

東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文

指導教授：徐仁輝教授

政府採購法實施後審計機關
辦理採購審計業務變動之研究



研究生：林為恭

中華民國八十九年七月

致 謝

在東海大學前後四年的研究所課程即將在這一刻劃上句點，回想此期間在忙碌公務以及繁重課業之壓力下，時間匆匆而過，課業內容雖然艱澀，承諸位授課老師孜孜不倦的教導及細心的匡正，終能完成，日子也過得異常充實。這段期間，同學雖各有公務在身，但對於課業的研討，無不盡心盡力，熱心相扶持；尤其在分組討論時，同學莫不吝協助，熱情相待，永難忘懷。在此特表達無限的感激。

本論文之撰述，承蒙徐教授仁輝諄諄教導，對於論文構思與研究架構，剴切指正，使本篇論文得以順利完成，謹致上最誠摯之敬意與謝忱；另外感謝余教授致力、歐教授信宏、史教授美強，多所指正，提供諸多寶貴意見，使本論文更臻完善。

同時還要感謝同事林慶隆、林玉枝、吳錦祥、江上進、楊肇煌、陳仙奇等人，在本人進修期間及論文撰述過程中，極力協助資料的蒐集及整理，特表謝忱。最後感謝我最親愛的兩位女兒，穎昭協助校對，儀昭幫忙打字，使本論文得以順利完成；還有我的家人、親友不斷給予我支持與鼓勵，得以無後顧之憂，全心投入研究所的課程及論文的撰寫，謹將此論文獻給我的家人並與大家共同分享。

林為恭 謹 識

2000年7月

論文摘要

論文題目： 政府採購法實施後審計機關辦理採購審計業務
變動之研究

學校： 東海大學公共事務碩士在職專班

畢業時間： 八十八學年度第二學期

研究生： 林為恭

指導教授： 徐仁輝教授

論文提要：

政府採購法實施後，國家採購制度有了重大轉變，審計機關辦理政府採購審計業務，也由以往的事前審計稽察制度轉變為以事後審計為主的隨時稽察制度。本研究即針對政府採購法實施後，審計機關辦理採購審計業務之變動加以探討。

本論文就蒐集、研讀之文獻，首先探討政府採購與審計之關係、闡述企業型政府概念及其未來改革方向；其次敘述美、加、日等國政府採購審計制度，以為改革之借鏡；再陳明審計機關採購審計業務之變動，說明政府採購法施行前審計機關採購審計業務及其衍生之問題，及政府採購法實施後審計機關採購審計之現況與功能，並就實施前後予以比較分析。

本研究係以實際參與政府採購審計之採購審計人員 150 位為研究對象，進行問卷調查，再就資深及具有代表性人員 15 位進行深度訪談，並就兩項調查加以比較分析，以瞭解實施政府採購法後採購審計人員的意見和期許，作為改革之參考。

經由問卷調查與深度訪談實證結果為：大多數採購審計人員，對於審計機關終止消極性之事前審計，代之以積極性之隨時稽察，抱持正面肯定看法，惟仍有問題必須面對，計有：（一）加強對行政

機關內部控制之評估與監督；（二）善加運用外界專家學者辦理委託審計；（三）提升政府採購審計人員之專業能力；（四）加強全國共同性採購專案調查與評估；（五）重視成本效益關係等問題。

本研究統計歸納採購審計人員執行隨時稽察一年多以來的深切體驗及意見，以為檢討改進的參考；並以企業型政府為理論基礎，佐以實證結果勾勒出採購審計業務發展的方向。惟礙於時間、人力、及囿於政府採購法實施迄今僅一年餘，本論文僅能就政府採購法實施一年來，審計機關採購審計業務變動問題進行研究。建議未來研究者能延展期間，擴大研究深度及廣度，於政府採購法實施三、五年後，就實施後之相關配套措施、行政機關執行情形及審計機關稽核成效等作多面向的研究，及對審計權的隸屬與其功能發揮之關聯性問題多所探討，並提供建議，俾使制度更臻完善，政府效能更能提昇。

論文目錄

第一章	緒論	1
第一節	研究動機與目的	2
第二節	研究方法	3
第三節	本論文架構	4
第二章	文獻探討	9
第一節	政府採購與審計之關係	9
第二節	企業型政府概念	13
第三節	政府採購審計之改革方向	15
第三章	外國（美、加、日）政府採購審計之探討	19
第一節	美國政府採購審計制度	19
第二節	加拿大政府採購審計制度	22
第三節	日本政府採購審計制度	24
第四節	小結	26
第四章	我國政府採購審計之變動分析	29
第一節	政府採購法實施前政府採購審計業務	29
第二節	政府採購法實施後政府採購審計業務	41
第三節	小結:實施前後之比較分析	48

第五章	對政府採購審計人員辦理隨時稽察業務一年來 之情形實證結果	51
第一節	問卷調查	51
第二節	深度訪談	59
第三節	小結:問卷調查及訪談結論表	64
第六章	結論與建議	68
第一節	研究發現	68
第二節	研究特性及限制	70
第三節	建議未來研究的方向	71

附表、附錄、參考書目 目次

附表：

一、 機關分佈情形	1
二、 職位分布情形	2
三、 年齡分布情形	2
四、 任職分布情形	2
五、 問卷調查之統計結果	3
六、 訪談樣本選取	5
七、 受訪者資料及訪談結果	5

附錄：

一、 審計法施行細則有關隨時 稽察制度條文	6
二、 問卷調查表	8
三、 訪談問題及結果	14

參考書目	20
------------	----

第一章 緒 論

我國政府採購法在國內外各界期盼下，終於一九九八年五月二十七日制定公布，此為政府採購制度之重大變革，必須有適當之轉換準備期間，以利相關子法之研訂及採購人員之教育訓練，故該法第一百十四條規定：「本法自公布一年後實施」，亦即政府採購法係於一九九九年五月二十七日開始施行，自此我國政府採購制度正式進入另一個新的里程碑。

政府採購法第一條「為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提昇採購效率與功能，確保採購品質，爰制定本法」，足見此法之立法宗旨。長期以來，我國政府機關辦理各項採購，並未制定行政作業之基本法規，主要係以「機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例」（簡稱稽察條例）為各機關辦理採購之依據，施行近五十年，因環境變遷，已不符合時代需求；如行政程序繁複、效率不彰、審計職權與行政職權混淆不清、行政機關缺乏獨立自主以及裁量權等等，且政府採購日趨多元化，稽察條例幾乎變為進步之絆腳石，早為國內外相關人士所詬病。因而有訂定政府採購基本法來取代稽察條例之必要，以整合中央與地方各自訂定之行政命令，明定政府採購主管機關以執行政府採購政策及相關法令之研修，並負起管制與考核之任務。此外，政府採購法之制定，符合政府再造之世界潮流，並有助於我國申請加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）（註一）。

第一節 研究動機與目的

政府採購法制定公布後，審計法第五十九條（稽察條例之來源）配合修正於一九九九年五月二十七日與政府採購法同步實施，稽察條例亦隨之廢止，兩種法規順利換軌施行。

原審計法第五十九條規定：「各機關營繕工程及各種財物購置、定製或變賣之開標、比價、議價、決標、驗收在一定金額以上者，應依照法定程序辦理，並於一定期限內通知審計機關派員稽察；其不合法定程序，或與契約、章則不符者，審計人員應糾正之。前項限額及稽察程序，另以法律定之」；現行審計法第五十九條規定：「審計機關對於各機關採購之規劃、設計、招標、履約、驗收及其他相關作業，得隨時稽察之；發現有不合法定程序，或與契約、章則不符，或有不當者，應通知有關機關處理」。對照新舊條文內容可以瞭解，前者為防弊性、合規性「事前審計」，後者為合規性、效能性「事後審計」為主之隨時稽察。因此，政府採購法施行後，審計機關財物（採購）審計業務已有截然不同之變動（註二），各機關採購係依政府採購法規定辦理，自負全責，審計機關對各機關採購之監督，由事前稽察轉變為隨時稽察，以明確劃分審計職權與行政權責，財物審計工作化被動為主動，審計機關財物審計業務亦須轉型。在轉型的過程中，業務的規劃、相關法令與作業規章的修訂、財物審計人員的調適狀況、稽察程序與技術方法以及未來發展的方向等均值得探討，是為本研究主要動機。

政府審計業務，始於監督預算之執行，而終於核定財務責任。審計方式以就地審計、書面審計、隨時稽察、委託審計來達成任務。審計的業務範圍有普通公務審計、特種公務審計、公有

營業及公有事業審計、財物審計。財物審計業務審核政府年度達七千億元之機關營繕工程及購置變賣財物預算，金額不可謂不大，政府採購法實施後，其採購審計之執行方式亦應調整。本研究深入探討與分析，目的在於能達到：

- (一) 分析審計機關採購審計之性質與功能
- (二) 檢討審計機關採購審計之改革方向與執行方式
- (三) 提出審計機關採購審計改革之建議
- (四) 研議政府採購之監督控制機制之建議

第二節 研究方法

本論文研究方法，採文獻分析法、比較研究法、問卷調查法及深度訪談法，以敘述性及探索性等方式，對審計機關採購審計制度之演進到政府採購法實施後之現況進行研究。

一、文獻分析法

蒐集政府審計制度建制以來，有關採購審計之法律、規章及相關之專刊、著作，加以闡述，再對政府採購法實施後的財物審計業務的運作狀況做客觀分析，分析後之結果做為評估財物審計方向的基本依據。

二、問卷調查法

所謂問卷調查法，乃是運用議題設定的方式，以問卷型態對受訪者作意見調查。本論文透過此種研究方法，對

審計機關從事採購審計業務之人員做問卷調查，問卷內容以審計機關因應政府採購法實施為主題，設計二十八道題目，希望經由問卷調查的方法，歸納出採購審計未來之走向。

三、 深度訪談法

所謂深度訪談法，訪問對象是擔任財物審計工作之資深工作人員，進行深度訪談，以瞭解新舊制度工作的差異性及期許，有助未來採購審計方向之擬訂。

第三節 本論文架構

本研究共分六章，其架構如下：

第一章緒論。就研究動機與目的、研究方法及本論文結構等，予以說明，使能瞭解本研究之主題與內容。

第二章文獻探討。先係探討政府採購與審計之關係，再瞭解企業型政府概念，進一步研析兩者之關聯性及未來改革之方向。

第三章研析外國（美、加、日）政府採購審計制度以為改革之借鏡。

第四章我國審計機關採購審計業務之變動分析。首先，說明政府採購法施行前審計機關採購審計業務及其衍生之問題，其次，說明政府採購法實施後審計機關採購審計之現況及功能，再就實施前後比較分析。

第五章實証結果。對實際參與政府採購審計之採購審計人員 150 位進行問卷調查，再就資深及具有代表性人員 15 位進行深度訪談，以瞭解新制實施後之問題與改進意見，再就兩項調查加以

比較分析。

第六章結論與建議。分為研究發現，研究特性及限制及對後續研究者建議未來的研究方向。

附 註

註一：訂定政府採購法，具有五大目的：（行政院公共工程委員會法令彙編 1998 016-1 P3-1）

（一）我國在申請加入世界貿易組織之諮商過程，美、加、歐聯、瑞士、挪威、日、韓等國，認為我國各機關之政府採購規模甚大，但彼等之作業，卻有不合國際作法、妨礙國際貿易、歧視外商、不公開透明等情形，因此堅持我國必須承諾簽署政府採購之協定，以作為支持我國入會之條件之一。為了博取各國之支持，我國已承諾於加入世界貿易組織後簽署此一協定。基於本協定對於相互開放政策採購市場、招標程序、等標期、決標、資訊公開、廠商申請制度等，有廣泛之規定，各簽署國必須切實履行，故為配合未來簽署後國內各機關之作業需要，必須預先訂定政府採購法，以為因應。

（二）現行「機關營繕工程暨購置定製變賣財物稽察條例」（以下簡稱稽察條例），為各機關辦理採購之主要依據，施行五十年，已逐漸無法滿足時代需要，行政及監察部門因而有另訂政府購法，並以之取代目前包含於審計法規體系內之採購法規。為此，監察院於民國八十一年四月二十日稽察條例修正草案，函送立法審議（(81)監台院議字第 0 七六二號函）。該草案係將現行以事前審計為主之三十七條條文，修改為不明訂事前審計之十二條，有關採購作業程序方面之規定，均予刪除。惟其後因法案審查遭遇阻力，且行政院已將政府採購法案送立法院審議，監察院遂於八十六年五月一日函立法院撤回。至八十六年十一月二十九日，監察院將審計法第五十九條修正草案，函送立法院審議，進一步宣示審計監察部門希望採購法規由行政院部門訂定之立場。

（三）我國各機關辦理採購，除前述稽察條例及審計法施行細則之外，並無一套政府採購之基本法。中央及省、市政府因此訂定上百種之行

政命令，過於紛雜，機關及廠商人員亦難以適從，有必要予以統一。

(四) 現行政府採購政策、法令、實務，存有若干值得檢討之問題，透過政府採購法之訂定，正可除舊佈新。

(五) 我國目前無政府採購之主管機關，無法對政府採購所發生之問題，就政策、法令、實務各方面予以通盤之掌握與檢討，並採取有效之管考與改進措施。因此，有必要透過政府採購法之立法，指定主管機關執行此一任務。

訂定政府採購法，其主要目標為：（行政院公共工程委員會法令彙編 1998 016-1 P3-2）

(一) 建立公開、透明、公平、競爭之政府採購作業制度，減少弊端。

(二) 提昇採購效率，配合政府施政及經濟發展需要。

(三) 創造良好競爭環境，使廠商能公平參與。

(四) 引入外國優良措施，改善現有制度之缺失，創新政府採購作業。

(五) 落實分層負責，權責分明之採購行政。

註二：現行政府採購法與先前稽察條例在採購規定方面主要差異處

項次	項目	先前稽察法規	現行政府採購法
一	法令目的	著重防弊。	興利、防弊兼具。
二	審計程序	事前審計。	隨時稽察（事後審計為主）。
三	主管機關	無政府採購主管機關。	明定政府採購主管機關及其職掌。
四	適用案件	工程、財物之採購。	工程、財物、勞務之採購、租賃、BOT/BOO 甄選程序。
五	適用機關	各機關。	各機關、接受補助之法人或團體。
六	採購方式	公告招標、比價、議價。	公開招標、選擇性招標、限制性招標（含比價、議價）。
七	比價、議價	計十六項適用條件，決標不公告。	參照政府採購協定之規定，計十三項適用條件，決標結果須公告。
八	門檻金額及與採購方式之關係	一定金額以上之案件，公告招標為主。 一定金額之十分之一以上，但未達一定金額者，可比價辦理。 未達一定金額之十分之一者，可比價或議價辦理。 自八十年二月一日起，稽察一定金額調整為新台幣五十萬元。	查核金額：上級機關執行事前監督之門檻金額。但上級機關仍可授權主辦機關自辦。 公告金額：適用嚴謹之採購程序，決標諮詢公開之門檻金額，向採購申訴審議委員會提起申訴之門檻金額。 未達公告金額者，採購方式由主管機關及直轄市、縣(市)政府訂定。 現行公告金額為一百萬元。
九	訂定底價	必須訂底價。	訂底價、不訂底價兩制並行。
十	核定底價	上級機關、審計機關有查核、刪減權。	完全由機關自行訂定。

資料來源：行政院公共工程委員會

第二章 文獻探討

第一節 政府採購與審計之關係

一、 政府採購

採購（procurement）一詞，依據美國學者 S.F.Heinritz 之定義：採購者，不僅為取得需要原料與物資之行為及其應負職責，而且包括有關物資與供應來源，及其計畫、安排、決策以及研究與選擇，確保正確交貨之追查，及其接受前之數量品質檢驗。我國採購學者葉彬先生對採購之定義：採購者，即是以最低總成本，於需要時間與地點，以最高效率，獲得適當數量與品質之物資，並順利交與需要單位及時使用之一種技術。以上採購之定義，亦適用於政府採購之管理，惟最能代表政府採購（Government Procurement）之定義者，為美國聯邦政府總署（General Service Administration, GSA）於其採購手冊（Procurement Handbook）所作之定義：採購，乃指在法令與行政規定之範圍內，對所需物資之種類、時間及地點作適切之安排，期使用料單位與政府均能產生最大經濟利益之一種技能（葉彬，1978）。

政府採購之內涵，依照世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），一九九四年版政府採購協定（Agreement on Government Procurement, GPA）之規定，包括工程、財務及勞務三大部分。美國政府將一般採購事

