

精進主計體系之財務 管理機制



行政院研究發展考核委員會編印
中華民國 102 年 7 月

RDEC-TPG-101-002（委託研究報告）

精進主計體系之財務管理機制

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 102 年 7 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-TPG-101-002（委託研究報告）

精進主計體系之財務管理機制

受委託單位：國立臺灣大學政治學系

研究主持人：郭教授昱瑩

協同主持人：洪助理教授綾君、方助理教授凱弘

研究助理：呂亞霖、蘇亭瑜、蔡培鈺

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國 102 年 7 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

序 言

優質的公共治理，是提升國家競爭力與民主品質的基礎，也是影響民眾對政府信任與施政滿意度的重要因素。行政院研究發展考核委員會（以下簡稱本會）於 97 年委辦成立「臺灣公共治理研究中心」（以下簡稱公治中心），透過委託研究方式，針對我國目前應關注的重要公共治理問題，進行整體研究架構規劃及重點議題研究。政府機關在有限法定預算內有效執行公共支出，乃近年國際社會極為重視之議題。「精進主計體系之財務管理機制」以新績效預算之增加彈性、結果導向、績效課責為原則，探討預算執行之財務管理機制，由世新大學郭教授昱瑩於 101 年 12 月完成，研究建議並提供相關機關政策研議參考。

本研究針對合規性、績效導向、執行彈性等三個面向進行深入分析，發現我國財務管理之法令雖尚稱完備，惟相關法令規定大多重防弊而少興利，實務上會計人員對於財務相關法令的解釋不一，容易造成會計運作上的爭議，且業務單位人員對於財務管理相關法規常有認識不足等問題，因此公務預算執行彈性仍待加強。建議未來應強化業務與會計單位間之宣導與溝通，並且定期舉辦財務管理及會審制度之教育訓練、強化內控機制，以及加強資訊平台的功能與資訊的透明度等，讓公務機關財務管理機制與時俱進。

本研究報告業由本會函送各有關機關參考，另為提供各界參閱，爰將報告內容整理出版。惟本報告內容及建議，基本上仍屬研究小組的意見。本項研究除委請郭教授昱瑩主持外，另有洪助理教授綾君、方助理教授凱弘等研究成員參與本項研究工作，本會研究發展處廖處長麗娟、莊副處長麗蘭及陳專門委員文瑛負責行政督導、林科長嘉琪負責聯繫及行政支援工作，併此誌明，以表謝意。

行政院研究發展考核委員會主任委員 宋餘俠
中華民國 102 年 7 月

提 要

壹、研究緣起

國家財政日益困難，政府機關如何在有限的法定預算下，有效率的執行公共支出，以極大化每一分錢的價值，乃是近年來國際社會普遍重視的議題。我國主計一條鞭的財務管理體系由來已久，主計機關一向積極杜絕預算執行的各種浪費和不經濟；且在二十世紀末「新公共管理」理論風起雲湧時，順應時勢，放寬支出執行之彈性，強化績效課責，以期提高經費支用之效能。

在績效管理逐漸受到重視與強調的今天，預算制度是否應該繼續以「控制」為導向，是一項值得深究的問題。基此，本研究聚焦於「預算執行」階段，探討下列幾項研究重點：

- 一、分析先進國家強化政府財務管理效能之作爲，並與我國現制進行分析比較。
- 二、爲了提升公務機關之經費支用效能（包括減少浪費與預算執行不當、以及增進公帑價值），我國主計機關現有之財務管理機制為何？其制度規範和實際運作之間是否吻合，有無落差？制度規範在實務運作之困難處為何？
- 三、藉由公務人員對於現行主計體系財務管理作爲之看法，歸納整理我國財務管理機制之實際運作狀況和精進方向。
- 四、提出改進我國主計體系之財務管理機制之政策建議。

