

從風險管理論

國軍採購內部控制作為之推動



撰稿／汪家淦

內部控制就民間企業管理而言，係組織內部為確實達成計畫而進行的各種監控活動，藉以確保組織目標達成的一種管理工具。依行政院主計處的統計，每年中央政府總預算、再加上地方政府及國營事業預算，均達超過新台幣2兆元以上，透過採購程序將政府預算轉化為施政運作之相關資源，可見政府採購在政府預算支出中扮演的重要角色。

國防資源供給有限，如何有效率地使用資源，支撐國防施政目標，提供國軍達成效益化的轉型目標。採購效益直接影響施政品質，由於採購之種類繁多且金額龐大，不僅影響經濟活動，採購過程及結果之優劣，一直接影響人民對於政府的信賴與支持。是以各機關應建立並維持有效之內控機制，由機關首長督促內部各單位設計及執行，並定期舉辦內控教育宣導，以落實內控機制；且各機關各項採購應切實依政府採購法及其相關子法規定辦理，作到資訊透明化，公平、公開之採購要求。

壹、前言

近期本軍及友軍單位陸續發生採購違失案件，為加強安全控管機制，各單位應參照行政院「健全內部控制實施方案」、「加強財務控管及落實會計審核方案」、國防部「國軍單位財務行政內部控制機制各級主官（管）應注意事項」，以遵循法令規定及標準作業程序為前提，有效掌握作業及管理範疇易生疏漏，提醒

各級單位主官（管）與作業單位，落實風險控管，防杜弊端肇生。

貳、文獻探討

一、國軍採購作業

「採」及「購」，在辭典中均作為動詞使用，有選取買進的意思，政府採購法第2條則指採購為工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等，並在同法第7條進

一步律定其範疇，由上可知，採購所涉及的知識領域相當廣泛。

國防部所屬單位辦理採購作業係依「政府採購法」、「政府採購法施行細則」及其相關子法、函釋，另應參考「軍事機關採購作業規定」辦理。而國防部及所屬單位辦理採購之目的亦揭示於「軍事機關採購作業規定」中：『軍事機關採購為政府施政之一環，其主要任務在於以經濟有效之方式，整體考量品質、時效與價格等因素，如期獲得適質適量之工程、財物、勞務，支援國軍戰備需要。』

採購作業一般包含「計畫申購」、「招標訂約」及「履約驗收」3個階段。「採購計畫」階段包含『集中原則、需求提出、採購條件、職權分工、商情分析、預估金額、需求修正、效益分析』等作業要求；「招標訂約」階段則包含『公告與通知、底價、開標程序、審標、競標、開標結果、簽退押標金、訂約』等程序；最後「履約驗結」階段包括『接收與報驗、會同驗收、先行動用、減價收受、爭議處理、契約變更、付款、結案』等事項，以經緯萬端來形容實不誇張。

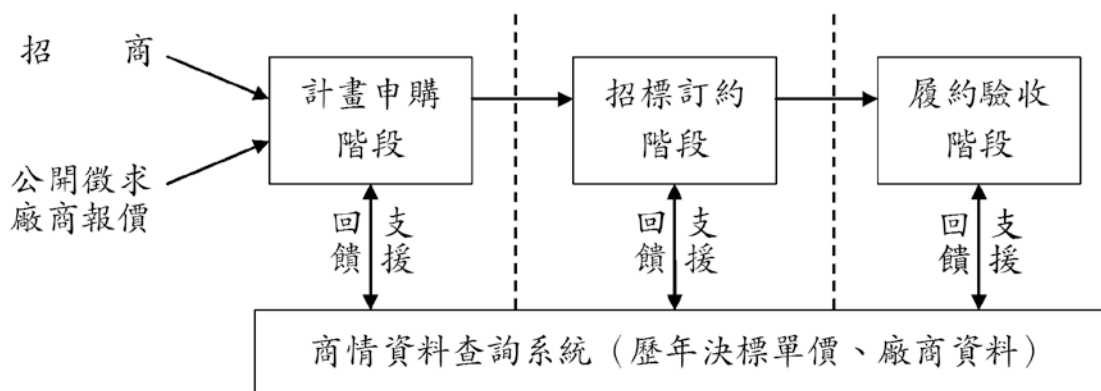


圖1 採購作業流程圖

政府採購應以公共利益為基本考量，公平、公開、公正、合理的作業程序是廉能政府應具備的表徵；此外，健全的採購制度可以將人民的納稅錢用的更有效益，更有附加價值。然而面對如此繁複之採購事務，必須透過「落實風險管理防處作為」及「健全內部控制制度設計」，才能確維採購標的品質，並提升採購效率，以有效支援建軍備戰任務遂行。

在「健全內部控制制度設計」方面，首應建立採購之「公平公開原則」，採購法第1條立法宗旨即揭示：建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確

保採購品質。其次則應「慎選招標及決標方式」，以防杜不法作為，並需「兼顧採購效率與品質」，分述如下：

(一)招標或貨源取得方式

1.依採購法第18條，採購之招標方式計分為：

- (1)公開招標：指以公告方式邀請不特定廠商投標。
- (2)選擇性招標：指以公告方式預先依一定資格條件辦理廠商資格審查後，再行邀請符合資格之廠商投標。
- (3)限制性招標：不經公告程序，邀請2

家以上廠商比價或僅邀請1家廠商議價。

2.另外依採購法規可採行之方式，概述如下：

(1)公開取得書面報價或企劃書：未達公告金額之採購，其金額逾公告金額十分之一者，除第22條第1項各款情形外，仍應公開取得3家以上廠商之書面報價或企劃書（法49）。

(2)逕洽廠商採購：公告金額十分之一以下採購之招標，得不經公告程序，逕洽廠商採購，免提供報價或企劃書（法23、子法第5條）。

(3)各機關得就具有共通需求特性之財物或勞務，與廠商簽訂共同供應契約（法93），以增進採購效率，減少採購人力，降低採購成本。

3.有關「公務機關間財物及勞務之取得」（法105）、「機關無償讓與」（法100）不多作介紹。

(二)決標原則之選用

1.最高標決標：機關依本法第99條規定甄選投資興建、營運之廠商，其係以廠商承諾給付機關價金之最高者為決標原則者。

2.最低標決標：

(1)訂有底價之採購，以合於招標文件規定，且在底價以內之最低標為得標廠商。

(2)未訂底價之採購，以合於招標文件規定，標價合理，且在預算數額以內之最低標為得標廠商。

3.最有利標決標：異質之工程、財物或勞務採購，而不宜以「最低標決標」辦理者為限。

4.複數決標：機關得於招標文件中公告保留採購項目或數量選擇之組合權利，但應合於最低價格或最有利標之競標精神。

(三)效率品質兼顧

機關辦理採購，對廠商不得為無正當理由之差別待遇¹。機關訂定採購契約應以維護公共利益及公平合理為原則²。辦理採購人員於不違反本法規定之範圍內，得基於公共利益、採購效益或專業判斷之考量，為適當之採購決定（採購法第6條執行原則，維護公共利益及公平合理為民事契約之基本內涵）。

