

第 3 章 預算的意義、功能與原則

1

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

第一節 預算的意義與特性

2

- 預算係指在未來一定期間內，人們為了特定目的所作的收支計畫書。
 - **特定目的**：每一筆預算的背後皆有人們欲達成的目的，其透過預算來規劃與有效率地使用有限資源。
 - **一定期間**：公司或政府經常是編列年度預算
 - **收支計畫書**：預算是對收入與支出同時作計畫
- 公共預算是公共組織所編列的預算，通常政府將其所屬一般公務機關預算彙編成**總預算**。

第一節 預算的意義與特性

3

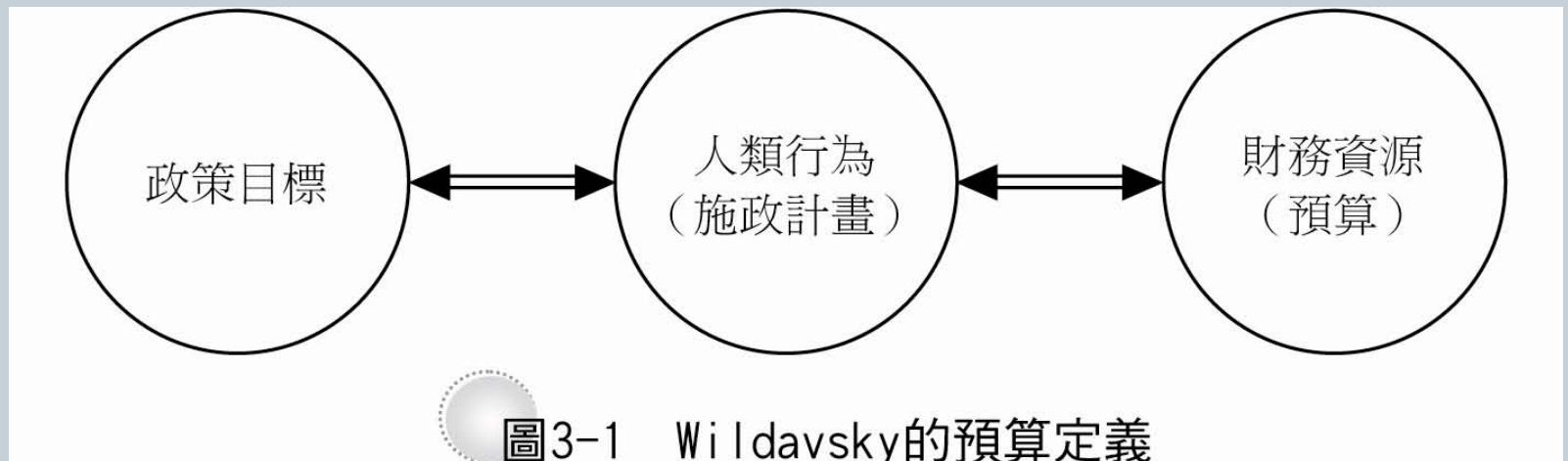
一、公共預算結合政策目標與財務資源

- 假設預算內所載明的每一項目皆與未來發生的事件有直接關聯，所要求的資金皆能獲得，且依指示用於特定用途，並達到預期成果時，則預算所載明的政策目標即能達成。

第一節 預算的意義與特性

4

- Wildavsky(1988)認為：「**預算是為達到特定政策目標之人類行為和財務資源的結合**」。



第一節 預算的意義與特性

二、公共預算係為有效率地使用資源

- 預算既是結合所建議執行的任務及完成這些任務所需的資源，因此預算過程所關心的就是**如何將財務資源移轉用於人類的目的**。
- 若預算所強調的是如何以固定資金獲得最大的報酬，或以最低成本完成所預期的目的，則其可能是**確保效率的一種工具**。

第一節 預算的意義與特性

三、公共預算係為行政負責

- 在公共預算過程中，負擔政府支出經費的人和決定如何支用的人，並非同一批人，不過，一般而言，決定如何支用的人最終應向負擔經費的人負責。
- 預算能告訴一般納稅義務人，他們所繳納的稅款將被用到何處及支用情形。