項分為一、財貨（Supplies）；二、工程（Construction）；三、服務（Services）；四、研究發展（Research and Development）等四大類。所謂「財貨」之採購，包括了除不動產以外之所有物品採購事項，其內容及於工具機、船艦、設備、房舍、飛機等等，幾乎無所不包，並且除了貨品本身外，還包括機具設備之裝置與修改。「工程」之採購契約指所有有關工程事項之施工、維修及修改等，其內容含括所有公共工程，例如：橋樑、廠房、公路、下水道、管線、運河及隧道等。「服務契約」之內容主要包括顧問、管理、機械技術服務、政府所有之設備之操作、通訊服務等。

我國政府採購法第二條規定：「本法所稱採購，指辦理工程之定作、財物之買受、定置、承租及勞務之委任或僱傭等。」至於工程、財物、勞務之範圍，依照政府採購法第七條規定：「所稱工程，指在地面上下新建、增建、改建、修建，拆除構造物與其所屬設備及改變自然環境之行為，包括建築、土木、水利、環境、交通、機械、電氣、化工及其他經主管機關認定之工程。所稱財物，指各種物品、材料、設備、機具與其他動產、不動產、權利及其他經主管機關認定之財物。所稱勞務，指專業服務、技術服務、資訊服務、研究發展、營運管理、維修、訓練、勞力及其他經主管機關認定之勞務。」

二、 審計

審計係針對管理當局有關之經濟活動或事項，客觀的蒐集和評估相關證據，以確認管理當局各主張是否符合既訂標準程度。按審計依查核的主體劃分，可分為三大類型

- (一) 財務報表審計:是指對企業（政府單位）所編之財務報表加以查核，俾對財務報表是否符合一般公認會計原則（政府單位尚包括預算、會計等法規）允當表達財務狀況與經營結果表示意見。
- (二) 遵行審計:就管理當局某些財務或營業活動（施政）加以查核、評估，以確定管理當局是否遵照政策、法令規章。
- (三) 作業審計:係查核管理當局營業活動（施政）是否有效率或效果之程序。

作業審計著重於管理當局業務執行之效率、效果之評估，又稱績效審計或效能性審計；財務報表審計、遵行審計著重於是否依循既定規章、程序，屬於合規性審計。

三、 政府採購之審計

各國審計機關對於政府採購之審計有著重於簽約過程及價格之合規性審計，有著重於績效評估之績效性審計，亦有合規性與績效性兩者並重。

合規性審計是指對：

- (一) 法規制度遵行之測試：查核受查單位執行採購時是否遵守相關之法令規章。
- (二) 內部控制實施情形之測試：評估受查單位採購事務內部控制是否健全，測試其實施之有效程度。

- (三) 違規事項之查核：查核各作業階段有無重大之不法或不忠於職務之行為。

績效審計是指：

- (一) 經濟性的考核：評估重點在資源之投入，如預算之編列是否配合採購計畫取得之財物是否為最有利的價格，最合宜之數量。
- (二) 效率性的考核：評估重點在計畫之執行，如採購實施進度有無落後，及人力、物力與其他資源之利用效率。
- (三) 效益性的考核：評估重點在投入之資源與產出成果間之關係，有無實際效益低於預期效益，或成本大於效益等效能不彰情事。
- (四) 組織、制度規章之考核：評估政府採購制度之組織、規章，提出建議改善事項，以促進採購制度之健全(林慶隆，1997)。

早期政府之審計係以查察舞弊為主，一九五〇年左右，審計重心移往財務審計，一九八〇年代新公共管理興起，在企業政府觀念下，政府審計逐漸以績效審計為主。

第二節 企業型政府概念

二十世紀後半，是世界經濟高度成長的時期，各國政府的官僚體制呈現大幅成長、膨脹，預算不斷增長，赤字持續上升，國家因為負荷過重，對於社會的要求逐漸喪失敏銳度和回應力（江岷欽、劉坤億，1999），致使人民對於政府的施政滿意度逐年下滑（林水波，1999）。

一九八〇年代以來，公共行政學者鑑於龐大百無效能的官僚體制將導致國家財政陷入危機，而極力倡導新公共管理（new public management），在各主要先進國家，如紐西蘭一九八八年推行「行政文化重塑運動」（reshaping administrative culture RAC）、英國一九八八年推動「續階方案」（next step program NSP）、美國一九九三年三月成立「全國績效評鑑委員會」（the national performance review NPR），此一以美國、英國、紐西蘭等國家為核心而向外擴散的新公共管理運動，儼然蔚為各國政府再造之主流。綜觀各國之改革基調或學者主張論述，雖不盡相同，但其中不乏脈絡可循，均以向企業學習之風作為代表，如何於公部門注入企業精神，儼然成為新典範（林水波，1999）。

行政學者皆認為企業型政府不外是「流程再造」（re-engineering）、「充分授能」（empowerment）以及「企業精神」（entrepreneurship）（江岷欽、劉坤億，1999）。以美國一九九三年所推動之 NPR 運動，即是源於歐斯本和蓋伯勒在一九九二年暢銷書「新政府運動」（Osborne and Gaebler，1992）中所提出，美國政府必須引進企業精神，進行徹底的「再造」。「高爾報告書」（Gore Report，1993）係以企業型政府的特質為基礎，揭示四大原則作為政府再造的行動方向；這四大原則分別為

刪減法規、簡化程序（cutting red tape）；顧客至上，民眾優先（putting customer first）；授權員工，追求成果（empowering employee to get results）；擲節成本，提高效能（cutting back to basics），其中白宮與國會達成默契，將於十年內完成採購法的修訂，讓聯邦官員能夠以最好的價格，更迅速且更容易地進行採購（江岷欽、劉坤億，1999）。然在當前企業型政府運動下，要求政府更能反映民意以提昇績效，因此盡可能充分授權政府機關方便施政，相對的執政人員更須擔負更重之責任（徐仁輝，1998）。詳言之，企業型政府是指決策者不受傳統窠臼所束縛，能夠善加利用想像力和創造力來解決問題，同時主管與員工並有承受風險和責任之擔當，泯除推委塞責和得過且過的行事心態，更重要的是，比傳統之官僚體制更加注重市場導向和經濟績效之評估，保持更具有彈性和適應力（林水波，1999）。我國採購法之實施，以及審計機關以隨時稽察之事後審計，正符合這股以型塑企業型政府的新公共管理風潮。審計機關財物審計人員能以超然獨立而客觀的就政府的各項採購進行隨時稽察，以提昇績效，達到充分授權嚴格課責之精神。

企業型政府在公共財務管理上，趨向於模仿民間企業的財務管理觀念，強調資金成本、投資報酬、風險與財務彈性，企圖達到控制、管理、計畫、負責之任務，其在資本支出（包括辦公設備、車輛、電腦等設備之購置，街道、橋樑、高速公路等公共建築及設備建造等）計畫方面，常運用成本效益分析、成本效果分析、生命週期成本、價值工程分析等方法幫助方案的選擇、決策之訂定。而政府採購審計之對象以資本支出為主，加強採購的成本效益關係以及成果（Outcomes）和產出（Outputs）之查核，評估政府資本設施或服務在不犧牲品質下，能夠進行的最低可能總成本，它的目的在最低可能成本下，尋找最佳的設計、最佳的材

料、最佳的設備和最佳的操作維護技術，檢查了計畫的每一點之所有選擇是否符合效率、經濟和品質的標準（徐仁輝，1998），以考核其施政之成果，提供積極性之建議改善意見，促行政機關改善執行缺失，並期回饋於政策修正，善盡公共財務管理制度最後一環應盡之角色任務，這是政府採購審計中效能性考核的最終目標。

第三節 政府採購審計之改革方向

一九〇〇年以前，審計之主要目標，在於偵查錯誤和舞弊，直到一九五〇年左右審計工作的方向，漸漸脫離偵查舞弊而趨向新目標 確定財務報表是否反映了企業財務狀況，營業結果和財務狀況變動的允當全貌。早期之政府審計側重於實物之檢查，其後社會經濟日漸發展，民主政治分別建立，政府審計乃由檢查實物，擴及整個政府之一切收支，除檢查財物有無舞弊等犯罪案件外，並根據立法機構所決議之預算，監督其收支，查核其內容，審定其決算，以符民主政治原理（郭承緒，1970）。

一九五〇年代以後，政府審計之發展趨勢，除原有之合法性審計外，逐漸注意績效之考核，隨著內部控制及內部審計之實施，政府審計已逐漸發展為合規與績效審計並重，一九八〇年新公共管理興起在授權與課責之潮流下逐漸以績效審計為主之情勢。

（一）提昇對政府採購的績效考核

早期政府採購審計之目標，在於證明其虛實，防杜浮冒，其重點在於不忠不法之查察，其後由於採購制度與內部控制之建立，政府採購逐漸發展為合規性審計，審計重點轉變為採購程序是否合於規定及內部控制是否遵行與合約價款之查核，至於不忠不法行為之查核，必須克盡應有之注意，以查核重大影響財務報表之不法行為。企業型政府重視各種策略所能獲致的成果與績效。例如，美國「政府績效暨成果法」（Government Performance and Results Act of 1993）第五條就規定了管理責任與彈性（Management Accountability and Flexibility），藉由減少行政程序與控制的要求，使行政官員具更大彈性從事計畫管理的工作，但同時也因此負有更大的責任以追求績效的產生（林水波，1999）。政府資本設施或服務在不犧牲品質下，能夠進行的最低可能總成本，它的目的在最低可能成本下，尋找最佳的設計、最佳的材料、最佳的設備和最佳的操作維護技術。它檢查了計畫的每一點之所有選擇是否符合效率、經濟和品質的標準（徐仁輝，1998）。政府採購審計在效能上之重要性已凌駕合規性審計之上。

（二）政府採購改採事後審計

政府採購審計先前為防杜採購案件之浮濫與不法，而有事前監視或驗收監視之實施，一九六八年國際最高審計機關會議第六屆會議討論議題，第四議題關於「公務契約價款之最高審計」大會決議事項之一為：公開招標時，最高審計機關應監視是否嚴格執行有關法令及投標須知，同時應注意投標須知或圖樣說明是否能使一般廠商在平等的機會之下，容易投標互相比較（真平，1968）。但由於派員監視等事前審計方式，易於干擾管理之責任

與決策，在審計重心由防弊性轉為合規與效能性後，事前審計更無必要，目前各國政府採購審計絕大多數採取事後審計方式。我國現行之財物審計也採隨時稽察之事後審計。

（三）注重政府採購制度及內部控制之建立

政府採購能否有效發揮功能，對政府施政績效，影響甚大，政府採購必須依照施政及營業計畫，如期如質獲得，以順利推動各項政策，達成施政目標。同時採購作業必須符合規定程序，避免人為之錯誤與弊端。為達成上項採購目標，必須建立政府採購制度及內部控制制度。審計人員研討、評估內部控制，以決定審計工作的範圍和方向，並作為有關制度改進建議之依據，為現代審計之重要觀念。最高審計機構國際組織（INTOSAI）頒布之審計準則基本原則第 30 節規定：應建立適切之內部控制制度，以減少錯誤及違法之風險；外勤準則第 141 節規定：審計人員決定審計之程度與範圍時，應研究評估內部控制之可靠程度。美國政府審計準則第四章財務審計之外勤準則及第六章績效審計之外勤準則，均規定審計人員對受查單位之內部控制制度應有充分之瞭解，俾擬定查核計畫，決定查核性質，查核時間及查核之程度。我國政府採購法施行未久，各機關內部相關之作業規章正在積極研訂。政府採購審計除考核各機關採購內部控制，並重視採購制度之考核，針對政府採購制度、法規未週之處，提供建議意見，以促進政府採購制度之健全。

（四）加強審計人員專業技能

政府採購事務日趨龐雜，高科技採購案件之審計，必須具備各該採購案件專業技能。美國政府審計準則一般準則 3.10 規定：如審計工作須對複雜之工程資料查核時，審計人員或其顧問應具

備該工程技術之技能。因此政府審計部門，必須進用各類專業人員，以配合政府採購審計之需要，審計人員每年應接受一定時數以上之訓練進修，以確保技術能力維持最新狀況。

（五）委託審計之採行

政府採購審計涉及特殊技術之處頗多，審計機關可諮詢其他機關、團體或專門技術人員，或委託辦理，以配合業務之需要。美國政府審計準則規定：如缺乏某一類專業、技術人員時可聘用相關專門技術顧問人員以解決之。我國審計法第九條規定：審計機關對於審計上涉及特殊技術及監視、鑑定等事項，得諮詢其他機關、團體或專門技術人員，或委託辦理，其結果仍由原委託之審計機關決定之。一般公認審計準則亦有「利用專家工作」（using the work of a specialist）之規定，因此，政府採購審計涉及特殊技術時應儘量採用委託審計方式辦理。

（六）充分運用電腦資訊

政府採購之招標資訊，近年來在先進國家均陸續採行刊登政府採購公報，並公開於資訊網路，以達到公開化、透明化、效率化之效果。我國政府採購法亦有相關之規定，利用電腦網路從事交易活動，已經在民間消費市場逐漸風行，至於如何將引入政府採購領域是未來研究發展的趨勢。審計機關可自電腦資訊中蒐集相關的資訊作為審核之參考。

第三章 外國（美、加、日）政府

採購審計之探討

第一節 美國政府採購審計制度

美國為聯邦制國家，聯邦政府對於政府採購事務訂有聯邦採購規則（Federal Acquisition Regulation，簡稱 FAR），雖為規範聯邦政府採購，惟各州在訂定其採購法規時，大多依據聯邦採購規則，並考量其自身特性加以補充規定，因此均大同小異。美國聯邦政府採集中採購制度，除國防部所屬單位，由國防部後勤署負責辦理外，其餘聯邦政府下之各機關所需之辦公房舍、物品、勞務皆由聯邦總務署（General Service Agency，簡稱 GSA）辦理採購。聯邦總務署辦理採購，必須受到聯邦採購規則之規範。聯邦採購規則係由聯邦政府下三個主要採購機關，即國防部、聯邦總務署及國家太空總署負責訂定頒布，該項採購規則規範內容相當詳細，甚至包括廠商必須誠實告知其價格資訊，否則如經各該機關之合約審計單位發現有不實之情形時，所必須接受之處罰。聯邦總務署係依據一九四九年美國聯邦政府財產及行政管理服務法而設置，該署負責採購聯邦政府使用之一般物資及勞務，並設四大部門，包括：

- （一）資訊管理服務處（Information Resources Management Services，IRMS）：負責指導及協調政府所有有關自動資訊處理暨電訊設備之採購、管理及使用。

- (二) 公共建築服務處 (Public Building Services , PBS) : 負責辦理聯邦政府建築物設計與建造、辦公室之租賃、維護等服務。
- (三) 聯邦供應處 (Federal Supplier Services , FSS) : 負責採購及供應一般用器材。
- (四) 聯邦財物資源服務處 (Federal Property Resources Services , FPRS) : 負責處理政府多餘的聯邦不動產。

美國政府採購審計制度，依其審計機關歸屬之性質來分，可分為內部審計及外部審計。為監督行政機關之作為，美國國會制定稽核長法 (The Inspector General Law)，於各主要採購機關首長下設立稽核長室 (The Office of Inspector General , OIG)，稽核長室首長為稽核長，直接對國會負責，並定期報告各機關不法不忠之情事。稽核長室下有二個主要之單位，一為內部審計單位 (Internal Audit) 主要負責該機關財務及合約之審計，另一為內部調查單位 (Investigation) 主要負責該機關不法案件之調查。惟各機關之內部審計單位究係設立於該機關內部，其獨立與客觀性仍有所顧慮，因此美國國會成立美國審計總署 (General Accounting Office , GAO)，主要係提供國會所需之財務資訊服務，專責於政府審計工作，業務之重心，除接受國會議員之提案要求調查外，仍以績效性審計為主，以發覺各機關預算及計畫執行有無不經濟、無效率或無效益之情形，提供國會審查預算之參考，獨立行使審計職權，是為外部審計 (吳錦祥，1994)。

美國審計總署之審計結果始終受到美國民眾，甚至世界各國之信賴，主要在於其注重審計工作之品質。而規範其工作品質的

首推美國政府審計準則（The Standard of Audit），係由美國審計總署負責制定，由於其書皮係為黃色，因此一般稱之為黃皮書（Yellow Book）。美國政府審計準則規範之對象不僅包括美國會計總署，尚包括各級政府機關內部審計單位以及接受政府補助之審計工作。

