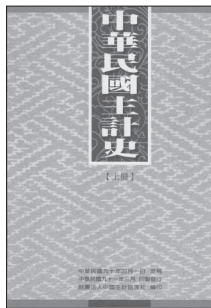




# 中華民國國家發展的見證－ 我讀《中華民國主計史》

國立臺北商業技術學院財政稅務學系教授  
朱澤民



中華民國主計史  
汪錕（等）著  
財團法人中國主計協進社/9103  
5000元/精裝（全套3冊）  
ISBN 9868025508

**談**到主計，一般人都會聯想到一堆數字、成長率、指數或專門術語，讓人對其生畏，並敬而遠之，卻不知主計工作的健全是現代國家必備的條件；一個現代化的國家必須具備數目上的管理能力，才能瞭解國家整體資源的流動情況（包括人的資源、物的資源及貨幣的流動等），並進而藉由國家公權力的介入，透過政府的支出、收入政策來推動並平衡經濟的整體發展。傳統中國雖遠在西漢平帝元始二年（公元二年）即有詳細的戶口和土地數字（漢書、地理志下），但據中研院何炳棣院士的研究，中國歷代土田數字都是地主、農民自己陳報作為報稅之用，而不是經過政府實測的，與真實數字有相當差距，歷史上的「丁」與「畝」是納稅單位，不可作為戶口、數字來看待（見氏著《中國歷史土地數字考實》，聯經，1995）。是以歐洲工業革命以前的中國雖有廣大的人口、面積、先進的技術及嚴密的官僚組織，但缺乏真實的數字，以致在數目上無法管理（此論點，可見黃仁宇著，*China: A Macro History*, 1988），並掌握各項資源的流通情

況，是以兩千餘年來的中國只是「量」的龐大及擴充，經濟實體的「質」無法提升，中國依舊一盤散沙，人民依然固守著老祖宗的生活方式，落後如故，此種現象直至近代中國主計制度之建立，使主政者能掌握真實數字，逐步透過數目上的管理，才有所改觀。財團法人中國主計協進社於本（91）年3月出版之《中華民國主計史》即在記述民國初年以來，政府為戡止貪瀆風氣，樹立廉能政治，而於民國20年正式建制之超然主計制度至民國90年止，此一制度在時局動盪及政、經發展不同階段所扮演的角色及功能。

## 內容簡介

「主計」二字，簡而言之，乃是對國家事務的「主持計算」，其主要內涵包括歲計（依據政府施政計畫，編製收支預算）、會計（對執行預算之財務活動予以記錄、彙總及公告）與統計（考核施政成果，顯示工作績效，並適時支援施政決策所需資訊）。中華民國主計史有三大冊，都二百餘萬言，全文共分六大篇：

- 第一篇** 中國計政沿革：簡述中國歷代計政及民國初年計政情況。
- 第二篇** 超然主計制度的建立：敘述我國主計制度建制之初，如何在當時時代背景要求之下，建立超然獨立主計制度。
- 第三篇** 超然主計制度在中央政府的推展：按當時國家所處之政治環境及中央



政府所在地之變遷與主計業務發展情況，自民國 20 年至 90 年分六階段撰寫，為全文中心所在。

**第四篇** 超然主計制度在地方政府的推展：分述民國 38 年以前大陸地區各級地方政府主計業務推展情形，及臺灣地區民國 34 年以後推展情形，前者由於資料之缺乏，故僅述其大端。

**第五篇** 超然主計制度存廢與其領域的開拓：敘述歷年來超然主計制度之爭論，與民國 61 年政府資訊管理劃歸主計機關經過及業務推展情形。

**第六篇** 主計制度推行對國家的貢獻：分別按歲計、會計、統計與資訊管理四方面敘述主計制度對國家社會各方面的直、間接關係。

本書大部分主文內容在配合政府年度預、決算書及各項會計、統計年報按年編製之慣例下，以編年體方式撰寫；至於有關各項主計制度沿革情形，則以紀事本末方式撰寫，或以附錄方式表達，以配合事的演變過程。本文第三篇及下冊之附錄為全文重心所在，前者在探討我國主計制度於民國 20 年建制後之 70 年內，中央政府主計制度之推展至成熟情形，按不同階段分歲計、會計、統計業務及主計組織與人事管理分述之。附錄中之「歷年大事記」則分述民國肇造以來各年度主計業務發展大事；另有「主計法規制定與歷次修正的經過」、「歷次全國主計會議召開概況」、「歷次主計會議重要決定」、「歷年主計制度及重要業務興革方案」凡此皆可供學者及主計工作者研究我國主計制度演變之參考；又羅列了民國 20 年以降至民國 89 年止，歷年中央政府總預算、追加（減）預算數額表，可供學者研究我國中央政府規模、財政收支結構演變之參考，尤其是大陸時期資料，彌足珍貴，足供研究此期間財政史工作者立即使用，免除資料蒐集奔波之苦；此外又提供了台灣地區光復以來歷

