

調 查 報 告

壹、案由：據審計部所提中華民國 109 年度中央政府總決算審核報告，經查台灣糖業股份有限公司所屬池上糖漿廠區、旗山廠區、新營副產品加工廠區、埔里廠區、北港廠區、南靖廠區等 6 處廠區，自 75 年起陸續停閉，至今已閒置 13 年至 36 年不等，長期來未能活化利用，衍生高額地價稅，加重公司營運負擔，相關主管機關有無怠失，有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

有關「台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）所屬池上糖漿廠區、旗山廠區、新營副產品加工廠區、埔里廠區、北港廠區、南靖廠區已閒置 13 年至 30 年不等，長期來未能活化利用，衍生高額地價稅，加重公司營運負擔，相關主管機關有無怠失，有深入瞭解之必要」一案，經函請審計部、台糖公司、文化部及嘉義縣政府查復到院¹，且於民國（下同）111 年 2 月 25 日赴台糖公司南靖糖廠辦理現地履勘，並就該廠區內之文化資產審議及登錄等問題，詢問台糖公司及嘉義縣政府相關業務主管人員，再於同年 3 月 15 日就本案 6 處廠區閒置資產活化問題，詢問台糖公司業務主管人員，並經補充說明資料後，業已調查完畢。茲將調查意見臚述如下：

一、台糖公司所屬埔里副產品加工廠、北港糖廠、南靖糖廠、新營副產品加工廠、旗山糖廠及池上糖漿廠等 6 處廠區，因經營環境不佳，自 75 年起陸續停閉，嗣後雖

¹ 審計部 110 年 11 月 3 日台審部四字第 1100065015 號函、台糖公司 110 年 11 月 30 日糖會歲字第 1107004761 號函、文化部 110 年 12 月 28 日文授資局蹟字第 1103014606 號函、嘉義縣政府 110 年 12 月 21 日府授文資字第 1100299048 號函。

調整經營方向，或辦理招商等活化措施，惟截至110年底止，上述廠區中仍有27座廠房閒置，合計總樓地板面積約5.71公頃尚待活化。台糖公司允應妥謀有效改善措施，以提升資產利用效益。

- (一) 台糖公司成立於35年5月，其後歷經戰後接收與修復重建，砂糖外銷逐漸成為外匯收入主要來源之一，嗣因60年代臺灣經濟結構轉變，從傳統農業社會轉型為工商社會，受到都市化與工業化發展衝擊，以及國際糖價低迷影響，糖業在臺灣經濟上所扮演的角色，逐漸為加工出口生產所取代，台糖公司開始朝多角化經營，進行副產品開發（如畜產、糖蜜、蔗渣等），其後由於國際糖價仍節節下降，糖業經營環境不佳，台糖公司爰自70年代起，改採內銷為主、外銷為輔的生產計畫，並陸續進行裁撤，停閉不具經濟效益之糖廠。²停閉後之廠房，部分配合廠區利用情形或未來發展，作為自用辦公室、事業部加工廠房、倉庫或出租等使用（如蕭壠文化園區【佳里糖廠】、十鼓文化園區、岸內糖廠影視基地）；部分轉型為蔗埕或鐵道文化園區及環境教育設施認證場所（如蒜頭、溪湖糖廠）、觀光糖廠（如月眉、南州、花蓮糖廠）、糖業博物館（如高雄糖廠）、文化創意園區（如臺東糖廠）；亦有部分配合政府規劃辦理都市計畫變更招商（如臺中、屏東糖廠）。
- (二) 查台糖公司所屬埔里副產品加工廠、北港糖廠、南靖糖廠、新營副產品加工廠、旗山糖廠及池上糖漿廠等6處廠區，因國際糖價低迷，契作種蔗面積減少，製糖業務萎縮，導致成本增加，營運虧損等情，

² 參見薛佳如『台糖公司停閉糖廠土地與資產再利用之研究』（國立臺北科技大學建築與都市設計研究所碩士論文，96年7月）頁37至43；「陰晴圓缺的臺灣糖業」收錄於『台糖通訊』143卷3期（107年9月）頁5至8。

而自75年起陸續停閉。其後雖調整經營方向，或辦理招商，出租或設定地上權等活化措施，惟截至110年底止，上述廠區中仍有27座廠房閒置，合計總樓地板面積約5.71公頃尚待活化（詳如表1）。

