

# 台糖公司企業化經營之機會與挑戰——基於組織變革與民營化的視角

台灣糖業股份有限公司歷經多年組織變革，因應自由化之浪潮，執行多角化之策略，迎合企業化之需求，並期藉由民營化以脫胎換骨，過程中充滿挑戰與艱辛；如能突破本業之枷鎖，轉型為生質能源與投資控股公司，則前途無可限量，因此，經營團隊與員工應通力合作。

◎ 陳永愉 (中心國際顧問股份有限公司總經理)

## 壹、台糖公司企業化經營追求之歷程

經過多年之努力，2002年1月1日臺灣正式成為WTO會員國之一。雖然，在國際貿易和經濟議題上，臺灣從此可與其他會員國平起平坐。但是，對於農業及相關產業，卻帶來嚴

重衝擊與深遠影響。台灣糖業股份有限公司（以下簡稱台糖公司）為因應臺灣加入WTO後，糖業自由化之必然，早在1990年初期，就展開多角化之布局。1998年已漸露雛型，進而委託中國生產力中心針對台糖公司組織變革實施方案與步驟，進行研究。當時，筆者忝

為研究團隊之一，透過經營診斷發現，糖業自由化後，台糖公司本業有關製糖部分，勢必無法和進口糖價相抗衡。而因應製糖大量種植甘蔗所需有機養分，而衍生之畜殖（養豬）產業，亦將面對糖廠逐漸停閉，甘蔗種植面積不再，重要性遞減，加上進口肉品叩關，

也同樣陷入經營困境。

進一步審視台糖公司，首先，發現其組織縝密、層級分明與員額眾多。在經營環境日益多變，競爭壓力相對沉重下，組織彈性攸關經營成效。因此，組織扁平化顯然刻不容緩。其次，台糖公司擁有豐富土地資源與優秀的農事人才，然而在本業漸趨沒落下，如何利用現有資源優勢，加速多角化經營，發展關聯性產業，也是關注焦點。最後，國營事業在運作上確有諸多限制，如何在現有法令規範下，尋求突破，賦予經營團隊更多的自主性，更是真正提升經營效率之不二法門。

針對這些問題，研究報告曾提出具體建議，主軸為「以核心專長為基礎，朝多角化與國際化發展」；手段為「架構關係企業型事業部組織，成立八大事業部」；配套措施包括「經營策略調整、權責區分、責任中心體系建構……」；實施步驟分為「前置作業期、標竿

建立期及階段導入期」。

## 貳、組織變革與組織發展之軌跡

組織變革方向確認後，雖歷經台糖公司經營高層變動頻仍，但組織調整案持續進行。2004年1月，八大事業部終於陸續完成設置。包括「砂糖事業部（2004/1）、畜殖事業部（2003/8）、精農事業部（2003/6）、商品行銷事業部（2001/10）、量販事業部（2000/10）、油品事業部（2003/10）、生物科技事業部（2001/2）及休閒遊憩事業

部（2004/1）」等。審視台糖公司組織變革過程，為打破金字塔式的官僚組織結構，同時發展新興事業，因此，初期以專案管理的方式，成立專責小組。諸如1996年成立油品事業小組，專責推動加油站、加氣站及油庫之籌設及營運業務，直到成熟後，才在2003年成立油品事業部組織。其他新興事業部之成立，大抵均依此模式發展。

整體而言，似已依循組織發展五階段<sup>1</sup>（表1）進行。惟從細部觀之，從授權期到創業期之間，漏了一段整合期之組

表 1 組織發展五階段

| 階段別  | 一          | 二            | 三    | 四    | 五    |     |
|------|------------|--------------|------|------|------|-----|
| 管理型態 | 危機管理       | 目標管理         | 專案管理 | 方針管理 | 策略管理 | 大規模 |
| 危機種類 | 領導危機       | 自主危機         | 控制危機 | 硬化危機 | 瓦解危機 |     |
| 管理現象 | 各作各的       | 高階負責<br>低階服從 | 制度化  | 模式化  | 關係企業 |     |
| 組織成長 | 創造力<br>向心力 | 命令           | 授權   | 協調   | 合作   | 小規模 |
| 組織結構 | 單兵組織       | 官僚組織         | 扁平組織 | 組群組織 | 模糊組織 |     |
| 成長期別 | 創立期        | 管制期          | 授權期  | 整合期  | 創業期  |     |
|      | 幼稚期        |              |      |      | 成熟期  |     |

