

第五章 國營事業土地處分之課題與對策 - 以台糖土地為例

如前所述，我國早期將國營事業主要定位為一、作為執行經濟政策的工具；二、確保民生能源穩定供應；三、作為執行社會福利政策的工具；四、增加政府財政收入；五、維護國防安全；六、產業政策之引導工具。換言之，我國成立國營事業即在於透過國營事業的運作，來達成政策性、經濟性、社會性、財政性及國防性等多重的目的，以滿足政府國家機關本身的需求，進而實現公共利益。唯上述各個目標之間，往往存在相當程度的衝突與矛盾，此就國營事業的營運策略而言，事業機構在運作上是有其相當程度的衝突與困難。

國營事業土地本質為全民所有。現況國營事業土地產權登記為公司所有，於法制上為私法人土地，雖其公股股權為國有財產，唯因土地非屬公地之範疇，故其土地處分機制並不受國有財產法的約制。而由前述國營事業土地處分沿革及處分機制的探討，更說明歷年來，各級政府、團體得不同於公地之處分程序，更便宜行事取得國營事業土地。以其土地之處分，政府皆扮演著決策者的地位，則政府所主導的政策執行過程中是否符合程序正義及分配正義？其結果為何？產生問題困境為何？則為本研究探討的重點。

以國營事業中台糖土地最多，且歷年來台糖土地在執行政策上最顯著，故本章主要以台糖土地之處分為例，分別就政策面、法制面與執行面等各面向，來檢視歷年來政府藉由台糖土地處分以執行其政策目標的結果，是否為政策目標公共利益之實現，進而探討國營事業土地處分在實現政策目標上所衍生的問題(第一節)，並藉由問題的探討，尋求解決對策與方案(第二節)。

第一節 處分土地以執行政策目標之課題

土地為國營事業重要的資產。從前述土地處分沿革分析，及土地處分機制的探討，研究發現就整個國營事業土地處分而言，政府正扮演著主導的地位。以台糖為例，台糖從 1947 年接管 118,206 公頃土地，截至 2003 年 2 月月底土地面積為 54,701 公頃，其中歷年來增加之土地面積僅 5,633 公頃，¹而減少土地面積總計卻高達 69,139 公頃（詳表 5-1）。即平均每年減少 1,000 餘公頃，則在政府主導下土地處分結果，就土地面積減少的量，是否全為執行政策目標，實現公共利益？是為探討之重點。

表 5-1：台糖歷年土地面積消長情形統計表

歷年土地面積消長情形		面積（公頃）	備註
接管土地面積		118,206	
減少 土地 面積	1947 年撥還前長官公署	8,739	
	1952 - 1970 年劃交放領	40,336	
	1953 年撥交輔導會土地	2,391	
	1963 年撥交國家安全局	104	
	1964 年撥交山胞使用	99	
	1972 年捐贈國有財產局	1,492	
	歷年出售	15,249	含徵收、讓標售
	歷年重劃、區段徵收產權減少	718	
	其他	11	含分割、重測等
小計		69,139	
增加 土地 面積	1975 年 1981 年開墾河川地	1,747	林邊力力溪
	1960 年開墾海埔地	1,030	嘉義鰲鼓海埔地
	收購民地	2,488	含產權回復
	1991 年合併台金公司土地	265	金瓜石 64 公頃、 新竹 201 公頃
	1994 年政策性價構台機土地	4	台北 1.1364 公頃 高雄 3.2080 公頃
	其它	99	如區段徵收分回 抵價地等
小計		5,633	
迄至 2003 年 2 月底土地面積		54,701	

資料來源：台糖；本研究整理。

¹ 價構台機土地部分，奉經濟部指示，1994 年為解決台機財務危機，政策性配合價購台機公司所有台北市信義段三小段 16-2 號等四筆面積計 1.1364 公頃（即信義計畫區台糖業與富邦以合建方式完成處分移轉手續），及高雄市鹽埕區大成段 270 號等九筆面積計 3.2080 公頃（及高雄港埠商業區），總計 4.3444 公頃。

基本上，戰後有關土地的接收，不論就台灣接管計畫綱要、收復區敵偽產業處理辦法、接收日人財產處理準則等等相關規定，皆明令凡收復區日人公私財產物資，均屬國家所有。而行政院為平息爭議，於 1948 年 2 月 26 日會商結論以「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」，更是強調凡收復區日人公私財產物資，均屬國家所有。

而在台灣省政府查報認為，日治時期製糖會社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，即就土地取得來源而言，土地因非製糖會社所自置，依上述原則製糖會社土地接收後權屬應為國有。唯行政院卻又在資委會以「台糖公司生存與發展」為由，強力反對土地為公有下，以經濟政策考量同年 10 月 13 日院會決議：「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登記」。抑正因行政院的立場不一，省政府對院會之決議並不予理會，再度爆發土地權屬的爭奪，並繼而點燃公地放領的導火線，誠如各方推論及公地放領政策之實施過程，認為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。而政府為期使土地改革與經濟政策兼籌並顧，1951 年 3 月 19 日經行政院再會商決議「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營，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牴觸。政府此舉意味著：

- 一、國營事業土地為全民所有，其產權雖登記為公司所有，唯實質上土地處分之主導權在政府。
- 二、政府企圖藉由對國營事業土地資源的掌控，以執行其所謂之政策目標。

換言之，在政府經濟政策考量下，國營事業土地產權登記為各事業機構公司所有，主因土地為蔗糖最重要的生產要素，藉由蔗糖外匯的提供正足以達到執行經濟政策、增加政府財政收入

等，以實現發達國家資本，國民均富的目標。²此戰後台灣糖業為台灣經濟的支柱，其土地於此所發揮的功能是足以肯定的。唯就另一方面而言，政府基於經濟政策考量，將國營事業土地產權登記為各事業機構公司所有，使得法制上，國營事業土地為私有土地，非屬公地範疇，僅公股股權為國有財產，造成國營事業土地權屬產生公不公、私不私的質疑，而此產權不明確的窘境，正是爾後國營事業土地處分在執行政策目標，實現公共利益之問題根源所在。則政府藉由國營事業土地處分以執行政策目標，執行過程中產生的問題為何？本節以台糖土地為例，試就土地出售與設定地上權之處分方式，從政策面、法制面及執行面等各層面，檢視國營事業就土地處分在執行政策目標上所衍生之課題。

壹、土地出售之課題分析

由前述國營事業土地處分沿革分析發現，四個階段中，政府正藉由國營事業土地之處分來執行所謂國營事業之政策目標，而此主要概分為二部分，一、配合公地放領政策土地釋出課題；二、配合國家建設需要出售土地課題。茲分述如下：

第一部份：配合公地放領政策土地釋出課題

一、政策背景說明

在 1953 - 1972 年發展輕工業時期台灣經濟發展的過程中，土地改革曾扮演舉足輕重的角色。從 1949 年的耕地三七五減租、1951 年的公地放領，以至於 1953 年的實施耕者有其田，為台灣締造土地改革成功的典範。其中關鍵之一的公地放領，如前所述，正因台糖的撤佃導致農民強烈的不滿，促使公地放領政策的施行，1951 年 5 月 30 日行政院第 188 次院會核定台灣省放領公有耕地、扶植自耕農實施辦法法案，並奉決議「公營事業所有耕地，除應保留者外，應參照前項辦法辦理」。據上核定公營事業機關第一期放領之面積為 29,191 甲，其中台糖因係農產品加工工業，控制農地特多，第一期放領之面積即有 29,106 甲為台糖土地。³換言之，整個公營事業機構配合公地放領政策，主要

² 如期間糖之外匯收入最高曾達 1 億 3,500 萬美元（1964 年），連續十七年，砂糖所佔外匯均居外銷產品第一位，最多時佔總出口外匯 79%，繳庫盈餘最高達 28 億元（1976 年），（參見台糖土地整體利用計劃，參見台糖編印，199 年 9 月，頁 22）。

³ 其他如台灣紙業劃出放領 2.4 甲；另台灣金銅礦物局 191.3 甲、台鹽 182.6 甲亦劃交政

是台糖土地的釋出配合。而在政府政策指使下，台糖首先於 1947 年撥還前長官公署土地 8,739 公頃辦理放租，並於 1952 - 1970 年間釋出土地 40,336 公頃配合辦理五期之公地放領，總計釋出 49,075 公頃土地放領，佔台灣省公地放領總面積 138,956 公頃的 35%。⁴此一成果，正展現國營事業執行政策使命之重要性。

二、政策執行過程

上述政策目標之實現，雖塑造出土地改革成功的利基，然過程中卻不乏缺憾所在。基本上，台灣省公地放領政策主要乃在於扶植自耕農，其承領人係以具有自耕能力之自行耕作之農戶為承受對象。唯政府責令台糖土地釋出配合政策之放領，不僅將土地放領予農民，更在美方壓力下，由總統府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，明顯地酬庸軍方性質。⁵換言之，政府就台糖土地釋出配合公地放領部分，並非完全以扶植自耕農為政策目標，尚隱含著政治性目的的考量。除此之外，政府更指使台糖土地政策性的釋出，如 1953 年撥交輔導會土地面積 2,391 公頃、1963 年撥交國安局土地面積 104 公頃、1964 年撥交花蓮山胞土地面積 99 公頃等等。整體而言，此土地之釋出背後皆有其政策性目的，且其承受對象雖不同，唯從整個政策的目的、即其作業過程來看，性質上卻可謂係公地放領之延續。

上述，政府藉由國營事業土地之處分來實現其「國家安全」、「國家整體利益」及「社會安定和諧」等政策目標，事實上，並未兼顧及事業機構之營運，及其所背負之財政目標。以上開台糖土地配合政策釋出為例，國營事業土地均係各事業機構公司成立時，政府予以作價作為投資的標的，成為公司之資本。⁶故政府責令台糖釋出土地辦理公地放領等時，因係配合政策，故其補償地價係依實施耕者有其田放領土地計價辦法規定，地價為全年正產物（穀物或甘藷）收穫總量 2.5 倍計算，而此地價補償款，在

府放領；至中油因土地大部份以奉撥軍用、台鋁因耕地過小，或經配定用途，不合放領條件（參見土地改革史料，頁 572 - 574）。

⁴ 台灣省公地放領政策從 1948 年試辦至 1976 年 9 月 16 日行政院停辦公地放領為止，計放領 547084 筆，面積 138956 公頃（參見台灣省政府地政處，「台灣省地政手冊第四期」1986 年，頁 60）。

⁵ 參見「土地改革史料」，頁 552-553。

⁶ 以台糖為例，1946 年台糖接收 11 萬 8 千餘公頃土地，政府作價投資總額為 13 億 4 千萬餘元。

1966 年公司法修正公佈前，公股部分除先抵付撥交台糖資產(如糖試所、農工處及農化廠)外，其餘則在台糖資本公積項下減除；至民股部分則由「實施耕者有其田實物土地債券還本付息保證基金」內撥付。至 1966 年公司法修正後，始將全部地價款由「實施耕者有其田實物土地債券還本付息保證基金」內撥付(詳表 5-2)。換言之，政府藉由國營事業土地處分以執行公地放領之政策目標，主要係著重於政策性、經濟性、社會性及國防性等之政策目標，相對的並未兼顧及財政性目標，而這連帶著使事業機構的經營更加困難，亦即日後面對盈餘繳庫的財政性目標壓力更為加重。

