

## 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蜜鄰事業之經營，其決策過程似有欠嚴謹，致鉅額虧損及效能過低等情乙案。

貳、調查意見：

本案係審計部派員查核台灣糖業股份有限公司（下稱台糖公司）92年度期中財務收支及營業決算，該公司蜜鄰事業之經營，核有決策過程似有欠嚴謹，致鉅額虧損及效能過低等情事，依審計法第69條規定報請本院核辦。案經本院調查，茲就調查結果，提出意見如后：

一、台糖公司辦理蜜鄰事業，急欲達成展店目標，對據點之遴選草率，且部門間橫向溝通聯繫不足，未能審慎評估規劃，肇致鉅額虧損，洵有違失：

（一）經查台糖公司自74年起以利用自有建物整修或保留自有房屋設置門市部，80年起以對外購置方式籌設自有零售據點，又為拓展連鎖零售據點，於86年間，以公司正處於經營轉型期，為增加營業收入須積極拓展自有通路，預計至94年開設蜜鄰便利商店200家為目標，請各單位清查轄內立地佳之自有土地、房屋或以外購據點方式辦理展店，嗣因虧損嚴重，於92年3月間停止展店政策，計自74年至92年間共展店134家，包括外購展店68家，利用自有建物展店66家，其中有122家為86年後所展店（60家外購、62家自建）。蜜鄰事業自88至94年度均處於虧損狀態，95年始轉虧為盈，截至98年底止，總計發生虧損7億3,108萬餘元。

（二）次查台糖公司遴選蜜鄰事業展店據點，欲利用糖廠原料區房舍改建辦理展店部分，經該公司善化糖廠評估善化原料區、永大原料區後，以該等據點比鄰

多家便利商店，顧及商機問題，擬暫緩開發，惟該公司仍決議於 89 年度開發改建，且善化糖廠評估善化中正、永康中正、新化中心、台南海佃店及蒜頭糖廠評估太保太保店等據點，均未能達到該公司所訂之 5% 投資報酬率，建請暫緩展店，惟該公司營業處仍核定籌設工程預算，致善化中正及新化中興 2 據點，僅營業約 3 個月，永康中正及台南海佃 2 據點，僅完成進貨尚未開店，即配合該公司停止蜜鄰展店政策(92 年 3 月 11 日)，而於 92 年 3、4 月間，全面停止營業，總計發生興建成本、裝修費用及原料區房舍未達使用年限拆除改建之報廢損失等，共計 7,435 萬餘元。而太保太保店於 92 年 2 月 20 日始營業數天，亦配合公司政策停止營業，計發生興建成本及裝修費用 1,289 萬餘元之不經濟支出；且該公司高雄營運處依據市場調查評估高雄二苓店，因交通動線較差等原因，預估營業額將不及鄰近統一超商之半數，建請重新評估興建蜜鄰便利商店之可行性，惟該公司營業處未能妥為分析，仍依原進度推動展店計畫，該店於 91 年 1 月 29 日完工，計發生興建成本 314 萬餘元，然長時間閒置，遲至 92 年 11 月始予出租；又台糖公司已核定北港量販店之投資，尚再核定對面華南蜜鄰店之興建，該公司規劃量販事業與蜜鄰事業之部門橫向溝通不足，造成重複投資，後續因展店不成，增加公司不經濟之支出 2,895 萬餘元。該公司各單位未做好立地商圈評估，即將部分自建房屋，提報保留供作蜜鄰便利商店據點，復未儘速評估積極展店，或規劃作其他用途，致迄今尚有白河國泰、新營建業、高雄秀群等 14 個據點，閒置未予出租或利用。另該公司對蜜鄰商店之定位不清，開發為便利商店、超市或

