

## 調 查 報 告

壹、案由：馬秀如委員、葛永光委員調查：我國各駐外館處近年編列交通費、油料費預算，屢屢發生錯用度量衡單位及單價灌水之情事，致預算內容失真，喪失預算控制之功能。究駐外館處何以一再出現相同之錯誤？係單純疏失，抑或刻意浮編預算？預算編列及執行有無落實內部審核？外交部是否疏於督導？均有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

行政院推動風險管理，行政院研考會並訂有「風險管理及危機處理作業手冊」，且已修正。管理風險須先訂定目標、衡量風險，然後憑以作出回應，是以，對高風險單位之監控密度應較高。外交部外交目標之落實，須賴駐外單位，而外交部掌握駐外單位資訊之困難度較國內單位高，監控不易，風險本較高，現又發生駐貝里斯大使館等駐處油料費錯用度量衡單位，及駐科威特代表處連續二年錯編預算而不自覺，資訊不實，預算內容失真，喪失預算控制功能之情事。本院係藉外館油料費錯編事件，以小窺大，見微知著，以瞭解外交部對駐外館處之整體管理情形，爰立案進行調查，合先敘明。案經函請審計部及外交部提供相關卷證資料，復於 102 年 8 月 19 日約請外交部亞西及非洲司副司長李仁隆、外交部主計處副處長丁再興等相關主管人員到院說明。經調查完竣，茲就全案調查結果提出意見如次：

- 一、外交部對駐外館處預算經費之編列，僅彙整金額，未利用可用之績效指標就支出發生之原因確實審核，致駐外館處預算編列錯誤頻生，且相同錯誤出現二次，預算管控功能大失；外交部提出之說明又難以成立，

對於預算編列、審核及相關管控作為，顯有怠失。

- (一)按預算法第 1 條規定：預算以提供政府於一定期間完成作業所需經費為目的。又按行政院訂頒之各機關駐外機構預算及會計事務處理要點第 3 點規定：各機關駐外機構所需一般經常性或具共同性之經費，統由外交部駐外機構擬訂年度工作計畫估算所需經費，報外交部彙核編製後，報請行政院核辦。另會計法第 96 條規定，內部審核之財務審核係就計畫、預算之執行與控制之審核。揆諸上開法令規定，政府預算編列，本為控管機關一定期間完成作業所需之經費，且預算經立法院審查通過成為法定預算後，主管單位需負責審核控管預算之執行。
- (二)查外交部所屬駐外館處於 100 年至 102 年度公務車輛油料預算編列發生錯誤者，計有駐貝里斯大使館、駐科威特代表處、駐邁阿密辦事處及駐哥倫比亞代表處 4 個單位，為外交部 119 處駐外單位(含大使館 23、總領事館 2、代表處 56、辦事處 37、代表團 1)之 3.36%，不可謂不高。其中駐科威特代表處之錯誤，係將油料之單價自每公升「0.23 美元」誤植為「2.3 美元」，致總預算金額高估 10 倍，而駐貝里斯大使館、駐邁阿密辦事處及駐哥倫比亞代表處則均於編列油料預算時，將單位由「公升」誤為「加侖」，因單價亦為每加侖之單價，故預算總金額未生錯誤；駐邁阿密辦事處及駐哥倫比亞代表處發生錯誤的年度，為 102 年一年，駐貝里斯大使館及駐科威特代表處則有連續 2 年(101 年及 102 年)。據外交部說明，駐外館處編列油料費預算，原則係由外館相關業務同仁提編資料，再由負責會計業務同仁彙整並參考前一年度預算執行情形及前一年度預算數，核實估列。外館提編之公務車相關

經費需求，先由外交部秘書處初步審核，並於獲配之預算額度內調整納編，後送該部主計處。而該部主計處審核重點係整體外館油料預算不超過上一年度預算數及用油量。然因連續二年發生錯誤，故第三年以前一年度為基礎編列預算，不易發現錯誤。