表 5-2：台糖配合政策劃出土地放領等地價之處理

單位：萬元

類 時期	公股部分		民股部分	
	地價款	處理方式	地價款	處理方式
撥交長官公署	1,992	抵押撥交台糖之糖試所及農工處資產 1,091 萬元，餘 14,886 萬元於台糖資本公積項下減除	489	由「實施耕者有其田實物土地債券還本付息保證基金」內撥付
一期公地放領	9,174			
二期公地放領	4,811			
三期公地放領	6,381	抵押撥交台糖之農化廠資產 2,635 萬元，餘 3,746 萬元在資本公積項下減除	352	
四期公地放領	6,950	在資本公積項下減除	491	
撥交花蓮山胞	222	在資本公積項下減除	8	
五期公地放領	1,095	由「實施耕者有其田實物土地債券還本付息保證基金」撥付	36	
撥交國安局	456	在資本公積項下減除	15	

資料來源：台糖；本研究整理。

⁷ 如台糖於 1947 年撥交長官公署，及 1952、1954 年劃出放領地價，公股部分總計 159,768,679 元，奉行政院台 44 歲三字第 01445 號令核定，除由省府撥交台糖之糖業試驗所資產值 6,084,023 元，及政府撥交台糖之農業工程處資產值 4,825,175 元之資產先抵扣外，餘 148,859,481 元由該公司在資本公積項下減除；至民股部分 4,891,373 元由收回之放領公地地價項下撥付、或在以後年度撥付中央及省府股息時抵扣。至其後劃出放領土地之地價亦比照該原則辦理，如 1958 年放領地價公股 63,814,127 元，亦奉行政院台 49 經字第 6420 號令核准先抵押撥交台糖之高雄農業化工廠資產 26,348,346 元，餘在資本公積項下減除。直至 1966 年 7 月 19 日因公司法修正不能援照往例在台糖資本公積項下減除，第五期台糖劃出放領土地之地價，爰全數由「實施耕者有其田實物土地債券還本付息保證基金」內撥付(參見行政院 1975 年 1 月 6 日台(64)內字第 0072 號函。按參照當時公司法第 232、239、241 條，公司資本公積之使用限於填補虧損、撥充資本與股息及紅利之分配)。

三、問題分析

- (一) 政府藉由國營事業土地釋出以執行公地放領過程中，在政治性因素考量下，不僅將土地放領給非自耕農，如退役軍人，並比照公地放領的精神，將土地撥交國安局、退輔會、花蓮山胞等等，此以日治時期台灣人民被強佔土地轉化為國家政策「扶植自耕農」之實行工具，藉由公地放領而移轉給承領農民、甚或退役軍人，以其等不一定為土地被強佔之地主，則日治時期土地被強佔地主之財產權保障問題，似並未受到重視及解決。⁸此以退輔會所屬農場場員墾滿十年，即可無償承領公地，⁹更激起了泛政治化的聯想，另一方面日治時期被強佔土地之地主亦紛紛陳情歸還土地或放領，至衍生為後來更嚴重的問題，並進而掀起「還我土地」的社會運動的浪潮。而因此種種產生的社會成本，則恐難以估算。
- (二) 國營事業土地係政府作價投資，成立公司之股本。則政府責令台糖以減資方式釋出土地辦理公地放領，以政府擁有台糖約 96.6%的股權，就實務上而言，實係政府「取回」土地並減資方式以平衡會計帳之作法，其縱有瑕疵但並非不合理。¹⁰唯以國營事業土地為全民所有，政府為執行其公地放領之政策目標，比照放領與農民之地價標準補償事業機構，且以減資方式辦理，如前所述，耕地承領人並非全部為政策所欲扶植之自耕農，則此是否符合公共利益？不無疑義？另就事業機構之營運及其所肩負之財政目的 - 增加財政收入，以盈餘繳庫，充實國庫而言，在種蔗面積減少及無實質收入下，恐更捉襟見拙。

第二部分：配合各級政府建設需要出售土地之課題

一、政策背景說明

1973 年台灣進入發展重工業時期，政府對國營事業土地資

⁸陳獻明，前揭書註，頁 160-160。

⁹行政院退輔會為輔導退役官兵從事農業生產，於 1968 年 8 月 8 日以台 57 內字第 6278 號令核定「退輔會開發農地放領辦法」，由國產局轉頒後，由退輔會於同年 10 月 21 日以 57 輔柒字第 6277 號令公佈。行政院於 1988 年 12 月 27 日以台 77 防自第 35176 號函修正，使得退輔會所屬農場場員墾滿十年，即可無償承領公地。

¹⁰台糖土地撥交政府放領，有關土地產權係由台糖先移轉登記為「國省共有」後再放領移轉與承領人，此除更說明政府責令台糖釋出土地辦理公地放領，單純是以「減資」「取回」土地的作法，並再次強調國營事業土地確係政府作價投資，成立公司之股本。

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。就工業區之開發，政府為提升工業發展國家經濟，積極開闢大型工業區並獎勵興辦工業人設廠，而台糖農場因地勢平坦、坵塊面積大、權屬單純，遂成為政府開發工業區最理想的目標。據統計 1990 年獎勵投資條例廢止前，台灣地區從南到北，甚至於東部地區有關工業區之開發，大都徵收至台糖土地，計 3,060 公頃；其後依相關規定報編織工業區面積迄至 2002 年底，面積亦有 3,587 公頃，總計高達 6,648 公頃（詳表 5-3），此就台灣經濟之起飛成長，台糖土地之提供是有其貢獻的。

表 5-3：台糖土地歷年來報邊開發工業區統計表

		單位：公頃	
項目		面積	備註
依獎勵投資條例報編之工業區	新竹科學園區；台中大里、台中工業區共四期；彰化大新工業區；雲林虎尾、斗六工業區；嘉義民雄、頭橋工業區；台南新市工業區；高雄臨海、大發、林園工業區等；屏東內埔、屏東、屏東汽車專業工業區；台東豐樂工業區	3,060.00	1990 年前報編。 竹科面積陸續擴大中。
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	與國科會合作開發
	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	
依都市計畫變更之工業區	彰化人纖專業工業區	97.87	
	台中第四期	59.00	
依區域計畫法變更之工業區	台中軟體工業區	24.00	
	台南科學工業園區	602.00	
其它	中小企業工業區	115.00	
合計		6,647.87	

資料來源：台糖；本研究整理。

另以台糖土地幾遍及全省各地，在台灣經濟持續快速發展，

各級政府與民意機關為拉攏政府投資建設，無不以台糖農場爭取各項建設之用地，甚者常遷就所謂民意，於勘選地方建設用地或制定都市計畫時，或刻意避開民地，率多以台糖土地為目標。¹¹換言之，上至中央下至地方政府部分單位之辦公廳舍、各級公立學校、文化中心、體育場、變電所、垃圾焚化爐、公園、國民住宅等等，給乎都以台糖土地為目標。而於 1984 年以後台灣進入發展高科技工業時期，政府之國家六年建設計劃等等，所需用地更是徵收自台糖土地（詳前表 3-8）。據統計，1981 至 2001 年台糖土地出售面積總計 6,823 公頃，其中主要被政府徵收面積計 4,847 公頃，占總出售面積高達 71%；其次為讓售面積 1,048 公頃，占總出售面積 15.4%；至標售面積為 928 公頃，占總出售面積 13.6%。而其中政府徵收台糖土地面積更逐年快速增加，最明顯的為 1994 至 2000 年間，平均每年徵收土地面積佔總出售面積 93.1%（詳表 5-4）。

¹¹參見常福琛，「台糖土地面面觀」，台糖通訊，第 88 卷第 11 期，1991 年 4 月 11 日，頁 12。

表 5-4：台糖土地出售面積統計表（1981 年 - 2001 年）

單位：公頃

年度	徵收 A	讓售 B	標售 C	合計 D	A/D (%)
1981	27	61	64	152	17.8
1982	24	228	113	365	6.6
1983	14	59	88	161	8.7
1984	20	29	43	92	21.7
1985	190	50	66	306	62.1
1986	88	48	122	258	34.1
1987	81	118	35	234	34.6
1988	65	61	77	203	32.0
1989	283	25	28	336	84.2
1990	247	53	33	333	74.2
1991	223	48	22	293	76.1
1992	197	101	21	319	61.8
1993	109	74	51	234	46.6
1994	389	29	21	439	88.6
1995	208	7	16	230	90.4
1996	458	0.23	8	466	98.3
1997	527	6	6	539	97.8
1998	843	13	17	873	96.6
1999	234	24	6	264	88.6
1999 下 2000	611	10	20	641	95.3
2001	9	4	71	84	10.7
合計	4,847	1,048.23	928	6,823	71.0

資料來源：台糖公司；本研究整理

註：1999 年度前為會計年度；2000 年度實際期間為 1999 下半年及 2000。

二、政策執行過程

土地徵收，係國家因公共事業之需要，對人民受憲法保障之財產權，經由法定程序予以剝奪之謂。¹²依土地法規定，國家因公共事業之需要或實施國家經濟建設得徵收私有土地。¹³以此土地徵收公共性之特質，正足以呼應政府徵收台糖土地乃在促使國營事業達成經濟性之政策目標。唯此如論及政府徵收土地之過程則或有瑕疵，蓋以歷年來，我國土地徵收制度為眾所詬病的，莫過於地價補償費偏低，¹⁴今政府徵收國營事業土地，以國營事業

¹² 參見大法官會議釋字第 425 號解釋。

¹³ 參見土地法第 208、209 條之規定。

¹⁴ 據統計 1978 - 2001 年行政院及最高行政法院裁判共計 593 件，其中以對征收補償費

土地之特殊性，其有關地價補償往往不同於一般民地（如 1988 年台東縣議會第 11 屆第 12 次臨時會決議「縣府加速取得公共設施用地，凡是台糖土地一律以公告現值徵收不予加成」等等）¹⁵，其或較之一般徵收民地低（如屏東大慶汽車工業專區 99 公頃土地徵收案）或刻意壓低地價補償款（如台南新吉工業區 122 公頃土地徵收案）¹⁶（詳表 5-5）。而近年來更有以其他變通方式規避徵收地價補償款等等（如路竹科學工業園區 541 公頃土地合作開發案、萬華大理街公園 0.66 公頃容積移轉案，詳表 5-6），使得國營事業土地徵收補償之地價款明顯減少，相對的繳庫金額亦減少，連帶使得國營事業在財政性目標上績效不彰。

