

RDEC-PLN-089-013 (委託研究報告)

財政部與行政院主計處整合之利弊分析

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國八十九年六月

RDEC-PLN-089-013 (委託研究報告)

財政部與行政院主計處整合之利弊分析

研究主持人：蘇 彩 足

協同主持人：徐 仁 輝

協同主持人：李 顯 峰

研究助理：洪 菁 珮

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國八十九年六月

目 次

第一章 緒 論	1
第一節 研究背景與目的	1
第二節 研究範圍、方法與相關研究	2
第三節 財政功能之角色、組織配置與分工	5
第二章 財政部和行政院主計處之組織與功能	15
第一節 我國財務行政組織功能沿革	15
第二節 財政部和行政院主計處的組織與業務	18
第三節 中央政府總預算案籌編過程	26
第四節 兩單位預算籌編業務關連性問題分析	29
第三章 各國預算主管機關與預算編製作業	33
第一節 日本	33
第二節 美國	42
第三節 英國	53
第四節 法國	60
第五節 小結	65
第四章 財政部與行政院主計處整合之方案分析	69
第一節 學者專家意見之初步分析	69
第二節 分立制與一元化之利弊分析	74
第三節 政策建議	80

財政部與行政院主計處整合之利弊分析

附錄一	主計處提供之「財政部主計處各有所司不宜合併」說帖	87
附錄二	財政部對行政院研考會進行「財政部與行政院主計處整合之利弊分析」案提供之書面意見	91
附錄三	「財政部與行政院主計處整合之利弊分析」座談會紀錄	95
附錄四	桃園縣政府財政局局長蔡吉源書面意見	121
附錄五	政治大學公共行政學系施能傑教授書面意見	123
附錄六	立法院科技及資訊委員會主任秘書劉其昌書面意見	125
附錄七	我國金融監理制度的變革方向.....	129
附錄八	「財政部與行政院主計處整合之利弊分析」期末報告學者專家座談會紀錄	131
附錄九	研究小組對於「財政部與行政院主計處整合之利弊分析」期末報告學者專家座談意見之答覆	145
參考文獻	149

表 次

表 1-1	歲出歲入概算規模之協商	10
表 1-2	立法部門審查預算案	11
表 2-1	財務行政業務與組織沿革	18
表 2-2	財政部與主計處在預算籌備階段之業務分工	30
表 2-3	行政院主計處員額編制	31
表 2-4	財政部國庫署員額分配表	32
表 3-1	日本政府預算之編製流程(以 1999 會計年度為例)	42
表 3-2	美國聯邦政府預算編製程序(以 FY2000 為例)	50
表 3-3	法國中央政府預算編製程序	63
表 4-1	各項方案獲得支持之票數	70

圖 次

圖 2-1	財政部組織架構圖	19
圖 2-2	行政院主計處組織圖	24
圖 3-1	日本大藏省組織圖	34
圖 3-2	日本大藏省主計局組織圖	36
圖 3-3	美國預算管理局組織圖	46
圖 3-4	美國財政部組織圖	48
圖 3-5	英國財政部管理階層組織圖	54-55

提 要

關鍵詞：財政部、行政院主計處、政府預算、財務行政、組織重組

一、研究緣起

自一九八〇年代以來，世界各國相繼進行政府再造工程，以因應國際與國內政經環境的激烈變動。我國政府先在民國八十二年展開「行政革新」方案，以期建立廉潔、效能與便民的政府，繼而於民國八十六年提出「政府再造」方案，分別由組織面、法規面、人力及服務面進行更完整的改革。政府在「組織再造」方面，其重要考量原則之一即為「業務性質相同或相近、事權集中後有利整體決策者，應劃由同一機關掌理」，亦即擬藉由功能上的整合，來進行組織面的調整。

由此原則來檢視財政部和行政院主計處之間的業務功能關係，可發現在預算編製過程中，中央之歲入預算主要是由財政部綜合擬編，而歲出預算則由行政院主計處負責彙編，最後再由主計處將歲入及歲出兩大部分彙核整理成總預算案。這種政府歲入歲出分由兩個不同機關掌理的情形，對預算資源配置有無影響？為符合組織再造的目標，財政部與行政院主計處的職掌功能以及業務配置，是否應予以調整改變？因此，本研究之目的在於藉由探討財政部和行政院主計處職掌分工與整合的問題，達成行政體系調整重組的目標，以提升政府預算決策的品質。

二、研究方法與過程

本研究計畫的研究期間為四個月，時間相當有限，故只能以文獻分析和深入訪談為主要的研究方法。採取文獻分析法以蒐集各主要國家的財政、主計體系和運作狀況；深入訪談財政部和行政院主計處的相關機構人員，以了解立場不同者對於現行制度與改進方式的看法及建議。研究小組並於民國八十八年十二月十日邀請學者專家舉行座談，以收廣納眾議之效，座談會紀錄已整理收集於本報告附錄之中。

此外，研究小組於民國八十九年三月間分別赴財政部國庫署和行政院主計處進行訪談。在撰文分析之時，力求客觀中立，對行政院主計處和財政部之組織及功能是否調整合併一案，採利弊並陳方式，以求周延。

三、重要發現

研究小組在研究過程中曾試圖性地提出五項方案(方案內容請見第四章)，在經參考各國預算制度、舉辦學者專家座談、完成財政部與行政院主計處訪談之後，研究小組重新進行討論與思考。我們發現上述方案中，雖然方案 2 與方案 3 較受學者專家支持，但兩案其實都有進一步商議的必要。

方案 2 主張將財政部負責預算歲入籌編的單位(主要為國庫署第二組)併入行政院主計處。但是主計處與財政部官員均表示，只將財政部歲入籌編單位併入主計處的作法，並不可行；因為該單位與國庫署其他各組、以及財政部賦稅署業務互動頻繁，密不可分，除非上述人員同時移撥，否則對於提昇歲入歲出緊密度的目標實踐而言，助益有限。

方案 3 主張行政院主計處的預算籌編單位(主要為主計處第一局與第二局)改歸財政部管轄，而會計作業小組與統計業務仍由主計處負責。然而，斟酌再三，研究小組與主計處、財政部大多數官員認為，預算編製與預算執行不可分離，否則無法有效提昇預算資源配置與預算執行的效率，故主計處會計作業小組與預算籌編單位必須隸屬於同一組織。因此，除非會計作業小組也同時改隸財政部，否則方案 3 將會獲致事倍功半的效果。至於統計業務是否與預算業務分開，研究小組並無堅持。

因此，在本章的政策建議中，研究小組認為比較可行的方案可歸納為甲乙兩案。甲案符合預算分立制的特徵，而乙案則符合預算一元化的精神。「預算分立制」即是維持現狀，但必須輔以調整業務功能的配套措施；「預算一元化」則將歲入歲出預算編製權集中於同一機關，但此一機關可以是財政部，也可以是主計處，或是一個新的預算權責機構。

甲案預算分立制的優點包括：(1)「管錢不管帳」，達到互相制衡的效果；(2)兼顧「量入為出」與「量出為入」不同預算決策原則的考量；(3)維繫主計一條鞭制度，有利於各級政府支出的協調與監督。分立制的缺點則為：(1)財政收支差短之責任歸屬不易釐清；(2)容易造成公共支出規模的不當擴增；(3)徒增財政與主計單位之協調溝通等交易成本；(4)有時未能密切配合歲入入庫的時間流程，造成財政單位的財務調度壓力與增加財務成本；(5)在協商過程之中，財政部經常處於較被動的弱勢地位，不能充分表達其意見。

乙案預算一元化的優點則有六項：(1)統一事權，釐清財政收支差短之責任；(2)抑制公共支出不當擴增之傾向；(3)避免本位主義，降低財政與主計單位的協商交易成本；(4)較能充分考量政府歲入財源之到位時間，使分配預算與歲入的配合更形緊密；(5)符合政府精簡之組織重組原則；(6)可強化預算權責機構在預算政策形成過程的主導功能。其缺點有三：(1)會計與財務出納由同一單位負責，易喪失制衡機制；(2)主計一條鞭之機制喪失，不利於各級政府公共支出的整體協調與監督；(3)重組的效益有限，但是成本高昂。

比較甲乙兩案的利弊得失之後，研究小組傾向於短期內先採行甲案，亦即暫時維持分立制，以後再採行理想性較為濃厚的預算一元化的設計。我們所思考的重點集中在以下幾項課題。首先，政府體制之走向，是否影響甚或決定預算編製權之歸屬？如同本文第三章小結中所言，憲政體制與預算編製權力之劃分，並無必然之關係；財政與主計是否整合，乃是行政體系內部組織分工與協調的問題。是以我國雖有朝向總統制的明顯趨勢，但它對於財政與主計應否整合的課題無法提供解答。

其次，如同第一章第三節分析財政功能之組織分工時所言，政府的預算決策若集中於同一組織，則不同組織之間的協調溝通需求必然降低，有助於預算赤字的控制與資源配置效率的提昇；不過，如果主計職權與財政職權間能在完整的資訊下協調討論，避免發生「協調失敗」，則對於控制預算規模之過度膨脹與財政的穩健發展，並無障礙。

因此，研究小組最為關心的是主計處與財政部的實際運作情形；二者是否能夠充分交換資訊、充分溝通討論，以避免協調失敗？如果溝通協調的交易成本十分高昂，則兩個組織必須進行重組或整合，以降低交易成本。但是如果協調圓滿順利，交易成本不高，則機關組織重組合併的需求並不迫切；畢竟組織的調整或機構的合併也會產生新的調整與適應成本，會抵消重組所帶來的部分效益；因此最終的抉擇，必須視其最終淨效益之大小而定。根據財政部與行政院主計處所提供的書面資料與深度訪談可以得知，財政部與行政院主計處都認為，二者之間各種正式與非正式的溝通管道相當暢通，各項有關預算決策會議的次數與時間長短也都維持在可以接受的合理範圍之內，業務均能適時完成。雖然部分財政部官員提及會談溝通時偶而會有「主計強勢、財政弱勢」的不平等感受，但是並無協調成本太高的抱怨。

主計處與財政部受訪人員、與會學者大都承認，不管是那一種合併方式，目前組織重組的不確定性極高，所產生的衝擊層面必然廣大。尤其是現行主計體系為一條鞭式的管理體系，若中央財政與主計合併，地方政府勢將比照辦理，則財政主計之人員與職權均將隸屬於同一機關之內，由地方行政首長直接委派。故預算一元化的結果，將導致主計一條鞭體制的瓦解。此一轉變，可能削減中央政府對於地方政府財政支出的監督與協調能力，也可能不利於地方政府的財務控管績效。儘管近年來落實地方自治的呼聲不斷，但在我國地方議會政治仍處於轉型階段、尚未完全紮穩基礎之際，若無妥善之配套措施，主計一條鞭不宜輕言廢除。以其他國家為例，不論是聯邦或單一國家，近年來在龐大的財政壓力下，許多先進國家已逐漸加強中央對於地方財政的影響和控制。因此，我國地方財政自主的目標固然值得繼續追求，但是亦須體認地方議會民主素質不齊，以及中央與地方財政唇齒相依的事實。面臨沈重的財政赤字壓力，除非地方政府已建立起完善的財政責任制度與財務監管制度，否則為了降低財政與主計的協調成本，而破壞主計一條鞭的功能，其可能的代價將包括地方政府財務監管惡化，以及整體財政政策不易協調的負面效果。

政治可行性是考量整合方案時的重要因素。過於理想化的方案，

推動的成本太高；過於遷就現實的方案，則又劃地自限，缺乏足夠的改革空間。在理想與現實之間進行取捨，必然得選擇有助於提昇預算編製效率而且可行性較高的方案。第一章第三節中曾經提及，組織的重組合併，固然有助於降低交易成本，並發揮規模經濟或範疇經濟的效益，但若無妥善的事前規劃，勢必會產生原有人員如何重新調整配置的人力重組問題，也會發生兩個機關的組織文化如何重新整合、適應發展的矛盾；此外，新組織的目標、管理模式與誘因機制也都面臨重新摸索與重新設計的挑戰。而觀察行政院主計處與財政部兩個組織原有的制度規範、運作模式與組織文化可知，其組織重組將引發高度的不確定性，因此多位受訪者與學者專家坦承，目前若實行預算一元化，衝擊很大，政治可行性不高。

四、主要建議意見

綜合以上討論可知，現行預算分立制固然有其缺失，但因財政部與主計處二者之間的協調交易成本尚在可忍受範圍之內，所以主計與財政機關進行組織重組所能擷取的效益未必顯著；反觀組織重組所牽動的主計一條鞭的爭議、人力重組與組織文化調整適應等多項不確定性所引發的成本，相對而言比較高昂。所以更改現制改採預算一元化的作法，其淨效益恐為負數，暫時不宜實施。因此，研究小組建議短期內先維持現狀，以後再進行財政部與主計處的功能與組織整併。但是在選擇甲案、亦即暫時維持現制的情形下，應該立即輔以若干配套措施，才能有效地改進現制的缺失，提昇政府財政之功能，並為未來的整合作準備。

據此，以下分別提出立即可行及中長期實施建議方案。

壹、立即可行建議 --- 維持現行之預算分立制，並輔以配套措施，以提昇政府財政功能。（主辦機關：財政部、行政院主計處）

若維持現制，同時應立即採行的配套措施列舉如下：

第一，繼續強化目前調整預算程序之工作，以達成改善財政紀律

的目標。預算程序的改革與組織重組一樣重要，譬如，如果能夠嚴格實行由上而下的「歲出額度制」，主計處即能有效地阻擋各機關的支出需求壓力，減少預算分立所容易造成的支出規模不當膨脹的弊端。此外，預算法、公共債務法與財政收支劃分法中有多項立意良好的程序規範，但常為政府官員與民意代表所忽視，並未完全落實，例如預算法與財政收支劃分法中相對財源的規定、公共債務法中違反舉債上限即應予以懲處的條款皆屬之。如果不能切實執行這些預算法規，則再完善的預算組織的整合重組，亦無法有效地達成預算紀律，遏止公共支出的膨脹趨勢。為了落實財政收支劃分法第三十八條之一有關相對財源之規定，應建立財政部與行政院主計處間對重大收支事項相互參與之機制；如在支出面，有關重大支出法案及支出計畫宜先徵詢財政部意見；在收入面，有關稅收及重大收入減免案件宜洽詢行政院主計處意見。

第二，協助地方政府完成「財政自主」以及「財政負責」的各項必要措施和法規，以早日廢除主計一條鞭的束縛。如果要取消主計一條鞭的控管體制，同時不影響到整體財政政策和國家資源的運用效率，中央必須儘速協助地方政府建立起財政的自主性與負責態度。譬如儘速改革統籌分配稅與地方補助款制度，提供地方政府充分的財源，並且善用補助款作為鼓勵地方進行租稅努力、以及誘導地方與中央合作的必要工具；此外亦須協助地方建立起有效的內部財務管理與稽核制度，以取代由中央控管的主計一條鞭制度。

第三，分配預算的核定宜由財政、主計兩單位共同會商，經過充分的溝通與協調之後，再行決定。如此可使分配預算與歲入到庫的時間流程緊密配合，以提昇財務調度之效率。

第四，繼續加強財政與主計兩個單位的協商與溝通，降低本位主義色彩，建立平等互信的互動模式。

第五，若金融監督管理委員會或金融管理總署成立，接管財政部

原先管轄的金融監理業務之後，財政部業務負擔減輕之際，應立即加強財務管理與運用職能，例如強化公庫現金管理、與積極發揮債務基金的管理運用等事項。

第六，落實支出計畫審核與預算籌編作業二者合一的緊密關聯。中央政府現行預算籌編組織結構中，各主管機關、經建會、國科會、研考會、與主計處均負責計畫與相關預算之審核，並由主計處通盤規劃歲入歲出之規模。但在經層層審核之後，導致預算籌編之審核層級過多，職能重疊，卻仍未能解決「計畫和預算脫節」的問題。行政院應將預算籌編審核層級、人力與組織適度的整合簡併(例如合併經建會與研考會)，並由主計處主導，加強與各計畫審議機關的協調及溝通，以達到計畫與預算結合的目標。

貳、中長期建議 – 採行預算一元化，整合歲入與歲出之業務及職權。
(主辦機關：行政院、財政部、行政院主計處)

如果地方政府已具有充分的財政負責與財政自主性，地方財務管理制度亦已規劃完善，此時主計一條鞭已無存在之價值，應可考慮進入預算一元化的組織功能的整併階段。此時最重要的是做好組織重組合併前的規劃與準備工作，以降低組織重組之不確定性，減少組織成員的調整適應成本。

同時在此必須一提的是，在進行財政部與行政院主計處之整併時，爭論應該由主計處併入財政部、抑是由財政部併入主計處，並無太大的實質意義。因為調整合併的幅度很大，此一組織必須整合舊制下財政部的國庫、賦稅、與國有財產的業務、以及原來主計處第一局、第二局與會計作業小組的業務，才能真正達成歲入與歲出事權合一的理想。因此整合後的單位是個新組織，即使它沿襲舊制下的「財政部」或「主計處」的名稱，其組織架構、功能、成員與文化已全然不同。

合併後的組織除了負責政府總預算之規劃之外，亦須擴大其政策性和管理性的功能，充分結合政策規劃、預算分配與管理績效等環節。

因此，具體上的配套作法為以下幾點：

- 第一， 做好事前的規劃與準備。行政院下必須設立一個屬於臨時任務編組之規劃協調單位，專責財政部與行政院主計處組織重組的規劃、協調與執行。組織中部分成員的拖延、抗拒、或不適應的心態是可以預期的，因此該規劃協調單位必須透過雙向溝通的方式，與兩個機關的成員建立良好的互動關係，以達成組織成員對於重組方案未來發展的視野、任務、和價值的共識，減少重組過程的不確定感和重重阻礙。
- 第二， 在合併後的組織內設立更多的政治任命職位，與行政院院長同進退，藉以經由預算政策的調控，緊密有效地配合院長的施政方向。該組織內除了機關首長之外，至少應設置兩位副首長，分別負責歲入與歲出業務，再由機關首長完成歲入與歲出之協調與統合。
- 第三， 慎選重組後的首位領導者，而行政院院長應全力支持該領導者。在合併的調整適應過程中，必將重新定位各支出機關與預算主管機關的互動關係，也須重新提昇新組織的專業能力與服務意願，此時新首長的領導能力和熱忱將對於整個方案的成功機率產生決定性的影響，故謹慎選擇一位具有宏觀視野、公正與治理能力的領導者，是整合方案中容易被忽視、但卻是不可獲缺的重要配套措施。然而，行政院主計處和財政部的組織重組與職權調整之影響與衝擊，可能遠超出決策者的想像。因為它不僅涉及兩個機關的人員與業務，連帶也影響到整個國家預算的分配、執行與監督的體制和關係的全方位的重新調整。因此，行政院院長必須全力支持新首長的想法與行動，方能順利推展組織重組與職權調整之工程。

第一章 緒論

第一節 研究背景與目的

自一九八〇年代以來，世界各國相繼進行政府再造工程，以因應國際與國內政經環境的激烈變動。我國先在民國八十二年展開「行政革新」方案，以期能建立廉潔、效能與便民的政府；繼而於民國八十六年提出「政府再造」方案，分別由組織面、法規面、人力及服務面進行更完整的改革。

就組織面而言，目前中央政府八部二會的主要行政架構是在政府遷台後為因應時局驟變而形成。現在行政院底下共有三十四個部會，它們多是基於權宜性設置而成，缺乏整體性的設計與考量，因此構成了疊床架屋的行政體系；其間或有職權重疊之情形，亦有推諉卸責之情形。因此政府在「組織再造」方面，其重要考量原則之一即為「業務性質相同或相近、事權集中後有利整體決策者，應劃由同一機關掌理」，亦即擬藉由功能上的整合，來進行組織面的調整。

由此原則來檢視財政部和行政院主計處之間的業務功能關係，可發現在預算編製過程中，中央之歲入預算主要是由財政部綜合擬編，而歲出預算則由行政院主計處負責彙編，最後再由主計處將歲入及歲出兩大部分彙核整理成總預算案。主計處在彙核整理時，慣例上均尊重財政部所綜合擬編的歲入預算，少有更動，因此形成政府歲入歲出由兩個不同機關掌理的現象。這種政府歲入歲出分由兩個不同機關掌理的情形，對預算資源配置有何影響？為符合組織再造的目標，財政部與主計處的職掌功能以及業務配置，是否應予以調整改變？

同時，近十年裡，我國爆發多起基層金融機構的擠兌事件，而且基層金融機構逾放比率偏高，形成整體金融環境的隱憂。現有的金融監理體制包含多個機關，包括財政部、中央銀行、合作金庫、中央存保公司等。因此行政院擬將財政部現行掌理的金融、保險、證券與期

貨業務移出，單獨成立金融監督專責機構，改變現行多頭馬車式的金融監理制度，以強化金融體系之運作¹。因此，財政部的職權勢必面臨相當幅度的縮減與調整，未來實際掌理的業務將集中在稅收、集中支付與國有財產管理的歲入相關部分而已。

在政府由整體角度對中央部會的組織與權限進行調整之際，財政部和行政院主計處是否要在預算業務上進行調整？若答案為肯定的，則其調整的複雜性甚高。由於行政院主計處掌管歲計、會計和統計業務，並非僅有歲出預算編製一項，而且民國十九年建立的主計制度在人事上為一條鞭式的體制，倘若欲將財政部和行政院主計處之組織功能進行整合，一條鞭體制是否要維持？既有的制衡防弊功能能否發揮？此外，政府體制的走向是否與預算收支編製權的歸屬有關？總而言之，是否有必要調整現有財政部與行政部主計處的組織體制，以適應目前的時空環境，實為不容忽視、必須積極深入研討之議題。

因此，本研究之目的在於藉由探討財政部和行政院主計處職掌分工與整合的問題，達成行政體系調整重組的目標，以提升政府歲入歲出預算決策的品質。

第二節 研究範圍、方法與相關研究

一、研究範圍

在研究範圍上，本研究是以財政部和行政院主計處的預算相關業

¹ 有關金融監理制度的改革，財政部自八十六年起即開始研究。原先擬議構想係成立二點五級的機關，並未規劃以獨立於財政部以外的機關方式進行運作，惟初步構想並未被接受。後來的構想為於行政院下設置金融監督委員會，再於該委員會下設置金融總局，以兩層方式設計運作，該方案於八十八年十二月三十一日報院，請參見附錄七。但因涉及金融總局之公法人問題，引起若干爭議，而且八十九年五月二十日新內閣就任以來，重新檢討金融監理制度的變革方向，故改革之具體措施為何，目前尚未定案。

務與組織做為研究對象。但是本研究之背景與肇始，為政府再造之一環，因此將無可避免地會論及財政部所管轄的金融業務，以及未來該類業務移出財政部後所成立的金融監理機關。同時，雖然本研究是由歲入歲出編製之功能整併為出發點來探討二機關之整合，但亦將涉及主計制度下的會計、統計等功能。同時，本研究將描述美國、英國、日本、法國等國有關財政和主計組織和職掌，以做為我國在制度改革上的參考。最後，本研究將對財政部和行政院主計處之整合，以利弊並陳之方式提出數項方案。

歸納上述所言，本研究的具體研究重點包括下列數項：

1. 探討財政功能之角色、其應有之配置與組織分工，著重於財政收入與財政支出事權應否統一之理論與實務面之分析；
2. 討論我國主計制度設置之時代背景、功能及運作成效、與適應國家環境變遷之調整需求；
3. 扼要介紹新成立的金融監督機構的職掌與功能，並討論金融監督管理業務一旦獨立之後，財政部所掌理之業務內容和規模；
4. 分析現行財政部和主計處有關歲入歲出業務運作之情況，以及二者之關聯性；
5. 描述主要先進國家有關財政、主計業務的組織架構及運作體系；
6. 提出財政部和主計處二者組織功能整合的各項可能方案，並分析其利弊得失；
7. 提出現行財政和主計主管機構的組織及功能調整之建議。

二、研究方法

本項委託研究計畫為期四個月，在有限的研究期間內，研究小組以文獻分析和深入訪談作為主要的研究方法。採取文獻分析法以蒐集各主要國家的財政、主計體系和運作狀況；深入訪談財政部和行政院主計處的相關機關人員，以了解立場不同者對於現行制度與改進方式

的看法及建議²。本研究並邀請專家學者舉行座談，以收廣納眾議之效，座談會紀錄已整理收集於本報告之附錄中。最後在撰文分析之時，研究小組力求客觀中立，對主計處和財政部之組織及功能是否調整合併一案，採利弊並陳方式，以求周延。

