

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察臺灣糖業股份有限公司經營花卉產銷業務，發現營運績效不彰，肇致連年虧損，涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

本案係審計部派員稽察臺灣糖業股份有限公司（下稱臺糖公司）經營花卉產銷業務，發現營運績效不彰，肇致連年虧損，涉有未盡職責及效能過低情事，報請本院鑒核，案經本院調查完竣，茲就調查結果，提出意見如下：

一、臺糖公司經營花卉農業產銷策略，未能切合市場需求，應變遲緩，且發展第二主力產品，未能審慎評估逕予擴大栽植，造成連年虧損，核有未當。

（一）經查自 90 年代初期，歐洲已成為世界最大蝴蝶蘭消費市場，然臺糖公司 93 年對歐洲地區銷售占有率為 32.13%、94 年為 17.22%，至 99 年該公司蝴蝶蘭外銷仍以美、加及日本為主要地區，於歐洲地區之銷售占有率僅 3.32%，且有逐漸縮減之趨勢，至 100 年僅存 2.93%。詢據該公司稱，歐洲蝴蝶蘭種苗生產種源之取得與後續產出瓶苗之品種息息相關，該公司於糖研所時代起，所擁有之種源及育種方向即偏向日本市場需求之品種為主，而缺乏歐系需求之品種。嗣因歐洲市場對分生苗需求漸高，方加緊腳步，重點經營分生苗，然分生苗生產時間長，生產不足以滿足各方市場需求，因此，只對舊客戶優先供貨，並以固守日本市場為主軸，對歐洲銷貨金額並未減少。近幾年急起直追，俟後續產量充足之際便可銷售歐洲市場。

- (二)又查國內蝴蝶蘭生產模式，原以實生苗為主，至 85 年以後，由於國際蝴蝶蘭市場對分生苗需求日益增加，加以蝴蝶蘭之分生組培量產技術漸趨成熟，部分業者即開始生產分生苗，尤其是以瓶苗專業代工的組培場發展更為快速，至 94 年間，分生苗已逾總產量 80%。而臺糖公司迄 93 年間，因客戶對分生苗需求殷切，並造成實生苗滯銷，該事業部方於 94 年配合公司營運改造，調整後續 5 年之整體經營計畫與策略，以 5 年時間發展無病毒、無變異分生苗至總量之 60% 為目標。而該公司 100 年外購分生苗株樹占總蘭苗銷售數達 22.98%。93 年來實生苗因滯銷而淘汰之株數及按成本估算之金額分別為 478,885 株、金額 205 餘萬元；又臺糖公司分析該公司精緻農業事業部（下稱精農事業部）虧損原因，以該事業部原以生產實生苗為主，然近年來國際蝴蝶蘭市場需求由實生苗改變為分生苗，該事業部雖配合修改蘭苗生產模式，積極發展分生苗，惟因在養實生苗數量繁多，由實生苗過渡為分生苗所需時程較長，因而無法及時足量因應客戶需求，致使營收難有提升，且造成部分實生苗滯銷，提高在植成本，營業利益縮減。經統計扣除總公司費用後，93 年至 100 年累計營業損失計 1 億 7,120 餘萬元。
- (三)另臺糖公司為發展第二主力產品，向外購進火鶴花種苗種植，自 85 年起於旗山糖廠與南靖糖廠之花卉場進行小規模試作，87 年開始大面積種植。歷年來除 88 年下半年及 89 年度、90 年度、91 年度小額盈餘外，其餘年度均為虧損，且虧損有逐年擴大之趨勢，經統計 86 年至 98 年停產時，共虧損 4,180 餘萬元。據該事業部 92 年 11 月 13 日提出之精農事業部屏東隘寮溪火鶴花評估分析報告，略以：「

