

第四章 國營事業土地之處分機制

由前述對國營事業土地處分沿革的了解，就有關國營事業土地處分機制，包括法令基礎結構、流程，及所涉機關權限等亦應先予釐清，以便就政府藉由國營事業土地處分，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處分機制的研訂，是否亦遵循此一目標理念？期間相關法規訂頒的過程中是否產生政府失靈，而影響及公共利益之實現，揆為重要。

本章就國營事業土地處分機制之論述，以本研究所稱土地處分，限縮於土地出售之所有權移轉與土地設定地上權，故著重於國營事業土地出售及設定地上權其相關法規、處理流程及權責劃分等方面之探討，藉以了解土地處分機制形成過程中，政府角色之扮演及其與公共利益間之關聯。另因國營事業中以台糖擁有土地最多，爰以台糖土地之出售及設定地上權為論述主軸。以便對國營事業土地處分機制作進一步的了解。



第一節 土地處分之法令依據

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處分亦應遵循該法之宗旨，即在於公共利益之實現。則歷年來，國營事業土地處分相關法規（體系架構，詳圖 4-1 所示）之規定，是否亦本諸國營事業管理法之宗旨而訂頒，以落實公共利益？有待進一步探討。

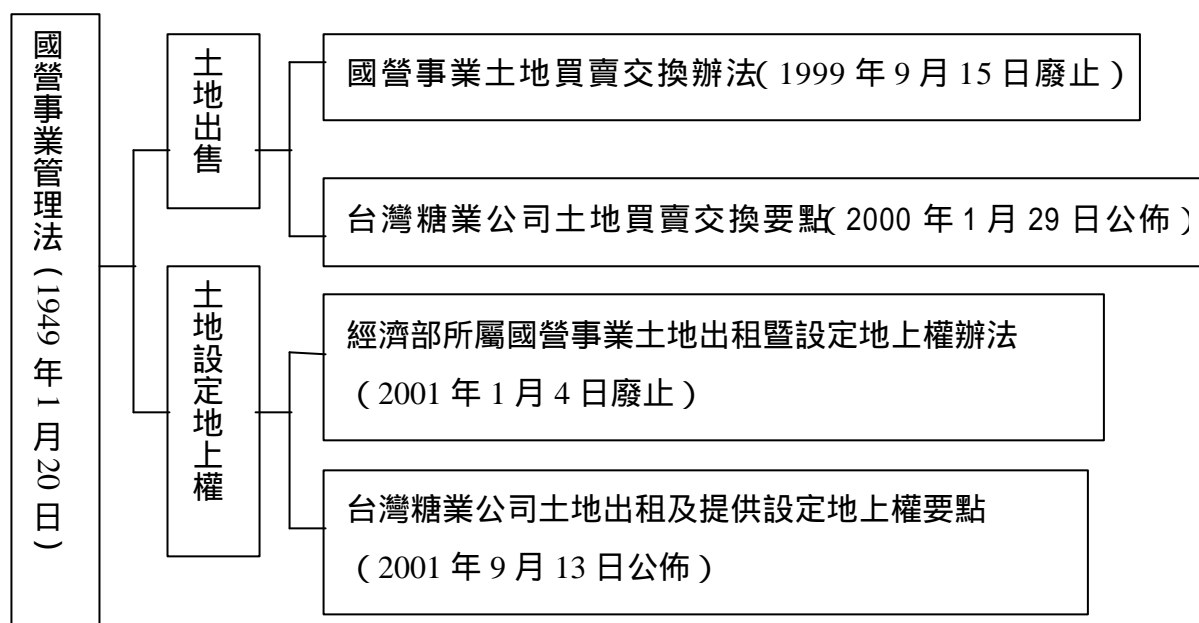


圖 4-1：國營事業（台糖）土地處分內部法規體系架構圖

壹、國營事業管理法

我國國營事業係以發達國家資本為其任務。國營事業不但單位多，且範圍又大，於台灣經濟佔舉足輕重之地位。蔣中正總統於 1945 年對日抗戰甫行勝利結束之際，對於我國戰後經濟事業制度即有完整之指示，其所核定之國營事業管理制度為（1945 年 11 月蔣總統戊寢府交丙代電核定）：

「普通行政系統與國營事業系統，應予嚴格劃分。我國國營事業系統與普通行政系統尚未截然劃分，所有法令，凡施之於普通行政者，無不適用於國營事業，其結果遂不免發生種種阻礙與弊端。查普通行政之要務，於推行國家政策與政令，而國營事業，則係營業性質，須依據企業原則，靈活

運用。二者性質既異，管理制度自應明白劃分，毋庸混淆。茲建議國營事業應採公司組織由政府選任董事，組織董事會，政府對董事會應予以指導監督，不直接干預。其各層業務公司經理，由董事會提請政府任用之，免職時亦同。」

綜觀蔣中正總統對經濟事業制度之指示，諸凡事業經營之方式、國營民營之劃分、員工待遇、外資利用、人事、財務，及物料之管理等，無不賅舉，其主要精神即在使國營事業有別於普通行政事務，故主張國營事業應完全實行企業化。分析此一制度思維，可以說明最高決策當局希藉由國營事業企業化的經營，來達到國營事業以發達國家資本之政策目標。

規範國營事業的法規眾多，其中最重要的首屬 1949 年 1 月 20 日總統令公布同日施行，建構國營事業在財務、業務及人事管理制度的「國營事業管理法」。¹對日抗戰期間，政府為吸收外資來台，訂頒「特種股份有限公司條例」，因條例的內容過於著重「權操在我」，致外資裹足不前。抗戰末期，主管工礦建設之資委會，一方面基於事業本身的要求，想實施企業化以擺脫一般行政法令的束縛以提高經營之機動性，一方面由於民營事業，反對國營事業享受特權，²呼籲國營民營應立於同等地位來競賽競爭，於是當局決定把國營工礦事業一律改以公司方式經營，由資委會研擬「國營公司條例草案」，此草案大致係「特種股份有限公司條例」的化身，旨在兼能達到企業化和吸收外資的目的，唯條例草案遭立委們堅決反對，主張把「國營公司」所需的規定事項儘量納入公司法之內，認為與其旁門別戶另立「國營公司條例」，寧可全盤修訂正式的公司法，爰於 1946 年 4 月 12 日修正公布公司法。

公司法頒行以後，資委會立即把全國的國營工礦事業一律改稱「有限公司」，成立公司時，資委會原以為從此可以不受政府審計制度、會計制度及人事制度的牽制，與民營事業同立於私經濟的地位企業化的經營，唯審計和主計機關另在審計法和有關主計法令中特別明訂，對於有官股參加之公司硬要行使其職權。為此，資委會又根據最高當局 1945 年 10 月 1 日核准之「戰後我國

