

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察台灣糖業股份有限公司停閉糖廠發展多角化業務，涉有未盡職責及效能過低情事；又該公司連年鉅額虧損，卻未確實檢討改善，僅以政府徵收土地補償為主要收入，相關單位有無人為疏失及踐行管理職責，認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案係審計部函報，委員據以申請自動調查。本院先請審計部說明函報內容並補充相關資料後，派員赴臺灣臺中地方法院閱卷，另分別函請經濟部、財政部財稅資料中心等單位提供相關資料。為釐清案情，本院分別於本（100）年6月13日、6月20日、6月22日、7月11日、7月21日、8月11日約詢台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）現任與前任主管及承辦人員到院說明，業經調查竣事。爰將調查意見臚列如下：

一、土地出售方面

（一）台糖公司未依所簽訂之協議書規定維護公司權益，並賦予特定公司意定優先承購權，及特為該公司量身訂定內規等，均核有重大違失。

1、台糖公司與春龍公司於88年3月11日簽訂土地地上權設定協議書，議定因春龍公司設立霧峰工業區需要欲使用台糖公司土地，由台糖公司提供台中縣霧峰鄉柳樹涌段○○號等32筆土地，以設定地上權方式供春龍公司設立編定為工業區。依該協議書第四條土地變更之規定，春龍公司應自簽訂協議書

之日起 2 年內取得規劃許可，並自簽訂協議書之日起 4 年內完成土地變更設定地上權；第九條協議書之終止，第一項之（四）及第二項規定，春龍公司違反協議書第四條各款規定時，台糖公司得終止協議書並沒收履約保證金。惟查春龍公司迄 92 年 5 月始取得規劃許可，且尚未取得地上權，顯已違反上開協議書第四條之規定。然台糖公司對春龍公司違反上開協議書規定，未依據該協議書第九條規定，終止協議書並沒收履約保證金以維護公司權益，竟毫無作為，顯有未當。

- 2、春龍公司已明顯違反協議書規定，台糖公司亦無任何法令依據得於 92 年 5 月出售前開台中縣霧峰鄉 32 筆土地並賦予特定人春龍公司意定優先承購權，竟仍於 92 年 5 月 16 日由資產處上簽：「本案土地出售時擬賦予該公司『意定優先承購權』」案經董事長予以核定。台糖公司於接受本院約詢時表示：「法定優先承購權以外的優先承購權，稱意定優先承購權」。惟卷查，台糖公司前為該公司擬標售嘉義縣大林鎮中坑段○○號等 12 筆土地並擬賦予南華大學「意定優先承購權」，經濟部國營事業委員會 92 年 4 月 14 日核復：「似與公司土地買賣交換要點不符，亦請併為說明賦予優先承購權之法令依據及理由」，後經濟部於 92 年 5 月 9 日函示：「關於出售方式一節，應符合台糖公司土地買賣交換要點等相關法令規定」。詎台糖公司無視主管機關函示意見，仍未悉依內規辦理而逕賦予春龍公司意定優先承購權。

- 3、其後台糖公司積極研議修改內規，經會辦法務單位無意見後，未先提經公司章程小組審查，即逕提 92 年 8 月 26 日第 25 屆第 18 次董事會通過增訂台糖公司土地買賣交換要點第 3 之 1 條：「標售土地有下列情形之一者，得賦與意定優先購買權：(一) 出租建地承租人未建有房屋者。(二) 興辦事業人除第三之十四點以外，其興辦事業計畫經行政院或中央目的事業主管機關核准，雖尚未設定地上權，但已與本公司簽訂地上權設定協議書者。」。經查台糖公司前開要點第 3 之 1 條規定自 92 年 8 月訂定至 96 年 8 月廢止，其間依據第 2 款對尚未設定地上權但已與台糖公司簽訂地上權設定協議書而賦與意定優先購買權者，僅本案春龍公司 1 例。
- 4、另查，台糖公司余董事長 94 年 11 月 2 日主持檢討會議，其結論 (一)「春龍公司報編聚興等 4 案工業區已申請價購之處理：該 4 案已簽訂地上權設定協議書，得採取公開標售賦與意定優先權...因尚未完成用地變更，仍為農地，如本公司仍以農地價格估價出售，屆時該公司再以工業用地較高價格賣出，難免遭外界質疑圖利...。」又 96 年 6 月 29 日資產營運處擬議廢除第 3-1 條，其理由略以：「土地法第 104 條法定優先承購權規定...基地上未建有房屋，於基地出售時無該法定優先承購權之適用，公司處理案件宜以法令明定為依據，以免遭民眾及檢調質疑圖利他人。...本公司 86.1. 辦理土地釋出設定地上權方式，係以『只租不售』為原則...

事業興辦人簽訂地上權設定協議書依法申請用地變更，期間並無投資開發使用，如同意出售並賦與意定優先承購權，與上開原則不符，一旦轉手似可獲取土地增值利益，恐遭質疑圖利特定人士。提供土地設定地上權供開發報編工業區...對於有心人士意圖取得本公司土地，以投機手段先取得意定優先購買權，於標得土地後轉手牟利，本公司實無從管制...並易招致外界及民股質疑。」

- 5、按「基地出賣時，地上權人、典權人或承租人有依同樣條件優先購買之權...」、「出售之土地，以業務無保留必要及法令規定應出售者為限，買入之土地，以業務需要者為限。」分別為土地法第 104 條前段及台糖公司土地買賣交換要點第 2 條第 1 項所明定。依前揭規定，台糖公司出售土地之構成要件為公司業務無保留必要及法令規定應出售者，而適格可出售之土地，其地上權人、典權人或承租人有依同樣條件優先購買之權，即法定優先購買權。查本案台糖公司明知無法適用前開土地法第 104 條之規定，賦予春龍公司台中縣霧峰鄉 32 筆土地有依同樣條件優先購買之權，竟仍於 92 年 5 月 16 日核定由台糖公司單方面賦予春龍公司所謂「意定優先承購權」，恣意妄為。其後台糖公司修改土地買賣交換要點，法務單位亦未表達其適法性疑慮之法律專業意見，復未依公司內部正常流程先提經公司章程小組審查，即逕提董事會通過增訂台糖公司土地買賣交換要點第 3 之 1 條之規定，俾利確保

