

立信會計叢書

# 中國政府會計制度

潘序倫 顧準編著

商務印書館發行

# 目 錄

## 第一章 緒論 ..... 1

政府之財務及其制度 近代國家之財務制度 公有事業與公有營業 政府會計之意義 政府會計之範圍 我國政府會計之沿革 本書之內容

## 第二章 財務機關 ..... 5

財務機關之種類 決定預算機關 編製預算機關 執行預算機關 徵收機關 經費機關 出納機關——國庫 主計機關——主計處及所屬 財務管理機關 審計機關

## 第三章 預算 ..... 11

預算之意義 我國預算法令之沿革及辦理預算之經過 總預算與單位預算 附屬單位預算 基金制度及其預算 單位預算之分預算及附屬單位預算之分預算 會計年度 編製預算之程序 編製概算之機關單位及其主管機關 核定概算及擬定預算 預算案中之經費 預算案中之歲入 歲入歲出所屬年度之決定 預備金 預算之經常門與特殊門及常時部份與臨時部份 預算之審議及公佈 附屬單位預算之審議及成立 預算不成立時之救濟 追加預算 非常預

## 第四章 預算科目及書表 ..... 26

預算科目之種類 中央歲入來源別預算科目 中央歲出政事別預算科目 單位預算之歲入來源別預算科目 單位預算之歲出

用途別預算科目 預算科目最近之調整 概算預算書表 各級機關單位概算書表之格式 各級機關單位之預算書表 各機關歲入歲出預算書表 總概算及總預算之書表 習題

## 第五章 預算之執行 ..... 51

分配預算之編製及核定 預備金之支用 歲出分配預算中之經費剩餘及歲出預算科目間之流用 經費預算之裁減 短期債務之舉借 契約之訂立與大宗動產不動產之買賣 年度終了時之整理 習題

## 第六章 收支程序與國庫制度 ..... 60

政府財務收支之制度 歲入之查定及收納之程序 歲出之支付 中央各機關經管收支款項由國庫統一處理辦法 公庫法之一般規定 公庫法所定之收支程序 國庫款項之收納 各機關普通經費款項之劃撥 經費之支付 關於經費劃撥及支付之其他問題 各機關自行收納及自行具領經付之款項 收入機關自行收納之款項及其處理辦法 預行具領保管支付之經費及其處理辦法 收入之退還及支出之收回 收入退還之處理辦法 支出收回之處理辦法 款項之透支挪借 代理國庫銀行關於國庫存款之報告 會計年度終了時普通經費存款剩餘數之整理 特種基金存款 財物管理及財物經理程序

## 第七章 政府會計之組織及其種類 ..... 86

普通基金會計之組織 普通基金會計之原則 總會計與國庫會計 公債會計與財物會計 政府普通基金會計組織之系統 附屬單位會計 分會計及附屬單位會計之分會計 國有營業與國有事業會計 會計法關於政府會計組織之規定 會計法關於政府會計事務之規定 會計法關於政府會計組織規定之商榷 政府會計制度之設計

## 第八章 單位會計概說 ..... 95

單位會計之範圍 單位會計記錄之目的 單位會計與公庫制度  
 單位會計之沿革 普通官廳用簿記 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制度之一致規定  
 『一致規定』之內容 『一致規定實施公庫法之處理辦法』  
 現行單位會計制度

## 第九章 經費類會計之記錄 ..... 101

設置會計科目之原則 政府各機關主管經費類會計之種類 會計科目之內容 會計科目之應用 歲出預算及分配預算之成立與經費收支之記帳方法 記帳實例 年度終了時之整理結束 整理結束之記帳實例 次年度之記錄 歲出應付款及契約責任之處理 歲出應付款之記錄 契約責任之記錄 未經整理或整理期限結束後以前年度歲出應付款之處理 以前年度歲出之收回 關於歲出應付款之記錄問題 分會計之記錄 分會計機關具領及支付經費款項之制度 單位會計關於分會計之統制綜合之記錄 記帳實例 有附屬分支機關之單位經費類會計在年度終了時之整理結束 記帳實例 次年度關於上年度帳項之記錄 習題

## 第十章 歲入類會計之記錄 ..... 131

歲入類會計記錄之範圍 歲入款項之收納退回與保管 歲入類會計記錄之原則 歲入類會計科目之內容 預算內歲入之收納及退還之記錄 記帳實例 歲入應收款之處理及以前年度歲入之收納 以前年度歲入之退還 保管款暫收款預收款之記錄 預算外收入以前年度支出之收回及應收剔除經費款之記錄 年度終了時之整理結束 記帳實例 無歲入預算機關之歲入類會計