美國政府審計準則將審計工作區分為財務審計及作業審計。財務審計包括財務報表審計及與財務有關審計；作業審計係包括經濟性、效率性及計畫審計。作業審計所包括之經濟性及效率性審計主要係為查核(一)受查機關是否經濟地、效率地取得、維護及使用其資源，包括人員、資產及土地與房舍；(二)不經濟、無效率之原因；(三)是否遵守與經濟、效率有關之法令規定。另計畫審計則指查核(一)法令規定之計畫目標及效益是否達成及達成程度；(二)機構、計畫、措施及功能之效益性；(三)受查機關是否遵行與計畫實施有關之法令規定。

另外美國政府準則對於審計工作之品質，規定審計機關必須維持以下四種一般準則，為資格性、獨立性、專業性、品質性。資格性係指執行審計工作人員必須具有與審計工作有關之適當之專業水準；為維持審計人員專業水準，審計機關必須給予審計人員持續地教育訓練（如經公認之審計訓練機構每二年最少八十小時之教育訓練）。獨立性係指審計機關與審計人員必須與受審計機關及受查事務維持客觀之立場與態度，禁止人為不當之干預。專業性係為在執行審計工作及撰寫審計報告時必須盡專業上應有之注意。最後是品質性，即審計機關必須具有適當之內部品質控制機制，以使審計工作符合最高審計水準。

由於美國審計總署集結各種專業人才以及有嚴格之品質控制機制，因此其審計結果之審計報告書成為國會議員重要之參考

資料，其審計工作品質及準則亦成為世界各國之政府審計單位學習對象。

第二節 加拿大政府採購審計制度

加拿大政府為提昇採購效能，實施集中採購制度，早於一九六九年即成立「供應服務部」（Supply and Services Canada, SSC），負責集中採購事宜，依據該國之供應服務部法（The Department of Supply and Services, ACT）之規定，除非經過特許，否則應由該部以集中採購方式採購，以符合政府最大利益。供應服務部已於近來改為公共工程和政府服務部（Public Works and Government Services）以擴大集中採購和服務功能。

加拿大政府為對於重大投資計畫，即投資總值超過一億加幣（約合新台幣二十億元），且有高風險之投資計劃或者由該國國會之國庫委員會（Treasure Board）認為具有高度風險性、複雜性、媒體敏感性及影響性之計畫，由國庫委員會訂頒「重大投資計畫管理辦法」（Managing Major Crown Projects），規定投資前先依該辦法所規定之程序，辦理評估、審查及核定。每一項重大投資計畫由資深計畫主持人負責，並定期向該部會之副首長報告。各計畫均設有諮詢委員會，計畫執行情形亦有績效衡量系統，以評估計畫之目標是否達成，該國相當重視計畫之效能性問題。

加拿大政府之最高審計機關為聯邦審計長公署（Office of Auditor General），依據審計長法（Auditor General Act）及財務管理法（The Financial Administration Act）之規定，辦理該國聯邦政府及國營事業之審計工作，採事後審計，不辦理事前審計工作。加拿大聯邦審計長公署隸屬於國會，獨立於行政系統之外，

如同美國之審計總署隸屬於美國國會，以維護審計機關之客觀獨立。審計長公署下設廳，惟對於政府採購之審計，並未設立專責廳負責，而係集合各樣專才之審計小組負責。

在採購審計方面，該國對於重大投資計畫之審計，一向投注相當多之審計人力與時間，辦理此項審計工作，均採事後審計方式，事前則完全不參與，惟事後審計並非指等到整個計畫完全後才辦理審計，可於規劃完成之後或發包之後辦理審計。加拿大聯邦審計長公署對於重大投資計畫審計，特設有二個審計小組，分別為國防審計小組（National Defense Team）及重大投資計畫審計小組（Major Capital Team）。國防審計小組負責軍事設備採購、軍事設施營繕工程及國防部各項營運計畫等之審計工作；而重大投資計畫審計小組則負責各部會設備採購、營繕工程、不動產及重要物資之審計工作。重大投資計畫審計屬績效性審計，均設有績效衡量系統及衡量指標，藉以評估計畫目標及效益是否達成。各計畫執行負責人員均應定期向國會國庫委員會提出執行情形報告，惟評估工作則最終由加拿大聯邦審計公署執行績效性審計，並完成評估報告，由審計長提交國會國庫委員會。

加拿大審計長公署於一九八八年訂定「重大建設計畫審計作業規定」（Auditing Capital Asset Projects），該作業規定對重大建設審計標準之考慮因素，包括重大建設之效益評估與審核經過、有無依照法令辦理公開招標、有無訂定精確之合約條款及有無建立管理制度等。總言之，包括合規性與效能性審計目標。一九八九年，該署對政府採購並進行「品質保證審計」（Quality Assurance Audit），以判斷及考核各機關採購案件所實施之品質保證制度和程序，是否合乎公認的品質保證（Quality Assurance）標準。

第三節 日本政府採購審計制度

日本政府採購基本法主要為會計法，以下有預算決算會計令、預算決算會計令臨時特例及契約事務處理規則。一九七九年十二月簽署政府採購協定（GPA），為了順利實施 GPA，日本政府以原有政府採購法令為基礎，於一九八〇年制定「政府採購物品程序特例政令」及「政府採購物品程序特例省令」。日本會計法，係於一九四七年制定，現行會計法，於一九八四年修正。會計法第四章「契約」規定買賣、借貸、承包、其他契約之相關事務之管理。會計法規定之採購締約方式，包括「一般競爭」、「指名競爭」及「隨意契約」。「一般競爭」係指公告接受報名之公平競爭，即一般所稱之「公開招標」。政府採購以一般競爭為原則，採取指名競爭及隨意契約，必須符合預決令規定之要件。

日本政府係採分散採購制度，未設負責集中採購之專責機構，會計法規定：各部會首長得將契約的相關事務委任該機構職員，即「契約擔任官」擔任。會計法並規定：在締結工程或製造的承攬契約時，為確保確切履行契約，契約擔任官必須親自或命令輔助者進行必要的監督。日本政府審計機關，稱會計檢查院。會計檢查院為日本憲法上所定之機關，日本憲法第 90 條規定：國家歲入歲出之決算，由會計檢查院審核，內閣應於次一年度將決算連同該審核報告一併向國會提出。按會計檢查院對內閣具有獨立之地位，故會計檢查院非屬立法部門，並獨立於內閣，為行政、立法、司法以外之第四權。

會計檢查院，除了依照憲法第 90 條規定，執行國家收入、支出與決算之檢查外，亦執行根據法律所規定之會計檢查。會計檢查院法第 23 條規定：會計檢查院，於認必要時，或者依內閣

之請求，得執行所列各項會計經理之檢查。其中第一項第七款規定「關於國家工程之承包人及由國家取得物品者契約之會計」，即會計檢查院得檢查工程之承包人及物品之承造商關於契約之會計。會計檢查院設有五個審計局，負責執行日本中央各機關之審計事務，對於政府採購之審計，會計檢查院並未設置專責審計單位，而由各局就掌理機關分別辦理之，但該院秘書處設有技術參事官，各局置有技術官，以從事技術檢查工作。會計檢查院辦理審計工作係採事後審計方式，以書面審計為主，並得經常或臨時派員辦理就地檢查。日本會計檢查院審計工作之重點包括：(一)財務報表審計(二)合規審計(三)績效審計。

會計檢查院對政府採購採事後審計方式辦理，事前完全不予參與，但對施工中之工程，則執行期中查核，以及時發現缺失，通知改善。會計檢查院對政府採購之審核重點（殷章甫，1996）包括下列：

- (一) 工程、物品採購及承包作業等之契約額是否適當？預定之價格計算是否適切？
- (二) 工程之計畫或設計、物品之採購計畫或品樣及作業之實施計畫等之擬訂是否適切？事業是否依經濟原則實施？
- (三) 工程是否依據設計加以施工？物品是否依據品樣繳納？
- (四) 國有財產或物品之管理實施是否適切？
- (五) 開發之用地、興建之設施及設置之設備等是否依照事業目的使用？有否發揮其效果？

日本會計檢查院審核報告內，所提各機關辦理政府採購及工程之不當事項甚多，足證會計檢查院對政府採購審計之重視。同時會計檢查院辦理財物採購審計，亦針對施工中工程，實施期中檢查，以發揮嚇阻作用，並及時發現缺失，通知改善。惟並未對財物採購辦理事前審計稽察，以避免干涉行政權責。

第四節 小 結

綜上所述美、加、日政府採購審計制度，雖然名稱、作法、報告之對象不盡相同（詳見下頁表 3-1），但政府採購審計以提高績效審計的目的是一致的。近年來企業型政府風起雲湧，世界各先進國家重視以成本效益關係來評估政府之重大建設方案（註一），並簡化程序，刪減不必要法規，以促提高行政效率（註二）。

表 3-1 美、加、日政府採購審計制度一覽表

國名	審計機關名稱	審計之方式	辦理財物審計之作法	提出報告之對象
美國	審計總署	事後審計	以國會交辦之專案調查為主，並以績效性審計為取向。聯邦各部會之各項採購及營繕工程案均由聯邦服務總署（GSA）負責代為辦理，各部會並設有內部稽核長負責查察營繕及工程案件；大部份部會之內部稽核長由總統提名，向國會負責。審計總署之審計業務完全不涉及事前審計之工作，財物案件之審計均採事後查核及評估。	國會及總統
加拿大	聯邦審計長公署	事後審計	審計長公署內組成國防審計小組及重大計劃審計小組，負責聯邦各部會之社備採購、工程營繕、不動產管理及重要物資管理等之稽查，該等審計小組不辦理事前審計之工作，僅針對重大營繕工程及財物採購案件辦理施工中抽查及事後各項工程效益評估。	國會下議院
日本	會計檢查院	事後審計	該院除不辦理事前之監標及合約底價之建議外，對於施工中之工程則常加以查核，其主要目的在於及時發現缺失及早通知改善；其餘財物案件採事後審計方式。	國會

資料來源：審計部 1997.3.18 編印

附 註

註一:重視成本效益關係

以前政府重視預算而不關心產出(Outputs),使某項政策或計畫的成本效益關係不被重視,經濟效益的重視可以減少政府開支並獲得更大的產出,如加拿大政府於一九九四年展開「計畫評估方案」(Program Review),其目的主要在刪減不必要的聯邦政策與計畫,以成本效益分析決定該政策是否有實施之必要(林水波,1999)。近日美國審計總署(GAO)發佈通告,質疑國防部研發的「全國飛彈防禦系統」(NMD)有效辨識來襲飛彈的能力,同時也推論技術層面的各項挑戰可能肇致部署計畫無法依規劃的時程推進。研發經費當前預估已高達六百億美元,而研發過程遭逢各項技術難題,均可能導致部署計畫無法於二〇〇五年完成,必須耗用更多經費。基於成本效益關係,審計局質疑此系統究竟能否適切的發揮效能(中國時報 2000.6.13)。

註二:刪減法規減化程序提高效率

美國政府由於各種規定所帶來的繁文縟節與文書作業,所付之邊際成本已超過防止貪污腐化所帶來的邊際效益。他們指出:美國聯邦政府為防止採購弊端所制訂之規章,每年衍生 2.5 億小時的文書作業,共有十萬人耗費五十億美元的薪資從事之。因此如何簡化法規與行政流程,改由較具彈性與效率的方式來替代,便成為企業精神政府努力營造的目標(林水波,1999)。白宮與國會達成默契,將於十年內完成採購法的修訂,讓聯邦官員能夠以最好的價格,更迅速且更容易地進行採購程序。

第四章 我國政府採購審計之變動分析

第一節 政府採購法實施前政府採購審計業務

我國政府採購審計，在一九九九年五月二十七日政府採購法施行前，係依據原有審計法第五十九條及稽察條例等之規定，由審計機關辦理採購事前審計。以下將逐一說明採購事前審計之法律規定、辦理事項與方式，及實施所衍生之問題。為便於區分政府採購法施行前後之政府採購方式，將政府採購法施行前之審計制度稱之為事前稽察制度，施行後之審計制度稱之為隨時稽察制度。

一、事前稽察制度相關法規

審計機關辦理政府採購審計及其結果之處理，均須依循法律規定程序。事前稽察制度主要依據之法規有三，即審計法、稽察條例及審計法施行細則。簡要介紹如次：

(一) 原有審計法條文

第五十九條：「各機關營繕工程及各種財物購置、定製或變賣之開標、比價、議價、決標、驗收在一定金額以上者，應照法定程序辦理，並於一定期限內通知審計機關派員稽察；其不合法定程序，或與契約、章則不符者，審計人員應糾正之。前項限額及稽察程序，另以法律定之。」

（二）原有稽察條例

該條例係依據原有審計法第五十九條規定訂定，全文共計三十七條，主要係規定各機關辦理稽察一定金額以上（一九九一年二月一日起調整為新台幣五千萬元）之營繕工程、採購財物及變賣財物時應通知審計機關稽察。該條例規定各機關辦理工程及採購財物應行之程序，如公開招標、比價及議價之辦理方式，及辦理時應通知審計機關稽察及審計機關稽察之程序。因此原有稽察條例所規定之範圍已不只是審計機關之稽察程序，尚包含行政機關之行政作業方式，當時除稽察條例為各機關辦理工程及採購財物之基本法外，並無其他法律規定採購行為。

（三）原有審計法施行細則部分條文

該細則第四十二條至第六十八條，共二十七條，規定與政府採購及其稽察有關之條文。該等條文係因時代環境變遷，致原有審計法及稽察條例規定或有不足，無法因應實際需要又鑑於修訂審計法及稽察條例程序繁複，因此審計機關於審計法施行細則增（修）訂條文，報經監察院同意後施行，以求彈性。

（四）其他相關行政法規

1. 與預算有關之法規：預算法、各級政府及預算執行有關之條例、要點等。
2. 與招標作業有關之法規：行政院暨所屬各機關營繕工程招標注意事項及各級政府之投標須知。
3. 與防止舞弊貪瀆有關之法規：會計法、內部審核處理準則、各機關辦理採購及營繕工程防止舞弊貪瀆作業規定等。

二、事前稽察制度辦理事項與方式

依據上述法規，事前稽察制度辦理之事項有：（一）辦理前應先經審計機關同意者；（二）辦理前應送經審計機關查核者；（三）辦理時應通知審計機關派員監視者；（四）辦理後應送審計機關查核者；（五）由審計機關機動辦理者，分別說明如下：

（一）辦理前應先經審計機關同意者

各機關辦理稽察一定金額以上營繕工程及購置定製變賣財物，有以下之情形者，須先列舉事實，敘明理由，報經審計機關同意後，始得辦理：

1. 因特別原因必須採以比價（二家以上廠商）或議價（一家廠商）方式辦理者。
（稽察條例第七條及第十一條）
2. 開標結果，最低標價超過底價，擬決標者。
（稽察條例第十五條）
3. 工程開標結果，最低標價顯不合理，有降低品質之虞，或特殊原因者，擬以次低標價決標者。
（稽察條例第十五條）
4. 工程擬以自行購料僱工方式辦理工程者。
（稽察條例第三十條）
5. 變更設計增加價款達到一定金額者。
（審計法施行細則第六十一條）
6. 為實際需要，擬自行驗收後彙總報備者。
（審計法施行細則第六十四條）

7. 驗收結果與契約不符，擬減價收受者。
（審計法施行細則第六十四條）
8. 其他如公營事業機構經常購製原物料及出售之成品擬不適用稽察程序者（稽察條例第三十四條）及公營貿易機構承辦政策性與自辦貿易性買賣不適用稽察程序者。（審計法施行細則第五十四條）

（二）辦理前應先將有關資料送審計機關查核者

各機關辦理稽察一定金額以上營繕工程及購置定製變賣財物，在辦理下列事項前，應先將有關資料送經審計機關查核。茲舉較為經常辦理之事項如下：

1. 辦理招標、比價、議價前，投標須知、圖說、標單、預估底價等之有關資料。
（稽察條例第八條）
2. 訂約後如有中途變更或增減價款之有關資料。
（稽察條例第二十條）

（三）辦理時應通知審計機關派員監視者：

審計法第五十九條規定，各機關辦理稽察一定金額以上營繕工程及購置定製變賣財物之開標、比價、議價、決標、訂約、驗收，應通知審計機關派員監視。此項監視工作在當時係事前稽察主要工作事務之一。須通知審計機關派員監視之主要情形有：