三、相關研究

在政府再造的工程中，行政機關重組是個重要的環節。行政院研考會的委託研究報告「行政院幕僚機關業務功能整合之研究」(曹俊漢、蘇彩足、丘昌泰，1999)建議強化並統合主計處、經建會、國科會和研考會的歲出預算審查作業，但對於主計處與財政部的歲出和歲入作業應否合併之事，並未觸及。楊志恆(1991)曾建議合併財政部與主計處，可惜書中並未提供理論基礎，亦未進行利弊得失之比較。

有關其他先進國家歲入歲出主管機關和運作機制的描述，則有較多的文獻可供參考。例如美國歲入歲出業務由財政部和預算管理局共同掌管，類似我國現制，石素梅(1998)、Tomkin(1998)對此均有清楚的交待。昔日英國歲入預算和歲出預算編製時間不一，亦未同時向國會提出，近年來才有所變革(Chapman, 1997)。日本在此次亞洲金融風暴中受創嚴重，極需進行金融改革，故配合政府組織架構縮編之行政革新措施，將大藏省更名為財務省，並將其主管之金融、證券監理職權移出，此一組織重整狀況，與我國財政部預期的職掌調整方向一致，可由行政院研考會(1999)與Brown(1999)的著作中，瞭解到日本的做法是否有值得國人借鏡之處。

² 研究小組於民國八十九年三月三日上午九點至十一點在財政部國庫署與張秀蓮署長等多位官員進行訪談，三月六日上午九點三十分至十點三十分在行政院主計處訪問副主計長劉三錡先生。兩次深度訪談並未錄音，故未做成正式記錄。至於主計處與財政部所另外提供的書面資料，則收錄在本報告附錄之內。對於財政部與主計處在研究過程中所提供的各項熱心協助，特此致謝。

第三節 財政功能之角色、組織配置與分工

政府提供公共財與公共服務以矯正市場失靈，基本上需仰賴充裕的公共財源順利推動政務，否則可能無以為功。而政府的施政計畫常需透過數據來表現，研究政府的預算結構及規模的大小成為了解及評價政府施政方針及績效的重要依據。然而近年來世界各國大抵為巨額財政赤字所苦，莫不殫思極慮思索解決財政困難之道；另一方面，卻隨著公共事務種類益趨複雜及人們對社會福利需求的增加，各國的公共支出規模幾乎仍呈現持續膨脹的趨勢而無法降低。因此，如何能提高政府的行政效率，除了需了解政府預算制度之設計及運作外，亦需重視有關財務行政組織之架構與職權之分工及配置是否適當。又此也涉及政府部門財政決策事權是否分割(fragmentation of fiscal policy decision-making process)之問題，上述各項因素都可能左右政府財政功能，也可能進一步影響政府施政的效率，甚至影響財政的健全性，因而本節將著重於探討財政功能之組織配置與分工。

一、財政功能之角色

一般言之，政府之功能為達成資源效率配置、所得分配或重分配平均化、經濟安定與提供機會平等之公平競爭環境，這些目標需仰賴公共支出與公共收入的手段來實現。隨著經濟發展，工業化提高所得，促使社會進步；產業結構變遷及技術進步，使得交易型態及工具大幅改變，且具規模經濟的產業可能不斷出現；其直接的效果是社會中經濟關係複雜化，都市化程度愈深，人口密度亦可能隨之上升，結果導致擁擠；並且人們對高所得彈性商品及勞務之需求大幅增加。

這些情勢之發展要求政府部門訂定金融交易與相關法規及維持秩序之服務、管制或管理、通訊服務。此外，提供教育、各種移轉性支付，或由公營事業提供商品與服務，因而政府部門需透過籌編預算、經過預算審查之法定程序後，才能據以執行影響經濟活動。此一過程

可粗略劃分成二大類；一是涉及預算、決算、歲計、會計、統計等有關帳務處理事宜之主計權；二是涉及財源籌措、資源分配、財政收支與劃分、財政負擔等之財政權。

在民主政治體制中，政黨、利益團體與選民在預算編製暨執行過程中都發揮若干程度的影響力，各政黨、公共部門、利益團體的遊說與人們的意願影響到國會及政府對預算規模及結構之決定。預算案通過後，各政黨、利益團體與人們的意願又會影響行政部門採購或生產公共財及公共服務，至於財源則來自稅收、行政收入、使用者付費或舉債(Rechktenwald, 1983)。因此，在各種政治體制下(無論是總統制、內閣制、聯邦制或單一制)，歲出歲入籌編、預算執行與監控機制完備、行政部門與立法部門間互動良好，及各單位分工執掌與權責歸屬明確，才能有助於財政健全。

此外，金融市場是否正常發展開放(the openness of financial markets)與政府財政的穩健亦息息相關，一旦政府財政赤字擴大，將導致強力貨幣額(high-powered money)擴張，再透過貨幣創造乘數效果，引起貨幣供給量大幅增加。若貨幣政策當局未採取適當因應措施，可能引發通貨膨脹，將危及經濟穩定，因此必須建立健全的金融市場監督機制，否則將不利於經濟發展。

二、預算制度一元化與分立問題

預算決策過程中參與單位之多寡、決策過程中透明化(transparency)與負責任(accountability)的程度都會影響到財政政策執行的績效。

在此預算制度係採廣義定義，包括歲出歲入籌編，即歲計、會計、統計等有關帳務處理事宜，以及財源籌措、資源分配、財政收支與劃分、財政負擔等財政政策決策過程與執行，其中可如上述劃分為主計權及財政權二大類。究竟將主計權與財政權合一 - 在此稱為預算一元化，或者將二者分別隸屬不同機構之職權 - 稱為預算分立，何者效率較高，是個具爭議性的重要問題。

若將預算分立，分別由二個以上機構掌理，則在制定預算案之決

策過程中，參與決策機構數目眾多，未能充分地內生化歲出與對應所需之財源，藉由 Arrow 不可能性定理(Arrow Impossibility Theorem)可知，除非有一決策最終協調者或獨裁者存在，否則不易形成共同的偏好，而為協調出共識所耗費之交易成本(transaction costs)亦甚可觀。反之，若將預算一元化，預算主管機構直接聯結歲出與歲入，較能降低預算決策過程之交易成本，進而能有效控制甚至降低預算赤字規模

三、預算制度之分割性、責任性與財政政策成效

預算制度之分割性(fragmentation)係指預算決策過程中，參與者單位之多寡；另決策過程中之透明化與負責任的程度都會影響到財政政策執行的績效。

(一)預算過程中之分割性問題

在預算決策過程中，參與單位數目之多寡對於財政績效有相當大的影響，此即預算過程是否是分割或集中化(centralization)的問題。基於政府部門可用資源受到限制的考慮 - 即涉及共同資源蓄池問題(common-pool of resources approach)，其意義係指社會中各個利益團體或政治團體競相爭逐由廣基稅源(broad base tax resources)融通之公共支出。

若在預算過程中參與者數目愈多(愈分割化)，個別參與者能享受到總稅源資金所創造的外部性，各單位支出的邊際成本愈低，因而較易傾向擴大支出的規模，最後導至預算赤字的可能性愈高。反之，如果在預算過程中參與者數目愈少(愈集中化)，因制度的設計導向較容易使上述共同資源蓄池的外部性內生化，決策過程較集中在少數財政企業家(fiscal entrepreneur)，或者遵守執行決策的法則(如規定預算赤字占 GDP 固定的比例)，則進行集體談判過程中，參與者數目愈少，可能有助於於算赤字的降低(Kontopoulos and Perotti, 1999)。

(二)預算決策過程中之透明化與責任性問題

預算過程中可藉著透明化與責任性機制的設計，以約束政府部門依據總體財政紀律 (aggregate fiscal discipline) 施政。預算決策過程中之透明化係指提供政府財政政策周詳完整的資訊，減少隱藏性特別之預算科目。通常因為所有的經濟單位都受到資訊不足的限制，只能在限制理性(bounded rationality)下作決策，因此需合併綜合施政方針的資訊，這也是上述預算過程集中化能降低預算赤字的關鍵要素 (Porterba and von Hagen, 1999; Alesina and Perotti, 1999)。此外，配合預算決策過程之透明化要求，政府單位亦需承諾總體財政目標之紀律來施政，各支出單位需自行負責排列施政項目優先順序，刪除不必要之施政項目，並且充分揭露資訊以供監督。例如建立健全開放之金融市場亦屬於一種監督機制，各項金融市場資訊都充份揭露，使預算赤字之政治成本變得昂貴，即如果政府放任預算赤字規模不當擴大，使機構投資法人與基金經理人判定未來將發生高度通貨膨脹、匯率貶值等情形，導致他們將資金大規模移出，如此將不利本國經濟繁榮與穩定，因而自然可構成一項約束紀律(Campos and Pradhan, 1999)。

四、X-效率之考慮

行為論者提出 X-效率(X-efficiency)或 X-無效率(X-inefficiency)之影響因素，包括下列各項因素：個別經濟單位動機效率(individual motivational efficiency)、機構間之動機效率(intra-plant motivational efficiency)、外部動機效率(external motivational efficiency)、非市場性投入效率(non-market input efficiency)。公營事業(公共部門)一般受到各種法規的約束與缺乏追求利潤極大的動機及市場價格的評價，而普遍存在著 X-無效率的現象，即未能在其效率界線上(efficiency frontier)生產。

其中阻礙生產因素發揮最高效率之原因不外是 (1)勞動契約不完整性(in- complete labor contract)，(2)並非所有生產因素都能在市場上交易，(3)未能計算出其價格及成本，(4)競爭性廠商因互動外溢效果及

不確定性存在，(5)從事策略性協調，(6)在某種程度上模仿技術，(7)生產因素之效率應用受動機壓力程度大小而定(Leibenstein, 1976)。由於勞動契約的不完整性，且有必要監督工作績效，當勞動者的努力程度提高，每單位產出的貨幣成本能降低，而勞動者的努力程度受到「壓力因素」所影響，至於壓力系來自同儕(平行壓力)或管理階層之監督(垂直壓力)，壓力大小又為成本的函數，一旦平均成本上升，廠商(或機構)的生存受到威脅，對內部成員的壓力則會增加。

若機構(廠商)愈受到保護免於競爭的威脅，被施予的壓力及勞動者的努力程度愈低。反之，若「環境緊張」(environmental tightness)程度提高，即使債相同的成本水準上，勞動者的努力程度增高，結果機構(廠商)的平均成本可樣下降，因而能達到 X-效率。

但是上述行為論的觀點受到若干批評，因為即使機構(廠商)未能生產出極大產量，並不表示就等於無效率，原因之一為組織內代理成本(agency costs)的存在，其能與效率完全並存。其次，經濟單位一般常面臨受限制下理性(bounded rationality)，即人們常受到資訊不完整的限制情況下作決策，而非完全理性；因而不能被視為完全理性的極大效用追求者。但這些因素結合財政幻覺(fiscal illusion)現象也構成政府部門預算規模不斷擴大之原因。

五、預算過程與協調

在整個預算過程中，假若在行政部門中將預算權劃分為主計權與財政權二個主管機構，依法需先行協調出歲入與歲出之概算規模，由行政部門整理統籌後，再向國會(立法部門)提出預算案，經過由立法部門審定，行政部門才能依法執行(或由國會撥款)。據此，擬將上述預算過程應用賽局理論(game theory)中的非對稱性資訊(asymmetric information)觀念加以討論(Mas-Colell, Whinston and Green, 1995, 436-476)。先將上述預算過程區分成二個階段，分別在每一階段從事協調或談判之賽局行為。

表 1-1 歲出歲入概算規模之協商

財 政 權 機 構	主計權機構		
		歲出概算高	歲出概算低
	歲入概算高	A: 擴張型平衡	C: 賸餘
	歲入概算低	B: 赤字、舉債	D: 緊縮型平衡

(一)第一階段：行政部門內之協調

在第一階段裡，假若行政部門內主計職權與財政職權分別隸屬二個主管機關，主計權主管機關提出高與低二個歲出規模草案，財政權主管機關則提出高與低二個歲入規模草案。二個機關依法進行協調，將協商之四種可能結果列於表 1-1 中。

主計權機關彙整各機關提報之年度支出需求概算額，整理刪減調整後與財政權機關協商。協商後大致上可得到下列四種結果，簡單討論於后：

- (1) A: 歲入與歲出概算皆高時，屬於「量入為出」或「量出為入」預算原則型；顯示公共財源充裕，結果可能編列出擴張型平衡預算案，為最佳結果；
- (2) B: 歲出概算高於歲入概算，發生赤字，需移用以前年度歲計賸餘或舉債，即發生協調失敗(coordination failure)；
- (3) C: 歲出概算低於歲入概算，固然會發生賸餘，然而可能無法提供人們足夠的公共財或公共服務水準，亦發生協調失敗；
- (4) D: 歲出概算與歲入概算皆低，屬於「量入為出」或「量出為入」預算原則型，雖然可能達到緊縮型預算平衡，然而人們可能無法享受道足夠的公共財或公共服務水準。以上四種結果中，結果 D 可謂是一個聶徐均衡(Nash equilibrium)，但其並不必然是最適解。結果 A 是最佳解，但取決於二個機構協商過

程中彼此都獲得完全的資訊，以及高度經濟成長等條件。鑒於大多數國家都遭遇到經濟成長緩慢，或者即使發生經濟成長，但對公共財及公共服務水準之需求增加更多，以致發生嚴重預算赤字如結果 B。

(二)第二階段:立法部門審查預算案

其次，行政部門向立法部門提送預算案，由立法部門從事審查，依法立法部門只能就原項目額度通過或加以刪減刪除，不得追加預算金額。行政部門提出的預算額度可能(相對意義上)高或低，立法部門依據事實需要審查後刪減或維持原金額，大致上計有四種可能結果列於表 1-2 中。

表 1-2 立法部門審查預算案

		行政部門預算案	
		預算案金額高	預算案金額低
立法部門	刪減(刪除)	E: 限制支出規模, 有助降低赤字	G: 不利施政, 有助降低赤字
	不刪	F: 預算充裕, 利於施政, 可能導致赤字	H: 利於施政, 有助於降低赤字

茲將此四種結果簡單討論於后;

- (1) E: 行政部門預算額高，被立法部門刪減(刪除): 限制了公共支出之規模，有助於改善預算赤字困境。然而需視預算科目之實際需求性及刪減額度而定。
- (2) F: 行政部門預算額高，而立法部門並不刪減(刪除): 行政部門預算充裕，利於推行政務，提供完善公共財、公共服務與社會福利措施，然而可能導致預算赤字增高。

- (3) G: 行政部門預算額低，而立法部門加以刪減(刪除): 可能不利於施政之需求，但有助於降低財政赤字。
- (4) H: 行政部門預算額低，而立法部門並不刪減(刪除): 利於行政部門施政，由於行政部門確實依實際需求編列，預算額較低，可望發揮降低預算赤字的效果。

若立法部門與行政部門彼此間資訊不對稱，結果 G(預算案金額低被立法部門刪減)可謂是一個聶徐均衡，不必然一定是個最適解。反之，若雙方都擁有完整的預算資訊，行政部門提出較低(適中)的預算案，立法部門不刪減，結果 H 可能是個較適宜的結局。

(六)組織合併效益之爭議

考慮是否將數個機構(組織)合併，猶如廠商考慮是否進行併購(mergers and acquisition)的問題，其原目的是為擴大經營規模，實現規模經濟(economies of scale)或範疇經濟(economies of scope)，擴大市場佔有力量(market power)，謀求降低成本，提高經營效率(Martin, 1993, 265-266)。

廠商基於各種動機欲從事水平整合(horizontal integration or mergers)、垂直整合(vertical integration)或者集團式合併(conglomerate)。進行水平整合(或異業結合)之動機在於引入效率較高的管理團隊，提高管理績效；並增加營運項目，降低行政管理的固定成本，減少超額產能(excess capacity)的存在，有助於提高經營績效。至於進行垂直整合的動機，係希望能將上下游機構加以整合，追求內生化的組織(internalization of organization)型式，降低上下游機構或廠商間簽約即交易的資訊蒐集與談判成本。至於進行集團式合併，係考慮分散風險，降低交易成本，爭取進入不同市場的機會；又可增加企業可用的資源即市場行銷通路，提高整個企業集團的利潤。

但上述各種形式的機構或廠商的合併，固然有助於降低成本，精簡組織的複雜度，發揮規模經濟或範疇經濟的效益，但若無妥善的規

劃，勢必產生下列各項問題：

1. 新機構或新組織內的管理目標是否一致的問題；
2. 不同企業文化之衝突如何適應、以及管理模式及誘因機制必須重新設計的問題；
3. 人力重組的問題，亦即隨著組織機構的裁併，如何資遣及重新調整配置人員的問題；
4. 新機構之管理流程是否過長、資訊不對稱之情形是否仍然存在的問題。

以上各點必須進行事前成本效益分析，否則合併之利可能反而被其弊病所抵消，這是組織進行合併之前必須正視、予以解決的問題 (Arrow, 1974; Williamson, 1979)。

(七)小結

財政功能組織設計之完善有助於財政之健全，預算決策過程中之透明性與責任性對財政績效及預算赤字規模之控制扮演相當重要的角色，建構總體財政紀律並且嚴格遵守更是必要的工作。關於財政功能組織之分工，財政功能透過政府的預算政策與金融市場來影響總體經濟活動，對於金融交易活動的管理，各國由中央銀行與財政部各司其職，其行政績效取決於資訊之完整性、即時性與協調是否能成功。至於政府的預算決策過程若傾向集中化，減少參與者的數目，將有助於效率提昇，將外部性內生化，甚至可能降低預算赤字；但若主計職權與財政職權間能在完整資訊下協調，避免發生協調失敗(coordination failure)，亦能有助於控制預算規模之過度膨脹，有助於財政的穩健發展。畢竟組織的調整或機構的合併都會發生調整及交易成本，將會抵消其各自的名目效益，因此必須考慮其最終淨效益而定。

第二章 財政部和行政院主計處之組織與功能

財務行政工作主要在決定政府預算資源的配置、執行與考核，主要業務包括預算籌編、預算審議、財政收支、會計、與審計工作等，環繞預算過程的四大階段---籌編、審議、執行與考核。一般而言，預算的審議工作屬於國會的職權。至於預算的籌編、財政收支與會計業務有皆屬於財政部主管之國家，如英、日；亦有將預算籌編工作直屬總統，成立預算管理局者，如美國。在我國採取類似美國制度，將預算籌編歸行政院主計處負責，但歲入仍由財政部負責。

本章第一節主要將針對民國以來我國財務行政業務與組織沿革作一探討，以瞭解現制的由來。第二節則簡單介紹財政部和行政院主計處的組織和業務。第三節探討中央政府預算籌編過程。第四節探討財政部與主計處兩個單位在預算籌編過程的關連性與衍生之問題。

第一節 我國財務行政組織功能沿革

一、民初

民初之財務行政制度，係設置財政部直屬大總統，該部設總長一人，下設會計司負責預算編製與會計決算，另設庫藏司負責國庫資金運用與國庫出納事項。至於審計則由直屬大總統的審計院負責。

民初各級官署之財務行政係處於各自為政階段，雖然預算、會計、決算與國庫皆集中於財政部，在組織型態上與內閣制的英國接近，惟該部的權限有限，無法管理各官署財務；又審計院歸大總統，而非民選國會，因此實稱不上具現代財務行政制度。

二、國民政府時期

民國十六年國民政府於南京成立，始著手研究現代財務行政制度

的建制。民國十六年，國民政府成立之時，財政部便開始實施會計獨立制度。凡是財政部所屬之機關，其辦理會計之人員，均由財政部直接招考派充，並由財政部直接負責其任免遷調，對其機關長官為地位超然之事務官。這種制度之設計，是希望利用各機關會計主任的超然地位，以減少各機關財務上的弊端。然而實施數年後，其成果大不如原先之預期，甚至歸於失敗。其原因為：(汪錕，1989：16-17)

1. 因機關長官和會計主任均隸屬於財政部，然而機關長官為部長之親信，而會計主任僅有財政部之會計司長為其後援。因此雙方若發生爭執，被犧牲者多為會計主任。故會計主任僅具有名義上的超然地位而不具實質效力。
2. 審計制度尚未有效建立，會計主任處於孤立無援之地位，又無人從旁監視；若抗爭則難以達到目的，若放任亦無人監督。為了避難趨易，不得不出於放任一途。
3. 當時貪污風氣盛行，舞弊者本人又屬利多而害少，趨利避害為人之常情。因此會計主任亦為一般人，若主持正義，就其地位有所不便，不如串同舞弊來得有益。
4. 預算制度亦未有效確立，會計主任抗爭之時，缺乏強有力的法案作為憑藉來和機關長官相抗衡。

民國十七年，立法院成立。立法院財政委員會對於財政及財政監督之立法先擬定若干基本要點，而國民政府聘請美國干末爾顧問團來華研究。綜合各方意見後，產生所謂的財務行政制度的聯綜組織(Liaison organization)，參加聯綜組織的人員包括主計、審計、國庫行政與國庫出納人員。在二十一年至二十七年間，並先後完成預算、國庫、會計、決算與審計制度的立法工作。又由於主計機關執掌預算、決算、會計與統計事物，而國民政府與五院皆有此業務，為使其機關地位超然，主張不屬於行政院，而直屬國民政府。因此在民國十九年公佈國民政府主計處組織法，翌年正式成立主計處。

至於財政部在民國十四年國民政府成立時係直屬國民政府，至民國十七年五院成立，乃改隸屬行政院，設有二署六司三處，國庫司掌理資金運用、發款命令覆核、基金保管與國庫出納管理等事項。民國

二十九年，改國庫司為國庫署。

從上述我國現代化財務行政制度的建制過程中，可以瞭解國民政府時代我國財務行政制度走向類似美國的總統制，成立直屬國民政府主席的主計處，負責預算的籌編、會計與決算、統計等事宜，財政部則負責國庫收支等財務行政工作，監察院則擁有審計權。

三、行憲以後

民國三十六年憲法公佈，依據憲法規定，行政院為國家最高行政機關，應分別於會計年度開始三個月前，將下一年度預算案提出於立法院，在會計年度結束後四個月內，向監察院提出決算，此即行政院負有預算的籌編、執行與報告執行結果的行政責任。行政院所屬掌理此等業務的機關為主計處與財政部，行政院主計處掌理全國歲計、會計與統計事宜；財政部則負責國庫收支、賦稅、錢幣、公債、專賣等財政業務。預算審議屬立法院職掌，審定決算則歸監察院審計部。

民國三十九年政府遷台，我國第一部中央政府總預算完成立法程序，並按期編列年度決算與總會計報告送監察院審定，使財務行政制度步入軌道。民國四十八年配合憲法之實施公佈行政院主計處組織法；該法嗣於六十二與七十二年兩次修正。依該法規定，主計處設有四局，第一局掌理關於公務機關歲計、會計事務，並分別核編中央政府總預算、總決算；第二局掌理營業機關歲計與會計事務；第三局掌理全國統計事務；第四局掌理普查及抽樣調查。

民國七十年財政部組織法修正，將公債司、專賣事業司、地方財政司、與國際資金室等合併入國庫署，至此國庫署實際負責國庫行政、公債、地方財政督導等財務行政事項。

四、小結

由上述民國以來我國財務行政制度的變遷，可以發現我國現代化財務行政制度的建制始於國民政府時代，因參考美國顧問團建議意見，以預算攸關國家資源的配置與政策的取捨，因此預算的籌編重責大任需獨立於五院之外，直屬國民政府主席。惟行憲後以行政院為國

家最高行政機關，因此預算的籌編工作由行政院主計處負責，財政部則配合有關歲入預算的規畫。執行預算階段的財務行政業務，為財政部的主要職掌，有關會計、統計與決算事項，則由行政院主計處負責，審計由監察院審計部負責，以收監督制衡之效。有關主要財務行政業務與組織沿革整理如表 2-1，其中變化最大的應屬預算籌編業務，由民初的財政部，改為國民政府的主計處，至行憲後的行政院主計處負責。

表 2-1 財務行政業務與組織沿革

時期 財政行政 主要業務	民初	國民政府時期	行憲後
預算籌編	財政部	國民政府主計處	行政院主計處
財務收支	財政部	財政部	財政部
會計	財政部	國民政府主計處	行政院主計處
決算	財政部	國民政府主計處	行政院主計處
審計	大總統審計院	監察院審計部	監察院審計部

