

第三章 國營事業土地之處分沿革

如前所述，我國國營事業乃為實現「發達國家資本」，以為國民均富之重要手段。有關國營事業之經營，除依憲法及相關法律為基礎外，各事業機構之運作乃基於民生主義之經濟原則，並以之為達到經濟目的之手段，其不僅直接提供民生給養之所需，並作為引導或調整經濟發展之政策工具。換言之，國營事業之成立兼具政策性、經濟性、社會性、國防性及財政性等目的，乃在於公共利益之實現。以台灣糖業而言，戰後初期，糖業即是支持我國經濟發展的主要外匯來源，在進口替代工業化政策階段，更扮演著協助政府推動工業化、扶植輕工業發展的角色，對台灣的經濟發展貢獻卓著。而即使在糖業經營窘困的今日，台糖仍對國家之各重大經濟發展建設，以釋出土地發揮支持國家政策的功能。

基本上，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，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，政府藉由國營事業土地處分執行其政策性目的之意涵，從而在歷史脈絡中找尋當今國營事業土地處分的問題根源，及其解決對策。

而因國營事業中擁有土地最多的前十名中，以台糖擁有土地最多，迄至 2003 年 2 月底土地面積計高達 54,701 公頃，占前十大國營事業土地總面積之 80%，以其擁有土地面積最多，關聯性也最高，故本研究於探討國營事業土地之處分沿革時主要以台糖土地為例，連貫各時期的發展重點。以下茲就一、戰後重建時期（1945 年 - 1952 年）；二、發展輕工業時期（1953 年 - 1972 年）；三、發展重工業時期（1973 年 - 1983 年）；四、發展高科技工業時期（1984 年以迄於今）等四個階段分析說明。¹

¹一般對台灣地區產業政策演變階段的分期，如：

1. 葉萬安（「台灣產業政策演變之歷史背景及其效果分析」，1993 年）一、戰後重建期（1946 年 - 1952 年）；二、第一階段進口替代期（1953 年 - 1960 年）；三、出口擴張期（1961 年 - 1972 年）；四、進口替代及出口擴張期（1973 年 - 1980 年）；五、技術密集產業拓展期（1981 年以迄於今）。

2. 蕭峰雄（「我國產業政策與產業發展」，1994 年）一、戰後重建期（1945 年 - 1952 年）；二、輕工業時期（1953 年 - 1972 年）；三、重工業時期（1973 年 - 1983 年）；四、策略性工業時期（1984 年 - 1990 年）；五、高科技工業時期（1991 年以迄於今）。

第一節 戰後重建時期（1945年 - 1952年）

1945年8月15日日本政府接受「波茨坦宣言」，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。²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。³

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
其他		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。⁴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地，⁵更成為爭議焦點，最顯著的，即在其土地接管後

³ 陳添壽（「戰後台灣企業與政府間的互動關係」，2001年）一、戰後重建期（1945年 - 1952年）；二、發展輕工業時期（1953年 - 1972年）三、發展重工業時期（1973年 - 1983年）；四、發展高科技工業時期（1984年以迄於今）。

本研究以國營事業土地與土地政策及經濟發展有密切關係，故參酌陳添壽之分期。

² 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。

³ 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。

⁴ 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。

⁵ 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。

權屬問題上。

壹、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）⁶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。⁷唯經濟部資源委員會（以下簡稱資委會）⁸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。行政院據此批示「暫委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」。⁹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。¹⁰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

參見「糖業手冊」 台灣糖業簡史，台糖公司編印，1979年9月，頁1。

⁶ 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。

⁷ 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。

⁸ 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」，「近代中國史研究通訊」，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。）

⁹ 「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。

¹⁰ 陳翠蓮，前揭書註，頁13。

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，¹¹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。

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，¹²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

¹¹ 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。

¹² 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）。

長官公署以「國六省四」的持分比例合辦。¹³

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 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。

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，頁 29。

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，¹⁴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，¹⁵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，¹⁶致土地的權屬多有爭議。基本上，長官公署與資委會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

¹⁴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）。

¹⁵1985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）。

¹⁶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 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）。

製糖會社土地之取得方式看法則一致。¹⁷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。因此，省政府始終堅持該項土地應為公有土地。¹⁸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

¹⁷ 1.台灣省政府之論點：

依台灣省政府在 1948 年呈行政院的公文中所說，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）。

¹⁸「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。

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，¹⁹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」²⁰，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」。²¹

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。²²即只准台糖有「土地使用權」，不願台糖有「土地所有權」。²³按面對省府的命令，各公司反應不一，²⁴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。²⁵而因各方爭論相持不下，土地權屬問題始終懸而

¹⁹ 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。

²⁰ 「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。

²¹ 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。

²² 「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。

²³ 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。

²⁴ 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）。

²⁵ 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

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。²⁶

基本上，台糖的土地問題牽涉極為複雜。首先，台糖強調糖業經營之成敗，關鍵在於原料甘蔗的來源能否確保，以糖業為台灣出口貿易之命脈，其經營不僅不能因蔗農無意種蔗而影響，各糖廠更須保有相當數量之土地以維持生存。其次，土地權屬亦牽涉到公司組織的問題。由於日治製糖株式會社均為民營，其中不少股東為本地地主，台糖改組後，這些民股仍擁有股份權利。²⁷台糖認為，台灣各製糖會社乃台灣人民的投資，不能夠認定其為敵偽產業而收歸國有。²⁸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，唯影響所及卻是全面的。²⁹

