



我國主計一條鞭體制發展變遷 — 歷史制度視角

主計一條鞭體制有其建制之淵源與時代背景，歷經 85 年之運作，在其管理制度上亦順應整體政經社會環境之變遷與實務需求而演進與發展。本文試以歷史制度主義的觀點，歸納影響我國主計一元化制度抉擇的初始環境，依據主計人事的概念來定義「制度」，並將制度的變遷置入歷史的發展脈絡中，冀從歷史變遷的分析，了解主計一條鞭制度之發展脈絡。

游金純（行政院主計總處人事處處長）

壹、前言

我國人事管理制度，基本上採中央統一立法管理制度，但對於各種專業性人員，在不違背國家組織及文官體制之前提下，允許特別立法，以符實際需要。特別是主計、人事、警政、政風等四項業務因攸關政府監督與管理機制，於是先後頒訂「主計機構人員設置管理條例」、「人事管理條例」、「警官任用條例」、以及「政風機構人員設置條例」，使渠

等組織人事均採行一條鞭管理體制。

Thelen 和 Steinmo（1992：2-3）認為，制度不僅可能結構化權力（或利益）關係，因此影響政策的議程設定、優先順序，也可能型塑行為者對於利益的認定，當然更可能決定資訊進入的方式。因此，對於「制度」本身的意涵必須先有清楚的定義，歸納影響我國主計一條鞭制度抉擇的初始環境，依據主計人事的概念來定義「制度」，並將制度的變遷置入歷

史的發展脈絡中，俾能尋找出主計一條鞭制度與財政秩序之間的關係。

本文冀從歷史變遷的分析，了解主計一條鞭制度發展脈絡，並非單一主張地方不具人事自主權，亦即在思考相關問題時除了純就地方自治概念本身思考外，同時能融入我國特有的環境情境與制度特性。

貳、「制度」的意涵

新制度經濟學大師諾斯

(D.C.North) 在其《制度、制度變遷與經濟成就》一書中，開宗明義地寫道「制度是一個社會的遊戲規則，或者更正式地，是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為」（劉瑞華，1994）。包含諾斯在內的新制度主義論者把制度分為三部分：正式制度（有形制度，諾斯常稱正式規則）、非正式制度（無形制度或非正式規則）以及制度的實施機制（王躍生，1997）。

一、正式制度

它是由人自覺地、有意識地制定的各項法律、法規、規則，這些制度多以成文的形式出現。

二、非正式制度

它是制度構成中與正式制度相對應的另一類制度。非正式制度通常被理解為在社會發展和人際交往的長期歷史過程中形成的、不依賴於人們主觀意志的道德觀念和行為規範。正式制度可以在一夕之間轉變，但是非正式制度的轉變是非常緩慢的。

三、制度的實施機制

一個制度，不管它是正式的還是非正式的，在其形成之後都面臨實施問題。所謂制度的實施機制，就是保證制度得以發揮作用的手段、工具、政策或措施。離開了實施機制，無論是正式制度還是非正式制度都難以發揮其規範人們行為的作用。正是在這個意義上，實施機制成為制度的一個不可或缺的部分。

本文試以歷史制度主義的觀點來說明，有關制度的出現及運作上重視制度發展時的「初始條件」與之後制度運作上「路徑依賴」概念。歷史制度主義重視制度形成時的初始條件，主要是因為特定歷史遺緒（historical legacies）及關鍵轉捩點（critical junctures）兩項特質制約未來制度發展。制度形成後，因為制度本身的自我強化機制，使其能在之後的環境變遷中生存延續，此乃制度運作上「路徑依賴」的作用。因此，我們對制度變遷的方向必須要將時間序列拉長，藉以觀察制度是如何地受到預

期與非預期因素的改變。而不是僅以理性選擇學派路徑相依的觀點，來看待制度的變遷方向。強調制度在文化上與歷史上的傳承與影響力（胡婉玲，2001）。

參、主計一條鞭人事管理法制之發展與變遷

一、民國 19 年 11 月 25 日公布「國民政府主計處組織法」（歷經多次修正，現行為行政院主計總處組織法），確立最高主計機關統籌主管全國主計人事之根本法源，有關規定如下

- (一) 第 12 條：全國各機關主辦歲計、會計、統計人員分為左列三等……前項主辦人員及佐理人員均由主計處按其事務之需要設置之。
- (二) 第 13 條：前條辦理歲計、會計、統計之人員，直接對主計處負責，並依法受所在機關長官之



指揮。

(三) 第 14 條：主計長得隨時調遣各機關辦理歲計、會計、統計之人員。

(四) 各機關歲計、會計、統計人員之任免、遷調、訓練、考績等事項均由主計處辦理。

二、依據上開規定逐步建置主計一條鞭管理制度人事法規如下

(一) 民國 20 年 7 月 4 日公布「國民政府主計處辦理各機關歲計、會計、統計人員暫行規程」，規定各機關辦理歲計、會計、統計人員，由主計處依組織法之規定分別緩急次第設置。