貳、研究方法及過程

本研究以新績效預算之增加彈性、結果導向、績效課責為原則，探討預算執行之財務管理機制，針對合規性、績效導向、執行彈性等三個面向進行深入的了解與分析，找出有礙於公務經費使用效能之實務議題，並且提出未來可能改進之方向。本研究採用文獻回顧法、深度訪談法及焦點座談法進行。在文獻回顧方面，藉由回顧蒐集先進國家強化政府財務管理效

能之作爲，以爲未來改進我國主計體系財務管理機制之參考，主要蒐集美國、英國及澳洲等國強化政府財務管理效能之相關作爲。在深度訪談方面，經分析 2010、2011 年各中央部會預算後，選擇預算金額較大的內政部、財政部及教育部，分別針對這三個部會的會計主管及業務主管進行訪談。此外，爲納入中央部門主管財務管理制度人員的意見，同時並訪談主計總處及審計部之相關人員。最後，在焦點座談方面，邀請實務先進就研究團隊經由深度訪談所彙整出來之議題及改革方向，進行綜合之討論與建議，以提高研究團隊所提出之政策方案的完整性與可行性。焦點座談於 2012 年 10 月 12 日進行，總計 6 位實務界人士出席。

參、重要發現

根據上述之研究方法與過程，獲得以下幾項重要的發現：

- 一、目前我國財務管理法規體系尙稱完備
- 二、財務管理之相關法令規定大多重防弊而少興利
- 三、會計人員對於財務相關法令的解釋不一造成實務運作上的爭議
- 四、業務單位人員對於財務管理相關法規認識不足
- 五、我國推動新績效預算目前仍面對困難
- 六、預算之執行彈性仍待執行階段予以落實
- 七、會計與業務單位之間因本位主義造成溝通不良

肆、主要建議意見

根據研究發現及研究結論，本研究提出以下之政策建議：

一、立即可行建議

- (一) 強化業務與會計單位間的宣導與溝通（主辦機關：行政院各部會）
- (二) 定期舉辦教育訓練（主辦機關：行政院各部會）
- (三) 強化內控機制（主辦機關：行政院主計總處；協辦機關：行政院各部會）

二、中長期建議

- (一) 採用新績效預算作法，化繁為簡（主辦機關：行政院主計總處；協辦機關：行政院各部會）
- (二) 加強資訊平台的功能與資訊的透明度（主辦機關：行政院主計總處；協辦機關：行政院各部會）
- (三) 財務管理機制之改善與時俱進（主辦機關：行政院主計總處；協辦機關：行政院各部會）

關鍵字：新績效預算、財務管理、執行彈性

目次

目次	I
表次	III
圖次	V
提要	VII
第一章 緒論	1
第一節 研究背景與目的	1
第二節 研究架構與方法	2
第二章 文獻檢閱	7
第一節 公共預算與財務管理之關聯性	7
第二節 新績效預算	8
第三章 我國及先進國家之新績效預算及財務管理經驗	11
第一節 我國新績效預算與財務管理	11
第二節 美國經驗	13
第三節 澳洲經驗	23
第四節 英國經驗	29
第五節 小結	38
第四章 資料分析	43
第一節 合規性	44
第二節 績效導向：新績效預算制度之建立	48
第三節 執行彈性	52
第四節 其他意見	59

第五章 結論與建議	63
第一節 結論	63
第二節 建議	65
參考文獻	71
附錄一 訪談提綱	77
附錄二 訪談摘要	81
附錄三 焦點團體摘要	135
附錄四 期中報告審查表	141
附錄五 學者專家建議	147
附錄六 期末報告審查表	153

表 次

表 1	深度訪談受訪者	4
表 2	焦點團體參與者	5
表 3	公共預算與公共財務管理的關係	8
表 4	澳洲行政改革與績效及預算有關項目及其內容	24
表 5	美國、澳洲與英國新績效預算及財務管理經驗	39