1. 招標、比價、議價、驗收時。（稽察條例第五條）
2. 分段開標，先開規格標，再開價格標，均應通知。
（審計法施行細則第五十七條）

3. 變更設計增加價款在一成以上或達到一定金額，新增單價議價時。（稽察條例第二十條）

審計機關對於主辦機關通知派員監視遇有案件較多或開標辦理時間過於集中，致人員不敷分派時，得依審計法施行細則第六十七條規定斟酌情形，決定是否派員監視辦理。

（四）辦理後應將有關資料送審計機關查核者

各機關辦理稽察一定金額以上營繕工程及購置定製變賣財物，辦理下列事項，應將有關資料「隨時」通知審計機關查核。

1. 審計機關未派員監視，由主辦機關自行辦理開標、比價、議價、驗收後之有關資料。

（審計法施行細則第六十八條）

2. 合約副本。（審計法施行細則第六十條）
3. 合約中途變更或有增減價款，其增加金額在合約金額一成以下者。（稽察條例第二十條）
4. 結算驗收證明書。（稽察條例第二十五條）

（五）由審計機關主動、機動辦理者

以上均是審計機關被動辦理，而由審計機關主動辦理之事項有：

1. 於施工中派員抽查之。（稽察條例第二十二條）
2. 派員對各機關一切財物隨時稽察之。（審計法第十三條）

3. 派員調查各機關財物管理運用及有關事項。
(審計法第五十五條)
4. 考核各機關之績效有無未盡職責或效能過低情形。
(審計法第六十九條)

三、事前稽察制度所衍生之問題

事前稽察制度，審計機關對於各機關稽察一定金額以上之營繕工程及財物採購，採取事前同意、事中監視及事後查核等三種方式辦理，目的主要為防弊，防止主辦機關有不法或不忠於職務之行為，性質上較側重於合規性審計。稽察條例實施五十年來，早期，由於政府預算規模不大以及政府內部控制制度未臻健全，此種事前稽察制度，在當時確能發揮嚇阻作用以減少不法或不忠之情事，具有相當大之功效。惟近年來，由於政府辦理工程及採購預算日趨龐大，稽察一定金額以上案件逐年增加，審計機關雖逐步調高稽察一定金額至新台幣五千萬元，惟案件數仍然眾多，且採購之個案金額動輒上億元，以及採購案件之性質愈來愈複雜化與多樣化，已非審計機關人力可資應付。又由於社會風氣漸開，行政機關對於部分需要經審計機關同意始可辦理之作法，認為妨害行政效率，有外行人指揮內行人之議。因此衍生許多問題，以下就事前稽察制度在其改制前所面臨之問題加以闡述：

(一) 比價議價案件必須審計機關同意所衍生之問題

事前稽察制度規定，各機關辦理稽察一定金額以上工程及採購財物，要以比價或議價方式辦理時，應先經審計機關同意。原

審計法施行細則及稽察條例對於適用比價或議價之條件，均已明文規定，因此各機關如認為符合比價或議價之法定條件，列舉事實，說明理由，以及適用之法律條款，再函徵審計機關同意，為法律所明定之條件。部分機關辦理對於原本可公開招標之特殊採購案件，於面對外界不當壓力，逼其改以比價、議價辦理時，未能勇於任事，回絕其不當要求，卻矯意函報審計機關虛應，致審計機關依法不能同意，作為推卸之藉口。

反之，部分機關對於原本依法可採比價議價方式辦理之案件，未能引用適當條款，適時徵求審計機關同意，或因以比價議價方式辦理，恐遭受批評，而一律採以公開招標方式辦理，然因符合資格廠商僅一、二家，致投標家數不足，經過數次流標後，始要求審計機關同意改以比價或議價方式辦理，因而延誤採購時效。此類延誤乃源於機關欠缺擔當，未能任事負責，惟機關卻以稽察法令繁複未能符合時代環境需要採購作業繁瑣以致延誤，作為其行政效率不彰之藉口，並進而要求審計機關修改法令，以簡化審計稽察程序。

按採購案件是否可適用比價或議價，法皆已明定其適用條件，採購之主辦機關應自行依據事實，依法引用比價或議價之條文，列舉事實，敘明理由，依法徵得審計機關同意。審計機關審核主辦採購機關要求之比價或議價案件，係屬被動性辦理，若主辦採購機關認為不以比價或議價方式辦理，審計機關亦不能強要求其依比價或議價方式辦理，係由於比價或議價案件多係指定特定廠商，案件性質敏感，主辦採購機關有主動要求比價或議價權，審計機關只能被動審核，不能越俎代庖，而落人口實，因此審計機關與行政機關在是否得比價或議價審核上，產生以上之問題。

（二）招標比價議價文件與預估底價查核所衍生之問題

事前稽察制度規定，各機關於辦理開標、比價、議價前，應將招標文件、合約草稿文件、預估底價等資料，於開標前三日送達審計機關查核。其目的，主要係查核各機關訂定之文件有關廠商資格訂定有無不當、招標內容有無依照有關法令規定辦理。審計機關查核發現有未依規定辦理或不當之情形時，應由主辦機關作負責之說明或處理。

審計機關要求主辦機關查明之事項，往往因上開法定時限過短，又由於行政機關之公文簽辦程序繁複，往往未能儘速查復，或未能作負責詳盡之說明，以致延誤開標、比價或議價作業之進行，以致行政機關對審計機關之稽察心存怨懟。

另外，稽察條例規定，上開應送審計機關查核之文件，主辦機關只要於辦理前三天送達即可，然由於部分工程或採購案件金額上億元，案情複雜，審計機關要於法定三天內詳細查核，實非可能，僅能重點式查核。若主辦機關訂定招標文件不當或針對特定廠商產品訂定規格，隱藏於上千頁之設計圖說規範中，經人檢舉爆發弊端時，主辦機關多以招標文件已經審計機關查核為由，圖以卸責，造成審計機關諸多困擾。

採購案件之預估底價，依法應由主辦機關依照圖說及規範，及市場行情資料編列，因此若有不當或浮濫情事，應由主辦機關自負責任。審計機關查核其預估底價，主要係基於防弊之目的，針對主辦機關編製預估底價之過程是否嚴謹、是否於預算範圍內、有無不合法支出等加以查核。查核結果若有浮濫或不當之情形，得提出修正意見，會商主辦機關說明或補正。因此審計機關

查核預估底價依法本是在監督預算執行，查核有無不法或不忠之情事，惟由於主辦機關對於審計機關所提出之修正意見，認為審計機關僅是單方面刪減底價，而有不滿。若因而超底價未能決標時，即批評審計機關任意刪減底價，或打折方式訂定底價，而有所批評。因而部分投機之主辦機關於編列預估底價時，即基於審計機關會刪減底價，而浮濫編列預估底價，預留審計機關刪減底價空間。

以上爭議，係源於主辦機關對於審計機關查核預估底價之性質有所誤解。惟稽察條例規定審計機關查核底價之作法，亦有下列須檢討之處：

審計機關介入主辦機關底價之決定權，實已超越審計機關為監督及考核機關之性質，因此造成監督與行政之職責不分之情形。

審計機關查核預估底價，遭致外界誤解，如預估底價有洩漏情形時，外界常懷疑審計機關有洩漏底價之嫌。

審計機關遭致查核底價不週之指責，如主辦機關辦理重大工程，有關人員為圖謀不軌，浮編預估底價，經人檢舉爆發弊案後，外界因而認為審計機關未盡把關之責，如監察院有以廠商搶標，致得標價與底價差距甚多，而認為審計機關查核預估底價不週，即認為審計機關人員未盡職責，即為一例。

（三）派員監視所衍生之問題

事前稽察制度，各機關辦理稽察一定金額以上工程及採購，於開標、比價、議價、決標、驗收時，必須通知審計機關派員監

視。該項監視工作，為事前審計之主要業務，幾佔百分之七十以上之採購審計工作人力與時間。其目的主要在監視主辦機關是否依照法定程序及有關法令規定辦理，如有與規定不合時，審計機關監視人員應立即糾正之。因此審計機關監視人員係基於監視之立場，必須與主辦機關之行政立場，有所分際，不介入主辦機關行政權責應自行決定之事項。

惟主辦機關在辦理過程，遇有問題，如對於廠商資格審查、有效標與否、廠商質疑抗議等應由行政決定之事項，往往不能負起行政權責，而以有審計機關人員在場監視為由，推卸責任。

另外審計機關監視人員之職責，在於監視注意主辦機關之辦理程序，然如該採購案，事後爆發弊端，審計機關即遭社會大眾責怪未盡監視之職責，或監視人員甚至受到檢調單位懷疑參與不法，遭致誤解。審計法施行細則第六十七條規定，審計機關接得通知須斟酌派員監視與否，若未派員監視，常又遭人質疑與主辦機關串通預謀不法等情事，因此審計機關派員與否常遭致不必要之誤解。

（四）會核底價所衍生之問題

事前稽察法令規定有關會核底價之程序，即主辦機關與監視人員於開標、比價、議價前會核底價時，應以主辦機關之預估底價為基準，監視人員如有修正之意見，應分項提出理由與依據。因此審計機關派員監視，有對預估底價提出修正意見之權利。審計機關所提出之修正意見，一般而言，多係刪減意見，雖原有審計法施行細則第五十五條第四項規定，主辦機關如不同意審計機關監視人員所提出之查核意見時，應暫停開標，於底價表上詳敘

理由簽名或蓋章負責，並將各投標廠商之標封封存保管，由審計機關監視人員將底價表等有關資料攜回簽報審計機關於四十八小時內決定核覆，再行開標。顯示會核底價係由參與會核人員共同決定，惟主辦機關往往為免造成暫停開標之麻煩，或不願負責，或不願得罪審計機關，往往未能依上開條文行使權利，而以會核底價中所提出之刪減數最多者為依據。因此造成被誤解成掌控底價之最後決定權，有操控底價之情形。若底價發生洩漏情事，審計機關常首先遭受質疑。

（五）書面審核所衍生之問題

依稽察條例第二十條，各機關在稽察一定金額以上營繕工程及購置、定製財物，訂約後如有中途變更或增減價款情事，應隨時通知該管審計機關查核；其變更重大，增加價款在一成以上或達到一定金額，並須重訂單價者，應於協議時，通知該管審計機關派員監視；亦即合約如有變更，均應通知審計機關查核，其目的在查核有無違反合約及相關法令規定，並且對於易產生弊病之變更設計案件，加強查核，以及監視其重大變更有新增單價之議價過程，因此稽察條例對於一定金額以上案件之合約變更監督相當嚴謹。惟此項合約變更查核之監督性質，卻造成主辦機關認為合約變更須經審計機關查核備案後始能辦理，因而影響到行政效率，且合約變更涉及採購案件之技術性及專業性，而審計機關並未了解，卻於事前加以查核，提出許多不得當問題，有外行領導內行之議，影響採購案件之進行。惟審計機關則以合約變更與否為行政權責，應由行政機關自行負責決定，審計機關只是作程序及合規性之查核。兩者看法不一，衍生諸多問題。

(六) 監視驗收所衍生之問題

驗收往往是一件採購案最後最重要之工作，也關係廠商利益。由於合約履約中，主辦機關與廠商長期之來往，往往容易便宜行事。因此監視驗收係相當重要之工作。驗收工作為主辦機關行政權責，審計機關基於獨立與客觀之立場，監視驗收程序有無不合，對於驗收內容涉及專業性及複雜性，實非監視人員能力所及。惟如採購案件事後發生弊案，檢調單位常懷疑採購案件未確實驗收，輕易過關，而將驗收時參與人員，包括監驗人員列為偵查對象，顯然與稽察條例第二十三條規定：「驗收結果發現與原案不符，情節重大者，主辦人員應負其責；監驗人員如有循私、舞弊情事，應負連帶責任。」不合。

(七) 結算驗收證明書審核所衍生之問題

事前稽察制度，審計機關對於一定金額以上採購案件之稽察程序，止於主辦機關於驗收後將結算驗收證明書等資料送核備案，主要係查核採購案件之結算內容是否相符，以及有無驗收不符之事項。原有審計法施行細則第六十四條規定：「．．．凡與原定圖說、貨樣、契約章則不符者，其結算驗收證明書，審計機關監驗人員應拒絕簽證，其因不得已事由，准予減價收受者，應先經審計機關同意。．．．」該條文規定在預防主辦機關輕易對於不符事項之減價收受，而圖利廠商情事發生。惟此項結算驗收證明書之查核備案，卻因主辦機關對於支付尾款不願付起行政責任，往往等待審計機關之查核備案，以致延誤廠商之權益，造成廠商誤解係審計機關審計程序使然或故意刁難，因而審計機關倍受壓力，往往影響審計工作之獨立與客觀。

（八）績效性審計所衍生之問題

事前稽察制度，係自主辦機關辦理開標、比價、議價開始，直到驗收完畢而止，可說全程參與，惟稽察之方式，如開標、比價、驗收之監視，合約變更之查核，及施工中抽查，均係「點」之監視與查核，未能對採購案件作全面性之了解與查核，以致無法深入。另外有關主辦機關於辦理前之規劃設計過程及採購後之使用維護效益情形，亦因當時稽察人力多用以辦理事前稽察，而無法兼顧。又審計機關事前介入主辦機關之採購過程，如比價、議價、超底價之同意，是否變更設計等之決定，卻又事後再予以評估採購案件之績效，除造成行政權責與審計機關職權劃分不清外，評估績效工作，亦失去公平與客觀，而有球員兼裁判之嫌，難以服人。

第二節 政府採購法實施後政府採購審計業務

政府採購法自一九九八年五月二十七日公布後，審計機關為因應政府採購法第一〇九條：「機關辦理採購，審計機關得隨時稽察之。」之規定，即著手研修相關法令、辦理業務轉型工作，以因應一年後政府採購法施行後，停止辦理事前稽察，能順利依法辦理隨時稽察。以下謹將審計機關在政府採購法公布後所辦理之業務轉型工作略述如下：

一、隨時稽察制度與相關法規

如上所述，審計機關對於政府採購之方式要由以往之事前稽察轉型成隨時稽察，這一轉型工作之成敗牽涉政府採購審計是否能繼續發揮功能，因此審計機關於一九九八

年十一月設立「審計部財物審計稽察制度轉型推動小組」（以下簡稱財物審計轉型推動小組），用以推動審計相關法令與作業規章之修訂及規劃財物審計稽察業務範圍與稽察方式等事宜，以利財物審計稽察制度之轉型，有效提升審計功能。

（一）財物審計稽察轉型方案

財物審計轉型推動小組首先完成訂定「審計部財物審計稽察轉型方案」乙種，將政府採購審計隨時稽察之重點工作，分為個案稽察、通案稽察及配合稽察等三項，同時規劃如何蒐集政府採購資訊，以及如何選案辦理稽察等原則。以下簡介現行審計機關辦理隨時稽察之方式與辦理之步驟：

1、蒐集採購資訊：

審計機關改採隨時稽察後，各機關不再主動將採購資訊送請查核，必須自行蒐集採購資訊，加以研析，以選案辦理調查，如同檢調單位要查案，不可能要求所有民家送資料給其查核，而必須自行佈線，選案調查。

審計機關蒐集各機關採購資訊，資訊來源，一為各機關依規定應檢送審計機關或審計機關通知各機關提供之採購資料，一為審計機關主動蒐集之採購資訊，包括各機關採購法定預算及決算資料、行政院公共工程委員會對政府採購之督導與考核資料及其建置之資訊網路、相關機關管制與考核資料，暨報章、雜誌、電視及網路登載政府採購等相關資料。

2、進行書面研析：

依據蒐集之採購資訊或各機關提供有關採購資料或填送相關書表，研析案情，選擇計畫一再修訂、保留款過多、經費追加異常、變更設計頻仍或進度嚴重落後等辦理異常案件或內部控制欠佳機關辦理之採購，隨時進行稽察。

3、選案優先次序：

審計機關蒐集資料後，由於本身之審計人力、資源有限，無法對每案均加以查察，因此考量個案性質差異，預先排定選案之優先次序，俾使審計人力發揮最大功用。選案之優先次序如下：

(1)有時效性者，依序機動辦理：

監察院交查或立、監委員關注案件；

財務審計單位通報異常或涉嫌不法、不忠案件；

各方檢舉或媒體報導涉嫌不法、不忠案件；

(2)計畫按期辦理之通案調查或稽察案件；

(3)其他如遲延發包、完工、延遲結案、付款，或未盡職責、效能過低等案件。

4、選案辦理稽察：

財物審計單位對各機關採購之稽察，依下列方式為之：

- (1) 個案稽察：對特定個案採購(諸如某單項工程、財物或勞務等)之規劃、設計、招標、履約、驗收及其他相關作業，就其全案或各該階段作業之全部或一部，蒐集資料，擬

