

# 強化政府公共支出預算執行 控制之策略研究

政府普通基金通常採用預算科目入帳，以控制其預算之執行，避免超支。預算執行控制若運用電子處理時，也必須兼具有容易操控、隨時顯示預算可用餘額以及自動沖轉（銷）預算控留記錄等功能，業務單位才會樂於接受使用。本文旨在研究建立預算執行控制之新模式，冀期有效增進政府財務管理效能。

◎ 吳文弘、林佳欣（行政院主計處會計管理中心執行長、專員）

## 壹、前言

政府公務機關為普通基金之一環，其所編之支出預算，通常是編列具有固定金額（Fixed - Dollars）性質之預算。原則上，必須在法定預算所定之科目及金額（上限）範圍內執行或支用。遇有預算未及編列或事先無法預期之需求發生，除非依法辦理科目流用、動支第一、二預備金或追

加（減）預算外，否則不可超出原核定預算數動支經費。因此，如何嚴密控管相關預算之執行，以避免超支，乃是政府有別於企業之重要管理課題。

## 貳、背景分析

我國政府對於公務機關歲入及歲出預算執行之控制，多年來均採用將預算科目入帳方式處理，依現行中央總會計制

度及普通公務單位會計制度之一致規定處理，其作法係於年度開始時，將當年度歲出、歲入預算之法定預算數及經主計機關按月或按期核定之分配預算數，分別登入歲出預算控制備查簿，作為控制收入及支出預算執行之最高限額或已分配限額，並在該年度預算執行期間，按月在該機關會計月報表及結帳前年度會計報告中，分別以下列形式呈現，以顯示其

預算執行之進度，迄年度終了時，預算控制任務完成，始將這些科目以結帳分錄，加以轉銷，消除預算科目之影響，使其完全恢復為以會計基礎列示之帳目。各機關平時之會計月報及年度會計報告（結帳前）之相關列示方式如下：

目前中央政府所屬機關（包括單位預算及分預算機關，約有800多個單位）均普遍使用行政院主計處電子處理資料中心開發之「政府歲計會計資訊管理系統（以下簡稱GBA系統）」，處理各該機關預算及會計資料，其功能包含預

算編製、預算執行控制、會計處理及決算編製等。其中預算執行控制功能，各機關可依照實際需要設定預算控管條件（例如，按部門別、業務（工作）計畫、分支計畫及用途別層級等）。當業務單位需動支經費時，先進入系統填列會簽

公務機關單位會計：

歲入類平衡表			
(借方)			(當年度尚未分配預算)
↓			↓
歲入預算數			XX
歲入分配數		XX	
減：歲入實收數	(XX)		
歲入保留數	(XX)	(XX)	XX
↑			↑
			(已分配預算尚未實現數)

經費類平衡表			
(貸方)			(當年度尚未分配預算)
↓			↓
歲出預算數			XX
歲出分配數		XX	
減：經費支出數	(XX)		
歲出保留數	(XX)	(XX)	XX
↑			↑
			(已分配預算尚可支用數)

政府總會計：

中央總會計平衡表							
↓				↓			(當年度尚未分配預算)
歲入預算數				XX	歲出預算數		XX
歲入分配數		XX			歲出分配數		XX
減：歲入收入數	(XX)				減：經費支出數	(XX)	
歲入保留數	(XX)	(XX)	XX		歲出保留數	(XX)	(XX) XX
↑				↑	↑		↑
				(已分配預算尚未實現數)			(已分配預算尚可支用數)
公債(賒借)收入預算數		XX			債務還本預算數		XX
減：公債(賒借)收入		(XX)	XX		減：債務還本	(XX)	XX
				(還可舉債數)			(尚可還債數)

數送會計單位審核無誤後，即完成會簽案申請，同時記入「預算控制備查簿」完成預算控留程序，在實際動支經費時，系統提供兩種預算控制之處理程序：

- 一、由業務部門沖銷會簽案：業務單位報支經費時，應檢附原始憑證並進入系統內填列支付數送會計單位審核無誤後，記入「預算控制備查簿」，按報支金額相同之金額沖減會簽數。若會簽數餘額已不必再支用，應同時勾選「結案」功能，將會簽數餘額轉入可支用預算餘額。隨後，再由會計單位進入普通會計子系統選擇自動轉製傳票，即完成傳票編製，並記入相關會計帳簿中。
- 二、由會計部門沖銷會簽案：業務單位報支經費時，應檢附原始憑證送會計單位審核，經審核無誤後，由會計部門進入普通會計子系統登載相關報支經費資料，完成傳票編製並記入