至有關台糖與省府的爭議主要有二：

（一）對政府接收日產範圍的認定不同

依省方的看法，戰後各日資企業既由政府接管，台糖所擁有的前日本製糖會社所有土地，自然應依「日產處理辦法」歸屬政府，列為公有土地；但台糖則認為政府接管日、台合資所經營的事業，其依法接管部份，在法理上應是指接管原日人會社之日人部份的股權，而非原會社實體之資產，因後者之權利主體為原會社之法人，而非原會社股東之日人。故公司土地資產並不能視為日人資產，而由省方收歸公有。³⁰

（二）對會省合辦企業的權利意見分歧

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）。

²⁶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。

²⁷如當時高雄望族陳中和所有之大寮糖廠併入台灣製糖會社，而為民股股東。

²⁸資委會抄台灣糖業公司土地權屬問題節略」，薛月順，前揭書註，頁 234-235。

²⁹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。

³⁰「資委會抄台灣糖業公司土地權屬問題節略」，薛月順，前揭書註，頁 236。

省方認為台糖既為國營事業，依行政院頒令「公有土地劃分原則」第二條規定，國營事業管有之土地屬於國有，及第三條規定，省（市）公營事業管有之土地屬於省（市）有，因此認定台糖接收之土地為國省共有；但台糖則認為，台糖為依「公司法」成立之私法人，擁有法律上所賦予的權利義務。故公司土地不能視之為公有土地，而應歸公司所有。³¹

整體而言，台糖土地問題實際牽涉到中央與地方的角力。而台糖與省方的衝突，則因省府推動「公地放租」政策而更形激化。

³²

貳、台糖土地與公地放領

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」。³³ 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。³⁴ 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³⁵，供各縣市政府辦理放租。

³¹資委會抄台灣糖業公司土地權屬問題節略，薛月順，前揭書註，頁 237。

³²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。

³³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。

³⁴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。

³⁵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 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。³⁶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。³⁷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。³⁸

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。³⁹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」中則明白指出公地未放租原因，主要為「接管機關（台糖）之阻難」。⁴⁰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」

³⁶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。

³⁷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。

³⁸侯坤宏，前揭書註，頁472-473。

³⁹參見1947年7月26日資委會致台糖代電文（侯坤宏，前揭書註，頁434）。

⁴⁰侯坤宏，前揭書註，頁457-458。

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」⁴¹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」。⁴²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。⁴³

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管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。⁴⁴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。⁴⁵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管，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。⁴⁶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，有關公營事業土地權屬的爭議終告一段落。

另一方面，政府為掌控國營事業，於1949年成立台灣區生產事業管理委員會（以下簡稱生管會）。1952年資委會裁撤，改由經濟部國營事業司取代其執掌任務，1953年原屬省政府的生管會亦裁撤，其組織工作改由中央層次的行政院經濟安定委員會

⁴¹侯坤宏，前揭書註，頁457-458。

⁴²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。

⁴³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。

⁴⁴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。

⁴⁵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。

⁴⁶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。

工業委員會接管，使台灣地區各國營事業的管理控制權在體制上完全歸於中央。⁴⁷而為確保掌控國營事業，政府甚至以恐怖高壓的方式，來貫徹其權力。如當時台糖的總經理沈鎮南與台電總經理劉晉鈺，先後以「匪諜」罪名而被處決，⁴⁸即以殺一儆百的方式，來樹立中央對國營事業的控制威權。⁴⁹

而同期間，美國支持農復會，全面介入台灣省土地改革政策之推行工作，其主導人物為美國土地改革專業人士 雷正琪。1950 年台灣省提出的公地放領計畫，36,000 甲公地中，屬於台糖者僅 1,700 甲，且大部份為劣等地。此計畫引起農復會與資委會對公有地所有權之爭議，而爭議的焦點則集中在土地最多的台糖及其持有土地上。

1951 年雷正琪訪華時抨擊國府變相保留公有地的作法，主張應釋出更多的公有地，以獲得農民更大的擁護。政府爰要求省政府修正原提案，並於 1951 年 5 月間行政院會議討論時，附帶決議「公營事業所有土地除必需保留使用者外，亦提出放領」。⁵⁰1952 年 7、8 月間雷正琪再度應農復會之邀來華視察土地改革實況。同年 9 月，雷正琪針對台糖土地問題致函總統府，以「在佃農的心目中，台糖實與其他地主相等」、「事實上台糖公司所擬出售之土地，大部地質甚劣，農民一致對台糖表示不滿，並對公地放領計畫，表示失望」等等為由，對台糖頗有指謫，建議台糖土地應儘量出售。總統府接獲此信件後，隨即於同年 9 月 9 日指示行政院「即交財經小組詳細研討，儘速擬具處理辦法報核，退役士兵應准在台糖所放領之公地內承領」，並明令「將雷正琪來函，抄送相關單位研議具復，俟原則決定後，再交主管機關研擬放領之具體數字，及退役士兵承領辦法」⁵¹。換言之，總統府接獲雷正琪信函後，引發之效應為：⁵²

(一) 下令層級最高 總統府不僅直接介入台糖土地釋出案，且指示台糖應繼續釋出土地。

⁴⁷吳若予，前揭書註，頁 93。

⁴⁸台糖總經理沈鎮南冤案於 2002 年 8 月 18 日平反，台糖並為之舉行追悼會（參見「沈鎮南的追思紀念集」）。

⁴⁹嚴演存，「早年之台灣」，時報文化出版社，1989 年，頁 47-49。

⁵⁰侯坤宏，前揭書註，頁 555。

⁵¹參見行政院秘書處 41.09.20 台四十一（內）5316 號函，收入「土地改革史料」，頁 543。

⁵²呂錦淑，前揭書註，頁 228。

- (二) 酬庸軍方性質 不只將公地放領予農民，更明令放領予退役軍人，即台糖應釋出部份土地由退役軍人承領。⁵³由總統府以公地放領之名應付美方壓力，而酬庸軍方之實。當然，如此放領公地予退役軍人，亦有違公地放領之本質。
- (三) 台糖無權置喙本次土地釋出之原則性議題 據總統府指示，應由相關部會協商台糖土地放領原則後，再通知台糖辦理。顯然，在當時美方的壓力，遠勝於台糖經營之考量，雖台糖有「砂糖外匯」的經濟政策，亦是如此。
- (四) 行政院四點原則性指示 1952年10月7日行政院令規定處理台糖公司土地問題原則為：⁵⁴1. 台灣省種蔗面積仍以不超過十萬甲為原則；2. 該公司自營農場不予放領；3. 已由佃農耕作之純稻田，應即放領；4. 休閒地如何處理由該部等會商決定辦法。