¹ 有關國營事業管理法之沿革參見胡世榮，「公營事業管理問題論叢 國營事業管理法及其他」，1952.09 初版，頁 64-66。

² 按當時國營事業免納營業稅、所得稅與印花稅，故民營事業要求其應同樣納稅。

之經濟事業制度」，提出「國營工礦事業管理法」(即為後來通過之國營事業管理法)，其開宗明義謂，國營工礦事業之管理依本法之規定，所謂依本法之規定就是要排除其它法令之約束，要自行政管理系統中逃脫至企業化的自由領域。³對此審計、主計和考銓機關群起抗議，雖多次於審查會中唇槍舌劍，和無數的會外協調，資委會始終無法制勝，最後竟於實行「企業化」精神中強行納入「關於審計、會計及考試事項由各該有關機關另訂辦法」等類似的條文(第 16、17，及 32 條之規定)。換言之，就國營事業管理法的立法過程而言，暫不論其立法的周延性，唯卻展現國營事業應以發達國家資本的決心。

國營事業管理法計五章三十八條，⁴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。經濟部有鑒於此，從尹仲容擔任部長起，就研擬修改國營事業管理法，授與經理人員較大權責，楊繼曾先生接任部長以後，亦曾有此嚐試，唯均未能有所成就。1964 年李國鼎先生就任部長伊始，第一次參加行政院會議，即提案請將該部國營事業司裁撤，另設國營事業企業化委員會，⁵希望在二年以內，擬定一套完善的公營企業制度，成立一個永久性的組織，動員國內專家，在觀念、管理和法律三方面，研究改進現有公營事業，達到企業化目的。唯二年後，眾所了解的，觀念方面，企業化的重要性，內內外外，宣傳得有聲有色；管理方面，亦擬訂了權責劃分辦法，交由各事業機構依照辦理，可是關係最重要的，國營事業管理法的修訂工作，仍舊一籌莫展。⁶

1972 年 7 月行政院院長蔣經國就任伊始，為了改善國營事業與省營事業之經營，頒佈「國省營事業改進方案」以促進各事業機構健全發展，方案之基本精神，在於企業經營原則之確立，並使權有所歸，責有所屬。事實上，眾所周知公營事業經營之難於企業化，多年來主因在於受「國營事業管理法」之種種限制。而這次頒布改進方案，卻不提法律問題，只在「經濟部所屬國營

³ 胡世棻，前揭書註，頁 66。

⁴ 按該法條研訂當時正值共匪猖獗，震撼京畿，故是項法案潦草通過。胡世棻曾對該法逐條評釋，前揭書註，頁 67-153。

⁵ 按國營事業司改組為國營事業企業化委員會二、三年後，於李國鼎先生離開經濟部後，該機構名稱再減去「企業化」，改為國營事業委員會迄今。

⁶ 朱文伯，「公營事業與台灣糖業」，民主潮社叢書，1974 年 2 月初版，頁 4-5。

事業改進行動綱要」第(3)項，列出「修改國營事業管理法」九個字，但卻沒有具體內容、沒有完成時限。亦即，妨礙企業化經營之國營事業管理法，政府始終提不出修訂法案。

迄至 1998 年 1 月 7 日國營事業管理法始作修正，唯本次僅刪除第二十三條「國營事業所需原料及器材，應儘先採用國產」及修正第三十八條增「本法修正條文施行日期，由行政院定之。」等與事業企業化經營無關緊要之條文修正。而近 2000 年 7 月 19 日及 2002 年 6 月 19 日二次之修正，主要係就董事席次及兼任情形作一規定(第三十五條)。換言之，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。

貳、土地出售法規

一、國營事業土地買賣交換辦法之興廢

如前所述，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)。⁷因其他國營事業土地買賣交換的業務很少，故此項辦法訂頒主要對象則為台糖土地。據說行政院是應立委要求而訂定，因部分立法委員對台糖過去公事公辦的處理土地問題未盡如人意，因而要求行政院加以嚴格限制。⁸

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

⁷ 行政院 1962 年 11 月 8 日台(51)內字第 7065 號令訂頒。

⁸ 參見朱文伯，前揭書註，頁 24。

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，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）。此一原則例外規定原本合乎法的周延性，尚無爭議，唯辦法公佈後關鍵的第四條，台糖首先以該公司業務不需之土地除建地外，尚包括 1. 出租造林土地；2. 廢線基地；3. 被侵耕地或濫墾土地；4. 出租土地及魚塭地如承租人違反使用或轉讓他人者，其性質雖不同於建地，為管理方便亦以協議讓售方式處理。⁹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」，¹⁰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「國家建設六年計劃」，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 4-1），更使得辦法自發布實施以來，飽受各界責難。

⁹ 按依該辦法規定得出售之國營事業土地有關「業務上無保留價值」之認定，台糖經檢討業務上無保留價值之土地為，1. 座落實施都市平均地權範圍之土地；2. 都市計畫範圍內之土地；3. 林地；4. 市郊及鄉村建地；5. 魚塭地；6. 空荒被濫墾、被侵等零星地；7. 廢線基地。唯依該辦法規定，僅建地或可作建地使用之土地，符合第四條規定得以協議方式讓售，執行上諸多困難（參見 1962 年 11 月 28 日台糖公司業務上無保留價值土地配合院頒辦法辦理出售座談會決議）。

¹⁰ 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。

表 4-1：國營事業土地買賣交換辦法第四條歷次修正情形一欄表

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。 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。 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。 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。	增訂 5 項得協議讓售規定。 原第 2、3 項之比例放寬為 20%。
1989.05.15	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。 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。 3.都市計畫劃定之公用事業用地，為辦理該事業所需要者。	增訂 3 項得協議讓售規定。 餘作文字修正。
1993.04.16	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。 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。	增訂 2 項得協議讓售規定。餘作文字修正。

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，¹¹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。¹²

二、台糖土地買賣交換要點

土地買賣辦法廢止後，台糖隨即於 2000 年初依指示訂定「台灣糖業公司土地買賣交換要點」（以下簡稱土地買賣要點），¹³依要點規定，台糖土地之出售，以業務上無保留必要及法令規定應予出售者為限。即將原土地買賣辦法規定之「無保留價值」改為「無保留必要」，至其有關土地之出售方式，依第三點規定除有例外情行者，得依讓售方式辦理外，應一律公開標售。¹⁴基本上，

¹¹參見經濟部 1999 年 7 月 19 日經（88）國營字第 88537986 號函。

¹²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」。

¹³案經台糖第 24 屆第 8 次董事會核定通過，並以 2000 年 1 月 29 日資地字第 8990101034 號函頒布。

¹⁴依台糖土地買賣交換要點第三點規定，得協議讓售之要件為：

1. 買受人為政府機關、公營事業機構或依法得申請徵收之需用土地人。
2. 出租土地經承租人建有房屋，並於申購時其房屋價值按各該事業評估之現值超過申報地價 10% 者。
3. 台糖土地開發計畫依規定報奉上級主管機關核准，並依計畫開發，而其土地必須讓售者，或為安置上述計畫用地上宿舍現住戶，所需之土地者。
4. 經上級主管機關核准，必須以土地作價轉投資民營事業者。
5. 比照「中央各機關學校國有眷舍房地處理辦法」處理使用者。
6. 佔用台糖土地，其地上房屋係在 1993 年 7 月 21 日前建築，而該房屋價值於申購時經評估其現值超過申報地價 10%，且買受人為房屋所有人，並依法令所定標準繳付使用補償金者。
7. 畸零地或裏地經地方主管機關認定有與鄰地合併使用之必要者，得讓售與鄰地所有人。
8. 都市計畫範圍外之養殖用地或農業發展條例第三條所定之耕地，其買售人為直接使用之承租人，或依法令所定標準繳付使用損失賠償金之現使用者。
9. 都市計畫範圍外之林地已出租者，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。
10. 依獎勵投資條例編定之工業用地或促進產業升級條例編定之工業區土地，經工業主管機關核准興辦工業人設廠範圍內所需之零星土地。

