

李儻先生講

(教十四)

財 務 管 理

中央訓練團黨政高級訓練班編印

中國國民黨中央政治學校

圖書室

類號數 507.1

者號數

錄號數 8808 v.7

415
P20
352



3 1796 6537 1

財務管理目錄

第一章 概論.....一

第二章 預算.....五

一、我國預算制度之演進.....五

二、行政三聯制與預算.....六

三、預算擬編與審議之變通情形.....一

四、預算之執行與救濟.....四

五、公有營業預算之編製.....一七

六、我國現行預算制度之檢討.....二〇

第三章 會計.....二五

財務管理 目錄

財務管理 目錄

二

- 一、我國會計制度之演進……………二五
- 二、會計事務之處理……………二七
- 三、機關長官與會計人員……………三六
- 四、現行會計制度之檢討……………三七

第四章 公庫制度……………二九

- 一、現行公庫制度之精神……………三九
- 二、公庫法之實施及其補充規定……………四一
- 三、收支處理程序……………四三
- 四、庫款稽核……………五二
- 五、國庫年度收支之結束……………五四
- 六、現行公庫制度之檢討……………五六

第五章 計算決算……………六〇

一、計算	六〇
二、決算	六五
三、收支責任之解除	六七
四、審計與行政三聯制	六九
第六章 交代	七二
一、現在交代制度	七三
二、交代之手續	七四
第七章 結論	七五

財務管理 目錄

財務管理

李儻

第一章 概論

財政爲庶政之母，欲期庶政清明，必先自健全財政入手。而欲謀財政健全，必賴有適當之財政政策與良好之財務管理制度相輔而行。惟財政政策爲變動的，須因時制宜因地制宜，以求合於當時之環境；財務管理制度爲固定的，雖非永久不變，但必須具有較爲永久之性質，乃能充分發揮其效能，且必須經若干年之試驗與實施，始克鞏固其基礎。每一政府非建立有效之財務管理制度，雖有良善之政策，亦不能使財政納入正軌以策健全，而規久遠。

我國財政政策，檢討過去之歷史，不乏可以稱道之事蹟，但均係一、二理財專家之力，其人存則其政舉；至於管理辦法，向少建樹，國民政府成立以後，關於財政政策之推行與財務管理辦法之建立，均極注意，而財政政策之推行，尤能斟酌國情與環境，籌議實施。在抗戰以前，如宣布關稅自主裁撤鹽金制度，廢除苛捐雜稅，興辦營業稅及菸稅，創立所得稅，改革鹽政，整理公債，實施法幣，均能適應時代需要，籌畫進行。不僅使平時財政，得以整理，亦且預作戰時財政之準備。至抗戰期間，則有直接稅制度之擴張，田賦之改繳實物，專

實事業之推進，戰時消費稅之創設，國家財政系統與自治財政系統之劃分，省市收支之劃歸中央統籌，無不漸著成效，因此中央戰時支出，雖逐年銳增，而國庫虧短之比例，反日見減少。至縣市財政，則因採用分配國稅收入制度，並注意遺產以增裕收入，對於新縣制之推行，地方自治財政之確立，多所裨益，此亦最近財政史上最可紀述者也。

財務管理制度之建立與推進，自國府成立以後，亦極爲政府所重視。所有應行制定之各項法規，節經先後頒布，并各有獨立機關主管執行。因時日尙淺，復在抗戰期間，尙未能澈底實施，宏收實效，但其基礎業已逐漸樹立矣。竊以良好之財務管理制度，如欲切實推行，且行而有效，應具有左列四種條件：

一、建立聯綜管理制度 財政上之聯綜管理制度，自理論言之，應以主計行政出納審計四大系統，互相聯繫而組成，并各有主管機關，獨立行使其職權，使之能互相牽制，互相監督，而又互相協助，互相聯繫，方能收分工合作之效，此即所謂計政上之四權分立制。從前各國財務管理，多集權於行政機構，是一行政系統，兼有其他三系統之職權，爲計政之混一制。雖政治運用較爲靈活，但跡近專擅，流弊滋多。近年以來，各國鑒於從前財務之紊亂，多已推行財務管理之分權制度，但主計職權，仍尙有屬於財政機關者。即在美國，亦尙未能完全獨立。我國自國府成立後，即樹立財務管理之聯綜制度；歲計會計事務，歸主計機關主辦，財務行政事務，歸財政機關主辦，出納事務，歸國庫主辦。審計事務，歸審計機關主辦

，現在各主管機關，均次第成立，各自獨立行使其職權；同時行政三聯制，亦已推行；兩種制度，實有互為表裏相得益彰之效用。

二、頒訂適用法規 爲使上項聯綜管理制度發揮效能起見，自應分訂法規，以資遵守。而此項法規，第一、必須互相配合。不僅各項管理辦法在時間與程序，應一一銜接，不致有阻礙與延滯情事，且能於施行之時，有交相協助密取聯繫之作用。第二、此項法規，應同時頒布施行。蓋因各項管理辦法，既須互相聯絡，則缺其一聯，他聯必致脫節，不能使整個機能靈活而有效。第三、法規內容，必須適合於國情。因財政本爲政治與經濟中之一環，故其管理方法，宜與當時政治經濟之組織及狀況，不相牴牾，乃能運用自如。第四、中央頒訂之法律，只須訂立原則，使各級政府及機關，均能適用；至實施之詳細辦法，須由各級政府自行頒訂，並得隨時修改，以期因時因地制宜，而收推行盡利之效。我國自政府決定採用聯綜之管理制度後，已照預算法決算法會計法公庫法審計法次第制定，并已先後施行。其應補訂之各項施行細則，亦經陸續頒行，惟抗戰期內，間有因事實關係，另定變通辦法以便施行者。

三、普設健全機構 所有財務管理之各機構，在橫的方面，係依照聯綜組織分設獨立機構，各自行使其職權，在縱的方面，須各有普及全國之分支機構，俾與當地各機關配合執行其職務，並密取聯繫，另收分工合作之效。惟各機關執行職務時，應依法獨立行使其職權，

不受所在長官之支配，亦不隨所在長官同進退，始得充分發揮效能。至各種機構處理事務，在同一系統之下，應力求統一集中，避免組織紛歧。於人事經費，均以最小之費獲取最大效能之作用。就中如稅收機關及公庫之統一，對於稽征稅款處理收支，關係尤鉅，尤須加以注意者也。

四、選任實用人才 爲推行法備發揮行政效能起見，自須有適當之人選，担負執行之責任。惟財務管理人員，雖以會計人才爲合格，但主任人員，又非僅具有會計技能者所能勝任；應於會計技能之外，第一須明白事理，第二須頭腦細密，第三須操守廉潔，且此項人才需用甚多，政府必須充分培養訓練，始能供應各方需要，便利法制之推行。

五、利用適宜之環境 凡制度之樹立，必須有適宜之環境，方能推行妥善，而在昇平時期收效較易。若遇戰時，則交通阻塞，人事變遷，機關遷徙，物價變動，均足爲施行新制之阻礙，我國財務管理聯綜制度，創始於抗戰以前，但推行未久，戰事發生，原有計劃，自未能一一見諸實施，完成預定之任務，但政府尚尊重法治澄清財政起見，對於預定之法令，仍督飭努力進行。其有因事實上之困難，不得不變通辦理者，則另定臨時辦法以期適應戰時環境，但聯綜制度之精神，仍然保持，其基礎亦已樹立，不待謂非我國財政上之一大革命也。

第二章 預算

一 我國預算制度之演進

我國預算制度，創行於前清末年，但當時法制尙未完備。民國成立，在北平政府，已制定會計法，規定預算編審程序，且曾於民國五年及八年，兩次成立國家預算。國民政府奠都南京後，財政部先後擬訂編製十六年度十七年度預算例言及預算書式，呈請國民政府頒行，規定財政部爲初審彙編機關，財政整理委員會預算委員會財政委員會，遞嬗而爲復審核定機關。當時國家地方收支之劃分，則以十七年十一月頒行之劃分國地收支標準爲根據，十九年二月，國民政府頒行中華民國十九年度試辦預算章程，凡四章五十一條，分別國家預算地方預算各章，關於編審之程序時期及預算之執行各項，均有規定。二十年度仍繼續適用，惟將財政部對於第二級預算行使之職權，改歸主計處執行，由主計處編成總概算書，送中央政治會議核定概數，再編成總預算書送立法院議決。從此編製預算之權，遂由財政部移轉於主計處。

二十一年十一月，國民政府復頒行預算章程及辦理預算收支分類標準預算科目細則與概算預算書式說明，規畫益爲詳備。會計年度仍採七月制，自二十一年度至二十八年度底之預算，均係依照預算章程辦理。

預算係於二十六年四月修正公布，凡九章九十六條，至是我國會計事務之處理，遂由臨時性之辦法章程，蔚為永久性之法典。預算法之特點，（一）會計年度採用歷年制，（二）預算收支，分為經常門特種門，經常門又分常時部份及臨時部份，（三）確立基金制度，歲入歲出均分普通基金特種基金，（四）編審核定程序，分計劃概算及預算之編審三段，該法原定自二十七年一月一日起施行，惟以抗戰軍興，二十七年半年度及二十八年年度預算，仍依照預算章程辦理。二十九年以後，各年度亦經另訂預算編審辦法，並未完全依照預算法辦理。至國家總預算，自民國二十年以後，除三十一、二兩年外，均每年於年度開始前成立，並遵照執行。

關於預算編列之內容，自民國二十六年度起，政府為實施五年建設計劃，於國家普通預算外，設立建設事業款預算，包括國防經濟文化水利實業等一切建設事業所需資金及經費補助費，三十年度起，為適應戰時需要，復將非常軍費支出，劃列特別歲出預算。此種劃分辦法，與美國新創立之複預算制度之精神，大致相同。三十一年度財政收支系統改制後，又將普通歲出預算，分為中央歲出與省市歲出，並以省市預算為國家總預算之分預算，此又適年預算內容之大較也。

二 行政三聯制與預算

政府預算，為一切政策之具體表現。故預算之編製，必須依據該年度之施政方針。國民

政府一切施政方針，皆以三民主義爲最高原則。自二十六年抗戰軍興，中央爲適應非常時間需要，制定抗戰建國綱領，爲救亡圖存之張本，二十九年，八中全會復經綜合 總理遺教抗戰建國綱領與 總裁指示，制定戰時三年建設計劃，並由各機關就主管部門，擬具計劃大綱及年度計劃，分年實施。自是各機關編製預算，必須與此項計劃互相配合，茲將是項計劃之主要任務列下：

(一) 以充實軍事政治經濟社會等工作爲前提，從而爭取最後之勝利。

(二) 以擴大軍事物資與民生物資之生產，從而滿足抗戰軍事之需要，安定人民之生活。

(三) 各種有關國防之設施，在抗戰期間，固須改進，即在戰後亦須延長其設施之內容與依此設施之需要而建立之制度，在質與量上，繼續邁進。

(四) 加強政治組織，並特別注意於基層政治機構之建立，以奠定民治之基礎。

(五) 依據本黨之政綱政策，調整一切政治經濟社會之組織，使其機構人事法令規章，能成爲動員國防力量之樞紐。

(六) 一切文化教育之事業，均須適應國防之需要，各種人才之教育及訓練須與其他各部門計劃配合，使人才準備與事業之進展相適應，一切計劃，可以按時完成。

依照現行之行政三聯制，國家政務分設計執行考核三種程序，互相聯繫，以完成其任務。由國防最高委員會，特設中央設計局主持政治經濟建設計劃之設計及審核，該局組織大綱

有關預算之各項規定如下：

(一) 爲審核預算設預算委員會。

(二) 各項計劃，提經審議會審議後，呈國防最高委員會核定，分令各主管機關施行，並由各主管機關遵照規定，按期呈報實施進度。

(三) 各項計劃，關於經費部份，由預算委員會根據各機關編擬之概算，分別審議後，呈送國防最高委員會核定施行。

(四) 各項計劃及預算，經核定施行後，全案應送請黨政工作考核委員會依據考核，並於必要時，附具關於攷核應行注意事項。

民國三十一年，爲實施戰時三年建設計劃之第一年，中央設計局內，尙未組織預算委員會，但經規定各機關年度計劃編造辦法及其程式。關於計劃之進度經費之配合，與夫人力物料之條件，注意精密之數字計算，由中央頒布施行，各機關亦曾分別遵照辦理，此爲編造之預算與計劃之一大進步。茲將該項辦法與程式摘錄於左：

