

調查報告 (公布版)

壹、案由：據審計部109年度中央政府總決算審核報告，國防部透過軍購籌建先進國防武器系統，提升國軍防衛戰力，惟軍購案報價審查及執行過程，仍有未臻周妥情事，亟待檢討改善案。

貳、調查意見：

本案經調閱審計部、國防部暨所屬空軍司令部等機關卷證資料，並分別於民國(下同)110年11月29日及111年3月28日由審計部說明、約詢國防部暨所屬國防採購室、戰略規劃司及空軍司令部等機關人員，已調查完成，綜整調查意見如下：

一、國防部軍售案涉及預算排擠效應及兵力整建計畫建案作業程序，爰以特別預算編列，採緊急應變項次非特定需求方式辦理軍購，惟臺海戰情瞬息萬變，倘軍售案迭因偶發性事由，而造成武器無法依原初規劃籌獲、管理目標，未能達成整體防衛構想之作戰任務，則將嚴重危害人員及國家安全，政府相關部門允應正視，務求萬全：

(一)中華民國憲法第137條規定：「中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平為目的。」國防法第2條規定：「中華民國之國防，以發揮整體國力，建立國防武力，……，達成保衛國家與人民安全及維護世界和平之目的。」同法第5條規定：「中華民國陸海空軍，應服膺憲法，……，克盡職責，以確保國家安全。」同法第7條規定：「中華民國之國防體制，其架構如下：一、總統。二、國家安全會議。三、行政院。四、國防部。」同法第10條規定：「行政院制定國防政策，統合整體國力，督導所屬各機關辦理國防有關事務。」同法第11條規定：「國防

部主管全國國防事務；……。」

(二)110年國防報告書¹關此內容摘錄：

1、緒言：

面對快速變動且複雜的臺海與區域安全情勢，國軍秉持「自己國家自己救」的決心，以及「勿恃敵之不來，恃吾有以待之」精神，時時刻刻進行建軍備戰工作，勤訓精練，全力捍衛國家主權及守護人民與家園。(P10)

2、區域情勢：

……中共則藉軍事擴張及政經布局，意圖取得區域發展之主導地位……，皆影響區域安全情勢及臺海局勢。(P10)

3、國防戰力：

國軍依據中華民國憲法及國防法，保衛國家領土、主權不受外力侵犯，落實執行戰備整備。因應敵情威脅及戰略環境快速變化，策擬國防戰略與軍事戰略，積極推展各項國防建設，快速籌建戰力、……，期以堅實的國防武力，達成守護臺海及國家安全之目標。(P10-P11)

(三)本院外交及國防委員會審議109年度中央政府總決算審核報告意見：

國防部透過軍購籌建先進國防武器系統，提升國軍防衛戰力，惟軍購案報價審查及執行過程，仍有未臻周妥情事，亟待檢討改善。

國防部依據安全威脅、軍事戰略構想及未來聯合作戰需求，參照世界先進國家武器發展趨勢，透過國內自製及國外供售管道，循序籌獲符合需求之

¹ 110年國防報告書ROC NATIONAL DEFENSE REPORT，2021，出版日期：110年10月
資料來源：<https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/歷年國防報告書網頁專區/歷年國防報告書專區.files/國防報告書-110/國防報告書-110-中文.pdf>。

武器裝備。經查國防部及空軍司令部對美軍事採購案之報價審查及執行過程，核有：

- 1、空軍司令部依美方提交之「鳳翔專案F-16 C/D BLK70型機 (TW-D-SAD)」軍購案採購品項及報價等資料，編採購預算規模為新臺幣（下同）○○○○（從略，下同）之外購物資申請文件，該文件載列採購品項中列有非特定需求工項○○○，折合約○○○，僅備註本項資金提供緩購與未來之需求，並無訂定支用範圍與條件；復因美國國防部安全援助管理手冊 (Security Assistance Management Manual:SAMM)(以下簡稱安援手冊)規定非特定需求品項，亦須編列該品項金額3.2%之行政管理費，在空軍需求未定下，仍須按非特定需求項次所匡列之採購經費另計提額外管理費用，惟經提陳至國防採購室，該室暨相關業管單位於審查上述外購物資申請文件時，均未提出採購需求不明確及採購經費不合理之質疑，即核定空軍購辦，並與美方簽署發價書，核與國軍採購作業規定未合
- 2、查空軍司令部於108年7月簽奉核定，將102至107年度愛國者系統後勤勤務 (TW-B-ZBA) 案餘款○○○○，轉支應○○○任務、採購年度○○○及非特定需求等工項。惟空軍業於105年開立前述ZBA案之接續案，愛國者系統後勤勤務暨效能鑑測 (TW-B-ZBI)，執行期程為105至109年度，卻未以接續案ZBI案支應前述採購需求，而以ZBA案尚有餘款為由，逕以修訂發價書方式，調整新增工項採購年度計畫性射訓器材，洵有違失，經函請國防部研酌妥處。

據復：

- 1、國防部將持續要求空軍管制美方持續調降非特定需求工項額度、嚴格把關支用必要性，及確依國軍採購作業規定程序辦理發價書修正，後續建案嚴管需求，並訂定工項支用範圍與條件，確保符合各項作業規範。
- 2、空軍各項軍購案之執行，後續除因應最新情勢戰備需要等特殊原因須辦理發價書修訂外，將俟購案執行效期結束即辦理結案作業，並將賸餘款與非特定需求款項均辦理退回繳庫，避免餘款轉用衍生結案時程不斷延宕情事肇生。

