

超然主計制度之起源與發展

我國超然主計制度建制七十餘年來，已在歷史推演的各個階段，充分發揮協助國家發展的功能，舉凡健全政府財政管理，合理配置及有效使用資源，強化政府各部門內部控制，提供公共決策所需會計及統計資訊等，都有不可磨滅的貢獻。然而隨著時代變遷，超然主計制度不斷地受到爭論，財主合併的呼聲從未間斷，近年來更因地方自治法的推動尚備受挑戰。因此，為讓各界對我國主計制度有所瞭解，特別撰寫本文讓大家清楚、明白主計制度的起源、建制的歷程及未來發展。

吳水源、李貳連（行政院主計處主任秘書・行政院主計處秘書）

壹、主計制度萌芽夏代後逐漸演繹成形

「主計」包括歲計、會計、統計，主要是在做數字管理的工作。主計制度起源甚早，傳說中的古史時代，先民已發展出對於簡單記錄、計量的知識及應用根據，史記夏本紀載：「禹會諸侯於江南，計功而崩，因葬焉，命曰會稽。會稽者，會計也。」「會計」二字，即起源於此，主計制度可說已開始萌芽。周代有關財計制度之機能已較為完備，當時首相之冢宰，主持國家歲計大政方針，並設「司會」及「司書」分別負責會計及統計工作，官制大備，主計制度已初具規模。由於主計功能日益重要，各朝代或多或少都有建樹，歷史上也有所記載，譬如漢代張倉以列侯居相府主計為計相，「主計」二字首次出現，當時首相同時兼理主計事務。唐代財計制度有完整的制衡功能，已具有現代聯綜組織之雛形。清代光緒年間，試辦各省預算，宣統二年並彙編完成「宣統三年歲入歲出預算案」奉交資政院議決，為採用西式預算書式之開始。同年並完成戶口普查，十八省計三億一、〇〇〇萬人，光緒三十三年完成第一次農工商統計表冊，奠定統計調查基礎。

貳、財政混亂開啓超然主計制度建立的契機

一九一一年十月十日武昌起義成功推翻滿清政府，次年為中華民國元年，孫中山先生在南京就任第一任中華民國臨時大總統，嗣後為促成全國統一，同年三月十日由袁世凱在北京就任第二任臨時大總統，於國務院財政部下設會計司，掌理國家預算、決算、會計等事務，民國五年元月一日袁世凱稱帝，則因軍閥割據，造成財政混亂，加以承襲已往中國公務機關採用混一組織，辦理會計與出納，收入以多報少，支出以少報多，弊端叢生，已到無官不貪，無吏不污的局面，人民痛心疾首，達到極點，再加上民國十六年為打破機關混一組織而試辦會計獨立的失敗，更為超然主計制度的建立開啓新的契機。

參、國民政府主計處成立超然主計制度完成建制

民國十六年北伐成功，國家統一，國民政府奠都南京。奠都之初，百廢待舉，朝野上下，無不以建立各種制度，推動國家建設為當務之急。超然主計制度，即在此一時代要求之下應運而生。民國十七年冬，立法院財政委員會提出多項主張及參採美籍甘末爾顧問團的建議，為主計制度提出基本設計，特別強調主計人事超然、組織超然與業務超然，避免不必要的干擾，以及歲計、會計與統計連環運用，以順應當時之社會與民意需要，民國十九年十一月制定公布國民政府主計處組織法，最高主計機關—國民政府主計處於民國二十年四月一日正式成立，超然主計制度於焉建制完成，從此國民政府主計處同時並行推展政府歲計、會計、統計三計的業務。

肆、超然主計制度的特質

超然主計制度係將主計工作中歲計、會計、統計三種功能的綜合運用，環環相扣，且以「治事超然」為其重心之完整規制。超然主計制度具有三項特質，第一為聯綜性：為了建立廉能政治，追求財務管理的清明與效率，整個財務系統分為行政系統、主計系統、公庫系統及審計系統，本著制衡原理，各有其主腦組織，各有其辦事人員，獨立行使職權，達到互相牽制，分工配合之聯立綜合效果。但聯綜組織中，仍以主計系統為重心，而處於樞紐地位。

第二為連環性：凡是有效率的行政，必須具備設計、執行與考核三種程序。構成主計制度之三大要素中，歲計與考核有關，會計與執行相輔，統計為設計之張本，預算之籌編，必以完整之統計為依據，會計事務之處理更以合法之預算為準繩，統計工作之推展，尤其不能缺乏歲計與會計之配合，三者互為體用，分者互有其功能，合則三環為一體，發揮總體效用，此種周而復始之關係，可稱為主計三聯制。

