

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：稽察台灣糖業股份有限公司投資及經營量販事業執行過程，涉有未盡職責及效能過低情事乙案。

貳、調查意見：

據審計部函報：稽察台灣糖業股份有限公司(下稱台糖公司)投資及經營量販事業執行過程，涉有未盡職責及效能過低情事。案經本院調查竣事，茲提出調查意見於后：

- 一、台糖公司於量販事業規劃階段，輕忽不察本身限制及劣勢，非但未能慎始評析其可行性，亦對於量販店營業收入及成長能力評估過度樂觀，果因開業、展店進度嚴重延宕，無法達經濟規模，復難以有效因應改善，肇致連年虧損擴大，經營績效欠佳，自難辭其咎：
 - (一)依「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。」經查台糖公司配合開放糖業進口政策，陸續關閉糖廠十餘家，為延緩糖廠關閉所產生之人事衝擊及彌補砂糖營業缺口，爰於民國(下同)83年委託研究「台糖公司設置量販中心投資計畫可行性研究」，為投資量販事業之芻議，按同年11月該可行性研究期末報告第4章第4節有關未來零售通路之發展趨勢載略，數年前美日國家零售業大幅成長的狀況已不復出現，目前超出市場需求的零售業，已面臨淘汰的階段，美知名零售業研

究機構 Management Horizon 預估美零售店舖將自 81 年的 150 萬店降至 89 年的 75 萬店；日本的零售業已自 75 年的 163 萬店降至 81 年的 159 萬店。台灣零售業目前雖尚不到此一階段，但預估在 90 年前也將達到飽和。第 14 章結論與建議載略，從量販業態發展趨勢分析中發現，國內目前正處於量販業的蓬勃成長期，台糖公司選擇此時(83 年)進入量販業，時機相當適當，……第 14 章後續工作建議載略，經營管理技術的取得是未來台糖公司設置量販店的第 1 項工作。……此過程將相當費時，因此建議台糖公司應立即開始進行此項工作，以期在動工之前能完全確定，並能在 2 年的開發期內完成人員的培訓及技術的移轉的工作。然迨 85 年 11 月 26 日該公司營業處始著手規劃完全由該公司出資，以自建自營的方式發展量販事業，並研提「台糖量販店經營計畫草案」，嗣於 86 年 2 月 12 日研提「量販店 86 年發展計畫草案」、86 年 4 月 3 日研提「未來量販事業整體經營策略」、86 年 5 月 31 日研提「量販事業部未來經營策略(88-93 年度)」等規劃方案，以及該公司董事長於 87 年 4 月 23 日委託專業技術服務廠商提供量販店開發經營管理技術及管理資訊系統之致詞，及新聞稿等內容，其發展量販事業計畫，計於 88 年度籌設楠梓量販店、89 年度分於台中西屯與高雄鳳山各籌設 1 家，另預計於 90 年度籌設 4 家，91 年度籌設 3 家，目標為 93 年開設 10 家，年營業額達 150 億元。

- (二) 觀諸台糖公司楠梓、屏東、北港等量販店之可行性研究，對於營業額成長率之評估，楠梓量販店為 92 年至 95 年成長 10%、後 2 年 8%，以後則按 5% 持續成長；屏東量販店為 92 年至 96 年為 6%，其後