(四)查據國防部復稱²：

- 1、依據安援手冊C5.4.9「緊急應變項次」即非特定需求(Non-Specific Requirements)，俾因應專案執行之突發情況，可依需求納入發價書。
- 2、國防部國軍採購作業規定業於110年10月26日修正第88點第1款將「非特定需求」項次之變更列為主要項目，即後續若於發價書中新增或修正該工項，均須報原核定權責單位同意，以維持該項次之正當性。
- 3、本案之檢討及策進作為：

爾後均依安援手冊之規範，將於核定採購計畫時確認額度是否逾總發價值³10%，依發價書執行進程逐步調降該項目之額度；另為求周延，後續就「非特定需求」工項進行任何變更前，均應呈報原計畫核定單位辦理修訂。

(五)各類先進國防武器系統之籌建及管理未臻周妥，對國軍兵力運用洵有限制性影響：

² 國防部111年1月18日國採管理字第1110015921號函。

³ 即為發價書之發價金額額度，通常稱為發價值。

有關「各類先進國防武器系統之籌建及管理未臻周妥，是否對國軍兵力運用衍生限制性影響」問題，詢據國防部並不否認，並表示可能衍生空防罅隙⁴略以：

- 1、本案自建案迄今，……，倘系統籌建及管理產生疏失，籌獲之武器裝備效能及功/性能將無法滿足用兵需求、研發、整合或生產動態，可能影響裝備獲得期程及衍生空防罅隙。
- 2、有關愛國者系統射訓器材及美方射效支援等，如無法如期籌獲，可能影響系統功能驗證，並影響愛國者武器會員國履行義務項目無法履約，……。

(六)經核：

- 1、軍購預算須經立法院通過，預算寬列備刪尚屬常態，惟結餘款使用應繳回方屬正辦，亦屬本案重點，國防部責無旁貸。
- 2、非特定需求軍售案項目部分，採購需求容非明確且未訂定支用範圍與條件。
- 3、「非特定需求工項」之情形，就像空白支票，直接授權軍方使用，容有未洽。
- 4、目前兩岸情形緊張，更要將預算使用放在刀口方屬要項，空白支票洵非能恣意所欲。
- 5、國防部若未妥善掌握所屬各軍種辦理「非特定需求工項」案件，恐易滋各軍種預算互相排擠。

(七)據上，國防部邱國正部長於國防報告書序言中宣示，我中華民國之國防，係以預防戰爭為目標之全民國防，環顧近期區域安全情勢，在美「中」戰略競逐趨勢下，中共積極運用其綜合國力，擴大地緣

⁴ 111年3月28日國防部約詢說明資料。

政治影響力，並藉操作灰色地帶手段，企圖片面改變自由開放的國際秩序。就軍事層面而言，共軍趁疫情肆虐之際，頻繁於西太平洋從事軍事活動，並在臺海周邊對我進行侵擾；未來其對臺軍事整備、實戰化演訓，威懾力度與針對性作為將更趨緊迫，嚴重威脅著臺海安全局勢。有鑑於軍事科技與武器平臺快速發展，國軍除秉持前瞻思維，更審酌嚴峻的敵情威脅，積極建軍備戰，並以迅速提升戰力為首要，……，期以堅實、強韌的國防武力，嚇阻敵人不敢輕啟戰端。保衛國家安全、維護世界和平，是我國憲法所賦予的國防目的，更是國軍的嚴肅使命；尤其當前我們正面臨著敵情、疫情與極端氣候多重威脅，全體官兵將體認自己是捍衛國家安全、守護人民最重要的防線，……，戮力戰備整備，永為國之干城。

- (八)綜上，國防以保衛國家安全為目的，國軍運用各種高科技武器反制敵人封鎖與攻擊，對確保國家安全負有極重任務。隨著武器的發展及其在戰爭中的運用，對於現代化武器裝備之兵力整建計畫，自應秉持前瞻思維，亦應有更高之建案作業程序規劃標準，戮力戰備整備，積極建軍備戰。惟查國防部透過軍購籌建先進國防武器系統，提升國軍防衛戰力，惟軍購案報價審查及執行過程，仍有未臻周妥情事，亟待檢討改善。按緊急應變項次(Contingency Lines—非特定需求，Non-Specific Requirements)軍售案，涉及整體防衛戰力，惟受限於軍售案的預算排擠效應及兵力整建計畫建案作業程序，爰採緊急應變項次，特別編列預算方式，辦理相關軍購案。惟臺海戰情瞬息萬變，倘軍售案因偶發性事由，而造成武器無法依原初規劃籌

獲、管理目標達成整體防衛構想之作戰任務，則將嚴重危害人員及國家安全，有悖首揭相關規定及國防策略。行政院及國防部分別身為國防政策及國防事務之督導、主管機關，自應本於職權，秉持國防報告書之軍事戰略構想，正視此一關係國家及人民安全之國防武力軍購案件，妥善運用國防預算資源，俾落實捍衛國家與人民安全。

二、國防部辦理空軍鳳翔專案(F-16 C/D BLK70型機)採購，相關權責機關於審核採購計畫時均未就其所列非特定需求項目提出審核意見並請其修正或說明，即核定付諸實施，衍生在無需求品項執行下仍須計提美方管理成本之不合理情事，審核機制不彰，亟待賡續落實強化審查機制，以維空防安全：