圖 次

圖 1	研究架構	2
圖 2	評估過程系統架構	19

第一章 緒論

第一節 研究背景與目的

國家財政日益困難，政府機關如何在有限的法定預算下，有效率的執行公共支出，以極大化每一分錢的價值，乃是近年來國際社會普遍重視的議題。我國主計一條鞭的財務管理體系由來已久，主計機關一向積極杜絕預算執行的各種浪費和不經濟；且在二十世紀末「新公共管理」理論風起雲湧時，順應時勢，放寬支出執行之彈性，強化績效課責，以期提高經費支用之效能。

惟在多年的財務管控過程中，過與不及，皆在所難免，有時並造成有效執行支出之障礙。因此，主計體系如何在嚴密財務管理與放寬預算執行彈性二者之間，取得適當的平衡，成爲一項爭議不斷之議題。Schick（1966: 244-245）指出，政府預算制度的功能在於計劃、管理與控制，而傳統預算制度之設計，所強調的皆在於控制的功能，試圖回答像是「爲了達成某項規定任務的最好作法爲何？」或者是「哪一項被提出的補助或計畫方案最應該被通過？」等問題。

但在績效管理逐漸受到重視與強調的今天，預算制度是否應該繼續以「控制」爲導向，是一項值得深究的問題。基此，本研究聚焦於「預算執行」階段，探討下列幾項研究重點：

- 一、分析先進國家強化政府財務管理效能之作爲，並與我國現制進行分析比較。
- 二、爲了提升公務機關之經費支用效能（包括減少浪費與預算執行不當、以及增進公帑價值），我國主計機關現有之財務管理機制爲何？其制度規範和實際運作之間是否吻合，有無落差？制度規範在實務運作之困難處爲何？
- 三、藉由公務人員對於現行主計體系財務管理作爲之看法，歸納整理我

國財務管理機制之實際運作狀況和精進方向。
四、提出改進我國主計體系之財務管理機制之政策建議。

第二節 研究架構與方法

本研究為公務機關經費支用之效能檢討，主要聚焦於新績效預算制度下的財務管理機制的討論。本節說明本研究之架構及採用之研究方法。

一、研究架構

本研究以新績效預算之增加彈性、結果導向、績效課責為原則，探討預算執行之財務管理機制，針對績效導向、執行彈性、合規性等三個面向進行深入的了解與分析，找出有礙於公務經費使用效能之實務議題，並且提出未來可能改進之方向。本研究之研究架構如圖 1 所示：

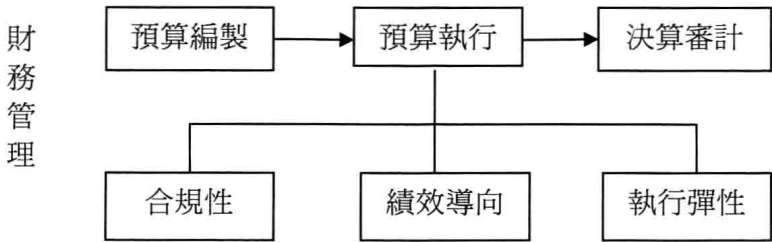


圖1 研究架構
資料來源：本研究整理。

二、研究方法

本研究採用文獻回顧法、深度訪談法及焦點座談法，分述如下：

（一）文獻回顧

藉由文獻回顧蒐集先進國家強化政府財務管理效能之作爲，以爲未來改進我國主計體系財務管理機制之參考。本研究以蒐集美國之強化政府財務管理效能之相關作爲爲主，同時亦參考其他採用新績效預算模式之國家之作爲，如英國及澳洲等國。

（二）深度訪談

本研究參酌我國現行預算執行制度、國外相關做法以及企業化預算或新績效預算之相關原則，分別從合規性、績效導向及執行彈性等三個面向草擬訪談提綱，邀請我國政府公務部門中之業務主管以及財會主管，透過半結構式之深度訪談，請受訪者就其過去服務公職的經驗，提出對於現行經費使用制度之看法，並且指出有哪些實務上之相關規定，有礙於經費使用效能的提升，以及未來可能之改善方向。

