

公共事務治理個案研究——政府財政制度變革潮流之探討

近期國際間政府財政制度從企業化政府觀念、落實績效預算制度到強化財政透明度等之發展，已形成變革潮流。本文即針對哈佛大學甘迺迪政府學院Penrose教授應政治大學邀請來臺講授相關議題作一簡要摘述。

◎ 詹嫻君、方淑玄（行政院主計處第一局專員、科員）

壹、前言

國立政治大學社會科學學院於96年12月3日至5日首次開辦公共事務治理個案研究高級菁英班課程，以政府財政議題為主軸邀請外國學者來臺授課，期望強化相關人員之國際化思維，從不同面向來思考國家財政政策及財政制度。

本次課程內容分為三大部分，第一部分由Dr. Yamashige¹

以日本財政政策為題，介紹1945年至1989年間日本經濟演變及政府財政變化狀況與所面臨之問題。第二部分由Dr. Penrose²從經濟學角度介紹公共財務管理之核心觀念，說明近年國際間政府預算作業相關變革議題。第三部分則由Dr. Kurt Zorn³以財政分權為主軸，引述地方化主流趨勢之重要性、推行重點、實施效益等，並進一步從地方政府觀

點，探討稅制研訂之策略。

本文係以第二部分Dr. Penrose所講授之公共財政及預算作業相關議題為主，作重點內容摘述。

貳、近年國際間公共財政及預算作業發展議題

一、企業化政府觀念之探討

近期許多國家積極投入探討企業化政府之觀念，如何將公共選擇理論及私部門管理文化（如：競爭性、個人化激勵、代理理論、市場導向等概念）有限度地置入公共事務領域運作，成為主要討論標的。

目前具體的作為仍係著重於政府會計制度之調整，許多OECD國家，如美國、紐西蘭、澳洲等，逐步改以權責發生基礎取代以往採現金基礎理論之政府會計報導模型，然而推行過程中，包括如何與現金基礎的預算籌編作業結合、政府會計個體意涵、收支餘絀如何定義等問題，仍遭遇理論落差、實務操作困難及政治干預等若干限制，均有待進一步討論、研商解決。

二、推行中程計畫預算制度

中程資源規劃隱含三個核

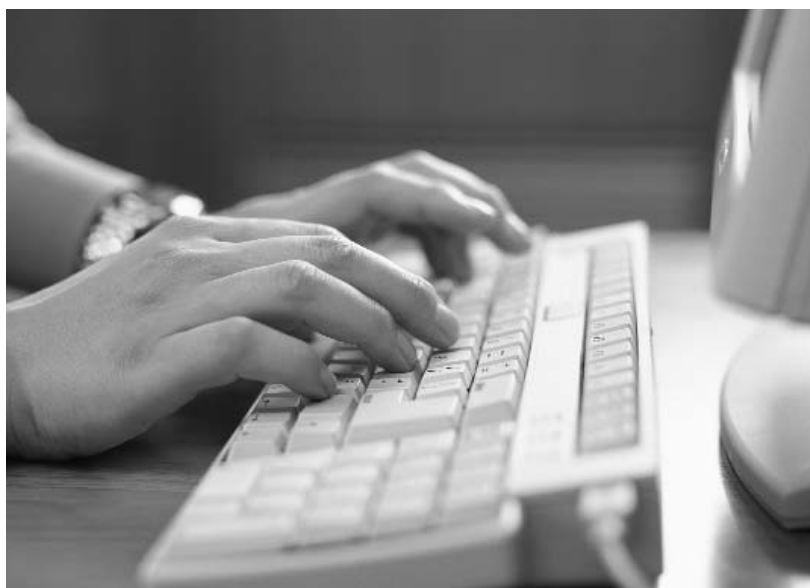
心目標，即控制政府預算短絀、強化政府資源配置彈性及創造可行的福利制度。為達成前述目標，最重要的財務準則即確保政府經常收支維持平衡。

一般而言，公共支出常有逐年漸增之趨勢，且往往產生資本支出無效率、經常支出受固定薪資費用牽制、營運費用被排擠或錯置用途及補助經費效用遞減等情況，以致壓縮了推動新政策或新計畫之經費調度空間。爰此，透過中長程資源規劃觀念，配合滾動式資源

分配檢討，將可避免結構性的支出錯置，有助於控制預算短絀，進一步增加資源配置彈性。

三、實施績效預算制度

績效預算強調預算結構須與績效連結之概念，即資源配置或財務責任分配必須與組織使命或目標結合，以傳達資源使用的具體效益，最終再將政府施政目標及結果，表達於預算書或相關財政資料中，藉以彰顯政府施政效率。



以澳洲推行方法為例（如下圖），其係以投入（Inputs）、產出（Outputs）、結果（Outcomes）三個層面來連結個別組織之使命及預算結構，建構績效預算系統。投入面代表部門執行工作所須使用的資源或服務，產出面則代表由部門生產或購買來的產品或服務，透過相關處理過程（Process）