相關會計帳簿。隨後，再由會計單位進入預算執行子系統，逐案按報支金額沖銷會簽數，並將不必再支用之會簽數餘額轉入可支用預算餘額中。

經以中央各部、會、局、處、署206個機關為對象，採用問卷調查方式得知：

- 一、在預算會簽方面—目前約有84%的機關，實務上並未採用上述 GBA系統提供之預算控制功能，而多改採人工作業處理預算控留事項。其常見之作法，係由業務單位以書面（簽呈或申請書）提出預算控留申請，簽會會計單位查明預算能否容納後，即以人工書面或Excel登打於備查簿內控管；另有約16%的機關採電腦作業處理，業務單位須先進入自行研發或GBA系統之預算執行子系統，填列預算控留申請，由系統自行檢查預算可否容納後，送會計單位複核，並自動登載

於預算控制備查簿內。

- 二、在動支經費方面—就現況而言，目前約有77%的機關業務單位係於計畫執行完竣或需動用經費時，以人工填寫動支經費單；只約有23%的機關採用該機關自行開發的系統，申請動支經費，並填寫(或登入)動支經費之相關資料，包括案由、付款金額、動支科目、受款人等，然而上述資料均為付款憑單或傳票所需之基本資料，但經調查得知，其中僅10%的機關，其業務單位登載之相關資料，可直接載入傳票，不需由會計單位再重複輸入資料或需再補登其他新增資料，具有支援會計作業處理之功能，其餘90%的機關，其業務單位之動支經費單及相關支出憑證經核准支付後，會計單位需再進入GBA系統重複登載該經費相關之業務/工作計畫、用途別(1至3級)科

目、付款金額、受款人資料及會計借貸方科目，列印付款憑單等傳票後，交出納單位辦理付款，且部分經費動支資料仍無法自動沖轉預算控制系統之會簽數，有賴會計單位再重新進入預算控制系統註銷會簽數額。

揆諸目前GBA系統之預算控制功能，大多數機關不肯採用主要原因在於：

- 一、預算控制之權責不明確。會計法第100條雖規定，各機關會計人員對於財物之訂購或款項之預付，經查核與預算所定用途及計畫進度相合者，應為預算之保留。但卻未明定已核定之預計經費負擔及契約責任之預算控留責任，應由哪一單位負責。
- 二、按現行預算控制規定，會簽數均需填至用途別一、二級科目。事實上業務單位在會簽時，可能尚無法預知將來發生之用途別科目為何？其金額若干？因

此，填寫上有困難。勉強填寫，會造成事後報支經費時，用途別科目流用頻繁，增加作業負擔。

- 三、GBA系統僅提供預算經費控管機制，未提供代收款及外界委辦計畫之預控功能，故用途有限。

## 參、SWOT分析

由於目前各機關使用中之GBA系統，係依據75年訂頒之「普通公務單位會計制度之一致規定」所規範之會計制度架構開發而成，然而隨著近年來國內政經環境之變遷，以及新政府會計理論之推陳出新，面臨新的挑戰。藉由SWOT分析，可了解各機關目前運用GBA系統進行預算控制之優勢（strength）、劣勢（weaknesses）、機會（opportunities）與威脅（threats）如下：

### 一、優勢

據調查，目前有800餘單位使用GBA系統，且該系統處

理之歲入及歲出規模，每年各高達1.6兆億元左右，較以往人工作業所能節省之帳務處理工作及時間，極為龐大。因此，未來如能繼續使用該系統並將其功能加以更新，納入新作法，不但可以保留該系統原有之功能，更可進一步擴大其效用，況且維持該系統原有之架構，將使制度更新變動之幅度較小，減少新制度之設計成本。同時一旦普通基金普通公務會計制度將預控權責、功能與流程等完整納入規範，並配合修改完成GBA系統，同時將其使用範圍擴大，供中央與地方政府機關共同使用，地方政府每年花費在帳務系統開發及修改之成本，亦將大幅減少，未來亦可免費同步採用中央政府新開發的相關帳務處理系統，如出納管理系統、薪資劃撥作業系統等。