提出質疑者計 251 件最多，佔 42.3%（參見，張嘉紋，「我國土地徵收法制之探討 - 以行政法院裁判為中心」，政大地政學系碩士論文，2001 年 7 月，頁 37）。

¹⁵台東縣議會 1988 年 7 月 21 日東議 11 議字第 1500 號函。

¹⁶按台南市地價評議委員會 1999.06.02 第四次評議會議紀錄略載：「安南區 1.承辦人鍾英姿小姐：新吉工業區橫跨台南縣、市，四月份與台南縣協調結果，台南縣擬維持八十七年現值每平方公尺 3,200 元，本市則擬調降與台南縣同價格每平方公尺 3,200 元，唯地主台糖陳情八十七年公告現值偏低，所以第 108-1 地價區段（即新吉工業區）究應如何查獲，請委員定奪。2.羅委員正方：（1）在高地價、土地取得困難前提下，台糖身為，國營事業單位，不應以地主心態考量；（2）台糖之成立有歷史原因，即日據時代消滅後，接收很多國家土地；（3）經濟部工業區編定新吉工業區是為輔助台南縣、市中小企業取得土地，並集中管理本市傳統具污染性工業；（4）新吉工業區土地徵收成本占開發成本三分之二以上，目前景氣低迷，若地價成本太高，恐將影響銷售情況。針對以上四點，為帶動地方產業發產，新吉工業區每平方公尺 3,200 元仍偏高，建請再調降。3.張召集人燦鑒：曾和陳縣長討論新吉工業區地價，四月份縣市協調後，至今是否再協調過？4.葉委員南明：曾與南縣地政科長電話聯繫，原則上業務單位仍以每平方公尺 3,200 元提請評議，若陳縣長及委員建議調降，則依委員會公決辦理。5.顏委員惠山：新吉工業區內地一坪以 25,000 元計算，素地約為一半價格即每坪 12,500 元，再以徵收補償加四成計算，建議合理公告現值為每平方公尺 2,600 元。6.張召集人燦鑒：台糖土地非私人土地，且為發展台南縣、市工業，政策性決定新吉工業區（第 108-1）地價調降為每平方公尺 2,600 元。」

表 5-5：政府徵收台糖土地個案分析表

案由	徵收地價補償之爭議	備註
大慶汽車工業專區：99公頃	<p>1. 依獎勵投資條例第 56 條規定，徵收應依市價補償，並調查鄰近使用性質相同土地之買賣實例。</p> <p>2. 本案買賣實例如，工業局開發內埔工業區徵收農地價格分四區，500、375、300、260 元/m²；另屏東縣政府標售萬丹「崙頂重劃區」，成標價格高者每平方公尺 1,410 元、921 元、828 元、695 元、685 元等，而大部份價格為 350 元至 500 元間。</p> <p>3. 本案土地位屏東市與高雄縣交接處，較之上開鄰近土地更靠近高雄港。區位較差之內埔工業區征收價格平均尚且 370 元/m²，唯本案土地補償地價平均僅 267 元/m²。</p> <p>4. 台糖不服屏東縣政府處分，先後向省政府訴願、內政部提再訴願、皆未獲適當處分，經再向行政法院提出訴訟，唯遭行政法院駁回且不得再上訴或抗告。</p>	本案工業局以經濟部名義辦理土地徵收開發完成後，以中華工程公司估算之成本 880 元 / m ² 標售，由大慶汽車以 200 - 800 元 / m ² 標得，遭立委強烈質疑。 ¹⁷
台南縣市新吉工業區：122公頃	<p>1. 本案徵收之地價，地價評議委員認為經濟景氣低迷不振，若地價成本太高，恐將阻礙中小企業取得土地，進而影響該故經台南地價評議委員會博採周諮，最後評定新吉工業區區段地價為 2,600 元 / m²。較之上年度 3,600 元 / m² 調降幅度為 27.6%，調降幅度居台南市之冠，且調降幅度為台南市轄內土地當年度公告現值平均調降幅度（負 0.97%）之 20 倍多。</p> <p>2. 另台南縣部份，土地公告現值 2,600 元 / m²，較之上年度 3,200 元 / m² 調降幅度 18.75%，距本年度台南縣轄內土地 1999 當年度公告現值平均調升幅度（0.86%）相差懸殊。</p> <p>3. 案經台糖提起訴願、再訴願，唯遭省政府、內政部訴願委員會，以無行政處分存在，予以程序駁回。台糖再提行政訴訟，亦遭最高法院於 2001 年裁定土地公告現值非訴願法所謂之行政處分，不得為訴訟標的而予以駁回定案。</p>	

資料來源：台糖，本研究整理。

¹⁷ 經濟日報，1990 年 6 月 7 日載「土地市價 30 億元，僅賣 4 億 5 千萬元，立委抖出台糖賣地疑雲」。

表 5-6：政府以其他方式替代徵收手段取得台糖土地案例分析表

案名	案情內容摘要	備註
路竹科學工業園區： 541公頃	<ol style="list-style-type: none"> 1995 年地方爭取南部科學園區失利。經地方人士一再奔走及立法院長王金平努力下，責由台糖自行依促進產業升級條例報編為「路竹智慧型工業園區」。 因地方仍渴望該基地能成為科學園區，在台糖進行報編作業中，2000 年總統大選後，民進黨陳水扁當選，以其在南部的的高票率，為兌現選舉支票及建設南台灣，在相關單位的作業下，同年 4 月 8 日國科會科學園區擴建用地遴選委員會決定，路竹基地作為南部第二科學園區用地。行政院隨即於同年 5 月 9 日同意選定為路竹科學園區，並由台糖與國科會進行合作開發。 所稱「合作開發」，依 2001 年 1 月 19 日國科會與台糖所簽定之「路竹科學工業園區合作開發協議書」第二條合作開發原則規定，台糖提供 541 公頃土地後，不僅僅取回 75 公頃土地，尚需支付差額地價與相關稅費計約 232,314 萬元。實質上，對台糖而言，本案遠較以區段徵收方式不利。 	就國土利用規劃而言，於開發台南科學園區後，是否確有必要再開發一路竹科學園區，應是值得深思的。
萬華大理街公園容積移轉： 0.66公頃	<ol style="list-style-type: none"> 台糖所有台北市萬華區華江段計 1 公頃餘土地，原於 1998 年 5 月間同意釋出予西園醫院林安澤籌設慢性病療養院，因附近居民強烈抗議，爰向市府陳情將該用地變更為公園。 同年 7 月在民意與政治雙重考量下，台北市都市計畫委員會動用少有的表決方式，通過台糖位萬華大理街之住宅用地變更為公園用地，並允許容積移轉。 依「擬（修）定台北市萬華區大理街附近地區細部計畫」規定，本案公園用地之取得，係將公二用地部分容積變更至毗鄰台糖土地，其餘容積則變更至台糖位台北市文山區之土地，或由市府以徵收方式取得。有關用地之取得，雖有但書，由市府以徵收方式取得，唯市府礙於財政困難（按公告現值計徵收補償地價約 4 億元），就本案公園用地之取得擬全部以容積移轉方式辦理。 2000 年 11 月市府所提之「變更台北市文山區博嘉段四小段 410 地號等八筆第二種住宅區土地為第一種商業區（特）計畫案」，即考量在全市總容積不變前提下，將台糖大理街部份可發展容積調配至文山區台糖所有博嘉四小 410 等五筆土地，引發文山區博嘉段居民強烈不滿。 本案台北市都發局認為： 本案係為『都市計畫容積移轉實施辦法』第六條第二款涉及公共設施保留地部份施行日期尚未確定時之變通及協調結果，在全市總容積不變的前提下，為補償台糖將萬華區土地無償變更為公園用地之損失，而辦理之都市計畫變更案件，准予台糖將萬華區土地之容積於文山區使用，係對台糖之「損失補償」，並不涉及容積移轉實施辦法，且係透過都市計畫變更之法定程序訂定。 	本案由市府無償取得土地，而以容積調配方式，來彌補台糖之損失；究其原意，所稱容積調配「應係損失補償之性質，即代替徵收之手段。

資料來源：台糖，本研究整理。

至有關國營事業土地之標讓售，如前所述，1999年9月15日前係依據政府訂頒之土地買賣辦法，而於此之後辦法廢止改由各事業機構自行訂頒。基本上，國營事業土地之出售以業務上無保留價值及法令規定應予出售者（如政府徵收）為限，其出售方式以公告標售為原則，協議讓售為例外。而土地買賣辦法於1962年11月訂頒以來，先後三次修正主要為放寬得協議讓售土地之要件，雖誠如1991年經濟部國營會委託研究發現，台糖土地之讓售情形主要為國家重大建設、公共福利事業等，對於讓售土地而言，並非以土地最高效益為考量，而是在政府干預下，以國家福利為考量。¹⁸唯仔細分析發現，政府所規範之國營事業土地得讓售之標準，並非全然為國家重大建設、公共福利事業等，如觀其土地讓售對象除為土地管理方便之讓售予承租人、土地佔用人、畸零地之鄰地所有人等以外，不乏以興辦工業人、一般民營事業機構、國營事業員工及一般社會大眾（即事業機構營建房屋之承購者）為讓售對象（詳表5-7）。

就政府所規範之國營事業土地得協議讓售之標準，以營建房屋之承購者為讓售對象者，尤以台糖為主要。據統計，台糖於1989至2001年間營建房屋已出售土地面積73.7公頃，為總營建管理面積349公頃之21%（詳表5-8），佔總讓售面積之7%，此所占面積比例雖不高，且其中尚包括配合政府「六萬元一坪的勞宅政策」，唯卻凸顯國營事業在經營困境下，面對自負盈虧，盈餘繳庫之財政性目標，政府亦顧不得國營事業土地營建房屋出售是否為事業機構之本業？且除勞宅政策外，是否完全為公共福利事業？¹⁹而是完全以增加國庫收入之財政目的為主。事實上，就台糖而言，「營建房屋出售」是否為其之本業，卻是存在很大的爭議空間。

¹⁸ 林大侯、劉邦典，經濟部國營事業委員會委託研究，「台灣糖業公司經營效益與未來發展方向之研究」，1991年。

¹⁹ 政府已准台糖將營建房屋登記為營業項目，參見台糖營利事業登記證（北市建商公司（061）字第000787號）營業項目第七項「委託營造廠商興建一般工業用地之廠房出售業務暨商業大樓及國民住宅出租業務與頭資興關經工業主管單位核准之工業區」。

