

第六章 結論與建議

我國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。從國營事業之定位與政府角色之理論基礎分析，政府以事業機構經營者之身分介入經濟活動，不僅是各國發展經濟的重要手段，更是我國賴以發達國家資本，實現均富社會的主要方法。而隨政經環境的變遷，世界各國國營事業因經營體制缺乏彈性，逐漸成為經濟發展的阻力時，國際間國營事業民營化之政策目標，主要亦在於提高效率、經濟自由度，及增加政府財政收入等反映於全民之福祉。此以公共利益為一不確定的法律概念，就各不同層面而言，國營事業皆與公共利益有其密切之關聯性。換言之，國營事業之宗旨即在於公共利益之實現。

而就政府角色的定位，雖經經濟學家不斷的反省和檢討，並沒有一絕對的定論，唯可肯定的是，隨著經濟學知識的發達，主張政府完全不干預私人經濟的說法，已經脫離爭論的重點，且更重要的是，政府的角色是加強集體決策與分配經濟資源，並非取代市場機能，而是輔助、強化市場機能，政府之干預應本程序正義原則，基於公共利益而介入。亦即政府作為大眾利益的保護者，它的角色是彌補市場經濟的不足，並使各個經濟個體的決策，在達成整體效率上，要比沒有政府管制干預時為好。唯在政府部門中，一切決策仍然是由(以私人利益為重的)個人所決定，由於公共政策之公共財性質、民主政治運作本身的缺陷、官員與民意代表之私心，以及利益團體之影響等等因素作祟，政府干預的結果，多未能符合理想，政府的作為正陷入政府失靈的困境。就國營事業資產而言，此尤以其土地處理課題最為顯著。

由於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。因此，近年來許多國營事業面對經營壓力，土地資源的利用，成為增加收益努力的方向。甚且近行政院所成立的「國家資產經營管理委員會」，亦不諱言為紓解政府財政拮据的窘境，將以處分土地方式來籌錢，尤以國營事業土地為主要。綜觀過去國營事業土地之處分原委、處分機制其政策、法制與執行等面向之課題研究分析發現：

- 一、公司組織之國營事業土地雖產權登記為公司所有為私有地，唯非屬公地範疇，僅公股股權為國有財產，此其土地淪為行政機關、民意代表與利益團體彼此間利益糾葛，引發政府失

靈的窘境，實係源於接收日產土地，該土地本質為全民所有，卻於經濟政策考量下土地產權登記為公司所有，脫離不了關係，以至於造成各層級、各團體，無不想盡辦法，或挾以還地於民之美名，予以「掠奪」。殊不知，類此行為在缺乏公平正義前提下，相對於日據時期被強制取得之地主而言，反造成另一形式的不公平。

- 二、國營事業土地本質為全民所有，唯其土地處分機制卻有別於國有土地，歷年來所據以執行土地處分的僅為一行政法規命令，甚者近年來在法規鬆綁的驅使下，竟授權由事業機構自行規範，使得各級政府、各團體得便宜行事，不須經公地處分之程序，即得輕易取得國營事業土地，陷入行政機關、民意代表與利益團體彼此間相互勾稽的窘境。另一方面，政府所成立的國家資產經營管理委員會，雖宣示將國營事業土地納入國家資產統籌管理，唯其不諱言將處分土地以紓解政府財困，此不僅該委員會組織功能遭質疑，國營事業非營業用土地收歸國有更缺乏相關配套措施。顯見，現階段國營事業土地處分機制之失序，政策之模糊。

第一節 結論

綜上所述，因國營事業中以經濟部所屬國營事業擁有土地最多，囊括前五名，而經濟部所屬國營事業中又以台糖擁有土地最多，高達總面積之 86%，且歷年來其所有土地執行政策上最具代表性，故以台糖土地為論述主軸，茲針對研究結果，獲致結論如下：

一、歷年來，國營事業土地之處分政府皆扮演著決策者的角色，而事業機構僅是一配合政策的執行者。

戰後國營事業土地經過一番產權爭奪後，土地雖登記為公司所有，為私有土地非屬公地範疇。唯有關土地之處分，公司組織之國營事業，董事會並未擁有實權，即在國營事業土地處分的決策過程，形式上由事業經營負責者下決策，但實質上是政府的意思決定，亦即有關國營事業土地之處分政府所扮演的角色正居於主導決策權的地位。換言之，公司組織之國營事業政府對其土地之處分擁有絕對的主導決策權，而事業機構僅是配合政策的執行者。

