

主財組織轉型 之研究

●胡 非

壹、前言

面對近十年來之國防組織變革，國防部所屬機關單位之異動及業務歸屬已大幅度變更，其中影響層面最廣者，應為人事精簡所造成之人員縮減。因應人員精簡，又受限業務簡化成效短期內無法彰顯，未來主財事務之推展，若無法改變以往處事心態，坦然面對變革，則在專業成效低落之情況下，勢將招致被淘汰之命運，因此編裝調整規劃，儼然成為不可或缺之工作要項。

主財團隊傳統思維，大多停留在協助單位辦理年度預算執行、現金會計及出納業務等，扮演單位所謂「帳房」的角色；隨著時間演進，民意及審、監單位對國軍主計工作監督與要求日盛，除預算執行及現金會計工作外，並要求提升管理效能，有效使用各項資源，因此如何發揮主財管理功能，結合國防施政，彰顯施政效能，亦是主財人員亟需思考的問題。

結合環境變化及主財功能提升需求，勇於面對變革，發揮複式成長的力量，期以最適編組及

人力配置，遂行法定業務職掌，發揮國防財務管理功能之目標，已是未來主財團隊所面臨之重要課題。

貳、發展契機

經費運用觀念改變、環境變化因應及國防財務管理問題解決等重要訊息，已充分顯示主財團隊政策發展契機，說明如後：

一、經費運用觀念改變

傳統上國防預算使用的觀念停留在「公款公用」，認為經費支用只要合乎單位內部需求即可依任務執行，欠缺法制與規劃作為，經過時間演變，資源使用效益要求日盛，經費支用的觀念也隨之由公款法用轉變為注重公款使用效益（如圖2-1），因此傳統的會計報表管理角色，已無法滿足經費使用效益發揮的要求，必須透過變革提升管理功能以為因應，隨之而起的組織調整方案或變革方向，將可依循管理功能需求逐步調整及精進。

