

## 糾 正 案 文

壹、被糾正機關：台灣糖業股份有限公司。

貳、案由：據審計部110年度中央政府總決算審核報告，台灣糖業股份有限公司配合經濟部推動太陽能光電計畫，盤點轄管不適耕作與造林地，因而七股農場註銷造林用途改作光電用地。政府原推動造林政策係為達成APEC決議，現造林地改置光電案場，遂衍生政策不連續，徒增民眾疑慮與爭議；該公司辦理林木材積估算與伐採作業未臻嚴謹，欠缺查估資料佐證致無從驗證，履約管理欠當，核有重大違失，依法提案糾正。

參、事實與理由：

據審計部110年度中央政府總決算審核報告，台灣糖業股份有限公司(下稱台糖公司)配合經濟部推動太陽能光電計畫，註銷七股農場造林地改置光電案場，須伐採廣大面積林木致生周遭生態爭議，而台糖公司辦理材積估算與伐採作業，據報未臻嚴謹，致履約管理欠當，損及公司權益等情案。經本院調查後確有其上開缺失，政府原推動造林政策貿然改置光電案場，遂衍生政策不連續性；且台糖公司欠缺林木查估資料佐證致無從驗證，確有待檢討改善等情，經調查竣事，應予糾正促其注意改善，茲綜整事實與理由如下：

台糖公司配合經濟部推動太陽能光電計畫以達年度容量目標，遂檢視轄管不適耕作與造林地以供光電廠商投資，雖有其目的正當性，然造林政策係原為達成2007年亞太經濟合作組織(APEC)決議予以規劃執行，

經濟部貿然同意改置光電案場遂衍生政策不連續，多年造林之努力與成果毀於一旦，並徒增民眾疑慮與爭議；另造林成果仍屬公司財產，縱然委由投資廠商逕行辦理伐採與繳回林木補償費用作業，其現地林木材積估算、實地鑑價與伐採過磅作業程序，仍應逐項踐行，俾利爾後他機關之查核驗證。惟台糖公司囿於經濟部時程壓力，並未踐行上開程序，導致公司內部未有材積估算與伐採過磅重量等資料，僅有該廠商自行辦理材積估算之數據，且該數據為計算林木補償費之重要基礎，與廠商擔任繳回林木補償費之角色，實有利益衝突；另該廠商曾有兩次材積估算資料，數據差異甚大，而台糖公司未有警覺，伐採過磅時未依契約規定派員隨同驗證或交付第三方複估查驗，經核有重大違失，經濟部除督促台糖公司檢討改進外；另台糖公司參與原造林政策有其環境生態之正面價值，經濟部應予重視。

- (一)經濟部為推動太陽光電計畫緣起、規劃概述、預估成果、獎勵措施與土地區位選擇原則<sup>1</sup>。
- 1、計畫緣起：隨著全球暖化日益嚴重與傳統能源快速耗竭，世界各主要國家皆將節能減碳納為重點施政項目，並以再生能源驅動綠色經濟發展。
  - 2、規劃概述：政府推動能源轉型，往西元(下同)**2050年淨零排碳努力**，藉公私部門合作，從供需面向推動綠能與世界接軌，奠定永續發展基石。政府擘劃零碳、潔淨能源轉型路徑，制定法規及機制排除障礙，為能源轉型打底，發展再生能源，為企業建構優質綠能投資環境。民間支持政府綠能政策並響應國際綠能趨勢，串連世界帶動整體綠色供應鏈發展。

---

<sup>1</sup> 資料來源：本院111年11月24日履勘臺南市七股光電案場，經濟部提供資料。

為兼顧能源安全、綠色經濟及環境永續，行政院於民國(下同)105年10月27日通過太陽光電推動方案。

3、預估成果：全國將於114年達到太陽光電累計設置容量20GW之目標，預估每年可發228億度電，減少約1,272.5公噸二氧化碳排放。

4、土地區位選擇原則：針對114年太陽光電20GW之目標，經濟部與各部會合作以土地維持或優於原有使用為原則，優先推動具社會共識及無環境生態爭議之區域，優先推動三大面向，即公有閒置用地活化、不利農用土地及土地複合利用等三大區塊。