資料來源：本研究整理

第二節 財政部和行政院主計處的組織與業務

一、財政部之組織與業務

財政部所屬機關可分為三類(見圖 2-1)：財政部內部單位、財政部所屬行政機關、財政部所屬金融保證事業機構。下面就前兩類機構所掌理之事務進行簡單的介紹。

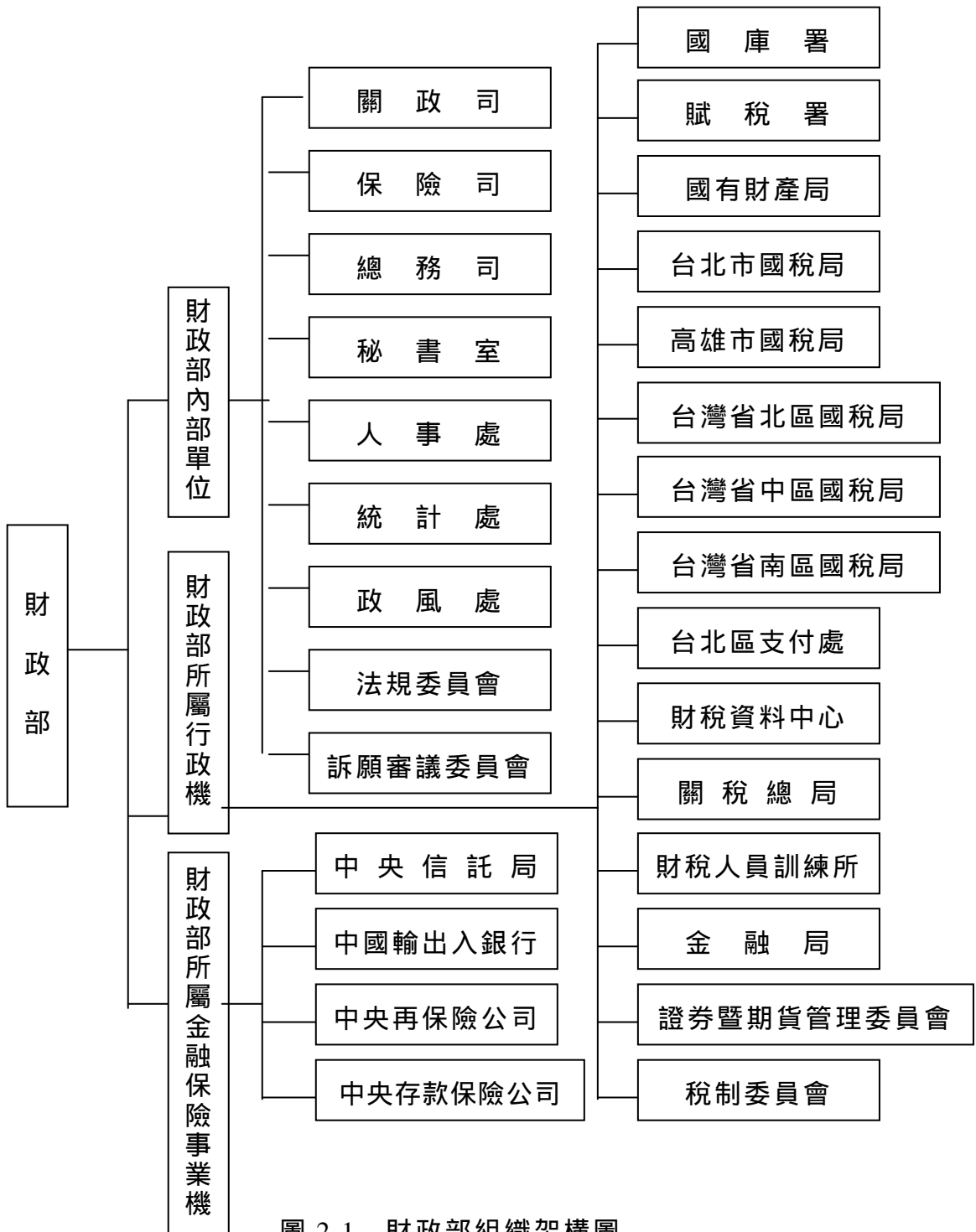


圖 2-1 財政部組織架構圖

財政部國庫署依財政部國庫署組織條例第二條之規定，有下列職權：

- 一、關於國庫制度之規劃、業務監督、考核及地方政府公庫行政之督導事項。
- 二、關於中央政府財政收入計畫之籌擬、預算收支解撥及國庫財務調度事項。
- 三、關於增進中央政府之財務效能及減少不經濟支出之建議事項。
- 四、關於特種基金及其他公款暨保管款之管理、考核事項。
- 五、關於由國庫撥款投資計畫之會核事項。
- 六、關於國庫集中支付作業之指揮、監督及考核事項。
- 七、關於公債、庫券及外債之規劃、發行、印製、保管及其法規、合約之擬訂、審核事項。
- 八、關於公債、庫券、外債之償還及其基金之管理事項。
- 九、關於地方公債債券之監督、考核事項。
- 十、關於國內外借款有關國庫保證及策劃事項。
- 十一、關於地方財政之輔導、監督事項。
- 十二、關於菸酒及其事業之管理、監督、考核事項。
- 十三、關於國內外捐獻之處理及查核事項。
- 十四、關於國庫收支之會計、統計及編報事項。
- 十五、關於國庫之其他事項。

集中支付處則負責：支付業務之規劃；支付法案之登記、處理及其餘額之查對；支付憑證之點收、檢查及審核；各機關簽證人員印鑑之保管、驗對及更換；國庫支票之請領、保管、登記及編報；國庫支票之簽開、覆核及分發；已簽發國庫支票特殊事件之處理；支付工作底稿之編報及處理；其他有關支付業務。

賦稅署掌理下列業務：所得稅法規之擬訂及稽徵業務之規劃、解答；貨物稅、證券交易稅、營業稅、印花稅各稅法規之擬訂及稽徵業務之規劃、解答；遺產及贈與稅、土地稅、使用牌照稅、房屋稅、契稅、娛樂稅、屠宰稅各稅法規之擬訂及稽徵業務之規劃、解答；國稅稽徵業務之指揮、監督、考核及省(市)、縣(市)稅稽徵業務之督導、考

核；各級稅捐稽徵機關監察業務之指揮、監督、考核；新增稅目法規之擬訂及稽徵業務之規劃、解答；免稅、減稅、退稅之審核；涉外稅捐、其他有關稅務行政之規劃考核等。

各地區國稅局之業務有：國稅稽徵業務之設計、執行及考核；國稅稅政法令之宣導及納稅服務；國稅之審核、稽查、複核；國稅各項課稅資料之調查蒐集、電子作業、資訊處理及運用；國稅之徵收、減免、劃解及退稅；國稅欠稅之清理及債權憑證登記執行；國稅違章案件及稅務爭議之處理等。

稅制委員會負責業務有：賦稅政策之研議；賦稅結構之分析與改進；賦稅制度之研究設計；稅法法典化之設計編印；各國稅制稅法之比較研究；各國賦稅資料之蒐集及賦稅理論之翻譯等。

財稅資料中心之業務有：財政部資訊體系之整體規劃；財政部各單位及所屬機關資訊作業之計畫及設備之審議、作業檢查、績效評核；財稅資料作業之整體規劃、系統設計、處理手冊及規範之審訂、訓練及作業之輔導、督導、管制；財稅資料之綜合處理等。

財稅人員訓練所掌理下列事項：稅務人員訓練之研擬及執行；關稅人員訓練之研擬及執行；一般財政人員訓練之研擬及執行；其他奉指定人員訓練之研擬及執行等。

關政司負責下列事項：關稅政策及關稅制度之規劃；關稅稅則之擬訂、解答；關稅法規之擬訂、解答及審核；關稅稽徵業務之考核；關稅免稅、減稅、緩徵、退稅、保稅之審核；緝私法規之擬訂、緝私業務之規劃、督導及協調、處理；稅則分類估價爭議之評議及緝私處分申訴案件之審議、處理；涉外關務；關務機構受託代徵稅費或代辦業務之聯繫、協調；關務機構設置或裁併之核議；關務人員之考核等。

關稅總局負責下列事項：徵免關稅之核辦、核轉；關稅稅則之研修建議；私運貨物價格之調整、審核；進出口貨物之化驗、鑑定；外銷品之進口原料保稅、退稅之核辦；燈塔及助航設備之建管、補給及無線電管理；關稅資料之建立處理；一般關務法規之研釋擬議；各地區關稅局設置之研議等。

各地區關稅局負責下列事項：進口關稅之徵課；貨物稅、商港建

設費及其他稅捐之代徵；出口貨物通關；私運貨物進出口之查緝及處理；運輸工具通關管理及報關行設置管理；進出口貨棧及貨櫃集散站之監管；保稅工廠、保稅倉庫之設立、管理及考核；依法受託代辦業務；貨物進出特定地區通關事項；所屬巡緝艦艇及通訊設備管理、維護等。

金融局負責下列業務：金融制度之規劃；金融法規之擬訂；金融機構之設立、變更、停業、解散之處理；國內及國際金融動態之調查、研究；金融市場之行政管理；金融機構之管理、考核；金融行政之涉外事項；金融檢查；外匯行政之管理；各種獎券發行之管理；金融人員之考核；違反金融法規之取締、處理等。

保險司負責下列業務：保險法規之擬訂、解答及審核；國內及國際保險動態之調查、研究；保險市場之管理；保險機構之管理、考核；保險業務之研究、改進及審核；保險業務之檢查；保險之涉外事項；保險人員之考核；保險代理人、經理人、公證人及其他相關業務人員之管理；違反保險法規之取締、處理等。

證券暨期貨管理委員會負責下列業務：證券募集與發行之核准及管理、監督；證券上市之核定及買賣管理監督；期貨契約之核定即買賣管理監督；選擇權契約之核定即買賣管理監督；證券商營業處所買賣有價證券之核定及管理、監督；證券投資信託事業、證券金融事業、證券投資顧問事業、證券集中保管事業、其他證券、期貨服務事業之核准及管理、監督；證券商、期貨商之許可及管理、監督；證券商、期貨商同業公會之指導及監督；證券、期貨交易所、櫃檯買賣服務中心之特許或許可及管理、監督；證券商、期貨商、證券、期貨交易所之負責人及業務人員之管理、監督；公開發行證券公司之管理及財務、業務之檢查、監督；融資、融券業務之聯繫及協調；證券、期貨之調查、統計、分析及資訊電子作業；證券、期貨管理之研究、發展、考核；證券及期貨管理法規之擬議；會計師辦理公開發行公司財務報告查核簽證之管理、監督；其他有關證券及期貨之管理事項。

國有財產局掌理下列事項：國有財產清查事項；國有財產處理事項；國有財產管理事項；國有財產依法改良、利用事項；國有財產資

訊業務事項；國有財產檢核及統籌調配事項；國有財產估價事項；國有財產法令與法務案件之研議及處理等。

二、行政院主計處之組織與業務

行政院主計處的組織架構請見圖 2-2，而以下將簡短介紹主計處第一局至第四局、電子資料處理中心、人事處和會計作業小組的掌理事項。

行政院主計處的第一局又稱「公務預算局」，主管中央公務機關歲計事項，包括公務機關的預算編製和預算執行。目前第一局所專注推動的歲計業務計有以下五項：(一)持續控制歲出規模成長幅度，促進公共資源有效運用；(二)建立中程計畫預算制度，使施政計畫與預算更臻配合；(三)改進中央政府總預算表達方式，使民眾能清楚了解政府施政作為；(四)建立自償性公共建設預算制度，減輕政府財政負擔；(五)建立完整特種基金預算體系，全面實施國立大學院校校務基金制度。

第二局又稱「事業預算局」，主管國營事業及非營業基金歲計事項。近年來，第二局除廣續其國營事業預算案和非營業基金預算案之編審、監督附屬單位預算之執行任務之外，並與第一局合力負責特種基金預算體系的簡併整合、與自償性公共建設預算制度的建立等業務。亦在協助各主管部會推動公營事業民營化、BOT 案件之執行等事項上，著力甚多。

第三局是「統計局」，主管統計行政事宜，及辦理全國綜合性的統計業務。更具體的說，即是負責統計法制與標準、社會指標統計、物價統計、國民所得統計、總供需估測與經濟預測、產業關聯統計及統計行政管理等業務。由於我國統計制度採用分散辦事、集中管理的折衷制度，與各機關有關的業務統計分散由各該機關統計處室辦理，但有關各級政府的統計行政管理工作，則集中由各級政府的主計處室辦理，並受其上級主計機關的直接監督與指導，故對中央及地方政府

財政部與行政院主計處整合之利弊分析

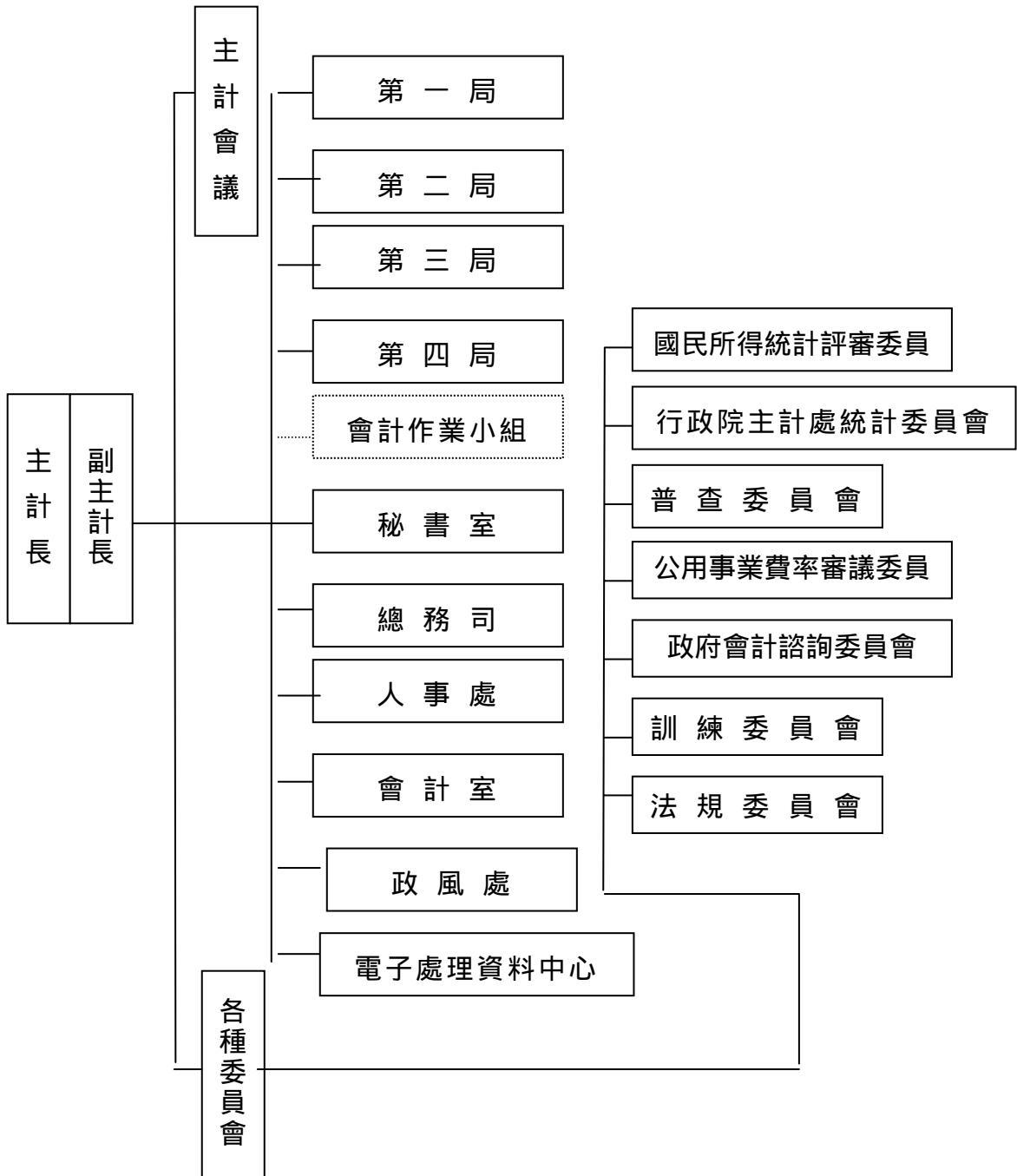


圖 2-2 行政院主計處組織圖

各機關統計機構、統計人員和統計業務的行政管理，統一由統計局負責。

第四局及「普查局」，負責普查及抽樣調查方面的統計業務。究其淵源，係政府為因應全國基本國勢調查與大型抽樣調查業務推展需要，遂於民國七十二年七月裁併原普查委員會與勞工統計調查委員會，成立普查局。該局定期進行農林漁牧、工商及服務、戶口及住宅等各種普查及人力資源、受雇員工薪資等統計調查，以提供各種相關資訊作為其他機關單位規劃政策的支援。

「會計作業小組」係於民國八十五年七月一日以任務編組的方式所設立。在此之前，會計工作分別由第一局及第二局辦理；然而隨著政府預算業務的擴張、立法院預算審議的需求，第一、二局大部分人力均投入預算編審工作，無暇兼顧會計工作，但民間要求加強政府會計工作以增進財務效能的呼聲，卻日益高漲。有鑒於此，主計處乃於組織法尚未修正之前，以任務編組方式，先行成立會計作業小組，負責預算執行之監督、會計月報、收支執行狀況月報表等各類會計報告之審核、登記、分析控管事項；各類會計制度之設計、核定、分行事項；總預算之編製事項；及推動辦理政府會計準則之訂定、發布事項等。會計作業小組之下分別設置公務會計科、事業會計科、稽核科。三科的負責事項如下：

1. 公務會計科：負責公務機關預算執行分析、控管及總會計與總決算彙編。
2. 事業會計科：負責營業及非營業基金附屬單位預算執行分析、控管及附屬單位決算彙編。
3. 稽核科：負責中央政府各機關或基金預算執行之視察、政府各類會計制度之設計、核定、分行事項及小組一般行政事務之處理。

電子資料處理中心主要業務為政府機關電腦應用管理政策的研擬、政府機關電腦應用計畫的審核與查核、各機關資訊業務的輔導、協調及資訊人員培訓等。

主計處內部的人事處是個很重要的單位。我國由於實行「主計一條鞭」制度，依法行政院主計處為全國一萬五千多位主計人員的最高

人事主管機關。所有中央機關的主計人員都由主計處依法予以任免，至於地方政府部分，在省縣自治法和直轄市自治法施行後成為一種雙重任免的程序，即先由地方行政首長任免主計人員，再由主計處重複任免之，1999年新通過的地方制度法仍然遵循雙重任免的精神。

第三節 中央政府總預算案之籌編過程

預算過程主要分為四大階段——籌編、審議、執行與考核，其中審議屬民意機關的職掌，考核階段則分為行政部門所作的決算與審計部門的審定決算，前者在我國中央政府由行政院主計處彙編，後者則由審計部負責。至於預算執行階段涉及所有政府機關業務計畫的執行，其中國庫收支與調度部分為財政部（國庫署負責）之職責，會計記錄與財務報表事項則由各機關主計人員負責，亦歸行政院主計處督導。總之，在預算審議、執行與考核三階段，各機關職掌劃分依五權憲法架構，似乎相當明確。對於財政部與行政院主計處而言，可研究調整組織職掌的應屬有關預算籌編階段之業務。

關於預算籌編業務，亦可分為四大步驟，首先為預算政策的制訂，其次為概算的編製，再其次為計畫與概算的審核，最後為單位預算案的編製與總預算案的彙編。在預算政策的制訂階段，主要負責單位為行政院（主計處），財政部、經建會與審計部等單位亦表達意見。第二階段概算的編製為各機關業務；第三階段計畫與概算的審核，則分歲出由主計處負責，歲入歸財政部，同時行政院年度計畫與預算審核會議作最後的決定。最後總預算案的彙編由主計處負責，其中歲入部份仍由財政部（國庫署）編製。本節就預算籌編各階段財政部與主計處主要業務職掌予以說明。

一、預算政策之制訂

我國的預算政策主要訂於每年度的施政方針、預算籌編原則與預算編製辦法內。分析如次：

(一) 施政方針

依預算法第二十八條規定，中央主計機關、中央經濟建設計畫主管機關、審計機關、中央財政主管機關與其他有關機關，應於籌劃擬編概算前，針對所管業務範圍，將可供決定下年度施政方針之參考資料送行政院。其中主計處應提供以前年度財政經濟狀況之會計統計分析資料與下年度全國總資源供需之趨勢，與增進公務及財務效能之建議。財政部則提供以前年度收入狀況、財務上增進效能與減少不經濟支出之建議及下年度財政措施，與最大可能之收入額度。

(二) 預算籌編原則

預算籌編原則係由行政院主計處依行政研擬的施政方針草案，參照下年度總資源供需初步估測決果，並衡量各項重要因素，所研擬的預算收支基本原則、收支分配原則、收支處理原則等有關預算編製的政策性指導原則，送行政院核定。

(三) 預算編製辦法

行政院主計處根據施政方針，擬定有關預算編製的程序、內容、書表格式、一般共同性費用標準等的規定，經報行政院核定後分行各機關依照辦理。

二、各機關概算之編製

依預算法第三十二條規定，各主管機關遵照施政方針，並依照行政院核定之預算籌編原則及預算編製辦法，擬定其主管範圍內之施政計畫及事業計畫與歲入、歲出概算送行政院。

三、計畫與概算之審核

行政院主計處於收到各機關所編報之收支概算，應即整理分析，以便明瞭下年度歲入估計數額與各機關歲出最低需要，及所提供新興計畫需求實況。然後歲入部份由財政部會同有關機關進行檢討，各類支出需求部份則由行政院主計處負責審核。最初先就總資源供需估測模型，擬具歲出預算總額度。

行政院年度計畫暨預算審核會議依據總資源供需估測顯示之趨勢確定政府預算規模後，行政院主計處及依照有關規定及所訂各年度中央政府各機關歲入歲出概算審核要點詳盡審核。其中有關重要經建投資計畫、科技計畫及重要行政計畫應依「政府重要經建投資計畫先期作業實施要點」、「政府重要科技計畫先期作業實施要點」及「行政院重要行政計畫先期作業實施要點」等之規定，分別送請行政院經濟建設委員會、行政院國家科學委員會及行政院研究發展考核委員會先期審查，並將審查意見報院並前知行政院主計處。行政院主計處則將所有各機關概算檢討及審核結果綜合整理後，提報行政院年度計畫暨預算審核會議歲出審查小組審議。審議時，得邀中央各機關及省市地方政府首長出席，對所編報收支概算及請求中央補助款項之內容加以說明並聽取意見。最後行政院主計處即根據審議結果及財政部歲入概算檢討結果，擬定各機關歲入歲出額度及中央對省市地方政府補助款項，呈報年度計畫暨預算審核會議核議。

依預算法第三十七條規定，行政院根據中央主計機關之審核報告，核定各主管機關概算時，其歲出部份得僅核定其額度，分別行知主管機關轉令其所屬機關，各依計畫，並按照編製辦法，擬編下一年度之預算。

四、總預算案之彙編

各機關根據歲入歲出額度編製單位及附屬單位預算，經主管機關審核彙編，編成主管預算，送行政院主計處，另以歲入預算送財政部。財政部綜合各機關歲入，編成歲入預算後，送行政院主計處，行政院主計處將各機關單位及附屬單位預算再經查核完畢，即按各類收支結果，整理編製年度總預算案。並依來源別、歲出機關別、政事別、用途別，分別編製完成中央政府總預算案，依預算法第四十三條規定連同附屬單位預算及其綜計表，經行政院會議決定後由行政院送立法院審議，並附送行政院研考會所整編之施政計畫。

第四節 兩單位預算籌編業務關連性問題分析

一、財政部（國庫署）

財政部國庫署在預算籌編階段業務職掌依其組織條例規定，計有關於中央政府財政收入計畫的籌擬，以及關於增進中央政府之財務效能及減少不經濟支出之建議。實務上，其主要工作事項計有：

- （一）參與提供意見於年度施政方針、預算籌編原則與預算編製辦法的制訂。
- （二）審查各機關所送歲入概算，並提出修正意見。
- （三）參與行政院年度計畫與預算審查會議。
- （四）彙編歲入總預算案。

二、行政院主計處

有關預算籌編業務，依該處組織法第三條規定，大致有下列數項：

- （一）籌編預算所需事實之調查與增進公務及財務效能之研究、建議事項。
- （二）預算編製辦法之擬訂、及各級機關單位分級之訂定事項。
- （三）單位預算、營業基金以外附屬單位預算之審核與有關歲入、歲出計畫之核議，及總預算之整編事項。

實務上，行政院主計處目前為我國中央政府總預算編製的負責機關，從施政方針、預算籌編原則、預算編製辦法的訂定開始主其事，其次是在限期內審核各機關概算，負責行政院年度計畫與預算審核會議的召開，彙整個機關單位預算，成為中央政府總預算案送立法院等。其中尤其是審核各機關計畫與歲出概算時，牽涉到國家資源的優先配置與取捨，權責重大。

