

# 探討政府會計事務採行電子處理作業之實施策略

本文將從電子化政府及相關電子簽章之意義與發展方向、現行會計事務作業應用電子方式處理之檢討，以及推動實施時必須考量之因素等加以探討，並據以研提推動策略及對會計法相關條文之修正建議。

◎ 張信一 (經濟部會計長)

## 壹、前言

鑒於資訊與通訊科技的創新與普及應用，不僅引爆了全新的商業革命，同時也掀起了全世界電子化政府的浪潮。查我國政府會計事務之處理，原即有應用電腦處理之現象，究應如何因應，始能符合電子化政府之要求，確屬當務之急。行政院主計處（以下簡稱主計處）前於96年底曾提出「政府會計事務應用電子簽章處理之研究」報告，值此會計法研修

之際，更於99年下半年組成專案小組，研議如何推動政府會計事務全面採行電子處理作業之實施策略以及如何於會計法內呈現具體規範條文。本文將從電子化政府及相關電子簽章之意義與發展方向、現行會計事務作業應用電子方式處理之檢討，以及推動實施時必須考量之因素等加以探討，予以重點揭露，並據以研提推動策略及對會計法相關條文之修正建議。

## 貳、電子化政府及電子簽章之意義與發展方向

電子化政府主要係在政府網際服務網之基礎上，連通各級機關之各種連線作業以形成網路化政府。雖然行政院研究發展考核委員會已提供政府網際服務網（Government Service Net，簡稱GSN），做為各級政府機關連接網際網路之骨幹，但是網路申辦服務尚必須解決身分認證、資料保密性、完整

性及不可否認性等問題，始可完成。在我國網路認證機制發展過程中，最早於87年配合網路報稅成立之政府憑證管理中心（Government Certification Authority，簡稱GCA），開始對民眾發放電子憑證，影響層面最為深遠，屬第一階段之試辦性質；至第二階段則係依應用狀況及技術成熟度，規劃政府公開金鑰基礎建設（Government Public Key Infrastructure，簡稱GPKI），建置政府憑證總管理中心（Government Root Certification Authority，簡稱GRCA），並由各目的事業主管機關，依GPKI建置各相關憑證機構（Certification Authority，簡稱CA），而依「電子化政府推動方案」之具體分工，計有行政院研考會負責建置上述GRCA、GCA兩者外，尚有政府測試憑證管理中心（GTESTCA）、法人及非法人團體憑證管理中心（XCA）等，並由各主管機關擔任憑證註冊窗口；另有經濟部負責建置工

商憑證管理中心（MOEACA）及內政部負責建置自然人憑證管理中心（MOICA），其後並將由經濟部考量國內外整體電子認證環境之統合，持續規劃建立橋接憑證中心（Bridge Certification Authority，簡稱BCA），以建立跨憑證管理中心互相橋接信任管道，加速憑證應用與推廣。

我國電子簽章法於90年11月14日由總統公布，並自91年4月1日起開始實施，其立法重點包括三項原則：1.技術中立原則：即任何可以確保資料在傳輸或儲存過程中之完整性及鑑別使用者身分之技術，皆可用來製作電子簽章。2.契約自由原則：對於民間之電子交易行為，宜由交易雙方當事人自行約定採行何種適當之安全技術、程序及方法作成之電子簽章或電子文件，作為雙方共同信賴及遵守之依據，不宜以政府公權力介入交易雙方之契約原則，而CA與其他使用者之間亦可以契約方式規範雙方之權

利及義務。3.市場導向原則：政府對CA之管理及電子認證市場之發展，宜以最低必要之規範為限，今後電子認證機制之建立及電子認證市場之發展，將由民間主導發展各項電子交易所需之電子認證服務及相關標準。

## 參、現行會計事務作業應用電子方式處理之檢討

查現行會計法對會計事務明示應用機器處理之相關規範，計有第32條、40條、67條、77條、78條、84條、92條、109條及114條等，其範圍包括會計憑證、簿籍、報告、檔案及審核作業等。由於會計專業之持續變革，我國政府相關會計制度規範亦積極轉變中，如何精進會計事務作業配合電子化政府之潮流引進電子簽章作業模式，亦同步展開。依據主計處於96年研提「政府會計事務應用電子簽章處理之研究」

報告結論，待各機關熟悉新普會制度規範以及新版GBA資訊系統可順利運作後，可規劃辦理「會計月報應用電子簽章並上傳予上級機關及主計處」及「會計簿籍應用電子簽章處理」等二項試辦作業，同時在會計法尚未就「簽名或蓋章」增加授權得以電子簽章方式辦理前，可先行修正相關行政命令如「內部審核處理準則」及「支出憑證處理要點」等規定予以因應。另在資訊系統配套處理機制方面，如主計處已於98年完成「新版政府歲計會計資訊管理系統」（以下簡稱「新版GBA」），並將憑證處理功能納入系統（包含登錄、簽章、加密等功能），可支援依GPKI建置之憑證（包括GCA、MOICA、XCA、MOECA等）。其後仍應廣續研議，包括數位憑證使用之便利性及管理之簡易性，避免一人多卡或一文多卡；電子化原始憑證及報告送審問題需徵詢協調審計部意見後方能辦理；電子檔案製作與複製等