(二) 民國 24 年頒行「中央各機關會(統)計處(室)組織規程」。

(三) 民國 25 年為提高主計人員素質，公布「主計人員任用條例」，明定主計人員之職稱、官等、任用資格及任免程序。

(四) 民國 29 年公布「省市政府會(統)計組織規程」

、「縣市政府會(統)計組織規程」。

(五) 民國 33 年將上述各種組織規程及國民政府主計處組織法中有關各級主計機構設置之規定，合併訂為「國民政府主計處設置各機關歲計、會計、統計人員條例」，作為設置全國各機關主計機構員額編制之法律。(民國 48 年修正為「行政院主計處設置各機關歲計、會計、統計人員條例」)

(六) 民國 38 年 1 月公布「地方政府暨所屬機關主計機構及人員設置條例」，並訂頒各種主計人事管理辦法，以為輔助。

(七) 民國 61 年 9 月以「行政院主計處設置各機關歲計會計統計人員條例」、「地方政府暨所屬機關主計機構及人員設置條例」、「主計人員任用條例」三種主計人事法律，係適應當時情勢而逐漸分別制訂，

經審度各種實際情況與客觀需要，並期主計人事管理法律更臻明確完整，方便適用，爰歷經多次檢討後，本精簡法規原則將該三種主計人事法律合併修訂為一，於民國 70 年 12 月 28 日制定公布「主計機構人員設置管理條例」(以下簡稱主計條例，為專屬主計人事管理法律)，將主計機構人員設置標準、主計人員任用資格、派免遷調程序、考核獎懲、訓練進修、退休撫卹以及分層負責、逐級管理原則等有關主計人事管理事項一併納入規範，分為「總則」、「主計機構之設置」、「主計人員之任用」、「主計人員之管理」、「主計人員之監督」、「附則」等共計 6 章 29 條條文，據以施行，嗣再配合行政院組織調整及實務需要，於 102 年 1 月 1 日修正施行迄今。

肆、主計體系之定位 與超然之內涵

主計體制在我國財政制度之定位以及超然主計一條鞭制度之內涵可由下列各面向窺知：

一、主計體系在我國財政制度之定位

主計機構辦理之歲計、會計、統計工作，具有相互為用的整體性，亦即以統計資料作為編製施政計畫與預算的參據，依據預算執行辦理會計紀錄、製作決算，根據相關紀錄以及調查資料產生統計報告，使設計、執行、考核三者結合，併稱為主計體系，在我國財政制度中與行政、公庫、審計並列四大系統，相互制衡合作。

二、超然主計一條鞭制度之內涵

茲以主計系統所執行的是政府財務活動的規範與記載，必須秉持超然的精神，方能有效分配整體公共資源，促進資源運用效益，並提供公正客觀且確實的財務資訊。依行政院主計總處組織法及主計條例規

定，全國各級主辦歲計、會計、統計人員，分別對各該管上級機關主辦歲計、會計、統計人員負責，並依法受所在機關長官之指揮，因而形成了特有的超然主計一條鞭管理制度（以下簡稱主計制度），其內涵：

（一）主計組織的超然：

1. 主計機構組織超然於機關之外，以行政院主計總處（以下簡稱主計總處）為最高主計機關，由上而下，全國一致另成一行政系統（即主計系統）。

2. 主計組織的超然使上級主計機關可發揮指揮監督之權。

（二）主計人事的超然：

1. 主計人員的任免遷調、考績、獎懲等，均循主計系統辦理，而不由所在機關長官處理。

2. 主計人事超然使機關首長不能憑其好惡與直覺判斷決定主計人員的去留，主計主管之派遣不受政黨輪替或首長更換影響，才能發揮主計工作獨立、專業之效能。

（三）主計職責（務）超然：

1. 主計人員雖受所在機關長官指揮，但對於主計業務係對各該管上級主計機構負責。
2. 主計人員立場能夠超然、客觀，如實呈現會計、統計資料；主計職責超然才能發揮內部審核功能，對健全政府財政、考核施政績效有相當的助益。

伍、主計一條鞭管理制度之實施機制

我國政府主計制度兼採集中制與分散制之長，一方面主計事務集中管理，另一方面主計業務則分散辦理。配合政治環境及行政管理思潮之演進，現行主計制度在實務運作上，早非僅只於傳統之防止貪瀆等消極功能，而係由積極面重新定位，與時俱進，在主計員額設置及主計人員管理等面向，亦大幅授權及適度分權等，有關具體機制如下：

一、主計工作目標之重新定位－由消極防弊到積極擘劃財政秩序環境



現行之主計制度除廣續發揮防止貪瀆、促進廉能政治等目的外，更從積極面出發，以「致力於提升並傳揚數字知識以促使政府成為清廉而有效率的服務組織。宏觀分配整體公共資源，促進資源運用效益，建置國際化政府會計規範，增進政府財務效能；全面提升政府統計效用，發揮統計支援決策功能；結合資訊應用，再造行政效能，成為國家建設重要推手。」為主計工作目標，主計總處及各級主計機構於規劃政策或執行主計業務均以此目標為出發。