資料來源：Bill Chen

群組織，這也衍生了後續推動民營化時，出現必須重新整合之議題。比方說，加油站事業必須採取複合式經營，才能創造更高附加價值，其與商品行銷事業之蜜鄰店（超商），關係密切。可是，因為缺乏橫向整合過程，商銷事業專責小組的展店規劃，並未考量加油站設置地點，各作各的結果，相互依存的複合價值，完全無法顯現。當事業部各自成立後，才發現行銷價值鏈出現缺口，回頭要再整合時，門戶之見已油然而生。

## 參、多角化後衍生民營化之必然性

配合多角化政策，陸續成立之事業部，基於授權擴大，且績效指標集中與明確，95年度各事業部之經營績效，都已初具端倪。例如油品事業部在經營團隊及同仁努力下，已經出現轉虧為盈。休憩事業部則本業逐年減少虧損，另因土地

出租之業外收入挹注下，稍有盈餘。商銷事業部因代理台糖公司產品均給予一定經營利益，加上OEM產品熱賣及部分出租收益，也出現盈餘。但亦有如畜殖事業部，雖然努力經營，卻因承擔調節市場供需之政策任務並未解除下，仍然持續虧損。

從經營團隊之訪談及過去公營事業案例經驗中可知，國營事業受制於相關法規約束，人事制度僵化、激勵制度難以差異化與即時化，投資預算也要層層把關、無法掌握時效與商機，導致台糖公司新興事業雖已完成事業部組織，但仍然綁手綁腳，要達成和民間一樣競爭條件，顯然必須民營化，才有可為。

此外，姑且不論事業部經營成效如何，多角化後經營的事業，卻意外引發「所營事業，不適合公營」之議題。楊關錫（2005）<sup>2</sup>指出，經濟部民營化之推動，係考量個別產業特性、市場競爭情形、經濟規

模、盈虧狀況等，決定釋股時機及民營化方式，其原則包括：「屬自由競爭市場、無產業政策任務、事業體質佳者，優先釋股民營化；具獨占性或管制性產業，先訂定自由化法規或管制解除時程，再民營化；事業體質不佳，具市場潛力者，先進行體質重建後，再進行民營化；事業體質不佳或不具市場競爭力者，採體質重建與民營化併行，限期完成民營化；體質重建不佳或民營化無承接對象者，採關廠、結束營業，進行清算」。

簡言之，只要是屬於自由競爭市場之公營事業，無論是體質好壞，一律都要民營化。但如無法順利民營化，則關廠清算。至於獨占或有政策任務之公營事業，除非因故未能明定自由化期程或仍有管制之必要者外，也一律要民營化。

台糖公司民營化議題，歷經多年之反覆檢討，考量台糖公司土地資源豐厚，但牽涉小股東<sup>3</sup>的權益，無法比照臺鹽模

式，將非營業用地繳回國庫後，直接民營化。案經行政院公營事業民營化推動委員會95年5月9日核定，採「非營業土地析離，事業部限期民營化」之原則，進行民營化規劃。台糖公司乃據此政策檢視八大事業部，最後，除考量砂糖事業部係屬民生工業，暫不適合民營化外，其餘七大事業部均規劃在兩年內完成民營化目標。

然而，「事業部民營化，母公司不民營化」的決策，立即引爆事業部同仁不公平之嚴重抗議。由於當初成立事業部時，為讓事業部能夠落實經營責任，因此，由事業部經營團隊挑選優秀人才留在事業部，多餘人力則析離，返回母公司區處。如今，在事業部打拼的同仁，面臨民營化後工作權不確定之壓力，而留在母公司之「待業同仁<sup>4</sup>」，享受同樣的薪資福利制度，卻不需要面對民營化之風險，事業部員工之反彈與不滿，可想而知。

### 肆、民營化之障礙與難題

台糖公司「非營業土地析離，事業部限期民營化」政策，原意係暫時擱置小股東處理問題，然而此舉，卻衍生諸多民營化之障礙與難題：

#### 一、過多資產反成負債 (匹夫無罪，懷璧其罪)

台糖公司成立於民國35年5月1日，當時係政府將戰前由日本人經營的大日本、臺灣、明治及鹽水港製糖株式會社合併收歸國營，隸屬於經濟部。改制過程除了組織變更外，同時也接收了龐大的土地資源。歷年來，台糖公司配合政府政策釋出土地，作為工業用地或開發建築用地，土地面積雖略有減少，惟迄今，尚有五萬餘公頃之土地，遍及臺灣中、南、東部。這些土地，除少部分為八大事業部營業用地外，絕大多數係糖廠停閉後，閒置