計 單位會計對於分會計之統制綜合之記錄 有附屬分會計  
關之歲入類會計年度終了時之整理結束 記帳實例 習題

## 第十一章 單位會計之憑證與帳簿 ..... 154

憑證與帳簿之種類 原始憑證 支出憑證單據 會計事項之記錄與記帳憑證之應用 傳票之種類 收入傳票及付出傳票之記錄方法 現金轉帳傳票之記錄方法 分錄轉帳傳票之記錄方法 序時記錄 現金出納登記簿 記帳實例 一致規定關於一部份現金收付之轉帳事項之登記方法 序時帳簿之按期結束及過帳 總分類帳之內容 明細分類帳之內容 歲出預算明細分類帳之內容及記法 歲入預算明細分類帳之內容及記法 以前年度歲出應付款明細分類帳之內容及記法 以前年度歲入應收款明細分類帳之內容及記法 跨年度帳項之整理辦法 總習題

## 第十二章 單位會計之報告 ..... 198

單位報告之種類 歲入類現金出納表 經費類現金出納表 平衡表 現金出納表及平衡表之性質 歲入累計表及經費累計表 預算外歲入之歲入累計表 以前年度歲入應收款餘額表及以前年度歲出應付款餘額表 其他明細表 特殊門經費之會計報告 收入憑證簿及支出憑證簿 年度終了時之會計報告 補編報告 應送財政部之表報 總習題(續)

## 第十三章 公庫法實施前之『一致規定』 ..... 221

公庫法實施前之一致規定之內容 經費類會計科目 歲入類會計科目 關於歲入預算及歲入款項收納彙解之記錄 歲入類其他會計科目及其記錄方法 原始憑證 記帳憑證及會計簿籍 會計報告

## 第十四章 統一會計制度 ..... 230

統一會計制度之內容 經費類會計科目 經費類科目之記錄方法 記帳實例 歲入類會計科目 歲入類科目之記錄方法 記帳實例 原始憑證 記帳憑證及序時帳簿 總帳及補助帳 收入分類帳及收入分戶帳 支出預算帳及支出計算帳 跨月份帳項及跨年度帳項之處理 會計報告 甲種收支報告 乙種收支報告 支出計算書及日計表 收入計算書及收入明細表與支出明細表 徵納對照表 統一會計制度會計報告之組織

## 第十五章 財物會計.....252

財物會計之性質 政府財物會計之特點 財物會計之現制  
『一致規定』關於普通公務財物會計之規定 『一致規定』中之公務財產會計制度 『統一會計制度』關於財物會計之規定 財物會計之數量管理與價值記錄 合理之公務財物會計制度 財物經理會計 特種財物會計 總習題(續)

## 第十六章 附屬單位會計.....266

特種基金會計之種類及附屬單位會計之內容 附屬單位會計與普通基金總會計之關聯 附屬單位會計制度之設置

### 公有營業會計

公有營業會計之內容 公有營業會計制度之一致規定 公有營業機關之預算科目 公有營業預算各表間之關聯 公有營業之預算科目與會計科目 公有營業會計之特點

## 第十七章 中央政府總會計.....275

中央總會計之範圍 總會計之科目及其記錄 總會計之簿籍 總會計記帳資料之來源 總會計之其他問題

## 第十八章 省市縣地方會計.....281

省市縣財政收支之系統 省市縣政府是否悉宜設置總會計 省市之行政系統與預算及其會計組織 縣市之主計機關及公庫 省市政府預算之擬編及成立 省市之總會計與單位會計

## 第十九章 決算.....286

決算之作用 決算之時期 決算法規 決算之種類 單位決算之內容 單位決算報告中之權責發生數 單位決算之報告 暫行決算章程所定之單位決算報告 編造單位決算之機關 各級機關單位之決算 公庫決算 總決算 決算之審查及公佈 決算編送及審核之期限

## 第二十章 會計交代.....297

交代之意義 現行交代法令 機關長官之交代 交代清冊舉例 主辦會計人員之交代 會計佐理人員之交代 其他人員之交代 代辦交代 交代逾期或交代不清之處罰 接收之期限及接收後之報告

## 第二十一章 審計.....304

審計之意義及作用 審計之職權及範圍 審計機關 審計部之組織 審計處及審計辦事處之組織

### 事前審計

事前審計之範圍 分配預算之審核 支付書之核簽 各機關收支憑證之核簽

### 事後審計

事後審計之範圍 實施事後審計之方法 各機關送審報表之種類及時期 憑證之附送 各機關表報審核目的之不同 支出之審核 審核支出是否正確之方法 支出憑證單據證明規則 審核支出之結果及其處理 審核之決定及其覆議 審核通知之實

