資產取得之問題，首應釐清國營事業土地之權屬。

## 一、 國營事業土地資產取得之沿革

### (一) 戰後接收與資源爭奪

戰後初期，由於日人在台所遺留各項事業範圍龐雜，國民政府將「對日接收」過程分成，「監理」(1945年12月—1946年3月)與「接管」(1946年4月—1946年8月)兩階段。1945年11月台灣省行政長官公署(以下簡稱長官公署)<sup>3-5</sup>與警備總司令部組織「接收委員會」開始接收工作。該會主任委員由行政長官陳儀兼任，此乃依據國民政府軍事委員會委員長蔣介石所指示「統一接收」的具體做法<sup>3-6</sup>。唯經濟部資源委員會(以下簡稱資委會)<sup>3-7</sup>不肯放棄接收台灣各項重要產業，於同年12月22日簽報行政院，指台糖規模宏大、且係日人資產，為有效經營，允宜由政府統籌組設糖業公司。案經行政院批示「暫委

---

<sup>3-4</sup> 1985年日本占領台灣之後，日本資本家在殖民政府的羽翼下，進入台灣，設置許多製糖會社。上述製糖會社在1940年代以後合併為台灣製糖株式會社等四大會社。這四大會社的工場有42所，附設之酒精工場有15所，私設之鐵路長2,900英哩，其所支配之土地總計121,326甲(約117,721公頃)，約占全台灣耕地面積的八分之一強。參見「糖業手冊」—台灣糖業簡史，台糖公司編印，1979年9月，頁1。

<sup>3-5</sup> 長官公署依1945年9月20日公佈之「台灣省行政長官公署組織條例」的規定，為台灣省最高行政長官。在其職權範圍內，得發部署令，並得制定台灣省單行法規，及對在台之中央各機關的指揮監督權。

<sup>3-6</sup> 陳翠蓮，「『大中國』與『小台灣』的經濟矛盾—以資源委員會與行政長官公署的資源爭奪為例」，二二八事件五十週年國際學術研討會，會議論文，1997年，頁13。

<sup>3-7</sup> 資委會創設於1938年，原名「國防設計委員會」，直屬國民政府參謀本部，該會職責在研擬全國國防之具體方案，計畫以國防為中心之建設事業及籌擬關於國防之臨時處置。1935年4月與原屬軍事委員會之兵工署資源司合併，改組為資源委員會，隸屬軍事委員會，經辦國防、工礦、事業及全國各生產事業(「中央研究院近代史研究所中國近代經濟檔案保存與整編概況」，「近代中國史研究通訓」，第6期，1988年，頁136。)

1945年3月資委會更擬就「淪陷區工礦事業整理計畫」，強調「實行計畫經濟，樹立國營基礎，是戰後建設三民主義新國家，加速工業化之必要步驟」，因此，應沒收淪陷區日偽政府等之投資，並將其中重工業部份轉交資委會經營，作為國營事業之基礎。(鄭有揆等，「舊中國的資源委員會—史實與評價」，上海社會科學院出版社，1991年，頁134。)

由資源委員會代政府全部接收經營，台灣長官公署、省銀行，及蔗農合作社均暫不加入資本」<sup>3-8</sup>。因此在未徵得長官公署同意前，資委會就已搶先獲得了當時台灣最重要事業的歸屬<sup>3-9</sup>。而資委會其組織特色，主要在於擬藉由國營事業的經營以鞏固國力，顯與長官公署立場不同，為戰後接收資源爭奪埋下導火線。

依行政院 1945 年 11 月 23 日發布「收復區敵偽產業處理辦法」第四條第三項甲款之規定，敵偽產業原為日僑所有或已歸日偽出資收購者，按其性質區分，與資委會所辦國營事業性質相同者，交該會辦理。根據資委會最初之規劃，原擬將台灣糖業收歸國營<sup>3-10</sup>，概以其希控有大部份的地方生產事業，對資產額最大，占十大接收公司總資產 51.8% 的台灣糖業（詳表 3-2），當不輕易放棄，且砂糖生產事業的營利還可填補國庫收支不足的窘境。同樣的，相對於長官公署的立場，日資製糖會社所遺留的龐大糖業資產亦是其不願輕言放棄的，畢竟，省方若能取得台灣生產規模最大的糖業經營權，方得以貫徹其國家社會主義的目標，且能以糖業經營利潤充裕其財政收入。為此，雙方展開一場爭奪戰。

---

<sup>3-8</sup> 「行政院秘書處關於接收台灣糖業公函」；「資源委員會為台灣糖業暫由本會經營致陳儀、包可永、沈鎮南電稿」，收錄於「台灣光復和光復後五年省情」(下)，頁 153-154。

<sup>3-9</sup>陳翠蓮，前揭書註，頁 13。

<sup>3-10</sup>資委會擬議對台接受政策為 1.製糖工業，依行政院指示，由資委會獨辦；2.電力、石油、銅金煉鋁、造船、機械，由資委會獨辦。其中造船與機械兩項，若省方希望合辦，可予考慮；3.食鹽、水泥、肥料、造紙，由資委會獨辦，並指定部份營利歸省。若省方請求合辦，可依「會六省四」方式合辦。

表 3-2：台灣十大接收公司一覽表

公司名稱	資產實質 (台幣：千元)	佔總額%
台灣糖業公司	2,965,286	51.8
台灣電力公司	1,337,029	23.4
中國石油公司台灣石油籌備處	163,886	2.9
台灣鋁業公司	283,724	5.0
台灣金銅礦業籌備處	112,298	2.0
台灣機械造船公司	95,129	1.7
台灣鹽業公司	81,023	1.4
台灣肥料公司	60,547	1.1
台灣水泥公司	255,124	4.7
台灣紙業公司	364,714	6.4
總計	5,719,760	100.0

資料來源：鄭友揆等，「舊中國的資源委員會—史實與評價」，上海社會科學院出版社，1991年，頁215；本研究整理。

1946年3月28日資委會副主委錢昌照來台考察，同年4月5日召開會議，接受省方意見<sup>3-11</sup>，在台灣接辦十項事業，其中煉鋁、銅金及石油三項由資委會獨辦，至糖業、電力、紙業、水泥、肥料、造船及機械等七項以「會六省四」方式為「國省合營事業」，此隨後由國民政府公佈「資源委員會與台灣省行政長官公署合辦台灣省工礦事業合作大綱」，即明令台灣糖業的經營由資委會與長官公署以「國六省四」的持分比例合辦<sup>3-12</sup>。

按糖業接管委員會接管日產企業資產淨值總計 2,908,087 千元，其中主要係接收日股部分為 2,695,546 千元高達 93%，台股部分僅為 212,541 千元，占 7%（詳表 3-3）；資產部分則主要為固定資產，財產總額 2,407,386 千元，其中又以土地資產總額 1,926,667 千元高達

<sup>3-11</sup>因長官公署不願全面放棄糖業的經營，希由省會合辦，公司股份雙方各辦分攤；資委會考量糖業關係整個台灣經濟，全省與糖業有關的人員眾多，且糖業公司成立後業務繁雜、聯繫廣泛，生產、運銷、資金融通等事宜皆須省方協助，為求業務順利推展，乃接受合辦的建議，但股權分配比例堅持「會六省四」，以便切實控制製糖公司業務（程麟蓀，「接收台灣工礦企業以後」，收錄於「回憶國民黨政府資源委員會」，北京，中國文史出版社，1988年2月，頁224-225）。

<sup>3-12</sup>吳若予，「戰後台灣公營事業之政經分析」，業強出版社，1992年12月，頁29。

54%，遠超過一半（詳表 3-4）。至接管之土地原分屬日糖興業等四個製糖株式會社，因當時土地管理極為雜亂，依接管帳冊所載總面積為 118,206 公頃，高出四會社總面積達 4,643 公頃（詳表 3-5）。而因糖業接管委員會接管資產之高，尤以土地資產之龐大，更為中央與省府所覬覦。

表 3-3：糖業接管委員會接管日產企業資產淨值表

單位：千元

項目	資產部分				負債部分	資產淨值	
	財產估價	債權	現金 銀存證券	合計	債務	台股 部分	接收日 股部分
總計	2,407,386	923,455	81,598	3,412,439	504,352	212,541	2,695,546

資料來源：薛月順編，「資源委員會檔案史料彙編，光復初期台灣經濟建設（上）」，國史館編印，1993 年 11 月，頁 139；本研究整理。

表 3-4：糖業接管委員會接管日產企業固定資產總額表

單位：千元

項目	土地	房屋 設備	機器 設備	運輸工 程設備	雜項 設備	未完工 程設備	其他固 定資產	總計
小計	1,296,667	250,843	585,175	186,521	60,555	27,540	82	2,407,386

資料來源：同上，頁 131；本研究整理。

表 3-5：台灣製糖業四大會社土地面積統計表

會社名稱	土地面積（公頃）
日糖興業株式會社	23,456
台灣製糖株式會社	49,416
明治製糖株式會社	23,792
鹽水港製糖株式會社	16,898
合計	113,563

資料來源：台糖五十年，台糖公司編印，1996年5月，頁25；本研究整理。

如前所述，國營與國省合營各生產事業單位，大都是接收日治時代日台合資株式會社改組而來，因此持有大批日資會社原擁有的土地。唯因土地大多源自於日據殖民政府對台灣人民土地之強占<sup>3-13</sup>，以糖業而言，日治時期殖民者透過各種財政手段扶植日本資本進入台灣發展糖業<sup>3-14</sup>，其土地取得方式主要為官有土地的提供，及以警察協助資本家取得<sup>3-15</sup>，致土地的權屬多有爭議。基本上，長官公署與資委會

<sup>3-13</sup>日據殖民政府對台灣人民土地之強占主要為 1.實施土地調查、林野調查之土地強占；2.對原住民地區土地之強占；3.假藉公共利益之土地強占；憲警協助日人資本家之土地強占（參見陳明獻，「台灣日據時期被強占土地問題之研究—從財產權保障觀點」，政大地研所碩士論文，1998年7月，頁91-114）。

<sup>3-14</sup>1985年日本占領台灣之後，日本資本家在殖民政府的羽翼下，進入台灣，設置許多製糖會社。以台灣作為日本殖民附庸的角度而言，因 1.日本資本主義發展階段的需要；2.平衡國際收支；3.台灣總督府積極推動，使得台灣扶植糖業政策的推行成果輝煌。其中總督府的直接獎勵，以及依據 1902年制定的「台灣糖業獎勵規則」，如 1.以改善糖業生產為前題；2.設立「原料採取區域制度」，迫使區域內蔗農擔負必需將其栽培之甘蔗賣給指定區域製糖廠之法律義務；3.日資可經由合股營或貸款介入經營等，日本國內財閥倚仗國家權力的開道，大舉進入台灣，擊潰本地的經營者，亦即日本糖業政策在國家政策扶植之下成功地攻佔台灣糖業生產的版圖（參見涂照彥著，李明俊譯，「日本帝國主義下的台灣」，台北：人間，1993年）。

<sup>3-15</sup>就其土地取得方式根據相關文獻及學者專家研究結果主要為（涂照彥，1993年）：

官有土地的提供：

台灣總督府於 1901 年訂頒之「台灣土地徵用規則」，依此規定只要總督府及地方長官認為有助於公共利益之事業，即得以徵收台灣人民之土地。另 1902 年制定的「台灣糖業獎勵規則」中規定：（1）為栽培甘蔗而開墾官有地者，政府得對其免費借出該地，且在開墾成功時得給予該地業主權；（2）為栽培甘蔗而實施灌溉或排水工程者，政府得對其免費出借官有地。上述為提供官有地予製糖公司之準則，這些官有地的來源為總督府於 1898 年—1905 年進行土地調查期間，依 1900

對日治時期製糖會社之土地主要來源，看法雖有所不同，然所不同的是在於其取得之手段，對日治時期製糖會社土地之取得方式看法則一致<sup>3-16</sup>。而雖如此，在資委會與各國營事業單位方面認為，土地乃屬企業接收資產中的一部份，其產權應為各單位所有。但長官公署卻持不同看法，認為國營事業所接收的土地，既然是接收敵產，應視為公有土地，且過去日人所取得的土地多含有強制性，戰後全部收為公有，人民多不表異議，但如將此項土地所有權登記為公司法人私有，勢必引起人民反對；此外，省議會也對國營企業擁有大批土地表示不滿。

---

年頒布「無主土地歸國有」規則之規定，將未依規定申告土地的「業主權（所有權）」收歸國庫所有之方式取得，因此，究其來源多屬一般民地（按過去台灣舊社會的土地習慣多以實際開墾者即為所有人，甚少相關契據文件，依 1900 年土地調查局指示，實施土地調查時，對無任何契據之人，只要具有久年之投資及耕作之事實，則可承認其永久業主權；另 1901 年制定之「土地調查規程」第 24 條規定，「無證據書類但有得以認定為業主之占有或其它事實者」亦得承認其業主權。唯實際執行情形並未如此，其多有被殖民政府藉口「所屬不明」予以沒收者，引起許多糾紛。（參見柿齒松平，「祭祀公業與台灣特殊法律之研究」，眾文圖書公司，1994 年，頁 183-184）。因此，1910 年至 1914 年間，實施「林野調查」與「林野整理」，調查完成後，核定為官有地者總計達 753,091 甲，而核定為民有地者僅 31,179 甲）。

以警察協助資本家取得土地

總督府除利用前述方式撥予出借或出售官有地給資本家外，對於資本家向民間私人購買亦給予援助。其援助的方法是利用警察的權利勸誘或強逼。如據「台灣製糖株式會社史」載，1902 年鳳山廳長橫山虎次即強制收買 3,000 甲地放領予台糖作農場；另如 1909 年「林本源製糖會社的土地收購事件」，即總督府利用警察權，以傳票召集台中州溪洲地區耕地的所有權人強制其出售土地，對於不肯出賣土地者則予以體罰或居留。此事件引起民間強烈反彈，總督府被迫要求民政長官大島久滿次下台（參見矢內原忠雄著，周憲文譯，「日本帝國主義下之台灣」，台北台灣銀行，1956 年，頁 11）。

<sup>3-16</sup> 1.台灣省政府之論點：

依台灣省政府在 1948 年呈行政院의 公文中所說，台糖經管全部公地中，主要來源為 1.由前台灣總督府直接間接撥付撥用，或投資各日人製糖會社之土地，共計 56,995 甲；2.由總督府憑藉政治力量，強制征收人民私有土地，轉交各該製糖會社使用，為數亦達 64,367 甲（參見國史館藏財政部檔，台灣糖業公司土地產權，11 卷 1 號第 29 宗，收入「土地改革史料」，頁 503）。

2.資源委員會之論點：

日人經營台灣糖業時代，為掌握土地、確保原料起見，各製糖會社曾先後拓展私有土地之面積，是項土地，有向會社人民給價購置者，有係會社依「台灣糖業獎勵規則」向總督府具領官有荒地投資開墾者（參見「資委會抄台灣糖業公司土地權屬問題節略」，收入薛月順，「資源委員會史料檔案：光復初期台灣經濟建設」，台北國史館，1993 年，頁 232）。

因此，省政府始終堅持該項土地應為公有土地<sup>3-17</sup>。亦因此認知差異引發日後雙方在國營事業土地權屬的爭奪戰，尤以台糖土地為甚。

戰後台灣對於在台地區日本政府與人民所有的產業，依據 1945 年 11 月 23 日行政院發布之「收復區敵偽產業處理辦法」，及 1946 年台灣省行政長官公署發布之「台灣省接收日人財產處理準則」與「台灣省行政長官公署訓令查輯隱匿日產應依規定辦理」（署民字第 6313 號）等規定，明令「凡收復區日人公私財產物資，均屬國家所有」，即所有日本官方與民間在台資產，均歸國民政府所有。長官公署鑑於台糖擁有占全省約七分之一的土地，以長官公署強調民生主義，抱持「農地農有、市地公有」的信念，而其土地來源又是日據時代日本資本家利用特權、或由政府撥劃、或向民間強購，均與民生主義中「平均地權」及「耕者有其田」之意旨不合，堅持日資製糖會社所有土地，應歸其所有。

為解決台糖土地權屬爭議，行政院於 1948 年 2 月 26 日邀集相關單位集會針對台糖土地產權案交換意見，結論以「台灣糖業現有土地，是否為公有土地，應查明為原有四個製糖會社所自置？抑為日本政府所撥用？如為製糖會社所自置，即非公有土地，若由日本政府撥用，製糖會社僅有使用收益權，則其產權屬日本政府，接收後自應屬於國有，此點應由有關機關分別查明呈院核辦」。此據台灣省政府查報認為，就土地取得來源而言，台糖土地權屬為公有<sup>3-18</sup>，唯資委會向行政院秘書處，重申「是項土地對台灣糖業公司之生存與發展有極大之關係。公司必須保存，方能把握生產」<sup>3-19</sup>，再次以「台糖公司生存與發展」為由，反對土地為公有。行政院意識到當時問題之嚴重性，為徹底解決問題，爰於同年 10 月 13 日第 20 次院會決議：「台灣糖業公司目前管有之土地應歸該公司所有，並由該公司依法辦理所有權之登記」<sup>3-20</sup>。

---

<sup>3-17</sup> 「資委會抄各公營事業機構資產中土地權屬問題討論會紀錄」1950 年 6 月，收入薛月順，「資源委員會史料檔案：光復初期台灣經濟建設」，台北國史館，1993 年，頁 224-229。

<sup>3-18</sup> 國史館藏財政部檔，台灣糖業公司土地產權，11 卷 1 號第 29 宗收入，「土地改革史料」，1988 年 2 月，頁 501-506。

<sup>3-19</sup> 「土地改革史料」，頁 472-473。資委會 1948 年 5 月 18 日資(三七)業糖 07134 號公函，函復關於台糖公司土地確保自營農場之必要，請查照轉述。

<sup>3-20</sup> 參見行政院秘書處 1948 年 10 月 16 日(37)六經 46300 號函，「土地改革史料」，台北國史館，1988 年 2 月，頁 501-502。



會後，行政院分別去函財政部與台灣省政府，要求辦理台糖土地所有權之登記。唯因各國省合營事業中，糖業、電力、紙業、水泥、肥料、工礦等公有事業均有土地權屬問題，其中又以台糖所接收土地面積達 11 萬餘公頃，問題最為嚴重。省政府以地方主管立場而堅持其政治立場，拒絕接受行政院是項決議，並於 1949 年 12 月通令台灣省各製糖廠所在地主管機關，以先行政院地政部所核示的「國省合營事業所管之土地屬國省共有」為法令依據，拒絕台糖土地所有權之登記<sup>3-21</sup>。即只准台糖有「土地使用權」，不願台糖有「土地所有權」<sup>3-22</sup>。按面對省府的命令，各公司反應不一<sup>3-23</sup>，而省府財政廳更是有不同的意見，認為土地既然視作資本接收，則應視為公司財產，而非省府財產，且戰後台灣各事業所接管之日產土地均以作價撥充股本，如再劃歸公有，則有諸多困難<sup>3-24</sup>。而因各方爭論相持不下，土地權屬問題始終懸而未決。期間省政府並以公營事業為主要資源擷取的對象，除根據法令課稅外，更訂有 30 餘種臨時派募的捐款，強迫公營事業「不樂之捐」，如 1950 年上半年即令台糖提撥砂糖 3.6 萬公噸，值 360 萬美金之鉅<sup>3-25</sup>。而由於台糖土地問題懸而未決，影響所及，其餘各單位如電力、紙業、水泥、肥料等皆無從解決其土地權屬問題。換言之，整個國營事業土地權屬其爭議焦點雖在台糖土地，唯影響卻是全面的<sup>3-26</sup>。另以台糖土地問題實際牽涉到中央與地方的角力，而台糖與省方

---

<sup>3-21</sup> 「資委會抄台灣糖業公司土地權屬問題節略」，收入薛月順，「資源委員會史料檔案：光復初期台灣經濟建設」，台北國史館，1993 年，頁 232-233。

<sup>3-22</sup> 朱文伯，「公營事業與台灣糖業」，民主潮社叢書，1973 年 2 月初版，頁 228。

<sup>3-23</sup> 如台糖轉請生管會核示（生管會檔案，「第 24 次常會議事日程，1949.12.14」，284-24-1，頁 13）；台電以土地利用均為設備用地，即使土地劃歸公有，對電源供應也不致造成問題，願意依令辦理囑託登記；至台機公司向高雄市政府辦理囑託登記後，市府隨即要求接管其土地並擬放租（生管會檔案，「第 36 次常會議事日程，1950 年 2 月 25 日」，319-36-1，頁 13-14）。

<sup>3-24</sup> 如 1. 將影響公司資本額，而依公司法規定，公司資本之增減非經法定程序不得變更；2. 各事業因土地劃歸公有，所減少的資本額若由省庫彌補，將無財源可資填補；3. 政府持股減少，將影響公營事業收入；4. 各事業股權包含土地，若土地劃歸公有，則公股民股土地權如何劃分；5. 土地如何作價，因物價變化甚大，估價標準如何處理亦為問題。此經生管會常務委員會討論亦無結果（生管會檔案，「第 36 次常會議事日程，1950 年 2 月 25 日」，319-36-1，頁 13-14）。

<sup>3-25</sup> 經濟部資源委員會，「經濟部資源委員會在台事業單位整理記要」，頁 22-34。

<sup>3-26</sup> 如台電則以接管土地為興建工程用地，與台糖所有蔗田農地性質相同，均為業務上所必須，強力主張土地應為公司所有。參見「資委會抄台電公司土地權屬問題節略」，薛月順，前接書註，頁 230-241。

的衝突，則因省府推動「公地放租」政策而更形激化<sup>3-27</sup>。

## （二）國營事業土地與公地放領

戰後初期，糧食問題日益嚴重，為解決農業生產問題，長官公署於 1947 年將公有土地放租予農民耕作，以收取實物地租。而為執行「公地放租」政策，滿足國家汲取糧食資源的需求，長官公署並於 1947 年 1 月 1 日公布「台灣省公有耕地放租辦法」<sup>3-28</sup>。同年 2 月 4 日長官公署鑒於台糖土地問題對於台灣省農業關係重要，經與資委會洽定處理辦法，並明令規定台糖土地，除供試驗、示範、育苗之自營農場經呈准長官公署留用者外，其餘應悉依「台灣省公有耕地放租辦法」規定放租<sup>3-29</sup>。換言之，台糖雖接管土地總面積高達 118,206 公頃，唯長官公署核定台糖留用部份主要為自營農場面積 57,818 公頃，及建築物鐵道等建築用地面積 5,333 公頃，總計面積為 63,151 公頃，僅為接管總面積之 53%，餘 54,570 公頃土地則劃為放租地及撥還長官公署之土地（詳表 3-6）。而遵照長官公署核定目標，台糖首先於 1947 年奉令撥還行政長官公署土地面積 8,739 公頃<sup>3-30</sup>，供各縣市政府辦理放租。

---

<sup>3-27</sup>陳思宇，「台灣區生產事業管理委員會與經濟發展策略（1949-1953）—以公營事業為中心探討」，2002 年，頁 199。

<sup>3-28</sup>劉志偉，「戰後台灣土地關係轉型中的國家、地主與農民（1945-1953）」，清大社會人類學研究所碩士論文，1998 年，頁 71-75。

<sup>3-29</sup>沈鎮南，「台灣糖業公司土地問題概述」，台糖通訊，第 3 卷第 14 期，1948 年 11 月 11 日，頁 5，按沈鎮南當時為台糖總經理。

<sup>3-30</sup>按台糖 1947 年撥還政府放租土地面積，台糖董事會 1954 年發文列為 8583.1458 甲，唯台糖 1955 年 4 月 18 日糖溪秘地字第 9981 號函陳報經濟部列為 9009.9794 甲，而各縣市政府接收數為 8597.6497 甲面積有所出入。

表 3-6：前行政長官公署核定台糖土地使用分配表

單位：公頃

項目		第一區 分公司	第二區 分公司	第三區 分公司	第四區 分公司	總計
留用 部份	自營農場	10,580	28,973	10,979	7,286	57,818
	建築物鐵道等建築 用地	1,881	1,721	1,114	618	5,333
放租 部份	擬舉辦合作 農場或放租 土地	8,946	18,026	8,103	6,413	41,488
撥還 部份	交由長官公署 之土地	4,921	4,454	3,064	2,583	13,082
總計		24,388	53,174	23,260	16,900	117,721

資料來源：沈鎮南，1948年；本研究整理。

而面對省方可能進一步要求釋地的壓力，台糖則透過擴大自營農場的方式以保障土地所有權，積極將自營土地中所放租的土地收回，採取雇農耕作方式<sup>3-31</sup>。是以，當長官公署開始推動「公地放租」政策，的同時，台糖卻開始進行撤佃工作，造成各地糖廠與地方民眾的緊張關係<sup>3-32</sup>。期間發生許多農民抗爭的事件，對象大多對準台糖，例如溪湖、埔里、虎尾、後壁林糖廠，及高雄縣等各糖廠，農民抗爭原因大抵是由於台糖欲將其所管轄的土地收回自營，對原耕作之佃農任意撤佃起耕所致。為此，台灣省國民大會代表聯誼會於同年4月，電請行政院將台糖自營農場耕地，依法放租給原有的中小農戶，以紓民困<sup>3-33</sup>。

面對上述農民的抗爭，資委會皆將之定位為「強行霸耕」要求台糖通令制止<sup>3-34</sup>。不過省政府對此事的觀點卻與資委會不同，同年12月9日省政府民政廳地政局於其「公地放租檢查報告」中則明白指出

<sup>3-31</sup>陳兆偉，「國民政府與台灣糖業（1949-1953）」，東海大學史學研究所，1992年，頁59。

<sup>3-32</sup>侯坤宏，前揭書註，頁418-425；黃俊傑，「戰後台灣的轉型及其展望」，正中書局，1995年，頁109-113。

<sup>3-33</sup>侯坤宏，前揭書註，頁472-473。

<sup>3-34</sup>參見1947年7月26日資委會致台糖代電文（侯坤宏，前揭書註，頁434）。

公地未放租原因，主要為「接管機關（台糖）之阻難」<sup>3-35</sup>。而為解決上述農民的抗爭及其所帶來社會的不安，省政府於 1948 年訂定「台灣省開墾荒地救濟失業扶植自耕農實施方案」，其中包括「開墾荒地救濟失業」及「公地放領扶植自耕農」兩項計劃。至有關公地放領原因，據當時的地政局長沈可時表示，乃是為了「採取更積極方式，利用公地創設自耕農，並利用放領公地收入之地價開墾荒地，安置失業」<sup>3-36</sup>，另省議會的見解為「放領公有耕地開墾荒地以救濟失業，實為安定目前秩序具有重大關係之措施，是亦足以表現民意反映之一班」<sup>3-37</sup>。顯見，此一措施的主要目的之一係基於政治上的考量，是為了安定民心及穩定社會秩序。然如推論及公地放領政策之實施過程，長期以來各地台糖佃農的群起抗爭則是促使公地放領的主要原因之一。<sup>3-38</sup>

1951 年 1 月省府以整理公地公產為名，要求各公營事業將所經營之土地交由省府整理，利用行政力量，由各縣市征收佃租，繳納賦稅<sup>3-39</sup>。因各公營事業對此命令未予理會，省府以各事業既然不願將所經營土地交出整理放租，爰將該項土地佃租責令由各事業機構繳納。此引起各界譁然，各事業並認為平時即繳田賦地價稅，現在又要納佃租，雙重苛征，不僅於法無據，顯然為另一種侵占公司資產的方法<sup>3-40</sup>。為此，再度引爆省府與各事業間土地權屬的爭議。而為解決此多年的爭議，1951 年 3 月 19 日行政院經召集有關單位研議，獲致四點結論，其中第一點「各公營公司管有土地，依照現行法令，准由公司辦理土地所有權登記」，此主要觀點，以在台各公營公司為政府所經營，土地所有權屬公司，不但有助於各公營事業之發展，與土地公有原則並無抵觸<sup>3-41</sup>。據此行政院隨即於同月 26 日正式行文省政府飭遵外，並分令內政、財政、經濟與司法行政部等單位知照。至此，國營事業乃正式取得土地產權，即國營事業土地產權登記為公司所有。

---

<sup>3-35</sup>侯坤宏，前揭書註，頁 457-458。

<sup>3-36</sup>侯坤宏，前揭書註，頁 457-458。

<sup>3-37</sup>台灣省參議會秘書處編，「台灣省參議會第一屆第三次大會特輯」，頁 34。

<sup>3-38</sup>徐世榮、蕭新煌「台灣土地改革再審視－依各內因說的嘗試」，台灣史研究，第 8 卷第 1 期，頁 118)。

<sup>3-39</sup>經濟部國營事業司檔案，「省政府主席吳國楨肆拾子亥府綸丙字第 1145 號簽呈」，35-25-01a-13，未編頁數。

<sup>3-40</sup>經濟部國營事業司檔案，「糖業公司致資委會代電，1950.01.30」，35-25-01a-13，未編頁數。

<sup>3-41</sup>經濟部國營事業司檔案，「在台各生產事業機構土地權屬處理原則案」，35-25-01a-13，未編頁數。

## 二、 國營事業土地產權歸屬

基本上，國營事業土地雖政府基於經濟政策考量，准予登記為公司所有，於法理上為私有地，非屬公地範疇，唯事實上，就土地權屬而言卻存在著很大的爭議空間。如前所述，資委會係以股權角度為思考，主張國營事業土地資產歸屬公司所有；唯台灣省政府則以土地之原始權屬及維持土地公有制度避免民怨為出發點，主張國營事業土地資產歸屬公有，各有不同之堅持。

### (一) 主張國營事業土地資產歸屬公司所有之觀點<sup>3-42</sup>

1. 政府僅持有公營事業機構部份股權，而非持有其財產之所有權。

因撥歸公營之企業單位，大部分係屬日台合資，組織經清算合併改組成立公營機構後，其原屬日人股份即作日產轉賬撥充政府投資，原屬台股部分及其他法人股部分仍保留其股權繼續參加經營，故認為各該單位其資產應包括土地在內。資委會認為所謂日產轉賬撥歸公營者，僅指各該日人社團法人企業單位經清算估價確定之資產淨值，原屬日人股份分得之股質轉作政府資本部分，在政府僅持有公營事業機構一部份股權，而非直接持有各公營事業機構全部財產之所有權。

另台糖亦以陸軍總司令部於 1945 年 9 月 30 日頒發「日人在中國私有產業暫行處理辦法」第四條甲款規定：「其有本國人合法股份者仍保有股權股益」、1947 年 1 月 18 日行政院從拾字 1834 號代電修正備案之「台灣省接受日資企業處理實施辦法」第七條規定「撥歸公營之企業如原有本國人民之股份時仍保障其權益」，及台灣省日產處理委員會產處字第 1837 號代電明確指明「原日人股權轉為官股」等規定，認為上述條文之法意，均足證明政府所接收者，為日人之股權，而非會社之實體資產，故作為會社實體資產之一部份的土地，不能視作公有土地<sup>3-43</sup>。

2. 公營事業機構繼續經營者其土地之處理，並不同於停止營業

---

<sup>3-42</sup>薛月順，前揭書註，「資委會抄各公營事業機構資產中土地權屬問題討論案」頁 239-241。

<sup>3-43</sup>薛月順，前揭書註，「資委會抄台灣糖業公司土地權屬問題節略」，頁 236。

者。

依台灣省土地權利清理辦法施行細則第十一條規定，「原屬日台合資經營事業之土地，台股部分按照股份分割發還之，其不易分割者得與該事業其他財產一並依法處理」。資委會認為其意旨係指，一般停止營業由日產管理機關處理標售，與分割財產之日台合資企業及本省光復後由各公營事業機構接收組織繼續經營，將日人股權轉撥政府投資國人股份及其他法人股份仍保留其股權換發新股票者，情形不同。

3. 土地公有造成政府投資資本減少，將影響事業機構公營之主體。

依公司法登記成立公司之公營事業機構，縱未有民股參與，如將原撥充資產投資之土地化為公有，將直接影響資本之減少，此若由政府改撥現金彌補，恐國庫無此適當財源可資支應。而若以減少政府股本，於有民股參與者，將使政府持股比例相對減少，影響事業機構公營之主體。

4. 政府對公營事業機構民股權益之保障，應有公地放租對私有資本保障之精神。

依行政院 1948 年四內字第 27573 號指令第三點「國營事業機關如與私有資本合組公司（包括接收日人之會社），其私有資本若即以私有土地作為股權者，應仍為私有土地，不列入公地放租之列」。政府對人民以私有土地出資之放租收益，尚有此保障，則政府（原屬接收日人私有）與人民共同所有土地之所有權，亦應兼顧。

5. 公營事業機構以基於經營需求須保有相當數量之土地

台糖認為糖業經營成敗之關鍵在於原料甘蔗之來源能否確保。其經營不能以蔗農之興趣減低而閉歇，故糖廠必須保有相當數量之土地產權，以確保維持糖廠生存，且以世界各產糖先進國家，及日人製糖會社亦不惜斥資購置土地，故基於經營需求須保有相當數量之土地<sup>3-44</sup>。另台電亦以公司接管土地為興建工程用地，與糖業公司所有蔗田農地性質相同，均為業務上

---

<sup>3-44</sup>薛月順，前揭書註，「資委會抄台灣糖業公司土地權屬問題節略」，頁 233。

所必須，主張應保有土地產權<sup>3-45</sup>。

## 6. 政府擁有實質決定權，並不影響土地政策之實行

各公營事業機構中之股份政府佔絕大多數，此項土地名雖登記為私有，實際上政府仍可控制並有決定權，對於政府實行土地放租政策並不影響<sup>3-46</sup>。

### (二) 主張國營事業土地資產歸屬公有之觀點<sup>3-47</sup>

#### 1. 公有土地撥作合營公司資產僅係土地使用權之讓與

地政部 1948 年 3 月 27 日京地權字第 030 號代電第一條：「公有土地可撥作合營公司資產，唯僅予以保管使用收益權」，第三條：「撥公地係屬用土地使用權之讓與，並非所有權之移轉」。

#### 2. 日人過去取得之土地多屬強制性質

台灣省政府調查發現，台糖經管全部公地中，主要來源為 1. 由前台灣總督府直接間接撥付撥用，或投資各日人製糖會社之土地，共計 56,995 甲；2. 由總督府憑藉政治力量，強制征收人民私有土地，轉交各該製糖會社使用，為數亦達 64,367 甲。顯見，台糖之土地多係來自日人之強制取得。此省政府法制室認為，本省日人過去取得之土地多為強制性質，因光復後全部收為公有，故人民不表異議，如將此項公地登記為私有，勢必引起人民反對。故主張該土地應屬公有。

#### 3. 接管台灣之官有私有土地及應歸公之土地一律收歸公有

依照台灣接管計畫綱要第二十八條規定「日本佔領時代之官有私有土地，及其他應行歸公之土地，應於接管台灣後一律收歸國有，依照我國土地政策及法令，分別處理」；台灣省土地權利清理辦法第五條規定，「原屬台灣總督府之公有土地，經台灣省行政長官公署暨公署所屬機關接管有案，並經呈

---

<sup>3-45</sup> 薛月順，前揭書註，「資委會抄台灣電力公司土地權屬問題節略」，頁 230。

<sup>3-46</sup> 薛月順，前揭書註，「資委會抄各公營事業機構資產中土地權屬問題討論會紀錄」，頁 229。

<sup>3-47</sup> 參見國史館藏財政部檔，台灣糖業公司土地產權，11 卷 1 號第 29 宗，收入「土地改革史料」，頁 502-506。

准行政院歸省政府使用收益者，為省有土地」；行政院 1948 年 7 月 20 日預一字 33105 號代電「公營事業機關接管之土地，不能取得所有權，其耕地之放租，應照台灣省公有耕地放租辦法之規定，交由各縣市政府辦理」；1945 年 11 月 23 日行政院發布之「收復區敵偽產業處理辦法」，及 1946 年台灣省行政長官公署發布之「台灣省接收日人財產處理準則」與「台灣省行政長官公署訓令查輯隱匿日產應依規定辦理」（署民字第 6313 號）明令「凡收復區日人公私財產物資，均屬國家所有」等規定，均顯示公營事業之土地應屬公有。

#### 4. 前台灣省行政長官公署接收之公地應全部劃歸省有

台灣省政府以台糖經管全部公地，均係前台灣省行政長官公署於 1945 年所接收，此項公地，依照台灣省土地權利清理辦法第五條之規定，應全部劃歸省有。又按照省府與資源委員會對台糖投資額之比例規定，全部資產係六四劃分（資委會六成台灣省四成），土地部份既由該公司列為資產之一，應按照同樣比例劃分，即在台糖全部公地中，應以六成劃歸國有，四成劃歸省有。且此項國省有土地，不宜再列為台糖資產，並照原估價減除資本額，其國省有土地，均應依照行政院（三七）預一字第 33105 號代電規定<sup>3-48</sup>，交由所在縣市政府辦理放租、收益依法分別征解。而依法放租之土地，為便利台糖控制原料起見，由地政、合作等機關，斟酌情形，會同該公司組織合作農場，藉以促進土地之合理利用增加生產。亦即，台糖蔗糖經營未必需要擁有一定數量之土地。

#### 5. 自營農場制度應廢止將土地放租予農民種蔗

台灣省政府強烈指陳各地糖廠不故實際情形，以自營為藉口，積極收回土地，甚至發生僱用流氓強制起耕之情事，以致撤佃糾紛層出不窮，造成群情激憤、輿論譁然，陷農村社會與貧農生計於不安。咸認為日治時代設立自營農場的主要意義，係以當時原料區域未能劃定，而官定收購蔗價低廉，影響蔗農收益，致使蔗農不願種蔗，故由前總督府強制徵收民地，

---

<sup>3-48</sup>按行政院（三七）預一字第 33105 號代電為，「公營事業機關接管之土地，不能取得所有權，其耕地之放租，應依照台灣省公有耕地放租辦法之規定，交由所在縣市政府辦理放租、收益依法分別征解。」



交由各製糖會社，建立自營農場制度，唯根據事實，自營結果成本增高產量減低。故從經濟立場與政治意義上，一致主張廢止自營農場制度，將土地放租予農民種蔗，以紓民困。換言之，省政府正藉此駁斥台糖以基於經營需求須保有土地產權的說詞。

### （三）國營事業土地資源產權歸屬之確定

綜上，從雙方爭議及所處立場之差異，有關國營事業土地資源產權歸屬，就資委會與公營事業而言，係以股權保障及經營資源掌控的角度，主張土地資產應歸公司所有；唯台灣省政府則以土地來源與其原始權屬及政治安定之民意支持，認為土地資產應歸公有。事實上，就資委會所堅持土地資產應歸公司所有的理由，均與事業生產之目的緊密相連，如無該事業之存在，則無擁有土地產權之必要。誠如台糖所述「不欲保留台灣糖業則已，欲保存台灣糖業，則公司土地之產權，必須屬於公司」<sup>3-49</sup>，對於土地產權與生產目的已明顯道出其彼此之關聯性。而這些理由如促及公營事業停業問題時，反成為土地回歸公有之立論。

另以省政府與資委會均了解政府對土地資源調整的主導權，必須及於公營事業所有之土地。就歷史背景國營事業取得土地之沿革，以公營事業成立之目的是為了維持戰略經濟體制之需要，及政府以公營事業體系掌控主要經濟資源，用以支援反共之軍事財政目標，進而安定政局化解經濟危機。於此前提下，政府對土地資源之掌控則更顯重要，亦使得土地資源歸屬難以考慮對於土地之原始權屬及民意之問題，而 1950 年資委會代表在各公營事業機構資產中土地權屬問題討論會中，提出的公營事業所有之土地形式上雖為公司所有，實質為公有，即政府仍掌控最高決策權之概念，遂成為政府決議將公營事業土地登記為公司所有之強而有利的說詞。如 1951 年 3 月 19 日行政院經召集有關單位研商決議，「各公營公司管有土地，依照現行法令，准由公司辦理土地所有權登記」，此主要觀點，以在台各公營公司為政府所經營，土地所有權屬公司，不但有助於各公營事業之發展，與土地公有原則並無抵觸。換言之，省政府與資委會皆體認公營事業土地資源實質為全民所有，且利用這些土地資產與事業目的、國家利益係一致的。

---

<sup>3-49</sup> 薛月順，前揭書註，「資委會抄台灣糖業公司土地權屬問題節略」，頁 234。

整體而言，於現況國營事業土地資源登記為公司所有，非屬公地範疇的既成事實下，探討國營事業土地之利用策略，土地資源為全民所有之釐清，應是重行建構土地利用策略之主軸。

## 第二節 國營事業土地利用現況之探討

經濟部所屬國營事業，迄至 2003 年 2 月底計有八家<sup>3-50</sup>，皆為依公司法成立之事業單位，所有土地面積計 63,775 公頃（其中漢翔公司土地依該公司設置條例規定全部為國有），其中非營業用地計 8,624 公頃，佔總面積 13.5%，營業用地計 55,151 公頃，佔總面積 86.5%。而就股權而言，除中油、省自來水與台鹽全部為公股外，其餘皆為公股與民股並存，且公股平均高達 80%以上（唐榮除外）。另經濟部所屬國營事業中以台糖擁有土地最多為 54,701 公頃，佔總面積 86%（詳表 3-7）。此外，非屬經濟部所屬之國營事業如台灣鐵路局、土地銀行等，為瞭解其情形，以供未來整體土地利用方向概念之建構，亦一併蒐集相關資料分析之。

表 3-7：經濟部所屬國營事業土地面積及公股比彙總表  
(2003 年 2 月)

項目 類別	土地面積（公頃）			公股 （%）
	非營業用地	營業用地	總計	
台灣糖業股份有限公司 <sup>3-51</sup>	8,155	46,546	54,701	96.58
台灣鹽業股份有限公司 <sup>3-52</sup>	0	69	69	100.00
台灣電力股份有限公司 <sup>3-53</sup>	174	3,624	3,797	94.03
中國石油股份有限公司	196	2,687	2,883	100.00
台灣省自來水公司 <sup>3-54</sup>	7	2,128	2,135	79.42
中國造船股份有限公司	1	68	69	88.29
唐榮鐵工場公司	0	123	123	13.32

<sup>3-50</sup> 原至 2001 年底經濟部所屬國營事業計有 10 家，其中省農工企業及高雄硫酸銹於 2002 年底辦理清算，故減少 2 家。

<sup>3-51</sup> 台糖之出租用地面積 2,549 公頃，帳列營業用地。

<sup>3-52</sup> 台鹽土地迄至 2001 年底原有土地面積為 5,298 公頃，因土地辦理減資繳庫，故餘營業用地 69 公頃。

<sup>3-53</sup> 台電之宿舍用地面積約 70 公頃，帳列營業用地。

<sup>3-54</sup> 省自來水之股權結構為經濟部 81.37%；高雄市政府 3.38%；縣（市）政府 7.17%；鄉鎮市公所 8.08%，係屬中央政府與各及地方政府合營之國營事業。

漢翔股份有限公司	0	129	129	99.71
合計	8,624	55,151	63,775	

資料來源：國營會；本研究整理。

有關各事業機構土地區位分布、利用現況及土地與事業機構經營之關聯等，茲分述如下：

## 一、 各事業機構土地之分布區位及利用情形

### (一) 台糖土地之概況

台糖成立於 1946 年 5 月 1 日，係將原由日人經營之大日本、台灣、明治及鹽水港等四家製糖會社組合而成，為經濟部所屬國營事業中唯一農、工、畜綜合經營之企業，以生產砂糖為主，並發展糖業副產品、精農暨畜殖事業等。而台灣土地總面積 360 萬餘公頃。據統計，迄至 2002 年底經濟部所屬 8 家國營事業，共擁有近 7 萬公頃土地，相當於全台灣土地面積的 2%，其中台糖土地面積居各國營事業之冠，佔國營事業總面積近 85%。基本上，台糖土地於 1947 年接管土地總面積 118,206 公頃，迄至 2002 年底使用土地為 113,281 筆總面積為 56,499 公頃，扣除租進地、交換使用換進地、無約使用他人地、使用未結案地及合作代耕地等，總計台糖自有土地面積為 54,740 公頃，帳面金額 2,965.16 億元，以 2001 年度公告現值估計總價值約高達 8,755 億元。其各類別土地主要為農場土地面積最大為 43,847 公頃，佔自有總面積 80%（詳表 3-8）。另所有土地不僅分布於台灣地區各處（僅宜蘭縣、澎湖縣除外），且主要集中於中南部，其中北部（苗栗新竹以北）土地面積為 332 公頃，佔總面積 0.6%；中部（雲、彰、投、中）土地面積為 12,734 公頃，佔總面積 23.3%；南部（嘉義以南）土地面積為 35,500 公頃，佔總面積 64.8%；東部（花東地區）土地面積為 6,174 公頃，佔總面積 11.3%（詳表 3-9）。

表 3-8：台糖土地使用總計表（2002 年 12 月 31）

類別 用途別	公司地		租進地	換進地	無約 使用	合作代 耕其它	合計	
	面積	帳面金額 ：百萬元	面積	面積	面積	面積	筆數 (筆)	面積 (公頃)
畜殖用地	635.1	2,794	2.6		3.2		1,079	640.9
農場用地	43,847.1	225,305	413.7	64.3	277.6	85.9	48,131	44,688.6
鐵道用地	1,107.6	8,565	33.4	2.4	11.0	3.9	14,076	1,158.5
房屋用地	729.7	23,483	2.0	0.5	2.0		3,259	734.2
土地開發地	821.6	6,490	15.9	175.6			1,245	1,013.1
出租用地	2,518.0	10,270	1.1	0.4			17,872	2,519.5
出借用地	190	1,061					2,180	190
使用換出地	84.8	187					466	84.8
山林空荒地	3,158	1,420	648.7	0.1	2.9		10,644	3,809.7
零星土地	1,647.7	16,949	8.1	0.3	3.3		14,329	1,659.4
合計	54,739.7	296,516	1,123.6	243.4	300.4	89.8	113,281	56,498.8