甲、各機關計劃編造辦法

(一) 各機關計劃之內容，應依其工作性質及預算類別，分爲左列兩部份：

普通政務計劃 凡以實施普通政務之計劃事項，均屬之。

特別建設計劃 凡以實施戰時三年建設計劃大綱之計劃事項，均屬之。

每一部份計劃之篇章，應冠以計劃概要，撮舉該年度計劃之各項主要數字，以便審閱。

(二)各機關計劃，均需注意密切之配合，普通政務之計劃，並應與特別建設計劃互相配合，而以特別建設計劃為配合之主件。

(三)各機關計劃擬定後，應即依照法令編造概算，概算編定後，並附具計劃進度及概算對照表，同時送核。

(四)中央設計局及主計處，應根據各院會等所送計劃及概算，分別彙編國家總計劃草案，及國家歲入歲出總概算，轉呈國防最高委員會核定施行。

(五)中央設計局彙核各機關計劃時，應將審查意見，隨時通知主計處，主計處彙編各機關概算時，應將審查意見，隨時通知中央設計局，必要時，得舉行聯席會議會同審查。

(六)各機關於編造計劃時，得組織設計委員會，以該機關高級人員為主席，主辦設計會計統計人員為當然委員，其組織由各機關自定之，中央設計局認為必要時得派專門人員參加。

乙、各機關計劃編製程式

第一部份 普通政務計劃

第二章 預算

財務管理

10

計劃概要

1. 中央部份

壹、計劃分類標題（由各機關酌擬）

一、計劃項目

（一）過去概況

（二）計劃要點

（三）配合計算表

（四）計劃進步及概算對照表

貳、……

附件

（一）計劃進度及概算對照總表

（二）經費估計總表

（三）人員估計總表

（四）物料估計總表

（五）其他分析總表

2. 各省部份（編次及附件與中央部份同，惟須各附一綜合計劃）

第二部份 特別建設計劃（項目與普通政務計劃同）

三 預算擬編與審議之變通情形

國家總預算 依照預算法之規定，預算自籌劃至編成，須歷時一年之久。其間概算與預算，各須經過三次之編審，歷時太長，程序太繁，該法雖經政府通令自二十七年一月一日起施行，實際上二十七二十八兩年預算，仍係依照預算章程辦理。二十九、三十、三十一各年度預算，亦皆斟酌事實另訂辦法。三十一年五月，政府復經頒行戰時國家總預算編審辦法，茲將其編審程序列下：

(一) 行政院會同主計處，於七月一日以前，將可供決定下年度歲入歲出概算總數之資料及意見，呈報國防最高委員會，由中央設計局及財政專門委員會，分別擬定下年度施政方針，及各類歲出總數，於七月底以前，提請國防最高委員會核定，送由國府交各主管機關編製概算。

(二) 九月十日以前，各第二級主管機關，編具其主管之施政計劃及概算，分送主計處及第一級主管機關，並以歲入概算送達財政部。

(三) 九月二十五日以前，各第一級主管機關應將其所屬各第二級機關單位之概算及計劃，核轉主計處及中央設計局。

(四) 九月二十五日以前，財政部應將各機關所送歲入概算，連同本部主管歲入概算彙編

歲入總概算送達主計處。

(五)十月十日以前，主計處應將各類歲入歲出總概算彙核整理編成國家總概算，連同施政計劃，呈請國民政府轉送國防最高委員會。

(六)國防最高委員會以五院院長參謀總長財政部長組織總概算審議委員會，審議總概算，並先付財政專門委員會審查。審查時，應由中央設計局主計處行政院財政部各派代表參加，審查結果經審議委員會決定後，提經核定，發交主計處。

(七)十一月二十五日以前主計處編定總預算，送達立法院。

(八)十二月十五日以前，立法院議決總預算，呈請國民政府施行。

省市預算 省市預算之編造，歷年亦經行政院規定變通辦法，並未悉照預算法辦理。自二十一年財政收支系統改制後，省市（院轄市）財政併入國家財政系統，省市總預算降為國家總預算之單位預算，省政府之地位，等予中央第二級機關單位之主管機關。茲將三十二年度省市歲出概算編製要點列下：

(一)各省三十二年度歲出概算，應遵照國防最高委員會核定之施行方針及歲出總數，擬編概算，連同施政計劃，分送行政院及主計處。逾越九月十日未經送達者，即由院參照上年度預算，代為擬定送主計處彙編。

(二)各省三十二年度概算，經行政院核定後，隨時轉送主計處，仍以省為單位，編入國

家總概算，其原編概算，作為國家總概算之分概算。

(三)各省三十二年度債務支出，仍列入各該省概算，但不得流用。

(四)生活補助費平價米代金或實物補助費，(節撥給公糧折合價款)應於其他支出款內另列項目，不得分列于各機關經費內。

(五)分年完成之事業，其經費及補助費有繼續性并按年支用者，就原計劃按其實際需要及現在財力，重加考核，照核定進度增減之。

(六)各省概算如有增列新興事業費之必要者，應照行政院核定數，連同各項支出編列餘額，列入其他支出款內，須經另擬計劃及概算呈奉院令核准方得動用。

縣市預算 依照預算法令規定。(一)縣市政府(隸屬於省之市)每年應擬編下年度總概算書，于七月一日前呈送省政府。(二)省政府收到前項概算，應交各主管機關簽註意見，由省政府會議審定其計劃及概數，于九月一日前發還。(三)縣市政府應擬定預算送縣市議會審議，縣市議會未成立時，送省政府審定，由縣市政府于十二月一日前公布。並由省府彙送中央主計機關及財政部備查。自三十一年度財政收支系統改制後，政府頒行編審縣市預算暫行辦法，其規定程序如下：

(一)各縣市政府每年應擬編下年度施政計劃及總概算，先送縣市參議會議決，(縣市參議會未成立時，即提交縣市政府行政會議通過)並於六月底以前，呈請省政府審定。其

收支不能平衡者，由省府調整之。

(二) 各省政府應於每年八月底以前，將本省各縣市下年度施政計劃及總概算各數分別審定，擬編呈該省縣市政府預算。連同各該省縣市政府施政計劃，送由財政部會同內政部轉呈行政院核定後，通知主計處審計部，並發交財政部內政部備查。

(三) 縣市預算經行政院核定後，發交各省政府轉飭所屬各縣市政府於十二月底以前公佈之。

四、預算之執行與救濟

預算之執行，依照預算法之規定本機關單位，應按其法定預算之數額，所入依來源別科目，經費支出途別科目，類級分別預算。屬於各門之臨時部份者，應按按制分配預算，于預算公布後一個月內爲之；屬於各門之臨時部份者，應按實施計劃，編造按期分配預算，于計劃實施一個月內爲之，分配預算之核定，在第一級機關爲其本機關長官，第二級機關以下各機關爲其該管上級機關。

核定之分配預算，其常時部份應於年度開始十日前，臨時部份應於計劃實施十日前，再核定之機關分別送達中央主計機關，中央審計機關及財政部。財政部即根據分配預算簽發支付二、飭庫撥款，立戶支用。各機關長官應嚴守預算，核實支用，依法簽發公庫支票，付債權人。其簽付款額之最大限度，不得超過歲出預算日計表。該機關會計

室編造)內該科目之支出之分配數。

預算之救濟 預算內各科目所列數額，以爲上年編製時之估計，在悠長之年度中，自難與實際需要完全適合。故在執行中，如遇困難，或發生障礙時，又必另謀救濟辦法，俾于不增加支出之原則下，一般政務仍得以順利推行，茲分述救濟方法如下：

(一)科目流用 各機關之經費預算，其歲出用途別，在同門科目中有一科目之經費不足，而他科目有餘剩時，經原核定分配預算之長官或機關核准，得流用之。惟各基金間不可互流用，對物費用或專業費不得流用爲用人經費，此項流用之經費。應由核准機關分別通知主計機關審計機關及財政機關。

(二)流用預算 各機關執行分配預算，各科目之經費有不足時，得流用同年度以前各月節餘，惟以後各月之經費，則不得提前支用。

(三)動支分配數額 各機關編製分配預算時，爲求各項經費之開支，較有彈性，各項臨時部付支出易于核准，或依據事實有一部分不能分配及無庸分配者，例得保留列入預算未分配數額。動支時仍須指定用途，編具概算書，呈請核定分配預算之機關核准，並分別通知主計機關審計機關及財政機關。

(四)修正分配預算 各機關執行預算，對於其原分配之數額，應視實際之變遷，而有修改之必要者，得依原核定分配預算之程序修正之，並于修改分配預算實施十日前，

由核定機關分別通知主計機關審計機關財政機關。

(五) 動支第一預備金。各機關執行分配預算，各科自經費有所不敷，其他科目既無撥餘可資挹注，以前月份又無節餘可供流用時，第一級機關單位之主管機關，由其長官之核定第二級以下各級機關單位，由其上級機關之核定，得動支第一預備金，並應由核定機關分別通知主計機關審計機關及財政機關。但省市地方動支第一預備金時，均應由第一級機關單位之主管長官核定。

(六) 動支第二預備金。單位預算之主管機關(1)本機關或其所屬機關依法律增加業務或事業致增加費用時，(2)依法律增加新機關時，(3)所辦事業因重大事故致費用超過法定預算時，得呈由核定概算最高機關之核定，動支第二預備金，事後仍須補辦追加經費預算手續。

(七) 提出追加預算。各機關因前條列舉之原因，而預算不敷時，亦得逕行提出追加預算。其編核執行程序均準用預算法關於總預算之規定如追加預算之財源動支第二預備金後仍有不敷時，則由財政機關辦理追加歲入預算。

(八) 提出非常預算。政府有關於國防之緊急設施，國家經濟上之重大災變，或緊急重大工程時，得由行政院提出非常預算，送經中央核定概算之最高機關核定後，得即執行。事後，再行完成立法程序。

此外預算如未能在會計年度開始前成立者，亦須採取下列之救濟辦法（一）假預算（二）延用上年度預算（三）編定臨時預算。

五 公有營業預算之編製

依預算法之規定，營業基金預算應編入總預算部份，爲其歲計盈虧之淨額及資本之增減類。故營業預算與普通公務機關預算之編製方法，迥然不同。茲將公有營業機關之特點說明如下：

1. 注重損益之計算 普通公務機關或公有事業機關，其目的不在牟利，故不計算損益。公有營業機關以營利爲目的，故必有盈虧之紀錄而爲損益之計算。對於各項固定資產，必設評價科目，以求得適當之估價；對於開辦費等巨額之特殊支出，必列入資產而爲分期之攤提，以期負擔公允；對於牌號特權等事項，必設無形資產科目，以示資產之實況。

2. 注重資產負債之狀況 普通公務機關之債務，不能卽以其固定資產抵償，必須編列預算，另設財源，以償付之。公有營業機關則不然，其全部資產均作爲清償債務之財源，其流動資產與流動債務之對比，更足以表示其償債能力，且其整個營業過程，無非資產負債之增減變化，營業之盈虧，卽由是而發生，故與普通公務機關之不重視資產負債者不同。

3. 自行收支保管之特許 普通公務機關，其歲入歲出各成系統，不得以收抵支，致有混淆，但在公有營業機關，其營業收支，均係自行經營。其收入不必立繳公庫，其支出亦不必向公庫具領，全部資金均可循環運用，不受公庫法之限制。

4. 營業預算均有彈性 普通公務機關之預算，歲出不得超越歲入，非有特殊原因，亦不得短收，故含有剛性立法之精神。公有營業之預算，則必含有彈性，俾有迴旋餘地，以應付經濟情勢之變化，然此係指流動費用而言，即營業費用應隨營業收入之增大而比例增加，但須訂定比率以資限制，至於固定費用之管理費，則應嚴守預算，不容任意伸張。

茲將現行法令關於編造公有營業預算應注意之事項條舉於左（參考暫行公有營業會計制之一致規定）：

- 一、營業種類暫分農、礦、工、商、金融、森林、漁、牧、路、電、航、郵政等十二業。
- 二、公有營業會計科目，均分為資產負債、損益、盈虧撥補等三類。
- 三、各第二級及第三級機關單位之主管機關，應依預算法之規定編造各該管營業基金之概算及預算。概算應備具主要表（盈虧撥補表資本增減補充表）分析表（損益表盈虧撥補表資本增減補充表）二種，預算應備具主要表分析表及明細表三種，按照規定日期，各以二份連同營業機關原編之概算或預算各二份，送達中央主計機關。

(如爲地方政府營業機關則送達各該地方主計機關)另以一份送由行政院交財政部(省市地方則送由省市政府交財政廳局)。但主要表係就兩項以上之營業機關彙集編製，如所管營業僅有一項者，即應編製主要表。前項主要表及分析表，均應按照營業基金預算科目及格式編列，其明細表應依照該管第二級機關單位之主管機關與中央主計機關另訂之詳細科目及格式編列。

四、盈虧補撥表資本增減表及補充表內，關於他級政府以外股東之歲入歲出科目，於純粹政府經營之營業不適用之。

五、一年度內之盈虧，應與歷年以來之積盈積虧分別累積或抵消之，以求該營業之淨盈虧。

六、營業盈餘，除法定另有規定者外，非彌補損失及提出公積金後，不得分派股息紅利及獎勵金。

七、營業支出及營業外之支出，應另行劃分管理費用業務費用及其他費用，由各營業機關於編製預算時附表劃列，並說明之。屬於管理費用者，應以業務上必要之組織爲限，(如管理部份之職工薪餉，辦公費，警衛費等)屬於業務費用者應以直接計入本年度成本者爲限，(如材料工資以及營業部份職員薪金廣告保險費所得稅以外之捐稅各項折舊各項攤提等)其他費用，應以與業務有關係者爲限，(如郵養金教

育費體育費等）並應力求減少。

八、前項費用除業務費用，得依營業實際需要，由主管機關核定伸縮外，管理費用及其他費用，均應受核定預算之拘束。

九、增置財產之費用，應預定計劃，編入預算，不得以收入增多自由增支。

十、如營業虧損過鉅，或政府變更政策，縮小營業範圍，或停止營業時，應按照虧損數目如數折減資本，列入資本增減表。

十一、資本增減表及補充之歲入歲出科目，均應列本年度之全數，其收支合計數不必適合。

十二、各主管機關須將所管營業預算中應編入總預算之科目，列入該機關單位之預算內，以便彙編。

十三、各營業機關編送概算時，應將營業狀況及計劃，最近年度之會計報告及其他可供參考之材料，一併附送。

惟近年來，各種公有營業預算，多未如期編送核定，爲督促編造起見，政府迭經頒訂建設事業編製營業預算辦法，公有營業收支查核辦法，并經十中全會決議關於公營事業應如期編造概算案，嚴令遵行。

