

調 查 報 告 (公布版)

壹、案由：審計部函報：該部查核「國軍對美軍事採購管理及執行情形」，發現國軍對美軍事採購案憑證未妥善存管，肇致相關憑證遺失或逕行銷毀計3,890件，且自該部107年5月函請查明及檢討疏失責任，迄國防部108年10月檢附各單位之檢討精進作法，仍莫衷一是，復以案內疏責人員均已逾「陸海空軍懲罰法」之懲罰權追訴時效，並未發布相關懲罰令，僅做成案卷備查，未能達成警惕及維持作業紀律之效果案。

貳、調查意見：

我國對美軍購案因交貨期程長，且結案程序需配合美國政府規定辦理等特殊性的因素，國防部於民國（下同）92年4月間公布實施「國防部所屬各單位軍售採購案支出結報作業要點」，為該部辦理軍購案支出結報作業所依循規範之一。嗣後，國防部為完備適用對象及因應我國原始憑證審核方式之變革等因素，104年12月間修正公布部分條文及名稱為「國防部及所屬機關軍購案支出結報作業要點」，並一直均以發價書所訂付款進度編列預算，復以結匯付款額做為支出經費，辦理相關作業。106至107年間，審計部派員查核發現國防部預算支用單位（業務部門）軍購案之原始憑證未依上開支出結報作業要點之規定妥予保管，遺失或銷毀之案件龐巨，國防部遲未依會計法第109條規定辦理，遂函報本院。案經本院調查，函請審計部、國防部、行政院主計總處（下稱主計總處）、行政院公共工程委員會（下稱工程會）等有關機關提供卷證資料審閱，並請主計總處、國防部等機關有關本案

之業管主官（管）於109年5月25日到院接受詢問後，已調查完畢，茲將調查意見臚列如下：

一、我國對美軍購案因執行期程冗長，結案程序需配合美國政府規定辦理且複雜等特性，自有必要採特殊帳務處理機制，惟國防部頒支出結報作業要點規範未清楚，致該部到院自承該部預算支用單位（業務部門）辦理對美軍購案時，其憑證之存管方式不一致，該部雖已加強相關人員訓練並提升系統功能，並將儘速檢討修正相關法規，然對於後續交運驗收之相關憑證管理不善、保管單位未統一、未落實交接、未建立稽核機制等管理不周之情形，均有檢討改善之必要

（一）國軍對美軍購案因執行期程冗長，且結案程序需配合美國政府規定辦理且複雜等特性，自有必要採特殊帳務處理機制

在途物資制度係為因應軍購案交運及付款條件等作業均需配合美國對軍購國全球一致適用之安全援助管理機制，具有執行期程冗長特性，依美國相關法令，發價書完成簽署後，即需依該案發價書所訂首期款支付美方，該軍購案始生效執行（即美方於未交運任何財物或勞務前已先收取部分案款），再由美政府依發價書供售項次與廠商議約議價後簽約，在廠商或美軍完成全案財物或勞務交運前，我方首期款支付後，即每季接續依發價書付款期程或季帳單辦理付款，致衍生有別於一般商購案之複雜執执行程序。

以「○○-○○ ○○○ ○○○○○型○」案為例，該案於○○○年12月簽署，按發價書付款期程截至○○○年12月，我國結匯金額已達約美金○○億元，惟首次交機規劃於發價書簽署4年後始進行，交運品項需待美政府完成相關會計、帳務、稽核及付款

廠商等作業程序，始於季帳單列計金額，顯見實際交運與列帳時間差距可長達多年，如以一般商購案方式處理帳務，將衍生鉅額預算保留數(截至○○○年底在途物資金額為新臺幣○,○○○億餘元)，易遭致國會及輿情高度關注與誤解。又以「○○-○○○○」案為例，全案案款美金○○億○,○○○萬餘元，於77至90年間辦理結匯，77至109年間分批沖銷(計126次)，歷程達33年，仍待美方整理相關結案文件始可完成結案，故實需特殊帳務管理機制。

鑒此，主計總處於92年邀集審計部、行政院秘書處及國防部，共同研商以在途物資之帳務處理方式。如作業調整為將年度未完成結報案件應辦理保留預算之作法，恐致外界誤認預算執行不力，進而刪減國防預算並衍生美方質疑自我防衛決心之後遺，影響至關重大，故建議續予維持現行作業方式，穩定國防武器籌購來源。