由上，顯見雷正琪信函影響之大，而亦因受制於美方壓力，其在總統府層層交辦下，不僅造成政府公地放領政策之重大轉折，更使得政府在同意台糖土地登記為公司所有的同時，基於政治上考量，又責令台糖釋出土地辦理放領。為此，於公地放領政策推動期間，台糖先後釋出 44,551 甲（約 43,215 公頃）土地交由省政府放領。

整體而言，1945 - 1952 年戰後重建時期，政府透過以國營事業為核心的農產品汲取性政策機制，解決糧食與外匯需要問題，並獲致財政上的利益，這對於遷台初期政府在台安定基礎的建立，是有其正面的意義。⁵⁵然而，為追求台灣本身的自主發展，政府對資金、外匯等資源的需求更是迫切，「糖」則為主要被汲取的對象。換言之，政府對「糖」的汲取，主要考量其對外匯與國庫收入的貢獻。⁵⁶而這不僅是政府一直致力維持糖業生產水準

⁵³國防部 1952 年 10 月 8 日戊芸字第 18 號代電經濟部謂「以奉 總統指示：台糖公司餘出甚多，應撥出六千甲，為老弱退伍軍人一萬五千人安置之用，囑專知該公司，選擇比較優良土地，並檢送資料，以便研擬計畫」。（參見經濟部 41.10.23 經台（41）營字第 05994 號函，收入「土地改革史料」，頁 552-553。）

⁵⁴台灣省地政處檔，公營事業耕地放領，156.4/2，收入「土地改革史料」，頁 550。

⁵⁵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 76。

⁵⁶當時米、糖內銷的利潤轉變為國庫收入，外銷的所得轉變為國家外匯，米糖為政府收入的主要來源。如台糖於 1950 年所支付的各項稅捐數額，相當於 1380 萬美元，另外支付政府投資該公司的官息達 600 萬美元（伊仲容，「我對台灣經濟的看法全集」，台北美援會，1963 年，頁 44）。

的主因，在國營事業土地權屬爭奪戰中，台糖之所以能力爭土地產權為公司所有，除資委會的強勢外，主要還是歸因於其具有提供國家外匯的優勢。

另一方面，正因資委會急欲掌控糖業資源，在其強勢主導下，將農民的陳情抗爭，視為「強行霸耕」要求撤佃制止，造成民怨四起，引爆公地放領的導火線。而政府處於經濟政策與土地改革政策兩難的抉擇中，就國營事業土地，最後雖准由公司辦理土地所有權登記，唯並未放棄國營事業土地公有的原則，故同期間政府基於政治考量，仍責令台糖釋出土地辦理放領，使得台糖土地面積較之原接管時減少近半。而政府政策性的考量將本質為公有的國營事業土地登記為公司所有為私有土地，非屬公地範疇，卻是日後國營事業土地之處分是否確為實現公共利益之問題的根源所在。

第二節 發展輕工業時期（1953年—1972年）

壹、土地改革與經濟政策的矛盾

在處理台糖土地爭執的過程中，政府的態度說明了戰後初期台灣土地改革政策與經濟政策之矛盾性，而這在本時期更是表露無疑。台糖可以振振有辭地以創造國家外匯為由，要求保留大批自營耕地。而在1950年代初期的台灣，外匯極端缺乏的情況下，政府也不得不接受台糖的要求。故戰後初期的公地放領政策，在這裡遭遇到了最具說服力的頑抗。⁵⁷

政府為扶植自耕農，行政院於1951年5月30日第188次院會核定「台灣省放領公有耕地扶植自耕農實施辦法」，以當時台灣公有耕地16萬餘公頃，公營事業即掌控10萬餘公頃，占總面積62.5%，為此，行政院會並附帶決議「公營事業所有耕地除應保留者外（例如自營農場試驗育苗繁殖用地應予大規模改良經營暨業務上必需保留之土地，及其他有充分理由應予保留之土地等）應參照前項辦法辦理」。⁵⁸而為徹底統籌台糖土地之合理解決，經濟部於1952年10月10日召開「處理台灣糖業公司土地問題會議」，會中獲致三點結論：⁵⁹一、台糖現有土地72,161公頃內放租土地6,536公頃全部放領予現耕佃農；二、原野荒地13,234公頃，全部撥歸國防部，以供退役軍人耕作；三、台糖放租土地放領後，地方政府應負責保證，仍栽植甘蔗，以免製糖原料匱乏。此一會議結論或可說係行政院對台糖土地預先所作之規劃，企圖在土地政策與經濟政策上兼籌並顧。⁶⁰

1953年行政院更以台（42）內0866號令令台糖將業務上無需保留之土地，及放租耕地配合政府政策劃交當地縣市政府接收辦理放領。總計台糖於1952年將土地撥交政府放領，至1976年