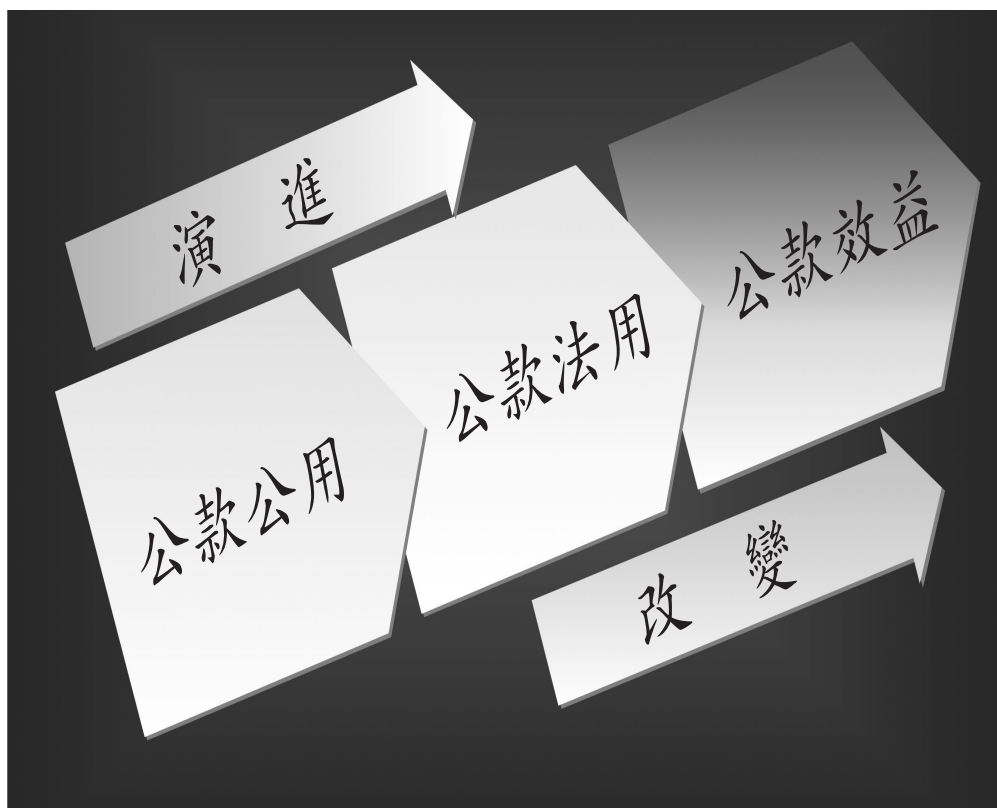


圖 2-1：經費運用觀念演進過程

資料來源：本研究整理。

二、因應環境變化

(一)內部環境變化

資訊科技發達、人員素質提升及新政策不斷推陳，已造就內部環境變化需求（如圖 2-2），就整體國防財力需求分析，不規則的需求變動在國防財力規劃過程中已是不可避免的議題，而滿足變動需求的最佳方法，就是研擬具備「開源」及「預測」功能的預算供給模式，政策發展必須著眼管理功能的

發揮刻不容緩，而組織調整因應也將配合內部環境需求進行流程改變及調整。

(二)外部環境變化

社會輿論及民意機關監督日趨繁複，加強財務控管，落實會計審核，使資源有效使用並減少浪費，已成未來審、監單位要求重點，為滿足社會大眾要求，提升國防施政效益及滿意度，也是主財團隊應積極參與的任務，因此組織調整須隨著監督功能不同而加以因應。