又，國防部對於預算支用、結報、補證等過程需檢附相關憑證之財務管理作業，從85年發布「國軍外匯購案預算支用暨結報補證作業管制規定」迄今，該規定就相關憑證之檢附情形，對於外國之商購案及對美軍購案均一體適用。然軍購案因美軍對全球軍購國一致性之作法，均按發價書或季帳單所訂期程辦理付款，無法同商購案，依實際交運品項產製發票或收據，故其複雜性較一般對外商購案為高；另在「國防部所屬各單位軍售採購案支出結報作業要點」第5點¹中，對於軍購案預算支用、結報、驗收等文件及其他相關原始憑證，就有關憑證之性質，並未敘明何種階段屬於兼具會計法之原始憑證

¹ 92年4月16日訂定「國防部所屬各單位軍售採購案支出結報作業要點」，嗣後，歷次修訂該支出結報作業要點，關於第5點均未修正。

及政府採購法等規定採購憑證（文件）性質，而必須依據會計法相關規範；抑或屬於不涉經費支出之採購憑證（文件）性質，而應另依政府採購法等相關規範。

(二)依國防部及所屬機關軍購案支出結報作業要點(104年12月15日修正)第5點：「國防部及所屬機關對每一軍購案預算支用、結報、及驗收合格等金額，應建卡管制，發價書、銀行結匯計算單、分季帳單(六四五表)、驗收證明文件、採購案相關文件及其他相關原始憑證，並留存併各該採購案檔案備查，存期為最終帳單開立且餘款退匯處理完成後至少5年。」又據，國軍策進軍購案執行驗收結案管制作業指導(102年5月1日修正)第3點：「(二)、1、各計畫執行單位應確實依外匯作業相關規定及國軍各單位軍購案支出結報作業規定辦理，並於作業完成後將相關資訊輸入軍購管制系統。(四) 1、各計畫執行單位應確依相關作業規定執行購案結匯付款、在途物資管制及驗收等作業，並登錄帳卡併該採購案卷妥適保存各項支用、接收、驗收等憑單以備查驗，保存年限依規定辦理。6、國防部(國防採購室及主計局)每年組成稽查小組依狀況赴各單位一次或多次抽查督導作業。」是以，國防部辦理對美軍購案之相關憑證應併該採購案卷，妥適保存各項支用、接收、驗收等憑單，且稽查小組派員抽查督導相關作業。

(三)審計部106至107年間，赴駐美團、國防部及三軍司令部實施「對美軍事採購及執行情形」專案查核，發現計有後續交運驗收之相關憑證管理不善、保管單位未統一、未落實交接、未建立稽核機制等管理不周之情形，並請國防部各單位自填自報憑證存管

情形，據國防部到院稱，因僅海軍計畫處向審計部稱各案存管均完整，審計部嗣再深入查核海軍，發現並未如海軍所言，審計部遂函請²國防部確實清查，並將懲處結果函復審計部。

國防部即依「國防部及所屬機關軍購案支出結報作業要點」第5點，清查自92年至105年間，應存管之單位（如各軍司令部所屬各計畫申購單位等）所保存之軍購憑證（文件）案卷，審認業務部門所保留者如為「正本」，檔案始認定為妥善存管，以「影本」存管檔案，則視為銷毀或遺失，計有9個單位之檔案遺失或銷毀件數達3,890件。

查國防部業務部門，對於應留存檔案之存管方式不一，或以呈2份正本，一份送主計局帳務中心，一份留存備查；或以憑證副本送主計局帳務中心，正本專案存管；或將憑證影本依一案一卷原則存管於專夾內。

國防部相關人員到院坦承：部分單位負責存管人員確有未能以一案一卷存管正本之情形，但該部都有保存影本，業務部門之憑證全部以正本存管有實際上困難，本案全因「國防部及所屬機關軍購案支出結報作業要點」第2點及第5點規範不周，未說明是原始憑證還是採購憑證，因軍購案之原始憑證，於預算支用（結匯）結報時檢附，部分文件兼具採購憑證（文件）性質，視其存管處所而有不同之用途，係就其使用目的而分別存管，用於相互佐證勾稽。

國防部以發價書為例，駐美團依程序完成簽署後，除本身自存1份外，即將已簽署之發價書函送

² 審計部107年5月10日台審部二字第10720002721號函。

國內核定單位(如國防採購室)及計畫申購單位(如各軍司令部或所屬單位)，而計畫申購單位辦理結匯作業亦需將發價書遞送帳務中心(106審計法修法前：轉送審計部)，意即同一份發價書至少存在於三個以上單位，並各依相關規定辦理存管；次以美軍季帳單為例，該檔案係美軍每季以光碟形式提供駐美團，再由其以電子檔方式函文國防採購室上傳於該室網頁，供各單位下載運用；另已遞送至帳務中心且未屆期銷毀之交運及退匯沖銷文件，亦仍保存於該中心。查核時，業務部門未從其他相關部門取出影本或掃描檔案。