第三為超然性：基於數字的計算，必須要求真實客觀，乃賦予主計人員超然地位，包含了組織超然、人員超然與職責超然。凡事依法行使職權之事項，法律均以明確保障，機關首長不能憑其好惡與直覺判斷決定主計人員的去留，主計人員雖受所在機關長官指揮，但係對各該管上級主計機關負責。由於主計人員執行職務超然，可以防止詐欺與浪費；歲計超然，可使預算估計與決算報告確實可靠；統計超然，可使公務紀錄益臻實在，避免影響施政計畫訂定。

伍、厲行節約主計部改為行政院主計處

國民政府成立後的十年間，致力主計法制的建立，訂定各項主計法規後，主計制度才逐漸步入正軌，然而應興應革事項，仍屬經緯萬端，亟待精進，於是在民國三十年二月二十日至二十五日在重慶舉行第一次全國主計會議，為日後訂定各種主計規制，奠下基礎。民國三十四年八月抗戰勝利，國家進入憲政時期，為配合憲政實施，除預算法及決算法有所修正外，民國三十七年間因國民政府改為總統府，原設之主計處，改隸於行政院設主計部，主計長由政務委員兼任。民國三十八年政府為厲行節約，以行政命令將主計部改為行政院主計處。

民國三十九年中央政府遷台，外有中共在海峽對岸虎視眈眈，內而產業未興，軍需浩繁，

國庫財力極為空虛，朝野一致認定，要求生存發展必須以政治安定及財政穩定為前提，然財政之穩定，則以預算制度之有效建立為關鍵。在這政府播遷來台後之前十年期間，無論歲計、會計、統計業務，大致都是依循政府在大陸時期所制訂的法規制度，認真實踐，埋頭苦幹，為國家各項政事以後的長足進步發展，發揮應有之功能。

陸、資訊管理納入主計系統

二十世紀電子計算機的發展，堪稱為第二次工業革命。其應用範圍的廣泛，不論對政治、經濟、軍事、社會多方面均發生了深遠的影響。然而我國主計制度創立之初，電腦的應用並不發達，當然也就體會不到資訊管理與主計制度的運作有何關聯，所以當初超然主計制度的體系內並未包括資訊管理這一環節。回顧我國於民國五十年代開始引進電子計算機的應用，之後隨著電子計算機處理資訊能力的快速發展，前主計長張導民先生奉先總統蔣公於民國五十六年十一月指示，在行政院設置電子計算機器，以適應研究分析之需要，隨即展開籌劃。由於政府對於資訊的管理，係以預算資源是否經濟有效利用為重點，認為資訊管理與預算管理應有密不可分的關係，民國六十一年間，行政院主計處參採美國作法，將政府管理電子計算機的任務納入職掌並奉行政院核定，從此政府主計工作含蓋資訊業務，主計制度的功能承擔了新的使命，主計制度也更形完備。

柒、發揮主計制度的功能穩定國家發展

民國七十年代以來在全體國人努力不懈下，社會不斷進步，經濟持續繁榮，國家各類政事賡續進展，使彈丸之地的台灣，獲致「台灣奇蹟」的美譽，創造中國歷史上前所未有的富庶繁榮景象。這一奇蹟與景象的創造，與主計制度功能的發揮有直接間接的關係。超然主計制度在此期間，由於能持續不斷參採新興理論與實務改進技術與方法，使主計制度功能的發揮，能與國家穩定發展相結合，就像是一隻看不見的手，輔助國家社會各方面進步發展所散發的光和熱。

民國八十年初期，政府因推動六年國家建設及各項社會福利業務，支出一度大幅擴充，而財源未能等比例補足，故赤字大幅增加，債務迅速累積，各方嚴重關切。惟在績效預算制度、設計計畫預算制度及零基預算制度的落實及嚴格調控之下，於八十七、八十八兩年度即回歸決算平衡，且有大幅賸餘，促成財政之穩定與健全。在政府會計方面，由於各機關內部控制之成功關鍵因素植基於健全的政府會計管理，這些年來政府相關會計事務處理之法令及各類會計制度已然齊備，藉由超然獨立之會計人員負責內部審核工作，雖不能說已達弊絕風清之地步，但貪瀆情形較諸以往已大幅減少，政府廉潔形象大幅提升，會計管理已適度發揮其功能。在政府統計方面，雖然我國並非聯合國之會員國，但有關統計資訊品質之要求，均儘量追求國際水準，各項統計法規、制度及標準，均已配合國內社經環境變遷與國際發展潮流，不斷增補修訂，同時透過電腦化作業之採行，能如期如質編製各項詳實合用之統計資料，獲致國際的肯定與讚

