

## 第一章 緒論

### 第一節 研究動機與目的

#### 壹、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</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>2</sup>唯在外在環境變遷與政策的束縛下，近十多年來，國營事業其以往對經濟發展等等的貢獻，已逐漸被遺忘，代之而起的是經營績效不佳的批評。根據官方及學者專家研究結果發現，國營事業經營績效不佳的主要原因，係因政府干預，導致國營事業無經營自主權，淪為政策執行工具，且在利潤與政策目標互為矛盾下，更扭曲了資源的配置。<sup>3</sup>我國國營事業既以發達國家資本，實現國民均富之重要手段，<sup>4</sup>何以近年來，國營事業為外界所關注的是他的經營績效問題？而非其執行政策目標的成果？究國營事業在執行政策目標上，產生何困境？

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

---

<sup>1</sup> 國營事業管理法第二條（1949年1月20日總統令公布同日施行）。

<sup>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年；劉鳳文、左洪濤，「公營事業的發展」，台北聯經出版公司，1984年，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年6月，頁219。

<sup>3</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年，頁305；同前報告書——產業組研究報告，「建立公營企業同時競爭環境之建議」，1985年，頁18；王作榮，「台灣經濟發展論文選集」，台北時報出版社，1981年，頁207-208；孫克難，「台灣地區公營事業經營績效之決定因素試析」，台灣經濟研究論叢，第七輯管理經濟，1986年6月，頁278；張東隆，前揭書註，頁228-229、253；侯家駒，「公營事業要移轉民營」，聯合報載，1988年8月1日；許士軍，「民營路上慢慢走」，天下雜誌，第95期，1989年，頁200；司徒達賢，「經營艱困公營事業民營化方式及應有配合措施之研究」，經建會委託研究未發表之報告1997年，頁19。

<sup>4</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年，頁7。

地資源，據統計截至 2001 年底擁有土地最多的前五家國營事業台糖、台鹽、台電、中油、自來水等土地面積總計 68,514 公頃，以 1999 年公告現值計總值約高達 1 兆 4 千億元。<sup>5</sup>因此，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，<sup>6</sup>亦即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>7</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，台糖於 1947 年接管土地 118,206 公頃，迄至 2003 年 2 月底土地面積減少一半以上，僅剩 54,701 公頃，其於 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>8</sup>基本上，國營事業土地雖多為接管日人資產而來，其土地之取得不僅與其擔負的政策性目標相關聯，更具公共性。<sup>9</sup>則國營事業土地產權歸屬為何？又歷年來，國營事業土地處分的原委為何？及期間政府所扮演的角色為何？值得關切。

2001 年 11 月公司法修正，將公司處分土地之溢價收入自資本公積中惕除，直接列入年度盈餘中，使得國營事業得名正言順的，將處分土地的溢價收入直接列入年度盈餘中，政府更可藉由此紓解財政拮据的窘態。<sup>10</sup>另 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>11</sup>特成立「國家資產

---

<sup>5</sup> 另五家依序為高雄港務局（745 公頃）、台灣菸酒公賣局（433 公頃）、中華電信（420 公頃）、臺灣銀行（299 公頃）、基隆港務局（241 公頃）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 年 11 月，<http://www.np.org.tw/np3/11081e-lai.htm>。其中台鹽於 2000 年 2 月前繳回國庫 5229 公頃。

<sup>6</sup> 國營事業從事土地開發及不動產經營以增加本業收益者如台電（變電所多目標使用）、中油（成立加油站公司）；至用以增加非本業收益者如台鹽（休閒產業之土地開發）、台糖（營建房屋出售等）、高雄硫酸銨將原廠區土地開發為大型購物中心等。

<sup>7</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，頁 187。

<sup>8</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>9</sup> 國營事業之設立，原以基本工業及情形特殊而政府認為必需國營的大工業為主，故其土地取得與其事業關聯，參見資源委員會接辦國營事業之性質及原則，國營會編「經濟部所屬事業發展事略」，1995 年，頁 14。另依土地法第二百零八條及土地徵收條例第三條之規定觀之，國營事業可以國家因公益需要，徵收私有土地，則更突顯國營事業土地資產取得之公共性。