第一節 預算的意義與特性

四、公共預算過程係政治決策過程

- 預算過程是一種**決策過程**(decision making process)，它最終目的在於**資源配置**(resource allocation)。
- 由於政府預算規模的日益龐大，預算決策過程較諸以往更易引起各界的注意與爭辯。預算因**涉及巨大的利害關係**，儼然成為重要的政治決策問題，例如預算決定了誰能獲得多少政府資源及誰應負擔此成本。
- 預算過程是主要的政治決策制度之一，即使許多重要政策未必在預算過程中決定，但**每一項決策最終皆涉及預算的考量**。

第一節 預算的意義與特性

五、公共預算受大環境的影響

- 公共預算過程既是**政治性**的，也是**技術性**的，它受到各利益團體和機關首長的影響，同時，它亦深受周遭環境的左右，例如它受到整體環境、民眾意見、其他層級的政府，傳播媒體及政客們的影響。

第一節 預算的意義與特性

- **就政治層面而言：**

公共預算是落實民主政治與達成特定政治、經濟、社會等政策目的之有效工具。

- **就經濟層面而言：**

公共預算與國民經濟之運作關係甚為密切，對國民資源的與總體經濟均衡發展有舉足輕重的影響。

- **就行政管理層面而言：**

透過政府預算管理，讓政府能有效率地、經濟地和有效能地完成各項施政目標。

第二節 預算的功能

10

- 資源配置功能
- 收入規劃功能
- 經濟穩定功能
- 行政責任功能
- 支出控制功能
- 資金移轉功能
- 經濟發展功能
- 行政效率功能

第二節 預算的功能

11

一、資源配置功能

- 預算提供了最佳的辯論與決策機會，讓**有限的資源做適當的配置**，以實現政府施政的優先次序及計畫目標。
- 如何決定政府施政優先次序和目標，誠屬政治性的課題，但預算反映了社會上各種**不同利益談判衝突的結果**。
- 當資源愈是貧乏時，預算就是政治文件，記載著競爭資源過程中的優勝劣敗，也是政府所有**工作計畫**的彙總。

第二節 預算的功能

12

二、收入規劃功能

- 預算不單是對政府支出的規劃，亦是**收入籌措的財務計畫書**。預算的財務規劃涉及許多公平、經濟和財政問題，例如國民所得的多少比例該被課為租稅？租稅應由誰來承擔？增稅或減稅對經濟成長、物價穩定和就業的衝擊如何？等等
- 預算收入的規劃，除了考量國民經濟的分析與預估等技術性問題之外，尚須考量上述**政治偏好、社會公平、經濟與非經濟目的**等因素。

第二節 預算的功能

13

三、經濟穩定功能

- 總體經濟經常影響政府的預算政策，經濟衰退會造成預算收入減少、失業保險和福利支出上升，擴大預算赤字；反之，當經濟復甦時，稅收增加、支出下降，赤字亦減小。
- 許多國家皆透過**財政政策**（政府支出、收入和公債）和**貨幣政策**（控制貨幣供給和利率）來促進經濟成長和就業，控制通貨膨脹及降低利率，如圖3-2所示。