(一)依安援手冊第C5.4.9規定，緊急應變項次(Contingency Lines；財產總類別代碼R9B－非特定需求，Non-Specific Requirements)可依買方國家之需求納入軍事售予案發價書內，俾因應案款款源雖已完成準備惟尚未分配予個別專案准予動支等之突發情況。次依安援手冊第C5.4.9.1規定，軍事售予行政管理費依定額費率計列時，亦應將發價書內緊急應變項次之金額納入。又安援手冊第C5.4.9.2規定，緊急應變項次之執行(Execution of Contingency Lines)：已奉核准之權限並不能作為保證緊急應變項次必然履行之義務，惟相關訂購申請不得與緊急應變項次所訂之範圍條件相左。另依國軍採購作業規定第221點第1款規定，個別軍購案須逐項個別執行獲得管理與安全管控之品項，由美方負責之安全援助執行機構依據明列於發價書之品項遂行交運，品項供售數量或技術服務範圍亦應載明於發價書中。

(二)鳳翔專案(F-16 C/D BLK70型機)：

- 1、執行依據：依新式戰機採購特別條例，採特別預算方式籌購。
- 2、執行期程：109至115年度。
- 3、採購項目：計畫循軍購方式籌獲66架F-16 C/D BLK70型戰機與其相關支援系統、裝備等，經費需求○○○⁵。
- 4、經費來源：依新式戰機採購特別條例第4條規定，以移用以前年度歲計賸餘○○○及舉借債務○○○支應。

(三)審計部查核發現及後續追蹤：

- 1、初版發價書簽署時(108年12月)，工項金額○○○，採購需求不明確且未訂定支用範圍與條件。
- 2、國防部相關權責機關於審核採購計畫時均未就其所列非特定需求項目提出審核意見並請其修正或說明，即核定付諸實施，衍生在無需求品項執行下仍須計提美方管理成本之不合理情事，允宜檢討妥處。
- 3、追蹤國防部後續改善情形：
 - (1)國防部將持續要求空軍管制美方調降非特定需求工項額度、嚴格把關支用必要性，及確依國軍採購作業規定程序辦理發價書修正，後續建案嚴管需求，並訂定工項支用範圍與條件，確保符合各項作業規範。
 - (2)後續維持費為款源之軍購案應避免適用「非特定需求項次」，國防部已於110年12月31日前修正國軍採購作業規定第88點第1款，以明確律定新增「非特定需求項目」者，須經原計畫核定

⁵ 依110年美元匯率30.90換算。

權責單位同意，強化審查機制避免類案再生。

(四)查據國防部函復審計部稱⁶：

- 1、國防部將持續要求空軍管制美方持續調降非特定需求工項額度、嚴格把關支用必要性，並確依國軍採購作業規定程序辦理發價書修正，後續建案嚴管需求，並訂定工項支用範圍與條件，確保符合各項作業規範。
- 2、美方已書面承諾將依專案與工程發展進程，逐步確認需求範疇、採購標的及成本，並於修正發價書調降非特定需求工項額度後刪除該工項。
- 3、有關與作業規定未合部分，國防部已依美國防部安全合作局最新公布之安援手冊，於110年8月23日修正國軍採購作業規定第221點規範。
- 4、因軍事投資建案執行細節須視專案發展妥適評估，故「非特定需求項次」之適用，應以軍事投資建案為主，俾因應無法預期之狀況。另後續維持費為款源之軍購案則應避免適用該項次，國防部已於110年12月31日前修正國軍採購作業規定第88點第1款，以明確律定新增「非特定需求項目」者，須經原計畫核定權責單位同意，強化審查機制避免類案再生。
- 5、後續本案將嚴管案款支用必要性，並確依國軍採購作業規定程序辦理發價書修正事宜，以確保符合特別預算支用範疇。

(五)查據國防部函復本院表示：

- 1、鳳翔專案F-16 C/D BLK70型機(TW-D-SAD)建案緣起過程：為因應中共整體戰力「質」與「量」大幅提升，威脅型態改變，其「遠海訓練」與「繞

⁶ 國防部110年7月9日國主財會字第1100151081號及同年10月27日國主財會字第1100244302號函。

臺飛行」軍事威懾模式衝擊臺海安全，為求平衡戰力，須立即籌購新機強化整體空防。經核定於109至115年間，以對美軍購方式採購66架F-16C/D BLK70型戰機，部署於空軍臺東基地，獲得後可有效強化我整體空防實力，維護臺海區域和平穩定。

2、目前執行情形：

- (1) 108年12月14日簽署發價書，發價額度計○○○整。
- (2) 110年8月30日簽署第1次修正發價書，「非特定需求工項」由○○○，調整為○○○，減列○○○，所減列額度係配合專案進程，調整至先進目標莖艙、標配無線電機及數位精準打擊套件等項目。
- (3) 全案於109年10月完成F-16 C/D BLK70型機系統需求審查、110年6月完成初步設計審查，刻正執行關鍵設計審查，以及各項主、次系統軟、硬體發展。

3、審計部110年度核有缺失後，國防部已於110年10月26日修正國軍採購作業規定第88點第1款，明確律定新增「非特定需求」工項者，須經原計畫核定權責單位同意，以強化審查機制。

4、綜上，因軍事投資建案執行細節須視專案發展妥適評估，故「非特定需求項次」之適用，係為因應無法預期之狀況，前依審計部函復審核情形說明國防部已於110年10月26日修正國軍採購作業規定第88點第1款，明確律定新增「非特定需求項目」者，須經原計畫核定權責單位同意，以強化審查機制。後續本案將嚴管案款支用必要性，並確依國軍採購作業規定程序辦理發價書修正

