

公共財務管理

Public Financial Management

公共預算與財務行政



徐仁輝 著

智勝
BEST-WISE



公共財務管理

公共預算與財務行政

Public Financial
Management

徐仁輝 著

智勝文化

公共財務管理

Public Financial Management

國家圖書館出版品預行編目資料

公共財務管理=Public financial management
／徐仁輝．——五版．——台北市：智勝文
化，2009.06
面；公分
參考書目：面
含索引
ISBN 978-957-729-743-3（平裝）

1.公共財務管理

564

98010073

作 者/徐仁輝

發行人/紀秋鳳

出 版/智勝文化事業有限公司

地 址/台北市 100 館前路 26 號 6 樓

電 話/(02)2388-6368

傳 真/(02)2388-0877

郵 撥/16957009 智勝文化事業有限公司

登記證/局版臺業字第 5177 號

出版日期/2011 年 1 月五版二刷

定 價/580 元

ISBN 978-957-729-743-3



Public Financial Management by Jen-Hui Hsu

Copyright 2009 by Jen-Hui Hsu

Published by BestWise Co., Ltd.

智勝網址：www.bestwise.com.tw

本書之文字、圖形、設計均係著作權所有，如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回本公司調換。

五版序

2008 與 2009 年金融海嘯導致的經濟衰退危機陰影幾乎壟罩全世界，各國政府紛紛提出振興景氣方案對策，以爲因應。各國政府擴大公共投資支出與大幅減稅，救經濟的同時，可能賠上的是多年的財政赤字與鉅額的債務，這些債務的償本付息將造成後代子孫可用資金的減少與財富的縮水。因此瞭解政府預算編製與執行過程、赤字形成原因與影響，以及政府財務收支管理等議題，已是現代公民渴望獲得，也是應具備的知識。

「財政爲庶政之母」，政府任何施政計畫皆須仰賴預算資金的支援始能落實；同時欲瞭解政府施政績效，也可以透過對於預算的考核而窺知。因此研究公共行政，不能不重視公共預算與財務行政，這也是國內外大學公共行政學系莫不將財務行政列爲必修的原因。

本書自民國 87 年問世迄今，除獲得財政與主計專業人士的青睞作爲業務參考外，更是廣爲國內各大學公共行政學與財政學等相關系所任課教師所推崇，採用作爲教科書。每年爲成千學子提供認識財務行政領域的便捷管道，這份榮譽與責任，讓作者備感壓力。有鑑於第四版自 94 年出版以來，已有四載，也正是可以配合法規制度與理論變遷作修正的時機，因此再接再厲提出本版。

本版除針對前版的一些文字做修正外，主要增刪內容如下：

一、因應績效管理已爲政府再造與提升行政效率的重要工作，特針對美國預算管理局實施計畫評等工具(PART)的成果，以及我國行政院研考會所採行的績效評估標準作較深入說明。

二、配合國民年金的實施，以較多的篇幅介紹該制度。

三、介紹有關地方政府財務狀況評估指標的應用與發展，作爲瞭解地方政府運作之基礎。

四、配合採購法的修正，補充有關採購新規定與作法。

五、政府提倡績效管理的同時，不可或缺的一環是績效審計，否則將欠缺回饋與監督機制，因此特別介紹績效審計準則的最新發展。

本版的修正必須感謝許多老師與同學所提供的寶貴意見，希望藉由這次的改版讓本書內容更吻合時代變遷所需，同時更具前瞻性與完整性，以答謝讀者的厚愛。

徐仁輝

2009 年 6 月

目錄

Public Financial Management

第 1 章 導論 1

- 第一節 公共財務管理概論 3
- 第二節 公共預算概論 7
- 第三節 公共預算的規模 14
- 第四節 公共財務管理的任務導向

19

第 2 章 政府的角色與功能 23

- 第一節 市場經濟與政府角色 25
- 第二節 市場失靈與政府角色 29

第 3 章 預算的意義、功能 與原則 41

- 第一節 預算的意義與特性 43
- 第二節 預算的功能 46
- 第三節 預算的原則 50
- 第四節 預算的觀念與名詞 54
- 第五節 基金之定義與種類 57