三、問題分析

綜合上述分析，可以發現在預算籌編階段行政院主計處位於主辦者地位，財政部則為協辦的地位。如預算政策的制訂，由主計處主導，財政部僅提供意見；再如由主計處總其成彙編年度總預算案。

財政部與行政院主計處整合之利弊分析

兩單位業務分工如表 2-2 所示，在概算審查階段仍可能出現主導地位較不確定問題。財政部負責歲入概算的審核，主要歲入亦由該部負責，行政院主計處負責歲出概算的審核，兩單位必須經多次協調，設法讓總預算收支平衡。可能出現的現象是在「量出為入」的考量下，財政部被要求盡量籌措財源，從寬編列歲入。主計處是否有「花錢的人不知籌錢的人辛苦」之心態，能否確實嚴格把關，讓有限資金用在刀口？又在財政困窘時期，財政部亦可能利用財政困難為藉口，以「量入為出」為考量，要求主計處大幅刪減各機關概算，而延緩可能急需辦理的計畫預算。這是歲入與歲出審查分屬兩個單位主辦難免出現的問題。

表 2-2 財政部與主計處在預算籌備階段之業務分工

主管機關 步驟	財政部	行政院主計處
預算政策之制訂 (一) 施政方針 (二) 預算籌編原則 (三) 預算編製辦法	提供意見 提供意見 提供意見	提供意見 主辦 主辦
概算審核	負責歲入	負責歲出
年度計畫及預算審核會議	參與	主辦
總預算案編製	彙編歲入部份	彙整為年度總預算案

資料來源：本研究整理

如果欲就財政部和行政院主計處中有關預算編製業務進行調整，則必須先行了解兩機關的員額編制狀況。表 2-3 所顯示的是行政院主計處正式編制之員額。直接涉及預算編製的第一局和第二局分別有 47 人和 29 人，而會計作業小組則有 19 人。

財政部內有關預算業務的機關為財政部國庫署，表 2-4 則顯示其內部單位的工作項目和員額數，共計有 96 人。

表 2-3 行政院主計處員額編制(正式編制，不含聘僱人員)

單位或職稱	人數	單位	人數
主計長	1 人	總務司	26 人
副主計長	2 人	秘書室	8 人
主計官	5 人	人事處	16 人
第一局	47 人	政風處	7 人
第二局	29 人	會計室	5 人
第三局	103 人	視察室	1 人
第四局	70 人	會計作業小組	19 人
		共計	339 人

資料來源：行政院主計處人事處。

財政部與行政院主計處整合之利弊分析

表 2-4 財政部國庫署員額分配表

單位	工作項目	現有員額
署長室	綜理署務	4 人
第一組	公庫管理	18 人
第二組	財政收支	18 人
第三組	債務管理	13 人
第四組	地方財政	14 人
行政幕僚	行政幕僚	26 人
開發基金	基金管理	3 人
合計		96 人

資料來源：財政部國庫署。

第三章 各國預算權責機關與預算編製作業³

本章前四節分別介紹日本、美國、英國與法國四國的預算制度，描述重點在於各國負責編製預算的主管機構與預算編製的過程，第五節則為小結。

第一節 日本

一、預算權責機關之組織與職掌

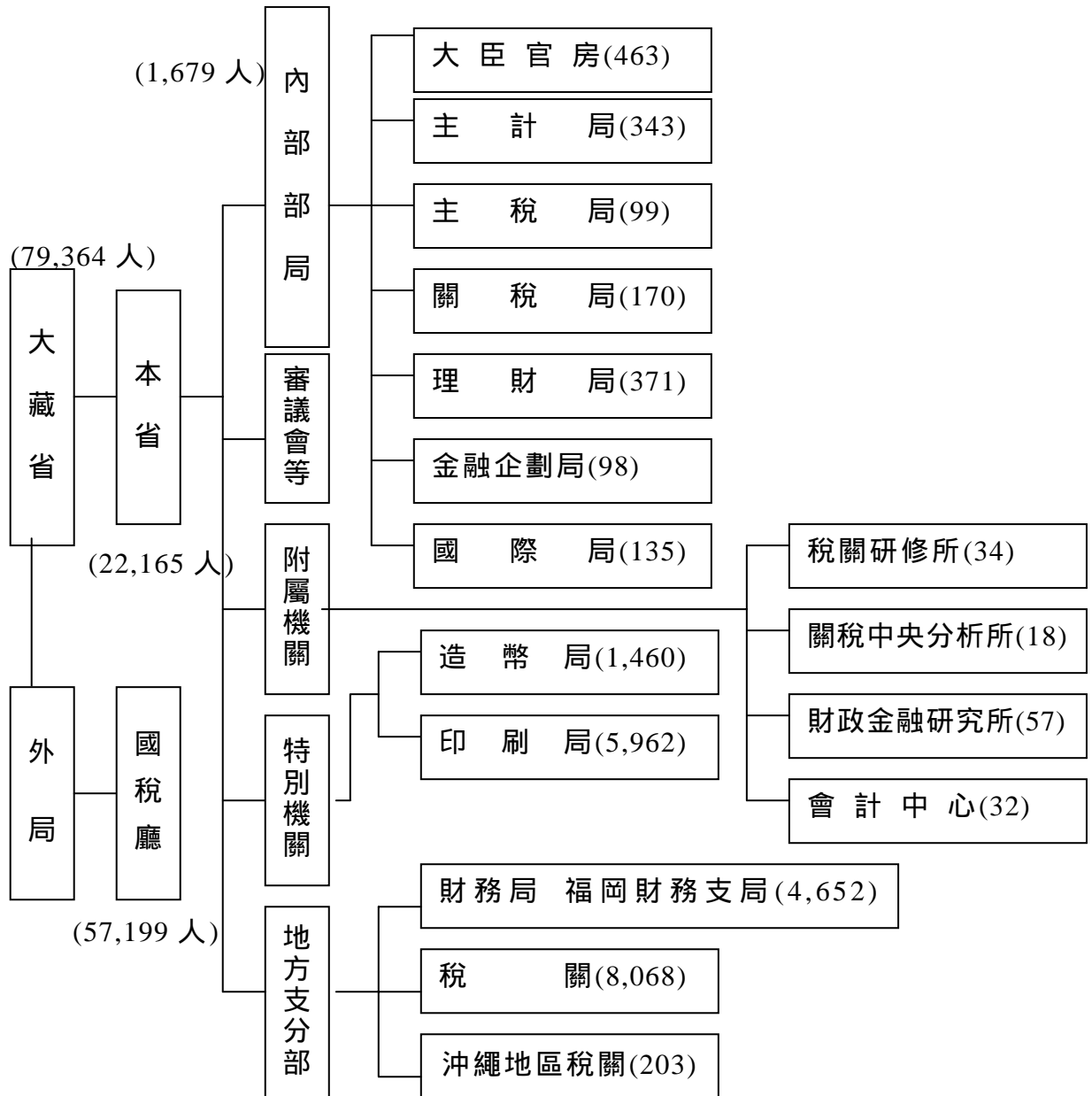
日本為內閣制國家，內閣擁有預算提案權；而根據日本財政法的規定，實際上的預算編製作業是由內閣中的大藏大臣負責。因此大藏省在預算過程中扮演舉足輕重的角色，其中又以主導預算草擬作業的主計局尤為重要。依日本財政法規定，大藏省在完成預算草案後，應將各項概算、歲入預算明細書、預算書送交內閣會議決定，不過內閣會議通常只會對內閣所送交的預算草案進行小幅度的修正，更動不大。以下扼要說明大藏省的組織架構與功能職權。

(一)大藏省

大藏省的組織可分為兩個部份：本省及外局(見圖 3-1)。本省下設有五種機關，分別是內部部局、附屬機關(會計中心、關稅研修所、關稅中央分析所、財政金融研究所)各種審議會、特別機關(造幣局、印刷局)及地方支分部局。內部部局為負責全國財政事務的主要機關，共計有大臣官房、主計局、主稅局、關稅局、理財局、金融企

³ 本章主要內容摘錄自「世界主要國家預算制度及其運作情形之研究」，蘇彩足，行政院主計處委託研究計畫報告，民國八十九年。

財政部與行政院主計處整合之利弊分析



資料來源： <http://www.mof.go.jp/saiyou/sosikizu.htm>

(註：括弧中數字為員額編制)

圖 3-1 日本大藏省組織圖

劃局、國際局。外局主要的機關則是國稅廳。

根據大藏省設置法第 3 條規定，大藏省的主要業務有七大項，即國家的財政、通貨、金融、外國匯兌、證券交易、造幣事業、與印刷事業。就預算籌編而言，大藏省除了負責歲出編製外，也負責歲入業務。

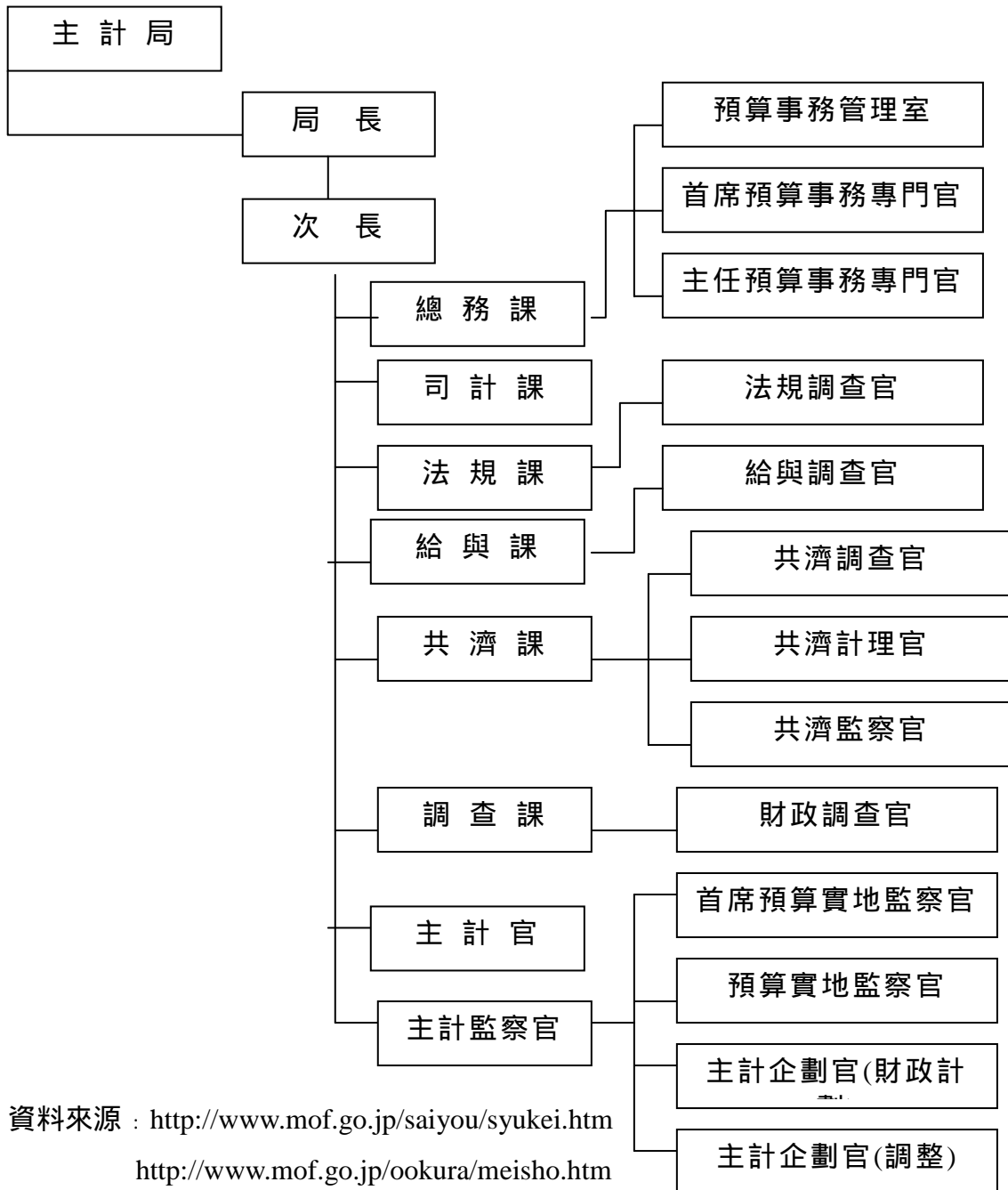
(二)大藏省主計局

日本政府的預算編製由大藏省負責，其中主稅局負責歲入部分，而歲出預算工作則由主計局負責。主計局內設局長一人，次長三人，下面設有總務課（下設預算事務管理室，有首席預算事務專門官及主任預算專門官五人）、調查課（下設財政調查官）、給與課（下設給與調查官）、司計課、共濟課（下設共濟調查官、共濟計理官、共濟監察官）、法規課（下設法規調查官）、主計監察官（下設首席預算實地監察官、預算實地監察官、主計企劃官）、主計官十二人，共八個課級單位，見圖 3-2 所示。

主計局各課職掌如下：

- (1) 總務課負責有關一般的財政政策、國家預算、準備金、國庫債務負擔、國家貸付款、產業投資特別會計及社會資本整備、國家會計事務人員的研修等業務。
- (2) 調查課負責財政制度的營運情形之調查、財政營運長期方針及估計、財政統計的製作及分析等業務。
- (3) 給與課負責國家預算中有關給與的統計，及使用狀況的監察、政府機關職員的給與事項、公務員的旅費及國家賠償給付作業。
- (4) 司計課負責國家的決算、國產及債權的計算、國家預算轉入翌年使用、預算的移用或留用的承認，有關支出承擔行為的認證、監督出納官吏、預算執行報告的催收、有關主計簿登記事項、提送會計檢查院報告等業務。

財政部與行政院主計處整合之利弊分析



資料來源：<http://www.mof.go.jp/saiyou/syukei.htm>

<http://www.mof.go.jp/ookura/meisho.htm>

圖 3-2 日本大藏省主計局組織圖

- (5) 共濟課負責國家公務員的互助會、依據國家公務員互助會法第 117 條規定，檢查有關互助事項及有關國家公務員等福利醫療保健設施等業務。
- (6) 法規課負責有關財政及會計制度的檢查、企劃及立案而予以統一，國家物品及債權管理，有關收入、支出、契約、物品及債權的協調，有關預算執行職員等責任的法律問題等業務。
- (7) 主計官受命分掌各項國家預算的編製及執行、國家預備金的管理、國家決算的編製和地方公共團體歲出有關事務。
- (8) 主計監察官是受命分掌會計法第 46 條、物品管理法第 12 條第 2 項及國家債權的管理法第 9 條第 2 項的規定，實施有關事務的監察。

(三)總理府經濟企劃廳

經濟企劃廳負責日本國內外之經濟調查與估測，並且為政府規劃及擬定經濟政策。大藏省主計局與企劃廳互動頻繁，期使財政工具能切實發揮穩定總體經濟之功能。

二、金融改革和大藏省的改組

(一)大藏省解體論

日本的泡沫經濟在 1990 年代裡崩潰，留給銀行和金融機構大筆壞帳，並使問題進一步延燒到政府部門，浮現出官僚貪污、大藏省等各部門政商關係糾纏不清的尖銳批評(Pempel, 1998: 25-26)。民間學術團體因而提出「大藏省解體論」，認為大藏省同時兼掌預算、稅制、金融三大項龐大業務，權力過於集中，必須有所調整。

1.主計局由大藏省分離，直屬於內閣 --

其中若干人士主張，主計局應由大藏省分離，直接隸屬於內閣。此派論述者認為，依日本憲法規定：「預算作成後，必須向國會提出」，故內閣是預算編成機關；然而實際上日本預算是由大藏省主計局和其

主計官編成；因此預算權應歸還內閣，才能符合憲法規定。他們建議比照美國預算管理局的架構，在總理府中創設預算局單位，將預算權限集中於內閣，以充分反應內閣的政策優先順序與施政需求。但是大藏省堅決反對在內閣之下另行成立預算局，因此至今此一建議仍是不了了之(黃耀生，1999：45-46)。

2.金融檢查與監督由大藏省移出 --

另一派人士則主張將金融檢查與監督權責移出，以縮減大藏省的功能。他們認為財政與金融功能不宜合併。因為同在大藏省之內的主計局和銀行局相互依存，以致常有主計局不當影響金融行政的情事發生。例如在一九八〇年代，大藏省擔心稅收減少而須發行公債，乃對中央銀行施壓以長期維持低利率，藉以刺激景氣來增加稅收，達成預算平衡的目標，此種行為有礙中央銀行之獨立性與貨幣政策之成效。另一方面此派人士也表示，金融監督管理過度集中和行政裁量權過大，造成大藏省和金融機構官商勾結，無法妥善管理金融機構的債務問題，故建議削減大藏省權限，將金融檢查與監督分離設於首相之下(黃耀生，1999：46)。

(二)大藏省之組織重組

日本政府並未接受主計局由大藏省分離的建議，而接受了將金融檢查與監督職權移出，以縮減大藏省職權的建議。1998年6月，日本政府公布實施「中央省廳改革基本法」，重行調整大藏省與其他各省廳組織。大藏省將原有的銀行局和證券局合併為金融企劃局，金融企劃局掌管金融制度和證券交易制度的調查、企劃和起草等事務，亦即全面管理有關金融證券交易的法令、對銀行和證券公司之活動制定必要的制度和規定；除此之外，金融企劃局還負責：監督金融期貨交易所、證券交易所和存款保險機構，調查、企劃和起草有關金融證券市場的制度，制訂企業會計基準以及執行有關企業財務之事務。在此同時，大藏省的金融檢查部亦被移出，改在總理府下成立「金融監督廳」。而預計在2001年時，大藏省將改名為「財務省」。

三、預算編製作業

日本會計年度採四月制。根據財政法之規定，各機關將每會計年度的歲入歲出等估算書，送至大藏省，大藏大臣在接到估算書後，即進行全盤檢討，並做必要調整，作成概算書後再提交內閣閣議決定；在內閣閣議決定後，大藏大臣即依據該決定，製作歲入預算明細書，並和各機關進行預定經費要求的協調。大藏大臣在和眾議院、參議院、裁判所、會計檢查院、及內閣、總理府和各省協調後，即編成預定經費要求書，連同歲入預算書編製預算書，再提交內閣決定(財政法 17-21 條)。

在預算編製的實際運作方面，可以分就各廳省及各機關、以及大藏省二方面加以觀察；在預算編製的時程上，也可以將預算編製作業分為三個階段分別討論：

(一)第一階段

預算編製作業從各廳各省提出預算經費要求開始，通常各省廳於會計年度開始前一年的 6 月，準備提出預算經費請求；但是會從 3 月就開始進行預算概算作業，從 3 月底起自 8 月底止，各省廳的概算編製，各省廳、大藏省以及執政黨黨部三方面，就不斷地交互溝通協調。

1. 各省廳準備提出預算經費請求書。

各省廳及各機關通常在會計年度開始前一年的 3 月，即開始進行預算概算作業。各省廳會在 6-8 月開始進行提出預算經費請求的準備工作，此時各省廳及各機關之下的內部單位，會審查現行預算執行及運作的狀況，據以草擬下一會計年度的支出及各項計畫。

2. 擬定「預算經費請求準則」。

6 月上旬，大藏省主計官會議會先行針對下年度預算案的基本結構進行審議，然後召開所謂的主計局標準預算的局議，決定各廳省的預算額。這個決定是由大藏省根據當時的經濟情勢，預估次年度的

財政與經濟情況，而訂定經常性經費與新增經費之限度，經過內閣會議議決「預算經費請求準則」後定案。在「預算請求準則」中，並會就前一年預算執行的狀況、以及支出增加的幅度，就不同的項目設定不同的支出上限。不過債息支出和地方分配稅這兩項授權性支出則不受支出上限限制。內閣設立的準則反映出內閣對於預算編製的基本態度，並透過大藏省轉達給各廳省及機關，落實在各廳省於 8 月提出的預算請求上。

3. 各省廳預算經費請求書送達大藏省。

在各省廳概算的編製過程中，對於各項目大原則除了遵照內閣決議的編製方針外，且須隨時與大藏省主計局內的主計官們保持密切聯繫，在經過主計官審查同意後，才可以進行概算的細編。各省廳在接獲內閣指示後，以各省大臣辦公室的會計課為中心，先是課層級的概算要求，在各局局議中做通盤的調整，然後作成局概算。依次各局的概算提報省會議作通盤的調整，作成省廳的概算與施政計畫，就不同的支出項目決定其優先順序後，送交大藏省彙整。根據預算決算及會計令第八、第九條規定，各省廳的概算必須於每年 8 月底以前送達大藏省。預算編製進入第二階段。

(二)第二階段

預算編製工作的第二階段從 9 月開始至 12 月底止。這個階段的工作主要在於收集各省廳的概算資料，各省廳與大藏省間並就數據及預算分配進行協商討論的工作。大藏省在 8 月底前收到各省廳的概算要求書後，於 9 月初開始審查工作。

1. 就預算經費請求書進行聽證會及審查工作。

首先由大藏省再向各省廳說明整體政府預算的分配原則，然後聽取各省廳主辦人員的說明。大藏省的主計官會與各省廳主計室人員進行一連串的聽證會及審查工作，以確認個別預算項目的相關細節。在進行聽證會及審查工作的過程中，各省廳配合提出額外的補充資料。預算主計官所做的工作包括：注意預算項目的估計基礎、審查相關省廳在過去表現、確認資料的正確性、顧及支出計畫對未來

可能造成的影響、確認每個支出項目。而各省廳的主計人員在聽證會中為自己單位的預算經費需求加以辯護。聽證會舉行完後，開始審查各省廳所提出的概算重點是否合於預算編製方針之規定，以及物價、社會經濟、國際經濟的變動情形，最後作成省廳概算查定案，再送還各省廳。此時約為 11 月下旬。

2. 折衝協調過程。

在大藏省作成省廳概算查定案後，各省廳對於大藏省的查定案如有不服，可向大藏省陳述，請求再查定。而此時社會上的各個利益團體、地方公共團體若有意見，也可向大藏省陳述，這就是「復活折衝」(revival negotiations) 的階段，這個階段由大藏省主導。通常利益團體及地方公共團體陳情的時間為 12 月上旬與中旬，而各省廳及各政黨的折衝則在 12 月下旬。在折衝協調過程中，各省廳及支持某一省廳的官員，會努力為其增加預算的要求而辯護，同時各省廳也可能得到各個利益團體的支持，以壯聲勢。通常農業及公共工程部門在折衝協調過程中而發揮的力量很大，令人不敢輕忽。

3. 內閣會議決定預算草案。

在折衝協調過程結束後，大藏省將其擬定的預算草案(稱之為「大藏原案」)送交內閣會議決議。按慣例內閣會議僅就預算草案作小幅修改，在議決後，即可準備將預算草案送至國會待審。此時約為 12 月底。

(三)第三階段

第三階段自內閣會議議決預算草案開始，到預算草案送至國會結束，約為 12 月底至次年 1 月中旬。此時各省廳及大藏省準備送至國會的預算文件，內閣就預算報告舉行內閣會議，準備對國會作預算報告。待預算文件準備完成送至國會，即進入預算審議程序。表 3-1 為預算編製流程。

表 3-1 日本政府預算之編製流程 (以 1999 會計年度為例)

時間	主要事項
1998年3月底	大藏省主計官會議針對1999年度預算案的基本結構進行審議，然後召開所謂的主計局標準預算的局議，決定各省廳的預算額。 各省廳開始進行概算作業。
1998年6月-8月	各省廳準備提出預算經費請求書。
1998年7月底以前	內閣會議議決新年度預算的編製方針，以作為各省廳概算編製的統一原則。
1998年8月底以前	各省廳的概算送達大藏省。
1998年9月初至11月下旬	大藏省開始概算審查工作。大藏省主計局與各省廳主計人員就預算請求舉行聽證會，各省廳提出補充資料。
1998年12月上、中旬	與利益團體及地方公共團體的折衝。
1998年12月下旬	與各省廳及各政黨的折衝。
1998年12月底	內閣會議就預算草案作成決議。
1999年1月上旬	各省廳及大藏省準備要提送國會的相關預算文件。
1999年1月中旬	預算案送至國會。

第二節 美國

一、預算權責機關之組織與職掌

美國為總統制國家，根據其憲政體制的設計，行政部門負責預算案的編製及提出，由於總統為行政部門的最高首長，因此政府預算案的編製及提出應由總統負責統籌。不過，在1921年以前，都是由行政