訂調查計畫，選派人員於妥適時機辦理就地稽察。

- (2) 通案稽察：對各機關辦理通案性質採購(諸如重大建設計畫、機關共通性採購等)之規劃、設計、招標、履約、驗收及其他相關作業，就其全案或各該階段作業之全部或一部，蒐集資料或設計調查表格通函有關機關查報後，依據調查計畫執行稽察。
- (3) 配合稽察：由財物審計單位配合財務審計單位之就地抽查財務收支作業需要，選派稽察人員與相關審計單位人員混合編組，稽察被審機關之採購作業。

(二) 其他隨時稽察法規修訂情形

審計機關為配合政府採購法規定之隨時稽察之制度，積極辦理相關審計法令及作業規章之研修，研修結果有 1、廢止稽察條例； 2、修訂審計法第五十九條條文； 3、研修審計法施行細則； 4、修訂審計內規； 5、增訂財物審計作業規章。以下分別說明之：

- 1、稽察條例之廢止：原稽察條例經送請立法院於一九九九年五月二十七日廢止。
- 2、審計法第五十九條之修正：審計法第五十九條經立法院修正，並經總統於一九九八年十一月十一日公布修正為：「審計機關對於各機關採購之規劃、設計、招標、履約、驗收及其他相關作業，得隨時稽察之；發現有不合法定程序，或與契約、章則不符，或有不當者，應通知有關機關處理。各機關對於審計機關之稽察，應提供有關資料。」

3、審計法施行細則之修訂：原審計法施行細則第四十二條至第六十八條條文刪除，並新增第四十二條之一至之五條文。新增第四十二條之一至之五之條文主要在規範審計機關為辦理隨時稽察業務之需要，得要求各機關提供資料。詳細條文請見附錄一。

二、隨時稽時之功能

審計機關對於政府採購之審計方式，在政府採購法施行前，係採事前稽察，在政府採購法施行後，係採隨時稽察，亦即事後審計。隨時稽察制度究竟有何意義與功能，以下茲分述之：

（一）釐清審計職權與採購權責之關係

以前事前稽察，各機關辦理採購係依據審計機關主管之稽察條例為依據，且辦理時必須通知審計機關稽察，審計機關身兼採購法令之主管機關及對採購案件執行方式有絕對職權，如同意比價、議價、超底價、變更設計、展延工期、減價收受以及刪減底價等相當大的職權，然對於採購案件之時程、採購結果是否符合需要、有無發揮效能，並不負任何之責任，而且又擁有監督預算執行效率、稽察財物上不法與不忠行為、及考核財物效能等事後考核職權，有球員兼裁判之嫌，審計職權與採購權責劃分不清之情形，不符合企業型政府講求授權與課責之觀念。

現行隨時稽察，採購主管機關回歸至行政機關，各機關辦理採購依據行政法規辦理，不必事前經過審計機關之同意及核備，採購之決定完全由行政機關作主，審計機關不再加以干涉。惟審計機關則專司稽察不法與不忠之行為，以及採購案件辦理後，辦

理事後之查核及評估，以發揮客觀公正之財務司法角色，已經不再有以往之審計職權與行政權責劃分不清之情形，審計機關去除事前稽察之包袱，可以專心地辦理稽察與考核工作。

（二）主動與機動地行使採購稽察

以往事前稽察時，審計機關辦理稽察一定金額以上採購稽察，係被動、消極地被通知辦理稽察，當時一年稽察之採購案件，以上千件計，且不分金額大小與案件之重要性，審計機關依法均必須加以稽察，因此稽察人力多耗費在一般之書面查核與監視工作，成果卻不大。

現行之隨時稽察制度，則無稽察一定金額以上之限制，且無規範何類案件，審計機關必須依法辦理稽察。而係改由審計機關依據本身之稽察人力與業務重點，並參酌國家施政之方針及行政機關推動建設與採購之重點，以主動、積極地選案方式，辦理隨時稽察，另對於疑有不法或不忠之弊案，更可機動地派員加以稽察，發揮機動稽察之功能。

（三）稽察範圍更加擴大

以往事前稽察之業務範圍，係自主辦採購機關於開標、比議價前，將招標文件及契約草稿送請查核，並請派員監視之點開始，其中並查核各機關辦理變更設計及展延工期等案件，以及施工中派員抽查，最後係驗收時再派員監視並對結算驗收證明書加以查核備案後終止，稽察工作均係點的查核，對於同一採購案件，無法作縱向連貫的查核，往往有見樹不見林之憾，以致各機關採購缺失一再發生，而未能加以阻止。另外稽察範圍也僅是政府採購之中間一部分作業，未能對於招標前之規劃、預算、經費

分配的問題，以及採購後之使用效能與維護問題加以稽察，以提出整體之稽察意見。

現行隨時稽察之範圍，雖未規定其範圍，惟審計機關對於各機關財物採購，可自採購案件之初始階段，如規劃、預算階段，以及執行階段，如發包、施工、驗收，及使用階段，如使用、管理及維護等情形，作一部分或全程之稽察作業，稽察作業有連貫性，稽察性質是全面的，稽察結果將是整體之意見，因此行政機關辦理採購之缺失及前因後果將無以遁形，對於政府採購之審計具有積極性、建設性的功能。

（四）著重於重大採購績效性審計：

以往事前稽察，著重於防止不法不當之情事，為防弊性、合規性之功能；現行隨時稽察除仍繼續辦理合規性稽察外，另對於採購之效能及採購控制制度、法令規定完備予以評估，兼具績效性、效能性之功能，如積極蒐集有關政府重大採購執行情形，其中如有大幅追加經費、變更設計頻仍、進度嚴重落後、完工(交貨)品質不良、使用效益偏低等情事者，則加強辦理自規劃設計以至運用維護等各階段作業之績效性審計，以考核其採購成本有無不經濟支出、實施進度有無與原預計進度相符，及計畫完成後之成本效益或投資報酬率，是否達到原預計效益。

（五）健全各機關採購內部控制：

以往事前稽察，審計機關對於採購案件是否稽察並無選擇權，亦即對於行政機關辦理採購，其內部控制良好者，亦必須加以稽察，形成稽察人力及國家審計資源上的浪費。然審計機關人少事繁，審計理論本不可能對每一個案均以查察，而係就風險性

高之採購案件，加以稽察，因此現行隨時稽察制度，則回歸審計法第四十一條所規定：「審計機關派員赴各機關就地辦理審計事務，得審度其內部控制實施之有效程度，決定其審核之詳簡範圍。」，先對各機關採購之內部控制情形加以評量，對於控制制度良好者，則減少對其辦理隨時稽察，反之，如發覺該機關內部控制制度不良及有疑弊案時，則加強派員辦理隨時稽察，以健全其內部控制制度及實施情形。

（六）評核政府採購法規及制度：

以往事前稽察，審計機關既是採購法令之主管機關與解釋機關，又是採購如何辦理之決定機關及採購結果之考核機關，多重角色與立場，不僅有球員兼裁判之不當情形，更是採購制度改革之阻力。現採購法令回歸行政機關，由行政院公共工程委員會主管有關採購法令之研究，而審計機關則回歸本業之監督與評估工作，含評估採購制度與法令之完備性與可行性。現行審計機關在對採購案件辦理隨時稽察後，所發現之缺失，可分成制度面、法規面、執行面、控制面之缺失，如為制度面與法令面之缺失，則建請採購主管機關行政院公共工程委員會檢討改進。

第三節 小結：實施前後之比較分析

審計機關在政府採購法實施前，以有限之人力及專業常識投入局部性片段性之採購審計工作面對擴張性採購預算規模、多元化採購類型及專業化採購任務，實難能達到審計之目的。再因之前審計機關參與採購之事前審計，致行政權不得充分授能，審計與行政權責混淆不清，已背離新公共管理的授權與課責之風潮。政府採購法實施後，已

徹底釐清採購行政與採購審計之職權，隨時稽察可從規劃、設計、發包、施工、完工驗收以迄運用維護等之全程或其中部分進行成本效益評估與發揮績效審計之功能。以下謹就兩者之差異性，列表比較說明（請詳見表 4-1）：

表 4-1 以往事前稽察與現行隨時稽察差異表

比較項目	以往 事前稽察	現行 隨時稽察	差異說明
職權行使 方式	被動、消極	主動、積極	以往事前稽察審計機關係被動、消極地被通知辦理稽察，而現行隨時稽察則必須主動、積極地選案辦理稽察。
對於採購 之立場	球員兼 裁判	財務司法	以往事前稽察時，各機關辦理採購係依據審計機關主管之稽察條例為依據，且辦理時必須通知審計機關稽察，因此審計機關身兼採購法令之主管機關及對採購案件執行方式有絕對職權，有球員兼裁判之嫌；惟現行隨時稽察，採購主管機關回歸至行政機關，各機關辦理採購依據行政法規辦理，不必經過審計機關之同意及核備，而審計機關則改以事後查核及評估，以發揮客觀公正之財務司法角色。
職權範圍	開標至 驗收	預算至 使用	以往事前稽察之業務範圍，係自採購之開標、比議價開始至驗收結案為止，僅為政府採購作業之一部分階段；現行隨時稽察之範圍，則由採購案件之規劃、預算階段直至驗收後之使用維護等作業，已涵蓋採購之各階段作業。

比較項目	以往 事前稽察	現行 隨時稽察	差異說明
稽察時點	事前	隨時	以往事前稽察，依稽察條例規定，採購案件在開標、比價、議價、驗收前應通知稽察，甚至部分作業在辦理前須經審計機關同意後始得辦理，如比價、議價、超底價決標、採用次低標、減價收受等，惟現行則由審計機關隨時辦理之，無必須在事前辦理之強制規定。
業務量	日漸增多，遠超過稽察人力負荷	依據人力時間自行衡量調整	以往事稽察稽察之業務係以一定金額為法定標準，凡此金額以上採購案件，均必須稽察，不能免除，然政府採購案件日漸增多，已超過稽察人力負荷；現行係由審計機關自行依據人力時間與資源擇定重點辦理稽察，俾審計資源用於重要事務上。
稽察功能	防弊	防弊及興利	以往事前稽察著重於防止不法不當之情事，為防弊性、合規性之功能；而現行隨時稽察除仍繼續辦理合規性稽察外，另對於採購之效能及採購控制制度、法規規定完備予以評估，兼具績效性、效能性之功能。
權責劃分	劃分不清	自負其責	以往採行事前稽察，採購效率及效能不佳時歸罪於審計法令與稽察程序之繁瑣，及審計職權干涉行政事務；而現行之隨時稽察採事後審計，審計機關於採購後就其前一階段之作業情形予以查核，因此行政機關之效能不彰再也不能以審計機關為藉口。

第五章 對政府採購審計人員辦理隨時 稽察業務一年來之情形實證結果

第一節 問卷調查

為瞭解政府採購法實施後審計機關辦理採購審計業務變動情況，針對審計機關現有採購審計人員進行問卷調查。本問卷(詳見附錄二)設計採封閉式之問答，計七議題，二十八問題，寄發全國各審計機關 150 位現職人員，計回收有效樣本 126 份(詳見附表一)，達 84%。受訪人之任職年數以在審計機關十年以上的人數最多，佔 52.00%，其次為二年至五年，佔 18.40%(詳見附表四)；年齡則以在 30 至 45 歲最多，佔 40.00%，其次為 45 至 55 歲，佔 38.40%(詳見附表三)；調查對象之職位多辦為承辦員，佔 53.23%，其次為科(課)長、機關正(副)首長、審計官，分別各佔 21.77%、20.97%、4.03%(詳見附表二)。茲分析結果如次(詳見附表五)：

(一) 關於政府採購法及審計法第五十九條修正條文
之意見：

- 1、 政府採購法內容仍有待改進(二, 2, 以上係指問卷調查表之第二大項第 2 小項問題, 以下均同)

對於政府採購法設計之政府採購制度是否已相當健全乙題，調查問卷結果如下：

項次 二, 2	很 同意	同意	無意見	不同意	很不 同意
人數	2	42	61	18	3
百分比	1.59%	33.33%	48.41%	14.29%	2.38%

以上，答覆「很同意」與「同意」政府採購法之制度已相當健全者，佔 34.92%，惟答覆「很不同意」與「不同意」者，僅佔 16.67%，另有 48.41% 者答覆「無意見」者。以上顯示政府採購法為新創之法律，部分規定或有不足、或因部分人員未明瞭其規定，因此認為其內容未臻健全，仍有待改進。

2、 政府採購法符合世界潮流（二，4）

對於政府採購法是否符合世界潮流乙題，調查問卷結果如下：

項次 二, 4	很 同意	同意	無意見	不同意	很不 同意
人數	7	71	41	6	0
百分比	5.60%	56.80%	32.80%	4.80%	0.00%

以上，答覆「很同意」與「同意」政府採購法符合世界潮流者佔 62.40%，答覆「很不同意」與「不同意」者 4.80%，如上所述，政府採購法係為使我國進入世界貿易組織，因而參照該組織之採購協定內容，制定我國新的政府採購法，結果當然符合世界潮流。

3、 政府採購稽核工作與審計機關隨時稽察功能不相互重疊（七，1）

對於行政機關之採購稽核小組辦理採購稽核監督工作是否與審計機關之職權重疊性高乙題，調查問卷結果如下：

項次 七, 1	很 同意	同意	無意見	不同意	很不 同意
人數	8	23	19	67	7
百分比	6.45%	18.55%	15.32%	54.03%	5.65%

以上，答覆「很同意」與「同意」行政機關之採購稽核小組辦理採購稽核監督工作與審計機關之職權重疊性高者佔 25.00%，答覆「很不同意」與「不同意」者佔 59.68%，顯示行政機關之採購稽核功能係屬內部監督之部分，與審計機關之隨時稽察屬外部監督之功能各司其職，各有其作用與功能，並不相重疊。

4、 行政院公共工程委員會稽核功效不一定較審計機關稽察成果佳 (七, 2)

對於公共工程委員會稽核監督重大工程之功效是否較審計機關隨時稽察為佳乙題，調查問卷結果如下：

項次 七, 2	很 同意	同意	無意見	不同意	很不 同意
人數	9	21	37	50	6
百分比	7.32%	17.07%	30.08%	40.65%	4.88%

以上，答覆「很同意」與「同意」公共工程委員會稽核監督重大工程之功效較審計機關隨時稽察為佳者佔 24.39%，而答覆「很不同意」與「不同意」者佔 45.53%，以上顯示行政院公共工程委員會稽核功能與審計機關稽察功能互為獨立，不能相互比較其成效。

5、 政府採購法制度之內部控制機能不足 (七, 4)

對於各機關之採購內部控制制度是否能有效地防範採購弊端乙題，調查問卷結果如下：

項次 七, 4	很 同意	同意	無意見	不同意	很不 同意
人數	0	20	45	50	9
百分比	0.00%	16.13%	36.29%	40.32%	7.26%

以上，答覆「很同意」與「同意」各機關之採購內部控制制度能有效防範採購弊端者僅佔 16.13%，而答覆「很不同意」與

「不同意」者則佔 47.58%，答覆「無意見」者亦佔 36.29%，以上顯示新的政府採購法之內部控制制度設計有所不足，因此審計機關辦理稽察發現缺失仍然頗多，因此各機關採購內部控制機能有待改進。

(二) 關於政府採購審計之檢討方面：

1、 政府採購隨時稽察之法令應再加強制訂 (二,3)

對於審計機關辦理隨時稽察之程序是否有必要立法再詳予規定乙題，調查問卷結果如下：

項次 二, 3	很 同意	同意	無意見	不同意	很不 同意
人數	22	42	25	31	4
百分比	17.74%	33.87%	20.16%	25.00%	3.23%

以上，答覆「很同意」與「同意」審計機關辦理隨時稽察之程序有必要立法再詳予規定者佔 51.61%，答覆「無意見」者亦佔 20.16%，兩者合計佔 71.77%，顯示新的政府採購法施行，以往之事前稽察制度廢止，取而代之為隨時稽察制度，此新的隨時稽察制度實施，除政府採購法第一〇九條及審計法第六十九條修正條文規定外，並無其他詳細之規定，譬如稽察程序、稽察結果之處理、審計職權與行政權責如何劃分等，實有必要再詳予規定，作為隨時稽察結果處理之依據。

2、 以往事前稽察制度較現行隨時稽察更能發揮防止政府採購弊端
(三, 2)