例 年度決算之審核及核准書之核發 核准書之效力及其失效  
各級政府年度總決算之審核

稽察

稽察之範圍 稽察之執行

審核結果之執行及處分

審核之結果 緊急處分 處分延遲及處分不當之救濟辦法

附錄一 舊普通官廳用簿記 ..... 330

舊普通官廳用簿記之設置原則 歲出簿記歲入簿記之科目 歲  
出簿記之憑證及帳簿 歲出簿記之會計報告 歲入簿記之憑證  
簿帳及報告

附錄二 中央政府總會計之若干問題 ..... 338

引言 總會計與國庫會計 收入總存款及經費存款之劃分處理  
問題 財物會計及特種基金會計統制綜合之記錄

附錄三 公庫法實施後關於單位會計制度之改訂問題... 342

引言 經費類會計之改訂問題 歲入類會計之改訂及存廢問題

附錄四 主要主計法規 ..... 351

(一)預算法 (二)預算法施行細則 (三)公庫法 (四)公庫法  
施行細則 (五)公庫法第十三條關於緊急命令之限制辦法  
(六)收入退還支出收回處理辦法 (七)會商關於公庫法實施各  
事項記錄 (八)中央各機關經管特種基金收支處理暫行辦法  
(九)會計法 (十)決算法 (十一)暫行決算章程 (十二)決算  
書與各種附表之格式及說明 (十三)審計法 (十四)審計法施  
行細則 (十五)支出憑證單據證明規則 (十六)修正國內出差  
旅費規則



## 表 式 目 錄

格式 編號	格 式 名 稱	頁數
1	歲入概算表	37
2	歲入歲出概算對照表	38
3	歲入來源別機關別綜合比較表	39
4	歲入來源別基金別綜合表	40
5甲;乙	單位機關歲出擬定預算表	42-44
6	歲出預算分配表甲式(編分月分配預算用)	52-53
7	歲出預算分配表乙式(編分期分配預算用)	54
8	繳款書	67
9	支付書	68
10	撥款通知單	70
11	公庫支票	71
12	請款書	75
13	領款收據	76
14	收入機關日報表	81
15	支用機關現金出納旬報表	82
16	各機關保管品報告表	83
17	俸薪收據	157
18	俸薪表	158
19	出差旅費報告表	159
20	收入傳票	161
21	現金轉帳傳票	162
22	分錄轉帳傳票	163

23	分錄日記帳簿	169
24	現金出納登記簿甲式	170
25	現金出納登記簿乙式	171
26	現金出納登記簿丙式	172
27	總分類帳簿	183
28	歲出預算明細分類帳簿	185
29	以前年度歲出應付款明細分類帳簿	187
30A,B.	歲入類現金出納表	200-203
31A,B.	經費類現金出納表	204-207
32	經費類平衡表	210
33	歲入累計表	211
34	經費累計表	212
35	歲入累計表(預算外歲入用)	213
36	以前年度歲出應付款餘額表	214
37	支出憑證簿	216
38	補編報告之歲入類平衡表	219
39	收入分類帳	238
40	支出預算帳	239
41	支出計算帳(插表)	240
42	甲種收支報告	244
43	乙種收支報告	245
44	日計表	247
45	收入計算書	248
46	財產統制帳簿	255
47	財產明細分類帳簿	256
48	財產增減表	257
49	財產目錄	258
50	領物憑單	260

---

51	物品登記簿 .....	261
52	現存物品表 .....	262
53	決算書 .....	291
54	審核證明書 .....	325
55	現金出納簿 .....	332
56	支出分類簿 .....	333
57	編製決算底簿 .....	334
58	收支對照表 .....	335
59	支出計算書 .....	336
60	總會計平衡表 .....	340

# 中國政府會計制度

## 第一章 緒論

### 政府之財務及其制度

國家各級政府之政事設施，罔不需有定量經費之支出。確定經費支出之數額并籌集是項經費之來源，乃一國財務政策之所關，而為財政學所應研究之問題。至經費與歲入數額之確定，歲入之徵收，與經費之支付等事項之程序及其記錄，國庫管理之制度，與收支實施後之決算，報告，審核等辦法，我人常總稱之為財務制度。(註) 各國政府當局，大率當審度國民經濟之狀況與國家經費之需要，而規定各種度支籌款之政策，此種政策雖或年有不同，但其財務制度，則各年之間大體上當無重大之變更也。