資料來源：台糖公司；本研究整理

表 3-9：台糖土地使用分類縣市別統計表（2002 年 12 月 31 日）

單位：公頃

類別	畜殖地	農場地	鐵道地	房屋地	土開用	出租地	出借地	換出地	空荒地	零星地	合計
基隆市				0.40	0.20	0.02			0.07		0.69
台北縣				5.00		18.50			13.50	29.30	66.30
台北市				4.20			0.30			1.30	5.80
桃園縣				0.02					0.02	1.40	1.44
新竹縣	0.01					90.70			99.90	7.80	198.41

新竹市				0.20		0.30	1.80		2.00	0.40	4.70
苗栗縣	41.90				0.40	5.00	6.30		0.02	0.80	54.42
台中縣	37.60	1,320.10	20.90	9.80	281.10	147.70	0.05	2.80	18.40	65.00	1,903.45
台中市		496.70	8.00	13.40	19.80	8.20	3.00	2.40	2.20	45.20	598.90
彰化縣	29.00	2,743.50	106.50	21.60		81.80		4.20	3.80	64.60	3,055.00
南投縣	117.40	316.20	11.60	12.10		36.80			24.90	7.60	526.60
雲林縣	42.50	5,945.60	218.80	87.60	4.70	114.10	38.50	10.20	71.20	117.10	6,650.30
嘉義縣	74.80	7,482.80	168.50	77.50	102.30	223.80	13.50	14.20	19.80	69.50	8,246.70
嘉義市			6.50	0.30		4.10	0.01		0.40	9.70	21.01
台南縣	44.50	6,061.90	307.70	240.50	236.70	588.70	29.30	26.60	219.20	179.00	7,934.10
台南市		447.10	11.60	14.60	1.50	54.70			2.70	22.20	554.40
高雄縣	10.30	4,882.00	92.00	62.10	23.50	446.40	6.30	11.80	824.60	324.40	6,683.40
高雄市		132.80	6.10	34.20	27.20	38.60	39.10	0.40	3.10	149.40	430.90
屏東縣	237.10	9,980.20	139.50	105.10	11.80	392.50	43.00	12.20	511.90	195.80	11,629.10
花蓮縣		2,608.20	6.50	21.80		123.70	8.80		575.10	326.80	3,670.90
台東縣		1,430.00	3.50	19.10	112.40	142.60			765.00	30.70	2,503.30
合計	635.11	43,847.10	1,107.70	729.52	821.60	2,518.22	189.96	84.80	3,157.81	1,648.00	54,739.82

資料來源：台糖公司，本研究整理

另就台糖所有土地結構中，不僅主要為農場用地，且就土地使用分區編定而言，以 2002 年底計，都市土地僅占總面積 10%，約為 5,474 公頃，非都市土地則總面積 90%，約為 49,266 公頃。而都市土地中主要為農業區、保護區，占都市土地總面積 57%，至非都市土地中，亦以特定專業區、特定農業區及一般農業區等為主，占非都市土地總面積達 94%。換言之，台糖所有土地近九成為農業用地。另上述都市土地中，據統計截至 2002 年 07 月底台糖於各縣市未使用之都市土地總計 448 公頃，其中北部 1.75 公頃，佔 0.39%，中部 75.74 公頃，佔 16.86%，南部 352.49 公頃，佔 78.68%，東部 18.23 公頃，佔 4.10%，

即台糖未使用之都市土地主要集中在南部（詳表 3-10）

表 3-10：台糖各縣市未使用之都市土地統計表（2002 年 7 月）

項目類別		住宅區	商業區	工業區	農業區	公共設施	其他	合計
北區	基隆市			0.07				0.07
	台北縣				0.98	0.02		1.00
	台北市	0.04				0.40		0.44
	新竹縣			0.05	0.01			0.06
	苗栗縣	0.03		0.08		0.07		0.18
小計								1.75
中區	台中縣	1.14	0.03	0.75	1.94	2.29		6.15
	台中市	2.06	0.05	0.40	4.62	4.35		11.48
	彰化縣	0.28	0.14	1.56	6.16	6.61	0.05	14.80
	南投縣	0.07	0.02	0.14	3.49	0.40	0.04	4.16
	雲林縣	1.87	0.34	0.76	24.98	11.00		38.95
小計								75.54
南區	嘉義縣	0.34	0.19	0.47	2.55	1.34	0.11	5.00
	嘉義市	0.96		0.23	6.40	3.80		11.39
	台南縣	4.06	0.13	3.76	24.49	9.62	0.30	42.36
	台南市	1.25		1.00	12.56	4.86		19.67
	高雄縣	6.90	0.68	1.95	88.26	29.72	92.91	220.42
	高雄市	1.80	0.05	3.06	9.23	18.46	2.58	35.18
	屏東縣	5.28	0.17	2.97	5.90	4.09	0.06	18.47
小計								352.49
東區	花蓮縣	0.90	0.03	1.69	3.18	2.35		8.15
	台東縣	2.55		0.05	3.09	4.33	0.06	10.08
小計								18.23
合計		29.53	1.83	18.99	197.84	103.71	96.11	448.01

資料來源：台糖，本研究整理。

另就台糖土地使用別之結構而言，基本上，台糖所擁有的 54,740 公頃土地，並非全為大面積、方整平坦且交通便利之可開發地，其或為線狀、點狀，即荒山空野不適用地，就占全公司土地五分之四強的農場用地而言，其中蔗作適地面積亦僅為 36,059 公頃，佔農場用地面積 82%，即農場用地中 18% 為蔗作不適地、農水路、流失塌沒地、

防風林、造林地、墓地、垃圾場用地等等無法使用或難以使用之土地（詳表 3-11），此類土地面積如連同其它山林空荒地、鐵道用地及零星土地等，則全部約有 13,700 公頃土地，或已另有用途，如造林用地等，或難以使用，如荒地、流失塌沒地等，即台糖所有土地中近四分之一為無法或難以再使用地，至台糖本身蔗糖事業以外之使用地，如畜殖用地、房屋用地、土地開發用地及出租借用地等面積約計 4,893 公頃，僅佔總面積的 9%。

表 3-11：台糖土地農場用地分類統計表（2002 年 12 月 31 日）

單位：公頃

土地用途	面積	備註
蔗作適地	36,059.3	
蔗作不適地	2,133.6	
長期合營地	219.4	
蔗場地等	1,108	含菜圃、花圃、苗木生產、屋基場地及雜作地等
農水路地	2,065.3	含農、水路、道路、水池、堤防等
荒地	969.2	含流失塌沒地
林地	1,274.8	含防風林、造林地
其它	17.5	含墓地、垃圾場用地、被侵地
合計	43,847.1	自有農地

資料來源：台糖公司，本研究整理

## （二）台鹽土地之概況

台鹽前身為台灣製鹽總廠，於 1952 年 3 月 1 日成立，隸屬經濟部鹽業整理委員會；1953 年 7 月改隸財政部鹽務總局，迄 1981 年 7 月再改隸經濟部，並於 1995 年 7 月改制為臺鹽實業股份有限公司。台鹽截至 2002 年 6 月底土地面積計 5,312 公頃，因台鹽正逐步進行民營化中，原規劃民營化後保留未來營業所需土地僅約 298 公頃，佔總面積 5.6%，其餘非營業土地 5,014 公頃，佔總面積 94.4%，將辦理減資，依法繳回國有財產局管理（詳表 3-12）。唯 2002 年底土地減資繳庫後僅剩 69 公頃。



表 3-12：台鹽保留用地規劃用途表 2002 年 06 月

	規劃用途	面積	備註
	減資土地 (94.4%)	5,014	
保留地	辦公廳舍用地	6.3014	含總公司、嘉義廠、七股場、北門分場、高雄分場
	廠房用地	32.9787	通宵、嘉義、七股等場、研發處、生技廠
	曬鹽堆儲場	24.0282	七股場
	營業處所用地	0.9281	台北、台中、新營、高雄、花蓮等營業處
	倉庫基地	3.6385	台北、台中、新營、高雄等營業處、嘉義廠
	實驗農場	2.1199	規劃作微生物製劑廠實驗農場使用
	生技養殖場	198.7979	
	土地開發	29.6972	台南科技工業區內台鹽購回之住宅社區用地
	小計 (5.6%)	298.4901	
總計	5,312		

資料來源：國營會，本研究整理。

### (三) 台電土地之概況

台電於 1946 年 5 月成立，職司台灣地區電力之開發、生產、輸配及銷售，係國內唯一之綜合電業，主要產品係電力。截至 2001 年底止，資產總額為 11,873.12 億元，資產中土地面積約 3,586 公頃，帳面價值約 2,166 億元，占資產總額之 18.24%。台電以同年 10 月 30 日計土地總面積為 3,531 公頃，其土地利用方式概分為三類（詳表 3-13）：

1. 電力設施用地：包括發電、變電及線路鐵塔用地，面積計約 2,456 公頃，佔總面積的 70%。
2. 業務使用用地：包括辦公用地、倉庫用地等，面積計約 556 公頃，佔總面積的 15.8%。
3. 其他用地：包括礦地、出租借用地等，面積計約 515 公頃，佔總面積的 13.8%。

台電在這 3,531 公頃土地中，有不少土地是集中在都市精華區，另有 300 多公頃土地目前呈低度使用的閒置狀態。台電對現階段土地使用原則為「土地下設置變電所，地上建物作多目標使用」，或分層

建築或規劃出租或作為宿舍等。

表 3-13：台電土地用途分類一覽表

用途		筆數 (筆)	面積 (公頃)	百分比	備註
電力設施	發電用地	3,334	1,733.2	49.1	
	變電用地	1,782	579.1	16.4	
	線路鐵塔用地	7,595	148.3	4.2	
	小計	12,711	2,456.1	69.7	
業務使用	辦公用地	1,005	125.6	3.5	含服務營業所用地
	倉庫用地	255	72.7	2.1	含車庫
	保線所用地	86	11.9	0.3	含修理工場用地
	禮堂用地	81	16.0	0.5	含訓練用地、醫療、福利用地
	宿舍用地	389	67.0	0.6	含運動用地
	器材推置場地	190	25.8	0.7	含通訊用地
	煤場用地	47	18.6	0.5	
	給蓄水用地	426	123.7	3.5	含水利用地
	交通用地	871	95.1	2.7	
	小計	3,350	556.4	15.8	
其他	礦地用地	235	247.8	7.0	
	林地用地	70	73.6	2.1	
	其他用地	574	152.2	4.3	
	出租用地	151	20.8	0.6	
	出借用地	71	1.5	0.1	
	被佔用地	49	18.8	0.5	
	小計	1,150	514.7	13.8	
總計		17,211	3,531.6	100.0	

資料來源：台電，本統計數字截至 2001 年 10 月 31 日，本研究整理。

#### (四) 中油土地之概況

1946 年 6 月 1 日中油公司創設於上海，原隸屬資源委員會，1949 年隨政府播遷來台後改隸經濟部，為國內主要之油氣能源供應業者，從事石油與天然氣之探勘、開發、煉製、輸儲與銷售，及石油化學原料的生產供應業務。截至 2003 年六月止，資產中土地面積 2,882.57 公頃（帳面價值約 1,956.45 億元），其中計劃減資土地佔 8.61%，面

積為 248.25 公頃，含低度利用、閒置、被占用土地、廠庫站區外之出租借土地、宿舍及部分辦公大樓基地等；餘 91.38%，面積為 2,634.32 公頃，含生產工廠用地、油庫輸儲用地、營業辦公處所（加油站）用地、天然氣輸儲用地及倉庫堆置場等用地等（詳表 3-14）。

表 3-14：中油土地利用情形概況（2003 年 6 月）

中油公司擬減資土地分佈表			
縣市別	面積（公頃）	帳值（億元）	備註
基隆市	3.81	2.24	含低度利用、閒置、被占用土地、廠庫站區外之出租借土地、宿舍及部分辦公大樓基地
台北市	5.75	29.74	
台北縣	5.85	20.00	
桃園縣	9.70	5.53	
新竹市	2.89	6.62	
新竹縣	0.63	0.60	
苗栗縣	4.48	7.24	
台中市	0.00	0.00	
台中縣	2.61	3.82	
南投縣	0.00	0.00	
彰化縣	0.01	0.00	
雲林縣	0.49	0.19	
嘉義市	16.16	28.78	
嘉義縣	44.01	1.19	
台南市	0.05	0.39	
台南縣	1.25	1.21	
高雄市	147.06	221.36	
高雄縣	1.99	2.66	
屏東縣	0.00	0.00	
宜蘭縣	0.22	0.28	
花蓮縣	0.63	0.52	
台東縣	0.56	0.39	
澎湖縣	0.12	0.17	
合計	248.25	332.92	

表 3-15：中油公司保留業務用地分佈表

中油公司保留業務用地分佈表			
縣市別	面積（公頃）	帳值（億元）	備註
基隆市	221.27	72.55	含生產工廠用地、油庫輸 儲用地、營業辦公處所(加 油站)用地、天然氣輸儲 用地及倉庫堆置場等用地
台北市	10.62	172.85	
台北縣	91.62	91.01	
桃園縣	588.94	213.43	
新竹市	23.65	37.55	
新竹縣	29.71	32.18	
苗栗縣	124.29	41.94	
台中市	4.23	17.61	
台中縣	104.96	20.82	
南投縣	3.18	5.48	
彰化縣	6.78	7.84	
雲林縣	7.22	5.51	
嘉義市	47.94	76.79	
嘉義縣	85.38	12.09	
台南市	6.59	26.37	
台南縣	129.62	32.37	
高雄市	543.03	523.38	
高雄縣	400.12	198.18	
屏東縣	7.66	7.55	
宜蘭縣	105.90	13.00	
花蓮縣	73.90	8.48	
台東縣	8.71	5.23	
澎湖縣	8.98	1.32	
合計	2,634.32	1,623.53	

資料來源：國營會，本研究整理。

### (五) 省自來水土地之概況

1972年12月16日，台灣省政府奉蔣故總統經國先生於行政院長任內之指示，研定「台灣省自來水事業統一經營實施方案」，其後於1974年1月1日按行政院所召集之健全都市發展座談會指示：「為有效發展各地之公共給水，應即成立全省性之自來水公司，統一經營，同時加速實施全省自來水長期發展計畫，以期集中有限人力與財力，提高投資效益，減低營運費用」，將全省各縣市、鄉鎮（市）128個自來水廠合併成立台灣省自來水公司，供水範圍涵蓋台灣省（除台北縣新店、永和全部及三重、中和、汐止等部分地區由台北自來水事業處供應外）及高雄市。1999年7月1日精省後改隸經濟部。截至2002年10月底省自來水所有土地面積計1,920公頃，其中主要為營業用土地佔99.7%，面積為1,914公頃，為水庫、淨水場、加壓站及營業場所等之使用；至餘0.3%，面積為6.4公頃則為出租、閒置等非營業用地，其閒置土地將辦理標售。

表 3-16：省自來水土地用途分類一覽表 2002 年 10 月

項目		面積 (公頃)	筆數 (筆)	帳面價值 (億元)	備註
營業用	水庫	944.9525	2,276	202.69	經濟部水利署正研究收回中央水利主管機關管理
	淨水場	711.8637	4,236	285.41	含取水、出水口、導水口等用地
	加壓站	93.2424	386	27.21	
	管線	25.4384	192	4.41	
	營業場所	132.3824	260	243.75	含總處、區處、服務所、營業所、水表場、工程處、員工訓練所等
	宿舍	6.2924	114	13.91	
	小計 (99.7%)	1,914.1718	7,464	777.38	
非營業用	出租	5.8814	69	1.18	其中 23 筆 (4.58 公頃) 約前水廠時期已被佔用出租；另 29 筆 (0.8 公頃) 因鄰地佔用而出租
	閒置	0.5812	19	0.78	地處偏僻刻辦標售中
	小計 (0.3%)	6.4626	88	1.96	
總計		1,920.6344	7,552	779.34	

資料來源：國營會，本研究整理。(土地帳值約佔總資產的 31.8%)

## (六) 中船土地之概況

中船公司為十大建設之一，成立於 1973 年 7 月，於 1976 年 6 月完成高雄總廠的建廠工作；復為擴大營運效益，於 1978 年 1 月與位於基隆之台灣造船公司合併經營，總公司設於高雄並分轄基隆及高雄兩廠區，成為國內唯一之大型造船廠。中船公司以發展國家造船、造艦，支援航運事業發展為宗旨。截至 2001 年底，使用中之土地分屬高雄廠、基隆廠及台北辦事處共約 153 公頃，其中約 84 公頃係向基隆市政府、港務局及海軍等單位租用，自有土地約 69 公頃，土地成本價值約 56.93 億元，佔資產總額之 20.54%，基本上土地皆屬營業用地，面積為 67.8 公頃；其餘非營業用地，面積僅為 0.68 公頃（詳表 3-17）。

表 3-17：中船土地用途統計表 2003 年 2 月

類別	坐落	面積（公頃）	帳值（億元）	備註
營業用	基隆市中正區 等 12 筆	8.4723	36.55	
	高雄市小港區 等 3 筆	59.0950	43.20	
	台北市松山區 等 2 筆	0.2431	7.98	
非營業用	基隆中正區 等 10 筆	0.6181	10.01	停車場，部分出借
	基隆市中正區 等 4 筆	0.1925	0.62	宿舍空地等
	基隆市仁愛區 等 4 筆	0.1064	1.27	
合計		68.4843	99.63	

資料來源：中船，本研究整理。

### (七) 漢翔土地之概況

漢翔公司原為國防部之航空工業發展中心，成立於 1969 年 3 月 1 日，於 1983 年改隸中山科學研究院；為了配合政府發展航太工業，並能有效運用現有科技人才與設備，航發中心依據 1995 年 5 月 31 日總統公布之「漢翔航空工業股份有限公司設置條例」，於 1996 年 7 月 1 日改制為漢翔公司，隸屬於經濟部。漢翔擁有岡山（發動機）、沙鹿（裝配、工程、試發）及台中（航電、零組件製造）等 3 各廠區，土地面積總計 129.19 公頃，依漢翔公司設置條例規定，該公司使用之土地為國有，其中 6 筆面積計 0.43 公頃分屬高雄縣、台中市、台中縣，由經濟部有償撥用後併同國有地向漢翔公司收取租金，租金率 5% 每年約新台幣 6,000 萬元，租期 20 年。

### (八) 唐榮土地之概況

唐榮公司由唐榮先生於 1940 年 5 月創立，嗣因財務週轉不靈，於 1962 年 2 月由台灣省政府及台灣銀行等省屬行庫接收成為省營事業，並自 1998 年 7 月起配合精省作業改隸經濟部。唐榮原有不銹鋼廠、鋼鐵廠、機械廠及直屬之營建部及運輸處，其中營建部除積極投入公共工程之競標，並朝自地自建、自有土地開發方面發展，約占公司總營業收入之 4.75%。截至 2001 年底止之資產總額為 317.06 億元，資產中土地面積 122.85 公頃，帳面總值 186.16 億元，占資產總額之 58.71%。

唐榮截至 2001 年底擁有土地面積 123 公頃，其中主要為生產用地約 89 公頃，占總面積的 72.3%，至非生產用地部分，目前有些土地呈閒置狀態，如鋼鐵廠僅使用 5 公頃餘準備出售；高雄港附近約 25.6 公頃，適合作物流中心，希由加工出口區辦理徵收；新竹新豐廠的機械廠面積 35 公頃，希規劃成新竹科學園區的附屬園區，目前有兩各車間以出租方式供民間的光電廠商使用；高雄鼓山區耐火材料廠區面積約 27 公頃，其中 70% 自用、30% 被佔用，希能納入高雄的市地重劃，變更為住宅區或商業區，以便出售。

### (九) 土銀土地之概況

土地銀行成立之初，資本係由國庫撥充，應屬國營行庫，所管有之不動產，在未取得法人資格前，所有權人均登記為「國有」，按公地經營管理，民國 74 年政府修改銀行法後，本行取得法人資格，即積極爭取將管有不動產更名為「行有」，經過本行極力爭取，獲經財政部核示。本行已依該核示將原「國有」房第辦理更名登記為本行所有。

2003 年 3 月底土地銀行總分行所經營之土地大概為 84.8 公頃，帳面價值為 3167.4 萬元；其中自用土地面積約為 14.7 公頃（約總面積的 17.4%），其土地帳面價值為 130 億元，以營業用房屋占最大部分，約為全部面積的 8.9%。而非自用土地面積約為 70 公頃（約總面積的 82.6%），帳面價值達 186 億元，其中以待建基地和閒置用地占最大部分（詳表 3-18）。總分行所經營土地分布遍及於各縣市，總面積約 84.8 公頃當中，以高雄市（28.9%）、台北市（18.7%）、南投縣（16.4%）及台北縣（16.2%）四縣市所佔面積比例為最高。至於帳面價值方面，則是以台北市（46.3%）、高雄市（33.9%）兩縣市土地總帳面價值為最高（詳表 3-19）。又行有各類都市計劃分區土地統計，以住宅區和商業區所占面積與帳面價值比例為最大（詳表 3-20）。

表 3-18：台灣土地銀行總分行經營行有土地用途分類統計表

2003 年 3 月 31 日

用途分類		筆數	面積 (m <sup>2</sup> )	帳面價值 (千元)
自用	營業用房屋基地	232	75,448	8,385,336
	職員宿舍基地	173	44,602	3,605,821
	倉庫用地	16	6,280	294,677
	訓練處所基地	55	17,626	564,641
	車庫用地	5	1,099	78,676
	運動建築用地	2	2,168	156,194
	小計	483	147,223	13,085,345
非自用	待建基地	2,010	371,494	16,833,978
	陸運用地	817	97,824	1,298,156
	閒置地	96	228,171	219,448
	其他	12	2,963	237,712
	小計	2,935	700,452	18,589,294
總計		3,418	847,675	31,674,639



資料來源：土地銀行。

表 3-19：土地銀行總分行經管行有各縣市土地統計表

2003 年 3 月 31 日

縣市別	筆數	面積(m <sup>2</sup> )	帳面價值 (千元)	面積比例	總價值比 例
宜蘭縣	8	3,788	124,934	0.447%	0.394%
花蓮縣	14	4,579	102,879	0.540%	0.325%
金門縣	8	1,965	25,346	0.232%	0.080%
南投縣	106	139,084	182,170	16.408%	0.575%
屏東縣	39	4,106	94,517	0.484%	0.298%
苗栗縣	7	2,414	149,212	0.285%	0.471%
桃園縣	7	2,521	393,106	0.297%	1.241%
高雄市	2,000	245,062	10,745,003	28.910%	33.923%
高雄縣	6	1,774	67,630	0.209%	0.214%
基隆市	4	3,461	357,674	0.408%	1.129%
雲林縣	38	62,271	238,130	7.346%	0.752%
新竹市	26	5,562	481,806	0.656%	1.521%
新竹縣	6	2,942	127,473	0.347%	0.402%
嘉義市	22	3,695	318,955	0.436%	1.007%

嘉義縣	1	1,636	4,907	0.193%	0.015%
彰化縣	10	4,603	245,271	0.543%	0.774%
台中市	163	38,778	1,229,132	4.575%	3.880%
台中縣	17	6,292	491,649	0.742%	1.552%
台北市	722	158,811	14,679,324	18.735%	46.344%
台北縣	136	137,180	1,029,257	16.183%	3.249%
台東縣	1	907	24,059	0.107%	0.076%
台南市	61	11,692	399,867	1.379%	1.262%
台南縣	8	4,006	148,579	0.473%	0.469%
澎湖縣	8	547	13,758	0.065%	0.043%
合計	3,418	847,676	31,674,639	100.000%	100.000%

資料來源：土地銀行，本研究整理。

表 3-20：土地銀行行有各類都市計劃分區土地統計表

2003 年 3 月 31 日

分區類別	筆數	面積(m <sup>2</sup> )	帳面價值(千元)
工業區	23	8,873	285,490
公園用地	27	10,950	536,618
文教區	4	6,110	238,528
水利用地	24	49,357	9,255
市場用地	13	3,957	102,401
交通用地	0	0	0
行政區	2	1,274	56,515
住宅區	1,201	202,065	12,099,081
住宅區及道路	7	1,100	44,159
住宅商業區	11	3,946	502,109
住宅商業道路	0	0	0
兒童遊戲用地	7	1,676	56,629
保護區	26	144,335	142,301
風景區	15	10,845	59,497
停車場	4	2,084	49,157
商業區	1,235	155,748	15,767,280

商業區及道路	21	2,405	254,755
都市計劃外	85	130,371	5,697
農業區	12	10,820	7,680
道路	673	89,884	1,036,542
綠地	3	574	7,985
學校及道路	0	0	0
學校用地	2	719	8,175
機關用地	23	10,583	404,785
合計	3,418	847,675	31,674,639

資料來源：土地銀行。

#### (十) 台鐵土地之概況

臺灣鐵路創建於清光緒十三年（1887年）為巡撫劉銘傳所倡導，劉氏於光緒十三年五月在台北設立臺灣鐵路局，先自台北至基隆勘測路線計 28.6 公里，同年六月在台北大稻埕開工，歷經艱辛，於光緒十七年竣工。劉氏並在光緒十四年展築台北經桃園街、中壢、大湖口，以迄新竹路線計 78.1 公里，克服了種種困難，卒於光緒十九年竣工，路線建至新竹而終止。

甲午戰爭後，清廷將台灣割讓日本，日人繼續拓展劉銘傳巡撫所創建之台灣鐵路，自 1899 年由新竹開工經山線建築至高雄，1908 年終於完成縱貫線，以後並陸續建築各支線及東線，迄光復前夕（民國三十四年九月底）營業里程為 911.9 公里<sup>3-55</sup>。

<sup>3-55</sup> 資料來源：交通部台灣鐵路管理局

台鐵經管土地面積截至 2003 年 8 月為 52,610,632 平方公尺，其公告土地現值總額約為 4739 億元。營業用面積約為 4515.6 公頃，占經管土地總面積的 85.8%，以路線用地為最多；至於非營業用面積則約為 745.4 公頃，占經管土地總面積的 14.2%（詳表 3-18）。

表 3-18：交通部台灣鐵路管理局經管不動產清冊統計表

2003 年 8 月 14 日

清冊類別			土地		
			筆數	面積(m <sup>2</sup> )	92 年公告土地現值總額
營業用	作價	車站用地	1,062	2,619,085	80,553,496,351
		機廠用地(台北、高雄機廠)	20	483,997	26,446,772,944
		小計	1,082	3,103,082	107,000,269,295
	不作價	路線用地	23,985	33,130,685	135,070,073,178
		車站用地	3,551	8,240,867	41,633,618,096
		機廠用地(大肚機廠、烏日鋼樑廠)	519	681,617	3,133,883,888
		小計	28,055	42,053,169	179,837,575,161
	合計		29,137	45,156,251	286,837,844,456
	非營業	建築用地	3,426	1,327,287	53,069,907,375

用	廢棄鐵路用地	1,850	2,463,075	23,634,427,418
	公共設施用地	4,148	2,121,204	106,414,104,004
	池上機廠用地	154	940,344	651,426,770
	其他	564	602,471	3,288,931,075
	合計	10,142	7,454,381	187,058,796,642
總計		39,279	52,610,632	473,896,641,098

資料來源：台灣鐵路管理局

## 二、 以台糖土地利用案例分析

如前所述，國營事業中以台糖擁有土地面積最多，佔國營事業土地總面積高達七成餘，使得其土地之利用長期以來一直為眾所關注的焦點。故論及國營事業土地利用之概況，則應再針對台糖土地作進一步之探討。

台糖本身就土地之計畫用途，基本上，現行台糖土地綜合發展計畫，是以 2006 年為規劃年，並以八大事業部的土地開發為發展主軸，以 2001 年為基準，其優先利用順序為：(詳表 3-19)

- (一) 配合政府政經建設計劃用地需求之徵收
- (二) 台糖各事業轉型發展的土地開發計畫
- (三) 台糖辦公、廠房等管理單位用地
- (四) 釋出民間產業發展所需用地及待開發商機的計畫處理地。

表 3-19：台糖土地計畫用途分類統計表

單位：公頃

計畫用途	面積	比例 %	備註
砂糖事業	24,883	45.2	蔗作農場(17,529)、實驗場(155)、鐵道(957)、造林(4,791)其它(1,451)
精農事業	6,782	12.3	花卉(434)、觀賞植物(655)、造林(4,873)、園藝中心(33)、有機農產品(40)、中草藥植物(15)其它(732)
畜殖	952	1.7	養豬(424)、養牛場(221)、其它(306)
土開	6,890	12.5	自建(54)、合建(99)、大社區(466)、學生宿舍(15)、休閒遊樂區(4,038)、工商綜合區(108)、購物及商辦大樓(109)、工業區(959)、銀髮健康中心(228)、高爾夫場地(345)、停閉廠區(200)、其它營建地(7)、其它(262)
產開	544	1.0	生產工場(50)、礦泉水源(145)、土石礦產區(318)、生物科技中心(32)
商流	57	0.1	量販店(32)、便利商店(10)、營業所(6)、物流配送中心等(9)
油品	18	0.1	加油站(18)、油庫等
物流	138	0.2	物流倉儲中心
工安環保	593	1.1	廢棄物處理中心(460)、焚化場(23)、其它(110)
資產經營 管理	5,488	10.0	設定地上權(2,071)、出租地(648)、重劃地(203)、其它(2,556)
管理用地	570	1.0	辦公室、廠房(209)宿舍倉庫(127)、其它(234)
計畫處理 地	3,927	7.1	較具開發之土地資源，俟機開發
可釋出 土地	382	0.7	配合政府政策釋出之土地
政府擬 徵收地	3,816	6.9	工業區(1,702)、新市鎮(305)、新社區(666)、都會公園(329)、國宅(119)、其它(690)
合計	55,040	100	

資料來源：台糖土地綜合發展計畫，2001.04，頁 43、98-120；  
本研究整理

至有關歷年來台糖土地之經營管理，茲分述如下：

### （一）參與土地重劃與區段徵收

1961 年政府繼實施耕者有其田之農地改革工作後，進而辦理十年農地重劃計畫，預計重劃面積為 30 公頃，當時台糖土地被政府列入重劃範圍者達 12,000 公頃，而因政府辦理之重劃係適合一般農民耕作需要而規劃者，坵塊小、水路多，無法適合台糖機械化經營之要求，經多方協商，準由台糖單獨辦理，即農場土地由台糖自行辦理農地重劃。1962 年起，台糖成立土地重劃小組，於 1963 至 1968 年，分六年完成所有農場土地 43,957 公頃之重劃，總投資額達 3,400 萬餘元<sup>3-56</sup>。

鑒於台糖農場大部分土地均已單獨辦理重劃完竣，實無再實施重劃之必要，唯配合政府改善農業生產環境，開發新都市、新社區而實施之農市地重劃政策，台糖土地乃再次為政府列入重劃範圍。歷年來，配合政府辦理農、市地重劃情形，其中農地重劃計 104 件，參與重劃面積約 1,962 公頃，重劃後分回 1,598 公頃，其參與重劃土地主要位於台東縣，面積計約 705 公頃，佔總重劃面積之 36%，其次為屏東縣、及雲嘉地區（詳表 3-20）；另市地重劃部份總計 39 件，參與重劃面積約 80 公頃，重劃後除部份面積尚未分配外，已分回約 40 公頃，其參與重劃土地主要位於高雄縣市，面積計約 69 公頃，佔總重劃面積之 86%（詳表 3-21）。而就土地重劃而言，其中尤以市地重劃，不僅政府藉此取得公共設施用地，其更成為台糖供給土地開發業務所需營建用地之最大途徑。

---

<sup>3-56</sup> 「台糖四十年」，台糖編印，1986.05，頁 295。



表 3-20：台糖土地歷年辦理農地重劃面積統計表

單位：平方公尺

縣市	案明/件數	列入面積	分配面積
苗栗縣	福基農地重劃	6,852	5,866
彰化縣	嘉犁農地重劃等 10 件	1,381,035	1,346,608
雲林縣	三姓農地重劃等 42 件	2,794,548	2,171,720
嘉義縣	文隆農地重劃等 16	1,547,493	1,329,464
台南縣	山子腳農地重劃等 14 件	1,315,220	1,137,235
高雄縣	嘉興農地重劃等 4 件	210,449	177,908
屏東縣	濫庄農地重劃等 10 件	2,869,977	2,818,029
花蓮縣	大富段農地重劃等 2 件	4,495	4,410
台東縣	豐樂(一)農地重劃等 5 件	7,054,764	6,992,038
合計	計 104 件	19,642,514	15,983,340

資料來源：台糖；本研究整理。

表 3-21：台糖土地歷年辦理市地重劃面積統計表

單位：平方公尺

縣市	案名/件數	列入面積	分配面積	備註
台中市	三富自辦市地重劃 計9件	90,891	54,589	
台中縣	大里(三)市地重劃 計5件	16,965	10,325	
南投縣	南崗市地重劃 計2件	2,351	909	其中 781 m <sup>2</sup> 尚未 辦理分配
台南市	43 期公英自辦市重劃 1 件	393	201	
高雄市	九期公辦市重劃 計11件	627,145	303,612	其中 18,006 m <sup>2</sup> 尚未 辦理分配
高雄縣	08 期仁武市地重劃 計11件	63,648	28,066	其中 6 件面積計 13,057 m <sup>2</sup> 尚未辦理 分配
合計	39 件	801,393	397,702	

資料來源：台糖；本研究整理。

而 1981 年代以來，隨著經濟快速發展，各地要求加強公共建設與區域均衡發展之呼聲日熾，唯因政府財政短拙，為利於濕施經濟政策、新設都市等需要，爰於 1986 年間修正平均地權條例，增列區段徵收之補償，得以抵價地代替。1990 年間政府公佈國建六年計畫，決定開發新市鎮、新社區或其它土地，並規定凡以農地變更為建地之建設，均應以區段徵收方式辦理。而台糖因糖業產值低，農場土地多，面積又大且靠近都市週邊，遂成為各級政府建設所需用地之目標。歷年來，台糖土地配合政府區段徵收面積計約 1,243 公頃，其中已完成者 156 公頃，計領回抵價地 62 公頃，另進行中者 1,087 公頃，預計將領回抵價地 361 公頃，總計全部區段徵收後約可領回抵價地 423 公頃（詳表 3-22），而這即除市地重劃外，台糖可領回供規劃開發建築房屋出售或開發新興事業之土地資源的另一途徑。

表 3-22：台糖土地參加區段徵收情形統計表

類別	案名	區段徵收 申領抵價地		備註
		面積（公頃）		
已 完 成 部 份	嘉義縣治新社區第 1、2 期用地	61.8792	24.7646	全部申領 抵價地
	高雄鳳山中低收入住宅用地	65.9289	26.3791	
	台中市中低收入住宅用地	25.4865	10.1531	
	高雄高坪特定區第 1、2 期用地	2.9408	1.0457	
	小計	156.2354	62.3425	
進 行 中	國立高雄技術學院用地	15.2125	4.5490	全部申領 抵價地
	高雄商業暨旅館餐飲學校用地	18.0975	7.2390	
	高雄新市鎮第一期綜合示範社區	79.8638	31.9455	
	高雄海專擴大校區用地	0.1308	0.0523	
	高雄大學鄰近地區區段徵收	15.7657	6.3063	
	省立博物館用地	188.7783	75.6339	
	高雄市凹子底農業區區段徵收	0.0215	0.0086	
	高雄過埤子灣子頭區段徵收	74.6094	29.8438	
	紅毛港遷村區段徵收	142.3070	52.9228	
	擴大嘉義縣治第一期發展區	209.5322	58.7200	
	高鐵嘉義車站特定區	122.4891	48.9956	全部申領 抵價地
	高鐵台南車站特定區	218.3053	40.1500	部分領現金 計 4,292,995,070 元
	高鐵台中車站特定區	2.2790	0.9116	全部申領 抵價地
	高鐵新竹車站特定區	0.0058	0.00	全部領現金 計 366,975 元
小計	1,087.397 9	361.2784		
合計	1,243.633 3	423.6209	現金 5,347,625,295	

資料來源：台糖公司資產處簡報 91.04.11；本研究整理。

## （二）土地出租及設定地上權

如前所述，台灣光復後日糖株式會社所有土地雖由台糖接管，唯行政長官公署仍以該土地應為公地。1947 間行政長官公署鑒於台糖土地問題對於本省農業關係重要，經與資委會洽定處理辦法，並明令規定台糖土地，除供試驗、示範、育苗之自營農場經呈准長官公署留用者外，其餘應悉依「台灣省公有耕地放租辦法」規定放租，而經核定委託台糖放租土地計 42,771 甲。另因當時省府只准台糖有「土地使用權」，不願台糖有「土地所有權」，致台糖土地所有權遲辦三、四年，期間部份霸耕濫墾的土地，在地政人員「耕地應為現耕農民所有」的口號下，不能不承認既成事實，與農民簽定租賃契約。1949 年政府進行土地改革，實施「三七五減租」，而為符實際需要，加強其法律效力，1951 年 6 月更公佈「耕地三七五減租條例」，雖然台糖出租土地的租率僅為正產物之 25%，遠較「三七五」租約為低，亦需遵照條例規定。<sup>3-57</sup> 而因三七五租約之硬性規定，旨在保障當時弱勢佃農權益，使得台糖深受影響，<sup>3-58</sup> 而期間雙方租佃爭議更是糾紛疊起。<sup>3-59</sup> 據統計，迄今台糖尚有 2,277 戶，面積計 709 公頃之三七五耕地租約懸而未決，長久以來，一直是台糖土地管理上的一大困擾。

而因政經環境之變遷，現行台糖出租土地之類別除早期一般出租耕地及出租建地外，其為解決土地被侵問題，尚有占耕出租及占建出租等，如依台糖土地被占用處理要點規定，被占用土地為業務上無需保留者，占建使用者得比照出租建地租期及租率標準辦理出租，占耕使用者得比照國有耕地放租標準辦理出租。另因應土地管理需要，亦有出租予政府機關、公立學校及公營事業機構者，與台電有關電塔、電桿、地下管線等之租用。而 1996 年配合政府「振興經濟方案」之土地釋出計劃，更是以土地出租或設定地上權為之，另如台糖為多角

---

<sup>3-57</sup> 朱文伯，前揭書註，頁 289。

<sup>3-58</sup> 何甫峰，「今後土地管理之新境界」—「三七五減租：本公司原有出租土地約五萬公頃，耕地三七五條例頒行以前，原為本公司原料之供應之一大來源，因可以違約不種甘蔗為憑藉，約束承租人種蔗，三七五條例頒行以後，承租人即違約不種蔗，在法律上已不構成撤佃之理由，故出租土地方面之原料供應，完全失去憑藉。」，台糖通訓，第 44 卷 15 期，1969.05.21，頁 8。

<sup>3-59</sup> 按當時台糖租佃爭議迭起，如「溪湖糖廠撤佃糾紛案」（1947.03.22 台灣省長官公署代電，寅養（36）民地丙字第 62 號）；「各地糖廠任意起耕撤佃，激成民憤，希轉飭糾正」（1947.07 台灣省政府代電參陸午○府民地丙字第 32 號）；「為農民罷耕台糖工司留用土地，轉請查核通令制止」（1947.07.26 台灣省政府資委會合辦台糖公司代電）等等諸多糾紛。

化經營之需標租土地，亦是以出租方式辦理等等，各出租類形不同其租金標準、年期亦不同，當然，租金標準最低者莫過於三七五耕地租約（詳表 3-23）。

表 3-23：台糖土地出租類型及其租金標準彙總表

類別	租金標準	租期	備註
早期一般出租耕地	1. 折價稻穀租：按照農委會公佈輔導收購餘糧蓬萊及在來谷平均單價折收。 2. 折價甘薯租：依照繳納當期縣市政府公布單價折收	6	2,277 戶
占耕出租	暫依上述標準加五成計收	4	
早期一般出租地 (含占建出租)	金瓜石管理組經管出租建地統一按申報地價 10% 計租 都市出租建地，按當期申報地價 7% 計租 非都市出租建地按當期申報地價 3% 計租(2003.01 後出租改依 5.5% 計租) 以上如作與農業經營不可分離之使用改課田賦及公共設施保留地，按申報地價 3% 後八折計租 非都市出租建地轉讓予非三等親以類親屬，改按當期申報地價 6% 計租	3	5,284 戶
政府機關 公立學校	公共設施保留地：按申報地價 10% 計租 (2003.01 後出租改依申報地價 10% 打 375 折計租) 一般土地：按申報地價 10% 計租 (2003.01 後出租改依申報地價 10% 打 825 折計租)	3	
公營事業 機構	都市土地按公告地價 10% 計租; 非都市土地按公告現值 10% 計租 (2003.01 後出租改依申報地價 10% 計租) 礦業用地 (油礦探勘) 按市價 8%	3	309 戶
電塔、電桿、 地下管線	台電電塔：都市土地按公告地價 10% 計租; 非都市土地按公告現值 10% 計租 台電電桿：依台電公司每桿 12000 元補償，期滿續約不再給付使用費。 地下管線：依相關法令規定標準	3	
農田水利會	耕地三七五租 (比照早期一般出租耕地計收)	6	
公共工程臨時 施工場	參酌管理成本、賦稅與市場情形訂定	6	
六個月內短期 使用	依「公司供為六個月內之臨時使用補充規定」規定參酌管理成本、賦稅與市場情形訂定 (2003.01 後	0.5	

	出租改依申報地價 10% 計租)		
袋地通行權	依申報地價 10% 每年收取補償金	至契 約終	
設定地上權	依設定地上權辦法：按申報地價 10%，權利金按 第一年租金四倍計收，每 20 年收取一次 依公司出租設定地上權規定（依市價計租）	50	

資料來源：台糖；本研究整理。

事實上，就土地出租而言，台糖除早期三七五出租耕地為其歷史包袱外，晚近幾年有關土地之出租，已儼然成為其土地多角化經營之延伸。據統計，迄至 2001 年底台糖出租地面積計 2,435 公頃，其中早期一般出租建、耕地計 7,561 戶共 1,128 公頃（含 2,277 戶三七五出租耕地面積 709 公頃），政府事業機構計 309 戶共 571 公頃，土地釋出設定地上權計 148 戶共 621 公頃，其它標租、短期出租計 58 戶共 110 公頃。而總計出租地面積雖僅占全公司土地的 4.4%，唯其年租金為 601,012 千元，如加上地上權權利金 51,657 千元，則總計租金高達 652,687 千元（詳表 3-24）。<sup>3-60</sup>此於我國加入 WTO 後，因應種蔗面積之大幅縮減，及台糖本業嚴重虧損下，如暫不論土地出租之效益，事實上，土地出租已成為台糖重要營收項目。

表 3-24：台糖公司各單位土地出租情形統計表（2001 年 12 月 31 日）

單位：千元

單位	出租面積 M2	年租金	地上權年權利金	收入合計
公司本部	168,500	4,594	31	4,625
糖業研究所	1,001,613	9,750	--	9,954
高雄營運處	1,910,065	114,794	4,491	119,285
月眉廠	2,152,979	114,744	7,949	122,693
溪湖糖廠	1,070,156	32,790	2,028	34,818
虎尾總廠	881,167	19,997	2,334	22,331
北港糖廠	940,727	11,394	1,406	12,800
新營廠	781,905	11,661	--	11,661
南靖糖廠	597,960	10,897	928	11,825
蒜頭糖廠	1,215,817	13,986	1,433	15,418

<sup>3-60</sup> 按就租金標準，依台糖 2003 年編列預算計，其屬稻穀租部份，面積約 290 公頃，年租金為 347 萬，甘薯租部份，面積約 621 公頃，年租金為 487 萬，平均每公頃年租金僅 0.9 萬元，極為偏低。

善化糖廠	5,639,876	82,477	12,357	94,834
高雄廠	1,529,876	100,299	15,808	116,107
仁德糖廠	685,306	13,984	1,185	15,169
屏東廠	930,983	17,382	558	17,940
旗山糖廠	1,101,542	2,020	--	2,020
南州糖廠	1,097,139	12,988	1,167	14,155
花蓮糖廠	1,459,784	22,064	--	22,064
台東廠	1,185,000	5,191	--	5,191
合計	24,349,836	601,012	51,657	652,687

資料來源：台糖公司資產處業務簡報 91.04.11；本研究整理。

### (三) 土地報編開發工業區

如前所述，台糖之農場土地大部分於早年即自辦農地重劃，因地勢平坦，坵塊面積大，因此在 1990 年底獎勵投資條例廢止前，農場即成為政府開發工業區最理想之目標。台灣地區從南到北，甚至於東部地區有關工業區之開發，均係以台糖農場土地為主要選址條件，總計至 1990 年底台糖提供政府開發工業區土地計 3,060 公頃（詳表 3-25），此就台灣早期經濟之起飛，台糖土地之提供是有其貢獻的。

表 3-25：台糖土地依獎勵投資條例報編開發之工業區統計表

地區	工業區名稱	備註
新竹地區	新竹科學園區	面積陸續擴大中
台中地區	大里、台中工業區共四期	
彰化地區	大新工業區	
雲林地區	虎尾、斗六工業區	
嘉義地區	民雄、頭橋工業區	
台南地區	新市工業區	
高雄地區	臨海、大發、林園工業區	面積計 1,264 公頃
屏東地區	內埔、屏南、屏東汽車專業工業區	
台東地區	豐樂工業區	
合計面積	3,060 公頃	

資料來源：台糖，本研究整理。

近年來，政府為推動國家六年建設計畫及促進產業之發展，除於1991年公佈「促進產業升級條例」外，嗣後並頒佈「農地釋出方案」，台糖農場土地必需配合國家政策釋出，提供為工業開發用地，成為政府責成台糖之任務，而台糖為配合公司經營轉型，工業區之開發亦成為其多角化經營之一重要項目。總計，歷年來台糖土地配合政府政策報編開發工業區面積計約 6,647 公頃（詳表 3-26）。



表 3-26：台糖土地歷年來報編開發工業區統計表

單位：公頃

項目		面積	備註
依獎勵投資條例報編之工業區		3,060.00	1990年前，如高雄臨海工業區、大發工業區、林園工業區等
依促進產業升級條例自行報編之工業區	高雄岡山工業區	207.00	
	路竹科技工業區	575.00	與國科會合作開發
	雲林科技工業區	590.00	
	嘉義馬稠後工業區	410.00	
	嘉義大埔美工業區	394.00	
	台中航太工業區	110.00	
	台南新吉工業區	123.00	
	台南大新營工業區	245.00	台糖自行報編
	台南航太工業區	36.00	
	彰化人纖專業工業區	97.87	
依都市計畫程序變更之工業區	台中第四期	59.00	
	台中軟體工業區	24.00	
依區域計畫法	台南科學工業園區	602.00	
其它	中小企業工業區	115.00	
合計		6,647.87	