<sup>10</sup> 過去國營事業處分土地的溢價收入，依規定納入資本公積中，僅於年度虧損時才拿來填補，唯 2001 年 11 月 12 日公司法修正公布刪除第 238 條規定後，公司處分土地的溢價收入將直接列入年度盈餘，此原大財團運作，希立法院鬆綁法規，幫上市公司創造業外收入，卻陰錯陽差肥了擁有龐大土地資產的國營事業及中央政府（參見商業週刊第 746 期，「扁政府「撿到」345 億元大寶藏」）。

<sup>11</sup> 所稱「國家資產」依行政院 2002 年 6 月 11 日院授財產改字第 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。

經營管理委員會」，並不緯言其主要目的在增加國庫的收入。<sup>12</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>13</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，則現階段國營事業土地處分的政策目標為何？急待進一步探討。

過去不乏對國營事業土地資源論述之研究，唯多半偏重於探討土地之利用模式，對國營事業土地處分的課題，則著墨不多。如前所述，我國國營事業之成立兼具有多元之政策性目標，唯事實上，各政策性目標之實現彼此間又存在某些衝突與矛盾。如促進經濟發展之經濟性目標，及以社會責任為主之社會性目標，與增加財政收入，充實國庫之財政性目標彼此間之衝突與矛盾。則歷年來，國營事業土地之處分，如何兼顧各個政策目標？執行政策目標中產生的困境為何？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，本研究爰以國營事業的定位及政府角色之立論基礎，從政策面、法制面及執行面等面向，檢視國營事業土地處分在執行政策目標上所衍生的問題，進而尋求解決問題之對策。又因國營事業土地中以台糖土地最多，且歷年來其在執行政策上最顯著，本文爰以其為論述主軸。

## 貳、研究目的

綜上，本研究目的為：

- 一、釐清國營事業土地資源歸屬，並探討歷年來國營事業土地之處分原委及其處分機制。
- 二、探討歷年來，政府藉由國營事業土地處分以執行其政策性目標中，政府所扮演的角色，及其所衍生的問題。
- 三、建構一健全的土地處分機制，以避免重蹈過去土地處分所遭遇之困境。

---

<sup>12</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年4月13日 <http://publish.gio.gov.tw/newsc/910413/91041302.html>。

<sup>13</sup> 參見聯合新聞網 2002年4月13日「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年8月7日院授財產改字第 0910020455 號訂定之「國家資產經營管理原則」第 11 點。

## 第二節 研究範圍與內容

### 壹、研究範圍與名詞解釋

#### 一、研究範圍

我國國營事業迄至 2003 年 2 月底計有 32 家，其中經濟部所屬國營事業家數 8 家，僅次於財政部的 9 家。<sup>14</sup>而就國營事業所擁有土地而言，前十大持有土地中，則由經濟部所屬國營事業囊括前五名，且其土地面積佔前十大國營事業土地總面積高達 97%。<sup>15</sup>換言之，國營事業中以經濟部所屬國營事業擁有土地面積最多，亦最具代表性。

基本上，經濟部所屬國營事業皆為依公司法成立之事業單位，迄至 2003 年 2 月底所有土地面積計 63,775 公頃（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，且除唐榮外公股股權平均高達 80% 以上。<sup>16</sup>另經濟部所屬國營事業中又以台糖擁有土地最多為 54,701 公頃，佔總面積 86%（詳表 1-1）。

---

<sup>14</sup>其中經濟部所屬事業 8 家、財政部所屬事業 9 家、交通部所屬事業 8 家、中央銀行所屬事業 3 家、教育部、衛生署、輔導會及勞委會所屬事業各 1 家，計 32 家（參考「國營事業一覽表」<http://w3.rdec.gov.tw/cont01/cont01-05-02.html>）。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銨於 2002 年底辦理清算，故減少 2 家。

<sup>15</sup>詳前註 5。

<sup>16</sup>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。其公股股權僅 13.32%。

表 1-1：經濟部所屬國營事業土地面積及公股總表（2003 年 2 月）

類別	項目	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>17</sup>	8,155	46,546	54,701	96.58
	台灣鹽業股份有限公司 <sup>18</sup>	0	69	69	100.00
	台灣電力股份有限公司 <sup>19</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>20</sup>	7	2,128	2,135	79.42
	中國造船股份有限公司 <sup>21</sup>	1	68	69	88.29
	唐榮鐵工場公司	0	123	123	13.32
	漢翔股份有限公司 <sup>22</sup>	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。