或尚待開發利用之非營業用地。依據行政院主計處95年度決算查核表<sup>5</sup>可知，截至95年12月31日止，台糖土地重估後帳面金額高達4,887.8億元，為資本額782.9億元之6.23倍。

原本土地資源豐厚，係台糖公司的資產，惟歷年來由於盈餘多數來自業外收益，行政院主計處資料顯示，95年度台糖營業收入344.6億元，營業利益僅3.7億元(占營收1.08%)。營業外收入133.4億元(占營收38.71%，其中財產交易收入達103.7億元)，營業外利益69.1億元(占營收20.04%)，稅前純益72.8億元(占營收21.12%)。由於土地資源雄厚，即便每年出售百億，不計土地仍會持續增值下，至少還可支撐48年。此現象也造成台糖員工普遍都無危機意識，過多資產拖累台糖公司開創新局腳步，反而變成追求永續經營之負債。同時，也因歷年來不斷出售土地，以支撐盈餘之結果，引來學者、專家和民意代表強烈質

疑，間接導致行政院核定事業部「限期」民營化之政策。

## 二、一國兩制衝突待解 (福利相同，勞逸不均)

台糖公司民營化，原應比照臺鹽模式，將非營業土地繳回後整體民營化。但為顧及小股東權益，應先買回民股。現行法律規定，實務上可依據公司法第167條之1（收買股份）或第168條（減資，返還股東股款），經股東會決議（第174條、第184條）處理。截至95年12月31日，台糖公司資本額新臺幣783億元，業主權益5,040億元。換言之，帳上每股64.38元。以民股股權占3.42%計算，帳上收買金額為172億元。然經台糖公司向民股徵詢「買回股權」之意願，結果不是不願出售，就是要求提高每股至700元<sup>6</sup>（或更高）。由於金額龐大，加上行政院也不願強制依法執行。因此，策略上先擱置民股問題，而核定事業部限

期民營化之結果，「一國兩制」的矛盾，就此產生。

針對民營化議題，台糖公司歷次問卷調查均顯示，事業部員工普遍認為，如果要民營化，就應公司整體民營化，斷無犧牲事業部員工前途，切割民營化之道理。當然，其最重要之因素，係留在區處之待業人力，台糖公司並未全數辦理專案精簡所致。空閒安逸與忙碌壓力相較之下，無論是情、理、法，都說不過去。「一國兩制」問題如不有效解決，民營化的阻礙與難度，自然倍增。

## 三、員工權益保障爭議 (加碼補償，財源何來)

台糖公司為解決糖廠陸續停閉後，產生過多閒置人力的成本壓力。95年度執行所謂3N的優惠離退措施（離退休年齡每差一年加發3個月薪資，N = 9年，也就是最高27個月），其財源是預支94年度績效

獎金（95年國營會核定94年之績效獎金，還好足夠離退加發金額）。本財源係台糖公司和糖聯會（工會組織）事前協商同意後辦理。由於事關同仁利益，糖聯會同意之理由，認為如果能夠以全體同仁之績效獎金，支應部分待業人力優惠離退，以減輕人事負擔壓力，讓多數同仁保有工作權，應是值得付出的代價，也就是員工戲稱，所謂「以績效獎金換工作權」的措施。

由於95年優惠離退對象，主要係適用區處之待業人力。造成要執行民營化之事業部同仁，強烈要求民營化時，不願隨同移轉者，應比照該方案辦理。甚至認為，事業部同仁身居第一線，為台糖公司打拼，既然待業人力都可以享有3N優惠，那麼事業部同仁更應該加倍給予。於情於理，事業部同仁之訴求，顯然並不過分。然而，財源從何而來，將會是台糖高層頭痛之問題。以糖聯會之立場，因堅決反對事業部切