春龍公司可優先承購台中縣霧峰鄉 32 筆土地。台糖公司相關人員於接受本院約詢時亦證稱：「本案原不能買賣，因 92 年 8 月公司修土地買賣交換要點第 3-1 條，春龍公司於 92 年 9 月來申購，故提報出售。...春龍公司買地前未做土地改良，未開發，是農地且雜草叢生。」依前揭該公司 94 年 11 月 2 日檢討會議結論及廢除第 3-1 條理由，即已適切說明本案為春龍公司量身打造內規情形，核其所為，實有重大違失。

6、另本案未提公司章程小組審查，依規定應填報議案延遲報告單核准後，送公司董事會秘書室彙整逕提董事會大會審議。然查議案延遲報告單於公司 94 年 12 月南遷時竟悉數予以銷毀，爰其緣由無從查考，相關作為，亦應檢討。

(二)對民意代表表達關心之案件，出售決策過程及估價作業顯未盡持平、客觀，核有未當。

1、依台糖公司提供書面資料，土地出售案件應由承辦區處辦理初估，初估作業開始，經鄰近區處複估、總管理處核估後，由董事會核定出售與否及其內容，據以通知承辦單位憑辦後續作業。該公司土地出售作業要點第 10 點，亦訂明其流程圖，說明土地出售作業應由區處開始，由下而上，逐級呈核辦理。

2、然查，春龍公司購買台糖公司台中縣霧峰鄉柳樹湳段○○號等 32 筆土地案

(1)春龍公司 92 年 4 月 15 日函請台糖公司同意價購台中縣霧峰鄉柳樹湳段○○號等 32 筆土地，請求安排土地「轉租為賣」。

案經台糖公司資產處於 92 年 4 月 27 日上簽，認為「不可行」，並層轉至吳○○董事長 92 年 5 月 7 日核定在案。惟立法委員洪奇昌及春龍公司總經理潘○○於 92 年 5 月 7 日下午 4 時拜會台糖公司吳董事長後，未見任何評估過程即改變決策，溝通結論稱：「本案設定地上權後將涉及公設用地移轉管理機構問題，權利義務將趨複雜，本公司亦希能改以出售…為配合春龍公司與進駐廠商研析，本公司同意於本(五)月底前提供該處土地目前公告現值(單價、總價)，政府徵收價格，及過去 1 年附近實際成交案例價格資料。」台糖公司乃於 92 年 5 月 22 日以資用字第 09293216056 號函月眉廠及溪湖糖廠依上開溝通結論辦理。

- (2) 惟未待前開會議溝通情形及結論之公文簽奉核定並據以發函相關糖廠，台糖公司資產處早於 92 年 5 月 8 日即內簽：「奉董事長指示：有關春龍公司依促進產業升級條例報編霧峰工業區(台中縣霧峰段)…請即查明下列事項並於九十二年五月十三日下班前還辦。(一)目前公告現值單價及總價？(二)倘依徵收條件辦理出售，需多少金額？(三)請調查依目前農業用地條件，市價約需多少金額？附近有無成交案例？…俾利呈報董事長。」經資產處處長核章後即傳真至相關糖廠。後月眉廠回復資產處：「一、本案目前公告現值…總價為六二二、八六〇、七五四元。二、倘

依公告現值辦理出售(加四成)，需八七二、〇〇五、〇五六元。三、向當地代書查詢最近買賣成交紀錄...以市價估算本案約七八三、七三〇、一七二元。」。

(3)月眉廠於92年10月就霧峰工業區用地正式依出售土地標準程序進行估價，詎改稱經查訪未有成交案例，估計地價為6億2,387萬餘元，嗣經送交虎尾糖廠複估地價為6億2,286萬餘元。月眉廠將上述初估及複估結果陳報資產營運處，該處簽陳：「呈核後逕提董事會核議」，而未依據該公司所定董事會議案之提案程序，先將該等結果陳送董事會土地及資源利用小組審查。案經台糖公司92年10月28日第25屆第20次董事會議決議，以月眉廠之估價6億2,387萬餘元作為底價，予以標售。本案土地標售案月眉廠於93年9月10日開標，僅二組人投標，另一組張○○等四人，以6億2,688萬餘元投標，具有意定優先承購權之春龍公司同意以最高標6億2,688萬餘元承買該土地，並於93年10月13日簽訂土地買賣契約竣事。

3、另查達德阜公司購買苗栗市恭敬段○○號等26筆土地案

(1)國立聯合大學92年8月洽請台糖公司擬價購苗栗市恭敬段○○號等26筆土地，經台糖公司函復須俟軍方交還後再行研辦，而未同意出售。嗣苗栗縣民李○○於94年5月23日向台糖公司中區營運處提出申請承購該等土地，該營運處爰陳請資

產管理中心同意辦理，案經該中心於 94 年 6 月 6 日函復：當年度售地預算經試算已無法調整容納，請暫緩辦理。

(2) 中區營運處收文後，經月眉資產課課長王○○於收文箋（註記有立委杜○○擬價購土地字樣）簽註：「...本案立法委員有至董事長（余○○）室作溝通，董事長口諭儘速辦理」嗣資產管理中心即於 94 年 6 月 13 日簽陳本案得於年度預算內調整容納，無須補辦預算。又該中心執行長邱有進於 94 年 6 月 16 日手諭：「杜○○委員關心民眾申購苗栗市土地案，本（六）月初奉諭可以估價出售，請速函知區營業處依規定估價」資產管理中心隨即以 94 年 6 月 21 日資地字第 0940005689 號函請中區營運處速依規定程序辦理出售作業。