資料來源：台糖；本研究整理。

另以台糖土地幾遍及全省各地，在台灣經濟持續快速發展，各級政府與民意機關為拉攏政府投資建設，促進地方繁榮發展，無不以台糖農場作為爭取各項建設之用地，更甚者常遷就所謂民意，對於地方建設或公共設施用地，於勘選用地或制定都市計畫時，或刻意避開民地，率多以台糖土地為目標。<sup>3-61</sup>換言之，上至中央下至地方政府部分單位之辦公廳舍、各級公立學校、文化中心、體育場、變電所、垃圾焚化爐、公園、國民住宅等等，給乎都以台糖土地為目標。而於 1984

<sup>3-61</sup> 參見常福琛，「台糖土地面面觀」，台糖通訊，第 88 卷第 11 期，1991 年 4 月 11 日，頁 12。

年以後台灣進入發展高科技工業時期，政府之國家六年建設計劃等等，所需用地更是徵收自台糖土地，總計面積為 1,963 公頃（詳表 3-27）。另據統計，1981 至 2001 年台糖土地出售面積總計 6,823 公頃，其中主要被政府徵收面積計 4,847 公頃，占總出售面積高達 71%；其次為讓售面積 1,048 公頃，占總出售面積 15.4%；至標售面積為 928 公頃，占總出售面積 13.6%。

表 3-27：台糖配合政府政策提供之土地統計表（1984—2002 年）

單位：公頃

		政策計劃名稱		面積	備註	
配合國建計劃之土地	交通建設	高速鐵路	線路用地	64.00		
			橋頭機廠及仁武基地	78.00		
			車站用地等	375.04	含台中、雲林、嘉義及台南車站特定區	
		中南部第二高速公路	線路用地	238.00		
			收費站用地	35.00		
			交流道用地	9.00		
			環線用地	43.00		
				東西向快速道路	88.00	
		都會公園	高雄都會公園		95.00	
	台中都會公園		65.00			
	台南都會公園		68.00			
	新市鎮、新社區（區段徵收）	高雄新市鎮		79.00	開發完成後約分回 227 公頃土地	
		高雄技術學院		15.00		
		高雄餐飲學校		18.00		
		嘉義縣治社區第一、二期用地		249.00		
		高坪特定區一、二期用地		2.00		
		鳳山市灣子頭與過埤子		75.00		
		省立歷史博物館用地		197.00		
		紅毛港遷村案		142.00		
	勞工住宅	新市鄉番子寮 862 戶勞宅		8.47		
		鹿港鎮打鐵厝 648 戶勞宅		6.04		
		斗六市溝子壩 600 戶勞宅		5.90		
		壽豐鄉平和 500 戶勞宅		4.96		
麟洛鄉隘寮溪勞宅		3.90				
合計			1,963			

資料來源：台糖；本研究整理。

#### (四) 土地開發多角化經營

由於國際糖價長期低迷不振，加以國內工資持續上漲、環保意識高漲的影響，導致製糖成本不斷上升，而入關後砂糖開放進口，更縮減砂糖事業的規模，為突破經營困境，1986 年台糖奉准「選擇適當土地區段發展觀光旅遊事業與配合都市計畫提供營建事業之用」<sup>3-62</sup>，正式將土地開發列為業務經營重心，並於 1990 年成立土地開發處，其營業項目主要為：

1. 委託營造廠商興建商業大樓及國民住宅出租出售業務與投資興闢工業主關機關核准之工業區。

2. 森林遊樂區、濱海遊樂區、風景遊樂區、觀光休閒農場以及高爾夫球練習場等業務之經營。

3. 投資興闢都市計劃範圍內之停車場。

4. 國際觀光飯店、餐廳、旅館業之經營等事業。

而目前台糖土地開發分為二個處，一為「營建類」，一為「土地開發事業（非營建類）」，二者最大的區別在於，「營建類」是蓋房子出售，土地賣斷，而「土地開發事業」則為台糖之留根事業。

##### (1) 營建業

台糖之製糖本業，不管過去有多麼悠久的歷史與傲人的成績，都遠不如發展只有七、八年的營建房屋「著名」與引起多重議論，此並曾一度成為台糖主要獲利來源的核心事業。1991 年底台糖首次在高雄橋頭推出自建「台糖屋」52 戶店舖住宅銷售案，登記超過一萬人，在房地產低迷中，造成空前轟動，自次打響金字招牌，期間並響應李總統的呼籲，提供土地協助興建六萬元一坪的勞工住宅，而受到全國的矚目。而因台糖屋的招牌太招風，於 1995 年更引起高雄市建築公會、台灣省建築投資公會聯合會，及南部 12 個縣市建築投資公會代表，群起向公平會申訴檢舉及到經濟部陳情，使得台糖營建房屋嚴重受挫，而這另亦凸顯出台糖土地營建房屋出售經營效益問題。從 1992

---

<sup>3-62</sup> 參見經濟部 75.06.23 經(75)國營字第 27097 號函轉行政院 75.05.09 台經字第 9637 號函。

年至 1998 年，台糖土地營建房屋計 50.1663 公頃，總銷售面積為 465,760 坪（不含勞宅）推出戶數 7,531 戶，成交戶數 5,133 戶，其中以 1995、1996 年間營建房屋銷售達最高峰，唯銷售率因受房地產不景氣影響則逐年下降（詳表 3-28）。

3-28：台糖營建房屋銷售統計表（1992—1998）年

年度	土地面積 (m <sup>2</sup> )	總銷售面積 (坪)	推案戶數 (戶)	成交戶數 (戶)	銷售率%
1992	6,368	4,132	52	52	100
1993	7,472	8,296	119	114	95.4
1994	45,351	39,620	508	440	89.7
1995	117,959	123,067	2,029	1,622	79.1
1996	120,408	92,948	1,468	1,060	69.7
1997	99,758	101,108	1,793	1,008	56.9
1998	104,347	96,517	1,562	837	64.1
合計	501,663	465,760	7,531	5,133	

資料來源：台糖；本研究整理。

如上所言，因受經濟不景氣影響，營建蕭條，加以營建業者的打壓，1998 年 12 月 31 日奉行政院第 2160 次院會決議之「振興建築投資業措施」指示，台糖自 1999 年 1 月 1 日起暫緩自用住宅新建計畫二年，奉行政院緩建後，全力推動合建開發業務，由台糖提供土地，民間廠商提供資金，以「合建分屋包買」方式辦理。整體而言，台糖自 1991 年度勘選各單位適合土地興建房屋，截至 2001 年底累計興建 9,938 戶（含保留 69 戶），已銷售 7,402 戶，尚有 2,467 戶待售餘屋。而受健全房地產措施影響，自 2001 年起台糖繼續暫緩自用住宅興建計畫二年，可預期的對台糖營建業影響之嚴重。

## （2）土地開發事業

土開事業為台糖之業務經營重心，以留根台糖方式加強土地資源及人力之運用，開發方項與項目主要為，遊樂區（如月眉大型育樂區、尖山埤風景區、池上牧野度假村）、高爾夫球練習場、工商綜合區、百貨商業大樓（如騰雲大樓、台糖百貨、台糖長榮酒店等）、工業區及學生宿舍等等，總計開發面積約 666 公頃（詳表 3-29）。

表 3-29：台糖土地開發經營管理一覽表

項目	面積 (m <sup>2</sup> )	經營方式	辦理情形	營運收入 (千元)	備註
池上牧野度假村	1,374,263	自營	87.01.16		
尖山埤風景區	110,084	自營	78.05.10		
月眉大型育樂區	1,992,296	BOT	88.05.15		月眉國際開發〈股〉
台中大型購物中心	102,422	BOT	88.11.08	150,000	中華城〈股〉
月眉觀光糖廠	30,000	自營	88.07.10	140,000	
花蓮廠營業據點	3,505	自營	90.06.01	9,702	
高爾夫球練習場	1,816,260	自營	84-90		
臨北高爾夫球練習	49,008	出租	87.03.13	68,661	北海育樂〈股〉
港埤商業區	56,503	規劃中			
太平洋 SOGO	1,798	標租地上權	80.08.02		太平洋建設〈股〉
北港〈麥當勞〉	991	標租地上權	89.03.13	4,724	麥當勞餐廳〈股〉
屏東托兒所	4,574	標租地上權	90.09.03	1,603	洪百里
漢口街騰雲商業大樓	2,508	出租建物	87.07.14	85,790	太平洋建設〈股〉
台南仁德工商綜合區	74,725	自營	興建中		
台糖長榮酒店	5,377	委託管理	90.05.07		長榮國際〈股〉
台南百貨	8,311	出租	招商中		
台中崇德綜合大樓	4,066	出租	招商中		
台中龍井學生宿舍	4,508	自營	90.07.01	12,714	
台東豐樂特產展售中心	11,880	自營	89.10.03	13,763	
台中民安段公設用地	85,546	短期出租	88.04.06		寶豐碳纖工業〈股〉
民雄工業區	3,328	短期出租	招商中		
大林公設用地	10,000	短期出租	招商中		

網寮公設用地	69,679	短期出租	88.04.20		立欣國際開發〈股〉
頭前溪戶外廣告招牌	9,900	出租	89.02.23	782	老虎國際有限公司
大型車輛停車場	258,765	出租	80.07.01	411,629	
港乾小型停車場	16,090	出租	86.01.17	30,379	釋成建設開發〈股〉
屏東花市停車場	961	出租	90.06.01	920	張景昌
屏東福光倉庫	1,078	短期出租	90.03.02		維納斯企業社
翁公園砂石推場	56,240	短期出租	86.01.01	26,503	石安水泥品工業
網寮汽車駕訓場	17,013	出租	90.03.01		成功汽車駕駛訓練班
灣子頭汽車教練場	18,951	短期出租	89.08.16	5,173	大發汽車駕駛訓練班
灣子頭拖吊場	10,551	短期出租	89.05.01	3,796	高雄縣政府
育幼院	2,807	出租	90.05.28	936	嘉惠、高德幼稚園
玉井農產品交易中心	10,388	合作開發	81.06.01	2,477	玉井鄉公所
玉井青果市場	137,923	合作開發	90.07.16	745	玉井鄉公所
大里仁化工業區	296,064	出租	報編中		
高雄文化園區咖啡屋	128	自營	90.12.23		
總計	6,658,491				

資料來源：台糖；本研究整理。

上開土地發展策略，主要為因應台糖區域土地特性，結合當地發展條件，依產業別整體規劃，期以多樣化之土地開發項目，建構台糖完整之土地開發經營網路，以達永續經營目標。

## (五) 台糖土地綠化造林

台糖土地配合政府造林，一直不遺餘力，除本身種蔗生產兼環境綠美化外，如於不適種蔗地種植桉樹及相思樹、畜殖場綠化造林種植觀賞植物、環保林園大道造林及全民造林等等，其中就政策性之配合造林部份，分述如下：

### 1. 環保林園大道造林計畫

1996 年行政院環境保護署劃設「空氣品質淨化區」，為落實「環保林園大道」理念，計畫責由台糖於 1997 至 1998 年度，提供溪湖糖廠等九個糖廠 27 處都市週邊重要公路沿線兩旁農場土地，規劃數列喬木環保植栽綠帶面積，共計 89.96 公頃（詳表 3-30），長度 47.5246 公里，台糖除提供土地外，並負責整地作業，植栽工程及撫育管理工作由台灣省政府農林廳林務局負責辦理，三年建造成林後，移交還台糖公司繼續經營管理。

表 3-30：環保署規劃台糖土地作環保林園大道統計表

廠別	面積（公頃）	縣道別
溪湖糖廠	4.48	縣 150、152
北港糖廠	7.65	縣 164、153、台 1 縣
蒜頭糖廠	2.00	台 17 縣
善化糖廠	0.20	縣 178
南州糖廠	55.17	台 1 縣、沿山公路、縣 187、潮義路
旗山糖廠	0.77	台 3 縣
花蓮糖廠	14.25	台 9 縣
南靖糖廠	1.07	台 19 縣
月眉糖廠	4.37	台 13 縣
合計	89.96	

資料來源：環保署；本研究整理

### 2. 綠色矽島全面造林及綠美化發展計畫

2000 年 5 月 20 日陳水扁總統就職演說中宣示：「在生態保育與經濟發展之間取得相容的平衡點，讓台灣成為永續發展的綠色矽島」，據此農委會爰研提「平地景觀造林及綠美化方案」（2002 至 2006 年），案經行政院 90.08.31 台九十農字第 050355 號函核定，其中有關



平地造林由台糖主辦，以休耕蔗田造林，計畫由台糖提供平地 20,000 公頃土地造林，<sup>3-63</sup>至提供平地造林之土地條件，以都市城鎮週邊、海岸地區低產農地、山坡地不具競爭力宜農、牧地及主要交通道路兩旁適當農地，以塊狀、帶狀做為優先規劃造林對象<sup>3-64</sup>，而經費補助依政府全民(平地)造林辦法規定辦理。<sup>3-65</sup>

2002 年 1 月我國正式加入 WTO，因砂糖進口開始逐步開放，台糖不再具有獨家進口權，在政府不鼓勵、不補貼農民種蔗及減少自產糖的政策下，台糖種甘蔗製糖已完全不具效益，此不僅使得原本即虧損嚴重的製糖本業雪上加霜，其離蔗後大面積農地如何有效經營利用，更是一大難題，當務之急，土地造林成為台糖最佳的選擇。<sup>3-66</sup>因此，在政府責令台糖釋出土地綠化造林時，台糖更是積極的配合。而台糖配合本方案初期規劃(2002-2004 年)三年平地造林面積計 5,000 公頃，分年執行目標 2002 年計畫種植 1,500 公頃，2003 年計畫種植 1,500 公頃，2004 年計畫種植 2,000 公頃，而其規劃造林地區主要於花東及南部地區(詳表 3-31)，其中 2002 年原執行面積為 905 公頃，唯實際上，至 2002 年 6 月底台糖在達成農委會所希望造林面積 500 公頃(實際種植面積為 585 公頃)後，因政府經費不足而暫緩辦理。

---

<sup>3-63</sup> 本案行政院農委會原訂休耕蔗田平地造林面積 2 萬公頃，新案已修正為 1.5 萬公頃。

<sup>3-64</sup> 參見 2000.12.30 農委會林造字第 8917406062 號函。

<sup>3-65</sup> 因台糖土地造林被視為公有土地造林標準補償，經台糖極力爭取，幾番周旋，案經行政院經建會於 91.01.23 邀集相關單位協商台糖休耕蔗田平地造林經費補助事宜會商結論，有關獎勵造林發給標準為：1. 私有土地：造林獎勵金每公頃 20 年 53 萬元外，另發給直接給付費用每年每公頃 5 萬 4 千元，合計每公頃 20 年獎勵金及補助標準為 161 萬元；2. 公有土地：造林獎勵金每公頃 6 年 25 萬元；3. 台糖土地：造林獎勵金每公頃 6 年 25 萬元，另第 7 至 20 年酌予補助撫育經費每年每公頃 1 萬 7 千元。唯如台糖規劃進行自償行經營時，則不予補助(參見行政院經建會 91.01.31 部字第 0910000510 號函)。

<sup>3-66</sup> 參見「台糖土地綜合發展計畫」，六、台糖配合發展之方向，「自營農場停止種蔗後，所空出之土地將配合政府建設「綠色矽島」政策，在不影響未來其它事業之發展下，配合政府「平地造林」運動」，台糖編印，2001.04，頁 20。

表 3-31：台糖規劃（2002—2004 年）平地造林統計表

單位：公頃

年度 廠別	2002		2003	2004	合計
	計畫面積	執行面積	計畫面積	計畫面積	計畫面積
月眉廠	82.72	82.72	45.62	-	128.34
溪湖糖廠	11.04	11.04	22.18	36.21	69.43
北港糖廠	-	-	-	240.83	240.83
南靖糖廠	99.62	115.29	49.91	39.66	189.19
蒜頭糖廠	243.5	243.50	321.77	252.14	817.41
善化糖廠	47.20	47.20	50.00	50.00	147.20
仁德糖廠	53.30	53.30	70.00	70.00	193.30
旗山糖廠	96.80	-	92.50	130.00	319.30
南州糖廠	500.52	115.98	326.33	570.44	1,397.29
花蓮糖廠	267.36	136.37	424.15	585.45	1,276.96
台東廠	100.00	100.00	100.00	27.00	227.00
合計	1,502.06	905.40	1,502.46	2,001.73	5,006.25

資料來源：台糖公司，本研究整理

註：2002 年實際執行面積為至 2002.06 之統計。

另就平地造林台糖土地規劃之優先順序為，1.具發展休閒觀光遊憩之綠化造林地；2.全面機械化經濟蔗作適地；3.配合農委會輔導酪農發展畜牧業全面機械化生產牧草專業區用地；4.雜作物委託經營地；5.零星地、不適機作地及石礫地。此以台糖 2001 年底農場用地面積 44,437 公頃，扣除農水路、道路房舍基地、蔗埕地、流失或被侵地外，蔗作適地 37,730 公頃，再扣除各事業及政府徵收計劃釋出地 4,272 公頃，所剩餘之農場經營面積為 33,259 公頃，其中全面機械化蔗作適地 21,340 公頃、森林遊憩造林面積 3,217 公頃、牧草專業區 1,980 公頃、雜作用地 2,132 公頃、其它零星不適機作石礫地純造林 4,352 公頃（詳表 3-32）。換言之，台糖蔗作適地中已規劃 7569 公頃土地造林，佔全部蔗作適地面積的 20%，而這造林比率將隨著離蔗情形而逐年增加。

表 3-32：台糖種蔗適地面積經營規劃表（2001 年 12 月 31 日）

單位：公頃

單位	2001.12 適地面積	實際適地面積						
		種蔗	遊憩造林	純造林	牧草	雜作	空荒地	合計
月眉廠	1,836	0	128	0	579	549	188	1,444
溪湖糖廠	2,539	1,810	0	69	362	200		2,442
虎尾總廠	3,948	3,313	0	102	26	188		3,629
北港糖廠	2,190	1,111	385	227	103	323		2,150
南靖糖廠	4,055	3,821	189	45	0	0		4,055
蒜頭糖廠	2,236	1,739	497	0	0	0		2,236
善化糖廠	2,227	1,657	147	342	0	0		2,146
仁德糖廠	3,600	2,211	193	0	327	61		2,792
旗山糖廠	4,544	2,183	0	319	0	0	50	2,553
南州糖廠	6,758	3,492	555	1,833	584	201		6,665
花蓮糖廠	2,368	0	1,122	1,187	0	59		2,368
台東廠	1,429	0	0	227	0	550		777
合計	37,730	21,340	3,217	4,352	1,981	2,132	238	33,259

資料來源：台糖公司，本研究整理

整體而言，迄今台糖配合政府綠化造林，除公司精緻農業在養觀賞植物面積 592 公頃，及畜殖場週邊綠帶造林 174.71 公頃，合計 766.71 公頃外，其配合政策之造林面積計 1411.46 公頃（詳表 3-33），總計造林面積計 2,178.17 公頃。

表 3-33：台糖配合政府造林淨化空氣政策實施造林成果統計表

單位：公頃

年度 造林項目	1980-1993	1997	1998	1999	2000	合計	贊助單位
配合政府造林 (桉樹林)	636.5					636.5	農委會
全民造林運動		100.0	250		40.0	390.0	農委會
環保林園大道		46.5	37.257	198.8	102.4	384.957	環保署
合計	636.5	146.5	287.257	198.8	142.4	1411.457	

資料來源：台糖；本研究整理。

而除上述外，台糖另配合政策，協助各地方政府解決垃圾處理用地取得之困難，迄至 2001 年底已提供垃圾掩埋場用地及垃圾資源回收場用地計 481.55 公頃，其中土地被徵收者計 71.56 公頃，租用者 135.68 公頃，另使用後歸還者 274.31 公頃；至洽談中者 485.82 公頃（詳表 3-34），確實解決了地方垃圾處理問題。

表 3-34：台糖釋出土地供垃圾處理用地統計表

單位：公頃

	縣市	已征收	合約中	洽談中	已歸還	備註
提供 垃圾 衛生 掩埋 用地	新竹縣			8.60		
	台中市	10.55			1.40	
	台中縣		19.35	4.77		
	彰化縣		1.45	13.98		
	雲林縣	9.37	9.12	75.47		
	嘉義縣		18.29	96.98	11.70	
	台南縣	7.93	30.46	51.88	8.03	
	台南市			66.00		
	高雄縣	1.90	10.27	81.32	5.45	
	屏東縣	16.16	28.16	32.92	15.15	
	台南縣市				151.12	共用
	高雄縣市				58.53	共用
小計		45.91	117.10	431.38	251.38	
提供 垃圾 焚化 廠用	彰化縣		8.43			
	嘉義縣		10.15			
	台南縣			36.67		
	高雄縣	12.58		17.77		

地	屏東縣	13.07			22.93
	小計	25.65	18.58	54.44	22.93
	總計	71.56	135.68	485.82	274.31

資料來源：台糖公司，本研究整理。

## （六）土地被佔借用嚴重

國營事業土地被佔借用問題由來已久，其中尤以台糖土地最為嚴重。於 1995、1998 年間並遭監察院已未能善盡管理及監督之責糾正在案<sup>3-67</sup>。

### 1. 被佔用部分

台糖土地被佔用主要係接管前或早年即以為原住民部落、或鄉村社區、或為荒地開墾使用之土地，其中大部分為業務上無保留價值之土地。歷年來被佔用土地收回率低之主要原因為：

- （1）遭鄰地佔耕短期作物，收回後因管理土地多，人力不足，無法隨時隨地看守，稍一不注意又被佔耕。
- （2）佔地者缺乏法治觀念，不理會土地管理人員之收回要求。
- （3）訴訟收回，費時頗久，不易看到成效。
- （4）佔建者揚言與屋共存亡，造成執成上困擾。
- （5）台糖本身非行政機關，無法藉公權力、警力協助收回，僅能以口頭勸導、書面函催、申請調解、訴訟及出租出售方式辦理，加上民意代表關說，處理倍加困難。

期間台糖為加速收回被佔用土地，1999 年依據該公司第 23 屆第 21 次（88.05）董監聯席會議決議「對於被侵土地案件宜提出具體因應處理辦法，作為土地小組審查之依據」，以及被侵地經監查院二度糾正後，經濟部以 1998 年 9 月 17 日經 87 國營字第 87027343 函請台糖依照「國營事業土地買賣交換辦法」暨「經濟部與所屬各公司權責

<sup>3-67</sup> 參照監察院 1995 年 5 月 17 日（84）院台經字第 2580 函；監察院 1998 年 10 月 28 日（87）院台財字第 872200524 函。

劃分表」等相關規定，本於權責研議以出售或出租方式辦理。為此，台糖於 1999 年 9 月 4 日頒發「台糖公司被佔用土地處理要點」，<sup>3-68</sup>以加速被佔用土地處理並增加土地營收、減輕土地稅負，解決佔用人長期使用公司土地之不合理現象。<sup>3-69</sup>其主要規定為：

(1) 被佔用土地為業務上有保留需要者，應一律處理收回。

(2) 被佔用土地為業務上無保留需要者，得比照出租建地租期即租率標準辦理出租，<sup>3-70</sup>並應依民法時效規定追收五年不當得利。但屬農漁牧使用者，一律不得辦理出租。

(3) 前項業務上無保留需要者，為增加營收，亦得辦理出售，地價應加計五年不當得利。

要點頒發後台糖於 2001 年先後作二次修正，最近一次之修正為 2001 年 7 月 5 日，主要內容為：被佔用土地為業務上無保留需要者，占建使用者得比照本公司現行出租建地租期及租率標準辦理出租，占耕使用者得比照八十九年元月農業發展條例修正通過後國有耕地放租標準計算，並應依民法時效規定追收五年不當得利。但農業發展條例第三條第一項第十一款所規定之耕地以外之農業用地出租供農、漁、牧使用者，須俟相關法令修正通過無耕地三七五減租條例適用時，始得辦理出租。前項國有耕地放租標準未公布前暫以主要作物正產品全年收穫總量千分之三百七十五加五成計租，折收代金。

據統計，截至 2002 年 4 月台糖機帳被占土地計 695 筆，面積為 80.7 公頃，唯未進帳被占土地則為 1,369 筆，面積為 196.5 公頃，總計被占土地計 2,064 筆，面積為 277.2 公頃（詳表 3-35）。

---

<sup>3-68</sup> 台糖 1999 年 9 月 4 日公司字第 8890101031 號函頒發（董事會第 23 屆 24 次會議核定）。

<sup>3-69</sup> 參見台糖被佔用土地處理要點第一點規定。

<sup>3-70</sup> 按建地部份之租期租率為：

租期：都市土地以二年為準，非都市土地以四年為準。

租率：都市土地以申報地價 7% 計租，非都市土地以申報地價 3% 計租。作與農業經營不可分離經政府核准課徵田賦者或公共設施保留地者，則按申報地價 3% 計算後八折計租優待%。

表 3-35：台糖土地被占統計表（2002 年 4 月）

單位：平方公尺

項目 單位	機帳被占土地		未進帳被占土地		合計	
	筆數	面積	筆數	面積	筆數	面積
糖研所	53	11,285	0	0	53	11,285
高營處	144	324,648	119	64,658	263	389,306
月眉廠	182	121,113	10	12,632	192	133,745
溪湖糖廠	6	1,480	18	2,090	24	3,570
虎尾總廠	56	24,456	4	1,272	60	25,728
北港糖廠	57	15,714	432	307,826	489	323,540
新營廠	0	0	27	72,371	27	72,371
南靖糖廠	0	0	7	17,131	7	17,131
蒜頭糖廠	2	61	6	8,492	8	8,553
善化糖廠	0	0	1	375	1	375
高雄廠	36	60,635	4	573	40	61,208
仁德糖廠	1	7	2	385	3	392
屏東廠	0	0	446	771,868	446	771,868
旗山糖廠	4	1,153	82	195,269	86	196,422
南州糖廠	35	171,581	211	510,246	246	681,827
花蓮糖廠	77	32,165	0	0	77	32,165
台東廠	42	43,089	0	0	42	43,089
合計	695	807,387	1,369	1,965,188	2,064	2,772,575

資料來源：台糖；本研究整理。

## 2. 被借用部分

台糖土地被借用問題嚴重，就借用土地之對象，主要為軍方、學校、一般機關<sup>3-71</sup>以及水利會等單位，其中以軍方借用面積最大。據統計，1982 年台糖土地被借用面積高達 861 公頃，唯年處理績效不佳。

<sup>3-71</sup> 如經濟部 59.09.05 經（59）國營字第 42355 號令核准，國營會無償借用台糖所有台北市漢口街一段 109 號建物乙棟，及台北市撫台段三小段 2、2-1 號內基地及一切附屬設備為辦公室。

而期間遭立法院第八十七會期全院各委員會第十八次聯席會議議事錄決議「台糖公司於八十二年度前完成所有被無償出借土地之收回」後，台糖始積極處理，迨至 2001 年底被借用土地面積為 211 公頃，未處理收回者主要為軍方及水利會（詳表 3-36）。

表 3-36 台糖土地（1982—2001 年）被佔借用統計表

單位：公頃

項目 年度	借用					佔用		合計
	學校用地	軍用地	一般機關	人民團體	水利會	學校用地	軍用地	
1982	36.1	420.9	170.3	50.8	146.9	15.8	20.9	861.7
1983	35.9	419.0	166.3	51.4	143.5	15.5	20.9	852.4
1984	33.1	405.7	167.3	50.8	141.5	15.4	20.7	834.5
1985	33.1	403.4	167.8	51.0	141.5	14.0	20.7	831.5
1986	34.5	416.8	169.4	3.8	138.7	10.7	20.3	794.2
1987	33.4	413.7	171.5	3.9	131.0	10.7	20.7	784.9
1988	30.0	401.4	170.2	3.5	125.9	10.1	20.4	761.4
1989	28.5	397.5	156.0	3.5	123.7	9.0	20.4	738.6
1990	28.5	388.4	158.8	3.5	123.2	6.1	20.9	729.4
1991	26.9	395.4	160.3	3.3	121.8	2.7	20.9	731.2
1992	26.8	391.2	159.4	3.4	121.0	2.4	20.2	724.4
1993	13.1	347.3	143.7	3.2	117.5	2.3	19.8	646.8
1994	7.5	341.8	141.5	2.4	115.1	-	20.4	628.8
1995	6.6	312.1	3.3	2.2	111.9	-	14.4	450.4
1996	4.9	312.0	3.3	2.2	111.9	-	14.4	439.3
1997	4.6	234.3	4.6	2.2	111.1	-	14.3	370.9
1998	4.6	207.5	4.6	0.1	109.9	-	14.1	340.7
1999	1.4	165.3	4.3	0.1	93.7	-	12.7	277.5



2000	0.7	127.7	3.0	0.02	93.5	-	12.1	237.1
2001	0.7	104.8	3.0	0.02	90.6	-	12.1	211.1
2002								

資料來源：台糖公司，本研究整理。

其處理困難之主要原因為：

(1) 軍方借用土地因作眷村使用，須由軍方依「國軍老舊眷村改建條例」另覓土地安置眷戶後始騰空交還，故迄未收回。

(2) 水利會借用土地部分，經行政院 1996 年 3 月 8 日台 85 經字第 06463 號函以，依農田水利會組織通則第十一條第二向立法意旨，仍應照舊無償提供使用。

(3) 學校及一般機關（含縣政府、鄉公所及警察局等），借用單位或置之不理，或以無財源、預算遭議會刪除等為由推託，不願辦理租購。

### 第三節 相關法令與政策分析

由前述對國營事業土地權屬及利用的分析，就有關國營事業土地法令基礎結構，及土地利用政策等亦應先予釐清，以便就政府藉由國營事業土地利用，以執行其政策目標所衍生之課題，能進一步探討。而國營事業成立的宗旨既在於執行政策目標，實現公共利益，則就整個國營事業土地利用機制的研訂，是否亦遵循此一目標理念？期間相關法規訂頒的過程及政策的擬訂，是否影響及公共利益之實現，實有進一步分析之必要。

#### 一、相關基本法規

國營事業機構對於其所擁有之土地的利用，具有基本規範基礎的法律，主要以國營事業管理法及國有財產法為本<sup>3-72</sup>，茲就其相關內容，分析如下：

##### (一) 國營事業管理法

國營事業之根本大法為「國營事業管理法」，依該法第二條規定，國營事業以發達國家資本，促進經濟建設，便利人民生活為目的。準此，有關國營事業土地之利用亦應遵循該法之宗旨，即在於公共利益之實現。

國營事業管理法計五章四十七條，為強調國營事業其發達國家資本的重責大任，雖明訂國營事業應依照企業經營方式經營，唯在財務、業務、人事、考核等均有主管機關及其他法令嚴加限制。其規範之主要內容如下：

##### 1. 國營事業之目的

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（§2）。

---

<sup>3-72</sup> 雖然非公司組織之國營事業所有之土地，才登記為國有土地，其處分利用須依國有財產法之規範；公司組織之國營事業所有之土地，登記為公司法人所有，性質上為私有土地，惟其處分利用，亦大都因循國有財產法之規範，故國有財產法相關規定，宜一併了解之。

## 2. 企業化經營

(1) 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，並求有盈無虧，增加國庫收入 (§4)。

(2) 國營事業之會計制度，由主計部依照企業方式，會商事業主管機關訂定之 (§16)。

(3) 國營事業之安全設施、員工訓練及技術管理等項，應採用最有效率之方法與制度 (§26)。

## 3. 政策目的之考量

(1) 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 (§4)。

(2) 國營事業年終營業決算，其盈餘應繳解國庫，但依本法第四條專供示範或經政府指定之特別事業，如有虧損，得報由主管機關請政府撥補 (§13)。

## 4. 權利與義務

國營事業除依法律有特別規定者外，應與同類民營事業有同等之權利與義務 (§6)。

## 5. 評析

由上述相關規定內容得知，國營事業管理法從 1949 年公布施行後迄今，政府雖一方面堅持國營事業以發達國家資本為己任，賦予國營事業國營的「政策目標」，另一方面又強調國營事業，係「營業性質」應本企業原則經營，擺脫國營的束縛，要求事業機構追求「利潤目標」，期兩者兼顧。惟有關國營事業所有之土地利用，缺乏基本原則之建置，對於擁有龐大土地資產之國營事業而言，其利用攸關國土資源之使用效率甚鉅，誠宜訂立相關基礎原則，俾利依循。

## (二) 國有財產法

有關國有財產的取得、保管、使用、收益及處分，皆應依國有財產法之規定辦理（§1）。國有財產的範圍，包括不動產、動產、有價證券及權利等（§3）。就其使用性質而言，可再劃分為公用財產與非公用財產兩類，公用財產包括□公務用財產：各機關、部隊、學校、辦公、作業及宿舍使用之國有財產屬之。□公共用財產：國家直接供公共使用之國有財產屬之。□事業用財產：國營事業機關使用之財產均屬之。但國營事業為公司組織者，僅指其股份而言。非公用財產，係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產。

由上述國有財產法之規範，可知國營事業所有之土地，屬於國有公用之事業用財產，惟國營事業為公司組織者，僅以其股份屬國有公用之事業用財產。茲就其相關規範內容，分述如下：

### 1. 國有財產之收益及處分

國有財產收益及處分，依預算程序為之；其收入應解國庫。凡屬事業用之公用財產，在使用期間或變更為非公用財產，而為收益或處分時，均依公營事業有關規定程序辦理（§7）。

### 2. 公用財產之使用

（1）公用財產應依預定計畫及規定用途或事業目使用；其事業用財產，仍適用營業預算程序。天然資源之開發、利用及管理，除法律另有規定外，應由管理機關善為規劃，有效運用（§32）。

（2）公用財產用途廢止時，應變更為非公用財產。但依法徵收之土地，適用土地法之規定（§33）。

（3）財政部基於國家政策需要，得徵商主管機關同意，報經行政院核准，將公用財產變更為非公用財產。公用財產與非公用財產得互易其財產類別，經財政部與主管機關協議，報經行政院核定為之（§34）。

（4）公用財產變更為非公用財產時，由主管機關督飭該管理機關移交財政部國有財產局接管。但原屬事業用財產，得由原事業主管機關，依預算程序處理之。非公用財產經核定變更為公用財產時，由財政部國有財產局移交公用財產主管機關或管理機關接管（§35）。

### 3. 非公用財產之管理與利用

(1) 非公用財產之撥用：非公用財產類之不動產，各級政府機關為公務或公共所需，得申請撥用 (§38)。

(2) 非公用財產之借用：非公用財產類之不動產，各機關、部隊、學校因臨時性或緊急性之公務用或公共用，得為短期之借用；其借用期間，不得逾三個月。如屬土地，並不得供建築使用 (§40)。

(3) 非公用財產之收益：非公用財產類不動產之出租，得以標租方式辦理。但合於下列各款規定之一者，得逕予出租：A.原有租賃期限屆滿，未逾六個月者。B.民國八十二年七月二十一日前已實際使用，並願繳清歷年使用補償金者。C.依法得讓售者 (§42)。又國有耕地得提供為放租或放領之用；其放租、放領實施辦法，由內政部會商財政部擬訂，報請行政院核定之 (§46)。非公用財產類不動產，得依法改良利用。財政部國有財產局得以委託、合作或信託方式，配合區域計畫、都市計畫辦理下列事項：A.改良土地。B.興建公務或公共用房屋。C.其他非興建房屋之事業 (§47)。非公用財產類之動產之投資限制，以基於國家政策及國庫利益，確有必要者為限 (§48)。

(4) 非公用財產不動產之處分：非公用財產類之不動產，其已有租賃關係者，得讓售與直接使用人。至於非公用財產類之不動產，其經地方政府認定應與鄰接土地合併建築使用者，得讓售與有合併使用必要之鄰地所有權人 (§49)。非公用財產類之不動產，為國營事業機關或地方公營事業機構，因業務上所必需者，得予讓售 (§50)。非公用財產類之不動產，為社會、文化、教育、慈善、救濟團體舉辦公共福利事業或慈善救濟事業所必需者，得予讓售 (§51)。非公用財產類之土地，經政府提供興建國民住宅或獎勵投資各項用地者，得予讓售 (§52)。非公用財產類之不動產，有下列各款情形之一者，得專案報經財政部核准讓售：A.使用他人土地之國有房屋。B.原屬國有房屋業已出售，其尚未併售之建築基地。C.共有不動產之國有持分。D.獲准整體開發範圍內之國有不動產。E.非屬公墓而其地目為「墓」並有墳墓之土地。F.其他不屬前五款情況，而其使用情形或位置情形確屬特殊者 (§52-1)。非公用財產類之不動產，於民國三十五年十二月三十一日以前已供建築、居住使用至今者，其直接使用人得於民國一百零四年一月十三日前，檢具有關證明文件，向財政部國有財產局或所屬分支機構申請讓售。經核准者，其土地面積在五百平方公尺以內部分，得按第一次公告土地現值計價 (§52-2)。非公用財產類之空屋、

空地，並無預定用途者，得予標售（§53）。非公用財產類之不動產，使用人無租賃關係或不合第四十二條第一項第二款之規定者，應收回標售或自行利用。其有下列情形之一者，得經財政部核准辦理現狀標售：A.經財政部核准按現狀接管處理者。B.接管時已有墳墓或已作墓地使用者。C.使用情形複雜，短期間內無法騰空辦理標售，且因情形特殊，急待處理者（§54）。

#### 4. 評析

由上述國有財產法規定內容，國有財產係就公用財產與非公用財產兩類，分別規範其利用方式。公用財產之利用原則，係以「指定用途」為主，即依預定計劃及規定用途或事業目的使用為主，其用途廢止時，應變更為非公用財產。惟若有「政策用途」之需要時，財政部基於國家政策需要，得商請主管機關同意，報經行政院核准，將公用財產變更為非公用財產。至於非公用財產則各依其性質、社會需要或特定事項之考量，以出租、讓售、標售等方式，促進國有非公用土地之利用。惟其中對於公用財產未依事業目的使用時，應如何處理，欠缺明確具體規範，以致國營事業大量閒置或出租等非供本業使用之土地，違反公用目的，卻沒有積極處置規範，誠宜改進之。

### 二、國營事業土地之處分、利用法規

#### （一）國營事業土地買賣交換辦法之興廢

如前分析，國營事業中接管土地最多的是台糖，而台糖接管土地初期除業務上自用外，尚有部份業務上無需使用之空荒地、放租建地及廢線基地，是項土地不但增加管理上之困擾，同時亦增加稅金負擔，因此，台糖自 1956 年開始即依據經濟部核定得處理之土地原則二項，擬訂市區土地出售辦法及廢線基地處理辦法，積極處理不合經濟使用地。而因台糖土地買賣交換的業務與日俱增，行政院為防免國營事業處理土地問題的弊端，爰接受立法院的要求，於 1962 年 10 月 25 日行政院院會第 787 次核定「國營事業土地買賣交換辦法」（以下簡稱土地買賣辦法）<sup>3-73</sup>。

土地買賣辦法為土地出售之主要法規依據。依辦法第三條規定，國營事業出售之土地，以業務上無保留價值及法令規定應予出售者為限。至有關土地出售之方式，依辦法第四條規定，以公告標售為原則，

---

<sup>3-73</sup> 行政院 1962 年 11 月 8 日台（51）內字第 7065 號令訂頒。

協議讓售為例外（即除買受人為政府機關、公營事業，或合乎條件之承租人與佔用人外，一律以標售方式辦理）。因應台糖需要，1970年10月7日行政院台（59）內字第9006號令修正公布土地買賣辦法，修正要點除第五條規定報院案件價格，以地價波動幅度大，由原定新台幣一百萬元提高為六百萬元外，主要則應台糖管理上需要放寬第四條得協議讓售土地之規定。

1986年間，因應我國即將加入WTO砂糖開放進口，縮減砂糖事業的規模，為突破經營困境，台糖奉准得「選擇適當土地區段發展觀光旅遊事業與配合都市計畫提供營建事業之用」，<sup>3-74</sup>正式將土地開發列為業務經營重心，其中最主要的為營建房屋出售，為解決台糖營建房屋中土地移轉問題，經濟部爰於1989年增訂「國營事業土地開發計畫，報經行政院核准，並依計畫開發，而其土地必須讓售者」，及「經國營事業主管機關依規定核准，必須以土地作價轉投資民營事業者」等二項為得協議讓售之要件。另1991年間台糖配合政府「國家建設六年計畫」，釋出台中糖廠土地規劃開發為台中大型購物中心，而為解決區內眷舍土地問題，經濟部爰再於1993年增訂「國營事業辦理重大土地開發計畫為安置其地上宿舍現住戶，須讓售土地者」亦得以協議讓售方式處理。因有關國營事業土地得協議讓售之要件一再修正放寬，不僅使得土地應「公開標售」的原則成為形式上的口號，（詳表3-37），更使得辦法自發布實施以來，飽受各界責難。

表 3-37：國營事業土地買賣交換辦法第四條歷次修正情形一覽表

日期	土地得協議讓售要件歷次增修內容	備註
1962.11.08	1.買受人為政府機關或公營事業。 2.出租土地，經承租人建有房屋，其房屋價值超過地價20%。 3.佔用土地，其地上房屋係在1958年2月10日以前建築，而其價值超過地價20%，並於訴訟中經協議和解讓售，或經房屋所有權人繳付法令所定標準之使用損失賠償金者。 同一底價，經標售二次未能決標者。	
1970.10.07	1.國營事業比照中央公務人員購置住宅輔助辦法興建員工住宅使用者。 2.畸零空地經地方主管機關認定有合併使用之必要	增訂5項得協議讓售規定。

<sup>3-74</sup> 參見經濟部1986年6月23日經（75）國營字第27097號函轉行政院75.05.09台經字第9637號函。

	<p>者，得讓售與鄰地所有人，但鄰地所有人爭購，地方主管機關無法認定時，予以標售。畸零地已有租賃關係者讓受與承租人，其已被人建築使用者，讓售與使用人。</p> <p>3.都市計畫範圍外之養地（漁塭）其買售人為直接使用之承租人或已繳付法令所定標準之使用損失賠償金之現使用人者。</p> <p>都市計畫範圍外之林地已出借者連同地上林木讓售與承租人，如訂有林木分實契約者，照約定分益比例，由承租人折繳代金，但承租人不於限期內承購者，得照現狀標售。</p> <p>依法編定之工業用地，承購人為興辦工業人，經主管機關核准，其申購面積在核定範圍以內者，但申購人有兩家以上者應比價。</p>	<p>原第2、3項之比例放寬為20%。</p>
1989.05.15	<p>1.國營事業土地開發計畫，報經行政院核准，並依計畫開發，而其土地必須讓售者。</p> <p>2.經國營事業主管機關依規定核准，必須以土地作價轉投資民營事業者。</p> <p>3.都市計畫劃定之公用事業用地，為辦理該事業所需要者。</p>	<p>增訂3項得協議讓售規定。餘作文字修正。</p>
1993.04.16	<p>1.輸配電鐵塔拆遷後之塔基土地，得讓售與毗鄰土地所有權人。</p> <p>2.國營事業辦理重大土地開發計畫為安置其地上宿舍現住戶，須讓售土地者。</p>	<p>增訂2項得協議讓售規定。餘作文字修正。</p>

資料來源：國營會，本研究整理。

近年來，隨著政經環境快速的變遷，政府積極推動國營事業朝向自由化、企業化經營，回歸市場機制，導入企業精神，以提升國營事業競爭力，俾有助於將來民營化後，能面對競爭力；另觀諸1996年「國家發展會議」亦有「政府管制鬆綁，能不管制之事務，儘量開放」之共識。因此有檢討是否廢止土地買賣辦法之必要，國營會爰於1999年7月9日邀集相關部會與各國營事業研商，會商結論基於政府積極推動國營事業朝向自由化、企業化經營、回歸市場機制之考量，以落實法令鬆綁政策，提高事業經營自主性，多數與會單位贊成廢止「國營事業土地買賣交換辦法」，而由各國營事業視公司經營業務需要，



自訂內規據以辦理<sup>3-75</sup>，案並經行政院以 1999 年 9 月 15 日台八十八經字第 34731 號令廢止<sup>3-76</sup>。

## (二) 國營事業土地出租暨設定地上權辦法

國營事業土地以設定地上權方式加以開發利用之第一個案例，即高雄太平洋 SOGO 開發案。事實上，早在太平洋 SOGO 開發案之前，1988 年間統一實業股份有限公司（以下簡稱統一）為投資擴建鋼片原料廠，函請台糖讓售或出租所有台南永康市三崁店段 575 號面積 5.3243 公頃土地，為鼓勵民間企業根留國內及改善中日貿易逆差之作用，經濟部爰提報行政院，案經 1992 年 9 月 5 日行政院第一次財經協調會報會議決議，為促使國營事業土地有效利用及振興工業提昇投資意願，由經濟部訂定「經濟部所屬國營事業土地出租供工業使用辦法」，作為經濟部所屬國營事業配合重大工業投資案件出租土地供興辦工業人使用之準據。據此經濟部研擬「經濟部所屬國營事業土地提供出租及設定地上權供工業使用辦法」，並報奉行政院於 1993 年 1 月 13 日發布施行。

如前所述，經濟部為促使部屬事業土地有效利用及振興工業提升投資意願，奉示訂定出租辦法，故本次台糖土地釋出計劃，即依據該辦法辦理。而經濟部為配合政府推動提昇國家競爭力與協助產業投資台灣之政策，擴大出租辦法之適用範圍，不以供工業使用為限，先後經五次修正辦法內容，並將辦法名稱修正為「經濟部所屬國營事業土地出租暨設定地上權辦法」（以下簡稱設定地上權辦法），而有關歷次修法，則主要係為擴大申請承租國營事業土地或設定地上權之適用用途，從辦法發布不到半年且尚未適用即作第一次修正，並將原規定釋出土地以「業務上無經營價值者」為限刪除，及爾後修正，在配合政策下一路放寬適用用途，如增列重大之醫療衛生設施及工商綜合區等等，尤以增訂有關「經中央目的事業主管機關核定獎勵民間興建之重大建設計畫設施」之籠統性規定，幾乎涵蓋所有產業，已偏離出租辦法獎勵「重大」建設計畫之政策初衷。