採購法應以維護公共利益與公平合理為原則（6條1項前段），一般而言，「合理性」屬於保護廠商權益的考量，而「公益性」則屬採購機關可以作為支持其決定的基礎。過去採購人員為避免他人懷疑圖利廠商，往往以最嚴格的條件，訂定契約條款，使採購與市場實務差距太大，故明文規定採購契約應以公益及合理為原則，使採購契約的內容能符合公平正義。

採購法及其施行細則中與「公共利益」



- 1 差別待遇：指對於不同廠商或其所提供之工程、財物或勞務，在參與投標之資格、規格、商業條款等方面，給予不同之待遇。例如：限定投標廠商報價只能報列進口品，而未允許本國廠商產品參與競標。
- 2 公共利益：指一般公眾或國家之利益。機關本身之利益符合此一目的，亦屬之。

有關之條文，分述如下：

- 1.採購法第6條第1項：機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。
- 2.採購法第6條第2項：辦理採購人員於不違反本法規定之範圍內，得基於公共利益、採購效益或專業判斷之考量，為適當之採購決定。
- 3.採購法第15條第4項：廠商或其負責人與機關首長有第二項之情形者，不得參與該機關之採購。但本項之執行反不利於公平競爭或公共利益時，得報請主管機關核定後免除之。
- 4.採購法第50條第2項：決標或簽約後發現得標廠商於決標前有前項情形者，應撤銷決標、終止契約或解除契約，並得追償損失。但撤銷決標、終止契約或解除契約反不符公共利益，並經上級機關核准者，不在此限。
- 5.採購法第64條：採購契約得訂明因政策變更，廠商依契約繼續履行反而不符公共利益者，機關得報經上級機關核准，終止或解除部分或全部契約，並補償廠商因此所生之損失。
- 6.採購法第82條第3項：採購申訴審議委員會為第一項之建議或前項之通知時，應考量公共利益、相關廠商利益及其他有關情況。
- 7.採購法第84條：廠商提出異議或申訴者，招標機關評估其事由，認其異議或申訴有理由者，應自行撤銷、變更原處理結果，或暫停採購程序之進行。但為應緊急情況或公共利益之必要，或其事由

無影響採購之虞者，不在此限。

- 8.採購法施行細則112條之1：本法第103條第2項所稱特殊需要，指符合下列情形之一，且基於公共利益考量確有必要者：一、有本法第22條第1項第1款、第2款、第4款或第6款情形之一者。二、依本法第53條或第54條規定辦理減價結果，廢標二次以上，且未調高底價或建議減價金額者。三、依本法第105條第1項第1款或第2款辦理者。四、其他經主管機關認定者。

二、風險管理

(一)定義：「風險」是指「難以預料的危險」；就行政院「風險管理與危機處理作業手冊」解釋是指「遭遇危險因素時，可能發生損失之機率與幅度」。「風險管理」就是將上述已知的風險作有效的預防及管控，整合及運用所有的方法，使風險所導致的損失、對單位、人員產生之不利衝擊，降至最低的一種具體作為。

(二)風險的類型：

- 1.已確認風險：是指已經藉由各種分析工具而確定之風險，包含「可接受風險」及「不可接受風險」。在風險評估步驟中，首要工作即在務實可行情況下，儘可能提高已確認風險之比例，並依各層級管控作為，落實風險管理工作。分析所投入之時間與成本、風險管理計畫之品質，以及技術水準等，將影響已確認風險之數量。

(1)可接受風險：即允許存在而不再加以控制之風險。各適當階層之決策者之

所以接受，是因為有時在任務執行時，是必須接受風險，惟接受風險的程度為何，必須由主官決定之。

(2)不可接受風險：係指無法忍受之風險，屬「已確認風險」的一部份，而必須被消除或控制，目的是避免任務之延宕、人員違法等風險發生。

2.未確認風險：係指尚未確定、但實際存在（且重要）之風險。故各級於執行任務中，除了管控已知的風險外，尚必須依單位的任務、特性及工作性質，分析「未確認風險」，並採取適當的管控措施。

3.殘餘風險：係指已盡風險管理的努力之後，而依然存在之風險（經常被誤認為是可接受風險）。事實上，殘餘風險乃是可接受風險與未確認風險之總和。根據以往發生過的災難調查報告顯示，有時仍無法發現先前未確知之風險。

(三)風險管理組成要素：

吳素環、李雅慧（2003），「COSO新發展－企業風險管理」，以程序來說，風險管理有八個相互關聯的組成要素，這八個要素形成一個全面性的行動架構：

1.內部環境（Internal Environment）

組織的內部環境是風險管理架構的基礎，內部環境會影響到策略及目標的設定、活動的建立及風險的辨認、評估與回應。內部環境由許多部分組成，如道德觀、人員、管理理念及風險管理的態度與文化並以風險承受度作為策略訂定的重要考量依據，以達成組織任務之預期目標，可以協助管理者選擇符合其風險承受度的

策略。

2.目標設定（Objective Setting）

ERM（Enterprise Risk Management Framework風險管理架構）將企業目標分為四個種類：

(1)策略（Strategic）：有關組織整體的目標及使命。

(2)營運（Operations）：有關效率、績效及獲利能力。

(3)報導（Reporting）：有關內部及對外部的報中中導。

(4)遵循（Compliance）：有關法律規章的遵循。

3.事件辨認（Event Identification）

經營環境充滿不確定性，沒有組織可以百分之百確定特定事項是否或何時發生，尤其潛在事項的瞭解，或是其結果將會如何。透過事項辨認的程序，管理者將思考所有會影響其策略及目標達成的內部及外部因素，並獲得較充足的資訊，作為風險評估的基礎。