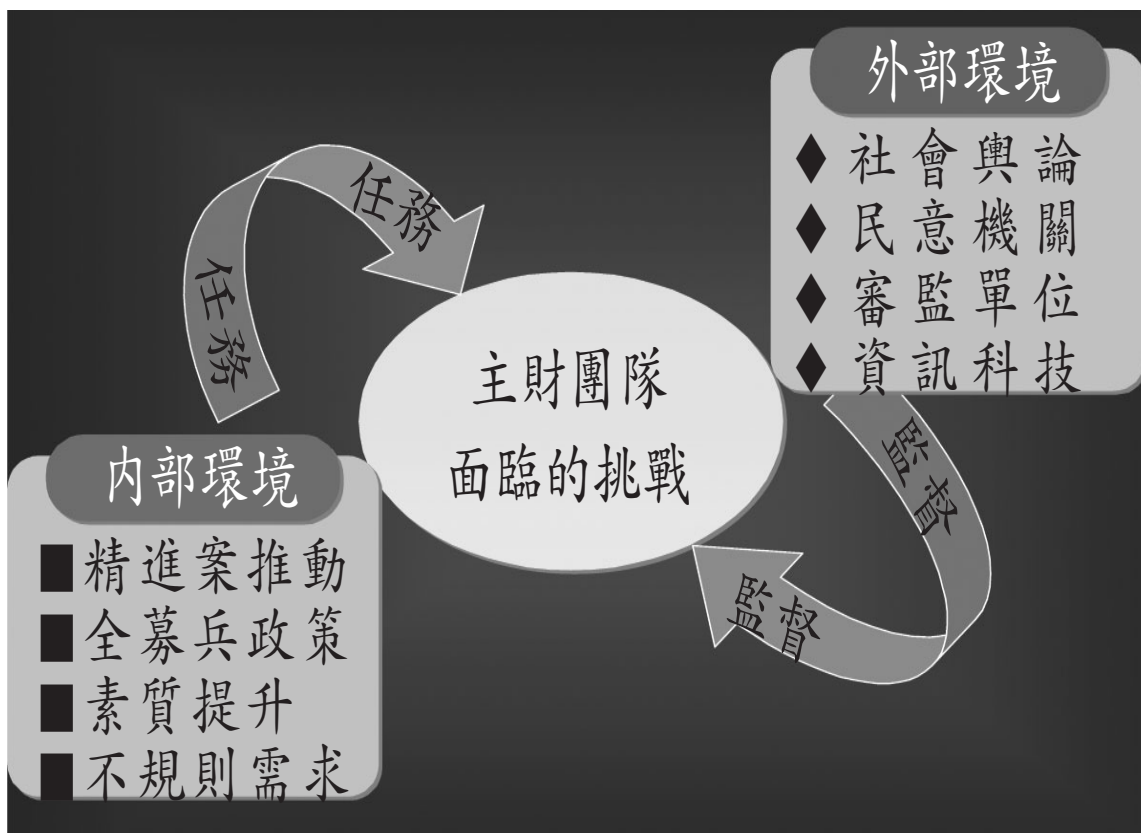


圖 2-2 環境變化觀念圖

資料來源：本研究整理。

三、國軍財務管理現行問題待解決

審視國防財務管理現況，仍不免發現存有財務供需配合不佳、計畫推動與預算執行效果待提昇、內控機制未完善及會計資訊未能完整表達施

政成效等管理問題（如圖 2-3），影響整體施政成效，復以募兵政策等新興問題提出，更加突顯主財管理功能建立必要性及迫切性。解決當前財務管理問題，主財團隊作業流程將進行調整或簡併，組織亦須配合流程變動方向進行調整規劃。

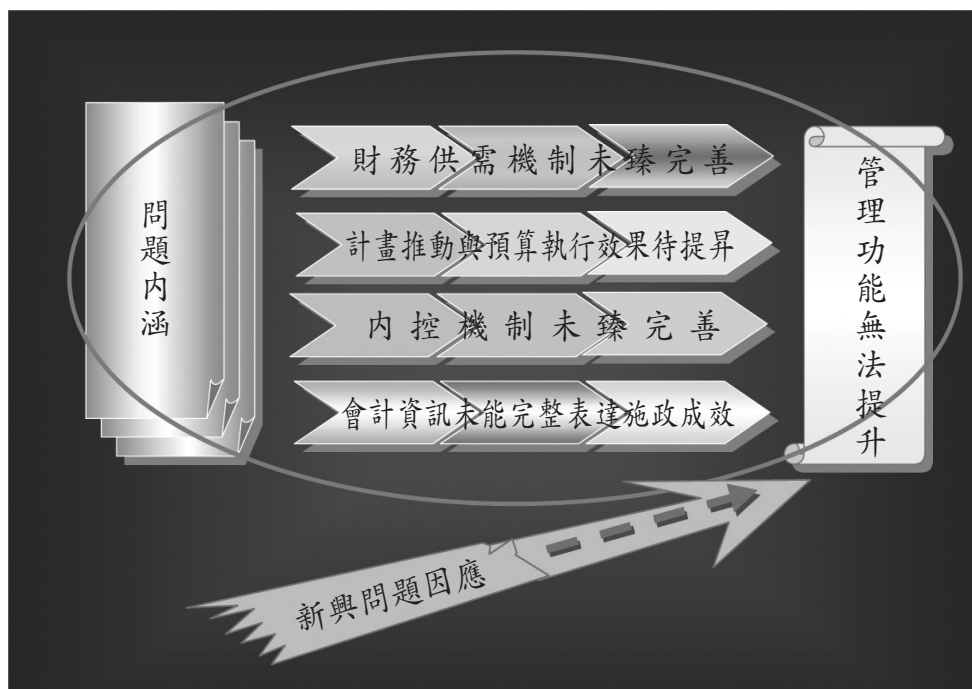


圖 2-3 國防財務管理問題剖析

資料來源：本研究整理。

參、組織轉型以因應未來

國軍主財組織變革歷經「創制」、「建制」及「法制」三個時期，期間完成主計制度的創建，各項法規的建立及完成主財組織法制化等重大變革。惟內外環境衝擊，主計組織及業務功能受到質疑，因此本局在行政院「加強財務控管，落實會計審核」方案指導下，以法定職掌為基楚，管理功能為導向，積極進行業務流程檢討，重塑主財功能與組織，以發揮主財組織功能。

一、歷史回顧

回顧主財組織發展可以分為三個時期，民國 13 年自 42 年為國軍主計組織變革之「創制時期」，期間建置國軍主計制度，樹立各種規章典制，成立帳審單位及實施現金集中收支作業；43 年至 87 年為「建制時期」，正式建立國軍主計制度，為國防部建制幕僚單位，並將主財組織分設「預算」、「財務」、「帳審」三個獨立機構；89 年迄今為「法制時期」，於 91 年 1 月 15 日立法院完成三讀通過「國防部主計局組織條例」，將主計局成為法制化的機關，相關沿革如表 3-1：

