

財務行政

侯伯烈 編著
陳可粵

臺灣商務印書館印行



人人文庫

侯伯烈
陳可粵
編著

財 務 行 政

臺灣商務印書館發行

人人文庫序

人人文庫創始於民國五十五年七月，創刊之初視字數多寡分爲單號及雙號兩種，五十八年七月起增加特號，迄六十八年十二月底共出版二二五一本，其中單號六五七本，雙號九〇九本，特號六八五本。除六十三年三、四兩月因紙張缺乏暫停外，每月發行十本至二十本不等。

本叢書爲王雲老所創，其選材與介紹新知倣自英國人人叢書 (Everyman's Library) 及家庭大學叢書 (Home University Library)，以廉價普及爲主。今雲老雖已仙逝，不復主編本叢書，本館仍一本雲老遺志，繼續出版，按月發行，並力求革新內容，改進印刷，以副讀者愛護本叢書之雅意。

臺灣商務印書館編審委員會謹識

民國六十九年元月一日

序

運用科學方法俾「公共財政」的營運、策劃、測度、審核、典守、記錄、檢討、考核趨臻至善，這是「財務行政」學研究的範疇。現代財務行政，更重視國家整體經濟的策進，景氣的調節，國民就業的增加、國民所得的提高，和國家資源的合理分派，朝社會福利經濟導向運轉。

筆者歷年任教國立中興大學、中國市政專科學校、致理商業專科學校等院校，以講義整理編成本書；并爲教學方便，按序就預算，決算，審計、政府會計、公庫等章節論述，介紹各國與本國財務行政之演進，并就其程序與實體，參酌理論與實務，以通俗文字深入淺出，祈莘莘學子得一系統了解，并爲研究參考之窺塑而已，固僅園丁獻曝，非愚者所計也。

稿成，蒙 學長陳博士寬強兄多賜教言，及學弟陳禮海君費神搜集資料繕正等，均此誌謝。

侯伯烈 敬誌

陳可粵

中華民國六十九年 秋日

目錄

第一章 概論.....一

第一節 財務行政之意義及演進.....一

第二節 財務行政之目標.....三

第三節 財務行政制度之基本精神.....三

第四節 各國財務行政制度概要.....四

第五節 中國財務行政制度之分析.....六

第六節 會計期間.....九

第七節 基金.....一五

第二章 預算.....一七

第一節 預算之意義.....一七

第二節 預算之功能.....一七

第三節	預算制度之成長與演進	一九
第四節	我國預算制度之沿革	二四
第五節	預算之種類	二五
第六節	預算科目	二八
第七節	預算之編製	二九
第八節	預算之審議	四四
第九節	預算不成立之補救辦法	五二
第十節	預算之執行	五二
第十一節	營業預算之編審與執行	五六

第三章 公庫

第一節	公庫之意義	五九
第二節	公庫制度之種類	六〇
第三節	現金收支之管理	六二
第四節	國庫存款之分類	六三
第五節	收入程序	六六

第六節	國庫集中支付制度·····	六八
第七節	國庫支票之處理·····	七二

第四章 政府會計·····

七四

第一節	政府會計之意義·····	七四
第二節	政府會計之功用·····	七四
第三節	政府會計之特性·····	七五
第四節	政府會計應用之會計基礎·····	七六
第五節	政府會計之組織與制度之設計·····	七七
第六節	我國政府會計制度之概要·····	七九

第五章 決算·····

八七

第一節	決算之意義及其功用·····	八七
第二節	決算制度·····	八八
第三節	決算之編製·····	八九
第四節	決算之審核與公告·····	九一

第五節 營業決算之編審·····	九四
------------------	----

第六章 審計·····	九七
-------------	----

第一節 政府審計之意義與作用·····	九七
---------------------	----

第二節 審計制度概要·····	九八
-----------------	----

第三節 審計機關·····	一〇一
---------------	-----

第四節 審計職權·····	一〇五
---------------	-----

第五節 事前審計·····	一〇八
---------------	-----

第六節 事後審計·····	一一〇
---------------	-----

第七節 公有營業事業審計·····	一一三
-------------------	-----

第八節 財務審計·····	一一四
---------------	-----

第九節 考核財務效能·····	一一五
-----------------	-----

第十節 核定財務責任·····	一一八
-----------------	-----

第十一節 審計後之處理·····	一二〇
------------------	-----

第七章 財物管理·····	一二三
---------------	-----

第一節 財物管理之意義·····	一二三
第二節 我國財務管理制度之概要·····	一二三
參考資料書籍·····	一二六
附 錄·····	一二八
一、預算法·····	一二八
二、公庫法·····	一四三
三、會計法·····	一四九
四、決算法·····	一八一
五、審計法·····	一九〇
六、審計法施行細則·····	二〇四
七、財政收支劃分法·····	二一五
八、稅捐稽征法·····	二三六