規範須與國家檔案局研議採行何種可行之電子化技術作業。以下擬就涉及電腦處理之會計事務，逐一檢視未來採用電子化作業所面臨之問題：

## 一、會計憑證之處理

會計憑證分為原始憑證及記帳憑證兩種，前者之來源又可分為外來憑證、對外憑證及內部憑證，其電子化程度較低，後者則劃分為收入傳票、支出傳票及轉帳傳票，其電子化程度較高，屬實施集中支付制度之公務機關，對於支出及轉帳傳票，均以電腦產生之付款憑單與轉帳憑單替代。

其中外來憑證主要係經費報支單據，不論有無個別建置相關系統產生表單如憑證黏存單或經費報支申請單等，或採用主計處開發之GBA系統，多先取得紙本憑證，再依規定黏貼於憑證黏存單後（如採電子簽章作業模式即應無憑證黏貼之必要），才進行憑證傳簽及審查程序，並由會計單位根據合

法之原始憑證，將其資料輸入會計系統產製記帳憑證。未來配合財政部電子發票整合平臺建置，新版GBA已建置完成電子發票介接介面，將來電子發票部分，可直接於新版GBA進行審查與核銷；其他外來憑證仍需沿用紙本方式處理。其主要問題有：1.應於會計法及支出憑證處理要點等法規中增訂得以電子簽章方式辦理之規定。2.依會計法第55條至57條規定，已於原始憑證上為負責之表示者，傳票得不簽名或蓋章；或原始憑證經機關長官及主辦會計人員簽名或蓋章後，得用作記帳憑證，免製傳票，惟如改以電子簽章處理，為應電子化作業之需要，似仍須於傳票上簽章註記以明責任，而無法適用上述規範，惟是否可透過資訊系統予以簡化並配合相關法規之修正，仍待研議。

對外憑證主要係指機關自行收納之普通收據及與國庫往來書表，其中擁有大量歲入款項之機關，通常具備特殊之款

項收入資訊系統由業務單位擊發收據收款後，再按期製作彙計表送會計單位編製記帳憑證，並使用該資訊系統有關資料交換媒體檔案，交由會計單位藉由GBA系統之匯入功能，以簡化處理；至零星收入，則可逕行使用GBA系統提供之收款功能予以處理。

另內部憑證包括支出憑證（如出差旅費報支單等）、相關案據及財產增減等單據，因屬機關內部憑證傳簽作業之處理，通常分為人工及電子作業兩種，前者以紙本傳遞與簽章；後者如經濟部已開發費用審核系統（OA），以自然人憑證作為電子簽章之憑證，透過憑證審核系統傳遞與簽章；另亦有採行雙軌作業，如主計處之AKM系統，係採用資訊系統之帳號及密碼執行線上申請及審核作業，並由申請人列印紙本資料，同時進行書面與電子傳簽作業。為減少人工處理作業，新版GBA已將「支出憑證單據編製」功能納入系統，

提供17種內部憑證（如國內、外出差旅費；加班費；值班費…等）編輯及傳簽功能。

## 二、會計簿籍之編造

會計簿籍分為帳簿及備查簿兩類，由於政府機關目前多已使用GBA系統，故其電腦儲存體之紀錄，依會計法規定可視為會計簿籍。但就全面推動電子化作業下，仍有下列問題待解決：1.由於資訊技術之進步，以資訊系統產生紀錄之控制程式已不限於附置總數控制數碼一種方法，故會計法第40條之相關規定顯已不適用。2.會計法第68條、72條、73條、75條及第116條對會計簿籍有關程序性細節規範，不適用電子簽章作業之要求。3.在電腦儲存體紀錄視為會計簿籍之前提，會計資訊系統應詳實記錄帳務處理過程，雖然新版GBA已設計流程管理機制，惟簽核流程記錄為電子文件重要驗證及稽核資訊，應與電子文件併同保存、調閱與稽查方足

以達成，宜於相關制度中予以規範；又電子科技之進展及會計系統之改版，恐造成已往年度電腦儲存體之紀錄不再能被讀取之情形，亦宜納入實施電子會計簿籍之設計考量。

## 三、會計報告之編送

會計報告分為對內報告及對外報告兩類，目前內部報告仍以紙本作業為主，而對外報告，除紙本傳遞外，GBA系統已具備完整的電子檔案上傳功能，可透過系統進行彙總及自動產生統制紀錄作業。除會計法第67條、80條及92條規定已不適用電子簽章作業外，由於報告之傳遞必先克服傳送端與接收端必須具備相同軟體，又傳送格式究採報告或資料庫格式，仍待標準化，俾避免資料交換與使用之難度。目前會計機構（或單位）與主計處間之檔案傳輸係採FTP（File Transfer Protocol）通訊協定，其在資訊安全上並非十分周全，新版GBA已建置SSL加

