

摘 要

我國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，即土地資源的取得與其事業經營有其密切的關係。唯近年來，許多國營事業面對經營壓力，土地資源的利用，反成為增加收益的工具。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，將以處分國營事業土地方式來籌錢。因國營事業土地之處分，往往涉及複雜的政策考量，及廣度的利益分配與糾葛，而國營事業中以台糖擁有土地最多，且歷年來其在執行政策上最顯著，本文爰以其為論述主軸，探討國營事業土地處分之課題。

從國營事業的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。雖近年來，國營事業因經營績效不佳，民營化成為各國解決問題之必然趨勢。唯綜觀多數國家民營化所擬達成之政策目標，主要亦在於提高效率，及增加政府財政收入等反映於全民之福祉。此就各不同層面而言，國營事業皆與公共利益有密切之關聯性。換言之，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。另政府的角色乃在於加強集體決策與分配經濟資源，政府之干預亦應基於公共利益而介入。唯由於政府在制度上、結構上，及運作上，具有許多先天性的缺陷，往往陷入政府失靈的窘境。

本研究發現，我國國營事業土地處分之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，爰衍生土地處分之問題。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。

關鍵字：國營事業、土地處分、公共利益、政府失靈