10 年為 5%，營運 15 年後為 3%；北港量販店 92 年為 15%，後 2 年為 10%，再後 2 年為 8%，以後為 5%，顯已偏離經濟部商業動態統計月報統計，以我國量販店的營業額年增率，從 84 年的 29.7%，至 91 年的 3.66%，快速下滑之趨勢。又國營會於審查該等計畫可行性研究時，亦提出市場已趨飽和或店址所在商圈商業氣息較弱等意見，認為該等營業額成長率評估過於樂觀。惟該公司始終對於其並無大量採購進貨能力，缺乏開發經營量販店技術與具實務經驗專業領導幹部；法律規定束縛較多，不及民間機動性強，較難針對市場情況迅即反應，易失商機；內部人力年齡老化，平均薪資水準高於市場甚多等限制及劣勢輕忽不察，復忽視審查委員於該公司首家規劃自行興建並自行經營之高雄市楠梓量販店提出之 88 年度新興固定資產投資計畫「設置量販店投資計畫可行性研究報告」中，認以公營事業先天體質不適合高度競爭經營，而不同意該公司以自建自營模式進行，及經濟部相關單位提出，該公司在跨入量販店領域之初，尤應注意工程進度之掌控，避免籌建進度落後等意見，遽以認定計畫仍屬可行、符合公司經營轉型方向及事業經濟規模等情由，陳報推動，果因量販市場營業額年增率快速下滑，以 94 年為例，楠梓、屏東、北港等店實際營業收入年增率，僅為其個案評估之 70%、63%、50%，且自 95 年起，年增率均呈負值，並隨經營年期增加，益形偏離可行性研究之評估。況且該公司量販店實際開業、展店進度嚴重延宕，楠梓量販店遲於 90 年 12 月 22 日始開幕營運，嗣北港量販店、屏東量販店及仁德量販店陸續開幕，至 93 年底，計展店為 4 家，年度營業收入新台幣(下同)41

億 5,663 萬餘元，為初期規劃 150 億元目標之 27.71%，實有大幅落差。嗣後亦未依照規劃目標執行，迨 96 年西屯店始加入營運，截至 100 年 2 月底，展店僅 5 家，其 99 年度總營業收入計 44 億 3,330 萬餘元(含嘉年華、永康、鳳山等賣場)，亦僅為目標之 29.56%。又自 91 年開辦至 99 年，累計虧損高達 30 億 1,345 萬餘元，而該公司對於歷年經營量販事業虧損，其間面對立法院質疑，及審計部歷年查核，經函請其上級機關經濟部督促檢討，該公司亦未落實執行所提經營管理改善措施，咸諉責於事業未達經濟規模，限縮商品採購議價與操盤空間等情所致。

(三)是故台糖公司為解決經營量販事業連年虧損問題，依立法院 94 年 3 月 30 日審查該公司 94 年度預算之決議，於 94 年 9 月 16 日「量販事業部營運改善專案報告」及「各事業部業務推展、行銷專案報告」中，就已實現經營之量販店現況，提出多項經營管理措施，包括展店作為；商品採購、價格、行銷策略；加強營運之內部控制、服務品質、異業結盟等。又據該公司 93 年 12 月 15 日「量販事業部 93 年—98 年度營運計畫」暨 94 年 12 月「量販事業部 94 年—99 年度營運計畫」，該等提昇經營績效之改善措施，亦為該公司 93 年至 99 年間，經營管理之重要作為，預期落實執行該等經營績效改善措施後，97 年將可轉虧為盈。然而台糖公司已實現經營之 5 家量販店，執行上揭經營管理措施，舉如提高商品迴轉率 1 項，楠梓、北港及仁德店商品迴轉率實績(不含專櫃)，分別為 39.33、47.11 及 41.85 天，均超過改善措施所訂，營運 1 年以上之舊店 38 天之目標天數；加強行銷、集客活動 1 項，以改善

措施中敘明舉辦之「牛媽媽教室」行銷活動為例，該等 5 家量販店 94 年至 99 年間，辦理次數總和為 65、82、9、8、6 及 34 次，次數反而大幅減少，縱以廣義之集客活動檔次檢視，分別為 101、191、120、141、76 及 110 次，自 96 年度以來次數減少，均未盡加強具體落實執行。又如加強內控，落實滯銷品處理 1 項，該等 5 家量販店辦理滯銷品處理作業，亦有未依照該公司內部控制準則「滯銷品處理作業要點」第 6 點及第 7 點規定程序落實辦理情事。