### 近代國家之財務制度

二三世紀以前，各國工業尚未發達，國家政權，操於君主之手，國家政事設施所需，與皇室經費之用，悉隨君主政府自為決定，至於經費之籌集，亦悉由君主自定其政策與方法，或徵收於人民，或取給於公產。是時政府內部，雖亦設有管理財政之機關，然因其所經理之事務，僅對皇室負責，故所施行之財務制度，毋須有周密之系統，自不合

---

(註) 包括以上各項程序之制度，并無統一之名稱，外國學者稱之為預算制度(Budgetary System)或財務制度(Financial System) 財務管理(Financial Administration)。我國因實施超然主計制度，故又稱之為主計制度。本書以財務制度一名詞尙足包括財務之立法、行政、司法各方面，故採用之。

於科學管理之原則。迨後民主政治代興，人民藉議會機關以參預政事，政府未經議會允許，不得支用經費，更不得藉政事需要而任意向人民徵收稅款，於是預算制度，日趨發達，所有預算執行之監督，預算執行結果之公佈，與夫公庫管理制度之建立等項，亦日益為民衆所注重，總之，自民主政治代前世專制政治興起以來，政府所有財政設施，首當置於全國人民監督之下，益以政府行政效率復力求增進，於是科學化之財務制度，即為任何近代國家所必需矣。

### 公有事業與公有營業

自狹義的觀點言之，政府財務之活動範圍，以一般政事設施所需經費之支付，及充作此等經費之歲入之徵課、募集為限，是其理財方法，與營利事業絕不相同。但近代各國之政府，漸有直接辦理羣衆經濟事業之傾向，如郵務電訊等項，在近代國家多屬公營，如鐵道、公路等事業，則公營者亦數見不鮮。若在蘇聯，則舉全國各種商、工、林、礦、交通、漁業，以至一部份之農業，悉付國營。如是則政府之財務活動，已不以一般政費之收支為限，且亦及於一切企業之活動矣。

特依通常情形而言，政府工作，以辦理一般政務為主，而以直接經營各種經濟事業為例外，是以政府財務制度之制定，仍以一般政務所需之財務處理，為其對象，政府對於公營事業投資之增減，與夫公營事業盈虧數額對於國庫之解撥，則仍視為普通預算中之一部份焉。

### 政府會計之意義

政府會計者，關於政府財務之記錄，計算彙總，報告之全部程序與方法也。近代完善之政府會計制度，係在合理的財務制度之下，以記載政府之預算，及實施預算之情形，藉以統制與管理政府之財務收支，並藉以彙總，編造預算執行結果之各項報表。考政府之組織，就其財務方面而言，實為一公經濟團體，其財務收支行為，自亦為一種經濟行為。將管理是類經濟行為之經過情形，詳予記錄、計算、彙總與

報告，自為合理的財務制度所必需。自另一面言，精密妥善的政府會計制度，應視為整個財務制度之一部份。精密妥善的政府會計制度之實施，實亦足以推進健全的財務制度之建設也。

### 政府會計之範圍

近代政府既得直接經營各種經濟事業，則所謂政府會計者，不僅與營利事業會計之內容并無相異之處，抑且包有各種營利事業會計之全體，蓋設鐵道事業由政府直接辦理，則鐵道會計即成為政府會計之一部份，國營事業之中，若有礦局、工廠與銀行，則礦局會計工廠會計及銀行會計，又何莫不包容於政府會計之範圍。惟是此種歸類方法，究屬太為粗淺，為會計分類之便利起見，我人寧謂政府會計，以政府一般財務活動為其對象，公營事業之財務處理，雖與政府財務發生關係，但因其管理經營之方法實與私營事業無異，則其會計內容，亦各為一專業會計，而不屬於通常政府會計之範圍也。

### 我國政府會計之沿革

我國政府會計，在民國以前，并無合理之制度可言。彼時政府機關通用之會計報告，僅為四柱清冊一種，內列舊管、新收、開除、實在四項，因而其簿籍之記載，亦以款項之收支為限，至於各級政府對於其所轄各機關之財務，既無統制之機能，又缺綜合之記載。民國肇造，政府計政人員，倣效日本政府會計制度，着手為中國政府會計之改革工作，結果政府各機關之會計制度略有改進，但其會計科目，簿籍報表，悉以款項收支之記錄與報告為限，而中央總會計及省縣地方會計之整個制度，仍未有適當之擬訂。民國十九年國民政府採用美國甘末爾設計委員會財務行政專門委員之建議，設立主計處，厲行超然主計制度，中央各機關之會計制度，曾為一度之改革，而有『中央各機關及所屬統一會計制度』之擬訂。其後數年，預算、公庫、會計、決算、審計諸重要主計法令陸續頒行，整個財務行政制度之改進，漸有準