財務行政

第一章 概論

第一節 財務行政之意義及演進

財務行政(Public Financial Administration)——是就「公共財政的收入和支出」，運用科學技術，作系統分析、管理、和統馭、檢討、稽察的科學。

緣各級政府事業機構之行政推進，均須財政支援，而其收入和支出數量龐大，影響深遠，不得不作事前詳細策劃測度(預算)，進行中之記錄和審查(政府會計制度)，銀錢財物之妥善保管和調度(公庫金庫制度)，乃至財務收支和執行效果(績效)之檢討，策劃對國家社會整體經濟發生的利益(財政政策)，及各項職掌執行的基本程序和技術的運用(The basic operating procedures and techniques which are employed in the discharge of these functions)等，此均屬財務行政研究之範疇。

自十八世紀民智啟發君主專制日趨沒落，「民有、民治、民享」目標，已爲人民所積極爭取者，除選舉權外尚有財政之同意權與監督權，此即藉財政之手段，以達人民對政治要求的願望。於是乎，國家財政逐漸由「宮廷出納」式轉變爲「國家財政」。政府財務之管理亦由帝王統治予取予求之君主，進而變更爲以增加人民福祉爲目的之財政。因之國家收支活動，由簡入繁，財務行政的方法，亦隨之日趨繁複，財務行政之應用，亦日益重要。故有獨立專門研究之需要。

研究財務行政最早者，係德國之官房學派，其爲達到富國裕民之目的，乃注重國庫之收入及管理方法，此學派之代表者爲鞠士第（J. H. G. Von Justi 1705 ~ 1771）。後來斯泰因（Stein）之研究，更爲具體詳盡。而近代財務行政之研究，又有更進步之發展，專門著述不一而足。究其發展所以如此快速與重要之原因有三：

一、民主政治之成功：採取分權制度，發揮制衡作用，因而財務行政之內容，日趨繁複，非有專門之研究，不能充分了解。

二、財政政策運用之加強：財務行政實就是財政政策之運用，而財政政策又是達成經濟政策目標之配合工具，故財務行政之研究，日益重要。

三、科學管理方法之應用：本二十世紀初泰勒（F. W. Taylor）倡導「企業科學管理」，以提高效率，發揮機能，經濟事業獲益良多，因而政府機構亦逐漸採用。尤以企業的財務

管理與政府之財務管理性質，頗爲相近，因而財務行政吸收企業科學管理之方法，亦有特別成效，如成本會計用之於政府成本分析而建立績效預算制度等。

第二節 財務行政之目標

我國前財政部部長李國鼎先生在民國五十九年八月廿九日總統府紀念月會報告「當前財政政策的方向」時，亦說：「理財本身不是目的，只是一種手段，希望運用良好的理財方法，來支援各項施政的實現，以達到政治上的各種理想或目標」。現代學者已將財務行政之目標歸納爲以下三項：

- 一、獲取財政收入以支持各項施政之需要，這就是語云：「財政爲庶政之母」的要義。
- 二、促使資源作最有效的利用，以發展經濟，製造更多的財富，培養稅源，充裕國力。
- 三、使財富的分配臻於公平合理，以達成社會福利均享的目標。

第三節 財務行政制度之基本精神

民主國家係以民意爲依歸，行政措施必須合理，合法。故對財務行政制度之建立，其基本精神有二：

- 一、立法機關監督政府財政：政府於會計年度開始以前，必須編製歲入歲出預算案，送請立法

機關審議通過後，方能據以執行。會計年度終了，行政機關又必須編製決算，向立法機關提出報告，由此可見立法機關對政府之財政計劃，獲得充分之控制監督權。

二、採取內部稽核之制衡作用，減少錯誤防止弊端。（如行政機關內部之主計單位、地位超然具有制衡之功效）。

第四節 各國財務行政制度概要

一、美國：美國預算政策之擬訂，是由總統，管理預算處和政府各機關之間，不斷的交換情報、建議、評估與決策。對於各機關之計劃及政策問題，先經預算管理處評估及確認後，作成初步計劃方案，呈報總統審查，頒發「暫定政策與計劃目標」供各機關編製預算之依據各機關擬編之概算，由管理預算處審核，完成預算案呈報總統，再由總統咨請參、衆兩院審議。參、衆兩院對預算案有核減之權，唯總統仍保留對全部預算之否決權。故聯邦預算之成立，實爲總統與國會意見協調之結果，其經費之撥付係採集中交付制度。會計年度終了六個月內，由財政部發布聯邦政府收支結存總表，送達國會，預算執行之效果，由審計總處負責，審核結果報告國會。