複合式經營大賣場等型式不明確，且各廠或營業所提報之自建據點，並未考慮坪效問題，大部分據點興建、保留或選購時動輒上百坪，經查 66 個自建據點中有 51 個據點超過 100 坪，柳營重溪店甚至高達 509 坪，68 個外購據點中亦有 34 個據點超過 100 坪，因面積過大，顯現空盪感，部分據點房舍除一樓為賣場，部分樓層供作倉庫用外，其餘樓層則閒置未予使用，營業收益尚不敷支應人事、折舊等固定費用，無法達到損益兩平。足見該公司急欲達成 200 家展店目標，對於據點之遴選草率而未確實規劃評估。

- (三)又查該公司對於蜜鄰便利商店外購營業據點之選定，雖組成購置小組，依立地調查資料遴選，然自 84 年間甄選 4 人至國際商聯公司接受便利超商 Know-How 之移轉，嗣因該公司倒閉導致未培訓「立地商圈評估」專才，且因人員異動經驗無法傳承，亦未尋求專業人員之輔導，致對營業據點之評估結果，因評估人員、評估時間之不同加上評估能力不足等原因，而有所差異，如台中向上、進化、甘肅、太原等 17 家與台北福港、龍江等 7 家據點，經勘查均未列入議價據點(如附表一)，嗣後該公司卻仍與屋主議價購入該等據點。又台糖公司雖於 90 年 7 至 9 月委請「萊爾富國際股份有限公司」培訓「立地評估與商圈調查」之專業人才，然該公司對於台北忠誠店、台中寶慶店、台中北平店等據點之評估，培訓人員評估之日營業額為 3 萬餘元，萊爾富公司評估之日營業額為 2 萬餘元，兩者差異甚大，該公司卻未詳加分析檢討，逕以蜜鄰商店之差異性商品結構，可擴大商圈為由，認為該公司評估之日營業額可信度高，符合該公司設定 90 年購置蜜鄰便利

超市日營業額需達 3 萬元以上之標準，選定為購置據點，而否定萊爾富公司之評估結果，致展店後 92 年 1 月至 6 月台北忠誠店實際平均日營業額僅 2 萬 1 千餘元；台中寶慶店、台中北平店等實際平均日營業額僅 1 萬 8 千餘元，與原預估 3 萬餘元差距甚大，顯見該公司原預估營業額過於樂觀，相較之下萊爾富公司所預估之營業額 2 萬元反較貼合實際，惟該台糖公司未詳細評估分析即捨專業廠商之評估，核有未當。又查該公司 90 年度所購置之 35 個據點，92 年 1 月至 6 月平均日營業額，與原預估之日營業額相較，僅台北和平二店達成原預估之日營業額，餘 34 家均未達成，甚有達成率未達 6 成者，共 16 家，比率高達 45.71%，未達 7 成者共 26 家，比率高達為 74.29%。另再追蹤上述 35 個營業據點 93 年 1 至 9 月實際營運狀況，除 12 個據點出租予全家便利商店（下稱全家），或其他私人商號外，仍有 21 個據點未達成原預估之日營業額，2 個據點經評估無法提升績效結束營業而閒置（詳附表二），以上顯示該公司選購營業據點未能審慎評估，致大部分營業據點發生損失，效益欠佳。

（四）綜上，台糖公司以保留自建房屋、外購及將糖廠原料區房舍改建之方式，辦理蜜鄰事業展店據點之遴選，然為急於達成 200 家展店目標，對於據點之遴選未盡確實，且失之草率，且部門間橫向溝通聯繫不足，肇致重複投資之情事，顯有未當。又該公司為使據點符合該公司所設定之遴選標準，對於據點營業績效之預估顯見過於樂觀，未切合實際，且未參考專業意見，截至 98 年底止，總計發生虧損 7 億 3,108 萬餘元，實際投資成效遠偏離預期，顯為達成展店之政策目標，而草率辦理，未確實規劃評

