

審計制度與建設事業





3 1797 8723 3

審計制度與建設事業

陳元瑛

報載凌鴻勳先生發表「現行制度對於建設事業所生障礙之檢討」一文，對於審計制度，多所論列，本人服務審計部有年，深感論列各點與法理事實多有不符，恐淆觀聽，特為詮釋如次：

(一) 關於審計法規方面

審計職權，為監督政府各機關之財務行為，而為國家財政收支之公證，所以示信於國人，以符合民主政治之本旨，為五權憲法中監察權之一部：如何可以達成其使命？自應在立法上為週密之規定，此乃現行審計法立法之本意。國父綜核歐美各國政治分權之優劣，參酌我國之國情，手創五權分立之憲法，使治權運用，相互牽制，均衡發為近代政制之大觀。我國今日建設，固屬急需，然建國大計之要應以行國父遺教為依歸，與五權憲法配合實施，並行不悖，



MG

F2372

12

2

固未可因應一時之急，而削弱法治之基也。

國家制法，大都為防範越軌行為，屬於獎勵行為者，實佔少數；而審計法尤以杜絕公款收支中飽濫用為主旨，其第二條及第十一條至第二十六條，均係明定職權行使，及防止不當收支之規定，期使國家財務行政入於正軌；此雖消極之防範，然節省公帑，充裕庫收之結果，直接足以增加建設之力量，亦自寓有積極之效用。凌先生指為：「缺乏積極配合建國，迅速實施導入順途作用」；又謂：「缺乏引導建設，解決困難，排除窒礙，及鼓勵建國人才獎進之規定，有罰無賞有責無權」。不特未明立法之本旨，亦且強定消極積極之界說，似涉偏頗。況審計機關奉行法令，與司法機關無異，觸犯刑章者，應受法律之制裁，而未犯法者，未聞司法機關特設科條，予以獎勵，譬喻至明，何待贅述。

審計法第二十五條：「各機關人員，對於職務上行為應負之責任

，非經審計機關審查決定，不得解除」：第二十四條：（凌先生誤為二十二條）審計機關對於審查完竣案件，自決定之日起，五年內發現其中有錯誤遺漏重複等情事，得為再審查，若發現詐偽之證據，經過五年後，仍得為審查。該項規定，與民事訴訟雖經司法機關判定，如有新事實發現，仍得為再審，及刑法對詐偽之證據，係觸犯偽造文書罪，在追訴時效未完成前，隨時可提起公訴之規定，立法意義相同。如機關人員，對於任內之財務行為，確無錯誤與詐偽，則於接到審計機關之核准通知，其責任即已解除，此後自無再審查之必要，即再審查，亦當無所發現：倘任內對財務，確有詐偽行為，只朦混於一時，以圖巧卸其責任，當為國家法律所不許。凌先生對上兩條文，誤解為：「審計人員於審查時，自身未盡其職責，而強加各機關人員對於財務上仍負不必要之有限期，或無限期之責任」。對於立法原旨，似有誤會。

審計法第二十八條：審計部應將每會計年度審計之結果，編製審計報告書，並得就應行改正之事項，附具意見，呈由監察院呈報國民政府。本條規定，係以審計部代表政府監督各級機關之財務，應於每一會計年度對各機關財務之設施是否合法，向政府為有建設性之報告，供給政府以糾正或改善各機關財務措施之資料，以為編製下年度預算之根據，並供給黨政工作考核委員會為攷核各機關之參攷；審計部均依照辦理有年，其意義至為重要。凌先生竟謂為：「但因僅由監察院呈報國民政府，失其重大意義，事實上形同虛設」。實未明其意義之所在。

審計法第二十九條至三十四條，及三十五條至四十五條，規定事前審計及事後審計之權責。事前審計為財務行為發生以前之監督，其主要工作，為審查分配預算，核簽收支命令，簽證收支憑證，公庫支票，與記帳憑證，以達到監督預算執行之目的。事後審計，為財務行

為發生以後之監督其主要工作，為審查帳冊憑證，核對會計報告之記載是否正確，以憑准駁，而核定其計算決算。兩者之權限互有不同。至就地審計（即駐審人員）之設置，原以送請審計手續繁重，時間稽延，為期審核正確，處理敏捷，稽察便利起見，乃遣派審計人員，分駐各機關，就地執行審計職務；惟顧及機關繁多，而審計人員不敷分配之事實，故對於就地審計，在法內不為硬性之規定，條文中派有駐審人員之機關，與未派駐審人員之機關，其對事前審計事後審計之處理，當然不同，在第三十一條至三十四條，及第三十五條至三十九條，規定極其明顯。並無如凌先生所謂：「條文中雜以各機關有無駐審人員與否，其審查程序，因處理不同之字句，遂模糊難分，致本旨隱蔽，遂使層級權限，反致不明」之疑慮。

審計法第四十六條至第五十三條，為規定稽察之職權。凌先生以修正審計機關稽察各機關營繕工程及購置變賣財物辦法第十三條，監

驗人員對於隱蔽部份，必要時得實行拆驗或化驗，作詳密之檢查；又審計法施行細則第四十一條，（凌先生誤為第十一條）各機關購置物料，營繕工程之驗收，凡與原定圖說契約章則不符者，監視人得拒絕簽名蓋章，其因不得已事由准予減價收受者，應先得審計機關之同意，認為：「均已溢出規定財務上審計處理之範圍，與工程上監督機關職責抵觸，易引起工程上監督權限之糾紛」。查各機關營繕工程及購置變賣各種財物之開標決標驗收，須通知審計機關派員監視者，原為各機關於各項工程財物之處置，能否適合經濟原則，須取得合法公證，項示信於人，而解除其對財務行政上應負之責任，審計人員於執行此以公證職務時，理當綜覈翔實，對隱蔽部份，必要時應實行拆驗或化驗，作詳密之檢查，其與原圖說契約章則不符之工程，并應拒絕簽證，以示確實，而完成公證任務；（如某機關主辦新修碎石彈石路工程，全部路面只有五百餘方，預算則編為一千餘方，主辦機關之驗收又