六 我國現行預算制度之檢討

1. 編製機關 預算由行政機關編製之優點，(一)根據實際行政經驗，編製預算，最適於國家之需要，(二)可以加強其執行預算之責任心，故各國預算從前雖亦有由立法機關編製者，晚近則多由行政機關編製。我國自民國二十年起，預算由主計處編製，以主計處超然於各行政機關之外，可以避免關於預算問題之糾紛，亦可不因執行預算關係而有所偏袒，此自係財務管理聯綜組織之特點。但財政機關，負籌劃財政之責，關於預算編製，似亦宜加強其職權，方能使權責相應，減少執行上之困難。

2. 編製時期 欲求預算之確實，與增加行政上之效能，預算編製時期應與開始施行期相銜不遠。英國預算於開始施行前六個月著手編製，美國於九個月前編製，法國於十五個月前編製，我國預算法規定十個月前編製辦理，二十九年預算辦法為三個月前編製，三十年預算變通辦法為七個月前編製，三十一年度國家預算辦法為四個月前，戰時國家預算編審辦法為三個月二十日前編製，但三十一、三十二兩年度預算，均未能於年度開始前完成立法手續，似尚有再加調整之必要。

3. 編審程序 預算法規定概算之擬編，自第二級機關單位起，預算之擬編，自第三級機關單位起，擬定總預算，並須經行政院會議通過，再送立法院。最近數年度變通辦法，則已省略單位擬定預算之編造，戰時國家總預算編審辦法，並已省略擬定總預算由行政院通過之程序，但增加中央設計局參與第一級機關單位概算之審核。

4. 科目分類 預算科目之分類，不外三種，（一）縱分法——就各部所管之經費而分之（二）橫分法——就各機關之性質而分之，（三）綜分法——綜合縱分與橫分兩法而並用之，即款用縱分法，項以下用橫分法，我國現行預算科目，即係採綜合分類法。歲入歲出，各分爲經常特種兩門，經常門又分爲常時臨時兩部分，歲入復依來源別機關別基金別三種標準，歲出則又依政事別機關別用途別基金別之四種標準劃分，究嫌偏於學理上之分析，不盡合于現行政治體系，名稱涵義既多費解，而同一科目之下，分成若干系統，或同一主管之下，分爲若干部門，錯綜複雜，多所牽掣，不易收統籌調劑之效。

5. 經費流用 預算法第五十三條規定，「各機關執行分配預算，遇各科目之經費有賸餘時，得轉入下月份支用，但以同年度爲限」，「已定按月按期之分配預算，其經費不得提充支用」。因此各機關編製分配預算時往往不守平均分配原則，故使上半年之分配數，多於下半年，而上半年中，又以一、二、三月爲最多。蓋以此種分配法，可在年初數月獲得寬裕之經費，即未用罄，亦可保留，供以後月份之用，雖無先期支用之名，而有先期支用之實。倘年度中長官更易，則前任經費，綽有餘裕，後任捉襟見肘，難以爲繼，又或下半年物價高漲，又可藉口經費不敷，提請追加預算。又第五十四條規定，「各機關之經費預算，其用途別同門各科目中，有一科目之經費不足，而他科目有賸剩時，經原核定分配預算之長官或機關核准，得流用之，但不得流用爲用人經費」，於是各機關分配預算之俸給費皆按編制量高類

計列，虛懸缺額，以爲辦公費不足時彌補之用。人員既未充實，支出復多，此種流用制度，誠有嚴加限制之必要。

6. 追加預算 追加預算，足以破壞收支之平衡，損害總額預算之精神，我國平時預算，如二十三、二十四兩年度追加預算數，皆達總預算三分之一強。戰時除二十七、二十九兩年較少外，其餘各年度，追加預算數字，均甚龐大，雖爲戰時不可避免之事實，亦爲我國預算制度尙未臻于健全所致。且追加預算之提出，幾普遍於各費類，與各級機關追加經費之用途，又多爲機關經常費，故有遇事請款任意追加之譏。實與預算法之規定大相逕庭。亦有若干機關因物價高漲，不知撙節，先行墊款填補虧空，事後或年終時，始請追加歸墊者，更與預算程序不合。若能嚴格實施公庫法，使各機關現金存留數減少，無復週轉騰挪之餘地，則此種先行墊支事後追加之現象自無從發生。

7. 經費剩餘 依照預算法規定，本年度以前月份之節餘，隨時均可流用，不受月份之限制。因各機關之經費剩餘，未不在年度終了前，將年度中累積之節餘，設法支用罄盡，或則於年度預算法第六十二條規定，其已發生而尙未清償之債務及契約書，應即轉帳至年度之歲出，趕于年度終了時，訂立各種購置營造契約，以彌年度中束後應請保留之機。故在國庫依法收回各機關之經費剩餘時，僅爲零星尾數。各機關實際可節省之款，實由於年度終了前，用於不急需非經濟之支出，或暗以預購下年度之財物。爲彌救上項缺陷計，似應

觀察勸開月份節餘之條件，以示限制。

查國庫收支之轉賬，預算法規定「會計年度終了時其國庫贖餘及尚未掙得之收入應轉帳加入下年度之歲入其已發生而尚未清償之債務及契約責任應即轉帳加入下年度」此種轉帳之歲入中未必即與轉來之歲出適相吻合，故有破壞收支平衡之虞。其轉帳手續應須通知主計機關審計機關及財政部，並證明之，不復經過嚴密之審核。此種年度間之流用，易造成疑政上之浪費，似須妥為修改。

第三章 會計

一 我國會計制度之演進

(1) 舊式簿記之脫化 吾國公私機關，以前對於收支賬目處理，雖有各種賬冊記錄其實況，但並無制度可言。普通一般易見而最簡便者，多用中式簿簿，計分流水帳（現金出納日記帳）總賬（總分類帳）往來分戶賬（及明細分類帳或暫收款暫付款明細分戶帳）以記錄其每日現金收支財物變動之實況。若在商店行號錢莊等，每日除現金收支實況記錄外，尚有物品交易往來記錄，故于上述各種之外，常加進貨賬及銷貨賬，記錄物品收存情形，以補助流水帳總賬之不足。記賬原理與方法，雖與現行會計貨借原理相符。然均為土收土存。以善設備簡便，各公私機關、商店、行號、均樂為採用。至於會計科目，及會計報告，並無規定。每機關所用不同。每日每月或年終結賬或結算之時，用清單或四柱清冊（如舊曆「結算」）「開除」「實在」及「原」「收」「去」「存」等各種報告方式，以表示該機關一定期內，一定時日之財務狀況情形。四柱清冊之編造，雖屬單純簡明，然其內容包括該機關現金出納之動態情形，及資產負債之靜態狀況，亦可視為靜態與動態綜合之一種會計報告。因業務組織向不完備，每遇收支錯誤發生，窮日夜之思考，仍無法查對。現代會計制度，其一初收

支程序，均有一定之範可循，賬目是否有誤，於資產負債表內一閱便知，且即可查出錯誤之所在。故舊式帳簿不能稱為會計制度，民元之後，公私機關因事務日繁，為應付其繁複收支紀錄，便於查對起見，始漸漸採用現代複式簿記，此乃吾國舊式簿記脫化之最新式簿記之概略也。

(2) 主計處成立以前公私機關之會計制度概況 民國成立先後，各公私機關漸採用現代複式簿記，其最早者，為中國銀行前身之大清銀行。因該行係由大清戶部銀行改組而成，其後漸漸推及於各新興之工商業。政府機關，亦有採取複式簿記，以記錄其機關現金收支及財物變動情形者。此時各公私機關處理會計事務，無會計制度可資依據，於是科目不劃一，報表不統一，所發生之會計報告，又不夠獲得總會計綜合記載之資料，是以各級政府機關為基，因此中央政府或省級政府，不能妥善利用各級機關編造之會計報告，致用以作中央或省總會計綜合記錄之資料，如須利用，亦必加以改編復證，於時間人力物力殊不經濟。實有統一各公私機關會計制度之必要，二十一年四月主計處成立後，除釐定各項會計學科章程外，並從事於規劃統一各種會計制度方案，先於二十一年頒定中央統一會計制度，以劃一各普通公務機關之會計制度，此為公私機關會計制度之一大改進。

(3) 現行各公私機關會計制度 二十四年八月十四日，國民政府公佈會計法，並定二十五年七月一日起施行，最高主計當局，除依照會計法之規定，劃分各類會計事務，設計各類

之會計制度外，並頒訂設計會計制度程序、時間，及應行注意事項，爲擬訂各類會計制度時之張本。同時會計法內，詳細規定會計報告，會計科目，會計簿籍，會計憑證，綱目具備。如是設計各類會計制度，均有所依，又復鑒於已往頒行之中央統一會計制度，帳冊登記，會計報告生產，過於繁瑣，且與現行之會計法規定略有出入，亟須修訂，遂先擬訂中央各機關及所屬普通公務單位會計制度之一致規定，頒行，先從事統一各普通公務機關之會計制度，次及於其他各類會計事務，其各機關因情形特殊，須另行擬訂會計制度，方能適應環境者，准予另行擬訂；但對於會計報告，及主要簿籍，必須依照中央各機關及所屬普通公務單位會計制度之一致規定原則設計，其後復次頒行，「暫行公有營業會計制度之一致規定」，及「縣總會計制度之一致規定」，爲各級機關主辦人員設計會計制度之依據，至各種公務會計事務之會計制度，因未另頒設計各該會計制度之一致規定。其設計原則及範圍，除依其個別特殊性外，其應發生之會計報告，仍須比照普通公務單位會計制度之一致規定。此爲吾國會計制度演變之概略也。

二、會計事務之處理

甲、會計事務處理之依據（預算與分配）

會計事務之處理者，即收入與支出正當登記之謂。國家收入，乃政府依法取之於民，國家支出乃政府以爲公務而支出。其所依據而爲收入與支付者，則爲預算，預算外之一切

收入，故不能向人民征課，預算外之支出，亦不應任意支付。至會計年度進行中，如國事實必要須有預算外收入與支出，應即補辦追加預算手續成立法案，惟依法成立之預算皆為總數，執行考核，尚不能為詳確之根據，為便于執行起見，應就核定之預算總數，斟酌各期實際需要情形，分期或分月為適當之分配。在經常費則為分月，在臨時費則為分期，是謂之分配預算，或行政預算。其分類之多寡，由經征機關，與支用機關，按業務上之需要，編製送核。依照慣例，呈由上級機關核轉主計審計機關，行政院。財政部。暫黨政工作考核委員會中央設計局，主計處應送二份，經核定後，除以一一份存留主計處為核編機關決算之參攷外，餘一份送返原呈機關，作為執行收支之依據，此項分配預算，亦即為會計事務處理之依據。

乙、會計事務處理之程序

會計事務處理之根據，為分配預算，而其目的則在產生各種正確會計報告，會計法第七章會計事務處理程序，規定會計人員，非根據合法之原始憑證，不得造具記帳憑證，非根據合法之記帳憑證，不得記帳。但整理結算後，轉入帳目等事項無原始憑證者，不在此限，不會計法第八十二條。又會計法第六十條至六十七條之會計憑證，關係現金，票據證券之出納者，非經主辦會計人員簽名蓋章，不得為出納之執行，（會計法第八十三條）又關於財物之採購，營業物品之盤存折舊，或成本之計算，暨帳冊之登記，表報之產生，等等程序，會計法第八十四條起至一百零七條，亦均為明確或概括之規定，故會計事項發生後，不論其收入或

負責承辦，經費會計事務由會計室指定專人負責承辦。

2. 會計室承辦經費會計人員，接到第一科承辦出納人員移送每月經費撥字、支付等通知聯，及代理國庫銀行撥款通知單，及每月額定零用金撥字支付書時，應即編製現今轉帳傳票，及現金收入傳票一併，遞送各關係人員依次蓋章後，由第一科承辦出納人員，及會計室承辦經費會計人員，依次彙帳，並由第一科承辦出納人員，簽發公庫支票，將額定零用金由經費存款戶內提款，附戶別存摺，（現金——經費存款）以備支用。前項額定零用金存款，（現金——經費存款）支用時，仍應存摺存，簽發普通支票支取用。

3. 第一科承辦出納人員，發放職工薪津工人餉項工資時，應由會計室承辦經費會計人員核編之員工俸薪津餉項工資清單二份，及現金轉帳傳票一併，遞交第一科承辦出納人員，並由出納人員簽發公庫支票一併，一併遞送各關係人員，依次蓋章後，連同薪俸工餉人員名單，持向代理國庫銀行，由該行開出經費存款戶內提現，逐一發放，並存記帳簿。辦理完畢，仍將俸薪工餉表及現金轉帳傳票，送交會計室承辦經費會計人員查帳，各利定職員到差離職或職薪變動及公役之開補，餉項變動，均應由第一科承辦人事人員及承辦庶務人員，於員工到職開補變動事項發生時，分別將姓名填列薪俸服務清單，連同每月日數請號碼等項，詳細通知會計室承辦經費會計人員，登入職員俸薪登記簿，及工役餉項工資登記簿。

4. 會計室核支辦公所需之各種文具郵電消耗印刷租賦修繕旅運雜支及購置器具圖書等

費，分別簽發公庫支票及支付現款兩種辦法，依左列規定辦理。

甲 簽發公庫支票者

第一科承辦庶務人員，採購文具消用器具圖書等經常備置財物，應參照以前月份實用數量，估計備置數量，及價格，填具請購置單，送由一科科長先核，然後移送會計室覆核，如所請購各物種類，在預算分配範圍之內，應請會簽，准予照購，如有超支，應予分別核減，或加註意見，並由相關主管長官核發批定採購單，其臨時請購辦公財物，應由需要人員，算製請購置單，經各該主管科長或主任核轉第一科承辦庶務人員，招商估價後，再由第一科核轉核定採購應用，如購置批辦公物品，或印刷修繕，總價超過五千元以上，若係招標承辦者，依法應請審計部或所在地審計處派員蒞臨參加監標。