表1、台糖公司所屬池上糖漿廠等6處廠區閒置情形一覽表

項次	廠區名稱	停閉年度	主要使用分區	廠區(土地)總面積	待活化土地面積	閒置廠房(建物)件數 ^{註1} /面積
1	埔里副產品加工廠	93年	都內/乙種工業區	8.50公頃	7.39公頃	6件/0.17公頃
2	北港糖廠	94年	都內/乙種工業區	21.00公頃	18.61公頃	2件/1.89公頃
3	南靖糖廠	98年	非都/特定專用區 特定目的事業用地	21.36公頃	16.87公頃	12件/1.37公頃
4	新營副產品加工廠	93年	都內/甲種工業區	15.52公頃	0.59公頃	1件/0.12公頃
5	旗山糖廠	91年	非都/特定專用區 特定目的事業用地	15.80公頃	2.04公頃	4件/1.36公頃
6	池上糖漿廠	75年	非都/工業區 丁種用地	12.33公頃	10.82公頃	2件/0.80公頃
小計			6處	94.51公頃	56.32公頃	27件/5.71公頃

註1：件數指台糖公司列管閒置之資產編號件數。

資料時間：至110年底止。

資料來源：本院依台糖公司提供資料整理製作。

(三)上述各廠區現況與未來活化方向分別簡述如下：

1、埔里副產品加工廠：

(1) 埔里副產品加工廠全區土地總面積約8.50公頃，截至110年底止，廠區內自用約0.21公頃，已出租約0.9公頃（作社福機構、餐廳、社會住宅使用），待活化土地面積約7.39公頃，待活化之停閉廠房（建物）計6件、0.17公頃³，如表1。

(2) 自101年11月起至111年3月止，陸續辦理11次招標設定地上權，均因無人投標而流標。嗣後將調整策略，持續以設定地上權方式辦理招商，並朝觀光園區產業轉型發展。

2、北港糖廠：

(1) 北港糖廠土地總面積約21.00公頃，截至110年底止，廠區內自用約1.59公頃，已出租約0.19

³ 待活化之停閉建物為：2113-00001麥芽糖工場、2153-00007包裝室、2153-00068包裝室、2154-00004蒸煮室、2199-00005冰品工場、2199-00019礦泉水工場。

公頃(作廠房、辦公室、倉儲、工作室等使用), 0.61公頃為公園綠地,待活化土地面積約18.61公頃,待活化之停閉廠房(建物)計2件、1.89公頃⁴,如表1。

(2) 雲林縣政府105年7月7日公告⁵製糖工場(含附屬設施:煙囪及糖業鐵道)、蒸汽機車庫及倉庫群為歷史建築(登錄土地面積合計約6.91公頃),須依文化資產保存程序辦理歷史建築場域修復及再利用。

(3) 另外,部分廠區土地約5.15公頃(含歷史建築倉庫群1.97公頃),將配合雲林縣政府「北港糖廠文化藝術生活美學園區」之規劃,以市地重劃方式辦理整體開發。

3、南靖糖廠：

(1) 南靖糖廠土地總面積約21.36公頃,截至110年底止,廠區內自用約3.46公頃,已出租約1.03公頃(作倉庫等使用),待活化土地面積約16.87公頃,待活化之停閉廠房(建物)計12件、1.37公頃⁶,如表1。

(2) 嘉義縣政府109年8月17日公告⁷「南靖糖廠倉庫群」(1、3、4及5號倉庫)為歷史建築;再於111年2月嘉義縣文化資產審議會決議南靖製糖工場本體登錄為歷史建築(截至111年3月底止,尚未辦理公告),均須依文化資產保存程序辦理歷史建築場域修復及再利用。

⁴ 待活化之停閉建物為：2101-00017製糖工場、2101-000042煉糖工場。

⁵ 雲林縣政府105年7月7日府文資二字第1053806438B號公告。

⁶ 待活化之停閉建物為：2101-00016製糖工場、2126-00056機械修理工場、2140-00011電氣室、2142-00007石灰室、2142-00007-1焦炭倉庫、2142-00007-2石灰倉庫、2146-00045硫磺爐室、2147-00002蔗渣打包室、2154-00007蒸煮室、2170-00002卸車室、2188-00010牽車機室、2199-00018控制室。

⁷ 嘉義縣政府109年8月17日府授文資字第1090176318號公告。

4、新營副產品加工廠：

- (1) 新營副產品加工廠土地總面積約15.52公頃，截至110年底止，已出租約0.23公頃（作辦公室及工廠使用），待活化土地0.59公頃，待活化之停閉廠房（建物）計1件、0.12公頃⁸，如表1。
- (2) 新營副產品加工廠停閉後，各項業務移轉予生物科技事業部、畜殖事業部及台南區處等單位，廠區內之房地亦分別由上述單位領用，繼續供作生產及辦公室使用，僅其中之飼料工場因設備老舊關閉，並經臺南市政府108年4月9日公告登錄為歷史建築⁹，須依文化資產保存程序辦理歷史建築場域修復及再利用。