### 二、劣勢

現行會計法第53條規定，各機關會計人員對於財物之訂購或款項之預付，應為預算之

保留。據本研究調查得知，多數受查機關預算控制均由會計單位負責辦理，業務單位常會因無需承擔預算控制責任而不肯配合GBA系統需求，將會簽案件所需控存之預算數登入GBA系統之預算執行子系統，並於報支經費時配合予以沖銷。加以，目前GBA系統並未嚴格控管會簽數及支付數不得超過全年度預算數及已分配預算，僅能提示若干訊息，而無法立即顯示可用預算餘額，預算控制在機能上，缺乏使用上之便利性。此外，當經費報支時，無法由系統直接銜接預算控制備查簿自動沖銷會簽案，需由會計單位逐筆再以人工核對會簽數加以銷案，造成資料重複登打及會計單位負擔。

### 三、機會

目前行政院主計處為推動政府會計作業之國際化及現代化，冀期能增進政府財務管理效能，除訂頒一系列之政府會計公報外，已訂頒「政府會計公報及相關會計制度（含資訊

作業系統）實施方案」，將各種會計公報完成訂頒及各類政府會計制度配合政府會計公報全面完成更新之時程，加以訂定。其中普通基金普通公務會計制度及GBA系統之修訂，預定將於96年完成。未來新系統將配合加入由業務單位直接點選交易事項之就源輸入法、會計分錄以模組方式直接由系統產生免由人工輸入、以及不跳動系統畫面之簡易處理方式等功能，俟系統全面完成更新後，屆時將可一舉達成政府會計新觀念、新作法以及電子處理系統全面提升效率之目標。在預算控制功能方面，冀期將可更為即時掌握政府支出之動態，使各機關能適時有效控制預算之執行。

### 四、威脅

由於新的GBA系統配合政府會計公報實施，所需變動之幅度相當大，包括入帳方式、會計分錄、會計報表、會計簿籍等幾乎必須全面換新，同時也擴大了負責處理帳務之單

位，除原有會計及出納部門外，其交易事項入帳及審核工作，同時將由業務部門、財產管理部門共同負責。未來在實施新制度時，風險阻力及爭議可能頗大。同時運用GBA系統的機關，預算規模大小不一，以中央政府94年度各單位預算機關為例，預算規模大者如教育部（94年度預算為1,382億元），預算規模小者如福建連江地方法院（94年度預算為2千餘萬元），兩者所需之預算控管標準及其流程均有不同，此外各機關可支用經費，除年度預算外，尚有特別預算、追加（減）預算、受委託（或補助）辦理經費等，GBA系統如何能全面適用於預算規模不同的機關，同時又能兼顧不同類型之預算或經費之處理需要，必須具備有彈性、多元之靈活性，其設計之難度以及所需配合之經費負擔龐大，均將形成困擾。

### 肆、建議作法

就政府資源有效利用與及

時性而言，控管政府公共支出預算之責任，理應由預算需求單位負責，方能確保業務執行時有足夠經費可支運用，使業務推動，更為順暢。但其前題除原有相關法規需配合修改外，業務單位之配合極為重要，方能隨時掌控預算執行進度。因此，必須以電腦化處理結合預算控制及執程序。換言之，必須使預算會簽及契約保留與後續之經費報（借）支及其他相關會計處理結合，方能使預算控制、執行與會計處理具有一貫到底之整體效益。針對此項目標，謹研提改革方向如下：

一、預算控管責任之移轉方面：藉由修改會計法、內部審核處理準則等規定，重新界定預算控留人員及其責任。將目前由各機關會計人員執行之預算控制工作，改由各機關執行預算之人員（即業務單位動用經費之員工）負責。同時配合預算控留過程簡化其簽章方式，採用電腦傳簽方式處理。建議在會計