---

<sup>3-75</sup> 參見經濟部 1999 年 7 月 19 日經（88）國營字第 88537986 號函。

<sup>3-76</sup> 其中頗令人玩味的是，該辦法之主要執行者台糖，對辦法之修廢卻未積極主動，竟有「無辦法規定則難以執行的疑慮」，此或如同中油、台鹽所稱「本辦法廢止後，將無法源規定據以拒絕讓售土地之不當要求，可能造成處理之困擾及壓力」。

況以政府釋出部屬事業土地之政策已影響事業之發展並造成困擾，亦因而影響民股權益引發股東抗議，而辦法之階段性任務已達成，且台糖之龐大土地資產，屬於國家之重要資源，宜從國土規劃之角度作整體性之有效利用，而非任由其浮濫而不當的釋出，另查行政程序法即將於 2001 年 1 月 1 日施行，該辦法亦須配合檢討法律授權之依據，爰於 2000 年 9 月 13 日暫緩辦理台糖土地釋出作業。案並經行政院以 2001 年 1 月 4 日台八十九經字第 36439 號函同意廢止<sup>3-77</sup>，而由各公司本於職權，自行衡量土地之規劃利用，依照相關法令規定及公司自訂之內規，據以辦理土地出租或設定地上權之作業。為此，震撼一時的設定地上權辦法終於功成身退。至 2000 年底台糖總計同意釋出 2,977 公頃土地設定地上權（詳表 3-38）<sup>3-78</sup>。

---

<sup>3-77</sup> 贊成廢止設定地上權辦法之理由主要為：

1. 設定地上權辦法係依據行政院 1992 年 9 月 5 日財經協調會報決議而訂頒，以協助解決重大工業興辦人用地取得問題，唯目前工業區土地已有嚴重滯銷情形，工業用地之需求已漸趨緩，且台糖亦可依促進產業升級條例規定，提供土地辦理報編工業區，並依該條例及相關法令規定釋出土地供業者使用，故設定地上權辦法之廢止，並不致影響工業興辦人用地之取得。
2. 設定地上權辦法主要係針對台糖低度開發之大面積農地提供民間業者使用而設計，而各公司土地區位面積及用途並不相同，若一體適用，顯不合理，故宜回歸依照公司法等法令規定，由各公司本於職權辦理土地出租及設定地上權之作業，以符合企業化及自由化之精神。
3. 設定地上權辦法係採固定且低廉之租金及權利金計收標準，並無法反映市場之合理價格及成本利潤，且本辦法並未就土地之大小、範圍、區位等條件予以規範，是否每一宗土地出租或設定地上權均須依本辦法辦理，不無疑義，衍生執行之困擾。
4. 國營事業管理法第二條規定，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。經濟部所屬國營事業之業務及體質各不相同，其土地是否辦理出租或設定地上權，宜由各事業視其營運情形決定之，主管機關不宜替代董事會決定土地如何出租或設定地上權。  
（參見經濟部 2000 年 11 月 2 日經（八九）國營字第 89316460 號函）。

<sup>3-78</sup> 另期間因適逢國內經濟持續低迷，部份業者撤銷申請下，迄至 2001 年底總計釋出土地設定地上權面積減為 1,669 公頃。

表 3-38：台糖土地釋出設定地上權進度表

(1996 年 5 月—2000 年 12 月)

(單位：公頃)

辦理進度	件數	面積	備註
已核發同意書但未經中央目的事業主管機關核准	53	685.9	
主管機關已核准但未簽定地上權設定協議書	32	207.9	
已簽定地上權設定協議書	62	594.3	
已簽定地上權設定契約書	125	478.8	
台糖自行報編開發工業區	3	357.2	大新營工業區(245)、仁化工業區(30)、萬大擴大工業區(82)
提供政府報編工業區	2	652.4	路竹科學園區(557)、機械工業專區(94)
合計	277	2,976.5	

資料來源：本研究整理。

### 三、國有土地利用政策

國有土地之利用，如前述有關國營事業管理法及國有財產法，即明確規範其具體之處理方式。惟由於法律規定之僵固性，無法一時適應社會經濟環境變動之需求，故在未修正現行相關法令，以因應時勢所需之前，輒以政策指示方式，為未來修法政策之指標。就國有土地而言，歷年來重要的政策指標，一為因應八十年代國內不動產市場狂飆之過度繁榮所訂定的「公有土地經營及處理原則」，一為因應近十年來，九十年代國內不動產市場低迷，政府及民間財務困窘的情況下所訂定的「國家資產經營管理原則」。本小節分別就此兩項攸關國有土地利用之相關政策指示，剖析前後兩階段的國有土地利用政策之變遷。

#### (一) 公有土地經營及處理原則

公有土地經營及處理原則訂頒的環境背景，是在土地投機壟斷興起、國內不動產市場過度繁榮及地價高漲的情形下，對公有土地的經營與處理，所訂頒的基本原則，其主要內涵所揭櫫的公地經營及處理

原則，共有下列三項：

- 1.公地公有原則
- 2.公地不出售原則
- 3.公地不放領原則

就第一原則而言，公有土地應儘量保持公有，依相關法令規定自行辦理、提供各級政府辦理或出租、設定地上權、信託、聯合民間為下列之開發經營事項（§3）：

- （1）興辦公共設施。
- （2）興辦國民住宅或軍、公、教住宅。
- （3）興建辦公大樓。
- （4）開發工業區。
- （5）開發休閒遊憩設施。
- （6）公共造產或造林。
- （7）其他配合政府經濟政策及產業發展需要之開發經營。

就第二原則而言，公有土地以不出售為原則。但合於下列情形之一者，得予出售（§7）：

（1）經地方政府認定應與鄰接土地合併建築使用，或面積在五百平方公尺以下且無鄰接公有土地可合併建築使用之土地。

（2）與農業經營不可分離之公有出租建地。

（3）抵稅地。

（4）依法不得分割、分割後無法單獨使用或公有持分面積在五百平方公尺以下之公私共有土地，其公有持分部分。

（5）因土地徵收、重劃、照價收買、價購取得或變產置產、經列入營運開發之土地。

（6）興建國民住宅用地或經行政院核定編定為工業區之土地。

（7）其他經權責機關依法律或地方公產管理法規規定核定者。

就第三原則而言，公有土地以不放領為原則。但在民國六十五年

以前，已有租賃關係之非都市化地區公有宜農、牧山坡地及都市計畫地區外適當範圍之公有耕地，在不影響水源涵養、國土保安、環境保護及公共建設原則下，得視實際狀況按公告土地現值依規定辦理放領，其具體作法如次（§8）：

（1）民國六十五年以前，經行政院或臺灣省政府核准放領有案，而迄未辦理者，於第五款放領辦法訂定後，先行辦理放領。

（2）各目的事業主管機關為水源涵養、國土保安、環境保護及公共建設之需要應先依規定劃定或編定各該使用區或用地。

（3）各公產管理機關應即清查檢討評估，擬具放領或公用之處理意見。

（4）由內政部邀集財政部、經濟部、行政院經建會、行政院農委會、行政院環保署、臺灣省政府等有關機關成立「公地放領審議委員會」審議後決定之。

（5）由內政部依山坡地保育利用條例第二十條第三項及國有財產法第四十六條第一項規定訂定放領辦法，明定放領對象、資格條件、放領地價、土地使用及移轉限制等，以為執行之依據。

惟為促進公有土地之利用，政府機關無開發經營或使用計畫之公有土地，除未出租之耕地、林業用地及養殖用地應交由林務機關實施造林外，得配合都市計畫或區域計畫，依法辦理出租或標租。依法得辦理出租或標租之土地，必要時公產管理機關得要求承租人或投標人於承租或投標時，提出土地使用計畫。於核准承租後，應按核准計畫及年限使用；違反者，終止租約收回土地。已核定列入臺灣省國有原野地與區外保安林解除地清理測量計畫之公有土地，得依計畫繼續辦理出租（§4）。私人或團體為公用事業、公共事業、公共利益或防制公害需使用之公有土地，得以優惠或其他獎助方式優先供其租用（§5）。

由上述分析可知，為避免公有土地流入市場而淪為當時投機炒作之對象，並確保國土資源，故以不出售、不放領方式保持「公地公有」原則，惟另一方面為兼顧公地利用之效率，又宣示「公地租用」原則，配合都市計畫、區域計畫之需要或獎勵私人、團體參與公益事業之進行，以出租或標租方式，提供民間需用之土地。故本階段之國有土地利用政策以「公地公有」原則為主，以「公地租用」原則為例外，採較保守式的國有土地利用政策。惟本處理原則僅著重要於公有非公用

土地之經營與處理，規範相關原則，對於公有公用或事業用之土地，應如何加強其經營管理，欠缺實質之規範。

## (二) 國家資產經營管理原則

國家資產經營管理原則訂頒的環境背景，是在國內不動產市場歷經十餘年的蕭條期，及國家各級政府財政短絀的情形下，所訂頒的國家資產經營管理原則。其中所謂國有資產，包括了□國產局管理之國有非公用財產。□中央及地方政府與其所屬機關管理之公用財產。□中央政府所設置之非營業特種基金管理之國有公用財產。□非公司組織國營事業機構管理之國有財產。□公司組織國營事業機構之國有股份及登記為該公司所有之不動產、有價證券。□國營銀行法人之國有投資及登記為該法人所有之不動產、有價證券。□其他經國家資產經營管理委員會會議決議應強化經營管理績效之不動產動產有價證券及權利。本時期所訂頒之相關規定，大致如下：

1. 國家資產經營管理委員會設置要點 (91.5.21)
2. 國家資產經營管理一元化執行要點 (91.6.11)
3. 國家資產經營管理原則 (91.8.7)
4. 非公司組織國營事業機關存續原則 (91.12.20)
5. 公司組織國營事業機關存續原則 (91.12.20)
6. 中央政府投資事業釋股檢討原則 (91.12.20)
7. 中央政府非營業特種基金存續原則 (91.12.31)

此外，於行政院為檢討收回各機關不再為公用或不做價投資或留用之不動產，以提高不動產使用效率，並對閒置、低度利用或被占用不動產之加強處理，於民國 92 年又分別訂頒下列各要點方案。

1. 財政部國有財產局接管國有資產處理要點 (92.2.19)
2. 國有公用閒置、低度利用及被占用不動產加強處理方案(92.5.1)
3. 國有宿舍及眷舍房地加強處理方案 (92.7.10)

依據上述所訂頒的各項原則或要點，現階段國家資產經營管理原則，可摘述如下：

### 1. 管理一元化原則

經由國家資產管理委員會的成立，將原分屬各單位、機構、基金、公司組織、非公司組織等國營事業，所管理的資產，統合於國家資產管理委員會之中，使國家資產能有效掌握，管理一元化。

## 2. 使用合理化原則

各事業單位、管理機關改制或民營化，其作價投資或留用之資產，以業務經營上必要使用者為限。非公司組織或公司組織之國營事業、特種基金，其不需使用或非業務經營上必要使用之不動產，應繳回國庫。

## 3. 經營透明化原則

管理機關所管理國家資產，應依其資產性質，建置完整之產籍管理資訊、定期更新，並配合各類國家資產資料庫之建構及國家資產經營管理委員會決策需要，隨時提供有關資料。

## 4. 運用效率化原則

國家資產之經營管理，應以成本及效益為指標，對於閒置或低度利用、非業務必要之建置或使用、不經濟使用之資產，應檢討並為適當處理。民營化或改制之作價投資或留用之資產，管理機關應提出資產報酬率或運用效率評估報告，或委託專業機構評估各事業在有效率經營下所需使用之不動產規模。

由上述分析可知，為促進國有資產的利用效率及管理的必要，來提昇國有資產的使用收益，以充裕公庫之收入，除加強各國有資產管理機關的基本資料資訊管理、清理外，並將非事業所需或閒置、低度利用等低效率產出的資產，解繳國庫。故本階段有關國有土地利用政策，以「有效使用」原則為主，並佐以「管理一元化」原則，為奠立國土利用效率之基礎。本階段之國有土地利用政策，所考量之範疇，較具全面性、整體性，惟就國家資產之經營管理，以成本及效益為指標(管理原則第五點)來判斷土地是否閒置、低度利用或不經濟使用，而未佐以當地土地使用計畫(如都市計畫、非都市土地使用管制)之計畫使用用途、類別，恐有不周之處。

## 第四章 個案分析及課題探討

國營事業中有依公司法或其他相關法律之規定設立，且中央政府與所屬事業投資資本超過百分之五十的所謂「公司組織國營事業機構」及採營業基金預算、獨立計算營虧，且為政府機關組織型態之「非公司組織國營事業機構」。本章為進一步了解該兩種型態之國營事業組織的經營管理及土地利用方式，以尋求亟需解決之土地利用課題癥結所在，非公司組織國營事業機構之台灣鐵路管理局及公司組織國營事業機構以台糖公司為例，再進一步剖分之。

### 第一節 個案分析

#### 一、台灣鐵路管理局

台灣鐵路自清朝巡撫劉銘傳興建迄今已百餘年歷史，早已成為台灣內陸運輸之主幹。惟近 20 餘年來因公路運輸市場競爭，尤其民國 67 年高速公路通車影響，再加上台鐵身負大眾運輸之公用性服務任務，使得台鐵營運深受衝擊，致財務資金缺口逐年擴大。

為因應現階段市場經濟自由化發展，台鐵亟需儘速調整組織型態，並妥善運用暨管理其資產，茲就台鐵的經營現況，分析如下：

##### (一)台鐵營運狀況

##### 1. 組織方面

台鐵現行組織架構如下：局本部設運務處、工務處、機務處、電務處、材料處、行政處、企劃處、會計處等八處及秘書室、勞安室、人事室、政風室等四室；局外設員工訓練中心及餐旅服務總所、貨運服務總所。為處理該局土地、房產事宜，於 86 年間以任務編組成立產管處。局所屬二級機構數量共計 50 個。



## 2. 營運方面

台鐵局營業里程 1,097 公里，車站 216 站，已於 80 年間完成環島鐵路網，包括西幹線(基隆至高雄)、屏東線(高雄至枋寮)、台中線(竹南至彰化)、宜蘭線(基隆至蘇澳)、北迴線(蘇澳新站至花蓮)、花東線(花蓮至台東)、南迴線(枋寮至台東)等路線。另有林口線、內灣線、集集線、深澳線及平溪線等五條支線，其中內灣線、集集線及平溪線等三條支線仍辦理客運。全線除花東線、南迴線、屏東線(屏東至枋寮間)及支線等尚為非電化區間，其餘均為電化區間(北迴線正施工中，目前已單線電化通車至花蓮)。

### (1) 客運概況

表 4-1 台鐵近五年客運概況表 (每日平均)

年度 項目	87 年度	88 年度	89 年度	90 年度	91 年度
客運收入(萬)	4305.00	4439.00	4718.00	4475.00	4304.00
載客人數(萬)	47.09	49.91	52.32	50.98	48.04
延人公里(萬)	2681	2734	2890	2750	2648
平均運程(公里)	56.9	54.8	55.2	53.9	55.1
行車班次	849	882	875	897	919
列車準點率	91.73	93.18	92.90	92.41	93.19
客座利用率	48.70	44.37	71.08	68.45	63.69
自強號	94.37	91.46	93.95	84.32	79.95
莒光號	74.52	67.05	72.14	72.19	65.85
復興號	29.17	26.67	66.59	65.45	60.57
普快車	25.73	18.75	24.37	25.78	21.29

資料來源：台灣鐵路管理局。

## (2) 貨運概況

表 4-2 台鐵近五年貨運概況表（每日平均）

項目 \ 年度	87 年度	88 年度	89 年度	90 年度	91 年度
貨運收入 (萬元)	455	426	379	324	301
承運噸數 (萬噸)	4.7	4.6	4.0	3.4	3.3
延噸公里 (萬噸公里)	374	350	314	270	252
平均運程 (公里)	80.0	76.8	79.4	79.6	75.7
行車班次	222	213	208	159	164
列車準點率	99.87	99.72	99.87	99.96	99.94

資料來源：台灣鐵路管理局。

以台鐵貨運概況而言，行車班次漸次減少，從 87 年度的 222 班，逐漸減至 91 年度的 164 班次，五年內約共減少 60 班貨運列車，貨運收入當然相對減少，從 87 年度的每日 455 萬元到 91 年度的每日 301 萬元，每日約減少 150 萬元的貨運收入。可能的原因除了公路通車交通便捷，使得廠商改採公路運輸方式，加以民間公路貨運業削價競爭，原本依賴台鐵運輸的貨源逐年流失。

### (3)財務方面

表 4-3 近五年收支虧損情形彙整表

單位：億元；%

年 度	87 年度	88 年度	88 年下半 及 89 年度		90 年度	91 年度	5 年平均 數	5 年平均 增減率
總 收 入	211.21	222.01	356.85	237.90	213.40	231.02	223.11	+2.56
總 支 出	318.34	312.72	498.51	332.34	339.84	325.64	325.77	+0.65
虧 損	-107.13	-90.71	-141.66	-94.44	-126.44	-94.26	-102.67	-0.62

資料來源：台灣鐵路管理局。

以台鐵的收支彙整表來看，其歷年的虧損都超過九十億元，平均約是 102 億元，虧損的幅度很大，即使像 88 年下半總收入達到 356 億元，但總支出卻高達 498 億元，使虧損達到歷年來最高的 141 億元。

表 4-4 近五年資產負債情形彙整表

單位：億元

年度 項目	87 年度	88 年度	88 年下半 及 89 年度	90 年度	91 年度
流動資產 及其他 資產	233.21	399.14	546.91	610.27	630.22
固定 資產	1,613.18	6,024.71	6,042.09	6,058.88	6,064.20
資產 合計	1,846.39	6,423.85	6,589.00	6,669.15	6,694.42
負債	686.56	685.40	905.27	1,010.84	1,198.19
長短債	486.79	399.02	548.77	625.24	699.48
其他 負債	199.77	286.38	356.50	385.60	498.71
業主 權益	1,159.83	5,738.45	5,683.73	5,658.31	5,496.23
資本	451.67	525.75	552.75	566.07	604.46
資本 公積	914.75	5,410.54	5,363.35	5,400.54	5,165.45
累積 虧損	-206.59	-197.84	-232.37	-308.30	-273.68
負債及業 主權益合 計	1,846.39	6,423.85	6,589.00	6,669.15	6,694.42

資料來源：台灣鐵路管理局。

台鐵在 88 年度的流動資產比 87 年度增加 1.7 倍，固定資產增加約 3.7 倍，因此奠定了往後資產的可運用資源。然而負債從 87 年到 91 年增加了將近一倍之多，使得資產的運用反而會受到限制。

表 4-5 近五年財務比率

單位：百分比（%）

項目	87 年度	88 年度	88 年下半 及 89 年度	90 年度	91 年度
固定資產與資產 比率	87.37	93.79	91.73	90.85	90.59
自有資金比率	62.82	89.33	86.32	84.84	82.10
負債比率	37.18	10.67	13.68	15.16	17.90
流動比率	23.43	18.05	14.65	16.84	18.41
資產報酬率	-5.80	-1.41	-1.38	-1.90	-1.41
用人佔營收比率	93.24	86.96	87.67	97.75	93.31
經營比率	134.26	128.67	127.02	136.20	128.49
員工產值 (萬元)	120	129	128	128	131

資料來源：台灣鐵路管理局。

台鐵的負債比例，雖由 87 年度的 37.18 % 降低到 88 年度的 10.67 %，但隨後三年又逐漸升高至 91 年度的 17.9 %。員工的產值由 87 年度的 120 萬元，逐年增加至 91 年度的 131 萬元，但是資產報酬率自 88 年度以來至 91 年度仍無明顯的改善。

表 4-6 近五年總資產投資報酬率彙整表

單位：百萬元

項目 \ 年度	87 年度	88 年度	88 年下半 及 89 年度	90 年度	91 年度
1. 營業利益 (%)					
<u>營業損益</u>	-34.26	-28.67	-32.73	-36.19	-28.49
營業收入					
2. 稅後純益率 (%)					
<u>稅後本期損益</u>	-53.50	-43.30	-44.55	-61.17	-47.73
營業收入					
3. 總資產報酬率 (%)					
<u>稅後本期損益+利息費用(1-稅率)</u>	-4.30	-1.55	-1.07	-1.50	-1.10
平均資產總額					
4. 業主權益報酬率 (%)					
<u>稅後本期損益</u>	-9.43	-2.63	-1.65	-2.23	-1.70
平均業主權益總額					

資料來源：台灣鐵路管理局。

台鐵五年來的營業利益、稅後純益率、總資產報酬率及業主權益報酬率，皆呈負數，惟其中總資產報酬率及業主權益報酬率，似有逐年改善趨勢。

## (二)公司化改造計畫

台鐵因屬大眾運輸服務業，在政策上負有社會服務功能，因此對於財務負擔以及經營責任方面一直未獲釐清，也使得財務虧損惡性循環情形持續擴大。再加上 94 年底將面臨高鐵通車之競爭壓力，故台鐵現階段亟需藉由改制為國營公司，以改善經營體質，提高經營效能。

### 1. 組織扁平化

- (1) 縮減層級：總公司僅設「處」(室)及「科」兩級，取消「股」層級，以達簡併層級的目標。
- (2) 實施責任中心制：廠段成立成本中心、幕僚單位成立費用中心。

### 2. 設備現代化

- (1) 更新改善軌道結構
- (2) 更新改善行車保安設備
- (3) 增購車輛
- (4) 設置自動售票驗票系統及更新電腦售票票務系統

### 3. 用人精簡化

- (1) 改善設備
- (2) 業務外包
- (3) 員工退休予以優惠條件
- (4) 員工第二專長訓練

### 4. 本業市場化

- (1) 調整客運列車系統，以中、短程運輸為主。
- (2) 台鐵都會區捷運化。
- (3) 強化東線及跨線之營運。
- (4) 運輸離峰時間帶推出特價方案。
- (5) 與旅遊業者合作發展鐵路觀光業務。
- (6) 結合其他運輸業者，擴展轉乘業務。
- (7) 調整貨運經營策略，以大宗貨物之單元列車運輸為主，並鼓勵貨主自備機車及貨車。
- (8) 加強行銷策略：提供旅客行的便利並結合異、同業的結合互興其利，以提昇整體運輸服務品質，並使台鐵永續經營。

## 5. 經營多角化

- (1) 開拓環島光纖市場
- (2) 場站開發
- (3) 經營其他附業
- (4) 營業資產運用
- (5) 其他

## 6. 成本最低化

- (1) 降低人事費用。
- (2) 減少其他支出。

## 7. 作業效率化

- (1) 降低行車事故件數：加強行車員工訓練、督導、考核。
- (2) 提高旅客列車準點率：加強號誌、動力車及客貨車等各項行車設備定期檢修、汰舊換新及維修保養，並加強施工步驟規範之規劃時程，掌控及減少慢行處所。
- (3) 提高旅客整體滿意度。
- (4) 提高員工生產力。



## 二、台灣糖業股份有限公司

### (一)台糖營運狀況

表 4-7：台糖公司（1992-2001）年度稅前盈餘表

單位：百萬元

年度	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1999 下 及 2000	2001
收入	26,523	25,316	33,390	38,061	42,087	46,252	52,556	44,615	66,582	39,760
支出	23,140	23,534	27,122	30,401	32,515	34,051	35,026	37,270	64,356	41,689
稅前盈餘	3,383	1,782	6,268	7,660	9,572	12,201	17,530	7,345	2,226	-1,929

資料來源：台糖公司。

以台糖為例，據統計，台糖歷年之法定盈餘雖稍有波動，唯幾乎逐年增加，如 1970 年代平均盈餘約為 17 億元，且最高盈餘達 51 億餘元（1975 年），其後如 1981 年之 24 億餘元，而於 1990 年代起年度盈餘更是大幅增加，如 1995 年之 77 億餘元、1996 年之 96 億餘元、1997 年之 122 億餘元、最高至 1998 年之 175 億餘元，唯於 2001 年卻首度出現虧損達 19 億餘元（詳表 4-7）。就此而言，台糖除 2001 年虧損外，其餘可謂皆有盈餘呈現，然進一步研究發現在台糖所謂的法定盈餘中，卻不乏處分土地之相關收入。換言之，歷年來，台糖土地之處分雖偏重於政策性、經濟性、及社會性等目標之實現，唯似仍隱含著財政性目標的實質意涵。

表 4-8：台糖公司（1992-2001）年度業主權益分析表

單位：百萬元

項目	年度									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1999 下 及 2000	2001
流動資產	27,605	33,757	37,650	47,052	57,502	67,723	80,798	93,159	92,289	94,831
固定資產	30,273	30,620	31,517	36,505	143,941	143,276	142,893	144,496	673,544	683,487
其他資產	1,682	1,439	1,420	2,810	9,534	9,609	10,282	11,263	72,197	64,795
資產總額	59,560	65,816	70,587	86,367	210,977	220,608	233,973	248,918	838,030	843,113
負債總額	17,114	21,623	20,482	30,226	104,442	102,665	98,492	106,139	452,211	460,567
業主權益	42,446	44,193	50,105	56,141	106,535	117,943	135,481	142,779	385,819	382,546

資料來源：台糖公司。

台糖公司於 1975 年度辦理固定資產及土地重估，增加資本公積 107 億餘元，1976 年度固定資產再重估，增加資本公積 14 億餘元，其後 20 年間未再辦理資產重估，迄至 1994 年行政院主計處會同經濟部國營會舉辦「國營事業會計帳務處理及內容審核作業研討會」，研討結論「土地項目為兼顧反應地價以允當表達其帳面價值，．．．以五年辦理重估一次為原則，自編列八十五年預算起實施」<sup>41</sup>，另立法院 1995 年度中央政府總預算案附屬單位有關台糖附帶決議案四：「台糖公司應儘速研究進行資產重估」，據此，台糖以 1995 年 10 月 31 日為土地重估價基準日辦理土地重估。此以早期地價不高，且土地對台糖，主要是著重其生產力而言，尚無多大影響。惟近年來，地價隨著社經環境之變遷而逐漸高漲，及外界對台糖土地強烈需求下，更加凸顯台糖土地的重要性。故 1996 年度辦理土地重估結果，增加資本公積 430 億餘元。

<sup>41</sup>行政院主計處 83.06.22 台（83）處孝五字第 05739 號函。

因台糖 1996 年之土地重估價係以 1995 年重估價基準日當期之申報地價為重估價單價，有低估帳值之嫌疑，為此行政院主計處 1998 年 09 月 18 日召開「研商國營事業所得稅利益之認列、出售土地盈餘之繳庫及土地之重估價等事宜」會議，結論「為期國營事業以相同基準辦理土地重估，仍請台糖公司研議按公告現值辦理」。據此，台糖爰以 2000 年 01 月 01 日為土地重估價基準日按 1999 年 07 月 01 日土地公告現值辦理第三次土地重估，而此次辦理土地重估結果，增加資本公積 2,413 億餘元。

正因如此，分析台糖公司近十年來之業主權益發現，1996 年度起，台糖公司的資產總額大幅增加，連帶的使得業主權益較之前一年度增加約二倍；同樣的，2000 年度辦理土地重估結果，再次使得台糖公司的資產總額大幅增加為 8,380 億餘元，約為前一年度的 3.3 倍；而業主權益亦大幅增加為 3,858 億餘元，約為前一年度的 2.7 倍（詳表 4-8）。換言之，台糖公司近十年來，資產總額大幅增加主要係因土地重估，同樣的業主權益的增加，並非是經營績效顯著，主要亦是因土地重估所造成。而這亦顯現於公司整體的獲利力上（詳表 4-9）。

表 4-9：台糖公司（1992-2001）年度獲利力分析表

單位：%

項目 \ 年度	年度									
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1999 下及 2000	2001
毛利率	-5.93	-5.93	-6.80	-4.56	9.79	4.49	-4.39	6.97	4.55	8.18
淨利率	17.19	8.57	24.65	25.17	30.09	36.60	58.09	23.30	4.61	-5.95
營業利益率	-7.11	-1.16	4.46	10.99	11.17	12.48	2.13	3.24	-0.65	0.66
總資本獲利率	5.93	2.84	9.19	9.76	6.44	5.65	7.71	3.04	0.41	-0.23
資本淨值報酬率	8.28	4.12	13.29	14.42	11.77	10.87	13.83	5.28	0.84	-0.50

資料來源：台糖公司。

## (二)公司組織再造規劃

為改善經營體質，提升經營績效，增強企業競爭能力，永續經營。台糖因應經營大環境急遽轉變，砂糖事業受到我國加入 WTO 貿易自由化及市場開放的影響，糖業快速萎縮，其他多角化經營之業務亦面臨市場激烈的競爭，壓力與日俱增，為提升經營績效，增強競爭力，有必要合理調整原有組織架構，轉變為較具效率之企業化公司，規劃依產業類別分別成立事業部，並按行政院訂定最適資產規模目標，合理控管各事業部資產規模，另外，由於公司擁有龐大土地資源，故以資產管理公司之模式來規劃組織，經營非屬事業部之資產，以維護公司資產完整，並使公司永續經營。

### 1. 公司組織再造內容

未來公司在經營管理上分為總管理處、一般事業群（事業公司）、資產管理事業群（資產管理公司）：

#### (1) 總管理處：

企劃、人事、會計、財務、資訊、秘書、政風、及工安環保八個處，負責資源分配、資金調度管控、預決算編列、內部審核、績效考核、工安環保及對外機關洽公窗口等行政業務彙總。

#### (2) 一般事業群：

凡切割隸屬於事業部者，所經管項目均以營利為導向，各事業部未來營運不需負擔任何政府政策性任務，以精簡之組織架構經營，並能與民間企業相較競爭之公司，最後予以民營化。成立量販、生技、精農、畜殖、油品、商品行銷、砂糖及休閒遊憩計八個事業部（一級單位），按事業部產業性質不同，部以下再設產銷場（二級單位）。

#### (3) 資產管理事業群（未來資產管理控股公司雛形）：

所經管項目以任務為導向，因涉及龐大土地處理問題，且該土地大部分屬於非營利性質使用者居多，基於國土保安、土地資源整體開發及產權永續經營前題之下，土地需保留完整，於辦理各廠簡併同時，將非屬事業部之資源集中管理，規劃有土地開發、農場經營、資產管理及工安環保四個部門來經管，該四者之經營型態及組織架構，同樣具事業部經營精神，每年分別訂定營運責任目標並追蹤管考，未來配合民營化時程，規劃將此事業群與總管理處成立資產管理控股公司。

除工安環保處仍維持目前現有組織（直接督導管理焚化爐業務）外，總管理部門之營建開發處、糖業處（農場部門）及資產處分別轉型成立土地開發、農場經營及資產管理三個中心，屬一級利潤單位，設有完整行政組織，並兼負全公司土地開發、農場及資產之幕僚角色，中心以下於各縣市視需要設置土開部門、農場課及資產課等二級單位，分佈於中區—溪湖、嘉南—新營、高雄—高雄營運處、屏東—屏東及花東—台東，並依業務需要，方得設精簡行政組織如人事、會計、政風及總務人員，課級單位以下視需要設置農場、股及土地巡查隊等三級部門。另為解決並配合待運用節餘人力、廠簡併與事業部移出業務之問題，於資產管理中心下附設數個待運用人力小組（含退休人員照護，人事處負責規劃推動）及非屬事業部業務處理小組（祕書處負責規劃推動），屬臨時性二級單位，俟階段性任務完成時組織即予以裁撤。

## 2. 主要業務內容

### (1) 土地開發：

負責營建、土地開發（包含自建與合建案）、礦砂石業務、停車場、學生宿舍、廠區開發（休閒除外）、社區開發及其他土地開發案等。未來土地開發各業務項目，當規模達一定程度且屬事業經營性質者，可另規劃獨立出來成立事業部。

### (2) 農場經營：

負責甘蔗、景觀苗木、養蜂、雜作物、造林、環保林園大道、有機蔬菜、香蕉及地下水開發保育等業務，即領用公司農業用地之經營及管理。

### (3) 資產管理：

公司資產出租（農業用地除外）、出售之營運管理、公司待運用人力（含退休人員照護）及非屬事業部業務與非屬土地開發中心、農場經營中心業務之處理等。

### (4) 工安環保：

負責焚化爐及其他環保業務，包含代檢業、檢測中心、垃圾衛生掩埋場、廢棄物最終處置、政府委外操作之環保事業、新興環保事業等。

## 第二節 相關課題分析

### 一、個案公司經營管理之課題

就上述台灣鐵路管理局及台灣糖業股份有限公司歷年來經營概況分析結果，其相關課題分別如下。

#### (一)台灣鐵路局部分

台灣鐵路局經營管理之不動產，其中土地有 39,280 筆，面積約 5,260 公頃，依民國 92 年公告土地現值計，總值約 4,738 億元；建築物有 6,843 棟，面積約 127 萬平方公尺，92 年之帳面價值約 92 億元。在擁有上述龐大資產的台灣鐵路局，歷年來的經營管理，面對之課題如下：

#### 1. 本業經營狀況逐年下降

由於 90 年後國內第二高速公路陸續通車，民營客運業採低價競爭策略經營，造成中、長程旅客逐漸流失。北部大量的短程旅客，亦因捷運系統的完成及搭配公車路線的策略經營，亦導致旅客大量流失。在貨運方面，因歷經多年的景氣低迷，原料、物料需求降低，再加上第二高速公路通車及公路貨運業競爭，致貨運需求大量被瓜分。其情況由表 4-1 與表 4-2，可充分得之。

#### 2. 經營管理虧損情形改善不易

由於客、貨運本業經營受到公路運輸、大眾捷運及民間業者之競爭，致業務量萎縮，收支虧損情形(表 4-3)一直未能有效改善，其中尚包含運價訂定問題、退撫金負擔、營運設備龐大老舊、優待票價及偏遠小站之運輸政策等，導致負債情形(表 4-4)由 87 年度之 686.56 億，劇增至 91 年度的 1,198.19 億元。

#### 3. 非營業用之閒置資產比例偏高

台灣鐵路管理局目前非營業用之資產，包括建築用地、廢棄鐵路用地、公共設施用地、池上機廠用地等及其他土地，筆數共 9,836 筆，面積達 7,155,476 平方公尺，依 92 年之公告土地現值，總計價值為 1,795 億元；建物計 2,526 棟，面積 344,636 平方公尺，帳面價值為 12 億元。就資產總價值而言，非營業用與營業用之比例，達 60%，以土地資產而言，雖然非營業用面積與營業用相比，僅為 16%，但就價值而言，卻高達 61%。其詳

細情形，見表 4-10。

表 4-10 台灣鐵路局經營不動產情形

項目	類別	土地			建築物			土地、建築物 總值 (億元)
		筆數	面積 (m <sup>2</sup> )	92 年公告 現值總值 (億元)	棟數	面積 (m <sup>2</sup> )	帳面價值 (億元)	
營業用	1. 車站用地	1,110	2,631,725	820	1,325	412,168	46	866.0
	2. 機廠用地(台北、高雄機廠)	20	483,997	265	123	114,037	5	270.0
	3. 路線用地	24,215	33,401,029	1407	487	99,242	7	1,414.0
	4. 車站用地	3,580	8,249,314	420	2,343	282,409	22	442.0
	5. 機廠用地 (大肚機廠、烏日鋼樑廠)	519	681,617	31	39	16,547	0.4	31.0
	合計	29,444	45,447,682	2943	4,317	924,402	80	3,023.0
非營業用	1. 建築用地	3,426	1,300,321	531	2,137	297,713	10.6	542.0
	2. 廢棄鐵路用地	1,772	2,441,664	189	152	14,216	0.4	189.4
	3. 公共設施用地	3,919	1,870,193	1036	134	22,035	0.8	1,036.8
	4. 池上機廠用地	154	940,344	6	0	0	0	6.0
	5. 其他	565	602,954	33	103	10,672	0.5	33.5
	合計	9,836	7,155,476	1795	2,526	344,636	12	1,808.0
總計		39,280	52,603,157	4738	6,843	1,269,038	92	4,831.0

資料來源：台鐵公司。

## (二)台糖公司部分

台灣糖業公司所有之不動產，遍布台灣各處，為經濟部所屬國營事業中，唯一農、工、商綜合經營之企業，其所有面積達 54,740 公頃，占國營事業總面積約 85%，以 90 年公告土地現值計，總價值約 8,755 億元。在如此龐大的資產下(占台灣面積約 2%)，其歷年來經營管理面對之課題如下：

### 1. 以土地處分收益創造事業盈餘

台糖公司歷年來之稅前盈餘逐年增加，且為經濟部所屬國營事業中，稅前盈餘與實收資本額比率最高之績效事業，且如表 4-7 所示，到 1998 年其稅前盈餘高達 175 億元。惟台糖公司歷年來營業之稅前盈餘，若扣除有關土地之處分、收益等收入而言，則其情況，則迥然大變。由表 4-11 吾人可看出，在扣除出售土地收入、資產租金收入、土地減產補償收入、利息淨收入後，則台糖公司每年實際之稅前盈餘皆呈虧損狀況，其出售土地之收入在 1998 年度以後迄 2001 年度皆為稅前盈餘的 100% 以上，甚至 2001 年達 500% 以上，顯見歷年來台灣糖業公司的經營績效，皆賴土地處分所得。

表 4-11 台糖公司簡易損益表

單位：百萬元

項目	1996 年度	1997 年度	1998 年度	1999 年度	2000 年度	2001 年度
稅前盈餘	9,572	12,201	17,531	7,345	2,226	-1,903
出售土地盈餘	7,706	10,158	18,890	8,037	10,638	7,630
資產租金收入	649	2,559	761	1,031	1,239	1,313
土地減產補償收入	3,338	3,652	4,559	2,239	3,630	1,714
利息淨收入	1,018	1,570	2,112	2,555	3,640	1,862
實際稅前盈餘	-3,139	-5,735	-8,791	-6,517	-16,927	-14,422

資料來源：台糖年報(90 年度)，本研究整理。



## 2. 以土地資產重估創造業主權益

台灣糖業公司自 1975 年度辦理固定資產及土地重估，增加資本公積 107 億餘元以後，在 1976 年、1995 年、1996 年、2000 年分別再辦理土地重估，尤其 2000 年度辦理土地重估結果，使得台糖公司的資產總額大幅增加為 8,380 億餘元，如表 4-8 所示，為前一年度(1999 年)2,489 億元的 3.3 倍左右，亦因而使業主權益增加至 3,858 億元，為前一年度 1,427 億元的 2.7 倍左右。由此顯見，台糖公司近些年來資產總值之增加，主要係因土地重估所致。同樣，業主權益的增加，並非台糖公司經營績效之大幅提升所成，亦為土地重估之結果。

## 3. 台糖本業用地比例高

台糖公司所有 54,740 公頃土地中，將近 90% 為農場用地，面積達 43,847 公頃(見表 3-11)，而其中蔗作適地面積為 36,059 公頃，占總面積之 66%。若以營業用地與非營業用地區分，營業用地面積占總面積之 85%，亦即非營業用地所占比例約 15%，與其他經濟部所屬國營事業而言，其比例亦屬適當。惟台糖公司本業之蔗糖生產，多年來由於國際糖價之低靡，以及加入 WTO 之影響，台糖公司經營之蔗糖事業，已非具有市場性之事業，因此在本業艱困，無法再與有市場競爭性的趨勢下，本業用地之比例較高，反而更羈絆了國營事業之經營績效。

## 二、國營事業經營之總體課題

我國目前國有資產的總值高達六兆八千三百多萬元，由於各國有資產管理機關的分散，政府並未全盤掌握及有效運用，常造資源無法有效整合運用。茲就目前國有資產管理上所遭遇之問題略述如次。

### (一)國營事業擁有過多非事業所需要之不動產

依據統計我國目前國營事業所擁有之土地數量，相當之龐大，其中擁有土地最多的國營事業包括台糖、台鹽、台電、中油、自來水、高雄港務局、公賣局、中華電信、台銀及基隆港務局等十家，其所擁有之土地面積高達 70,652 公頃，總市值高達 1 兆 5,963 億元。因此，有許多國營公司在其本業經營不善時，常能利用出售土地方式來美化帳目。以台糖為例，90 年本業虧損高達 49 億元，但歷年來出售土地為主的公積收入則高達 160 餘億元。又如高雄硫酸亞公司於今年將遷廠至彰濱工業區，其位在高雄市之土地，已成為南部生技中心預定地，此一土地收入可望彌補該公司長期以來累積的虧損<sup>4-2</sup>。

另一方面，國營事業所擁有非其事業體所必要之不動產，其在民營化之過程中，往往造成民間接手經營者，只著重於龐大的土地資產，而非其本業經營，對於未來事業之經營未必有利，亦喪失民營化之初衷。

### (二)國營事業土地資產出租、出借情形普遍

國營事業之土地應以事業發展所需為主，供本業使用為目的，惟經前述各章統計資料顯示，台糖公司、台電公司、自來水公司、唐榮公司、土地銀行、台灣鐵路局等各國營事業，仍有相當數量的土地出租、出借，而非供國營事業本身使用。再以減資繳庫之台鹽公司、中油公司來看，其解繳之土地，皆以非本業或本身使用之土地為主。故整體而言，如非國營事業發展所需之土地，應依法變更為非公用土地，移交國有財產局管理，或以減資方式解繳回庫。

---

<sup>4-2</sup>羅如蘭 國營事業資本公積進帳，政府暗槓？2002/3/20 中時電子報，  
<http://ctnews.yam.com/news/200203/18/246482.html>

### (三)國營事業土地利用受限於土地使用計畫

國營事業土地利用，在整體國土使用計畫架構下，應依土地使用計畫內容、項目，為適法之利用。爰此，有些被外界視為低度利用之土地，大都係因都市計畫使用項目之限制（如編定為公共設施用地），無法為高度之開發使用，如台糖公司之部分鐵道用地，台電公司的變電用地、倉庫用地，台灣鐵路管理局的廢棄場站用地、鐵路用地，或台汽公司的場站用地等。

### (四)國營事業普遍經營成效不佳，整體獲利能力逐年下滑

91 年度全體國營事業獲利 1,615 億元，獲利率 5.8%，此項數據與 90 年度的 6.3%、89 年下半年暨 90 年度決算數 6.9%，88 年度決算數 11.2% 相較有逐年下滑之趨勢。又十二家國營事業截至 89 年 12 月 31 日止該的虧損達到 925 億 7,442 萬餘元，連同歷年虧損 684 億 6,757 萬餘元，合計 1,610 億 4,200 萬餘元，扣除其中漢翔航空公司撥用盈餘 16 億 5,693 萬餘元，高雄硫酸亞、台灣中興紙業、唐榮鐵工廠等公司及台灣鐵路管理局等單位撥用資本公基金 169 億 9,936 萬餘元填補虧損外，尚有待填補之虧損 1,423 億 8,570 萬餘元，顯示整體經營成效的不彰<sup>4-3</sup>。

### (五)國營事業轉投資效益偏低，形同資源錯置

經統計台灣糖業公司、台鹽實業公司、中國造船公司、中國石油公司、台灣電力公司、漢翔航空公司、高雄硫酸亞公司、台灣省農工企業公司、唐榮鐵工廠公司、中國輸出入銀行、中央信託局、中央再保險公司、臺灣銀行、台灣土地銀行、台灣省合作金庫、中華電信公司、郵政總局、台灣鐵路公司及榮民工程公司等十九家國營事業，89 年轉投資之公私營和營事業計九十三家，總投資金額計 442 億 6,367 萬餘元，這些公司 89 年事業產生虧損者計三十八家，約占全部公司合營事業 40%<sup>4-4</sup>，這些投資是否符合原本政策之目的及達到應有的效益，實應加以檢討，避免不當的投資，連累國營企業的本業經營，造成全民的損失。

---

<sup>4-3</sup>參閱立法院預算中心編九十一度中央政府總預算案整體評估報告，九十年九月，編號：第 90-68 號，頁 302。

<sup>4-4</sup>參閱立法院預算中心編九十一度中央政府總預算案整體評估報告，九十年九月，編號：第 90-68 號，頁 375~385。

## 第五章 國營事業土地資產利用策略之探討

### 第一節 企業生命週期階段之土地利用

經由第四章台鐵與台糖公司土地資產利用之比較，發現兩家面臨不同營運階段之國營事業，對土地資產將有不同之利用策略，並與以往對土地開發所考慮追求土地最大效益之觀點有所不同，且所對應之利用及執行策略，亦將明顯的反映出此種差異；本節則以企業生命週期之觀點，繼續探討與土地利用策略之關係。

從生命週期文獻顯示產業會經歷四個階段：導入(introduction)、成長(growth)、成熟(maturity)、衰退(decline)；Weatherhead (1997, 38-9) 則利用生命週期之觀念引申企業對不動產成本之調整，認為當企業處於導入或成長期時，不動產應聚焦於核心事業(core business)上，而當企業處於成熟或衰退階段時，企業應聚焦於降低不動產運作成本。

#### 一、生命週期階段之策略

Porter (1980, 159-61) 亦對生命週期提出產業在生命週期歷程中的改變；認為產業經過生命週期以後，競爭的本質就會產生變化，並就整體策略(overall strategy)部分，分別就導入、成長期、成熟期、衰退期說明不同的對應策略：

- (一) 導入期的整體策略為增加市場占有率的最佳時機，此時以工程技術、研發是關鍵所在。
- (二) 成長期的整體策略為改變價格或品質形象，此時行銷為關鍵所在。
- (三) 成熟期的整體策略為強調行銷效果，使成本更具競爭力為關鍵所在，此時並不適合增加市場占有率。
- (四) 衰退期的整體策略則以成本控制為關鍵所在。

Nourse and Roulac (1993, 490-91)認為公司不動產運作決策與不動產策略有關，企業可基於「最低取得成本」、「靈活性」、「提升人力資源之目標」、「提升市場訊息」、「提升業績與銷售流程」、「易於控制生產、操作、服務之提供」、「易於實施管理流程與知識工作」、「掌握不動產對企業價值之創造」之策略前提下，進行不動產的運作決策。