臺灣南部氣候高溫時有逾火鶴花生長適溫情事，使火鶴花產量銳減，又該品種對葉枯病、萎凋病及炭疽病等重要病害，均不具抵抗性。」又據該公司火鶴花業務分析之說明，略以：「火鶴花經濟生命週期約為3年，第1年為幼年成長期，品質合格之切花產率偏低；第2年為健壯高峰期，植株抗病性雖佳，產率仍不及國外溫室培養結果；第3年為老化衰退期，病害多、產量低、品質差。且國內種植火鶴花僅採簡易網室，未如國外以溫室養植，可控制植株之溫度、濕度及光度等生長環境，僅能年產4支切花，復因須再以高成本向品種權人之國內代理商進苗更新植株，始能維持切花產能及品質，進苗成本較民間業者私下自行繁殖者高，較不具競爭力。」

(四) 綜上，自90年代初期歐洲市場已成為世界最大蝴蝶蘭消費市場，臺糖公司對歐洲市場之銷貨金額雖未減少，然占有率卻逐年縮減，該公司經營花卉農業之產銷策略，顯背離國際市場趨勢。復以85年起蝴蝶蘭市場對分生苗需求已日益增加，至94年間蝴蝶蘭分生苗產量已逾蘭苗總產量之80%，該公司於94年始開始調整後續5年之整體經營計畫與策略，訂定每年提升分生苗生產比率12%，預計於5年內將提高至60%之目標。該策略規劃，已落後業界多年，亦未能切合市場實際需求，應變遲緩，目標達成之時程，顯緩不濟急。且因無法及時足量供給客戶需求，尚須對外購買苗種，又部分實生苗因不符當時需求而滯銷，進而必須淘汰，導致成本提高，營業利益縮減，營收難以提升，洵有未當。另該公司事前欠缺縝密評估瞭解栽種火鶴花之經濟效益，於試作未滿其經濟生命週期3年，尚未充

分瞭解該花卉產能、品質之興衰、環境與氣候差異等對花卉產量與品質之影響，與花卉抗病性之情況下，逕決定擴大栽培面積，評估顯欠周延，肇致連年虧損終以停產收尾，亦有疏失。

二、臺糖公司未審慎周延評估籌設海外分公司之可行性，對於效益評估過於樂觀，致實際營運成效遠偏離預期，且計畫執行中未適時檢討因應，虧損無法有效改善，核有疏失。

(一)按經濟部所屬事業固定資產投資專案計畫編審要點第 4 點規定：「專案計畫應對投資環境、計畫之投入產出，諸如人力、財務、土地、原物料取得、製程及工程技術、產出市場預測等內外因素作周延審慎之考量；對成本效益應作精密之評估，包括風險及不定性分析，並顧及公害防治、環境影響及工業安全衛生。」復按國營事業固定資產投資計畫編製評估要點第 20 點規定：「投資計畫進行中，應就各項因素變動情形，續作計畫繼續或停止進行之效益分析。」是以，計畫投資與否應於投資前審慎予以評估分析，並於計畫執行中適時檢討因應，以確保投資效益。

(二)查臺糖公司哥斯大黎加分公司及日本分公司投資計畫未能審慎評估，其詳如下：

1、哥斯大黎加分公司部分：

(1)依據臺糖公司 86 年 8 月提出之赴哥斯大黎加投資蝴蝶蘭產銷計畫可行性研究報告中載述：「哥國雨季日照雖未達蝴蝶蘭培育之理想水準，所幸哥國每日日照時間長而穩定，整體而言氣候與環境仍有競爭優勢，小苗、中苗及大苗損耗率可分別控制在 20%、15%及 10%。」惟據臺糖公司企劃處於 96 年 9 月提出之精農事

業部哥斯大黎加分公司經營評估報告中載述略以：「哥國雨季長達半年（5 至 11 月），且雨季日照每日僅 4 至 5 小時，蘭苗生長所需日照不足」；另據該公司精農事業部 98 年 2 月提出之比較哥斯大黎加當初投資之優勢及目前遭遇之困境報告亦載明，略以：「哥國約半年時間屬陰涼氣候，日照不足。」足見哥斯大黎加雨季時間長，日照不足，勢必影響蘭花生長，然該公司投資計畫之可行性評估，僅稱雨季日照未達標準，整體氣候與環境仍具有蝴蝶蘭培育之競爭優勢，卻未就雨季長達半年對蘭苗生長之影響深入評估。又對於蘭苗預估耗損率小苗的部分為 20%，然實際損耗率約 35%，高於原預估之損耗率甚多。