(四)此外，詢據台糖公司表示，擬以精簡用人、改善業務流程、落實費用控管，降低成本負擔，預期自營店每人平均生產力將從 98 年之 3,562 千元達到 101 年之 3,801 千元，用人費率未來將以 12% 為目標；且設定責任目標，預計不展店之整體營收將從 98 年預估之 64.8 億元提升至 101 年之 69 億元，稅前損益則由 98 年預估之 -3.4 億元降至 101 年之 -2.89 億元以內；自營店(不含金銀島及嘉年華)營收將從 98 年預估之 47.6 億元提升至 101 年之 50 億元以上，營業毛利率則由 98 年預估之 17.78% 達到 101 年之 19% 等語云云。然而 99 年實際自營店每人平均生產力僅為 3,493 千元，用人費率高達 14.29%；99 年量販整體營收為 59.38 億元，較 98 年減少 4.71 億元，稅前損益 99 年為 -3.63 億元較 98 年增加虧損 2,290 萬元；自營店(不含金銀島及嘉年華)營收 99 年為 42.91 億元，營業毛利率僅為 17.35%，皆未達預期目標。足見台糖公司改善量販事業之相關措施執行成效不彰，面臨採購議價能力及行銷資源受限，加上近年來經濟景氣衰退及同(異)業競爭、電費及勞動成本等營運費用上漲，實難以轉虧為盈。

(五)按量販店之經營成功與否，在於優良的經營團隊，

與妥適之商品進、銷、存管控，其各項環節，均能依照相關作業規定確實執行。然而台糖公司經營量販事業，連年虧損，除肇因於辦理可行性研究報告，高估營業收入及成長能力，與展店家數未達經濟規模外，上揭加強內控，落實滯銷品處理；提高商品迴轉率；加強行銷、集客活動等事項，均屬該公司經營管理量販事業之一環，且為自訂提昇經營績效之重要改善措施，卻未盡具體落實執行，非但影響經營績效，亦無法達成自訂於 97 年度轉虧為盈之績效目標，連年虧損無法改善，迄 99 年累計虧損業高達 30 億 1,345 萬餘元。在在顯示台糖公司於量販事業規劃階段，輕忽不察本身限制及劣勢，非但未能慎始評析其可行性，亦對於量販店營業收入及成長能力評估過度樂觀，果因開業、展店進度嚴重延宕，無法達經濟規模，復難以有效因應改善，肇致連年虧損擴大，經營績效欠佳，自難辭其咎。

二、台糖公司辦理台南仁德工商綜合區開發計畫，對於立地商圈景氣及財務效益評估未審慎辦理，復未慎酌實際招商及核定計畫原則，仍推動興建，肇致計畫作業延宕，商場經營績效欠佳，連年虧損難以改善，顯有違失：

(一)查台糖公司為企業整體之轉型，加速多角化經營之目標，規劃開發位於台南縣仁德鄉約 10.16 公頃土地，設置台南仁德工商綜合區，以結合購物、休閒、文化、娛樂、飲食等設施於一體。台糖公司辦理該計畫可行性研究，對於該工商綜合區之業種、業態定位，與樓層之規劃，係採量販式購物中心之主力廠商組合，第 1 類主力廠商適合者，為大樂與美國好事多，第 2 類主力廠商適合者，為 B & Q 與 IKEA，至於建築規劃，必須與主力廠商接洽後定案，以

避免日後因管理單位或承租戶需要，而辦理工程變更增加成本，甚或建築硬體已完成，而因不合廠商之經營理念需求，沒有廠商願意進駐之窘境。嗣經國營會於 87 年 8 月 10 日審查該計畫可行性研究，即揭櫫該案主力廠商關係購物中心之成敗，並表示該項開發計畫區域雷同之購物通路相當集中，且該地區是否能容納眾多大型購物通路，亦無法維持穩定足夠之來客數等意見，請台糖公司審慎研酌投資計畫效益，然該公司未能衡酌上開審查意見，妥適評估，持以已衡量市場競爭之壓力、櫃位出租率假設應為適切等由，仍認計畫可行並陳報經濟部核定推動，納入該公司 88 年下半年及 89 年度預算執行。