(三)再查駐科威特代表處 98 年度至 102 年度預算編列及執行情形（詳表二），除上開油料單價錯誤所造成之總金額錯誤外，預算編列與執行尚有諸多不合理之處，且外交部所提出之解釋恐難成立，茲分述如下：

- 1、外交部函駐科威特代表處請其說明預算與決算差異大之原因，該處表示係誤植油價一項錯誤之影響，然若僅犯油價誤植，則預算應為決算之 10 倍，然實際預算僅為決算之 2 倍，還有油料耗用量錯誤，該錯誤對預算總金額之影響方向相反，致預決算差額僅餘 2 倍，則未被提及。
- 2、油料耗用量之編列不合理，預算與決算差異大：該處之油料費耗用量多年來劇烈變動，如 100 年度實際耗用量高達 9,280.54 公升，然 101 年度預算編列之預計耗用量竟僅 2,000 公升，與 100 年度預計耗用量(6,750 公升)相較，降幅高達 7 成，顯與前開外交部說明之編列原則(「預算編列係參考前一年度預算執行情形及上一年度預算數，核實估列」)有間。又該處於 101 年度實際耗用量(10,137.39 公升)逾預計耗用量(2,000 公升)5 倍之際，編列 102 年度預算時竟還將用量減半僅估 1,000 公升，預算編列顯與實際脫節。另該館實際耗用量逐年增加(98 年度為 4,360.69 公升，至 101 年度已高達 10,137.39 公升)，實際行駛里

程，亦呈現逐年增加之趨勢，在 98 年為 26,892 公里，至 101 年，已達 63,377 公里，然估計之耗用量竟卻減少(98 年為 3,500 公升，101 年為 2,000 公升，102 年更降至 1,000 公升)，中間雖有 100 年升至 6,750 公升，但未改估計耗用量減少之趨勢。截至 102 年 5 月底止，實際耗用已達 3,475 公升，但全年預計耗用量僅 1,000 公升，相較差異已達 348%，如與全年度相較，則差異將更大。再查駐科威特代表處 98 年度至 101 年度每年實際耗用量，均逾預計耗用量二成以上，且有逐年增加之趨勢，從 98 年 24.59%、99 年 29.31%，至 100 年實際耗用量 9,280.54 公升，更超過預計耗用量 6,750 公升達 37.49%之多。以上，足證駐科威特代表處未覈實編列預算，外交部亦怠於審核。

- 3、本院請外交部說明該代表處預計耗用量於 100 年激增，前二年(98、99 年)皆為 3,500 公升，當年為 6,750 公升之原因，該部稱係該處原任代表 99 年 10 月奉調回國，新代表 100 年 1 月到任，人事異動，任事勤疏有別，對外接觸增加。惟按我中央政府總預算編列日程，100 年度之預算，行政院主計總處應於 99 年 8 月底前完成總預算案再予整理後，由行政院函送立法院審議並同時呈報總統及分行有關機關之時程推估，則 100 年度之預算，外交部應於 99 年 7 月間即已編列完成，該部所稱變動原因亦不足採。
- 4、本院再請外交部說明油料預計耗用量於 100 年之後鉅降(在 100 年度為 6,750 公升，101 年降為 2,000 公升、102 年再降為 1,000 公升)之原因，該部說明係參酌 100 年館長座車實際行駛里程

(23,473 公里)，以平均每公升油料行駛 10 公里估列，預估 101 年耗用油料 2,000 公升。參酌 101 年館長座車實際行駛里程 (11,483 公里)，預估 102 年耗用 1,000 公升，尚屬合理。惟查 101 年度預算係於 100 年度年中編列，當時僅有 100 年之預算數、99 年度之決算數及至 100 年中止之實支數可供參考，尚無法得知 100 年全年之實際行駛里程。故該部所言，顯與事實不符。又該部以平均每公升油料可行駛里程 10 公里估列預計耗用量，然於本院約詢會議時，就每年度實際耗用油料量換算成可行駛里程之依據標準，詎該部竟稱科威特當地每公升行駛里程僅為 6.5 公里，對可行駛里程所採用之標準前後不一，顯為因應不同情況而採取不同之說詞，亦有未當。