經審計部歷次查核及釐清相關作業規範，國防部將規劃修正軍購案支出結報作業要點及軍購案執行驗收結案管制要點，俟完成法規研修後，據以調整會計部門及業務部門存管作法，並加強相關人員訓練。

- (四)主計總處函復並到院說明摘述：會計法第51條規定，原始憑證謂證明事項經過而為造具記帳憑證所根據之憑證，又依同法第52條第1項第6款規定，其中「及其相關之單據」係依民法第153條第1項規定，當事人互相表示意思一致者，契約即為成立，爰本款係規範「契約成立時」之契約及其相關之單據屬於原始憑證，其為造具記帳憑證所根據之憑證，尚不包括後續履約管理、驗收等其他相關單據。現行會計法未規範原始憑證之存放型式應為正本或影本，實務存管不以正本型式為限。有關政府採購法第107條及其施行細則第112條之2規定，機關辦理採購之文件，除依會計法或其他法律規定保存者外，應另備具1份，保存於主管機關指定之場所；所稱採購之文件，指採購案件自機關開始計劃

至廠商完成契約責任期間所產生之各類文字或非文字紀錄資料及其附件。茲以政府採購法規範之採購文件範疇，亦包括會計法第52條第1項第6款規定「契約成立時」之契約及其相關之單據。

(五)工程會函稱：發價書（Letter of Offer and Acceptance, LOA）係美國政府對外國政府或國際組織進行「要約（Offer）」、「供售（Sale）」國防物資或勞務所簽署之正式協議，亦即為美軍接受委任及代表採購國執行國防物資或勞務採購之準據，為美官方文件之一種，依其文義屬「要約（Offer）」及「承諾（Acceptance）」的文件，屬採購契約之一部。

有關「銀行結匯計算單」、「匯出匯款申請書」、「分批（期）付款表」、「待結報分析表」、「外匯購案預算支用暨結報補證作業管制表」、「駐外採購單位退匯通知函」等憑證，依上開文義似屬採購案件自機關開始計劃至廠商完成契約責任期間所產生之各類文字紀錄資料及其附件，爰屬採購法第107條所稱採購之文件。

至於「驗收證明文件」、「採購案相關文件及其他相關原始憑證」、交運補證階段之「驗收報告單」、「美軍季帳單（含交運清單）」等憑證，似皆屬採購案件自機關開始計劃至廠商完成契約責任期間所產生之各類文字紀錄資料及其附件，爰屬採購法第107條所稱採購之文件。

現行採購法第107條規定，尚無規定上開採購文件之保存應以正本或影本保存於採購單位或會計/主計單位。有關採購文件保存期限與銷毀條件一節，工程會曾以88年4月26日工程企字第8805500號令訂定「採購文件保存作業準則」，其中第5條至

第7條規定保存期限，惟該準則業經該會91年12月4日工程企字第09100516060號令廢止；該準則廢止後，採購文件之保存期限與銷毀條件，應由機關依檔案法及其相關子法規定辦理。

(六)綜上，我國對美軍購案因執行期程冗長，結案程序需配合美國政府規定辦理且複雜等特性，自有必要採特殊帳務處理機制，惟國防部頒支出結報作業要點規範未清楚，致該部到院自承該部預算支用單位（業務部門）辦理對美軍購案時，其憑證之存管方式不一致，該部雖已加強相關人員訓練並提升系統功能，並將儘速檢討修正相關法規，然對於後續交運驗收之相關憑證管理不善、保管單位未統一、未落實交接、未建立稽核機制等管理不周之情形，均有檢討改善之必要。

二、國防部業務部門負責存管軍購案憑證之部分人員，已因辦理本案疏失受有懲罰，然該部依陸海空軍懲罰法第16條及國防部99年10月1日國力企綜字第0990003229號令釋，核定之懲戒種類如有超過懲罰權追訴時效，即依規定不發布懲處令，並做成案卷以備查考，以明責任。縱為現行規定，惟期國防部允宜就對美軍購案長年來因其繁雜、冗長，需多方配合所肇致卷證存管之問題，雖92年建置對美軍購案帳務存管制度、105年軍購管理系統之功能提升，卻仍無法妥善發揮雲端存管功能，顯有檢討改善之急迫需要

(一)依主計總處組織法第2條規定：「總處掌理下列事項：預算、會計、決算與統計等法規之擬訂、修正、廢止及解釋（第2款）。」次依，主計總處處務規程第10條規定：「會計決算處掌理：會計與決算法規之擬訂、修正、廢止及解釋之研議（第1款）。」又依會計法第109條規定：「會計檔案遇有遺失、損毀