第二節 預算的功能

14

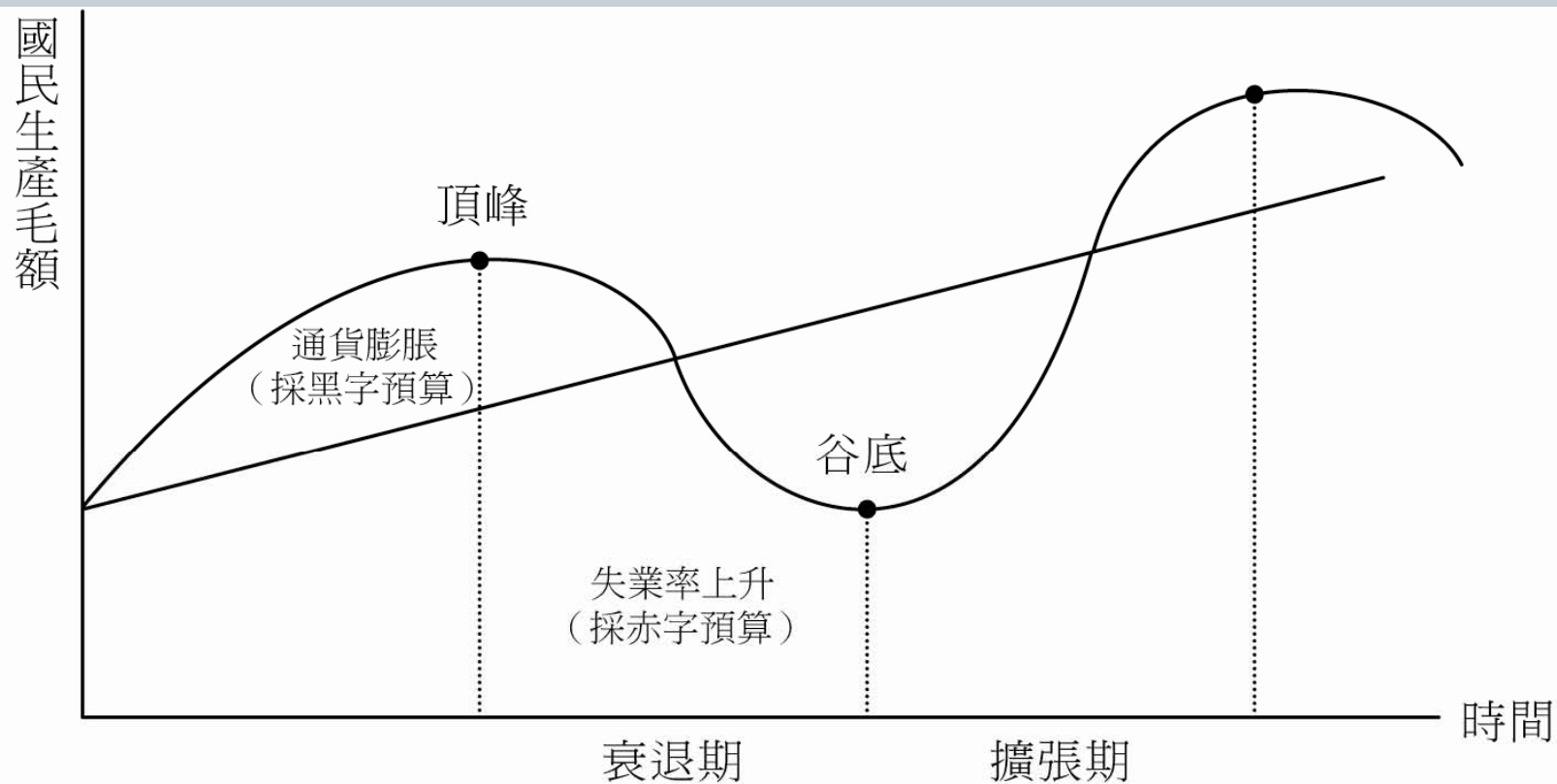


圖3-2 政府預算與景氣週期

第二節 預算的功能

15

四、行政責任功能

- 每年一度的預算循環提供了政府行政部門和立法部門一個很好的定期工具，去檢視各機關的工作計畫績效和資源使用狀況。
- 各機關為了爭取預算資金，必須為其工作計畫的成本效益負責，否則將爭取不到資金，因此預算過程加強了行政責任。
- 行政首長和立法機關可藉預算過程，提高對官僚的控制，實現他們對行政機關的管理與監控。

第二節 預算的功能

16

五、支出控制功能

- 資金分配過程

- 預算資金並非在預算通過後就立即撥付給各支用機關
- 是由中央財政機關或預算機關按月、季或定期撥付給支用機關。

- 會計制度

- 會計制度依預算數和分配數來控制實際支出，任何一筆支出皆須在法定預算額度及分配預算額度內，否則將被拒絕支付。

第二節 預算的功能

17

六、資金移轉功能

- 中央政府常擁有較多的稅收或較大稅基的國稅，因此地方政府需依賴中央政府的**資金移轉**以支應其預算。這種政府間資金的移轉常占了政府整個預算規模相當重要的部分。
- 這種政府間的資金移轉制度，不僅可幫助地方政府財政，更讓中央政府藉補助地方預算，而要求地方政府能依照中央政策或指導，以實現中央政策目標。