4.風險評估（Risk Assessment）

風險評估的程序著重於潛在事項發生的可能性及其影響程度，以及潛在事項對目標的作用。雖然單一事件的影響可能很小，但是一連串的事件卻可能使其影響程度擴大，並將風險類型區分為極端高風險、次高風險、中等風險及低風險等四類，評估結果表示如下圖2：

5.風險回應（Risk Response）

當風險被辨識及評估之後，管理者必須思考可能採取的風險回應方式及其影響，評估時應同時考量風險承受度及成本效

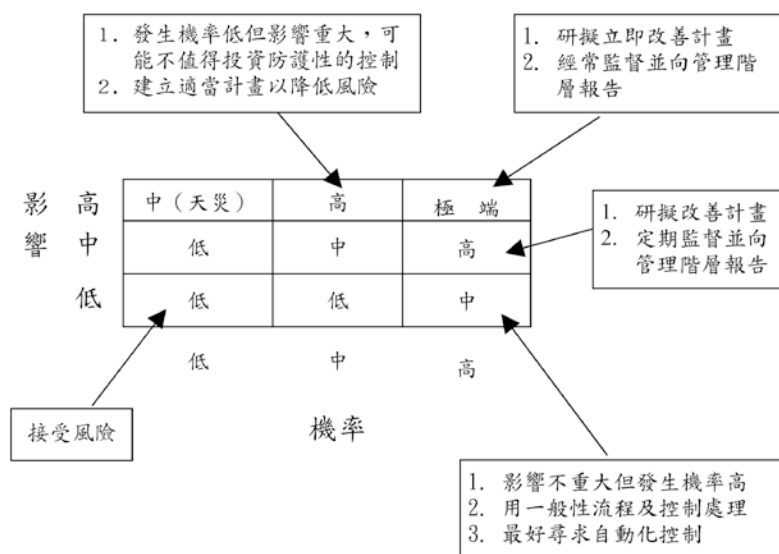


圖2 風險評估結果示意圖

益。而為了達到有效的風險管理，所選擇的風險回應方式不能超過組織所能承受的範圍。

風險回應方式通常分為四種類：迴避、降低、分攤及接受；管理者決定回應方式之後，必須將其轉化為行動，建立執行計畫，並評估剩餘風險。

6. 控制活動 (Control Activities)

內部控制的政策及程序是為確保風險回應方式的有效執行。每個組織的目標及達成目標的方法不同，所以控制活動也不同，且組織的環境及其內部控制機制、內部組織及文化也會反映在內部控制上，有關風險控制程度表達如下圖3：

- (1) 避免：採取必要的行動避開風險狀況。
- (2) 移轉：將風險的責任或損失負擔移轉到其他個體。
- (3) 控制：採用適當的政策、規範、程序及其他實質上的改變，以降低風險發生的可能性或發生後的影響。

- (4) 接受：決定接受風險的發生性及其結果。

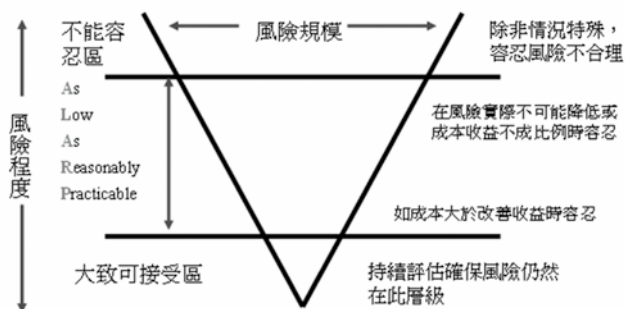


圖3 風險控制程度示意圖

7. 資訊及溝通 (Information & Communication)

組織的每個層級在辨認、評估及回應風險時都需要適當的資訊，包括內部及外部資訊。當資訊取得時，必須能夠及時而詳盡地提供給管理者，協助他們快速而有效地執行任務。

有效的企業風險管理必須仰賴歷史資訊及現時資訊。從歷史資訊可以追蹤實際

從風險管理論國軍採購內部控制作為之推動

經營結果與目標的差異並找出趨勢，同時也能提早察覺到與風險相關的潛在事項。而現時資訊則能夠提供管理者有關已存在於作業流程或承辦單位風險的及時資訊，使組織能夠依據風險承受度改變其所進行的組織活動。

8.監督 (Monitoring)

監督的作用在確保ERM的各個構成

要素在組織的每個層級係一致執行，監督進行的方式包括持續監督及個別監督，持續監督是建立在組織活動當中，並且隨時不斷在進行的，而個別監督是在事實發生後才進行的，所以相較之下，持續監督的機制更能夠迅速地發現問題。

三、內部控制

(一)定義：整理如下表

機關 (學者)	公報 (著作)	內 部 控 制 之 定 義
美國會計師公會 (1948)		內部控制包括一個企業的組織規劃，及其保帳財產安全，驗證會計資料之正確與可靠，增進作業效能，及激勵遵行既定管理政策所採用的一切相應措施與方法。
美國審計程序委員會 (1949)		內部控制包括保障資產安全、檢查會計資料之精確性及可靠性、提高營業效率、及鼓勵員工遵守既定管理政策之組織的計畫，及企業內所採用之所有協調方法與衡量工具。
美國審計程序委員會 (1958)	第29號公報	內部控制可分為會計控制及管理控制。會計控制包括組織之計畫及所有保帳資產安全與財務記錄可靠性直接有關之方法及程序；管理控制則包括組織之計畫及所有與營運效率、遵行管理政策有關之方法與程序前之控制，通常包括：(1)授權之制度，(2)記錄、營運及資產保管之分工，(3)對資產的實體控制，(4)內部稽核。後者之控制通常僅與財務記錄間接有關，這些控制通常包括統計分析、動作及時間研究、績效報告、員工訓練計畫及品質管制等。
中華民國會計問題評議委員會 (民59)	「一般審計準則總綱」(審計準則公報第一號)外勤準則第二條	對於受查者內部控制制度應作適當之研究及評估，以衡量其可資信賴程度，藉以釐訂查核程序決定抽查範圍。
聯合國內部控制準則委員會 (1964)		係一個組織的計畫，包括管理的態度、方法、程序及其他足以確保達成下列目標之評量措施：(1)配合組織任務，使各項作業均能更經濟有效的運作，並提高產品與服務之品質，(2)保護資源，以避免因浪費、舞弊、管理不當、錯誤、詐欺及其他違法事件而遭致損失，(3)遵循法律、規章及各項管理作業規定，(4)提供值得信賴之財務及管理資料，並能適時允當地揭露有關資料。
中華民國會計研究發展基金會審計準則委員會 (民74)	審計準則第5號公報「內部控制之調查與評估」	內部控制係指受查者之組織規劃及其所採用之各種協調方法與措施，以保護資產安全，提高會計資訊之可靠及完整性、增進經營效率，並促使遵行管理政策，達成預期目標。一般分為內部會計控制與內部管理控制。內部會計控制係為保護資產安全，提高會計資訊之可靠性及完整性；內部管理控制則為增進經營效率，促使遵行管理政策，達成預期目標之控制。
美國審計準則委員會 (1988)	審計準則公報第55號「財務報表查核內部控制制度之考量」	內部控制包括幫助企業達成其目標之政策及程序，不再以內部控制欲達成之目標定義內部控制，亦不再區分會計控制與管理控制，只問查核人員是否在財務報表審計關心這項控制。該公報表明自己是站在財務報表審計的立場，來定義內部控制，包括三個組成要素：控制環境、會計制度及控制政策及程序。
COSO委員會 (1992)	COSO Report	內部控制是一種過程 (process) 受到董事會、管理階層及其他人員影響，用以合理保證達成下列目的：第一為營運活動之效果及效率。第二為財務報告之可靠性。第三為遵循相關之法令。