割民營化，因此，再要預支未來年度之績效獎金，糖聯會傾向不同意。轉而建議台糖公司，該財源應從「資產作價與民合資，成立民營新公司」之資產作價收入，作為優惠離退之專款專用。然而，資產作價收入，係屬公司業外收入之一，挪用作為優惠離退加發金額，勢將侵犯股東權益，必須經主管機關專案核定。但在民意壓力下，主管機關是否同意，還有待觀察。

### 四、關聯事業核心能量 （產業結構，投資價值）

成立事業部之前夕，因未經過橫向整合期，造成個別事業部產業結構鏈，並不完整。彼此間尚有依存或互斥空間。比方說，商銷事業部主要係代理砂糖事業部和畜殖事業部產品，如果兩事業部，切斷和商銷事業部代理關係，則商銷事業部毫無民營化之條件。又如畜殖事業部畜科產品和生技事

業部生技產品，多有重疊和相互競爭的問題。再如油品事業部和商銷事業部同屬通路事業，單獨民營化，將失去複合經營之優勢。

從投資人角度而言，產業結構完整，經營價值提高，自然更具投資吸引力。就台糖公司而言，較佳的民營化組合，無論是資產作價或釋股收入，所得自然更高，同時也維護了公股權益。對於員工而言，能有較優策略投資人進駐，民營化後事業能夠永續發展，對於工作權之確保，當然降低不確定之風險。

此外，由於事業部成立僅數年，多數雖然已經轉虧為盈，但離民營公司績效水準，尚有一段努力空間。限期民營化，同時也限制了民營化方案之適用範圍。事業部經營團隊普遍認為，如果能夠先成立公營子公司，持續經營二至五年，績效達到一定水準後，再採取上市（櫃）民營化方式，除了可有更豐厚的釋股收入

外，還可以充分稀釋股權，避免財團化之疑慮。

### 五、員工工作選擇權利 （請調區處，回歸公司）

由於母公司沒有民營化，因此，衍生員工是否具有工作選擇權之問題，包括民營化規劃期間或民營化執行前夕，不願隨同移轉者，可否依自由意願，請調其他事業部或區處？另外，民營化後隨同移轉員工，五年反悔期，如被新業主強制資遣，可否返回台糖母公司任職？前者，如比照電信三法之立法精神<sup>7</sup>，移轉前夕，得選擇留在母公司，應屬合情合理。至於後者，由於隨同移轉同仁，在台糖公司之年資已經結算完畢，身分亦已改變，是否還可以返回母公司，則有待協商。然而，如果台糖公司在民營化後之新公司，仍保有一定股權比例，屬關係企業之一環，則關係企業間員工轉調，似乎也不是問題。

政策上，同意員工擁有選擇權，看起來問題不大。然真正問題在於母公司是否還有足夠員額編制，以吸納這些返回母公司之員額。七大事業部如果順利民營化後，留在台糖公司之營業額，將無法支撐現有用費率，原有待業人力，都將面臨大幅專案精簡，自身處於削減人力之際，遑論如何再能空出員額，接收事業部不願隨同移轉同仁。

## 伍、策略性創新思惟

台糖公司為求永續經營，目前正處於歷史的關鍵時刻，必須全力突破本業之枷鎖，以豐厚之土地資源及農業專業人

才，朝新興事業轉型再出發，同時也解決前述民營化之障礙。和台糖直接相關的新興產業，就是生質酒精之生產。據經濟部能源局統計資料，2005年石油在運輸消費量達1,621萬公秉，而臺灣計畫在2010年推動E5酒精汽油（即添加5%酒精），所需之生質酒精量至少達80萬公秉以上。

台糖公司原本就以糖蜜提煉生質酒精，因不具經濟規模和設備效能不足，生產成本過高下，不具市場競爭力。近年來，生質酒精提煉技術大為精進，生產成本也直線下滑（表2）。台糖公司目前正進行生質酒精投資設廠之研究，建議應該儘速採取行動，否則將失去

商機。至於使用之原料，建議不要以甘蔗為主，應該輔以木薯（Cassava, Manioca），由於木薯一年兩收，且可晒乾以備非甘蔗產期使用。以生產1噸酒精計，分別需要玉米3噸、蔗糖廢糖蜜4.5噸、甘蔗17噸、濕木薯6.5噸（或木薯乾2.8噸）。這些原料中，以木薯價格最為低廉，木薯酒精成本也最低。