第二節 預算的功能

18

七、經濟發展功能

- 許多國家皆訂有中期或長期的社會和經濟發展計劃，這些計畫須靠政府預算來達成。
- 台灣自民國40年起，亦有一系列的中期(四年為一期)經濟發展計劃。
- 美國之「設計計畫預算制度」(PPBS)是將五年的計畫目標轉換成每年的預算。

第二節 預算的功能

19

八、行政效率功能

- 公共預算自編制開始，經過預算主管機關的審核及民意機構的審議過程，其主要關注的重點皆在於比較選擇**經濟的**、**有效率的**或**有效能的**公共計劃，讓有限的公共資源獲得最有價值的使用，以滿足人民與社會需要。

第三節 預算的原則

20

一、傳統強調民主政治監督的預算原則(德國學者New Marks所提)

● 公開原則

- 即政府預算內容應公開，讓所有國民皆能充分瞭解政府的收支狀況、財務計畫及施政內容。

● 明確原則

- 政府預算的收入來源及支出用途、項目與分類皆應明確。

● 事前決定原則

- 即政府預算應在每一年度開始前，經由議會審議通過。

● 嚴密原則

- 政府預算應對各支出項目產生約束力，並力求與將來決算一致。

第三節 預算的原則

21

一、傳統強調民主政治監督的預算原則

● 限定原則

- 預算的各個項目相互間應有明確的界限。

● 單一原則

- 國家的財政支出應納入一個預算內作綜合表示。

● 完全原則

- 所有收入與支出完全列入預算中。

● 不相屬原則

- 任何財政的收入與支出，不得有個別相屬關係。

第三節 預算的原則

22

二、提升行政績效的預算原則(美國前預算局長 H. D. Smith所倡議)

- 計畫原則
 - 即政府所有預算皆應按照計畫來編製。
- 責任原則
 - 行政首長對於預算的責任是使行政機關的計畫符合立法部門所反映的民意。
- 根據報告原則
 - 預算的編製、立法與執行，均應根據政府各機關的財務及業務報告，而非盲目地任意決定預算。
- 具備適當權力原則
 - 行政機關必須具備執行預算的權限及執行職權的必要人員。

第三節 預算的原則

23

二、提升行政績效的預算原則

- 多元預算手續原則
 - 政府預算的手續可依行政活動、工作計畫的不同而有差異。
- 自由裁量原則
 - 對於政府各支出項目及內容，不宜過分詳定並限制流用。
- 預算時間彈性原則
 - 政府施政計畫的實施及經費支出時期，可隨總體經濟狀況做必要而彈性的調整。
- 預算機關關聯原則
 - 中央預算機關與各機關執掌預算及計畫的部門，應相互保持充分聯繫、協調與合作的關係。

第三節 預算的原則

24

- 不同導向之預算原則有相互矛盾之處。
- 總之，預算的**規範性(normative)原則**並非一成不變，預算原則將隨著預算的時代功能及制度的演進而改變。
- 學習預算原則的目的，主要在於瞭解如何透過這些原則進行預算過程，達成預算制度所預期的功能。

第四節 預算的觀念與名詞

25

一、由上而下預算與由下而上預算

- **由上而下預算(top-down budgeting)**是指由中央行政首長先訂定預算方針、政策目標或預算額度，而各機關的預算需求須依此方針、目標或額度編列；
- **由下而上預算(bottom-up budgeting)**則並無預先訂定的預算政策，預算完全是彙總各機關需求而成。

第四節 預算的觀念與名詞

二、細目預算與計畫預算

- 細目預算(line item budgeting)的格式，是將支出金額按會計項目予以分別編列，預算的每一行代表會計的每一項目。細目預算只提供某一行政單位或部門的服務成本資料，並未告知該單位以此預算進行哪些計畫及計畫的成本與效率如何。
- 今日大部分的政府預算係採取計畫預算(program budgeting)格式，即強調每一單位所執行的計畫，並幫助機關在計畫間作優先順序的選擇並表現在預算內。

