

# 公共財務管理

## Public Financial Management



公共預算與財務行政

# 第 1 章 導論



第一節 公共財務管理概論

第二節 公共預算概論

第三節 公共預算的規模

第四節 公共財務管理的任務導向

# 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；在公共組織之中，其決策是要維持滿意的財務狀況以達成組織目標。

# 第一節 公共財務管理概論



- 公共財務管理之目標在於：
  - 1、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)。
  - 2、透過財務資訊的供給，提升政府的決策品質。
  - 3、經由財務結果的考核，促進政府的行政效率。

# 第一節 公共財務管理概論



## 二、公私財務管理之差別

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。

# 第一節 公共財務管理概論



- 欲熟悉公共財務管理的操作，須對影響公共財務決策的背景因素有所瞭解。這些因素包括：
- (1) 相關法令規章—對於政府的各項行政措施予以規範、授權或禁止；
- (2) 政治環境—影響政府預算的編製、審議與執行
- (3) 財務技術—公共財務管理需要各種不同的會計、統計、審計與管理技術；
- (4) 政府組織架構—由憲法、法律與公共政策等規範形成組織性安排。

# 第一節 公共財務管理概論



## 三、公共財務管理的研究範圍

Coe(2007)在其所著《政府與非營利機構公共財務管理》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。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。

# 第一節 公共財務管理概論



- 學習公共財務管理的目的：
  - 1、幫助公部門管理者克服專業術語的束縛
  - 2、利用一般財務管理原理改善組織效能
  - 3、有能力閱讀審計報告及利用它來評估政府財務狀況

# 第一節 公共財務管理概論



- 公共財務管理 v.s. 財務行政(fiscal administration)
  - 1、涵蓋範圍大致雷同
  - 2、前者探討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。
  - 3、後者偏重一般財務行政制度與環境。

# 第一節 公共財務管理概論



## 四、台灣的財務行政組織

依憲法規定，財務行政機關主要分為立法、行政與監察三部份。

- 1、財務立法機關指的是各級政府**民意機關**，其掌管預算案的審議與質詢；
- 2、財務行政機關則是各級政府行政的**最高機關**(行政院、市政府、縣(市)政府等)；
- 3、財務監察機關主要是**審計部**。

# 第一節 公共財務管理概論



## ● 財務聯綜組織(圖1-1)

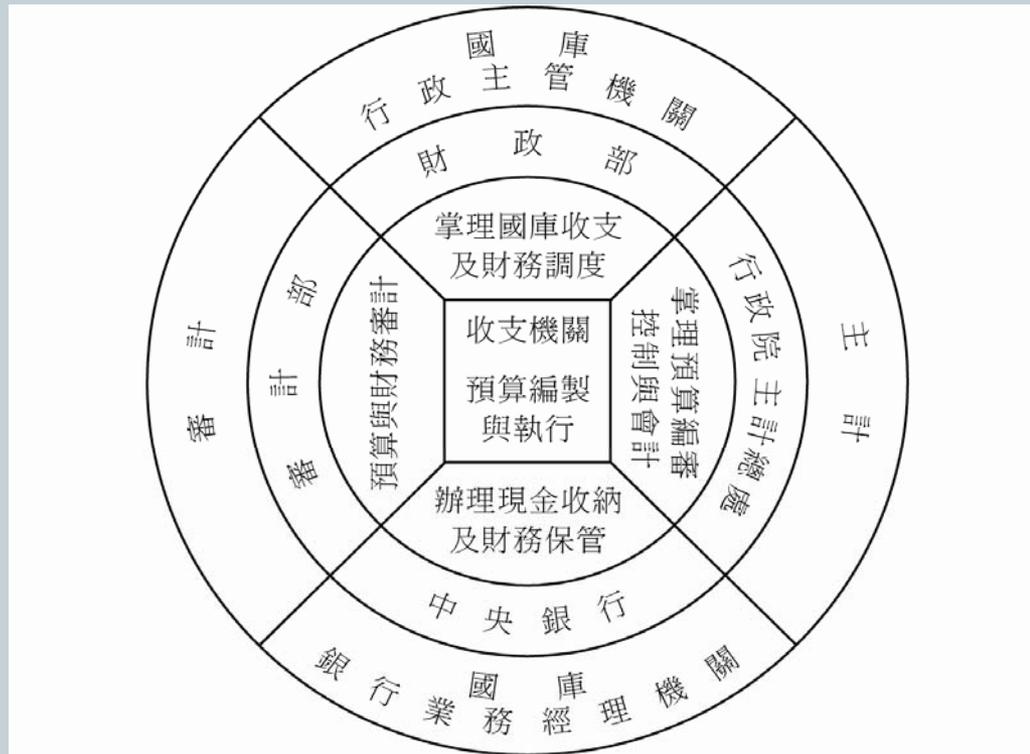


圖1-1 中央政府之財務聯綜關係

資料來源：劉大柏（1979）。

# 第一節 公共財務管理概論



## 五、財務行政制度

(一) 預算制度

(二) 公庫制度

(三) 會計制度

(四) 決算制度

(五) 審計制度

## 第二節 公共預算概論



- 公共預算的意義：

公共預算係政府的財務收支計畫書，對於各項收入來源及支出用途與項目都進行規劃、評估、預測與比較選擇，務必讓各項支出最經濟、各項收入能確實。預算內各項支出皆為資源使用之規劃，目的在於實現所欲達成的政策目標。