前項經常備置財物，及臨時添購財物，填具請購置單時，第一科主管人員，應根據該機關核定經費歲出月份分欄預算數，逐項核註，同時並送會計室承辦會計人員會核，第一科承辦庶務人員，經購各項經常臨時辦公財物，應送會計室承辦會計人員，照單開發票，逐一驗收，如遇有品質數量不符原請求購置單時，得拒絕驗收，但註明以其他牌號物品代替原請購物品者，不在此限。會計室承辦經費會計人員點驗完畢，應於發票上、簽署驗收訖印章，並於財物上另蓋驗收戳記，以示區別，然後交由第一科承辦庶務保管財物人員保管，備供領用。其所需款項，應先將收據發票，及其他原始憑證，移送會計室承辦經費會計人員，核編

現金轉帳傳票一份，再將第二科承辦出納人員根據傳票，簽發公庫支票，一併遞送各關係人員依次簽章後，付給法定債權人，並登記帳簿。俟辦理完畢，再移送會計室承辦經費會計人員登帳。

第一科承辦庶務人員，支付租賦修繕維護等費用時，應先將各該費用收據，及其他原始憑證，移送會計室承辦經費會計人員，分別審核編製現金轉帳傳票一份，送由第一科承辦出納人員，根據現金轉帳傳票，簽發公庫支票，一併遞送各關係人員，依次簽章後，付給法定債權人，並登記帳簿。俟辦理完畢，再送會計室承辦經費會計人員登帳。

乙 直接支付現金者

第一科承辦庶務人員，採購文具消耗印刷器具圖書等零星財物，及支付郵電費用，應由第一科承辦庶務人員，於年度開始經領之核定零用金內，先行支用。俟支用現金已超過半數，不足週轉時，再將已支用部份，填製零用金清單一份，連同各項原始憑證，移送會計室承辦經費會計人員，依次簽章後，由一科承辦出納人員，簽發同額現金支票，於現金——經費存留數內支付，補足定額之數。

第一科承辦庶務人員，支付各項在事實上不能在額定零用金內簽發支付，而必須在現金——經費存留數內支付時，應將收據及其他原始憑證移送會計室承辦經費會計人員，核編支出傳票，遞送各關係人員簽章後，並由承辦出納人員，根據支出傳票在現金——經費存留數

內支付。

第一科承辦出納人員，於現金支付後，即根據支出傳票登記帳簿，並移送會計室承辦經費會計人員登帳。

5. 某機關經費收支，除第一科承辦庶務人員，經管額定零用金外，非根據原始憑證，不得編製各種傳票，非根據各種傳票，不得爲款項之收付，及登記帳簿。但整理結算及結算後轉入賬目等事項，無原始憑證者，不在此限。

6. 會計室承辦經費會計人員，核編各種傳票時，如遇原始憑證中，有會計法第六十二條所列情形之一者，得通知各關係人員，依法補正。

7. 會計室承辦經費會計人員，所登記經費會計簿籍，每日現金——經費存留數，及經費存款，須與第一科承辦出納人員所送當日現金結存表列數目相符，前項結存現金實數，是否相符，會計室主任得隨時檢查之。

8. 會計室承辦經費會計人員，應依收入傳票支出傳票，及現金轉帳傳票，分別登入現金出納登記簿，分類日記簿，及歲出預算明細分類帳，再由現金出納登記簿，及分類日記簿，遞入總分類帳。

9. 第一科承辦會計人員，購置之存儲財物，消耗財物，應分別登記入財產登記簿，及物品收發登記簿，並於月初年終，編製財產增減表，財產目錄，物品收發月報表，及現存物品

目錄表，移送會計室，承辦會計經費人員復核後，隨同經費類會計報告分別承轉。

10 會計室應於每月經過後十五日內，及年度終了後四個月，根據經費會計簿籍記錄，編造各項會計報告，暨決算書四份，以一份留存機關備查，以三份備文呈送主管上級機關，分別核轉，主計、審計機關核銷。

11 其他各項經費收支處理程序，視其性質，比照前項內各項程序處理之。

二、歲入會計專務處理實況

經征機關，於收入預算核定後，主簿會計人員，應即根據以往各年度，每月稅款征收實況，比照本年度核定預算收入數目，參酌環境事實，分別淡旺月，擬編收入分配預算，呈候核准施行，如經批定，必須絕對遵守，若事重大事變，不能任意更改，而主管上級機關，亦以此分配預算為考核經征稅款之成績。如收入解足比額而有餘者，謂之超收；反之收解數目不足比額時，謂之短收。稅款是否超收，固然客觀條件甚多，但在常態之下，負經征責任之人，若能剔除積弊，加緊徵收，使點滴歸公，稅款當無不足比之理。當分配預算核定後，主辦會計人員即應分別編製分月或分月之分錄轉賬傳票，經各級簽字後，記入分錄日記簿，并過入分類總賬。論者或以為收入既未發生，更無一文繳庫，而為之總賬之登載，未免多此一舉，實則不然。因為分配預算核定後，資力負擔之關係，即已成立。在收入方面，政府視為資力，在支出方面，視為負擔，必須履行，故在政府已視此項稅收為資力，希望能全數收

入，或者超收，早日變爲資產，供應一切政務之開支。而在經征之稅務機關，則已成爲負擔，如不嚴加稽征，漫期解庫，則其負擔終無法解除，公實行公庫法區域，經征機關僅負擔發稅票催解之責，應由納稅人自行繳納或接繳送就近代理公庫銀行核收，執憑爲憑；代理公庫銀行，收到稅款，應即分報經征稅務機關，使其明瞭納稅人繳款情形，此即一切稅款收納，概由代理公庫銀行承辦，亦即現行普通推行之經征經收絕對劃分制度。在未實行公庫法區域，或附近無代理公庫銀行之地區，因情形特殊，經過合法手續，呈准核定，許可變動辦理者，經征機關，得自行收納保管一切稅款，但仍須按繳解附近地區之公庫，或劃撥附近各支用機關，并取據辦理抵解手續。在這種情形之下，經征經收無法劃分，經征即是經收，經收即是經征，納稅人並不將稅款自行繳送銀行核收，交由經征稅務機關代收，亦有地方因距離經征機關過遠，納稅人不願自行投櫃繳納稅款，常假手催征吏，或稅警代繳，因此催征吏，或稅警得乘機侵吞稅款，或套簽挪用稅款。此種弊端，查以往不勝枚舉，故於可能範圍之內，應嚴禁自行收納保管制度，必須經征與經收分開，互相監督，以收協調之功效。在此情形之下，其會計事務之處理亦因之而異，若係公庫收納之稅款，辦理會計人員，應憑公庫收報日報，及繳款單報告聯核對，編製傳票登記帳冊，每週每旬或每月，根據帳冊核編稅款收解報告，或收解異計表，分報上級機關及有關之主計審計機關查核，俾減輕稅務機關之負擔，如收解足額，則稅務機關，對於政府之負擔責任，全部解除。在不能實行公庫法之區域，自

行收納保管之稅務機關，對於事務之處理，除稅款由納稅人繳交經征稅務機關自行收納保管，按期彙解公庫，或坐支劃撥抵解外，其餘應辦手續，及應行編送之會計報告，亦與實行公庫收納之機關相同。此種預算成立之初，即行登記入帳，謂之預算管制，或稱爲預算統制，乃財務管理之最科學方法也。開支之超越預算，與收入之不及預算，因平時有收支詳細記錄，收支情形，可以隨時檢討，如有不妥之處，可以預爲設法補救，同時一經查閱帳目，則收支實況，一目了然，超支者，應如何節省開支，短收者應如何加緊徵收，待年度終了時，收支較爲接近，若平日無此項詳盡記錄，則無法檢討考核，由此可知收支實況與預算之比較，甚爲重要，會計人員萬不可因編製繁瑣，而有疏漏，機關長官亦不可因數字枯燥而漠然置之。

三、機關長官與會計人員

吾國政府機關，辦理會計人員，在未實行超然會計制以前，其辦理經費之收納保管事務人員，均由機關長官任意委任，且十之八九皆爲機關長官親友。當時無所謂會計制度，無法定簿籍賬表，無核定之預算，無官等官俸之規定，機關經費大都採取委任經理制度，或爲包辦制度，由長官自由支配。所有一切收支記載，僅爲機關長官個人查閱之用，故多用普通便條簿記錄。機關長官卸任移交時，亦無帳册移交委任，後任接事，又另立新帳，記錄收支。由此可知會計人員與機關長官之關係至深且密，機關改組或長官更動，則經辦會計人員亦

勢必隨同機關長官進退，毫無法律之保障。且一切收支記錄，均須以長官個人意志而爲之。國府成立後，鑒於以往各機關經辦會計人員，爲機關長官私人派用之流弊，而爲樹立今後機關辦理財務管理之良好制度計，特採行超然主計制度，設立主計處爲全國最高主計機關，由國府特派主計長負責，於各部院會省政府內，設立會計處，簡派會計長負責，於各公營事業機關，暨預算單位之機關，視其情形需要，分別設立會計處或會計室，簡派呈荐委用會計處長，會計主任或會計員，主持各該機關之會計業務。所有各級機關之會計人員任免，均由主計處爲之，或授權會計長會計處長爲之，機關長官不能自行派用會計人員。會計人員既由主計機關委派，與機關長官並無特別關係，一切收支，均須依法辦理，且須應用預訂之簿冊。長官更動時先後移交，不得含糊，於是機關長官多感不便，以爲會計人員爲監督長官而來者，不能遇事開誠協調，或用猜忌而生怨恨，甚至各種收支，事先不經過會計人員，而私自爲之，事後交由會計人員辦理手續，會計人員亦常以地位超然而自恃，不知協助機關長官，以完成行政之任務，遂至發生磨擦與爭執，因此超然主計制度，不能順利推行，爲推行法制計，雙方均應各自反省，如機關長官能守法奉公，開誠相與，會計人員能忍耐謙和，持之以恆，則長官與會計人員，未有不能合作，會計業務亦未有不能依法處理者也。

四、現行會計制度之檢討

數年以來，關於主計之各種法令，如預算法，決算法，會計法，統計法，均已次第公佈

實施。但法令之內容如何，是否能相互聯繫便於施行，施行以來是否有效，實有再加檢討必要。茲就會計法，加以檢討，列舉下列數點，一為商榷。

1. 凡根本等法，只應規定大綱與原則，使其具有伸縮性，一切細目手續，應由子法補充。但現行會計法，規定過於詳細，故無會計法實施細則之頒行，因此施行時不免感覺困難，而修改手續又非容易。

2. 一切處理會計事務之手續，及會計報告，編送之程序，在會計法中均詳細規定，一一列舉，似有改用概括式之必要，會計報告在可能範圍內，尤應盡量減少。

3. 會計法與其他法令，間不無抵觸，或不銜接之處，應予以調整修改。

4. 會計人員地位，雖為超然，但施行職務，仍須受長官之指揮。不能控制預算及出納人員，遂亦不能發揮財務監督之功效。

5. 專繁人少，不能充份達成實施監督管理之任務。

6. 會計人員資格較嚴，任用頗感困難，不能速求機構之普及與人員之充實。

第四章 公庫制度

一 現行公庫制度之精神

我國現行公庫法，制定於民國二十七年，並於次年十月一日施行，其所規定，均能表現現代公庫制度之精神，其要旨如左。

(1) 單一公庫制度 庫藏制度，自古有之，其演變之過程，大抵隨政治之進步，由散漫而趨於統一，最初為各自為政之複雜公庫制度，進而為複合公庫制度，再進而為現代之單一公庫制度，所有政府機關財物之出納，皆應掌於同一公庫，任何機關，不得例外，另行設庫保管。我國現在公庫，即採用單一公庫制度，以前公款收支之紛歧錯雜情形，一律廓清，由單一之機關專責處理，是為財務管理聯綜組織之一，亦即最進步之行政制度之表現。蓋因公款集中管理以後，利用公款營私舞弊情形，大為減少故也。

(2) 銀行存款制度 公庫制度，隨經濟情形之發展，關於公款之保管方式，亦日有演變，最初為國家公庫制，即凡屬公款，由國家自設公庫保管，不與民間資金發生關係。進而為委託公庫制，政府不自設公庫保管，而委託銀行經理，但銀行對於受委託之公款，另庫儲存，不與其營業資金相混同，因此公款與社會之資金，不發生聯絡關係，彼此不能相互調劑，即政府之收支，與全社會之金融週轉，有脫節之處。故最進步之公庫，改用銀行存款制度

「擬公庫法第八條規定，銀行代理公庫所收納之現金，及到期票據，均用存款方式，在銀行主戶存入，支用。因此公款與社會之資金，均以銀行為尾閭。打成一片，有無相通。蓋政府之支出，即人民之收入，政府之收入即人民之支出，彼此均憑貨幣交易，最終仍存放銀行，構成完整之金融循環，故銀行存款制度，不獨為進步之公庫制度，亦且為健全金融制度之一環。

（3）直接收付 依照公庫法規定，所有各級政府，所屬機關之現金票據證券及財產契據，均應由公庫收納保管，以不由機關自行經手為原則，如有支用，應開具支票，交付債權人，直接向庫在其經費存款戶內兌付之。此不獨以消除昔日捏存公款營私舞弊，盜賣公產，種種不良現象，亦所以減少公家財物竊盜水火等之危險，而各級機關主管長官之責任，因而減輕。同時現行公庫制度之實行，各級機關經費，概由公庫直接撥發，各該機關依法支用，不復經由上級機關轉發，亦不由支用機關領款保管支用，過去上級機關抑留下級機關經費之情形，不再發生。各下級機關長官行使職權，舉辦事業，可照原核定計劃實行，不至有意外之掣肘。機關本身，亦不復有捏存挪移侵佔等弊。故現行公庫制度，實為增加行政效能，力求核實之良法。