(3) 中區營運處於 94 年 6 月 30 日經就本案土地辦理初估，評定土地總價為 9,725 萬餘元，經雲林區營運處複估及資產管理中心核估同意。該售地案地價嗣提經 94 年 7 月 12 日董事會土地及資源利用小組第 26 屆第 14 次審查會議決議，審查總地價應為 1 億 3,347 萬餘元。惟該案提報 94 年 7 月 26 日第 26 屆第 14 次董事會決議暫緩辦理，並請經理部門再評估合理價格。資產管理中心爰於 94 年 8 月 4 日提出土地合理價格專案報告，並作成原初、複估價格似屬合宜之結論，經余董事長批示：「送小組審議」。嗣 94 年 8 月 16 日董事會土地及資源利用小組第 26 屆第 15 次審查

會議決議，總價為 1 億 869 萬餘元。嗣提 94 年 8 月 30 日第 26 屆第 15 次董事會決議，依照該小組審查意見修正通過。案經中區營運處 94 年 10 月 20 日開標結果，原申購人李○○竟未投標，僅達德阜公司投標，並以 1 億 1,222 萬餘元得標，嗣於 94 年 11 月 18 日售予達德阜公司。

- 4、經核，台糖公司出售前開台中縣霧峰鄉及苗栗市等 2 案，承辦單位原均提出不出售土地之簽擬，並均經核定在案。惟其竟均在立法委員拜會公司董事長後，即由董事長決定改變決策，將原不予出售之土地紛紛改以出售辦理，核與上揭公司規定出售土地應由下而上、逐級層辦之決策過程完全相左，內部規定顯流於形式。又此 2 案估價金額在短時間內均大幅往下調降，台中縣霧峰鄉土地 92 年 5 月估計市價 7.8 億元，於 92 年 10 月辦理初估時降至 6.2 億元，相差達 1.6 億元，降幅達 20%，且卷查前稱向當地代書查詢最近買賣成交紀錄，後竟稱經查訪未有成交案例；台糖公司董事會土地及資源利用小組 94 年 7 月 12 日審查苗栗市土地之總地價應為 1 億 3,347 萬餘元，後於 94 年 8 月 16 日決議總價為 1 億 869 萬餘元，下降 2,477 萬餘元，降幅亦達 18%。由上述 2 例，顯見台糖公司對民意代表向最高管理階層表達關心的案件，除輕易改變原不出售之決定外，土地評估金額未見相當理由即於短期間內大幅度下降，未爭取及維護公司應有利益。台糖公司對於處分公司重大資產之行為，竟未悉遵

公司土地出售作業要點等規定辦理，出售決策反覆、非逐級客觀評估，估價作業復未盡持平等，均難謂已善盡維護公司資產及權益之責，核有未當，應切實檢討。

(三)台糖公司逕以內部會議結論即改變土地出售之依據，漠視公司規章制度；另該公司土地經管單位，對所承辦業務相關規定之適用，亦欠妥適，核有違失。

- 1、台糖公司土地買賣交換要點第2條第1項規定：「出售之土地，以業務無保留必要及法令規定應出售者為限，買入之土地，以業務需要者為限。」依前揭規定，台糖公司出售土地之構成要件及准駁標準，應為公司業務無保留必要及法令規定應出售者，上述二要件缺一不可，相關權責單位並據以審查，合先敘明。
- 2、惟查台糖公司92年8月21日以資地字第09292101009號函所屬各單位：「公司營運資金急需，各單位應清查公司閒置或各事業部不須使用土地，並調派人力積極處理出售。」而該公司92年9月4日召開之92年度工作考成出售土地盈餘再增為40億元案檢討會議，會議結論(七)略以：「各單位擬(租)土地會簽使用部門，如因業務仍需使用無法出售(租)時，使用部門須評估出售與否對公司權益利弊得失之比較，不得以業務仍需使用為由，拒絕土地出售(租)」，該公司另於93年6月23日召開研析該公司設定地上權案件出售方式暨資產管理中心成立後續組織及人事處理會議，其結論包括：「申購

設定地上權土地時，公司須視當年度營運資金之需求狀況評估後，決定辦理『租』或『售』，公司自有主導權。」台糖公司上開會議結論，對於出售土地准駁之標準，竟非依公司前開土地買賣交換要點審查是否業務無保留必要及法令規定應出售者，且縱使用部門認為業務仍需使用，竟須評估出售與否對公司權益之利弊得失；設定地上權土地申購案件，由公司視當年度營運資金狀況評估後，決定辦理出租或出售等，均顯與前開內規未合。以台糖公司出售台中縣霧峰鄉 32 筆土地案及台中市南屯區 7 筆土地為例，其出售依據均為上述 92 年 8 月 21 日公司函文，完全漠視公司董事會通過之規章制度，實有未當，應深切檢討。

- 3、另查，台糖公司出售土地之構成要件為公司業務無保留必要及法令規定應出售者，二要件缺一不可，已於前述。然台糖公司相關人員於接受本院約詢時均表示，依公司規定業務無保留必要土地，或法令規定應出售者，即可出售。以苗栗市恭敬段○○號等 26 筆土地出售案為例，其辦理依據僅為業務無保留必要，未見其究竟係依據何法令規定要求應出售。該公司各級土地經管單位，竟對所承辦業務內規條文之適用，未盡妥適，核有違失。

(四)按「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問」為公務員服務法第 14 條之 1 所明定。台糖公

司前月眉廠副廠長代廠長呂○○，其於 92 年間參與台糖公司出售台中縣霧峰鄉柳樹浦段○○號等 32 筆土地之估價決策過程，主持前開土地出售予春龍公司之初估作業。呂員 94 年 9 月 1 日自台糖公司退休後，即於 94 年至 95 年間至春龍公司擔任協理乙職。渠於接受本院約詢時先稱從台糖公司退休後就沒做事，後始坦承至春龍公司短暫服務，協助內部建立會計制度及會計作業電腦化，並無對外。對於本院詢問：「至春龍公司擔任協理？94 年 9 月至 95 年 5 月？」渠表示：「那只是職稱而已」。銓敘部 85 年 7 月 20 日以（85）台中法二字第 1332483 號函說明上開公務員服務法第 14 條之 1 規定相關認定標準，略以：「上開公務員服務法第 14 條之 1 規定，其認定標準如次：（一）離職：包括退休（職）、辭職…等離開原職者。（二）職務直接相關…2. 離職前服務機關與營利事業有營建或採購業務關係之承辦人員及其各級主管人員。所稱各級主管人員係指各級直接承辦相關業務單位之副主管及主管，暨該機關幕僚長、副首長及首長…（四）董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問：…4. 經理：依民法、公司法及商業登記法規定，除經理外，尚包括總經理、副總經理、協理及副經理」。依據銓敘部上開函釋，台糖公司前月眉廠副廠長代廠長呂○○顯已違反公務員服務法第 14 條之 1 之規定。