- 5、本院還請外交部說明該外館實際耗用量逾預計耗用量之其他原因，該部稱，實際耗用量逾預計耗用量之另一原因，係因預算僅編列一部公務車之油料，實際耗用油料則尚包含 2 位秘書及 1 位司機，該館以三輛私人用車做為公務使用報銷之油料費亦納入實支數，而造成該駐外館處之預算與實際支出之重大差異。經查，該處實有館長公務車(1 輛)，用於一般拜會、接送國內訪賓及主要對外聯繫等事務，館員(秘書)及司機均需經常使用自己車輛外出洽公，爰每月酌予補助上述員工之汽油費支出，接受補助之車輛數，不含公務車，在 98-101 年，為 2 車(1 秘書、1 司機)，在 101 年則為 3 車(2 秘書、1 司機)。惟該駐處預算之編列僅有一部車之油料費，與實際支用狀況不符，編列預算之目的顯失。

(四)另據該代表處於提供本院 98 年度至 102 年度公務

車油料預算支用情形表之備註欄說明，101 年度預計耗用量為駐處提編經外交部調增後之數量，亦證該部有主動調增用量之舉，且在主動調增時未確實審核及時發覺油料單價之錯誤，復以外交部未本主管機關職責，利用關鍵績效指標（KPI）確實審核及時導正，僅就預算金額予以彙整，致駐外館處預算編列錯誤頻生，預算無法發揮管控功能。

(五)綜上所述，外交部諸多駐外館處發生誤植油料單位及單價之情事，駐科威特代表處甚至連續 2 年誤植單價，總金額錯誤，重複、連續出現相同錯誤，預算之編列又與執行不一，顯無法達成控管之功能，以上各節，顯見該處及外交部對於預算之編列、執行及審核，行事敷衍，洵有怠失。

二、駐科威特代表處油料費預算未依實際支用狀況編製、預算執行未有公、私之別、預決算差異甚大但卻不自知，提出之說明又欠完整等，均見外交部對於駐外館處油料費管控之缺失，本案以小窺大，見微知著，外館之紀律及外交部之管理恐均待加強。外交部應建立因地制宜標準與規範，並藉績效指標進行分析評估，及時掌握充分資訊。

(一)按外交部 94 年 6 月 6 日訂定發布之駐外機構財務收支權責劃分及經費支用應行注意事項四、辦公費支用注意事項（五）規定：「補助同仁公務油料支出，應檢附油料收據，不得以個人簽收領據列報」，而該代表處亦以油料收據報銷油料使用費，扣除館車後，補助 2 位館員及司機共 3 人之汽油費支出，每人每月約 35 至 45 美元，然該等車輛除館車外，均為職員私人用車，並非純作公務使用，預算編列時，僅納入 1 輛車之油料，實際執行卻以 4 輛車之油料費報銷，未有公私之別，由表四可知油料費

之報銷方式顯非允當，另一方面，預算未依實際支用狀況編制，亦有未當。

(二)經查駐科威特代表處說明該處用車，除館長用車外，以 2 位秘書及司機共 3 人之自用車充作公務使用，並以加油油料收據全額以公帳報銷。而本院為瞭解該行駛里程之合理性，以財政部於 91 年 6 月 11 日台財稅字第 0910453326 號令頒布之汽車運輸業輪胎及燃料油耗用通常最低標準表，小營客車（計程車、小客車）每公升行駛里程為 8.2 公里，及以外交部主計處稱科威特當地每公升行駛里程為 6.5 公里，以此二種標準將駐科威特代表處 98 年至 101 年每年度實際耗用油料量換算成可行駛里程後，再與該代表處所提供各車各年度公務用途行駛里程數比較，發現可行駛里程均逾該公務用途行駛里程，如表四，顯見該油料之實際用途是否均為公務，不無疑義。又按車輛管理手冊第四章油料管理第 26 點規定：「公務汽車所需油料，應按下列規定辦理：（一）各種汽車之使用，均須填具行車紀錄，車輛管理人員根據各車輛使用加油卡加油數量，覈實核銷油料。參照此精神，則如以職員自用車輛做為公務使用，則是否應因地制宜建立可資遵循之標準與規範，而績效指標之訂定，可就同一區域訂定同一參考之基準指標（如沙烏地阿拉伯跟科威特同屬一區域），以妥善管控油料使用，外交部亟應確實檢討研議。