（4）收支程序分立 現行公庫制度，集中庫款收入，集中庫款支出，銀行代理公庫，對於公款分戶存儲，依法分為三類：一、收入總存款，二、普通經費存款，三、特種基金存款

爲設府之收入，無論賦稅收入，捐獻收入，規費收入，售價收入，或其他收入，除依法應歸入特種基金者外，均應歸入收入總存款。且應由納稅人，或其他納款義務人，依據主管機關通知，直接繳入公庫，經征機關及其他機關，均不能任意收納保管，各機關所需經費，應依法編具預算呈報核定後，編送外記預算，按月由公庫主管機關通知代理公庫之銀行，撥入各該機關經費款戶，依法支用。故原則上各機關之收入與支出分別獨立，不相混淆。收入滿溢公庫庫支出支能經費，收支俱備一定之程序。同時各級機關經費，既受法令與公庫之控制，設使各行強令不力，所辦事業無功，政府可以命令公庫主管機關停撥或減撥其經費，故公庫制度中更應加強設府各項經費之徹底實施。

二、公庫法之實施及其補充規定

(一) 公庫法施行之區域與範圍 廿八年六月二十四日國民政府明令施行公庫法之區域及日期。規定國庫除新疆、雲南、青海、甯夏等四省暫展緩施行，及游擊區域接近戰區地方，事實上確有特殊障礙者，准由公庫主管機關酌予變通外，其餘均自二十八年十月一日起施行。各省縣市公庫自廿八年一月一日起施行，其僻遠省縣，或有特殊情形區域，得將困難情形函儘廿九年一月一日以前，呈請行政院核轉酌予展至廿九年四月一日或七月一日起施行。故在卅一年以前，除國庫明令暫展施行，或變通辦理之區域外，其餘各地，均自二十八年十月一日起施行，但各行區域內所在之機關，亦有呈准暫緩施行者，如各級黨部經中央常會決

議，以非政府機關，暫不實行公庫法；海關以對外債務關係，及防止款僞提債款起見，經呈准亦暫緩推行，海關隊因在戰時調動頻繁，其經費支用之手續，亦酌予變通，至其他政府機關之收支，則均遵照公庫法規定辦理，即海關收支，自三十一年十月起亦經財政部飭令一律施行公庫法。

我國財政向爲三級制，中央、省及縣，各有其獨立之預算。現行公庫法，係制立於廿七年，未經修改，故條文上之公庫制度，配合其他財政法規，亦採三級制，即縣級公庫省級公庫，與國庫，各以其財政主管機關，爲公庫主管機關，但百五屆八中全會決議，全國財政劃爲國家財政，與自治財政兩大系統以後，原屬省級財政，併入國家財政系統，各省庫行政事務，應歸中央接管，省地方收支亦須劃歸中央統一處理，定於卅一年一月一日起實施，事先曾由財政部擬訂國庫統一處理各省收支暫行辦法，呈准頒行，所有以前由省庫處理之款，一律均改歸國庫分支庫處理，同時省銀行均受總庫之委託代理國庫，國庫網較前更爲普遍。

(2)各項補充辦法之訂定 公庫法施行初期，除依法訂定施行細則，收入退還支出收回處理辦法，緊急命令撥款辦法，中央各機關經營特種基金收支處理暫行辦法以外，尚有因適應實際情形，而另定補充或變通辦法者，如各機關支付俸薪公費，依法應由機關分別開具支票，發給各員工，但事實上執行困難，故由國府令頒行各機關職員俸薪公費支票簽發辦法，改定由各機關開具清單總領分發。又以國內國外愛國募軍各項運動，頗爲複雜，其捐款獻金

之收支處理，亦難全照公庫法規定辦理，故先後制定統一捐募運動辦法，及統一捐款獻金收支處理辦法。又以公有營業機關其資金屬於特種基金，所有收支不能按照普通收支程序辦理，爲適應實際情形計，經頒行公有營業機關收支處理及查核辦法，以上所舉各種補訂之辦法，一部份屬於公庫法本身之補充，一部份乃係於公庫法外邊就事實酌予變通，先後訂定者。又五屆八中全會決議田賦收歸中央管理，改征實物，於三十年下半年起實施，因此關於政府收入中之實物部份，不能不另訂處理辦法，爰經財政糧食兩部，參酌公庫制度之精神，擬訂田賦收徵實物收納劃撥暫行辦法，呈經行政院核定施行。同時八中全會，又決議由國家舉辦若干種專賣事業，關於專賣事業之收支處理程序，亦經適合事實需要，訂定專賣機關收支處理暫行辦法，又公庫支票，如能在市面流通，則各機關支用款項，較爲便利，復經財政部擬具公庫支票流通辦法，呈准施行，以上各種補充辦法，均爲公庫法施行後陸續制定者，其內容當於講述收支程序時，就有關部份，加以說明。

三 收支處理程序

(甲) 收入總存款之收納劃撥

(1) 收入總存款之收解 公庫法上之收入總存款，即預算法所稱普通基金存款之一種，依現行制度，各種存款，應分爲國庫收入總存款，與縣庫收入總存款，茲姑就國庫收入總存款說明其收納劃撥程序。

第四章 公庫制度

稅收入，及其他一切以現金票據贈券繳納之其他國家收入，應由納稅義務人及其他繳款人，直接繳入國庫，稅收機關只負管理責任。查征後，通知納稅人，由納稅人將現金選繳國庫，歸入收入總存款帳戶。然此不過原則上之規定，至依公庫法第四條各機關主管之收入，亦得自行征收，在規定日期內彙解國庫。依公庫法第九條特種基金之收入，應歸入特種基金，亦不歸入收入總存款，又田賦所征實物，依田賦征實收納撥辦法，得由政府所設之糧食機關收納保管移轉，再折價轉入庫帳，列收收入總存款。而在游擊區域及接近戰區地方，原有金融機關，多已撤退，故依照游擊區域及接近戰區地方各機關收支處理辦法，得由經征機關自行收納保管，按旬或按月繳入附近代辦國庫之銀行，其應支經費，並得按照預算坐支，再行報部轉帳。

公庫法施行以後，稅收機關經征收事務劃分，因之稅收數額，有查定數，與庫收數之分，二者自不免稍有差額，然差額之大小，繫於稅務機關催解工作之努力與否，稅務機關工作，故不僅查定課稅數額，亦負有催收催解之責任也。

(2) 收入總存款之撥付 由收入總存款撥付庫款，其形式有二，一為直接撥付，一為劃撥立戶，凡庫款劃撥，依法應由領款機關，依據預算法案，繕具分期預算，送經主計機關，核轉公庫主管機關，開填支付書，送由審計機關會簽後，以支付書命令聯送公庫照撥，通知聯送領款機關洽領支用。但有時因未列入預算，而因緊急需要，不能不即時撥款應用者，得

依照該項辦法。凡國防緊急措施，得經軍事委員會委員長核定，外交金融救濟，暨其他關係國家市政之緊急措施，經行政院長核定者，頒發緊急命令，由國庫主管機關通知國庫撥付。臨時應由餉款機關辦理追加預算法案，呈奉核定行知，再由國庫主管機關補開支付書。通知國庫撥付餉款。國庫撥款，審根據分配預算，按月填具支付書，飭庫照撥。本為法定手續。戰時交通困難，公文承轉手續，頗需時日，為補救起見，財政部經於上年擬訂「改進劃撥中央各機關經費辦法」九條，呈准自卅二年一月一日起實行。其要點如次：一、財政部得依各機關分配預算，每半年一次填撥支付書，附各該機關半年度分配預算表六聯，撥款國庫。二、撥月於月初時分配數額，撥入各該機關經費存款戶。三、支付書通知聯，亦附各該機關半年度分配預算表，各該機關按月於月初，持向撥款國庫，辦理支領手續。由國庫於分配預算表內加蓋付訖字樣，惟各機關不得預支。國庫未奉到財政部另行通知劃撥月份及日期外，應預待預撥。

(4) 各級機關之經費劃撥。自省財政收歸中央以後，國庫由收支總存款，劃撥省級所屬機關經費辦法，與劃撥中央所屬各機關經費辦法，稍有不同。依照國庫統一處理各省收支暫行辦法規定，應由各該省府撥編分配預算，呈請行政院核轉主計處，同時逕送財政部，按月另別簽發撥支支付書，以命令聯送轉各省分庫，通知聯寄各省財政廳。各省分庫照數收收入總存款帳內，撥入各該省各費類總帳戶，並通知財政廳按月彙分分配細數，簽發撥款書。經各

該部主計機關及審計機關核發後，通知各該分支庫，由各費類總帳戶撥入各該機關普通經費存款庫，對特種基金存款戶，并以通知聯送各該機關依法支用。其合於自付保單支用之款項，應由該省財政廳簽發直字撥款書，飭庫送撥各該機關具領。

(六)分配縣市國稅之劃撥：依照改訂財政收支系統實施綱要，中央應分配於縣市之國稅，有全地稅、營業稅、遺產稅、印花稅四種，但上述各稅，均由中央征收，其應如何劃撥，應由財政部擬訂處理辦法予以施行。其劃撥之手續如次：一、土地稅內之田賦，依照核定之各縣州配數，先按月平均分配六個月，其餘四個月，應由各省田賦管理處查報實收數後，再行核明撥發，如核定以實物抵補，則按單折合國幣扣抵轉帳。二、土地稅內之地價稅，於開徵以後，撥額征平均數，先劃撥三個月，其餘於年度終了後，由財政部核計扣補，至土地增價稅，則按月由各省田管處查報實收數，由財政部核撥，土地稅之征收費，應否打算，由財政部於年度終了時酌量情形核定。三、營業、遺產印花各稅，依照核定各省預計數，先平均劃撥六個月，自七月份至十二月份，按照一月至六月之逐月純收入數劃撥，年度終了以後，由稅務機關查對各該地之繳收國庫之實收數，核編縣市國稅調查表，分送財政部各省財政廳及審計處，並查明應扣應補數額，於下年度分配額內扣補。四、上項國稅均劃撥於各該縣庫，分別立戶，由財政廳再按應分配於各市縣之數額，分別撥交各縣市應用。惟分配之數額，係按照各縣市實收數計算，一部份係由財政廳核縣市財政情形統籌支配。

(乙)普通經費存款之處理

(1)各機關職員俸薪公費支票之辦法，普通經費存款，分機關經費存款，公務員生活補助費、米代金及其他補助費補助費各種。均分別在國庫立戶，按月由國庫劃撥存入以後，支用機關，除辦公費半數以內，得開具支票領取現金自行保用支用外，其他各項開支，應由支用機關按照核定用途及數目，隨時開具公庫支票，分別給付債權人。關於職員俸薪公費，最初亦定按月按人簽發支票，但實行之後，紙張人力兩不經濟，故於廿八年十二月間，即由國府令頒各機關職員俸薪公費支票簽發辦法，對於職員俸薪公費，得合併或分數部份開簽支票，除附職員清單，分別蓋章送庫，免取現金，分別發放。現在不獨薪俸公費係如此辦理，即生活補助費米代金，亦適合併開發支票辦法。

(2)自行保管支用之規定，公庫法第五條規定，得按規定期間，自行具領，保管現金以應支出者，一、額定零用金內之零星支出。二、機關所在地代理公庫之銀行，或郵政機關在規定里程以外者，其經費。三、機關無固定地點者，其經費。四、其他經法令許可可包付金額。此外依照游擊區域及附近戰區地方各機關收支處理暫行辦法，及國庫統一處理各省收支暫行辦法規定，得由國庫依照分配預算，按月填具直字支付書，直接各該機關，自行保管支用，或依照分配預算，准予坐支或撥支經費，事後補辦抵解抵領轉帳手續，以資補救。對於暫緩實行公庫法之地方，亦准適用上項臨時變通辦法。

第四章 公庫制度

(3) 收入、退還、支出、收回處理辦法。各機關支出之款，間有依據法令或事實，支用減少，須收回支出之全部或一部者，應由支出機關填具支出收回書，交由原債權人繳還國庫，但原債權人如未接到上項支出收回書，亦得將應繳還之款，逕解國庫。惟須由收款國庫另行出具收據而已。此種繳還，亦不必就原領款國庫為之，所以經濟債權人有時不在原地點也。至自行保管支出之款，則由原支出機關逕行收回，不必填開支出收回書，故支出收回書，並非支時收回之必要條件，收入之退還，係因不應收之款，已經繳入國庫，而須退還者，無論由收入總存款，或特種基金存款退還，均不由國庫主管機關填開支出書，而由原經征或查定機關，填開收入退還書，交由原繳款人向原繳入之國庫領取，並由原經征或查定機關，就原收入科目內沖減之。

(4) 公庫支票流通辦法。公庫法之施行，最要因素之一，即利用支票，使各機關無須攜帶現金，而以支票支付一切開支，但若公庫支票，不能在市場流通，則不能發揮其作用。我國人民對於使用支票之習慣，尚未養成，故公庫法實行以後，公庫支票，雖經各機關，開給債權人，多不備在市場流通，因此即行公庫支票流通辦法，規察人民繳納稅捐，營業機關公私行為之候證金，及繳付銀行之存款，得以經背書之公庫支票繳納，銀行不備摺據，頒行以來，公庫支票之流通，雖有進步，但遠達到理想之程度，尙有待於社會應用支票習慣之養成也。