表 3-1 主計組織發展歷史一覽表(1)

時期畫分	主要沿革	重要事蹟
創制時期	1.民國 13 年黃埔軍校成立，設置軍需部，17 年北伐成功，改編為軍需署，轄會計、審核兩司。 2.民國 20 年國民政府主計處正式成立，將軍需署改編軍政部會計長辦公室，下設預算、綜計、審核、總務等科，推行國軍超然主計，是為國軍主計建置之始。 3.民國 27 年重設軍事委員會，隸屬國民政府，下設軍令、軍訓、軍政、政治四部，各軍需品支給、籌辦與分配等，則由軍政部之軍需署掌理。 4.民國 34 年抗戰勝利，於行政院下設國防部，國防部本部設預算財務司，主管預算、財務之決策，而於參謀總長指揮系統下設預算局，主管預算之策劃、編審與分配事宜。 5.民國 38 年 9 月為應戰時體制職權簡併，財務署、預算局、預算財務司編併為國防部預算財務署。39 年 3 月政府遷臺，在參謀本部設預算局，部本部設審計司，同年 4 月 1 日於聯勤總部設立軍需署，負責全軍財務經理業務。42 年國軍推行新預財制度，實施現金集中收支作業。	1.國軍主計制度創建。 2.各種規章典樹立。 3.成立帳審單位。 4.實施現金集中收支作業。

資料來源：本研究整理。

表 3-1 主計組織發展歷史一覽表(2)

時期畫分	主要沿革	重要事蹟
建制時期	1.民國 47 年 7 月，預算局擴編為主計長辦公室。 2.民國 52 年 7 月 1 日，主計長辦公室改為主計局，為國防部長建制幕僚單位。 3.民國 55 年 2 月為適應業務發展需要，修訂主計局組織職掌，下設五處與行政室，分掌計畫、預算、會計、內部審核、統計分析等業務。同年 11 月聯勤帳務審核處撥編至主計局，更名為帳務中心，負責全軍帳務處理與憑證轉審業務。57 年主計局增設自動資料處理組。 4.民國 60 年主計局再行改組，下設六處（將行政室修訂為第六處），另帳務中心改隸直屬國防部。國軍財務勤務由聯勤總部財務署集中掌理，業務同受主計局督導。 5.民國 86 年國防部「精實案」實施，主計局自 87 年 7 月 1 日，由六個處調整為政策計畫、歲計、會計審核、統計等 4 個處。同年 8 月，主計局「會計審核處」增訂成立「基金會計附加編組」。同年 7 月聯勤總部財務署亦奉令更名為「財務中心」，改隸國防部，負責各項財務管理任務，業務仍受主計局督導。	1.正式建立國軍主計制度。 2.為國防部建制幕僚單位。 3.設立「預算」、「財務」、「帳審」三個分立機構。

資料來源：本研究整理。

表 3-1 主財組織發展歷史一覽表(3)

時期畫分	主要沿革	重要事蹟
法制時期	1.「國防部主計局組織條例」於立法院第四屆第六會期（91 年 1 月 15 日）三讀通過。 2.依據「國防部主計局組織條例」，主計局承國防部部長之命，主管國軍主計事項，下設政策計畫處、歲計處、財務會計處、內部審核處、特種基金處、統計處、電子處理資料中心與會計室。91 年 3 月國防部財務中心、國防部帳務中心、國軍同袍儲蓄會等單位改隸主計局。 3.國防部 92 年 12 月「國軍『精進案』－國防部主計局暨直屬單位組織調整實施計畫」辦理組織調整，本案（「精進案」第 1 階段）主計局一級幕僚 8 個單位，惟不設二級幕僚單位，故電子資料處理中心主財資訊組於 93 年裁撤。 4.94 年推動「精進案」第 2 階段，依國防部「主計局暨直屬單位『精進案』第 2 階段組織調整規劃報告」辦理組織調整，本局一級幕僚調整為政策計畫處、歲計處、財務會計處（內部審核處業務併入）、特種基金處、統計處（電子資料處理中心業務併入）及會計室等 6 個單位。 5.95 年 1 月督察室軍紀監察處編成「內部稽核組」之附加編組，並於 95 年 9 月 16 日正式編成「內部稽核處」。 6.國防部 96 年 11 月「精進案第 2 階段執行成效檢討」，遵「依法行政」原則，檢討督察室內部稽核處於 97 年 1 月 1 日移回本局編成「內部審核處」。	1.主計局為法制機關。 2.將預算、財務、帳審三個分立機構統一於主計局指揮。