估，導致鉅額虧損，核有違失。

二、台糖公司辦理蜜鄰事業，僅求展店數達經濟規模，而忽略應有之配套措施，且未適度控管轉移之節餘人力，超額移轉產生之過高人事成本，致經營虧損雪上加霜，誠屬未當：

(一)台糖公司近年來因糖業經營日益艱難，為改善經營績效，積極進行轉型，並規劃成立八大事業部，包括砂糖、產品開發、畜殖、精農、土地開發、油品、商流及物流等，而投資蜜鄰便利商店係依據該公司商流事業6年中程計劃「至94年達到200家直營店之規模，並發展加盟體系，朝全面連鎖經營發展」辦理，該公司認為當直營店達一定規模，連鎖加盟及物流配送體系架構完成，對蜜鄰便利超市整體經營應有助益，因而積極展店，且欲藉蜜鄰便利商店之投資設置，計畫性地移轉糖廠節餘人力，提供同仁轉業及第二專長訓練之管道，一方面紓解公司人力資源運用之壓力，另一方面更能使公司順利轉型並永續經營，再造事業高峰之效益。

(二)查該公司為加速完成展店目標，對於展店後相關業務經營及人員訓練等配套措施，未能同步配合展店速度辦理，復以經營團隊專業能力及經驗有所不足，無法同時兼顧展店規劃及營運管理等因素，致蜜鄰事業營業績效不彰。又查該公司稱蜜鄰事業初期為加速展店，增加儲備展店人力，且為配合公司人力移轉政策，大量移轉停閉糖廠節餘人力，致用人費用偏高，自有用人費用平均佔營收17.36%，發包用人費用佔營收19.56%，相較於其他業者高出甚多，亦造成蜜鄰事業營運沉重負擔；另據台糖蜜鄰營業所於92年1月10日以密開字第9272101001號函檢奉「蜜鄰事業轉虧為盈策略方案

」當中說明，該事業最大之成本負擔為「人事成本」部分，蜜鄰投資計畫原規劃移轉 33 名節餘人力，實際吸收各廠節餘人力計 118 人，平均薪資每人每月約 5 萬元造成極大負擔（每年約負擔 9,000 萬元）若以標竿人力（基本工資\*1.3 倍）來核算，其虧損不致於如此。顯見該公司未適度控管轉移之節餘人力，超額移轉所產生之過高人事成本，導致蜜鄰事業虧損益發嚴重。

(三)經核，台糖公司為達成展店目標，忽略應有之配套措施，且未審慎評估蜜鄰事業可負擔之人事成本，審慎遴選專才，並適度移轉運用，對於糖廠節餘人力未思及適才適所有效移轉運用或提出優惠離退方案，逕以蜜鄰事業做為糖廠節餘人力之轉置所，而超額移轉之結果，導致蜜鄰事業負擔高額人事成本，加上所移轉人力均非經營便利商店之專才，能力經驗均有所不足，更使蜜鄰事業虧損雪上加霜，而該計畫原可移轉糖廠節餘人力之效益，反成為蜜鄰事業經營之絆腳石，誠屬未當。

三、台糖公司對於蜜鄰事業之虧損未思積極改進，僅為求降低虧損率將營業據點租予全家，經營策略欠缺長遠規劃，且與全家議定策略聯盟，未審慎維護公司應有之權益，均有未當：

(一)台糖公司蜜鄰便利商店之投資設置，原係該公司為多角化經營拓展連鎖零售據點、強化產品行銷通路、加強對消費者服務，以提升營收及公司競爭力，並為因應政府糖業政策之轉變，得以計畫性地移轉糖廠節餘人力，紓解該公司人力資源運用之壓力，使公司順利轉型並永續經營，再造事業高峰，而規劃設置。而為達通路經濟規模密集且急速辦理展店，共計投資 28 億餘元(66 個自建據點興建成本總計