二、土地出租及提供設定地上權方面

- （一）辦理土地出租及提供設定地上權案件，核有未依協議書辦理及不符招標資格仍予決標等疏

失。

1、高苑科技大學土地設定地上權案

(1)對於地上權設定協議人土地變更編定逾期情形，未依協議書規定辦理，任令土地閒置多年，仍同意無償展延期限。

<1>教育部於87年4月10日同意高苑科技大學(前身私立高苑工商專科學校)分2期辦理向台糖公司租用高雄縣路竹鄉路竹段○○地號等5筆土地事宜，第1期租用9.80公頃，第2期租用4.70公頃。台糖公司爰與該校於87年4月15日簽訂地上權設定協議書，其中第2條第1款議定：該校於辦理土地用途編定變更完成之日起30日內，完成簽署地上權設定契約書；第4條第1款規定：後期之開發變更，應在簽訂該協議書之日起3年內完成；第9條第1款及第2款則明定：逾期未完成變更或未簽訂地上權設定契約書時，台糖公司得終止該協議書，並扣抵或沒收履約保證金。

<2>經查其中第1期土地部分，兩造業於87年6月5日簽訂土地地上權設定契約書，惟該校第2期土地遲未能於3年內(即90年4月15日前)完成變更編定，台糖公司卻未依上述約定終止協議書並沒收履約保證金441萬餘元。迨該校於92年7月11日及93年12月17日以受地方政府環境影響評估期程冗長之不可歸責於該校因素，陸續申請展延，然時距地上權設定協議書簽訂日已近

7年，該公司復未基於維護公司權益終止協議書或收取展延補償費，仍予同意無償展延，任令第2期土地因遲未能完成變更編定而閒置多年，顯有未洽。

(2)對已完成土地變更編定卻逾期未簽訂地上權設定契約書者，未依協議書規定辦理，且有短計展延補償費情事。

<1>高苑科技大學對於前述土地用途因遲未完成變更編定，94年11月11日再次向高雄區處申請展延土地變更編定期限至95年6月底。案經資產營運處函復高雄區處該案同意辦理，並依據該公司前於94年11月2日召開之檢討會議決議，請該校繳交8個月之展延補償費60萬餘元。惟查上述決議係協議書屆期經展延1年後，即須開始收取展延補償費，又該校所簽訂之協議書早於90年4月15日屆期，爰展延補償費允應自91年4月16日（屆期展延1年之日期）起算，然資產營運處卻自該校94年11月第3次申請展延當月起算補償費，共短計該校91年4月16日至94年10月31日間計42.5個月之展延補償費323萬餘元，損及公司權益。

<2>後該校又於95年8月8日、96年1月3日申請展延，台糖公司均經該校繳交補償費（兩次合計95萬餘元）後同意辦理，迨高雄縣政府以96年4月12日府地用字第0960081134號函該校同意辦理第2期土地變更編定，然該校卻未

依照協議書之議定辦理，台糖公司高雄區處亦一再同意該校以繳交補償金申請展延，迨該校董事長重新遴選後，遲至 98 年 6 月 30 日始簽訂地上權設定契約書，時距協議書簽訂日期已逾 11 年，其間高雄區處均未就該校逾期未簽訂契約書之行為，依照協議書規定終止協議，並扣抵或沒收履約保證金 441 萬餘元，亦未積極函促該校儘速簽署地上權設定契約書，均有未善盡職責情事。

2、高雄縣橋頭鄉黃昏市場土地出租等八案

(1) 台糖公司所辦理 8 件高雄縣土地出租或提供設定地上權案件，包括：1. 橋頭鄉公所右邊土地出租案。2. 橋頭鄉東齊生鮮超市土地設定地上權案。3. 湖內鄉臺東之星通運公司土地出租案。4. 橋頭鄉黃昏市場土地出租案。5. 仁武鄉高拓開發公司土地出租案。6. 岡山鎮中泰企業社土地出租案。7. 旗山鎮三六五公司土地出租案。8. 仁武鄉雄北汽車貨運公司土地出租案。前開案件，屢遭人陳情申請承租或設定地上權人與台糖公司余前董事長為舊識，該等案件之處理存有異常情形。

(2) 據本院審計部查核，該公司辦理前開土地出租或提供設定地上權案件，核有：1. 任令承租人將土地轉租他人，未確依租約妥處，肇致外界屢質疑特定關係人得以低價承租台糖土地再予分租賺取暴利情事（第 1、4、5 案）；2. 對於不符投標資格之投標商號或企業社，仍予開標或決標予該商號

或企業社，並與其簽訂契約，影響公司權益（第 1、2、6 案）；3. 對於承租人未取得該公司同意即於承租土地興建地上物之違約行為，未能及時察覺，且未即依約定終止契約，或限期追繳權利金（第 3、7、8 案）；4. 該公司於 95 年 2 月修訂「分層負責明細表」，增訂年租金或權利金 250 萬元以上，未達 500 萬元之土地出租及提供設定地上權案件，由董事長核定之核決權限，惟「土地出租及提供設定地上權作業要點」未配合修正等情事，均未善盡其職責。

(二) 出租未訂定契約或完成續約，作業顯欠妥適。

截至 100 年 8 月，該公司各區處出租土地未訂定契約，或租期屆滿後未續訂契約，承租人仍為租賃物之使用收益者，計有 31 戶。依民法第 422 條、第 451 條規定，前揭土地出租依法視為不定期限租賃，承租人非因有土地法第 103 條、第 114 條等積欠租金額達 2 年以上、轉租基地於他人及使用土地違反法令等情形之一者，該公司均不得主張收回，倘他日因營業所需欲收回自用，除承租人自願返還土地外，收回之可能性至微，亦不利欠租債權之保全，影響該公司權益至鉅，該公司資產營運處與各區處租賃管理作業核有欠當。