(三)另雖外交部稱未來該部主計處除將加強對駐外館處公務車油量用量及單價之預算審核工作外，亦會對誤編館處之預算支用加強審核。然本案非僅單重視油料費一項支出而已，實則藉對油料費之管理而以小窺大、見微知著，著眼外交部對於駐外館處整

體管理之落實程度。本案發現外館油料費編列屢生相同錯誤，管理鬆散，已窺見一斑。

(四)綜上所述，駐科威特代表處職員以私人用車充作公務使用，報銷油料費，然未有公、私之別，無法確認使用目的確為公務，實難脫以私冒公之嫌。油料費雖金額不大，但有明確之衡量標準可用，外交部審核深度不足，導致外館油料費預算編列頻生錯誤，預算未依實際支用狀況編製，預算與決算之差異大，預算執行亦未見健全等缺失，而外交部之審核均未能掌握，對於駐外館處之整體紀律及管理恐待加強，該部允應增加審核深度，建立因地制宜之標準與規範，積極建立績效指標實際應用，以傳遞確實監督之訊息。

三、媒體披露外館油料費預算編列不實，外交部之回應欠清晰、完整，未充分回復駐外館處及外交部可回復之公信力，誠屬未當。

(一)查 101 年 12 月 3 日蘋果日報頭條標題「荒謬、駐油國外館油費灌 10 倍，每公升 67 元；外交部辯 2 年都打錯字」內文略以：外交部預算竟連兩年擺烏龍！民進黨○○○立委昨爆，外交部明年度編列駐科威特代表處每公升 2.3 美元（約台幣 66.9 元）油料費，但同為產油國的駐沙烏地阿拉伯代表處僅編 0.2 美元（台幣 5.8 元），相差逾 11 倍，且今年度科威特就以同樣單價編列，已連兩年浮編。外交部解釋，是部內人員打字錯誤，應是每公升 0.23 美元（台幣 6.7 元）；○立委痛斥：「連 2 年打錯字，荒謬到極點！」○立委昨質疑，駐科威特代表處僅有一輛轎車，明年（102 年）編 1,000 公升、共 2,300 美元油料費（台幣 6 萬 6,900 元），但科威特今年平均油價每公升在 0.23~0.24 美元波動，

外交部卻編 2.3 美元明顯不合理，有「揩油」之嫌。

(二) 同日，外交部針對上述報導發出新聞稿，略以：有關報載駐科威特代表處、駐邁阿密辦事處、駐哥倫比亞代表處及駐波蘭代表處於 102 年度油料每公升單價編列偏高情形，經查其中科威特每公升油料約 0.23 美元，誤植為 2.3 美元；邁阿密及哥倫比亞，於填報時誤將每加侖單價誤植為每公升單價，則因當地習慣以加侖為單位。事實上外館油料是依實際使用量核銷，外交部將嚴加控管並將賸餘數繳庫。為避免日後再發生類似問題，外交部將要求外館審慎確實填報各項概算需求資料，並將研議修改現有預算彙編系統，增加資料檢核功能，亦將加強人工核對及勘誤。

(三) 101 年 12 月 4 日，自由時報於 A4 版(標題)報導，外館揩油、外交部稱「小數點點錯」，朝野立委對此同聲質疑，外交部連續錯兩次，未免太離譜！而該報導內文中敘述，國民黨立委○○○表示，外交部編列預算竟然出現連續錯兩次，不僅容易讓人認為有造假之嫌，也顯示外交部處理事情不夠精準，他清楚外館的油料費花費比台灣更兇，且外館編列預算確實比較困難，可能出現先多報、沒用再繳庫的情況，但也不能這麼離譜……云云。該報導內文引述外交部發言人說明，科威特當地每公升油料約 0.23 美元，駐館在預算書誤植為 2.3 美元是「小數點點錯」，至於邁阿密及哥倫比亞則是「加侖和公升搞錯」；外交部承認疏失，將全面徹查，目前已發現我駐貝里斯大使館也有填錯情形，未來將嚴加控管。其中科威特代表處已連續兩個會計年度出現錯誤部分，發言人坦言，科威特代表處確實早在 101