中華民國內部稽核協會 (民84)	「内部控制之觀念與責任」公報	定義内部控制為：一種管理過程，用以合理保證下列五項目的：(1)資訊之可靠性與完整性，(2)政策計畫程序法令及規章之遵循，(3)資產之保全，(4)資源之經濟及有效使用，(5)營運或專案計畫目標之達成。以上各項之相關内部控制之有效性，視董事會及管理階層能否合理保證各該項目之達成而定。
美國審計準則委員會 (1996)	SAS第78號公報	美國審計準則委員會1996年發佈SAS第78號公報，取代了SAS第55號公報，其對內部控制的定義係根據COSO報告中的定義。該公報是美國會計師目前在從事財務報表查核，考量内部控制時，所依據的審計準則公報。
中華民國會計研究發展基金會審計準則委員會 (民87)	審計準則第32號公報「内部控制之考量」	對内部控制定義為：一種管理過程，由管理階層設計並由董事會(或相當之決策單位)核准，藉以合理確保下列目標之達成：(1)可靠之財務報導，(2)有效率及有效果之營運，(3)相關法令之遵循。前項目標能否達成繫於内部控制設計之良窳及董事會、管理階層與員工之有效監督與執行(第七條)。内部控制由五項互有關聯之要素組成：(1)控制環境，(2)風險評估，(3)控制活動，(4)資訊與溝通，及(5)監督。
行政院主計處 (民88)	會計法修正草案第五十條第一項	一種合理確保各機關人員遵循政策與法令、提升施政效能及提供可靠與完整財務資訊之管理過程。

COSO委員會對於内部控制之組成要素表達如下圖4、内部控制目標與組成要素間之關係表達如圖5：

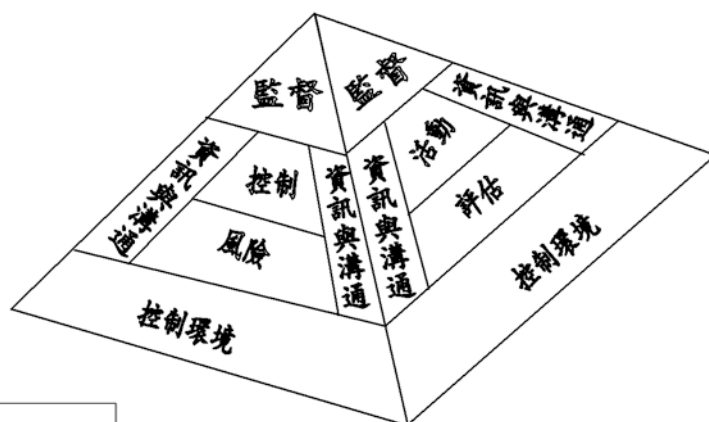


圖4 内部控制之組成要素

資料來源：COSO. 1992. Internal Control — Integrated Framework.

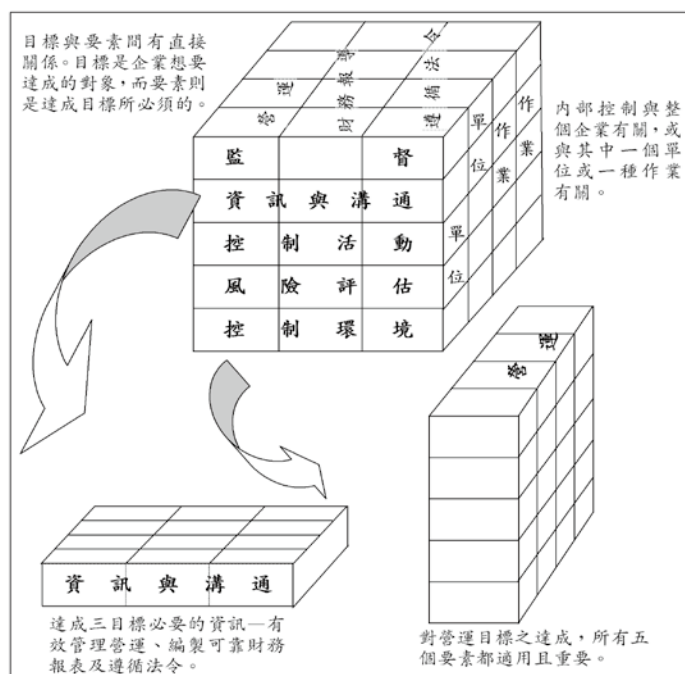


圖5 内部控制目標與組成要素間之關係圖

資料來源：COSO. 1992. Internal Control — Integrated Framework. P. 15.