台糖所訂頒之土地買賣要點，除少數款項參酌國有財產法之相關規定修訂（如不規定出租始點、被佔用土地得出租日期等），仍維持原買賣交換辦法之精神，所不同的是，特為管理之方便，而更放寬得讓售土地之規定，尤以關鍵的第三點第十四款規定的增修。土地買賣要點訂定後，台糖隨即於同年 11 月因奇美醫院案增訂第十四款規定，¹⁵2002 年 1 月再因聖心教養院案修正第十四款規定為：「依法設立財團法人之教學醫療機構、醫學大學、身心障礙福利機構舉辦其事業所必需之土地，其事業計畫，經該地事業中央主管機關核准者」。¹⁶亦即，合於上述規定者，其所需用地台糖得以讓售。綜觀台糖歷次增修訂土地買賣要點第三條第十四款緣由，可明顯看出，台糖一再以業務需要為由，放寬土地得協議讓售之條件限制。換言之，政府法規的鬆綁對國營事業執行政策目標而言，並未以回歸市場機制的運作，而是以放寬得協議讓售方式替代公開標售，來增加處分土地的收入。此其國營事

11.都市計畫劃定之公用事業用地，為辦理該事業所需要者。

12.台糖之運輸鐵路拆遷後之廢線基地，得讓售與毗鄰土地所有權人。如有爭議，辦理標售。

13.獲准整體開發範圍內之台糖零星土地。

¹⁵ 2001 年間台南縣政府為解決縣內醫療資源不足問題，大力促成奇美醫院設立柳營分院並與台糖合作共同開發，即醫院由奇美醫院經營，醫療附屬設施由台糖經營，而由奇美向台糖價購台南縣柳營鄉太康段 610-2 號面積 7.4373 公頃土地，因本案申請讓售不合台糖「土地買賣交換要點」得以讓售之規定，台糖爰以業務需要為由修法因應，擬增訂第三點第十四款規定：「財團法人醫療機構舉辦其事業所必需之土地，經備具事業計畫，指明價款來源，由該事業中央主管機關商請讓售者。」案經提報董事會審議修正「財團法人教學醫療機構舉辦其事業所必需之土地，經變更土地使用確定備具事業計畫，指明價款來源，由該事業中央主管機關商請讓售者。」即修正限制為「教學醫療機構，並須先經變更土地使用確定」。

另因奇美醫院要求先決定地價後始同意簽署合作協議書，故在變更土地使用確定及其經中央主管機關商請讓售前，台糖先行將本案提報董事會核議，且依規定層報經濟部核定地價，俟變更土地使用確定及其經中央主管機關商請讓售後再依規定讓售。為此台糖再修訂第三（十四）點為：「財團法人教學醫療機構舉辦其事業所必需之土地，其事業計畫，經該事業中央主管機關核准者。」

按奇美案後經台南縣政府 90.05.18 九 府衛醫字第 66513 號函請台糖同意讓售予奇美醫院，並經台糖提報第 24 屆 22 次（90.06）董事會核定同意以 1,680 元/m²讓售。台糖原擬按徵收補償標準另加土地增值稅為地價，即以 2350 元/m²讓售，因雙方無法取得共識而緩議，最後台糖讓步以依公告現值加四成為地價（參見台糖 2000 年 12 月 8 日資地字第 8990101069 號函、台糖公司 2001 年 8 月 2 日資地字第 9090101044 號函）。

¹⁶ 2001 年 12 月 8 日台糖鄭鴻財總經理隨同前行政院長張俊雄拜訪聖心教養院，該院為照顧身心障礙民眾，關懷弱勢，請台糖提供設立成人重殘養護中心，並於 2001 年 12 月 19 日向台糖申請讓售。台糖以依所訂「台糖土地出租及提供設定地上權要點」規定，得以直接出租，且免經標租程序，但如擬以買賣方式，因教養院非教學醫療機構，依規定不符合得以讓售之規定，除非修法，因該院堅持申請讓售，台糖爰於 2002 年 1 月修法因應，經提報第 24 屆 29 次董事會核定通過，修訂第三（十四）點規定（參見台糖公司 2002 年 2 月 6 日資地字第 9190101008 號函）。

業土地處分以實現公共利益之宗旨，似更為模糊不清。

表 4-2：台糖土地買賣交換要點第三（十四）歷次增修訂緣由彙總表

時間	內容	台糖增修訂緣由
2000年 11月(第 24 屆 15 次董事會核定)	財團法人教學醫療機構舉辦其事業所必需之土地，經變更土地使用確定備具事業計畫，指明價款來源，由該事業中央主管機關商請讓售者。	因業務需要增訂。 原內容為「財團法人醫療機構舉辦其事業所必需之土地，經備具事業計畫，指明價款來源，由該事業中央主管機關商請讓售者。」經董事會審議修正限制為「教學醫療機構，並須先經變更土地使用確定」。
2001年 7月(第 24 屆 23 次董事會核定)	財團法人教學醫療機構舉辦其事業所必需之土地，其事業計畫，經該事業中央主管機關核准者。	1.因業務需要修訂。 2.原規定經變更土地使用確定，始可辦理，唯因變更編定時間不易掌握，只會形成徒然延後辦理訂約收款時間而已，刪除後可由公司收取部份地價款出具變更編定同意書，再由承買人自行變更編定，對公司較為有利。至於指明價款來源並無意義，商請讓售實務上處理困難，為增加公司收入爰一併修正。
2002年 1月(第 24 屆 29 次董事會核定)	依法設立財團法人之教學醫療機構、醫學大學、身心障礙福利機構舉辦其事業所必需之土地，其事業計畫，經該目地事業中央主管機關核准者。	1.因應此類機構常僅只買不租需要修訂。 2.比照國有財產法第 51 條，非公用財產類之不動產為社會、文化、教育、救濟團體舉辦公共福利事業或慈善救濟事業所必需者，得以讓售之規定；並參考國有財產法施行細則第 50 條，以依法設立之財團法人為限，修訂增加財團法人醫學大學、身心障礙福利機構。並因身心障礙福利機構係向當地主管機關申請設立，配合修正「該事業中央主管機關」為「該目地事業中央主管機關」。