不動產運作決策則考慮區位、數量、租賃期限(tenancy duration)、認知與品牌(identify/ signage)、房產規模/特性、房產寧適性(building amenities)、外部素質(exterior quality)、公司所需空間、操作系統(mechanical systems)、資訊/通訊系統、所有權、財務、控管、風險管理(risk management)等十四項。

## 二、經營策略與不動產策略之整合

Nourse and Roulac 並未經由生命週期，提出各階段公司不動產運作決策與不動產策略之優勢考慮，如以 Porter 之整體策略為基礎，配合 Nourse and Roulac 之理論，亦可整理出不動產策略對於企業生命週期的適用性，詳見表 5-1 所示。

表 5-1 不動產策略與企業生命週期之比照

生命週期 策略主張	導入	成長	成熟	衰退
Porter (1980) 整體策略 (overall strategy)	增加市場占有率的最佳時機。 研發、工程技術為關鍵功能。	改變價格或品質形象之時機。 市場行銷為關鍵功能。	不宜增加市場占有率、改變價格或品質形象。 占有率低的公司要特別注意。 市場行銷、成本競爭力成為關鍵。	成本控制為關鍵

Nourse and Roulac (1993) 公司不動產運作決策與不動產策略優勢考慮	靈活性 提升人力資源之目標 易於實施管理流程與知識工作	靈活性 提升人力資源之目標 提升市場訊息 提升業績與銷售流程 易於實施管理流程與知識工作 易於控制生產、操作、服務之提供 掌握不動產對企業價值之創造	最低取得成本 靈活性 掌握不動產對企業價值之創造 易於控制生產、操作、服務之提供	最小佔有成本
Weatherhead (1997) 企業對不動產成本之調整	不動產應聚焦於核心事業	不動產應聚焦於核心事業	聚焦於降低不動產運作成本	聚焦於降低不動產運作成本

從表 5-1 顯示，企業不動產在導入、成長至成熟期三階段，幾乎可說是策略的重點所在，但在衰退期，皆以成本控制為主軸，儘可能降低不動產的成本，甚至處分閒置資產，避免不必要的不動產支出，最後終不免淪於脫售的命運。

以生命週期前三階段分析，企業依循本業發展之策略，較具脈絡可尋，但一旦進入衰退期，企業發展將受到資產處分之影響甚巨，而土地資產本身之特性，亦將使衰退產業退出之速度加快，亦有可能減緩，一般民間企業，其土地資產多集中於廠地，在衰退期退出速度較快，但規模較大，土地資產分散且面積較大之企業，反而將土地以作價方式，可能採用合建、出售、出租、設定地上權等方式，逐步清理，從原先生產事業，最後變成本業僅為表象，以「資產股」的型態，繼

續留在市場。

### 三、生命週期與國營事業土地利用策略—成長/成熟階段

公司不動產結合企業發展，是否適用於國營事業，如以台電、台糖現有土地資產利用印證；兩家公司所面臨生命週期各有不同，亦可將兩者視為國營事業土地利用策略上階段發展的過程。

台電公司之經營本業仍處於成長/成熟階段，企業所關心者在於改變價格或品質形象之時機，以及對輸配電是否得以順利推展，台電目前正進行變電所多目標方案之發展策略，其中針對台北市屋內式變電所 21 座，13,100.59 坪與屋外式變電所或變電所預定地 38 筆宗地，進行育樂設施之規劃與篩選，其目的即在兼顧電業功能下，建構台電公司有關育樂設施之規劃營運模式，其不動產策略類似成熟期之最小佔有成本、掌握企業不動產價值的創造、易於管控生產營運及提供服務。

台電之土地資產利用係先行就企業發展，以建立願景(vision)之方式，經由區位、土地現況、思考方向，以至於使用分區之配合、規劃考量，再進入配合業種(台灣電力公司, 2000, 4-4-16)，詳見表 5-2 所示：

表 5-2 台電公司土地資產利用之策略

區位	類別	策略思考
住宅集中地區	土地現況	電業用地：變電所、服務所
	思考方向	都市人口集中地區，以本業使用為主，採用多目標使用，考慮老人、孩童、成人需求
	使用分區	公共設施用地
	規劃考量	考量居住年齡層的需求

	配合業種	停車場、圖書館、醫院、診所、活動中心、社區健康中心、派出所、鄰里辦公室、電力宣導館、電力教育中心、員工訓練所、宗教集會所、郵局、電信局、市場、消防隊、超市、便利商店、書店、健康休閒世界、餐飲服務、才藝教學、商務住宅、一般住宅		
住宅集中地區	土地現況	營業處所、辦公處所、員工宿舍、倉庫、素地		
	思考方向	本業所需：規劃所需空間		
		非本業所需：依使用分區規劃		
	使用分區	商業區	住宅區	工業區
	規劃考量	符合區域鄰里型商業活動	創造優質住宅環境	提供無污染之工業服務設施為主
	配合業種	超市、便利商店、書店、餐飲服務、家電用品館、書店、立體停車場	住宅大樓、休閒健身、停車場、員工宿舍	工業廠辦、展覽會場
商業繁榮地區	土地現況	電業用地：變電所、服務所		
	思考方向	以本業使用為主，採用多目標使用		
	使用分區	公共設施用地		
	規劃考量	引進業種以單純便於管理之業種型態為主		
	配合業種	商場、專賣店、商務旅館、休閒健身、3C 資訊館、家電用品館、複合式書店、餐飲服務、辦公室		
商業繁榮地區	土地現況	營業處所、辦公處所、員工宿舍、倉庫、素地		



	思考方向	本業所需：規劃所需空間		
		非本業所需：依使用分區規劃		
	使用分區	商業區	住宅區	
	規劃考量	引進單純業種以便經營管理	配合當地商業發展，提供合適的商業活動	
	配合業種	百貨公司、觀光飯店、休閒娛樂、餐飲服務、3C 資訊館、家電用品館、複合式書店、辦公室、立體停車場	住宅大樓、辦公大樓、一般零售、日常服務、餐飲服務	
工業集中地區	土地現況	電業用地：變電所、服務所		
	思考方向	以本業使用為主		
	使用分區	公共設施用地		
	規劃考量	提供所在地區穩定供電系統，並創造優美環境景觀		
	配合業種	室內型變電所、辦公處所		
工業集中地區	土地現況	營業辦公處所、倉庫、素地		
	思考方向	發揮土地最佳效益		
	使用分區	工業區		
	規劃考量	零星工業用地	工業區	市郊工業區
	配合業種	辦公室、停車場	展覽會場、辦公室	廠辦大樓、物流倉庫、展覽會場
發電廠	土地現況	水力、火力、核能電廠		
	思考方向	電力本業結合休閒遊憩		
	使用分區	特殊目的事業用地		

	規劃考量	發電、環保、健康、娛樂、會議、家庭聚會、教育、學習
	配合業種	發電設施、資源再生設備、展覽館、旅客服務中心、渡假俱樂部、渡假旅館、旅行業務代辦、物流配送

歸納台電策略思考，結合不動產策略的觀念，應包括以下內容：

- (一) 運用現有土地在所有權及區位之優勢（尤以變電所、電廠為要）。
- (二) 其區位特質需具有接近消費者，以及對區位需求易產生明顯衝擊。
- (三) 在房產規模與特性上，台電有意配合主要商業目的，建立地標型建物。
- (四) 為能使民眾降低對電業設施的抗性，必須經由里鄰公共設施的共享，商業業種的導入，強化外在質素，以及降低輸配電的阻力。
- (五) 本業所需公司空間應為專門設備的安置，企業與市場發展維持一致。
- (六) 必須將土地資產之開發，維持電業在資訊/通訊在系統佈建之優勢。
- (七) 控管與風險管理上須面對鄰近使用的衝擊，未來因多目標方案產生之風險，以及新價值的創造。
- (八) 財務將因應經營與土地利用策略之銜接優先調整。

運用上述重點，比較表 5-2 加以整理，台電公司不動產運作決策與執行策略，至少符合 Nourse and Roulac 所提之「掌握不動產對企業價值之創造」、「易於控制生產、操作及服務之提供」以及「提升市場訊息」三項策略，並且屬於企業生命週期成長/成熟之階段。上述策略均對區位之需求甚為重視，所有權亦具備長期擁有的特性，另外房產規模與特性皆需與區位結合，並且需要一定規模的面積，對於擁有變電所及電廠大量土地的台電公司，其土地資產具有分布於都會區之特質，且其輸配電線路又具網路聯繫之特質，因此台電可依此發展與其本業結合之土地資產利用策略，詳見表 5-3 所示。

至於國營事業土地在成長/成熟期之因應，並非從單純素地開發作為考量，本節經由企業經營策略為基礎，就其發展階段找尋對策，自對策中尋求企業不動產之發展策略，目前國營事業以台電、中油較能以此觀念進行，其餘經濟部所屬事業，由於多屬衰退產業<sup>5-1</sup>，其土地利用已非配合本業所能解決，而該階段國營事業所面臨之問題，則以非本業土地利用與土地權屬之糾葛，成為爭議之重點。

表 5-3 台電與公司不動產運作決策之策略比較

利用策略	成長	成熟
Nourse and Roulac (1993) 公司不動產運作決策與不動產策略優勢考慮	靈活性 提升人力資源之目標 提升市場訊息 提升業績與銷售流程 易於實施管理與知識工作 易於控制生產、操作、服務之提供 掌握不動產對企業價值之創造	最低取得成本 靈活性 掌握不動產對企業價值之創造 易於控制生產、操作、服務之提供

<sup>5-1</sup> 依據國營會之統計，88 年度繳庫盈餘僅台電(270.26 億元)、中油(204.18 億元)、台鹽(6.69 億元)其餘台糖、台機、中船、漢翔、自來水、唐榮、高硫、農工、中興均為零億元。其中市場競爭使中船、漢翔、唐榮營運欠佳，台糖、台機、高硫、農工、中興因本業嚴重萎縮虧損所致。詳見經濟部國營會(2000,10)。

台電公司土地資產利用策略	提升市場訊息 易於控制生產、操作、服務之提供 掌握不動產對企業價值之創造	掌握不動產對企業價值之創造 易於控制生產、操作、服務之提供
--------------	--	----------------------------------

#### 四、生命週期與國營事業土地利用策略—衰退階段

關於衰退國營事業土地利用策略，多與本業無關已如前述，且其利用往往又伴隨員工生計、盈餘繳庫、與民間業者不公平競爭等，最後則成為資產歸屬之問題，國營事業在衰退期與一般企業經營策略上並不相同，衰退企業必須降低不動產運作成本，以避免產生退出障礙，而實際上國營事業則是反其道而行。

如以台糖公司為例，該公司面對衰退期，並非以降低不動產的成本為策略；反而大幅增加自建之土地開發個案；依據台糖公司土地開發處（2000, 12-4）再生計畫資料顯示，2000年辦理年度之土地開發個案計41件，合作開發個案佔全部開發個案12.2%，出租個案佔全部開發個案12.2%，BOT開發個案佔全部開發個案12.2%，自建自營個案佔全部開發個案46.3%，自建委營個案佔全部開發個案7.3%，土地釋出佔全部開發個案2.4%，設定地上權個案佔全部開發個案7.3%；台糖公司以自建方式經營個案者佔全部開發個案53.6%。

如將全部開發個案計劃由2000年至2007年計，土地開發個案預計103件，合作開發個案佔全部開發個案17.5%，出租個案佔全部開發個案6.8%，BOT開發個案佔全部開發個案5.8%，自建自營個案佔全部開發個案58.3%，自建委營個案佔全部開發個案4.9%，自建合營個案佔全部開發個案1.0%，自建出租個案佔全部開發個案1.0%，土地釋出佔全部開發個案1.0%，設定地上權個案佔全部開發個案2.9%，混合開發個案佔全部開發個案1.0%；台糖公司以自建方式經營個案者佔全部開發個案65.3%，其比例依然超過全部開發案半數以上。

台糖公司對土地開發利用策略，並非朝向降低不動產操作成本，反以自建自營成為處理土地資產主要模式，台糖公司土地開發處（1999）於短、中、長程土地開發計畫指出，自建自營及委營之優點，在於能反映在人力資源的移轉、保有不動產資源、全部的營收利潤歸於企業之三項優點。

上述優點卻點出國營事業面對衰退產業的障礙，如不考慮產權的問題，台糖公司所提之優點，實際上即是國營事業的退出障礙，而且利用土地開發使人力資源移轉與維持表面的帳面營收，成為目前國營事業衰退期的不動產策略；面對台糖如此龐大面積之土地資產，將更為突顯。

擁有龐大土地資產並不只是台糖，台電、中油、台鹽等亦同樣具備此種條件，只要擁有土地資產之國營事業落入產業衰退期，面對退出障礙，極有可能朝向同樣的軌跡發展。

這種發展特質，在衰退期反與企業生命週期對應策略背道而馳之形態，極易造成國營事業面臨以下的困境：

（一）資金面的問題，預算審查及時間上的限制：

由於國營事業財務受預算法的限制，導致開發年度與所處之市場條件無法搭配，有時核准內容亦有出入，尚須配合修正開發計劃，再者，事業受到監督單位層級眾多以及相關規定層層節制<sup>5-2</sup>，使得國營事業在衰退期的發展，更無法依循市場競爭而有所對應。

---

<sup>5-2</sup> 國營事業土地處分受政府機關之規範，其處分程序，除公司董事會決議外，尚需送事業主管機關核准，並經行政院與立法院核定。

## （二）經營人才不足：

國營事業在不動產之經驗形成，多為營造施工或土地管理單位，往往係以設廠為考量，而非以市場為策略，對於營運部分則更形缺乏，前述分析國營事業與民間營建業於策略要素之差異，其中最為明顯的則是「產品線廣度與特色」與「目標市場之區隔方式與選擇」，在衰退期面對市場更為嚴峻的挑戰，如此時再行訓練經營方面人才，不僅在現實狀況無法符合，僵化的晉用及適任性調度恐將更難面對土地資產經營的壓力。

## （三）無法承擔經營成敗的風險：

面對衰退期進行土地資產利用的投資，必需負擔更大的經營成敗的風險，就公司不動產而言，掌握企業不動產價值的創造並非一蹴可及，企業策略上所以選擇在成長期或成熟期進行不動產價值的創造，其主因仍在於本業仍在成長或並未嚴重衰退，經理人依循與企業銜接之目標甚為明晰，本業維繫力量亦強，更重要的則是循序漸進取得經營土地資產之經驗；如面臨衰退期再行開發，由於本業連年虧損，已無法支撐新經營所需之投資，所面對則是與本業無關之經營目標，將形成經理人的不確定感，再者，國營事業既有之心態，更難以承擔經營成敗的風險。

運用生命週期分析國營事業土地利用策略，在企業處於導入、成長、成熟三階段時，國營事業不動產策略之銜接，與相關企業不動產策略仍相當類似，但於衰退期，反而進行土地資產的投資開發，卻與企業不動產策略之理論大為不同，此與國營事業之退出障礙具有重要的關係，除了資金、人才、與風險擔當易造成投資之風險外，對於國營事業土地的公共性與成本界定，則更具有土地資產利用策略思考之意義。

國營事業土地的產權問題爭議已久，但如與本業經營有關，尚可與國計民生相互呼應，而衰退期進行與本業無關土地資產之經營，則極易遭受批評。

陳師孟等(1997, 208-9)認為國營事業採取多角化經營，應為調整生產結構的結果，或可使事業轉虧為盈、轉危為安、藉此分散經營風險，亦有大筆盈餘上繳國庫。但對多角化經營後之業務，脫離原先設立之宗旨時，該類名不符實之國營事業應盡速民營。

司徒達賢(1999, 184)，則認為國營事業員工，希望藉由土地開發的方式，維持事業的生存，以及員工的生計。對於土地資產應屬國家或全民所有，集中使用，將為社會帶來更多的利益，主張在資源重組的過程中，將與產銷非直接之土地資產，與事業分離；土地可集中開發使用或歸繳政府，人員則依其智慧與勞力經營事業，對全民而言，才是更公平的作法。

實際上，國營事業擁有之土地，對於衰退期之產業反而造成延遲退出的結果，其原因與人事負擔、盈餘繳庫有關，由於人事負擔及公務人員之保障，使得國營事業在本業衰退後，希望藉由土地開發的方式，維持事業的生存，以及員工的生計；盈餘繳庫之目標，也造成達成目標為先，縱使多角化經營之業務，脫離原先設立之宗旨時，土地開發仍然繼續進行。

這種情形，亦說明國營事業面對衰退期，何以未進行減少土地運作成本，反而增加投資或自建自營的問題；當國營事業為解決繳庫壓力與社會性障礙，必須對現有土地進行多角化經營，而多角化經營，則又產生新的退出障礙，為解決障礙，又須將更多的土地進行開發與經營；或可稱之為「退出障礙的惡性循環」。

在退出障礙的惡性循環中，仍將產生土地資產開發時與同業競爭或是成本定價的問題；國營事業土地資產如自行開發，與同業往往形成價格競爭，在策略矩陣中，已顯示國營與民間處理土地資產的策略差異，當強於經營之民間企業面對強於資源的國家企業時，經營的價值所反映之售價、土地資源成本、加上國營事業原有之「國家品牌」形象，民間業者如無相對規模與之競爭時，勢將難以抗衡。

國營事業大量的土地資產，不論從取得、資訊以至變更均具有優勢，對土地資產之價值認定，國營事業則以公告現值作為資產重估之基準，且取得時其資產多係接收或徵收，對土地成本之概念與民間業者不同，其售價如以民間之利潤作為銷售價格，則呈現售價的偏低，如維持業者之價格出售，則呈現利潤的大幅增加，此種競爭力係受惠於國家資源之挹注。

再者，成本意識亦是國營事業經營上的盲點，運用取得土地之優勢，固易呈現利潤的實現，但也造成成本意識的模糊，加上代理人與民間所有權心態不同，對行銷建築個案尚可以價格比較作為參考，如涉及自行經營或創造不動產經營價值時，則成本意識問題將更為明顯。

經營的價值與土地資源成本之差異、加上國營事業原有之「國家品牌」形象，導致競爭業者將矛頭指向國營事業土地資產的源頭—國家資源的歸屬；要求將土地收歸國有；產權之爭議再度浮現，但資源的歸屬並不能解決利用與經營問題，此涉及公平與效率的調整。

面臨衰退階段的國營事業，實不宜進行非本業結合之土地資產利用策略，與生命週期之比較，民間企業係以脫售為最後之處理，並在該階段減少不動產操作成本，國營事業土地資產本身即具有產權之爭議，且缺少經營與市場競爭之能力以及成本意識，如再進行土地開發，勢將造成退出障礙的惡性循環，宜考慮土地資產之公共性與資源重整之規劃，使土地資產與本業分離。

國營事業中，尚有一些事業瀕臨倒閉，或有可能為其他事業購併，有的在衰退期連土地開發都無法進行便已倒閉，又涉及清算出售資產，此時產權與成本之爭議，仍將浮現，此與土地區位是否良好，或是否就圖利財團無關，政府仍須先行將土地資產與本業分離，而後再考慮是否結束營業，或是重新定位其產品市場，透過民營化為其他事業購併。



## 第二節 土地歸屬利用策略分析

經由前述企業生命週期與土地利用之分析，並探討台電與台糖分別在成長/成熟期、衰退期土地利用之策略，國營事業面對衰退期進行之土地利用不僅面臨產權歸屬與非本業結合之爭議，成本差異及市場競爭能力之問題亦造成退出障礙之問題；但對於成長/成熟期之國營事業，雖然土地資產利用之思考面向，係以與本業之結合為主，並可利用本業之發展提供開發所需之支援，但國營事業如何就其本身所具備之資源，進行市場之競爭，則是另一個值得探討之課題。

國營事業雖擁有優勢土地資產，但不論配合本業發展，抑或純就不動產開發獲利，缺乏成本之意識，亦是強化產品與目標市場隱含的問題，如分析台糖推案遭建商抗議的例子，建商無法接受台糖的低價推案，卻願意以高於市場價格與台糖合建；假設為追求與當地建商一致利潤，對台糖而言，由於土地成本低，形成價格優勢，便易於忽視產品與市場；但以合建招標方式，則土地成本改由市場決定，建商必需在最高價得標後，運用經營能力透過最終產品獲取利潤，因此不論建商或國營事業，土地成本如在公平合理的市場機制下決定，強化市場與產品策略便成為最重要的競爭利器；土地資產無成本意識，市場與產品策略便難以形成。

### 一、 國有資產之解繳原則

由生命週期之演變過程來看，當企業進入衰退期之後，除非能透過策略的重擬，以更生企業生命週期，否則企業未來的發展行徑，只有「停」、「關」、「倒」、「破」各途。就國營事業而言，公司組織國營事業機構，其應考量之途徑，不外 仍有維持公營型態存續之必要。

適合民營化。 考慮裁撤。非公司組織國營事業機構，其應考量之途徑不外 仍有維持存續之必要。 適合民營化或改制者。 考慮裁撤。惟不管採取上述何種策略，以進行國營事業的重整或「停」、「關」，依據國家資產經營管理原則之規定，國有資產之解繳原則如下：

### **(一) 改制或民營化者資產解繳之原則**

管理機關改制或民營化，其作價投資或留用之資產，以業務經營上必要使用者為限。其非屬業務經營所必需，且為下列情形之一者，除法令另有規定外，應於改制或民營化前，將資產繳回國庫：

1. 坐落商業區，非有特別需要者。
2. 用途廢止、閒置、低度利用及被占用之不動產，無業務使用計畫者。
3. 出租、出借之不動產。
4. 做為宿舍使用之不動產。
5. 有膨脹其資產淨值之虞，不利於合理投資報酬率之達成或民營化之規劃推動者。
6. 經檢討不需繼續使用之不動產。

### **(二) 有存續必要之基金或營業事業者資產解繳之原則**

經檢討仍有存續必要之非營業特種基金、非公司組織之國營事業及公司組織之國營事業，將經檢討運用效率後，有下列情形之一者，透過減帳（資）繳回國庫：

1. 不需繼續使用者。
2. 低度利用者。
3. 非業務經營上必要使用者。
4. 應繳回國庫之不動產。

### **(三) 具有民股股東之國營事業解繳之原則**

具有民股股東之公司組織國營事業，其資產未能依相關法令辦理減資繳回國庫時，得依下列方式處理：

1. 依合理價格協議購買其股權或積極推動民營化。
2. 依法定程序將擬減資之資產處分後，依規定程序將價款以配息方式繳回國庫。
3. 依事業之性質，公司無存續之必要者，辦理解散清算後，將應得資產繳回國庫。
4. 其他依公司法等有關規定得辦理之方式。

## 二、 國家資產解繳情形

國資會已通過八項國家國家資產之通案處理原則及方案，並要求各資產管理單位確實檢討；如有閒置、低度利用或非業務所需之情形，應繳回國庫統籌利用，以提高國家資產經營績效。目前已決議繳回國營事業土地約五千餘公頃：

表 5-4：各事業機構國有資產解繳情形

國營事業	土地		建物	
	筆數	面積（公頃）	棟數	面積（m <sup>2</sup> ）
台鹽公司	2,899	5,242.192318	165	34,326.74
原菸酒公賣局	822	113.112005	966	493,218.27
菸酒公司	126	39.487238	224	197,740.70
原郵政總局	706	17.878128	83	10,715.36
中油公司	1,239	248.247838	448	212,817.20
合計	5,792	5,660.917527	1,886	948,818.27

資料來源：財政部國有財產局

對於檢討繳回資產之處理方式，並非以處分得款直接挹注國庫為目的，而是優先支援國家經濟、文化等建設；其適合由民間開發利用者，則依法釋出，以促進土地利用。此部分可列為國資會之中程目標。針對已決議繳回資產，已初步規劃其管理及利用方式如下：

(1) 台鹽公司減資之土地面積 5,242 公頃；目前約 90% 之土地已完成登記為國有，其餘土地正辦理登記中。此外，為配合雲嘉南風景區之規劃，已先將約 4,400 公頃之土地委託嘉義縣政府及台南縣政府管理，將來俟風景區設立後，將由該二縣政府辦理撥用。截至目前，已規劃處理之土地有 4,945 公頃，剩餘 297 公頃待規劃處理。

(2) 原公賣局變更非公用之土地面積 113 公頃，已完成接管登記，其中已規劃處理之土地 88 公頃，剩餘 25 公頃土地待

規劃處理。

- (3) 台灣菸酒公司減資之土地面積 39 公頃，尚未登記為國有，其中已規劃處理之土地 36 公頃，剩餘 3 公頃土地待規劃處理。
- (4) 原郵政總局變更非公用土地面積 17 公頃，尚未完成接管登記，其中已規劃處理之土地 9 公頃，剩餘 8 公頃土地待規劃處理。
- (5) 中油公司減資之土地面積 248 公頃，尚未完成減資手續，土地亦尚未登記為國有，目前已規劃處理土地 13 公頃，剩餘 235 公頃土地待規劃處理。
- (6) 上述尚未規劃處理之土地，本部將提供各需地機關辦理國家建設，其適合由民間開發利用者，則依法釋出。

### 三、 國營事業資產應檢討繳庫之理由

國營事業之資產不僅是該事業的資產，也是國家及全民的財產，如果國家資產之管理績效無法提昇，不僅影響公司整體經營績效，也將是全民的損失。國資會成立以來，全面性地要求各國營事業嚴格檢討資產運用效率，並將非業務所需及不經濟使用之資產繳回國庫的主要考量如下：

#### 1. 降低對資產依賴性，提升經營本業創造利潤企圖心

以往國營事業民營化，對於事業帶走大批與經營事業無關的資產並不在意，導致公司經營者存有不當依賴心理，降低積極經營本業創造利潤的企圖心，甚至造成經營不善累積大量虧損，而成為國庫及全民負擔。因此，配合國營事業公司化與民營化之際，即時檢討將非業務所需及不經濟使用之資產繳回國庫，可降低公司對資產的依賴性，有助於提昇經營本業創造利潤的企圖

心。

## 2. 培養成本觀念，強化競爭力

國營事業未能有效利用資產，向為各界所詬病，也是國營事業無法和民間企業競爭的主因之一。國資會成立之後，經民間委員實地勘查部分國營事業資產運用狀況，透過委員會公開討論後，認為應檢討瘦身以建立有效利用資產之條件，進而提高資產報酬率，並強化競爭力。

## 3. 改善公司體質，提高獲利能力為釋股民營預作準備

隨著經濟自由化與國際化的快速發展，國營事業民營化已成為世界潮流。各國營事業能否順利地移轉民營，公司是否具備足夠的競爭力及獲利能力，往往是成功與否的關鍵。以台鹽公司為例，該公司原管有土地高達 5,300 公頃，因曬鹽已不具經濟效益，為配合民營化推動，積極轉型，經國資會檢討將 5,242 公頃非業務需要土地繳回國庫，僅保留 69 公頃土地供公司全力投注本業經營結果，已大幅提升資產報酬率及資本報酬率，預計未來應可順利移轉民營。有關台鹽公司減資後財務狀況，簡析如下：

表 5-5：台鹽公司資產減資後財務狀況

項目	減資前 (90 年底)	減資後 (91 年底)
土地面積(公頃)	5,312	69
總資產(億元)	449.4	113.4
業主權益(億元)	383.6	65.6
未指撥保留盈餘 (億元)	0	5.0
資本額(億元)	230.7	25.0

資產報酬率(%)	0.9	3.6
股東權益報酬率(%)	1.1	6.1
資本報酬率(%)	1.7	16
每股盈餘(元)	0.17	1.6
每股淨值(元)	16.6	26.2

資料來源:財政部國有財產局

#### 4. 中華電信公司之案例，足供借鏡

公司擁有大量資產，如無法有效運用，將降低資產獲利能力，造成經營上的負擔。以中華電信為例，該公司目前仍是國內電信業龍頭，最近檢討發現約有 99 公頃的土地（約占該公司現有土地的四分之一，帳面價值約 106 億元）並非經營業務所必需，該公司雖有意繳回國庫，惟因公司已公開上市，礙於法令無法辦理減資繳庫，造成資產報酬率無法提升，不利於社會大眾投資，連帶使得擁有公司股票的员工，亦受其害。基於國營事業之有效經營與國家資產之合理運用，在各國營事業民營化前自應審慎考量，避免類似情形發生。

#### 四、國營銀行資產解繳之考量

前述各國營事業不論公司組織或非公司組織者，以減資解繳方式將國有資產繳回國庫，績效逐漸顯示，然國營金融機構非營業用資產，如依上述原則繳回國庫，經研究人員查訪後，以臺灣銀行為例，受訪人員認為有下列不利影響：

### 1. 影響銀行信用創造及信用評等

銀行係屬信用創造之金融機構，辦理信用授受，性質特殊，迥異於作為生產事業之國營事業（不能創造信用），資本是否充足，對銀行是否能取信於客戶及健全經營影響甚大。目前臺銀享有極佳之國際信用評等及信譽，即建立在既有之規模（淨值及不動產），如將其不動產視同國有財產無償繳庫，則臺銀之淨值及資產將同額扣減，勢必消弱臺銀信用，降低信用評等，進而增加臺銀在國際間調度資金之成本。

### 2. 影響銀行國際金融業務之發展

按臺銀係經營銀行業務之金融機構，且具有獨立法人之企業體。基於業務需要而與往來客戶成立各種債權債務關係。雖臺銀資本係屬全部政府所有之國營銀行，然而屬於國有財產之部分應屬國庫投資之股權。倘臺銀財產以無償繳交國庫，客戶難免產生質疑臺銀之獨立性，尤其是與臺銀有國際通匯關係之外商銀行或信用評等公司，恐將對其信用有所疑慮，將嚴重損及臺銀國際金融業務之發展。

### 3. 影響銀行自有資本與風險性資產比率

臺銀自有資本與風險性資產比率目前為百分之一五·五六，倘將其非營業用不動產全部無償繳回國庫，則臺銀自有資本與風險性資產比率僅為百分之八·八三。亦即表示臺銀承擔風險能力轉弱，該比率下降，勢必引起存款人、債權人或往來客戶，尤其是國外通匯往來銀行及信用評等機構之關注，通匯關係及信用評等地位之建立及維護，關係臺銀國際通匯業務及國際金融業務發展，允宜審慎考量。

#### 4. 影響銀行配合政策穩定金融能力

臺銀每年獲有盈餘，除依規定繳交國庫外，亦積極配合政府政策，負擔沉重，不啻分擔國庫負擔。以受託辦理軍公教退休(職)退伍金優惠存款為例，92年6月底承辦該業務之存款營運量約新台幣3,817億元，其每年即淨損失92億元，如不動產無償繳回國庫，將降低臺銀未來配合政府穩定金融之能力。

#### 5. 影響銀行籌組金控公司發展能力

自政府通過金控公司法後，各銀行競相成立金控公司，致金融業版圖不斷重整，臺銀為提升競爭力，民營化後勢需籌組金控公司，因此亟需強化淨值結構，俾規模大型化、服務多元化，為創造更大盈餘繳庫之未來發展預作準備。

#### 6. 影響銀行加速轉銷呆帳能力

最近幾年不景氣，不良債權增多，因此加速轉銷呆帳，並維持充足之資本作為擴大業務及承受風險之需，實為當務之急。此外，我國加入WTO後，面對完全開放之金融市場，所帶來之衝擊程度尚難預期，且將於2006年實施之新BIS協定，更加重視風險管理，如新增作業風險資本之計提、信用風險鼓勵採內部評等法。故此時更需強化資本(淨值)，進而增強競爭力，倘反其道而行，不但影響銀行經營穩健性、減損充實自有資本之能力，於銀行國際信譽及金融監理品質產生極不利之影響。

#### 7. 影響銀行承作授信之能力

按繳回資產係因不具對價關係，故資產與淨現值將等額減少。準此，依銀行法第三十三條之三規定，臺銀對同一法人及同一關係人之授信限額均將減少。



## 8. 影響銀行民營化釋股評價及投資人承購意願

行政院核定臺銀於民國 95 年底民營化，若政府逐年編列釋股預算，出售臺銀股權，則其財產（包括不動產）價值即直接反映於釋股之股權價格上，政府投資及權益即可收回，除無損於臺銀淨值及資產之完整性外，並可維持其信譽及評等，有助於提高投資人購買臺銀股票之意願。相反地，如不動產收歸國有時，對臺銀之淨值及資產完整性勢必產生立即之不利影響，在逐年釋股過程中，非但股價因淨值之貶而降低，且亦可能影響投資人之承購意願，造成民營化時程可能無法如期完成之窘境。

依國家資產經營管理一元化執行要點第四點第六款規定，國營銀行之財產雖仍屬國家資產，惟因其財產與信用評等具有密切關係及配合金融政策考量，於同要點第十六點規定，國營銀行僅適時提出所管理資產之有效提昇經營管理績效計劃或檢討處理計劃，而無庸如國營公司須依第十五點規定，應逐年提出有效提昇管理計劃或減資計劃，故兩者之管理方式顯然有別，基於相同理由，「國家資產經營管理原則」所定各類國家資產之處理方式，已排除國營銀行法人之適用。因此，各國營金融機構之最適固定資產規模將以維持目前水準為原則，惟須就非營業用不動產提出提昇運用效率計畫，藉以活化不動產。

## 第六章 國營事業土地利用基本理念與策略之建構

### 第一節 土地資產歸屬策略

從企業生命週期為基礎，國營事業土地資產利用策略，在衰退期之前以配合企業經營為主，並需強化其競爭之策略，但當國營事業面對衰退期或移轉民營時，此時進行之土地資產利用，已難以支援本業，為避免產生退出障礙，土地資產之權屬與永續利用之策略機制實為重要課題。

#### 一、民營化前土地資產歸屬之分析

以目前國營事業民營化之研究中，多著重於事業與土地資產之區分，以及區分後之管理機制。然不論移轉民營與否，以目前國營事業多處於衰退階段之事實，加以公營事業移轉民營條例施行細則第二條之規定，「所謂移轉民營，指將公營事業全部或部分股權出售、資產標售或股權、資產協議讓售自然人或私法人。」，我國之民營化實際上係所有權之民營化（privatization of ownership），而對經營管理權之民營化（privatization of management）之理念仍未建構。

此種所有權之民營化之處理模式，往往無法確定接手者是否真正有意經營，或是覬覦龐大的土地資產<sup>6-1</sup>；有的則因制度設計之不良，使得接手者運用掌握經營決策權之方式，入主該國營事業<sup>6-2</sup>，因此民營化往往遭受「賤賣國產」之質疑；對於藉由民營化使得全民資源流入特定人之手中，不論係股權轉移，抑是洽特定人出售，顯與國營事業移轉民營之原意不符。

就國營事業面對衰退期或民營化時，土地資產所有權之處理，一

---

<sup>6-1</sup>如 1996 年統一實業接收台機鋼品廠，主要在於其位於高雄市多功能經貿園區之土地，土地資產每坪以 11.1 萬元計價，但當年之市價卻高達 30 萬元，單土地部分預計可淨賺百億元；統一接手後旋即將土地轉賣與統正土地開發公司，鋼品廠每年尚需支付 6,000 萬之租金與統正公司，實際上即是藉此增加鋼品廠營運成本，結束該廠營運，（邱毅,1998,132-3）。

<sup>6-2</sup>如 1994 年威京集團入主中石化公司，中華工程公司，即係以高比例承銷商洽商特定人承購，並以蒐集委託書之方式，掌握特定承購人，在本身擁有股份不多之情況下，掌握經營決策權，依據當年資料，中石化在高雄市亞太營運中心經貿核心區內即擁有 27 甲多之土地，市價高達 350 億元以上，中工公司亦擁有不少之土地資產，悉數落入威京集團手中，足見民營化釋股方式之嚴重缺失，（李俊瑩,2000,160-3）。

般分為(一)「擁有全部國營事業土地所有權」、(二)「擁有企業經營所需之土地所有權，無閒置土地所有權」、以及(三)「土地所有權全部歸公，僅有營業用土地使用權」三種。

司徒達賢(1997, 29-79)提出經營艱困公營事業民營化方案，即將土地資產部分，列入前述處理方式之概念，認為國營事業移轉民所能產生之價值，分別為土地、廠房設備、員工、資金/經營管理團隊、組織五項，並就該五項稱之為價值單元，每個單元皆有不同處理方式。其中有關土地價值單元部分，係以國營事業移轉民營，民營化後之企業可擁有營業用土地使用權、營業用土地所有權、多餘土地所有權之多重組合，以探討其對移轉民營承接廠商之誘因，以達成加速民營之效果。

如以該研究移轉民營後擁有土地資產之三種組合：「擁有全部國營事業土地所有權」、「擁有企業經營所需之土地所有權，無閒置土地所有權」、「土地所有權全部歸公，僅有營業用土地使用權」為分類，歸納其優點、缺點、時機如下：

#### (一) 擁有全部國營事業土地所有權：

優點：

- 1、能吸引較多的財團投資，提高事業售出之價格。
- 2、避免土地切割之困擾。
- 3、有土地開發之可能性，提升事業之經營彈性。
- 4、維修保管及資產折舊較為單純。
- 5、經營者可就現有的廠進行擴充。

缺點：

- 1、可能引進志在炒作土地而非在本業經營的財團。
- 2、多餘土地的高價格可能會使策略性投資人的意願不高。
- 3、登記為機關用之土地不得進行買賣，申請變更程序煩瑣。
- 4、動產價值若高，民間業者可能負擔不起。
- 5、若企業不上市上櫃，則股票的流通困難。

時機：

- 1、多餘土地不會佔事業資產太多者。
- 2、廠房設備及所有土地價格不會過於龐大，民間業者負擔得起者。
- 3、民間業者有能力面對員工抗爭者。

## (二) 擁有企業經營所需之土地所有權，無閒置土地所有權

優點：

- 1、使投資人能將經營重心放在事業原本之經營上。
- 2、將來產銷用之土地若增值，投資人得以享受。
- 3、事業體的價值能正確地反映在標價上。
- 4、價格較為便宜，能吸引較多的投資者。
- 5、維修保管及資產折舊較為單純。
- 6、經營者可就現有的廠做擴充。

缺點：

- 1、土地切割需要策略能力與魄力。
- 2、時間花費較長。
- 3、登記為機關用之土地不得進行買賣，申請變更程序煩瑣。
- 4、動產價值若高，民間業者可能負擔不起。

時機：

- 1、政府有能力及意願切割多餘土地及營業用之土地者。
- 2、多餘土地面積過多或價格過高，民間業者負擔不起者。
- 3、多餘土地具開發價值者。
- 4、民間業者負擔得起營業用土地之價格者。

## (三) 土地所有權全部歸公，僅有營業用土地使用權

優點：

- 1、使投資人能專心於本業經營，對土地無任何奢念。
- 2、價格最為便宜，能吸引較多的投資者。
- 3、維修保管及資產折舊較為單純。
- 4、經營者可就現有的廠做擴充。

缺點：

- 1、牽涉到設定地上權及承租問題，有相當程序。
- 2、土地切割需要策略能力及魄力。
- 3、登記為機關用地約土地變更改用途或地目程序煩瑣。
- 4、動產價值若高，民間業者可能負擔不起。
- 5、員工有潛在的抗爭，減低公司的價值。

時機：

- 1、政府有能力及意願切割多餘土地及營業用之土地者。
- 2、多餘土地及營業用土地面積龐大或價格過高，民間業者負擔不起者。

從上述三種觀點探討國營事業民營化土地資產之處理，如未將產權之公共性導入，自以擁有所有土地所有權，最能吸引財團的投資，但極有可能引進志在炒作土地而非關注本業經營的投資者；因此，為避免此種情況之發生，採用擁有所有土地所有權民營化之時機，顯示較適用於土地資產與規模較小之國營事業。

而無多餘土地所有權、有營業用土地所有權，如未將產權之公共性導入，其優點在於使投資人能將經營重心放在事業原本之經營上，但仍使投資人對土地懷有憧憬，實與將來產銷用之土地若增值，投資人得以享受之優點相互對應；該組合與擁有所有土地所有權不同之處，再於前者希望降低投資者對土地資產本業外的顯性需求，期望著重於本業經營，後者則可能引發對土地資產本業外的顯性需求，但不論如何，一旦投資者接手企業，日後如何經營仍是未定之天；採用無多餘土地所有權、有營業用土地所有權之組合方式，除非移轉民營之時機，正處於國營事業成長/成熟期階段，使用營業用土地，適足以因應本業發展之需求，否則在本業無法支撐之情況下，實難不使移轉民營後之企業將注意力集中於個別土地資產之獲利上。

就無多餘土地及營業用土地使用權而言，實際上即為全部土地資產歸屬國有，其優點在於使投資人能將經營重心放在事業原本之經營上，並且對土地資產無任何奢念，且價格最為便宜，能吸引較多投資者，但牽涉到土地切割以及收回歸公需要策略能力及魄力，以及日後土地資產之管理及利用？因此採用無多餘土地及營業用土地所有權之關鍵在於政府本身之魄力，或是土地資產面積龐大或價格過高，承接者根本負擔不起；台糖之土地即有類似之情形。

如從國營事業土地資產之公共性分析，「擁有所有土地的所有權」及「無多餘土地所有權、有營業用土地所有權」，均將造成投資者對土地資產之奢念，且國營事業不論民營化或企業本身之改造，其精神應就原創設之宗旨，改善經營效率，前述雖以艱困事業之民營化作為因應，但實已提供吾人由經營策略瞭解移轉民營後廠商對土地資產之真實面向。

## 二、土地資產歸屬之運作策略

就企業生命週期觀察，未進入衰退期之企業，其土地利用應與本業配合為主，目前國營事業土地資產仍以維持現狀擁有所有權，但進入民營或衰退期時，則應將土地所有權交還與政府，由政府提供營業所需土地資產之使用權，此時配合本業而進行多目標、招租等之使用仍不受影響，直至契約期滿，再予考慮是否續約之問題。

此項策略可使現有經營良好之國營事業，在土地資產不造成運作系統變動情形下，使本業維持與土地資產良好之運作，一旦進入民營化或衰退期，則不致將閒置土地為非本業之經營，造成退出障礙，以及與投資者炒作土地的奢望。

再者，經營良好之國營企業民營後，由於企業土地原本即為配合本業所需，以土地使用權提供投資者，所有權仍為政府所有，企業仍能繼續就使用權配合本業發展，縱使日後企業無法經由自由市場競爭而生存，亦不影響原屬全民之資源。

經濟部國營會(1999, 4-76-82)曾委託環球經濟社及京華証券，對台糖公司民營化模式分為：1. 維持國營型態、2. 相關事業及所有土地一併民營、3. 分成 A、B 公司，A 公司擁有公經濟事業及大量土地，B 公司持有私經濟事業及適當土地民營化、4. 分為 A、B、C、D 公司，A 公司擁有公經濟事業及大量土地，B、C、D 等適合民營事業及適當土地，並個別民營化、5. 利用減資將公經濟事業所需土地歸還國家，台糖留下適合民營之事業及適當土地民營化、6. 永遠維持國營型態，但將適合民營之事業以拍賣方式處理。上述六項模式，經整理後可知，除維持國營型態外，其他均包含公司所有與民營型態，仍希望維持公司擁有不動產之模式，對於回歸國有之模式，則從公司資產的角度思考，用減資之方式，達成將公經濟事業之土地歸還國家，詳見表 6-1 所示。

表 6-1 台糖民營化經營與所有權模式分析

	1	2	3	4	5	6
公司所有	○	○	○	○	○	○
國家所有					○	
國營型態	○		○	○		○
民營型態		○	○	○	○	○

1. 維持國營型態。
2. 相關事業及所有土地一併民營。
3. 分成 A、B 公司，A 公司擁有公經濟事業及大量土地，B 公司持有私經濟事業及適當土地民營化。
4. 分為 A、B、C、D 公司，A 公司擁有公經濟事業及大量土地，B、C、D 等適合民營事業及適當土地，並個別民營化。
5. 利用減資將公經濟事業所需土地歸還國家，留下適合民營之事業及適當土地民營化。
6. 永遠維持國營型態，但將適合民營之事業以拍賣方式處理。

依據國有財產法第四條規定：「國營事業為公司組織者，僅指其股份為公用財產；因此國營事業公股之股權係屬國有財產，但國營事業公司名下之不動產仍屬公司所有。」；如何經由股權之運作使公司所有之土地歸於國家所有，以目前政府為最大股東之情況下，減資為最佳之途徑；如政府早於 1952、1954、1958、1964、1971 年間，為使台糖配合政府公地放領政策，共放領 40,336 公頃之土地，即係依行政院指示，以「作價抵付」及「減資在案」之方式解決民股的問題。

以 1952、1954 年為例，台糖至 1954 年底，共提供放領公地 36,176 甲，(35,088 公頃)，土地價值 1.5976 億元，除省府提出試驗所土地及農業工程土地共一千多萬元抵付外，餘由台糖公司在公積項下辦理減資，當時民股占全部股權 3.285%，計獲得 4,890,000 元之補償。

經濟部為推動台鹽公司民營化，亦以該公司辦理減資作業，將部分土地於釋股前繳回國庫，台鹽由於擁有龐大土地，土地資產占總資本額之比例甚高，如辦理減資，於資本額降低後，除可縮小營業額與資本額之差距，亦可提高資產報酬率，有助該公司之民營化，但值得注意者，台鹽係百分之百公股國營事業，並未涉及複雜之民股問題<sup>6-3</sup>。

---

<sup>6-3</sup>台鹽於 1997.5 辦理資產重估，減資繳回之土地價值，應以重估價值為基準，台鹽先行辦理繳回國庫 3,893.2711 公頃，保留 1,423 公頃作為事業發展之用。

### 三、生命週期各階段國營事業土地資產之處理

#### (一)成長/成熟階段之事業

整合生命週期各階段之國營事業土地資產利用之機制，如以配合本業之發展，目前處於成長/成熟階段之事業，仍係以本業與不動產策略之銜接，甚至需增加與本業配合之不動產，因此於該階段是否收歸國有應非重點，仍可維持公司所有之型態，以配合本業之發展，如於此階段移轉民營化，仍應儘速減資收歸國有，再由作價成立之控股公司，提供營業所需土地之使用權；此時不論原先是否與本業有關與他人訂定不動產契約之權利義務，則以作價成立之控股公司繼續承接續訂契約<sup>6-4</sup>。如台電公司本業仍處於成長/成熟階段，應將公司業務發展與土地利用策略相結合，如變電所、服務所的多目標使用，水力、火力、核能電廠之結合休閒遊憩活動之推展，員工宿舍配合住宅大樓、休閒健身、停車場等概念之結合開發利用等，故不必以收歸國有為當務之急，惟長期仍以擁有土地使用權為規劃策略重點。