(丙) 特種基金之處理

(1) 特種基金之種類與性質。特種基金依據現行預算法及公庫法之規定，共分六類，一、營業循環基金，係供營業循環之用，如國營工商業，由國庫撥付之資本，須編具營業概算者均屬之，二、非營業循環基金，凡用去仍須還原，付出仍可收回者，如平抑物價基金收買線索基金等項，非以營業行為謀利潤者均屬之，三、留本基金，依法令或遺囑所定，僅以基金之孳息充作用途者均屬之，四、償債基金，依法定或約定之條件，供公債還本付息之用者屬之，五、信託基金，為機關團體或個人之利益依所定條件管理，以資保障者，養老基金等屬之，六、其他類特種基金，凡不屬於上列各基金，而各依其用途定其名稱者，如中國工業合作協會基金等屬之。

(2) 特種基金之收支。特種基金，有由收入總存款內撥付者，有指定稅捐以為財源者，有由團體或個人捐贈者，有依條約成立者，自收入總存款內劃撥之特種基金，其劃撥之程序，與劃撥普通經費無異，惟特種基金，無論其來源如何，一經成立，其本身所生之孳息，或依法應歸入各該特種基金之來源，在年度進行中，各該基金繼續期間，不歸入收入總存款內而歸入各該特種基金帳戶。在年度終了以後，依法令或預算之規定，部份或全部份，歸入總存款，如營業基金所生之利潤是，但有即在年度終了以後，亦不與收入總存款發生關係者，如留本基金是，在年度進行中，某項特種基金成立之根據消滅，則該基金戶之餘額，應即

掃數歸入收入總存款，所有特種基金之收支處理，中央於二十八年經規定暫行辦法，其要點爲特種基金之收支事項，應由代理國庫之銀行辦理，但依法律條約命令或遺囑另有規定者，依其規定。又如主管機關訂有辦法經轉呈國防最高委員會備案者，得按照所訂辦法辦理。機關經營二種以上特種基金，應分別收支，不得互相混用。

(3) 建設事業專款，建設事業專款，即現在總預算內之建設撥出，其中包括國防、農林、經濟、水利、交通等建設費，與普通經費性質不同，一、其項建設完成之日，其本身即成爲國有財產，所用之建設費，即爲其成本費用。二、其項建設與份完成，即可發生收益，或整個建設撥出，均作爲特種基金處理，其中自有關於營業循環基金者，有屬於非常營業循環基金者，所有建設事業專款之收入，大部係在國庫戶存款，最近來發現金機關，有以特種戶款項，施用於乙戶款項者外，其他尚能依公庫法管理收支。

(4) 公有營業基金收支處理及查核辦法，公有營業與國庫事業，自公庫法施行以後，發現各項問題，亟需解決，一、各國營機關，不能長時編造營業預算，因之公庫法對機關之查核收支，頗感困難，各機關亦每每不能控制其開支，而有近於停滯之處。二、各國營機關對於營業盈餘，常握存不如時解國庫，而自爲開支，並不依法辦理手續。三、提撥專項撥款，公積金，及員工獎金福利等項，多各自爲政，漫無標準，爲解決前述問題，三項預算與解繳盈餘兩問題，經國府令頒公有營業機關收支處理，及查核辦法九條，其要點：

一、各公有營業機關，如不按時編製概算，連同營業計劃呈轉核定者，由行政院查明通知該庫主管機關轉知各該公有營業機關之存款國庫或中央銀行爲原則，其對時形勢形勢經主管部會核准在放其他銀行，應將存款行名戶名單告公庫主管機關；三、各公有營業機關之盈餘，應解繳公庫，其因營業之擴充，或改運及其他用途，需用資金時，應另行編具概算，呈請主管機關轉請核定，由國庫依法撥發，對於前述第三問題，亦經行政院制定國營農工礦專業發給員工獎金辦法，其要點：一、爲國營農工礦事業，每年度盈餘，於彌補上年度虧損，並提公積金及利息以後，就其餘額提出一部份，作爲員工獎金及福利基金，但至多不得超過餘額百分之三十，二、員工獎金之普通獎金，年資獎金，特別獎金三種，自此辦法頒行以後，關於員工獎金一項，大致已有標準，但國營事業，以其本身有收入，對於財政法規，仍多不願遵守，應如何加強管理，使其財務事項，循入正軌，不至虛糜公帑，現正由行政院及主計處研擬，容有關部會繼續研討中。

(5) 專賣機關收支處理暫行辦法：第三次全國財政會議，遵照五屆八中全會決議，由財政部辦理食糖、食鹽、火柴、菸類專賣事業後，以各盤統購統銷，殊多困難，決定暫採徵取專賣利益辦法，各專賣機關，仍應照現營業預算。其收支處理，經財政部遵照公庫法精神，另擬暫行辦法，規定專賣機關應於年度開始前，編製營業概算，列計專賣利益，依預算類別

數額，按月估計，造具按月分配數，呈送財政部核定。凡專賣機關臨時查定承銷商人，應繳之專賣利益，填具驗款書，交承銷人，連同現金或票據，繳入代理機關之銀行，作為專賣基金，存立戶款存儲。除按照核定預算提用管理等費外，應按旬內專賣機關簽具支票，連同繳款書，交由國庫，自專賣基金存款戶轉入收入總存款。同時專賣機關提取管理費用，自在國庫另戶存儲，依法支用，至於罰款及沒收變價等款，應由各該機關，以懲罰及賠償收入一科目，由繳款人直接繳入收入總存款。各專賣機關，雖以不辦購銷事宜為原則，但為增加生產起見，得設立工廠或調劑供銷，統制原料。所需資金，應另編概算呈核，不得混列專賣機關管理費內。其經營之利益，應依法辦理，決算全數解入國庫。

四 庫款稽核

庫款稽核，為財務行政稽核之一種，應由財政機關主辦。財政部組織法（第八條）公庫法，公有營業機關收支處及查核辦法，國庫統一處理各省收支暫行辦法，國庫主管機關稽核各機關收支庫款辦法等有關法令均有規定。其稽核之對象及範圍，不限於財政部所屬機關及各級公庫，並推及於政府各機關。其應行使此項職權之理由如下：

一、現行公庫制度係銀行代理存支制，並非直隸財政部之獨立出納機構，其處理庫務是否悉合法令，適應需要，均須推行稽核職權予以糾正或改進。

二、歷年各機關之預算及決算，多屬第三級機關單位，所有經濟交通等支出之第二級機關單

位決算迄未辦理，而預算決算之審核事屬審計範圍，財政部除查核各項表報及實地稽核其收支外，即無從獲悉各科目之收支實況，以致深感庫款調撥之困難。

三、財政部欲明悉決算法第二十四至二十六條所規定之事項，並依審計法第二十八條之規定對每一會計年度應提出審計意見，以爲檢討過去及將來改進之張本，在日前亦捨查核各項表報，及實地稽核外無所依據。

四、抗戰與建國同時並進，國庫負擔，逐年增加，國有事變及營業之建設或資本支出爲數甚鉅，難免虛糜或不經濟之處，財政部爲爭取時間增進庫款支用效果及增加歲入力謀預算平衡起見，尤非推行稽核不爲功。

財政部庫款稽核可分兩類，一、爲國庫庫款收支之稽核。二、爲各機關收支庫款之稽核。稽核之方式或爲書面查核或爲實地查核，而實地查核又可分爲常駐與巡迴兩種。所謂書面查核即就國庫與收支機關依法所送各項表報，根據各項有關法令予以書面考查，而實地查核則派稽核人員前往被稽核機關，就地考查其收支實況，惟亦有因書面查核不足達到稽核之目的，隨時舉行者。巡迴查核又可視稽核工作進行之需要，分期執行局部查核或全部查核。或謂財政部行使庫款稽核職權與審計職權，不無抵觸。實則審計法規定審計職權爲監督預算執行審核收支命令，審核計算決算，稽察財政上，不法或不忠於職務之行為。且依法確定原數或機關是否可以解除責任。財政部執行稽核職權，並不爲此，不但不與之抵觸，且正以財

政部推行庫款稽核之故，更能收互相配合執行之效。

上年四月以後，財政部有陸續派員分赴各地查核各建設機關之收支，兼及稅收機關，及各國庫券支庫，收獲甚多。茲簡列數項如次：(一)有若干機關，暫付款過多，曾建議各該機關從速轉正科目，以免經管人員握存庫款。(二)少數事業機關，歷年滾存盈餘甚鉅，應即繳庫或辦理抵解專帳手續。(三)少數公路工程處，對於所領工款未請及時辦理報銷，或有未經呈准，擅將一部份器材讓出者。(四)少數省庫卅年度結束後，其庫存餘額未經移轉國庫，或雖奉准留用，但仍未補辦追加預算。(五)各事業機關，多未如期辦理決算。或有收入而未依法繳存者，且有所費建設專款，不依法在庫內支用，而提存另開往來戶者。(六)各地尙或分支庫不夠，不應增置。(七)稅收機關，有將稅收暫存銀行而不依法繳庫者。

五 國庫年度收支之結束

我國現行會計年度係採歷年制。依公庫法第十七條規定，會計年度終了時，各普通經費存款，有剩餘者，除法律另有規定外，仍收歸收支總存款。是各普通經費存款之支用，原則上至每年十二月卅一日，即告終止。然事實上各級政府機關應收應付款項，及業經開出未解兌行或提出之公庫支票尙多，各機關經費存款戶，勢難於年底即告結束。故於公庫法施行細則內規定，支用機關得於年度終了，查明已發生之債務或契約責任部份，于次年一月廿日以前聲請保費，由公庫主任機關核明通知國庫照數保留，並將餘額撥歸收入總存款，並報告公

庫主管機關。但上項規定，甚爲簡單。且代理公庫之銀行，對於各存戶，須分作兩次結清，不免繁複。因此每屆年度終了，中央特頒訂年度收支結束辦法，茲以卅一年度收支結束辦法爲例，分舉其要點如次：

(一) 依照預算或緊急命令未撥清之款，得展期至卅二年二月底以前補撥，仍作爲卅一年度之款。若二月底以前尚有未撥清部份，則轉帳加入卅二年度歲出。

(二) 所有經費存款帳戶之支出，一律展至三月底，逾期不得再行支用。再國庫應將餘額收入撥入卅一年度收入總存款內。各機關如有未償債務及契約責任，應轉帳加入卅一年度歲出。又舊年月底以前開出之仍在卅一年度帳內交付之支票，應註明「律年二月底以前」，由國庫兌取字樣，以便至年底存款帳戶得以如期結束。如屆期尚有未經交付之支票，應由各該機關查明轉帳，在卅一年度經費程序內交付。

(三) 各機關自行保管支出之各款，限於三月底以前將其繳款書，歸入卅一年度歲入總存款。至各省市各費類總帳戶撥發之款，應首先歸入各該庫撥款總帳內，再歸入收總存款。

(四) 各種種基金之建設專款各戶，除轉帳加入卅一年度歲出者外，應照普通經費存款辦法辦理。

(五) 財政部依據緊急命令撥付之款，依法應趕辦追加預算手續，因鑒於過去各機關對於此項辦理頗多遲延，影響國庫收支帳目結束，故訂明各機關應于卅二年一月以前，將追加預算

算清楚核定，如各機關未如限額送者，得由行政院代編呈核，以卅二年四月底爲最後核定期，在四月底以前核定者，概作卅二年度歲出，以便國庫可于六月底完全結清卅一年度之收支。

(四)卅一年度終了，應收國庫各款，如在三月底以前，納庫者仍作爲卅二年度歲入，過三月底以後，則作爲卅二年度歲入。關於年度收支結束，以往多未能如時清結，卅二年度收支結束辦法，已有改進規定，不至受各機關延遲辦理追加預算法案之牽制，在本年六月應以肅清，想可如期結束卅二年度之收支。

六、現行公庫制度之檢討

公庫法推行以來，已三年有餘，其間遭遇之困難頗多，其原因約存下列數種：(一)金融機關尚未普遍。(二)預算制度未嚴格施行。(三)各種有關法規與手續，在戰時施行間有不便。(四)人才缺乏。(五)各機關會計審計人員尙未普設。國庫主管機關已針對上述原因，酌謀改進，其改進之重要者如左。

(一)完成國庫網：國庫普及，爲推行公庫制度之重要條件。依公庫法規定，國庫應由中英銀行代理，但目前中央銀行尙未普設，故由央行復委託中國、交通、中國農民三國家銀行，及各省省行或郵政局代理國庫之分支庫。施行之始，國庫分支庫，僅二百卅餘處，自感不敷，第三委全國財政會議決議：建立國庫網，自卅一年度起限三

年完成，最少每縣一庫，並于第一年推行百分之五十，全國一千九百餘縣，除各戰區，邊遠省份不列計外，尙應推設二千二百庫。除原有二百卅七庫外，計應增加九百六十三庫，卅一年應推設四八二庫，現在截至卅一年度止，共已增加四百九十庫，合共七百二十七庫。並爲便利人民納稅起見，復經財政部與中央銀行，洽訂國庫分支庫附設稅款經收處辦法。凡未設國庫地方，得由總通知中行，委託三等以上郵局，或其他金融機關爲稅款經收處。俾現在國庫網分設各地，尙不致平均，在經濟發達之城市，代庫銀行較多，在經濟不發達之處，代庫銀行較少，以後似應按照原定計劃，力求平均之發展。