(三) 土地出租或提供設定地上權契約，未附有解除條件，或為保留解除權或終止權之特約，部分案件甚逕規範契約免經公證，影響公司權益。

1、經查該公司土地出租或提供設定地上權契約，未約定提前終止契約之解除條件，並於

契約訂明「積欠地租達兩年之總額，經該公司催告仍未於所定期限前支付者，始得終止契約」。然依最高法院 40 年 11 月 8 日 40 年台上字第 1636 號民事判例及 90 年 6 月 22 日 90 年台上字第 1077 號民事判決，土地法第 102 條與第 103 條之規定，並非禁止租用基地建築房屋之契約附有解除條件，或為保留解除權或終止權之特約，自不排除民法所定解除條件成就或保留解除權或終止權特約之效果。台糖公司允宜參照前揭最高法院民事判例，於契約中明訂該公司得提前終止契約之解除條件，俾維護公司權益。

- 2、該公司「土地出租及提供設定地上權作業要點」第 8.4 點明定，早期建、耕地或被占建、占耕地出租契約，免辦理公證。惟前揭要點未考量租金之催收實益，將使具催收實益之欠租案件，未能取得執行名義，並據以查調欠租人財產資料或逕付強制執行，制度規章顯欠周延，對公司債權之保全不無侵害。

(四)辦理土地出租及提供設定地上權案件，相關作為，顯欠妥適，影響公司權益。

- 1、辦理土地出租及提供設定地上權案件，未視租金或權利金規模或案件特性，研訂相關風險管理措施。

台糖公司土地承租人積欠租金案件中，其中威寧公司實收資本額為 100 萬元，僅堪支應 1 個月之租金，且於租期中即申請變更契約負責人，並陳請調降租金；深耕實業公司實收資本額 500 萬元，僅足供 3 個月租金；良億交通公司承租土地屬續租案件，前

約租賃期間已有遲延繳納租金紀錄，又續約前即陳請台糖公司准予於續約後分期繳交租金。另土地提供設定地上權欠款案件中，聖銘環保公司實收資本額 500 萬元，尚不及每年應繳之租金與權利金 1,212 萬餘元之 41.23%。該等承租人或地上權人財力顯有不足支應租金及權利金之虞，卻均能順利得標或續租。台糖公司未視土地出租或提供設定地上權之租金、權利金規模或案件特性，研訂相關風險管理措施，有欠周妥。

2、遲未發現地價稅減免款估算錯誤而溢抵租金，復未即時依規定終止租約等，均有欠當。

(1) 上述良億交通公司欠租案，該公司係向台糖公司租用土地作為收費公共停車場使用，台糖公司高雄區處依契約規定，估算應退還之地價稅減免款，並據以抵減應繳交之租金。惟因台糖公司遲未能察覺該停車場土地係位於飛航管制區，依「土地稅減免規則」其地價稅僅得減徵 30% 之規定，致高估地價稅減徵款。迨該公司續約後因欠租屢催未繳，始發現因地價稅減徵款高估而溢抵租金 219 萬 9,067 元（前約溢抵 175 萬餘元，續約後溢抵 43 萬餘元），遲至 94 年 6 月 7 日方函請良億交通公司退還所有溢抵租金，而台糖公司嗣於 94 年 8 月向法院聲請強制執行該案積欠租金等款項時，又漏列上述溢抵租金債權，相關管理作業核有疏漏。

(2) 另良億交通公司屢因財務狀況不佳申請展延，至 93 年 8 月 25 日始繳納 214 萬餘

元後，未再繳納租金，而良億交通公司停車場登記證業於 92 年 5 月 2 日到期，應已屬違法經營停車場業務，於該公司積欠租金時，卻未依契約第 7 條第 3 款及第 5 款之規定，及早終止契約，任令良億交通公司欠租使用帳面價值達 2 億餘元之土地逾 1 年，迄 94 年 9 月 1 日始終止租約，終至積欠達 1,435 萬餘元，影響公司權益至鉅，核有欠當。

3、變更契約承租人申請案件，未就變更協議書辦理公證，致欠租時未能逕付強制執行。

(1) 上述威寧公司欠租案，原係龔○○向台糖公司臺中區處承租臺中市南屯區土地 4 筆。嗣龔君於 95 年 8 月 9 日登記設立威寧公司，並於 95 年 9 月向該區處申請將租賃契約承租人變更為威寧公司，經該區處陳報資產營運處同意辦理，兩造嗣於 95 年 10 月簽訂協議書，由威寧公司概括承受原租賃契約之全部權利義務。惟臺中區處卻未就上述協議書辦理公證手續，影響公司債權之保全。

(2) 又威寧公司 96 年 4 月再度申請變更契約負責人，並陳請調降租金，顯示財務狀況已現異常，臺中區處仍未有所警覺。迨威寧公司未能依約於 96 年 7 月 14 日前繳納租金，該區處遲至 96 年 12 月 4 日始向財政部中區國稅局臺中市分局遞件申請查調威寧公司財產。因相關協議書均未辦理公證手續，遭該局以未具執行名義為由未予受理，然該區處仍未積極處理，至 97

年1月9日始向臺灣臺中地方法院民事執行處聲請強制執行，經該執行處於97年1月15日復請補件，該區處逕延宕處理4個月餘，遲至97年5月20日始具狀聲請法院向稅捐稽徵機關查調債務人財產及強制執行，經法院民事執行處97年5月26日函復查無可供執行財產，終致該出租案積欠租金高達2,090萬餘元。核本案台糖公司對租金債權之保全及催收，顯未盡應有職責。