資料來源：台糖；本研究整理。

參、土地設定地上權法規

一、國營事業土地設定地上權之濫觴

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，案經台糖以該地業務需用，

且有實質上困難無法辦理，未予同意。¹⁷1990年初經濟部工業局函請台糖就該案優先協助辦理該地出租、價購或交換，¹⁸幾番周旋，台糖同意由統一提供等值房地辦理產權交換，唯作業期間因雙方認定之市價懸殊過大，¹⁹無法達成協議，台糖爰報請經濟部邀請有關單位協助解決。案經國營會於1992年7月11日邀集相關單位協調，因交換方式雙方對市價之認定相差懸殊，而價購方式因不合讓售規定需以標售方式辦理，與會爰偏向以租用方式，會中雖台糖力陳土地無法單獨出租予統一，²⁰唯皆未被接受，最後主席裁示，同意以租賃方式辦理，有關租金及期間等條件由統一與台糖依法令規定訂定後專案報部。

案經雙方協商，台糖釋出土地面積 7.7049 公頃²¹，租期十年，租金比照促進產業升級條例第三十三條規定，以不超過審定價格年息 12%為限，而審定價格以當年期公告現值為準。²²因全案實無法源依據，且雙方又協議不成，期間經濟部爰以統一案投資金額達百餘億元，屬重要投資事業，協助該公司克服相關問

¹⁷ 參見台糖 1988 年 4 月 21 日資地字第 92165003 號函。

¹⁸ 按國營事業土地買賣辦法第八條第三款規定，「因興辦工業人興辦工業需要經工業主管機關核准其設廠計畫，並願提供相當之生產用地交換者」得辦理交換，本條款 1993 年 4 月 16 日台八二經字第 10140 號令修正為「興辦工業人為設廠需要，經工業主管機關核准其使用都市計畫工業區內國營事業所有之已依法變更編定之丁種建築用地，並願提供相當之事業需要土地交換者」。

就交換方式部分，台糖曾函報經濟部建議取消，興辦工業人辦理交換應以其業已依法取得土地所有權為限之規定，抑或以統一董監名下所有之農地交換台糖工業區內土地以解決國營事業土地買賣辦法第八條規定實務上之困難。案經經濟部報奉行政院核示，該條所稱生產用地之範圍可由各國營事業之主管機關就各該事業之性質、營業項目個別審酌認定（參見行政院 1991 年 5 月 8 日台八十經 147001 號函）。

¹⁹ 按統一提供台北市忠孝東路四段 560 號三連大樓 11、12 樓全部及 10 樓一半部份並包括地下層 17 個車位，共同使用等建物及基地；另台糖善化廠評估三崁店段 557 號地地價為 16,600 元/m²尺，即 54,780 元/坪，而統一委託國際建築經理公司鑑價結果為 6,050 元/m²，即 20,000 元/坪，相差懸殊，為突破僵局，台糖經調查洽詢另篩選財團法人中國生產力中心及民營大華不動產鑑價公司鑑價，鑑價結果與台糖善化廠評估相近，而與統一評估結果差距仍大。

²⁰ 按台糖反對之理由：

1. 依經濟部與所屬各公司董事會暨經理人權責劃分表規定：「土地新租僅限於一年以內非建築使用者為限。」統一擬租用土地興建廠房，與上該規定不符。
2. 依台糖土地管理手冊第二二二條規定，台糖土地不得出租，且以往土地出租均需呈報董監聯會通過後辦理，並以軍公機關為限，私人企業公司不在出租之列。
3. 過去屢有民營企業公司透過民意代表要求租用台糖之特定土地，均以上開理由或公司保留自行開發婉拒，如本案特例一開，將有層出不窮之後遺困擾。

²¹ 按統一原申請面積為 5.3247 公頃，經濟部國營會函復台糖時之面積，應統一要求再增加 2.2264 公頃，另為避免將來形成畸零地，不利農場經營管理，台糖爰將 576-1 號道路用地 0.1538 公頃一併辦理出租，總計三筆面積 7.7049 公頃。

²² 唯全案台糖總管理處在提報董事會資料中，仍以為免除日後租地困擾，建議以產權交換方式辦理，或以公開標租方式辦理。

題，具有鼓勵民間企業根留國內及改善中日貿易逆差之作用，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。

辦法發布後，統一據以報經濟部審議，並經經濟部同意依該辦法向台糖申請租用永康市三崁店段 141-8 號等十筆面積約 13.55 公頃工業用地設定地上權，²³因該辦法第三條規定提供出租或設定地上權之土地須以「業務上無經營價值」為限，唯何謂「業務上無經營價值」缺乏客觀認定標準，經濟部經檢討後，認為確有修正必要，爰報奉行政院於 1993 年 6 月 23 日核定准予修正，主要修正重點之一，將原條文第三條中「業務上無經營價值」一詞予以刪除。1993 年 7 月 12 日雙方簽定設定地上權契約書，然本案契約之簽定，不僅引發台糖四位董事辭職的風波及社會輿論廣大的爭論，²⁴也開啟國營事業土地釋出設定地上權的大門。

二、配合振興經濟方案之土地釋出

基本上，國營事業土地釋出設定地上權之擴大導因於農地釋出方案執行績效不彰。1993 年 7 月 22 日農委會繼行政院第 2341 次會議決議「目前農地使用情形應徹底檢討，需要的農地應予維護，不適用的農業用地，應配合國家經濟發展之整體需要，公平而有計畫的釋出。」之指示及「振興經濟方案」的執行計畫，檢討現行農業生產結構與農業使用現況，研擬農地釋出方案草案，案經行政院 1995 年 7 月 27 日第 2441 次會議議決通過，並以 1995 年 8 月 3 日台八四農字第 28277 號函核定。

農地釋出之政策理想，是希望釋出在農業生產不宜農用或不需農用之農地，提供非農業方面之開發建築使用。唯方案公布實施後廣受輿論、學者專家的質疑，以方案的周延性欠佳缺乏相關配套管制措施、回饋機制不明確未能消除因土地變更使用所發生

²³經濟部 82.01.27 經(82)工字第 080773 號函及 82.04.16 經(82)工字第 083669 號。

²⁴參見 1993 年 6 月 30 日經濟日報社論「不容以振興經濟為名濫行補貼之實」。

之權益矛盾衝突、及農地釋出作業繁瑣等等，執行成果不彰。

據農委會統計資料顯示，1995年7月至1997年3月間非都市土地農地變更為住宅、工業區等面積計6,092公頃；都市土地農業區變更為各種使用者計2,746公頃；另以非都市土地新訂或擴大都市計畫面積17,653公頃，總計26,491公頃（詳表4-3）。此單就非都市土地農地申請變更部份，近二年期間，農地變更面積約僅為經建會估計之第一階段農地變更需求總量4萬8千公頃的八分之一，實施成果不盡理想。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，台糖於1996年9月7日向經濟部長王志剛提出「土地釋出方案」簡報後，旋即由經濟部長宣布台糖釋出10,430公頃土地，採「只租不售」以出租設定地上權方式，提供企業界使用，啟動國營事業土地釋出設定地上權之土地處分方式。