事宜，以確保符合特別預算支用範疇。

(六)有關本案經國防部聲覆審計部迄今，相關單位改進之辦理情形，詢據國防部表示：

- 1、空軍司令部前已依審計部「109年度審核報告」，致函請美空軍確依專案進度於修正發價書時，調降或重新分配非特定需求工項額度，最終將刪除該工項。
- 2、美方將依專案、工程發展與武器裝備整合進度，逐步確認需求、採購標的、成本及技術協助範疇，並於修正發價書調降或重新分配非特定需求工項額度，最終刪除該工項。
- 3、因應部分裝備完成確認供售型式(號)，美方已於110年8月3日提供修正發價書，增列無線電機及目標標定莢艙等工項，並將非特定需求工項金額由○○○，下調至○○○(減列○○○)。
- 4、空軍司令部後勤處就鳳翔專案之非特定需求工項，於110年8月6日完成修正發價書採購計畫清單修訂，是案會辦空軍司令部主計處提供權管意見略以：「非特定需求項目或稱緊急應變項次非具體需求部分(意指非特定需求工項)經審計部查核應訂定支用範圍及條件，請貴處詳實評估緩購及未來需求並嚴加管控支用額度，俾符國軍採購作業規定等相關法規規範」；國防部於110年審計部提供審核意見後配合該案修正發價書時機，針對該工項後續支用規劃予以審查。

(七)綜上，經審計部查核發現，國防部空軍司令部經辦鳳翔專案(F-16 C/D BLK70型機)，該部國防採購室等相關權責機關於審核採購計畫時均未就其所列非特定需求項目提出審核意見並請其修正或說明，即核定付諸實施，衍生在無需求品項執行下仍

須計提美方管理成本之不合理情事，顯見審核機制不彰，與首揭相關規定有悖，允宜檢討妥處；案經國防部聲復迄今，雖有精進，惟仍有國軍採購作業規定之修訂後執行成效尚待驗證情事，容免對空防衍生罅隙之虞，亟待賡續落實強化審查機制，以維空防安全。

三、國防部辦理空軍愛國者系統後勤勤務（TW-B-ZBA）軍購案，空軍司令部以尚有餘款為由，修訂發價書調整新增工項採購年度計畫性射訓器材，違反規定將餘款轉運用，並增列不明確採購品項及數量之「非特定需求」項目達○○○，且已違反該項金額不得超過全案總價10%之規定，亦與國軍採購作業規定有違，尚待賡續檢討策進，以健全國軍採購作業流程，進而維護我空域安全；另允應加強空軍內部管理及強化內控機制，落實建立國防武力，達成保衛國家與人民安全：

（一）行政院主計處（101年2月6日更名為行政院主計總處）99年6月11日處會一字第0990003570B號函示，為避免國防部辦理軍購案件，將以前年度購案餘款轉用，衍生結案時程不斷延宕等欠妥情事，嗣後除因應最新情勢戰備需要等特殊原因需修訂發價書外，不應再以預期購案仍有餘款等理由，逕自修訂發價書增購零附件或做其他用途，應即將該等餘款繳庫。

（二）空軍司令部暨所屬後勤處職掌：

國防部為辦理空軍軍事事務，特設國防部空軍司令部，掌理作戰整備之規劃、督導及執行及後勤事務協調、管制、督導；軍品管理與軍種專用後勤整備之規劃、督導及執行等事項。空軍設後勤處掌理各類武器系統、裝備之保修、整體後勤規劃之督導、管制等事項。國防部另設計畫處，掌理主要武

器裝備之計畫、管理。前述於國防部空軍司令部組織規程第1條及第2條暨國防部空軍司令部辦事細則第6條、第12條及第13條分別定有明文。

(三)愛國者系統後勤勤務 (TW-B-ZBA)：

- 1、執行期程：102年6月至111年12月。
- 2、執行內容：愛國者飛彈野戰效能鑑測計畫及愛國者工程勤務支援，經費需求○○○。
- 3、執行歷程：ZBA案係於102年8月28日完成首版發價書簽署，原執行期程為102年6月至104年12月；其接續案為ZBI案，執行期程105年至109年；ZBA案於108年7月簽訂第3版發價書時，延長執行期限至111年12月。

(四)審計部查核發現及後續追蹤：

- 1、發價書修訂時，愛國者系統後勤勤務案 (TW-B-ZBA) (102-107年度)，餘款○○○，新增接續案：愛國者系統後勤勤務案暨效能鑑測 (TW-B-ZBI) (105-109年度)。
- 2、空軍司令部以ZBA案尚有餘款為由，修訂發價書調整新增工項採購年度計畫性射訓器材，違反規定將餘款轉運用，並增列不明確採購品項及數量之「非特定需求」項目○○○，已違反該項金額不得超過全案總價10%之規定，亦與國軍採購作業規定有違。
- 3、空軍司令部違反規定將ZBA案餘款轉運用，肇致該案結案時程不斷延宕；至ZBA案非特定需求工項○○○，既已無原案應辦工項亦應管制不得運用，修訂調降發價值將該筆款項儘速辦理繳庫。
- 4、追蹤國防部後續改善情形：空軍各項軍購案之執行，後續除因應最新情勢戰備需要等特殊原因須辦理發價修訂外，將俟購案執行效期結束即辦理