5、旗山糖廠：

- (1) 旗山糖廠土地總面積約15.80公頃，截至110年底止，除出租高雄市政府合作開發「旗糖農創園區」8.61公頃外，其餘提供設定地上權及出租（商務旅館、宴會廳、展示場、社區發展協會等）約3.12公頃、自用辦公室與倉庫約1.21公頃、景觀及道路約0.82公頃，零星空荒地等待活化土地約2.04公頃，待活化停閉廠房（建物）計4件、1.36公頃¹⁰，如表1。
- (2) 該廠區部分現與高雄市政府合作進行「旗糖農創園區」計畫，製糖工場廠房整修後在安全無慮情況下，將開放給遊客參觀或交由高雄市政府併入該園區代為管理維護。

⁸ 待活化之停閉建物為：2105-00004飼料工場。

⁹ 臺南市政府原以108年4月9日府文資處字第1080376031A號公告登錄為歷史建築，以及其所定著土地範圍及面積，嗣經台糖公司提起訴願，臺南市政府以109年7月16日府文資處字第1090694596A號公告，變更歷史建築本體及面積為3,977.48平方公尺，土地定著面積為5,910.12平方公尺。

¹⁰ 待活化之停閉建物為：2101-00028製糖工場、2126-00028機械修理工場、2137-00008熔焊工場、2142-00015石灰室。

6、池上糖漿廠：

(1) 池上糖漿廠全區土地總面積約12.33公頃，截至110年底止，廠區內自用約0.35公頃，已出租（作生產礦泉水使用）約1.16公頃，待活化土地面積約10.82公頃，待活化之停閉廠房(建物)計2件、面積0.8公頃¹¹，如表1。

(2) 88年至102年尋找有意願開發之潛在廠商未果，103年至104年潛在廠商規劃租用未果，107年、109年招商未果。嗣後將朝以觀光休憩為主，綠能加值為輔之方向，並以公開評選最優計畫書方式甄選優良廠商進駐開發。

(四) 據台糖公司表示，該公司對閒置土地及廠房採取多元方式招商活化，惟因過去糖廠選址考量，係以甘蔗生產原料及河川水源為基礎，與現代工業廠商設廠考量交通便利、大量勞動人口及群聚效應等，有相當差距，致招商活化不易。另部分廠房被指定為文化資產，受到文化資產保存法限制，無法辦理拆除，僅能向主管單位申請經費補助並編列配合款辦理調查研究、規劃設計及修護再利用。另外，現有停閉廠區多屬工業用地，雖多次建議需地機關優先考量，惟需地機關多以廠區面積不足，不利規劃利用及工業用地地價偏高而婉拒等語。

(五) 台糖公司進一步表示，將賡續以下列方式，積極推動停閉廠區活化作業：

1、依據文化資產保存法，將具有糖業文化歷史價值之停閉廠區內工廠廠房、辦公廳舍、倉庫、宿舍等予以整體規劃、修復再利用。

2、配合環境教育法規定，整修閒置房舍提供作為環

¹¹ 待活化之停閉建物為：2101-00041製糖工場、2142-00030石灰室。

境教育設施認證場所，以推動環境教育。

- 3、與縣市政府合作，規劃作為文創基地等用途，引進影視產業進駐。
- 4、配合政策提供政府規劃作為社會住宅、長照用地。
- 5、可建築用地持續辦理招商，以出租設定地上權等方式釋出供各類產業使用，並提供租金及權利金優惠。
- 6、屬工業用地部分，持續提供經濟部工業局媒合。
- 7、尚無開發計畫之停閉廠區土地提供地方政府代管維護綠美化。
- 8、研擬老舊建物認養辦法，開放大眾提案申請認養使用閒置老舊建物，以保存及活化歷史悠久、別具特色之老舊建物及空間。

(六)綜上，台糖公司所屬埔里副產品加工廠、北港糖廠、南靖糖廠、新營副產品加工廠、旗山糖廠及池上糖漿廠等6處廠區，因經營環境不佳，自75年起陸續停閉，至今已閒置13年至36年不等。期間雖調整經營方向，或辦理招商等活化措施，惟因出租條件未符市場需求，以及部分閒置廠房被登錄為文化資產等因素，以致未能有效活化利用。經查截至110年底止，上述廠區中仍有27座廠房閒置，合計總樓地板面積約5.71公頃尚待活化。台糖公司允應妥謀有效改善措施，以提升資產利用效益