表 4-3：農地變更面積統計表（1995年7月 - 1997年3月）

土地別	事業別	面積（公頃）
非都市土地	住宅社區	685
	勞工住宅	145
	工商綜合區	97
	遊憩用地	1,532
	工業區	2,071
	交通用地	1,563
	小計	6,092
都市土地		2,746
合計		8,838
新訂或擴大都市計畫		17,653
總計		26,491

資料來源：農委會（按統計數字含申請中及已核定之面積）；本研究整理。

三、土地設定地上權辦法之研修與廢止

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，甚有流於浮濫之弊，加以出租辦法中所規定之租金與權利金之計收標準早為人所詬病，致台糖配合政策釋出土地雖受到企業界熱烈的回響，唯實施成效不彰且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，經濟部以設定地上權辦法主要係作為國營事業配合政府政策釋出土地之依據，而國營事業中，主要是台糖依該辦法辦理土地釋出作業，然因該辦法經過多次修正放寬適用用途，而目前要求台糖釋出土地之興辦事業種類越來越多，且均係引用第四條第一項第九款有關「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，已失明確目的且有流於浮濫之弊。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，²⁵而由各公司本於職權，自行衡量土地之規劃利用，依照相

²⁵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

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，震憾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 4-4）。²⁶

表 4-4：台糖土地釋出設定地上權進度表（1996 年 5 月 2000 年 12 月）

辦理進度	件數	面積	備註（單位：公頃）
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：台糖；本研究整理。

四、台糖土地設定地上權要點

台糖為因應設定地上權辦法廢止後土地設定地上權作業之需要，特擬訂「台灣糖業股份有限公司土地出租及提供設定地上權要點」（以下簡稱設定地上權要點）並於 2001 年 6 月 26 日報經第 24 屆 23 次董事會核定，於 2001 年 9 月 13 日發布，改採標租方式藉以回歸市場機制自由運作。而事實上，依台糖所訂設定地上權要點第四點規定，台糖土地設定地上權，雖以公開招標為原則，唯卻仍有諸多例外情形不在此限。²⁷或以其考量業務上實

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）。

²⁶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。

²⁷依台糖所訂出租要點第四點規定，其得以協議出租或設定地上權之情形為：

1. 各級政府機關及公營事業機構需用。
2. 經台糖整體規劃之出租或提供設定地上權計畫者。
3. 符合台糖被占用土地處理要點相關規定者。
4. 承包台糖工程或政府重大公共工程之營造機構為施工臨時場所需要，經主辦工程單位商請提供者。
5. 承租或設定地上權使用台糖土地之事業興辦人，因擴展或改善原有事業及其設施，

際需要，唯該設定地上權要點發布施行不到半年，台糖即再以因應業務需要，修正第四點得協議出租之情形，增訂第八款依「促進民間參與公共建設法」第四十六條自行規劃參與公共建設者得以協議方式提供土地出租或設定地上權，及於第四款亦配合增加民間重大公共工程之營造機構，以利協議辦理，案經董事會第24屆27次核定通過。²⁸

基本上，有關促進民間參與公共建設法所稱「重大公共建設」之範圍大且廣，如交通建設、共同管道、環境污染防治設施、衛生醫療設施、社會福利設施、勞工福利、觀光遊憩重大設施等等十六大項，幾乎無所不包。在台糖考量事實需要的情況下，所增修訂的設定地上權要點，其土地得以協議設定地上權方式辦理的範圍，實已無所謂的「範圍」可言，所稱以公開招標為原則，恐亦僅止於宣示作用而已。

綜上，國營事業土地處分相關法規的訂頒、興廢沿革，就國營事業其政策目標公共利益之實現，研究分析發現，政府對國營

-
- 6.使用毗連台糖土地且經目的事業主管機關核准，其面積不得超過原申請面積百分之五十或不低於該事業用地變更之最小面積者。但以一次為原則。
 - 7.地形狹長或零星分散毗連或橫互於他人土地而為該他人土地開發上所必需者，其面積不超過擬開發總面積10%且在五公頃以下者。
 - 8.供為六個月內之臨時活動使用者。
 - 9.依其他法令規定得逕行議約者。

²⁸台糖主要理由略以：

1. 近年來政府鑒於藉由民間投資興建公共建設紓解財政負擔，並引進民間經營理念以改善公共服務品質，已成為國際趨勢，依「促進民間參與公共建設法」第四十六條規定，民間亦得自行取得私有土地申請參與公共建設，而台糖擁有土地多，相關用地勢難避免成為目標，近來即有數家投資人為投資生物科技、社會福利機構、國際賽車場等用途，分別透過經濟部國營會、工業局、總統府及立法委員洽請協助提供土地租用。
2. 依「設定地上權要點」之規定，台糖土地之出租及提供設定地上權，除政府機關及少數特殊情形外，以招標為原則。由於生物科技、社會福利機構、國際賽車場等用途不屬上開要點第四條第一至第八款得協議出租之情形，如擬配合提供，須採公開招標方式辦理。唯以公開招標方式辦理，必須兼顧其他潛在不特定對象，無法單就申請人特殊需求勸選土地、設定條件、限定用途，且台糖土地大多為農地，開發人必需就所擬開發用途申請辦理用地變更，而不同用途之變更審議規範及時程有異，以協議方式約定相較於招標文件中預先擬訂為易。且為特定人設定招標用途與條件，似有綁標之嫌，而不限定開發用途，又影響土地估價，招標結果申請人未必得標，則辦理招標之原旨盡失，復衍生是否再另覓土地規劃提供之困擾。
3. 考量土地出租與提供設定地上權，對台糖業務轉型有助益，而政府基於政策考量，期望台糖在民間投資之用地取得方面提供協助，經參考「促進民間參與公共建設法」及其相關法規（重大公共建設範圍認定原則與「促進民間參與公共建設法第四十六條作業原則」）已趨完整，其審查條件嚴謹，上開民間洽本公司提供土地用途，如生物科技、社會福利機構、國際賽車場等，符合民間參與公共建設重大公共建設範圍，尚不致浮濫。

事業土地處分法規管制的立場模糊不清，其一開始首先於國營事業管理法中開宗明義表示，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。亦即國營事業之成立乃在於公共利益之實現。唯此宗旨目標，於土地處分相關法規中，不僅沒有明確之規定，甚而歷年來有以政策目標掩蓋處分土地之事實。以土地出售而言，如土地買賣辦法中多次修法放寬土地得以讓售之要件，其為事業以土地轉投資者、或土地營建房屋出售等等；另以土地設定地上權而言，政府以統一租地之個案，擴大為振興工業提昇投資意願，進而發布土地設定地上權辦法，此檢視其公共利益之實現，恐多爭議。縱後來土地設定地上權辦法之擴大適用在於振興經濟，唯其以低廉的租金釋出國營事業土地的方式，及一再修法放寬適用之對象，所涉及公共利益之價值判斷問題，則有待進一步探討。