從風險管理論國軍採購內部控制作為之推動

(二)內部控制不僅為會計過程中預防舞弊及找出偶發錯誤之設計，亦是達成有效率管理所不可或缺的工具，範圍不僅包括會計及財務，還擴充及生產、行銷、人事、研究發展、資訊管理等企業職能，尚包括相關法令的遵循。簡言之，內部控制制度係企業明定一般業務處理流程及控制重點，並貫徹執行，以確保達

成組織經營管理目標。COSO對內部控制的定義強調內部控制是一種過程或為達成結果的一項工具，其本身並非是結果。此程序受個人、政策指南、文件和格式所影響，合理保證的觀念顯示內部控制無法對於組織目標的達成提供合理絕對的保證。常見內部控制缺失原因及改善方法整理如下表：

探 討 層 面	歸 納 原 因
內部控制缺失原因	1.內控政策及程序不足。 2.管理及監督不週，日久鬆懈。 3.內控／內稽未落實，流於形式。 4.權責劃分不足，無法排除串通舞弊的可能。 5.高階管理者不重視內控／內稽，踰越控制。 6.成本效益之考量，利益衝突。 7.誤解指令、判斷錯誤、或人員疏失而發生錯誤。
改善內部控制缺失之方法	1.自律精神之建立。 2.加重高階主管的責任。 3.強化內控／內稽管理。 4.持續監控。

(三)內部控制與風險管理之比較：

人／process	組 成 要 素	
	內 部 控 制	風 險 管 理
做的人	控制環境	內部環境
訂定目標		目標設定
辨認風險事項	風險評估	事項辨認
評估風險事項發生之可能性與嚴重程度（一旦發生）		風險評估
進行營運活動		風險回應
對營運活動進行控制	控制活動	控制活動
監督控制及營運活動	監 督	監 督
取得（產生）資訊並加使用	資訊與溝通	資訊與溝通

參、國軍採購作業內部控制機制

各單位辦理採購作業，可依商源區分招

標購案、依政府採購法辦理之公務機關間財物或勞務之取得、小額採購、共同供應契約、部頒「優先採購序列」（國軍福利站或副食供應站、有供售協議之大賣場、機關優先採購環境

保護產品)等方式擇商,並分別訂定機關內部之「自我檢核程序」,本文僅就招標購案有關監辦事項加以介紹:

一、採購監辦:

各機關主會計人員執行監辦事項,須瞭解政府採購法令中有關監辦之規定(包括政府採購法及其施行細則、機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法暨中央機關未達公告金額採購監辦辦法等),可依下列程序自我檢核:

(一)監辦人員之指派:

- 1.查核金額以上之採購,機關應於規定期限內,檢送相關文件報請上級機關派員監辦;上級機關得視事實需要訂定授權條件,由機關自行辦理。
- 2.公告金額以上之採購,除有特殊情形者外,主會計單位會同有關單位派員監辦。
- 3.未達公告金額而逾公告金額十分之一之採購,由採購單位通知首長或其授權人指定之主會計或有關單位派員監辦;其有特殊情形者,得不派員監辦。
- 4.公告金額十分之一以下之採購,採購單位可不通知主會計及有關單位派員監辦,其通知者,主會計及有關單位得不派員。

(二)監辦方式:

- 1.各單位監辦採購之方式分為實地監視或書面審核。但公告金額以上之採購,採書面審核監辦者,應經機關首長或其授權人員核准後為之。
- 2.各單位監辦採購事項係指對於開標、比價、議價、決標及驗收是否符合政府採購法規定程序之審查,不包括涉及廠商

資格、規格、商業條款、底價訂定、決標條件及驗收方法等採購之實質或技術事項之審查。但監辦人員發現該等事項有違反法令情形者,仍得提出意見。

- 3.辦理採購之主持人員、主驗人員、採購評選(審)委員會成員、監(督)工、或參與底價訂定人員,因涉及採購之實質或技術事項審查,各單位主會計人員不宜擔任或參與。

(三)監辦人員對於採購紀錄,應依下列原則處理:

- 1.監辦人員於完成監辦後,應於紀錄(不包括廠商標單、資格文件及底價單)簽名,並得於各相關人員均簽名後為之。
- 2.書面審核監辦者,紀錄應由各相關人員均簽名後再併同有關文件送監辦人員,監辦人員應於紀錄上載明「書面審核監辦」字樣。
- 3.監辦人員對不符合採購法規定程序而提出意見,辦理採購之主持人或主驗人如不接受,應納入紀錄,報機關首長或其授權人員決定之。但不接受上級機關監辦人員意見者,應報上級機關核准。
- 4.無監辦者,紀錄應載明其符合之特殊情形。

(四)另可參考「主計人員採購監辦應行注意事項」(行政院主計處「內部控制與審核師資班」授課教材),內容概述如下:

- 1.採購案規劃階段之事前內部審核:
 - (1)是否符合預算支用程序
 - (2)有無符合政府採購法規定程序(有無分批辦理?招標方式是否符合規定?招標須知、投標須知、契約草案是否

周延？)

2.開標前之監辦應注意事項：

- (1)應了解採購案之金額級距、招（決）標方式。
- (2)招標公告是否已公開於資訊網路或刊登於政府採購公報。
- (3)公開招標或選擇性招標，其等標期有無依主管機關規定之合理期限辦理；選擇性招標購案是否符合採購法第20條規定；採限制性招標之採購案，是否符合採購法第22條規定，且是否通知二家以上之廠商比價（除屬專屬權利、獨家製造或供應者，或原採購之後續維修、零配件之更換外）。
- (4)不訂定底價之採購案，是否符合採購法第47條規定，並於招標文件內敘明理由及決標條件與原則。

3.開標作業程序之監辦注意事項：

- (1)主持人是否為機關首長或其授權人所指派；採購單位或人員、監辦人員及其他有關人員是否到齊。
- (2)依招標公告之時間、地點辦理開標作業。
- (3)應注意採購單位有無依招標文件規定審查投標文件；審核標單人員有無在規定文件上簽章認可。
- (4)經審查合格投標廠商之標單，均應拆封參加競價；拆封後之標單，採購單位及主持人有無審查；如有異常標單，採購單位或人員有無適當處理；無效標單有無經主標人當場宣布；主持人應宣布廠商標價，其標單記載金額之文字與號碼（數字），如有不符者

，以文字為準（監辦人員無須於廠商標價單及底價單內簽名或蓋章）；公開評選者，其招標文件訂有廠商資格者，應先審查資格文件。資格不合於招標文件之規定者，其他部分不予審查。