表 5-7：土地買賣辦法第四條有關土地得協議讓售情形一欄表

讓售對象	土地得協議讓售內容綱要	備註
政府機關公營事業或依法得申請徵收者	買受人為政府機關、公營事業或依法得申請徵收之需用土地人 都市計畫劃定之公用事業用地，為辦理該事業所需要者。	1962 年核定 1989 年增訂
興辦工業人	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者。	1989 年增訂
民營事業機構	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。	1989 年增訂
國營事業員工	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。	1993 年增訂 如台糖台中廠區開發案
	國營事業比照中央各機關學校國有眷舍房地處理辦法處理使用者。	1989 年增訂
事業機構營建房屋之承購者	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	1989 年增訂 如台糖營建房屋出售
鄰地所有權人	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。	1993 年增訂
承租人	1992 年 1 月 31 日以前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。但配合政府興建勞工住宅政策，以出租方式提供之基地，其房屋現值不受限制。	1962 年核定為管理方便之需要。 其後修正中將條件予以放寬
	都市計畫範圍外之養地（漁塢），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者。	
	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。	
土地佔用人或房屋所有人	未經出租而被佔用之土地，其地上房屋係在本辦法公布前（51 年 11 月 8 日）建築而該房屋價值於申購時按各該事業評估之現值超過申報地價 10%，並於訴訟中經協議和解讓售，或買受人為房屋所有人，並繳付法令所定標準之使用補償金者。	
畸零地之鄰地所有人	畸零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。	1970 年增訂

資料來源：國營會，本研究整理。

表 5-8：台糖營建業務經營管理處分統計表（2001 年底）

單位：公頃

業務別	項目	經營管理面積		已處分面積	
	單位	土地面積	建物面積	土地面積	建物面積
自建 合建 開發	公司本部	0		1.1	2.8
	高營處	76.7	7.9	8.7	33.1
	月眉廠	96.7	2.0	3.3	13.9
	溪湖糖廠	34.1	0.5	3.3	7.4
	虎尾總廠	27.6	10.4	3.5	7.8
	北港糖廠	11.0	0.5	2.7	4.9
	新營廠	2.0	0.3	2.0	4.0
	南靖糖廠	0.3	0	0.5	1.8
	蒜頭糖廠	22.8	1.2	1.7	3.3
	善化糖廠	4.5	3.6	3.5	7.8
	高雄廠	24.2	18.2	8.8	25.1
	仁德糖廠	4.3	18.9	5.1	20.2
	屏東廠	19.3	5.0	2.1	7.6
	旗山糖廠	2.7	0	0.6	1.5
	南州糖廠	1.1	0	0.2	0.4
	花蓮糖廠	3.1	0.7	0.7	1.7
	台東廠	3.5	0.3	0.6	1.1
小計		333.9	69.6	48.7	144.6
勞工住宅開發		0	0	25.0	37.6
廠區開發		3.2	0.1	0	0
社區開發		12.2	0.9	0	0
小計		15.3	1.0	25.0	35.8
總計		349.1	70.6	73.8	1,82.2

資料來源：台糖；本研究整理。

至有關國營事業土地之標售，就台糖而言，其所有土地並非全為方整之大面積土地，其亦不乏業務無需使用的空荒地、放租建地、廢線基地，其或現狀畸零、線狀、點狀等等，為管理方便，台糖於早期接管土地後，即有出售業務上無需使用之土地，另在稅金負擔壓力下，爰有將都市土地視作「不合經濟使用地」予以出售。整體而言，1972 年發展輕工業時期，台糖之標售土地雖仍有利於資金之挹注，唯主要為管理方便及減輕地價稅負。²⁰而

²⁰如 1956 年至 1985 年 6 月台糖出售土地之面積計 10,855 公頃，總地價收入達 158 億 7 千多萬元參見台糖四十年，1986，頁 294。

隨政經環境的變遷，糖業式微，如前所述，標售土地成為事業機構增加盈收的最佳捷徑。而以土地徵收程序之繁雜冗長，及讓售之限制，土地標售遂成為最佳方式。如上統計 1981 - 2001 年台糖標售土地面積為 928 公頃，占總出售面積 13.6%。即事業機構在於經營困境下，為執行政府所賦予之政策目標，土地之標售已由原先之為土地管理方便及減輕地價稅負擔，改以增加資金收入為主。正如行政院研考會於 2002 年 9 月委託中華經濟研究院所作「國營事業資產管理之研究」，研究發現，國營事業把土地當作財務工具，利用標售、出租、聯合開發等方式增加事業的收益，並沒有將土地當作政策工具，從國土規劃角度思考，如何藉土地是出來實現公行政任務之執行。²¹

2002 年 4 月間行政院「國家資產經營管理委員會」，並不諱言將處分國營事業土地以增加國庫的收入。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。相對的，國營事業土地之出售在政府主導下，政策目標之實現已由政策性、經濟性及社會性之目標，轉變為財政性之目標。

三、問題分析

- (一) 就國家整體建設發展而言，國營事業（尤以台糖為甚）適時的提供土地，確有其不可磨滅的貢獻。唯各需用土地者申請徵收土地時，仍不乏遷就所謂民意，即刻意避開民地，率多以台糖土地為目標，甚者徵收過程中以台糖土地之特殊性，其有關地價補償或較之一般徵收民地低、或刻意壓低地價補償款，或改以其他變通方式規避徵收地價補償款等等，明顯違背土地徵收之程序正義原則。此以歷年來，行政法院就土地徵收類似案件並未進一步審酌徵收目的是否確為該公共事業所需，以及該公共事業是否確實具備公共利益。²²以土地徵收基本前提乃在於公共利益之實現，²³則政府政策性之徵收國營事業土地，是否確為公共利益之實現，恐多爭議。

²¹行政院研考會委託中華經濟研究院所作「國營事業資產管理之研究」，2002 年 9 月，頁 86。

²²參閱行政法院 71 年判字第 1533 號、74 年判字第 718 號、77 年判字第 1370 號、78 年判字第 2019 號、79 年判字第 770 號、79 年判字第 1499 號、80 年判字第 1689 號、87 年判字第 2581 號判決；另參見張嘉紋，前揭書註，頁 42-43。

²³此由土地法第 208 條第九款「其他由政府興辦以公共利益為目的之事業」之概括性規定引申，徵收私有土地仍需針對公共利益加以考量。

- (二) 政府所規範之國營事業土地得讓售之標準，並非全然為國家重大建設、公共福利事業等，研究發現政府一再修改辦法放寬其得讓售之對象，除包括為土地管理方便之讓售予承租人、土地佔用人、畸零地之鄰地所有人等以外，不乏以興辦工業人、一般民營事業機構、國營事業員工及事業機構營建房屋之承購者為讓售對象。顯見，面對自負盈虧，盈餘繳庫之財政性目標，政府亦顧不得國營事業土地營建房屋出售是否為事業機構之本業？且除勞宅政策外，是否完全為公共福利事業？而是不計方式，完全以增加國庫收入之財政目的為主。
- (三) 國營事業土地之標售性質已由早期主要為管理方便及減輕地價稅負，隨政經環境的變遷，糖業式微，轉變為事業機構資金的挹注。即標售土地成為事業機構增加盈收的最佳捷徑。顯然，政府在財政壓力下，處分國營事業土地成為一必然趨勢。或以國營事業土地處分亦兼負增加國庫收入之財政目的，唯直接以處分土地方式來達成，是否妥適，恐待商榷斟酌。

貳、土地設定地上權之課題分析

一、政策背景說明

如前所述，國營事業釋出土地設定地上權起因於 1988 年統一為擴廠需要擬向台糖申租土地案。案經經濟部以統一擴廠案投資金額達百餘億元，屬重要投資事業，協助其解決用地取得問題，具有鼓勵民間企業根留國內及改善中日貿易逆差之作用為由，研訂設定地上權辦法，啟動國營事業土地釋出設定地上權的大門。而 1993 年間政府為落實振興經濟方案，期間以農地釋出方案執行成果未如預期，責令國營事業提供土地以解決民間投資用地取得困難問題。1996 年 9 月 7 日經濟部宣佈由台糖釋出 10,430 公頃土地，以設定地上權方式，提供產業界使用。基本上，從國家整體建設發展而言，政府有義務協助企業解決投資建設困難，而國營事業亦有配合政策促使經濟發展之使命，唯就政府政策性的訂定設定地上權辦法，責令事業機構配合釋出土地以設定地上權方式供產業界使用，整個政策之過程是否有瑕疵，符合程序正義？以及國營事業釋出土地設定地上權政策目標落實

情形為何？則為探討之重點。

二、政策執行過程

1996 年政府振興經濟責令國營事業土地釋出設定地上權供產業界使用，並由台糖計劃釋出 10,430 公頃土地，以解決民間投資不易用地取得困難問題。基本上，本次國營事業土地釋出之政策性目的，在於解決民間投資用地取得困難問題，以振興經濟。究民間投資用地取得困難之問題為何？早於 1995 年間，在業者一片設廠用地不足的求救聲中，根據工業局統計，當年上半年共推出的十一個工業區銷售案，公告出售面積達 345 公頃，唯實際出售面積為 230 公頃，銷售率僅達七成左右，事實並未有預期之搶購熱潮及供不應求的現象。另根據經濟部中小企業處 1996 年間委託中華民國管理科學學會所作「台糖公司釋出土地中小企業需求調查計畫」研究報告指出，國內中小企業土地取得困難，主要為土地供需不平衡，其次為土地變更問題，至地價過高僅是部分個案。換言之，國內企業土地取得困難問題，並非工業用地不足，而主要在於土地區位及用地取得時效問題。唯政府卻認為問題癥結在於工業用地不足及地價過高，執意由國營事業以低廉的租金釋出大量土地設定地上權供產業界使用。

至有關國營事業釋出土地設定地上權之租金標準，依政府所訂頒之土地設定地上權辦法規定，其年地租按當年申報地價百分之十計算，權利金為年租金的二至四倍，每二十年收取一次。²⁴基本上，此一租金標準早於 1993 年統一租地案時，即引發輿論各界及立委的指摘，²⁵當時經濟部以比較利益觀點，強調台糖土地釋出較之種蔗有利。²⁶對此經濟部的辯駁，於 1995 年 5 月 18 日

²⁴此其立法理由經濟部表示，係依據土地法規定，租用基地建築房屋，其租金以不超過申報地價年息 10% 為限；而該項辦法係屬行政命令，其有關租金標準，不得與土地法規定牴觸，爰參照其規定訂為依申報地價年息 10% 計收；而有關權利金係經相關國營事業與各相關部會研商，經審慎考量國營事業權益、設定期間長短、土地不同情況及興辦工業人之負擔能力等問題後予以訂定，已兼顧各方需求（參見國營會「統一實業公司租用台糖公司所有坐落台南縣永康鄉土地擴建鋼片原料廠報告案」）。

²⁵參見 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」；立委許添財專案質詢「經濟部國營會執意向台糖公司施壓，欲以公告地價而非市價將台糖土地 13.55 公頃低價租給統一企業問題」（1993 年 7 月 26 日經（82）國營質字第 2011191 號函）；及立委林濁水專案質詢「台糖公司出租土地案已經顯現出經濟部在執行國營事業所有土地釋出的政策時，未能採取可使土地資源得到最有效率運用的方式」（1993 年 8 月 2 日經（82）國營質字第 2011297 號函）。