資料來源：本研究整理。



由以上的整理可知，主財組織發展必須結合環境改變適時調整，而每一次改變，均代表另一個轉型與成長機會，因此如何掌握變局，再創新機，為當前組織規劃重點工作。

二、勇於面對挑戰

主財制度係政府體制一環，依預算法及會計法等法令規定，執行預算編製、預算支用及會計責任解除等，因主客觀環境改變，無論組織內部或行政院、立法院及監察院審計部等機關，期許本部應就制度面整體檢討業務流程及內控機制，落實防弊興利之功能。主財業務面臨哪些挑戰，摘述如次：

(一)預算供需重新規劃

「線性」之財力供給模式已無法滿足「非線性」之建軍備戰需要，以三項軍購為例，現有預算制度無法滿足戰備需求，因此必須重新發展一個動態而非以控制為目的之財力供需機制。

(二)預算運用應最佳化

國防預算獲得不易，惟於年度執行過程，資源投入未與施政項目緊密結合，難以具體評估施政效益。另於資源配置上，缺乏靈活調度，彈性運用之財務管理作為，致連年產生無效益預算，資源運用未達最佳化。

(三)計畫執行避免延宕

軍事投資額度約佔整體國防預算30%，部分個案，因計畫無法執行，預算已保留超過5年，產生新興計畫容納困難，而舊有計畫無法執行之現象，嚴重影響戰備任務。

(四)軍售購案應專責財務管理

軍售逐年增加，97年度約佔國防預算1/4，無專責單位管理，另結匯而未清結金額達1,209億7,537萬餘元，會計責任無法解除；統計85至96年匯紬達311億5,511萬餘元，形成資金閒置，影響戰備甚鉅。

(五)會計資訊應能提供決策參考

目前會計資訊，侷限於報表功能，無法分析、預測、回饋國防施政成效；另依美蘭德顧問公司建議，本部應整合成本管理機制，以強化成本歸戶功能，因此如何將會計資訊運用統計分析，轉化為符合建軍備戰所需決策資訊，是當前重要工作。

(六)基金運用應更有效發揮

基金的財務管理方式，可彈性調節供需，亦可解決部分公務預算編列及執行落差過鉅情形，若能擴展基金運用範圍，將可紓解國防預算壓力。本局推動「基金資源管理整合」及「軍售預算納基金」專案，已初步獲得財政部同意，後續將與中科院協商執行作法，並函送行政院主計處及財政部核定。

(七)加強內控避生弊端

統計近年審計部查核缺失事項達212件，遭受處分高達770人次，決算審核本部缺失懲處居部會之首，其中95年度內部稽核懲處情形，遭移送法辦案件達缺失事項13.8%，顯見單位內控機制不足。

三、主財組織規劃重點

基於以上的挑戰，本局近年積極推動主財政策發展，於法定職掌外，更強調管理功能發揮，因此未來組織調整規劃方向可依循管理功能發展

逐次完成，說明如後：

(一)以功能為導向

過去主計人員通常被視為「帳房」，可是環境改變，「帳房」工作已無法存在，甚至被外包取代。因此我們必須以單位「財務長」自居，以法定職掌為基礎，從「開源」、「節流」、「預測」、「回饋」四個功能面向，運用各項專案，重塑業務功能與組織，在主計局政策單位，強化管理分析功能，設置預算管理、成本管理、內部控制等專業單位，置重點於制度設計及經驗數據分

