

# 政府財務 與預算



李允傑、孫克難、李顯峰、林博文◎著



港台書

# 政府財務 與預算

李允傑、孫克難、李顯峰、林博文◎著



五南圖書出版公司 印行



國家圖書館出版品預行編目資料

政府財務與預算／李允傑等合著．一初版．

一臺北市：五南，2007 [民 96]

面；公分．

I S B N: 978-957-11-4778-9 (平裝)

1.財政 2.預算 3.財務管理

564.1

96009538



1PT1

## 政府財務與預算

作 者 — 李允傑(90.2) 孫克難(177.3)

李顯峰(98.2) 林博文(439.2)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 胡天慈 黃惠娟

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106 台北市大安區和平東路二段 339 號 4 樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：[wunan@wunan.com.tw](mailto:wunan@wunan.com.tw)

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室 / 台中市中山路 6 號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室 / 高雄市新興區中山一路 290 號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 得力商務律師事務所 張澤平律師

出版日期 2007 年 6 月初版一刷

定 價 新臺幣 550 元

# 作者簡介

## ► 李允傑

美國北卡羅萊納大學公共政策博士  
國立空中大學公共行政學系教授  
傅爾布萊特獎助訪問學者  
哈佛大學甘迺迪政府學院訪問學者  
(第 5~7、9、12 章)

## ► 孫克難

國立台灣大學經濟學博士  
國立台北商業技術學院財政稅務系副教授  
中華經濟研究院特約研究員  
(第 1~4、13 章)

## ► 李顯峰

德國畢勒佛大學經濟學博士  
國立台灣大學經濟學系副教授  
(第 14~16 章)

## ► 林博文

國立政治大學公共行政學系博士  
玄奘大學公共事務管理學系副教授兼副校長  
(第 8、10、11 章)

# 序

「財務為庶政之母」。政府機關的運作若無財政之支持，必將陷入困窘與混亂。正如同任何一個家庭的開門七件事：柴、米、油、鹽、醬、醋、茶，樣樣都需要錢。這本書就在探討政府的錢從何而來？如何支用？該怎麼花？及如何管理的相關問題。四年前，國立空中大學公共行政學系特別邀請在財政預算領域學有專精、聲譽卓著之學者，來共襄盛舉。四年後，承蒙五南圖書公司的大力支持，我們決定進行新版的修訂與補充，以符合時事變化與法制條文的異動。

這本書是國內第一本嘗試集合政府稅收、政府預算以及公共財務管理三者之大成，我們希望能夠把政府的收入面及支出面做一個完整及有系統的闡述，以使讀者能夠很清楚地了解政府的財政運作及管理。這本書的最大特色是具有多元性與整合性，我們希望從不同的角度切入，包括財政、經濟、政治與行政的觀點來了解政府財務與預算的理論與實務。

本書共分三大部分，第一篇政府收入篇：包括公共經濟與政府角色、租稅一般理論、租稅各論、稅務行政；第二篇政府預算篇：包括預算制度的理論與發展、政府預算之籌編、政府預算之審議、績效審計、政府預算與公共政策、漸增預算之案例討論、國防預算個案探討、企業化預算；第三篇公共財務管理篇：包括預算赤字與公債問題、公債管理、公庫管理、事務管理與政府採購。其中，由孫克難教授負責公共經濟與政府角色、租稅一般理論、租稅各論、稅務行政、預算赤字與公債問題；李顯峰教授負責公債管理、公庫管理、事務管理與政府採購；林博文教授負責：績效審計、漸增預算之案例討論、國防預算的個案探討；本人則負責預算制度的