²⁶按統一租地案，其年租金依當年期申報地價年息 10% 計算，為新台幣 9,898,399 元，另權利金部分折合每年為新台幣 1,978,879 元，合計為 11,873,278 元，扣除每年地價稅

行院會通過「國有非公用土地設定地上權實施要點」時，受到嚴重的考驗，概以國有非公用土地設定地上權，係以公開招標方式辦理，其租金為公告地價年息百分之五雖較之申報地價年息百分之十為低，唯其權利金原則以土地市價五成為底價公開招標，卻遠高於國營事業土地規定之為年租金的二至四倍（詳表 5-9）。

表 5-9：國營事業土地與國有非公用土地設定地上權計租標準之比較表

項目	經濟部所屬國營事業土地出租暨設定地上權辦法	國有非公用土地設定地上權實施要點
地租	申報地價年息百分之十	公告地價年息百分之五。 但社會、文化、教育、慈善、醫療、救濟團體舉辦公共福利或慈善救濟事業而設定地上權者，以公告地價年息百分之五計算後之六成計收。
權利金	年租金的二至四倍，每二十年收取一次。	公開招標：以土地市價五成為底價專案核定： 以土地市價八成計收。但社會、文化、教育、慈善、醫療、救濟團體舉辦公共福利或慈善救濟事業而設定地上權者，以市價八成計算後之六成計收。 權利金一次全部收取。

資料來源：本研究整理。

此經濟部以設定地上權辦法係 1992 年奉行政院指示研訂，以作經濟部所屬事業配合重大工業投資案件等提供土地出租及設定地上權之準據，其後雖修正將適用範圍擴大，唯均係為協助重大事業興辦人取得用地推動業務，具有政策意義，另以國有非公用土地設定地上權實施要點，係財政部為加強全國非公用土地之開發利用暨籌措財源充裕國庫為目的，與設定地上權辦法之立意並不相同等為由，認為不宜比照修正辦理。²⁷

賦 989,439 元後，淨收入為 10,883,839 元，較之台糖繼續保留作甘蔗種植淨收入（總收入為 2,683,467 元，總支出 487,667 元）2,195,800 元為高，經濟部表示從比較利益觀點來看，提供土地出租顯然較維持種蔗更具投資效益，其尊重董事會決議並無施壓情事（參見國營會 1993 年 7 月 26 日經（82）國營質字第 2011191 號函）。

²⁷參見經濟部 1996 年 2 月 17 日經（85）國營字第 85002697 號函。另查台糖曾建請經濟部比照「國有非公用土地設定地上權實施要點」修正辦法，為「提供土地方式以設定地上權為限，並以公開招標方式為之，但因政策需要，經中央目的事業主管機關專案核定者不在此限。公開招標者以土地市價六成為底價，並以實際得標金額計收地上權權利金；專案核定者，以土地市價八成計收，至地租之收取仍維持按當期申報地價 10% 計收。」（參見台糖 1995 年 11 月 14 日資地字第 93001133 號函）；另審計部亦函請經濟部積極研究處理（參見審計部 1996 年 1 月 24 日台審部肆字第 851834 號函）。

而究竟國營事業土地設定地上權租金、權利金標準情形為何？根據台糖委託中華民國住宅學會由張金鶚教授主持的「台糖公司土地設定地上權權利價值評估與土地使用變更負擔之研究」研究結果發現，就現行規定，不管台糖計價標準為申報地價、公告地價或公告地價加二成，²⁸其地上權價值占市價比例皆低於25%（3% - 21%），且權利金價值不及地上權整體價值的30%，遠低於國有財產局之計價標準平均約為市價70% - 75%（詳表5-10）。

表 5-10：台糖土地設定地上權案例有關地租權利金收取之各方案評估表

單位：%

案例 方案	正隆公司				高苑技術學院				萬大擴大工業區			
	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
折現率 6%	9.33	11.66	13.99	74.46	4.73	5.91	7.10	72.26	14.16	17.71	21.25	76.78
折現率 8%	7.26	9.07	10.89	73.33	3.68	4.60	5.52	71.69	11.03	13.78	16.54	75.06
折現率 10%	5.96	7.45	8.94	72.62	3.02	3.78	4.54	71.31	9.05	11.32	13.58	73.98

A：依出租辦法規定，年租金為申報地價10%，權利金為年地租之四倍，20年收一次。

B：同方案A，唯以公告地價為申報地價計算。

C：同方案A，唯以公告地價1.2倍為申報地價計算。

D：依國有非公用土地設地上權實施要點規定，年租金為公告地價5%，權利金為市價70%。

資料來源：台糖公司委託中華民國住宅學會由張金鶚教授主持，「台糖公司土地設定地上權權利價值評估與土地使用變更負擔之研究」1998年9月，頁83-130。本研究整理。

以下另就燁輝企業依設定地上權辦法向台糖申請毗連之高雄縣橋頭鄉五里林段1023地號等四筆土地面積計23,249平方公尺為例，進一步說明台糖釋出土地設定地上權之財務分析（詳表5-11）。²⁹由上表設定地上權財務分析可知，於考慮台糖土地取得成本，且此土地取得成本以當年度公告現值計算下，依現行設定地上權辦法計收地租與權利金方式，其IRR為0，NPV為-7,536萬元，即整個投資案不僅投資報酬率為零，尚且虧損高達7千536萬元；而如改採標設地上權方式，權利金以市價七成計且於設定時一次收取，則IRR為101%，NPV為7,858萬元，方見投資效益。由此顯見，政府不計成本的為達振興經濟之目標。

²⁸據悉台糖公司原就出租地以公告地價1.2為申報地價，唯因廠商反彈，爰折衷以公告地價為申報地價。

²⁹鍾麗娜，「從財產權的經濟觀點論國營事業土地釋出之消長」，台灣土地金融季刊，第39卷第3期（153期），2002年9月，頁52。

表 5-11：台糖釋出土地設定地上權財務分析表

單位：萬元

項目	50 年之 淨收入	折現率為 5 %		折現率為 10 %		IRR %	NPV
		現金流 量	占市價 %	現金流 量	占市價 %		
設定地上權辦法	2,023	689	2.8	388	1.6	0	-7,536
改標設地上權	18,630	16,853	68.5	15,887	64.5	101	7,858

1. 土地取得成本以公告現值 3,700 元/m²計總計為 8,602 萬元。土地市價參酌 2000 年市價以 10,587 元/m²計算。

2. 每年地價以 1.5 % 上漲率計，地價稅以 55/1000 計算

3. 淨收入 = (地租 + 權利金 - 地價稅)。

4. 改標設地上權方式中，權利金以市價七成計且於設定時一次收取。

資料來源：台糖及本研究收集整理。

政府為鼓勵民間企業根留台灣，協助其用地取得問題，1993 年 1 月訂頒設定地上權辦法後，先後經五次修正辦法內容，且主要係為擴大設定地上權之適用用途，從辦法發布施行不到半年即因統一租地案適用問題，修正關鍵的第三點，將原規定釋出土地以「業務上無經營價值者」為限，其中「業務上無經營價值」一詞，以缺乏客觀認定標準，在適用上有其實際困難，爰予刪除。³⁰及爾後對辦法一再修正放寬適用用途，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，以其幾乎涵蓋所有產業，已偏離設定地上權辦法獎勵「重大」建設計畫之政策初衷（詳表 5-12）。

³⁰統一擬租用之台糖土地位於台一線省道旁，為交通便利，地形方整高生產力的大面積土地，以台糖本業蔗糖，該基地種蔗使用正有業務上之經營價值，土地如設定地上權予統一，則有辦法適用尚之疑慮，故經濟部爰予以修法刪除「業務上無經營價值」一詞。

表 5-12：土地設定地上權辦法歷次有關用途限制規定修正之比較表

修正日期	用途限制規定	備註
1993.01.13	1. 依促進產業升級條例規定之重要科技事業及重要投資事業之建廠。 2. 工業區之開發。 3. 經貿園區 軟體工業園區之開發。 4. 興建地區性廢棄物處理場及汙水處理場等環保設施。	辦法名稱為「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」。 第三條規定「國營事業土地提供出租或設定地上權之土地，以業務上無經營價值及依法令規定可供工業使用者為限」。
1993.06.30	同上	本次主要修正重點為： 原條文第三條規定「國營事業土地提供出租或設定地上權之土地，以業務上無經營價值及依法令規定可供工業使用者為限」，其中「業務上無經營價值」一詞，缺乏客觀認定標準，在適用上有其實際困難，爰予刪除。
1994.10.21	1-4 同上 5. 配合國家重大經濟建設興建之試驗或研究設施。 6. 重大之醫療衛生設施。 7. 工商綜合區。	1. 為配合推動政府相關政策，協助解決重大建設用地取得困難問題，擴大本辦法之適用範圍，不以供工業使用者為限，爰修正本辦法名稱為「經濟部所屬國營事業土地出租暨設定地上權辦法」。 2. 釋出土地用途限制增 5（車輛測試中心案） 6（配合衛生署推動建立台灣地區醫療網）及 7（配合振興經濟方案）。
1996.06.12	1. 低污染且附加價值高之重大投資事業之建廠。 2-7 同上 8. 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。	1. 因原第 1 款得承租土地之規定，窒礙難行之處，爰予以修正。是否為低污染且附加價值高之重大投資事業，由經濟部認定。 2. 配合政府積極推動獎勵民間參與重大建設計畫土地取得不易問題，增第 8 款。
1996.12.11	1-8 同上 9. 經中央工業主管機關審核通過之低汙染中小企業建廠計畫。	原規定對需求土地甚殷且國內經濟主體之中小企業難以適用，爰增訂。
1997.12.24	1-9 同上	1. 經濟部原報行政院擬將「低污染」修正為「符合環保規定」唯行政院未同意。 2. 本修正主要對地上權法律關係再予以明確化。

資料來源：國營會；本研究整理。

根據統計分析，台糖釋出土地設定地上權因市場不景氣等因素，申請人退租使得台糖同意釋出面積由 2000 年底之 2,977 公頃，至 2001 年底減為 1,669 公頃，面積減少近半，顯見一開始政府政策即有草率之慮。而確定釋出的 1,669 公頃，且主要係依辦法第四條第一項第九款規定辦理，計 109 家面積 1,189 公頃，占釋出總面積 71%，而此其中又以各級學校用地最高，總計 73 家面積計 961 公頃占總釋出面積之 58%，而原本為協助之重大投資工業僅占 10%，為 168 公頃，此連同供低污染之中小企業使用及依促進產業升級條例報編開發之工業區用地（仁化、萬大擴大工業區）面積亦僅為 327 公頃，占總釋出面積之 19.5%（詳表 5-13），此釋出結果，不僅政府振興經濟政策已明顯背離，台糖更被指責為替權力集團另闢私人興學的場域。³¹

