

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：台灣糖業股份有限公司。

貳、案由：台灣糖業股份有限公司未依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；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；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；土地經管單位，對所承辦業務相關規定之適用，未盡妥適；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；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等，均有未當，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

關於據審計部函報：稽察台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）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，業經調查竣事。本案台糖公司核有下列疏失：

- 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。
 - (一)台糖公司與春龍開發股份有限公司(以下簡稱春龍公司)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湳段○○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。惟查春龍公司訖 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。

(二)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。

- (三)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。
- (四)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。」

- (五)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，漠視法令且圖利特定廠商，核有重大違失。

(六)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，顯有欠當，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。

(一)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。

(二)然查，春龍公司購買台糖公司台中縣霧峰鄉柳樹涌段○○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涌段○○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。惟春龍公司總經理潘○○在民意代表陪同於 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。」。台糖公司相關人員於接受本院約詢時坦承：「公司要求查訪市價，從來沒有類似前例」。
- 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，

其中 3 筆土地低於公告現值，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。

(三)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：

「...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。

- (四)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。惟其竟均在民意代表拜會公司董事長後，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自下而上、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，部分土地初估金額復低於公司規定之公告現值；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。

(一)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。

- (二)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。
- (三)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予出售。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、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。

(一)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。

- (二)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。

五、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。

- (一)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，經管多角化業務，成立 8 個事業部。
- (二)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。

(三) 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

項目 \ 年度	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。

(四)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。

綜上所述，爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。