員，亦照一千餘方驗收，嗣經審計人員詳密檢查，僅得五百餘方，相差幾及一半，乃拒絕其證明。實與審計法第二條第四款：「稽察財政上不法或不忠於職務之行為」相因應，其非「溢出規定財務上審計處理之範圍，與工程上監督機關之職權牴觸」，為理至明。

(二) 關於事前審計方面

凌先生所稱事前審計，或指就地審計之辦理事前審計工作而言。核簽收支憑證，為就地審計辦理事前審計重要工作之一，其與行政人員會計人員之簽署意義，各有不同，行政人員之簽署，為執行預算之表示，會計人員之簽署，為處理會計事務之表示。審計人員之簽署，為監督預算執行之表示，基于聯綜組織之精神，任務不同，系統各異，並非如凌先生所謂「行政簽署」。蓋機關收支之是否合法？能為事前之證明或制止，以免事後難於補救，致使財務人員責任久不解除；故

核簽收支憑證，作用至鉅。謂非必要，似屬偏見。

審計機關對收支憑證之核簽，以預算或法案為依據。凡未有預算或法案之收支，審計機關依法應予拒簽，惟因重大災變或緊急工程，合於預算法第六十八條所規定為暫付款之支付，或其他暫收款之收入時，審計機關得核簽其憑證，在支付法案或收入法案未成立前，應由原機關負責，審計法施行細則第二十條及第二十一條，所以有此項之規定者，正為適應緊急，便利措施。凌先生謂為：「形式上之審計，殊乏義意及效果」；不知所謂緊急重大之事實，其情由是否確實，尚待證明，暫收暫付之款項，政府能否核准，審計機關實無權預為確定，主辦機關，既主持其事，自不能不負其應負之責，未可目為形式上之審計。

凌先生對事前審計，認為無存在價值，而建議廢止；謂「事前審核之意義，在執行預算」，以執行預算為會計事務之主要工作，而主

張事前審計工作，由「預算編製分配之責任者（會計人員）兼任」。查事前審核之意義，在監督預算之執行，並非執行預算，會計事務亦非以執行預算為其主要工作，負執行預算之責者，乃為財務行政人員，徵諸法制，權責各不相同。凌先生誤認事前審核，即係執行預算，復擬將事前審計由會計人員兼任，於現行聯綜組織立法之本意認識不明，則其對事前審計之重要性，未能了解，自無足怪。溯自民國廿七年現行審計法公佈施行，翌年乃有就地審計之設置，於事前簽證駐在機關收支憑證，公庫支票，及記帳憑證等，計政學者，咸認此為審計制度進步之表現。近年各機關請求派員駐審者，日見加多，陸續推行，尚稱便利。當此國庫窘絀，世風日壞，各機關經費或事業費之使用，不於事前加以節制，則易發生自由支配任意挪撥之弊，（如某機關無預算或法案之依據，每月向其附屬機關提取福利基金，因該附屬機關未派駐就地審計人員，未能核簽其支出憑證，致無從為事前之限制）。

甚至財務紊亂，無法報銷，事後審計工作，亦連帶發生障礙。十月八日報載監察委員李世軍巡視首都各機關報告：「如國營事業機構預算之移用，幾成普遍之現象，事業費則未依法送審，業務之管理，如汽油汽車之浪費，公物之保管使用，均須切實改進」。此大都為未派員駐審之機關，其收支憑證，未經事前審計之簽證者，以致財務多所紊亂，事實如此，並非故作危言。凌先生建議廢止事前審計，其對事前審計作用，似未深加研討，或只求片面之便利，而未顧及全部之得失。

(三) 關於障礙事例方面

凌先生所列障礙於建設事業之事例，分財務與工程物料等，茲擇其與審計有關者，分別釋明於後：

(甲)手續過繁凌先生以「領款手續過繁」，而諉為審計簽署過多之影響。不知依公庫法之規定，款項之發給，原應由公庫直接發給使用

機關，如能直接發給，則簽署手續，自可簡捷。凌先生所舉「可至七次」之事例，均為主管機關代領轉發，或統籌支配之所致，不獨手續過繁，抑且易生流弊，于法實屬不合，迭經審計機關建議從速廢止。是此項「手續過繁」之事實，既非審計機關所造成，亦非審計制度之影響。

(乙)人手少缺乏專門人員未能與工作配合 審計人員因執行財務之監督，其所需專門學識，以法律，經濟，會計，為主，至辦理稽察事務所需之專門技術人才，其處理案件，仍應根據審計之立場，抉擇判斷；若以審核範圍之龐雜，欲將各項工程人員悉數羅致，不特勢所難能，亦且無此必要。縱有特殊案件，確須專門技術，始能盡監督之責者，審計法第五十三條，業有委託其他機關團體或個人監驗或鑑定之規定。年來政費支絀，各機關限於預算，人力未能如理想之充實，所謂人手缺乏，殆屬普遍之現象。

(丙)不必要之延緩增加價款 審計機關對於各機關工程及採購，

其價款之審查，向依各主辦機關預估底價並參照市價為準，審核時無力求迅速，以期適應。惟時值非常，物價波動至劇，事實困難，自所難免；公有營業及公有事業機關審計條例第十六及第十七兩條，對此已有權宜實之規定，凌先生所稱各節，似於上項規定未加注意。其或因預估底價之不正確，及契約條款之不符規定，而致延緩者，應屬行政處理之責。