⁵⁷黃俊傑，「戰後台灣的轉型及其展望」，正中書局，1995年，頁117。

⁵⁸參見公營事業耕地放領調查小組報告書（經濟部1953年3月11日經台（四二）營字第01925號函）。

⁵⁹經濟部41.10.23經台（41）營字第05994號函，「呈報會商台糖土地問題經過」，收入「土地改革史料」，頁552。

⁶⁰按當時會議主席經濟部長徐鼎在會中指出：「查台糖公司所產砂糖現為外銷最大宗之產品，亦為外匯之最大來源，對國家貢獻至大，故對此問題之處理，必須土地政策與經濟政策上兼籌並顧」（台灣省地政處檔，公營事業耕地放領，156.4/2，收入「土地改革史料」，頁555）。

9月24日行政院(六十五)台內字第694115號函示一律停辦放領,前後共辦理五期,土地計釋出40,336公頃(詳表3-7),連同1947年撥還長官公署,供各縣市政府辦理放領、放租土地面積8,739公頃,總計49,075公頃,占原接收總面積42%。而此撥還及放領土地面積正依1947年長官公署核定台糖土地分配目標進行,當然,也使得台糖土地面積快速減少將近一半。

表3-7：台糖土地配合辦理放領統計表

年度	期別	面積(公頃)
1952	第一期	17,596
1954	第二期	8,751
1958	第三期	8,056
1964	第四期	4,973
1971	第五期	960
合計		40,336

資料來源：台糖；本研究整理。

又台糖配合政策釋出土地放領期間,在美籍雷正祺博士上陳總統對台糖頗有指謫下,台糖土地放領之對象,尚包括非土地改革政策所欲扶植之自耕農,其退役士兵亦在土地承領之內。1953年行政院更以台42內0866號,令台糖有償撥交土地計約2,391公頃(約2,465甲)予行政院退除役官兵輔導委員會之各地大同合作農場使用(詳表3-8)。

表3-8：台糖撥交行政院退輔會土地統計表

輔導會接收單位	面積(甲)	地價(元) ⁶¹
桃園大同合作農場	37.2586	331,434
苗栗大同合作農場	55.9283	1,251,828
高雄大同合作農場	304.2944	5,368,206
竹田大同合作農場	72.8245	1,076,843
隘寮大同合作農場	105.9546	168,914
壽豐大同合作農場	772.8113	7,104,748
池上大同合作農場	838.2838	1,222,656
鳳林榮民醫院	7.8284	3,914
台灣省東部開發處	270.1414	525,335
合計	2,465.3253	17,053,879

資料來源：台糖1966年6月24日溪資字第9120234號函；本研究整理。

另其間1964年,花蓮縣萬里鄉山胞使用台糖萬里橋段等土

⁶¹有關地價估價標準,依內政部1963年3月9日邀集相關單位研商結論,1946年-1962年撥交退輔會之土地及固定資產,一律按照1959年當地不動產評定標準價格計算。

地，因該地業經台灣省政府列為山地保留地，台糖再奉行政院台五十三丙字第 1023 號令，將山胞使用之土地計約 99 餘公頃，比照以往釋出放領土地案，劃交台灣省政府接管。其他如 1964 年奉令撥交國防部國家安全局土地約 104 餘公頃，及 1972 年 10 月 11 日奉行政院台內 9848 號令將公司業務上不需要之土地，如道路、水路、流失、塌沒、堤防、墓地、防風林以及過於零星難於管理及出售者，列冊捐贈國有財產局。整體而言，台糖從接管土地至 1972 年奉令釋出土地，土地面積總計減少 53,161 公頃，占整個接管土地總面積的 45%，面積減少近半。

另一方面，此時期國營事業所扮演的角色為促進台灣農村繁榮，扶植國內民生工業。其最顯著成果，以台糖為例，如 1964 年砂糖之外匯收入最高曾達 1 億 3,500 萬美元，且連續 17 年，砂糖所占外銷均居外銷品第一位，而於 1976 年台糖外匯收入更高達政府主要收入的 79%，⁶²不僅為政府的主要財政來源，更是早年台灣經濟的支柱。而就土地資源而言，因本時期土地主要作生產用，故台糖一方面配合本身土地管理之需要，加速清理閒置土地及處理不合經濟利用之土地。就清理閒置土地而言，台糖接管土地除業務上自用外，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 年開始即擬訂市區土地出售辦法及廢線基地處理辦法積極清理，其間在 1959 至 1962 年間因配合行政院擬訂「國營事業土地買賣交換辦法」暫停三年，1962 年 11 月 8 日行政院公布「國營事業土地買賣交換辦法」後復繼續處理。

另就處理不合經濟利用之土地而言，台糖土地主要為種蔗使用，早期台糖以土地純收益小於地價利息者，即屬不合經濟使用之土地，為急需處理之土地。⁶³而因都市擴大將台糖土地納入都市計劃者日漸增多，使得土地稅賦倍增。⁶⁴而截至 1985 年台糖土地在都市範圍內計有 2,906 公頃，非都市計畫區地價高昂之市郊

⁶²台糖土地整體利用計畫，台糖編印，1996 年 9 月，頁 22。

⁶³參見台糖四十年，台糖編印，1985 年 5 月，頁 296；如截至 1975 年底則出售土地面積計 7,129 公頃，地價收入達 35 億 5 千多萬元（台糖三十年發展史，台糖編印，1975 年 5 月，頁 283）。

⁶⁴如自 1970 年的 1,249 公頃至 1975 年增為 3,458 公頃約為三倍弱，再至 1985 年增為 6,434 公頃，約為原五倍強，其中農場土地約增加達四倍，地價自 1970 年 3 億 5 千萬元增至 1975 年的 500 億元以上，土地稅賦亦自 2,690 萬餘元，增為 1 億 700 多萬元。