結案作業，並將賸餘款與非特定需求款項均辦理退回繳庫，避免餘款轉用衍生結案時程不斷延宕情事肇生。

(五)查據國防部函復本院表示：

- 1、緣起規劃：愛國者系統後勤勤務(TW-B-ZBA)案，係藉由美方飛彈效能鑑測、系統後勤勤務及技術支援，提升愛國者飛彈系統性能與妥善，有效解決裝備窒礙問題。
- 2、執行情形：本案自102年8月28日簽署發價書，發價額度為○○○，第1及第2次修正發價書均係延長執行期程，第3次修正發價書係為支援愛國者二型飛彈射擊效能鑑測、射訓用靶標及遙測包件等，及美方建議刪除未使用工項(即愛國者三型彈可靠度測試、愛國者二型彈可靠度測試、美政府人員技術協助)，額度總計○○○，增列7至9工項(年度射訓任務、POTA靶標及遙測包及非特定需求工項)，額度計○○○，因全案價款維持不變，前依國軍採購作業規定第88點第2款第4目「貨款總價未追加或降低，分項預算或分年度預算調整」，由空軍依權責核定。
- 3、審計部查核本案缺失事項之策進作為及具體成效驗證說明：
 - (1)該案「非特定需求」工項，係當時美方因應愛國者系統後續軟硬體構型發展等因素，預估研改所需之額度，美方現針對該工項已無運用規劃，依審計部查核意見，業於110年11月16日函文駐美軍事代表團協請美方刪除該工項並調降發價值。
 - (2)除因應最新情勢及戰備需要與美方構型發展等特殊原因需執行發價書修訂外，後續各項軍

購案將俟執行情況辦理結案或效期展延作業，並管制美方結案後辦理退款。

(3) 有關國防部及所屬單位之內控機制，審計部110年度核有缺失後，該部已於110年10月26日修正國軍採購作業規定第88點第1款，明確律定新增「非特定需求」工項者，須經原計畫核定權責單位同意，以強化審查機制。

(六) 有關本案經國防部聲覆審計部迄今，相關單位改進之辦理情形，詢據國防部表示：

- 1、空軍已於110年11月16日函請美方刪除該工項，駐美軍事代表團於111年2月25日函轉該案修正發價書，案內美方已將該工項刪除並調降全案發價值，空軍將續依修正後之國軍採購作業規定第88點呈報國防部審查核定後，管制本案於修正發價書簽署效期111年5月13日前完成簽署修正發價書。
- 2、ZBA案發價書金額為○○○（目前累計結匯○○○），現美方已提供「刪除非特定需求工項」之修正發價書待我方簽署，調降金額計○○○，全案發價值調降為○○○，國防部將於111年5月13日前完成修正發價書簽署作業，後續俟美方退匯計○○○後辦理繳庫作業。
- 3、就ZBA案非特定需求工項，空軍保修指揮部現依美方提供之修正發價書辦理修正發價書採購計畫修訂程序，刻正由空軍督察長室等相關單位執行內部審查作業，將由空軍依修正後之國軍採購規定呈報國防部辦理核定。

(七) 約詢有關重點摘要：

- 1、詢據空軍司令部後勤處處長○○○表示：「愛國者系統後勤勤務」非特定需求工項，已於110年

11月16日函請美方刪除該工項，駐美軍事代表團於111年2月25日函轉該案修正發價書，案內美方已將該工項刪除並調降全案發價值，空軍將續依修正後之國軍採購作業規定第88點呈報國防部審查核定後，管制本案於修正發價書簽署效期111年5月13日前完成簽署修正發價書；90天到3個月內會完成審查等語。

- 2、詢據國防部國防採購室採購管理處處長○○○表示：俟收到美方退匯之○○○美後，一定依規定辦理繳庫作業。
- 3、另有關「發價書的非特定項目在國內因立法院的預算審查有高估的趨勢，但有時預算沒有被刪除，所以多的錢就放到非特定的項目，除放於教育訓練方面等去使用，或一些零件升級的方式。允應提供相關控管期程，後續追蹤管考才能有所本」及「相關法令執行是否有窒礙」等議題，詢據國防部常務次長○○○表示：早年確有預算高估之餘款未繳庫轉用情事，現今工作計畫表的工項很精細，現在已經不可行了；惟該部將依規畫作業時程，建立控管機制及控管期程，管制本案於修正發價書簽署效期111年5月13日前，依限完成簽署修正發價書，後續亦將落實辦理退匯款繳庫作業；另委員指導法令容有窒礙部分，十分有價值，將儘速反應行政院主計總處協助修正函示謀求解決等語。
- 4、空軍已於111年3月22日以「國空後履11100199401號」呈報國防部辦理修正發價書核定作業，將管制於111年4月底前完成核定並由駐美軍事代表團管制於5月13日修正發價書簽署效期前完成簽署；後續將持續協調美方辦理差額案

款退匯繳庫作業，管制於111年12月31日前完成⁷。

5、國防部負有依規定程序審查，並應確保支用合宜性權責：

- (1) 「非特定需求工項」係依安援手冊C5.4.9規定，待美方具體提供更多資訊後，由軍購國審查認定如何運用，審認後必須透過修正發價書之程序才能執行，而修正發價書之過程則須依國防部國軍採購作業規定按程序由該部相關業管單位審查是否符合原有專案核定採購範疇，俾利確保支用合宜性。
- (2) 依國軍採購作業規定第5章第2節第222項第1款：「軍購案之成立，其採購計畫應依外國政府或其授權機構之報價資料、發價書草案（或類同文件）審查合宜後編訂，並檢附與外國政府或其授權機構提供之資料，併案呈核」，呈報國防部。
- (3) 因「非特定需求工項」已於發價書附註條款補充其執行方式，國防部審查後據以辦理核定。專案執行過程中檢討若已無使用該工項之必要，將予以刪除。
- (4) 前依審計部函知審核情形，國防部已於110年10月26日修正國軍採購作業規定第88點第1款，明確律定新增「非特定需求項目」者，須經原計畫核定權責單位同意，由該部聯參單位共同審查確認採購範疇，強化審查機制，嚴管案款支用必要性，並確依國軍採購作業規定程序辦理發價書修正及審查事宜，以確保符合特別預算支用範疇。