此外，配合政府南向政策，同時善用待業人力專業技術，建議成立「製糖技術移轉服務團」，向東南亞國家技術輸出。台糖公司原在越南即有投資糖廠和養豬場，配合臺灣政策要求，養豬頭數銳減，應該可以擴大越南養豬事業。近期亦有印尼政府邀請赴南蘇拉威

表 2 生質酒精生產成本與國際市場售價

單位：美元/公升

| 國別 | 原料  | 成本    | 國別 | 原料 | 成本   | 備註   |
|----|-----|-------|----|----|------|--|
| 巴西 | 甘蔗  | 0.19  | 中國 | 甘蔗 | 0.33 | 酒精國際市場行情：FOB：0.375、CIF：0.385、市價：0.55。<br>中國木薯酒精主要產地為廣西，近期引進新的發酵技術，縮短一半時間，成本壓低至每公升0.10美元。 |
|    | 木薯  | 0.16  |    | 木薯 | 0.10 |  |
| 美國 | 玉米  | 0.29  | 德國 | 小麥 | 0.55 |  |
|    | 纖維素 | 0.396 |    | 甜菜 | 0.59 |  |
| 臺灣 | 甘蔗  | 0.91  |    |    |      |  |

資料來源：本研究整理

西，協助甘蔗種植和煉糖技術，以提高單位產量。由於原計劃投資規模太小，建議可以擴大服務範圍，以技術作價方式，入股當地糖廠，盈餘再作分配。如此，對於臺糖公司組織變革策略方向之國際化，將逐漸邁開腳步，擴大影響範圍。

## 陸、結論與建議

台糖公司歷經一甲子之歲月，曾經有過輝煌的「以糖創匯」年代，奠定臺灣工業發展之基礎，功不可沒。然而，隨著時代巨輪之演變，當初引以為傲之製糖產業，卻面臨沒落之危機。歷經十多年之組織變革與轉型過程，前者，七大事業部如果能夠順利民營化，同時，台糖公司在民營化後新公司保有一定股權比例，則台糖集團將初步完成構建。至於後者，母公司轉型為生質能源與投資控股公司部分，則還有待進一步努力。

筆者以為，台糖公司轉型之過程，太過依賴外部顧問之研究報告，反而沒有充分利用自有人才庫的資源。以96年2月招標之「生質酒精工廠投資計畫可行性研究」而言，其實應無可行性待研究的問題，因為無論是技術可行性、市場可行性、效益可行性等，均已有太多成功實例可以驗證，況且台糖公司內部評估報告亦已汗牛充棟，沒必要一直停留在研究階段。台糖公司應將重點放在如何執行，加速執行建廠計畫之推動，才能搶得先機。

台糖公司刻正處於永續經營與否之分水嶺，惟有自救，才有前途。眼前，不應該還在議論民營化之必要性與正當性，而是要站在更高點，確認台糖公司欲成為生質能源與投資控股公司之遠景後，經由策略規劃手段，擬定詳實細部計畫，透過組織、人力與資源的盤點，同步展開具體執行行動。果此，台糖公司轉型成功可期。

## 註釋

- <sup>1</sup> 資料來源：組織變革與組織發展專論。http://www.cico.com.tw/new\_page\_22.htm。
- <sup>2</sup> 資料來源：楊關錫，經濟部所屬事業民營化推動之檢討與展望，主計月刊，No.595/2005.7。
- <sup>3</sup> 台糖公司有三千多戶民股，占全部股權3.42%，其中多數為員工股東，另包括三商銀和縣市政府。
- <sup>4</sup> 因糖業自由化結果，台糖糖廠陸續停閉，目前僅剩3座糖廠，原有人員並未同步離退，待業人力最多時高達1,500人。
- <sup>5</sup> 資料來源：http://www.dgbas.gov.tw/public/data/accounting/enterprise/95/02台糖查核表.xls，行政院主計處網站。
- <sup>6</sup> 資料來源：台糖股東大會將成立民股處理小組，中廣新聞/劉怡伶，中國時報 2007.06.21。
- <sup>7</sup> 中華電信股份有限公司條例第十條第一項規定：「本條例施行前之交通部電信總局及其所屬機構現職人員，除具有公務員任用資格者，得依個人意願報請交通部依業務需要及工作專長核定其留任電信總局或電信監理站或輔導由其他行政機關接受轉任者外，均轉調本公司。但亦得以較優惠條件給予退休；其辦法由交通部擬訂，報請行政院核定。」❖