4.一般決標作業程序之監辦注意事項：

- (1)有無依招標文件規定之方式決標。
- (2)有無應設評選或評審委員會而未設者。
- (3)主持人有無依規定宣布決標及得標廠商之情形。機關辦理減價或比減價格結果在底價以內時，除有總標價或部分標價偏低之情形者外，應即宣布決標。
- (4)上述總標價或部分標價標價偏低，顯不合理，恐有降低品質、不能誠信履約或其他特殊情形時，通知廠商限期提出說明或擔保。
- (5)於決標後，有關底價除有特殊情形採通知廠商外，應予公開。
- (6)訂有底價者保密作業之監辦：底價之監辦工作，從開封前審視底價封是否密封完整；開封後應注意底價是否經機關首長或授權人員核定；因故未能決標時，應將底價密封，由主持開標人員及監標人員簽名密封。不訂底價者之監辦：是否於招標文件內敘明理由及決標條件與原則，其中採最有利標決標者，是否已報上級機關核准；如有建議金額者，決標前應予保密。
- (7)最有利標之監辦，不論採購金額大小，於招標前均應報上級機關核准，但

可向上級機關申請通案核准。依政府採購法第56條辦理之綜合評選，有無超過3次，最有利標之評定，有無附理由。

5.驗收之監辦應注意事項：

- (1)辦理驗收除符合細則第90條第1項各款情形得採書面驗收外，應限期辦理現場查驗。有監驗人員者，其工作事項為監視驗收程序。
- (2)主驗人是否為機關首長或其授權人所指派；有無通知接管單位或使用單位會驗；主驗人或樣品及材料檢驗人，有無由承辦採購單位之人員擔任；主會、辦及相關指定監辦單位人員是否到齊；未到齊時，是否有派人代理。
- (3)有無限期辦理；採購單位有無於事前檢具驗收相關資料通知有關單位派員監驗、會驗或協助；有無於工程完竣或交貨後30日內辦理初驗，並作成驗收紀錄；初驗合格後，有無於20日(除有特殊規定外)內辦理正式驗收；無初驗程序者，應於接獲廠商通知備驗或可得驗收之程序完成後30日內辦理驗收，並作成驗收紀錄；工程驗收後，主辦工程單位有無於15日內填具結算驗收證明書，並經主驗、監驗人員分別簽章確認；上述驗收期限有特殊情形必須延期者，是否經機關首長或其授權人員核准。
- (4)驗收人員有無核對交貨數量是否與契約規定相符；現場查驗時，驗收單位有無以契約、樣品或竣工圖說為依據，並抽核其數據、檢核品質及功能；

驗收查驗項目，其外表尺寸、位置可丈量查驗者，有無就主要工程項目抽驗。

- (5)採購單位有無作成採購驗收紀錄，同時記明有關採購數量、品質、規格及工地環境等項，並簽注意見、結果及協議事項；驗收不合格者，有無給予一定期間改善，有無於規定期間內完成改善作業，申請複驗；限期內未改善或改善不完全者，有無依契約規定辦理；主會辦及監辦人員是否均於驗收紀錄中就監辦及會辦權責簽章；驗收紀錄是否與驗收情形相符。
- (6)驗收人員技術人員試驗或檢驗後之報告，是否合格。所檢驗或試驗之物品有無當場加封；驗收時，驗收人員有無抽查驗核有關文件、紀錄、資料是否與契約規定相符、手續是否完備、如有不妥或不全者，有無要求監造單位或承包商澄清或補正。
- (7)減價驗收之採購案，有無報經上級機關核准；勞務採購之監驗事項，準用以上各項規定。

二、政府機關之內部控制：

政府機關之內部審核，會計法第95條係規定由會計人員執行之，復依會計法有關內部審核相關規定，內部審核包含事前審核及事後複核，著重在收支之控制，憑證、帳表之複核及工作績效之查核，範圍則及於計畫、預算之執行與控制、現金及其他財物處理程序及成本之審核等，其目的與內控相同，由上可知內部審核係協助內控發揮功能之重要機制；行政院目前已研擬修訂會計法條文，並予增設「內

部控制」專章，重要性可見一斑。分析國防部督察室95年度內部稽核懲處情形，遭法辦者達13.8%；另近5年審計部稽核缺失事項達212件，處分達770人次，其中「未落實作業規範」者達79%，顯示各單位內控機制亟待落實。審計部97、98年度中央政府總決算審核報告亦指出，部分機關因內部控制機制未臻健全，間有施政效能不彰、投入鉅資興建設施閒置浪費及未依法制執行預算等，致有重大弊案陸續發生，顯示強化政府內部控制機制，以防杜違失，實已刻不容緩。

(一)政府內部控制五大要素

1.控制環境：塑造機關文化及影響其人員對內部控制認知的綜合因素，為其他四項組成要素的基礎。包括：

- (1)公務職業操守及倫理價值觀念之建立與維持；
- (2)首長與高階主管對內部控制制度之重視與支持，確認目標且避免過量風險；
- (3)組織架構及授權之適當明確；
- (4)人力資源健全管理(含進用、考核與獎懲)；
- (5)專業能力提升(含宣導訓練)。

2.風險評估：辨識攸關之施政風險、分析風險之影響程度與發生可能性，及評量對風險容忍度的過程，據以決定採控制作業或監督等方式，處理或回應相關風險。包括：

- (1)風險辨識：辨識影響目標達成的風險因素；
- (2)風險分析：分析風險因素的影響程度及發生可能性，綜合估計風險等級；

(3)風險評量：評量對風險的容忍度並依據風險等級，決定需優先處理的風險因素。

3.控制作業：為了合理促使機關達成目標、降低風險，且有助於落實機關決策，所訂定的控制規範及程序。包括：

- (1)整體層級控制：對機關各單位多項業務有廣泛影響的控管措施或控制規範。
- (2)作業層級控制：機關各單位經依個別業務的作業層級目標，所評估風險之結果，秉持化繁為簡原則，設計控制重點；配合業務調整及作業變動，適時檢討修訂。

4.資訊與溝通：適時有效編製或蒐集資訊，並傳達予相關人員，使其有效履行職責或瞭解責任履行情形。包括：

- (1)資訊：含財務及非財務資訊，可由內部產生或自外部取得，供決策及監督之用。
- (2)內部溝通：告知機關人員在內部控制所扮演的角色及責任，並建立通報異常情事的管道，促使機關上下或跨單位資訊充分傳達。外部溝通：依法對外部人士公開或提供資訊，對外界意見及時處理與追蹤。
- (3)將內部控制制度以紙本、電子等方式儲存、管理及傳達，有利連貫與支援四項組成要素。包括：
 - A.對機關全體人員宣達組織職掌及已設定之目標等，以營造控制環境。
 - B.進行風險評估時，得將內部控制制度的品質納入考量因素之一。