(丁)撥付工款過於迂緩凌先生對撥付工款過於迂緩，所舉之事例，實與事實不符，各國營事業機關經費由財政部國庫署開填支付書，送經審計部核簽後，由「收入總存款」戶，撥入「特種基金存款」戶，此種款項，又因不受軍政機關公款存匯辦法之拘束，可由國營事業機關隨時提取支用，並無其他手續；所舉「支款程序」，實未明瞭現行財務法令而有所誤解。再審計機關對於各機關支付書，向係隨到隨辦，除無預算或法案依據者外，依照審計法規定，自收受之日起，決不逾三

天期限；且國營機關緊急支付，大都由國庫署直接派員送達，即時簽還，並不致有所迂緩。

(戊)審計人員不諳工程緩急有時竟強減工款凌先生謂：「審計人員不諳工程之緩急對於時間性之急切用款，如堵口工程搶險急工，亦多加挑剔，或核付半數」。查審計人員對於緊急工程款項之核簽，均依照法定手續，儘先辦理，至黃河堵口工程，水利部對審計部派赴復堤工程局辦理審計人員，曾于本年五月廿一日函請獎勵大要為：「審計人員協助堵口工程以來，對於經費支付之審核，材料及工程之監購監驗，不辭勞瘁，迅速執行，以配合工程進行，裨益良多」等語。自可證明，無待多述。

(己)報銷不論情由必須單據 機關報銷必須附具單據，本為修正支出憑證單據證明規則第二條第一項所規定，如因特殊情形，不能取得單據時，可依同條第二項之規定：「聲叙原因，開列清單，簽名蓋

章，呈由該管長證明^信，亦可據以報銷。是對於支付款項，不能取具單據之困難，已早有補救辦法，未審凌先生何以尚有此誤會。

(庚)報銷責任期限過久 查審計法施行細則第十五條，對於各機關送審期間之規定：為(一)日報于次日送出，(二)月報于期間過後十五日內送出，(三)年報于期間經過後三個月內送出；如工程費為臨時性質者，亦可於完成後三個月內送出；。主管人員如能依照規定期間報銷，審計機關即為審核，如無不合，即可發給核准通知，或核准書，主管人員之財務責任，即可解除。(審計法第二十五條規定)凌先生所云：「工程報銷五年之後，主管人員方能解除責任」，或係誤為再審查之期限。(再審查之理由見前文)

(辛)低價得標形成各項弊端 營繕工程及購置財物採用招標方式，原為鼓勵廠商以合理之價格公開競標，期杜流弊，冀節省公帑，凌先生所稱：「以標額最低之商人承包，如此方為合法，適于狡猾之商

人以投機取巧之機會，迨中標後一經開工，經驗不足，或資金短缺，或因時價相差過鉅，因此不勝虧蝕，中途逃避停頓，謂為形成各種弊端。按招商投標，以最低標價為得標，自屬當然之法則，惟時值非常，物價變動至劇，審計機關顧全事實，迭經提高「招標限額」，並呈請政府修改規程，不作硬性之規定，事實俱在，可以覆按。歷年工程購置之決標，因主辦機關有合理之建議，而不以最低標價為得標者，事例繁多，不勝枚舉。況參加投標廠商，其資歷，資本及信用之調查選擇，事屬行政範圍，在廠商管制機關，應嚴格審查，限制登記，有不合規定者，應加取締，或吊銷其執照，在事務主辦機關，尤當審慎於事前，即在開標時，對廠商資歷，信譽有不良之發現，亦可立即聲明，不許參加，以盡其應盡之職責，免貽事後之弊害。蓋因購置財物營繕工程，實為主辦機關本身之事務，審計人員對於開標決標之監視，不過證明其事實之真確，以解除其財務之責任，不得諉以「避免嫌

疑，噤不作聲」，致令公帑虛糜，事業滯停。

十六

(四) 結論

綜上論述，凌先生所指審計制度對建設事業所生之障礙，純為法理上之誤會。建設事業，固屬重要，而財務監督，亦不可忽視，誠能各盡執法及守法之精神，則殊途同歸，當不致有所窒礙，國家立法，原為樹立百年大計，未可因一時之變態，遽圖更易。

抗戰以還，建國艱鉅，年來審計機關，執行業務，應如何始能適應此特殊環境，無時不在研求補救之中；尤以對各界之建議及批評，更樂誠接受。惟審計職責，在執行法令，苟法令事實兩能兼顧，自當悉力以赴，以促進建設事業之成功，而納財務行政於正軌。審計人員，極願本分工合作之精神，以配合建設事業，相輔相成，與工程人員共勉之！

現行制度對於建設事業所生障礙之檢討

第十四屆工程師學會年會籌備委員會第二次會議，決議年會專題及主持人，特於現行制度方面，議定「檢討現行制度所加於建設之障礙」一題，囑由鴻勳負責主持討論。以茲事體大，各方對此定多經驗與意見。為廣思博聽，爰經致函交通、經濟、資源、水利、市政及其他公用事業各方面富有經驗之主管，并及審計會計方面人士，徵詢有關意見。計收到復函數十通，尚有陸續寄到者，都極豐富寶貴之言論，可供參考。特加以歸納與整理，彙為分析，以便檢討。

鴻勳 謹識

一 緒 言

建設事業，無論為生產工程或公用諸端，對於物質時間之運用，必求其濟迅速。而財力人力之配備，尤企能靈活允洽，方可得到最大之效果，此蓋近代科學之極則。然我國近年生產或建設事業，每因現行制度如會計審計人事等手續法規之限制與束縛，致未能依合理程序進展。甚且「法與世弊」叢繁之科條，浸演而成箝固死板之羅網，主事者一搵手觸禁，迫而朝夕以因應各項章則之表面規定為課題，反不能以事業本身物質技術之問題為對象，既非為家用之道，亦失國家立法之意，其有關於整個建設之前途，豈容忽視。