鄉村建地 357 公頃合計 3,263 公頃，上該土地，於當時對台糖而言，因一、種蔗農地逐漸減少，影響生產糖量；二、租稅負擔加重，成本增高；三、地價高昂之土地如不處理，將凍結鉅額資金。係屬不合經濟使用之土地，故必需相機配合政府發展工業區，以高價都市土地交換農場耕地，出售或自行開發各種途徑，予以處理。⁶⁵而基本上，上該不合經濟使用之土地台糖主要配合政府徵收開發工業區。整體而言，台糖接管土地後於 1956 年至 1985 年 6 月計出售土地面積 10,855 公頃，總地價收入達 158 億 7 千多萬元，此於當時台糖財務困難時期對資金之調配曾產生極大之幫助。⁶⁶

貳、國營事業對經濟成長的貢獻

本時期經濟發展策略，為先推動內需主導型的經濟政策（進口替代期），之後再推動輸出主導型（出口擴張期）的策略，藉由 1953 至 1971 年間推行五期「經建四年計畫」予以有計畫的推動。第一階段進口替代期（1953 年 - 1960 年）：1953 年起，政府開始進行一系列四或六年的國家經濟建設計畫。1953 年 - 1960 年為第一、二期的四年經建計畫，即第一階段進口替代期，為台灣「進口替代工業化政策」的發展戰略時期。⁶⁷因本時期面臨國防支出龐大，財政鉅額赤字、高失業率，及技術落後外匯短缺等問題，故主要目的為「以計畫農業培養工業」，其配合措施為關稅保護、管制進口、實施複式匯與外匯管制及限制設廠。此雖使得各類進口替代工業快速成長，唯卻也產生一、因高度保護造成資源錯誤配置及增加消費負擔；二、嚴格的進口外匯管制造成行政負擔；三、無法消除貿易逆差等負面效果。而在進口替代工業化政策下，國營事業往往成為政府輔助民營事業發展的有利工具。⁶⁸

出口擴張期（1960 年 - 1972 年）：在政府保護下發展起來的

⁶⁵「台糖四十年」，台糖編印，1985 年 5 月，頁 296。

⁶⁶「台糖四十年」，台糖編印，1985 年 5 月，頁 294

⁶⁷所謂「進口替代」，基本上係以關稅及其他進口管制措施限制外國工業品進入本國市場，以保障本地工業產品，依靠本地市場順利發展，最後建立取代進口的本地工業。蕭全政，「台灣地區的新重商主義」，國家政策研究中心，1989 年，頁 60-61。

⁶⁸如政府為保護民間的鳳梨工業，增強期外銷能力，其製造所需砂糖，從 1957 年夏天起，由物資局向台糖全數購入，在以不含砂糖消費稅的輸出價格配售各企業，使鳳梨罐頭業者的資金運作更為靈活；另如台糖以半價提供蔗渣給民營製造紙，製造蔗渣紙漿，解決紙業原料取得的困難（張世儀，前揭書註，頁 41）。

產業，仍未能使國內產業具備國際競爭力，政府仍依賴米、糖作為賺取外匯的主要工具，同時也依賴美援補足國際收支赤字。而因應 1957 美國重新檢討其全球美援策略，準備停止對台美援，首先政府的政策方針改為發展出口工業，其配合措施為：一、1958 年「外匯貿易改革方案」；二、1959 年「加速經濟發展方案」政府由美援會將之作成「十九點財經改革措施」；三、1960 年頒布「獎勵投資條例」成立「工業發展投資中心」（即現經濟部投資業務處前身），並宣布三個四年經建計畫；四、1965 年訂頒「加工出口區設置管理條例」，首創加工出口區，結合自由貿易特區與一般工業區的優點，同時配合各項優惠措施，吸引外僑來台投資等等。其政策效果為提高經濟成長率外，並扭轉前一時期政府高度干預及保護政策的各種負面影響。

基本上，本時期在經濟方面，政府雖以進口替代及出口擴張策略穩定經濟發展，然而，這些措施基本上多屬政府「以工業發展農業，以貿易培養工業」下的保護性措施。如政府的出口擴張策略，雖以較進口替代策略時期能擺脫直接的行政管制，唯這並不表示政府放鬆對市場機能或民間經濟活動的干預。另本時期國營事業則主要以配合國家輔助民間企業出口導向工業的發展，⁶⁹及誘導民間資本等，⁷⁰而糖業則仍繼續汲取農業資源，貢獻外匯為主要目的。至政府對國營事業土地資源的運用，主要則為因應「獎勵投資條例」的訂頒，由國營事業釋出土地，開發為工業區供產業界使用。

整體而言，國營事業土地產權雖登記為公司所有，唯本時期政府基於土地改革、安定民心及鞏固政局等政策考量，更責令國營事業土地釋出辦理公地放領等，如台糖總計釋出 53,161 公頃，政府扮演著土地處分決策者的角色，即政府藉由國營事業土地以執行政策目的，並未因土地產權登記為公司所有而有所不同。而另一方面，國營事業為土地管理方便，及減少地價稅負擔，爰積極出售土地。如台糖於 1956 年至 1985 年 6 月總計出售土地面積 10,855 公頃，總地價收入達 158 億 7 千多萬元。換言之，國營事業土地之處分主要仍為政府所掌控。

⁶⁹如台糖於 1960 年鳳經濟部令，公佈「配售外銷加工食品用糖辦法」，食品加工業者生產外銷製品所需用糖，以倫敦白糖現貨價進口至台灣交貨申購之，以降低其生產成本。