第四節 預算的觀念與名詞

27

三、單一預算與複式預算

- **單一預算**是指在一個會計年度內，政府各類歲入、歲出全部編列在一個預算案內。
- **複式預算**則是將政府收支按性質編列兩個或更多個預算，一為經常預算，包括一般經常性支出，以租稅收入為主要財源；另一為資本預算，包括一切公共投資支出，以公債或其他借款收入來支應。

第四節 預算的觀念與名詞

28

四、台灣的預算名詞

● 概算

- 各主管機關依其施政計畫及預算籌編原則，將初步估計的收支歲入部份送財政機關，歲出的部分送主計機關審核。

● 預算案

- 預算之未經立法程序者，由各機關重行編製「單位預算案」。

● 法定預算

- 預算經立法程序而公佈者。

● 分配預算

- 在法定預算範圍內，由各機關依法分配實施的預算，作為預算執行之依據。

● 總預算

- 政府每一會計年度歲入與歲出全部彙編為總預算。

第四節 預算的觀念與名詞

29

四、台灣的預算名詞

- **單位預算**
 - 各單位之歲入與歲出總額皆編入總預算者，原則上以其組織係單獨立法者為限。
- **附屬單位預算**
 - 係指政府各種營業或分營業循環基金之一部分歲入與歲出編列入總預算。
- **經費**
 - 依法定用途與條件得支用之金額。
- **歲入**
 - 指一個會計年度之一切支出，不包括舉債及歲計剩餘移用。
- **歲出**
 - 指一個會計年度之一切支出，不包括債務之償還。

