

財物審計

劉陶福著



財
物
審
計

劉
陶
福
著

內 部 參 考

批 判 使 用

公元一九七九年六月初版

財 物 審 計

平裝新台幣五〇元

著作兼
發行者：劉 陶 福

住址：台北縣永和市豫漢街七十四巷七弄十二號三樓
電話：九二一—〇〇三

印刷者：上海印刷廠

台北市臨沂街五號

總經理：三民書局

台北市重慶南路一段六十一號
電話：三三三—一八四六九

致 读 者

鉴于目前迫切需要有关审计的书，我们选印了这本台湾出版的审计方面的书，供有关专业人员参考。台湾出的书，内容和观点会有不妥和错误之处，请读者注意批判借鉴。

本书因无法觅得更好的原版，虽经工厂努力，文中仍会出现不清之处，望读者鉴谅。

北京 608 信箱

自序

財物審計，爲審計制度之一部，（依現行法律之規定分爲普通公務審計，公營事業審計，財物審計三大類）乃我國特創之政制，世界各國所未有。但是項制度，自民國以來，尙未見有任何專著，發揚其光大，所以憲法雖實施多載，而國人仍未瞭解審計係代表全民監督政府財務收支之政制。茲撰寫「財物審計」，是我國第一部監督政府財物之審計書籍。依審計法第四章暨機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例之規定，各機關學校營繕工程及購置定製變賣財物，在一定金額以上之辦理招標，比價、議價、訂約、驗次、驗交時，通知審計機關派員監視；各機關學校之現金、票據、證券，財物之管理動用等案件，審計機關隨時派員調查之；各機關學校經營之不動產，物品及其他財產之增減，保管，移轉，處理等案件，應編造會計報告，依限送審計機關核備；各機關學校之財產已屆使用年限及會計憑證已屆保管年限，應列冊送審計機關核定銷燬；各機關學校經管現金、票據、證券、財物或其他資產，如有遺失，毀損，損失者，應列冊送審計機關查核；審計機關隨時派員稽察各機關學校之財物及財政上不法或不忠於職務之行爲。如此，足見財物審計亦是財務之司法，其審計範圍

之廣，工作之繁，責任之重，關係國計民生甚爲密切。本書撮取審計之精華，濃縮而成，文字通俗淺顯，閱之一目了然，不僅可供處理公務及經營商業之應用，更可爲學者之研究，高普考試之參考。惟愧才疏識淺，難免失漏之處，敬請指教爲感。

劉陶福謹識

一九七九年五月二十六日於台北

財物審計 目錄

自序

第一章	我國財物審計制度之沿革	一
第一節	民國以前財物審計	一
第二節	民國以來財物審計	四
第二章	現行財物審計制度	八
第一節	財物審計之實況	八
第二節	財物審計，權責之區分	八
第三節	財物審計於法令上稽察程序	四一
第四節	核定損害財物應負之責任	四七
第三章	查核各機關公有財物	五八
第一節	抽查財物之方法	五八

第二節	財物內部管理之查核.....	五九
第四章	財物憑證賬簿之查核	六〇
第一節	財物憑證之查核.....	六〇
第二節	財物記錄之查核.....	六二
第三節	財物計價之考查.....	六五
第五章	財物需求量之考查	六六
第一節	財物預算與施政營業或事業計畫之考查.....	六六
第二節	需求量計算之考查.....	六六
第六章	辦理營繕工程及採購財物之審核	六八
第一節	在一定金額以上案件之審核.....	七八
第二節	在一定金額以下案件之審核.....	七一
第七章	財物保管之考查	七三
第一節	財物庫儲程序之考查.....	七三

第二節	存儲內部情況之考查	七四
第三節	土地建築物及設備之考查	七五
第四節	財物實地盤存之考查	七六
第五節	存量管制制度之考查	七七
第八章	財物減損之考查	七九
第一	財物耗損之考查	七九
第二	財物之修理與保養之考查	八〇
第三	剩餘財物之考查	八〇
第九章	變賣財物之審核	八二
第一節	在一定金額以上案件之審核	八二
第二節	在一定金額以下案件之審核	八三
第十章	現行財物審計之檢討	八四
第一節	財物審計招標舞弊之原因	八四
第二節	防止財物審計招標舞弊之方法	八七

第十一章	改進現行財物審計制度之芻議	九一
------	---------------	----

第一節	設置營繕工程及財物集中採購之機構	九一
第二節	修正財物審計之法規	九二

附有關財物審計文件

一、書面審核各機關購置定製財物案件注意要點	九五
二、派員監標監驗作業要則	九九
三、書面審核各機關變賣財物案件注意要點	一〇五
四、審核各機關報損報廢案件注意要點	一〇六
五、審核土地買賣案件注意要點	一〇七
六、審計法	一〇八
七、審計法施行細則	一二二
八、機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例	一三二
九、各機關營繕工程招標辦法	一四〇