(1) 公有/閒置用地活化：以優於原有土地使用為原則，活化公有或閒置用地，主要包含公有、國營土地、工業區土地等。

(2) 不利農業經營區：引導業者利用不利農業使用土地等方式設置太陽光電系統，提高土地運用價值，主要包含污染土地、已封閉掩埋場等。

(3) 土地複合利用：以土地可複合式利用的精神，運用光電建置來達到土地發揮的最大功效，主要包含停車場、水庫、滯洪池、漁電共生、風雨球場、圳路等相關場域。

(二) 台糖公司選擇七股農場為光電案場之理由：

1、選擇不適耕作或造林土地，建置地面型光電設施。  
2、案場當時為造林、雜林地，不適於耕種農作物，然而該地區擁有良好的日照條件，可運用該優勢推廣太陽能發電。

3、採公開招標出租方式評選出適合廠商。

(三) 因該區原為造林地改置光電案場，須辦理地上物林木伐除，依據本案光電投資協議書契約條文，台糖公司未依契約派員會同查估或過磅。

1、第二條第二項：「配合政策或合作開發使用造林地，

地上林木由乙方委請估價公司會同甲方，估算林木伐除總重量(公噸)或體積(立方公尺)，並依甲方配合政策或合作開發使用造林地林木補償計價方式之林木補償計價標準，訂定標售每公噸或立方公尺林木淨利單價之底價，……。」

2、同條第三項：伐除林木須會同甲方派員過磅……。

(四)上開契約條文已要求甲方：「估算材積時須派員、另過磅時亦須派員」。材積估算與過磅計量，係依「林木補償計價標準」計算所需繳回補償金額之重要數據。然台糖仍稱：「係指地上林木順利完成公開標售，則台糖公司應派員過磅，以確認當伐除林木累計過磅重量或體積所需繳付之金額。……因此一階段並未涉及標售行為，故雙方無會同過磅情事」。然標案無人申辦認領及領標，不等同台糖公司不須依法定程序估算與訂定底價。未依契約執行，無從據以預估與計算廠商繳回補償費金額。

(五)本案伐採林木總材積與總重量，投資廠商自行辦理兩次估算，數據差異甚大。

1、中興電工公司108年5月出具之服務建議書列載總材積30,581立方公尺、總重量36,066公噸。

2、中興電工公司108年11月委託中華資產鑑定中心(股)公司估算材積約5,506立方公尺及總重量9,047公噸。

3、上開兩者差異原因：

(1)中興電工公司108年5月出具之服務建議書為投標文件，係屬廠商初步規劃。廠商自行以Google Earth航照圖以30公尺\*30公尺影像判斷各區林木密度，據以推估各區之數量，並參考「行政院農業委員會辦理國有林林產物處分作業要點」(後稱國有林林產物處分作業要點)

第6條規定，透過相關文獻確認白千層、木麻黃及紅樹林樹種各樹種生長10年之平均胸徑及平均高度後，推估單棵樹木體積與各區樹木總材積，並依據文獻資料得知本計畫範圍內多為類似水筆仔植物，以此計算本案林木總材積30,581立方公尺、總重量36,066公噸。

(2) 廠商得標後，台糖公司提供平地造林相關資料，發現其樹種、數量等現況與投標時推估落差甚巨，故廠商委請中華資產鑑定中心(股)公司於108年11月12日進行專業林木進行現場實勘各樹種之胸徑及樹高，並參考「國有林林產物處分作業要點」，計算各樹種之材積(體積)，經訪查確認各樹種每才重量後，予以轉換其重量之方式計之，其計算結果為5,506立方公尺及總重量9,047公噸。惟該次調查，台糖公司未依契約協議書派員會同查估。