- (二)鑑於台南仁德工商綜合區開發計畫因立法院於 88 年 12 月底審查通過，爰台糖公司依陳報經濟部 88 年 7 月 27 日核定之修正計畫，預訂於 89 年 9 月完成專業顧問公司之甄選，89 年 11 月完成工程招標，90 年 12 月完工營運。然該公司自 89 年 1 月開始執行後，未思其可行性研究已闡明，建築規劃，必須與主力廠商接洽後定案，避免發生沒有廠商願意進駐之風險，在尚未覓妥合作量販主力廠商情形下，先於 89 年 8 月 18 日申請取得該計畫主體建築「購物中心及立體停車場(建築)新建工程」建造執照，並以建造執照滿 6 個月若未發包，將被取消等由，仍於 90 年 3 月 23 日辦理工程發包，並於 90 年 4 月 18 日開工，迨至 91 年底，耗時 3 年洽覓主力廠商未果，致建築主體工程完成後，因廠商設櫃需求無法確定，一再拖延建築內部裝修工作及開幕時程，造成原已簽約進駐之小型廠商考慮撤店，該公司雖已評估該點經營量販店不具經濟效益，惟為解決

商場恐無法經營之窘境，經重新評估，基於政策考量、避免造成公司更大的損失，於 91 年 12 月 10 日決定，改由該公司量販事業部進駐成立仁德量販店，並經營商場，迄至 92 年 12 月 18 日量販店裝修完成，連同商場一併開幕營運，已逾核定計畫期程 1 年 11 個月餘。

(三)依「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、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。詎台糖公司自 87 年辦理可行性研究期間，雖即洽可能進駐該計畫購物中心之主力廠商，然迄至 90 年 3 月遲未定案，卻未能警覺異常，重行檢討國營會審查可行性研究之意見，檢視原評估計畫立地商圈景氣、財務效益分析，是否合於實際，仍於 90 年 6 月 28 日辦理第 2 次計畫修正時，評估投資報酬率(不含土地)9.01%；且自 93 年後，稅前營業淨利每年均為 1 億元以上。惟時隔年餘，該購物中心決定自行進駐成立仁德量販店後，經 92 年 2 月 26 日再評估結果，購物中心未來 20 年，每年均將淨虧損 4,543 萬餘元至 8,006 萬元不等，評估結果迥異於前。按該購物中心實際經營情形，自 92 年底開幕後，確如國營會審查可行性研究之意見，對立地商圈景氣及財務效益評估過於樂觀，亦如該公司 92 年重新評估結果，連年經營均呈虧損，顯示該公司原辦理該購物中心可行性研究，對計畫立地商圈景氣及財務效益之評估，失之樂觀，有違上揭編審要點，應作周延審慎之考量，並作精密評估之規定。

(四)據上，台糖公司辦理該購物中心可行性研究，對立

地商圈景氣及財務效益妥慎評估，失之樂觀，有違上揭編審要點之規定，亦未慎酌國營會審查認為無法維持穩定足夠來客數等意見，復於計畫推動過程，未按實際招商不順情形，妥為重新檢討，且未依照原核定原則，先行洽定主力廠商進駐事宜，逕行推動興建主體建築工程，迨因招商不順，拖延整體建築完成近 2 年，為解決無法開幕經營之窘境，決定自行進駐成立不具經濟效益之仁德量販店，造成嗣後整體商場經營績效欠佳，連年虧損難以改善，顯有違失。

三、台糖公司辦理台中西屯量販店投資計畫，疏未查明用地使用管制及釐清法令適用疑義，且計畫預算未依規定程序編列，致執行嚴重延宕，影響經營效益，確有怠失：

- (一)依「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。」查台糖公司依照量販事業發展目標，規劃於台中市西屯區(地號：民安段 1941 及 1945 號)，土地使用分區為第 3 種住宅區，預計自 88 年 7 月至 90 年 6 月，興建 7,545 平方公尺之量販賣場，以擴大量販事業經營規模，增加產品行銷通路。惟依當時都市計畫法台灣省施行細則第 16 條規定(按 89 年 12 月修訂，調整條次為第 15 條)，住宅區為保護居住環境而劃定，不得為樓地板面積超過 500 平方公尺之大型商場(店)建築物及土地使用，其土地使用管制是否有同細則新增頒法令第