析。各總部及預算支用單位，則偏重於法定職掌，落實預算執行、會計、出納、內控及預財士管理等功能，協助解除主官會計責任，並與政策單位形成主財工作團隊（如圖 3-1）。

本局所屬專業單位，則協助轉型，組織上必須依管理功能調整，服務功能上則必須強化。引用基金特性，並參考民間及政府委外之經驗，檢討非核心業務委基金或評價聘雇方式辦理，以降低員額與預算壓力。

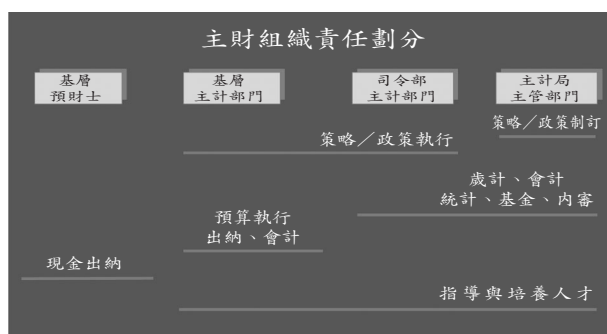


圖 3-1 主財組織責任劃分示意圖

資料來源：本研究整理。

(二)修訂業務職掌

組織精革以功能及作業流程檢討為導向，一面精進管理功能，一面辦理各部門業務職掌修訂，作為組織調整參考準據，統一規範各單位作業項目，使事權相符，避免產生三個和尚沒水喝的窘境。以決算這項業務職掌為例，決算報告由帳務中心產生後由財務會計處審核呈報，審計部決算審查報告又交由內部審核處列管，容易產生聲復資料無專責單位提供之現象，類似的業務內容均有需要進一步針對作業流程，重新檢討，統一

事權，以確保法定業務職掌推動順遂。

業務職掌修訂方向，以法定職掌專業化觀念為出發點，將各單位現行職掌之各種工作項目內容，完整紀錄於工作管制系統中，配合作業流程走向及本局辦事細則規範，通盤檢討流程刪、簡、併、授及人力投入、產出等問題，完成新的部門業務職掌規範，使各職掌能各安其位，核心業務有專責處理部門，提昇作業水準及專業程度，達成協助單位建軍備戰任務推動之任務（如圖 3-2）。

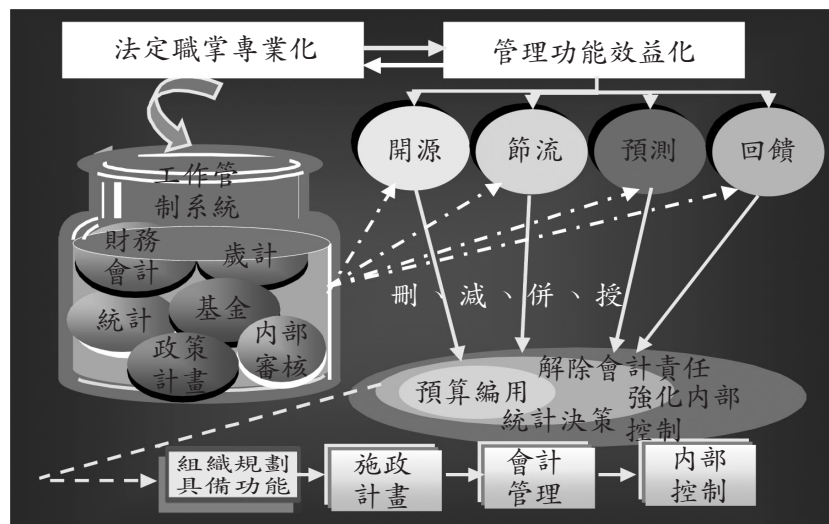


圖 3-2 業務職掌修訂規劃圖

資料來源：本研究整理。

(三)學習委外經驗

1.民間主財委外經驗

民間企業會計工作委外，係指將例行性交易憑證送會計師事務所或記帳士辦理登載，並協助報稅作業，一般而言委外僅侷限於小公司商行，具規模企業均自行建立會計能量，委外風險包含資訊不對稱、履約、資料外洩、雇主仍負最終法律責任等，公司主於資金調度、成本分析、現金流量精算、資源獲得及運用、重大投資決策與內部控制等管理功能，均有賴組織內部專業主財部門協助評估與設計。