理論與發展、政府預算之籌編、政府預算之審議、政府預算與公共政策、企業化預算。

本書作者在資料上雖已盡力更新除舊，惟疏漏之處，在所難免，尚祈各方士林不吝指正，繼續給予我們鼓勵和批評，以做為我們精益求精的原動力。

召集人 **李允傑**

謹識於國立空中大學公共行政學系

民國 96 年 5 月 30 日



# 目 錄

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第一篇 政府收入篇         | 1   |
| 第一章 公共經濟與政府角色     | 3   |
| 第一節 公共經濟的內涵       | 3   |
| 第二節 政府角色的定位及其演進   | 5   |
| 第三節 政府支出的決定因素     | 16  |
| 第二章 租稅的一般理論       | 29  |
| 第一節 租稅的意義與種類      | 30  |
| 第二節 租稅課徵的原則       | 36  |
| 第三節 租稅的轉嫁與歸宿      | 42  |
| 第三章 租稅各論          | 57  |
| 第一節 租稅結構概覽        | 58  |
| 第二節 銷售稅及其經濟效果     | 59  |
| 第三節 所得稅及其經濟效果     | 72  |
| 第四節 土地稅及其經濟效果     | 83  |
| 第五節 非稅課收入         | 92  |
| 第四章 稅務行政          | 103 |
| 第一節 稅務行政概述        | 103 |
| 第二節 稅務行政組織體系      | 105 |
| 第三節 稅捐稽徵程序        | 112 |
| 第四節 稽徵成本、逃漏稅與欠稅清理 | 115 |
| 第五章 預算制度的理論與發展    | 123 |
| 第一節 預算制度的改革與論辯    | 124 |

|     |         |     |
|-----|---------|-----|
| 第二節 | 規範性預算理論 | 128 |
| 第三節 | 實證性預算理論 | 145 |

## 第二篇 政府預算篇 163

### 第六章 政府預算之籌編 165

|     |                    |     |
|-----|--------------------|-----|
| 第一節 | 預算決策行為的實證面         | 166 |
| 第二節 | 規範面：政府預算政策的形成與編製原則 | 169 |
| 第三節 | 我國政府預算之結構與分類       | 175 |
| 第四節 | 我國政府預算之籌編          | 177 |

### 第七章 政府預算之審議 191

|     |               |     |
|-----|---------------|-----|
| 第一節 | 美國政府預算審議制度及過程 | 193 |
| 第二節 | 英國政府預算審議制度及過程 | 197 |
| 第三節 | 日本政府預算審議制度及過程 | 201 |
| 第四節 | 我國政府預算審議制度及過程 | 205 |
| 第五節 | 我國預算審議制度改革之建議 | 209 |

### 第八章 決算與績效審計 223

|     |            |     |
|-----|------------|-----|
| 第一節 | 政府決算概述     | 224 |
| 第二節 | 績效審計的發展背景  | 229 |
| 第三節 | 績效審計之步驟與效益 | 235 |
| 第四節 | 經驗與省思      | 239 |

### 第九章 政府預算與公共政策 247

|     |                |     |
|-----|----------------|-----|
| 第一節 | 政府預算之籌編現況與問題   | 249 |
| 第二節 | 政策分析的概念與方法     | 252 |
| 第三節 | 政策分析與政府預算籌編的結合 | 256 |
| 第四節 | 當前政府預算考核的現況與問題 | 259 |
| 第五節 | 政策評估的概念與方法     | 261 |