二、有關國營事業土地之處分機制主要在於執行政策性目標，且該政策性目標逐漸轉變為以財政目標為主。

從戰後初期國營事業憑藉雄厚的土地資產促進產業結構調整，賺取高額的外匯等，及土地釋出配合公地放領促使土地改革之成功，對台灣早期的經濟成長、社會安定繁榮有其不可磨滅的貢獻外，縱使於晚近幾年，國營事業因內外環境變遷經營績效不彰，國營事業土地反而成為國家各項經濟建設用地的來源，對整體經濟成長貢獻更是卓著。亦即，歷年來，國營事業土地之處分主要為執行政策目標。唯就其土地處分機制而言，政府所規範之土地處分相關法規，則並非全然為國家重大建設、公共福利事業等政策目標之實現，於法規鬆綁土地之處分則偏向以便於處分土地以增加資金收入。換言之，就土地之處分機制而言，已逐漸轉變為事業機構以實現財政性目標之公共利益。

三、政府藉由國營事業土地處分以執行政策目標，因政策目標在本質上的衝突與矛盾，衍生國營事業土地處分的困境。

基本上，國營事業之政策目標在本質上含概了國家整體發展政策與個別國營事業營運策略的兩個面向。就國營事業成立之根源來看，其本身乃是一種國家發展政策，即在國家追求發展的前提之下，國營事業被作為一種達成資本積累及其他非經濟性目標的政策性工具；至就個別國營事業營運立場而言，在不同的時空條件及客觀環境因素的限制之下，為了達成國家所交付的任務，及兼顧事業本身的營運目標，國營事業本身的策略必須在以配合國家整體發展策略，及符合公共利益前提下，能滿足自我存續的需求。事實上，這兩種本質往往存在相當程度的衝突，致增加國營事業營運的困難度，甚而影響國營事業執行政策目標的成效。而這正亦是政府藉由國營事業土地處分以執行政策目標實現公共利益的主要問題癥結。

四、在政策目標與利潤目標糾葛下，衍生事業機構以處分土地所得美化帳目混淆經營實績的缺憾。

國營事業以發達國家資本，並力求有盈無虧，盈餘繳庫，此為其財政性目標之實現。歷年來，政府對國營事業土地處分政策目標之實現，主要大都以政策性、經濟性、及社會性之目標為主，而與之性質衝突的財政性目標，反而是事業機構在執行前述政策目標後面臨最大之壓力。而在政策目標與利潤目標矛盾糾葛，事業機構處於經營窘困下，土地處分反而成為增加盈收的最佳途徑，甚而造成事業機構以處分土地所得美化帳目混淆經營實績的缺憾。顯見，國營事業土地處分影響之深遠。

五、現階段國營事業土地處分之定位模糊，陷入處分土地變現救急的窘境，並非完全以全民福祉為依歸。

政府以國家資產管理不善及財政困難為由，成立「國家資產經營管理委員會」不諱言將以處分國營事業土地來紓解政府財政壓力，其未有周全的考量，陷入處分土地變現救急的窘境，更顯見現階段國營事業土地處分定位的模糊不清。以處分土地並非為增加財政收入之唯一且最佳的方式，且鑒於過去土地處分的困境，政府此一作為是值得深思斟酌。

第二節 建議與後續研究方向

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、經濟公平等方面確有其輝煌的成就與貢獻。而國家機關對國營事業所進行的干預與保護，不僅扭曲國營事業真正的經營績效，更使得國家資源的配置亦被扭曲誤用。另隨政經環境的變遷，國營事業式微更面臨經營轉型的窘境，當今，國營事業如何化危機為轉機，已是刻不容緩的要務。

基本上，不同時代背景下的國營事業，其所欲實現之公共利益的意涵亦有所不同。從國營事業之定位與政府角色之理論基礎分析，就國營事業所擁有之土地資源，現階段首應重新定位國營事業土地之時代任務，即界定其所欲實現公共利益之目標，避免政府以政策工具介入市場運作，受制於行政機關、民意代表及利益團體等彼此間利益的牽制。其次就土地資源配置，政府應站在國土整體利用觀點，思考如何在體系內扮演創造良性競爭環境的角色，提供各種激勵誘因重新調整資源配置，避免直接以國營事業土地資源當誘餌，造成各方競相搶奪土地資源的惡果，進而促使國土資源發揮最大效益。換言之，政府於政策執行過程中應兼顧程序正義及分配正義方得以落實公共利益。尤以公共利益為一不確定的法律概念，且國家公共利益之需求，往往存在不同的價值觀，如何睿智的判斷，避免不同價值觀之公共利益相衝突的情形發生，使公共利益免遭誤用，更是當務之急。在台灣土地資源因稀少而彌足珍貴，是以國營事業所擁有之龐大土地資源更顯重要。