二、嘉義縣政府自104年6月5日起，辦理3次台糖公司南靖糖廠區內，具有登錄為文化資產價值標的之審議過程，均難認確有依文化資產保存法規定期限內，完成審議及登錄作業。且該府雖於本(111)年2月間審議決議，將「水上南靖糖廠製糖工場」登錄為歷史建築，

惟迄本年4月中旬仍未完成該案土地坐落測量成果圖繪製，致該歷史建築登錄之法制作業尚未完備，亦有未洽。嘉義縣政府允應儘速完成相關作業，以利台糖公司後續進行南靖糖廠閒置資產之活化作為。

(一)文化資產保存法(下稱文資法)第20條第3項及暫定古蹟條件及程序辦法第7條規定，「暫定古蹟」於審議期間內視同古蹟，由所有人、使用人或管理人管理維護。同時課以主管機關應於6個月內完成古蹟指定或歷史建築、紀念建築、聚落建築群登錄之審議程序。倘主管機關未能於6個月內完成，必要時得延長一次，意即主管機關至遲應於1年內完成相關指定、登錄作業，期滿相關資產即失「暫定古蹟」之效力。再依歷史建築紀念建築登錄廢止審查及輔助辦法第4條及第6條與暫定古蹟條件及程序辦法第10條規定，有關歷史建築登錄審議程序，需完成「現場勘查、審議會審議、作成指定(或登錄)處分、辦理公告、通知申請人或處分相對人、歷史建築及所定著土地範圍之面積測繪及其地號確認」等程序。爰為避免「暫定古蹟」對所有權人財產權之行使產生限制，故主管機關就「暫定古蹟」宜積極辦理相關審議程序，於前揭期限內完成古蹟指定或歷史建築登錄、紀念建築登錄、聚落建築群登錄之審議程序(必要時得延長一次，即1年內)，以作成指定(或登錄)之處分及辦理公告，或作成未具文化資產價值之決議，並以書面通知處分相對人等，以維護民眾權益，合先敘明。

(二)嘉義縣政府針對台糖公司南靖糖廠建物及設施，曾分3階段辦理文化資產之審議及登錄作業，相關辦理情形如下：

1、嘉義縣政府辦理台糖公司南靖糖廠「製糖工場本

體」(第1階段)之文化資產審議及登錄作業，除未於法定期限內完成相關作業外，且作成「暫緩文化資產指定登錄」之決議，尚難稱確符法令規定

- (1) 查104年5月20日台糖公司函¹²嘉義縣政府略以，台糖公司為避免閒置土地，加速土地活化業務，擬出售「南靖製糖工場機械設備等閒置資產」，請該府同意該公司辦理招標拆除作業等情。
- (2) 嘉義縣政府先於104年6月5日辦理「南靖製糖工場機械設備等閒置資產文化資產價值勘查」後，再於104年7月16日辦理該縣104年第3次文化資產審議委員會現地勘查，並於同日進行審議，針對「南靖製糖工場機械設備文化資產指定登錄案」決議：將南靖製糖工場機械設備列為「暫定古蹟」，已實質進入文資法規定之審議程序。因此，嘉義縣政府即負有至遲應於1年期限內作成登錄之處分及辦理公告，或作成未具文化資產價值之決議並以書面通知台糖公司之職責。
- (3) 惟查該府於105年12月9日辦理105年文化資產審議委員會現場勘查及審議時，雖距104年7月16日已逾1年4個月，惟針對「南靖製糖工場(含製糖機械)文化資產指定登錄案」進行審查時，因台糖公司表示已無拆除計畫，從而作成：「暫緩文化資產指定登錄，持續追蹤，後續如有毀損或不當再利用狀況，立即啟動文化資產指定登錄程序」決議等情，核難稱與前揭文資法規