密傳輸機制，以提供更安全的傳輸機制，並規劃虛擬化之集中執行環境，避免資料傳輸洩密之風險。

## 四、會計檔案之保存

會計檔案包括會計憑證、會計簿籍、會計報告、電腦處理會計資料之貯存體等，其待解決之問題已於前面揭露，另新版GBA為解決資料庫格式不易人工閱讀及保存、新舊版本資料格式無法互通等缺點，設計「會計檔案管理功能」，機關可按年月將資料庫格式轉為可攜式電子文件，以方便查閱與保存。

## 五、會計作業之審核

會計作業之審核亦有內部及外部審核之分，其中外部審核係指憑證送審機關將每月收支憑證，於規定時間內送交審計機關查核，目前雖可使用GBA系統編印相關送審明細表，惟在未與審計機關電子連線作業下，仍須以人工作業方

式整理送審憑證及文件。至內部審核，必須依不同審核項目，明確定義資料勾稽原則及公式，並將審核機制納入新版GBA系統，方足以因應電子化之推動，其中包括：1. 各項收支報表之金額部分，可由電腦直接從傳票計算，產生日、月結檔，而大量節省人員勾稽作業。但電腦與人工程序差異部分，如庫款與帳務差額、應付款與保留款的區分等，仍需依靠人工解釋或判斷。2. 預算控制及支出用途選用部分，雖然新版GBA已設計「預算控管」及「常用用途」功能，但業務單位是否有意願進行預算控管、有能力選用正確支用用途，仍待觀察。3. 如透過電子處理進行內部審核，未來內部審核報告、工作底稿等文件似應一併採行電子化處理，以收綜效。

## 肆、推動政府會計事務電子化時應考量之因素及建議作為

### 一、效益面

政府會計事務欲達成全面電子化提升施政效率與品質目標，必須資訊收受兩端均能全面電子化方可落實，惟依據電子簽章法之立法原則，政府係採非直接干預之方式推動，可能會產生部分電子化、部分人工作業之混雜現象。鑑此，目前電子中心正積極規劃新版GBA整合介面及集中管理計畫，期盼以電子化會計事務系統為核心，整合相關資訊作業（包括人事、財產、電子支付、電子採購、施政計畫等功能），以發揮綜效。惟上述資訊作業涉及各業務主管機關職權，仍須透過溝通協調及修正相關法規予以配合。

### 二、技術面

由於政府對電子簽章的發展係採市場導向，電子認證機制將更趨多元，故應審慎選擇適當之技術，以確保其效期，

及具有相容性，使於長期間內不被淘汰。依「行政院及所屬各機關公務電子識別證管理作業要點」第3點規定：「本要點所稱公務人員電子識別證…，得供公務人員製作、簽署電子文件、電子檔案或其他資通安全管理之用」，顯見將來以電子識別證進行簽章作業之方向已較明確。

### 三、成本面

由於各機關之會計事務或多或少已採行電子化作業模式，惟其系統及作法各異，為使資訊收受兩端得順利接收，恐須投入更多資源方能解決。鑑於政府財政艱困情況持續已久，國民租稅負擔率持續探底，顯無法於短期內改善，此時推動全面電子化之實施策略，將使政府財政更顯捉襟見肘之窘境，在籌措財源困難之前提下，宜審酌考量。

### 伍、結論與建議

總之，在以上各面向問題無法立即克服下，政府會計事務電子化作業之推動，建議以「穩定核心業務，逐步整合發展」為目標，即從主計相關法規、制度、作業手冊等著手，將電子化作業流程納入，並朝一致性發展，以為資訊系統設計之依據；非主計業務部分，應協調各業務主管機關配合制定一致性規範，逐步整合到核心業務系統。

鑑於政府會計事務電子化之成功關鍵因素在於審計軌跡之確保，包括會計憑證、簿籍、報告及檔案等，連同審核作業之需要，在在都須賦予一些新的運轉空間，避免推動電子化後仍須採人工及電子雙軌，徒增行政作業。然如前文所述，現行會計法之規定，或多或少都將使電子化作業環境產生隔閡，須加以調整，又其均屬審計軌跡之範疇，故須與審計機關先行協調。復考量電子化技術日新月異，難以將有

限之會計法條文全然規範，爰建議以授權立法模式較易解決。

爰建議可參照商業會計法之修正體例，考量明確授權之立法原則，增訂一條文如下，以取代現行相關機器處理會計事務之規範：「政府會計事務，包括會計憑證、會計簿籍、會計報告、會計檔案及審核作業等，得全部或部分使用電子方式處理，其有關內部控制，從輸入、傳送與輸出資料，以及更正、保管等之授權與簽章方式及其他相關事項之辦法，由中央主管機關協商中央審計機關後定之，不適用本法其他相關條文之規定。」

### 參考文獻

1. 許庭禎、尹慧珍、蔡福隆、林秀鈴、陳志良、李東宜，〈政府會計事務應用電子簽章處理之研究〉，行政院主計處主計專題研究報告，96年12月。
2. 行政院研究發展考核委員會編，〈電子化政府〉，93年1月。
3. 電子簽章法，90年11月14日公布。❖