16 之 1 條規定申請大型商場使用時，需經縣市政府審查無礙居住安寧之適用尚存疑義。詎該公司辦理該計畫可行性研究，竟未查明台中市政府 79 年 11 月發布之「台中市福安地區都市計畫細部計畫說明書」，其土地使用分區管制要點第 4 條載有「住宅區及商業區之使用限制...第 2 種及第 3 種住宅區依都市計畫法台灣省施行細則第 16 條之規定管制之」，限制該計畫用地，不得開發該案量販店，即於 87 年 8 月 19 日檢具可行性研究報告，陳報經濟部核定推動，納入該公司 88 年下半年及 89 年度預算執行。

- (二) 詢據台糖公司表示，該公司在投資計畫提報前即已瞭解西屯量販店預定用地，其土地使用管制有法令適用疑義，僅以電洽中央主管機關內政部營建署都計組，據稱可適用該條文規定，復鑑於與該案同區域及相同使用分區之土地，量販業者遠東愛買已獲准設置量販店並已進駐經營(愛買台中永福店)，認為該案設置有其適法性及努力空間，遂提出投資計畫申請等語云云，殊不知該等土地係台中市政府核發相關建照執照，竟未事先洽台中市政府研商辦理。迨於 88 年 10 月 25 日囿於上揭都市計畫法台灣省施行細則之規定，不得開發量販店，經簽辦研議、洽商台中市政府權責機關、申請相關開發法令解釋、陳情、申請建造執照預審，曠日廢時，仍經台中市政府工務局建照管理課於 89 年 11 月 9 日回復，土地使用不符區域計畫及都市計畫之指導或特別規定，遲遲無法取得建造執照，乃報經經濟部於 90 年 5 月 22 日同意緩辦，執行因而中輟。嗣再提經「內政部加速公共建設推動用地專案小組」協處，並依照都市計畫法第 26 條規定向台中市政府提出

「變更台中市都市計畫(福安里附近)細部計畫第 1 次通盤檢討(另案辦理)」案，申請都市計畫變更，迨經台中市都市計畫委員會審查通過，並經台中市政府於 92 年 5 月 28 日公布實施，計畫用地，始取得申請建造執照之適法依據。

(三)由於該計畫因用地不符都市計畫土地使用分區管制規定問題處理延宕，期間並將原規劃興建之 2 棟建築，合併為 1 棟，計畫內容已有大幅更迭，台糖公司未慎酌立法院於 90 年度審議國營事業預算，已作成新興計畫以補辦預算方式處理，應先經行政院核定之決議，逕於 92 年 7 月 16 日報經經濟部同意修正計畫繼續執行，並補辦 92 年度預算，經立法院審查認為：1.該計畫於 90 年度停止執行，該補辦預算案經修正，而重新編列預算，且為一新興計畫；2.立法院 90 年度審議國營事業之決議，為避免各國營事業藉補辦預算規避監督，自 91 年度起，新興計畫若以補辦預算方式處理，應於行政院核定後，送立法院備查等由，將該計畫 93 年度所需之預算 3 億 8,370 萬元，減列 3 億 5,370 萬元，致該公司於 93 年度無法依照經濟部 92 年 7 月 16 日核定恢復辦理之期程進行，執行再次中輟 1 年。又該計畫 94 年度預算，復因立法院質疑量販店經營績效不彰，予以凍結，遲至 94 年底始予審查通過，並自 95 年 1 月恢復推動，於 96 年 4 月 21 日完工開幕營運。

(四)綜上，該計畫原規劃 90 年 6 月完工，逾近 6 年始開幕營運，因台糖公司辦理該計畫可行性研究，未詳察計畫土地使用分區限制及釐清法令適用疑義，致耗時 3 年 7 個月研商、辦理都市計畫變更事宜，有違上揭編審要點，應對投資計畫土地內外因

素，作周延審慎考量之規定；復於用地問題解決後，計畫內容已有更迭，又未依規定程序編列計畫預算，執行再次中輟1年，嚴重耽延計畫推動，影響經營效益，確有怠失。

參、處理辦法：

- 一、擬依監察法第24條規定，抄調查意見提案糾正經濟部所屬台灣糖業股份有限公司。
- 二、抄調查意見函送審計部參考。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。