⁷⁰如為誘導民間資本，1963 年起國營事業之台糖、台電、台肥、台機等四公司，撥出一部份股票出售。

第三節 發展重工業時期（1973年—1983年）

壹、第二階段進口替代及出口擴張期

1970年代起，國際局勢發生結構性的變化，如第三世界國家崛起後在聯合國取得數量上的優勢，及美國在越戰後為解決中南半島僵局，逐步向中共示好等等。對台灣造成嚴重的衝擊，如1971年中日斷交、退出聯合國，及1972年尼克森訪問大陸等等，使得台灣外交嚴重挫敗。加上1973年至1975年因中東戰爭引發的石油危機、油價暴漲，產業生產成本巨幅上升，使得民間投資意願低落，甚至大量資金外流。政府為因應國際能源危機及國內通貨膨脹壓力，於1974年實施「穩定當前經濟措施方案」，從穩定物價、健全財政，及限建措施等來帶動經濟持續發展，並推動「十大建設計畫」希望以國營事業大規模的公共投資，來鼓振民心士氣，解決台灣企業所面臨的問題，進而帶動經濟景氣的復甦。

1976年政府推動「六年經濟計畫」以發展資本與技術密集工業，唯1978年伊朗危機，再次導致國際油價上揚，第二次能源危機再度困擾台灣。1979年中美斷交，嚴重打擊台灣民間的投資意願，也造成台灣政局的一度緊張，政府為穩定政經局勢，推動「十二項建設」，總投資額高達12.5億元，⁷¹以因應當時惡劣政經環境的挑戰，此除促使台灣企業從輕工業階段進入重工業階段外，因經濟的快速發展，更促使政治局勢穩定的效果。⁷²整體而言，本階段所進行的整體經濟生產結構合理化調整工作，國營事業在產業調整與投資的過程中，扮演著相關生產體系中的主導地位。

貳、糖業的衝擊與蛻變

在台灣經濟重心由農業轉為工業的這時期，以農業為基礎的糖業，受到嚴重的衝擊。首先，隨著農業生產技術的進步，稻米及其他糧食作物之單位產量與品質都有長足進步，其經濟價值高、獲利快，吸引農民放棄種蔗，使得台糖蔗作約耕面積略減。

⁷¹彭懷恩，「台灣發展的政治經濟分析」，台北風雲論壇出版社，1992年，頁280。

⁷²戴國輝著，魏廷朝譯，「台灣總體相」，台北遠流公司，1992年3月，頁163。

而於工業發展、人口增加以後，工商業對於公共工程用地的需求日益迫切，政府徵收台糖自營農場土地作為工業區、機場、道路、學校、住宅、工廠等用地，又使得台糖自營農場面積不僅無法擴充且相對的減少。再者，農村結構的改變，不僅不利整個農業的發展，對糖業的影響更是嚴重。而糖業的發達，使得糖廠所在地吸引人群集居，已形成人口稠密的城市，其土地種蔗使用不僅引來地方認為阻礙地方發展的批評，製糖過程中所產生的污染，更逐漸為人所詬病。

國內環境的轉變，不利於糖業的生產，而國際上，糖業在 1971 年我國退出聯合國，以及隨之而來的一連串外交困境，不僅使得糖業喪失外銷國際市場通路的保障，更必須面對暴起暴落的國際糖價挑戰。而石油危機期間的兩次國際糖價大跌，使得糖業的經營倍加艱困。誠如台糖總經理袁樹聲，在「台糖四十年」的緒言上所言，「這十年（1977 - 1986）是本公司經營面臨變化最多且最為艱困的時期」，其完全以執行政策為主，⁷³而糖業長期面臨國內外競爭劣勢，已到非轉型不可的地步，此具體表現即在土地的多元利用。

由於社會經濟結構的變遷，以土地資源之有限，而台糖土地遍及全省，為因應社經環境的改變，除延續之前處理不合經濟利用土地外，更配合國土利用計畫，分別釋出土地開發為工業區、社區、專業特區或合建大樓等，土地作多元之利用。就工業區之開發，本時期政府為發展重工業，其工業用地來源主要徵收自台糖土地，如高雄臨海工業區、大發工業區、林園工業區等面積計 1,264 公頃，另都市計畫內之工業區，如屏東紙漿、鳳山汽車修配專業區、虎尾台中等工業區面積計 87 公頃等等。而台糖因都市計畫擴大，為避免高額的地價稅成為沉重的負擔，亦樂於配合釋出土地。⁷⁴另由於台灣經濟持續快速發展，各地方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，除一般都市計畫公共設施用地與交通

⁷³如砂糖方面國際糖價自 1980 年 11 月間出現每公噸 1 千美元高價位後，不久即節節下降，1985 年 6 月最低曾跌至每公噸 60 美元以下，為減少外匯砂糖虧損，自 1985/1986 年期將產糖量縮減為 55 萬噸。在毛豬方面，1979 年 11 月間國內豬價慘跌，台糖毛豬奉令全部停止內銷，改供外銷，紓解國內豬源過剩壓力。1980 年 5 月國內豬源不足，豬價劇漲，台糖又奉令將外銷毛豬抽供內銷，以穩定豬價。1983 年 11 月間國內毛豬供過於求，豬價暴跌，又使得台糖遭受鉅額虧損（「台糖四十年」，1986 年）。

⁷⁴「台糖四十年」，1986 年，頁 296。

用地外，更多專案型之大宗用地，如國立中正大學使用大林廠好收農場、高雄技術學院使用南滾水農場、暨南大學使用桃米坑農場，及東華大學使用平和農場等等。

其他如配合台北市政府國宅計畫在萬華住宅區土地上興建國宅 120 戶，並撥配台糖員工購住；與中華工程公司在高雄市大勇路合建華運大樓等等；至廠區規劃部分，因各廠區地處市區，地價高昂，台糖爰加以規劃處理，如截至 1984 年底，新營、小港、虎尾等廠區規劃後土地處理出售 21.3 公頃，收入地價 3 億 5,600 萬元，另北港糖廠等十三個單位亦陸續完成廠區規劃後土地處理出售 12.3 公頃，所得地價款亦達 1 億 1,200 萬元之鉅。此等種種為台糖土地多元利用的轉型。