C.各項業務的控制作業，得以書面文件訂定，使機關全體人員可瞭解、易遵循，並掌握控制重點。

D.監督時，依各項文件檢視內部控制制度是否有效設計及執行，相關建議及改善紀錄，可供追蹤辦理情形。

5.監督：機關評估內部控制制度設計及執行成效的過程，藉以適時修正改善內部控制制度。包括：

(1)例行監督：由各項業務承辦單位主管人員，經常執行的督導作業。

(2)稽核評估：統合或運用相關稽核評估職能，客觀檢視內部控制制度設計及執行是否有效，並就發現之缺失與相關建議，及時追蹤改善，必要時檢討修正內部控制制度。

(二)行政院「政府內部控制觀念架構(草案)」：

內部控制為整合機關內部各種控管及評核措施的管理過程，包括控制環境、風險評估、控制作業、資訊與溝通及監督等五項互有關聯之組成要素，並由機關內部全體人員共同參與，藉以合理確保達成下列四項目標：(1)提升施政效能；(2)遵循法令規定；(3)保障資產安全；(4)提供可靠資訊。風險可

能會隨著時間、環境、政策或機關組織變革等因素的變化而有增減，原設計之控制作業流程亦可能已不合時宜或不復需要，因此，機關應建立內部控制制度之檢查機制，定期或不定期評估內部控制制度之妥適性及有效性。檢查機制包括例行管理、自行檢查及稽核機制等方式。其中有關自行檢查部分，應由各機關內部各單位針對作業流程及其控制重點每年至少檢查一次，並作成紀錄建檔備供主管機關訪查及督導。內部控制目的表達如下圖6：

(三)行政院「內部控制制度設計原則(草案)」：

各機關應衡酌業務繁簡、規模大小及人員多寡等因素，並考量成本效益、重要性及風險性原則，參考「政府內部控制觀念架構」，據以設計簡明有效、有彈性且涵蓋財務及非財務構面之內部控制制度，由機關全體人員共同遵循執行。各機關設計內部控制制度時，應涵蓋內部各單位之業務，並審視各該業務之重要性與風險性，決定應納入內部控制制度之作業流程。各機關應針對選定作業流程，由內部各單位就承辦作業應具備之作業程序、應注意之控制重點、應參考之法令規定及應使用之表單進行討論，並將核准、驗證、調節、覆核、定期盤點、記錄核



圖6 內部控制目的示意圖

對、職能分工、實體控制、與計畫、預算或前期績效之分析比較等控制活動納入設計考量。

(四)國防部健全內部控制機制實施規定：

依國防部100年5月26日國主審核字第1000001691號令頒「國防部健全內部控制機制實施規定」，其目的在提升國防施政效能、落實依法行政及展現廉政肅貪決心，確保達成以下目標：(1)提升施政效能；(2)遵循法令規定；(3)保障資產安全；(4)提供可靠資訊。國防部內部控制專案小組置召集人1人，由副部長兼任；並置委員十九人，由本部所屬一級單位主官（管）派兼之；各司令部應比照成立內部控制專案分組，推動本單位內部控制制度，並督導所屬各單位落實執行。

三、政府機關之採購作業內部控制

(一)政府採購作業內部控制制度設計步驟：

身為公共資金運用的受託者，政府有責任採取審慎的態度並以謀民眾之利益為前提，來支用納稅人所繳交的稅課收入，但與私部門不同的是，政府不是使用自己的資產，且必須對公眾負責，因此，各項支出必須是透明、公平、謹慎、且完善地執行，並予定期覆核。

政府採購在本質上是一種政府機關與外部廠商之間的交易行為，凡是符合政府採購法規資格的个人或企業，如果能提供採購標的所需之財貨及勞務，都是政府契約的潛在承包者，所以採購應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇；當政府透過契約方式，支用大筆金額來取得財貨及勞務，必須建立依法（政府採購法）支用流程，所以內部控制制度的設計即相當重要，設計步驟表達如下圖7：



圖7 政府採購作業內部控制制度設計步驟圖

(二)政府採購作業內部控制制度設計：

內部控制乃公、私部門為確實執行各項計畫，而進行之各種監控活動，藉以確保組織目標達成的一種管理制度。政府採購應以公共利益為基本考量，公平、公開、公正、合理的作業程序是廉能政府應具備的表徵；

此外，健全的採購制度可以將人民的納稅錢用的更有效益，更有附加價值。依馬秀如老師「採購作業的內部控制與政府採購法」一文，政府採購的內部控制設計歸納如下表，另將採購作業之風險因素表達如下圖8：



圖8 採購作業之風險因素

目 標	風 險	對 策 (內 部 控 制 設 計)
鼓勵競爭，讓所有有能力的潛在賣方均能參與投標，讓採購機關能掌握潛在賣方之資訊，以使價格降低、品質提高、交期縮短。	潛在的賣方不知採購機關有採購的需求。	採購資訊須刊登採購公報，讓所有潛在的賣方均能獲悉採購需求出現。
	因領圖期過短，潛在的賣方廠商雖已獲知商機出現的資訊，但不及作出回應。	採購機關須明訂一定期間以上的投標截止期。
	採購機關不知到誰有提供財物、勞務的資格，誰可以是潛在賣方。	對經常性採購，採購機關須建立廠商名單（至少六家）。
國家的構成機關（如：公務機關）支付的採購價格為合理。	賣方廠商的競爭不夠激烈。	採購資訊刊登公報，且明訂一定期間以上的投標截止期，讓賣方廠商能獲悉資訊，且能及時領圖投標。
	採購價格因合適底價不易決定而遭扭曲。	1.允許採購機關在採購時，得不訂底價。 2.降低底價的權威性：當決標之價格超過底價時，只要超過之幅度不重大，仍可決標。
採購作業進行迅速，購得之財物及時供應所需。	因投標廠商之家數不足，不能開標，而一再流標、廢標，致採購進度緩慢。	只要有廠商投標，即可開標。 在採購過程中，得介入之機關，只有上級機構，摒除審計機構只有在高風險之採購契約（採購契約之金額超過查核金額，或採購契約之型態特殊），上級機關才須介入。
	因外部機構介入採購作業，而致採購作業進度緩慢。	須對採購作業負責之機構，以採購機構本身為主。
	每次採購均須招標，均須訂定契約，致採購進度緩慢。	某一機關所簽訂的契約，其他機關亦可沿用。
購得財物的品質佳。	決標之標準，只有價格，而無品質，亦即，均以最低價格決標。	決標之標準，得為最有利標，並非最低價不可。

