

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：經濟部

貳、案由：經濟部對中興紙業公司民營化方式，最終被迫以資產標售方式辦理完成，並由得標人承租中興紙業公司宜蘭縣四結廠區之部分土地以繼續經營紙業，此一僅標售廠房與設備而將廠房座落之基地出租予得標人之決策，肇致後續辦理標售時，因該土地有承租人，竟前後歷經高達82次之流標，而經濟部多年來遲遲未能解決此一窘境，已嚴重斷傷政府威信；又，該部未有效督導所屬公務人員悉依公務人員交代條例與檔案法等相關規定辦理檔案與文件之移交與交接等工作，肇致該部第二辦公室業務清理相關檔案或文件發生諸多闕漏情事，核其相關作為，均顯有重大疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

關於據審計部110年度中央政府總決算審核報告列載，經濟部所屬已結束事業未審慎規劃資產標售及清理作業，主要資產處分進度落後，或業務移交未臻確實，致債權證明遺失或債權對象不可考，影響後續清理程序進行等情，經請審計部到院簡報並提供相關資料後，函請經濟部及銓敘部提供相關卷證及書面說明，並於民國(下同)111年12月27日詢問經濟部相關主管人員，以及臺灣中興紙業股份有限公司(下稱中興紙業公司)清算人代表後，該部嗣於前開詢問會議後依調查委員指示補充相關資料到院，業經調查竣事。本案調查後發現經濟部，核有重大疏失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事

實與理由如下：

一、經濟部對中興紙業公司民營化方式，最終被迫以資產標售方式辦理完成，並由得標人承租中興紙業公司宜蘭縣四結廠區之部分土地以繼續經營紙業，此一僅標售廠房與設備而將廠房座落之基地出租予得標人之決策，肇致後續辦理標售時，因該土地有承租人，竟前後歷經高達82次之流標，而經濟部多年來遲遲未能解決此一窘境，已嚴重斷傷政府威信，核有未當。

(一)查中興紙業公司原為省營事業，80年7月23日奉行政院核定為第一批公營事業推動移轉民營之對象，經與員工多次協調溝通後，始於87年6月4日、6月23日辦理第一次及第二次的股票公開標售，惟因中興紙業公司負債沉重等因素影響，合計僅標售出169萬股，占應標售股數14,933萬股之1.13%，股票公開標售方式未能成功將中興紙業公司移轉民營。嗣進行第二階段洽特定對象讓售股權移轉民營，並於87年8月5日公開徵求特定投資人後計有3家民營企業表達承接意願，經88年1月20日函報奉行政院核准與其中2家民營企業進行協議讓售，該2家民營企業均提出請求政府協助處分閒置土地及負擔年資結算金等改善財務結構之承接條件，鑒於政府挹注中興紙業公司資金後其仍虧損連連，成為政府之沉重負擔，且該公司負債已高達新臺幣(下同)62億元瀕臨關廠、破產邊緣之事實，爰行政院核定在一次完成民營化前題下予以補助19億元，藉以支付該公司員工民營化時之年資結算金(約12億元)及改善其財務結構(約7億元)，並同意由台灣電力股份有限公司購買該公司之閒置土地，俾加速促使加速完成中興紙業公司民營化作業，惟進行協議讓售中之2家民營企業或因其評估後認為政府補助金額未達預期目標，不具合理之經營空間，或因考量票券公司要求須提出擔