⁷ 111年4月14日國採管理字第1110093286號文，國防部約詢事項書面補充資料。

(5) 國防部國防採購室採購管理處處長○○○表示：該部已修正國軍採購作業規定，提升類案審核層級，由軍種提升到國防部聯參(戰規司、軍備局、主計室及總督察長室等)共同審查核定後，方能據以辦理，以強化審查機制，俾符合原奉核定之採購標的。

(八) 綜上，本案經審計部查核發現，國防部辦理空軍愛國者系統後勤勤務(TW-B-ZBA)軍購案，空軍司令部以ZBA案尚有餘款為由，修訂發價書調整新增工項採購年度計畫性射訓器材，違反規定將餘款轉運用，並增列不明確採購品項及數量之「非特定需求」項目○○○，已違反該項金額不得超過全案總價10%之規定，亦與國軍採購作業規定有違。經該部聲復迄今，雖有改進，惟仍有案內餘款辦理結果尚未繳回情事，仍待國防部賡續檢討策進，並規劃期程控管，有效掌握，以健全國軍採購作業流程，進而維護我空域安全；另相關主管機關執行本項作為之內部管理及內控機制洵有未盡周全之處，亟待檢討策進，國防部身為國防安全之最高主管機關(憲法第137條、國防法第2條、第5條及第11條規定參照)，允應責成相關業管單位落實審查是否符合原有專案核定採購範疇，俾利確保支用合宜性，以加強空軍內部管理及強化內控機制，落實建立國防武力，達成國防法揭示保衛國家與人民安全之意旨。

四、國防部空軍司令部身為武器系統、後勤事務之規劃、協調、管制、督導及軍品管理之規劃、督導及執行機關，對於所屬透過軍購籌建先進國防武器系統，提升空軍防衛戰力，惟軍購案報價審查及執行過程，仍有未臻周妥事項，顯有監督不周，核有疏失；國防部亦為國防及軍事戰略之主管機關，對空軍督導不周，亦

有缺失，均應落實檢討策進：

- (一) 國軍依據中華民國憲法及國防法，保衛國家領土、主權不受外力侵犯，確保人民生命財產安全(憲法第137條，國防法第2條及第5條參照)。
- (二) 行政院為辦理國防業務，特設國防部，掌理國防及軍事戰略之規劃、核議及執行等事項；國防部設戰略規劃司，掌理「國軍軍事投資之彙總、協調、審查、額度分配，建案整體獲得規劃書之審定、督導」等事項；國防部為辦理軍事售予採購業務之規劃、管制及督導，特設國防採購室，掌理「軍事售予採購業務之規劃、管制及督導」、「國軍採購業務之研究、督導」及「執行及國軍主要武器系統與裝備投資建案計畫有關採購方式、途徑及選擇方案之審查」等事項；國防部為辦理空軍軍事事務，特設國防部空軍司令部，掌理空軍司令部「後勤事務協調、管制、督導」及「軍品管理與軍種專用後勤整備之規劃、督導及執行」暨「武器系統之規劃、督導及執行」等事項。前述於國防部組織法第1條及第2條、國防部處務規程第4條、第5條及第11條暨國防部空軍司令部組織規程第1條及第2條，分別定有明文。
- (三) 為確保採購妥善及維護國防安全，國防部及所屬單位對美軍事採購案－非特定需求(Non-Specific Requirements)，係依據安援手冊C5.4.9「緊急應變項次」即非特定需求(Non-Specific Requirements)，俾因應專案執行之突發情況，並透過國軍採購作業規定，律定妥善購辦標準，落實審核流程等方式，完善非特定需求工項管理機制，以達資源整合、節約預算、能量提升及安全維護等目的。

(四)經查國防部透過軍購籌建先進國防武器系統，提升國軍防衛戰力，惟軍購案報價審查及執行過程，仍有未臻周妥情事，亟待檢討改善，核有缺失事項詳如前開意見所載。

(五)案經調查後，國防部嗣採行相關檢討及策進作為：

- 1、審計部110年度核有缺失後，國防部已於110年10月26日修正國軍採購作業規定第88點第1款，明確律定新增「非特定需求」工項者，須經原計畫核定權責單位同意，以強化審查機制。
- 2、爾後均依安援手冊規範，將於核定採購計畫時確認額度是否逾總發價值10%，依發價書執行進程逐步調降該項目之額度；另為求周延，後續就「非特定需求」工項進行任何變更前，均應呈報原計畫核定單位辦理修訂。
- 3、非特定需求工項須待美方具體提供更多之資訊後，始可由軍購國審認決定如何運用，並須修正發價書以作相對應之調整。國防部於核定採購計畫時，將依安援手冊之規定予以審查，若專案執行過程中檢討無使用該款項之必要，結案後亦將全數退還我方。