二 政府當軸對於現行制度之感應

近年來政府當軸社會經建賢達，已多注意及此。每有商討建議，表現對於現行制度要求改進之傾向，至為殷切。

三十四年十一月，政府最高經濟與設計當局曾擬有「確立戰後我國之經濟事業及貿易制度」一意見書，經呈奉 蔣主席核准照辦，并批由行政院分別草擬法案施行，其中以

「我國國營事業系統，與普通行政系統，尚未截然劃分。所有法令，凡施之於普通行政者，無不適用於國營事業。其結果遂不免發生種種障礙與弊端。

查普通行政之要務在於推行國家政策與法令，而國營事業則係營業性質，須依據企業原則，靈活運用。二者性質既異，管理制度自應明白劃分。毋庸混淆。」

又對於人事、財務、物料、三項管理制度，亦有新著重點。如

1. 事人 以須「實施事業人員之專業化與永業化。人員之分類、分級、應以工作特質為標準。」

2. 財務 以須「另定國營事業審計辦法，以事後審計為原則。其手續應力求簡單迅速」。又會計須「依照一般企業公司之通行辦法、另定之」。

3. 物料 以須「按一般公司通行辦法，勿庸按照官物保管規定，多費時間手續

，致招損失。

三十五三月 蔣主席復以機甲字第九三八四號手令，飭將「公營事業機關人事制度及其業務管理之法令，應從速制定公布。」經行政院轉各有關部會同擬定之「國營事業管理法草案。」在財務業務人事三方面，亦有下列之原則。

1. 財務 有「國營事業會計制度由主管機關訂定送請主計機關備案」，「國營事業經費之動支年度之決算，由審計機關就地辦理事後審計。」

2. 人事 有一國營事業人員之管理任免規章應以現代大規模企業人事制度之主妥原則為依據，由主管機關訂定，送請銓敘機關備案。

3. 業務 有「國營事業之採購或營造其投標訂約等程序，由各級事業機構自行辦理。其審計手續，依經費動支及決算由審計機關辦理事後審計」。

本年五月間行政院准審計部函以奉 蔣主席手令略以「現行審計辦法手續煩多，往往阻滯行政業務之工作效率，亟須設法改進，凡經中央核定之建設計劃，且有確實之預算者，應責成主管機關負責執行，事後再行審核，便利事功。」

以上緒端，均見當軸對於經建事業所感困難之癥結，已極明瞭。

三 經建賢達對於現行制度意見之分析

世界各國各項弘遠之制度，鮮有一蹴即臻達最完善之境地者，必經隨時代之推移，社

會經驗之反映，始漸齊備。現行制度未能適合當前建設以及一投國營事業之性質與要求，固無庸諱言。影響所及，關係國家時代進步之遲速。而改進之道，實為整個時代人士之共同責任。員建設事業之責，或負責審計稽核之責者，立場雖有不同，而為促進維護國家利益之目的則無二致。吾人於此，實不能不以沉重坦率之心情，以針對此項關係久遠之問題。前述政府當軸，雖對此已有原則上之改進，然而如何普遍實施，尚待吾人細針密縷以綴成之。爰就此次徵詢各方面意見彙集分析於後。

甲、現行制度一般去理上之檢討

一、審計之法規法理的看法

按審計法規第二條，審計職權所載：（一）監督預算之執行，（二）核定收支命令，（三）審核預算決算，（四）稽察財政上之不法不忠於職務之行為，均為消極防範，及制止之措施，而缺乏積極配合建國迅速實施導入順途作用之規定。

第十一條至第二十六條，多為加強行使職權之條文，明為審查審核拒簽處分責任之規定。實言之，即為妨止之強制措置，而缺乏引導建設，解決困難，排除窒礙，及鼓勵建國，人才獎進之規定，有罰無獎，有責無權。

第二十五條「各機關人員對於職務上行為應負之責任，非經審計機關審查決定，不得解除」。既明令負責人員解除財務上之責任時期，而第二十二條「審計機關對於審查完竣案

件，自決定之日起，五年內發現其中有錯誤遺漏重複等情事，得為再審查，若發現詐偽之證據，經過五年後，仍得為再審查，一既經審計審查完竣，並決定日期，而乃為五年內，再審查，及五年後仍得審核之規定，是條文本身已自盡矛盾。而細釋原條文，似審計人員於審查時，自身未盡其職責，發生疏忽所致之錯誤，乃反不合理地強加各機關人員對於財務上仍負不必要之有限期或無限期責任。

第二十八條前段為年度審計報告規定，後段為稍具建設性之「附具應行改正事項意見」規定，但因僅由監察院呈報國民政府，失其重大意義，事實上形同虛設。

第二章自第二十九條至第三十四條，第三章自第三十五條至四十五條，為事前審計及事後審計有關條文之規定。細釋其區別特徵，似事前審計以核定分配預算與法定預算是否符合及核發財政機關發放各項經費之支付書為重點。事後審計，則以決定報告審核結果，又年度決算是否符合，分別發給核准通知及審核通知為中心。推其用意，似在分層負責，在審計處理之便利。惟因條文中，雜以各機關有無駐審人員與否，其審查程序因處理不同之字句。遂模糊難分。致本旨隱蔽，遂使層級權限，反致不明，不惟不便利，且轉滋糾紛。

第四章稽察，自第四十六條至第五十三條，為稽察各機關一切收支之規定，其中第四十九條「各機關營繕工程及購買變賣各種財產招標驗收應通知審計機關，派員監視，其不

合法定手續或與契約章則不符者，監視員應糾正之」。當屬第一章通則第一條所規定，為財務上審計工作之一部。惟查修正審計機關，稽查各機關營繕工程及購賣財物辦法」中，第十三條「監驗人員對於隱蔽部份必要時，得實行折驗或化驗，作詳密之檢查」，又審計法施行細則，第十一條「各機關購置物料，營繕工程之驗收，凡與原定圖說契約章則不符者，監視人員得拒絕署名蓋章，其因不得已事由，准予減價收受者，應先得審計機關之同意」，均已溢出規定財務上審計處理之範圍。與工程上監督機關職責抵觸，易引起工程上監督權限之糾紛，並肇干涉工程司之端。頗值得鄭重考慮。