由於本研究希望深入地蒐集與了解受訪者對於研究主題之意見、認知與感受，因此選擇質化之深度訪談法進行研究，但由於質化深度訪談的操作，也將面對受訪者人數上的限制，因此在針對受訪者進行立意抽樣時，研究團隊擬定了兩項策略：首先，由於預算規模較大者，理論上相關核銷、財務管理之工作也較繁重，也較容易發現財務管理相關法制與作爲上之問題，因此，研究團隊也從預算規模較大之中央部會挑選業務、採購與會計之相關主管進行訪談；其次，我國各部會與財務管理法制與行爲關係最爲密切者，爲主計總處與審計部，透過與主計總處與審計部業務主管人員之訪談，一方面可以協助研究團隊了解他們擬定財務管理法規的邏輯、對於當前財務管理法制問題之了解以及未來可能改革之方向。

研究團隊基於上述挑選受訪者之策略，分析 2010 與 2011 預算年度各中央部會預算後，選擇預算規模較大的內政部、財政部及教育部，分別與這三個部會的會計主管、採購主管及業務主管進行訪談。此外，研究團隊也分別約訪主計總處與審計部之業務主管人員，了解他們對於各項研究議

題的意見。本研究邀訪之受訪者資料如表 1 所示。

表1 深度訪談受訪者

序號	編號	訪談日期	單位／職稱	訪談地點
1	AE01	101/06/25	教育部／會計人員	教育部
2	AE02	101/07/03	教育部／會計人員	教育部
3	BE01	101/07/03	教育部／總務人員	教育部
4	CE01	101/06/29	教育部／業務人員	中央聯合辦公大樓
5	AI01	101/07/26	內政部／會計人員	內政部
6	BI01	101/07/17	內政部／總務人員	內政部
7	CI01	101/08/01	內政部／業務人員	內政部
8	AF01	101/07/18	財政部／會計人員	財政部
9	BF01	101/07/18	財政部／總務人員	財政部
10	CF01	101/07/23	財政部／卸任主管	世新大學
11	AG01	101/06/19	主計處／主計主管	主計總處
12	AG02	101/06/19	主計處／主計主管	主計總處
13	AA01	101/08/27	審計部／審計主管	審計部
14	AA02	101/08/27	審計部／審計官	審計部
15	AA03	101/08/27	審計部／審計官	審計部

資料來源：本研究整理。

本研究首先將深度訪談之內容整理為文字稿並進行分析，首先將文字稿的內容分別依據合規性、績效導向及執行彈性等三個面向進行分類與整理，然後再分別在各個面向下，嘗試從受訪者的意見中，建構出研究團隊針對我國財務管理制度的理解、整理出我國當前制度下所存在之問題、以

及歸納出解決各項財務管理問題之政策替選方案。

（三）焦點座談

本研究進行焦點座談的目的，在於邀請實務先進就研究團隊經由深度訪談所彙整出來之議題及改革方向，進行綜合之討論與建議，針對合規性、績效導向及執行彈性等三個面向所提出之各項意見的看法，並針對改善各項問題之優先順序與建議方案提出看法。焦點座談於 101 年 10 月 12 日進行，總計 6 位實務界人士出席，如表 2 所示。

表2 焦點團體參與者

序號	編號	單位／職稱
1	G01	教育部／總務人員
2	G02	教育部／業務人員
3	G03	內政部／會計人員
4	G04	內政部／業務人員
5	G05	財政部／會計人員
6	G06	財政部／總務人員

資料來源：本研究整理

透過焦點座談會的舉行，研究團隊首先確認整理自深度訪談之各項問題與政策建議，在概念建構的過程中沒有偏離受訪者的想法，其次，相較於深度訪談，焦點座談會提供了一個概念交流的平台，讓來自於不同單位的參與者，得以透過概念分享、溝通互動與腦力激盪，以提高研究團隊提出之政策方案的完整性與可行性。