等情事時，應即呈報該管上級主辦會計人員或主計機關及所在機關長官與該管審計機關，分別轉呈各該管最上級機關，非經審計機關認為其對於良善管理人應有之注意並無怠忽，且予解除責任者，應付懲戒（第2項）。遇有前項情事，匿不呈報者，從重懲戒（第3項）。」

審計部查核國防部業務部門部分單位之軍購案存管憑證遺失、銷毀，函報本院國防部迄未依會計法第109條規定辦理一節。案經主計總處就108年4月8日主會財字第1081500086號書函復國防部公文附件所列15種憑證種類，函復本院說明：「國防部軍購案之單據於會計及業務單位或以電子媒體、文件正本或副（影）本各留存1份，該總處基於國防部會計及業務單位均完整留存相關結報單據，業務單位收存之單據認非屬會計法適用範圍，應無納入會計檔案存管之問題；業務單位收存之單據，未納入會計檔案存管，自無會計法第109條之適用。」另，主計總處109年3月24日函釋³，業將經費結報檢附文件及憑證報表修正重新劃分為「原始憑證」及「其他單據」，符合會計法第52條規定者，為原始憑證；非屬會計法第52條規定者為其他單據。是以，本院尊重主計總處之職權。

（二）次依，陸海空軍懲罰法第16條規定：「（第1項）懲罰權因下列期間之經過而消滅：（第7款）申誡：二年。（第2項）前項期間，自違失行為終了時起算。但行為之結果發生在後者，自該結果發生時起算。」另依國防部99年10月1日國力企綜字第0990003229號令釋「懲罰權時效起算時間案」：「陸海空軍懲罰

³ 主計總處109年3月24日主會財字第1091500082號函。

法以『行為終了時』為起算基礎，而不以『發現時』為起算基礎，避免以『發現時』為起算基礎者，將使法律效果長期處於不確定狀態。核定之懲罰種類如有超過懲罰權追訴時效者，即不應發布該等之懲罰令，作成案卷以備查考並明責任。」

國防部相關人員到院說明：該部人評會、法規會等單位就本案研議懲處海軍司令部疏責人員時，依陸海空軍懲罰法第16條及99年10月1日國力企綜字第0990003229號令釋，因懲處種類為申誡，檢討本案疏責人員任職結束日為「行為終了時」之起算基準，因此不發布懲罰令，做成案卷以備查考。

有關陸海空軍懲罰法僅規定違失行為懲罰期間之起算方式，未就應受懲罰之行為如屬「不作為」者，妥為規範一節，國防部相關人員到院說明，有關軍人「不作為」之違失處分行使期間，國防部法規會未來會就「不作為的懲處時效起點」進行研議後，將以函釋方式對所屬說明。

(三) 國防部到院坦承軍購管理系統事前無法發揮雲端存管功能

軍購管理系統事前無法發揮雲端存管功能之原因，據國防部相關人員到院坦承：103年該部採書面查核，未強制進行電腦上傳，系統測試期間的受測單位，未反應上傳功能不佳問題，106年及107年訪輔實地驗證各單位執行成效，才發現資訊軟體跟採購部門的溝通不佳，例如應上傳5個文件卻只能上傳2個文件。

有關受輔訪單位反映結報沖銷資料之建置作業，因系統缺乏對應可上傳文件之功能，致相關憑證無法上傳雲端保存，業建議系統賡續研改精進，又考量系統研改所需時間及實務現況，108年修頒

「國軍策進軍購案執行驗收結案管制作業指導」，現行規定係明確律定物資核定書、發價書及歷次採購計畫清單（含修訂奉核文件、修訂對照表等）及水單應掃描上傳軍購管理系統，另相關文件等紙本案卷保存年限依規定辦理。

而該部鑑於軍購管理系統建立晚於92年（在途物資制度建立），配合105年軍購管理系統功能提升，對於迄104年度尚未結案之軍購案，僅建議各單位以往年度之購案資料儘量掃描上傳，以維文件保存，尚無強制回溯以往資料補建資訊檔。惟國防部允宜加強回溯相關資訊、檔案之連結功能，以減少對審計風險評估之影響。

（四）綜上，國防部業務部門負責存管軍購案憑證之部分人員，已因辦理本案疏失受有懲罰，然該部依陸海空軍懲罰法第16條及國防部99年10月1日國力企綜字第0990003229號令釋，核定之懲戒種類如有超過懲罰權追訴時效，即依規定不發布懲處令，並做成案卷以備查考，以明責任。縱為現行規定，惟期國防部允宜就對美軍購案長年來因其繁雜、冗長，需多方配合所肇致卷證存管之問題，雖92年建置對美軍購案帳務存管制度、105年軍購管理系統之功能提升，卻仍無法妥善發揮雲端存管功能，顯有檢討改善之急迫需要。

調查委員： 劉德勳 江綺雯 江明蒼