|      |                             |     |
|------|-----------------------------|-----|
| 第六節  | 政策評估與政府預算考核的結合：<br>改革的途徑與挑戰 | 264 |
| 第十章  | 漸增預算之案例討論                   | 275 |
| 第一節  | 我國國防預算採增量編製的可能性             | 276 |
| 第二節  | 計畫建案制度與國防預算的漸進性             | 280 |
| 第三節  | 國防概算預判制度與國防預算的漸進性           | 285 |
| 第四節  | 特別預算的編列與國防預算的漸進性            | 288 |
| 第五節  | 國防概、預算編列的漸進性                | 290 |
| 第十一章 | 國防預算：編製與審議過程的個案探討           | 295 |
| 第一節  | 國防預算編製審議程序                  | 297 |
| 第二節  | 分析機制的互動模式                   | 301 |
| 第三節  | 審查機制的互動模式                   | 306 |
| 第四節  | 調整機制互動模式                    | 314 |
| 第五節  | 我國國防預算編審之缺失                 | 319 |
| 第六節  | 結語                          | 326 |
| 第十二章 | 企業化預算                       | 333 |
| 第一節  | 緒言：「預算改革」被忽略的政府再造           | 334 |
| 第二節  | 新政府運動與企業化預算                 | 336 |
| 第三節  | 我國現階段政府預算之現況與問題             | 340 |
| 第四節  | 預算改革方向的省思：限制、誘因與策略          | 346 |
| 第五節  | 結語：破除企業化預算的迷思               | 350 |
| 第三篇  | 公共財務管理篇                     | 357 |
| 第十三章 | 預算赤字與公債問題                   | 359 |
| 第一節  | 赤字意義與財政狀況                   | 359 |
| 第二節  | 經濟學派與財政赤字                   | 361 |

|             |                  |            |
|-------------|------------------|------------|
| 第三節         | 財政紀律與財政改革        | 366        |
| 第四節         | 財政赤字改進之道         | 368        |
| <b>第十四章</b> | <b>公債管理</b>      | <b>377</b> |
| 第一節         | 公債發行時機與數量        | 378        |
| 第二節         | 公債的發行交易          | 385        |
| 第三節         | 公債的償還            | 395        |
| <b>第十五章</b> | <b>公庫管理</b>      | <b>403</b> |
| 第一節         | 公庫制度與組織          | 404        |
| 第二節         | 公庫收納作業           | 411        |
| 第三節         | 公庫支付作業           | 414        |
| 第四節         | 資金控制與調度          | 420        |
| 第五節         | 公共資金的投資          | 429        |
| <b>第十六章</b> | <b>事務管理與政府採購</b> | <b>437</b> |
| 第一節         | 事務管理之規則          | 438        |
| 第二節         | 事務管理作業與政府採購      | 441        |
| 第三節         | 機關出納管理           | 451        |

第一篇

# 政府收入篇



# 第一章

## 公共經濟與政府角色

### 學習目標

——研讀本章內容之後，學習者應能：

1. 了解公共經濟的內涵。
2. 了解政府角色與公共服務的型態。
3. 了解市場失靈與政府介入。
4. 了解政府失靈的現象。
5. 了解公共支出的主要決定因素。

### 摘要

本章的內容，首先對公共經濟的主要內涵做一了解；並且從公共財、外部性、自然獨占、資訊不完全、所得分配等造成市場失靈的角度，來詮釋政府職能或角色的演進。但也因為政府介入市場活動而產生官僚循私、財政幻覺、競租行為等，造成政府失靈的問題。進而從需求面與供給面，市場失靈與政府失靈的角度，綜合說明影響政府的收支活動與政府規模大小或成長的現象。