表 5-13：台糖釋出土地設定地上權成果統計表（2001 年 12 月 31 日）

單位：公頃

依「經濟部所屬國營事業土地出租暨設定地上權辦法」規定辦理	已核發同意釋出同意書								合計		
	主管機關審核中		協議中		用地變更/申請設廠許可中		已完成設定地上權登記				
項 用途	件數	面積	件數	面積	件數	面積	件數	面積	件數	面積	
一 低污染重大投資	2	53	1	17	3	35	13	63	19	* 168	
二 依促產報編開發工業區					7	119			7	119	
四 地區性環保設施	3	20	1	1	1	1	2	5	7	27	
六 重大醫療衛生設施	2	12			1	3	3	58	6	73	
七 工商綜合區	1	16	1	20	1	17			3	53	
八 低污染中小企業			2	2	9	4	85	34	96	40	
九	各級學校用地	15	219	1	23	24	352	33	367	73	961
	社會福利設施	5	16			5	17	1	1	11	34
	電廠及其他事業					1	1	3	34	4	35
	交通運輸事業					2	3	1	2	3	5
	倉儲物流							2	5	2	5
	傳播媒體事業	1	2			1	2	3	41	5	45
	砂石碎解洗選場					4	15			4	15
	運動園區					1	49			1	49
地方重大建設	1	20					1	20	2	40	
總計	30	358	6	64	60	618	147	629	247	1,669	

1. 資料來源：台糖，本研究整理。
2. 台糖自行報編仁化工業區（30 公頃）及大新營工業區（245 公頃），計 275 公頃；提供政府報編路竹科學工業園區（557 公頃）及機械工業專用區（95 公頃），計 652 公頃。
3. * 中包含依經濟部 1993 年 1 月 13 日頒訂「經濟部所屬國營事業提供土地出租供工業使用辦法」出租土地者，計統一公司等三家面積 28 公頃。
4. 據統計，迄至 2000 年底台糖土地釋出已設定地上權登記者計 125 家，面積約計 457

³¹ 陳香蘭，「成長的迷失 - 以大專校院增設校地擴充為例」世新大學社會發展研究所碩士論文，2001 年 8 月，頁 60-68。

公頃，年租金總計 2.28 億元，權利金總計 8.7 億元。

而 2001 年 1 月政府以（一）工業區土地已嚴重滯銷；（二）辦法所規範之租金及權利金之計收標準，無法反映市場之合理價格及成本利潤；（三）國營事業土地是否辦理釋出設定地上權，宜由各事業視其營運情形自行決定，即應回歸依照公司法等法令規定辦理。換言之，政府以設定地上權辦法之階段性任務已達成爰以廢止。唯在政府落實法規鬆綁，廢止土地處分相關辦法，由事業機構本於職權，自行訂頒土地處分相關要點後，事實上，土地設定地上權部分並未真正回歸市場機能運作，以台糖為例，不僅同樣的於沿習舊制外，台糖更再次以業務需要為由，增訂依「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讓售方式提供土地出租或設定地上權，此以「促進民間參與公共建設法」所稱重大公共建設，³²其種類之多、範圍之大，顯見國營事業擬藉由協議讓租地上權之便利，紓緩其於財政性目標上的壓力。

三、問題分析

（一）政策欠缺嚴謹的評估。基本上，國營事業土地釋出設定地上權之政策性目標在於振興經濟。為使企業根留台灣，政府誤以產業界用地取得困難，在於工業用地不足，爰希藉由國營事業釋出土地來解決，並以低廉的租金來協助業界。唯以產業界用地取得困難，主要為土地區位及土地取得時效問題，政府此舉不僅未對症下藥，³³甚且因國營事業釋出土地其低廉租金的誘導競用下，反而，對政府其他已開發、或開發中之工業區產生排擠作用，使工業用地閒置的情形更為嚴重。³⁴連帶的使振興經濟的成效大打折扣。

（二）政府以國營事業土地釋出設定地上權，乃著重於經濟性目

³²「促進民間參與公共建設法」所稱重大公共建設，包括 1. 交通建設；2. 共同管道；3. 環境污染防治設施；4. 污水下水道；5. 自來水設施；6. 水利設施；7. 衛生醫療設施；8. 社會福利設施；9. 勞工福利設施；10. 文教設施；11. 觀光遊憩重大設施；12. 電業設施；13. 公用氣體燃料設施；14. 運動設施；15. 重大商業設施；16. 農業設施等等十六大項（參見行政院公共工程委原會 2002 年 6 月 26 日工程技字第 91026736 號函）。

³³按台糖土地大多係農地釋出更同樣涉及用地變更延宕過久的問題。

³⁴據工業局統計，迄至 1997 年底，由工業局主管機關進行開發之工業區計有 12 處，可供設廠使用面積為 12,195 公頃，唯已出售面積僅 2,977 公頃，銷售率僅四成，閒置在各地任其荒蕪。

標之實現，並不同於國有非公用土地設定地上權所強調之財政性目標。而正因非在於執行財政性目標，且予以低廉的租金，使得整個政策研擬欠缺土地成本的概念，連帶引發國營事業遭賤租土地的指責。政府直接以國營事業釋出土地設定地上權欲留住產業振興經濟，或有其政策經濟上的意涵，為此一作法是否妥適則值得商榷。

- (三) 現階段政府雖以設定地上權辦法之階段性任務已達成而予以廢止。唯辦法實施以來，在低廉租金的誘導下，是否真能達到平均地權「地盡其利、地利共享」的目標？還是造成賤租國土，讓全民共有的土地資源淪為少數人所獨享？除待釐清以外，因應辦法之廢止，其已設定地上權部分之後續相關事宜更應未雨籌謀尋求解決因應之道。

參、土地處分所得價款之課題分析

一、政策案由說明

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。以台糖為例，如前所述，歷年來土地處分結果面積減少近半，此除尚不包括土地設定地上權部分外，研究發現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。則在政策目標與利潤目標矛盾糾葛下，處於經營困境之事業機構，就土地資產之處分如何應變。而近政府對國營事業土地處分政策走向改變，漸由經濟性目標偏向於財政性目標之實現，如2002年4月間行政院所成立之國家資產經營管理委員會即不諱言，在政府財政艱困下，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，則歷年來，國營事業土地處分結果其財政性目標之實現情形為何？又政府直接以處分國營事業土地的手段來達成其財政性目標，是否妥適？則為探討之重點。

二、政策執行過程

以台糖為例，據統計，台糖歷年之法定盈餘雖稍有波動，唯幾乎逐年在增加，如1970年代平均盈餘約為17億元，唯最高盈餘達51億餘元（1975年），其後如1981年之24億餘元，而於

1990 年代起年度盈餘更是大幅增加，如 1995 年之 77 億餘元、1996 年之 96 億餘元、1997 年之 122 億餘元、最高至 1998 年之 175 億餘元，唯於 2001 年卻首度出現虧損達 19 億餘元（詳附錄 2）。就此而言，台糖除 2001 年虧損外，其餘可謂皆有盈餘呈現，然進一步研究發現在台糖所謂的法定盈餘中，卻不乏處分土地之相關收入。換言之，歷年來，台糖土地之處分雖偏重於政策性、經濟性、及社會性等目標之實現，唯似仍隱含著財政性目標的實質意涵。

隨著經濟的發展，政府「政策性」徵收土地的增加，台糖出售土地盈餘占營業外收入之比例，³⁵幾乎是逐年快速增加，從 1975 年起 33%，於 1986 年起增加為 50% 以上，更甚者達 83%（1989 年）、84%（1998 年）及 2001 年的 100%；而出售土地盈餘幾乎是逐年增加，更甚者於 1985、1986、1989 至 1993 及 1999 下半年及 2000 年等期間，在本業營業收益虧損的情況下，因出售土地盈餘之挹注，使得當年度損益轉虧為盈，如 1990 年營業收益虧損 29 億 2,400 萬時，因出售土地盈餘 55 億 9,000 萬元（占營業外收入達 79%）的彌補，使得損益不僅轉虧為盈，盈餘更達 26 億 3,700 萬。整體而言，歷年來，台糖之經營績效在出售土地盈餘之挹注下，除 2001 年在出售土地盈餘 100% 的彌補下，仍虧損 19 億 300 萬外，每年之損益則皆呈現盈餘（詳附錄 3）。

而上述係僅就土地地價收入部份分析，尚未包括出售土地之加成補償、先行使用獎勵金，及租金收入等。³⁶換言之，如將處分土地（土地出售及設定地上權）之相關收入扣除，則以 1991 至 2001 近十年而言，其稅前盈餘至少為 17 億 8,200 萬元（1993 年），最高更達 175 億 3,100 萬元（1998 年）；反之，如將稅前盈餘扣除「資產租金收入」、「土地減產補償收入」、「出售土地盈

³⁵ 基本上，『出售土地盈餘 = 出售土地收入 - 帳面價值 - 費用』，式中，出售土地收入與費用（包括土地增值稅與規費等）係固定數，欲提高出售土地盈餘，唯有壓低帳面價值，而在 1995 年立法院未裁示台糖應速辦土地重估前，台糖核算出售土地盈餘時，皆以 1975 年土地重估後之帳面價值。換言之，台糖出售土地盈餘有高估之現象，此相對的反映出其經營之壓力。

³⁶ 基本上，台糖出售土地的收入概分為「先行使用獎勵金」、「減產之成本補償費（減產補償）」、「地上物等補償費」及「土地價款」等事項，其中「先行使用獎勵金」係先行交付土地供使用所收取之報酬，視為「租金收入」列為「營業內收入」，而「減產補償」則為土地售價超過公告土地現值部分，如加成補償，以其係地價以外之補償，非屬地價範圍，故將之分離記帳，亦列為「營業內收入」，至「土地價款」於扣除必要費用後，視為「財產交易利益」，列為「營業外收入」（詳附錄 1）。

餘」及「利息淨收入」等，則每年之實際稅前盈餘皆呈現虧損，每年之實際稅前盈餘皆呈現虧損，總計虧損高達 699 億餘元，年虧損平均約為 63 億餘元，其中年虧損至少 15 億 1,800 萬元(1995 年)，最高如 87 億 9,700 萬元(1998 年)，至 2001 年因稅前盈餘即虧損 19 億餘元，致實際稅前盈餘虧損達 144 億餘元(詳附錄 4)。綜上分析，顯見台糖在政策目標優於利潤目標，經營績效不佳下，³⁷係以處分土地所得來混淆經營實績，³⁸唯從另一方面政策目標的實現，卻亦發現歷年來政府主導台糖土地之處分，於執行其政策性、經濟性、社會性等政策目標下，事實上亦間接的藉由處分土地所得，轉虧為盈而有盈餘繳庫，落實其財政性目標。

三、問題分析

(一) 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，則為事業機構在執行前述政策目標後面臨最大之

³⁷ 台糖自 1989 年度起本業連續發生鉅額虧損，砂糖產量亦自最高產量上百萬噸減至 1998 年的 31 萬噸，砂糖虧損年年增加，從 1992 年的總虧損 30 億 1,700 萬元(不含停工損失)，逐年快速增加，於 1999 年下半年及 2000 年一年半內其總虧損最高更達 114 億 3,200 萬元，顯見台糖本業經營虧損之嚴重。