2.政府主財委外經驗

依行政程序法第 16 條規定「涉及權限委外部分，須依法令依據行之」，目前國內各部會並無此經驗；惟依美軍研究，若將財務勤務委外存有極大作業風險；另

依政府其他業務委外經驗指出仍有承商未能如期履約、費用偏高、機密資料外洩等風險。

綜觀民間企業及政府機關委外之經驗，可知國防事務委外執行，應考量戰備需求、內控機制、會計責任無法推卸及人員機密資料外洩等問題，因此在參考民間或政府委外案時，必須謹慎設計與整體規劃。

(四)成立專責主財資訊單位

「資訊」是簡化人力的有利工具，透過資訊人力的培育與資訊整體架構的建置，對提昇組織效能有立竿見影之效，建立專責主財資訊單位，是未來主財組織調整重要課題，規劃構想如后：

1.政策面規劃

架構本局資訊督導功能，辦理本局資

訊政策之執行及督導、年度資訊管理施政計畫編訂、主財系統資訊教育之推動等事宜。執行方向在局幕僚單位內建立基本資訊督導人力，負責主財系統政策規劃相關作業。

2.執行面規劃

於本局所屬單位成立主財資訊專責部門，負責維護主計、財務及帳務作業例行性資訊系統、儲備主財業務所需之基礎資訊技術能量、提供本局幕僚單位所需之各項原生資訊，並納管本局、財帳中心相關伺服器、網路安全及機房設施。

(五)注入充分溝通順利轉型

主計組織之變革，除須具備遂行法定職掌及各項管理功能外，尚須注意組織變革引發問題，如組織成員對現行業務價值觀、成員對內部變革之誤解、容忍度及爲了面子而拒絕組織變革（變革等於承認以前是錯的）等問題，以免造成重要的影響，妨礙變革任務推動。坊間組織變革經常使用溝通方法計有教育與溝通、參與及介入、輔助與支持、協商與同意、操縱與籠絡及直接或間接壓迫等六種方法，主財團隊可依不同情境採用不同的溝通方法，使成員達成觀念一致，共同爲組織願景達成而努力。以協商與同意方法爲例，可以透過疏處獎金方式，提供組織成員得以提早退休，降低變革抗拒力量。

組織轉型過程，可以坊間變革溝通模式爲基礎，並配合本局經管作業修頒，加強第二專長訓練，培養志工服務概念，並以輔導轉入政府機關、民間企業就業或提供優退獎金等方式，妥善安置人員，使轉型工作順利達成。

肆、結 論

回顧過去，在先期學長的努力下，已建立良善基礎，惟外在環境不斷因時因地產生變化，我們更應發揮主財團隊之精神，勇敢面對挑戰，放棄本位主義，強化溝通，建立共識，以法定業務爲基礎，以功能爲導向，重塑主財核心業務與價值，提供優質服務，彰顯主財團隊存在之價值，有效支持建軍目標之達成。

參考文獻

- 1.主計局局務會報會議紀錄，2007~2008。
- 2.主計局局長致同仁春節慰問信講稿，2008。
- 3.張國強，專案研究—精進國防財力管理，形塑主計業務職能，2008。
- 4.詹姆斯·柯林斯、傑瑞·薄樂斯，建立公司願景，哈佛商業評論，2008。
- 5.約翰·柯特、里奧納德·塞辛格，搶救變革大作戰，哈佛商業評論，2008（8月），p84-95。

作者簡介



胡 非中校，現任國防部主計局政策計畫處人參官；國防管理學院專科79年班、國管指參班96年班；曾任油補官、組長、經補官、預財官、陸軍司令部主計處、通資處財參官、裝甲旅及地區指揮部主計科長等職。