部門個別將其預算案送至國會審議；自從 1921 年「預算會計法」(Budget and Accounting Act of 1921)制定之後，才授權由總統統一向國會提出聯邦政府預算案。預算管理局、財政部與經濟顧問委員會則是協助總統籌劃預算案的鐵三角⁴。以下分別說明美國預算編製機關的組織職掌。

(一)預算管理局

於 1921 年設立的預算局 (Bureau of Budget) 歷經 1939 年及 1970 年的改組，成為現在的預算管理局 (Office of Management and Budget; OMB)；OMB 直接隸屬於總統辦公室，為協助總統編製預算最重要的幕僚單位。為了幫助總統形塑其支出計畫，OMB 必須評估各個機關的計畫與政策，以擬定各項支出的優先順序。OMB 也有責任確保各個機關的報告、規定、聲明及提出的法律草案，與總統的預算和施政一致。

OMB 負責監督政府機關的財務報告，整合聯邦政府的報告及統計事項，以避免重複及浪費。此外，OMB 負責監督協調行政採購、財務管理、資訊及管制政策。整體來說，OMB 的主要角色，是要改善行政管理，發展更好的協調機制以提昇績效，以及減低任何公務上不必要的負擔。

就其組織結構而言，OMB 設有局長、副局長、及管理副局長各一人，OMB 局長具有很大的權力。局長擁有自己的幕僚人員，其下並轄有幕僚辦公室、資源管理辦公室與法規辦公室。OMB 在 1997 年約有二十多位政務官與五百二十位常任文官，在過去七年裡其人數大致維持在此規模的上下十至三十人之間。多數文官擁有公共政策、公共行政或商業管理的碩士學位，也有相當比例的經濟學家和律師。圖 3-3 為其組織圖。以下扼要介紹其中幾個最重要的單位。

1. 資源管理辦公室 (The Resource Management Offices)

⁴ 在柯林頓執政時間，國家經濟委員會亦加入其中，它現在被認為是第四個重要的預算編製參與者。

資源管理辦公室是 OMB 的靈魂，它包括五個處：國家安全與國際事務處、自然資源及科學處、一般政務與財政金融處、人力資源處、衛生保健及人事處。每個處進一步再分為小組，每個小組的組長管轄數個計畫審查員，他們負責檢閱內閣層級的部和(或)獨立機構的預算以及立法提案。整個 OMB 共有一、兩百位的計畫審查員，他們是 OMB 作戰的主力。一般來說，他們在檢閱個別行政機構的預算計畫和相關法案時，採取獨自工作的方式，但在審查某些跨部會或是大型的計畫時，則由數個審查員以小組方式來完成任務。

OMB 的計畫審查員在 OMB 每年的立法與預算週期中扮演整合性的角色。他們必須熟稔自己所負責審閱的領域的預算、立法和計畫議題，同時被賦予三個主要的制度性角色：蒐集資訊的角色、分析的角色、和資訊溝通與連繫的角色。近年來，他們的角色更由行政部門擴充到國會，資源管理局的計畫審查員、小組長和處長會針對自己所負責的領域，追蹤及涉入國會的立法、預算和撥款；這種延伸觸角的作法，使他們比以往增加了更多和國會成員個人接觸的機會。

2. 預算審查處 (Budget Review Division)

在各個幕僚辦公室當中，最重要的單位是「預算審查處」，它的成員約在 70 至 75 人之間，負責協調整個行政部門的預算過程，也負責收集與編輯總統提交國會的預算提案。預算審查處一直是 OMB 不可或缺的助手，在 1974 年國會法制定之後，創設新的預算規定與程序後，預算審查處逐漸成為從事籌劃總體經濟計畫的主要單位。當 1980 年代財政問題惡化，導致行政與立法間關係變得更為不和諧時，以及當國會和 OMB 的協調溝通變得更為必要時，預算審查處就成了兩個部門間的主要連繫管道。此外，當國會通過法律來限制預算赤字與支出時，預算審查處成為 OMB 最重要的法規解釋者、執行者和仲裁者。換言之，隨著赤字的持續增加，眾多預算決策參與者的關注焦點集中在總體赤字規模與經濟預測上，而非在個別預算計畫上時，預算審查處對國會和行政機構的影響力增加，在 OMB 中的地位也隨之水漲船高。

預算審查處分為四個小組：(一)預算分析組(Budget Analysis Branch)，即是 1900 年代早期以前為大家所熟知的「財政分析組」(Fiscal Analysis Branch)，約有 20 名的金融財政方面的經濟學家和政策分析家。它負責提出總體經濟與財政分析。美國總統經濟政策制定之參與者有所謂的「三頭馬車」之稱，即 OMB、財政部和經濟顧問委員會；而預算分析組是 OMB 參與制定經濟政策的重要代表單位。(二)預算審查組(Budget Review Branch)，擁有 18 名籌編預算的專家，它有兩個主要的工作：第一，在總統預算案轉送到國會之前，以最終格式予以綜合；第二，追蹤國會的撥款過程。(三)預算概念組(Budget Concepts Branch)，當行政機構向 OMB 提出預算要求時，它們所使用的格式與準則，是由它所制訂。它也檢視撥款法案以確定它們能和會計和預算法規一致。該單位有 15 名預算方法專家。(四)預算系統組(Budget System Branch)，負責 OMB 的中央電腦系統—the MAX system—並有 10 名資訊管理與電腦專家。MAX 系統在 1994 年引入，利用該系統可以追蹤行政機構預算的形成過程和國會山莊的預算活動。

3. 經濟政策處(The Economic Policy Office)

經濟政策處也是很重要的幕僚辦公室之一，它是由預算審查處獨立出來的，負責從事經濟模型的建立，以決定 OMB 為完成經濟與財政預測所使用的經濟指標與假設。經濟政策局只有七至八名的資深經濟學家，他們是由一名政治任命的 OMB 副局長所指揮。

近年來 OMB 的組織運作產生了一些微妙的變化。在 1980 年代以前，OMB 的大部分資源都運用在預算案的籌編上，但八十年代中期以後，逐漸改變，代之而起的是同時重視兩個平行的過程。其中一個仍是傳統的籌編預算案的過程，第二個則是國會的預算過程。由於

財政部與行政院主計處整合之利弊分析

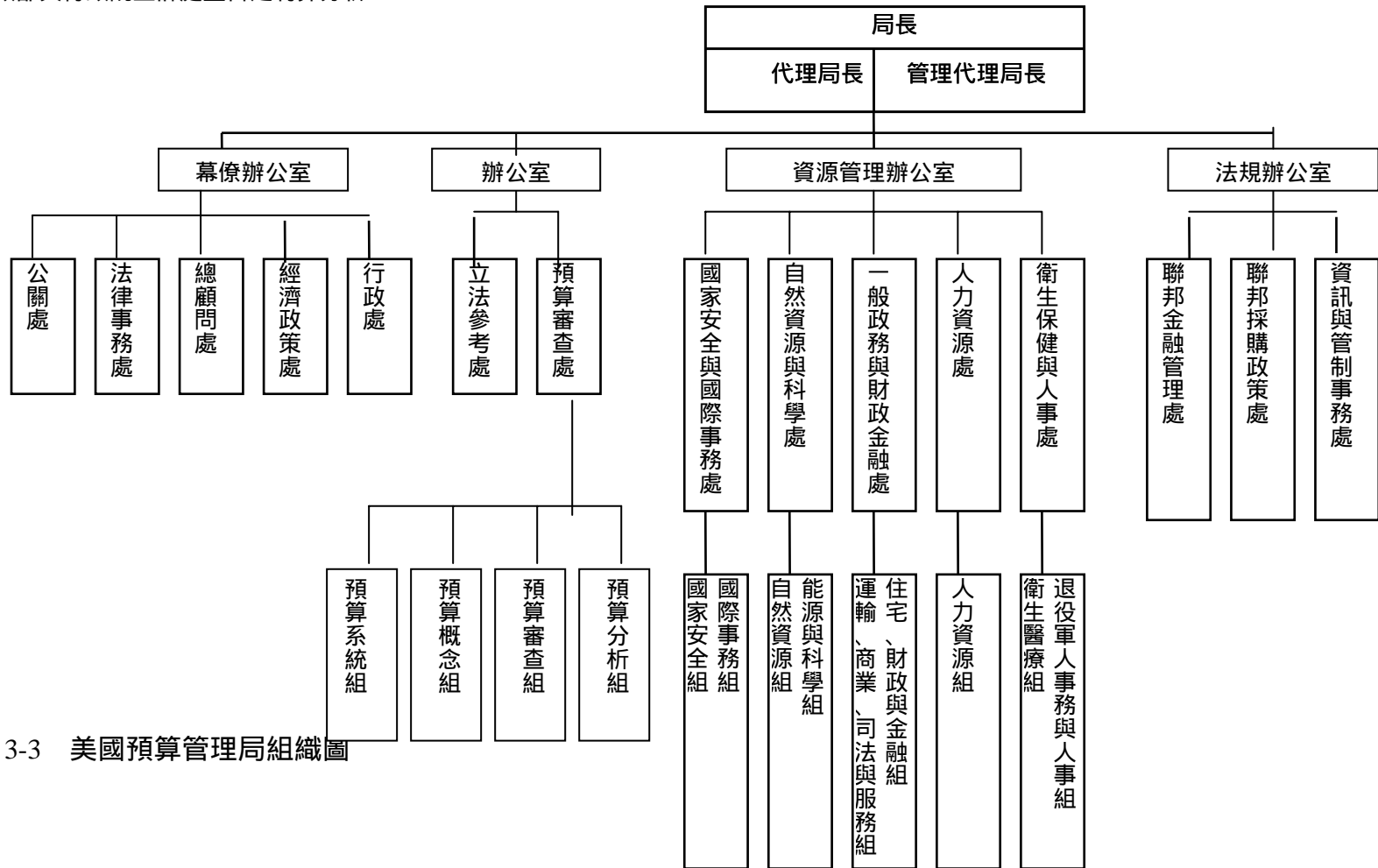


圖 3-3 美國預算管理局組織圖

OMB 開始加強對於國會預算過程的注意與企圖對其有所影響，不可避免地，以前可以專心投注在預算案的籌編的人力與時間，相對減少許多。所以很明顯的，OMB 所扮演的向總統提供建議的客觀角色，也慢慢地愈來愈政治化了(Tomkin, 1998)。

二、財政部

美國財政部於 1789 年成立，主要職掌為：管理聯邦政府財政，負責徵收應繳納給聯邦政府的稅捐，支付美國政府債務，製造郵票、鑄幣，監督國家帳目及公債，就國內及國際財政、貨幣、經濟、貿易、稅務等政策提供建議，執行聯邦財政法及稅法等。財政部設有部長及副部長，部長除了是總統的重要政策幕僚之外，其主要職責包括：制定及建議有關國內外經濟、財政、稅務政策；參與對經濟有重大影響的財政政策的建構；管理公債；監督部內業務運作等。

財政部之下的內部單位可大別為兩類，其一為處 (offices)，多由一位助理部長 (assistant secretary) 主管處的運作，處主要負責政策的制定；另一類為局 (bureaus)，財政部內日常業務的運作及特別交派的業務，多由各個局來處理。有關美國財政部的組織架構可參考圖 3-4。

(三)經濟顧問委員會

經濟顧問委員會 (Council of Economic Advisers) 依據 1946 年的就業法設立，隸屬於總統行政公署之下。委員會中的三位顧問由總統提名、參議院同意任命之，並且由總統指定其中一人擔任主席。委員會的職責為分析國家經濟局勢，就經濟發展給予總統建議，評估聯邦政府的經濟政策及計畫，就經濟成長及穩定政策提供建議，協助總統準備對國會發表的經濟報告，準備該委員會的年度報告。

財政部與行政院主計處整合之利弊分析

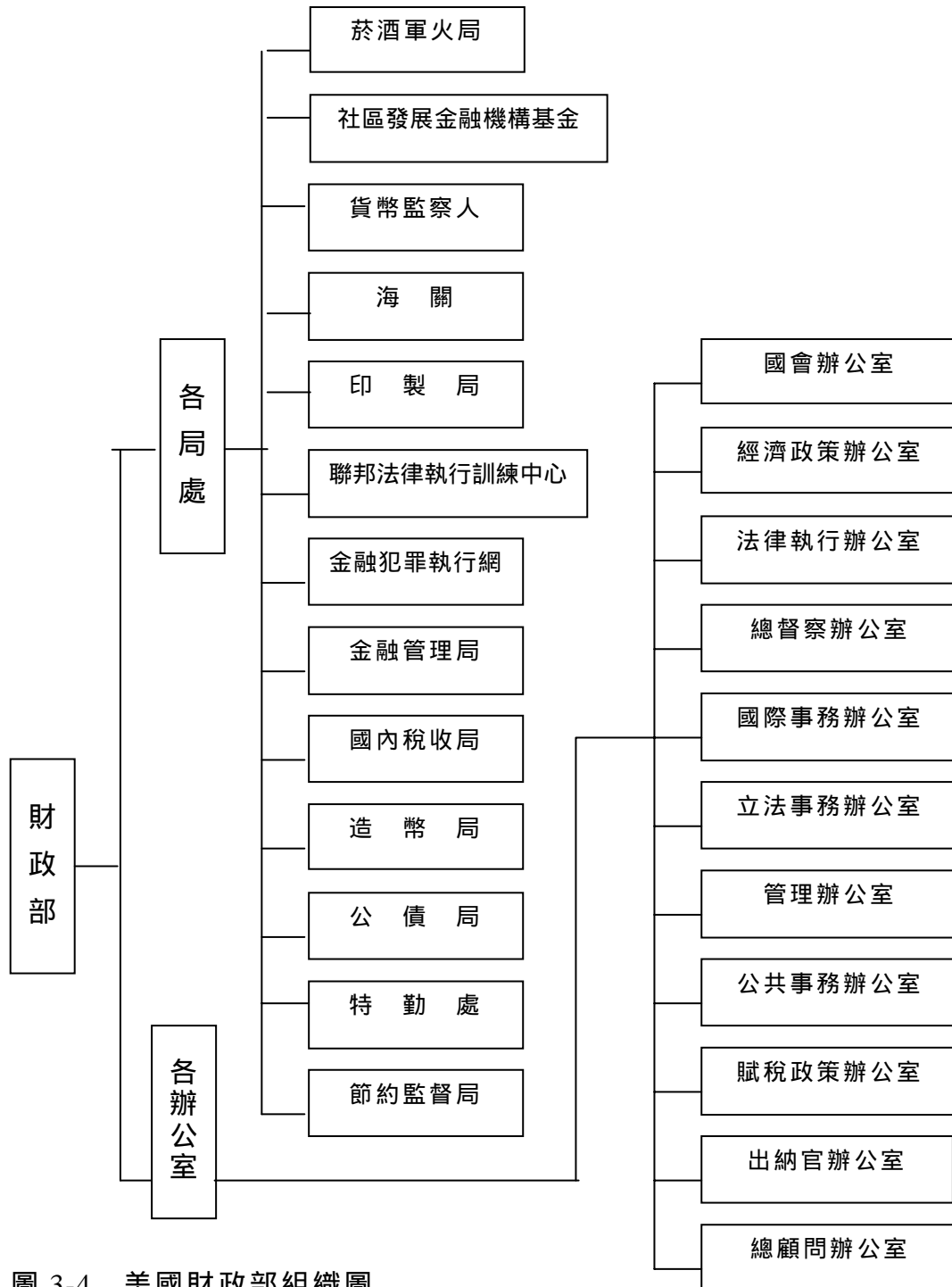


圖 3-4 美國財政部組織圖

主席的職責是要確保委員會任務的實踐。另外兩位成員則就不同的領域進行研究，並且代表委員會與其他單位舉行會議，與主席共同商討經濟政策的建議。在委員之下，還設有專業幕僚，這些專業幕僚人數極少，負責協助蒐集資料及進行分析工作。經濟顧問委員會的建議透過兩種管道傳達給總統或是行政部門：其一是由主席直接向總統或是高級文官報告，其二則是由委員及幕僚直接參與重要決策的制定。

二、預算編製作業

美國會計年度採十月制，自每年 10 月 1 日至次年 9 月 30 日，以次年年次為該會計年度的名稱。預算案通常於年度開始前 19 個月即開始籌編，也就是在每年 3 月左右，即開始籌編下會計年度的預算案；也就是說，應於 FY2000 實施的預算，自 1998 年 3 月即開始編列。行政部門預算籌編的階段約為十個月，再於 1、2 月之間（通常是 2 月的第一個星期一以前）將籌編完成的預算案提送國會。

在預算編列過程中，預算管理局(OMB)扮演關鍵角色，包括會同相關單位進行經濟展望及財政估測、進行春季計畫審查、制定有關預算編製及送審的規範文件、審查各機關的預算計畫、與舉行聽證會等。幾乎每個重要的預算編製程序，OMB 都參與。表 3-2 以 FY2000 為例，列出聯邦政府預算編製程序。以下再依預算籌編階段先後順序進一步敘明。

(一)預算編製準備工作

行政部門於會計年度開始前十九個月，開始進行預算編製工作。在這個階段，支出機關開始估算在該會計年度中所需的預算額度。OMB 則在同一時期內，會同財政部及經濟顧問委員會，預測未來的經濟展望及政府財政狀況，內容包括：未來的經濟環境、在預期的經濟景氣狀況下該會計年度中的歲入規模與經費支出總額，以及賦稅政策的改變對經濟前景之影響等因素，並就未來數年度作估測，供作總統決定施政及預算方針之參考。

表 3-2 美國聯邦政府預算編製程序 (以 FY2000 為例)

離會計年度 開始前之月 數	時 間	工 作 內 容
-19	1998 年 3 月	各機關開始準備提出各機關的預算，相關單位進行經濟展望及財政估測
-17	1998 年 5 月	OMB 進行春季計畫審查
-16/-15	1998 年 6 月或 7 月	OMB 制定有關預算編製及送審的詳細規範文件 Circular No.A-11
-13	1998 年 9 月	各部及各機關將其單位預算和計畫送至 OMB
-13/-12	1998 年 9-10 月	OMB 就選定的重要議題舉行聽證討論
-12/-11	1998 年 10-11 月	OMB 就聽證會結果作成審查建議
-11	1998 年 11 月底	OMB 將其有關預算的決定送回各機關，機關的不同意見會在幾天內再送至 OMB
-10	1998 年 12 月中下旬	各機關與 OMB 就預算支出達成最後決議
-8	1999 年 2 月初	總統將預算案提至國會

資料來源：<http://www.financeNet.gov/financenet/fed/budget/timeline.htm>

(二) 確立歲出概算額度

1. OMB 進行春季審查

每年 5 月 OMB 為已開始編列的預算進行審查，其內容主要是針對各機關可能的支出進行審查。各機關為因應 OMB 春季計畫審查需要，必須提供各項資料，包括：規劃中的工作計畫、財務計畫、計畫評估及其他相關議題。這些資料中除了就計畫系統的分析與評估外，並說明機關達成工作目標的作業安排，同時分析替代方案與提案的本益比，並據以提出優先順序建議。

OMB 審查各機關所提送之先期規劃資料時，會與各機關舉行會議，與計畫預算人員討論以澄清各項問題。由於資源有限，相關計畫的審查，不論是持續性計畫或新與計畫，都以預估的成本效益為審查基礎；成本效益過低的計畫，則停止經費支應或是不予採用。

2. 確立規劃額度

此時，總統會收到經濟顧問委員會、財政部與 OMB 共同提出之經濟展望預測，以及 OMB 局長提出的春季審查報告，這份審查報告上會註明 OMB 局長認為較為重要的議題，提供總統參考。總統在審查過各項籌劃作業資料後，制定新會計年度之預算及財政政策一般方針。

OMB 會制定各機關預算年度及未來四個年度之「規劃額度」(planning targets) 分行各單位，作為籌編預算之規範，各機關均應確實在所獲配之規劃額度內編製概算，另外 OMB 也會控留部分額度以因應總統新興施政之需。

3. 機關編送概算

6 月或 7 月時，OMB 制定有關預算編製及送審的詳細規範文件 Circular No.A-11，分行各機關據以編製概算及預算案。各機關依據 OMB 分配的規劃額度及政策方針修正其計畫，並依編審辦法之規定編製正式概算。各機關會在 9 月初將概算送交 OMB，同時提報本年度因臨時政事需要而增加之需求。

4. OMB 審查概算

機關概算在 9 月初送達 OMB 後，便交付各相關部門負責人員展開審查作業。審查人員的審查原則如下：基於各機關的資金需求和業務狀況之外，也必須將總統的預算政策、國會做過的相關決議納入考量。由於預算具有排他性，審查人員同時也必須檢視單一機關的施政計畫與其他機關的施政計畫之間的關聯性。審查人員還會就機關過去預算執行的情況、就計畫所要達成的目標所需各項資源以及計畫的可能影響等進行評估。

等 OMB 審查人員審查過機關預算後，即在 9 月至 11 月間安排聽證會，由審查人員與機關代表就施政與預算之重要議題作討論。通常預算審查過程中出現的爭議或疑問，會由審查人員與各機關自行討論，以謀解決之道，例外情況才會尋求其他官員或是總統的協助。會後，審查人員會將審查結果、聽證會摘要及建議等資料，併呈 OMB 局長，由 OMB 局長做最後的審核，確保機關提出的預算需求與總統的預算政策一致。每年 OMB 多半在 12 月左右完成機關概算審查，將其送交總統。

5. 總統決定預算案

由於法律規定美國總統最遲必須在每年 2 月的第一個星期一，將下一會計年度的預算案送交國會審議，因此總統必須在這個期限以前，再確認聯邦政府的預算額度，以便如期將預算案送交國會。然而，這項工作的困難性在於預算支出中大部分都屬於強制性支出 (mandatory spending)，為不易刪減的支出項目，包括公共債務利息、社會安全、退休金給付等類似計畫；這點使得總統難以控制預算額度，減少支出以降低赤字。因此，近幾年來，有時美國總統被迫在法定期限前將預算書摘要送交國會，過一陣子再將完整的預算文件送交國會。

此後即進入預算審議程序。

第三節 英國

一、預算權責機關之組織與職掌

英國採內閣體制，首相是內閣的當然領袖，但在預算的形成過程當中，財政部部長與財政部官員才是扮演最關鍵角色的決策者。實際上，財政部可說是英國內閣中的超級部會，而財政部部長則是超級部長。

(一)財政部

1. 組織架構

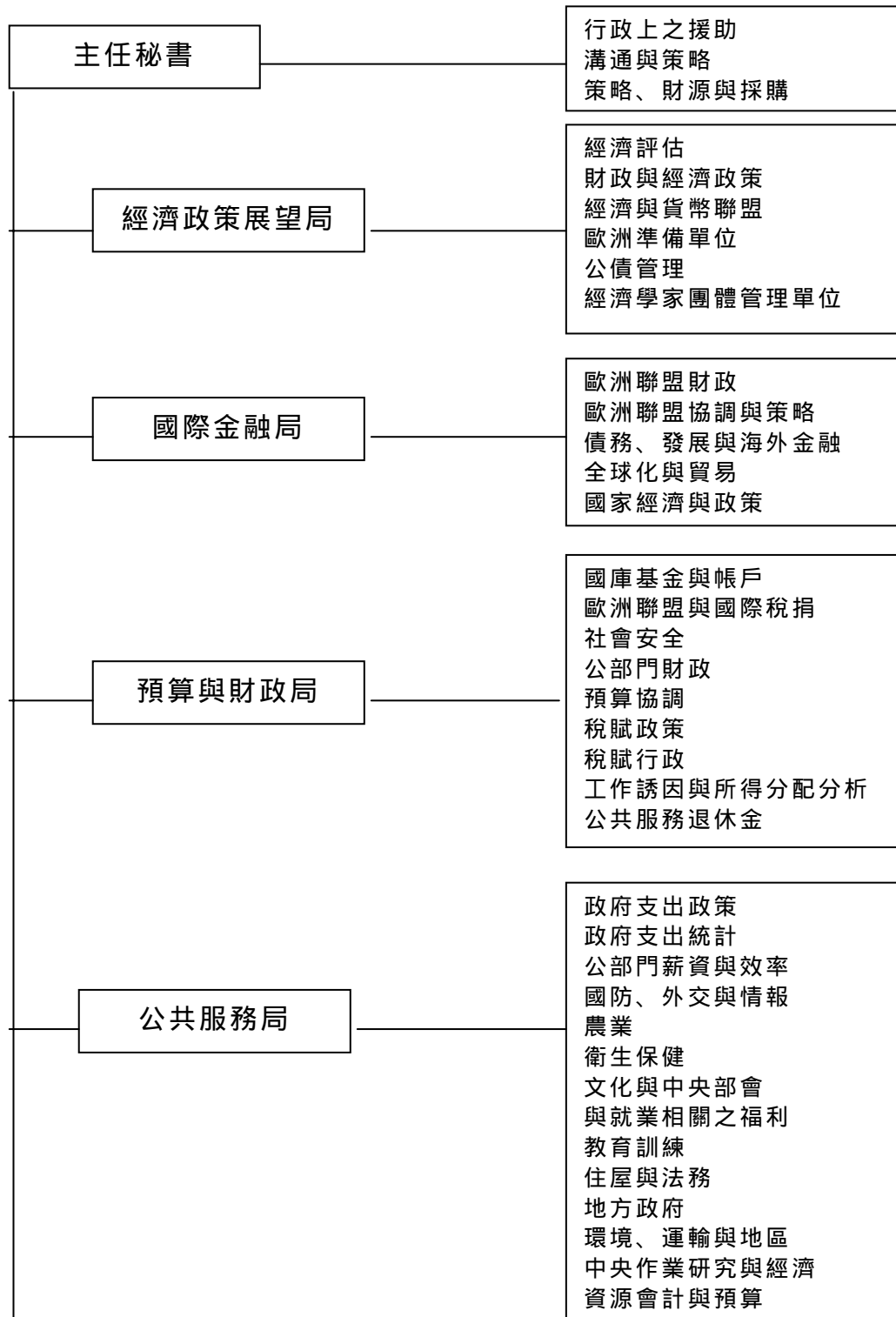
英國財政部設置「首長委員會」(Lords Commissioners)，該委員會由首相與財政部部長分別擔任第一首長 (First Lord) 與第二首長 (Second Lord)，再加上五位國會議員擔任次長 (Junior Lords)，就形成了首長委員會的七人小組。但是首長委員會只是財政部名義上的決策小組，很少集會⁵，因此財政部的實際決策權力掌握在財政部部長手中。