(六)有關「國防部暨所屬透過軍購籌建先進國防武器系統之規劃、審查、執行及監督過程是否周妥？有無應檢討之處？」詢據國防部表示：

- 1、軍購係籌獲武器裝備方式之一，與其他軍事投資建案的程序一致，在國防部聯合戰力規劃階段，完成需求確認，納入兵力整建計畫之整建項目後，由各建案單位依建案作業規定完成建案（包含作戰需求文件、系統分析文件、期程工項文件、整體獲得規劃書等4階段文件審核），俟獲預算配賦後，依期程籌獲所需武器裝備。

- 2、為規範武器裝備籌獲程序，國防部於105年10月7日訂定「國軍武器裝備獲得建案作業規定」，並於106年7月7日修正部分條文，國軍所有軍事投資建案悉依前開規定審查。為使審查機制更臻完善，該部復於109年10月30日訂定「國軍軍事投資建案作業規定」，規範建案範圍、作業流程、建案文件內容、管理機制等項。
- 3、國防部預劃策頒「國軍軍事投資建案作業教範」，使各建案單位有相關範例可供參考，以提升整體建案作業能力，後續仍將依建案執行現況及需求，持續滾動檢討、修正或增訂相關作業規定，俾使建案作業與時俱進、有所憑據。

(七)蔡總統宣示國軍應「以實建軍⁸」；國防建軍原則在於「實⁹」：

「在戰訓整備方面，國軍各級部隊在總統『以實建軍』的指導下，並以『毋恃敵之不來，恃吾有以待之』的精神，落實戰備任務訓練，縝密戰場經營、發揮聯合作戰效能，達成『防衛固守、重層嚇阻』軍事戰略目標。¹⁰」

(八)綜上，空軍司令部身為國防部後勤事務之規劃、協調、管制及督導機關，對於所屬透過軍購籌建先進國防武器系統之審查及執行過程，仍有未臻周妥情事，顯有監督不周，核有疏失；國防部亦為國防及軍事戰略之主管機關，對空軍督導不周，亦有缺

⁸ 107年6月11日蔡英文總統視導陸軍602旅及58砲指部時所宣示國防理念與指導。

⁹ 總統端節慰勉官兵重申國防建軍原則在於「實」：端午節將屆，蔡英文總統前往臺中地區視導「陸軍航空六〇二旅」，向國軍官兵賀節及慰勉官兵辛勞，並重申國防建軍的原則在於「實」。唯有每天「務實」的演練、「確實」的檢討修正，並建立「踏實」的作業程序，才是國軍「精實」的戰力的基礎。資料來源：總統府網站，107年06月11日 <https://www.president.gov.tw/News/23416>。

¹⁰ 資料來源：國防部網站，<https://www.mnd.gov.tw/NewUpload/歷年國防報告書網頁專區/歷年國防報告書專區.files/國防報告書-108/國防報告書-108-中文.pdf>。

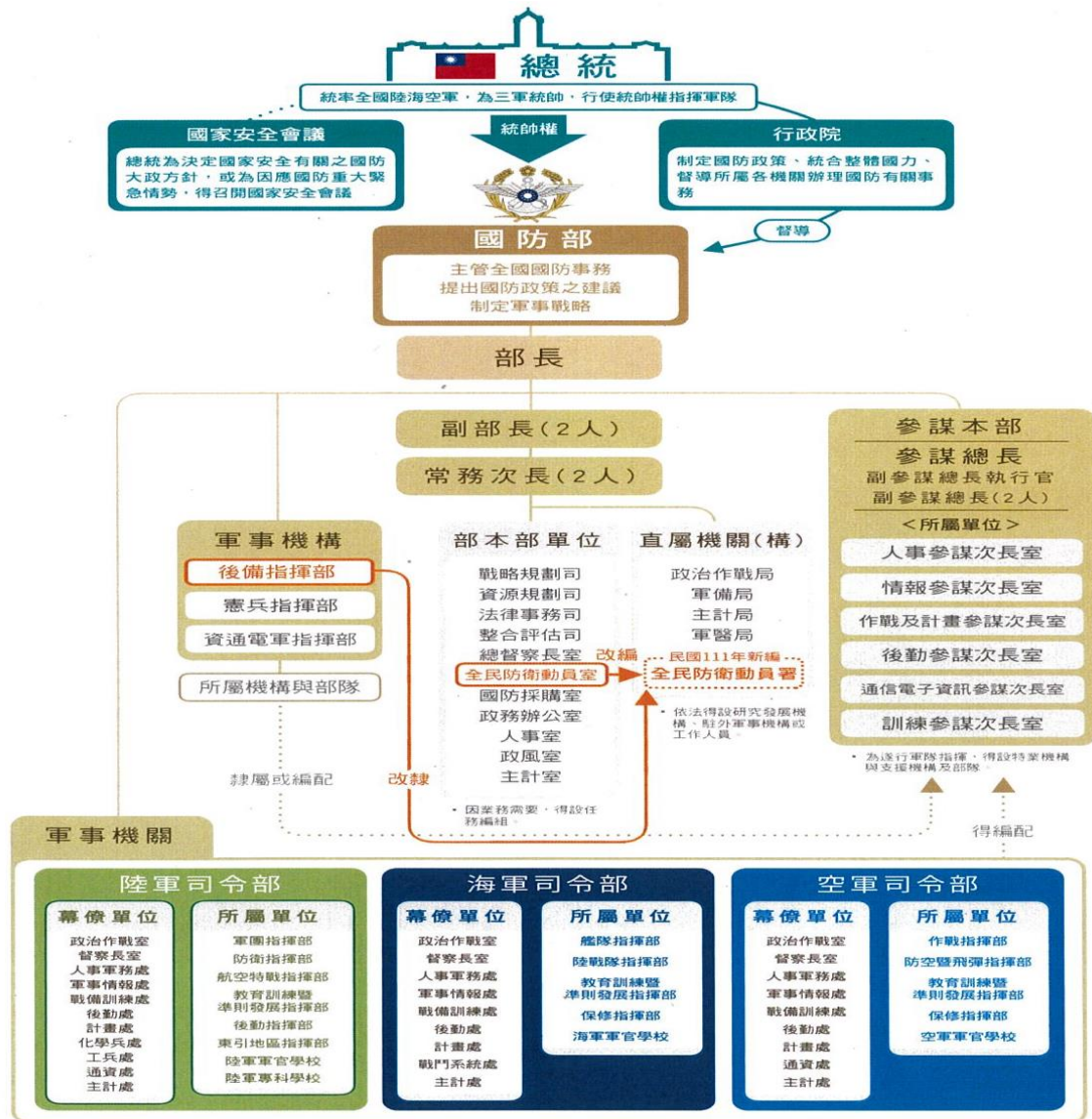
失。國防部允應本於權責，落實督導所屬遵照蔡總統宣示-國軍應「以實建軍」，以達成「防衛固守、重層嚇阻」，進而確保國防安全之軍事戰略目標。