縣市庫網，亦經決議分期完成，先從實行縣縣制之縣着手，由各省財政廳呈由中央核定施行，財政部現已積極督導辦理。

至公庫支票之流通問題，雖經訂有辦法，但尙未經各方注意之適應，爲宣傳上同時各機關對於公庫支票上必備手續，過去間有疏漏，以致發生退票情事，影響頗大，已由財政部函知各機關，以後發開支票，務須切實完備各項手續，并注意經費存款戶餘額，是否足以支付，以免退票，損害支票信用，將來票據兌換所，如能普設，對於公庫支票之流通，自亦大有裨益。

(二) 嚴格預算制度：公庫主管機關，依據預算撥款，預算成立遲延，撥款亦無法迅速

速。故各機關應注意控制時間，照規定日期，編造預算，審算核定後，趕編分配預算。同時主計機關，對於編造預算之手續期限，亦應嚴格執行，其延不造送者，由各該機關長官負責，其每月分配預算，尤須督飭按期編送。

再各機關每多不能控制預算，至使追加法案甚多，各種手續增繁，影響國庫收支處理，尤為財務行政上不合理之現象，現本年度中央已限制各機關辦理追加預算，如各機關能切實執行預算，不濫事追加，則年度終了以後，國家收支結束，自較簡捷。

(三) 改進支付：填寄辦法：依照公庫法規定，經費劃撥，應按月由公庫主管機關，依據分配預算，填具支付書，飭庫撥付，但以目前交通困難，按月開填寄撥，每不能如時到達，故財政部于去年底，經呈准行政院，自本年一月份起，得每半年開填支付書一次，生活補助費，米代金亦同樣辦理。如此，開填支付書之次數減少，撥款亦較以前迅速。再國庫主管機關所開支付書，須加注電撥字樣，各省財政廳所開撥款通知書，亦得加注電撥字樣，代理國庫之銀行，應即遵照電匯，以求經費能迅速達到支行機關，而法令與事實均得兼顧。

(四) 加強性質特殊款之管理：各機關之養老金、保管金、暫收保管款、代收性質之附捐、地方捐款，律師會計師請領執照之規費等，在未經核准以前，性質仍屬不定。

此等款項繳入國庫，如即行歸入收入存款，不但發生記帳上之困難，且發出時手續繁難，應由代理國庫之銀行，專戶彙儲，俟性質確定後，再收入收頁總存款彙推關於各項保證金額類繁多，數目甚鉅，現行公庫法及其施行細則，尚無詳細規定，僅由代理國庫之中央銀行，擬訂政府各機關委託保管須知等，尙嫌不足，同時各機關尙多握存此類款項者，應如何加強督促，以補公庫法之不足，現正由有關方面密切注意中，想不久會有改進之辦法。

(五)訓練人才 訓練宣傳：前經完成國庫計劃，自須訓練大批專門人員，方能配合實用。同時現在公庫法令，不獨一般財會多未十分瞭解，即辦理庫務及會計人員，亦有幾種底爛於公庫法令者，現由財政部與中央銀行商討訓練辦法，應即積極推行。此外更應利用文字，以集會商討等法，編印公庫手冊等，廣事宣傳。務使公庫制度之精神及處理之手續，為一般商民，及從事人員完全瞭解，始能宏收大效。至公庫法規定內容，自須配合其他法令，並根據當時事實，妥為訂定。現行法規，是否看酌加修改必要，亦應參照施行狀況詳加研究。

第五章 計算決算

一 預算

(1) 預算編造辦法：由預算階段至決算階段，其間經過所發售一切財務上收支會計事項紀錄，謂之計算，簡言之，即預算收支執行之謂也，在執行預算過程中，所有一切收支會計事項紀錄，可產往靜態會計報告與動態會計報告兩種。

(二) 靜態會計報告，表示一定日時之財務狀況。如1.公務歲計之歲入資力負擔平衡表經費負擔平衡表等；2.公務出納之現金結存表票據結存表等；3.公務財物之財產目錄等；4.公庫出納之資產負債平衡表現金結存表票據結存表證券結存表等；5.財務經理之資產負債平衡表及財產目錄等；6.征課之資力負擔平衡表票照等證券結存表及征課物之結存表或目錄等；7.公有營業或公租事業之資產負債平衡表或資力負擔資產負債綜合平衡表及現金結存表票據結存表證券結存表財物目錄固定負債目錄等。

(二) 動態會計報告，表示一定時間內之財務變動經過情形。如1.公務歲計之歲入累計表經費累計表等；2.公務出納之現金出納表票據出納表證券出納表等；3.公務財物之

財產增減表等，4. 公庫出納之現金出納表票據出納表證券出納表等，5. 財務經理之財產增減表等，6. 征課之征課表票據等憑證之出納表及征課物之出納表或增減表等，7. 公有營業或公有事業之收入累計表支出累計表現金出納表票據出納表證券出納表財物增減表固定負債增減表成本計算表公有營業需加編損益計算表盈虧撥補表等。

上述一切紀錄，均爲預算至決算所經階段現計之事務，可稱爲預算之執行，決算之準備，亦可稱爲一定時日或一定時期內財務狀況及財務經過變動情形之紀錄。

辦理計算之依據，爲歲入歲出之分配預算，分配預算，大體可分爲月份分配預算及分期分配預算二種。至於各該分配預算編造方式，依其業務與環境而定。有將核定全年經費按月平均分配者，亦有因年中業務較繁，在最初三個月分配較少四至九月份分配較多者。中央或縣地方各機關，每於年度開始後，一面執行本年度已定計劃，一面根據政府行政方針，計劃下年度業務，擬編下年度經費概算，呈經主管上級機關核轉主計機關彙編。中央或縣總概算，經過法定程序核定後，於次年年年度開始，執行其業務計劃時，必需根據其核定業務計劃，配合各該機關人力物力財力，擬訂詳細實施進度方案，分期推進，以期完成。其各該期業務計劃所需要之一切費用，亦必須配合各該期業務上之需要。在事業機關，此事尤堪注意，否則經費與業務，不能適當配合，流弊百出，非事務過少，經費有餘，結果趨於浪費，卽事

務繁重，限於經費無法舉辦，結果公私均受損失，此種情形之表現，全由於經費與業務不能密切配合所致。

(2) 辦理計算之實務：執行每一機關之經費，根據分配預算，由國庫核撥，該機關經費或收納迄依法支用後，編製收支傳票，核登賬冊，產生各種會計報告，以至解除主管長官負責止之各項手續，均屬現計範圍以內之事務，茲舉一實例，以明辦理計算之實況。

某某中央機關，其全年度核定經費預算數，假定為二百四十萬元，按照其機關業務性質及工作計劃，每月大致相仿，並非某一時期特忙或特閒，因此其經費預算之分配，必全年各月平均分配，各為二十萬元。上項分配預算，經該主管上級機關核定轉送會計審核機關及國庫主管機關財政部後，財政部內經辦國庫收支事務之國庫署，即根據該機關之月份分配預算，與國家總預算核對，如屬相符，即依照分配數目，逐月定期簽開同等金額之支付書，送請審計部會簽，再由國庫署將支付書通知聯，逕寄各該領款機關，向所在地之代理國庫銀行洽兌。支付書命令聯由國庫署送交中央銀行國庫總庫，轉發領款機關所在地之代理國庫銀行，俾與支付書通知聯核對付款。如係直字支付書，領款機關應填具五聯收據，連同支付書通知書聯，一併持向代理國庫銀行提取現金，或在付款國庫銀行存立普通存款往來戶支用。如係撥字支付書，必須在代理公庫銀行立戶支用，款項撥到時，代理國庫銀行，應以撥款通知書通知支用機關，告以本月份經費業已撥到，劃入該機關經費存款戶帳，除定額零用金可由各

該機關以公庫支票一次提現外，其餘存款，均須以公庫支票支取，而公庫支票，必開付債權人，此時某機關於經費領到後，開始各項支付時，該機關主辦出納人員（總務科或第一種）及主辦會計人員（會計主任或會計員）必須根據各項原始憑證，先編製各種收支傳票，（現金收入傳票、現金支出傳票或現金轉帳傳票及分錄轉帳傳票）經主辦會計主辦出納及機關長官分別簽章後，交由承辦出納人員簽開公庫支票或現金支票，付給債權人。主辦出納人員及主辦會計人員，應根據各種原始憑證及收支傳票，分別核登現金出納登記簿及總分類帳明細分類帳。承辦出納人員根據主辦會計人員每日所編之收支傳票，於收付手續完成後，應即登入現金出納簿，至遲應於次日午前，將上日收支傳票，移送主辦會計人員登帳，並將上日之收支編造現金結存表，一併送主辦會計人員核對。逐日如此辦理，每屆月終結總後，應將本月份收支憑證，分類粘貼，並根據所登現金出納日記帳總分類帳歲出明細分類戶帳財產登記簿及物品收發登記簿，編造經費類現金出納表，經費累計表，資力負擔平衡表，財產增減表，物品收支出納表及現存物品表總分類帳科目總表。如遇有科目流用時，應加編科目流用表各四份，連同原始憑證簿，一併送駐在審計人員或呈送主管上級機關核轉審計部核銷。上月之會計報告如有未了應收未收應付未付帳項短期無法結束時，應加編保留明細數目表及財產目錄附送。待年度終了各月份會計報告送齊時，應加編年度（全年度總收支）現金出納表及權後資產負債平衡表送核。至此則全部現計事務及應辦手續完成，上述每個月終或年度終

了編送之各項會計報告，在表示該機關一定期間內之財務變動經過情形，及一定日時之財務狀況，故由預算至決算過程中所經現計，全爲該機關財務變動經過情形及財務審究之紀錄，至該機關之經費支出與預算比較餘絀，容待決算，再爲詳述。

(3) 辦理現計之困難：目前一般機關長官，與主計機關所派之主辦會計人員，有不能合作因而引起磨擦或糾紛，使事務不能順利進行。此種現象，有由於主辦會計人員自身之不健全者，亦有由於機關主管長官不瞭解主辦會計人員之任務與立場而生誤會者，主辦會計人員之任務，一方面因爲監督該機關經費之支用及公有財務之變動移轉；但其最重要者，在於協助該機關主管長官推進業務，使其經費之支用，悉合於法定程序，增加行政效能。而機關長官解職時，經手支用經費，能全部卸責解除，不致因公而賠累。以往各機關主管長官，因不瞭解主辦會計人員之重要性，或忽視主辦會計人員協作之功效，往往已身雖屬廉潔不苟，然經手之收支經費，因手續不合，以致無法移交，亦有雖明瞭會計人員之職務所在，而因雙方立場不同，或素無關係，不能合作，致發生困難者。一則因機關長官及其承辦事務出納人員，與主辦會計人員立場不同，在執行職務時，機關長官爲便於推進工作，支付費用，往往失之過寬，不顧及手續是否合法，主辦會計人員爲節省不必要之浪費，嚴守核定預算數目，則多失之過嚴，因此雙方不能協調。二則因承辦事務人員，雖在職權上應受主辦會計人員之監督與指導，但或因經費之挪用或浮支，將所有支出原始憑證延長辦理現計時日，或將收支

款項之一部併提存過帳，不願即時繳解遂由主辦會計人員編製傳票登帳，凡此皆足使會計人員不能依法辦理計算，盡其應盡之職責，但亦有機關長官及經辦事務人員，並無若何延誤違法情事，而會計人員不明事理，遇事吹求，致雙方發生意見，阻礙事務之進行者。此後所希望於當局各方之注意者：（一）機關主管長官，須瞭解主辦會計人員任務為積極協助事業之推進，並非過極之監督，（二）主管長官應督飭承辦出納事務人員，於執行職務時，務須與主辦會計人員取得密切聯繫，並接受其指導，（三）一切經費支付，須絕對遵守法令之規定，應辦手續均須齊備，（四）會計人員關於收支處理，應於遵守規定程序之中，仍注意事實需要，妥為審計，務使合法合理之支出，能按時支用，不影響事務之進行。

二 決算

（一）編製決算之目的：會計年度最終之報告，謂之決算，決算須與預算互相配合。預算為估計完成某項事業所需之經費，現計為辦理某項事業執行預算時一切經費收支實況之紀錄，決算為將整個年度之收支實況作一總結算。在機關辦理決算，其目的為向政府報告，解除主管長官之責任；在政府辦理決算，其目的為向人民報告政府因執行職務所為之收支情形，解除機關之責任。我國決算法業經頒行，以往亦曾辦理數次，但均不甚詳盡，其審議決算機關為監察院審計部。核編決算機關則為主計處，每於年度終了收支結束後，各級單位預算機關，必須將該機關之一切收支，核編機關年度決算，呈由主計處核編（如第四級機關編送第三

機關彙編轉送第二級機關彙總（彙總轉送主計處，核編國家總決算，同時并分送審計部備查。至於核銷收支解除責任，則為審計機關之職權，故編造決算之目的，在解除責任，即對於所執行之事務成效如何，作一總檢討。

(2) 決算編送之程序及內容：決算法規定各級政府之決算應比照預算為之，計分為一總決算，二單位決算，三單位決算之分決算，四附屬單位決算，五附屬單位決算之分決算，(其決算法第三條)各級政府每一會計年度之一切所入一切費用，均應編入其歲入歲出決算，其上年度報告未及編入決算之收支，應另補編附入，(決算法第四條)歲入歲出決算之科目及門類，應依照其年度之預算科目門類，如有所入為該年度預算科目所未列者，應按收支性質，另定科目，依其門類列入其決算(決算法第四條)如屬單位決算，並應附具執行預算時有關會計報告及說明，至於核編程序，假定機關預算為第三級預算單位機關，該機關應於年度終了後，將所有會計事務整理就緒，核編決算，連年度決算，至遲應於次年四月底以前呈送主管上級(二級)機關，彙編決算，二級機關彙集其附屬單位機關決算，加上本機關之決算後，編成二級單位之決算，兩送主計處核編國家總決算，總決算應於年度終了後七個月內編就，移送審計機關，為最後之審定，審計機關應於年度終了後十個月內，審查完竣，送由監察院呈請國民政府公佈，同時審計機關為最後之審定時，對於各級總決算如有修正之主張時，應即通知報告決算機關，限期答辯，逾期不答辯，視為同意修正，各級政府之總決算，經最