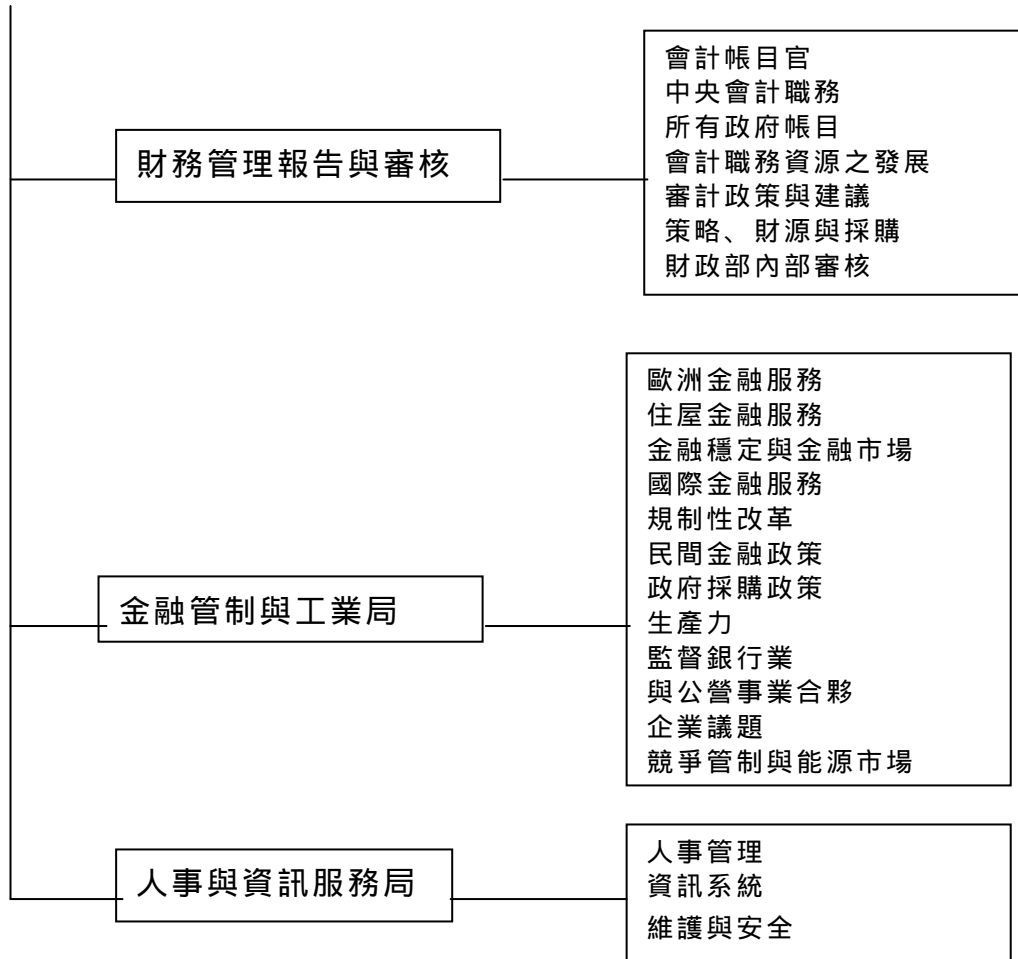
除了財政部長之外，財政部內還有四位部長級的大臣輔佐財政部部長。第一個是主任秘書 (Chief Secretary)，第二位為財務大臣 (Financial Secretary)；至於其他兩位的頭銜並不固定，有可能是主計大臣 (Paymaster General)、經濟大臣 (Economic Secretary)、國庫大臣 (Exchequer Secretary) 或是國務大臣 (Minister of State)。這四位部長級人物的明確職掌由財政部部長指定，經常改變。

為了日常業務的推行順利，財政部設置了「財政部管理委員會」 (Treasury Management Board)，由主任秘書和七位局長組成，由圖 3-5 「英國財政部管理階層組織圖」，即可了解主任秘書與各局局長的統

⁵ 最近一次的首長委員會集會是在 1983 年時舉行 (Chapman, 1997: 61)。

財政部與行政院主計處整合之利弊分析





資料來源：Office Directory, HM Treasury, Oct. 1999.

圖 3-5 英國財政部管理階層組織圖

屬分工關係，以及他們所負責的職掌功能。

2. 職權功能

英國財政部的首要任務是負責編製年度預算。但是做為內閣當中的超級部會，其功能不僅止於預算編製。由「財政部管理階層組織圖」

中，已可瞭解財政部的業務既多且雜。本文將英國財政部的功能職權的範圍，概要區分為四大項：政府預算與財政、金融政策與金融管理、總體經濟政策與估測、公務人員之管理與薪資。扼要敘述如下：

(1)政府預算與財政

財政部負責公共支出優先順序的規劃與管制，以使政府整體支出規模和總體經濟政策得以保持協調。在每年的預算編製過程中，各部會要檢討並更新未來三年的支出計畫，這些支出計畫都必須經過財政部和各部會的部長們共同商議、再經內閣同意之後，由財政部長將其綱要彙整在「秋季報告」⁶ (Autumn Report) 內，向國會提出，並於次年再發布計畫的詳細內容。換言之，在整個預算籌編過程中，財政部扮演協調中心的角色，各部會有任何關於經費配置的要求和建議，必須先和財政部討論過後，才能送往內閣討論，而且在內閣討論時，通常該計畫必須獲得財政部官員的支持，最後才有送往國會審議的可能。

除了在預算編製過程中發揮關鍵性的功能之外，財政部官員還負有監督各部會執行法定預算的權責。

(2)金融政策與金融管理

財政部主管金融政策以及金融交易等管制事項。就國內部分而言，財政部必須與英格蘭銀行密切合作，共同處理貨幣供給、利率、匯率以及政府公債等政策。就國外部分而言，財政部則須處理利率補貼、出口、貿易政策等事務。

(3)總體經濟政策與估測

財政部「經濟政策展望局」的主要工作之一是必須確實掌控英國國內的短期和中長期經濟現況，以作出正確的經濟預測以及政策分析。因此它在每年 6 月的「經濟與財政策略報告書」(Economic and

⁶ 1993 年之後，取消秋季報告，代之以其他的預算文件。

Fiscal Strategy Report)與 11 月的「財政說明與預算報告書」(Financial Statement and Budget Report)中發布兩次短期經濟預測，估測未來十五個月內英國主要經濟指標方面可能發生的變化。財政部所用的估測模型，一般稱之為「財政部模型」(Treasury Model)。這些經濟估測的結果自 1975 年開始即對外公開發表。

(4)公務人員之管理與薪資

英國的人事管理與薪資業務在 1920 年時係由財政部統一管理，但 1968 年時，政府成立文官部，由首相兼任部長，接管了財政部原先經辦的人事管理工作；但 1981 年時文官部被解散，財政部再度接管人事管理工作迄今。它的工作內容包括決定並與各部會協商公職人員的結構、職位分類、薪資、服務條件、人員甄補政策、以及公務員年金計畫等事項。

基於上列描述，我們不難了解英國財政部的功能職權類似於我國行政院轄下的財政部、主計處、經建會、經濟部、以及人事行政局等部會的綜合體。或許正是因為財政部這種具有跨部會性質的特色，使得英國財政部在資源配置相關資訊的掌控上，十分具有優勢。

二、預算編製作業

英國的會計年度為四月制，亦即自每年 4 月 1 日開始，至翌年 3 月 31 日結束。雖然會計年度是 4 月 1 日才開始，但預算編製的前置作業可追溯到前一年的 2 月間，即在財政部的統籌指揮之下，由「公共支出調查」(Public Expenditure Survey)展開序幕。「公共支出調查」的結果，成為內閣決定新會計年度以及其後兩年資源分配的主要參考依據。這些資源分配的初步方向與大概情形，公布在 11 月間所提送給國會的「前預算報告」⁷(Pre-budget)之中。英人習慣將「前預算報告」

⁷ 在 1993 年以前，英國在 11 月所提出的是「秋季報告」(Autumn Statement)，其

稱為「綠色預算」(green-budget)，其內容包括新年度的經濟展望以及未來三年的重要支出計畫概要。發布「綠色預算」的目的在於蒐集國會與一般民眾對於未來預算資源配置重點方向的批評與反應，以做為內閣調整修改正式的預算案(於三月時提出)的重要參考。

綠色預算發布之後，通常財政部部長會選定 3 月(或 4 月)中的某一天為預算日(Budget Day)，在預算日當天向下議院提出「財政暨預算報告書」(Financial Statement and Budget Report，又稱為預算紅皮書)以及「供給估算書」(Supply Estimates)等資料，詳細說明當前財政狀況、歲出計畫與租稅增減等政策。「財政暨預算報告書」與「供給估算書」二者即為一般所稱的預算案，前者內容分為：預算計畫、中期財政策略、經濟發展與展望、公共財政、公共支出、租稅與國民保險措施等章節；「供給估算書」則詳細羅列各部會的歲入歲出明細，其所納入的歲出總額約為英國所有公共支出的七成左右，因為公營事業、地方政府、以及歐洲共同體的支出不含在內。

「財政暨預算報告書」與「供給估算書」所提出的歲入以及歲出計畫，經過國會辯論審查之後，便形成財政法案(Finance Bill)的主要內容。財政法案經國會完成三讀程序之後，國會即可訂定「撥款法案」，完成整個預算審查的程序，賦予行政部門動用公款的法源依據。

在此補充說明的是在 1993 年以前，英國政府的預算編製採「雙預算制度」，歲入和歲出議案分開編製，在不同的時間公布、送至國會。1993 年以後，才改採取世界各國通用的「單一預算」(Unified Budget)的制度，在預算案內同時納入歲入與歲出計畫，同時送往國會。具體而言，單一預算之前，內閣的公共支出計畫多選在 11 月時以「秋季報告」的形式宣布，而歲入提案則在次年 3 月再公布；而在 1993 年到 1996 年剛開始採用新的單一預算的架構下，歲出和歲入計畫都在 11

內容性質與「前預算報告」相近，但二者目的不同。「秋季報告」實質上即相當於支出預算案，內閣在次年 3 月時再加上歲入預算案部分，才成為完整的預算內容，但其歲入與歲出是分別編製在不同文件內。1993 年首度採用單一預算，因而停止「秋季報告」的編製。1997 年則有所謂的「前預算報告」的創新作法。

月底時一併公布，國會開始審議預算的預算日也改在 11 月底，故當時有所謂的「十一月預算」(November-Budget)之稱⁸。1997 年之後，雖仍持續單一預算的制度，但是預算日又改回到 3 月，並增加在 11 月時以「前預算報告」提前公布支出的可能配置情形。

財政部籌編預算的過程，最主要的部分即為「公共支出調查」(Public Expenditure Survey; PES)的過程。PES 的整個運作過程，由財政部負責主導並協調。在 PES 的系統下，政府總支出為財政部與個別部會協商討論後所決定的支出計畫的總和。當財政部與各部會首長都同意支出分配的協商結果時，財政部即草擬總預算案，以便送往國會接受審查。

PES 的進程序包括六個階段：一、制訂 PES 指導方針；二、各部會編製概算與「底線支出」(base-line expenditure)；三、財政部彙總概算資料；四、內閣會議議決；五、雙邊會談；六、總結與評估。各部會根據 PES 最後所通過的決議，編製詳盡的支出計畫，再交由財政部彙整為「供給估算書」，而內閣也可能參考國會與一般民眾對於先前所發表的綠色預算所提出的批評，進一步潤飾「財政暨預算報告書」與「供給估算書」的內容，定案之後，即在 3 月的預算日正式提送下議院，開始預算審議的過程。

第四節 法國

⁸ 1993 之前，在秋季報告中先提出政府的支出計畫，並在隔年 3 月的時候提出歲入計畫，再將收入與支出案結合起來，成為「財政暨預算報告書」的內容。此時，通常社會大眾會將焦點集中在新提出的收入案上，容易忽視收入與支出二者之間的關聯。而且因為在確立歲入規模之前，即已編列支出，各部門常有「出手大方」的傾向，使得公共支出愈來愈形膨脹，在編列預算時，不斷地浪費國家資源，而將財源籌措事後再交給財政部長一個人去傷腦筋。因此，反對雙預算制度的人批評這樣的制度除了無法達到權責相符的要求之外，更容易導致國家支出不當膨脹。

一、預算權責機關之組織與職掌

法國為雙首長制國家，總統與總理都是行政首長。總統由人民直選，採絕對多數制，任期七年。總統兼有雙重身份，一方面是超脫於黨派之外、代表全民利益的國家元首，另一方面也是擁有實權的行政首長。總理則由總統任命，與內閣閣員共同向國會負責。總統與總理的權限劃分並不全然清楚，因此二者當中誰有較大的實權，往往須視總統選舉結果與實際的政治權力互動結果而定。

法國並無明文規定政府所應設置的部會的名稱與數目，因此政府之中要設置那些部會，往往由總理視當時國家情勢而決定，因此主管經濟政策的政府機構並沒有一個固定的名稱，或者叫做「經濟、財政、預算部」，或稱「經濟、財政部」，或稱為「經濟、財政和工業部」。名稱雖然不一，但是內閣中一定會成立一個或幾個部會，專門負責經濟、財政及預算事項，為政府重要的經濟決策單位。以下僅就 1996 年時的「經濟財政部」加以介紹⁹。

(一)經濟財政部

經濟財政部在法國中央政府中極為重要，其職責是預測、管理和監督全國的經濟和財政；其功能包括管理國家的收支和國庫、監督國家機構的財政、為地方政府提供財源並檢查其支出、管理公產、對國有企業進行「監護」或「監督」、為經濟平衡發展創造適當條件等。政府的重要政策多在經濟財政部中進行規劃與制定，當其他的部會有政策支出的需要時，往往也會先與經濟財政部長討論過後，再行決定。

「經濟財政部」設有 8 個主要單位，其中預算司和國庫司與預算籌編工作最為密切。各單位職掌如下：

1. 預算司：預算司是經濟財政部內兩個最重要的司之一，通常由一位國務秘書負責。預算司編製預算案，為部長收集預算辯論時所用

⁹ 法國政府於 1997 年 6 月組織的內閣，已將原有的工業部與「經濟和財政部」合併為「經濟、財政及工業部」（Safran, 1998: 194）。

的數據，準備部長在議會辯論預算時的答辯詞，並監督預算的執行。預算司的財務控制官（financial controller）為經濟財政部的代表，派駐在各主要行政部門之內，以監督經費的收支，並協助從事國家預算編製。

2.國庫司：為經濟財政部內與預算司有著同等重要性的司，負責管理一切公共收支，發行公債，透過貸款干預工業投資。與法蘭西銀行共同擬訂貨幣政策。

3.財政總監：財政總監（Inspection Générale des Finances）可說是行政部門的內部監督機制，隸屬於財政部長之下，就其職掌直接向部長報告。負責監督部外各個機構的經費、公款保管和財務活動，監督各部和地方政府的撥款使用情況，監督國家銀行、保險公司的財務活動。

4.公共會計司：審核政府部門和公共事業收支的合法性，領導公共部門會計工作。

5.國內貿易和物價司：負責維持物價穩定，鼓勵競爭，保護商業和消費者利益。

6.對外經濟關係司：通常由一位國務秘書負責。決定外貿總政策，負責經濟談判，鼓勵出口。

7.預測司：負責預測和研究國家總體經濟和財政狀況，並審查各部門的經濟政策。

8.國家統計和經濟研究所：國家統計和經濟研究所（institut national de la statistique et des études économiques）負責收集和統計經濟資料、協調其它統計機構的互動、向國家和私人組織分發信息資料、培育統計人材。該所附設有國家統計和經濟管理學校。內閣在擬定經濟政策及預算草案時，許多資料都靠該研究所提供。

(二)經濟暨社會委員會

法國憲法第 69 條至第 71 條有經濟暨社會委員會（The Economic and Social Council）的制度設計，經濟暨社會委員會中設有數名委員，其職權是基於政府的請求，就政府送交審議的法律草案、條例、命令

及法律提案表達意見。此外，凡是有關任何經濟或社會問題，政府亦得向經濟暨社會委員會徵詢意見。

(三)中央行政法院

除了經濟暨社會委員會之外，法國的憲政設計中，另設有一個諮議機關——中央行政法院（Council of State, Conseil d'Etat）。相較於經濟暨社會委員會的功能，中央行政法院的功能較強，現行憲法第 37 條、第 38 條、第 39 條，分別就其職權加以規範：法案具有行政法規性質者，「得於徵詢中央行政法院意見後，以命令修改之。」「行政命令於徵詢中央行政法院之意見後，由部長會議議決採行之。」「政府所提法律草案經諮詢中央行政法院意見，由部長會議討論後，送交國會兩院任何一院之秘書處。」

由上述憲法條文內容可以知道，中央行政法院是就所有的具行政法規性質的法案、條例、政府提出的法律草案提供意見。因此，就經濟及社會法案來說，需要分別送至經濟暨社會委員會及中央行政法院接受其諮詢。中央行政法院的諮議功能，提供了政府頒行的命令或條例正當性的基礎；由於中央行政法院本身也可算是公務系統中的一部分，中央行政法院的職權無疑地有助於行政權的強化。

中央行政法院諮議員舉行的常會由總理擔任主席，當總理無法出席時，則由司法部長擔任主席；不過，不論是總理或司法部長都只是名義上的主席，並不會干預其運作，真正有影響力的是由諮議員互相推舉出的副主席。有一半的諮議員屬於司法部門，其他的諮議員則分屬行政部門之下的財政、內政、公共工程、社會事務這四個部門，且司法部門與行政部門都各自獨立運作。雖然每一件案件的審理只需要 5 位諮議員參與，但是由於案件極多，通常案件的審議速度很慢。

二、預算編製作業

法國預算草案的編列及準備工作，由總理負責統籌；預算編列的過程中，部際間資源競逐的爭議，原則上也是由總理負責仲裁的工作。

法國會計年度由每年元月 1 日開始，到 12 月 31 日結束；因此某一會計年度的預算編製作業，會在該年度的前一年進行。例如要編列 2000 會計年度的預算，政府會從 1999 年 1 月開始從事一切的準備工作。表 3-3 列出法國預算編製流程，本節並就不同階段的編製程序加以解釋。

表 3-3 法國中央政府預算編製程序

月 份	工 作 內 容
1 月~2 月	預算司司長開始研擬預算更新案。
3 月~4 月	舉行部際會議，就財政部長、總理、總統修改過的預算更新案加以討論，作成「預算架構書」(framework letter)。總理並分送「預算架構書」至各部。
5 月~6 月	就各部會之支出項目舉行預算會議。
7 月	總理就支出爭議作最後仲裁。 總理將決議文「歲出分配額度書」(ceilings letters)送至各部。
7 月~8 月	財政部長估算歲入項目。 總理與總統會晤後就歲入項目進行裁示。
8 月底	歲入歲出預算案送至經濟暨社會委員會及中央行政法院諮詢其意見後，送至部長會議討論。
9 月~10 月初	財政法案送至國民議會審議。

資料來源：Elgie(1993：71)。

(一)預算司研擬預算草案(1-2 月)

每年 1-2 月由預算司司長 (directeur du Budget) 負責草擬下個會計年度的預算更新案。預算草案的研擬主要是根據上個會計年度預算執行的結果以及最新的經濟指標，以估算出政府明年的收支狀況，接下來則是估計政府通過的新措施對於明年財政收支的可能影響，加上預計在明年必然會增加的支出項目，三者合併運算即可獲得明年的預

算草案。

(二)部際會議(3-4月)

由預算司司長向財政經濟部長¹⁰就已得的草案作簡報。這項草案由財政經濟部長會同總理及總統的經濟政策幕僚共同詳細審查、討論，更改後的草案再提至部際會議加以討論，部際會議由各部幕僚、各部部長、總理共同參與，在會中決定政府預算的優先順位，包括支出項目及赤字規模等。經過部際會議討論過後的文件稱「預算架構書」，由總理將它送至各部，這項文件中不僅包含政府的基本經濟政策，同時也會列出政府預算編列程序、編列原則及重要大綱。

(三)預算會議(5-6月)

5-6月就支出項目舉行一連串的預算會議，在會議中各部部長會提出其支出要求，當然各部部長會要求增加該部的支出，因此這個階段往往會產生劇烈的爭辯。預算會議會召開各種不同層級的大小會議，會議舉行的層級全視爭辯的程度與需求而定。第一個層級是集合預算司司長、各部預算代表、各部幕僚及預算司之下不同部門的成員，通常大多數的爭端可望在這個層級的會議加以解決。如果仍有爭端相持不下，則改由部長親自與預算司司長會面，試圖解決支出爭議；如仍未能達成共識，部長會再進一步與財政經濟部長會談；若仍不能解決問題，則再與總理會談；有時甚至須由總統或其幕僚出面調停爭端，不過總統及其幕僚通常僅就重要的預算發展方向進行干涉，鮮少干涉至細部的、次要的支出分配爭議。

(四)完成「歲出分配額度書」(7月)

總理在7月時就支出的爭議作最後的仲裁，最後作成的決議文件稱為「歲出分配額度書」，總理會將這份文件分送各部。與「預算架構書」不同的是，分送到各部的「歲出分配額度書」內容都不一樣，其

¹⁰ 如果政府內閣除了財政部另設有預算部，則會向二者進行簡報。

中並且正式列出預算會議達成的共識。這份文件代表政府就支出項目最後的準備階段已經完成，除非有特殊情況發生，否則不會就支出項目再做重大的更動。

(五)歲入項目的討論(7-8月)

接下來的階段則專注在預算草案中的歲入項目，歲入部分的準備過程通常由預算司司長、財政經濟部長的預算幕僚、總理共同參與，偶爾總統也會參與歲入項目的討論。這個階段的討論持續到8月底。

(六)財政法案之彙整與提送國會審議(9月-10月)

預算編製過程的最後工作是由預算司將歲入歲出兩部分的決議結果，彙整為財政法案，送至經濟暨社會委員會及中央行政法院，再送至部長會議討論。行政部門預算案的編列到此告一段落，接下來則是立法部門進行預算審議。

第五節 小結

憲政體制的差異，是各國預算制度設計與發展不同的主要根源之一，尤其對於行政部門與立法部門的預算權分工與互動，影響甚大。譬如，本章所介紹的英國與日本同屬於內閣制的國家，其編製預算的責任落在行政部門身上，國會的角色則在於批准政府的預算提案。其中英國國會在不增加支出的前提下，擁有否決或修改預算案的權限；日本則規定若能達到比較嚴格的國會議員連署人數門檻，國會亦有權修改內閣的預算提案。但是因為否決或是大幅修改內閣預算提案的作法，在內閣制的運作下，往往被視為是對政府的不信任投票，影響重大，故通常英國與日本國會議員在各黨黨鞭以及政治文化的約束下，會避免通過過度修改政府預算提案的決議。所以內閣制國家預算審議權的形式意義大於實質意義。