三、資產管理方面

(一)經管之土地迭遭占用或借用逾期未還，或閒置情形嚴重，卻未妥善規劃利用等，均有欠當。

1、土地巡查未臻落實。

該公司被占用及借用逾期土地面積龐大，歷年清理績效欠佳，迭經審計部通知該公司檢討改善及函請經濟部督促積極有效處理，並經本院先後於84年、87年及92年提案糾正。惟該公司土地巡查工作仍未完全落實，尤其95及96年間辦理兩次全面清查後，始清查出現存土地被占用案件5千餘件，面積高達850.99公頃，為數龐鉅，又98年更因經濟部函囑全面清查遭濫葬土地，復再清查出現存被占用濫葬土地逾6公頃，足顯該公司並未落實執行土地巡查作業，相關人員顯未善盡職責。

2、土地管理顯有疏漏。

該公司經管高雄縣仁武鄉觀音湖周邊土地未善盡管理責任，致被占用、濫葬情形嚴重，本院於97年10月糾正。嗣經濟部於

97年12月函囑該公司全面清查除觀音湖案外之遭濫葬土地並列管清理，據該公司統計清查尚有30.52公頃遭濫葬土地，其中屬早期已遭占用濫葬卻未帳列為被占用土地，遲至該次清查始提報列管者計有6.75公頃土地（內含接管時已占為墳墓使用之3.60公頃土地），該公司並議處相關疏失人員。惟查除前述6.75公頃土地未列入被占用土地列管外，審計部發現98年底另有104筆計7.15公頃已被占為墳墓使用之土地，尚未納列被占用土地，土地管理顯有疏漏。

3、被借用已逾期之土地，亟待主管機關協助與妥處。

台糖公司被借用逾期土地，截至100年8月底止尚餘43.74公頃，其中軍方（營區及眷村）41.36公頃、高雄市政府（中正高工足球場）2.38公頃。該公司雖經多次洽請國防部辦理徵收、租用或拆除返還，惟受制於國防部相關處理預算編列情形，尚未能完成相關作業。為排除該公司土地管理之不可抗力因素，增加土地使用效益，行政院允應協助該公司儘速妥處，以維各政府機關依法行政之正面形象。

4、土地及宿舍閒置情形應積極改善。

截至100年8月底，該公司閒置土地計18,034筆、3,173.09公頃，帳面價值為587.66億元，閒置宿舍計有424戶，基地面積為1.28公頃，帳面價值為0.24億元。依該公司提供之資料，土地及宿舍閒置情形尚能逐年改善，惟仍有努力空間，應積極妥處

(二)停閉廠房及設備閒置或低度利用多年，任令資產價值減損或廢棄，顯未善盡管理職責。

1、依台糖公司提供資料，各停閉廠房面積，建物共 26,347 坪、土地共 122,059 平方公尺，目前僅 1.24% 建物面積及 0.88% 土地面積出租中，其餘閒置，詳如下表：

編號	停閉廠名稱	廠房面積		實際使用面積		目前出租面積	
		建物 (坪)	土地 (m ²)	建物 (坪)	土地 (m ²)	建物 (坪)	土地 (m ²)
1	埔里副產加工廠	700	2,315	0	0	0	0
2	湳仔畜殖廠	20	66	0	0	0	0
3	北港糖廠	6,290	14,281	0	0	0	0
4	南靖糖廠	4,274	13,994	0	0	0	0
5	岸內糖廠	72	238	0	0	0	0
6	佳里糖廠	75	1,202	0	0	0	0
7	仁德糖廠	3,107	20,084	0	0	0	0
8	新營糖廠	127	420	0	0	0	0
9	新營副產加工廠	350	1,158	0	0	0	0
10	生產技術服務處	1,144	3,783	0	0	326	1,077
11	旗山糖廠	4,140	12,686	0	0	0	0
12	南州糖廠	1,428	30,000	0	0	0	0
13	池上糖廠	2,436	11,504	0	0	0	0
14	臺東糖廠	2,183	10,329	0	0	0	0
合計		26,347	122,059	0	0	326	1,077

該公司前管理階層於接受本院約詢時坦承：「關廠土地用途一直未予規劃」。土地、建物閒置除未能產生收益外，仍須負擔相關賦稅。依該公司提供資料，91 至 99 年度間支付地價稅 1,701 萬餘元及房屋稅 2,467 萬餘元。另 94 至 100 年間該公司認列資產價值減損達 1 億 2,129 萬餘元。

2、清理停閉廠房與設備之方式，依審計部查核結果，其中以報廢辦理者約 66%，僅約 34% 係以出租或出售等方式清理，顯示該公司資產部門未能採取有效措施，而任令近七成資產棄置至不堪使用或逾使用年限後逕予報廢，未依行政院訂頒之國家資產經營管理原則第 5 點：「國家資產之經營管理…其有閒置或低度利用、非業務必要之建置或使用、不經濟使用等情事者，應予檢討並為適當處理」及經濟部頒布之經濟部所屬事業固定資產管理要點第 20 點：「各事業對閒置或運用率過低之固定資產應由資產部門會同有關部門，積極分析研究設法利用，或迅予處理，以減少資產之閒置及損失」等規定辦理，核有未善盡管理職責情事。

四、多角化之營運績效因應方面

(一)多角化營運成效欠佳，未能改變連年虧損逆境，均以積極出售土地以挹注盈餘，實有未當。

1、台糖公司核心事業原為砂糖，為改善砂糖事業長期虧損，陸續關閉糖廠，並由各廠利用原有人力，各自經營油品、休閒遊憩等多角化事業與管理土地及農場等業務。嗣基於專業經營考量，進行組織再造，經營多角化業務，成立 8 個事業部。

2、台糖公司各單位 93 年至 99 年之營業損益，詳如下表所示：

單位：億元

單位 \ 年度	93	94	95	96	97	98	99
生物科技	-1.56	-1.19	-2.04	-0.63	-0.26	1.28	1.04
量販	-3.69	-3.59	-5.87	-4.00	-2.96	-3.37	-3.62