概以經濟部所屬國營事業擁有土地面積最多，關聯性也最高，故本研究範圍係指政府提供土地作價獨資經營、或與人民合資經營，且政府股權超過 50%者，且其土地登記為公司所有並依公司法成立之經濟部所屬國營事業（漢翔、唐榮鐵工場除外），從 1945 年戰後接管土地，迄至於今有關政府藉由國營事業土地出售或設定地上權之處分行為，以執行其政策性目標相關之課題。另因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。

## 二、名詞解釋

### （一）國營事業

國營事業為公營事業的一環。所謂「公營事業」之意涵，可就該事業整體的「所有權」、「控制權」、「交易權」，及「自主權」

<sup>17</sup>台糖之出租用地面積 2,549 公頃，帳列營業用地。

<sup>18</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>19</sup>台電之宿舍用地面積約 70 公頃，帳列營業用地。

<sup>20</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。

<sup>21</sup>中船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%。

<sup>22</sup>漢翔土地面積總計 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。

作為判定的標準。即凡事業之所有權為政府所有，或由政府投資經營，其股權超過 50%者，且其內部之管理權或決策權為政府所控制，並以私人地位從事農礦、工商、交通、保險、文化等業務，依特定公共利益而生產或提供具有經濟價值的有形財貨或無形勞務之事業。<sup>23</sup>

## （二）土地處分

土地處分中「處分」一詞，具有各種不同意義。<sup>24</sup>1. 狹義之處分：僅指法律上之處分行為，即直接使權利發生變動之法律行為；2. 廣義的處分：（1）為法律上之處分行為與事實上之處分行為；（2）為法律上之處分行為與負擔行為；3. 最廣義的處分：指法律上與事實上之處分行為，並包括負擔行為在內。上述所指之處分，皆不包括分割、出租及訴訟之提起。而本研究所稱土地處分，係指土地出售（含放領、徵收、標售及讓售等）之所有權移轉與土地設定地上權。

## 貳、研究內容與方法

### 一、研究內容

國營事業土地的處分，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，礙於時間因素，本研究主要在探討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課題，及政府所扮演的角色，故從國營事業的定位及政府角色的轉變，為立論基礎加以探討。至其詳細的研究內容為：

#### （一）國營事業的定位及政府角色的轉變

本節以國外國營事業的源起、成立宗旨為導引，論述我國國營事業的定位，並從政府角色的轉變，探討政府在國營事業土地處分中所扮演的角色，及政策的擬訂與執行過程中所引發政策失靈產生之原因，作為論述政府藉由國營事業土地處分，以執行其

---

<sup>23</sup>張潤書，「行政學」，增訂再版，台北三民書局，1986，頁 235-236；林子儀，「國家從事公營事業之憲法基礎及界限」，台大法律研究所碩士論文，1983 年，頁 21。

<sup>24</sup>謝在全，「分別共有內部關係之理論與實務」，三民書局，1995，頁 9；王澤鑑，「民法學說與判例研究」第四冊，頁 129；陳春山「物權法講義」，瑞興圖書公司，1995 年 9 月，頁 110。

政策性目標所衍生問題之解決對策的立論基礎。

## (二) 國營事業土地之處分沿革與處分機制

當前國營事業土地處分之相關課題，均有其歷史淵源與複雜的時代背景糾葛，尤與台灣經濟的發展過程更具關聯。故本文首先回顧 1945 年戰後迄今歷時長達五十餘年間國營事業土地的發展歷史，了解國營事業與國營事業土地在台灣經濟發展過程中的角色與貢獻，重新釐清不同時空環境背景下，國營事業土地處分方式、質量變動及其政策意涵，從而在歷史脈絡中找尋政府藉由國營事業土地處分，以執行其政策性目標所衍生問題之根源，以便對後續的研究與檢討作更周延的思考。

## (三) 國營事業土地處分之課題及其因應對策

以台糖土地為例，就政府藉由國營事業土地處分，以執行其政策性目標所衍生之問題，透過政策目標的檢視，就其土地之出售、設定地上權，及處分土地所得價款等問題層面加以分析，最後並佐以國營事業土地產權回歸國有，重新思考國營事業土地處分問題之解決對策，以避免再陷入過去土地處分的窘境，建構健全之土地處分機制。

## 二、研究方法

本研究所採取的研究方法主要為：

### (一) 文獻研究法

彙整歷年來，相關國營事業成立背景、目的，及政府角色與政府失靈等之論述研究，作為政府藉由國營事業土地處分，以執行其政策性目標所衍生之問題之理論基礎。並從國營事業土地處分之沿革及土地處分的機制等加以描述及檢討；另收集相關國營事業土地處分課題之研究、及台糖土地利用之期刊雜誌、論著等等相關文獻資料，加以整理歸納分析，作為佐證。