有適當公務員擔負採購的責任，作出正確採購決策。	負責採購之公務員因恐圖利他人，而懼做決定或拒為決定。	制訂保護公務員法律，促其勇於負責。
	當負責採購之公務員承受壓力時，缺乏一個可支援的上級機關。	於行政院設採購公共工程委員會，主管政府機關之所有採購。
	負責採購公務員之親屬涉入採購事項之利益，使公務員之決定欠公正。	制訂利益迴避的規定：對於採購有關事項承辦、監辦採購人員，涉及本人、配偶或三等親以內血親或姻親、共居親屬之利益時，應予迴避。
清楚劃分採購的有關權責，不容許推諉，藉明採購之責任。	採購作業有外部機關介入，致採購機關可與外部機關相互推諉責任。	清楚劃分權責，清除重複之部分。 採購機關負採購之責，決定是否訂定底價；一旦要訂底價，採購機關自行決定底價；不論是否定有底價，採購機關自行決定是否決標。 上級機關及審計機關不因審計權及監督權而介入採購過程。
達成前述採購作業之目標。	因請託、關說之壓力，採購機關不得不從，而使採購作業之目標無法達成。	減輕請託、關說的壓力。 減輕壓力之方法：強制機關對於請託、關說之行爲作成書面記錄，陳報機關首長，並知會政風機構。
環境保護（公經濟目標）。	不論賣方廠商是否注重環保，採購機關均一視同仁，未做區分，對注重環保之廠商，未做鼓勵。	招標文件中得規定：優先向取得環保標章之賣方廠商採購，讓這些廠商取得優先議價權；另，當這些廠商的報價高出底價時，只要差額不大時，仍保有議價權。
保障中小企業（公經濟目標）。	中小企業的競爭能力不如大廠商，無法取得訂單，致政府不能保障中小企業。	容許若干家中小企業得合起來統包一個工程。

肆、結論

政府採購一向在政府預算支出中扮演重要角色，依行政院主計處的統計，每年中央政府總預算、再加上地方政府及國營事業預算，均達超過新台幣2兆元以上，透過採購程序將政府預算轉化為施政運作之相關資源，小從一顆螺絲釘的零附件採購，大到戰機、戰艦採購或政府新建工程設施之發包，均與採購業務息息相關。

一、採購人員之培育

政府採購法第11條第2項規定：「主管機關得設採購人員訓練所，統一培訓採購專業人員」。目前主管單位公共工程委員會係以逐年核定合格專業代訓機構之方式，辦理採購人員訓練工作，一個完整的教育訓練制度，至少應包含教育訓練需求評估、教育訓練之規劃、教

育訓練之執行、教育訓練成效評估。我認為採購人員應具備以下專業知識或技能，方能辦好採購作業，並且避免自身有觸法之危險：

- 1.採購人員在製作招標文件時，應有能力描述廠商應具備之資格、適當之採購規格、了解採購標的物之市場狀況、對相關法律行為有充分認知。
- 2.採購人員在進行邀標、開標與審標時，要能夠正確判斷供應來源、廠商是否有不當競爭之行為（或重大異常關聯之徵兆）、廠商所提供之規格是否符合機關之需求、衡量廠商是否有能力完成契約要求之事項。
- 3.採購人員依法辦理決標時，應具備訂定底價的能力、議價的技巧、判斷廠商標價之合理性（有否違反採購法第58條低價搶標之嫌，並有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形；可依廠商履約成本＋有

形利潤－無形利益－競價折扣，作為廠商投標價格所考量之因素）。

4.採購人員於進行履約管理時，要有足夠能力去控制交期、品質、數量等問題，以及監控廠商分包與轉包之行為，切莫訂了合約卻不依約執行履約管理事項，或者部份合約事項無法具體執行。

5.採購人員於進行驗收時，除要依約驗收，更要考慮交期與時效問題。

二、政府採購內控作為之重要性

我國現行政府採購制度的設計及運作，應有助於政府採購效率及效能的提升，以最適合的價格買到最適合的標的，有助於政府預算的節約，並且以最有效率的方式辦理採購（如共同供應契約），亦有助於資源配置功能的達成。如何降低此種交易過程所產生的各種成本，如人力、財力、物力、資訊等，並提升採購決策品質，強化政府治理能力的要求，達成效能政府改革的目標，創造交易雙方雙贏的結果，此為政府採購方興未艾的課題。

採購效益直接影響施政品質，由於採購之種類繁多且金額龐大，不僅影響經濟活動，採購過程及結果之優劣，一直接影響人民對於政府的信賴與支持。如近來許多署立醫院院長均遭到檢調約談，又如先前喧騰一時的臺北市新生高架工程弊案，更可見採購作為均應處處力求小心謹慎，切不可因一時不慎或利益薰心，而誤蹈法網悔恨終身；又如國內近年方興未艾之BOT案件，高捷案、ETC案等等，雖係與民間廠商合作，但採購作業未臻完善，即帶給社會大眾負面印象及相當多的不便。

國防資源供給有限，如何有效率地使用資源，支撐國防施政目標，提供國軍達成效益化

的轉型目標，實為當務之急。各機關應建立並維持有效之內控機制，由機關首長督促內部各單位設計及執行，並定期舉辦內控教育宣導，以落實內控機制；且各機關各項採購應切實依政府採購法及其相關子法規定辦理，作到資訊透明化，公平、公開之採購要求。

參考文獻

一、書籍

- (1)政府採購法令彙編，行政院公共工程委員會。
- (2)政府採購法實務Q & A，蘇明通、游麗慧（民90），元照出版。
- (3)政府採購法實例解析，陳建宇、駱忠誠（民89），元照出版。
- (4)風險管理與危機處理作業手冊，行政院。
- (5)軍事機關採購作業規定，國防部。
- (6)主計人員採購監辦應行注意事項，行政院主計處「內部控制與審核師資班」授課教材。

二、期刊論文

- (1)吳素環、李雅慧（2003），「COSO新發展－企業風險管理」，未發表碩士論文。
- (2)Internal Control－Integrated Framework. COSO. 1992.
- (3)「採購作業的內部控制與政府採購法」，馬秀如。

作者簡介

汪家達少校

陸軍財務，國防大學管理學院86年班、國防財務資源管理研究所96年班；曾任預財官、統計官、主計督導官等職。現任職後備司令部主計處會審官。