第四節 預算的觀念與名詞

30

四、台灣的預算名詞

● 歲入歲出差距之填補

- 歲入歲出之差距，以公債、賒借或以前年度歲計剩餘撥補之。

● 未來承諾之授權

- 立法機關授權行政機關於預算當期會計年度，得為國庫負擔債務之法律行為，而承諾於未來會計年度支付經費。

● 因擔保等可能產生的未來支出

- 預算法第9條規定政府因擔保、保證貨契約可能造成未來會計年度內之支出者

○ 院編決算

- 行政機關於年度結束後編制的預算執行報告書。

● 審定預算

- 經審計機關審核完成的預算執行報告書。

第四節 預算的觀念與名詞

31

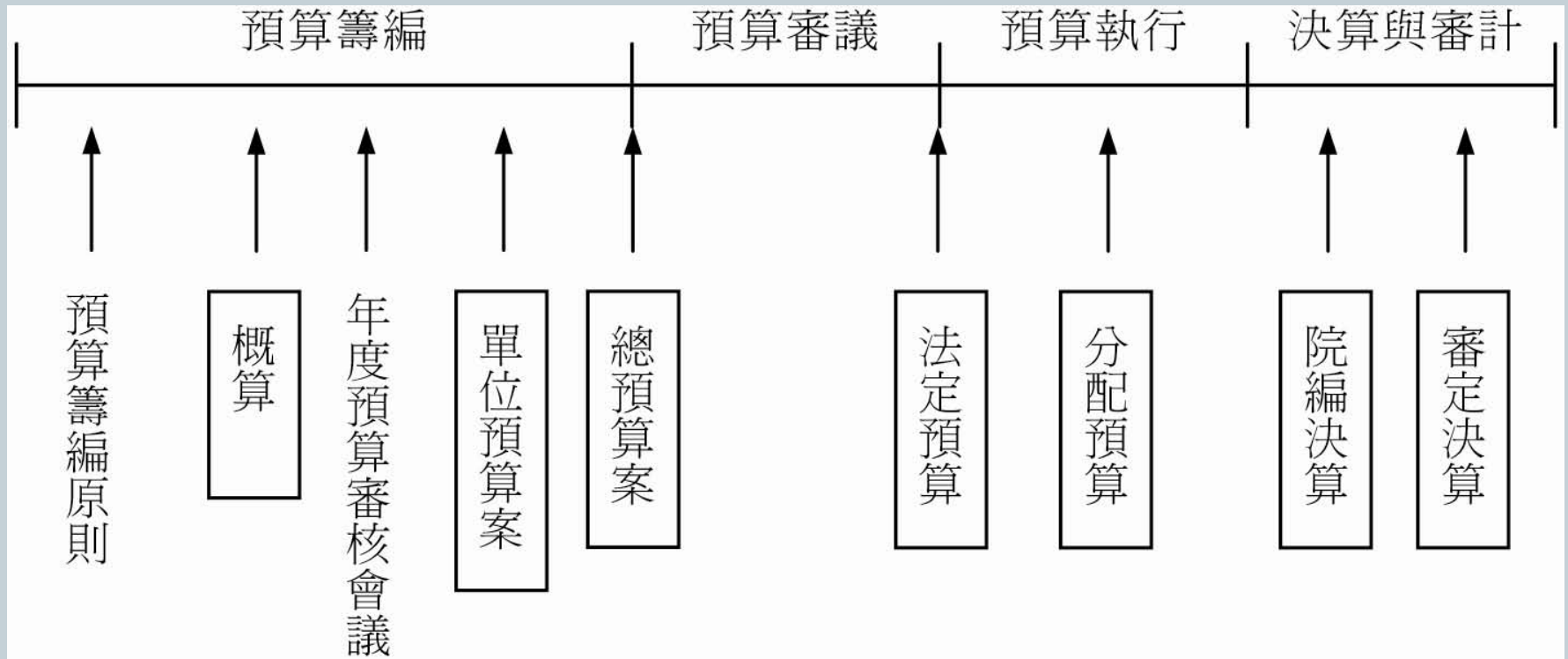


圖3-3 預算名詞在預算過程中出現之時點

第五節 基金之定義與種類

32

- 基金與預算是公共財務管理的一大特色。
- 基金是一獨立的會計與財務個體，以基金制限制公共財務的收入來源與支出用途，達到控制管理公共財務的目的。

一、基金之定義

- 預算法定義基金係指：「已定用途且已收入或尚未收入的現金或其他財產稱之。」

第五節 基金之定義與種類

33

二、基金之種類-美國

● 政事基金(governmental funds)

- 普通基金(general funds)：基金所獲財源係用以支應政府機關對所有民眾之一般服務所需者屬之。
- 特別收入基金(special revenue funds)：依法律指定用於特定目的之收入，並限制供特殊用途支出者。
- 資本計畫基金(capital projects funds)：凡所收付之款項用以取得資本設備或用於建築工程者。
- 債務基金(debt service funds)：凡將其財源用於政府長期負債之還本利息者屬之。
- 特賦基金(special assessment funds)：凡將其財源用於公共改良設施如人行道等皆屬之。

第五節 基金之定義與種類

34

- 業權基金(proprietary funds)：業權基金用來支付類似於企業活動的經營費用
 - 營業基金(enterprise funds)：提供財貨或勞務予一般民眾，並收取適當代價以支應或抵償其成本。
 - 內部服務基金(internal service funds)：內部機構利用與內部服務基金為同一政府機構的其他部門提供商品或勞務。

第五節 基金之定義與種類

- 受託基金(fiduciary funds)
 - 信託基金(trust funds)：信託基金的定義係指依正式的信託基金條款，由一方為另一方的利益而持有的基金。
 - 代理基金(agency funds)：代理基金係代表其他政府機構、基金會或個人所擁有的資產。

第五節 基金之定義與種類

36

二、台灣政府基金種類

- **普通基金**：供一般用途的歲入屬之
- **特種基金**：供特殊用途的歲入屬之
 - 營業基金：供營業循環運用者。
 - 債務基金：依法定或約定之條定，供償還債本支用者。
 - 信託基金：為過內外機關、團體或私人利益，依所定條件管理或處分之基金。
 - 作業基金：凡經付出仍可收回，而非用於營業者。
 - 特別收入基金：有特定收入來源而供特殊用途者。
 - 資本計畫基金：處理政府機關重大公共工程建設計畫者。