年中央政府總決算、特別決算、附屬單位決算（分營業部分及非營業部分）、會計平衡表及重要統計指標等資料，此些數據亦是研究戰後台灣地區經濟發展過程中，評估政府所扮演角色及功能所不可缺者，本書附錄按年列示了此段期間的財政資料，對一般研究者而言，亦屬功德一項。

## 回響

目前我國主計制度之基本原則有三，即超然精神、連環運用與聯綜組織。超然主計之意義，是指主計機構、主計人員與主計職員之超然，亦即主計機構應受國家最高主計機關直接指揮，以行使預算、會計、統計工作；主計人員依相關法令行使職權，其任免、遷調及考績亦由各級政府之主計機關依法辦理，使主計人員能以專業精神執行主計工作；連環運用是指根據公務與財務統計編製計畫與預算，預算產生會計，會計產生統計，預算、會計與統計三者相互連鎖，此種周而復始的連環關係，形成主計三聯制；至於聯綜組織是指財務的處理必須透過行政、主計、公庫與審計等系統，每一系統的職掌，各有主管機關，此四項系統的工作具有相互配合與自動制衡作用，是以聯綜組織乃是現行超然主計之中心。此種主計制度在民國 20 年創制當時，即有不同爭議，其有代表性者乃為衛挺生及胡善恒兩氏，衛氏強調主計地位及會計人員必須超然，始能澄清吏治，又主張主計機關在中央必須直屬於擔負全國政治責任的機關或長官，並認為預算權不僅是一種普通行政權，而且是一種決定全部政治計畫的大權，這種大權應由負全部政治責任者掌握，不應由僅負局部政治責任者掌握；是以衛氏主張預算的編製、會計的紀錄，均不應由財政部辦理，而應專設主計機關辦理，並將統計工作亦一併包括在內，此一主計機關獨立於財政部之外，而直屬於負全部政治責任的最高行政機關（行政院），即是近 70 年來中國主計制度的原則。



胡善恒氏則與衛氏的意見相反，胡氏強調計劃財政、經理財政、管理財政及清理財政四項財務行政不可分割，堅持預算的編製亦即計劃財政，應由財政部辦理，使財政部享有完整的財務行政權，以善盡其職責，是以預算總編製的職權，應交還財政部，並負執行的責任，因而全國各機關的財務行政，都應由財政部管理；胡氏更認為預算編製事務若劃歸主計處，則主計處可以不問將來施行的困難，而循各機關的要求加以編列，財政部既不負責編製預算，將來執行預算亦可不予負責，胡氏之意見乃是嚮往英國的制度，其意見雖未被採行，但在財務行政的研究上卻有相當影響力（張則堯：財務行政，民國54年），本書第五篇曾對此主計制度之爭論及後續民國49年總統府臨時行政改革委員會（王雲五主持）的建議，與民國59年國家安全會議之提案（翁之鏞先生提出），對此主計制度存廢問題皆有平實之鋪敘，實可供近年來在討論政府行政組織精簡時，行政院主計處究應如何定位決策之參考。書中花了不少篇幅，對此不斷之爭議予以描述，但未加任何主觀、武斷之評論，想必是本書撰稿者抱持著「述而不作，信而好古」精神，傳

述成就而不自立新義，但對主計工作者而言，又何嘗不有無限之感慨呢？

### 敬語

本書由中國主計協進社設立編輯委員會，在前主計長汪錕先生領導下，花了近四年多的時間，動員了百位以上現職高階主計同仁，利用公餘之暇，蒐集資料，撰稿而成，其間並曾派員赴大陸南京第二歷史檔案館抄錄資料，研究精神至為可佩；汪先生服務中央主計機關約五十年之久，原為當時主計部在南京時之兩百多名職員中的一員，但於政府一再播遷之顛沛中，堅持至最後與同僚19人護送主計部印信至台灣的主計功臣。汪先生為我國主計制度演變的活字典，今以80高齡完成此艱巨工作，感佩之情，無可言喻。許多人常問道，我們為什麼要知道以往的史事，甚至認為歷史只是掌故與故事，僅可做為談助資料，此等現象，乃是未能明白「以史為鑑」一詞真義，許倬雲先生曾說「以史為鑑就是知道自己」（收錄於氏著「風雨江山」書中，天下，1991）。的確，如果我們不知道自己從何而來，我們又怎能知道要往何處去呢？主計工作又何嘗不是如此！

## 小 櫥 案

### 中國主計協進社 創社宗旨

財團法人中國主計協進社以宏揚主計學術，促進主計業務發展為目的，並依民法財團法人之規定組織。

業務服務如下：

- 一、主計學術之研究發展事宜
- 二、主計書刊之編譯發行事宜
- 三、主計人員進修訓練之輔助事宜
- 四、主計業務之技術協助事宜
- 五、其他有關主計工作之協進事宜

(<http://www.bas-association.org.tw>)