法中增訂各種會計憑證、會計簿籍及會計報告之處理，其有關人員之簽名或蓋章，得以電子簽章方式為之。

二、在會計制度之規定方面：明確規範各機關內部單位對預算控制之權責分工與流程，俾利GBA系統的增修與推動。賦予業務單位對於大宗業務在預算執行前必須申請預算控留，以及在執行後報（借）支相關經費時，必須負責解除預算之控留等責任。而會計單位，則是配合預算執行審核業務單位及其他相關部門，如財產管理單位，所登載之資料，並據以開立記帳傳票、登記及產生會計報表。此種作法，業務單位不僅可隨時掌握其預算執行進度，又可協助會計部門進行交易事項之初步審核，不僅預算控制功能可以發揮，也可增強內部審核之效果，同時有效舒減會計人員之工作壓力。但此時必須考

量，由業務單位負責預算控留及交易事項自行入帳，是否會因其工作負擔增加而容易造成反彈之問題。因此，建議GBA系統必須採用非常簡易之方式處理，且非會計人員不必學習即可操作之方式，例如，1.以視窗方式拉出交易事項之點選畫面；2.預先設定每一員工限定使用之業務計畫、工作計畫或分支計畫等，俾系統在登入員工編號及其密碼後，即可自動將該員工歸屬之計畫名稱顯示於畫面上，不必再以人工輸入計畫代碼；3.運用條碼，只要刷條碼即可叫出前一個單位已輸入GBA系統之資料等，始易為業務單位樂於接受。

三、根據上述系統之發展方向，建議各機關預算執行之控制程序，宜採行下列具體實施步驟：

（一）各機關會計單位宜於年度開始法定預算通過及每月月初，依據預算表

及核定分配預算表，將法定預算及該月分配預算登入GBA系統，並列印原始憑證黏存單及轉帳傳票，將預算表等黏貼在黏存單上，連同傳票，陳經主辦會計及機關首長或其授權代簽人核簽後，登入支出明細分類帳之預算數及分配數欄。

(二) 各機關業務單位依權責規定，須專案簽准動支經費時，宜先將所需控存之預算金額，登入GBA系統中支出預算控制備查簿之專簽數欄，其後會計單位會簽該專案時，應複核業務單位確已登載完成。該專案奉核定後，如有修正其專案金額必要時，則由業務單位負責修改支出預算控制備查簿之專簽數欄，並通知會計單位複核確認之。

(三) 各機關辦理計畫簽約，簽約後：

1. 業務單位宜按簽約金額登載

於GBA系統中支出預算控制備查簿之保留數欄，並列印原始憑證黏存單，黏貼契約副本，陳經其單位主管核簽後送會計單位。若事先經專案簽准而控留經費者，並應同時減少或註銷原登載於支出預算控制備查簿之專簽數。

2. 會計單位收到上開原始憑證黏存單後，宜依據原始憑證黏存單之案號，列印傳票，複核傳票上所列交易事項使用之會計科目及金額正確後，附同已黏貼契約副本之黏存單，陳經主辦會計及機關首長或其授權代簽人核簽後，將其契約金額登載於保留數明細分類帳，並與支出預算控制備查簿之保留數欄核對是否相符。若有不符，宜洽業務單位加以更正處理。

(四) 事先經專簽或簽約而控留經費者，業務單位於報(借)支經費時，宜同時減少或註銷支出預算控制備查簿之專簽數或保留數，會計單位應於保留數明細分類帳登載保留數之減少。

(五) 支出預算控制，宜以業務計畫、工作計畫及必要之分支計畫為主。

## 伍、結論

我國普通基金普通公務會計制度目前正積極規劃開發中。為能使該制度同時納入政府會計公報之規定，並將原有老舊之總會計及公務機關歲入類與經費類會計三者合併成爲一套普通基金普通公務會計制度，並輔以電腦作業系統之開發，行政院主計處會計管理中心正卯足全力與該處電子處理資料中心合作，冀期能如期完成普通公務會計制度及相關GBA系統之修改作業。其中有關強化預算執行控制，乃是此次普會制度制定之首要任務，如能照本文前述建議方式辦理，展望未來相信將可提升預算控制之精準度，有效改善預算失控而超支之情形。使各機關擺脫以往年度終了時，手上還有一大把等待報支之發票憑證，而預算卻已用罄之夢魘。❖