第 4 章 預算理論的研究與主要學說 67

第一節 預算理論的研究觀點 69

第二節 主要預算理論 72

第三節 綜合比較 76

第 5 章 預算的編製 83

第一節 預算政策的制訂 85

第二節 各機關預算之編製 92

第三節 總預算案的彙編 105

第 6 章 預算的審議 121

第一節 預算審議的類型 123

第二節 美國國會審議預算之組織功能與流程 124

第三節 美國國會預算審議制度之改革 129

第四節 我國中央政府總預算之審議 136

第 7 章 預算的執行與決算 141

第一節 預算的執行 143

第二節 決算 149

第 8 章 成本效益分析 157

第一節 經濟學觀念的應用 160

- 第二節 成本效益分析的步驟 161
- 第三節 成本效益分析的有關問題 171

第 9 章 資本預算 177

- 第一節 資本預算的定義 180
- 第二節 獨立資本預算的正反意見 181
- 第三節 資本預算應考量的計畫 185
- 第四節 資本預算的方案評估 188
- 第五節 資本預算的財務計畫 191

第 10 章 預算制度的演進 195

- 第一節 傳統行政預算制度 197
- 第二節 功能預算制度 199
- 第三節 計畫與績效預算制度 200
- 第四節 設計計畫預算制度 205
- 第五節 零基預算制度 211

第 11 章 當前預算制度改革 217

- 第一節 預算制度與預算赤字 219
- 第二節 控制赤字的預算改革 222
- 第三節 追求績效的預算改革 230
- 第四節 績效評估與績效預算 238

第 12 章 收支預估與財務狀況評估 253

- 第一節 收支預估的技術 255
- 第二節 計量經濟預測的問題 257
- 第三節 彌補收支預估誤差的作法 259
- 第四節 財務狀況的評估 260

第 13 章 收入與支出管理 271

- 第一節 收入收納方式 273
- 第二節 稅課收入管理 274
- 第三節 非稅課收入管理 277
- 第四節 集中支付制度 284

第 14 章 公庫制度、現金管理與投資 295

- 第一節 公庫制度、組織與存款 297
- 第二節 公款計息問題 309
- 第三節 現金管理 311
- 第四節 投資 315

第 15 章 公債管理 327

- 第一節 預算赤字 329
- 第二節 公債的經濟理論 331
- 第三節 公債的種類與發行 334

第四節 債務基金管理 342

第 16 章 風險管理 349

第一節 風險的確認 351

第二節 風險管理的方法 355

第三節 風險管理計畫的執行與評估 359

第 17 章 人事成本與年金管理 363

第一節 人事成本與相關議題 365

第二節 年金管理 367

第三節 我國年金制度 374

第四節 委託經營基金投資之問題 383

第 18 章 採購與出納 397

第一節 採購管理準則與方式 399

第二節 採購制度、方法與決策 403

第三節 我國政府採購制度 409

第四節 出納管理事務 423

第 19 章 政府會計 427

第一節 政府會計之目的與原則 429

第二節 會計種類 433

第三節	會計基礎	440
第四節	會計制度	444
第五節	會計程序	449
第六節	政府會計與預算控制之問題	453

第 20 章 審計 459

第一節	審計的目的與種類	461
第二節	審計的內容與事項	465
第三節	審計的步驟與程序	468
第四節	發揮審計功能應具備的條件與準則	472
第五節	績效審計作業規範	477

參考文獻	489
------	-----

附 錄 505

附錄一	預算法	506
附錄二	九十八年度中央及地方政府預算籌編 原則	525
附錄三	中華民國九十八年度中央政府總預算 編製辦法	531
附錄四	中央政府中程計畫預算編製辦法	541

中英文索引	553
-------	-----

Chapter 1

Public Financial Management

導 論



公共財務管理係指公共組織處理有關公共資金的所有管理活動；公共組織包括各層級政府機關及非營利組織。這裡所謂的管理活動，是指那些較不顯眼的、日復一日的經手公共資金及相關技術的支援活動。所有公共組織每年皆有大筆資金流進流出，大多數的公務員也直接或間接的經手與公共財務資源有關的活動，例如經手公共資產與負債、提供財務資訊與研究等，以利政策決定，因此公共財務管理可說是非常重要的行政管理工作，近年來日益受到一般大眾、政策制訂者、行政官員與相關領域學界的重視。