整體而言，隨政經環境的轉變，本時期，糖業對國家政治經濟的貢獻與重要性迅速降低。而取而代之的是，國營事業土地對國家各重大經濟建設的貢獻。如配合獎勵投資條例釋出土地面積約 1,351 公頃開發工業區等等，國營事業土地確實發揮了支援政府經濟發展的重要功能。

第四節 發展高科技工業時期（1984 年以迄於今）

壹、振興經濟與國營事業土地釋出

1981 年後國際保護主義日盛，隨著中美貿易磨擦的擴大，美方對台灣地區施加一連串的壓力，台灣地區在關稅減讓、市場開放、匯率升值等方面一再讓步，使得政府在經濟發展中的主導力明顯減弱。唯同期間適逢美方國內的產業空洞化，使得台灣對美貿易持續擴大順差，迅速累積外匯，致延緩政府退出主導的時機。⁷⁵而本時期之政策方針為「發展技術密集工業，加速推動經濟自由化」，設置新竹科學工業園區，1990 年廢止「獎勵投資條例」，同年底並訂頒「促進產業生級條例」，經濟快速成長。

1991 年政府基於國家整體規劃觀點，衡量國家政策目標、整體利益及資源供需，擬定「國家建設六年計畫」，計畫經由加速公共建設，充實軟硬體基本設施，來突破國家發展瓶頸。1993 年又鑑於政府財政負荷及執行能力，以及民間投資不振影響經濟持續發展，復擬定「振興經濟方案」，同時配合我國申請進入 WTO，經濟即將對外開放，急須加速產業生級，調整經濟結構。總體而言，反映在土地面者，即透過農地釋出，以有效利用土地資源，達成上述目標。而台糖為國營事業中的大地主，責無旁貸的在政策使命下擔負釋出土地支援產業的重責。依各目的事業之規劃，台糖土地被列入者包括：新市鎮、新社區、工業區、交通建設、環保設施、大專院校、醫療設施、都會公園、商業設施及休閒設施等等。整體而言，1984 年迄至 2001 年底台糖配合政策（國建計畫、振興經濟方案、及配合地方發展等）提供之土地面積總計高達 6,815 公頃，其中國建計畫徵用土地計約 1,963 公頃，占 28.8%，配合振興經濟方案之開發之工業區用地計 4,851 公頃，占 71.2%，其犖犖大者詳表 3-9。

⁷⁵ 莊士勳，「政治發展與經濟發展相互影響的關係——戰後台灣地區個案研究」，政大三民主義研究所碩士論文，1993 年 6 月，頁 103。

表 3-9：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	
國 建 計 劃 徵 用 土 地	交通建設	高速鐵路	線路用地	64.00	含台中、雲林、 嘉義及台南車站 特定區
			橋頭機廠及仁武基地	78.00	
			車站用地等	375.04	
		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			
小計			1,963.31		
配 合 振 興 經 濟 方 案	工業區	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	
			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			
小計			4,851.87		
總計			6,815.18		

資料來源：台糖土地綜合計畫，2001.04；(工業區部分為包括 1984-1990 年依獎勵投資條例報編之工業區面積) 本研究整理。

另一方面，政府為鼓勵企業根留國內及改善中日貿易逆差之作用，1992年9月5日行政院為統一公司擬向台糖申請租用土地案，召開第一次財經協調會報會議，會中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。其間政府為振興經濟，因農地釋出方案執行績效不彰，為此前李登輝總統指示經濟部協調國營事業提供土地，以解決民間投資不易取得用地之困難，而為回應前李登輝總統指示，經濟部於1996年9月7日宣布台糖釋出10,430公頃土地，採「只租不售」以設定地上權方式，提供企業界使用，啟動國營事業土地釋出設定地上權之處分方式。

基本上，國營事業土地釋出設定地上權主要以台糖土地為主，而台糖釋出土地設定地上權係配合政策，實施結果雖受到企業界熱烈的回響，唯實施成效卻飽受各方質疑與攻訐。2000年5月20日政黨輪替民進黨執政後，經濟部以國營事業土地釋出設定地上權辦法之階段性任務已達成，爰於2001年1月4日廢止上開辦法。據統計台糖於1996年5月至2000年底總計釋出2,977公頃土地設定地上權供產業界使用。⁷⁶

貳、台糖土地多角化經營

隨著政經環境變遷，國內糖業經營條件惡化。⁷⁷加上國內糖價長期低迷不振，及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」⁷⁸，台糖正式將土地開發列為業務經營重心，其中除留根之土地開發外，以營建房屋出售為主要。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，推出後搶購一空，在房地產

⁷⁶有關台糖土地釋出設定地上權於下節中詳述。

⁷⁷據1998年統計資料顯示，台糖每公斤砂糖生產成本35元，售價僅22元，造成台糖每生產1公斤糖，即虧損13元。據台糖統計，自1992年至1997年間台糖經營糖業累積虧損近220億元。

⁷⁸參見經濟部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。

低迷中，造成空前轟動，自此打響金字招牌，期間並響應李登輝總統的呼籲，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。此不僅引發輿論各界廣泛的爭議，更使得台糖市區高價位之建築用地面積逐年減少，雖嗣後行政院為振興房地產，責令台糖自 1999 年 1 月 1 日起暫緩自用住宅新建計畫二年，唯台糖改以「合建分屋包買」方式，即由台糖提供土地，民間廠商提供資金繼續辦理。換言之，台糖以營建房屋，間接出售土地方式並未停止，迄至 2001 年底列為營建開發用地總計約 349 公頃，其中已移轉面積約 74 公頃。而從 1992 年至 1998 年，台糖土地營建房屋計約 50 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 3-10）。