，得到施政結果，即是政府施政活動對整體社會的效益影響。

四、強化公共財務透明

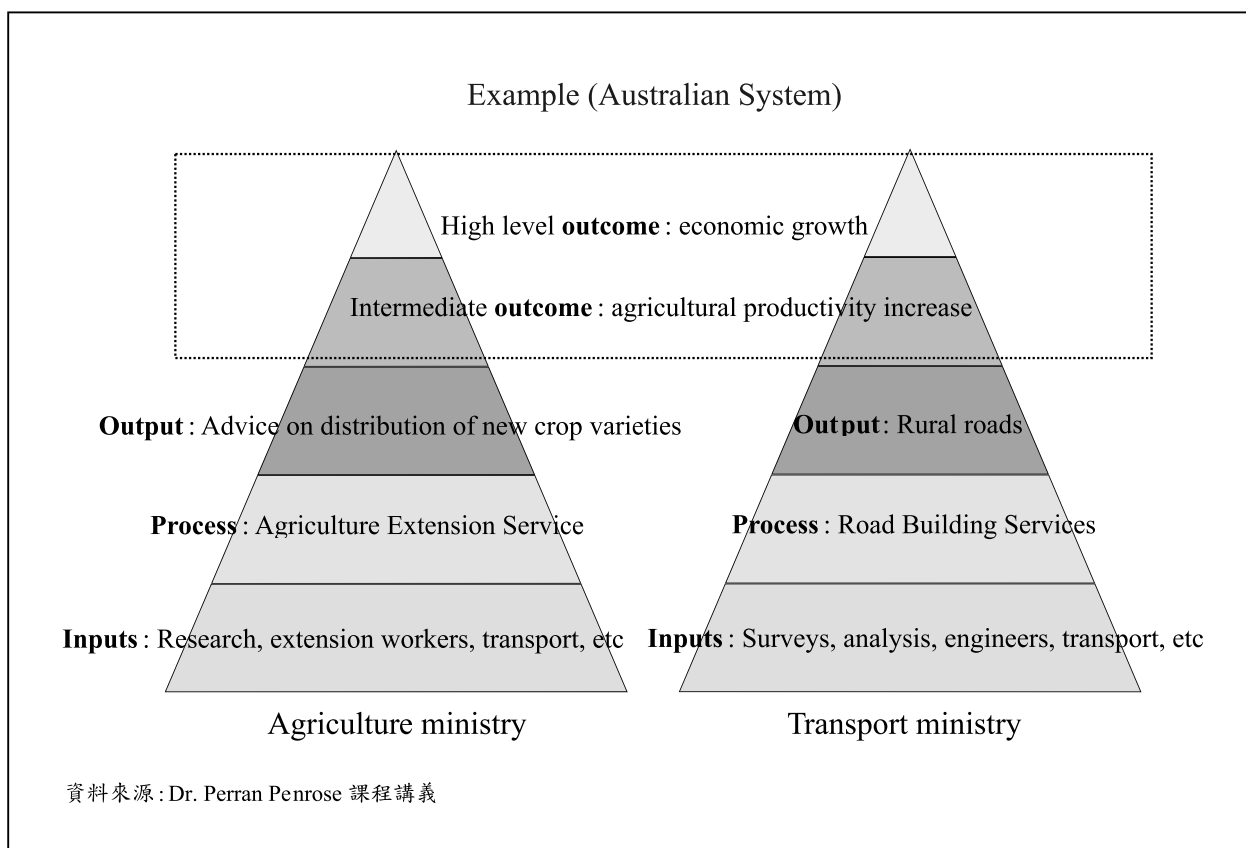
國際貨幣基金（IMF）於其發布之標準及規則遵守報告中提及，一國政府財政的透明度，可透過下列四個面向來落實：

（一）政府組織定位與功能權責之清晰度

政府各部門應有明確的定位及功能，並揭露其政策使命及管理角色。另政府應建構清楚且公開的財政管理架構，研訂相關法律及行政規範。

（二）預算編製、執行與報導之適當及公開性

政府應擬訂預算籌編時



程，參照總體經濟狀況及永續性的財政策略進行籌劃。另預算的執行、審核及報導須有明確的作業程序，以昭公信。

(三) 政府資訊公開程度

政府應對外提供全面性的政府財政資訊，包括以前年度執行結果、目前執行狀況及未來預測，並揭露重大財政風險。而財政資訊的表達方式，應有助於政策分析並連結財務責任，且發布時間應具有時效性，以提升資訊價值。

(四) 政府財政資訊之可靠性與完整性

政府財政資料應符合一致性的品質準則，預算執行過程中，亦應建立公開透明的內部控制制度，並擬定相關的道德準則，以規範公務人員行爲。另透過審計檢查功能，再確認政府發布之財政資訊其可靠性及完整性。

五、財務責任觀念轉化及建立預算作業之法制規範

傳統預算制度強調資源投入角度的管理責任，而近期則嘗試改由產出結果的角度，以建構清楚且明確的財務責任歸屬。是項變革重點內涵，不僅要求預算使用者應負起資源投入面的財務管理責任，同時亦要求其對財務目標之達成效果進行管考。

另外，法制規範在預算作業裡亦應扮演重要角色，故紐西蘭、印度、巴西等國家，均訂有財務責任相關法案，以維持政府財政紀律、提升財政透明度及強化財務責任。

參、結語

近年來，我國政府戮力推動中程計畫預算制度，有效控制支出規模，合理分配資源，並建立常態化預算審查機制，

落實計畫預算精神及檢討不經濟支出以因應新興重要政事所需，近期更進一步推動政府會計制度變革，相關體制之改進及發展，與當前國際間財政預算改革之潮流相符。未來面臨政經環境變遷、人口結構轉變及全球化國際競爭等衝擊，如何配合國家發展實況調整政府財務管理制度，以及不斷汲取國外新觀念與改革經驗，精進我國預算編審作業，並與國際接軌，將是主計機關持續努力的課題。

附註

1. Dr. Shinji Yamashige 目前任教於日本一橋大學教授，專精於公共財政、賽局理論及經濟學等領域。
2. Dr. Perran Penrose 目前係獨立財政顧問，亦任教於哈佛大學甘迺迪政府學院，專精公共財政及政府預算研究領域。
3. Dr. C. Kurt Zorn 目前任教於美國印第安那大學公共環境事務學院，專精於財稅政策、土地稅務個案研究等領域。❖