## 第一節 公共經濟的內涵

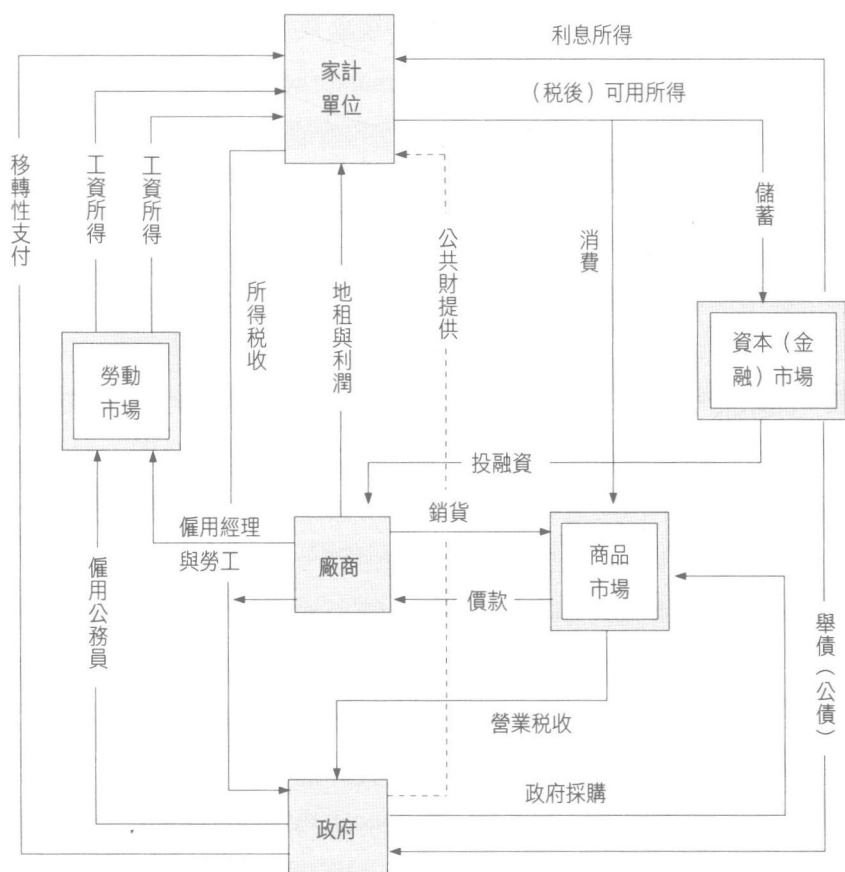
公共經濟係指公共部門的經濟行為；公共部門則主要包括政府部門與公營事業。而其經濟行為包括如何公平、有效率的取得政府各項收入，例如，租稅收入、規費收入、公共造產收入等；如何從事各項支出並提供公共服務，例如，國防、治安、教育、基礎建設、社會福利等；如何



進行預算籌編、財務規劃與資金調度，以及中央與地方政府間的合理關係。

在健全的市場價格機能，以及消費者主權（偏好）引導下，消費者追求效用極大化，生產者追求利潤極大化；所生產的財貨往往為私有財，在消費上具競用性，在技術上具排他性、可分性，市場價格機能即能有效運作。但是在現實經濟社會中，因為一些原因的存在，使得市場價格機能有時無法有效運作，產生市場失靈（**market failure**）現象；政府主要經由支出與稅收等財政工具，對家計、廠商等經濟活動者的行為造成影響，並且產生互動關係（見圖 1-1），以達成經濟效率、所得分配公平、物價穩定、經濟成長等目標，進而增進社會福利。而公共經濟學則是探討政府如何參與經濟活動，如何取得財源，如何有效提供公共服務，以及避免政府失靈（**government failure**）問題的一門學問。

圖 1-1 中，家計單位的所得來自工資、利息、地租、利潤四大項，以及政府的移轉性支付。所得經過課稅後，可至商品市場購買消費財，沒有消費掉的所得則為儲蓄，成為資本市場的資金來源，而其報酬則為利息所得。在廠商的經濟活動方面，廠商僱用經理人與勞工，並且向資本市場籌集資金，購買廠房與設備投資，從事生產活動，並將產品在商品市場出售，以賺取利潤。而在政府的經濟活動方面，政府的收入來自所得稅與增值營業稅等。稅收不足以支應支出時，則可向資本市場舉借（發行公債）；其支出則為僱用公務人員的人事費用及商品、設備的採購，進而向家計與廠商提供公共服務。政府另一項重要的支出項目為移轉性支付，目的在平均社會財富與所得重分配。