雙首長制下的法國，其行政部門極具權威。國會的預算審議權亦

受到部分限制，行政部門提出預算案之後，國會不能為增加支出或是減少歲入的決議。至於美國，乃屬於總統制國家，總統肩負編製預算的權力與責任，國會則擁有十分完整的預算審議權力，可以自由增減預算案中的支出計畫與經費額度。

由此可知，內閣制國家的預算審議權形式重於實質，總統制國家的預算審議權不受限制，而雙首長制下的國會預算審議權則介於二者之間。因此，憲政體制的不同設計，意謂著立法與行政權的合一或是分立制衡，因而也必然影響到立法機關預算審議權的大小程度。

然而，憲政體制之為內閣制、總統制、或雙首長制，與預算籌編權是否應集中於同一機關並無絕對關係。由日本、美國、英國和法國的例子明確可見，不論是何種憲政體制，各國國會審議預算權責或有大小之別，但是預算籌編都屬於行政權的範疇；行政部門必須負責提出「行政預算」，以供國會審議。至於該「行政預算」之編製作業由行政部門內的那個單位或那些單位負責，並不受憲政體制框架之限制。歲入歲出籌編事項是否採行預算一元制，交派同一機關統籌負責，或是採行預算分立制，由不同主管機關各自掌理，其實是屬於行政體系內部組織架構安排以及職責分工的課題，不宜因憲政體制之差異而驟下斷語，而應由財政學理的角度予以推論分析。

由於政府預算乃是公共政策之樞紐，主導預算資源配置的行政機構地位重要，故該預算機構以直隸於擔負全部政治責任者為宜。例如，在內閣制之下，預算機構必須直接向內閣負責，而通常內閣制國家的財政部長(或大藏大臣)，具有相當於副閣揆的地位，所以由他們直接指揮財政部以統籌歲入歲出之編製，並無不宜；總統制的國家，如美國，即由總統直接指揮預算管理局與財政部；法國為雙首長制，其主掌預算權責的部會的名稱與組織時有變動，但也是直接向行政首長負責。故不論體制為何，預算籌編的權責機構在行政體系中占有關鍵地位，也應該直接向行政首長負責，才符合「行政預算」的真義。

目前我國的憲政體制具有濃厚總統制與雙首長制的色彩，但其定位並不完全明朗，此一定位的爭辯與改變，會影響到立法院預算審議權限應擴大或減縮的走向，也可能影響到預算機構應直接隸屬於行政

院或直屬總統的選擇，但它與預算一元化或預算分立的選擇無關；換而言之，財政部和行政院主計處是否整合的議題，難以由憲政體制的定位獲得明確的指引。

若由各國財政功能之組織分工情形進行了解，可以獲得一些啟示。美國政府的歲入籌編部分由財政部負責，歲出編製部分則由預算管理局負責，最後再由預算管理局主導並統籌總預算案之彙整。美國財政部與預算管理局之間鮮少發生因為歲入估算意見不合之爭執，此或許與美國的財政收支估測比較多元有關；因為除了財政部與預算管理局所作的財政估測之外，國會預算局與若干民間研究機構也都定期發布歲入估算數據，此舉對於行政部門無形中構成相當有效的監督與制衡，如果行政部門在財政赤字壓力下，欲發布過份樂觀不實的歲入估測，必然會遭遇到國會預算局與民間研究機構的質疑和挑戰。因此不論是財政部或是預算管理局，二者均有共識，行政部門在估測與決定新年度的歲入規模時，必須盡量詳實透明，因此將收入灌水以支付高額歲出的情形並不嚴重。所以美國歲入歲出的籌編雖然分由不同機構掌理，但是在估算與確定歲入規模的決策層面的協調配合情形良好，交易成本並不高昂。

英國由財政部統一負責歲入歲出籌編任務，並無機構之間的協調配合問題。不過在 1993 年之前，政府採行雙預算制度，先於 11 月公布歲出額度與計畫草案，再於次年的 3 月公布相關的歲入財源籌措方案。此一模式十分符合「量出為入」的原則。但此種歲出與歲入分開決定的作業方式，是在確立新年度的歲入規模之前，即已編列支出，有時難免導致各支出部門出手大方、忽視收入與支出之間的關聯、公共支出不當膨脹、以及將財源籌措責任完全交付財政部部長事後再去傷腦筋的種種弊端。英國遂在 1993 年之後改採單一預算制度，由財政部同時公布歲入歲出預算計畫。此一改革，是否可以提昇預算資源配置效率，並有效抑制公共支出的膨脹趨勢，尚待進一步的觀察。唯對本研究而言，其主要啟示在於歲入歲出決策應該同時決定，若在無法確知可用財源規模之前，即已擬定各項支出計畫，則儘管歲入歲出決策權是集中於同一機構之內，亦未必能夠有效控制公共支出或預算赤

字的不當成長。

法國政府的預算權責機構並不固定，但是大抵而言，歲入歲出編製都集中由同一機關負責，或稱「經濟財政預算部」、或稱「經濟財政工業部」，或為其他名稱。值得觀察的是這種將支出計畫的審核與執行單位(如經濟部、工業部)與財政單位合而為一的模式，是否有助於計畫與預算合一的理想的實現，有待未來進一步的分析。

日本大藏省除了全權綜理預算歲入歲出之編製之外，尚有金融監督、貨幣政策等多重任務。受近年金融風暴所波及，日本國內要求「大藏省解體」的論調曾經十分盛行，內閣乃順應行政革新與金融改革的需求，將大藏省原先轄有的銀行局、證券局、金融檢查部、證券交易監視委員會...等金融監理職權逐步移出。此一組織重組，並未及於歲入歲出的預算業務的移轉。

第四章 財政部與行政院主計處整合之方案分析

第一節 專家學者意見之初步分析

研究小組於民國八十八年十二月十日舉辦座談會，共有八位學者專家與會討論；另有三位不克出席的專家學者以書面意見表達對財政部與行政院主計處整合方案之看法。該座談會之發言紀錄與學者專家之書面意見，請參見附錄二至附錄六¹¹。

研究小組成員在座談會邀請函提綱上，曾初步擬訂有關財政部與行政院主計處整合的五項可能方案，其內容如下：

方案 1：維持現行體制。

方案 2：財政部負責歲入預算籌編之單位，併入行政院主計處。

方案 3：行政院主計處負責歲出預算籌編之單位改劃歸財政部管轄，但是原會計與統計業務仍屬於主計處之職掌。

方案 4：行政院主計處之歲出預算籌編以及掌管會計之單位，與財政部合併；但主計處原有之統計職責不併入。

方案 5：行政院主計處與財政部二者之業務完全合併。

但是座談會討論內容不限於上述五項可能方案，研究小組十分歡迎出席者提出其他整合方案。因此出席者與提出書面意見的十一位專家學者並非單純只就預算籌編過程來檢視兩個機關之職權，若干人提出更宏觀的意見和建議事項。經統計結果，表 4-1 列出各項方案獲得

¹¹ 該次座談會與相關書面意見之內容相當豐富與多元化，提供研究小組重要的討論與思考基礎。唯在時間與篇幅之限制下，本報告正文中僅摘要列出學者專家對於各項方案的支持理由，並擷取其中重要意見做為本章第二節分析整合方案利弊得失之依據，而無法逐一回應或分析各個與會者所提出的全部見解。

支持的票數。

表 4-1 各項方案獲得支持之票數

方案	一	二	三	四	五	其他
票數	2	4	3	0	0	2

有兩位與會人士主張方案 1，即維持現行體制。其所持理由可歸納為四點：

1. 與其大費周章地進行組織整併，不如先改善財政紀律，由修正預算法和財政收支劃分法等方向著手。亦即傾向由預算程序上進行調整，來提昇政府資源配置的效率。
2. 財政主計分立是基於國情需要，並可發揮組織分工之效率與效能。
3. 財政主計分立，管錢不管帳，具有防弊功效。
4. 財政主計分立可使地方政府財政健全運作，並使統計資料能有一致的規範。

主張方案 2 的學者專家共有四位，即贊成將財政部負責歲入預算籌編之單位，併入行政院主計處。此方案獲得最多支持，他們所持的理由大致為：

1. 就中央政府體制走向而言，目前我國憲法修正朝向總統制的方向，總統對預算政策的影響將扮演更重要的角色，因此行政院主計處的位階和預算功能有強化之必要。
2. 由民主政治的角度來看，預算政策是高度政治性的產物，必須反映民選政治首長的政策承諾與偏好。因此必須擴大行政院主計處的管理性和政策性的功能，使其扮演行政院院長的最核心幕僚工作，充分結合政策規劃和協調、預算與管理效率績效等環節。

3. 合併之後有助預算權責之釐清。財政部只負責財政收入之執行和國有財產的管理，主計處全權負責預算的編製。如此若預算赤字居高不下，則責任歸屬行政院主計處。

但是方案 2 的主張者並非認為只將財政部負責歲入預算籌編之單位併入行政院主計處便足以解決現行體制之弊端。他們還分別提出相關的配套措施建議，但因為這些建議分別由不同學者所提出，因此彼此之間並非完全相容，但大致都強調計畫、預算與政策評估三者結合的重要性。以下即為其建議：

1. 經建會、國科會、研考會之一部分移撥主計處，以從事計畫分析或方案評估，並賦予主計處方案評估之權責與機制。
2. 將主計處內有關統計事項和總體資源評估業務移出，另行成立統計總署。
3. 主計處應有更多的政治任命職位，與行政院院長同進退，俾能有效地經由預算政策的調控，密切配合院長的政策方向。同時，行政院研考會、經建會應該與主計處合併，協助院長有效地整合政策、預算與管理等三個重要的治理面向。

有三位學者專家支持方案 3，即行政院主計處負責歲出預算籌編之單位改劃歸財政部管轄，但是原會計與統計業務仍留在主計處。他們支持方案 3 的理由共有六點：

1. 花錢者經常不知道收錢者的辛苦，而且現行體制下，就下一年度中央政府之稅課收入之估計而言，財政部和行政院主計處的估算常有極大差距。必須二者合一，才能祛除這種本位主義。
2. 歲入歲出由同一單位負責，遠比兩三個單位間的溝通協調來得有效率而省時。
3. 在現行體制下，負責掌管歲入預算的財政部，對各類別政府支出是否合乎效能、效率，有無按照歲出預算之編製精神原理進行，有無增進公務與財務上之效能，均不具決定性之影響。而行政院主計處僅負責各機關歲出預算之編審，因沒有籌措歲入

之壓力，有時予人控管公共支出不當、未盡其責以減少不經濟支出的感覺。

4. 在現行運作之架構下政府部門有關法定預算之執行，似未充分考量到政府歲入財源之到位時間問題，就政府公共部門資金之運用效率和財務管理效能而言，似有加強之必要。倘行政院主計處負責歲出分配預算之權責單位改劃財政部管轄，同時修改預算法之相關條文，將有助於提高政府部門之財務效能。
5. 此方案變動幅度小，組織重組效益大。同時，將主計處預算局併入財政部，才有可能依總資源供需狀況、在財源許可範圍內籌編預算，而減少政府支出的浪費。
6. 可改善統籌分配稅款與地方補助款制度運作之弊端¹²。

方案 4 和方案 5 並未獲得任何支持。此外，有兩位出席者在這五項方案之外，提出新的整合方案。林全教授建議，將主計處有關預算籌編之業務納入財政部，主計處第三、四局併至經濟部，主計處僅擔任帳房角色。但是林教授指出此方案的可行性甚低，因此又提出一次佳作法：主計處第一、二局合併，只負責會計制度和預算科目；預算籌編部分在主計處內另成立一局，由該局負責和財政部國庫署協調。

李雪玉組長則由政府組織再造的角度，提出四項作法：

1. 經建會、主計處第一局至第四局、財政部歲入預算籌編單位、及研考會企劃與管考單位合併，在行政院下成立一個預算管理機關。財政部仍保有賦稅、國有財產管理、關政、國庫管理等專業職能。

¹² 蔡吉源教授在其書面意見(附錄四)中表示，有關八十八年四月的中央與地方財政爭端，行政院主計處要負起部分責任。他認為主計處的官員大多以統計見長而拙於財政觀念及實務，但卻又在分配一般性補助款及統籌款時具有關鍵性主導地位，以致於地方政府無所適從。若能將預算籌編部門併入財政部（或財政局），則這種補助款分配的亂象可獲得部分解決。

2. 研考會的資訊處和主計處的電子中心，整併在行政院下設置國家資訊最高專責管理機關。
3. 強化審計機關的審計功能，以解決審計機關和主計機關間職能重疊的問題，行政院在組織精簡中可檢討裁併內部審核人力與職權。
4. 為簡化管考組織，各機關內部控管應以加強機關首長內部管理職責為首要，而非設一位超然獨立的會計人員來監督機關首長。

在上述十一位專家學者的看法與建議中，方案 2 和方案 3 受到較大的支持。這兩項方案都贊成改變現制，將歲入歲出籌編職權集中由一個機關掌管。但是究竟是要將這項統一的歲入歲出預算編製權交予行政院主計處，抑或歸屬於財政部？與會專家學者並無共識。

在學者專家座談之後，研究小組陸續完成財政部與行政院主計處之訪談，並進行深入的討論與思考。我們發現座談會所提出的初步方案中，雖然方案 2 與方案 3 較受學者專家的支持，但是兩案其實都有進一步研議修正的必要。

方案 2 主張將財政部負責預算歲入籌編的單位(主要為國庫署第二組)併入行政院主計處。但是主計處與財政部官員都表示，只將財政部歲入籌編單位併入主計處的作法，並不可行。因為國庫署第二組與國庫署其他各組以及賦稅署等單位業務互動頻繁，密不可分，除非財政部國庫署全體人員與賦稅署人員同時移撥至主計處，否則對於提昇歲入歲出緊密度的目標實踐而言，助益有限。更具體地說，若將財政部國庫署第二組成員移撥至主計處，則只達成將若干技術人員併至主計處的效果，但是負責收稅與公債發行的業務仍然隸屬於財政部，主計處人員仍然無法完全體會收錢者的辛苦與責任，未必能夠提升歲入歲出的緊密度與資源使用之效率。

方案 3 主張主計處的預算籌編單位(主要是主計處第一局與第二局)改歸財政部管轄，而會計作業小組與統計普查業務(第三局與第四局)仍由主計處負責。然而，斟酌再三，本研究小組與主計處、財政部大多數官員認為，預算編製與預算執行不可分離，否則無法有效提昇

預算資源配置與預算執行的效率，故主計處會計作業小組與預算籌編單位必須隸屬於同一組織。因此，除非會計作業小組也同時改隸財政部，否則方案 3 將會獲致事倍功半的效果。至於第三局與第四局的統計、普查業務是否與預算業務分開，研究小組並無堅持¹³。

因此，研究小組進一步將替代方案重新歸納為甲乙兩案。甲案符合預算分立制的特徵，即是維持現狀，但必須輔以調整業務功能的配套措施；而乙案則符合預算一元化的精神，將歲入歲出預算編製權集中於同一機關，但此一機關可以是財政部，也可以是主計處，或是一個新的預算權責機構。在本章下一節中，即分別列舉甲乙兩案的利弊得失。

第二節 分立制與一元制之利弊得失

一、甲案：預算分立制 — 維持現狀，並輔以改進業務功能之配套措施。

(一) 分立制之優點：

1. 管帳(會計)與管錢(出納)業務分由不同機關負責，符合良好內部控制的基本原則。

在分立制下，財政部負責出納與財務調度，行政院主計處則在歲計業務之外，同時負責會計業務與機關內部控制。若將主計處的會計業務與財政部的出納業務歸由同一機關管轄，較易產生貪瀆流弊，違背內部控制之基本制衡原則。換而言之，在預算執行上，財政部

¹³ 在學者專家座談會中徐偉初教授曾經建議，不妨在行政院下設立統計總署，單獨負責有關主計處第三局與第四局的總供需估測與各項統計業務，如此也可達成精簡經建會和其他相關統計單位的效果；而且應當考慮統計總署改採委員制，而非行政首長制，以強化其獨立地位與可信賴度(參見附錄三)。

與主計處分立，各司其職，「管錢不管帳」，可以達到互相制衡的效果。

2. 可兼顧「量入為出」與「量出為入」不同預算決策原則的考量。
財政部負責歲入的籌畫，主要是考量歲入的可徵起數，因此較偏重由「量入為出」的角度來考慮預算的規模；而主計處負責歲出的分配，主要在於考量各個機關實際支出計畫的需求，故較偏重「量出為入」的原則。因為兩個單位必須在預算總規模上獲得一致意見，因此透過溝通討論，可以兼顧「量入為出」與「量出為入」不同預算決策原則的考量，比較不會產生偏頗。
3. 主計一條鞭制度有利於各級政府支出的協調與監督。
我國主計制度將主計相關法規、辦事方法與人員任用等，形成一完整且獨立運作的一條鞭體制。在這種制度之下，各級政府的預算籌編配合機關首長的施政理念，但地方政府主計主管的任命由行政院主計處決定，以避免政治任命的干擾，得以獨立行使職權。此一作法有助於地方政府資源的有效運用及內部控管機制的提升；此外，也能提供不同層級政府機關間的重要監督與協調管道，使整體國家資源運作更具效率。
4. 財政、主計兩單位已建立起良好互動模式，溝通協調之交易成本並不顯著。
目前財政部負責中央總預算歲入部份的籌編與彙整，主計處負責歲出部分以及總預算案的彙編，在預算籌編過程中，兩個單位的溝通並無不良情形。事實上因行之多年，兩個機構已習於所產生的互動模式，故所謂協調溝通的「交易成本」並非顯著。

(二) 分立制之缺點：

1. 財政收支差短之責任歸屬不易釐清。
在分立制下，行政院主計處實際上只負責管理歲出預算，而由財政部負責統合擬編歲入預算的作法，往往將一個政府預算案切割分為兩個部分，如果預算決策結果最後導致預算赤字，應由誰擔負政策責任，並不清楚。可謂是財政、主計二者皆有責任，但也可能是

二者皆無責任，彼此互相推諉，成為政府組織權責不清的灰色地帶。政府財政收支之配置與結果影響重大，倘若掌管該項業務的組織權責不清，對於財政資源的運用將有極大的負面效果。

2. 容易造成公共支出規模的不當擴增。

在分立制下，財政部只擔負籌集資金的任務，對於各機關與各政事別之公共支出是否合乎效能、效率，有無按照歲出預算之編製精神原理進行，有無增進公務與財務上之效能，並不具決定性之影響。另一方面，行政院主計處則僅負責各機關歲出預算之編審，但不須直接擔負歲入籌措之壓力，對於歲入預算是否順利執行與達成並無責任，因此在各支出機關的支出需求壓力下，容易傾向於儘量滿足各機關的歲出需求，故極可能導致總支出規模的不當擴增。

3. 徒增財政與主計單位之協調溝通等交易成本。

現制下預算籌編工作分屬於財政部與行政院主計處，特別是就新年度的中央稅課收入估算而言，財政部與主計處的估算經常有極大差距。主計處從總體經濟分析之觀點，應用「總供需估測模型」來推估歲入之規模，而財政部則傾向於從稅課實際徵收能力予以考量，二者角度並不完全一致，因此估測結果經常有異。舉例來說，各年度政府究應發行多少公債才可平衡收支、舉債空間大小為何、以及各年度預算赤字之詳細金額為何等項，主計處與財政部之間經常「各自表述」，分別提出不同假設前提下的數據，即使就政府直接稅與間接稅目的性質劃分，財政部與主計處之間所定義的稅目內容也不一致。因此財政部與主計處兩個單位之間必須不斷溝通協商，才能獲得歲入估測規模與各項實際歲入數據的共識，協調的交易成本在所難免。

4. 主計處掌管分配預算之核定，但有時未能密切配合歲入入庫的時間流程，造成財政單位的財務調度壓力與增加不必要的財務成本。

依預算法第五十五條規定，各機關之分配預算，應依實施計畫按月或按期分配，均於預算實施前為之。同法第五十六條、五十七條則規定，各機關之分配預算，應遞轉中央主計機關核定之，再由中央主計機關通知中央財政主管機關及審計機關，並將核定情形，通知

其主管機關及原編造機關。而在現行運作之架構下，政府部門有關法定預算之執行，似未充分考量到歲入財源的到位時間問題，有時會造成財政單位財務調度的壓力與增加不必要的財務成本。

5. 在與行政院主計處的協商過程之中，財政部經常處於較被動的弱勢地位，不能充分表達其意見。

由於主計處負責籌劃行政院預算審議會議的召開與最後的總預算案彙總工作，而且又具有行政院院長的幕僚身份，因而在溝通協商過程之中，財政部經常處於比較被動的弱勢地位，而有若干人員不免有「主計處花錢者不知籌錢者的辛苦」與「主計處挾天子以令諸侯」的慨嘆與抱怨。

二、乙案：預算一元化 -- 歲入歲出預算編製權集中於同一機關。

(一) 一元化之優點：

1. 統一事權，釐清財政收支差短之責任。

預算收支係屬一體之兩面，預算赤字更是歲入與歲出變動之結果，故欲釐清預算赤字之產生原因與其效果，進而予以妥善之控制，必須將掌管歲入與歲出職權之主管機構予以合併，以使事權一致，權責明確合一，俾便主事者能以宏觀角度，制定整體一致的財政政策，達成預算赤字控制之目標。

2. 抑制公共支出不當擴增之傾向。

分立制下因行政院主計處不須擔負歲入執行責任，難以完全體會各項支出計畫財源籌措的困難與痛苦，故比較容易屈服於各支出機關的需求壓力，難免導致總支出規模的過度膨脹。如果採取預算一元化的設計，歲入歲出預算編製權集中於同一機關，該機關首長面對各支出計畫的需求壓力時，也必須同時考量籌措財源的難易與所需資金成本，對於抑制預算成長與降低預算赤字必當有所助益。

3. 避免本位主義，降低財政與主計單位之間的協調溝通等交易成本。雖然財政部與行政院主計處表示，二者之互動模式運作良好，協商之交易成本有限。但在實務運作上，單就新年度中央政府之稅課收

入的估計值而言，兩個單位之間確實仍常存有歧見，雙方經常為何者所估計的收入額度比較正確而爭辯不休。不可諱言地，兩個單位之間確有若干本位主義的色彩，如能整合為一，可以降低不必要的協調和溝通成本，提昇預算籌編的速率與客觀性。

4. 較能充分考量政府歲入財源之到位時間，使分配預算與歲入的配合更形緊密，提昇國庫財務調度的效能。

政府部門有關法定預算之執行，有時未能充分考量到歲入財源的到位時間，造成財政單位財務調度壓力與增加不必要的財務成本，確有加以改善的必要。倘若負責歲出分配預算的權責單位(即主計處)與負責歲入籌措與執行、深諳歲入到位時間與流程的財政部合而為一，將有助於提高國庫財務調度與各機關預算執行之效能。

5. 符合政府精簡之組織重組原則。

近幾年政府積極進行政府再造，其中財政改革與組織重整均為重要工作。若財政部與主計處合併，則可減除疊床架屋之弊端，有利於政府費用之縮減以及政府組織之精簡。而且近年來全球金融動盪不安，政府為正本清源、強化金融証券保險業務之監理工作，擬設計獨立一元化的金融証券保險監理組織架構。換言之，目前隸屬於財政部的金融局、證券暨期貨管理委員會以及保險司等單位，可能從現行財政部的組織架構中脫離，予以統合為獨立的專責監理委員會組織。若此一改革方案實現，則財政部將只剩下賦稅、國庫等業務，此時趁機將歲出預算與歲入預算之編製權限連結統合，在簡化政府組織架構的目標下，不失為可以考慮調整之方向。

6. 可強化預算權責機構在預算政策形成過程的主導功能。

民主政治下，預算政策是高度政治性的產物，必須反映民眾之偏好與民選政治首長的政策承諾，也是行政和立法之間互動較力的結果。故預算政策之擬定和執行，皆應直接由民選政治首長領導、協調與決定，並負起最後的政策責任。因此，負責編製年度預算的主導機構必須擁有完整的資訊、人力資源與權力，才能恰如其分地扮演行政院院長的核心幕僚角色，完成政策規劃、預算編製與財務管理等環節的工作。此外，觀察世界各國預算政策的發展趨勢，不難

發現各國愈來愈強調總體預算的控制和管理，預算主管機構的權責愈來愈大，愈來愈沈重。為了因應此一需求與事實，應該合併歲入與歲出編製單位，強化該機構的預算主導功能，以使其能迅速地得財政收支資訊，因應環境變化，完成資源統籌分配的最佳狀況。

(二) 一元化之缺點：

1. 會計與財務出納由同一單位負責，喪失制衡機制。

財政部負責財務與財產等之調度管理，乃是政府出納與財產的主管機關，主計處則為歲計與會計之管理，為政府的帳房。不同的機關分別管錢與管帳，乃是內部控制得以發揮之主要機制。如果二者合併，將使內部控制的良好設計失去功效，違背會計制衡之原制，易生流弊。