# 第二節 公共預算概論



## 一、公共預算過程的四個階段

公共預算過程是一種決策過程(decision-making process)，其最終目的在於決定資源的配置，通常可分為四個階段：

1. 預算的籌編(preparation)
2. 預算的審議(approval)
3. 預算的執行(implementation)
4. 決算(final report)與審計(audit)

## 第二節 公共預算概論



### (一) 預算的籌編

此階段是指政府各機關依據未來年度施政方針、預算籌編原則及預算的編審辦法，訂定施政計畫，並依據具體資料確實估算收支預算，編製完成**預算書**，再經由各主管機關與中央主計機關審核彙編成**總預算案**，於規定期間內送請立法機關審議。

有關預算籌編的決策過程，在財政擴張期，可能偏重由下而上(bottom-up)的彙總方式；在財政緊縮期，則可能偏重由上而下(top-down)的指導方式編製預算。

## 第二節 公共預算概論



### (二)預算的審議

此階段開始於預算書由最高行政首長送達至立法機關時，立法機關代表人民行使同意權，預算案經立法機關審議通過並完成立法程序後，政府各機關始得動用國家資源。在審議過程中將過濾各項資訊，並對所提政策與施政計畫予以討論，最後透過投票過程決定預算結果。

「**為人民看緊荷包**」是民主議會的重要任務，也是預算原始重要功能之一，為人民監督政府行政的主要工具。

## 第二節 公共預算概論



### (三) 預算的執行

預算的執行是將經立法通過的預算付諸實現，將預算轉化成行動與政策，亦即為生產公共財貨與勞務提供資金；著重**分配預算的控制、收支管理及會計的稽核**等工作，俾讓各項支出項目與用途及收入來源，皆符合法令規章之規定及預算編制之目的。

有關應付不時之需的預備金或追加預算、特別預算等補救方式亦有其必要性。

## 第二節 公共預算概論



### (四) 決算與審計

此階段包括行政部門所作的決算及審計部門所作的審計。決算的目的在於對預算執行結果做完整的報告，而審計的目的則在於查核預算的執行是否有違法情事、財務支出是否經濟、政策或組織目標是否達成。

台灣採行五權分立，審計權歸於監察院，依法將審計結果送立法院審議。

# 第二節 公共預算概論



## 二、會計年度與預算週期

政府會計年度，依照預算法規定係採**一月制**，於每年1月1日開始至當年12月31日終了。

自會計年度開始前十二個月，即前一年之1月間著手籌編，1~4月行政院主計處會同有關機關擬定預算政策，確定各機關歲出概算額度，2~3月各機關編送概算至主計處，6~7月主計處會同有關機關共同審查概算，8月中旬以前各主管機關將各機關重行編制的單位預算案，彙編為主管機關預算，**8月31日以前行政院彙編中央政府總預算案**。

## 第二節 公共預算概論



立法院於11月底以前審議完成，約有三個月之審議時間，預算經立法院議決後，咨請總統於每年12月15日前公佈，自1月1日起至當年12月31年為執行期間

。次年1~6月為結束考核及決算編制期間，次年6~9月為審計機關審查決算期間，故預算週期須跨越三個會計年度。

**詳見表1-1 中央政府總預算編製程序**

## 第二節 公共預算概論



### 三、公共財務管理在公共預算的四個階段

- 1、預算籌編階段，需要的公共財務管理包括收入與支出的預測、成本分析、資本預算、公債管理、風險管理、年金管理、財務狀況評估；
- 2、預算審議階段，重新考量預算籌編階段各項資訊；
- 3、預算執行階段，偏重於會計、收入行政、支出行政、採購、現金管理與投資；
- 4、決算與審計階段則需要審計。