第五節 基金之定義與種類

37

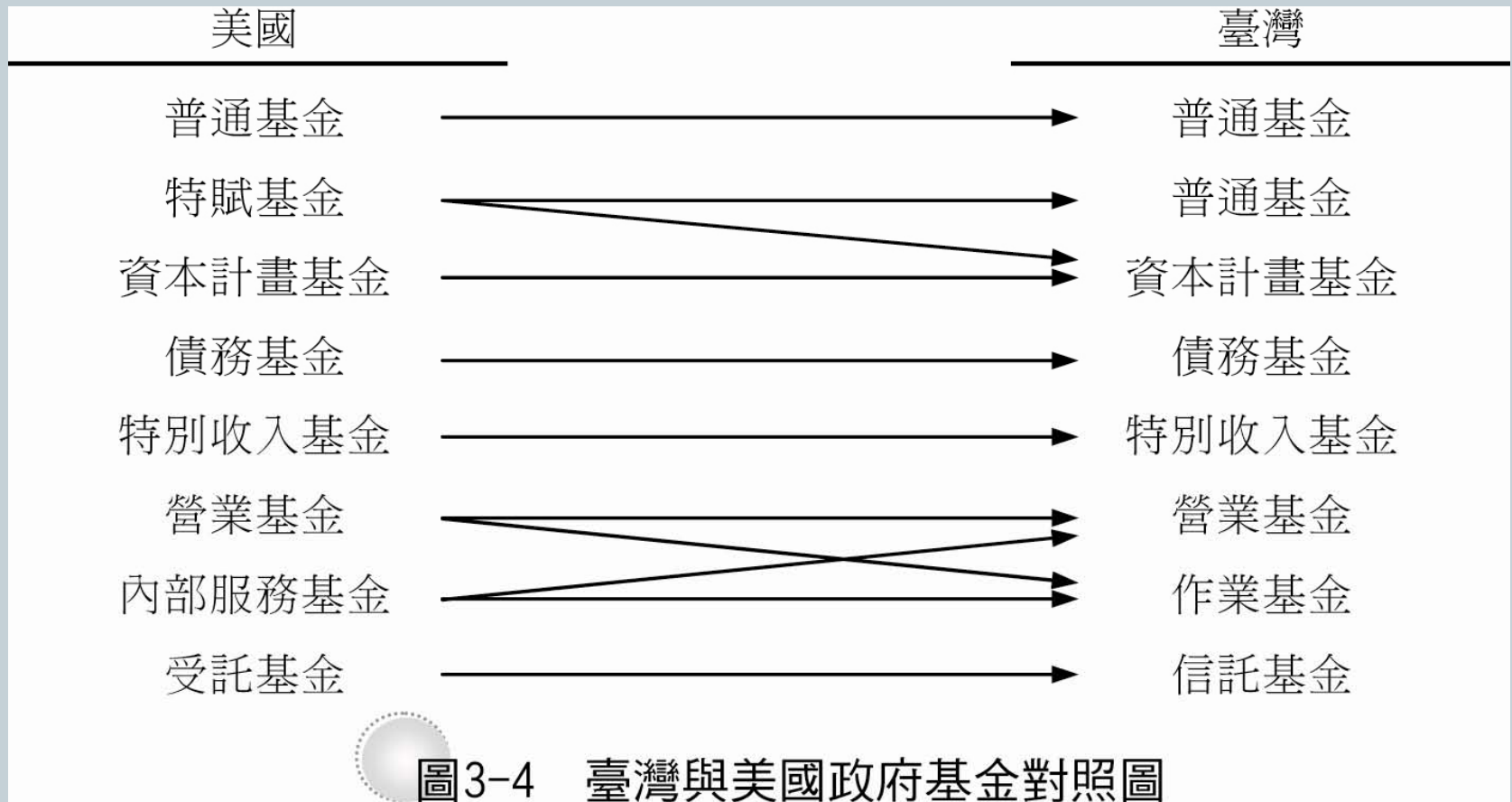


圖3-4 臺灣與美國政府基金對照圖

問題討論

38

- 何謂公共預算?有哪些特性?
- 說明預算的功能。
- 比較傳統強調預算民主監督功能與現代強調預算績效不同目的下的預算原則。
- 比較由上而預算與由下而上預算的差別
- 何謂基金?基金的種類有哪些?為何公共財務管理要採基金制?
- 何謂概算?何謂預算案?何謂法定預算?何謂分配預算?
- 何謂普通基金?政府有哪些特種基金?
- 何謂歲入?何謂歲出?何謂未來承諾之授權?