保品後始能繼續發行中興紙業公司之票券（金額高達20億元）等因素，致使渠等紛紛放棄承接中興紙業公司。

- (二)因標售股權方案、洽特定對象讓售股權方案均告失敗，為早日完成中興紙業公司民營化，並考量如不儘速處理，最後中興紙業公司不免破產倒閉，如採關廠結束營業，勢將嚴重影響中興紙業公司304位員工之生計。故國營會於90年7月26日由林副主任委員文淵擔任主席召開「經濟部所屬事業移轉民營評價委員評定中興紙業公司資產標售底價會議」，列席會議之中興紙業公司沈董事長明鋒說明本次採公開底價方式，且土地不併同出售，主要是為避免招致圖利財團之疑慮，其會議結論略以：「本標售案之底價，以中興紙業公司民營化財務顧問建議作價之6.9億元為基礎，考量中興紙業公司目前成品已無法出售，將回爐融為紙漿，成品價值將由1.48億元減為0.6億元(扣減0.88億元)，以及要求得標人承接較多員工，且員工薪資高於民間企業水準下，扣除得標人承接多餘人力所需多付費用約5億元等因素，計得底價1.02億元，取其整數，將底價訂定為1億元。」經濟部嗣再報奉行政院於90年8月3日以台90經字第047105號函同意採標售資產完成民營化方式辦理，前開標售廠房與設備而將廠房所座落之基地出租之規劃與決策，縱可避免招致圖利財團批評之考量，惟此規劃與決策已為日後標售廠房所座落基地之招標作業，大幅增添其順利標出之困難度。中興紙業公司分別於90年8月13日與8月20日辦理計2次之公開標售，惟均無人投標。爰國營會90年9月22日仍由林副主任委員文淵擔任主席召開「經濟部所屬事業移轉民營評價委員評定中興紙業公司資產標售底價第二次會議」，中興紙業公司沈董事長明鋒於簡報及答詢後先行離席，

其會議結論略以：「一、採納財務顧問之評價建議，將動產與建物按上次評定價格打85折，成品、原物料及燃料等採計實際剩餘價額，取整數後得1,500萬元，為標售底價。二、倘若投標人之標價均低於底價，則授權國營會得採議價方式決標。此一議價之價格下限，則以前項標售底價中，動產與建物價格再打97折、加計成品、原物料及燃料等實際剩餘價額後，得價429.6萬元，取整數得500萬元。」其後，第三次標售中興紙業公司資產作業僅有員工集資成立之「興中紙業股份有限公司」（下稱興中公司）參與投標，其投標價格為1元，未進入底價，爰國營會依據資產標售要點與投標人經7次議價後方以510萬元完成決標，並由興中公司承租中興紙業公司宜蘭縣四結廠區之部分土地以繼續經營紙業，於90年10月間簽定資產買賣契約及土地租賃契約後，中興紙業公司自90年10月15日起，全面結束營業，以90年10月16日為移轉民營基準日，同日即進入解散清算程序，開始進行資產變賣、帳款收回及債務清償等工作。

- (三)惟中興紙業公司全面結束營業開始陸續標售土地時，其位於宜蘭縣四結廠區之101筆土地，面積達31.64公頃，該公司於90至93年間公開標售該廠區土地計達27次，毫無意外地均因無人投標而流標，其主要原因即係該廠區部分土地(11.83公頃)出租予前員工所籌組之興中公司於90年10月至99年10月經營紙業，興中公司擁有該廠區土地之地上物(廠房、設備等)所有權與土地優先購買權，潛在投資者存有重大疑慮，致未能順利完成標售作業。嗣行政院於94年5月16日核定中興紙業公司四結廠區土地為新竹科學園區宜蘭園區之中興基地，然該廠區土地卻因租約及地上物補償對象與金額存有疑義，縱經

濟部於95年2月至97年10月間召開多達10次協調會議，仍無法達成協議，因中興基地租約及地上物補償疑義遲未獲解決，亦無尋獲有進駐意願之廠商，當初僅標售廠房與設備而出租廠房所座落之基地之決策，顯有未當。後因新竹科學園區已無用地需求，行政院爰於102年2月核定中止開發中興基地。

- (四) 嗣宜蘭縣政府報請行政院同意由該府協議價購前揭四結廠區土地開發為文創園區，並歷經宜蘭縣政府、中興紙業公司及興中公司三方多次協商後達成共識，由宜蘭縣政府於103年6月以11億844萬元購買四結廠區土地19.81公頃，剩餘11.83公頃土地（出租予興中公司）則由中興紙業公司以公開標售方式持續處理，惟中興紙業公司自103年10月至104年11月按月自辦公開標售計14次，仍因前揭潛在投資者對興中公司擁有標售土地地上物所有權與優先購買權存有疑慮等因素，致均無人投標而流標，且宜蘭縣政府又辦理都市計畫變更，其後自106至109年間自辦標售均無人投標而流標達41次，其間經濟部為解決中興紙業公司持續降價標售，仍無人投標之困境，經濟部雖於107年7月清算業務報告會議決議委託專業機構協助代辦公開標售，以引進其他潛在投資者，強化標售效率，然中興紙業公司出租予興中公司之土地遲至109年11月始改採委外方式代辦公開標售，並終以20.43億元標售予興中公司。