二、英國：預算編製機關爲財政部，財政部對各部編列之概算有削減權，如有爭議則提內閣討論解決，預算案經內閣會議通過後，送請下議院審議（一九一一年英國國會法公佈，上議院

默認預算授權下議院審議）。預算執行之監督，由下院設置之審計長及審計委員會分別負責。前者負責事前及事後之審計，後者負責決算之審查。決算書由財政部及審計部兩方同時編送，以便勾稽。

三、法國：預算先經行政機關編擬預算草案，由財政部長核可，並得斟酌縮減，財政部並設有預算部協助。總預算案編製後，由國務總理咨送衆議院審議。預算執行之控制，則由三方面去監督，即（一）行政監督，由會計長負責。（二）審計院監督。（三）國會監督。

四、日本：大藏省（即財政部）統轄政府一切財務，各省（Ministry）預算數額之決定，大藏大臣有支配之權，在參、衆兩院設有預算委員會，對內閣咨送之預算案分科審查，審查通過後，各機關必須依照執行。決算報告書係由大藏大臣監督編製，轉送會計檢查院（直隸天皇）檢查，作成檢查成績書奏天皇，另作成檢查報告書提送議會。

五、加拿大：財政委員會。

六、菲律賓：預算委員會。

七、中國：我國係採五權憲法，將治權分爲行政，立法，司法，考試，監察五種，分立而互相牽制，以發揮分工合作之效。故憲法第六十三條規定：立法院有議決預算案之權。第五十三條規定：行政院爲國家最高行政機關。第五十九條規定：行政院應於會計年度開始三個月前，將下年度預算案提出於立法院。九十條規定：監察院行使審計權。第六十條規定行政

院在會計年度結束後四個月內，提出決算於監察院。第一〇五條規定審計長應於行政院提出決算後三個月，依法完成審核並提出審計報告於立法院。由此可見我國財政審計權雖屬監察院，而立法院對審核預算執行之結果，似可以獲得充份之資料，作爲以後審查預算之參考。

第五節 中國財務行政制度之分析

我國的政治制度係採中央與地方均權制度，根據憲法第一一一條規定：「事務有全國一致之性質者屬於中央，有全省一致之性質者屬於省；有一縣之性質者屬於縣」。故對財政方面分由中央、省、縣市立法并執行之。茲按立法，執行及司法分別說明各級財政機關之系統及相互關係如左：