二 關於事前審計

事前審核之意義，在執行預算。而執行預算為會計事務之主要工作。（會計法第一章第三條），審計事務對執行預算則為監督權限（審計法第一章第二條），因為有參與預算之編製為分配者，始能洞悉該機關事業計劃及財政調度之情形與程度，能明瞭調度之情形與程度者，始能對事前審核作切當之處置。會計機構，列於所在機關編製之內，同屬行政機構。且為預算編製分配執行之責任者。當其執行預算時，而為必要之審核工作，自易切當。審計機關，對各機關事業計劃，及財政情形，既未能隨時參與，自不免稍有隔膜。且審計既屬監督預算之執行，則對收支憑證等，似無須負簽署之責任。因監督權屬於監察系統。而執行權則屬於行政範圍。以監察之立場，而為行政之簽署。於理論及法令兩方，似非

必要。

審計機關，依審計法施行細則第二十條至第二十二條之規定，凡財政機關因預算法第六十八條之情事而為之暫付款支付。其各機關緊急工程暫付款之支付憑證，及暫收款之收入憑證，得送請審計核簽，但非常預算支付，及收入法案未成立前，仍由原機關負責，此種形式上之審計，殊之意義及效果。按預算已經確立者，既如前段所述，無事前審計之必要。其預算或法案未完成者，又如本段所引，無事前審計之效果，仍須由原機關負責，則事前審計無存在之價值。

三 關於預算之編製

各機關所編成之分配預算，（例如某項國防工程之建築，依工程之分步完成及經費之先後支付編成分配預算），在第二級以下之機關，由各該管上級機關核定，並將其分配預算在計劃實施一月前分別送達主計處，審計部，及財政部審核，倘各該事業機關執行分配預算經費，遇有不足時，經上級核定後，得支用第一預備金，但亦必須取得主計處審計部及財政部之同意。預算法第五十三條，尚有硬性之規定，各機關下月份之分配預算數額，不能提前於本月份支用，同時在國家發生特殊事故時，政府得以命令裁減之。其預算數，應重行編造。由此以觀，事業機關，不是事業為目的。乃以編造預算，送審預算，及重編預算為主要之課題。

乙、障礙於建實之事例

一、財務方面

審計手續
繁過

同一款項，由甲機關付出時，須送審計簽署，至乙機關收入時，又須送審計簽署，例如交通部轉發各鐵路款項，自國庫署填撥支付書起，以至各路外段局站所支用止，迭經收付手續，亦即須逐次經審計之簽署，約略計之，可至七次。每次最速需半日至五日不等，通常總須二十天左右。若稍有稽延或至逾月。對業務效率，不免阻滯。

審計人手少，
缺乏專門人員，
未能與審計
工作配合。

駐有審計人員之機關，依法須將每一收支憑證事先送審計人員核簽，非經核簽，不得收支款項，其耗費時間，已如前節所述，而事實上，規模較大之機關，收支浩繁，且多涉及專門學識審計人手既少，與所核簽之工作不配合，時間上既不許詳核。倘非專門人員，亦不能作深入之研求，則所為僅為增加時間，與增加手續而已。

不必要之延
緩增加物價

採購或工程價款，商人因顧慮政府機關手續煩延及預防物價高漲，必多計利潤，以免損失。故簽訂合同及付款之期限愈迅捷，則價值亦可愈低廉，最近多有承建工程合同附具聲明，倘能在二十四小時內付款，可照總價減低若干者，各處機關有已此項事證，往往因不可減免之輾轉手續，稽延

時日，反須付較高價款。

會計審計
工作重複

現行之事前審計制度，凡經審計機關或審計人員簽署之事，均係先經會計機構或會計人員審核簽署。二者工作相同，未免有繁贅之感。

每因細微手續
而生牽掣之弊

遇有緊急支出，或因審計機關與行政或業務機關之觀點不同，各有當否之疑，或因細微手續而生是非之辨，所見不同，每致拒絕簽署。在審計機關固屬依法而行，但在行政或業務機關工作之推行上，已

受影響。

撥付工款
過於迂緩

按照公庫法之支款程序，各機關之請領經費，由主計處依照核定之分配預算，按期知照財政部會計部通知代理國庫之銀行，由一收入總存款項下，按照經費之機關別，撥入普通經營經費存款，再由財政部依主計處所通知之分配預算，填具支付書，以命令聯及通知聯送經該管審計機關會簽後，命令聯則由財政部送代理國庫銀行，收到是項支付書命令聯後，填具撥款通知銀行請領，僅一領款細節，亦必須經過如許手續，加以處理公文之遲滯，在公文旅行過程中，請領機關領到款項時，往往失其運用時效。

撥付工款不僅
手續遲緩且多
無理折減

工程概算，送由上級機關審後，轉呈 行政院作最後之核定，其間往返需時，動輒數月，因物價不斷上漲，影響概算，原擬數目，例如概算送出日期為卅十五年八月一日，原列工程費為十億元，經奉 行政院核准為十月二十日，時隔幾達三個月，在此期內，物價波動甚劇，工程費或須增加百分之五十，始能辦成，於是又需辦理追加，同樣之手續，工程尚未動手，而經費追加不已，且上級機關對於下級機關所送概算，例須予以盲目核減，打七折八折不等，而概算雖經 行政院核准，財政部又不能立時一次撥付，必經數度之商洽，往返之催索，函電交馳，始得陸續領到，原擬計劃所需工款，既被核減，又以撥款遲延，輾轉周折，再加物價波動增加不已，凡此現狀，徒影響工程進展，實為建設事業之障礙。