表1、109年歷次標售中興紙業公司四結廠區土地概況

單位：新臺幣億元

開標日期	標售底價	開標情形
109年1月31日	18.68	停止開標
109年3月20日	25.98	流標
109年4月17日	23.38	流標
109年5月15日	21.04	流標
109年6月10日	20.43	流標
109年7月10日	20.43	流標
109年8月6日	20.43	流標
109年11月3日	20.43	標脫予興中公司

資料來源：本表係依據經濟部提供資料。

(五)本院詢問經濟部歷任負責中興紙業公司廠區土地標售之主管人員，該部表示清算期間所僱用人力均係短期僱用之臨時人員，清算初期90至91年間，由於需了結之現務較為繁雜，致僱用臨時人員25人，尚能依業務性質成立資產處理組、會計及綜合組等組別辦理，然92年後已依業務現況逐年遞減人員，屆至100年時，臨時人員已減為2人(其中一人尚為兼職)，故清算業務之主管人員(含土地標售)實際上僅有公司法定代表人清算人一人而已等語。中興紙業公司四結廠區之土地當時有承租人興中公司，其依土地法第104條規定可有依同樣條件優先購買權之情況下，且清算人所辦理土地標售作業不斷流標且底價金額逐漸降低，興中公司以低廉租金可使用其土地資源之情形下，其自會採取觀望態度而無立即取得該土地之誘因，且前後高達82次之流標紀錄，早已嚴重蕩傷政府威信，並易讓承租人與潛在投資人質疑此土地標售作業恐僅為虛應故事而已，直至109年11月第1次改採委外方式代辦公開標售，土地即順利標脫予承租人興中公司。

(六)綜上，經濟部對中興紙業公司民營化方式，最終被迫以資產標售方式辦理並完成決標，並由得標人興中公司承租中興紙業公司宜蘭縣四結廠區之部分土地以繼續經營紙業，此一僅標售廠房與設備而將廠房所座落之基地出租予得標人之決策，肇致後續因該土地有承租人而辦理標售時竟前後歷經高達82次之流標，而經濟部多年來遲遲未能妥適解決，已嚴重斷傷政府威信。

二、公務人員交代條例規定公務人員辦理業務交接時之相關事宜，並對於逾期不移交或移交不清者，有移送懲戒、移送法院等相關課責之規定，另於檔案法中亦要求公務員於職務移交或離職時，應將其職務上掌管之檔案連同辦理移交，並應保持完整，不得隱匿、銷毀或藉故遺失。詎經濟部未有效督導所屬公務人員悉依公務人員交代條例與檔案法等相關規定辦理檔案與文件之移交與交接等工作，肇致該部第二辦公室業務清理相關檔案或文件發生諸多闕漏情事，該部對檔案之交接與保管等相關工作，顯有重大疏失，應予檢討。

(一)按「公務人員之交代，除法律另有規定外，依本條例行之。」、「機關首長應移交之事項如左：……四、未辦或未了之重要案件。……」、「主管人員應移交之事項如左：……二、未辦或未了案件。三、所屬次一級主管人員或經管人員，主管或經管之財物事務總目錄。但該總目錄如有錯誤時，所屬次一級主管人員或經管人員，應負其責任。」、「經管人員應移交之事項，按其經管財物或事務分別造冊，其種類名稱，由各機關依各經管人員職掌範圍及其經管情形，分別規定之。」、「經管人員移交，應於交卸 10 日內，將本條例第 6 條規定之事項，移交完