(六) 歷次林木補償費估算金額差異：

- 1、審計部估計造林補償費用約為新臺幣(下同)4億6,414萬餘元，係以投資廠商第一次材積估算(總材積30,581立方公尺)與「臺南市農作改良物徵收補償費查估基(標)準」，為計算基礎得出。
- 2、台糖公司倘改依投資廠商第二次材積估算資料為計算基礎(材積約5,506立方公尺)與「臺南市農作改良物徵收補償費查估基(標)準」為計算基礎，得出林木補償費約為6,571萬餘元。
- 3、台糖公司為增加廠商投資誘因，修訂新增「配合政府政策或合作開發使用造林地林木補償計價標準」，改以雜木淨利單價237元(元/公噸)計價，且依據投資廠商第二次材積估算資料基礎，廠商實際繳納林木補償費為214萬餘元。

- 4、上開林木補償計算皆不含向林務局申請註銷平地造林面積146公頃，另需返還造林補償金5,264萬餘元。
- (七)台糖公司急於辦理，其原因為：
- 1、係為配合政府2025年太陽光電累積設置容量目標為20GW，本案原被政府列管需於2020年底完成併網。
  - 2、囿於時效致力於2019年5月完成辦理不適耕作地設置太陽光電招商作業，本案倘俟完成修改內控文件，恐影響政府列管之併網時程。
  - 3、另後續因相關行政程序造成延宕，經行政院同意本案延至2021年6月併網，台糖公司仍持續督促光電業者，使本案如期如質完成併網。
- (八)因台糖公司內部未有林木材積資料，無從確認廠商所繳林木補償費金額是否符合現況，似有低估該廠商繳納林木補償費之疑慮，是否涉及背信或圖利廠商之嫌，經濟部應再查明後妥處。
- (九)綜上，台糖公司為配合經濟部推動綠能政策，修訂相關要點以增加廠商投資誘因，因時程緊迫與列管壓力，雖有其目的正當性；然造林政策原係為達成APEC決議予以規劃執行，改置光電案場遂衍生政策不連續，多年造林之努力與成果毀於一旦，並徒增民眾疑慮與爭議；相關地上物處理之法律程序，仍應踐行其程序正義與實質內涵，查林木公告贈與期間僅7日、公開標售之等標期亦僅4日，等標期間明顯不足致廠商作業倉促，程序有欠嚴謹；縱然委由投資廠商逕行辦理伐採與繳回林木補償費用作業，其現地林木材積估算、實地鑑價與伐採過磅作業程序，仍應逐項踐行，俾利爾後審計部等機關之查核驗證。惟台糖公司並未踐行上開程序，導致公司內部未有材積估算與伐採過磅重量等資料，僅有該廠商自行辦理材積估算之數據，且該數據為計算林木

補償費之重要基礎，與廠商擔任繳回林木補償費之角色，實有利益衝突；另該廠商曾有兩次材積估算資料，數據差異甚大，而台糖公司未有警覺，伐採過磅時未依契約規定派員隨同驗證或交付第三方複估查驗，核有重大違失。

綜上所述，台糖公司為配合經濟部推動太陽能光電計畫，盤點轄管不適耕作與造林地，註銷部分造林區域改置光電案場，衍生原造林政策不連續，多年造林之努力與成果毀於一旦，並徒增民眾疑慮與爭議；另造林成果仍屬公司財產，其現地林木材積估算等作業程序仍應踐行，俾利爾後查核驗證。惟台糖公司囿於經濟部時程壓力，未踐行上開程序，欠缺林木查估資料佐證致無從驗證，履約管理欠當，核有重大違失，爰依憲法第97條第1項及監察法第24條之規定提案糾正，移送經濟部督飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：林文程

王幼玲

中 華 民 國 1 1 2 年 6 月 7 日