年度、外交部尚未啟動「外館預算彙編系統」時就已出錯，等於「連續兩年小數點點錯」，外交部未能主動發現錯誤，將檢討改進。另對於外交部預算書出包，可能給予駐外人員「報假帳」部分，發言人則表示不會有這種情形，因為報帳仍須憑單據，與預算書無直接關係等語。又同年月日該報 A4-2 版特稿尚報導「虛應故事、遮掩什麼」，其內文為外館近年來爭議不斷，從前駐斐濟代表醜聞案、前駐美國堪薩斯代表處長虐傭案，直到近日被立委抓到外館超編油料費等，看得出外交部紀律鬆散、制度混亂，外館又天高皇帝遠，外交部本部想跨海遙控，又沒本事，只能在每次爆發爭議後，以「未來將嚴格控管」結案，看似決心，卻是虛應故事。外交休兵下的外交部，真令國人蒙羞。

- (四) 查外交部就外館預算錯誤負面報導之因應作為，除發布新聞稿說明「其中科威特每公升油料約 0.23 美元，誤植為 2.3 美元；邁阿密及哥倫比亞，於填報時誤將每加侖單價誤植為每公升單價，則因當地習慣以加侖為單位。」外，另由發言人對媒體說明「科威特當地每公升油料約 0.23 美元，駐館在預算書誤植為 2.3 美元是『小數點點錯』，至於邁阿密及哥倫比亞則是『加侖和公升搞錯』」，惟外交部之新聞稿及發言人之說明欠缺上述錯誤造成之影響，亦即是否造成預算金額與預算執行之錯誤。預算有編列及執行二層面，媒體之負面報導涉二層面。就編列層面而言，駐貝里斯大使館、駐邁阿密辦事處及駐哥倫比亞代表處 3 個駐外單位之錯誤，實際上，因單價與數量單位一致，不致影響金額，造成預算金額錯誤者，僅駐科威特代表處一個而已。該部於新聞稿僅指出駐邁阿密及哥倫比亞二單位

誤用單價(以每加侖單價誤植為每公升單價)，未指出數量(以加侖數誤植為公升數)配單價(由1公升之價格改為1加侖之價格)之後果，一高估一低估，總金額仍正確。新聞稿發言人之說法均不完整，未能充分回復外交部所喪失之公信力；就預算之執行層面，因油料費之報銷均須檢據，實報實銷，故即使於預算編列時金額發生錯誤，預算之執行亦不受影響，詎外交部未具體針對錯誤之影響作出回應，僅對「報假帳」之質疑作出正確回應，表示以報帳仍須憑單據，故不會有這種情形，但未說明決算與預算有別，媒體亦未作出區別。經外交部發布新聞稿及發言人說明後，媒體另以「虛應故事、遮掩什麼」責備，顯見外交部之回應未能阻斷本可減輕之媒體部分負面責難。

- (五)綜上論結，風險辨認及溝通均為風險管理之組成要素，正確辨認高風險之組織單位及事項為良好風險管理的首要條件，品質良好之溝通所傳遞之訊息須正確、清晰，可有效消弭媒體及社會大眾對於事件之誤解及不理性批判，而本案駐外館處遭披露錯編油料單位金額及錯用度量單位之失，正值外館發生諸多爭議之際，媒體對於外交部及駐外館處所有行政作為至為關注，且不乏穿鑿附會臆測之詞，外交部本應謹慎回應，避免誤解擴大。然外交部對於媒體報導之溝通，品質欠佳，未能充分去除民眾疑慮，未充分回復駐外館處及外交部可回復之公信力，誠屬未當。