油品	-1.89	-1.38	-0.89	0.22	0.60	-0.41	-0.24
商品行銷	-3.83	-1.34	-1.30	-0.31	-2.52	0.20	0.35
砂糖	-0.48	-5.38	-13.26	-16.47	-7.44	-0.99	5.83
畜殖	-0.29	-1.25	-4.15	-4.99	-4.47	-3.16	-1.82
精緻農業	-0.86	-0.85	-1.18	-0.76	-0.86	-1.28	-0.80
休閒遊憩	-3.93	-2.52	-1.19	-0.31	0.01	-0.92	-0.58
8事業部合計	-16.53	-17.50	-29.88	-27.25	-17.90	-8.65	0.16
安環事業	0.13	0.36	-0.34	0.27	-0.43	-0.46	-0.31
土地開發	20.95	30.77	30.95	40.44	36.04	8.32	23.07
資產營運	-2.60	-4.58	-15.06	-5.52	-3.11	-3.07	-2.97
未隸屬	-8.07	-9.07	-14.41	-8.25	-5.96	-7.43	-7.37
全公司合計	-6.12	-0.02	-28.74	-0.31	8.64	-11.29	12.58

由上表可知，台糖公司 8 個事業部之營業損益，表現明顯欠佳。量販、畜牧及精緻農業等 3 個事業部，93 年至 99 年各年營業均產生虧損，其他 5 個事業部，累計同期間之營業損益，亦均為虧損狀況，多角化策略顯未見其成效，應積極檢討。

3、台糖公司 91 年至 99 年各年之稅後純益，及其扣除土地相關盈餘後之損益，表列如下：

單位：億元

年度 項目	91	92	93	94	95	96	97	98	99
稅後純益	21.89	0.05	65.63	0.58	74.90	73.18	158.57	53.12	126.63
政府徵收土地補償收入及自行出售土地盈餘(A)	49.05	45.16	75.72	87.16	105.42	66.61	138.69	58.19	96.29
營建土地盈餘(B)	11.31	17.39	23.10	23.73	24.10	28.16	26.01	5.75	16.01
利息收入淨額(C)	11.73	8.13	6.66	6.78	9.06	11.71	16.17	7.86	4.97
排除土地相關盈餘(A)、(B)、(C)後之損益	-50.20	-70.63	-39.86	-117.10	-63.68	-33.31	-22.31	-18.69	9.33

依據上表即可明證，台糖公司多年來以土地相關盈餘彌補本業虧損之窘態。該公司未能改變營業連年虧損之逆境，一再以積極

出售土地等方式以挹注盈餘，迭遭質疑，實非所宜。

4、綜上，台糖公司為改善砂糖事業長期虧損，陸續停止糖廠製糖業務及關閉糖廠，並由各廠利用原有人力，發展多角化事業。該公司雖曾對相關員工辦理多角化業務相關之在職訓練，然顯未達成預期目標，成效不彰，各多角化業務連年發生巨額虧損，營運效能欠佳。該公司雖研提若干營運改善措施，惟迄未能有效改善營運效能，均仰土地相關收益以彌補虧損。核台糖公司多年來均未能改善多角化經營欠佳情形，顯有未當，應澈底檢討。

(二)國營企業配合政府政策，難以正確評斷其經營績效之良窳。主管機關亦宜審慎研議國營企業因制度規範等因素，俾利強化競爭力。

1、依台糖公司提供本院資料，該公司 97 年至 99 年因配合政府政策，各事業部等單位負擔情形如下表所示：

單位：千元

事業別	配合政策內容	97 年度	98 年度	99 年度
砂糖事業	1. 收購蔗農糖及配合生產自產糖費用。	526,815	523,704	263,074
	2. 提供蔗農生產、運銷貸款補貼利息。	1,877	768	377
	3. 配合砂糖進口關稅減收，提早調降砂糖售價	-	-	19,740
	4. 配合政府穩定物價，調降小包裝糖售價。	4,882	16,527	18,030
畜殖事業	1. 配合農委會穩定毛豬供銷，減少供應市場。	-	1,400	1,216
	2. 配合農委會穩定毛豬供	-	215	-

	銷，增加供應市場。			
	3. 配合農委會穩定飼料玉米價格，釋出餘裕玉米。	-	-	159
商品行銷事業	1. 配合政府穩定物價，調降沙拉油售價。	37,695	41,658	-
量販事業	1. 配合政府平抑物價，量販設置平價專區。	5,029	-	3,806
其他	1. 配合政策用地，因區段徵收及公辦市地重劃領回之分配土地，每年按累進稅率(55%)繳交地價稅。	-	276,114	213,538
	2. 為配合行政院原住民政策，與原民會以當期土地公告現值協議價購。	-	4,063	-
	3. 配合政府政策實施租金調降措施，因而減少之租金收入。	108,984	122,713	182,297
	4. 配合政策提供造林用地，增加成審計部分。	108,902	306,229	337,170
	5. 配合農委會穩定農產品產銷政策，勿種植 19 種指定作物之租賃損失。	46,686	18,045	-
	6. 配合行政院「穩定物價工作小組」會議結論，辦理飼料玉米試種計畫。	-	301	-
	7. 配合政府「短期促進就業措施」，進用臨時人力。	2,560	22,755	14,999
合計		843,430	1,334,492	1,054,406

2、台糖公司身為國營企業，配合政府政策，雖尚無欠妥且必要，惟對該公司虧損累累之事業部，恐形成重大負面影響，並難以正確評斷其經營績效之良窳。台糖公司雖擁有廣大土地優勢及農業相關的育種研發與生產技術，然因制度規範等因素，顯較民營企業僵化而效率低落，為利該公司競爭力之強化，主管機關宜審慎研議下列事項之改進作為：