#### (二)衰退階段之事業

衰退期則無論是否移轉民營，由於已無本業經營之需要，為避免形成退出障礙，應儘速減資收歸國有；如仍有移轉民營之機會，則由作價成立之控股公司，與移轉民營之事業，協商提供本業所需土地之使用權。至於原先與他人訂約不動產之權利義務，則以作價成立之控股公司以使用權之型式繼續與之訂約。如台糖公司其本業經營已呈衰退期階段，惟因有民股股東，故無法如同台鹽公司、中油公司將土地資產減資繳庫，可考量修改公司法等相關規定，得以土地資產減資方式解繳。

#### (三)新興國營事業

未來新產生具有壟斷性，直接影響人民生活，或國家安全，需成立之國營事業，則以國有土地作價成立之控股公司，提供土地使用權；此時與本業有關之不動產運作需與他人簽約時，該國營事業並無締約權，直接由控股公司以使用權規範彼此之權利義務，日後如移轉民營，則提供分割事業所需之土地使用權，而閒置之土地使用權，仍解約回歸控股公司所有。至於非本業所需之不動產契約，由於使用權

---

<sup>6-4</sup>如經濟部第二辦公室（原台灣省物資處）曾於台北南港、嘉義忠孝二地設供銷部，辦理物資供銷業務，分別由民間廠商設櫃經營，並承租使用土地及建物，為使設櫃商於第二辦公室裁撤後仍能合法經營，並避免可能衍生之違約補償問題，國產局係以概括承售原租約之權利義務，不辦理換約事宜。



之締約權屬控股公司所有，自無出現非本業不動產契約之情形。詳見表 6-2 所示。

上述概念主要銜接目前國營事業之現況，使國營事業在現階段以至未來，均在明確土地資產歸屬之前提下，由控股公司提供土地使用權與國營事業或本業之關係與他人締約。除此之外，整合之國營事業之土地資源亦可由控股公司，以使用權之方式進行各種開發或經營，所獲之利益則用以挹注國庫，及補貼因移轉民營而無法照顧之弱勢族群。

表 6-2 國營事業土地資產利用策略之機制

生命週期	處理項目	未移轉民營	移轉民營
目前成長/成熟期之國營事業	土地權屬	配合本業發展，避免土地資產減資之成本，繼續以公司名義擁有土地所有權。	以減資之方式，將土地資產成為國有，再由作價成立之控股公司提供移轉民營後公司營業所需之土地使用權。
	與本業結合之不動產與他人訂定之權利義務之處理	由該國營事業維持與他人訂定之契約。	以使用權之型態，由作價成立之控股公司續與他人依原契約約定，另行訂定。
	非本業結合之不動產與他人訂定之權利義務之處理	由該國營事業維持與他人訂定之契約。	以使用權之型態，由作價成立之控股公司續與他人依原契約約定，另行訂定。
目前衰退期之國營事業	土地權屬	已無法配合本業發展，以減資之方式，成為國有，再由作價成立之控股公司取得所有權。	以減資之方式，將土地資產成為國有，再由作價成立之控股公司提供移轉民營後公司營業所需之土地使用權。

	與本業結合之不動產與他人訂定之權利義務之處理	以減資之方式，成為國有，再由作價成立之控股公司承接原先與他人訂定之權利義務。	以使用權之型態，由作價成立之控股公司續與他人依原契約約定，另行訂定。
	非本業結合之不動產與他人訂定之權利義務之處理	以減資之方式，成為國有，再由作價成立之控股公司承接原先與他人訂定之權利義務。	以使用權之型態，由作價成立之控股公司續與他人依原契約約定，另行訂定。
未來導入之新興國營事業	土地權屬	由控股公司提供公司營業所需之土地使用權。	分割閒置與事業所需之土地使用權，閒置部分收回，事業所需之土地使用權，續由控股公司與移轉民營之公司，依契約另行訂定。
	與本業結合之不動產與他人訂定之權利義務之處理	配合本業發展，以使用權之型態，由控股公司與他人依契約另行訂定，非由該國營事業直接訂定。	續由控股公司與他人依契約另行訂定。

資料來源：本研究整理。

## 第二節 土地資產利用基本理念與策略

### 一、國營事業土地資產利用之本質

國營事業之成立，依前述分析，政府一方面堅持國營事業以發達國家資本為己任，賦予國營事業「政策目標」，另一方面又強調應本企業經營原則，追求「效率目標」。爰此，在論及國營事業土地資產利用基本理念之建構前，實應先就確立國營事業在未來角色與定位之課題。

以政策目標而言，國營事業之設立，就其意涵亦代表國家政府對社會公益的介入。但事實上，政府難以做到真正代表全社會的公共利益，亦無法有效分配公共資源的真正價值，易使政府趨於經濟專制而形成經濟干預的失效。政府的決策者往往呈現控制資源追求目標與權利的政治性偏好，因而產生對經濟干預或調節措施的激情和衝動，當面對複雜的經濟現實時，將難以避免衝動性的干預失效。在市場經濟中，競爭失誤勢須付出代價，但在政府干預中，干預政策得失之標準經常變動，隨著政權不同標準亦可能不一致，政府可對政策目標失誤提出不同的解釋，以推諉責任；亦可以市場不確定性或各種主客觀因素尋得諒解。

以效率目標而言，如單純以「效率」衡量公營事業經營績效的標準，社會學家亦認為是掉入經濟邏輯的迷思，國營事業是否都應該以賺錢為目的，是否應將所有的事業視為同一性質，而忽略了其間的差異？國營事業提供之產品，對於社會的中下階層而言，這些必要性支出往往即佔據收入的重要部分，價格的變動將影響其生活方便性和家計，如國家用市場競爭之理由開放私人經營，在業者追求最大利潤的經營邏輯下，少數中下階層大眾之購買力將受到忽視，因此國家雖應逐步退出對經濟生產和交易的直接涉入，但在公平性的責任上，必須扮演維護弱勢者權益的角色；對於居住偏遠區的民眾，則應考慮成立特殊公務單位或是補助的方式，以保障其基本權益。

在資源掌控上，國營事業直接獲取國家資源，以公司營運之型態完成國家政策之目標，如事業之營運背離其政策目標時，縱使以企業獲取利潤作為維持企業生存之目的，不論從公益管制或私益管制之角度，事實上終將扭曲全民資源投入之本意；而在稀少資源之競爭下，公共部門應能掌控共同生活需要之資源，經由集體生活所需，利用國營事業以提供財貨及服務系統，且國營事業應隨時代背景，提供不同之財貨及服務系統，公共部門對於掌控之資源，應賦予永續之精神，

在與市場經濟資源競爭時，保有相當之社會控制力。

就國營事業之土地資產而言，如將民營化結合事業目標之資源投入研究之概念，與公地使用權市場化結合，則無須區分「事業經營之必要土地」所有權之問題，而係區分其使用權之歸屬，使公地之所有權得以掌握於公部門，而由私益之觀點，運用使用權以促進土地經濟有效率之利用，在符合國營事業本身設立之目標下，得以兼顧公平與效率。

由於國營事業難以變更其原始特殊需要之角色，形成國營事業轉型之僵固性，以及政府之直接管制造成事業替代性甚低，因此其事業目標存在之有無，實與事業存續具有密切之關係，對土地資源而言，其資源之投入，亦與其事業目標汲汲相關，所謂生產要素之需求，其基本特徵則為引伸之需求（derived demand），國營事業依其事業目標生產其產品，以彌補市場經濟效率之不足，其所需之土地資源，則非消費者直接使用，而係國營事業因生產之需要而使用，因此，如就狹義之解釋，國營事業之土地資源僅為「生產所需」之用；但就廣義之解釋，則其土地資源應為其「事業目標」所需之用。

## 二、基本理念之建構

由上述分析，國營事業在具有雙重目標使命下，就政策目標所追求之公益而言，難免會因委託代理體制、競租行為、官僚體制等導致政府失靈。同樣，就效率目標而言，亦可因公共財之供給、外部效果、資訊不足等導致社會正義等問題，導致市場失靈。故如何尋求兩者之均衡，實為支撐該兩大目標達成之關鍵所在。爰此，國營事業土地資產利用之基本理念，宜建構在下列三原則之上。

### （一）公平正義原則

國營事業土地資產之利用，必須兼顧社會公平正義，以降低社會成本，達成長期的效率目標，使目前當代之經營使用者與未來後代之使用者，能有公平對待。同時，國營事業之經營以彌補市場經濟之不足外，使環境資源之保育亦得以落實。

### （二）經營效率原則

國營事業土地資產之利用，輒有低度利用、閒置不用、被非法占用等利用不經濟之情事，因此土地利用應順應市場機制，兼顧產業群聚、地方經濟發展，以達成效率目標。同時，對於機構之行政管理，亦應透明、靈活，以降低投資交易成本，達到經營效率原則。

### (三) 合理化原則

為使國營事業土地資產利用能同時達成公平正義原則、經營效率原則，應建立兩項目標達成之合理化原則，如土地資產權屬歸屬、土地資產之管理、土地資產之開發利用等，皆應考量合理化之原則。

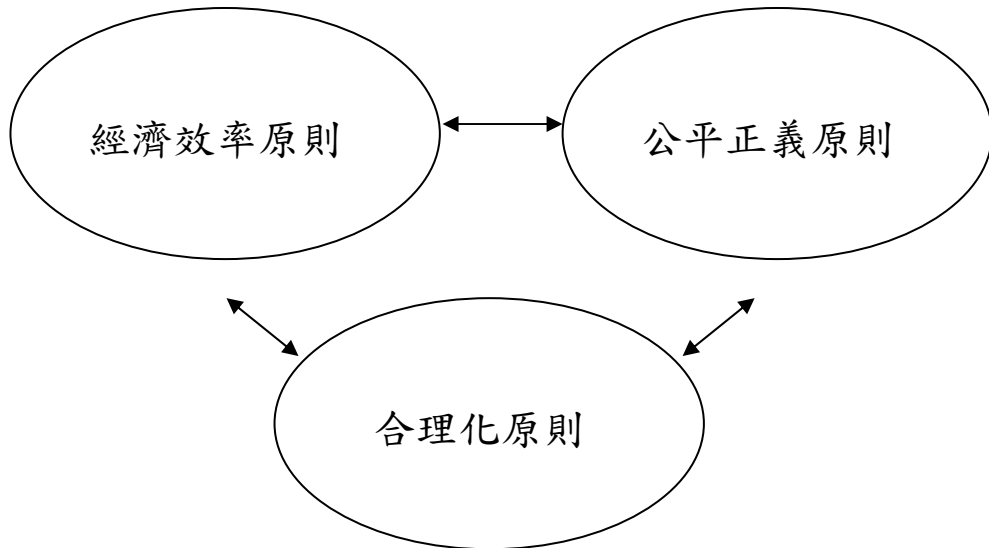


圖 6-1 土地資產利用之基本概念

### 三、土地資產利用之策略方向

國營事業之經營在歷經企業生命週期不可避免的循環下，其企業發展歷程，對於所擁有之土地資產的利用，勢將產生相當的影響，在依循上述土地利用基本理念所建構之原則，擬議策略方向前，吾人宜先就國營事業的發展所衍生的處理階層，先行逐層分析，俾利依循基本理念原則，確立策略方向。

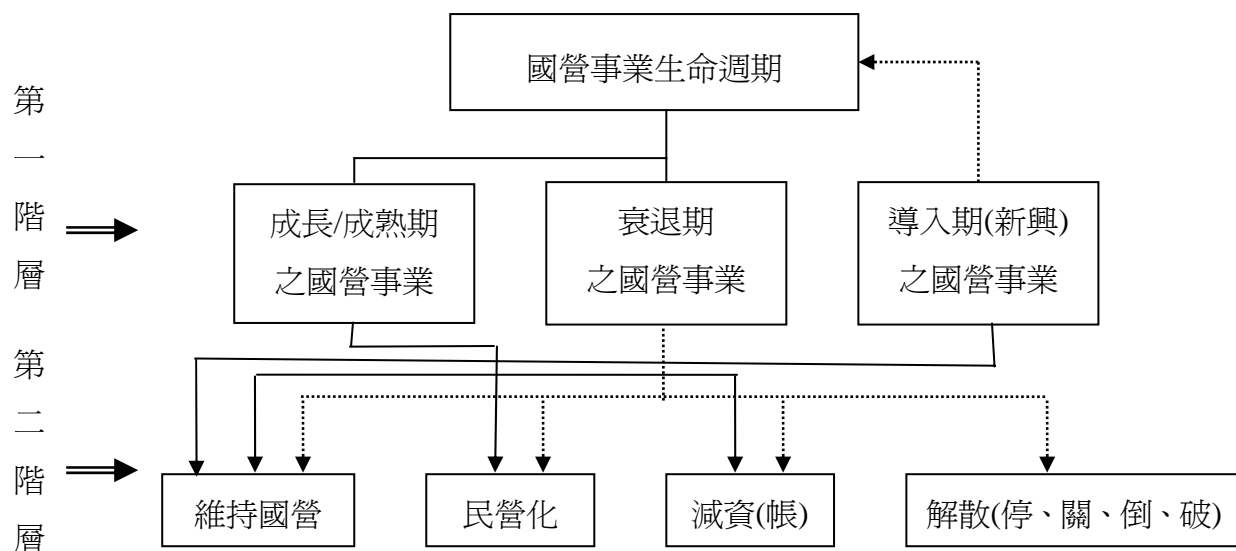


圖 6-2 國營事業生命週期及發展管制

依據國營事業的生命週期變化，以及當前國家資產管理委員會所訂定之國家資產經營管理原則，各個國營事業發展將如圖 6-2 所示，呈現不階層關係。

在第一階層，基於經營效率原則之考量，宜採「市場促進化」(facilitating markets)之策略，對於國營事業土地資產，建立市場機制，對於既有的地權予以效率化的分配。其中，對於目前呈現成長/成熟期之國營事業土地資產，宜重新確定其產權，以本業發展之所需者為原則。對於呈現衰退期之國營事業土地資產，宜考量公平正義原則，將土地資產收繳國庫為原則。對於導入期(新興)之國營事業土地資產，基於合理化原則，提供其營業所需之土地使用權即可。故本階層所考量者，在於對國營事業土地資產之財產權的重新界定。

在第二階層，主要係對於維持國營之事業機構，其土地利用之策略，在前述三原則基礎理念下，應建置如下各項策略方向：

(一)在公平正義原則下

1. 以使用權之產權形態，達成資源歸屬之公平
2. 土地開發利用應兼顧生態保育
3. 土地開發利用應依循法令規範

(二)在經營效率原則下

1. 土地使用應建立成本化觀念
2. 土地開發利用應建立資產報酬之效率化
3. 多元化管理方式，以促進土地利用價值提升。

(三)在合理化原則下

1. 土地開發應考量開發性質、區位與時機，以促使開發方式健全化
2. 土地資產產權的賦與，應配合事業發展需求合理化
3. 宜兼顧土地資產所有權與使用權之配置合理化

#### 四、土地利用策略之建構

依據上述國營事業發展之過程，所擬議各原則下的策略方向，茲依此建構國營事業機構土地利用之策略如下：

(一) 產權賦與策略—所有權與使用權之分離

國營事業之績效，應取決於本業經營之利得，而非建立於土地資產之處分收益。從理念上，國營事業之設置，係為謀求國家經濟長期均衡發展並兼顧整體國家發展目標，其肩負之任務，應顯現在其本業業務之發展，否則將失去資源提供之正當性。即以民營企業而言，擁有土地資產所有權，亦會產生管理效率與財務排擠效果。爰此，國營事業土地產權之賦與，宜分別由所有權與使用權分離觀念，建立合理化之概念。

(二) 開發利用策略—永續與效率之兼顧

國營事業土地資產之開發利用，依永續發展之觀念，處於成長/成熟階段之國營事業，得結合本業發展之土地利用策略，利用結合下價值鏈之形成，決定土地利用之優勢。處於衰退期之國營事業，則不宜增加土地之運作成本，不宜採民間出售土地資產方式，以利出場，宜作減帳（資）方式，將土地資產歸屬國庫，以利永續發展。

### (三) 多元利用管理策略—彈性與公開俱備

國營事業土地資產之利用管理，應引進市場效率之經營管理優勢，經由多元的利用開發方式及管理經營方式，以活化土地資產的管理利用，以一方向適應不同性質、任務之國營事業需求，一方面運用多元利用管理方式（公部門、私部門、公私混合方式），提升土地資產的利用價值，再將土地資產管理資訊公開化的建置，以促進土地利用資訊的流通，俾益於土地利用之增進。

由上述國營事業土地資產利用基本原則與策略之建置，未來國營事業土地利用方向之階層關係之基本策略矩陣，可建構如圖 6-3、表 6-3 所示。

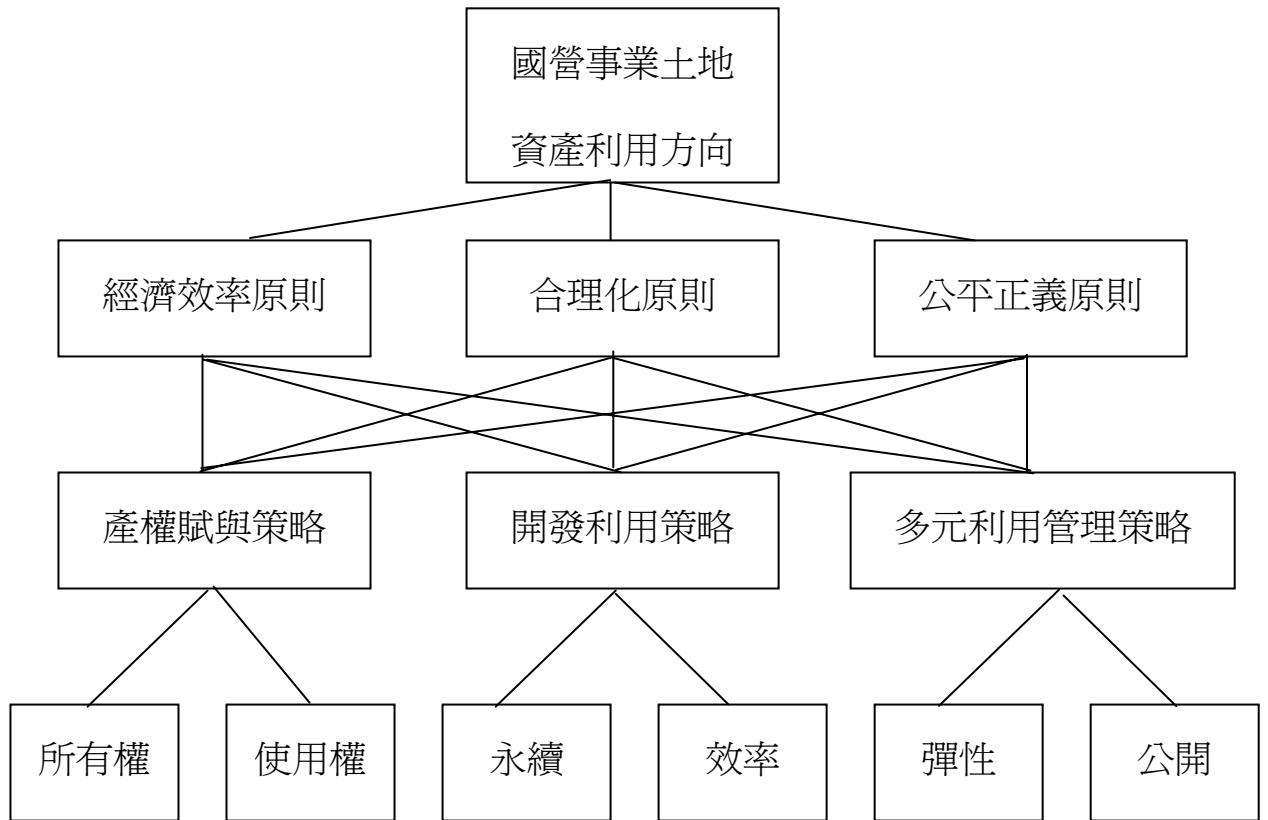


圖 6-3 國營事業土地利用方向階層關係



表 6-3 國營事業土地利用策略矩陣

策略 原則	產權賦與		開發利用		多元利用管理	
	所有權	使用權	永續	效率	彈性	公開
經濟效率	○	○	○	○	○	○
合理化	○	○	○	○	○	○
公平正義	○	○	○	○	○	○

## 第七章 結論與建議

### 第一節 結論

綜上之研究探討，國營事業自土地資產接收歸屬之爭議，迄至近年來民營化風潮之盛行，有關國營事業歷經企業生命週期之演進結果，土地資產之利用效益課題方興未艾，復因國營事業之性質與組成，類別眾多、設置目標複雜，國營事業土地應如何利用規劃，管理機制如何建立，各方擬議未衷一是。茲就本研究分析結果，獲致結論如下：

#### 一、 國營事業土地資產之處分利用機制，政府部門皆為決策者

國營事業在台灣成立或遷入者，其取得之土地資產雖有登記為中華民國所有，有登記為公司法人所有，惟於土地資產處分利用之際，形式上雖由公司權責單位決策，但實質上政府實居於決策者之地位，國營事業機構僅為配合政策之執行者地位。

#### 二、 國營事業土地資產之利用往昔皆以政策目標為主利潤目標為輔

國營事業設置之目的，依國營事業管理法之意旨，在於以發達國家資本、促進經濟建設、便利人民生活之政策目標追求，一方面又強調國營事業應本企業經營原則，追求利潤目標之達成。惟歷年來國營事業土地資產利用管理方向，在政策目標需求下，皆階段性地要求配合國家政府施政之總體發展目標，為國營事業土地資產利用或處分之圭臬，利潤目標只有從屬或臣服於其之下，台糖公司之土地資產即為適例。

#### 三、 公有土地經營及處理原則下之保守型國營事業土地資產利用政策

為因應八十年代國內不動產市場狂飆、景氣過熱之土地投機風氣，訂定公有土地經營及處理原則，在 1.公地公有；2.公地不出售；3.公地不放領之三原則下，公地之利用處分，僅為例外性之開放，而呈保守型之公地利用政策，國營事業之土地資產利用方向，亦為該保守政策影響所及。

#### 四、 國營事業生命週期階段影響事業土地資產利用策略

國營事業之經營，隨著世界經濟變化及國內經濟結構之變遷，事業體之經營呈導入/成長/成熟/衰退之生命週期現象，致國營事業部分在本業經營困難之下，將土地資產轉為非本業之多角化經營使用，甚或以土地資產之收益、處分所得，達成利潤目標之要求，導致土地利用不經濟現象。

#### 五、 國家資產管理經營原則下之集權式有效利用型國營事業土地資產利用政策

在國內不動產市場歷經十年來的蕭條，及各級政府財政短絀的背景下，為了刺激景氣回升、加強國家資產之使用收益，以紓解財政困窘現象，行政院成立國家資產管理委員會，訂頒國家資產管理經營原則，建利管理一元化、使用合理化、經營透明化、運用效率化之國家資產經營利用原則。除集中統一國家資產管理化，尤其對於使用不經濟、非事業經營所需、閒置或低度利用、低效率產出之國營事業土地資產，要求解繳國庫，建立當前集權式有效利用型之國營事業土地資產利用政策。

#### 六、 國營事業所擁之土地資產非本業所需之情形普遍

在國營事業呈現衰退階段者，如台糖公司、台灣鐵路管理局、台鹽公司等，由於受到產業經濟結構變遷之影響，事業經營大幅衰退，其事業發達時大量本業用地，如台糖公司的蔗糖農地，台灣鐵路局的廠站、鐵路用地，台鹽公司的曬鹽用地，皆閒置無法充分使用，因此宜建立有效退場機制，將已不符產業發展所需之土地能解繳或變更使用。

#### 七、 國營事業土地資產出租、出借情形普遍

國營事業之土地應以事業發展所需為主，供本業使用為目的，惟經前述各章統計資料顯示，台糖公司、台電公司、自來水公司、唐榮公司、土地銀行、台灣鐵路局等各國營事業，仍有相當數量的土地出租、出借，而非供國營事業本身使用。再以減資繳庫之台鹽公司、中油公司來看，其解繳之土地，皆以非本業或本身使用之土地為主。故整體而言，如非國營事業發展所需之土地，應依法變更為非公用土地，移交國有財產局管理，或以減資方式解繳回庫。

## 八、 國營事業土地利用受限於土地使用計畫

國營事業土地利用，在整體國土使用計畫架構下，應依土地使用計畫內容、項目，為適法之利用。爰此，有些被外界視為低度利用之土地，大都係因都市計畫使用項目之限制（如編定為公共設施用地），無法為高度之開發使用，如台糖公司之部分鐵道用地，台電公司的變電用地、倉庫用地，台灣鐵路管理局的廢棄場站用地、鐵路用地，或台汽公司的場站用地等。上述情形皆非可歸責於國營事業本身之利用計畫，而係受限於外在的土地使用規劃所致。

## 第二節 建議

國營事業之設置與成立，有其環境背景因素之考量與時事需求之配合，爰此，土地資產之利用策略方向，即需配合各政策目的之要求予以建構。在當前相關土地利用理論發展成熟之下，國營事業之土地資產利用基本理念，如何配合國內經濟環境之變遷及國營事業組織生命週期循環之轉化，構思建構其策略方向，成為當前之急。茲就本研究探討分析結果，分別就近程、遠程建議如下：

### 一、 近程建議

#### (一) 在依循國家資產管理經營原則下重建國營事業土地資產利用理念三原則

國家資產管理經營原則所建構之管理一元化、使用合理化、經營透明化、運用效率化之國營資產經營利用政策原則，在適用於國營事業達成政策目標及利潤目標的前提下，茲建構公平正義原則、經營效率原則及合理化原則為國營事業土地利用之基本理念。

#### (二) 修正國營事業土地利用效率之評估準據

國營事業土地之使用，仍須依法受土地使用計畫相關法令之規範，故土地使用項目、內容受限仍多，以國家資產經營原則所訂之成本效益指標為評估準則，僅單純以經濟原則考量，缺乏法律規範面對土地利用之影響，故使用效率之評估在法制社會下，仍宜一併考量計畫法制之規範。

#### (三) 宜就現行國營事業之經營進行生命週期評量

以企業經營而言，不同階段之企業生命週期對其企業所有土地之利用策略皆有不同之考量，國營事業在追求經營效率目標下，亦如同企業經營體，呈現生命週期現象，故為促進國營事業土地之利用，首應就現行國營事業進行生命週期之評量。

#### (四) 建置完整之國營事業土地資產管理資訊資料庫

國營事業擁有數量龐大之土地資產，惟其產權及利用情形，分散於各別國營事業體，缺乏整體之資料庫，對於國營事業土地資產之使用情形、空間分佈、利用現況，難以掌握全貌，有礙國有資產之規劃利用，故宜建置統一基本資料庫建置規範，以有效管理。

## 二、 遠程建議

### (一) 宜考量所有權與經營權分離之趨勢，建立國營事業土地權屬之賦與原則

國營事業之資產在經營效率原則下，宜建立在其本業經營之擴充，而非擁有大量之土地資產，其事業之資產，應為繁榮成長之本業營運收入，而非土地出租、出售收入。國營事業發展所需之土地，僅取得使用權即可，一方面可降低固定資產取得成本，一方面又可提高經營效率。故土地權屬之賦與原則，宜長期規劃之。

### (二) 依國營事業生命週期之階段特性，首先建構市場促進化利用策略之產權分派

國營事業在成長/成熟時期階段或處於衰退時期階段或新興(導入期)之國營事業對於土地資產利用之基本策略皆有不同的方向考量，基於市場促進化之合理化利用策略，應分別由減帳(資)繳庫、使用權之授與方式建立產權再分派之模式。

### (三) 依國營事業資產利用基本理念原則建構土地利用策略矩陣

在公平正義原則、經營效率原則及合理化原則之國營事業土地資產利用基本理念下，建構產權賦與策略(所有權與使用權分離)、開發利用策略(永續與效率兼顧)、多元利用管理策略(彈性與公開俱備)之土地利用策略，形成土地利用策略矩陣，以為未來國營事業土地資產利用之評鑑基準。

## 參考文獻

### 一、 中文部分

1. 丁福致，「國營事業土地資產利用策略之研究---以台電及台糖公司為例」，政大地政學系博士論文，2002年6月。
2. 司徒賢達，1997，經營艱困公營事業民營化方式及應有配合措施之研究，經建會。
3. 司徒賢達，1999，公營事業民營化---整理與重生之程序，台灣民營化的經驗，台北：中華徵信所出版。
4. 台糖公司資產處業務簡報，2002年4月11日。
5. 台糖公司編印，「台糖三十年發展史」，1976年5月。
6. 台糖公司編印，「台糖土地整體利用計畫」，1996年9月。
7. 台糖公司編印，「台糖五0年」，1996年5月。
8. 台糖公司編印，「台糖四十年」，1986年5月。
9. 台糖公司編印，「台糖通訊」，1946年---2001年。
10. 台糖公司編印，「糖業手冊---台灣糖業簡史」，1979年9月。
11. 台灣電力公司，2000，台電公司多角化經營土地開發模式研究。
12. 朱文伯，「公營事業與台灣糖業」，民主潮社叢書，1973年2月初版。
13. 吳若予，「戰後台灣公營事業之政經分析」，業強出版社，1992年

- 12月。
14. 吳淑錦，「台灣糖業百年發展與變遷的政治經濟分析」，中正大學政治學研究所碩士論文，1998年6月。
  15. 李俊瑩，2000，我國公營事業民營化之檢討與法制變革重點建議，台北：國立台灣大學法律學研究所碩士論文。
  16. 林大猴、劉邦典，「台灣糖業公司經營效益與未來發展方向之研究」，經濟部國營事業委員會委託，1991年。
  17. 林本炫、董娟娟、張人傑，「國有土地問題之政治經濟分析」，財團法人張榮發基金會國家政策研究中心，1991年4月。
  18. 林森田，1996，土地經濟理論與分析，台北：環球經濟社。
  19. 邱毅，1998，變革---恐龍型企業的再造，台北：中華徵信所企業股份有限公司。
  20. 徐世榮、蕭新煌，「台灣土地改革再審視---依各內因說的嘗試」，台灣史研究，第8卷第1期，2001年10月出版。
  21. 張世儀，「當前台灣糖業問題之政治經濟分析」，台灣大學政治學研究所碩士論文，1997年6月。
  22. 張金鶚主持，台糖公司委託，「台糖公司設定遞上全權利價值評估與土地使用變更負擔之研究」，1998年6月。
  23. 陳兆偉，「國民政府與台灣糖業（1945-1953）」，東海大學史研所碩



- 士論文，1993 年。
24. 陳思宇，「台灣區生產事業管理委員會與經濟發展策略(1949-1953)---以公營事業為中心探討」，2002 年。
25. 陳香蘭，「成長的迷失---以大專院校增設、擴充校地為例」，世新大學社會發展研究所碩士論文，2001 年 6 月。
26. 陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉、劉錦添合著「解構黨國資本主義---論台灣官營事業之民營化」，澄社出版，1997 年 1 月。
27. 陳添壽，「戰後台灣企業與政府間的互動關係」，台北商專學報，第 56 期，2001 年 6 月。
28. 陳翠蓮，「『大中國』與『小台灣』的經濟矛盾---以資源委員會與行政長官公署的資源爭奪為例」，二二八事件五十週年國際學術研討會，會議論文，1997 年。
29. 馮月忠，1996，國營事業土地處理行為之研究：以台糖公司六萬元一坪勞工住宅為例，新竹：中華工學院建築與都市計畫研究所碩士論文。
30. 黃俊傑，「戰後台灣的轉型及其展望」，正中書局，1999 年。
31. 黃舒衛，「台糖土地釋出之政經分析」，政大地研所碩士論文，2000 年。

- 32.黃舒衛，2000，台糖土地釋出之政治經濟分析，台北：國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 33.楊關錫，「我國國營事業營運管理之研究---營運績效檢視及管理問題探討」，政大公共行政研究所碩士論文，1987年1月。
- 34.經濟部國營會，1999，台糖公司民營化可行性研究。
- 35.劉志偉，「戰後台灣土地關係轉型中的國家、地主與農民（1945-1953）」，清大社會人類學研究所碩士論文，1998年。
- 36.劉鳳文、左宏濤，「公營事業的發展」，台北聯經出版公司，1984年。
- 37.蔡吉源，「我國公營事業與均富目標」，我國經濟發展與所得分配---邁向均富的社會，三民書局理論叢書，台北：國立編譯局，1981年。
- 38.鄭明安，1996，國有土地使用權制度之研究，台北：國立政治大學地政研究所博士論文。
- 39.環球經濟社，「台糖公司民營化可行性後續執行方案之研究」，經濟部國營事業委員會委託研究報告，2001年1月。
- 40.環球經濟學，「公營事業民營化政策評估指標建立之研究」，經建會委託研究報告 2000年12月。
- 41.薛月順編，1993，資源委員會檔案史料彙編：光復初期台灣經濟

建設（上）（中），國史館。

42. 鍾麗娜，「從財產權的經濟觀點論國營事業土地釋出之消長」，台灣土地金融季刊，第 39 卷第 3 期（153 期），2002 年 9 月。
43. 瞿宛文，「國家與台灣資本主義的發展□-評論（解構黨國資本主義）」，台灣社會研究季刊，第 20 期，1995 年。
44. 蘇玉守，1999，公司型態國營事業土地開發與經營之探討，台南：國立成功大學都市計劃研究所碩士論文。

## 二、 英文部分

1. Alchian,A.A.,1965,” The Basis of Some Recent Advances in the Theory of Management of the Firm.” , Journal of Industrial Economics,14,30-41.
2. Eucken,W.,1947,Die Grundlagen der Nationalökonomie.2d ed , Godesberg : Helmut Kupper,vormals Georg Bondi.
3. Gibbs,J.P.,1981,Norms,Deviance, and Social Control : Concept Matters,Elsevier North Holland,Inc.
4. Nourse,H.O. and S.E. Roulac, 1993, Linking real Estate Decision to Corporate Strategy, Journal of Real Estate Research, 8:4,475-94.
5. Ogas,A.I., 1994, Regulation : Legal Form and Economic Theory, N.Y. : Oxford Press Inc.
6. Ostrom,E.,1990, Governing the Commons : The Evolution of Institutions

for Collective Action, Cambridge : Cambridge University Press.

7. Pigou,A.C.,1920,The Economics of Welfare, London : Macmillan.
8. Porter,M.E.,1980, Competitive Strategy : Techniques for Analyzing Industries and Competitor, N.Y. : The Free Press.
9. Savas,E.S.,1987,Privatization : The Key to Better Government, Chatham,N.J. : Chatham House Publishers.

## 「國營事業土地利用方向之研究」期中會議發言紀錄

會議時間：中華民國九十二年七月二十五日星期五上午九點三十分

會議地點：行政院經濟建設委員會 會議室

委辦單位：行政院經濟建設委員會

主辦單位：中國土地經濟學會

主持人：楊松齡 政大地政學系教授

各單位意見發言	處理情形
<p>台糖代表：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 台糖土地登記為公司所有，因此不必再討論是否為公有或私有。故民營化後私股如何解決，為一大問題。</li> <li>2. 因民間占用部分大多有其歷史背景，因此不必研究該部分。</li> <li>3. 研究報告統計資料有變動，請研究單位再更新。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 後續章節將討論土地利用情形，股份之處理非本研究目的。</li> <li>2. 該部份內容已縮減。</li> <li>3. 資料已更新。</li> </ol>
<p>台鹽代表：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 何謂土地產權不明確之定義？</li> <li>2. 表 3-2 改成接收日產成立之公司。如台鹽應為中國鹽業公司台灣分公司。</li> <li>3. 產權登記與法律規範之間的問題，建議從法律的觀點還原歷史原貌。</li> <li>4. 第 40 頁關於台糖土地取得所引述之歷史資料，例如日人強制徵收面積 64367 甲、第二段之引用，似應再斟酌。引述資料當中關於「強制徵收」之字眼，宜應再探查當初歷史之文獻。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已於文內說明。</li> <li>2. 文中資料用詞，已註明出處，非本研究所創。</li> <li>3. 本研究即依此原則說明。</li> <li>4. 經查原參考文獻，即為此用語。</li> </ol>
<p>台電代表：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 關於土地資料部分，可提供最新資料。</li> <li>2. 國營事業或是公有土地，對地方發展影響甚大，如高雄發展落後台北之原因，有可能是因為公有土地太多。</li> <li>3. 土地利用方向之研究，建議從民營化之組織結構全面加以探討。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 謝謝提供新資料，並已更新之。</li> <li>2. 相關建議謝謝提供，惟非本研究目的。</li> <li>3. 於後續章節中，加強分析。</li> </ol>

<p>4. 台電土地數量龐大，建議深入分析。</p>	<p>4. 於後續章節中，另再分析。</p>
<p>中油代表：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 2800 公頃土地中，接收面積僅有 300 公頃，其餘多為價購而來。</li> <li>2. 事業閒置土地多是因為都市計畫變更或是土地使用分區管制無法配合。 目前正努力積極開發土地，但因為市場經濟環境不景氣，面臨困難。</li> <li>3. 中油民營化之後，土地減資繳庫，僅剩下事業用地。</li> <li>4. 建議土地開發應採取多功能、多目標使用。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 謝謝提供資料。</li> <li>2. 已參酌意見，做為相關策略探討之用。</li> <li>3. 已於後續章節中說明。</li> <li>4. 於後續策略中參酌。</li> </ol>
<p>台菸代表：</p> <p>土地已大多減資繳庫，剩下少部分土地，皆供事業所用</p>	<p>於後續章節中說明。</p>
<p>台銀代表：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建議非事業用地應繳回國庫。</li> <li>2. 台銀所有之事業土地為金融機構之資本，與一般生產事業用地不同。若土地減資繳回國庫，使得銀行資產淨值下降，將會影響銀行經營。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 於後續章節及策略中參酌。</li> <li>2. 於後續專訪後分析之。</li> </ol>
<p>財政部國產局代表：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第 5 頁所提國營事業之資產出售即為賤賣國產，此為一般之誤解。</li> <li>2. 國營事業虧損連連，如何減少虧損，提升效率？</li> <li>3. 國有財產法當中，國有係指股權或土地？</li> <li>4. 國營事業類型過多，民營化又勢在必行，應建立一套公平、效率的資源分配遊戲規則。</li> <li>5. 對於民營化較慢、政府持股比例大者，該如何處理？</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已說明。</li> <li>2. 非本研究目的，惟已從促進土地利用建立方向。</li> <li>3. 依國有財產法規定處理。</li> <li>4. 於後續土地利用策略中分析。</li> <li>5. 於後續策略中分析。</li> </ol>
<p>內政部營建署代表：</p> <p>土地開發應採取開發轉型經營。</p>	<p>採納卓見。</p>
<p>部門處李組長：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 研究方法除了更深入了解國營事業土地利用現有情形，資料方面也要加以強化。建議台鐵土地資料與結構加以一併研究。還有台銀、土銀土地資料與結構，建議加入研究中，一併討論。</li> <li>2. 除了政府目前做法之外，宜再加強研究小組之觀點。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 於後續研究中補充資料。</li> <li>2. 於後續研究提供見解。</li> </ol>

<p>3. 重點除了實質上誰有權管理或處分，也必須探討法制上誰有權管理或處分。</p> <p>4. 利用問題如果朝向多功能使用，也必須依法使用。</p>	<p>3. 於後續研究中處理。</p> <p>4. 將採納並做為策略參考。</p>
<p>都住處代表：</p> <p>國外資料部分，若時間充裕時建議是否加入各國國營事業土地利用之具體情況。</p>	<p>已補充加入。</p>
<p>金教授：</p> <p>1. 關於國營事業，政府有權決定國營事業之運作，顯示政府對於國營事業影響大。</p> <p>2. 探討制度有其幫助，單一處理方式不太可行，對於不同的公司應給予不同的建議。</p> <p>3. 究竟國營事業為政府政策工具或是應追求自己本身的經營效率？</p>	<p>1. 本研究亦採相同看法。</p> <p>2. 後續策略建議將考量之。</p> <p>3. 於後續研究中，將考量納為策略建立之參考。</p>
<p>簡文彥：</p> <p>1. 再結構之問題。</p> <p>2. 土地利用型態與企業型態之間的關係。</p> <p>3. 透過歷史資料的整理，建議對不同公司類型給予不同方向之規則。</p>	<p>1. 將考量事業發展而訂定策略。</p> <p>2. 同問題 1 將視企業發展週期而定。</p> <p>3. 類型之劃分，將依生命週期觀點處理。</p>
<p>國營會意見：</p> <p>1. 此研究偏重於經濟部國營會之國營事業，建議擴大研究範圍。</p> <p>2. 提出利用方向策略。</p> <p>3. 期末報告完成前召開相關之學術研討會議。</p>	<p>1. 將適度擴充之。</p> <p>2. 於後續章節中提出。</p> <p>3. 將擇期召開。</p>
<p>主席：</p> <p>1. 事業統計資料更新之部分要再蒐集，加強課題分析。</p> <p>2. 各事業之發展情形不同，其土地利用方向宜考量之。</p> <p>3. 期中報告符合委託研究之要求，惟請研究單位在期末報告前，召開一次相關課題專家學者座談會，本會將協助舉辦。</p>	<p>1. 已再蒐集、補充，並分析之。</p> <p>2. 將依生命週期觀念建立。</p> <p>3. 將擇期召開。</p>

## 「國營事業土地利用方向之研究」座談會

會議時間：中華民國九十二年十月二十四日星期五上午九點三十分

會議地點：行政院經濟建設委員會 會議室

委辦單位：行政院經濟建設委員會

主辦單位：中國土地經濟學會

主持人：楊松齡 政大地政學系教授

學者專家：

吳家昌 德霖技術學院財務管理系副教授

卓輝華 宏大不動產鑑定公司董事長

劉厚連 立法院法制局

劉起孝 經濟部國營會

台灣糖業股份有限公司

座談會題綱：

- (一)國營事業土地利用目標為何？以政策需求為導向或以經營效率為導向？
- (二)國營事業土地利用效益之機制應如何建立？可否以私部門(民營企業)之理念，為衡量機制之基礎？
- (三)上述課題如何就國營事業之性質(公司組織與非公司組織)為不同策略之區隔？又國營事業之存續與否(維持現制或民營化)如何為土地利用策略之考量？
- (四)國營事業土地管理機制與方式，宜採多元化或一元化？有無必要建立國營事業用地基本資料庫？



各單位意見發言	處理情形
<p>國營會劉先生：</p> <p>國營事業土地資源龐大，但有許多事業用地閒置不用。又經濟部所屬國營事業土地即達六萬餘公頃（其中台糖公司土地達五萬四千公頃），尤其是國營事業土地幾乎都位於平原地區，且多屬大面積、坵塊集中之土地，若能妥善規劃運用，不失為國土規劃之良好契機。因此，本研究案之成果，若能做為政策釐定之參考，是研究報告重要價值所在。</p>	<p>謝謝對本研究之肯定。</p>
<p>台糖：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 台糖在國營事業土地當中雖然所占比重最高，目前台糖感到的困難是未來台糖土地開發時，該如何評估其效益？</li> <li>2. 台糖所有農地地價稅負擔去年高達 10 億，負擔非常重，再加上政府所辦理之市地重劃，計畫人口往往大於實際需求，形成投資浪費。因此台糖未來在辦理土地出租、土地開發，市場上往往沒有這樣的需求。故而希望建立整體國土計畫利用。</li> <li>3. 台糖結繳國庫的問題在於台糖有民股，土地無法完全減資繳庫，這是困難所在。這一部分該如何處理？換股可行嗎？想請教專家學者的意見。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 效益評量將在策略中建議衡量評估準據。</li> <li>2. 國營事業土地之使用，本應依循國土計畫進行利用。</li> <li>3. 本疑義涉及公司法之規範，非本研究範圍所及。</li> </ol>
<p>宏大不動產鑑定公司卓董事長：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 目前政府要求國營事業非本業用土地幾乎都減資繳庫。國家資產管理委員會目前有資產管理效率計算，算出國營事業究竟該繳回多少土地，才可以達到最高的資產報酬率。問題在於本業土地利用該如何嚴格控管。</li> <li>2. 民營化之後的國營事業，國家雖然是大股東，所扮演的角色是股東還是督導？</li> <li>3. 目前國資會建立的一元化標準，主要是希望國家資產有統一管理機制，而非分散在各個管理機關。後來檢討到台糖時，小部分的官股真的無法處理，從法律面上檢討過相當多次，還是沒辦法解決。至於中華電信方面，中華電信提出將所有位於海岸邊電信通訊土地，建議由海巡單位管理；但是中華電係有民股存在，若准許土地繳回，政府必須用價買回。所以，中華電信建議用土地變更案方式，以提高土地收益，最後再以盈餘繳庫。因此國營事業土地利用的管理採用一元化的標準，完全官股的國營事業可以掌握，但是有民股的國營事業實在難以處理。</li> <li>4. 地政司所提出土地法第 25 條修正公有土地利用原則國</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本業土地之利用為本研究之主要重點。</li> <li>2. 從土地利用政策而言，應以督導角位視之。</li> <li>3. 一元化管理應就管理機制而言，管理方式應隨國營事業之差異，採多元化方式，方能兼顧各事業之特色。</li> <li>4. 本建議符合本</li> </ol>