本章第一節「公共財務管理概論」首先介紹公共財務管理之定義、範圍及公私財務管理的差異；第二節「公共預算概論」說明公共財務管理在公共預算過程中的關聯性與功能；第三節「公共預算的規模」分析公共預算成長的原因；最後第四節「公共財務管理的任務導向」介紹公共財務管理的重點。

第一節 公共財務管理概論

一、何謂公共財務管理

財務管理(financial management)為管理的一部分，財務管理把重點放在可改進決策的財務資訊上。在一般企業中，其決策的目的是要將企業所有者的財富極大化；在公共組織中，其決策是要維持滿意的財務狀況以達成組織目標。

一般企業的財務管理包含會計(accounting)和財務(finance)兩個主要的領域，會計是一種記載組織財務狀況和財務結果的制度，財務的工作重點則是在於選擇財務資金來源及運用財務資源，即從適當的來源取得資金（如在證券或金融市場取得），並有效率的配置資源。

在公共組織中，財務管理的重點除了產生良好的會計報告，以提升公共政策的決策制訂，以及籌措適足的資金以支援各項政務推動外，同時更強調財務的控制，以善盡民主監督行政的功能。由於其財務管理皆由基金(fund)處理，一切財務收支皆須透過民意機關事先審議通過的預算(budget)才得以進行。亦即其財務資金的籌措必須以基金訂定既定用途，而財務資源的配置與運用亦需按預算的編列計畫與科目進行。

公共財務管理之目標在於：

（一）藉財務資源的配置與預算的編列，幫助政府將其政策(policy)轉化成行動(action)。

（二）透過財務資訊的供給，提升政府的決策(decision-making)品質。

（三）經由財務結果的考核，促進政府的行政效率(efficiency)。

二、公私財務管理之差別

在強調資金的運用孳息與效率管理方面，公共財務管理與私人企業財務管理在許多分析觀念與技術上是共通的，但是在應用層面上則有很大的不同。私人企業財務管理著重處理個人與企業的資產與負債，透過銷售財貨與勞務來獲取所得與利潤；公共財務管理著重處理預算限制下的收入與支出，以達到資金的合法與有效率使用的目的。私部門在處理產品、租稅及所面臨的限制皆與公部門不同，例如私人企業所得來自提供產品與服務，而政府的稅收則來自個人與企業非自願性的繳納；私人企業財務的限制主要是生產要素的供應、經濟活動的法令規定及市場條件等，而政府財務的限制主要是政治環境、預算規模與法令規章等，但無論公部門或私部門，要求管理效率都是共通的(Rainey, 1990)。

由於公共資金管理環境的複雜性，欲熟悉公共財務管理的操作，須對那些決定該做什麼的狀況因素有所瞭解，包括相關法令規章、政治環境、財務技術與組織性安排。法令規章規定各項行政上的要求、授權與禁止；政治環境經常是透過預算程序提供一般性的指導；財務技術對公共財務管理是必要的，在不同場合需要不同的技術；組織性安排則是由憲法、法律與政府政策所構成。

三、公共財務管理的研究範圍

Coe(1989)在其所著《公共財務管理》(*Public Financial Management*)一書中論及，公共財務管理之專業領域有預算、會計、收支、採購、閒置資金投資、公債、風險管理、審計等。他強調良好的財務管理可確保公共資金的安全、便利政策之長期規劃及對政府機關經營的效率與效能提供評估。學習公共財務管理的目的，在於幫助公部門管理者克服專業術語的束縛，利用一般財務管理原理去改善組織的效能，例如管理者毋須瞭解會計借貸分錄的記帳，但必須注意會計制度如何支援預算過程，以及設計適當的會計帳戶如何產生更多有用的管理資訊。同樣的情形，管理者並不需要瞭解審計人員如何對每