財物審計

第一章 我國財物審計制度之沿革

第一節 民國以前財物審計

我國財物審計制度，淵源甚古，考周禮所載，周代政府之政制，其監督國家財物之收支，設有司會主天下大計，爲計官之長，以九貢之法，致邦國之財用；司書周知入出百物，以敘其財。職內以逆職歲與官府財用支出，而敘其財；職歲凡官府都鄙羣吏支出財用，受式法之；宰夫乃乘其用之出入，凡失財物辟名者，以官刑詔冢宰而誅之，其足用財長善物者而賞之，此乃我政府財物審計制度之創始。自周代至秦、漢、唐、宋、元、明等六代，雖有審計事務，然其多屬於財政部門，尚未獨立行使審計職權，迨至清代審計事務，逐漸發展，其政制大體襲取明代。惟都察院轄六科十五道，其六科爲：戶、吏、禮、兵、刑、工；十五道爲京畿、河南、江南、浙江、山西、山東、陝西、湖廣、江西、福建、四川、廣西、廣東、雲南、貴州。其中戶、工兩科及各道有關審計財物職權者，略述於后：

(一) 戶科職掌：

1. 支領財物——凡各衙門支領銀錢，每月造冊送科察覈，如有浮冒舛錯者，指參。

2. 直省錢糧奏銷——凡田賦雜稅，由布政使造冊，呈巡撫轉送。兵馬錢糧奏銷，由題標協營造冊，呈總監轉送，均限於每年五月送達，由戶科察覈，如有朦混舛錯者，指參。

3. 直省錢糧交盤——凡藩司交代，必將其任內收放錢糧交盤，出給造冊，呈巡撫送戶科察覈。若州縣錢糧完欠不清，長官提同捏報，或抑勒後任接收，接任官之清理，直揭戶科提參。

4. 考核夏秋所收成數——督撫每年將通省夏秋收成數，交科察覈。

5. 槽糧奏銷驗單——凡槽糧完定，由糧道造冊，呈槽道具題，以冊送戶科。糧道提運，由糧督給單，運官按單交卸後，將全單送科，核對相符，鈐印發給。

6. 奏銷糧槽冊——凡京道各糧倉及槽監監督，每歲收放數目清冊，由總督倉場侍郎具題，送科磨對。

7. 鹽課考覈——鹽官覈實鹽正具題，送科稽覈；凡鹽科交代冊結，亦由鹽正巡撫送科察覈。

8. 戶關考覈——凡戶關征稅，由科發印簿，令商填納，按季送科，由科移取戶部紅單覈對，如有舛錯違限者，題參。

9. 稽覈戶部批解——凡戶部財物，應繳先行移會，具硃文送科，俟交完之日，將部收送科查驗發批。

10. 察核賦役由單——每年州縣賦役由單，限十一月下旬報送戶科，如有私派分酒等之弊端

，戶科題參。其刊有賦役全科者，送科備考。免送由單，遇有修輯，隨時解送，監場灶戶正副由單，由運司送科察覈。

(二) 工科職掌：

1. 建造宮殿工程，該衛門先期上請，勅下工部會工作估計，以防浮冒。
2. 凡直省一應修造工程，均應造具細冊，送科察覈。
3. 河工錢糧，每年限八月奏銷，應造清冊，附河道圖考，送科察覈。
4. 各省兵糧，官差船艘，造新拆舊，應造工科細冊，送科察覈。
5. 直省製軍用器械、物品，均應備造經費出納清冊，送科察覈。
6. 大計年份，有關工部銷算及錢糧，均彙造細冊，送科察覈。
7. 建造王宮文臣坟墓，由監造官備造工料細冊，送科察覈。
8. 其他工程，凡工價銀圓在五十兩以上者，料價銀圓在二百兩以上者，由科會道察覈，工完奏銷。

(三) 各道職掌：

1. 稽察戶部錢糧每月出入數目，進呈後交院；各處領用三庫財物，文稿隨時送院道覈對，按月注銷，歲終彙題，如有不符，即行參奏。
2. 稽察工程——一應工程，除內部所建造外，均由縣道於修造時查察。工完日查勘，其工價在銀元五千兩以上者，由道先會科覆覈，完工查銷。

3. 稽察宗人府事件——凡宗室八旗之錢糧卹賞冊籍，均由宗室御史及滿洲科道，稽察數目，年終覈算奏聞。

4. 稽察理藩院銀庫——隨時察查銀庫情形，監放口糧，稽察庫弊。

5. 稽察五城事件——五城賑濟貧民之飯食及銀米，均由院確察，戶科覈銷。

6. 稽察普濟堂，監放平民口糧。

7. 監放兵餉錢文——寶泉、寶源兩局，搭放兵賞銀錢，由御史赴局監放。

清廷原擬成立審計院，加強監督政府財務收支，經撰具審計院官制草案（詳見於民國五十六年七月出版之審計正要），但清廷政府無能，官僚腐化，綱紀蕩然，該審計院尚未成立，其專制政權，已被國父領導之革命軍推倒矣。