終審定後，中央之總決算應請審計部呈送監察院提請國民政府公佈之，縣市政府總決算，應送省政府公佈之決算公佈之後，各機關長官對於經手收支之責任，始能宣告解除。

(3) 決算未能如限編送之原因及補救辦法：決算係根據各月計算彙編而成，亦即會計報告之最終報告，依理，會計報告送齊之預算單位機關，編送單位決算，毫無困難，現時各機關多有不能如期編造單位決算者，究其原因，大都因平時帳冊登記不齊，無法編送會計報告，或者預算及追加預算層層呈轉，核定過遲，預算尚未確立，現計無從着手，因此所有一切收支會計事務之處理，概以借入款或暫付款科目處理帳目，俟預算算定補登帳目，趕編會計報告，當然影響於現計決算之編送時間，補救之法應先求核定預算之迅速，預算能早日核定，辦理現計，即均有所準繩，次則會計人員必須將收支數目，逐日登帳，按時編報，至年度終了，決算自可如限編送，如預算或追加預算，不能及時核定，上級機關應負其責，如預算業已核定，而收支帳目會計報告及單位決算，不能如期編送，則機關長官及辦理會計人員，應負其責，至上級機關督促之力與不力，對於下級機關工作效能，不無關係，亦應特予注意也。

三 收支責任之解除

審計法第二十五條規定「各機關人員對於財務上行爲應負之責任，非經審計機關審查決定，不能解除」，又第四十八條，「審計機關對於各機關之財務，得隨時盤查，遇有遺失損

毀等情事，非經審計機關證明其對於良善管理人應有注意並無怠忽者，經管人應負責任，又第四十九條「各機關營繕工程及購置變賣各種財物之開標決標驗收，應通知審計機關派員監視，其不合法定手續或契約章則不符者，監視員應糾正之」，又第三十八條及三十九條四十四條，有審計人員及審計機關對於各機關文卷單據及年度決算審核決定後，發給核准通知或核准書之規定，故機關長官，對於審計職權，必須明確認識，對於審計法規，亦須透澈了解，否則一有貽誤，小之應負金錢賠償之責，大之應受刑罰之處分。

各機關之收支，除辦理解庫與請領手續外，應按日登帳編製收支日報支出日報，送駐在機關審計人員查核，每月終了後，依法分別編會計報告，送該管審計機關或駐在機關審計人員查核，如各機關未駐審計人員，因特殊情形准予免送收入憑證支出憑證或其他附件者，審計機關，除就報告查核外得派員赴各機關審核其有關之簿籍憑證案卷，年度終了後，依法編製收入決算書支出決算書，送審計機關審核。

上述各項報告送審期限，日報應於次日內送出，月報應於期間經過後十五日內送出，年報應於期間經過後三月內送出，若不依限送審，審計機關應予催告，催告後仍不送審，審計機關得依法通知機關長官，予以處分，或呈請依法懲戒。各駐在或派赴各機關審計人員，將各機關月份收入會計報告月份支出會計報告之審核結果，報由該管審計機關決定後，該管審計機關分別發給核准書，或核准通知書，各機關送核之月份收入會計報告月份支出會計報告

或年度收入決算書年度支出決算書，經審計機關審定結果，即分別發給核准書或核准通知書。

各機關奉到審計機關之核准書，月份收支責任或年度收支責任，即可解除，如係奉到核准通知書，須俟各機關申復並經審計機關認為符合，并改發核准書後，月份收支責任或年度收支責任方可解除。

四 審計與行政三聯制

審計機關之事後審計及工作考核機關之工作考核，均對於各機關財務處理，行使其審核權，但審計機關之審核，偏重於預算數字，即以「財」的審核為主，即不甚注意於「事」的考核或計劃進度之考核。二十九年國防最高委員會，依據行政三聯制之精神，特設黨政工作考核委員會，專司核定計劃進度及工作經費人事之考核，從此考核工作，遂分為兩途：其一檢討預算與計算決算是否相合，或相差之程度如何，由審計機關辦理，是為財務審計。其二檢討計劃與執行兩者是否相合，或兩者相差之程度如何，由考核機關辦理，是為工作考核。但經濟學上之最高原則，為「以最小之勞費求得最大之效果」，倘審計機關專着眼於最小之勞費，考核機關專着眼於最大之效果，二者背道而馳施行其片面考核，其結果必致互相矛盾，或祇求計劃之成就，不守預算之約束，或高求支出之減縮，坐誤計劃之進度，皆為執行之錯誤，故二者必須聯繫配合，以精確之計算方法，求得其「單位費用」，從而比較成績之優劣

及經濟與不經濟之程度，並以本年度決算與考核報告，為下年度編製施政計劃與預算之藍本，而後計劃政治，可以實現，財政效能，賴以增高。

關於黨政工作考核委員會與審計部工作之配合方法。總裁在卅年二月十五日出席黨政工作考核委員會第一次會議訓詞中，曾有明確指示：「本會施行考核，應以考核各機關之工作為中心，至於經費與人事兩項，目前仍責成原有機關，如監察院審計部及考試院銓敘部與軍政方面之銓敘廳等，依其固有的職權去辦理，而黨政工作考核委員會，應與之隨時取得密切聯繫，或每月有一次會報，將必要的材料交換審閱，共同商討，督催改進，如此，本會的工作纔切合實際，而與原有銓敘與審計機關不致發生職權重複衝突之弊」，「但本會對於各機關的經費與人事，不是全不過問，因為我們考核各機關工作的時候，同時就連帶而及的，要問及與這一項工作有關的人事與經費，但是我們所要考核的，不是要考核他的經費是否舞弊，人員是否違反紀律與職守，或其他經費人事是否合法的問題。這些事情，應由其主管長官及審計與銓敘機關負責辦理，我們所要考核的，只問他的經費與人事是否與他的工作相配合，如經費使用是否得當，是否適合經費原則，人員是否稱職，有無特殊優長之點，這是各位所要切实注意的」。

黨政工作考核委員會實施考核之具體方法，除規定下列各報表由各機關編送外，并組織中央及省市考察團，每年分赴中央及省市機關實地考察。

1. 年度政績比較表 由各級政府（黨部）彙編其各級機關的年度政績（工作成績）作成總表，呈送其上級機關考核，最上級黨政工作考核委員會做最初步的考核，最後由委員長親核。

2. 政績交代比較表 以任期為標準，交代時，除財務移交外，並將前任所遺下的政績，及自本人到任後至卸任為止的政績，互相對比，列入表冊，由下任接收，而接收者應召集留任各科組負責人證明，並由上級機關派員或直接上官，親自前往監督交代與監督。

3. 某種事業進度表 專對某一新辦事業之考核，如經濟方面建一工廠，交通方面修一公路，內政方面舉辦清丈與積谷，財政方面舉辦新稅等。

4. 政績或事業競賽表 將同性質的行政比較或事業進度表，分別綜合，由中央或地方機關列出總表。

最近國防最高委員會，為確立行政三聯制，特制定黨政各機關設計考核委員會組織通則，通飭中央機關，至遲於本年三月底；省市機關，於六月底；縣市機關，於九月底以前；一律組織成立。茲將通則所定關於設計考核委員會之職權列后：

(一)關於行政三聯制之推行事項。

(二)本機關施政方針或中心工作之草擬或審議事項。

第五章 計算決算

七二

- (三) 本機關年度計劃及其他計劃之草擬或審議事項。
- (四) 各直屬及附屬機關計劃之審議事項。
- (五) 計劃與預算之配合事項。
- (六) 關於本機關工作進度工作成績之考核事項。
- (七) 關於直屬機關或附屬機關工作進度工作成績之考核事項。
- (八) 關於本機關派遣考核人員之擬議事項。
- (九) 關於本機關工作經費人事考核結果之彙報事項。
- (十) 其他有關設計考核事項。

第六章 交代

一 現行交代制度

各機關長官更動時，前任人員，應按照公務員交代條例第二條之規定，如左列事項：

- (1) 施政方案工作計劃及其執行情形之詳細報告，
 - (2) 經費實領實支及其餘存數，
 - (3) 經收各款項已解未解數，
 - (4) 票照存根及未用票照與票照之性質類似之各種單證，
 - (5) 經管及餘存印花稅票或其他債券，
 - (6) 公有財產及物品，
 - (7) 印章及各種文卷圖書表冊簿記收文憑證，
- 分類造冊，移交接任接收。後任人員詳核移交清冊，逐項點收清冊所列與實情相符，視為接收完竣。發生疑義時，後任即請前任驅釋，或捕送應移交之事項。上級機關所派監盤人員，有時會同盤查，有時俟後任接收完竣，於會報交件上蓋章而已。前任以得後任交代清結證明書，方可離開任地，但按之一般情形，如後任相信前任，前任可先離開任地，移交事項委託親信人員代辦。

往昔交代事項所感困難者，即財務部分；自主計制度施行後，各機關主辦會計人員，均由主計機關委派，不隨機關長官同進退。平時執行職務，較為超然，且熟諳會計事務，關於財務部移交事項，機關長官僅負名義責任，主辦會計人員負實際責任，是為現行交代制度之特點。惟檔案公有財物及稅收機關之票照移交事項，仍有不少困難之處，當待設法改進。

二 交代之手續

前任人員奉到上級機關免職或調任命令時，應即飭令主管部份，按照經營事項，分類造具清冊；該清冊開始日期，須與前任截止日期銜接。在後任未接事之前，緊要事項照常處理，普通事項，另立專卷，移交後任辦理。後任視事時，前任先將印信及在職人員清冊移交，其餘逐項移交。應立專案者，另以專案移交。

後任收到前任交冊，飭員逐項查對，遇有疑義，即函前任請其答復，俟查對清冊與實情相符，交接事項方告完竣，并須注意交冊以外有無移交事項，如有，仍請前任答復。

依據公務員交代條例第三、七條之規定，前後任交代時，上級機關或主管長官，應派員盤查，後任或接收人員接到移交清冊，應即會同盤查人員，於十日內逐項盤查清楚，出具交代清結證明書，交前任或被裁人員呈繳，並會呈上級機關或主管機關查核。

第七章 結論

以上各章，關於我國財務管理之現行制度及其實施情形，已分別敘述概略，茲再概括的加以檢討，提出數項結論如左。

一、我國財務管理，由行政專管制度，進而用聯綜管理制度，或財務四權分立制度，其中行政管理與公庫管理，均屬於收支事務之執行，故又可稱為財務三聯制。

二、現行財務三聯制與行政三聯制互相配合聯繫，能發揮相輔而衛及相得益彰之功用。

三、三聯制本有互相聯繫之效用，其中審計與考核，尤具有連環性，蓋就審計與考核兩項，得以明瞭以往財務之實際情形，為策畫將來之參證故也。財務之審計，不應專注重形式，尤應考查其用途適當與否，及其效能如何，故與行政考核關係至為密切。

四、現在各種財務管理制度，均已略具規模，但尚未能收預期之實效。其中原因，由於實行之困難者半，由於人謀之不臧者半，茲將原因之重要者分述之：

- (1) 預算編審程序過繁，時間過長，難與事實相適應，遂致執行頗感困難。
- (2) 因近來物價波動及環境變遷，預算與計劃不能配合，遂減少行政之效能。
- (3) 自治財政系統之預算收支不能適合，補助費數目過鉅，影響及于國家預算。

(4) 營業預算及其他特種基金預算，未能按時成立，致各級政府之收支，不能整個表現于預算。

(5) 支用機關，不能悉本中央指示樽節開支之旨，按照預算分配支用。

(6) 辦理現計之程序及帳表，失之過繁，未能斟酌事實加以伸縮，至不能完全依法如期妥為辦理。

(7) 會計人員難得適當人選，復不能充分獨立行使職權，致會計事務多未能依照法定程序，為有效之處理。

(8) 公庫設置未能普遍，各機關亦尚未徹底了解公庫法之精神，致各機關款項之出納保管移轉，不能完全由庫控制，或依法定手續辦理，俾收覈實收支之實效。

(9) 各機關計算及決算，多未如期造送，致審計機關不能充分行使其審計職權。

(10) 就應審計未能普遍實施，致事後審計仍採送審辦法，施行多感困難。

(11) 收支憑證之證明，無切實規定，原始憑證數量過鉅，檢送既難，往反駁覆，手續繁重且失時效，致各機關多感報銷之苦。

(12) 行政三聯制之設計考核，尙未能與財政三聯制密切配合，顯其效用。

上列各點，均係詳加研究，從法制方面與人事方面兩方，為有效之改進與補救，以利財務管理聯綜制度之推行，並完成財政革新之大計。

附參攷書目

財政年鑑

主計法令彙編

審計法令彙編

財政法規彙編

公庫法令彙編

中央各機關及所屬統一會計制度

中央各機關及所屬普通公務單位會計一致之規定

銀行公有營業會計制度之一致規定

孔祥熙抗戰以來的財政

陳啓修財政學總論

胡善恆財務行政論

衛挺生財政之改造

尹文敬戰時財政論

附參考書目

財務管理

汪紹成戰時經濟論

潘序倫中國政府會計制度

各業會計度計

勞民成本會計

雍家源中國政府會計論

潘序倫審計學

顧詢

5-8808

444027

BC
12.96
8