(1)管理制度似已影響事業競爭力

- 〈1〉由於台糖公司為國營企業，受限於國營事業相關法規，如薪資給予及獎金制度過於僵化，導致業務推動及專業人力的進用缺乏誘因，似已影響事業之發展。
 - 〈2〉投資或轉投資案從構思到核給預算通常需要花上 2 年以上時間，然商機瞬息萬變，稍縱即逝（尤其是海外購併或國內外合作案），將因市場之消長及競爭者增加等因素而影響企業競爭力。
- (2) 採購流程似已影響工作效率
- 〈1〉公營事業受到政府採購法之約束，流程欠彈性，大多需要經過招標、等標、審標、決標及議價等繁瑣程序，如遇流標，時間將更為冗長，恐嚴重影響效率。
 - 〈2〉政府採購法對公家機關及公營事業性質不同之單位是否應一體適用？該如何兼具效率及防弊？
- (3) 政府政策影響投資時程
- 〈1〉國營企業得否及如何赴大陸投資，應有一套客觀標準，明確規範國營企業前往大陸投資之條件與相關規定，以避免因政策之延宕或不明而失去商機。
 - 〈2〉生質酒精汽油屬於國家能源政策，對於再生能源發展條例第 13 條，利用休閒地或其他閒置農牧土地栽種能源作物供產製生質燃料之獎勵及補助辦法迄今都無法定案。

五、停閉糖廠之人力資源方面

- (一) 停閉糖廠前未即採行相關因應措施，關廠後所辦理待運用人力轉業訓練之成效亦欠佳。

- 1、未就將停閉糖廠人力預先實施轉業訓練，致衍生大量待運用人力，耗費鉅額用人費用。

台糖公司於 80 至 86 年度間，陸續關閉 10 座糖廠。惟該公司卻未配合所定多角化經營策略對專業人才之需求，預先於各糖廠關廠前完成相關專才之訓練，即逕關閉糖廠，漠視大量產生待運用人力，遲至 86 年 12 月 27 日始頒布「台糖公司從業人員第二專長及轉業訓練實施要點」，並自次年起方舉辦「餐旅管理」等專業人員進修班，肇致 80 至 86 年度間耗費鉅額待運用人力之用人費用達 37 億 7,920 萬餘元，實有未周。

- 2、待運用人力受訓比率偏低。

查該公司近 10 年來停閉之 11 座糖廠人力 446 人，除留置 65 人備供辦理資產保管維護事宜外，尚有結餘人力 381 人，其中已受訓或安排受訓人數僅 90 人，未受訓人員達 291 人，停閉糖廠結餘人力接受業務專才培訓人數偏低。又前揭未受訓之 291 人，因不具多角化業務所需之專業，無法將該等人力移轉至從事與其所領高薪相稱之多角化業務，僅能納歸各區處待運用人力小組，人力資源運用顯不經濟。

- 3、培訓人才供需失調。

(1) 經查該公司楠梓量販店於 90 年底開幕，依據該公司 86 年 8 月提出之投資計畫可行性研究報告載述：計畫期間為 87 年 7 月至 90 年 6 月，全店需求人力 300 人，其中約 134 人由內部節餘人力甄訓轉任，餘外僱，絕不作無效之訓練。惟該公司遲

至 91 年 3 月 22 日始為該量販店訓練完成相關專業人才 47 人，訓練期程及訓練人數均未達原預估目標，顯有未當。

(2) 另該公司 87 至 89 年間曾辦理「餐旅管理」、「物流」及「餐旅暨休憩事業管理」等專業人員訓練班，計培訓專業人才 91 人，其中 33 人因物流、休閒遊憩等業務尚未營運或營運量不足，訓練完成後 2 年，仍遲未能按培訓專長分發，或分發後未滿 3 年即離退或受資遣。又該公司為發展蜜鄰便利商店之業務，亦於 87 至 90 年間訓練「行銷」、「物流」、「商流管理」及「零售店行銷」等相關專才 107 人，並分發至該業務部門及各營業據點服務，惟因蜜鄰便利商店經營失敗，致該公司營業據點銳減，原培訓人才僅 34 人仍從事商品行銷及量販等業務等，均有未恰。

(二) 辦理人員析離與媒合作業失當。

1、區處人力核有高薪低就情形。

該公司 93 至 97 年度間計析離待運用人力 687 人，並媒合至各區處，97 年度決算書並載明已無待運用人力。然各區處員工擔任警勤及清潔工作人數已達區處總人數 16.06% 至 24.64%，實屬欠妥。又因遲未能有效活化運用區處待運用人力，而發生鉅額用人費用（帳列停工損失），仍未思檢討，竟任由各區處約兩成且每人年薪達百餘萬元之人力，從事民間勞動市場薪資低廉之警勤及清潔等勞務工作。該公司於接受本院約詢時亦坦承，高薪低就情事嚴重。

2、待運用人力媒合作業欠周延。

各事業部經營連年發生虧損，故將原吸收各停閉糖廠之高薪待運用人力析離至各區處，肇致各區處長年存有待運用人力，而各事業部為降低用人成本，對外進用人員。故公司發生人力過剩及人力短缺同時發生之矛盾現象。台糖公司宜審慎妥謀善策，解決上述矛盾窘局。

3、經營績效獎金及年度考績結果，未能落實事業經營獎優懲劣意旨。

經查該公司各區處待運用人力小組，其對公司經營績效並無直接貢獻，惟渠等實領經營績效獎金，卻常高於經辦資產管理業務之區處員工，甚至高於須面對完全競爭市場，蒙受高度業務壓力之事業部員工，顯與「經濟部所屬事業經營績效獎金實施要點」所定績效獎金之發放係激勵事業人員工作潛能，提高生產力，發揮整體經營績效意旨未合。又該小組年度考績考列甲等人數，亦與該公司「從業人員年度考核作業要點」規定全公司分類及評價職位得考列甲等人數之比率上限相較，未見顯著差異，顯有悖「經濟部所屬事業機構人員考核辦法」所定獎優懲劣意旨。

(三)未能妥善規劃離退方案，肇致反淘汰情事。

該公司自 84 年起辦理多次專案離退方案，雖訂有反淘汰機制。惟查自成立事業部後於 93 至 97 年度間，全公司專案離退人數計 1,209 人，其中屬待運用人力離退者僅 265 人，約占 22%，餘 944 人均屬非待運用人力離

退者，發生參與專案離退方案者近八成為非待運用人力之反淘汰現象，未能達成原訂鼓勵待運用人力離退目的，不利公司整體人力素質之提昇及業務開展。