資料來源：Musgrave and Musgrave(1980), p. 21 之圖加以修改而成。

圖 1-1 公私部門間的互動關係

## 第二節 政府角色的定位及其演進

### 一、政府角色與市場失靈

政府職能或角色的定位為一項重大且複雜的問題。大致上受意識型態、政治組織、經濟制度、社會思潮的影響，政府所扮演的角色也就時有更張。

本節僅從經濟制度的角度及市場失靈的現象來探討政府角色的問題。

就經濟制度言，完全的市場經濟（market economy）與計畫經濟（planned economy）對政府的角色產生兩極化的看法。

在市場經濟制度下，主要是依據 Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill 以來的古典學派的精神，在私有財產制度及自由選擇的基礎上，消費者追求效用極大，生產者追求利潤極大，經由自利動機的引導及市場價格機能這隻看不見的手（invisible hand）的發揮，自然使得資源達到有效率的配置；而政府所扮演的角色愈少愈好，主要侷限在國防安全、法律秩序、基本建設與基礎教育上。

然而市場競爭機能發揮的極致，很可能造成財富過度集中的現象，進而阻礙小市民、小企業的發展。而經濟循環一旦大幅波動，產生嚴重的失業問題，市場價格機能有時也欠缺自動調節的能力，使得政府必須出面挽救經濟危機。19 世紀及 20 世紀初的社會改革運動，以及 1930 年代的經濟大恐慌，基於現實的要求，造成政府職能有擴張的現象。

反觀極端的計畫經濟制度，乃以中央計畫單位的指令取代市場價格機能的運作。政府掌握所有的生產工具，一切的事務均在政府周詳的目標設定及有次序的計畫安排下，從事生產，分配、消費的工作。人民沒有私有財產，也沒有生產、消費、就業、遷徙的選擇自由。

在極度的計畫經濟制度下，由於不允許有私人財產的存在，使得每個人缺乏誘因去努力工作與生產，復加上官員並非全知全能，為欲達成所得分配公平的目的，卻犧牲經濟效率與經濟成長為其代價。

由於市場經濟與計畫經濟各有其優缺點，因此世界上幾乎所有的國家，都是在市場機能與政府指令間做某種程度的搭配，也就是所謂的混合經濟制度（mixed economy），以期達成公平、效率、穩定、成長的目標。儘管是混合經濟制度，但在程度上仍然有很大的差別，例如，美國、西歐國家比較傾向市場經濟；中共、前蘇聯傾向計畫經濟，然而在全球展開「民營

化」(privatization)運動下，蘇聯及東歐共產制度已完全解體，中共的市場經濟的比重已大幅提高。

在混合經濟制度下，強調市場機能與政府指令做適當的分工，以期增進全民的福祉。然而哪些活動應由市場價格機能來引導？哪些活動應由政府來協助提供？理論上要比較由市場或政府執行何者較具效率，也就是要看使用市場組織或政府組織之交易成本(transaction cost)的大小，或成本效益的高低來判斷，進而形成政府介入的規模或限度。以防止政府職能過度膨脹。目前學術界所流行的方式，主要是從市場失靈的角度，探討政府角色(職能)的定位問題，以提供政府介入民間活動，進而形成政府規模大小的理論基礎。

基於公共經濟學或福利經濟學的觀點，自 J. Bentham 和 A. C. Pigou 等人的傳統以來，一般從市場失靈來合理性化的解釋政府活動：由於某些原因的存在，使得社會價值與私人價值產生差異，市場價格無法反應出真正的成本與效益，經由市場價格機能所引導資源配置，會產生過與不及的現象，偏離了 Pareto 最適所呈現的資源效率配置條件。至於造成市場失靈的主要原因有：公共財(public goods)、外部性(externalities)、自然獨占(natural monopoly)、資訊不完全、所得分配等。由於有市場失靈現象的存在，造成政府介入各項政經活動的理由，進而提供各項公共服務，例如，防衛性服務(protective services)、經濟性服務(economic services)、社會性服務(social services)、資訊性服務(information services)、協調性服務(coordination services)等，即與市場失靈的各項原因具密切的關係(如表 1-1 所示)。現在分別說明如下：