審計人員不諳
工程緩急，有
時竟強減工款

事前審計，乃屬監督會計之機構，會計已為獨立性質，今又加以獨立之審計，往往派有駐在地之審計，執行事前審計職務，機關動用款項，經會計審核認可後，復須得審計人員之核准，而大多數以未諳工程上之緩急，難免吹毛求疵，推宕延擱之現狀，雖有時間性之急切用款，如堵口工程，搶險急工，亦多加挑剔，或核付半數，使負責主管執行工作者，啼笑皆非，無法應付。

報銷不論情
由必須單據

查報銷帳目，不論付款大小，必須附其單據，購置物品有鋪號者，令其開具發票，自無問題。惟工程用款，往往在鄉僻之所，有時因堵口搶修等緊急工程，臨時雇用小工，或搬運料物，購買草料，類皆就地採辦，從事勞力之人，或係鄉民村婦，均不識字，不能自書姓名，因此無法獲取單據，且當工程緊張之際，亦不能以寶貴之時間辦理此等瑣事。妨害工作。但審計機構，不問實際情形，若無單據，必予剔除。反之祇須付有單據，即偽造者，亦予核銷。照目前審核制度，其趨向所至，將轉向作偽之途徑，是非倒置，而其為建設事業之障礙性，實非淺鮮。

報銷責任
期限過久

工程報銷五年之後，主管人員方能解除責任，但人事經五年之長期，勢必變動。主管離職，經辦人員（如會計出納事務等）不免分散若欲剔除追償於四五年後，殊苦無法查詢。以至主管工程者之責任，永

無解除之一日。

會計審計權
限有時侵越
工程範圍

工程之行政與會計審計聯繫最多，會計以職權所在，每以審核而有意中干預及工程方面之行政。如單價之是否合理，某項工程之應否興修，某項合同條款是否加入或刪去。幾純為工程之行政問題。而會計方面，每因審核便利而加以詰問。是以會計權限必須再事明白確定以免有磨擦影響事務之推進此種情形自因人事而有輕重差異但工程師均感不必要約束過多匪

特無自由處理所負任務之權且有時損及自身尊嚴就工程立場而論此事關係頗巨不容忽視。

工程司鎮日應
付財務手續
幾無餘力及
於專門問題

手續每斤斤於如何可以使請求者，不遭駁回，而於工程之技術問題，反不能專心應付，實際上，考核與審查等手續，多着眼於表面，竟成閉門造車，敷衍塞責，於工程之本身進展，殊鮮關連，倘能將各項手續簡化，俾工程師所思所為，偏重技術，則於工程之安全經濟迅速各方面，必多供獻也。

二 工程物料方面

抵價得標形
成各項弊端

建築工程，招商承包，採用投標方式，原為鼓勵營造商希冀中標，可以合理之價格，公開競爭，避免獨家承攬，居奇抬價之弊，立意甚善。但現行制度，須由審計人員監視開標，開標以後，以標額最低之商人承包如此方為合法工程主辦人員，即有異議，然為避免嫌疑起見，亦唯噤不作聲，不知工程實施，對於承包商人，能否勝任，必須確實加以審慎，該承造商資金是否充裕，已往成績是否優良，承包後工料能否合於原計劃所要求，有無偷工減料情事，及能否如期完工，亦須一一詳加考察，現因限於法規手續，須以最低標額為取擇之標準。不知適于狡猾之商人以投機取巧之機會，迨中標後一經開工，以經驗不足或資金短缺，或因時價相差過鉅，因此不勝虧蝕，中途逃避停頓，如西南公路局建築壩陵橋石拱橋，原擬預算一百二

十餘萬元，十個月完工，經取最低標承包，但以經驗太差，無法完成，後經另定補救辦法，耗資二千餘萬，時間延長一年，方始竣工，可證採用最低標額，並不合乎建設事業之條件，上述事實，可為殷鑒。

三 人事方面

人事銓敘辦法
法不盡合理

近二十年來，全國大小官吏，皆須由中央遠在千百里外之主辦事專人，以死板之公式，根據出身經歷以核定其薪給職務，經營幾百億工程之局長，竟無權作加減其部下某人五元薪水決定，同時倘有人能。而絕非完全用其出身與經歷等等，倘以此衡量人才，不但不能提拔傑出人才，而僅養成一般因循庸庸的人員。

工作人員待遇
過於菲薄無法
生活不易維繫

從事建設事業人員皆為懷有專門技術之國內優秀人才，其平日專心工作，埋頭苦幹，絕少社會交際，政治活動，故除確守崗位，努力本身工作外，不善鑽營趨附，對於此輩為國家開發創造建設者，政府應特示優異，厚給其薪俸，安定其生活，專心工作，無後顧之憂，惟現以物價時時上漲，生活陷於絕端困難，一家數口，生活常慮不足，政府雖有三月調整待遇一次之規定，但調整之數過低，且物價時在上漲，然調整與實際生活相距甚遠，因此從

業人員，無法安心工作，建設事業機關，為工作推進順利計，必需延用有豐富經驗而工作表現優良者，使之担任各部份重要工作，但因現在公教人員待遇菲薄，優良者均爭趨待遇較高之機關或私人企業公司，普通事業機關，殊感用人不易而現職人員，因待遇菲薄時懷去志，即留任者，亦愁眉不展，終日無心工作，此種現象，如令延長下去，工作效率，將日見退減。

工資規章并無促進生產之精神

工廠法中，各項規定，多係加於工廠之限制，對促進生產效率之規定甚少，如工資一章，僅有最低工資率之規定，并未考慮如何增加生產減低成本。

階級與職位不分列無法位年資優越之人員

「官階」係積資歷而成，「職位」係因事實而設，資歷優良者，未必即適應某種「職位」。『職位』崇高者，未必盡係資歷優良，「官階」與「職位」二者，在人事甄別方面，似應互相為用，現今各國軍事人才之甄選，「統帥」「司令」「軍長」「師長」等職位，與「上將」「中將」「少將」