而隨著經濟國際化、自由化，政府法規鬆綁的結果，改以國營事業土地之處分應回歸市場機制自由運作，廢止土地處分之相關法規，授權由各事業機構自行訂定，強調土地處分之效益。而此就台糖自行訂頒之土地處分相關要點而言，不僅未完全回歸市場機制，反而以「業務需要」為由，一再修改要點放寬直接讓(租)售之限制，實已陷入為處分土地為而處分的迷失。

或以國營事業之時代任務已完成，唯以政策目標隨時代不同而異，國營事業既為國營，則有其既定之政策任務，另以在台灣土地資源稀少而彌足珍貴，且國營事業土地之處分往往涉及龐大的利益糾葛，甚而影響國土之規劃利用，則土地之處分在政府機關、民意代表及利益團體等彼此間角力運作的結果，如何實現公共利益，又如何確保全民之福祉？是以，現階段國營事業土地處分之政策目標為何？急待確立。

第二節 土地處分之程序與機關權責

有關國營事業土地處分之程序與權責劃分情形，茲仍以台糖土地之處分為例，分述如下。

壹、土地出售之程序與權責劃分

台糖土地之出售，在早期行政院尚未頒佈土地買賣辦法前，除地價在公價二萬元以內，面積在一公頃以內者，由公司總管理處核定後，按月彙報董監聯席會備查外，係由台糖董監聯席會核定。²⁹換言之，在 1962 年土地買賣辦法頒佈前，台糖對土地之處分擁有絕對的自主權，唯 1962 年 11 月行政院頒佈土地買賣辦法後，依辦法第五條規定「國營事業買賣土地，應經公司董事會議報經主管部核准，其價額較鉅者，並應報經行政院核准」。³⁰也就是說，國營事業所有土地買賣案件，不分案情大小、金額多少，均應經公司董監聯席會通過後報經經濟部核准；至所稱「其價額較鉅者，並應報經行政院核准」，而隨地價之波動，應報院核准之價額雖有調整，唯有關土地之買賣，還是應經行政院核准。即依土地買賣辦法規定，有關國營事業土地出售事業機構之董事會並未擁有決策權。

而 1999 年行政院廢止土地買賣辦法後，台糖隨即於 2000 年 5 月 9 日由董事會本於權責核定自行訂頒土地買賣要點，依要點規定，除買入土地金額未達新台幣二千萬元者授權總管理處核定報董事會備查外，其餘除應經董事會決議外，還應依「經濟部與所屬各公司權責劃分表」之規定辦理。³¹所謂「經濟部與所屬各公司權責劃分表」為行政院所核定，其有關台糖土地之出售最終決定權在於行政院，同樣的，事業機構之董事會並未擁有決策權。亦即未因政府廢止土地買賣辦法而有所改變，所不同的僅是

²⁹何甫峰，「本公司土地管理業務報告」，台糖通訓第 36 卷第 2 期 1965 年 1 月 11 日，頁 15。

³⁰本條文於 1989 年 5 月 15 日修正為「國營事業買賣或交換土地，應經公司董事會議報經主管部核准，其價格達一定數額以上者，並應報經行政院核。其底價達稽察限額者，並應依有關審計法令規定辦理。其項之一定數額，由財政部擬訂報請行政院核定之」（第 10 條）。

³¹「台灣糖業公司土地買賣交換要點」第十一點規定：「本公司買賣或交換土地，除買入土地金額未達新台幣二千萬元者授權總管理處核定報董事會備查外，皆應經公司董事會決議並依「經濟部與所屬各公司權責劃分表」之規定辦理」。

政府管制程度大小不同罷了。

至現行台糖土地之出售，依 2001 年 8 月 6 日行政院台九十經字第 046716 號函核定之「經濟部與所屬各公司權責劃分表」，有關劃分層級，除申請徵收土地由經濟部核轉外，其有關土地購置、土地產權交換、土地租入等之土地取得，及土地變賣、土地被徵收、土地出租（借）或設定他項權利等之土地變賣及釋出，皆授權公司核定。另其有關土地購置或交換及土地變賣之預算，皆應依預算法規定程序辦理，其未列預算之土地變賣，帳面金額超過新台幣五千萬元者，應依「中央政府附屬單位預算執行要點」報經濟部核定。而依台糖本身分層負責規定之劃分層級，就土地之出售而言，於公司編列年度預算，經經管單位初、複估後，帳面金額未達 5 千萬元者由董事會核定，帳面金額在 5 千萬（含）以上者，由董事會核轉經濟部核定，帳面金額在 5 億元（含）以上者，由董事會核轉行政院核定（詳表 4-5）。³²換言之，有關土地之出售台糖董事會之權限僅就帳面金額未達 5 千萬元者擁有核定權，且此需以已依預算法規定程序編列預算者，其餘核定權則在於經濟部甚或行政院。

表 4-5：台糖公司土地買賣分層負責明細表

事 項		劃分層級		
		董事會	經濟部	行政院
土地徵收	(不限金額)	核轉		
土地被徵收	(不限金額)	備查		
土地出售	金額在 5 億元(含)以上者。	核轉	核轉	核定
	金額在 5 千萬(含)以上，未達 5 億元者。	核轉	核定	
	金額未達 5 千萬者。	核定		
土地收購	金額在 2 千萬(含)以上者。	核定		
	金額在 4 百萬(含)以上，未達 2 千萬元者。	備查		
	金額未達 4 百萬者。	(總經理備查)		

資料來源：台糖；本研究整理。

綜上，有關台糖土地出售之作業流程除須依預算法及中央政府附屬單位預算執行要點規定辦理編列預算，公司內部核定程序尚須依公司法規定辦理，即由經管單位依規定提土地地價評估小

³² 參見台糖 2000 年 11 月 1 日人發字第 8921002016 號函頒，台糖公司分層負責明細表（第 24 屆第 13 次董事會核定）。

組初估，後送所轄總廠土地地價評估小組複估，再報公司資產處核估，送董事會土地小組審核後，才送董監事聯席會依據土地小組審核意見討論，而在複估、核估與審核的三個階段其成員均得視情形前往現場實地勘察，並依分層負責劃分層級規定一定金額以內由董事會自行核定，超過者依規定報經濟部或行政院核定，另審計監督部分則須依審計法暨其施行細則辦理。如台糖各經管單位出售土地每宗底價在 5 千萬元者，其議價出售或標售皆應先將土地資料函報公司核轉審計部徵得同意後辦理（詳流程圖 4-2）。³³

整體而言，台糖土地出售核准與否之權責機關主要為經濟部與行政院，且行政院對台糖土地之出售掌握最高決定權，台糖董事會對土地出售雖亦有核定權，唯卻僅止於帳面金額未達 5 千萬元者，且此需以已依預算法規定程序編列預算。換言之，就整個國營事業土地處分程序而言，政府並未因法規的鬆綁，而將土地處分權的下放，即國營事業土地處分的決策權，則仍掌握在政府手中。