<p>有，土地利用計畫須報中央地政機關，與財政部想法不同，目前還沒有結論。所以我在那時提出，國有土地政策目標由地政司負責，但是土地的利用績效又由財政部管理。土地充分利用效能年期到底是5年或是更長？因此，土地利用管理一元化，實在窒礙難行。</p>	<p>研究管理策略之方向。</p>
<p>立法院法制局劉先生：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國營事業土地利用目標依據國父孫中山先生民生主義思想，目的主要是在於發達國家資本、促進經濟發展和便利人民生活。國營事業的本質動員與支配資源，例如：執行經濟政策、確保民生能源、維護國家安全、政府財政收入等等；因此，國營事業所偏重的乃政策需求導向。</li> <li>2. 國營事業的土地利用方法可分成兩種：一為本業用，另一為非本業用。本業用土地應著重事業績效；至於非本業用土地，基於處分受到相當大的限制、規模和扭曲本業績效之理由，非本業用土地應減資繳庫。</li> <li>3. 國營事業可分成公司組織和非公司組織。非公司組織可以考慮行政機關化；公司組織中如果營運不善者，建議清算（對員工的保護可以另外考量），營運狀況還可以的，一樣將其土地分成本業所需和非本業所需。</li> <li>4. 資料庫的建立方面，建議研究計畫考慮其實質目的，並衡量其建置及維護成本，或可考慮是否依目前各國營事業應有基本資料透過整合即可。建設一元化的管理，配合國土規劃的政策需求，統一管理。建議將目前國有資產管理委員會的法制化，可以跨部會協調組織。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本研究已指出此特點。</li> <li>2. 本研究已遵此方向研議策略。</li> <li>3. 如上述問題之處理。</li> <li>4. 資料庫之建立有益於國營事業土地資產之利用規劃，將建議設置。</li> </ol>
<p>德霖技術學院吳副教授：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國營事業土地包括事業本業用地，非本業用地及已民營化或即將民營化者，建議本研究之範圍以前二項為主。</li> <li>2. 土地利用需考量之重要因素，包括土地本身之自然條件、政府法令政策、最佳的利用（the highest, the best use），國營事業土地之利用，亦應考量此基本原則。國營事業本業用土地利用之目標，建議以回歸事業績效與政策為準，非本業用土地則回歸整體土地利用政策及市場機制，除配合必政策外，宜以經營績效為導向。</li> <li>3. 在機制建立方面，公有土地應該肩負起示範角色，從中長期社會面看來，土地閒置不一定是浪費，宜尊重資源本身特性。不論公司組織或是非公司組織，都應建立機制。總體面之機制宜一元化，在此基礎之下各個事業單位再依其需求建立多元之機制。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已遵循此方向研議。</li> <li>2. 已遵循此方向並配合企業生命週期理念，研議策略方向。</li> <li>3. 以遵循此方向研議。</li> </ol>

<p>4. 土地資料庫可與相關主管機關（財政部—國有土地資料庫、國資會—不動產資料中心）結合。</p> <p>5. 對於此一機制的建立，為了發揮此一研究之貢獻，可以國資會之標準為基準，再加以檢討。</p>	<p>4. 本建議將在建議中提出。</p> <p>5. 如上述問題之處理。</p>
<p>經建會都住處王組長：</p> <p>1. 卓董事長剛剛提出之建議有民股之國營事業，的確有處理上之困難，因此有民股之國營事業（例如：台糖），可暫且不列入研究計畫之討論。</p> <p>2. 台鐵對於都市發展、交通都有重要功能，可否列入本研究計畫之探討範圍。</p> <p>3. 關於土地法第 25 條之修正，雖然與本計畫無直接關聯，但事實上也是相當重要，因為土地法第 25 條純粹是在規範地方政府所管之公有土地，不涉及國有土地；如果因為此條修正，對國營事業土地可以做合理的處分、回歸政府掌控範疇之下，有其助益。土地法和相關法令體系，土地是由內政部所掌控，國有土地卻是由財政部負責，兩者之間似乎有一空檔，沒有適當的配合。</p> <p>4. 台糖代表提出目前的土地管理機制，運用開發許可制、有效規劃運用台糖的土地，此一利用機制可以列入討論重點。</p>	<p>1. 本研究仍列入探討。</p> <p>2. 已遵循建議列入探討。</p> <p>3. 將蒐集相關資料檢視，以供本研究參考。</p> <p>4. 將列入分析中。</p>
<p>主持人：</p> <p>對於上述學者專家之意見，本計畫以為國營事業土地利用還是必須以國土利用的合理性、整體性、永續性為大前提。其次，土地法所提出土地政策規範和國產法兩者之間連結問題，如何加以整合，我會進一步加以了解。再者，本研究計畫已廣泛收集台鐵土地利用之資料，還有土銀、台銀之資料；雖然今天台鐵代表沒有出席，但已收集的資料相當齊全，未來在期末報告中會再加以詳細說明。</p>	
<p>國營會劉先生：</p> <p>1. 國營事業土地利用目標除了重要政策導向之外，也必須兼顧效率。主要是依據「國營事業管理法」第二條規定：「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。」顯示出國營事業的政策目的，但是同法第四條規定：「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。」因此國營事業不僅有政策功能，還必須兼顧效率。國營事業當中，如為營業用土地不一定完全以效率導向為主，還配合了政策</p>	<p>1. 本研究已就此方向分別探討。</p>

<p>需求。非本業用土地就以政策需求為導向。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. 在績效標準方面，營業用土地以 ROA、ROE 作為績效標準，非營業用土地以配合政策或是非經濟的功能—環保等作為評量。</li> <li>3. 公司組織之國營事業土地為公司所有，屬於私有的性質，公司對於土地利用有自主權，土地利用策略類似一般民營企業；非公司組織之國營事業土地權屬國有，受政策影響使用限制大，像是國營事業管理法、預算法、政府採購法等等。至於國營事業民營化之後，成為私人公司，土地利用經營不須受到政策拘束，當然是以效率為導向。非公司組織之國營事業比較受到任務導向的思考，像是台鐵。</li> <li>4. 國營事業各個屬性不同，權屬不同。公司組織土地私人所有，本業用和非本業用土地該如何區隔？台鹽、台菸已經向國庫繳回許多土地，希望國家可以真的在收歸國有之後，統籌加以運用，否則可能適得其反。</li> <li>5. 關於資料庫的建立，我認為可與其他資料庫連結，增加該資料庫之功能。</li> <li>6. 該研究計畫宜確立國營事業土地範疇與利用主體，可增加本研究計畫之明確性。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. 同上述問題之處理。</li> <li>3. 已列入未來土地利用方向之考量。</li> <li>4. 將列入未來土地利用方向策略考量。</li> <li>5. 將在建議中提議建立。</li> <li>6. 已列入研議考量。</li> </ol>
<p>經建會都住處陳小姐：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國營事業的類型很多，已完成民營化之私營公司，已偏離研究計畫方向太多，所以此一部分不需著墨太多。至於其他類型的國營事業，則可分成本業用和非本業用土地使用。</li> <li>2. 在評量績效標準方面，可參酌經建會之標準。因為時間經費的限制還有其他部門的相關計畫，希望研究案將重點擺在目前所謂的國營事業土地，將國營事業分類型和組織加以討論，並提出具體建議。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已遵循建議分別探討。</li> <li>2. 已遵循建議予以探討並提出建議。</li> </ol>
<p>宏大不動產鑑定公司卓董事長：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國營事業早期土地利用政策目標消失之後，我認為國營事業土地利用目標應該要以經營效率做考量，比較符合國資會的想法。國營事業土地利用方向，建議以朝向國資會之方向。</li> <li>2. 關於組織型態方面，如果每個國營事業都有自己經營的方向，要不要有某個單位統一管理督導？如果經由國家資產管理委員會充分檢討所需用土地之國營事業，除非現在國家資產管理委員會是一個委員會組織，無法徹底檢討國營事業所需用之土地。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 將列入土地利用策略研議之參考。</li> <li>2. 國營事業之上級督導涉及營運管理，非本研究之重點，惟仍將參酌之。</li> </ol>

<p>3. 國營事業之組織型態，我把他分成兩種：一種是尚未完成民營化的，其中可以分成賺錢的和虧損的。虧損的事業比較麻煩的是要幫他解決問題，可能要每年編預算，去填補他的虧損。另外一種是已經完成民營化的（台電、台糖），這個部分比較不好處理。還有正準備清算的事業（像是台汽、中興紙業），這些預計繳回的土地，又該如何利用？建議國營事業土地利用的機制可以朝向多元化，可發揮各自事業目標，只需督導營運績效即可。國資會未來將設在財政部底下成為常設組織，由財政部長做召集人。至於國營事業土地資料庫的建立，這個國有財產局本來就要做（包括公有土地），建議計畫可以充分運用國產局所建立之資料庫。</p>	<p>3. 解繳土地之利用非本研議之目的，經建會已另有計畫研議之。</p>
<p>德霖技術學院吳副教授： 非本業用土地必須繳資繳庫，統籌管理。現在政府走向小而美、組織精簡，建議研究配合政策、法規面去提出實際建議。</p>	<p>解繳土地之利用非本研究目的，如前述問題之處理。</p>
<p>經建會王組長： 我覺得必須要探討的還有法制面和政策面該如何整合，才能做到最好的管理。</p>	<p>已遵循建議分析。</p>
<p>台糖： 假如政府賦予國營事業政策需求，又要考量事業目前經營的績效。如果國營事業無法自負盈虧、政府又不補貼，又該如何達成政策目的？而且農地雖然無法達成高資產報酬率，可是有生態永續利用之效益，也應該納入考量。</p>	<p>土地永續利用之觀念，將納入未來土地利用策略之考量。</p>
<p>主持人： 謝謝各位的意見，因為時間有限，今天座談會就到此結束。各位所提供的寶貴意見，我會好好整理，在報告書出來之前我會審慎的考量，納入大家的意見。</p>	

## 「國營事業土地利用方向之研究」期末會議發言紀錄

會議時間：中華民國九十二年十二月十二日星期五上午九點三十分

會議地點：行政院經濟建設委員會 會議室

委辦單位：行政院經濟建設委員會

主辦單位：中國土地經濟學會

主持人：楊松齡 政大地政學系教授

各單位意見發言	處理情形
<p>經濟部國營會劉先生：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 研究報告的題目：國營事業土地利用方向之研究，其實基本上題目的範疇、範圍非常的龐大，而研究報告重點集中在未來土地利用策略大致方向之擬定，這是研究成果的一個難能可貴的地方。然而在闡述的過程中，會發生研究對象有時候廣，有時候小，讀者在看的時候可能比較不容易掌握核心的標的。研究對象可以再清楚的表達，也許建議說可以把國營事業作一個最廣義的陳述之後，再針對國營事業土地再分類。</li> <li>2. 內容：這裡有一個可能需要做修正的地方，我們研究報告的形成是在十二月，台鹽公司統計這一部份，其實已完成解繳，目前只剩下六十幾公頃，已經在上個月十一月提出年報，這部份資料有必要做修正或補充說明，也許會對這個近況會比較清楚一點。</li> <li>3. 研究涉及的方法：國營事業土地資產利用，他用企業生命週期階段這個概念來當作是我們土地利用策略一個分析的方法，這一部份值得肯定。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本研究係就策略方向之研議，故依上次座談會諸位專家學者建議，依本業使用與非本業使用，分別研議。</li> <li>2. 已配合修正。</li> <li>3. 此為本研究做為國營事業土地依不同階段之生命週期，配合策略規劃之重要理念依據。</li> </ol>
<p>國產局黃科長：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國內國營事業之定義不見得很清楚，比如說有一些是可以行使公權力的，典型像勞建保、央行、港務局等都是在行使公權力。這份報告應該不是針對那些行使公權力的事業，應是指有競爭力的組織，所以這部份可以在報告的前面加以釐清。</li> <li>2. 國營事業土地利用有些問題，沒辦法像一般民營企業如此有效靈活運用，問題大概在於以前的經營不夠透明化。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已在研究範圍中釐清。</li> <li>2. 已在策略中提出此概念。</li> </ol>

<p>3. 外面有些質疑說國家資產管理委員會，收取國營事業，將土地繳庫，目的是為財政部繳回來後賣土地。現在土地大部分都是配合國家政策和經濟建設將其釋出去利用，國家各個政策目的事業主管機關做公共建設的時候，必須要土地，而土地就是從這裡來的。</p>	<p>3. 已參酌建議為利用方向擬議參考。</p>
<p>台糖公司代表：</p> <p>1. 台糖經營土地面積最大，大概五萬五千公頃左右，但加入 WTO 後，農業生產的經濟效率很低，所以我們台糖遭遇到很大的困境。另外我們地價稅負擔很重，按照最高累進稅率千分之五，所以一年地價稅就要繳十億，造成很大的負擔。</p> <p>2. 營業用地和非營業用地的劃分，目前我們正在辦理，年底以後會有一個比較詳細的資料提供給規劃單位參考。</p>	<p>1. 謝謝提供資料說明。</p> <p>2. 謝謝提供資料。</p>
<p>台糖公司譚組長：</p> <p>我們目前約有四萬多公頃的地，不種甘蔗的話，除了配合政府的造林計畫，我們提供兩萬公頃以外，其他的我們是冀望做一些合作經營。農委會在規劃平地造林的時候，也幫我們做一些景觀造林，休閒遊憩的結合。糖業文化、休閒、生態、休閒農業、生態景觀的一些保護是最好的生態農場，就是朝這方面來規劃。而在農業用地的方面，我們將把它變成是一個有效率，永續的發展。</p>	<p>本研究已將永續利用訂定利用策略評估準則之一。</p>
<p>台鐵洪股長：</p> <p>1. 台鐵土地目前所經營、管理的土地都是屬於國有土地，所以在使用、利用上都要受到國產法的限制，這跟公司組織的國營事業不一樣。</p> <p>2. 經營的國有土地因為受到國產法的限制，沒辦法收益，後來考量到其為一個事業體，特別報請國產局轉行政院特別同意台鐵就經營的土地可以做低度利用的收益，所以在台鐵部分訂了一個經營國有土地出租及利用作業要點。</p> <p>3. 台鐵所經營非營業用閒置資產土地偏高的部分，所佔土地面積最大的者是廢棄路基用地。</p> <p>4. 公共設施用地就是我們經營的鐵路用地，經地方政府依</p>	<p>1. 本研究已注意此一特點。</p> <p>2. 謝謝提供資料。</p> <p>3. 已在研究內容中表示。</p> <p>4. 已在未來土地利用方向建議</p>

<p>都市計畫變更後，做為道路用地、公園預定地、停車場用地。地方政府應做有償撥用，但因地方政府財政困難，所以沒辦法辦理撥用，那對台鐵來講，這些土地屬於公共設施用地，也因為受到土地使用管制的限制，所以沒辦法多加利用。</p>	<p>中考量。</p>
<p>台電公司陳課長：</p> <p>台電所列的土地利用大致上包括兩項：變電所、服務所，在編定上是屬於機關用地，但現在修法以後的機關用地，受託單位建議我們的服務所做商場等各種使用，即便是現行的法令，機關用地做多目標使用、商業使用好像是受到限制的，大概是做文教的使用，所以建議受託單位在策略裡面可能對法令方面要做一個突破。</p>	<p>已在建議中提議評估利用之效率，應考量都市計畫相關法令之限制。</p>
<p>中油吳處長：</p> <p>中油公司土地大約是兩千八百八十公頃，但在去年底因為依照國家資產經營管理原則的規定，我們在公司民營化前，依規定將這些所謂未充分利用土地，像出借、宿舍、閒置、被佔用等土地，將它們減資繳庫。將這些未充分利用土地減資繳庫對事業單位的負擔具有正面的效果，但在法令上，有些不是符合現行法令的規定，比如依現行公司法的規定，減資只能以現金配發給股東，而不能以現金以外的東西，而以不動產辦理減資的法令有待突破。建議在報告內是否對減資的合法性做一個探討，使將來這些有民股的公營事業要減資繳庫時也能合法化。</p>	<p>已在本研究中分析中油解繳土地情形，至於公司法之修正非本研究之目的，故不多做著墨，惟研究內容亦提及。</p>
<p>台灣菸酒公司陳小姐：</p> <p>菸酒公司因為以前都是在鐵路要道，繳回的土地大概都是在黃金地段，大多已經繳回完成，之前保留的土地，在使用上有很多的限制，建議讓我們可以更彈性的利用，有助於我們企業的經營。</p>	<p>菸酒公司之解繳土地在本研究中已分析在內。</p>
<p>台灣銀行劉小姐：</p> <p>國家資產管理經營一元化，國營銀行的財產，雖然是屬於國有財產，但是其財產與信用平等，具有密切的關係，國營銀行僅需適時提出管理資產經營及有效經營管理績效，或檢討處理計畫，逐年提出有效的管理或減資計畫。所以我們</p>	<p>本研究內容已針對銀行之性質做深入探討。</p>



<p>目前維持的就是說最適的資產規模，來維持減產的資產水準，只要提出我們非營業用的不動產跟提升計畫效益就可以。國家的資產經營管理一元化跟國家資產經營管理的原則，看法兩者不同，所以減資繳庫對我們銀行是不適合的。</p>	
<p>卓輝華先生：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在主管機關方面，國營會、國產局皆為管理與審核機關，然而每一個事業體裡，其設立的政策目標都不同，應如何加以確定，是項重要的課題。因此是否要將國營事業土地做更狹義的定義，是可以再商酌之處。</li> <li>2. 過去事業用地，我們大多編為機關用地，現在公司化、民營化之後可能就不能再有像機關用地這樣的編定，不適用機關用地，國產法那邊我們的事業土地利用也有一些限制條件的話，在土地使用分區變更跟國產法這邊的一個限制，在整個研究報告裡面，或許可以提一下，因為畢竟要促進土地利用，可以就國營事業的土地更具彈性運用之原則，把它變為住宅區或商業區。</li> <li>3. 衰退期的國營事業資產，要考量到公平正義原則，所謂成長、衰退跟導入有時候真的很難去並立，另外衰退期的定義亦很模糊，是已虧損的國營事業資產才算，亦或是逐步減少收益即算開始衰退，都可以再釐清一些。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已配合研究範圍再加強說明。</li> <li>2. 已在建議中提出。</li> <li>3. 國營事業之生命週期非本研究之目的，故在研究中僅利用此概念來建構土地利用方向策略。</li> </ol>
<p>吳家昌先生：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國營事業成立宗旨，應加以確定。非事業用土地之利用問題，應回到國有土地體系。</li> <li>2. 土地所有權與使用權應有所區分，以降低所有人的使用成本，事業擁有所有權後，會影響事業體對其分割、事業接受程度，融資及信用度。</li> <li>3. 建議可以再做短中長期的規劃，因在報告中提及的多是中長期的方向，可加以擬定短期計劃，並彙整各部門之意見，整合各步驟。</li> <li>4. 其策略之細項指標，可引申出後續專題，尚有研究空間。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已在研究中論及非本業土地之解繳歸屬。</li> <li>2. 此論點為本研究利用策略之重要理念，在文中已詳加分析。</li> <li>3. 已在建議中再加強區分。</li> <li>4. 建議做為經建會未來委託研究之課題。</li> </ol>
<p>行政院研考會：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 研究目的：台糖土地以外其他國營事業土地利用情形可</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已補充加強說明。</li> </ol>

<p>再加強。</p> <p>2. 法令方面：涉及國營土地，如何檢討、加強，可再加以討論。</p> <p>3. 研究過程之紀錄分析，可再附加期中會議和座談會紀錄，以供更完整的討論。</p>	<p>2. 已補充加強。</p> <p>3. 已補列為附件。</p>
<p>財務處蔣專委：</p> <p>1. 機關文獻的詳細內容須補足，例如航空公司的名稱。</p> <p>2. 文字部份，營運成長五十五倍，其依什麼標準、從多少數據進步到多少數額，應加以附註。</p> <p>3. 建議將模式與方法做統整，以連貫整個報告的完整。</p>	<p>1. 已進行補充修正。</p> <p>2. 已進行補充修正。</p> <p>3. 已進行補充修正。</p>
<p>部門處黃小姐：</p> <p>1. 公司擁有太多土地，會影響民營化的帳面價值，可為拋售等鬆綁動作，以促進民營化之順利進行。</p> <p>2. 機關用地的區塊分隔，使用變更方法繁瑣，都市計畫所造成的問題不可忽視。</p> <p>3. 短期之策略應更具體提出解決問題的方法。</p>	<p>1. 已在研究中建議解繳規屬。</p> <p>2. 已在建議中論述。</p> <p>3. 已在建議中論述。</p>
<p>業務單位：</p> <p>1. 報告書內相關統計資料年期請儘量更新至最新，並前後一致。如第 1-2 頁及 3-19 頁資料。</p> <p>2. 總結報告時請補充期中、期末、座談會紀錄及處理情形，並附訪談摘要。</p> <p>3. 第二章第一節，請補充摘述國外經驗對我國國營事業土地利用方向值得借鏡之處。</p> <p>4. 第 2-13 頁第二章第二節，僅有第一大項，是否漏列或誤植，請釐清。</p> <p>5. 第 3-19 頁第三章第二節，前言僅述及經濟部所屬國營事業，其後各機構描述亦提及非屬經濟部所屬國營事業，如台銀、台鐵等，該段文字宜請配合修正。</p> <p>6. 第 3-38 頁有關國營事業土地利用概況，只引台糖資料說明，似不完整，請補充整體國營事業土地利用概況。</p> <p>7. 第 4-17 頁國營事業總體經營課題部分，前段提及國有土地資料請補充說明與本案關聯性，如非相關可刪除並請補充法令分析部分與總體、個體國營事業土地利用相關</p>	<p>1. 已修正統一。</p> <p>2. 已依建議處理。</p> <p>3. 已補充分析。</p> <p>4. 已修正。</p> <p>5. 已修正。</p> <p>6. 各國營事業已分別補充說明，台糖公司為特別說明。</p> <p>7. 已修正補充內容。</p>

<p>課題。</p> <p>8. 第六章請節合國內國營事業狀況說明之。</p> <p>9. 結論部分請加強國營事業土地利用方向部分。</p> <p>10. 目錄節名與文內稍有不同，請統一。</p>	<p>8. 已加強補充內容。</p> <p>9. 已加強補充。</p> <p>10. 已修正統一。</p>
<p>主席：</p> <p>1. 研究內容方面，可再細分類型與階段，並擬定欲改善目標。</p> <p>2. 相關法規與課題的分析，可以再為之著墨。</p> <p>3. 以台銀為例之部份，可以另起專節敘述。</p> <p>4. 對於政府或政治面的用詞語態可以再為之修正。</p> <p>5. 依據各單位之建議與結論，期末報告可再為補充修正。</p>	<p>1. 已配合修正。</p> <p>2. 已加強說明。</p> <p>3. 已修正加強說明。</p> <p>4. 用語已修正。</p> <p>5. 參酌修正完成。</p>

「國營事業土地利用方向之研究」期中會議發言紀錄

會議時間：中華民國九十二年七月二十五日星期五上午九點三十分

會議地點：行政院經濟建設委員會

委辦單位：行政院經濟建設委員會

主辦單位：中國土地經濟學會

主持人：楊松齡 政大地政學系教授

各單位意見發言	處理情形
<p>台糖代表：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 台糖管有土地有其時空因素及社會背景，亦曾配合政府政策，提供作其他使用或進行綠美化。目前台糖土地均已登記為公司所有，且管理完善，因此不必再討論其應為公有或私有。另民間占用土地部分大多有其歷史背景，因此不須予以探討。</li> <li>2. 惟未來公司民營化後私股如何解決，為一大問題。</li> <li>3. 研究報告統計之資料有變動，請再更新。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 後續章節將討論台糖土地利用情形。民間占用土地部份內容已縮減。</li> <li>2. 股份之處理非本研究目的。</li> <li>3. 資料已更新。</li> </ol>
<p>台鹽代表：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 報告中敘及「國營事業土地處分問題在於土地產權不明確」，請再說明清楚。</li> <li>2. 產權登記與法律規範之間的問題，建議從法律的觀點還原歷史原貌。</li> <li>3. 表 3-2 改成接收日產成立之公司。如台鹽應為中國鹽業公司台灣分公司。</li> <li>4. 第 40 頁關於台糖土地取得所引述之歷史資料，日人強制徵收乙節，似應再斟酌。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已於文內說明。</li> <li>2. 本研究即依此原則說明。</li> <li>3. 文中資料用詞，已註明出處，非本研究所創。</li> <li>4. 經查原參考文獻，即為此用語。</li> </ol>
<p>台電代表：</p>	

<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國營事業土地使用方式，因受政府政策影響，如台電土地曾被要求作本業以外之使用，影響地方發展甚大。</li> <li>2. 土地利用方向之研究，亦可從各國營事業之組織、管理決策機制及人力全面加以探討。</li> <li>3. 台電土地數量龐大，建議深入分析。</li> <li>4. 部份資料過時，可提供最新資料。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.</li> <li>2. 於後續章節中，加強分析。</li> <li>3. 於後續章節中，另再分析。</li> <li>4. 謝謝提供新資料，並已更新之。</li> </ol>
<p>中油代表：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本公司所持有 2800 公頃土地中，早期接收面積僅有 300 公頃，其餘多為協議價購或徵收取得。</li> <li>2. 中油民營化之後，部分土地已處理並清查減資繳庫，僅剩下事業用地。</li> <li>3. 目前尚有低度利用或閒置土地，多因都市計畫變更或是不符地方所訂定的土地使用分區管制。目前正努力積極開發土地朝多目標使用進行，但因為市場經濟環境不景氣，面臨困難。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 謝謝提供資料。</li> <li>2. 已於後續章節中說明。</li> <li>3. 已參酌意見，做為相關策略探討之用。</li> </ol>
<p>台菸代表：</p> <p>土地已大多減資繳庫，剩下少部分土地，皆供事業所用</p>	<p>於後續章節中說明。</p>
<p>台銀代表：</p> <p>台銀所有之事業土地為金融機構之重要資本，與一般國營生產事業用地不同。若土地減資繳回國庫，將使得銀行資產淨值下降，將會影響銀行經營。</p>	<p>於後續專訪後分析之。</p>
<p>財政部國產局代表：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第 5 頁所提國營事業之資產出售即為賤賣國產，此為一般之誤解。</li> <li>2. 國營事業虧損連連，如何減少虧損，提升效率？</li> <li>3. 國有財產法當中，國有係指股權或土地？</li> <li>4. 國營事業類型過多，民營化又勢在必行，應建立一套公平、效率的資源分配遊戲規則。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已說明。</li> <li>2. 非本研究目的，惟已從促進土地利用建立方向。</li> <li>3. 依國有財產法規定處理。</li> <li>4. 於後續土地利用策略中</li> </ol>

<p>5. 對於民營化較慢、政府持股比例大者，該如何處理？</p>	<p>分析。 5. 於後續策略中分析。</p>
<p>內政部營建署代表： 土地開發應採取開發轉型經營。</p>	<p>採納卓見。</p>
<p>部門處李組長：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 研究方法除了更深入了解國營事業土地利用現有情形，資料方面也要加以強化。建議台鐵土地資料與結構加以一併研究。還有台銀、土銀土地資料與結構，建議加入研究中，一併討論。</li> <li>2. 除了政府目前做法之外，宜再加強研究小組之觀點。</li> <li>3. 重點除了實質上誰有權管理或處分，也必須探討法制上誰有權管理或處分。</li> <li>4. 利用問題如果朝向多功能使用，也必須依法使用。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 於後續研究中補充資料。</li> <li>2. 於後續研究提供見解。</li> <li>3. 於後續研究中處理。</li> <li>4. 將採納並做為策略參考。</li> </ol>
<p>都住處代表： 國外資料部分，若時間充裕時建議是否加入各國國營事業土地利用之具體情況。</p>	<p>已補充加入。</p>
<p>金教授：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 關於國營事業，政府有權決定國營事業之運作，顯示政府對於國營事業影響大。</li> <li>2. 探討制度有其幫助，單一處理方式不太可行，對於不同的公司應給予不同的建議。</li> <li>3. 究竟國營事業為政府政策工具或是應追求自己本身的經營效率？</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本研究亦採相同看法。</li> <li>2. 後續策略建議將考量之。</li> <li>3. 於後續研究中，將考量納為策略建立之參考。</li> </ol>
<p>簡文彥：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 再結構之問題。</li> <li>2. 土地利用型態與企業型態之間的關係。</li> <li>3. 透過歷史資料的整理，建議對不同公司類型給予不同方向之規則。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 將考量事業發展而訂定策略。</li> <li>2. 同問題 1 將視企業發展週期而定。</li> <li>3. 類型之劃分，將依生命週</li> </ol>

	期觀點處理。
<p>國營會意見：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 此研究偏重於經濟部國營會之國營事業，建議擴大研究範圍。</li> <li>2. 提出利用方向策略。</li> <li>3. 期末報告完成前召開相關之學術研討會議。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 將適度擴充之。</li> <li>2. 於後續章節中提出。</li> <li>3. 將擇期召開。</li> </ol>
<p>主席：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 事業統計資料更新之部分要再蒐集，加強課題分析。</li> <li>2. 各事業之發展情形不同，其土地利用方向宜考量之。</li> <li>3. 期中報告符合委託研究之要求，惟請研究單位在期末報告前，召開一次相關課題專家學者座談會，本會將協助舉辦。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已再蒐集、補充，並分析之。</li> <li>2. 將依生命週期觀念建立。</li> <li>3. 將擇期召開。</li> </ol>

### 「國營事業土地利用方向之研究」座談會

會議時間：中華民國九十二年十月二十四日星期五上午九點三十分

會議地點：行政院經濟建設委員會 會議室

委辦單位：行政院經濟建設委員會

主辦單位：中國土地經濟學會

主持人：楊松齡 政大地政學系教授

學者專家：

吳家昌 德霖技術學院財務管理系副教授

卓輝華 宏大不動產鑑定公司董事長

劉厚連 立法院法制局

劉起孝 經濟部國營會

台灣糖業股份有限公司

座談會題綱：

(一)國營事業土地利用目標為何？以政策需求為導向或以經營效率為導向？

(二)國營事業土地利用效益之機制應如何建立？可否以私部門（民營企業）之理念，為衡量機制之基礎？

(三)上述課題如何就國營事業之性質（公司組織與非公司組織）為不同策略之區隔？又國營事業之存續與否（維持現制或民營化）如何為土地利用策略之考量？

(四)國營事業土地管理機制與方式，宜採多元化或一元化？有無必要建立國營事業用地基本資料庫？

各單位意見發言	處理情形
<p>國營會劉先生：</p> <p>國營事業土地資源龐大，但有許多事業用地閒置不用。又經濟部所屬國營事業土地即達六萬餘公頃（其中台糖公司土地達五萬四千公頃），尤其是國營事業土地幾乎都位於平原地區，且多屬大面積、坵塊集中之土地，若能妥善規劃運用，不失為國土規劃之良好契機。因此，本研究案之成果，若能做</p>	<p>謝謝對本研究之肯定。</p>



<p>為政策釐定之參考，是研究報告重要價值所在。</p>	
<p>台糖：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 台糖在國營事業土地當中雖然所占比重最高，目前台糖感到的困難是未來台糖土地開發時，該如何評估其效益？</li> <li>2. 台糖所有農地地價稅負擔去年高達 10 億，負擔非常重，再加上政府所辦理之市地重劃，計畫人口往往大於實際需求，形成投資浪費。因此台糖未來在辦理土地出租、土地開發，市場上往往沒有這樣的需求。故而希望建立整體國土計畫利用。</li> <li>3. 台糖結繳國庫的問題在於台糖有民股，土地無法完全減資繳庫，這是困難所在。這一部分該如何處理？換股可行嗎？想請教專家學者的意見。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 效益評量將在策略中建議衡量評估準據。</li> <li>2. 國營事業土地之使用，本應依循國土計畫進行利用。</li> <li>3. 本疑義涉及公司法之規範，非本研究範圍所及。</li> </ol>
<p>宏大不動產鑑定公司卓董事長：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 目前政府要求國營事業非本業用土地幾乎都減資繳庫。國家資產管理委員會目前有資產管理效率計算，算出國營事業究竟該繳回多少土地，才可以達到最高的資產報酬率。問題在於本業土地利用該如何嚴格控管。</li> <li>2. 民營化之後的國營事業，國家雖然是大股東，所扮演的角色是股東還是督導？</li> <li>3. 目前國資會建立的一元化標準，主要是希望國家資產有統一管理機制，而非分散在各個管理機關。後來檢討到台糖時，小部分的官股真的無法處理，從法律面上檢討過相當多次，還是沒辦法解決。至於中華電信方面，中華電信提出將所有</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本業土地之利用為本研究之主要重點。</li> <li>2. 從土地利用政策而言，應以督導角位視之。</li> <li>3. 一元化管理應就管理機制而言，管理方式應隨國營事業之差異，採多元化方式，方能兼顧各事業之</li> </ol>

<p>位於海岸邊電信通訊土地，建議由海巡單位管理；但是中華電係有民股存在，若准許土地繳回，政府必須用價買回。所以，中華電信建議用土地變更案方式，以提高土地收益，最後再以盈餘繳庫。因此國營事業土地利用的管理採用一元化的標準，完全官股的國營事業可以掌握，但是有民股的國營事業實在難以處理。</p> <p>4. 地政司所提出土地法第 25 條修正公有土地利用原則國有，土地利用計畫須報中央地政機關，與財政部想法不同，目前還沒有結論。所以我在那時提出，國有土地政策目標由地政司負責，但是土地的利用績效又由財政部管理。土地充分利用效能年期到底是 5 年或是更長？因此，土地利用管理一元化，實在窒礙難行。</p>	<p>特色。</p> <p>4. 本建議符合本研究管理策略之方向。</p>
<p>立法院法制局劉先生：</p> <p>1. 國營事業土地利用目標依據國父孫中山先生民生主義思想，目的主要是在於發達國家資本、促進經濟發展和便利人民生活。國營事業的本質動員與支配資源，例如：執行經濟政策、確保民生能源、維護國家安全、政府財政收入等等；因此，國營事業所偏重的乃政策需求導向。</p> <p>2. 國營事業的土地利用方法可分成兩種：一為本業用，另一為非本業用。本業用土地應著重事業績效；至於非本業用土地，基於處分受到相當大的限制、規模和扭曲本業績效之理由，非本業用土地應減資繳庫。</p>	<p>1. 本研究已指出此特點。</p> <p>2. 本研究已遵此方向研議策略。</p> <p>3. 如上述問題之處理。</p> <p>4. 資料庫之建立有益於國營事業土地資產之利用</p>

<p>3. 國營事業可分成公司組織和非公司組織。非公司組織可以考慮行政機關化；公司組織中如果營運不善者，建議清算（對員工的保護可以另外考量），營運狀況還可以的，一樣將其土地分成本業所需和非本業所需。</p> <p>4. 資料庫的建立方面，建議研究計畫考慮其實質目的，並衡量其建置及維護成本，或可考慮是否依目前各國營事業應有基本資料透過整合即可。建設一元化的管理，配合國土規劃的政策需求，統一管理。建議將目前國有資產管理委員會的法制化，可以跨部會協調組織。</p>	<p>規劃，將建議設置。</p>
<p>德霖技術學院吳副教授：</p> <p>1. 國營事業土地包括事業本業用地，非本業用地及已民營化或即將民營化者，建議本研究之範圍以前二項為主。</p> <p>2. 土地利用需考量之重要因素，包括土地本身之自然條件、政府法令政策、最佳的利用（the highest, the best use），國營事業土地之利用，亦應考量此基本原則。國營事業本業用土地利用之目標，建議以回歸事業績效與政策為準，非本業用土地則回歸整體土地利用政策及市場機制，除配合必政策外，宜以經營績效為導向。</p> <p>3. 在機制建立方面，公有土地應該肩負起示範角色，從中長期社會面看來，土地閒置不一定是浪費，宜尊重資源本身特性。不論公司組織或是非公司組織，都應建立機制。總體面之機制宜一元化，在此基礎之下各個事業單位再依其需求建立多元之機制。</p>	<p>1. 已遵循此方向研議。</p> <p>2. 已遵循此方向並配合企業生命週期理念，研議策略方向。</p> <p>3. 以遵循此方向研議。</p> <p>4. 本建議將在建議中提出。</p> <p>5. 如上述問題之處理。</p>

<p>4. 土地資料庫可與相關主管機關（財政部－國有土地資料庫、國資會－不動產資料中心）結合。</p> <p>5. 對於此一機制的建立，為了發揮此一研究之貢獻，可以國資會之標準為基準，再加以檢討。</p>	
<p>經建會都住處王組長：</p> <p>1. 卓董事長剛剛提出之建議有民股之國營事業，的確有處理上之困難，因此有民股之國營事業（例如：台糖），可暫且不列入研究計畫之討論。</p> <p>2. 台鐵對於都市發展、交通都有重要功能，可否列入本研究計畫之探討範圍。</p> <p>3. 關於土地法第 25 條之修正，雖然與本計畫無直接關聯，但事實上也是相當重要，因為土地法第 25 條純粹是在規範地方政府所管之公有土地，不涉及國有土地；如果因為此條修正，對國營事業土地可以做合理的處分、回歸政府掌控範疇之下，有其助益。土地法和相關法令體系，土地是由內政部所掌控，國有土地卻是由財政部負責，兩者之間似乎有一空檔，沒有適當的配合。</p> <p>4. 台糖代表提出目前的土地管理機制，運用開發許可制、有效規劃運用台糖的土地，此一利用機制可以列入討論重點。</p>	<p>1. 本研究仍列入探討。</p> <p>2. 已遵循建議列入探討。</p> <p>3. 將蒐集相關資料檢視，以供本研究參考。</p> <p>4. 將列入分析中。</p>
<p>主持人：</p> <p>對於上述學者專家之意見，本計畫以為國營事</p>	

<p>業土地利用還是必須以國土利用的合理性、整體性、永續性為大前提。其次，土地法所提出土地政策規範和國產法兩者之間連結問題，如何加以整合，我會進一步加以了解。再者，本研究計畫已廣泛收集台鐵土地利用之資料，還有土銀、台銀之資料；雖然今天台鐵代表沒有出席，但已收集的資料相當齊全，未來在期末報告中會再加以詳細說明。</p>	
<p>國營會劉先生：</p> <p>1. 國營事業土地利用目標除了重要政策導向之外，也必須兼顧效率。主要是依據「國營事業管理法」第二條規定：「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。」顯示出國營事業的政策目的，但是同法第四條規定：「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。」因此國營事業不僅有政策功能，還必須兼顧效率。國營事業當中，如為營業用土地不一定完全以效率導向為主，還配合了政策需求。非本業用土地就以政策需求為導向。</p> <p>2. 在績效標準方面，營業用土地以 ROA、ROE 作為績效標準，非營業用土地以配合政策或是非經濟的</p>	<p>1. 本研究已就此方向分別探討。</p> <p>2. 同上述問題之處理。</p> <p>3. 已列入未來土地利用方向之考量。</p> <p>4. 將列入未來</p>

<p>功能—環保等作為評量。</p> <p>3. 公司組織之國營事業土地為公司所有，屬於私有的性質，公司對於土地利用有自主權，土地利用策略類似一般民營企業；非公司組織之國營事業土地權屬國有，受政策影響使用限制大，像是國營事業管理法、預算法、政府採購法等等。至於國營事業民營化之後，成為私人公司，土地利用經營不須受到政策拘束，當然是以效率為導向。非公司組織之國營事業比較受到任務導向的思考，像是台鐵。</p> <p>4. 國營事業各個屬性不同，權屬不同。公司組織土地私人所有，本業用和非本業用土地該如何區隔？台鹽、台菸已經向國庫繳回許多土地，希望國家可以真的在收歸國有之後，統籌加以運用，否則可能適得其反。</p> <p>5. 關於資料庫的建立，我認為可與其他資料庫連結，增加該資料庫之功能。</p> <p>6. 該研究計畫宜確立國營事業土地範疇與利用主體，可增加本研究計畫之明確性。</p>	<p>土地利用方向策略考量。</p> <p>5. 將在建議中提議建立。</p> <p>6. 已列入研議考量。</p>
<p>經建會都住處陳小姐：</p> <p>對研究案的建議如下：國營事業的類型很多，因為時間經費的限制還有其他部門進行的相關計畫，建議已完成民營化之國營事業不需著墨太多。至於國營事業土地，可分成本業用和非本業用之土地使用。希望研究案將國營事業分類型和組織加以討論，並提出具體建議。</p>	<p>已遵循建議分別探討。</p>
<p>宏大不動產鑑定公司卓董事長：</p> <p>1. 國營事業早期土地利用政策目標消失之後，我認為國營事業土地利用目標應該要以經營效率做考量，比較符合國資會的想法。國營事業土地利</p>	<p>1. 將列入土地利用策略研議之參考。</p> <p>2. 國營事業之</p>

<p>用方向，建議以朝向國資會之方向。</p> <p>2. 關於組織型態方面，如果每個國營事業都有自己經營的方向，要不要有某個單位統一管理督導？如果經由國家資產管理委員會充分檢討所需用土地之國營事業，除非現在國家資產管理委員會是一個委員會組織，無法徹底檢討國營事業所需用之土地。</p> <p>3. 國營事業之組織型態，我把他分成兩種：一種是尚未完成民營化的，其中可以分成賺錢的和虧損的。虧損的事業比較麻煩的是要幫他解決問題，可能要每年編預算，去填補他的虧損。另外一種是已經完成民營化的（台電、台糖），這個部分比較不好處理。還有正準備清算的事業（像是台汽、中興紙業），這些預計繳回的土地，又該如何利用？建議國營事業土地利用的機制可以朝向多元化，可發揮各自事業目標，只需督導營運績效即可。國資會未來將設在財政部底下成為常設組織，由財政部長做召集人。至於國營事業土地資料庫的建立，這個國有財產局本來就要做（包括公有土地），建議計畫可以充分運用國產局所建立之資料庫。</p>	<p>上級督導涉及營運管理，非本研究之重點，惟仍將參酌之。</p> <p>3. 解繳土地之利用非本研究之目的，經建會已另有計畫研議之。</p>
<p>德霖技術學院吳副教授：</p> <p>非本業用土地必須繳資繳庫，統籌管理。現在政府走向小而美、組織精簡，建議研究配合政策、法規面去提出實際建議。</p>	<p>解繳土地之利用非本研究目的，如前述問題之處理。</p>
<p>經建會王組長：</p> <p>我覺得必須要探討的還有法制面和政策面該如何整合，才能做到最好的管理。</p>	<p>已遵循建議分析。</p>

<p>台糖：</p> <p>假如政府賦予國營事業政策需求，又要考量事業目前經營的績效。如果國營事業無法自負盈虧、政府又不補貼，又該如何達成政策目的？而且農地雖然無法達成高資產報酬率，可是有生態永續利用之效益，也應該納入考量。</p>	<p>土地永續利用之觀念，將納入未來土地利用策略之考量。</p>
<p>主持人：</p> <p>謝謝各位的意見，因為時間有限，今天座談會就到此結束。各位所提供的寶貴意見，我會好好整理，在報告書出來之前我會審慎的考量，納入大家的意見。</p>	

「國營事業土地利用方向之研究」期末會議發言紀錄

會議時間：中華民國九十二年十二月十二日星期五上午九點三十分

會議地點：行政院經濟建設委員會 會議室

委辦單位：行政院經濟建設委員會

主辦單位：中國土地經濟學會

主持人：楊松齡 政大地政學系教授

各單位意見發言	處理情形
<p>經濟部國營會劉先生：</p> <p>1. 研究報告的題目：國營事業土地利用方向之研究，其實基本上題目的範疇、範圍非常的龐大，</p>	<p>1. 本研究係就策略方向之</p>



<p>而研究報告重點集中在未來土地利用策略大致方向之擬定，這是研究成果的一個難能可貴的地方。然而在闡述的過程中，會發生研究對象有時候廣，有時候小，讀者在看的時候可能比較不容易掌握核心的標的。研究對象可以再清楚的表達，也許建議說可以把國營事業作一個最廣義的陳述之後，再針對國營事業土地再分類。</p> <p>2. 內容：這裡有一個可能需要做修正的地方，我們研究報告的形成是在十二月，台鹽公司統計這一部份，其實已完成解繳，目前只剩下六十幾公頃，已經在上個月十一月提出年報，這部份資料有必要做修正或補充說明，也許會對這個近況會比較清楚一點。</p> <p>3. 研究涉及的方法：國營事業土地資產利用，他用企業生命週期階段這個概念來當作是我們土地利用策略一個分析的方法，這一部份值得肯定。</p>	<p>研議，故依上次座談會諸位專家學者建議，依本業使用與非本業使用，分別研議。</p> <p>2. 已配合修正。</p> <p>3. 此為本研究做為國營事業土地依不同階段之生命週期，配合策略規劃之重要理念依據。</p>
<p>國產局黃科長：</p> <p>1. 國內國營事業之定義不見得很清楚，比如說有一些是可以行使公權力的，典型像勞建保、央行、港務局等都是在行使公權力。這份報告應該不是針對那些行使公權力的事業，應是指有競爭力的組織，所以這部份可以在報告的前面加以釐清。</p>	<p>1. 已在研究範圍中釐清。</p>

<p>2. 國營事業土地利用有些問題，沒辦法像一般民營企業如此有效靈活運用，問題大概在於以前的經營不夠透明化。</p> <p>3. 外面有些質疑說國家資產管理委員會，收取國營事業，將土地繳庫，目的是為財政部繳回來後賣土地。現在土地大部分都是配合國家政策和經濟建設將其釋出去利用，國家各個政策目的事業主管機關做公共建設的時候，必須要土地，而土地就是從這裡來的。</p>	<p>2. 已在策略中提出此概念。</p> <p>3. 已參酌建議為利用方向擬議參考。</p>
<p>台糖公司代表：</p> <p>1. 台糖經營土地面積最大，大概五萬五千公頃左右，但加入 WTO 後，農業生產的經濟效率很低，所以我們台糖遭遇到很大的困境。另外我們地價稅負擔很重，按照最高累進稅率千分之五，所以一年地價稅就要繳十億，造成很大的負擔。</p> <p>2. 營業用地和非營業用地的劃分，目前我們正在辦理，年底以後會有一個比較詳細的資料提供給規劃單位參考。</p>	<p>1. 謝謝提供資料說明。</p> <p>2. 謝謝提供資料。</p>
<p>台糖公司譚組長：</p> <p>我們目前約有四萬多公頃的地，不種甘蔗的話，除了配合政府的造林計畫，我們提供兩萬公頃以外，其他的我們是冀望做一些合作經營。農委會在規劃平地造林的時候，也幫我們做一些景觀造</p>	<p>本研究已將永續利用訂定利用策略評估準則之一。</p>