表 3-10：台糖營建房屋銷售統計表（1992 年 - 1998 年）

年度	土地面積 (m^2)	總銷售面積 (坪)	推案戶 數	成交戶 數	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。

而面對國營事業經營績效不佳的責難，政府基於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，爰於 1999 年 9 月 15 日廢止「國營事業土地買賣交換辦法」。為此台糖於 2002 年 1 月 29 日訂頒「台灣糖業股份有限公司土地買賣交換要點」，以為土地買賣交換之依據。據統計，近 21 年來，台糖總計標售土地面積約 9,284 公頃。

而因台糖營建房屋出售所產生的震撼，再度點燃國營事業土地權屬的爭議。1997 年 10 月 13 日立法院經濟預算聯席會審查經濟部所屬台糖、台鹽及台肥 1998 年度總預算時通過附帶決議：「台糖、台鹽及台肥公司向政府撥用地土地，非屬本業以外的土地不得處分，閒置土地部分應處分後繳回國庫，嗣後台糖、

台鹽及台肥公司對土地的處分，應先報請立法院核備後，始得編列下年度預算」。⁷⁹另 2002 年初立法院審查經濟部所屬事業及非營業基金九十一年度中央政府總預算案主決議：「為防止賤賣國產，主管機關應儘速訂定「處理台糖土地出售、出租條例」於 2002 年底前送立法院審議，在條例通過前，除政府機關、公用事業所需用地及畸零地外，台糖出售與出租新土地需以公開招標方式辦理」。⁸⁰

基本上，在八十年代以後由於各種社經環境的改變，政府逐漸喪失既有的種種資源支配權力，相對的對國營事業造成不利的影響。對國營事業而言，經營的無效率，是來自許多政策性經營行為負擔、繁複的法令限制、國家的任意汲取，及在經營行為及組織人事糾葛不清的政經利益。⁸¹而隨著國際經貿自由化，在一片民營化的聲浪中，1983 年行政院公佈「振興經濟方案」，將公營事業民營化列為當前施政重點後，國營事業中台糖則因其擁有龐大的土地資產，尚未被列入民營化排程。⁸²在國家財政窘困的壓力下，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，特成立「國家資產經營管理委員會」，除將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列為國家資產外，並不諱言其主要目的在增加國庫的收入。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。如台鹽土地於 2002 年底前即繳回五千餘公頃。

整體而言，1984 年迄今發展高科技工業時期，本時期政經環境遭遇重大的變革，政府為推動國家六年計劃等，無不仰賴台糖土地來達成。即在經濟建設上國營事業土地是有其卓著的貢獻。另為振興經濟更以國營事業土地釋出設定地上權方式供產業

⁷⁹民進黨立法委員柯建銘、余玲雅等人質詢認為台糖、台鹽及台肥等公司的土地資產，多數為日據時期台灣農民所有，而後遭政府強制徵收，徵收的金額極少或者以土地作價入股方式，將農民土地充公；土地資產既源自於當年政府徵收，自不宜作為非公用釋出而便宜財團，由立委余玲雅、陳志彬、柯建銘、顏錦福及郝龍斌等人聯手提案，所通過之附帶決議（參見自由時報，1997 年 10 月 14 日）。

⁸⁰參見經濟部所屬事業及非營業基金九十一年度中央政府總預算案附屬單位預算即綜計表（營業及非營業部分）主決議事項 7。

⁸¹吳若予，前揭書註，頁 189。

⁸²行政院 1997 年 7 月 28 日台（86）經 30303 號函核示台糖為「五年內不移轉民營之事業，五年後大部分業務移轉民營」；行政院 1998 年 3 月 3 日台（87）經 09100 號函准予備查。

界使用，總計設定地上權於出租辦法廢止時台糖計釋出 2,977 公頃土地，台糖亦因此落得賤租土地的責難。而隨著糖業式微、經營績效不佳，台糖積極從事土地多角化經營，而多角化經營的成果，最主要卻是營建房屋出售，及積極出售土地以彌補虧損，為眾所指責。綜上，就國營事業土地處分的沿革分析(詳表 3-11)，可肯定的是，國營事業與台灣經濟成長的關係密不可分，而其所擁有的土地資源更是關鍵所在。則歷年來，政府藉由國營事業土地處分，以執行所謂的政策性目標，至期間所實現的公共利益為何？則有待進一步檢視。

表 3-11：政府與台糖處分國營事業土地概況分析表

類別	處分土地的政策意涵		處分土地的方式及面積	
	政府	台糖	政府	台糖
時期				
1945 - 1952 戰後重建時期	1.長官公署與資委會對國營事業土地權屬的爭奪 2.土地所有權登記為公司所有，政府的決策理念為「以在台各公營公司為政府所經管，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」			
1953 - 1972 發展輕工業時期	1.推行土地改革 2.安定民心 3.鞏固政權	1.為管理方便 2.減輕地價稅賦	行政命令： 53,161 公頃	標(讓)售： 10,855 公頃 ⁸³
1973 - 1983 發展重工業時期	1.經濟建設 2.開發工業區	1.為管理方便 2.減輕地價稅賦	徵收：1,351 公頃(工業區)	標(讓)售：(面積欠詳)
1984 迄今 發展高科技工業時期	1.推動國家六年計劃 2.振興經濟方案	1.多角化經營 2.彌補本業虧損	徵收：4,796 公頃	標售：751 公頃 讓售：759 公頃 設定地上權： 2,977 公頃

資料來源：台糖，本研究整理。

⁸³此統計數字為 1956 年至 1985 年 6 月台糖出售土地之面積，總地價收入達 158 億 7 千多萬元(參見台糖四十年，1986，頁 294)。