- (2) 又該公司於哥斯大黎加分公司尚未正式營運之籌設階段，已知計畫地點、土地成本及規費無法減免等重大因素變動，相關投資環境均較原可行性評估預設條件不利。詎未依首揭要點規定，就計畫進行中發生對投資效益具影響之因素變動，續作計畫繼續或停止進行之效益分析，再憑審慎妥處。逕以高於行情價格購入不適栽培生產蘭苗之加工出口區土地，並將溫室設址於不適蘭苗生產之中華加工出口區。除每年須支付 12 萬美元稅捐費用（哥斯大黎加對於加工出口區外之農業免稅，區內之農業則須繳納屋頂稅等規費）外，勞工人數下限（80 名）亦受有嚴格限制，影響營運後之經營績效。
- (3) 另臺糖公司預估哥斯大黎加分公司每年營業收入約 5,500 萬元，稅前純益介於 1,320 萬元至 1,520 萬元間，現值報酬率約 10.01%。與該

分公司實際營運狀況相較，91至94年度雖稍有獲利，惟較可行性評估減約少47.75%至81.93%，營業收入則較可行性評估約減少30%，其餘年度營運均虧損，兩者差異頗鉅，可行性評估顯未盡周延且過度樂觀。該分公司於98年12月結束營運，經統計自93年迄100年累計虧損7,490餘萬元。

2、日本分公司部分：

- (1) 臺糖公司評估規劃籌設日本分公司之簽呈中載述，略以：「該分公司業務範疇除銷售公司自有花卉園藝、有機及保健產品外，並協助闢建蘭園溫室，以作為臺糖公司蝴蝶蘭在日本之產銷據點，推估營業第一年度即可達成收支平衡，營業收入約為2.05餘億元，未來6年度平均純益率約為7.52%，至第6年度可達11%。」又於陳報經濟部擬成立日本分公司之補充說明資料中，載述：「該公司89年度蘭苗外銷金額約1.72億元，銷往日本者計0.99億元，約占57.4%，初期以貿易商型態投入營運，並計畫就近購併或自建蘭園，再視日本經濟景氣復甦情況研估擴大規模；另日本分公司係進口蘭苗培養至盆花供售日本花卉市場，並不響國內蘭業產品輸日。」
- (2) 惟該分公司於90年6月成立後，臺糖公司蝴蝶蘭苗之日本客戶知悉該公司欲於當地闢建蘭園，直接進軍日本蝴蝶蘭末端市場，均一致表達反對立場。臺糖公司為恐影響每年龐大之外銷日本蘭苗訂單，即撤銷於日本當地闢建蘭園之計畫。詎該公司於籌設日本分公司之可行性分析中，均未評估闢建蘭園對蝴蝶蘭外銷日

本市場之影響分析，尚於後續補充資料中逕稱不影響國內蘭業產品輸日，相關可行性分析顯欠審慎。又 79 年日本經濟泡沫破裂後，景氣持續低迷，於 89 年下半年起甚受美國高科技產業泡沫化之影響，企業破產件數增加，失業率攀升，90 年 2 月 8 日日本政府宣布將上年度第 3 季經濟成長率，由原先公布之 0.2%，向下調整為負 0.6%，而蘭花因非民生必需品，買氣深受景氣影響。然臺糖公司於籌設日本分公司之可行性分析及後續籌設過程中，均未就經濟面之影響進行評估，逕於日本經濟景氣受創之際設立分公司。該分公司成立後即連年虧損，90 至 92 年度間累計虧損達 1,087 餘萬元，與原預估累計盈餘 5,608 餘萬元，差異頗鉅。

(三) 綜上，臺糖公司對哥斯大黎加分公司之投資計畫，可行性評估欠周延且過於樂觀。且於計畫籌設階段，已知計畫地點、土地成本及規費無法減免等重大因素變動，相關投資環境均較原可行性評估預設條件不利，卻未對計畫進行中發生對投資效益具影響之情勢變動，續作計畫繼續或停止進行之效益分析，逕繼續執行原定投資計畫，肇致虧損，洵有未當。又籌設日本分公司，未考量於當地闢建蘭園對既存外銷市場之衝擊，且已知蘭花買氣深受景氣影響，而籌設時正值日本經濟受美國高科技產業泡沫化侵襲之際，仍未就景氣泡沫之衝擊重新評估，逕予成立。致成立後未及 2 年即因虧損持續擴大，研議暫停營業，臺糖公司對於設立分公司之營運預測核欠覈實，可行性分析顯欠審慎，亦有缺失。