10 億 2,209 萬餘元，尚未含土地成本；68 個外購據點總購價 18 億 2,162 萬餘元），投入經費頗鉅。惟展店後因經營虧損不斷擴大，為抑減虧損，而停止蜜鄰便利商店投資及展店計畫，朝向與民間業者策略聯盟方式，欲快速降低蜜鄰事業虧損並期引進民間業者專業經營技術，提升蜜鄰經營績效。經請統一、全家、萊爾富便利商店等民間連鎖超商業者於「現有蜜鄰門市租賃」之條件下，提出「策略聯盟提案書」，後以全家所提送之條件最為優渥而擇定其為策略夥伴進行合作。

(二)而該公司與全家合作後，蜜鄰事業部多餘之人力無法轉用，用人費用無法比例抑減，蜜鄰事業之台糖產品銷量從 91 年度之月平均營業額 1,700 餘萬元萎縮至 400 餘萬元（93 年 1 至 9 月之月平均數），又蜜鄰便利商店 134 家門市，出租 43 家予全家，餘未出租者計 91 家，截至 93 年 9 月止，繼續營業者僅 38 家，且分散各地（北區 11 家、中區 15 家、南區 12 家），統購統倉及物流配送無法進行，與該公司前以蜜鄰便利商店家數少，無法統購統倉及物流配送，認為需快速展店之分析相違背，甚且使其他自營之蜜鄰便利商店經營更加艱困。顯示該公司於決策前，並未審慎評估全盤考量利弊得失，即輕率決策；又該公司對於出租據點之選定僅提供 134 家蜜鄰店營業地址供全家等投標廠商主動挑選，未就據點現狀先行評估後遴選適宜據點出租，致全家主動選擇有利之營業據點承租，對於坪數較大之店面，僅承租較佳之部分坪數（有 20 個據點僅承租部分店面，部分據點甚至僅租用 23%），且出租全家之據點尚包含 2 樓、地下室或停車場，嗣經該公司爭取將停車位、有獨立出入口之地下室或 2 樓

等可單獨使用空間全部保留自行辦理招租。惟尚有 13 家出租據點之 2 樓、地下室空間因無獨立出入口無法單獨使用，則僅能交由全家使用。另該公司與全家協議一次出租 43 家據點，租金一次議定，惟查其中有 18 家（約 42%），包括台北新生店、敦化店及信義店等都市店面，月租金僅在 21,000 元至 34,000 元之間，部分據點之租金甚至低於必要之折舊及稅捐等費用，租金收入未能彌平必要之成本費用，亦與該公司資產管理手冊第 85 條「出租資產之租金，除法令另有規定者外，以不低於該資產所發生之折舊、稅捐、保險、修護等費用之總和為原則（如屬房屋出租應連同基地所發生稅捐等費用併計）」之規定未合，且該公司對於出租之據點允應事先委請專業公司鑑價，並訂定底價後再與全家議約，如此當能取得較合理之租金，惟該公司僅以包裹方式辦理，相關作業有失嚴謹，顯未審慎維護公司應有之權益，核有疏失。

(三)又查 92 年 7 月該公司與全家策略聯盟後，截至 93 年 9 月止，38 個營運據點，均處於虧損狀態，續發生虧損 1 億 3,558 萬餘元（已抵減租金收入 4,142 萬餘元），另尚有 37 個關閉之據點，6 個原為展店而保留之自建房屋，實際未展店之據點及 17 個僅以「賣場範圍」出租予全家之地下室或 2 樓，均處於閒置狀態，總計積壓資金高達 7 億 151 萬餘元之鉅。全家租用之 43 家據點，該公司原投入之門市招牌與內部裝潢近 7,000 萬元需提前報廢，拆除費用 430 萬元（由租金抵扣），又投入之生財設備亦未由全家承接，需由該公司其他單位調撥使用或自行標售，在未完成處理前，則暫存放該公司之倉庫，增加該公司之倉儲成本，並有發生報廢損失之虞