許，各項統計資訊也因能適時支援施政決策所需，造就台灣經濟穩健發展。一九九八年亞洲金融風暴期間，我國也由於主計制度的發揮、政府財政的改善、金融體質的穩健，因而受創較輕，被倫敦金融時報譽為「最後的避風港（the last safe haven）」及「永不停止的奇蹟（miracles that don't cease）」，亞洲華爾街日報亦讚揚「閃耀在亞洲黑暗之中（shines in Asian darkness）」，超然主計制度在臺灣地區持續散發光和熱。

捌、超然主計制度的挑戰

主計制度之設計考量組織的聯綜、主計業務的連環應用與主計組織、人員及職責的超然，對於整個國家財務處理，甚至經濟發展無不占著舉足輕重之地位，然而外界或基於政治考量或基於對主計制度的精神、理想與目標、運用方式與規範等，未有深切體認，因而對於主計制度之存在，存有疑慮。檢視超然主計制度建制迄今大致有三次挑戰。第一次是在民國四十九年，總統府設立臨時行政改革委員會時提案建議，在行政院內設預算委員會，主持預算政策之決定及有關事項，並將現行主計處撤銷，其歲計局改為預算局，直隸行政院，會計局改隸財政部，統計局改隸行政院秘書處，各部會及其所屬預算單位，則設置預算官，另會計與出納，仍應獨立，至於各部會及其所屬預算單位之預算、會計與出納人員，則由各該機關首長就現有合格主計人員中遴選，對機關首長直接負責。這項提案直接挑戰著主計制度的存廢，嗣經行政院主計處分從現況分析利弊得失，據理力爭，隨奉先總統蔣公批示：「交行政院核酌處理」後無疾而終。

第二次於民國五十七年五月間，國家安全委員會議所屬國家建設計劃委員會委員翁之鏞先生提出「現行財務行政之檢討大綱草案」中提出檢討，認為就財務行政之職能而言，財政部對預算有責無權，主計處權責不稱，審計部權重而無責，位尊而離實；就預算之執行過程而言，財政部無執行預算之權責，會計處理，由主計處指揮會計主管執行，與審計部之事前審計及事中審計，又相衝突；就超然主計而言，預算無超然可言；就現行財務法令而言，支出預算執行應賦予財政部臨時取捨之權，會計檢查應予事前審計及事後審計明定界限。上述提案，經當時之副主計長謝人偉先生與幫辦汪錕先生之說明解釋，加上上述提案又涉及監察職權之行使等關係而胎死腹中。最後一次是最近政府研擬改造工程中，由於各界對於主計制度之功能仍然產生質疑，並有建議將主計處與財政部合併之議，或另設稽核長以取代會計人員之內部審核工作，甚或廢除一條鞭超然主計制度等提案，針對這些意見，行政院主計處亦提出相關說明，部分學者亦根據其專業素養力陳一條鞭超然主計制度不可輕言廢除，惟政府組織再造推動之際，本案之未來進展如何，尚在未定之天。

玖、通權達變面對超然主計制度的變革

超然主計制度因時代需要而建置，自然也會因時代環境改變而調整。隨著時代不斷地進

步，觀念不斷地革新，主計工作也必須與時俱進，才能跟得上時代的脈動與社會的需要。觀察過去幾次超然主計制度面臨挑戰，至今仍能屹立不搖，也是全體主計人員能不斷自我學習革新業務，改進工作方法所致。未來超然主計制度所面臨的挑戰將更為嚴峻，因此，如何以更新的思維，更新的作法，通權達變，觀察時代脈動，在歲計、會計、統計的專業領域上，作出更多的貢獻，是所有主計同仁必須面對與深思的課題。

參考文獻：

- 一、張導民，「主計制度興革」，57，中國主計協進社
- 二、吳大鈞，「主計制度」，65，財政部財稅人員訓練所
- 三、「主計制度建制五十周年紀念集」，70，行政院主計處
- 四、汪錕，「中華民國主計制度」，78，中國統計學報社
- 五、「主計制度建制五十周年紀念集」，80，行政院主計處
- 六、韋端，「政府主計法規鬆綁之方向」，88，耕耘與成長—三年來主計新風貌，第299頁，行政院主計處
- 七、「中華民國主計史」，91，中國主計協進社
- 八、「主計故事」，92，行政院主計處
- 九、「主計史政資料室規劃報告」，92，行政院主計處