三、臺糖公司因首長及經理更動頻繁，營業決策反覆，無法落實賡續執行，又停損退場機制未能有效運作，肇

致虧損擴大，亦有未當。

- (一)查臺糖公司自 87 年起大規模栽培火鶴花後，歷年均發生虧損，且虧損逐年擴大，92 年 6 月成立精農事業部，因須擔負盈虧責任，該事業部於 92 年 9 月 23 日召開事業部會報，執行長許昭男於會報中指示：「曾向董事長（吳乃仁）報告，至年底前將持續觀察旗山火鶴花是否仍有繼續經營的價值，若不賺錢則關閉，虧損歸事業部負擔。假若該區文心蘭經評估不虧不賺的話，將繼續維持經營。」又於同年 10 月 23 日事業部會報中指示：「屏東隘寮溪火鶴花產值太低，12 月底前報請准予關閉。」爰該事業部於 92 年 11 月 13 日提出精農事業部屏東隘寮溪火鶴花評估分析報告中說明，略以：「基於屏東隘寮溪火鶴切花年年虧損、不具邊際效益及生產價值，品種已無市場競爭力，若再繼續投資恐無法收到實質效益，簽請同意結束生產業務。」案經該公司董事長吳乃仁於同年 12 月 3 日同意辦理，以該業務因不具邊際效益，應予結束生產業務，12 月底關閉運作。惟 92 年 12 月底龔董事長照勝上任後，經營理念與前任董事長（吳乃仁）不同，其囑咐該事業部再行探討各該花卉業務結束生產事宜，能否利用相關設施改植其他花卉作物，以避免損失。評估過程中，該公司董事長分別於 93 年 7 月、及 94 年 2 月再次異動（分別由林能白及余政憲接任），執行長亦於 93 年 2 月及 9 月異動（分別由魏巍及胡春光接任），致停損決策遲未能定案。又其他火鶴花場亦因隘寮溪花場結束生產與否之決策懸宕，均未進行種苗更新（每 3 年應即更換種苗，89 年最後進養火鶴種苗後，即應於 92 年更換）而產量銳減，使虧損加劇。至 92 年當年度即虧損 1,200

餘萬元，經統計栽種後至 98 年底停產，累計虧損 4,180 餘萬元。

- (二)又查臺糖公司因日本切花拍賣市場不景氣，且因日本客戶反對，而未能依計畫於當地闢建蘭園，為免持續虧損，該公司於 92 年 4 月 3 日企業再造專案會議第 12 次會議中由該公司農業處建議，將日本分公司於 92 年 5 月 1 日暫時結束業務。經董事長吳乃仁於同年 8 日事業部組織規劃第一次會議中決議：「自 92 年 7 月 1 日暫停營業」。嗣董事長龔照勝於 92 年 12 月到任後，精農事業部執行長魏巍以因應未來臺糖商品行銷日本之需，建請將該分公司改以休業模式繼續維持日本分公司之存在，案經董事長龔照勝於 93 年 5 月 3 日核定。總經理魏巍於 93 年 8 月 23 日召開日本分公司存續經營檢討會議決議，朝重新營業方向規劃辦理，並請精農事業部提報復業營運計畫，該營運計畫經董事長林能白於同年 10 月 21 日同意在案。嗣而日本分公司於 94 年 2 月復業營運，奉示將組織定位由花卉進出口貿易公司，擴大為兼營自有生技及保健等產品之貿易公司，隸屬於精農事業部。該分公司自 94 年 2 月復業營運，至 97 年 10 月決定結束營業之 3 年多期間，歷經余政憲、葉國興及吳容明等 3 任董事長，暨魏巍、陳重宏、陳清彬等 3 任總經理，且該分公司組織定位先後變更，先由精農事業部改隸總公司，並為臺糖公司派駐日本之商務代表或辦事處；嗣再改隸精農事業部，專營花卉買賣；終因缺乏前景且連年虧損，於 97 年 10 月 6 日由吳董事長容明核定結束營業，並改由總公司督導。自 93 至 98 年 6 月結束營業期間，因休復業決策反覆，且營運策略與組織定位異動，累計虧損 2,180 餘萬元。