(該公司依淨變現價值評價該等生財設備，截至 93 年 9 月底，已認列評價損失 6,600 餘萬元，帳列停工損失) 亦有未當。

(四) 綜上，台糖公司辦理蜜鄰事業為達通路經濟規模而投入鉅額經費辦理展店，詎展店後持續虧損，該公司未能審慎分析評估各蜜鄰據點績效不善之癥結，淘汰營運體質、立地條件不佳之據點，將閒置之空間，予以出租或作其他運用等，以積極尋求轉虧為盈之道，且未考量原設置蜜鄰事業所欲達成之效益，亦未衡量所投入鉅額之建置成本尚非租金收入得以回收，僅片面考量以租金之淨收益挹注蜜鄰稅前淨損，即與全家合作，而對於欲出租全家之據點及店數未先予評估，且未將出租之據點分區訂定底價，而與全家議定租金，均被動由全家選定據點及訂定租金，未審慎維護公司之權益，決策過程顯欠周延妥適，核有未當。

四、台糖公司經營蜜鄰事業未能審慎評估規劃，且相關主管人員未善盡督導職責，致生鉅額虧損，政府資產因而蒙受重大損失，核有怠失：

(一) 按台糖公司從業人員平時考核作業要點之平時考核懲處方式及懲處標準第 2 點規定略以：「從業人員平時考核懲處標準：有下列情事之一者，應視情節輕重予以申誡或記過：疏於監督，致屬員有失職之行為者。」規定甚明。

(二) 查台糖公司於民國 86 年間，以公司正處於經營轉型，為增加營收拓展自有通路，預計至民國 94 年開設蜜鄰便利商店 200 家為目標，請各單位清查轄內立地佳之自有土地、房屋或外購據點，快速辦理展店，共投資 28 億餘元置產展店，然斯時僅為求達成公司政策，事前未能審慎評估規劃，對於營業績效之

預估過於樂觀，且對據點之遴選，失之草率，又相關主管人員未善盡督導職責，致民國 87 年 7 月至民國 93 年 9 月總計虧損逾 10 億元，截至民國 93 年 9 月止 43 個營業據點閒置積壓之資金高達 7 億餘元，影響公司權益至鉅，該蜜鄰事業自民國 88 至 94 年度均處於虧損狀態，民國 95 年度始轉虧為盈，截至民國 98 年底止，總計尚發生虧損 7 億 3,108 萬餘元。該公司經予議處前營業處處長彭明鑑申誠 1 次、副處長陳忠雄及蜜鄰營業所前經理黃昇聰各記過 1 次，又該公司以前督導副總經理林重宏（95 年 5 月 24 日升任總經理）業務督導甚嚴，緊盯蜜鄰營業績效，時刻均能躬自從事，以身作則，對於業務不辭瑣細，均詳加指示，不予懲處。審計部認為台糖公司就本案人員處分層級及懲處幅度偏低，與該公司「從業人員平時考核作業要點」懲處方式及懲處標準之規定未合，請該公司重行檢討，經濟部分別於 94 年 5 月 11 日、6 月 10 日、7 月 8 日計 3 次致函該公司董事長，請再檢討，惟該公司於 94 年 8 月 1 日函復仍維持原處分。該公司並於 95 年 12 月 28 日再召開人評會決議認屬合理處置。另該公司與全家策略聯盟辦理 95 年 2 月第 2 次商品統採統配採購作業商品，未依政府採購法規定辦理議價而以協議書方式替代之疏失，於 97 年第 1 次人評會決議處商品行銷事業部執行長蕭基淵及副執行長彭進統各申誠 1 次。

- (三)經核，台糖公司辦理蜜鄰事業急欲達成展店 200 家之政策目標，而草率辦理，相關主管人員未善盡監督職責，導致鉅額虧損，核有疏失。又對於蜜鄰事業之虧損未思積極改進，僅為求降低虧損率將營業據點租予全家，經營策略欠缺長遠規劃，且與全家