對於隨時稽察是否較事前稽察更能發揮防止弊端功能乙題，調查問卷結果如下：

項次 三, 2	很 同意	同意	無意見	不同意	很不 同意
人數	4	32	57	24	8
百分比	3.20%	25.60%	45.60%	19.20%	6.40%

以上，答覆「很同意」與「同意」隨時稽察較事前稽察更能發揮防止弊端功能者僅佔 28.80%，答覆「無意見」者佔 45.60%，而答覆「很不同意」與「不同意」者僅佔 25.60%，以上顯示以往事前稽察制度因對各機關採購案件擁有同意權及監視權，而現行隨時稽察則無以上職權，係在事後始辦理稽察，因此以往事前稽察對於弊端防止較有效果。

3、 隨時稽察制度實施一年來辦理效能性審計之成效不顯著（三，3）

對於審計機關辦理隨時稽察一年來在效能性審計之成效是否顯著乙題，調查問卷結果如下：

項次 三, 3	很 同意	同意	無意見	不同意	很不 同意
人數	2	32	54	30	6
百分比	1.61%	25.81%	43.55%	24.19%	4.84%

以上，答覆「很同意」與「同意」審計機關辦理隨時稽察一年來在效能性審計之成效顯著者僅佔 27.42%，答覆「很不同意」與「不同意」者 29.03%，以及答覆「無意見」者佔 43.55%，顯示新的隨時稽察制度實施一年來，由於為新的稽察方式，相關作法尚無經驗，或許是時間過短，因此成效並不顯著，仍有待審計機關加強辦理。

4、 隨時稽察之困難度勝於以往之事前稽察（四，1）

對於審計機關辦理隨時稽察之困難度是否勝於以往之事前稽察乙題，調查問卷結果如下：

項次 四, 1	很 同意	同意	無意見	不同意	很不 同意
人數	23	57	29	14	0
百分比	18.70%	46.34%	23.58%	11.38%	0.00%

以上，答覆「很同意」與「同意」辦理隨時稽察之困難度勝於以往之事前稽察者佔 65.04%，顯示新的制度施行，對於原有辦理人員之衝擊相當大，以及新的作法與經驗尚不成熟，因而認為隨時稽察之困難度更勝於以往。

5、 審計機關應多邀請專家學者研討稽察程序、方法與範圍（四，4）

對於審計機關是否有必要邀請專家學者研討隨時稽察之作業程序、方法或範疇乙題，調查問卷結果如下：

項次 四, 4	很 同意	同意	無意見	不同意	很不 同意
人數	35	64	18	6	1
百分比	28.23%	51.61%	14.52%	4.84%	0.81%

以上，答覆「很同意」與「同意」有必要邀請專家學者研討隨時稽察之作業程序、方法或範疇者佔 79.84%，顯示現有稽察人員對於如何辦理隨時稽察仍相當不具信心，因上認為有必要邀請專家學者研討如何辦理隨時稽察，作為業務改進之參考，以發揮稽察功能。

6、 特殊、鉅大或涉及專門技術之政府採購應委託專門技術機構或學術單位辦理審計（四，3）

對於特殊、重大或專業之政府採購是否必須委託民間專業或學術單位辦理審計乙題，調查問卷結果如下：

項次 四, 3	很 同意	同意	無意見	不同意	很不 同意
人數	36	61	17	9	1
百分比	29.03%	49.19%	13.71%	7.26%	0.81%

以上，答覆「很同意」與「同意」特殊、重大或專業之政府採購必須委託民間專業或學術單位辦理審計者佔 78.23%，以上顯示現在政府採購預算案件規模龐大、科技化及專業化，而審計機關人員有限，因此宜依照審計法第九條規定：「審計機關對於審計上涉及特殊技術及監視、鑑定等事項，得諮詢其他機關、團體或專門技術人員，或委託辦理，．．．」辦理。

(三) 關於政府採購審計之組織與人力之檢討方面：

1、 維持採購稽察專責單位辦理隨時稽察相當恰當 (六, 1)

對於審計機關仍維持現有採購稽察專責單位辦理隨時稽察是否相當恰當乙題，調查問卷結果如下：

項次 六, 1	很 同意	同意	無意見	不同意	很不 同意
人數	24	51	25	17	6
百分比	19.51%	41.46%	20.33%	13.82%	4.88%

以上，答覆「很同意」與「同意」審計機關仍維持現有採購稽察專責單位辦理隨時稽察相當恰當者佔 60.97%，而答覆「很不同意」與「不同意」者僅佔 18.70%，顯示現有稽察人員維持現況組織者居眾，按政府採購審計相當專業，涉及相當多的工程專業知識，而現有之稽察單位即擁有相當多具工程知識及背景之人員，維持現況，較能發揮整體之稽察力量。

2、 加強稽察人員能力以發揮其專才與勝任其工作 (五, 1)

對於辦理隨時稽察是否能勝任及發揮專才乙題，調查問卷結果如下：

項次 五, 1	很 同意	同意	無意見	不同意	很不 同意
人數	5	49	54	15	1
百分比	4.03%	39.52%	43.55%	12.10%	0.81%

以上，答覆「很同意」與「同意」辦理隨時稽察確能勝任及發揮專才者佔 43.55%，而答覆「無意見」者亦高達 43.55%，答覆「很不同意」與「不同意」者則有 12.90%，顯示以辦理專案調查為主之隨時稽察制度，對以往辦理事前稽察之人員而言，是一大轉變。

3、 現有稽察人員辦理隨時稽察有無力感（五，2）

對於隨時稽察制度無強制力因而覺得無力感乙題，調查問卷結果如下：

項次 五, 2	很 同意	同意	無意見	不同意	很不 同意
人數	21	50	32	20	2
百分比	16.80%	40.00%	25.60%	16.00%	1.60%

以上，答覆「很同意」與「同意」隨時稽察制度無強制力因而覺得無力感者佔 56.80%，係由於隨時稽察不似以往事前稽察有同意權、監辦權，權力上減少甚大，因而覺得有無力感；另現行有關法令對於隨時稽察結果之處理規定不甚明確，對於主辦機關之處分無強制力，因而有失落無力之感。

4、 安定稽察人員之心有其必要（五，3）

對於如有機會是否會轉調至其他與工程有關之單位如公共工程委員會乙題，調查問卷結果如下：

項次 五, 3	很 同意	同意	無意見	不同意	很不 同意
人數	11	21	47	41	2
百分比	9.02%	17.21%	38.52%	33.61%	1.64%

以上，答覆「很同意」與「同意」如有機會會轉調至其他與工程有關之單位如公共工程委員會者佔 26.23%，比率雖然不高，但也顯示新的隨時稽察制度施行後，現有稽察人員對於未能發揮長才，執行工作較為困難且無力感，因而有意轉調至其他與工程有關之單位者不在少數，而答覆「無意見」者亦高達 38.52%，即為一警訊，因此審計機關有必要採行激勵措施，以安定人心，才能使之發揮工作熱誠。

第二節 深度訪談

由於政府採購法實施後，採購審計業務變動相當大，而對如此巨大變動，採購審計人員迭有怨言。本研究為了探討影響個中內外因素，為以資探深之採購審計人員選樣十五位（其中主管十二人）進行訪談，自二〇〇〇年六月九日到二〇〇〇年六月二十三日之間，分別進行訪談，除二人因出差、一人出國未完訪之外，其餘十二人皆完成訪談（相關資料詳見附錄三、附表六及附表七）。

一、問題設定

為使訪談有範圍及有目標，事先設定訪談之問題如下：

1. 關於隨時稽察制度與功能發揮問題：
 - 1.1 有關隨時稽察制度之問題？

- 1.2 有關隨時稽察功能發揮之問題？
2. 關於辦理隨時稽察之組織及人員等問題：
 - 2.1 有關現有辦理隨時稽察之組織有無必要調整之問題？
 - 2.2 有關審計機關是否應隸屬立法機關之問題？
3. 關於政府採購控制制度之問題：
 - 3.1 有關審計機關在政府採購制度具有之控制功能等問題？
 - 3.2 有關行政院公共工程委員會採購稽核小組功能是否與審計機關審計功能重疊之問題？

二、資料分析

針對以上問題，綜合訪談者之意見，可以得出下列結論：

（一）隨時稽察制度符合採購授權與課責之企業型政府概念

受訪者大皆認為隨時稽察制度可以解決以往政府採購行政職權與審計職權劃分不清之問題，因而審計機關在執行政府採購審計工作時，不會產生干涉行政職權之問題（1.1 題之 S3、S4、S7、S8、S9、S11）；且政府採購法設計讓主辦採購機關握有較以往更大的採購權，但相對地亦須負起較大之行政責任，而審計機關之隨時稽察制度則負責查核行政機關之採購是否符合法令規定以及是否有效能（2.1 題之 S11；3.1 題之 S3、S6），因此政府採購法之隨時稽察制度符合企業型政府講求之授權與課責概念。

（二）審計機關應更主動及積極辦理採購稽察

部分受訪者認為政府採購法僅規定政府採購得由審計機關隨時稽察之，並未規定隨時稽察之詳細程序與稽察結果之處理等事項（1.1 題之 S2、S6；1.2 題 S3、S10），雖有給予審計機關辦理隨時稽察有更大之彈性，但相對地卻產生因缺乏詳細之規範，而使審計機關與行政機關互動缺乏明確之規定，審計機關反而有無所適從之感。惟部分受訪者認為由於法未硬性規定稽察案件標準，反而給予審計機關更大之稽察權限，讓審計機關依據各項因素判斷何者應該稽察、稽察之重點，可以更主動、更機動方式辦理稽察，自然應對於稽察成果負責（1.1 題之 S5；1.2 題之 S1）。

（三）隨時稽察不若以往事前稽察能有效防止政府弊端

部分受訪者認為隨時稽察不能像以往之事前稽察一樣有效防範政府採購之弊端（1.2 題之 S3、S4），部分受訪者認為雖隨時稽察之職權不若以往事前稽察職權，惟為行政與審計職權劃分清楚，這是必然之現象，也是民主國家發展之趨勢（1.1 題 S7、S11）。整體而言，受訪者認為隨時稽察是事後審計之一種方式，審計機關在採購完成階段後，再進行稽察，除不影響採購作業之進行外，辦理稽察，較能明瞭採購作業之全貌，發現缺失及原因，並揭發不法事件，可發揮稽察應有功能。

（四）維持原有稽察單位乃是目前較佳之方式

受訪者大都認為現有之稽察單位，以往辦理事前稽察有長久之時間，有相當之經驗，且其人員多具工程等專業背景，若分散至其他事後財務審計單位，不但將稽察經驗分散，無法凝聚稽察力量外，對於現有人員之安定及人心亦有不良之影響，因此多主

張維持現有單位編制（2.1 題 S3、S4、S6、S9）。

（五）加強稽察人員調查技巧及報告表達能力

多數受訪者認為現有稽察人員以往均辦理事前稽察，工作性質多為文件之查核及監視工作，較少有機會辦理有系統性之調查，又多是理工專業背景，因此辦理專案調查之規劃能力及技術與方法之運用較無經驗，且調查報告之撰寫及文詞之表達皆較為平凡，難以符合專業調查報告之水準，因此受訪者認為應多加強在一方面之訓練，俾使調查工作能周延有深度外，提昇調查報告品質始能將調查成果允果表達（2.1 題 S2、S3、S5、S6）。

（六）國內目前之政治生態下審計機關暫不宜隸屬於民意機關

受訪者對於目前辦理隨時稽察業務，多存有無力感，在於隨時稽察已無以往事前稽察可對行政機關採購案件予以准駁之權力，現今審計機關在事後稽察，經常碰到主辦機關之消極抵制或不配合或不提供資料（按審計機關並無搜索權），因此部分受訪者認為如審計機關如能隸屬於民意機關，藉用民意機關之預算審查權，如此行政機關對於審計機關之稽察及所提出之意見無不配合及尊重。然部分受訪者認為以國內目前之政治生態，民意機關常為財團或黑道所把持，尤其立法院為權力角力之場所，為避免審計機關之超然、獨立受到不當干涉，於現今仍不宜將審計機關納入立法機關（2-2 題 S2、S3、S5、S8）。

(七) 審計機關在政府採購上扮演超然獨立之外部監督控制功能

受訪者均認同審計機關對政府採購負有外部控制之功能，亦即政府採購之控制除由行政機關自行建立一套完備之內部控制機制外，在民主國家政府運作下，宜有一個超越行政組織、超越政治運作下之外部控制功能，而審計機關即是扮演此功能與角色最佳者（3.1 題 S3、S6、S11、S12）。

第三節 小結:問卷調查及訪談結論表

表 5-1 問卷調查及訪談結論表

研究主題	結 論	
	問卷調查	深度訪談
對於「應再立法 詳訂隨時稽察 之程序」之問題	51.61%同意	「審計機關應加強國家財物審計之 研究，取法先進國家之作法」(1.1 題 S7) 「隨時稽察與政府採購行政，權責分 明，各司所職」(1.1 題 S4)
對於「政府採購 法內容符合世 界潮流」之問題	62.4%同意	「政府採購法制訂係參考世界貿易 採購協定，因此其內容符合世界潮 流」(1.1 題 S2) 「我國為進入世界貿易組織，建立公 平、公開之採購環境，因此其內容必 然要符合世界潮流」(1.1 題 S5)
對於「事前稽察 制度使審計職 權與行政權責 混淆不清」之問 題	76.19%同意	「審計機關不再事前稽察，應該不會 有干涉行政權責之問題」(1.1 題 S8) 「隨時稽察制度不會干涉行政權責」 (1.1 題 S11) 「隨時稽察與政府採購行政，權責分 明，各司所職」(1.1 題 S4) 「以往之財物稽察制度係採事前稽 察，惟造成審計職權與行政權責不分 之問題，因此才由事前稽察改為隨時 稽察」(1.1 題 S3)

研究主題	結 論	
	問卷調查	深度訪談
對於「審計機關若能改隸於立法院較能發揮功能」之問題	57.5%不同意	<p>「雖審計機關隸屬於立法院可使審計職權較易發揮，但以目前國內政治生態而言，似有不宜。」(2.2 題 S5)</p> <p>「地方民意機關充斥著黑道與幫派，若審計機關隸屬於地方民意機關，審計職權之超然、獨立將受到干涉」(2.2 題 S8)</p>
對於「隨時稽察困難度較高且涉及多種專業領域，審計機關應多遴選合適之專業人員辦理隨時稽察」之問題	87.9%同意	<p>「審計機關不再擁有事前稽察權利，各主辦採購機關對於審計機關稽察逐漸有不予配合或拖延之情形，因此現行辦理隨時稽察困難度較以往為高」(1.2 題 S3)</p> <p>「隨時稽察講求的是審計證據的取得及法令之依據，審計機關面對主辦機關不提供資料以及已非採購法令主管機關，因此現行執行稽察業務較以往困難」(1.2 題 S10)</p> <p>「採購之效能性審計對審計機關而言是一個全新的領域，在此方面之經驗與技術更見缺乏，因此必須多遴選更多樣之人才進入審計機關辦理效能性審計工作」(2.1 題 S8)</p>
對於「特殊、重大或專業採購之審計，應委託民間專業或學術單位辦理」之問題	78.22%同意	<p>「審計機關不可能具有辦理各類重大、專業採購審計之人才，因此應委由各專業單位辦理審計」(1.2 題 S1)</p> <p>「部分採購案件涉及尖端科技及專業領域，審計機關應藉由民間力量，委託其辦理審計」(1.2 題 S9)</p>

研究主題	結 論	
	問卷調查	深度訪談
對於「審計機關應定期邀請專家、學者共同研議隨時稽察之作業程序、方法或範疇」之問題	79.84%同意	「隨時稽察係新的制度，尚無詳細之作業程序與方法、技術，因此審計機關有必要邀請專家學術研討訂定詳細之規範」(1.1題 S6) 「為求隨時稽察制度確能發揮其功能，藉由民間之學術單位研究其可行之技術與方法，才能減少摸索的時間」(1.1題 S2)
對於「行政機關之採購稽核小組功能與審計機關重疊性高」之問題	59.68%不同意	「審計機關之審計稽察功能與行政機關之採購稽核功能，各有法源，各有其功能與效果，兩者並不重疊」(3.2題 S7) 「審計機關為國家最高之審計單位，職司考核各機關財務效能，因此審計機關不單考核各機關採購效能，亦考核行政機關採購稽核小組之運作效能」(3.2題 S5)
對於「各機關之採購內部控制制度能有效地防範採購弊端」之問題	47.58%不同意	「各機關採購內部控制單位常囿於機關首長之意思而無法發揮其應有功能」(3.1題 S12) 「地方機關如鄉鎮市公所之內部控制單位常因礙於人情或地方首長之不重視內部控制制度，而未發揮其功能」(3.1題 S10)
對於「辦理效能性審計，隨時稽察較事前稽察更具有效果」之問題	27.42%不同意	「隨時稽察實施至今僅一年餘，尚未能顯現辦理效能性審計之效果，但日久便能發揮其功能」(1.2題 S9) 「辦理效能性審計需要更長之查核時間及查核深度，而審計機關辦理隨時稽察，可依其需要調整作業人力，因此以後自然能見功效」(1.2題 S4)