³³參見「台糖土地管理手冊」第 157 條規定。

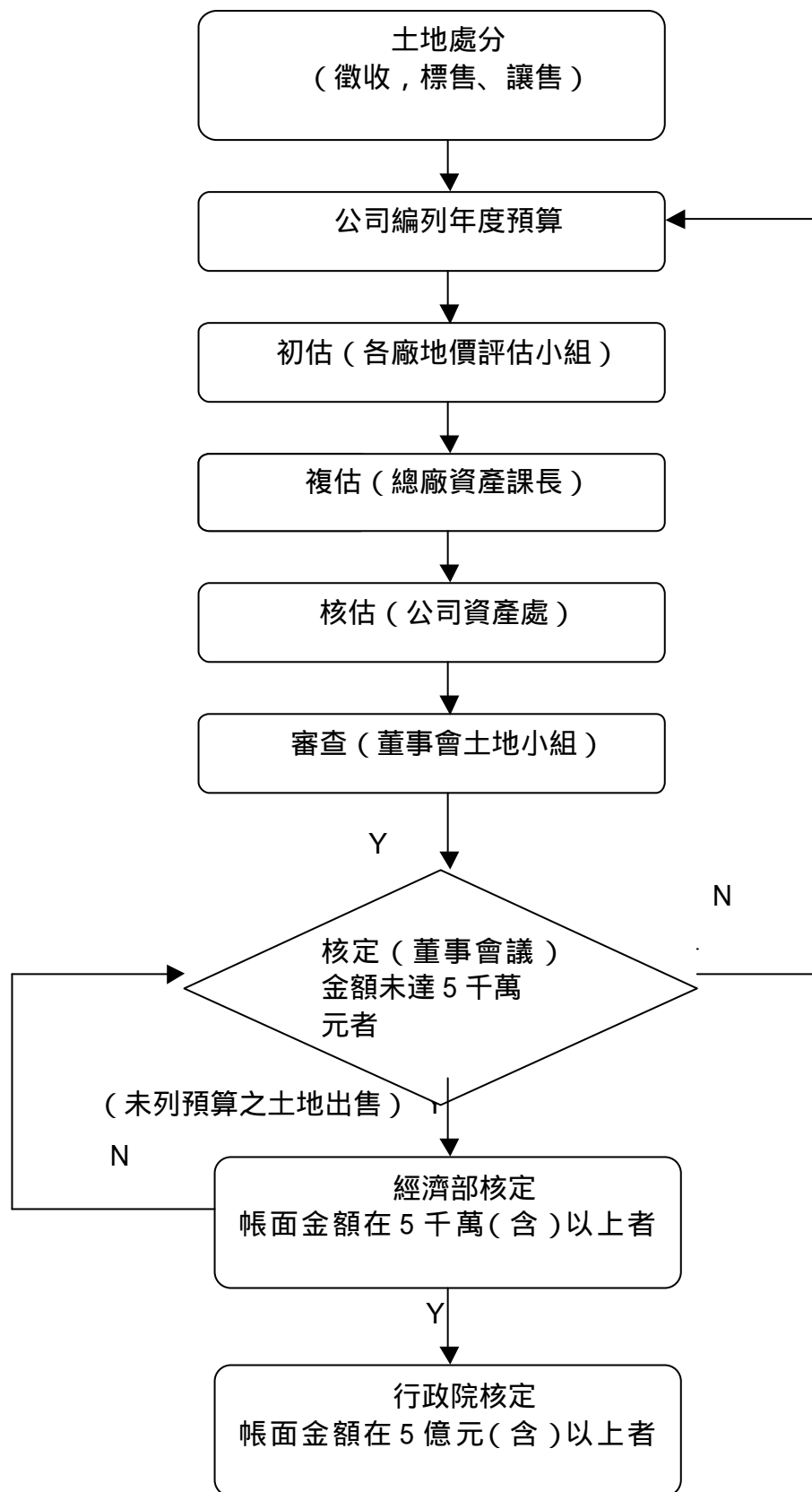


圖 4-2：台糖土地出售作業流程

貳、土地設定地上權之流程與權責劃分

如前所述，台糖土地釋出設定地上權最早始於 1991 年高雄市太平洋 SOGO 開發案，此則為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。而其屬公開招標設定地上權者尚有配合六年國建計畫之月眉大型育樂區案及台中大型購物中心等（B.O.T）案。另最受矚目的應是 1996 年台糖土地釋出計畫，以設定地上權方式釋出土地供產業界使用。有關土地釋出設定地上權之流程與權責，茲分述如下。

一、公開招標設定地上權

以此方式設定地上權之程序最簡要，由台糖經管土地單位依公司整體利用計畫，選定擬標租地上權之土地，將招標之條件提報公司董事會核議通過，報主管機關核定後，再由經管土地單位辦理標租事宜。

二、依設定地上權辦法辦理者

台糖土地釋出設定地上權依設定地上權辦法規定之作業流程為（詳圖 4-4）：

第一階段：申請人向台糖申請釋出土地同意書

需用土地人依規定檢附相關申請書及土地使用計畫說明書等文件，向台糖申請釋出土地同意書，經台糖經管單位初審通過，報總公司複審通過後，核予「同意釋出土地通知書」。

第二階段：需用土地人向目的事業主管機關申請核准

需用土地人取得台糖「同意釋出土地通知書」後，並應擬具事業計畫等相關文件，向目的事業主管機關申請核准。目的事業主管機關審核時應會商經濟部，並於審核通過後，發給得向國營事業申請租用或設定地上權之文件。

第三階段：需用土地人與台糖進行協議

需用土地人取得目的事業主管機關發給得向國營事業申請租用或設定地上權之文件後，即和台糖進行協議，並簽定協議書。需用土地人簽定協議書同時，應繳交按當期申報地價年息 50%之履約保證金。該履約保證金於簽定地上權契約書時，由台

糖無息退還或抵充權利金及地租。

第四階段：簽定地上權設定契約

1. 不需辦理用地變更者，簽定協議書後直接簽定地上權設定契約；2. 需辦理用地變更者，於用地核准變更後三十日內完成簽定地上權設定契約。

另由設定地上權之處理流程及作業法規體系，包括經濟類、教育類、社會福利類及大眾傳播類等觀之（詳圖 4-3），台糖土地釋出設定地上權核准與否之權責機關則包括經濟部等中央各目的事業主管機關，及行政院。整體而言，就國營事業土地釋出設定地上權之作業流程而言，依設定地上權辦法之規定者，雖作業流程由中央各目的事業主管機關把關，堪稱嚴謹，唯亦正因如此，而顯得鬆散，導致最後流於浮濫，而遭指責。