<p>林，休閒遊憩的結合。糖業文化、休閒、生態、休閒農業、生態景觀的一些保護是最好的生態農場，就是朝這方面來規劃。而在農業用地的方面，我們將把它變成是一個有效率，永續的發展。</p>	
<p>台鐵洪股長：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 台鐵土地目前所經營、管理的土地都是屬於國有土地，所以在使用、利用上都要受到國產法的限制，這跟公司組織的國營事業不一樣。</li> <li>2. 經管的國有土地因為受到國產法的限制，沒辦法收益，後來考量到其為一個事業體，特別報請國產局轉行政院特別同意台鐵就經管的土地可以做低度利用的收益，所以在台鐵部分訂了一個經管國有土地出租及利用作業要點。</li> <li>3. 台鐵所經管非營業用閒置資產土地偏高的部分，所佔土地面積最大的者是廢棄路基用地。</li> <li>4. 公共設施用地就是我們經管的鐵路用地，經地方政府依都市計畫變更後，做為道路用地、公園預定地、停車場用地。地方政府應做有償撥用，但因地方政府財政困難，所以沒辦法辦理撥用，那對台鐵來講，這些土地屬於公共設施用地，也因為受到土地使用管制的限制，所以沒辦法多加利用。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本研究已注意此一特點。</li> <li>2. 謝謝提供資料。</li> <li>3. 已在研究內容中表示。</li> <li>4. 已在未來土地利用方向建議中考量。</li> </ol>
<p>台電公司陳課長：</p> <p>台電所列的土地利用大致上包括兩項：變電所、服務所，在編定上是屬於機關用地，但現在修</p>	<p>已在建議中提議評估利用之效率，應考量都市計畫相</p>

<p>法以後的機關用地，受託單位建議我們的服務所做商場等各種使用，即便是現行的法令，機關用地做多目標使用、商業使用好像是受到限制的，大概是做文教的使用，所以建議受託單位在策略裡面可能對法令方面要做一個突破。</p>	<p>關法令之限制。</p>
<p>中油吳處長：</p> <p>中油公司土地大約是兩千八百八十公頃，但在去年底因為依照國家資產經營管理原則的規定，我們在公司民營化前，依規定將這些所謂未充分利用土地，像出借、宿舍、閒置、被佔用等土地，將它們減資繳庫。將這些未充分利用土地減資繳庫對事業單位的負擔具有正面的效果，但在法令上，有些不是符合現行法令的規定，比如依現行公司法的規定，減資只能以現金配發給股東，而不能以現金以外的東西，而以不動產辦理減資的法令有待突破。建議在報告內是否對減資的合法性做一個探討，使將來這些有民股的公營事業要減資繳庫時也能合法化。</p>	<p>已在本研究中分析中油解繳土地情形，至於公司法之修正非本研究之目的，故不多做著墨，惟研究內容亦提及。</p>
<p>台灣菸酒公司陳小姐：</p> <p>菸酒公司因為以前都是在鐵路要道，繳回的土地大概都是在黃金地段，大多已經繳回完成，之前</p>	<p>菸酒公司之解繳土地在本研究中已分析在內。</p>

<p>保留的土地，在使用上有很多的限制，建議讓我們可以更彈性的利用，有助於我們企業的經營。</p>	
<p>台灣銀行劉小姐：</p> <p>國家資產管理經營一元化，國營銀行的財產，雖然是屬於國有財產，但是其財產與信用平等，具有密切的關係，國營銀行僅需適時提出管理資產經營及有效經營管理績效，或檢討處理計畫，逐年提出有效的管理或減資計畫。所以我們目前維持的就是說最適的資產規模，來維持減產的資產水準，只要提出我們非營業用的不動產跟提升計畫效益就可以。國家的資產經營管理一元化跟國家資產經營管理的原則，看法兩者不同，所以減資繳庫對我們銀行是不適合的。</p>	<p>本研究內容已針對銀行之性質做深入探討。</p>

<p>卓輝華先生：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 在主管機關方面，國營會、國產局皆為管理與審核機關，然而每一個事業體裡，其設立的政策目標都不同，應如何加以確定，是項重要的課題。因此是否要將國營事業土地做更狹義的定義，是可以再商酌之處。</li> <li>2. 過去事業用地，我們大多編為機關用地，現在公司化、民營化之後可能就不能再有像機關用地這樣的編定，不適用機關用地，國產法那邊我們的事業土地利用也有一些限制條件的話，在土地使用分區變更跟國產法這邊的一個限制，在整個研究報告裡面，或許可以提一下，因為畢竟要促進土地利用，可以就國營事業的土地更具彈性運用之原則，把它變為住宅區或商業區。</li> <li>3. 衰退期的國營事業資產，要考量到公平正義原則，所謂成長、衰退跟導入有時候真的很難去並立，另外衰退期的定義亦很模糊，是已虧損的國營事業資產才算，亦或是逐步減少收益即算開始衰退，都可以再釐清一些。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已配合研究範圍再加強說明。</li> <li>2. 已在建議中提出。</li> <li>3. 國營事業之生命週期非本研究之目的，故在研究中僅利用此概念來建構土地利用方向策略。</li> </ol>
<p>吳家昌先生：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國營事業成立宗旨，應加以確定。非事業用土地之利用問題，應回到國有土地體系。</li> <li>2. 土地所有權與使用權應有所區分，以降低所有人的使用成本，事業擁有所有權後，會影響事業體對其分割、事業接受程度，融資及信用度。</li> <li>3. 建議可以再做短中長期的規劃，因在報告中提及的多是中長期的方向，可加以擬定短期計劃，並彙整各部門之意見，整合各步驟。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已在研究中論及非本業土地之解繳歸屬。</li> <li>2. 此論點為本研究利用策略之重要理念，在文中已詳加分析。</li> <li>3. 已在建議中再加強區分。</li> </ol>

<p>4. 其策略之細項指標，可引申出後續專題，尚有研究空間。</p>	<p>4. 建議做為經建會未來委託研究之課題。</p>
<p>行政院研考會：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 研究目的：台糖土地以外其他國營事業土地利用情形可再加強。</li> <li>2. 法令方面：涉及國營土地，如何檢討、加強，可再加以討論。</li> <li>3. 研究過程之紀錄分析，可再附加期中會議和座談會紀錄，以供更完整的討論。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已補充加強說明。</li> <li>2. 已補充加強。</li> <li>3. 已補列為附件。</li> </ol>
<p>財務處蔣專委：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 機關文獻的詳細內容須補足，例如航空公司的名稱。</li> <li>2. 文字部份，營運成長五十五倍，其依什麼標準、從多少數據進步到多少數額，應加以附註。</li> <li>3. 建議將模式與方法做統整，以連貫整個報告的完整。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已進行補充修正。</li> <li>2. 已進行補充修正。</li> <li>3. 已進行補充修正。</li> </ol>
<p>部門處黃小姐：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 公司擁有太多土地，會影響民營化的帳面價值，可為拋售等鬆綁動作，以促進民營化之順利進行。</li> <li>2. 機關用地的區塊分隔，使用變更方法繁瑣，都市計畫所造成的問題不可忽視。</li> <li>3. 短期之策略應更具體提出解決問題的方法。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已在研究中建議解繳規屬。</li> <li>2. 已在建議中論述。</li> <li>3. 已在建議中論述。</li> </ol>
<p>業務單位：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 報告書內相關統計資料年期請儘量更新至最新，並前後一致。如第 1-2 頁及 3-19 頁資料。</li> <li>2. 總結報告時請補充期中、期末、座談會紀錄及處</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已修正統一。</li> </ol>

<p>理情形，並附訪談摘要。</p> <p>3. 第二章第一節，請補充摘述國外經驗對我國國營事業土地利用方向值得借鏡之處。</p> <p>4. 第 2-13 頁第二章第二節，僅有第一大項，是否漏列或誤植，請釐清。</p> <p>5. 第 3-19 頁第三章第二節，前言僅述及經濟部所屬國營事業，其後各機構描述亦提及非屬經濟部所屬國營事業，如台銀、台鐵等，該段文字宜請配合修正。</p> <p>6. 第 3-38 頁有關國營事業土地利用概況，只引台糖資料說明，似不完整，請補充整體國營事業土地利用概況。</p> <p>7. 第 4-17 頁國營事業總體經營課題部分，前段提及國有土地資料請補充說明與本案關聯性，如非相關可刪除並請補充法令分析部分與總體、個體國營事業土地利用相關課題。</p> <p>8. 第六章請節合國內國營事業狀況說明之。</p> <p>9. 結論部分請加強國營事業土地利用方向部分。</p> <p>10. 目錄節名與文內稍有不同，請統一。</p>	<p>2. 已依建議處理。</p> <p>3. 已補充分析。</p> <p>4. 已修正。</p> <p>5. 已修正。</p> <p>6. 各國營事業已分別補充說明，台糖公司為特別說明。</p> <p>7. 已修正補充內容。</p> <p>8. 已加強補充內容。</p> <p>9. 已加強補充。</p> <p>10. 已修正統一。</p>
<p>主席：</p> <p>1. 研究內容方面，可再細分類型與階段，並擬定欲改善目標。</p> <p>2. 相關法規與課題的分析，可以再為之著墨。</p> <p>3. 以台銀為例之部份，可以另起專節敘述。</p> <p>4. 對於政府或政治面的用詞語態可以再為之修正。</p> <p>5. 依據各單位之建議與結論，期末報告可再為補充修正。</p>	<p>1. 已配合修正。</p> <p>2. 已加強說明。</p> <p>3. 已修正加強說明。</p> <p>4. 用語已修正。</p> <p>5. 參酌修正完成。</p>





「國營事業土地利用方向之研究」期中會議發言紀錄

會議時間：中華民國九十二年七月二十五日星期五上午九點三十分

會議地點：行政院經濟建設委員會

委辦單位：行政院經濟建設委員會

主辦單位：中國土地經濟學會

主持人：楊松齡 政大地政學系教授

各單位意見發言	處理情形
<p>台糖代表：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 台糖管有土地有其時空因素及社會背景，亦曾配合政府政策，提供作其他使用或進行綠美化。目前台糖土地均已登記為公司所有，且管理完善，因此不必再討論其應為公有或私有。另民間占用土地部分大多有其歷史背景，因此不須予以探討。</li> <li>2. 惟未來公司民營化後私股如何解決，為一大問題。</li> <li>3. 研究報告統計之資料有變動，請再更新。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 後續章節將討論台糖土地利用情形。民間占用土地部份內容已縮減。</li> <li>2. 股份之處理非本研究目的。</li> <li>3. 資料已更新。</li> </ol>
<p>台鹽代表：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 報告中敘及「國營事業土地處分問題在於土地產權不明確」，請再說明清楚。</li> <li>2. 產權登記與法律規範之間的問題，建議從法律的觀點還原歷史原貌。</li> <li>3. 表 3-2 改成接收日產成立之公司。如台鹽應為中國鹽業公司台灣分公司。</li> <li>4. 第 40 頁關於台糖土地取得所引述之歷史資料，日人強制徵收乙節，似應再斟酌。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已於文內說明。</li> <li>2. 本研究即依此原則說明。</li> <li>3. 文中資料用詞，已註明出處，非本研究所創。</li> <li>4. 經查原參考文獻，即為此用語。</li> </ol>

<p>台電代表：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國營事業土地使用方式，因受政府政策影響，如台電土地曾被要求作本業以外之使用，影響地方發展甚大。</li> <li>2. 土地利用方向之研究，亦可從各國營事業之組織、管理決策機制及人力全面加以探討。</li> <li>3. 台電土地數量龐大，建議深入分析。</li> <li>4. 部份資料過時，可提供最新資料。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 將於政策中考量。</li> <li>2. 於後續章節中，加強分析。</li> <li>3. 於後續章節中，另再分析。</li> <li>4. 謝謝提供新資料，並已更新之。</li> </ol>
<p>中油代表：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本公司所持有 2800 公頃土地中，早期接收面積僅有 300 公頃，其餘多為協議價購或徵收取得。</li> <li>2. 中油民營化之後，部分土地已處理並清查減資繳庫，僅剩下事業用地。</li> <li>3. 目前尚有低度利用或閒置土地，多因都市計畫變更或是不符地方所訂定的土地使用分區管制。目前正努力積極開發土地朝多目標使用進行，但因為市場經濟環境不景氣，面臨困難。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 謝謝提供資料。</li> <li>2. 已於後續章節中說明。</li> <li>3. 已參酌意見，做為相關策略探討之用。</li> </ol>
<p>台菸代表：</p> <p>土地已大多減資繳庫，剩下少部分土地，皆供事業所用。</p>	<p>於後續章節中說明。</p>
<p>台銀代表：</p> <p>台銀所有之事業土地為金融機構之重要資本，與一般國營生產事業用地不同。若土地減資繳回國庫，將使得銀行資產淨值下降，將會影響銀行經營。</p>	<p>於後續專訪後分析之。</p>
<p>財政部國產局代表：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本報告所提為增加國庫收入，以處分國營事業土地方式來籌錢，此為一般之誤解。如何減少國營事業之虧損，並提升其經營效率，才是減緩政府財政壓力之重要手段。</li> <li>2. 依國有財產法規定，國有究係指股權或土地，</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已說明。</li> <li>2. 依國有財產法規定處理。</li> </ol>

<p>應予釐清。</p> <p>3. 國營事業類型過多，民營化又勢在必行，應建立一套公平、效率的資源分配遊戲規則。</p> <p>4. 對於民營化較慢、又持有大量土地之國營事業，其土地之處分及有效利用，應為本研究重點。</p>	<p>3. 於後續土地利用策略中分析。</p> <p>4. 於後續策略中分析。</p>
<p>內政部營建署代表：</p> <p>國營事業土地開發應朝轉型方式經營，並探討其經營管理問題。</p>	<p>採納卓見。</p>
<p>經建會部門處：</p> <p>1. 本研究除了深入了解國營事業土地利用現有情形，資料方面也要加以強化。建議補充台鐵土地資料，及其組織結構一併加以研究。另台銀、土銀等土地資料及其組織結構，亦請一併討論。</p> <p>2. 除了政府目前做法之外，請再加強研究單位之觀點，並提出建議。</p> <p>3. 研究重點除了實質上誰有權管理或處分，也必須探討在法制面誰有權管理或處分。在現行法規制度限制下，應如何善加利用國營事業土地。土地利用如朝多功能使用，也必須依法使用。</p>	<p>1. 於後續研究中補充資料。</p> <p>2. 於後續研究提供見解。</p> <p>3. 於後續研究中處理。至於依法使用，將予以採納並做為策略參考。</p>
<p>經建會財務處：</p> <p>建議增加國外已有改革具體做法及成效。</p>	<p>將適度加強國外資料。</p>
<p>金家禾教授：</p> <p>1. 關於國營事業，政府有權決定國營事業之運作，亦可決定其土地之利用方向，應是無可置疑。為配合政策，非國營事業本業使用之土地，應收歸政府所有。</p> <p>2. 建議本研究應針對制度面及政策面提供意見，探討制度有其幫助，惟所有國營事業均要以單一方式處理似不可行，建議除整體面外，應對個別公司給予不同的建議。</p>	<p>1. 本研究亦採相同看法。</p> <p>2. 後續策略建議將考量之。</p>

<p>3. 國營事業究竟為政府政策工具或是應追求自己本身的經營效率？建議朝創新性研究方向思考，例如台糖設立土建部，或仿民間企業，將國營事業拆成不同部分等。針對土地資產究竟為企業之利益或負擔，研究中亦可一併探討。</p> <p>4. 研考會去年有類似研究，請參考其重點及建議。</p>	<p>3. 於後續研究中，將考量納為策略建立之參考。</p> <p>4. 謝謝提供相關資料以為參考。</p>
<p>簡文彥：</p> <p>國營事業土地應以符合政府政策下，發揮土地利用最大效益為主。本案如偏重以歷史角度闡述，易失之偏頗。建議依不同公司類型，研訂土地利用方向之基本規則。另土地所有權改變後，其適用之法令亦有所不同。</p>	<p>將於策略中考量。</p>
<p>經建會都住處：</p> <p>1. 國外資料分析部分，建議適度精簡，就國外處理國營事業土地相關經驗，提出值得參考之具體案例供參。</p> <p>2. 本研究探討之國營事業資料，偏重於國營會所屬之國營事業，尤其本次報告內容大多僅就台糖公司土地予以整理分析，建議應針對較具代表性，擁有較多閒置土地之國營事業作全盤性之介紹及研究。</p> <p>3. 本次期中報告研究單位尚未提出課題分析及未來研究方向，建議研究單位掌握時效，於完成初步課題分析後，再行邀集專家學者及相關單位座談。</p>	<p>1. 已補充加入。</p> <p>2. 將適度補充內容。</p> <p>3. 將擇期召開座談會。</p>
<p>經濟部國營會（書面意見）：</p> <p>1. 整體性意見：</p> <p>(1)本報告內容對於國營事業土地資料之整理，除第二頁列有包括相關部會轄屬之「十大國營事業」土地面積彙總表外，其他內容似僅敘述「經濟部所屬國營事業」之土地資料，甚</p>	<p>1. 將適度擴充之。</p>

且第三章第二節第二段有關國營事業土地利用之概況，亦僅就台糖公司資料，予以說明。爰此，為達到本委託研究之預期效益，建請委託單位及受託單位明確規範本報告之研究範疇，並就相關資料重新予以歸納分類，俾利於分析檢討。

(2)本報告內容，尚未就國營事業土地利用方向之實質內容（包括研究課題及解決對策等），有所陳述。另據本報告第七頁敘稱本研究所採取的研究方法包括「訪談法」，惟查本報告內容亦未敘述有關訪談的紀錄資料。

2. 第一章部分：

(1)研究動機之問題意識不明確：本報告對於研究動機的陳述，似僅大略陳述國營事業之意涵及土地利用概況，並未就本研究之問題意識予以敘明，致不易掌控研究課題。

(2)誤植或應予補充部分：

①第一頁所敘「中油公司成立加油站公司」一節，與事實不符，建請更正。

②第二頁有關表一 | 一「十大國營事業土地面積彙總表」，建請補充列述所有國營事業之土地資料，並請更新至九十一年底或九十二年六月底之資料。

③第三頁所敘台糖公司被占用土地之數據統計資料，建請補充資料來源，以為佐證，另同段所敘其他如台鹽、台電……等之土地亦多有閒置低度使用情形，其立論依據為何？宜請補充。

④第三頁有關表一 | 二「經濟部所屬國營事業土地利用概況彙總表」之內容，建請更新至九十一年底或九十二年六月底

2. 已補充修正。

<p>之資料，另查本彙總表資料來源似非由本會提供，建請一併更正。</p> <p>3. 第二章部分：</p> <p>(1)第一節有關介紹各國及我國國營事業之形成背景與趨勢之內容，似與本委託研究案之關聯性不大。</p> <p>(2)第二節有關「國營事業土地資產管理等文獻回顧」之內容，僅侷限於台糖公司土地管理與利用之文獻資料，宜請補充，另併請蒐集國外相關文獻資料，俾供研究參考。</p> <p>(3)第三節有關「國營事業之治理與理論基礎分析」之內容，建請加強其與本委託研究案有關國營事業土地利用方向之關聯，俾助於本研究成果更具有理論依據，以作為未來政策釐訂之重要參考。</p> <p>4. 第三章部分：</p> <p>(1)第一節有關「國營事業土地資產之取得與權屬分析」之內容，似與本委託研究案之關聯性不大。</p> <p>(2)第二節有關「國營事業土地利用現況之探討」之內容，似僅敘述經濟部所屬國營事業之土地利用現況，建請補充其他國營事業之資料。</p>	<p>3. 已參酌考量。</p> <p>4. 已參酌補充。</p>
<p>主席：</p> <p>1. 事業統計資料更新之部分要再蒐集，加強課題分析。</p> <p>2. 各事業之發展情形不同，其土地利用方向宜考量之。</p> <p>3. 期中報告符合委託研究之要求，惟請研究單位在期末報告前，召開一次相關課題專家學者座談會，本會將協助舉辦。</p>	<p>1. 已再蒐集、補充，並分析之。</p> <p>2. 將依生命週期觀念建立。</p> <p>3. 將擇期召開。</p>

「國營事業土地利用方向之研究」座談會

會議時間：中華民國九十二年十月二十四日星期五上午九點三十分

會議地點：行政院經濟建設委員會

委辦單位：行政院經濟建設委員會

主辦單位：中國土地經濟學會

主持人：楊松齡 政大地政學系教授

學者專家：

吳家昌 德霖技術學院財務管理系副教授

卓輝華 宏大不動產鑑定公司董事長

劉厚連 立法院法制局

劉起孝 經濟部國營會

台灣糖業股份有限公司

座談會題綱：

(一)國營事業土地利用目標為何？以政策需求為導向或以經營效率為導向？

(二)國營事業土地利用效益之機制應如何建立？可否以私部門（民營企業）之理念，為衡量機制之基礎？

(三)上述課題如何就國營事業之性質（公司組織與非公司組織）為不同策略之區隔？又國營事業之存續與否（維持現制或民營化）如何為土地利用策略之考量？

(四)國營事業土地管理機制與方式，宜採多元化或一元化？有無必要建立國營事業用地基本資料庫？



各單位意見發言	處理情形
<p>國營會劉先生：</p> <p>國營事業土地資源龐大，但有許多事業用地閒置不用。又經濟部所屬國營事業土地即達六萬餘公頃（其中台糖公司土地達五萬四千公頃），尤其是國營事業土地幾乎都位於平原地區，且多屬大面積、坵塊集中之土地，若能妥善規劃運用，不失為國土規劃之良好契機。因此，本研究案之成果，若能做為政策釐定之參考，是研究報告重要價值所在。</p>	<p>謝謝對本研究之肯定。</p>
<p>台糖：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 台糖在國營事業土地當中雖然所占比重最高，目前台糖感到的困難是未來台糖土地開發時，該如何評估其效益？</li> <li>2. 台糖所有農地地價稅負擔去年高達 10 億，負擔非常重，再加上政府所辦理之市地重劃，計畫人口往往大於實際需求，形成投資浪費。因此台糖未來在辦理土地出租、土地開發，市場上往往沒有這樣的需求。故而希望建立整體國土計畫利用。</li> <li>3. 台糖結繳國庫的問題在於台糖有民股，土地無法完全減資繳庫，這是困難所在。這一部分該如何處理？換股可行嗎？想請教專家學者的意見。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 效益評量將在策略中建議衡量評估準據。</li> <li>2. 國營事業土地之使用，本應依循國土計畫進行利用。</li> <li>3. 本疑義涉及公司法之規範，非本研究範圍所及。</li> </ol>
<p>宏大不動產鑑定公司卓董事長：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 目前政府要求國營事業非本業用土地幾乎都減資繳庫。國家資產管理委員會目前有資產管理效率計算，算出國營事業究竟該繳回多少土地，才可以達到最高的資產報酬率。問題在於本業土地利用該如何嚴格控管。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本業土地之利用為本研究之主要重點。</li> </ol>

<p>2. 民營化之後的國營事業，國家雖然是大股東，所扮演的角色是股東還是督導？</p> <p>3. 目前國資會建立的一元化標準，主要是希望國家資產有統一管理機制，而非分散在各個管理機關。後來檢討到台糖時，小部分的官股真的無法處理，從法律面上檢討過相當多次，還是沒辦法解決。至於中華電信方面，中華電信提出將所有位於海岸邊電信通訊土地，建議由海巡單位管理；但是中華電係有民股存在，若准許土地繳回，政府必須用價買回。所以，中華電信建議用土地變更案方式，以提高土地收益，最後再以盈餘繳庫。因此國營事業土地利用的管理採用一元化的標準，完全官股的國營事業可以掌握，但是有民股的國營事業實在難以處理。</p> <p>4. 地政司所提出土地法第 25 條修正公有土地利用原則國有，土地利用計畫須報中央地政機關，與財政部想法不同，目前還沒有結論。所以我在那時提出，國有土地政策目標由地政司負責，但是土地的利用績效又由財政部管理。土地充分利用效能年期到底是 5 年或是更長？因此，土地利用管理一元化，實在窒礙難行。</p>	<p>2. 從土地利用政策而言，應以督導角位視之。</p> <p>3. 一元化管理應就管理機制而言，管理方式應隨國營事業之差異，採多元化方式，方能兼顧各事業之特色。</p> <p>4. 本建議符合本研究管理策略之方向。</p>
<p>立法院法制局劉先生：</p> <p>1. 國營事業土地利用目標依據國父孫中山先生民生主義思想，目的主要是在於發達國家資本、促進經濟發展和便利人民生活。國營事業的本質動員與支配資源，例如：執行經濟政策、確保民生能源、維護國家安全、政府財政收入等等；因此，國營事業所偏重的乃政策需求導向。</p> <p>2. 國營事業的土地利用方法可分成兩種：一為本業</p>	<p>1. 本研究已指出此特點。</p> <p>2. 本研究已遵</p>

<p>用，另一為非本業用。本業用土地應著重事業績效；至於非本業用土地，基於處分受到相當大的限制、規模和扭曲本業績效之理由，非本業用土地應減資繳庫。</p> <p>3. 國營事業可分成公司組織和非公司組織。非公司組織可以考慮行政機關化；公司組織中如果營運不善者，建議清算（對員工的保護可以另外考量），營運狀況還可以的，一樣將其土地分成本業所需和非本業所需。</p> <p>4. 資料庫的建立方面，建議研究計畫考慮其實質目的，並衡量其建置及維護成本，或可考慮是否依目前各國營事業應有基本資料透過整合即可。建設一元化的管理，配合國土規劃的政策需求，統一管理。建議將目前國有資產管理委員會的法制化，可以跨部會協調組織。</p>	<p>此方向研議策略。</p> <p>3. 如上述問題之處理。</p> <p>4. 資料庫之建立有益於國營事業土地資產之利用規劃，將建議設置。</p>
<p>德霖技術學院吳副教授：</p> <p>1. 國營事業土地包括事業本業用地，非本業用地及已民營化或即將民營化者，建議本研究之範圍以前二項為主。</p> <p>2. 土地利用需考量之重要因素，包括土地本身之自然條件、政府法令政策、最佳的利用（the highest , the best use），國營事業土地之利用，亦應考量此基本原則。國營事業本業用土地利用之目標，建議以回歸事業績效與政策為準，非本業用土地則回歸整體土地利用政策及市場機制，除配合必政策外，宜以經營績效為導向。</p> <p>3. 在機制建立方面，公有土地應該肩負起示範角色，從中長期社會面看來，土地閒置不一定是浪費，宜尊重資源本身特性。不論公司組織或是非公司組織，都應建立機制。總體面之機制宜一元化，在此基礎之下各個事業單位再依其需求建立多元之機制。</p>	<p>1. 已遵循此方向研議。</p> <p>2. 已遵循此方向並配合企業生命週期理念，研議策略方向。</p> <p>3. 以遵循此方向研議。</p>

<p>4. 土地資料庫可與相關主管機關(財政部—國有土地資料庫、國資會—不動產資料中心)結合。</p> <p>5. 對於此一機制的建立，為了發揮此一研究之貢獻，可以國資會之標準為基準，再加以檢討。</p>	<p>4. 本建議將在建議中提出。</p> <p>5. 如上述問題之處理。</p>
<p>經建會都住處王組長：</p> <p>1. 卓董事長剛剛提出之建議有民股之國營事業，的確有處理上之困難，因此有民股之國營事業(例如：台糖)，可暫且不列入研究計畫之討論。</p> <p>2. 台鐵對於都市發展、交通都有重要功能，可否列入本研究計畫之探討範圍。</p> <p>3. 關於土地法第 25 條之修正，雖然與本計畫無直接關聯，但事實上也是相當重要，因為土地法第 25 條純粹是在規範地方政府所管之公有土地，不涉及國有土地；如果因為此條修正，對國營事業土地可以做合理的處分、回歸政府掌控範疇之下，有其助益。土地法和相關法令體系，土地是由內政部所掌控，國有土地卻是由財政部負責，兩者之間似乎有一空檔，沒有適當的配合。</p> <p>4. 台糖代表提出目前的土地管理機制，運用開發許可制、有效規劃運用台糖的土地，此一利用機制可以列入討論重點。</p>	<p>1. 本研究仍列入探討。</p> <p>2. 已遵循建議列入探討。</p> <p>3. 將蒐集相關資料檢視，以供本研究參考。</p> <p>4. 將列入分析中。</p>
<p>主持人：</p> <p>對於上述學者專家之意見，本計畫以為國營事業土地利用還是必須以國土利用的合理性、整體性、永續性為大前提。其次，土地法所提出土地政策規範和國產法兩者之間連結問題，如何加以整合，我會進一步加以了解。再者，本研究計畫已廣泛收集台鐵土地利用之資料，還有土銀、台銀之資料；雖然今天台鐵代表沒有出席，但已收集的資料相當齊全，未來在期末報告中會再加以詳細說明。</p>	
<p>國營會劉先生：</p>	

<p>1. 國營事業土地利用目標除了重要政策導向之外，也必須兼顧效率。主要是依據「國營事業管理法」第二條規定：「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。」顯示出國營事業的政策目的，但是同法第四條規定：「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。」因此國營事業不僅有政策功能，還必須兼顧效率。國營事業當中，如為營業用土地不一定完全以效率導向為主，還配合了政策需求。非本業用土地就以政策需求為導向。</p>	<p>1. 本研究已就此方向分別探討。</p>
<p>2. 在績效標準方面，營業用土地以 ROA、ROE 作為績效標準，非營業用土地以配合政策或是非經濟的功能—環保等作為評量。</p>	<p>2. 同上述問題之處理。</p>
<p>3. 公司組織之國營事業土地為公司所有，屬於私有的性質，公司對於土地利用有自主權，土地利用策略類似一般民營企業；非公司組織之國營事業土地權屬國有，受政策影響使用限制大，像是國營事業管理法、預算法、政府採購法等等。至於國營事業民營化之後，成為私人公司，土地利用經營不須受到政策拘束，當然是以效率為導向。非公司組織之國營事業比較受到任務導向的思考，像是台鐵。</p>	<p>3. 已列入未來土地利用方向之考量。</p>
<p>4. 國營事業各個屬性不同，權屬不同。公司組織土地私人所有，本業用和非本業用土地該如何區隔？台鹽、台菸已經向國庫繳回許多土地，希望國家可以真的在收歸國有之後，統籌加以運用，否則可能適得其反。</p>	<p>4. 將列入未來土地利用方向策略考量。</p>
<p>5. 關於資料庫的建立，我認為可與其他資料庫連結，增加該資料庫之功能。</p>	<p>5. 將在建議中提議建立。</p>
<p>6. 該研究計畫宜確立國營事業土地範疇與利用主</p>	<p>6. 已列入研議</p>

體，可增加本研究計畫之明確性。	考量。
<p>經建會都住處陳小姐：</p> <p>對研究案的建議如下：國營事業的類型很多，因為時間經費的限制還有其他部門進行的相關計畫，建議已完成民營化之國營事業不需著墨太多。至於國營事業土地，可分成本業用和非本業用之土地使用。希望研究案將國營事業分類型和組織加以討論，並提出具體建議。</p>	<p>已遵循建議分別探討。</p>
<p>宏大不動產鑑定公司卓董事長：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國營事業早期土地利用政策目標消失之後，我認為國營事業土地利用目標應該要以經營效率做考量，比較符合國資會的想法。國營事業土地利用方向，建議以朝向國資會之方向。</li> <li>2. 關於組織型態方面，如果每個國營事業都有自己經營的方向，要不要有某個單位統一管理督導？如果經由國家資產管理委員會充分檢討所需用土地之國營事業，除非現在國家資產管理委員會是一個委員會組織，無法徹底檢討國營事業所需用之土地。</li> <li>3. 國營事業之組織型態，我把他分成兩種：一種是尚未完成民營化的，其中可以分成賺錢的和虧損的。虧損的事業比較麻煩的是要幫他解決問題，可能要每年編預算，去填補他的虧損。另外一種是已經完成民營化的（台電、台糖），這個部分比較不好處理。還有正準備清算的事業（像是台汽、中興紙業），這些預計繳回的土地，又該如何利用？建議國營事業土地利用的機制可以朝向多元化，可發揮各自事業目標，只需督導營運績效即可。國資會未來將設在財政部底下成為常設組織，由財政部長做召集人。至於國營事業土地資料庫的建立，這個國有財產局本來就要</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 將列入土地利用策略研議之參考。</li> <li>2. 國營事業之上級督導涉及營運管理，非本研究之重點，惟仍將參酌之。</li> <li>3. 解繳土地之利用非本研究之目的，經建會已另有計畫研議之。</li> </ol>

<p>做（包括公有土地），建議計畫可以充分運用國產局所建立之資料庫。</p>	
<p>德霖技術學院吳副教授： 非本業用土地必須繳資繳庫，統籌管理。現在政府走向小而美、組織精簡，建議研究配合政策、法規面去提出實際建議。</p>	<p>解繳土地之利用非本研究目的，如前述問題之處理。</p>
<p>經建會王組長： 我覺得必須要探討的還有法制面和政策面該如何整合，才能做到最好的管理。</p>	<p>已遵循建議分析。</p>
<p>台糖： 假如政府賦予國營事業政策需求，又要考量事業目前經營的績效。如果國營事業無法自負盈虧、政府又不補貼，又該如何達成政策目的？而且農地雖然無法達成高資產報酬率，可是有生態永續利用之效益，也應該納入考量。</p>	<p>土地永續利用之觀念，將納入未來土地利用策略之考量。</p>
<p>主持人： 謝謝各位的意見，因為時間有限，今天座談會就到此結束。各位所提供的寶貴意見，我會好好整理，在報告書出來之前我會審慎的考量，納入大家的意見。</p>	

「國營事業土地利用方向之研究」期末會議發言紀錄

會議時間：中華民國九十二年十二月十二日星期五上午九點三十分

會議地點：行政院經濟建設委員會

委辦單位：行政院經濟建設委員會

主辦單位：中國土地經濟學會

主持人：楊松齡 政大地政學系教授

各單位意見發言	處理情形
<p>經濟部國營會劉先生：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 國營事業土地利用方向之研究，其實基本上題目的範疇、範圍非常的龐大，而研究報告重點集中在未來土地利用策略大致方向之擬定，這是研究成果的一個難能可貴的地方。然而在闡述的過程中，會發生研究對象有時候廣，有時候小，讀者在看的時候可能比較不容易掌握核心的標的，故研究對象可以再清楚的表達。建議先就國營事業作廣義的陳述後，再針對國營事業土地分類介紹，以便於整理後續內容。</li><li>2. 台鹽已完成解繳土地及民營化工作，省農工、硫酸亞亦已完成解散清算，報告書中應配合修正。</li><li>3. 國營事業土地資產利用，用企業生命週期階段概念來作為土地利用策略的分析方法，值得肯定。</li><li>4. 文中提到公有土地經營及國有土地利用政策等內容，究其如何與研究內容結合宜說明之。</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. 本研究係就策略方向之研議，故依上次座談會諸位專家學者建議，依本業使用與非本業使用，分別研議。</li><li>2. 已配合修正。</li><li>3. 此為本研究做為國營事業土地依不同階段之生命週期，配合策略規劃之重要理念依據。</li><li>4. 已加強說明。</li></ol>



<p>國產局黃科長：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國內有關國營事業之定義並不明確，有一些是可以行使公權力的，例如勞健保、央行、港務局等都是在行使公權力，故這份報告應該不是針對那些行使公權力的事業，而應是針對具營業性，需自負盈虧的公營事業組織，所以這部份應先在報告前面加以釐清。</li> <li>2. 以往國營事業經營不夠透明化，故易遭人詬病。國資會成立之目的之一，即希望促進國營事業經營公開透明，建議將來國營事業宜建立專業經理人制度，而避免酬庸性質。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已在研究範圍中釐清。</li> <li>2. 已在策略中提出此概念。</li> </ol>
<p>台糖公司代表：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 台鐵所經營的土地都是屬於國有土地，所以在使用上要受到國產法的限制，無法收益，這跟公司組織的國營事業不同。後來經過報院同意台鐵經營土地允許作低度利用，台鐵亦據此訂有經營土地出租及利用作業要點。</li> <li>2. 台糖之營業用地的面積比較少，非營業用地比較多，而糖業用地是劃分在非營業用地中。相關用地調整現正作業中，其資料預估將於年底完成。</li> <li>3. 台糖非營業用地約有四萬多公頃，若不種甘蔗，除了配合政府的造林計畫，提供兩萬公頃以外，其他部分冀望作一些合作經營。農委會在規劃平地造林的時候，也幫台糖做一些景觀造林，休閒遊憩的結合，朝糖業文化、休閒農業、生態景觀保護方面來規劃。希望在農業用地方面，是有效率、永續的發展方向。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 謝謝提供資料說明。</li> <li>2. 謝謝提供資料說明。</li> <li>3. 謝謝提供資料說明，本研究已將永續利用訂定利用策略評估準則之一。</li> </ol>

<p>台鐵洪股長：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 台鐵所經管的土地都是屬於國有土地，所以在使用上要受到國產法的限制，無法收益，這跟公司組織的國營事業不同。後來經過報院同意台鐵經管土地允許作低度利用，台鐵亦據此訂有經管土地出租及利用作業要點。</li> <li>2. 台鐵所經管非營業用閒置土地偏高的部分，所佔面積最大的者係廢棄路基用地。另公共設施用地部份係為台鐵經管的鐵路用地，經地方政府依都市計畫變更後，作為道路、公園、停車場用地等。依規定地方政府應辦理有償撥用，惟地方政府因財政困難，故無法辦理撥用；且受到土地使用管制的限制，故無法多加利用，尚須負擔稅負，並解決佔用問題。建議應從法令面考量，讓事業有效利用其經管土地。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本研究已注意此一特點，並謝謝提供資料之說明。</li> <li>2. 已在研究內容中表示，並在未來土地利用方向建議中予以考量之。</li> </ol>
<p>台電公司陳課長：</p> <p>台電的土地利用大致上屬於變電所及服務所，服務所在都市計畫地區使用項目係屬機關用地，但目前機關用地之多目標使用在商業使用上是受到限制的，建議在法令層面突破。</p>	<p>已在建議中提議評估利用之效率，應考量都市計畫相關法令之限制。</p>
<p>中油吳處長：</p> <p>中油公司管有土地約二、八八〇公頃，去年底即將未充分利用土地二四八公頃，如出借、宿舍、閒置、被佔用等土地減資繳庫。依現行公司法的規定，僅能辦理現金減資，而無法辦理不動產減資，建議針對此項探討。</p>	<p>已在本研究中分析中油解繳土地情形，至於公司法之修正非本研究之目的，故不多做著墨，惟研究內容亦提及。</p>
<p>台灣菸酒公司陳小姐：</p> <p>菸酒公司土地已完成解繳，對收回之土地建議應整體利用，避免分割出售。另保留下來的用地，在使用上多有限制，是否可作更彈性的利用，俾利企業之經營。</p>	<p>菸酒公司之解繳土地在本研究中已分析在內。</p>

<p>台灣銀行劉小姐：</p> <p>國家資產經營管理一元化與國家資產經營管理原則，兩者應不同。國營銀行的財產，雖然是屬於國有財產，但是其財產與信用評等，具有密切的關係。國營銀行需適時提出資產經營管理計畫及其績效，或檢討處理計畫，以逐年提出有效的管理或減資計畫，目前維持的可說是最適資產規模，故國營銀行土地應不適用減資繳庫的規定。</p>	<p>本研究內容已針對銀行之性質做深入探討。</p>
<p>卓輝華先生：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 每一個國營事業體，其設立的政策目標都不同。因此在第一章緒論中，是否須將國營事業做較狹義的定義，可再斟酌。另亦應釐清本研究之結論與建議，係適用再哪一類之國營事業。</li> <li>2. 過去事業用地大多編為機關用地，而公司化、民營化後，其用地應作更彈性之利用，因此建議國產法或土地使用管制應作適度調整。</li> <li>3. 在結論與建議部分，所謂國營事業之成長期、衰退期跟導入期有時候真的很難去定義。衰退期的國營事業資產，要考量到公平正義原則，惟其定義亦很模糊，是已虧損的國營事業資產才算，亦或是逐步減少收益即算，皆可再釐清。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已配合研究範圍再加強說明。</li> <li>2. 已在建議中提出。</li> <li>3. 國營事業之生命週期非本研究之目的，故在研究中僅利用此概念來建構土地利用方向策略。</li> </ol>

<p>吳家昌先生：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 各國營事業均有其成立宗旨，非事業用之土地，還是應回歸國有土地管理體系。</li> <li>2. 土地所有權與使用權應有所區分，以降低所有人的使用成本。惟公有土地政策尚未建立整體面之機制，國營事業之接受度亦不明，是否可行可再討論。</li> <li>3. 結論與建議部分，建議可依時程區分作短中長期規劃。目前報告中多是中長期的方向，建議可就衝擊不大，即可附諸實施之策略列入短期計畫，例如閒置佔用或部門別的問題。</li> <li>4. 國營事業土地利用策略，及其細項指標提出後，後續應如何進行乙節，建議各細項指標應建立評估指標，或可量化指標，以便於研究成果之參用。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已在研究中論及非本業土地之解繳歸屬。</li> <li>2. 此論點為本研究利用策略之重要理念，在文中已詳加分析。</li> <li>3. 已在建議中再加強區分。</li> <li>4. 建議做為經建會未來委託研究之課題。</li> </ol>
<p>經建會財務處：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 第二章為符合章名，內容應作適度調整，應加強說明各國國營事業土地利用之方式。</li> <li>2. 建議在結論部份，將國營事業發展模式與方法做統整，以連貫整個報告的完整。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已進行補充修正。</li> <li>2. 已進行補充修正。</li> </ol>
<p>部門處黃小姐：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國營事業土地屬機關用地，在民營化過程中要如何解套，可否作相關探討。</li> <li>2. 短期之策略應更具體提出解決問題的方法。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已參酌建議。</li> <li>2. 已在建議中論述。</li> </ol>
<p>行政院研考會：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本案研究目的（一）在了解國營事業土地資源分布及其土地利用情形，惟報告內容大多著重於台糖土地取得歷史及土地利用情形。雖然台糖擁有國營事業土地總面積七成餘，但以台糖土地利用情形來概括說明國營事業土地利用情形，似有不妥。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已補充加強說明。</li> </ol>

<p>2. 研究目的（二）在探討國營事業土地利用相關法令政策，第三章第三節亦臚列相關法規，惟未進一步提出相關法規是否合宜？有無需檢討之處？</p> <p>3. 研究方法採文獻分析、訪談及學者專家座談，惟報告中未見訪談及專家學者座談紀錄，無法得知研究建議與訪談（座談）結果之關聯。</p>	<p>2. 已補充加強。</p> <p>3. 已參酌修改。</p>
<p>經建會都住處（書面意見）：</p> <p>1. 報告書內相關統計資料年期請盡量更新至最新，並前後一致。如第 1-2 頁及 3-19 頁資料。</p> <p>2. 總結報告時請補充期中、期末、座談會紀錄建議事項及處理情形，並附訪談摘要。</p> <p>3. 第二章第一節，請補充摘述國外經驗對我國國營事業土地利用方向值得借鏡之處。</p> <p>4. 第 2-13 頁第二章第二節，僅有第一、大項，是否漏列或誤植，請釐清。</p> <p>5. 第 3-19 頁第三章第二節，前言僅述及經濟部所屬國營事業，其後各機構描述亦提及非屬經濟部所屬國營事業，如台銀、台鐵等，該段文字宜請配合修正。</p> <p>6. 第 3-38 頁有關國營事業土地利用概況，只引台糖資料說明，仍不完整，請補充整體國營事業土地利用概況。</p> <p>7. 第 4-17 頁國營事業總體經營課題部分，前段提及國有土地資料請補充說明與本案關聯性，如非相關可刪除。並請補充法令分析部分與總體、個體國營事業土地利用相關課題。</p> <p>8. 第六章請結合國內國營事業狀況說明之。</p> <p>9. 結論部分請加強國營事業土地利用方向部分。</p> <p>10. 目錄節名與文內稍有不同，請統一；另有多處文字敘述表達方式不妥，請修正。</p>	<p>1. 已修正統一。</p> <p>2. 已依建議處理。</p> <p>3. 已補充分析。</p> <p>4. 已修正。</p> <p>5. 已修正。</p> <p>6. 各國營事業已分別補充說明，台糖公司為特別說明。</p> <p>7. 已修正補充內容。</p> <p>8. 已加強補充內容。</p> <p>9. 已加強補充。</p> <p>10. 已修正統一。</p>

<p>主席：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 研究內容方面，可再細分類型與階段，並擬定欲改善目標。</li> <li>2. 相關法規與課題的分析，可以再為之著墨。</li> <li>3. 以台銀為例之部份，可以另起專節敘述。</li> <li>4. 對於政府或政治面的用詞語態可以再為之修正。</li> <li>5. 依據各單位之建議與結論，期末報告可再為補充修正。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 已配合修正。</li> <li>2. 已加強說明。</li> <li>3. 已修正加強說明。</li> <li>4. 用語已修正。</li> <li>5. 參酌修正完成。</li> </ol>
--	--

國營事業土地利用方向之研究/ 楊松齡計畫主持. —初版. —台

北市：行政院經濟建設委員會，民 92

面：表，公分

GPN 1009205037

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託單位：中國土地經濟學會

1.土地利用

題名：國營事業土地利用方向之研究

計畫主持人：楊松齡

出版機關：行政院經濟建設委員會

委託單位：行政院經濟建設委員會

受託單位：中國土地經濟學會

電話：02-23165300

地址：臺北市寶慶路 3 號

網址：<http://www.cepd.gov.tw/>

出版年月：中華民國 92 年 12 月

版次：第 1 版

刷次：第 1 刷

編號：(92)058.305

GPN：1009205037

## 國營事業土地利用方向之研究

委託單位：行政院經濟建設委員會

研究單位：中國土地經濟學會

計畫主持人：楊松齡

研究助理：丁福致

鍾麗娜

蕭雅芳

本報告內容純係作者個人之觀點

不應引申為行政院經濟建設委員會之意見

中華民國九十二年十二月



GPN : 1009205037

工本費 : 180 元

平裝