「上校」「中校」「少校」等官階，分別銓敘，可為實例。鐵路方面，除技術人員已有單行銓敘辦法，其他業務均屬專門人才，尚無銓敘之規定，因比之故，資歷久長者，如不與以崇高「職位」，則銜級必予降低，殊無以鼓勵其安於職守，如與以崇高「職位」則或未必適合事實需要，且事實上無多餘位職，可設資歷優良者，因限於「職位」之故，轉遭待遇上之歧視，

遂致見異思遷，殊有楚材晉用之弊，是皆由於「官階」與「職位」未經劃分之故，近年來各機關人員之調遷頻繁，到處可見，卽生此弊。

丙、建議改善辦法

一、法規之訂定，不宜過於硬性，過於硬性，則反多流弊。審計法中已有事後審計與稽察等項，似不必再有事先之審計。蓋事先審計法規之訂定，不過為事後審計之準備，其任務殊非必要，似宜予以廢止。

二、建設事業，非公管卽公有，其財務計劃，以發展事業為主體，不宜過加限制。會計尺度，應酌量放寬。俾事業機關，得有展足之機會。例如預算變更計劃等，可由主辦機關視事業之需要擬定，報請上級主管機關核准，再由上級主管機關轉報第一級機關備案卽可。不必再向各部處呈轉核定，而各機關下月份之分配預算數額，本月份亦得預支，俾能適合需要，靈活運用。

三、工程用款，應以迅速敏捷為主，不宜多費手續，虛擲寶貴時間。國庫收入總存款撥付各項經費存款之款項，應一律視為經費之直接收支，而視為現金之移轉。可以省却，許多過帳查對之繁瑣手續。同時各事業機關請款之際，盡量減少各部處核發之手續，並亦應參照會計法施行細則第二十五條之規定，多採用緊急命令劃撥之方法，由財政部以函電通知代理國庫銀行先行撥付，並即填具支付書補行辦理普通經費存款之劃撥手續。或允許

各機關得在收入方面，具領一部份經費款項，自行保管，以備直接以現金支付經費，如此當必能爭取時效，增加建設成績。

四、招商承包建設工程，其中之取擇，不限定最低標價額，應於其中標額較低，信譽卓著之承包商，選擇三家，再用會議方式邀請有關之各方作一縝密之審定。

五、工程報銷應簡化，審核手續不可苛求，最好採用迴巡審核制，事先由機關主管員責執行預決算，使能達工程最後之目的，事後由審計部派員分赴各地作巡迴審核，總以時間不宜太長，於某一工程完成後，三個月內辦理之。

六、報銷應需單據，以儘量附送為原則，其實有困難無法取得單據者，由經手人填具付款證明單，說明不能取得單據之原因，經會計人員認可後，准予報銷。

七、會計獨立制度，應加改良，而將會計部門作為機關本身業務器官之一，經辦會計人員，由主管遴派負責執行，預決算。以便直接指揮，而免牽制延緩之弊。

八、人事機構，亦應改良屬於機關一部之內，完全秉承主管之命，辦理一切人事登記考核等事，對於延用人員及核敘薪級，由機關主管全權處理，以利工作推進，而免扞格之虞。又政府對於較大之工程，於施工時期，常派大員駐工監視，如所指派者係熟悉工程人員，則尚可執行其監督職務，但往往對於工程均為門外漢，而強作通人，橫加干涉，遂使主辦工程者因係政府特派監視之人，不得不虛與委蛇，然有時竟至受命不可，不受命則又

不可，終至影響工作。

九、審核稽察工作之意義實能準確深入蓋凡一工作之部署處理均有其內在之原因尤以高度技術或專門性質之事業法難以普通常識判斷之是以以後凡不可免除之審核稽察驗收等工作所有會計審計方面人員以儘量使用有該項專門知識了解工程之高級人員為原則。

十、事業預算宜以工物數量為編列之標準，抗戰以迄於今，物價不斷波動，事業預算，須追加而追加次數之多，數額之大，幾有令人不能想像者，執行者，每感原列款項之不足，而勞神於預算之追加，主管部份審核為難，籌款亦復不易，耽誤工作，加重庫員，莫此為甚，推究其原因，厥為現行預算係以幣價為編製標準，幣值一有變動，則預算數字即失其意義，為補救計，以後事業預算，應改以工物數量為編列標準，假定編列時之幣值為基數，嗣後幣值如有變動，預算即應照物價指數自動調整，主管部即照工物數量按指數請庫撥款，無須辦理因幣值變動之追加預算手續。如此，則事業經費，可源源不斷，按實際需要撥到，工作便進行無阻矣。

十一、政府對於公務員文職有「特任」「簡任」「薦任」「委任」「僱員」之別，武職有「將」「校」「尉」「士」之別，與所授「職位」儘可異途同歸，國家建設事業機關，其所以延攬專門人才，為數未可限量，此項人才培植訓練，絕非一朝一夕之事，允宜久於職守，藉收駕輕就熟之效，如今公務員之「官階」與「職位」，即已分別規定，則建設事業機關之專門人才，其