(三)綜上，臺糖公司經營火鶴花及文心蘭業務，連年虧損，卻未能研議有效改善措施或即時結束營業。期間雖曾研議停損，卻因首長與事業部主管異動頻繁，營業決策反覆，無法落實賡續執行。又停損退場機制未能有效運作，肇致虧損擴大，洵有未當；另日本分公司成立後，亦年年虧損，歷任首長經營理念各異，營運策略與組織定位異動頻繁，休復業決策反覆，肇致虧損持續擴大，終因無力轉虧為盈而結束營運，亦有未當。

四、主管機關對於國營事業投資計畫之可行性分析除應嚴格審核外，對於政府政策配合與否亦應研議機制，並協助把關；另對於首長異動頻繁導致營運政策無法落實執行之問題，亦應研擬解決之道。

(一)據臺糖公司赴哥斯大黎加投資蝴蝶蘭產銷計畫可行性研究報告總結論及建議中載述，略以：「該計畫係為配合政府政策並經實地考察評估後撰擬…綜上分析，於哥國投資產銷蝴蝶蘭整體綜合評估現值報酬率僅 10.01%，並不比國內生產外銷有利，惟為鞏固兩國邦交及提前因應國內經營環境轉變及分散產銷基地考量，仍應執行本案。…整體而言，國外投資不確定因素較多，其投資報酬率雖超過資金成本率，惟考慮風險性，就該事業而言並非目前最有利的投資機會，為配合政府政策，則另當別論。」又據經濟部於審計部審核意見辦理情形表之聲復理由：「外交部為加速投資進度，一再要求該公司直接進駐哥國加工出口區，不要再另覓用地，致難以兼顧經濟利益。」足見臺糖公司投資哥斯大黎加分公司係為配合政府外交政策，應屬實情。而該公司投資成立哥斯大黎加分公司後，該分公司營運狀況常年虧損，經統計自 93 年至 100 年總計虧損

7,490 餘萬元，雖臺糖公司仍需負責投資評估欠周延且缺乏有效因應措施而致投資失利之責，然因配合政府政策投資亦使該公司無法選擇更有利之投資機會，而承擔較高之機會成本，影響該公司績效，且因屬配合政策之投資計畫，較難以正確評斷其經營績效之良窳；另本院就臺糖公司精農事業部虧損問題，約詢經濟部國營事業委員會，據該會稱：「臺糖公司嗣後相關投資決策及辦理，不論是否主動或被動配合政府政策，原則上仍應兼顧經濟效益，以維公司權益。」然國營事業對於政府政策之配合與否，以及如何於配合政府政策下，兼顧經濟效益，仍需由主管機關協助研議相關機制；又主管機關對於國營事業投資計畫之可行性分析，除應嚴格審核外，亦應就政府政策之配合與否，予以協助把關，以避免類似哥斯大黎加分公司因配合政策辦理，導致無法兼顧效益之情事再生。

- (二)另臺糖公司由於決策首長更迭頻繁，停損決策遲未能定案，致使火鶴花及文心蘭之生產場於停閉或持續營運之政策間搖擺不定，直接影響該產業之營運規劃，亦造成該場經營績效不彰。又該公司董事長及總經理更迭頻繁，平均在職期間均不長，對日本分公司之經營策略無法延續落實，且每位首長上任後，對該分公司之經營理念各不相同，營運策略與組織定位亦隨之更動，不利營業政策之擬訂、執行與考核，課責機制亦無法有效運作，導致日本分公司終因無力轉虧為盈而結束營運。是以，對於首長及經營階層高階主管異動頻繁，致營運政策無法落實執行之問題，主管機關亦應協助研擬解決之道。