二、主計人員以協助機關達成組織目標為定位—由制衡到協力合作

鑒於主計機構為各機關之輔助單位，除在財務上之制衡角色，更應與機關內部各單位協調合作，協助機關達成組織目標並保障同仁權益，爰要求各級主計人員應善盡主計專業角色，以協助機關達成組織目標為定位，積極與各單位聯繫協調，協助作適法與適當之經

費動支，及提供決策有用資訊。又為期建立優良主計服務團隊，於 99 年 3 月 16 日訂頒主計人員服務守則，作為主計人員執行職務之準則。主計總處未來仍將廣續在教育訓練上，提升主計人員之專業及服務效能。

三、主計政策之制定與執行賦有回應機制與自主空間

(一) 基於國家整體制度有必要維持中央至地方，以及上下級政府間運作一致性之需求，或是機關業務間標準化等考量，中央主計主管機關制定一致性之規範有其必要；而主計總處於制定主計相關政策時，除「由上而下」外，亦採取「由下而上」的回應機制，以使主計政策周延可行。

(二) 在主計政策之執行面，下層機關及人員於法定範圍內，保有其自主空間及裁量權，主計總處及各一級主計機構，亦

均積極本於主計專業協助下級主計機關（構），而非僅止於消極之控管監督。

四、員額設置及人員管理之授權與分權

(一) 主計機構之設置賦予因地制宜之選擇彈性

對於組織規模較小未達設置處（室）標準之機關，得以因地制宜，選擇其最適合之方式辦理主計業務，現行業於主計員額設置原則內訂有包括合併設置等多元方式，又配合行政院組織調整，亦將該等多元處理方式納入主計機構人員設置管理條例第 8 條規範。

(二) 主計機構之編制員額設置之分權

主計機構之編制員額，係由各級主計機構依主計條例施行細則第 3 條、主計機構編制訂定及人員任免遷調辦法第 4 條、主計機構設置及員額編制標準等規定，會商各該所在機關長官擬訂，主計總處僅於新設或修編之機關組織法規送會主計總處

時，配合進行審查其主計機構設置之周妥性並作建議，尊重該機關整體員額之合理調配。

五、主計人員之任免權已適度尊重機關首長用人權及地方自治權

- (一) 主計人員任免權責授權情形：各級主計人員之任免權責，係依現行主計條例第 24 條第 1 項授權訂定「主計機構編制訂定及人員任免遷調辦法」辦理；對於薦任第 9 職等主辦（管）以上人員之任免遷調由主計總處核辦，其餘職務均授權中央及地方各一級主計機構辦理。
- (二) 在一條鞭原則下，有關一級主辦等重要職缺皆先行與機關首長進行溝通，適度尊重機關首長之用人權。
- (三) 主計人員之任免已於地方政府之自治權適度尊重
- 現行各地方政府一級主辦人員之任免遷調案，基於

尊重地方首長，主計總處均先提出適任人選與各該地方首長協商後核派，對地方政府之自治權均予適度尊重。

六、指揮監督權責

依主計條例第 23 條規定，各級主計主辦人員對各該管上級機關主辦人員負責，並依法受所在機關長官之指揮。

陸、結語

主計制度歷來各界有許多討論，其所涉及者為我國政府財務監督問題。建制主要目的在於防止貪瀆，促進廉能與促進國家整體資源之效益，歷經數十年之運作，具有相當之貢獻與績效，至於其較受外界質疑似有弱化行政首長對於該機關主計人員的人事監督權，以及行政責任的完整性部分，則係為應達成上開建制目的而衍生，惟其經由主計系統在實務運作上分權與授權等作法，亦得使其影響減至最低。再從治理的角度來看，主計工作為國家資源分配、資源有效執行、內部審核、財務資訊之蒐集、分析與應用，必須秉持超然的

精神提供公正客觀且確實的財務資訊。時值當前政府財政困難，地方政府財政惡化，為促進國家資源運用效益，強化財政監督並增進政府財務效能，維持主計一元化制度中兼顧整合中央人事法令「一體適用」與機關人員管理「因地制宜」雙重需求可謂為目前最佳的選擇。

參考文獻

1. 王躍生（1997）。新制度主義。台北：文化手邊冊，42-56。
2. 胡婉玲（2001）。論歷史制度主義的制度變遷理論，新世紀智庫論壇，第 16 期，90-91。
3. 諾斯著，劉瑞華譯（1994）。《制度、制度變遷與經濟成就（Institutions, Institutions Change and Economic Performance）》。台北：時報文化，7。
4. Hall, Peter A. & Rosemary C.R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies* (London), vol.44, no.5 (1996), pp.936-957。
5. North, Douglass C., *Institutions, Industrial Change and Economic Performance* (Cambridge University Press, 1991)
6. Thenlen, Kathleen and Fran Longstreth. 1992: *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. N.Y.: Cambridge University Press. ❖