繩，政府會計亦逐漸趨向完善之境，然迄至目前，關於政府會計之法令，大體上雖已完備，但各級政府之會計建設工作，則尚在進行時期，而猶未奠定其全部之基礎，逆料數年之內必當有顯著之進步焉。

### 本書之內容

本書內容，除依據現行各項主計法令，以論述政府會計之各項程序與方法外，其中若干事項，有為目前制度所未備者，亦有為目前制度尚未根據已實行之法令加以修改者，本書對之，僅能為一般之研究，而未能為實際辦法之討論，嗣後政府會計之全部制度逐漸詳細設定，本書自當隨之而逐一修訂，以期切合讀者之需要也。

## 第二章 財務機關

### 財務機關之種類

政府財務機關，依預算之成立及執行而論，可分為決定預算機關，編製預算機關，執行預算機關，及審核機關等四種。而執行預算機關復可分為徵收機關，經費機關及出納機關即國庫等三部份。茲將各該機關之職權及內容，分論於下：

#### 決定預算機關

首就預算之決定而言，在英美法日各國，以及其他施行民主政治各國，其權悉操諸國會，蓋國民有納稅之義務，究竟所納稅賦之用途如何分配，所應負擔之稅額當為若干，悉宜由人民代表加以核定。益以逐年政府預算之總額及其內容，實同時為政府施政計劃之縮影，則議會之審核預算與決定預算，實亦等於審核決定政府之施政計劃也。

依我國預算法之規定，中央政府之預算案應由立法院加以審議，似乎立法院即為決定預算之機關，正與民主國家之議會相同。然究其實際，我國之立法院，并非民選之議會機關，而且概算（註）總額及其大體上之分配方法，應由中央政治委員會予以議定（在戰時則由國防最高委員會加以決定）。立法院對於預算案之審議，實際上等於受中央政治委員會（或國防最高委員會）之委託，依其所定之原則，以詳細規定預算之內容，並擬訂預算之施行條例而已，故我國決定預算之機關，實為中央政治委員會（或國防最高委員會），而非立法院也。

#### 編製預算機關

---

（註）概算為初步擬編之預算，詳見下章。



向議會或立法院提出之預算案，必須由行政機關根據政府各部施政計劃，各機關所需經費數額以及關於國家租稅與公債之法令詳加編製。編擬是項預算之時，又須先行蒐集概算之資料，並擬編各級概算，然後將各級概算修正綜合而成爲擬定之預算。是項概算預算之編製機關，亦因各國政制之不同而異。英日等國之預算概算悉由中央財政機關主管長官（在英國爲 Chancellor of Exchequer，在日本爲大藏大臣）負責編製，在法國則於內閣中特設預算部長負責編製，在美國則由大總統直接任命之預算局長專司其事，與法國制度實大體相同。此二種制度究以何者爲佳，學者間意見不一。就財政機關職權之統一而論，則以主管徵稅籌劃公債管理國庫收支之財政機關，任編製預算概算之事，制度上似較靈活，若於財政機關以外，另設編製預算機關，設非有特殊情形，總似較英日制度爲難於運用也。

我國在民國十九年以前，預算案雖始終未克成立，然編製預算之職權，則向屬之財政部，迨主計處於二十年成立，政府厲行超然主計制度以後，預算概算之編制事宜，改屬主計處歲計局執掌。超然主計制度之推行，在我國財務行政未上軌道之前，或屬必要，但財務行政制度之改革，僅事推行超然主計制度，未必即能得若何效果。將來國家財務，若能逐漸盡上軌道，則編定預算概算之權，究以採用英日制度爲宜，抑以採用美法制度爲宜，實尚有商討研究之餘地也。

### 執行預算機關

經立法院通過之預算，即應移付執行，此時即有稅賦之徵課、公債之募集、經費之支付、國庫之出納等事務，須待辦理。執行是類事務之機關，實普及於政府全體各機關，而總其成者則爲財政部。按政府機關，除公有營業機關及公有事業機關而外，其他機關，就其在財務行政上之地位而言，不外爲徵收機關、經費機關、及出納機關三種。徵收機關掌理稅賦及稅外收入之徵收；出納機關，管理公款之收支；至於經費機關之範圍，則益爲廣泛。蓋政府任何機關，無論其爲文事機