壹、建議

綜上，對國營事業土地處分課題之剖析，為根本解決政府藉由國營事業土地處分，以執行政策性目標所衍生之相關問題，促使土地資源發揮最高利用效益，政府首應成立「國家土地資產管理機構」，建構一法制化、透明化、公開化的國家土地資產運行機制。除應避免土地之處分淪為行政機關、民意代表及利益團體間利益糾葛，引發政府失靈的缺憾外，應確實檢討現行事業機構

生產之用地需求，其確為事業生產所必須之土地予以保留並落實所有權與經營權分離外，其餘非事業生產所需用之土地，為免其荒廢閒置，政府應以「減資」收回土地方式辦理，回歸土地資產為全民所有，由國有財產法規範，以發揮國營事業土地資源公共利益的特質，進而維護全民的利益。

而為建構此一國營事業土地處分機制，其相關配合措施及建議事項，分述如下：

一、國營事業土地本質為政府作價投資之事業用土地，屬國家資產，為全民所有。其土地應循環利用，回歸以資源創造公共利益之處分機制。

國營事業土地雖登記為公司所有，為私土地非屬公地範疇，唯從其「接管」的歷史背景和意義引申，國營事業土地更深層的內涵乃為政府作價投資之事業用土地，屬國家資產，為全民所有。基於國營事業土地為全民所有，即為國家土地政策的一環。而我國土地政策係以平均地權理念為基礎，則國營事業土地自應回歸以平均地權理念的核心均權制 - 國營事業土地所有權應由國家與國民平均分享，亦即土地所有權為國家保持，而下級所有權則歸於國民共享。

二、確立現階段國營事業土地處分之定位，其土地處分應審慎為之，避免資源不當的流失，並以全民福祉為依歸。

國營事業土地之處分於執行財政性目標上應審慎評估。以土地之不可增加性及土地釋出之不可逆性，就挹注國庫資金收入而言，可從事於土地之開發利用，即處分土地並非一唯一且最佳的方式，而縱有處分之必要，亦並非所有土地皆適合處分變現，應通盤考量國土規劃，並區隔土地之商品與自然資源之兩種不同特性，配合市場需要，靈活調度釋出，發揮其土地儲備的功能，避免忙於籌金找錢，打擊市場，甚而陷入賤賣國土的迷失。換言之，以國營事業土地處分方式執行其財政性目標時，應兼顧及國營事業土地之公共性。

三、將公司組織國營事業中民股股權之解決方案法制化，以回歸國營事業土地為全民所有之本質。

對國營事業而言，民股可謂一時代的包袱，尤以現今就各事

業機構非營業用土地減資繳庫部分，最大阻礙即在於民股，未免民股「以小吃大」，阻擾作業之進行，就民股問題之解決，應藉由區分民股股東的性質，了解各民股股東的心態，以化解事業機構少數民股股東抗拒的阻力。而政府除考量民股權益，更應以國家大我為重，將公司組織國營事業中民股股權之解決方案法制化，使國營事業土地資源儘早回歸全民所有，共創全民福祉。

四、於國營事業土地為全民所有之架構下，強化土地使用權之提供，以兼顧公平與效率，建構國營事業土地永續利用之策略

國營事業之存在，在先天上本來就沒有所謂「市場效率」的壓力，為免事業機構面對有關效率上的任何質疑時，隨即再以「政策性任務」作為最強固有力的防禦工事，其民營化已為時勢所趨。而現行民營化雖是由上而下的政策，固有其政策目的與目標，唯對事業機構而言，則重點應在於如何面對、運用這種轉變，將機構導向更有發展的方向。固於將國營事業土地資源轉化為全民所有後，以提供土地使用權方式與民營化後之事業機構，導引民間企業的經營能力，將使土地資源得以兼顧公平與效率，永續利用，共創全民福祉。

貳、後續研究方向

本研究以台糖土地為例探討國營事業土地處分課題，因限於時間及人力因素，對於研究中所發現之許多課題，未能全數加以深入探討，爰將其中較重要的課題，列舉如下，作為後續研究之建議，以利未來制度的建立與問題之解決。

- 一、本研究從國土利用及國營事業土地本質為全民所有考量，建議國營事業非營業用土地應收歸國有，回歸國有財產法之處分管理機制。唯其土地回歸國有，則涉及民股之處理與土地產值估算等相關法制面與執行面問題，待進一步研擬具體可行方案。
- 二、國營事業民營化不僅為時代潮流，亦為政府既定之政策目標。則民營化之執行，有關國營事業土地如何處理？亦待預為規劃籌謀。