畢；如所管財物特別繁夥者，其移交期限得經其機關首長之核准，酌量延長至一個月為限。」、「各級人員逾期不移交或移交不清者，其上級機關或本機關首長，應以至多不過一個月之限期，責令交代清楚，如再逾限，應即移送懲戒，其卸任後已任他職者，懲戒機關得通知其現職之主管長官，先行停止其職務。」及「財物移交不清者，除依前條規定處理外，並得移送該管法院，就其財產強制執行。」分別為公務人員交代條例第 1 條、第 4 條、第 5 條、第 6 條、第 11 條、第 17 條及第 18 條所明定，另依檔案法第 1 條第 1 項：「為健全政府機關檔案管理，促進檔案開放與運用，發揮檔案功能，特制定本法。」、第 7 條：「檔案管理作業，包括下列各款事項：……四、保管。……七、安全維護。……」、第 13 條第 1 項：「公務員於職務移交或離職時，應將其職務上掌管之檔案連同辦理移交，並應保持完整，不得隱匿、銷毀或藉故遺失。前項規定，於民營事業企業機構移轉公營，或公營移轉民營者，均適用之。」及第 24 條：「明知不應銷毀之檔案而銷毀者，處 2 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 5 萬元以下罰金。……違反第 13 條之規定者，亦同。」爰公務人員辦理業務交接時，自應遵照上開規定辦理，倘若逾期不移交或移交不清者，其上級機關或其機關首長，應以至多不過一個月之限期，責令交代清楚，如再逾限，應即移送懲戒；若財物移交不清者，更得移送法院，就其財產強制執行；且公務員於職務移交或離職時，應將其職務上掌管之檔案連同辦理移交，並應保持完整，不得隱匿、銷毀或藉故遺失，明知不應銷毀之檔案而銷毀

者，將處 2 年以下有期徒刑、拘役或科或併科 5 萬元以下罰金，合先敘明。

(二)查臺灣省物資局於 86 年更名為臺灣省政府物資處，該處 88 年因精省奉令裁撤，其原有業務由經濟部第二辦公室(下稱二辦)承接，二辦嗣於 89 年 12 月間再度裁撤並成立業務清理小組。詎經濟部相關人員經管之檔案或文件未依前開規定辦理交接作業導致檔案或文件發生闕漏，致使經濟部已無法完整掌握二辦裁撤前、後之具體清理作業與相關工作交接情形，對於二辦當時之資產負債情形目前僅得參照相關年度之資產負債備查表而無相關檔卷可稽；該部曾於 90 年 1 月 17 日將二辦業務清理總結報告陳報行政院，然該部竟亦已查無相關檔案內容；二辦業務清理小組與經濟部總務司於 91 年 2 月 5 日由總務司謝錫銘召開業務移交會議，該部目前僅留存開會通知單，對於該次會議之議程、會議資料及會議紀錄等，竟已無法尋得其相關資料。雖經濟部表示多年來持續派員赴檔案大樓搜尋相關交接資料，仍未能查得前開各相關資料，迄今亦無人因該等檔案或文件之移交不實、不全而被追究其應負之責任，任令上開公務人員交代條例及檔案法之規定形同具文，相關作為，著實令人匪夷所思。經濟部未能有效督導所屬公務人員悉依相關規定辦理檔案與文件之移交與交接等工作，未落實檔案法對檔案管理相關作業之要求，導致檔案或文件發生大量闕漏情事，該部對檔案之交接與保管等相關工作，核有重大疏失。

(三)綜上，為利政府施政與相關工作之永續，以及日後查考與釐清責任歸屬，特於公務人員交代條例規定公務人員辦理業務交接時之相關事宜，並對於逾期

不移交或移交不清者，有移送懲戒、移送法院等相關課責之規定，另於檔案法中亦要求公務員於職務移交或離職時，應將其職務上掌管之檔案連同辦理移交，並應保持完整，不得隱匿、銷毀或藉故遺失。惟經濟部竟疏於督導所屬公務人員悉依相關規定辦理檔案與文件之移交與交接等工作，肇致二辦業務清理相關檔案或文件發生諸多闕漏情事，核有重大疏失，應予檢討。

綜上所述，經濟部對中興紙業公司民營化方式，最終被迫以資產標售方式辦理完成，並由得標人承租中興紙業公司宜蘭縣四結廠區之部分土地以繼續經營紙業，此一僅標售廠房與設備而將廠房屋落之基地出租予得標人之決策，肇致後續辦理標售時，因該土地有承租人，竟前後歷經高達82次之流標，而經濟部多年來遲遲未能解決此一窘境，已嚴重斷傷政府威信；又，該部未有效督導所屬公務人員悉依公務人員交代條例與檔案法等相關規定辦理檔案與文件之移交與交接等工作，肇致該部第二辦公室業務清理相關檔案或文件發生諸多闕漏情事，該部對檔案之交接與保管等相關工作，顯有重大疏失，均顯有未當，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：林國明

王麗珍

中 華 民 國 1 1 2 年 3 月 8 日