五、國防部允應本於權責落實督(輔)導所屬各軍種妥善辦理「非特定需求工項」案件，防制相關缺失再度發生，俾有效運用有限國防資源，進而維護國防安全：

- (一)國防法第11條規定：「國防部主管全國國防事務；應發揮軍政、軍令、軍備專業功能，本於國防之需要，提出國防政策之建議，並制定軍事戰略。」依110年國防報告書明載，國防治理：「面對未來複雜安全情勢及管理趨勢，國防部秉持革新與務實並重精神，充分整合資源……、力行廉能建軍……等施政作為，提升國防事務執行成效及國軍整體戰力。」
- (二)國防組織體系¹¹(國防體制與權責示意圖)：

軍政體系由國防部幕僚單位司、室及直屬機關(構)組成。軍政副部長承部長之命令負責督導國防政策、建軍規劃、資源規劃與分配、人力規劃、國政法規、軍法與法制業務、整體戰力評估、國防施政督考、國防智庫、動員事務、採購政策、史政編譯及其他國防施政事項。

¹¹ 110年國防報告書，頁58-頁59。



資料來源：國防部網頁¹²

圖1 國防體制及權責示意圖

(三)國軍訂定「非特定需求工項」之原則、項目、比例或額度：

- 1、依安援手冊規定，緊急應變項次通常不載明執行期限 (period of performance)，其付款期程通常視需求運用明朗化且有必要分列項次處理時再規劃於最後期程支付。
- 2、當買方需求確認後，美方所調整額度應自「非特

¹² <https://www.mnd.gov.tw/Publish.aspx?P>

定需求工項」中扣除並等值移入相關之品項或技術服務項目列帳，必要時結合付款期程及其他發價書修訂事項進行調整；「非特定需求工項」額度之重新配置，須以修正發價書方式處理。

3、「非特定需求工項」之額度不應逾發價書總發價額度10%之原則。

(四)國軍近5年於發價書中使用「非特定需求工項」情形：

國軍近5年內載有該工項計有天鷹專案等7案，陸軍計有4案，空軍計有3案（如表1，從略）。

(五)101至110年度國防部、各軍司令部「先進國防武器系統之籌建」相關預算編列及執行情形暨尚未獲得軍購項目（如表2，從略）：

(六)有關本案之「檢討及策進作為」，詢據國防部表示：

- 1、國防部預劃策頒「國軍軍事投資建案作業教範」，使各建案單位有相關範例可供參考，以提升整體建案作業能力，後續仍將依建案執行現況及需求，持續滾動檢討、修正或增訂相關作業規定，俾使建案作業與時俱進、有所憑據。
- 2、國防部將續依安援手冊規範，利用發價書審查作業期間，由該部各相關聯參單位共同審查是否係因系統工程研發及工程整合或其他必要之原因確有實需，方同意納入該工項。
- 3、後續依發價書執行進程逐步調降該項目之額度；另為求周延，後續就「非特定需求工項」進行任何變更前，均管制應呈報原計畫核定單位審查同意後始可辦理修訂，確保符合原核定採購範疇。
- 4、國防部已於111年1月14日令發各單位有關111年度軍購督輔訪實施計畫，預於6月6日至6月30日赴各單位查察「非特定需求工項」執行情形。

5、國防部戰略規劃司建軍規劃處長○○○於接受本院詢問時表示：該部於4月底，最晚在6月底，將會策頒「國軍軍事投資建案作業教範」，除收經驗傳承之效外，並可使各建案單位有相關範例可供參考，以提升整體建案作業能力，後續仍將依建案執行現況及需求給各單位，落實精進流程。

(七)綜上，國防部身為全國國防事務之主管機關，允應充分整合資源，力行廉能建軍等施政作為，並本於權責落實監督輔訪並指揮督導所屬各軍種妥善辦理「非特定需求工項」案件，防制相關缺失再度發生，力求提升國防事務執行成效及國軍整體戰力，俾有效運用有限國防資源，進而維護國防安全。

調查委員：林文程、王美玉、賴振昌