「官階」與「職位」似亦應予以劃分，以樹立事業機關，人事制度之始基。

四、結論

上章各節所述，皆國內經建事業員實際責任者心血經驗之談，情見乎辭，彌足珍貴。惟以制度之不臧，固多由於其本身之未盡善，但外在之因素，有時亦可助其惡果，如因審計及取款手續之繁緩，而同時又以時值非常，物價隨時波動，逐更使事業工程之推進，倍受影響，倘物價平定，則所感覺當不如是之甚。是以改進之道，本不宜以一事一例着手，亦不宜由一角一點着眼。凡法之立，原期平久。然天下事象，繁複萬端，鮮能不顧此而失彼者，故必先有綱本，而後枝葉不致紊亂。今後經建事業之制度，允宜先有若干基本條件。方期可以不失吾人以期以求改進之鵠的。是則有待今日諸公進一步之研討者。謹先擬具鄙見數則。籍為宏言謹論之前奏。

一、經建事業（包括工程機關，及國營公營事業機關），之組織，以儘量能採取企業化方式，或公司組織為原則，以期避免政潮之影響，使逐漸型成企業特性，而一般從業人員，亦得養成專業化永業化之習慣，於安定中求得事業之進步與創造，而造成事業性之良好風氣。

過去事業機關，亦為普通行政機關，不特主管人員，隨政局更換，而內部各區人員，以及事業計劃，亦多隨人而異，而前人所重者，或為後人所輕，朝令夕改，一事

無成。而一般人復存五日京兆之心，因循敷衍，更何以言安定與進步。

二、政府對於經建事業，有不可減免之稽核審計會計等制度之設立時，其法規制定之精神，應多重於積極性，以扶助倡建事業為目的。而不可偏在消極方面，以監督或步步防範牽掣為能事。

國家選用一高級工程或專門主管人員，使其率領萬千之人，給之萬億之金錢，為國家建立一事業，宜如何尊其才能，信其修養，惟恐尚有外在惡因之影響。使其不能達成使命。乃同時忽又派一學養不敷之人員以監視之，此人員又不能於大處着眼，每斤斤於法規章句表面為能事，視主管如盜賊，如小偷，甚且作極不合理之裁決，如上述遇堵口之緊急工程經費，既無判斷之力以定全給或不給，而強減半數滑稽突梯，是去國家用人建業之本意幾許矣。

三、經建事業，一切業務之推進，貴在事前有通盤之籌劃，事後作嚴密之考核，而在事業之過程中應以責成慎選之人員為原則。使其全責全權處理之。遇有非常之事態，并得為通權達變之處置。凡上級機關所派審計稽察工作，只宜行之於事後。

依現在情形主管人員負責過重，而事權不專屬處處受牽制分割，質言之，亦可謂為無權無責，權既不全，責亦可分，主管者，欲盡責而不可能，心神交蔽，循至因應故事，但求無過以了事。

四、普通行政之法規，不宜行之於經建事業範圍內，普通行政系統，亦應與經建事業系統明白劃分，經建事業之制度法規手續，宜簡單切實，適合環境之實在性，及事業及機動性為主。

經建事業之經營，以尋求事功之最大效果為目的，故於事業有利者，則有時亦須牽就環境，環境有變化時，則規章亦應變化以適應之，前者如遇有必要之特殊費用，自應由負責人予以核銷，後者如招標以取低標為原則，但遇有商人聯合抬標或低標而內情不實者，均應有改變之方法以應付之，故經建事業之規章應富有伸縮性。

五、經建事業之人事制度，宜以「資位」與「職位」劃分，方可適合專業與永業化之原則，此外「能力成績」應重於「資歷」資歷出身，人之基本，固應注意。品性才能，事業所賴，尤不可忽。各級主管之考語，應估考績計分之較大百分數。遇有特殊人才，主管并得為特別之保舉。

事業技術之推動與進步，以才智能力為原動。以實際成績為表現，故事業機關尤以品性才能成績為重。倘人事之晉敘，僅憑年資依序死板推進，權操之終年不相見或數十百里外之管理人事卡片人員之手，而朝夕與共，甘苦相勉之主管，反對其才能功過不能贊一辭，低能平庸之人，充斥部署，才智勇毅之人，灰心引退。是豈獎勵人才之意，前述有主持數百億工程之主管，而不能為一努力有為之少年工程人員加

薪五元，即其一例，

六、專門事業或高度技術之工程機關，其制度習尚，及因此制度習尚所養成之風氣，應以能崇尚及尊重技術為主，其中專門人員或主管人員，尤須能有擺脫外來羈絆之自由，而保持其技術第一之精神，使對其事業本身，隨時有全力深入研討之趣向，并能隨時發揮其學養上之本能與判斷，方可以最經濟之方法，處理其事業上之金錢物料人力與時間。

現行制度中，處處予專門人員束縛過嚴，使其使用技術上本能之時，常須顧及環境，有時為顧及其環境，迫而犧牲其認為最好之技術方法，而採取其他較次之辦法，以求應付，真正技術人才時覺處處陷於荊棘之中，而一般為主管者，整年累月，均為會計章則預算手續奔走不惶，喘息不寧，更不暇對事業技術有所研究思考，國家用一極有聲望之技術家，有時竟逼之為一碌碌之事務員，殊為可憾。有時會計審計方面人員，且對工程專門方面，有所挑剔則工程師之責任與尊嚴，又無形摧毀矣。

七、經建事業組織中之會計人事或如交通機構之有警務組織者，其事務系統雖另有統屬聯系而其人員之免任賞罰，應仍屬之事業機關之首腦，僅有指揮監督之空泛字句，實際主管人毫無控制之權力，則無以管理推進整個之事業。

任用一機關之首腦，本欲求其權能完備，方足以赴事功，乃於其所屬人員之進退賞罰，則反剝奪之而以屬於其他機關，以致防弊而反生流弊，如會計，人事，警務各

另有其直接隸屬系統，仍寓有對其服務機關有監察或其他使命之意義，實行以來，往往見其人事摩擦，互為防範，原期牽制以杜絕弊端，而結果則致障礙事功之推進，甚且有不肖份子憑藉其特殊系統營私舞弊，而所在機關之主管既無黜陟之權，竟莫可如何，此豈定制時始料所及。

71311