第二節 民國以來財物審計

民國成立，即有審計機構之設置，依北京政府頒布會計法之規定，出納官吏所掌理現款及物品之出納，應負一切責任，受審計院審查。出納官吏如遇水火盜難及其他意外事故，致所管現款物品有遺失毀損時，非以必不可免之事實證明於審計院，得有解除責任之允許者，不得免其責任。凡政府之工程及財產物品之買賣貸款，除法令別有規定外，均應招標辦理之。但有合於左列事項之一者，得不招標辦理：1. 購買及租借物品，係一家專有或一公司專賣者；2. 政府於工程及財產物品之買賣貸借時，應守祕密者；3. 凡工程或購買租借財產物品

，在非常緊急時，不及辦理招標者；4. 特種之物質或特別之需用，須經由生產地、製造地、或生產人、製造人直接購買者；5. 非特別技術家不能製造之物品及器械；6. 購買租借土地房屋，限於一定之位置或購造者；7. 訂立工程及買賣租借財產物品之合同，其價格不滿銀元一千圓者；8. 出售官有財產物品其估價不滿銀元五百圓者；9. 購買軍艦及軍馬；10. 試驗工作所需用之製造物品；11. 直接買賣政府設立之農工業場、罪犯習藝所或公立各慈善團體生產及製造物品。但北京政府腐化無能，雖訂有監督財務之法規，而不能認真執行，則其審計機構形同虛設。

民國十二年三月十二日，國父於廣州成立大本營，在大本營之下設置審計處，翌年四月二十日訂頒「陸海軍審計法」十五條，依規定審核各陸海軍及機關所用物品收支之概算、及財產之保管、買賣暨建築工程等事項。審核決算時，注意官有物品之買賣與利用，是否符合帥令核定之預算。嗣則將大本營改爲國民政府，四海歸心，中興大業。

民國十四年七月一日，國民政府成立於廣州，十七日府令公布監察院組織法，旋於同年九月三十日修正之，其規定監視公共工程及官業公產等營繕購置之投標事項。又於同年十一月二十八日國民政府令公布審計法十七條，審計法施行規則十八條、監察院單據證明規則二十條，此乃審計之基本法律，依其規定審核各機關官有物之收支計算，凡工程經費除單據外，應檢具工程估計書連同各項圖說合同、投標有關文件及監工官吏技師等之證明書彙送審計機關查核。至於公有財產之變賣案件，亦須檢具單據合同及有關文件一併報核。

民國十七年三月三十日，國民政府公布審計院組織法，隨即於同年七月一日成立審計院，行使審計職權。先是民國十七年四月十九日，國民政府令公佈審計法（原法廢止重行訂頒），依其規定審核公有物之收支計算及公有物之買賣讓與、利用，是否與法令預算相符。各機關經管物品，每月終了及每年度終結，均應分別造冊報送審計機關審查。旋於同年八月十日第三屆五中全會決議，中央實施五權分治，於國民政府之下，設置行政、立法、司法、考試，監察五院。依規定監察院設審計部，獨立行使審計職權，至是審計權復歸納於監察系統。

民國二十年二月將審計院改為審計部，依規定該部三個廳，其以第三廳掌理政府所屬全國各機關稽察事務（財物審計）。民國二十七年五月三日，國民政府令修正公布審計法，分爲五章共五十六條，其中第四章「稽察」略爲：1.各機關營繕工程及購置變賣財物之開標、決標、驗收，應通知審計機關派員監視，若不按法定手續或與契約章則不符者，監視人員糾正之。2.經營債券機關於債券抽籤償還及銷毀收同時，應通知審計機關派員監視。3.審計機關對於各機關之財物，得隨時盤查之。4.審計機關對於各機關之現金、票據、證券，得隨時檢查之。5.審計機關對於各機關有關財物之行政事項，得調查之。6.審計機關對於各機關之一切收支，得隨時稽察之。至此財物審計之制度，彰彰然矣。惟其審計業務日益發展，以致工程財物案件更多繁雜，故擬訂「審計機關稽察各機關營繕工程及購置財物條例」，用以補充審計法之不足，該條例於民國二十八年三月八日，呈奉國民政府令核備施行。此後於民國三

十年二月二十一日，二十一年九月二十三日，三十二年五月二十二日，三十三年元月十五日，三十四年四月二十七日，三十五年七月二十日，三十六年四月二十九日，迭有修正，充實其內容，配合行政事務之需要。然而項稽察條例不適用於戰時國防工事，乃有先於民國二十九年一月三十日，審計部又與軍政部會商頒訂「審計部抗戰時期稽察軍事機關營繕工程及購置變賣各種財物暫行辦法」，專為審核軍事工程財物事宜。

我國憲法於民國三十五年十二月二十五日國民大會制定，民國三十六年元月一日國民政府公布，同年十二月二十五日實施，各機關業務為求符合憲法之規定，均應檢討修正各種法律。民國三十九年十月三十日，總統令修正公布「審計法」，次日公布修正「各機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例」，前此稽察條例屬予行政命令，現改為正式法律，足見政府重視稽察制度。嗣以預估底價必須於開標前送達審計機關查核，又因變賣財物處理不能配合實際需要，乃先後於民國四十四年及五十六年修正第五條及第二十一條分別公布實施。民國六十一年五月一日，總統令修正公布審計法，將第四章「稽察」改為「財物審計」，其標題亦改為「機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例」，大有充實其內容，較前完備。