議定策略聯盟未審慎維護公司應有之權益，均有未當。該公司前督導副總經理林重宏長年負責督導蜜鄰事業之經營，及蜜鄰營業據點購置流程之決勘工作，竟未負成敗責任；前營業處處長彭明鑑負責蜜鄰營業據點購置流程之決勘，未能審慎評估立地商圈，致展店經營結果，發生虧損，或展店據點坪數過大，未予充分利用，僅申誠1次，權責均難謂相當，與該公司從業人員平時考核作業要點有悖。請台糖公司確依審計部意見重行檢討相關人員疏失責任。

五、經濟部國營事業委員會允宜確實評估國營事業辦理投資計畫之執行能力，對投資計畫之可行性分析予以嚴格審核，並翔實檢討計畫執行效益，以善盡主管機關應有之督導作為：

按經濟部對於部屬事業固定資產專案投資計畫之監督管理，依辦理時序概分為投資計畫可行性研究報告、投資計畫工程執行建廠階段及投資計畫完工後營運階段3階段，本案台糖公司將「蜜鄰便利超市設置投資計畫」可行性研究報告函報該部國營事業委員會(下稱國營會)審查，嗣因「蜜鄰便利超市設置投資計畫」屬公司列管之三級列管計畫，非行政院或經濟部列管計畫(一級及二級列管)，計畫執行階段均由台糖公司負責研考之部門或指定專人辦理管制，而於計畫完工後之營運階段再請該公司依「中央政府附屬單位預算執行要點」規定提報計畫完成後經濟效益評估。查國營會對於台糖公司所函送之「蜜鄰便利超市設置投資計畫」可行性研究報告，經邀集該會相關單位及專家學者進行審查，並請該公司針對審查意見予以檢討並回復辦理情形，雖台糖公司已就審查意見逐一回復，然該會並

未將該公司所回復之意見，送請原審查委員再予審查，即同意該計畫，審查作為顯欠周延，嗣後該計畫執行後效益顯不如預期，產生鉅額虧損，足見台糖公司可行性研究分析過於樂觀。是以，國營會對於國營事業所提報之投資計畫允宜嚴格審查把關，對於營業政策雖本尊重國營事業之前提，然對於不當之規劃及執行亦應本主管機關立場適時提出意見，善盡督導之責，以避免類此浮濫投資，損及國庫之情事再生。

又本計畫經審計部查核後發現諸多缺失，經請台糖公司就相關缺失予以查復，惟查國營會僅扮演公文承轉之角色，對於台糖公司就本計畫缺失之改善作為及相關答覆意見是否確實，未審慎研析，如本院就該會答覆審計部意見以台糖公司出租全家之據點，租金收入占購置成本之 3.86%，尚屬合理，理由何在及該公司並未考量自建部分之土地成本及關閉蜜鄰便利商店閒置之資金成本，如考量此部分成本，該會是否仍認租金合理，經詢據該會表示，上開意見係引述台糖公司查復意見據以答覆審計部。顯見該會並未就台糖公司所復意見確實審核研析是否合理，僅將意見照轉，核有未當。復對於審計部認為台糖公司就本案人員處分層級及懲處幅度偏低，與該公司「從業人員平時考核作業要點」懲處方式及懲處標準之規定未合，請該公司重行檢討部分，國營會雖分別於 94 年 5 月 11 日、6 月 10 日、7 月 8 日計 3 次函請該公司董事長，再予檢討，惟該公司於 94 年 8 月 1 日函復仍維持原處分。故該會考量以該公司係依規定之獎懲機制，經人評會審議並依其決議辦理，復以部屬事業副總經理（含）以下人員之懲處，係屬公司權責，仍予以尊重

，未再有任何積極督促檢討作為，然該公司懲處結果已與規定有悖，詎該會竟仍予以尊重，顯未盡主管機關應有之監督責任，亦有未當。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至三，提案糾正台灣糖業股份有限公司。
- 二、調查意見四，函請台灣糖業股份有限公司重行議處相關失職人員見復。
- 三、調查意見五，函請經濟部國營事業委員會確實檢討改善見復。
- 四、調查意見，函送審計部。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請財政及經濟委員會處理。