問卷調查與深度訪談綜合之結論如下：

(一)在審計機關方面：對於隨時稽察之程序應再立法詳加規範、應再提昇稽察人員能力以辦理效能性審計、善加運用外界專家學者辦理特殊、重大及專業採購之審計工作、應加強辦理全國共同性採購之專案調查以發揮稽察功能、應加強對各機關採購內部控制之評估以健全其功能。

(二)在行政機關方面：應加強內部控制機能以防止弊端、應改進政府採購法內容以符合實際需要。致於對於審計機關是否應隸屬於立法機關俾更能發揮審計職權問題，問卷調查及深度訪談均表疑惑，顯然對於國內目前之政治生態可能影響審計職權之超然與獨立更為憂心，因此大多數不同意歸屬於立法機關。

第六章 結論與建議

第一節 研究發現

制度的轉換，必經一段陣痛期方能適應新制度的挑戰，但長期的目標只要是正面的就要勇於面對。企業型政府是當前政府發展的方向，而授權與課責的觀念是時代的潮流。審計機關終止稽察條例的事前審計（消極性）之大權，代之以政府採購法的隨時稽察（積極性）。本研究實證結果對制度的轉形大多數採購審計人員是持正面的看法，但仍有些問題必須面對：

一、加強對行政機關內部控制之評估與監督

政府採購法實施後行政執權擴大，如直轄市及地方縣市政府主辦之採購，以比價或議價方式辦理者，只要直轄市長、縣市長同意即可，並無約制機制；對於開標底價之核定權，亦為主辦採購機關首長核定即可，行政採量權過度膨脹，本研究實證結果大多數受訪者擔心政府採購之弊端將會更形惡化，實是審計機關在辦理政府採購審計應行省思之問題。

二、善加運用外界專家學者辦理委託審計

本研究實證結果經過大多數同意，特殊、重大或專業之政府採購審計委託民間專業或學術單位辦理；政府採購法施行後，政府採購之審計係由審計機關主動辦理，審計機關固可衡酌人力與時間，針對重點機動辦理。惟終究學有專精，術有專攻，審計機關之人力永無法達到採購案件之複雜化、專業化及科技化，因此

審計機關對於往昔備而不用之審計法第九條規定：「審計機關對於審計上涉及特殊技術及監視、鑑定等事項，得諮詢其他機關、團體或專門技術人員，或委託辦理，」，應善加運用，對於重大建設工程、長期性建設計畫、資訊醫療環保等尖端科技採購之審計，宜委託專家學者辦理並派員參與，以加強考核重大採購案件之財務效能，及兼收採購審計人員隨業訓練之效。

三、提昇政府採購審計人員之專業能力

政府每年所辦理之財物採購、工程建設及委託勞務服務等採購業務範圍廣泛，件數及金額龐大，而審計機關採購審計人員有限，欲發揮最大之採購審計功效，必須加強採購審計人員訓練，培養其專業能力，始能深入有效進行查核。宜加強辦理研討會、實地觀摩、案例研習、進修及隨業訓練等，俾使採購審計人員專業智能得以精進。本研究實證結果大多數同意必要提昇專業能力。

四、加強全國共同性採購專案調查與評估

審計事務萬端，政府採購之審計亦不例外，必須掌握重點，審計資源方可發揮功效。對於各機關及由中央推動、地方執行之全國性、一致性計畫，（如基層建設計畫、擴大內需方案採購電腦教室計畫、補助地方興建公共停車場計畫等），其性質相同，宜聯合中央與地方審計人力，組成調查小組，共同研商籌劃，作全國性專案之調查，俾得深入查核，比較分析各機關辦理結果有無重大差異、浪費或不經濟情事。

五、重視成本效益之關係

國家重大建設，如核電廠、水庫、橫貫公路以及高速鐵路、機場捷運系統 BOT 案之成本效率關係，審計機關均未置喙，政府採購法實施後採購審計範圍由「點」擴至「面」，對於耗費鉅資之國家重大建設方案，應加以評估。如美國審計總署對於全國飛彈防禦系統(NMD)之效益評估，值得審計機關借鏡，以考核整體計畫執行績效，充分發揮績效性審計功能。

第二節 研究特性及限制

一、研究特性

(一) 重視採購人員的實務經驗

審計機關辦理採購審計業務，由事前審計之稽察制度轉換為以事後審計為主之隨時稽察制度，執行隨時稽察一年多來，許多作業規章及程序尚待檢討改進。採購審計人員一年多來的深切體驗表達於本研究後，可為未來檢討改進的參考，更能有效發揮隨時稽察功能。

(二) 理論與實務相互應證

以往對審計機關制度相關的研究，均以敘述性及次級資料作比較分析，對於問題的癥結及發掘欠缺有效的驗證，本研究以企業型政府為理論基礎來分析探討，再佐以實證結果加以驗證，冀以理論與實務互為暉映，勾勒出採購審計業務發展的方向，更符合新公共管理精神的時代潮流。

二、 研究限制

各級審計機關審計業務範圍，包括普通公務審計、特種公務審計、公有營業及公有事業審計、財物審計。政府採購法施行後，政府機關採購制度重大變革，對審計機關而言，採購審計業務影響較巨，因此，本研究範圍以採購審計業務為主體，此部分屬財物審計範疇，對於審計機關重要之財務審計業務未能加以探討，又政府採購制度關係全國各級政府，受限於人力、時間，無法對全國各級行政機關施行採購法作多面向的研究，且筆者採取深度訪談與問卷調查兩種方式，在探討的精緻度上仍有不足之處。

第三節 建議未來研究的方向

一、 延展研究期間，擴大研究深度及廣度

政府採購法之實施，無論是負責執行之行政機關，或職司稽察之審計機關，都須面對此一重大變革，渠等因應、改革成效，均攸關整個制度實施成敗。本研究囿於政府採購法實施一年以來審計機關採購審計業務變動問題進行研究，在深度與廣度上均有不足，建議未來研究者能延展研究期間，擴大研究深度及廣度，於政府採購實施三、五年後，就實施後之相關配套措施、行政機關執行情形及審計機關稽核成效等作多面向的綜合研究，及評估成效與提供建議，俾使制度更臻完善，政府效能更能提昇。

二、 審計權隸屬之探討

我國在五權憲法架構下，審計權屬於監察權之一環，監察權從立法權分出，雖從公平與獨立的精神來看值得肯定，但就現代

政府追求效率與效能的目標而言，審計權在當前行政權、監察權與立法權的互動架構下，顯未能有所助益。現制預算審查權在立法院，預算執行後的決算審核在審計部。就法理而言，立法院審查預算時，應根據審計部對行政院提出的決算報告的審核意見，以為審查國家預算的基礎。然因審計權與立法院預算權分立，立法院在本位主義作祟下，並不以決算審核的意見為根據，致政府審計報告書未能發揮作用，使審計權機制徒具形式。而立法院未有審計專家，難以深入瞭解預算內涵，導致預算之審查，演變成漫天喊價。如將審計權歸屬立法院，立法院行使預算審查權，必能根據行政機構的表現作為判斷的標準，如此審計權之審核決算與原有之預算審查即能緊密結合，對行政權有控制作用。審計機關對行政機關的採購缺失，不符合成本效益以及績效不彰等問題，隨時稽察後所提出的查核報告，能融入於預算審查權，始能發揮作用，以為未來行政機關執行採購業務時能有所節制與警惕。現代政府的發展，有必要朝這個專業的觀念與精神發展。雖本研究實證結果大多數採購審計人員礙於現實而不同意審計權隸屬於立法機關，但就企業型政府的發展需要以及提升效能性審計的目標，頗值後續研究者繼續探討。

附表一：機關分佈情形

機關名稱	調查問卷填寫人數
審計部	27
臺北市審計處	8
高雄市審計處	5
臺灣省審計處	11
宜蘭縣審計室	4
基隆市審計室	3
臺北縣審計室	4
桃園縣審計室	5
新竹縣審計室	4
新竹市審計室	4
苗栗縣審計室	4
臺中縣審計室	3
臺中市審計室	4
彰化縣審計室	4
南投縣審計室	2
雲林縣審計室	3
嘉義縣審計室	4
嘉義市審計室	4
臺南縣審計室	5
臺南市審計室	4
高雄縣審計室	5
屏東縣審計室	5
花蓮縣審計室	4
合計	126

附表二： 職位分布情形

職位	承辦人員	科課長	機關正副首長	審計官
人數	66	27	26	5
百分比	53.23%	21.77%	20.97%	4.03%

附表三： 年齡分布情形

年齡	30歲以下	30至45歲	45至55歲	55歲以上
人數	6	50	48	21
百分比	4.80%	40.00%	38.40%	16.80%

附表四： 任職分布情形

任職審計 機關年數	二年以內	二年至五年	五年至十年	十年以上
人數	15	23	22	65
百分比	12.00%	18.40%	17.60%	52.00%

附表五：問卷調查之統計結果

題次	很同意	同意	無意見	不同意	很不同意	合計	很同意及同意	無意見	很不同意及不同意
二.1	19	75	26	5	1	126	94	26	6
百分比	15.08%	59.52%	20.63%	3.97%	0.79%	100%	74.60%	20.63%	4.76%
二.2	2	42	61	18	3	126	44	61	21
百分比	1.59%	33.33%	48.41%	14.29%	2.38%	100%	34.92%	48.41%	16.67%
二.3	22	42	25	31	4	124	64	25	35
百分比	17.74%	33.87%	20.16%	25.00%	3.23%	100%	51.61%	20.16%	28.23%
二.4	7	71	41	6	0	125	78	41	6
百分比	5.60%	56.80%	32.80%	4.80%	0.00%	100%	62.40%	32.80%	4.80%
二.5	30	88	4	4	0	126	118	4	4
百分比	23.81%	69.84%	3.17%	3.17%	0.00%	100%	93.65%	3.17%	3.17%
三.1	33	63	16	14	0	126	96	16	14
百分比	26.19%	50.00%	12.70%	11.11%	0.00%	100%	76.19%	12.70%	11.11%
三.2	4	32	57	24	8	125	36	57	32
百分比	3.20%	25.60%	45.60%	19.20%	6.40%	100%	28.80%	45.60%	25.60%
三.3	2	32	54	30	6	124	34	54	36
百分比	1.61%	25.81%	43.55%	24.19%	4.84%	100%	27.42%	43.55%	29.03%
三.4	11	22	18	59	10	120	33	18	69
百分比	9.17%	18.33%	15.00%	49.17%	8.33%	100%	27.50%	15.00%	57.50%
三.5	19	88	14	2	0	123	107	14	2
百分比	15.45%	71.54%	11.38%	1.63%	0.00%	100%	86.99%	11.38%	1.63%
四.1	23	57	29	14	0	123	80	29	14
百分比	18.70%	46.34%	23.58%	11.38%	0.00%	100%	65.04%	23.58%	11.38%
四.2	24	85	12	3	0	124	109	12	3
百分比	19.35%	68.55%	9.68%	2.42%	0.00%	100%	87.90%	9.68%	2.42%
四.3	36	61	17	9	1	124	97	17	10
百分比	29.03%	49.19%	13.71%	7.26%	0.81%	100%	78.23%	13.71%	8.06%
四.4	35	64	18	6	1	124	99	18	7
百分比	28.23%	51.61%	14.52%	4.84%	0.81%	100%	79.84%	14.52%	5.65%
五.1	5	49	54	15	1	124	54	54	16
百分比	4.03%	39.52%	43.55%	12.10%	0.81%	100%	43.55%	43.55%	12.90%

題次	很同意	同意	無意見	不同意	很不同意	合計	很同意及同意	無意見	很不同意及不同意
五.2	21	50	32	20	2	125	71	32	22
百分比	16.80%	40.00%	25.60%	16.00%	1.60%	100%	56.80%	25.60%	17.60%
五.3	11	21	47	41	2	122	32	47	43
百分比	9.02%	17.21%	38.52%	33.61%	1.64%	100%	26.23%	38.52%	35.25%
六.1	24	51	25	17	6	123	75	25	23
百分比	19.51%	41.46%	20.33%	13.82%	4.88%	100%	60.98%	20.33%	18.70%
六.2	5	52	44	19	3	123	57	44	22
百分比	4.07%	42.28%	35.77%	15.45%	2.44%	100%	46.34%	35.77%	17.89%
六.3	12	29	22	35	25	123	41	22	60
百分比	9.76%	23.58%	17.89%	28.46%	20.33%	100%	33.33%	17.89%	48.78%
六.4	19	33	27	34	10	123	52	27	44
百分比	15.45%	26.83%	21.95%	27.64%	8.13%	100%	42.28%	21.95%	35.77%
七.1	8	23	19	67	7	124	31	19	74
百分比	6.45%	18.55%	15.32%	54.03%	5.65%	100%	25.00%	15.32%	59.68%
七.2	9	21	37	50	6	123	30	37	56
百分比	7.32%	17.07%	30.08%	40.65%	4.88%	100%	24.39%	30.08%	45.53%
七.3	2	27	66	24	4	123	29	66	28
百分比	1.63%	21.95%	53.66%	19.51%	3.25%	100%	23.58%	53.66%	22.76%
七.4	0	20	45	50	9	124	20	45	59
百分比	0.00%	16.13%	36.29%	40.32%	7.26%	100%	16.13%	36.29%	47.58%

附表六：訪談樣本選取

單位	主管	稽察人員
審計部	3	0
審計部台灣省審計處	2	2
臺中市審計室	2	1
臺中縣審計室	2	0
南投縣審計室	2	0
彰化縣審計室	1	0

附表七：受訪者資料及訪談結果

編號	年齡	性別	職位	審計年資	訪談結果
S1	54	男	主管	28	完訪
S2	40	男	主管	16	完訪
S3	42	男	主管	18	完訪
S4	48	男	資深稽察	23	完訪
S5	53	男	主管	28	完訪
S6	49	男	主管	24	完訪
S7	52	男	主管	27	完訪
S8	50	男	主管	25	完訪
S9	40	男	主管	14	完訪
S10	45	男	主管	20	完訪
S11	50	男	主管	25	完訪
S12	43	男	資深稽察	10	完訪
S13	46	男	資深稽察	15	二度未完訪
S14	53	男	主管	18	三度未完訪
S15	55	男	主管	20	二度未完訪

附錄一：審計法施行細則有關隨時 稽察制度條文

第四十二條之一：審計機關依本法第五十九條第一項規定，對於各機關採購之規劃、設計、招標、履約、驗收及其他相關作業之隨時稽察，得就採購全案或各該階段作業之全部或一部稽察之。

審計機關辦理隨時稽察時，應注意左列事項：

- (1)採購是否依照預算程序辦理。
- (2)採購有無依照法定程序及契約、章則規定辦理。
- (3)採購之執行績效。
- (4)採購制度、法令及相關內部審核規章之建立情形。
- (5)內部控制實施之有效程度。
- (6)政府採購主管機關及相關機關之監督考核情形。
- (7)其他與採購有關事項。

第四十二條之二：審計機關對於各機關採購之執行情形及各相關機關之監督考核情形，得通知其提供有關資料；遇有疑問，各該機關並應為詳實之答復。

第四十二條之三：各機關向政府採購主管機關提報巨額採購之使用情形及其效益分析與該主管機關派員查核及對已完成之重大採購事件所作效益評估等資料，應送該管審計機關。

第四十二條之四：審計機關對於各機關未依前二條規定，提供資料，或為詳實之答復者，依本法第十四條第二項規定辦理。

第四十二條之五：審計機關稽察各機關採購，發現有不合法定程序，或與契約、章則不符，或有不當者，得依本法第二十二條至第二十五條及本細則第十四條、第十五條規定程序辦理。

附錄二：問卷調查表

政府採購法實施後審計機關辦理採購審計業務變動問卷調查

敬啟者：

本人是東海大學公共事務在職碩士班研究生，為對上述題目進行問卷調查，以為畢業碩士論文之重要參考與佐證，佔用閣下片刻時間，敬請不吝指教，就下列議題提供寶貴意見，實感激不盡，謝謝。