# 第三節 公共預算的規模



## 一、公共預算規模

公共預算規模的測量通常是以其每年度的**支出量**為基準，支出包括政府對財貨與勞務的採購、對人民、企業與其他政府的所得移轉及政府借款之利息支付等。

政府規模在20世紀的成長應驗了**華格納法則 (Wagner's Law)**，即公共支出的絕對量或占國民所得的比重隨國民所得成長呈持續上升的現象。

# OECD國家政府支出佔GDP比成長趨勢



## ● 圖1-2

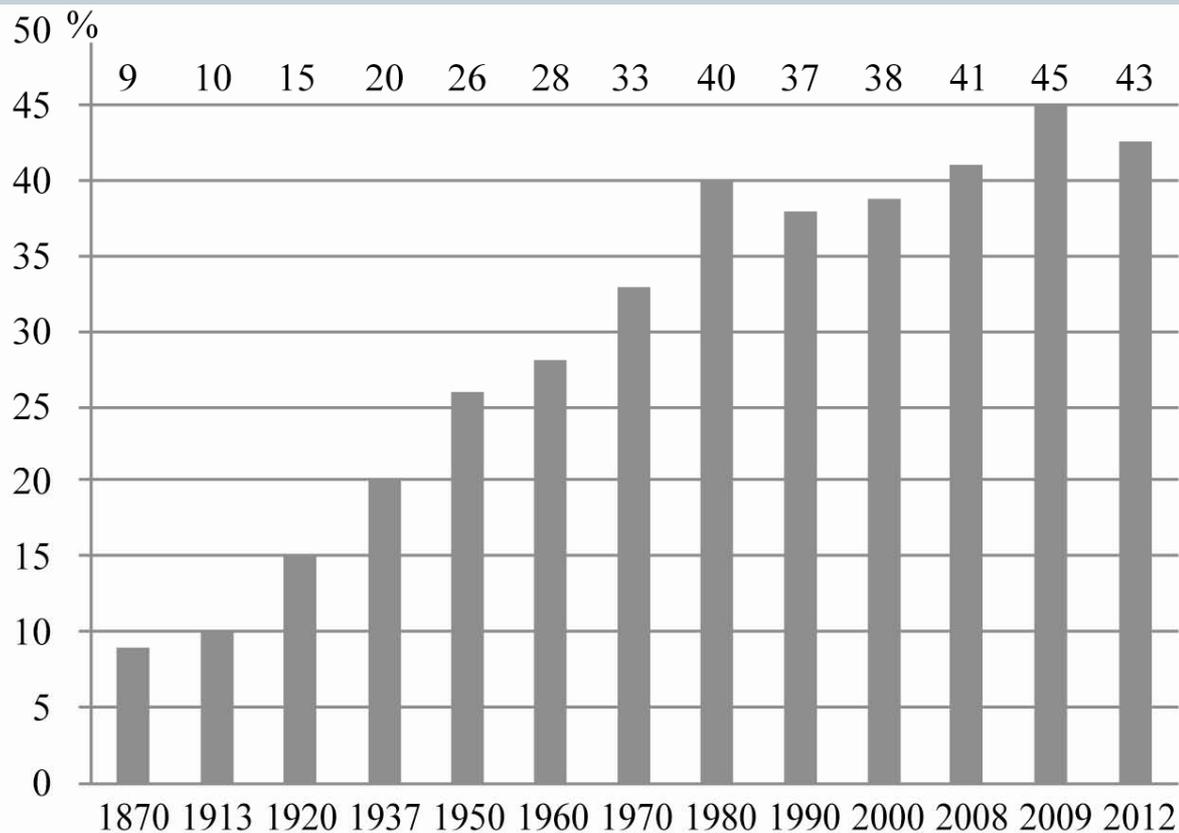


圖1-2 OECD國家各級政府支出占GDP之平均比

# 第三節 公共預算的規模



## 二、政府支出成長的理由

\*經濟因素：

(一)所得因素

所得彈性大於零(公共財與服務為正常財)

(二)價格因素

價格彈性小於一(公共財與服務為必需品)

(三)人口因素—都市化

# 第三節 公共預算的規模



- 二、政府支出成長的理由
- \*非經濟因素：
- (四)政治制度
  - 公共選擇
- (五)重大事件
  - 位移效果
- (六)社會態度
  - 財政幻覺

# 第四節 公共財務管理的任務導向



- 公共財務管理的任務導向(orientation)有四：

**控制(control)**

**管理(management)**

**規劃(planning)**

**課責(accountability)**

# 第四節 公共財務管理的任務導向

## (一) 控制

**控制導向**努力確保組織完成其特定任務及組織成員行為不偏離既定政策。此導向需要的資訊為應否採取特定行動，故控制導向強調的是會計、審計與支出行政。

# 第四節 公共財務管理的任務導向

## (二)管理

**管理導向**著重每日經營俾達成效率與效能。此導向要求的是投入產出關係的測量與達成情形，故管理導向強調成本分析、採購、現金管理與風險管理。

# 第四節 公共財務管理的任務導向



## (三) 規劃

**規劃導向**集中於規劃組織目標即達成目標方法之選擇。此導向需要的是對未來事件的推測、未來的藍圖及達成的方法，故規劃導向與財務預測及資本預算有關。

# 第四節 公共財務管理的任務導向



## (四)課責

**課責導向**強調預算與財務的彈性、授權、績效與責任。在當前企業型政府運動下，為要求政府施政更能反映民意，須利用預算與財務管理的改革以提升政府績效。

# 問題討論



- 1、何謂公共財務管理?與私人企業財務管理有何不同?
- 2、何謂公共預算的四個階段?說明每個階段所需的公共財務管理技術有哪些?
- 3、財務行政制度主要包括哪些?
- 4、公共財務管理的任務導向有哪些?
- 5. 公共預算規模成長的原因有那些?