³⁸ 因長期經營績效不佳，且以出售土地彌補本業虧損，台糖並因此於 1996、1998 年間二次遭監察院糾正在案：

監察院 1996 年 10 月 19 日(85)院台經字第 5746 號公告(第 2078 期)：「台糖事業經營主要為分為砂糖、副產、畜殖、精緻農業及土地開發五大事業，該公司近年來雖有盈餘，但主要係靠出售土地及營建部門之收入而產生盈餘，以 1992 至 1995 年度為例，各年分別盈餘 33.8 億元、17.8 億元、62.7 億元及 69.2 億元，唯若將出售土地(包含處分土地及營建部門之土地)之盈餘予以抽離，則該公司 1992 至 1995 年度分別虧損 13.7 億元、36.2 億元、41.2 億元及 40.7 元；台糖近年來出售土地主要是配合政府政策被徵收、價購或處分閒置土地，1992 至 1995 年度分別有 45.1 億元、48.7 億元、86.2 億元及 70.3 億元之盈餘，唯其中各年度分別有 14 億元、21 億元、28.7 億元及 20.4 億元係以先行使用費及減產補助金名義收取，列入營業收入；且該公司所擁有土地資產多年來均未進行重估，處理成本相對偏低，實不易展現實際經營風貌。其所稱盈餘，正類似私人以出售祖產彌補虧損之方式所致成，顯示該公司經營效率低落，效益不彰，亟須積極檢討謀求改善措施」。

監察院 1998 年 11 月 20 日(87)院台財字第 872200584 號公告(第 2187 期)：「查台糖公司砂糖業務，年年虧損，前經本院於 1996 年間提案糾正，
；唯經營績效未見改善。1997 年砂糖業務銷售虧損仍高達 44 億元；畜殖品銷售虧損亦有 10 億餘元；若扣除出售土地、營建盈餘、減產補償、出售土地之先行使用費等，該公司 1997 年稅前純損即達 83 億餘元。總計自 1992 年迄 1997 年度止，砂糖業務累積虧損已達 218 億餘元。該公司經營績效之低落，可見一般。有關出售土地時所收取之先行使用費及減產補助金列入營業收入，行政院函復亦認為「該收入係出售土地所收取，尚非該公司經營業務所產生之收益，確會產生混淆經營績效之情事」。唯究應如何改善，迄無有效因應措施，難謂妥適。另 1997 年度台糖公司超盈 327.77%，主要係由於出售土地所獲盈餘 101 億餘元挹注；由於其出售土地收入達 107 億餘元，而土地帳值及處理成本僅 58 億元，由於土地帳列價值與市價相差懸殊，未能充份表現其經營績效」。

壓力。而處於經營困境之事業機構，面對政策目標與利潤目標的矛盾糾葛，往往以處分土地盈餘來彌補本業虧損，混淆經營實績，連帶影響國庫的收入。

- (二) 國營事業土地為國家重要的資產。政府明令國營事業應力求有盈無虧，盈餘繳庫，此除係政府所賦予的財政性目標外，實際上亦為事業機構經營所追求之利潤目標，而歷年來，在政府藉由國營事業土地處分以執行政策目標，卻衍生事業機構以土地處分之盈餘彌補本業虧損，混淆經營實績的缺憾。

第二節 國營事業土地處分課題之因應對策

由前述國營事業之定位與政府角色之理論基礎研究分析，我國國營事業之成立宗旨乃在於執行政策目標，亦即國營事業與公共利益有密切之關聯性。尤以國營事業土地為國家重要的資產，其土地之處分往往涉及龐大的利益分配與糾葛，甚而攸關整個國土資源規劃，更凸顯國營事業土地在實現公共利益上之重要性。從資源配置的觀點，政府的角色，是加強集體決策與分配經濟資源。亦即，政府在體系內應扮演創造良性環境的角色，提供各種激勵誘因重新調整資源配置，進而創造國家資源之最大效益。是以，針對上一節國營事業土地處分之課題，其解決之對策，關鍵在於政府主導國營事業土地之處分如何避免淪為行政機關、民意代表及利益團體間利益糾葛，陷入政府失靈的窘境。亦即政府應本於程序正義與分配正義，於公共利益的基礎上重新建構一公開透明化的土地處分機制。

基本上，有關政府藉由國營事業土地處分以執行政策目標所衍生之課題，由前節分析，儘管這些課題的產生，其來有自，或因於歷史背景的變遷，然深入探討的結果發現根本問題在於：

- 一、國營事業成立所兼具之多元政策目標，本質上所涵蓋的國家整體發展政策與個別國營事業營運策略兩個面向，存在著相當程度的衝突，導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問題癥結之一。
- 二、現況依公司法成立公司組織之國營事業，其土地產權登記為公司所有，屬私有土地，雖非屬公有土地的範疇，唯其公股股權則為國有財產，所造就國營事業土地產權不明確的窘境，正是政府之政策目標與事業機構之利潤目標衝突矛盾拉距的關鍵所在。
- 三、政府藉由國營事業土地處分以執行政策目標，認為此即在於追求社會之公共利益，忽略了政策執行過程中所涉及之程序正義與分配正義等實質的公共利益問題，使得土地處分結果並非完全為公共利益之實現，造成土地資源的錯置。

四、政府藉由國營事業土地處分執行政策目標，欠缺周延的政策評估，且未針對土地之特性（為商品或自然資源），建構明確之土地處分機制，使得土地處分失序，最後成為政府挹注資金的手段、不肖財團與民意代表吸取暴利的捷徑，而影響國土通盤規劃，損及全民的福祉。

基於上述問題的認知，回觀問題的本質，欲求回覆已不能，唯能退而求其次，把握現在，策劃未來，避免重蹈覆轍，庶幾合於國計民生。以下，茲就國營事業土地處分課題之核心重整，建構一以全民福祉為依歸的土地處分機制。分述如下。

壹、建構以全民福祉為依歸的土地處分機制

在台灣土地資源稀少而彌足珍貴，國營事業土地負有儲備國家土地資源，即為國家保存坵塊完整與區位適當之土地資源。而國營事業土地又係當初政府予以作價作為投資的標的，屬全民所有，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」，確實檢討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土地成本成本化外，其餘非事業生產所需用之土地，未免其荒廢閒置，政府應以「減資」收回土地方式辦理，回歸由國有財產法規範，以全民福祉為依歸（詳圖 5-1 所示）。

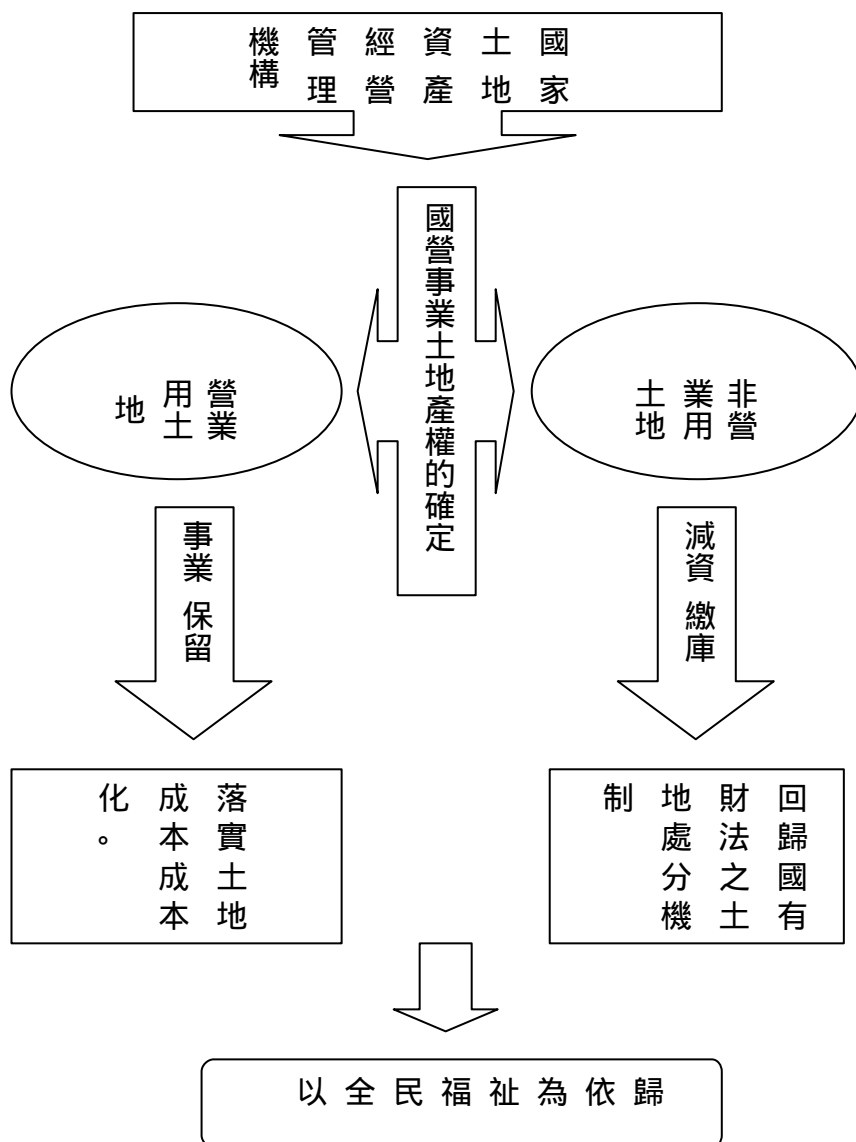


圖 5-1：國營事業土地處分機制建構圖

一、成立國家土地資產經營管理機構

現況依公司法成立公司組織之國營事業，其土地產權登記為公司所有，屬私有土地，雖非屬公有土地的範疇，唯其公股股權則為國有財產，亦即土地係政府予以作價作為投資成立事業機構的標的，故國營事業土地屬全民所有，為國家資產。另以現行法制上，國有財產為「國有財產法」所規範，至國家資產則由國家資產經營管理委員會依行政院 2002 年 6 月 11 日所訂頒之「國家資產經營管理一元化執行要點」統籌規範管理。基本上，行政院正視國家資產管理上的病灶，並成立較高層級的委員會以謀求解

決之道的用心，是值得肯定的。唯從權力分立和責任政治角度觀察，政府成立國家資產經營管理委員會作為國家資產處理的最高決策機關，是不符行政部門應採獨任制之基本原理。³⁹另以其為臨時性的任務編組，有可能隨時停止運作，從而政府所思考建立依較積極性的國家資產經營管理運作體制，亦將失去其運作的舞台。⁴⁰

故為有效改善國家資產管理長久以來的缺失，即為解決歷年來國營事業土地處分的問題病灶，政府應成立國家土地資產經營管理機構，就國家資產與國有資產統籌進行通盤的檢討，建構一法制化、透明化、公開化的國家土地資產運行機制，以使國營事業土地資源之處分利用達全民最大福祉。