¹² 台糖公司雲嘉區處104年5月20日雲嘉靖資字第1047803489號函。

定相符。

2、嘉義縣政府辦理台糖公司南靖糖廠「南靖糖廠倉庫群」(第2階段)文化資產審議及登錄作業，亦未於法定期限內完成相關作業

- (1) 查台糖公司擬辦理興建完竣逾50年之廠房出租前(後)修繕作業，於107年8月20日針對所管南靖糖廠區內14處建造物，函¹³請嘉義縣政府派員辦理文化資產價值評估。
- (2) 嗣經該府就相關標的，於107年8月29日辦理文化資產價值評估現場勘查後，決議將南靖糖廠1、3、4、5號倉庫等設施，提送108年4月19日嘉義縣108年第3次文化資產審議會審議時，雖經台糖公司建議，勿將南靖糖廠倉庫群登錄為文化資產，以利該公司後續自主規劃開發，達成停閉廠修復再利用等語。惟經該次會議表決後決議：將「水上鄉南靖糖廠倉庫」列為「暫定古蹟」。因此前述標的依文資法規定，亦已進入歷史建築登錄作業至遲1年內應完成之審議程序。
- (3) 次查108年7月10日嘉義縣108年度第4次文化資產審議會，亦仍僅決議「水上鄉南靖糖廠倉庫」1、3、4、5號倉庫維持列為「暫定古蹟」。嗣108年12月5日嘉義縣108年第6次文化資產審議會仍決議維持為「暫定古蹟」。
- (4) 末查109年4月17日嘉義縣109年第3次文化資產審議會，始針對「南靖糖廠倉庫指定登錄文化資產案」，決議登錄為歷史建築，登錄名稱：「南靖糖廠倉庫群」後，再經嘉義縣政府109年

¹³ 台糖公司雲嘉區處107年8月20日雲嘉靖資字第1077805076號函。

8月17日府授文資字第1090176318號公告登錄，距前述於108年4月19日將案關標的列為「暫定古蹟」時，已近1年4個月，相關審議、登錄作業，自不無檢討改善空間。

3、嘉義縣政府辦理台糖公司南靖糖廠「南靖糖廠全區」(第3階段)之文化資產審議及登錄作業，雖已決議登錄為歷史建築，惟尚未於法定期限內完成公告作業

- (1) 查108年11月27日台糖公司函¹⁴嘉義縣政府稱，該公司為活化土地利用出租，擬辦理拆除南靖製糖工場及周邊房屋製糖機械設備作業，請該府針對上開標的進行文化資產價值評估。
- (2) 嘉義縣政府爰於109年2月26日進行「南靖製糖工場及周邊房屋製糖機械設備興建完成逾五十年公有建造物文化資產價值評估」現場勘查後，作成結論將編號1辦公室等25項設施，排入文化資產審議。嗣109年4月17日嘉義縣109年第3次文化資產審議會現勘及審議時，決議於6個月內辦理審議。
- (3) 次查109年10月16日嘉義縣109年第6次文化資產審議會，針對「南靖製糖工場及周邊房屋製糖機械設備列冊追蹤文化資產審議案」，雖決議進入文化資產指定或登錄審議程序。惟該府於110年4月14日再次辦理現勘後，同年8月25日嘉義縣110年第3次文化資產審議會又決議：本案維持「暫定古蹟」身分，遲至111年2月10日嘉義縣111年第1次文化資產審議會，針對「南靖糖廠及附屬設施指定登錄文化資產審議案」，始

¹⁴ 台糖公司雲嘉區處108年11月27日雲嘉靖資字第1087807606號函。

決議將本案登錄為歷史建築，登錄名稱為「水上南靖糖廠製糖工場」，距109年10月16日決議進入登錄審議程序時，亦已逾1年3個月。

(4) 末查，前揭「水上南靖糖廠製糖工場」歷史建築登錄案，迄111年4月嘉義縣政府仍在辦理案關建物坐落土地測量成果圖繪製中，並未完成公告等法定程序，辦理時效亦有待精進。

(三) 綜上，嘉義縣政府自104年6月5日起，辦理3次台糖公司南靖糖廠區內，具有登錄為文化資產價值標的之審議過程，均難認確有依文資法規定期限內，完成審議及登錄作業。且該府雖於本年2月間審議決議，將「水上南靖糖廠製糖工場」登錄為歷史建築，惟迄本年4月中旬仍未完成該案土地坐落測量成果圖繪製，致該歷史建築登錄之法制作業尚未完備，亦有未洽。嘉義縣政府允應儘速完成相關作業，以利台糖公司後續進行南靖糖廠閒置資產之活化作為。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請台灣糖業股份有限公司確實檢討改進見復。
- 二、調查意見二，函請嘉義縣政府確實檢討改進見復。
- 三、調查意見及處理辦法，函送審計部參辦。
- 四、調查報告之案由、調查意見及處理辦法上網公布。

調查委員：林國明

中 華 民 國 1 1 1 年 5 月 4 日

案名：台糖公司停閉廠區閒置案

關鍵字：停閉廠區、閒置、活化、文化資產