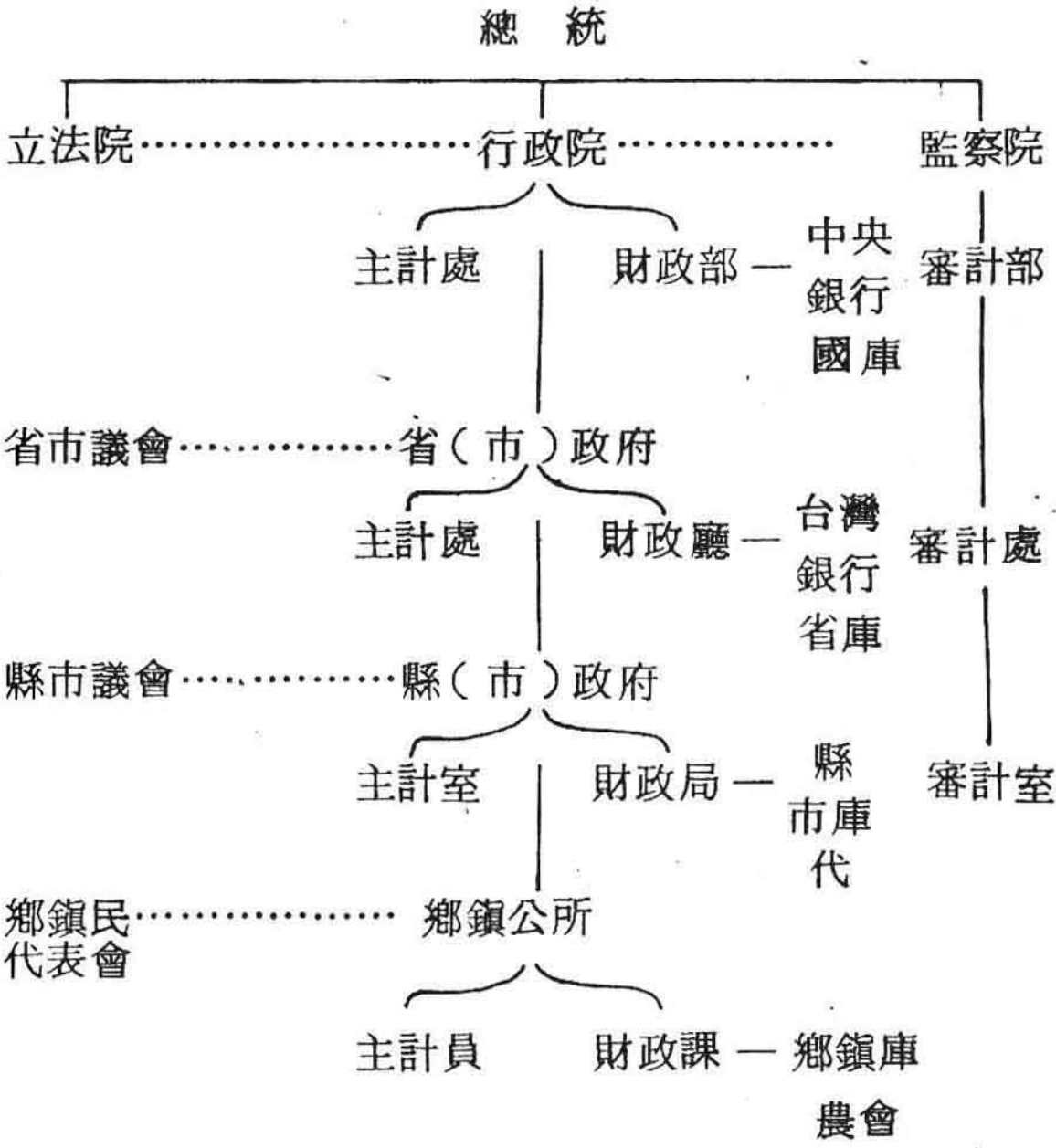
一、財務立法機關：中央爲立法院，省（市）爲省（市）議會，縣（市）爲縣（市）議會。

二、財務執行機構：主管財務行政之各級政府，中央爲行政院，省（市）爲省（市）政府，縣（市）爲縣（市）政府，其所屬財務執行機構又分：

（一）掌理財務調度與管理工作，在中央爲財政部，省（市）爲財政廳（局），縣（市）爲財政局。

（二）掌理財務之預算與會計統計工作者，在中央爲行政院主計處，省（市）爲省（市）主計處，縣（市）爲縣（市）主計室。

我國各級政府現行財務行政組職系統圖



三、財務監察機構：中央爲監察院及其所屬之審計部，省（市）及各國各級機關則爲審計部分設之審計處及審計室。

我國政府財務行政機構，本諸制衡原則，分設主計、財政、審計三個部門，在職權上各自獨立，業務上則係分工合作，茲分述如左：

一、主計機關：主辦預算之籌劃，概算之編擬，分配預算之審核及各項統計之編訂。至於預算之執行，則依照會計制度之規定處理。各機關均設有會計單位，機關之一切支出，均須經立場超然之主計人員之審核，查明是否合乎分配預算之規定。并設置會計簿籍予以記錄。按期編造會計報告，決算報告及統計資料，分送財政，主計及審計機關，故主計機關對預算之執行，有充份控制之權力與責任。

二、財政機關：主管財務調度與出納管理。對於執行年度預算之財務調度，事先應有計劃，注意收支之配合，按照計劃逐步實施。政府各機關之收入（如中央之稅收，公營事業之盈餘，公賣利益、公債等）均須繳入國庫收入總存款戶，由國庫集中調度管理，各機關經費支出，亦由國庫按照分配預算，撥存各機關存款戶（自五十九年十月份起，中央機關已改爲集中支付制度，不再撥存各機關存款戶）再由各機關簽發國庫支票依法支用（現開立支付憑單由財政部地區支付處開立國庫支票直接支付之）每月及年度終了，代理公庫之銀行及各收支機關，均應分別編送收支月報表及決算表，送財政機關，故財政機關對財務調度有