林為恭 敬啟 5.31

一、有關您個人的基本資料：

1. 辦理財物稽察之年資：

2 年以內 2 - 5 年 5 - 10 年 10 年以上

2. 年齡：

30 歲以下 30 - 45 歲 45 - 55 歲

55 歲以上

3. 職位：

承辦員 科（課）長 機關正副主管 審計官

二、有關政府採購法及審計法第五十九條修正條文內容：

1.您對於上述相關法條內容都很清楚。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

2.政府採購法設計之政府採購制度相當健全。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

3.對於審計機關辦理隨時稽察之程序，有必要立法再詳予規定。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

4.政府採購法內容符合世界潮流。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

5.政府採購法施行後，使審計機關財物審計業務有很大的變革。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

三、您對於財物審計業務由事前稽察改為隨時稽察之看法：

1.事前稽察確使審計職權與行政權責混淆不清。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

2.隨時稽察較事前稽察更能發揮防止弊端功能。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

3.一年來審計機關辦理隨時稽察，在效能性審計方面之成效顯著，更勝以往之事前稽察。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

4.審計機關若能改隸於立法院較能發揮功能。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

5.隨時稽察實施一年以來，仍有許多地方需要改進。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

四、對於執行隨時稽察所可能遭遇之問題，審計機關應有之配套措施：

1.辦理隨時稽察之困難度更勝於以往之事前稽察。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

2.由於隨時稽察困難度較高，涉及多種專業領域，審計機關應多遴選合適之專業人員辦理財物稽察。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

3.特殊、重大或專業之政府採購審計，必須委託民間專業或學術單位辦理。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

4.有必要定期邀請專家、學者等共同研議有關隨時稽察之作業程序、方法或範疇。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

五、財物審計人員對於隨時稽察之適應：

1.財物稽察人員由辦理事前稽察改為辦理隨時稽察，確能勝任及發揮專才。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

2.由於隨時稽察制度較事前稽察制度無強制力，因而辦理過程覺得無力感。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

3.如有機會您會轉調至其他與工程有關之單位，如公共工程委員會，以發揮所學。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

六、審計機關財物審計人力之調配與整合：

1.審計機關仍維持財物稽察專責單位辦理隨時稽察，作法上相當恰當。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

2.審計機關財物稽察與財務審計單位相互間配合良好。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

3.若將現有財物稽察單位打散至各財務審計單位辦理隨時稽察業務較為適當。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

4.財物稽察人員如分成北、中、南等三區集中辦公，統籌運用，更能發揮稽察人力團隊效果，提昇功能。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

七、有關行政機關辦理採購監督工作之相關問題：

1.行政機關採購稽核小組辦理採購稽核監督，其業務與審計機關職權重疊性高。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

2.公共工程委員會稽核監督重大工程之功效較審計機關隨時稽察為佳。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

3.政府採購法設計之採購控制制度很適當。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

4.各機關之採購內部控制制度能有效地防範採購弊端。

____(1)很同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)很不同意。

八、其他意見

附錄三：訪談問題及結果

1、關於隨時稽察制度與功能發揮問題：

1.1 有關隨時稽察制度之問題？

「為求隨時稽察制度確能發揮其功能，應藉由民間之學術單位研究其可行之技術與方法，才能減少摸索的時間」(S2)

「政府採購法制訂係參考世界貿易採購協定，因此其內容符合世界潮流」(S2)

「隨時稽察立法目的在釐清審計職權與行政權責劃分不分之問題，因此才由事前稽察改為隨時稽察」(S3)

「隨時稽察係為使政府採購行政與審計權責分明，各司所職」(S4)

「現在辦理隨時稽察，仍無一套完整有效之方法，審計部仍在轉型摸索中」(S4)

「隨時稽察可發揮機動、主動與積極稽察不法不忠行為之功能」(S5)

「我國為進入世界貿易組織，建立公平、公開之採購環境，因此其內容必然要符合世界潮流」(S5)

「隨時稽察為新的制度，尚無詳細之作業程序與方法、技術，因此審計機關有必要邀請專家學術研討訂定詳細之規範」(S5)

「審計機關應加強國家財物審計之研究，取法先進國家之作法」(S7)

「雖事前稽察作法較能發揮防止採購弊端，但相對地，其干涉行政職權，並非民主國家之作法，為釐清審計與行政權責，放棄事

前稽察，改行事後審計，為民意代表所期盼，審計機關應在此制度下積極發揮稽察採購之功能」(S7)

「隨時稽察係給予行政機關辦理採購更大之行政權責，同時由審計機關考核其辦理績效」(S9)

「隨時稽察制度係要審計職權不干涉行政權責」(S11)

「審計機關不再事前稽察，應該不會有干涉行政權責之問題」(S8)

1.2 有關隨時稽察功能發揮之問題？

「審計機關不可能具有辦理各類重大、專業採購審計之人才，因此應委由各專業單位辦理審計」(S1)

「審計機關隨時稽察之範圍將由規劃設計直至使用效能，影響層面較以往為廣」(S1)

「審計機關不再擁有事前稽察權利，各主辦採購機關對於審計機關稽察逐漸有不予配合或拖延之情形，因此現行辦理隨時稽察困難度較以往為高。」(S3)

「以往事前稽察對於採購案件有同意權，辦理中有監視權，事後有查核權，可謂完備，對於疑似有不法之情事，可事先防範，加以阻止，較現在隨時稽察更能發揮稽察功能」(S4)

「辦理效能性審計需要更長之查核時間及查核深度，而審計機關辦理隨時稽察，可依其需要調整作業人力，因此以後自然能見功效。」(S4)

「部分採購案件涉及尖端科技及專業領域，審計機關應藉由民間力量，委託其辦理審計」(S9)

「隨時稽察實施至今僅一年餘，尚未能顯現辦理效能性審計之效果，但日久便能發揮其功能。」(S9)

「隨時稽察講求的是審計證據的取得及法令之依據，審計機關面對主辦機關不提供資料以及已非採購法令主管機關，因此現行執行稽察業務較以往困難。」(S10)

「隨時稽察雖在事後辦理稽察，但如其確實發揮稽察功能，揭發不法不忠事件，重懲相關人員，可以發揮嚇阻功能，因此可以有效防止採購弊端」(S11)

2、關於辦理隨時稽察之組織及人員等問題：

2.1 有關現有辦理隨時稽察之組織有無必要調整之問題？

「審計機關應參考日本會計檢查院對該國道路工程檢查規劃設計內容，揭發設計錯誤之案例，加強稽察人員有關價值工程之概念」(S2)

「審計機關財物稽察一向成立專責單位辦理，長久以來已進用諸多擁有專門職業技師證照之人員，並且有豐富之財物稽察經驗，因此維持現有稽察架構，積極辦理轉型工作，較能發揮功能」(S3)

「隨時稽察需要稽察人員能自動、積極蒐集及研析採購資訊，惟因以往稽察工作較為被動及消極，因此必須建立一套激勵之措施，以發揮稽察功能」(S3)

「在機關組織與人員多半凍結，難以增加之情況下，審計部實不宜將現有稽察單位拆散或重新組織，以免破壞已建立良好之稽察功能」(S4)

「效能性審計主要在提昇工程之使用效能，因此應積極稽察公共工程有無設計錯誤、不當、疏失、不經濟或不實之情形，提出建議改善意見或補救措施，而要達到這一理想，應加強稽察人員之

訓練」(S5)

「稽察人員的訓練在現階段相當重要，為延續政府採購稽察之功能，及提振人員之士氣，應多提供機會供現有稽察人員進修，以提昇技能」(S6)

「採購之效能性審計對審計機關而言是一個全新的領域，在此方面之經驗與技術更見缺乏，因此必須多遴選更多樣之人才進入審計機關辦理效能性審計工作。」(S8)

「聽說有部分人員主張將稽察單位撤銷，將稽察人員分散各財務審計單位乙事，萬萬不可行，美國之審計總會G A O亦有以功能、專長等方面劃分單位，以求其功能之完整及技能之提昇」(S9)

2.2 有關審計機關是否應隸屬立法機關之問題？

「大家可以經常看到部分立法委員有黑道及財團背景，若審計機關歸於立法院，立法委員之職權包括預算審查及執行監督，行政機關預算執行應受到不當之干涉，因此不宜將審計機關納入立法機關」(S2)

「目前立法委員或地方議員良莠不齊，審計職權不宜納入立法機關中」(S3)

「立法院為權力角力之場所，為避免應具超然、獨立之審計職權行使受到不當干涉，不宜將審計機關納入立法機關」(S5)

「雖審計機關隸屬於立法院可使審計職權較易發揮，但以目前國內政治生態而言，似有不宜。」(S5)

「地方民意機關充斥著黑道與幫派，若審計機關隸屬於地方民意機關，審計職權之超然、獨立將受到干涉。」(S8)

3、關於政府採購控制制度之問題：

3.1 有關審計機關在政府採購制度具有之控制功能等問題？

「審計機關可以評估各機關採購內部控制之功能，如認為其控制功能不善者，可以要求改善，以健全其內部控制功能。」(S1)

「若審計機關發現各機關辦理採購有使公帑遭受損失，而主辦採購機關怠於行使求償權，審計機關可依政府採購法第一一〇條規定對廠商行使代位訴訟權，以爭取政府權益。」(S3)

「審計機關人少事繁，不可能對每一採購案件進行審計，因此應依據審計法第四十一條規定，審度採購機關內部控制實施之有效程度，提出建議改進意見，促使其健全內部控制制度」(S3)

「審計機關辦理隨時稽察之結果處理，可依審計法相關規定，要求各機關處分失職人員，或予以剔除採購費支出、或要求賠償，當可對各機關辦理採購產生控制功能。」(S5)

「審計機關應提昇其審計層次，並不是單方面查核採購機關辦理採購有無缺失，而應考核其內部控制功能是否發揮，對於內部控制制度欠佳或實施不良者，應追究責任」(S5)

「審計機關係外部監督功能，對於各機關採購有監督其預算執行、稽察不法與不忠行為、考核財務效能及核定財務責任之權」(S6)

「財物隨時稽察之結果，應注意對現有採購制度與法令規章評估其缺失」(S9)

「地方機關如鄉鎮市公所之內部控制單位常因礙於人情或地方首長之不重視內部控制制度，而未發揮其功能。」(S10)

「現有政府採購之內部控制機能似有不足，審計機關應蒐集證

據，適時其採購主管機關提出建議改進意見，修訂現有法令」
(S11)

「各機關採購內部控制單位常囿於機關首長之意思而無法發揮其應有功能。」(S12)

3.2 有關行政院公共工程委員會採購稽核小組功能是否與審計機關審計功能重疊之問題？

「審計機關外部控制與行政院公共工程委員會之內部控制功能應該是互輔作用，各以不同之角色與立場，監督政府採購。」(S2)

「審計機關對於行政院公共工程委員會採購稽核小組之運作，有考核其辦理績效之權，若對於其未盡職責，可以督促其改善，或呈報監察院處理，因此兩者立場不同。」(S4)

「審計機關為國家最高之審計單位，職司考核各機關財務效能，因此審計機關不單考核各機關採購效能，亦考核行政機關採購稽核小組之運作效能。」(S5)

「審計機關之審計稽察功能與行政機關之採購稽核功能，各有法源，各有其功能與效果，兩者並不重疊。」(S7)

「不會有重疊之情形，因審計功能係屬外部控制功能，而採購稽核仍係屬於行政機關之內部控制功能，兩者各有各的角色。」(S8)

「行政體系中本應有其完善之內部控制功能，而行政院公共工程委員會之稽核功能，正是扮演政府採購之內部控制功能，審計機關人少事繁，不可能稽察所有採購案件，因此首要目標，即是督促行政機關健全其內部控制功能，審計機關之角色即是督促其發揮稽核功能，因此不會產生競合之情形。」(S9)

參考書目

一、中文書目

- 行政院公共工程委員會，1999，政府採購法令彙編，台北。
- 行政院公平交易委員會，1991，公平交易法，台北。
- 江岷欽、劉坤億，1999，企業型政府，台北：智勝文化。
- 余玉眉、田聖芳、蔣欣欣，1999，質性研究：田野研究法於護理學之應用，台北：巨流圖書公司。
- 李得璋，1998，政府採購法解析及相關子法之探討講義，P. 2-3。
- 林水波，1999，政府再造，台北：智勝文化。
- 吳文清 張中民譯，William Boynton and Walter Kell, 1995, *Modern Auditing*，現代審計學，第六版，台灣西書出版社。
- 吳錦祥，1994，美國營繕工程審計制度與實務。
- 林慶隆，1997，我國採購審計制度之研究，朝陽技術學院碩士論文。
- 胡幼慧，1999，質性研究：理論、方法及本土女性研究實例，台北：巨流圖書公司。
- 徐仁輝，1998，公共財務管理，台北：智勝文化。
- 真平，1968，「第六屆國際最高審計機關會議紀要」，現代審計半月刊.43期，P. 1-5。
- 徐宗國譯，Anselm Strauss and Juliet Corbin，1998，*Basic Quantitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*，質性研究概論，台北：巨流圖書公司。

- 殷章甫，1996，日本監察制度之研究，監察院專題研究。
- 陳文隆，1998，政府責任制度的未來來趨勢和審計的應對政策講義，P. 1-3。
- 郭承緒，1970，審計理論與實務，台北作者發行。
- 曹俊漢，2000，從「行政革新」邁向「政府再造」：行政院幕僚機關業務整合功能芻議，行政管理論文選輯，第十四輯，公務人員月刊社。
- 張立宗，1998，英國國家審計署各國政府審計人員密集受訓報告。
- 葉彬，1978，採購學，台北作者發行。
- 潘明宏譯，Chava Frankfort-Nachmias and David Nachmias，1999，*Research Methods in the Social Sciences*，社會科學研究方法(上冊)，第五版，韋柏文化事業出版社。
- 潘明宏譯，Chava Frankfort-Nachmias and David Nachmias，2000，*Research Methods in the Social Sciences*，社會科學研究方法(下冊)，第五版，韋柏文化事業出版社。
- 審計部編印
- 第五廳，1998，財物稽察應用主要法規。
- 審計季刊(第 18 卷第 2 期，1998.1.10)。
- 審計季刊(第 18 卷第 4 期，1998.7.1)。
- 審計季刊(第 19 卷第 4 期，1999.7.10)。
- 審計季刊(第 20 卷第 1 期，1999.10.10)。
- 1997，審計報告書。
- 1998，審計報告書。
- 1998，審計部各單位內規彙編。
- 1999，審計報告書。

1999，中華民國政府審計簡介。

審計部業務研究委員會，1999，民國 88 年度研究報告彙編。

二、英文書目

- Auditing for Parliament office of The Auditor General of Canada.*
Auditing Standards INTOSAI, 1991.
Agreement on Government Procurement GPA, 1994.
- Berry, S., & Kanouse, D. 1987. “Physicians’ response to a mailed survey: An experiment in timing of payment,” *Public Opinion Quarterly*, P. 102-104.
- Bowornwathana, B. 1997. “Transforming Bureaucracies For the 21st Century: The New Democratic Governance Paradigm”, *Public Administration Quarterly*, P.294-301.
- Berg, Bruce L. 1998. *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, 3rd ed.. Boston: Allyn and Bacon.
- Canada Treasury Board Contracting Volume & Managing Major Crown Projects.*
- Emerson, M. 1983. *Contemporary Field Research*. Boston: Little Brown, P. 1.
- Freedman, D., Pisani, R., and Purves, R. 1978. *Statistics*. New York: Norton, P.302-307.
- Gore Report 1993.*
- Kettl, D. 1998. *After the reinvention: Governance for the 21st Century*. Washington, D.C.: Brookings Institute Press.
- Lincoln, Y. S. 1995. “Emerging Criteria for Quality in Qualitative and Interpretive Research.” *Qualitative Inquiry*, P. 275-289.

- Lofland, John and Lyn H. 1984. *Analyzing Social Settings*. Belmont. Calif.:Wadsworth, P. 7.
- Mckinney, C. 1966. *Constructive Typology and Social Theory*. Norwalk, Conn.: Appleton & Lang, P. 71.
- Miller, C. 1991. *Handbook of Research Design and Social Measurement*, 5th ed. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Osborne, D. and Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. MA.: Addison-Wesley Publishing Company.
- Rosaldo, R. 1989. *Cultural and Truth: The Remaking of Social Analysis*. Boston: Beacon.
- Wax, H. 1968. "Participant Observation," *International Encyclopedia of Social Sciences*. New York: Macmillan, P. 238.