二、事業機構營業用地應建立並落實土地成本成本化

基本上，成立國家土地資產經營管理機構對國營事業土地處分課題之解決，首先明確劃分各事業機構生產用地情形，並就土地之特性（為商品或自然資源）加以區隔，就其現確為各事業機構生產所需用地，應落實所有權與經營權分離，強調「土地成本成本化」。⁴¹即國家土地資產經營管理機構擁有土地之最高主導權，而事業機構僅就其經營需要擁有土地經營權，其土地價金之設算，按市場法則定價，以避免事業機構虛報營業用地需求，使事業機構虛擬其經營成本，從而檢驗其市場價值與經營績效。換言之，落實「土地成本成本化」在予以土地價值為核心（一）有效反映國家土地資源之使用價值；（二）真正落實企業化精神；（三）驗證真實的經營績效；（四）事業市場化經營之前提。⁴²

三、事業機構非營業用地應納入國土規劃，由政府以減資方式收回土地

如前所述，國營事業土地係政府予以作價作為投資成立事業

³⁹ 江大樹，「合議制行政組織的類型分析」，法制學報，第一期，1993年7月，頁204。

⁴⁰ 劉厚連，「行政院國家資產經營管理委員會組織功能與相關問題評析」，立法院法制局專題研究報告，編號300，2002年9月，頁29。

⁴¹ 「土地成本成本化」係指先設算土地之取得成本或租用成本，租用成本包括租金基準與租金率，租金基準可使用公告地價、公告現值或市價；而租金率則可以國有財產局訂定之租金率作為標準。據此求得土地之租用成本，從而可求得實際企業經營的總成本，以評估其經營績效（參見2000年7月18日環球經濟社召開，台糖公司民營化研究案第七次學者專家小組座談會會議紀錄，楊松齡教授發言）。

⁴² 國營會委託環球經濟社作，「台糖公司民營化可行性後續執行方案之研究」，2001年1月，頁3-48。

機構的標的，故國營事業土地屬全民所有，為國家資產。則現況事業機構營業無須使用之土地，即無留存於事業機構之必要，且未免其荒廢閒置，應納入國土規劃，由國家土地資產經營管理機構統籌規劃。而根本之道即由政府以「減資」方式收回土地。亦即正本清源將非屬事業機構本業所需用之土地產權回歸國有，就其土地處分機制循國有財產法之相關規定辦理。此就政府獨資經營之企業（如台鹽、中油、省自來水等）執行上較無爭議，其中如台鹽迄至 2001 年底原有土地面積為 5,298 公頃，因土地辦理減資繳庫，故至 2002 年底僅餘營業用地 69 公頃。⁴³另中油、省自來水等所有非營業用地刻亦檢討辦理減資繳庫作業中；而就政府與人民合資經營之企業（如台糖、台電、中船等），雖作業上涉及民股權益、土地價值認定，及法令規章等適用問題，唯以國營事業土地問題本非一單純的土地問題，則其非屬技術層面上的問題，正需藉由政府的智慧來解決。

（一）民股權益問題

公司組織之國營事業，如政府為唯一之股東，即不涉及其他股東之權益；反之如尚有部分民股，政府之減資收回土地即應慮及民股權益。以台糖為例，政府持股共計 96.71%，其餘 3.29% 為民股股份，就民股股東類別為 1. 金圓券（0.93%）；2. 前日本會社朱券（0.1%）；3. 一般民眾（2.26%）。針對台糖民股股權，行政院於 1948 年 4 月 19 日以(37)四內字第 15831 號核定之「台灣省省民與日人共有土地分割辦法」規定，有關本省人民前與日人共有土地，或合資經營企業之土地，光復後日產部分依法收歸公有，其與本省人民共有部分，得依民法第八二三條之規定，由日產接收機關，申請分割辦理。即台糖之民股問題，於當初接管機關接管後，即應依上開辦法辦理，而當初問題未解決留存至今，反成為燙手山芋。基本上，台糖為公開發行公司，其股東之權利義務受證券交易法及公司法等相關法律之規範。為不讓民股

⁴³ 台鹽土地減資繳庫，主要基於經濟部所規劃該公司民營化方案，係除業務發展確為需要之土地可隨同移轉民營外，其餘則保留國家所有，故在該公司民營化釋股前以減資方式繳回國庫。按經濟部審核台鹽保留土地之原則為一、確為業務發展所需；二、符合台鹽未來發展海水化學、生物科技、資訊科技、土地開發等經營方向；三、增進台鹽民營化成功之條件。

至經濟部評估認為閒置土地繳庫後，可使台鹽資產組合與財務結構較為健全，又繳回土地可由國家考量整體發展，加以開發利用；另對投資人而言，其出租可不必含括短期內無法開發之非營業用地。整體而言，有利於台鹽民營化之作業（參見台鹽公司減資繳庫審查結果報告）。

問題成為今日解決問題的阻礙，政府應用智慧面對民股問題，照顧民股權益之餘，將民股問題之解決法制化。⁴⁴

(二) 土地價值認定問題

政府以土地作價投資為法所容許。⁴⁵一般而言，政府以土地公告現值作為評價的依據。今政府如政策上欲收回土地，則涉及土地價值認定之問題，尤以在政府並非唯一之股東，及另有民股存在時，土地價值認定更成為政府欲以減資方式收回土地的關鍵。

貳、建構土地處分機制之配合措施

綜上國營事業土地處分課題，建構之土地處分機制亦應從政策面、法制面及執行面著以相關配合措施，分述如下：

一、政策面之配合措施

現階段，國營事業土地處分之政策目標應予以明確界定。亦即國營事業土地之處分在政策的擬訂上，應先有如下之體認。

- (一) 認識國營事業土地為國家土地資源的概念，基此共識，則可判定國營事業土地並不屬於國營事業體的「私產」。換言

⁴⁴ 有關台糖民股股東組成結構表

類別	股份			來源	備註
	股數	戶數	%		
金圓券	46,116,206	1,642	0.93	1948年10月3日以每股金圓券100元銷售之股份	目前依「在台公司大陸地區股東全行行使條例」保留於台糖
前日本株券	4,904,383	171	0.10	1945年政府接管日人股份時，國人持有之股份	保留於台糖
一般民眾	111,371,401	3,249	2.26	1.1963-1967年台糖上市期間，於交易市場購得之股份，佔0.48%。 2.在台流通股權之民營公司及一般民股，佔0.17%。 3.原公營行庫，如三商銀、中小企銀移轉民營後所持有之股份佔1.61%。	
合計	162,391,990	5,062	3.29		

資料來源：台糖1999年資料，本研究整理。

⁴⁵ 參見公司法第272條規定「公司公開發行新股時，應以現金為股款，但由原有股東認購或由特定人協議認購，而不公開發行者得以公司事業所須知財產為出資」。

之，早年國營事業由「接管」的歷史背景和意義才有定論，即法制上國營事業土地為公司法之私法人土地，而本質則為政府投資之事業用土地。

- (二) 認識國營事業機構經營主體，乃代表國庫經營依法核定的事業，理論上自負盈虧、自給自足，唯應負有國際民生的國家責任。換言之，國營事業機構雖是依公司法結構組織，仍應服從國家的指揮與正確的監督，並兼顧全民福祉為依歸。
- (三) 國營事業之成立除肩負著多元之政策目標外，本身亦有其經營績效提升之目標，這兩個目標彼此之間是互有替代的。政府應明確宣示對國營事業政策執行的方針，避免政策搖擺不定，並應從國營事業設置的基礎，參酌土地特性，定位國營事業土地資產處分方向，劃分其為執行政策目標，或為追求利潤者，目的不同則處分手段不同，以達最終目標公共利益之實現。
- (四) 國營事業土地之處分應遵守公平與正義原則，並注意程序正義及競爭力機制，不應淪為政商勢利、地方派系下，金錢與權力的鬥獸場域。故國營事業土地之處分，應重視國民全體的福祉，而非停留於所謂的「比較利益」或公司生存利益。
- (五) 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，就挹注國庫資金收入而言，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。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。

二、法制面之配合措施

- (一) 政府責令國營事業土地釋出辦理公地放領，有其時代背景與意義，而其對土地改革的成功更有卓越的貢獻。唯此一時代任務已完成，另以國營事業土地本質為全民所有，對國營事業土地釋出辦理公地放領所產生的「還我土地運動」等後遺症，政府應釐清問題的本質，避免陷入過去公地放領的迷失。

- (二) 國營事業土地之處分，能否符合程序正義與分配正義之原則，關鍵不在於可否以徵收、標（讓）售或設定地上權等處分方式之處理，而在於所謂「土地成本成本化」觀念能否建立並落實。是以，政府現階段法規鬆綁的要義，應在於如何回歸市場法制，以市場法定出合理價位，並據為徵收補償、出售或設定地上權，方為可受公評之合理做法。
- (三) 強化地上權的職能。就整體社會而言，土地設定地上權之方式，此正足以調劑土地之「有」與「用」，對促進土地利用、社會經濟繁榮助益良多。國營事業土地欲循環利用永續經營，得於不移轉所有權情形下，以設定地上權方式活化土地處分機制。而為提高土地之經營效益，土地設定地上權更應以公開標租方式辦理，由市場機能自由運作。

三、執行面之配合措施

- (一) 政府鼓勵民間投資的正途，應是盡一切能力改善本身行政效率，做好基本建設，建立合理制度，創造一個現代化企業可以生長茁壯的環境，如基於國家整體發展需要，以國營事業釋出土地設定地上權方式提供某些特定產業政策性的協助，其政策應審慎評估，並透過立法及法定預算程序為之，使作業公開、透明化。
- (二) 國家發動徵收權，尤以涉及國營事業土地之徵收，對需用土地人所興辦之事業計劃，亦應就其是否具有合理性、必要性、及公益性，詳加審核。不應以國營事業土地之特殊性，而有別於一般民地之徵收。另各級政府、機關團體等需用國營事業土地，其縱有政策性任務之賦予，亦應由各該主管機關編列經費預算，循法定程序辦理，不容取巧規避徵收之法定程序，便宜行事以取得國營事業土地。
- (三) 原國營事業釋出土地設定地上權之階段性的時代任務已完成。現階段縱仍有非政策性釋出土地設定地上權之必要，應配合時代潮流，依公司法本企業競爭精神，回歸市場機能運作，讓社會大眾需用土地者，皆能透過公平競爭方式，使用國營事業土地。

四、其他相關之配合措施

- (一) 國營事業土地的資產應確實依規定辦理重估，避免因土地之未適時重估，及壓低原始取得成本、或重估基準，使得重估後未能確實反映帳值，致高估處分土地盈餘，混淆經營實績。
- (二) 處分土地溢價收入之計算，應強調土地成本成本化概念，尤以配合 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遞除，直接列入年度盈餘，其會計列帳應透明、公開化，避免事業機構以處分土地之溢價所得混淆企業經營實績，而產生企業之利潤目標即政策上之財政目標偏離事實的弊病。