一筆財務交易進行審計，但必須有能力閱讀審計報告及利用它來評估政府的財務狀況。

公共財務管理與財務行政(fiscal administration)兩者所涵蓋的範圍基本上大致雷同，只是前者探討的內容較重視一個公部門管理者必須面對的財務技術與概念，而後者則偏重一般財務行政制度與環境。財務行政依劉大柏（民 68）的定義，為政府機關處理財務事項及其有關之組織與管理的制度，目的在於執行財政政策，其中包括預算、財務收支、會計、稽核、檢核、審計等制度。又李增榮（民 80）指出，構成財務行政的四大要素分別是財務政策、財務責任、財務職能與預算程序，其中財務職能包括會計、預算、徵收與公庫、審計等。Mikesell(1995)在其《財務行政》(Fiscal Administration)一書中，主要探討預算、收入行政、公債管理與閒置資金管理等。林華德等編著的《財務行政》（民 86）其涵蓋的範圍有預算制度、會計制度、決算與審計制度、公庫管理、事務管理、公債管理、風險及年金管理等。由上述可知，公共財務管理與財務行政的範圍大致相同，只是財務行政較偏重行政事項的規範，而公共財務管理則更重視資金的效率管理與投資報酬。

四、我國財務行政組織

依我國憲法規定，財務行政機關主要分為立法、行政與監察三部分。就財務立法機關而言，指的是各級政府民意機關，其掌管預算案的審議與質詢；財務行政機關則是各級政府行政的最高機關（在中央為行政院，直轄市為市政府，縣（市）為縣（市）政府），主要業務機關又可分為主計機關、財政機關、代庫機關及各收支機關；財務監察機關主要是審計部。其中主計機關、財政機關、代庫機關、審計機關與各收支機關業務互相協調與制衡，構成所謂的「聯綜組織」（劉大柏，民 68）。主計機關掌理預算彙編、控制與會計；財政機關掌理公庫調度與財務收支；代庫機關辦理現金收納與財物保管；審計機關

掌理預算與財務審計；各收支機關則辦理預算編製與執行。以中央政府為例，其聯綜關係如圖 1-1 所示。

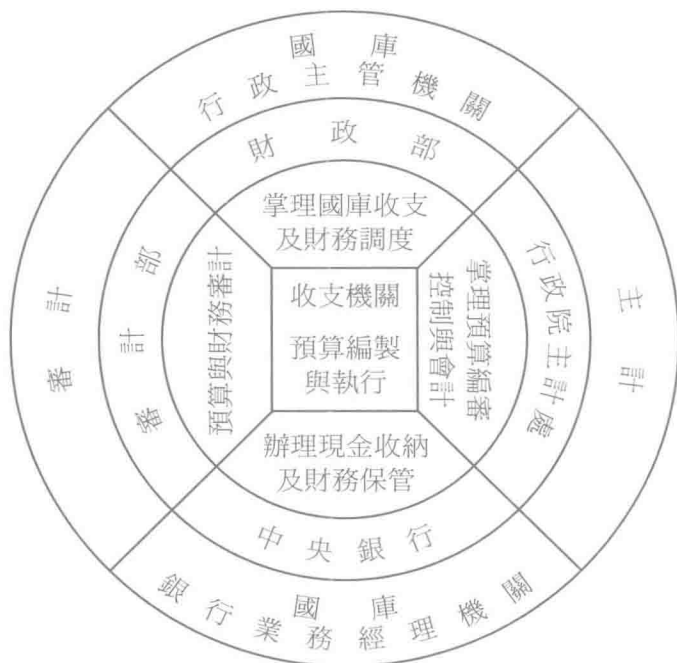


圖 1-1 財務聯綜組織

資料來源：劉大柏（民 68 年），《中國財務行政新論》，頁 61。

五、我國財務行政制度

我國財務行政制度的設計著重在互相制衡與監督，於民國 50 年代完成，主要制訂有預算法、公庫法、會計法、決算法與審計法等，訂定的制度如下。

（一）預算制度

規定有關預算的籌編、審議與執行階段業務與職掌，如施政方針的擬訂、各機關概算的編列、行政院對預算案的審查與彙編、立法院