### (二) 個案分析法

以台糖土地之處分之個案作為問題意識出發，藉此作為另一更為細膩的研究視野，以釐清國營事業土地處分之問題癥結，進而尋求解決問題之對策。

### 第三節、研究流程

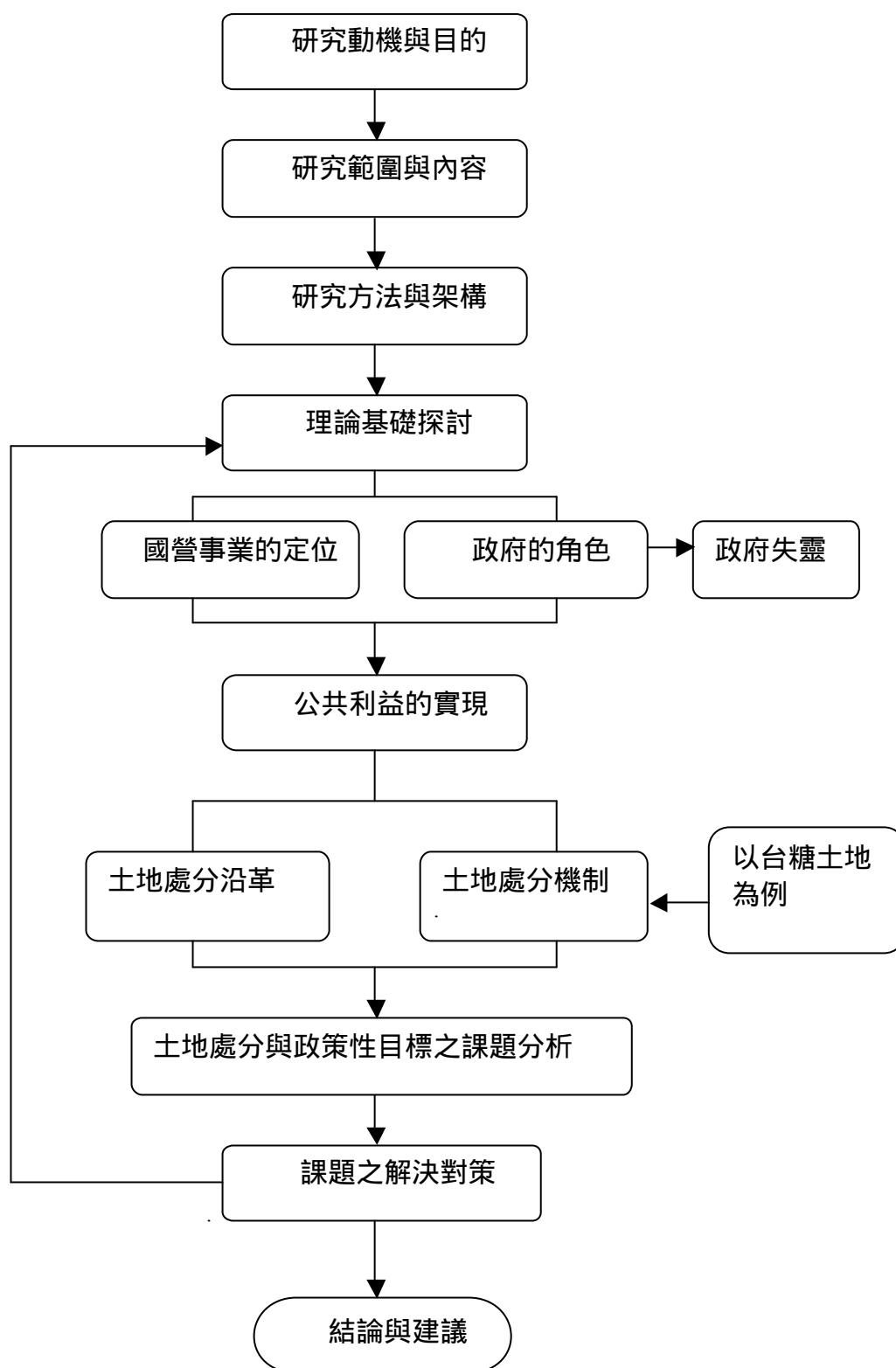


圖 1-1：研究流程