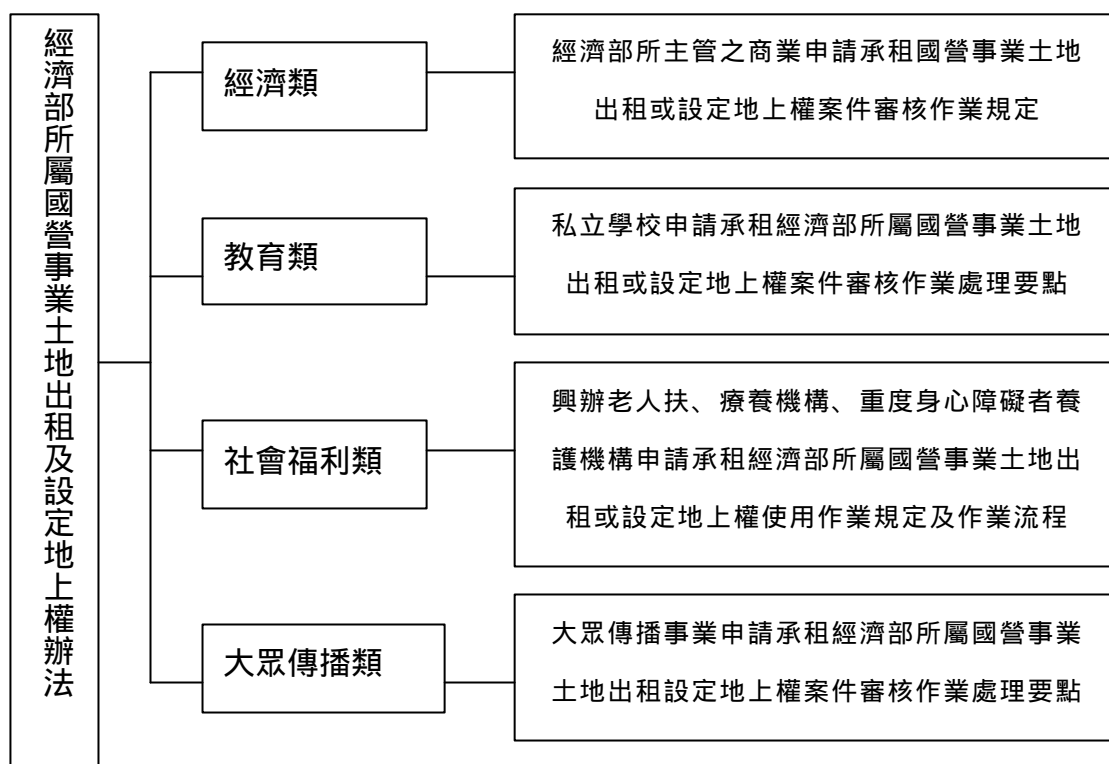


圖 4-3：台糖土地釋出設定地上權作業法規體系圖

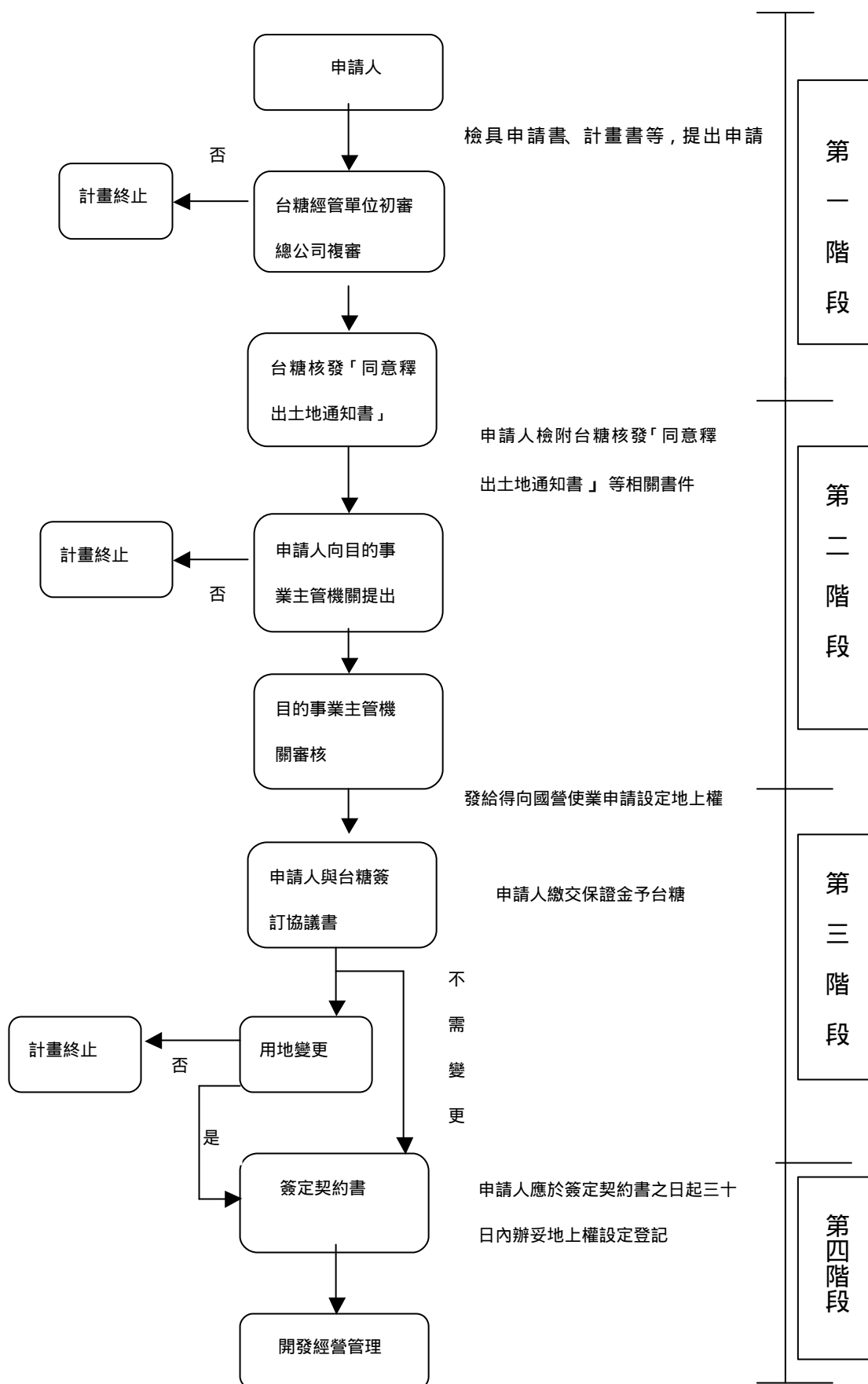


圖 4-4：台糖土地釋出設定地上權流程圖

整體而言，就整個國營事業土地處分程序而言，政府並未因法規的鬆綁，而將土地處分之決策權授與各事業機構，即國營事業土地處分的決策權，仍掌握在政府手中。換言之，政府雖強調各國營事業之業務及體質各不相同，其土地之處分應回歸市場機制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，唯事實上，政府對國營事業土地並未真正落實所有權與經營權分離，此一結果，恐將使得在國營事業土地處分上，其行政機關、民意代表與利益團體間的糾葛更難以釐清，亦難以實現國營事業成立之宗旨目標。是以，國營事業土地本質雖為全民所有，唯其土地處分機制卻不同於國有土地，此所呈現的是各級政府、團體可以不同於國有土地之處分程序，更便宜行事取得國營事業土地，引發政府失靈的窘境。