2. 主計一條鞭之機制喪失，地方主計財政易受政治任命之干擾，可能降低

地方資源運用的效率，並且不利於各級政府公共支出的整體協調與監督。現行主計體系為一條鞭式的管理體系，若中央財政部與主計處二者合併，地方政府勢將比照辦理，則主計一條鞭體制何去何從，令人困擾。若是將財政部歲入預算籌編之單位併入行政院主計處，則地方的主計部門是否也要比照中央的改變、而負起編製地方政府預算的責任？若是如此，地方政府預算改由主計部門籌編，而同時仍然維持一條鞭體制，則不免令人產生地方民選首長是否能夠繼續透過預算工具來推動其施政理念之質疑？如果是將行政院主計處相關人員併入財政部，因為財政主管人員係由地方行政首長委派，則預算一元化的結果，將導致主計一條鞭體制的徹底瓦解。而在目前財政壓力沈重，各國政府開始強調加強各級政府財政收支的總體協調控制之際，主計一條鞭設計的瓦解廢除，勢必削減我國中央政府對於地方政府財政支出的監督與協調能力，不利於國家財政目標之達成。

3. 行政組織調整與機關人力重組的效益有限，但是成本高昂。

如果政府預算的職權劃分改採預算一元制，不論是主計處的若干單

位併入財政部，或是財政部的某些業務移至主計處，或是成立一個嶄新的預算機關，組織重組所產生的衝擊層面必十分廣大，所帶來的調整與重組成本是相當高昂的。雖然組織的重組合併有其效益，但是原有人員如何重新調整配置的人力重組問題、兩個機關的組織文化如何重新適應發展的矛盾等等，都必須面臨重新摸索與重新設計的挑戰。而觀察行政院主計處與財政部兩個組織原有的制度規範、運作模式與組織文化，可知二者差異極大，例如財政部目前所轄屬的機關適用許多不同的人事薪資與獎金制度，而主計系統更有其特殊的歷史淵源與組織文化，如果驟然予以合併，合併下的組織氣候可能會有扞格不入與適應不良的問題。

第三節 政策建議

由甲乙兩案之利弊得失分析可知，預算分立制的主要優點包括：符合「管錢不管帳」的內部控管原則、可兼顧「量入為出」與「量出為入」的預算決策原則、並可維持主計一條鞭的體制等項。而預算一元化的長處則為：事權統一與權責分明、可抑制公共支出不當的擴增傾向、減少財政與主計單位之協商成本、使分配預算和歲入的配合更為緊密、精簡政府組織、強化預算主管機關之主導功能等項。

單就理論層面進行比較，預算一元化的優點比較明顯，其「可欲性」(desirability) 在眾人之間皆有共識。而分立制的優點卻具有若干爭議，例如主計一條鞭的可欲性即隨著時代的變遷而有極大的變化。因此，純就理想層面而言，預算一元化優於預算分立制。但是進行整合政策之評估時，「可行性」(feasibility)也是必須慎重考量的重要因素。過於理想化的方案，推動的成本太高；過於遷就現實的方案，則又劃地自限，缺乏足夠的改革空間。在理想與現實之間進行取捨，必然得選擇有助於提昇預算編製效率而且可行性較高的方案。

第一章第三節中曾經提及，組織的重組合併，固然有助於降低交易成本，並發揮規模經濟或範疇經濟的效益，但若無妥善的事前規劃，

勢必會產生原有人員如何重新調整配置的人力重組問題，也會發生兩個機關的組織文化如何重新整合、適應發展的矛盾：此外，新組織的目標、管理模式與誘因機制也都將面臨重新摸索與重新設計的挑戰，故組織的重組合併必須謹慎為之。而觀察行政院主計處與財政部兩個組織原有的制度規範、運作模式與組織文化，可以預期二者的組織重組合併必將引發高度的不確定性。主計處與財政部的受訪人員以及學者專家座談會的與會學者都承認，不管是那一種合併方式，此一組織重組的不確定性極高，所產生的影響層面必然廣大，多位受訪者與與會者進一步指出，在目前實行改革以採行預算一元化的衝擊太大，政治可行性並不高。

尤其值得注意的是，現行主計體系為一條鞭式的管理體系，若中央財政部與主計處二者合併，地方政府勢將比照辦理，財政主計之人員與職權均將隸屬於同一機關之內，由地方行政首長直接委派。故預算一元化的結果，將導致主計一條鞭體制的瓦解。此一轉變，可能削減中央政府對於地方政府財政支出的監督與協調能力，也可能不利於地方政府的財務控管績效。儘管近年來落實地方自治的呼聲不斷，但在我國地方議會政治仍處於轉型階段、尚未完全紮穩基礎之際，若無妥善之配套措施，主計一條鞭不宜輕言廢除¹⁴。以其他國家為例，不論是聯邦或單一國家，近年來在龐大的財政壓力下，許多先進國家已逐漸加強中央政府對於地方財政的影響和控制。因此，我國地方財政自主的目標固然值得繼續追求，但是亦須體認地方議會民主素質不齊，以及中央與地方財政唇齒相依的事實。面臨沈重的財政赤字壓力，除非地方政府已建立起完善的財政責任制度與財務監管制度，否則為了降低財政與主計的協調成本，而破壞主計一條鞭的功能，其可能的代價將包括地方政府財務監管惡化，以及整體財政政策不易協調的負

¹⁴ 研究小組曾非正式的訪談三個縣市的地方公務人員，查詢其對於立即取消主計一條鞭制度的意見，雖然絕大多數的受訪者抱怨主計人員執法過於嚴苛與缺乏彈性，但同時他們卻都肯定主計一條鞭對於防止浪費、貪污的成效。雖然未經嚴謹的統計估算，但至少有三分之二的受訪者認為不宜立即取消主計一條鞭制度。

面效果。

簡而言之，如果政府預算的職權劃分改採預算一元制，不論是主計處的若干單位併入財政部，或是財政部的某些業務移至主計處，或是成立一個嶄新的預算機關，組織重組所帶來的調整與重組成本在目前可能是相當高昂的。而且研究小組認為，重組合併之成本高昂，超過了重組合併所能擷取的實際效益。

暫且擱下組織重組的成本不論，財政部與主計處的重組合併當然會產生效益，但是實際上的效益規模為何，與現制下財政部與主計處的實際運作情形有很大的關係。如同在第一章中分析財政功能之組織分工時所言，政府的預算決策若集中於同一組織，則不同組織之間的協調溝通需求必然降低，有助於預算赤字的控制與資源配置效率的提昇；不過，如果主計職權與財政職權間能在完整的資訊下協調討論，避免發生「協調失敗」，則對於控制預算規模之過度膨脹與財政的穩健發展，並無障礙。因此，主計處與財政部的實際運作情形如何，是衡量重組合併的實際效益的關鍵的因素。主計處與財政部二者是否能夠充分交換資訊、充分溝通討論，以避免協調失敗？如果溝通協調的交易成本十分高昂，則兩個組織必須進行重組或整合，以降低交易成本。但是如果協調圓滿順利，交易成本不高，則機關組織重組合併的需求並不迫切；畢竟組織的調整或機構的合併也會產生新的調整與適應等成本，會抵消重組所帶來的部分效益；因此最終的抉擇，必須視其最終淨效益之大小而定。

根據財政部與主計處所提供的書面資料與深度訪談可以得知，財政部與主計處都認為，二者之間各種正式與非正式的溝通管道相當暢通，各項有關預算決策會議的次數與時間長短也都維持在可以接受的合理範圍之內，業務均能適時完成。雖然部分財政部官員提及會談溝通時偶而會有「主計強勢、財政弱勢」的不平等感受，但是並無協調成本太高的抱怨¹⁵。

¹⁵ 研究小組原擬蒐集近年來行政部主計處與財政部所各自估測的歲入數據及其差距、決算之實際歲入規模、以及二者就協調預算案之編擬而召開的各次會議次數

綜合以上討論可知，現行體制固然有其缺失，預算一元制的設計比較接近理想，但因財政部與主計處二者之間的協調交易成本尚在可忍受範圍之內，所以主計與財政機關進行組織重組所能擷取的效益未必顯著；反觀組織重組所牽動的主計一條鞭的爭議、人力重組與組織文化調整適應等多項不確定性所引發的成本，相對而言是比較高昂的。所以更改現制改採預算一元化的作法，其淨效益恐為負數，短期之內暫時不宜實施。亦即在權衡理想性與可行性的衝突之後，在體認到立即進行預算一元制的淨效益有限的情形下，研究小組建議短期內先維持現狀，以後再進行財政部與主計處的功能與組織整併。但是在選擇甲案、亦即暫時維持現制的情形下，應該立即輔以若干配套措施，才能有效地改進現制的缺失，提昇政府財政之功能，並為未來的整合作準備。

一、立即可行建議 --- 維持現行之預算分立制，並輔以配套措施，以提昇政府財政功能。（主辦機關：財政部、行政院主計處）

若維持現制，同時應立即採行的配套措施列舉如下：

第一，繼續強化目前調整預算程序之工作，以達成改善財政紀律的目標。預算程序的改革與組織重組一樣重要，譬如，如果能夠嚴格實行由上而下的「歲出額度制」，主計處即能有效地阻擋各機關的支出需求壓力，減少預算分立所容易造成的支出規模不當膨脹的弊端。此外，預算法、公共債務法與財政收支劃分法中有多項立意良好的程序規範，但常為政府官員與民意代表所忽視，並未完全落實，例如預算法與財政收支劃分法中相對財源的規定、公共債務法中違反舉債上限即應予以懲處的條款皆屬之。如果不能切實執

等相關資料，以便更深入地了解主計處與財政部之間協調溝通的實際運作情形和效果。然而除了決算數據之外，財政部表示其他的資料並不完整，故無法提供以供分析。

行這些預算法規，則再完善的預算組織的整合重組，亦無法有效地達成預算紀律，遏止公共支出的膨脹趨勢。為了落實財政收支劃分法第三十八條之一有關相對財源之規定，則應建立財政部與行政院主計處間對重大收支事項相互參與之機制；如在支出面，有關重大支出法案及支出計畫宜先徵詢財政部意見；在收入面，有關稅收及重大收入減免案件宜洽詢行政院主計處意見。

- 第二，協助地方政府完成「財政自主」以及「財政負責」的各項必要措施和法規，以早日廢除主計一條鞭的束縛。如果要取消主計一條鞭的控管體制、同時不影響到整體財政政策和國家資源的運用效率，中央必須儘速協助地方政府建立起財政的自主性與負責態度。譬如儘速改革統籌分配稅與地方補助款制度，提供地方政府充分的財源，並且善用補助款作為鼓勵地方進行租稅努力、以及誘導地方與中央合作的必要工具；此外亦須協助地方建立起有效的內部財務管理與稽核制度，以取代由中央控管的主計一條鞭制度。
- 第三，分配預算的核定宜由財政、主計兩單位共同會商，經過充分的溝通與協調之後，再行決定。如此可使分配預算與歲入到庫的時間流程緊密配合，以提昇財務調度之效率。
- 第四，繼續加強財政與主計兩個單位的協商與溝通，降低本位主義色彩，建立平等互信的互動模式。
- 第五，若金融監督管理委員會或金融管理總署成立，接管財政部原先管轄的金融監理業務之後，財政部業務負擔減輕之際，應立即加強財務管理與運用職能，例如強化公庫現金管理、與積極發揮債務基金的管理運用等事項。
- 第六，落實支出計畫審核與預算籌編作業二者合一的緊密關聯。中央政府現行預算籌編組織結構中，各主管機關、經建會、國科會、研考會、與主計處均負責計畫與相關預算之審核，並由主計處通盤規劃歲入歲出之規模。但在經層層審核之後，導致預算籌編之審核層級過多，職能重疊，卻仍未能

解決「計畫和預算脫節」的問題。行政院應將預算籌編審核層級、人力與組織適度的整合簡併(例如合併經建會與研考會)，並由主計處主導，加強與各計畫審議機關的協調及溝通，以達到計畫與預算結合的目標。

二、中長期建議 – 採行預算一元化，整合歲入與歲出之業務及職權。
(主辦機關：行政院、財政部、行政院主計處)

如果地方政府已具有充分的財政負責與財政自主性，地方財務管理制度亦已規劃完善，此時主計一條鞭已無存在之價值，應可考慮進入預算一元化的組織功能的整併階段。此時最重要的是做好組織重組合併前的規劃與準備工作，以降低組織重組之不確定性，減少組織成員的調整適應成本。

同時在此必須一提的是，在進行財政部與行政院主計處之整併時，爭論應該由主計處併入財政部、抑是由財政部併入主計處，並無太大的實質意義。因為調整合併的幅度很大，此一組織必須整合舊制下財政部的國庫、賦稅、支付與國有財產的業務、以及原來主計處第一局、第二局與會計作業小組的業務，才能真正達成歲入與歲出事權合一的理想。因此整合後的單位是個新組織，即使它沿襲舊制下的「財政部」或「主計處」的名稱，其組織架構、功能、成員與文化已全然不同。

合併後的組織除了負責政府總預算之規劃之外，亦須擴大其政策性和管理性的功能，充分結合政策規劃、預算分配與管理績效等環節。因此，具體上的配套作法為以下幾點：

第一，做好事前的規劃與準備。行政院下必須設立一個屬於臨時任務編組之規劃協調單位，專責財政部與行政院主計處組織重組的規劃、協調與執行。組織中的部分成員可能會有拖延、抗拒、或不適應的心態是可預期的，因此該規劃協調單位必須透過雙向溝通的方式，與兩個機構的成員建立良好的互動關係，以達成組織成員對於重組方案未來發展

的視野、任務、和價值的共識，減少重組過程的不確定感和重重阻礙。

第二，在合併後的組織內設立更多的政治任命職位，與行政院長同進退，藉以經由預算政策的調控，緊密有效地配合院長的施政方向。該組織內除了機關首長之外，至少應設置兩位副首長，分別負責歲入與歲出業務，再由機關首長完成歲入與歲出之協調與統合。

第三，慎選重組後的首位領導者，而行政院長應全力支持該領導者。在合併的調整適應過程中，在重新定位各支出機關與預算主管機關的互動關係時，與在重新提昇新組織的專業能力與服務意願時，新首長的領導能力和熱忱將對於整個方案的成功機率產生決定性的影響，故謹慎選擇一位具有宏觀視野與治理能力的領導者，是整合方案中容易被忽視、但卻是不可獲缺的重要配套措施。然而，行政院主計處和財政部的組織重組與職權調整之影響與衝擊，可能遠超出決策者的想像。因為它不只涉及兩個機關的人員與業務，連帶也影響到整個國家預算的分配、執行與監督的體制和關係的全方位的重新調整。因此，行政院長應全力支持新首長的想法與行動，方能順利推展組織重組與職權調整之工程。

附錄一 「財政部主計處各有所司不宜合併」說帖

行政院主計處

一、行政院主計處全盤負責歲出及歲入之預算、會計、統計事宜

依我國預算法第四十五條規定：「中央主計機關將各類歲出預算及中央財政主管機關綜合擬編之歲入預算彙核整理，編成中央政府總預算案」，依本條文意旨，行政院主計處(為中央主計機關)不僅彙編中央政府總預算案之歲出預算，同時亦對歲入預算具彙核整理之責。惟長久以來，行政院主計處多所尊重財政部所綜合擬編之歲入預算(實則財政部所擬編者僅為稅課、公賣及罰賠款等收入，約占全部收入之65.9%)，致有行政院主計處僅負責歲出預算編列之誤解，宜應先行釐清，以正視聽。

二、財政主計分立深具效率與防弊的功效

我國預算編列係由財政部負責歲入部分先期審議作業，而歲出部分先期審議則由經建會、國科會、研考會及主計處等機關負責，並由主計處通盤規劃歲出歲入規模及每年度預算作業時程與分工，而所有的歲出計畫與規模均在行政院統一指揮及預算法規範下辦理。這種經由預算分配與預算收入間之充分溝通與協調，不僅擴增整體政府財政管理體系運作的順暢與效率，並在適當的授權與權責分明之設計下，使政府財政收支處理更趨專業化，而施政效能亦形提高，更彰顯行政院的主政功能。

另將管帳(會計)與管錢(出納)分由不同機關負責，是良好內部控制的基本原則。行政院主計處之職掌除歲計業務外，亦負責政府會計業務與機關內部控制，若將會計與出納(財政部主管)歸由同一機關管轄，易生如民國初年貪瀆之流弊，亦違背內部控制之基本制衡原則。

三、財政主計分立有利各級政府支出的協調與監督

我國主計制度是將主計相關法規、辦事方法與人員任用等，形成一完整且獨立運作的一條鞭體制。這種制度下之預算籌編能配合機關首長施政理念，並確保資源合理分配，又會計事務處理經會計法賦予獨立行使之職權，更有助於公共資源的有效運用及內部控管機制的提升，此外，也能提供不同層級政府機關間的重要監督與協調管道，使整體國家資源運作更具效率。若中央政府層級將財政部門與主計部門合併，地方政府勢將比照辦理，隨財政主管人員由地方首長委派，則主計一條鞭的體制及其效能必蕩然無存，將削減中央政府對地方財政支出的監督與協調能力。

四、財政主計分立符合國際發展趨勢

美國政府財務行政制度分由總統直轄之財政部(The Treasury Department, TD)及預算管理局(Office of Management and Budget, OMB)分別負責，其中預算管理局之前身(預算局)於1939年原隸屬財政部，惟為使總統能藉由對預算的控制，以直接監督指導行政機構之效能，遂予改隸總統辦公室，並賦予獨立的地位，更於1970年因強調管理功能之加強而予以更名，專責預算、會計與統計監督業務，與財政部負責金融管理與公庫出納等業務，予以明確區分。

而我國的主計工作是將歲計、會計與統計等循環運用，藉以形成一超然獨特的作業制度。早在民國十六年為應懲貪除弊的時代需要，即由當時的財政部試辦招考派任會計人員，惟因無法獨立超然致成效不彰而宣告試辦失敗。嗣經研究，認為僅將會計組織的獨立，仍不足以提高行政效能，尚須將會計執行所依據之預算，及辦理預算所依憑之統計等業務予以超然，始足以防止冒濫虛偽與鋪張敷衍之流弊。於是，乃將歲計、會計與統計業務集中，於民國二十年成立隸屬國民政府的「主計機關」，顯見制度發展與美國相近，建制且早於美國八年，為現代進步的制度設計。

五、財政主計分立已發揮組織分工效能

為因應政府財政困難，有效縮減財政收支赤字，政府財政部門積極開拓財源，主計部門持續採行各項節約與緊縮措施，積極檢討資源分配，適度排除不經濟支出，近年並容納全民健康保險、軍公教退休撫卹新制實施、高性能戰機採購等政府重大建設計畫之推展。八十三年度至八十七年度中央政府總預算及特別預算(決算數)平均僅增0.52%，致財政赤字由八十一年度3,382億元高峰，轉為八十七年度賸餘1,070億元，係進九年來首度「由赤字轉剩餘」，累計歲計賸餘亦擴增至八十七年度2,096億元，達成收支平衡目標。在此次金融風暴中，亦由於我國財政、主計部門發揮分工效能，而能受創較輕，廣為國際媒體譽為「最後的避風港」、「永不停止的奇蹟」、「閃耀在亞洲黑暗之中」。反觀日本受此次金融風暴影響所及，對於全權綜理歲出、歲入、金融監督、貨幣政策等業務功能龐大，卻為金融衰敗禍首的大藏省，配合政府組織架構縮編之行政革新措施，將其更名為「財務省」，並將原轄有的銀行局、證券局、檢查部、證券交易監視委員會等金融、證券監理職權，僅留下金融企劃局所掌理之業務外，其餘業務均移由金融監督廳承接，其上並設有隸屬總理府，由首相親自主持的金融再生委員會，以籌謀金融改革之道。此項改革雖尚未及於歲入、歲出等預算業務之移轉，惟對此過度龐大的單一財務行政機構，因欠缺適度外在制衡，致弊病叢生，在在彰顯政府組織間必須具有適度的制衡，始足以發揮正向之團隊力量，縱然面臨政府組織精簡之趨勢，亦應妥慎規劃設計必要之分工與制衡機制。

附錄二 財政部對行政院研考會進行「財政部與行政院主計處整合之利弊分析」案提供之書面意見

人事處意見：

財政部與行政院主計處若予整合有關組織事宜，將視業務運作及政策執行情形配合辦理。

秘書室意見：

- 一、 依據八十七年二月院頒「政府再造綱領」之行動方針中，明白揭示組織要精簡、靈活，建立小而能的政府。同年六月頒行「政府再造推動計畫」，涵蓋組織再造、人力及服務再造及法制再造三個層面的推動計畫，而其組織再造的目標之一，即「簡併政府機關、層級、單位與事權，合理管制機關員額」，本部為因應業務需要，並配合推動「調整行政院暨所屬機關組織」工作，業規劃辦理「金融監督管理制度改進方案」，期能整合對銀行、證券及保險業之管理，完成金檢一元化制度。
- 二、 歲入預算係本部掌理之重要工作之一，惟歲出分配預算業務由主計處辦理，而基於財政收支一元化及事權統一原則，歲出預算與歲入預算業務統一由本部辦理似有其必要性，列舉理由如次：
 - (一) 政府財政預算基本精神為量出為入，歲出歲入業務同屬一部門較易溝通協調，且能迅速因應實際需求，完成資源統籌分配之最佳狀況。
 - (二) 事權統一符合政府再造之精神。
 - (三) 符合日本、德國、法國等大多數國家財政管理體制。

會計處意見：

依財政部史實紀要所載，有關類似「財政部」之組織，已具有悠久歷史，直到民國肇造，始確立財政部之名，且無論官制如何變更，均設有財政部，足見「財政部」之設立，有事實上需要，不因環境之

變遷而有更易；至有關財政部與行政院主計處在中央政府總預算方面之職權分際，屬國庫署主管業務，本處無意見。

國庫署意見：

關於行政院研考會進行「財政部與行政院主計處整合之利弊分析」乙案，就涉本署業務部分，彙整意見並提供資料如次：

- 一、 依據行政院主計處組織法規定，主計處掌理全國歲計、會計、統計事宜；其主要業務包括預算業務、會計及決算業務、全國統計業務等。而依財政部組織法規定，財政部掌理全國財政，並對各地方最高級行政長官執行財政部主管事務，有指示、監督之責；目前財政部業務包括賦稅、關政、國產、國庫、金融、保險、證券期貨業務等。
- 二、 現行中央政府總預算之籌編，主要係依預算法、中央暨地方政府預算籌編原則、及中央政府總預算編製辦法等相關規定辦理。行政院主計處與財政部悉依上開規定，分別就各自職司事項完成歲入歲出預算之籌編，行政院主計處並根據歲入歲出預算及融資性收支之安排，彙整編成中央政府總預算。
- 三、 現行附屬單位預算決算(營業基金、非營業基金)運作情形簡述如下：
 - (一)有關中央政府總預算附屬單位預算之籌編，行政院主計處依預算法第三十一條規定，每年訂有附屬單位預算編製辦法，分行各機關依照辦理。依其規定，財政部應就各營業基金、非營業基金之資本增減、盈虧撥補、固定資產投資計畫、長期債務舉借及償還(非營業基金)，提出書面意見送行政院主計處彙整。主計處彙核整理各有關機關所提意見，加具意見，並邀及財政部、各主管機關、行政院秘書處、經濟建設委員會、研究發展考核委員會、人事行政局、公共工程委員會等機關舉行審查會議，並將審查結果提報行政院年度計畫及預算審核會議。
 - (二)有關非營業基金決算部分，依中央政府決算編製要點第二十八點規定，各主管機關對於所管附屬單位決算，應詳加審核，

編具審核意見書，財政部對各非營業基金決算餘絀撥補實況，得加具審核意見送行政院主計處彙辦。至營業基金部分(國營事業)，同要點第三十五點規定行政院主計處對於各國營事業繳庫盈餘數額，經依規定審核後，如有增減逕行調整列入總決算。才財政部對上項國營事業決算所列繳庫盈餘數額，如有意見得送行政院彙辦。

- (三)有關各非營業基金收支保管及運用辦法之修正與擬訂，依中央政府特種基金管理準則第十三條規定，由主管機關擬具，層請行政院核定發布。上開業務目前係由行政院主計處主辦，財政部、行政院秘書處、法規委員會、人事行政局、研究發展考核委員會、審計部等單位會辦。

四、財政部關於以上業務之會辦，係由本署負責辦理，主要依「財政部國庫署組織條例」規定，本署掌理財政收入之籌擬。目前兩機關之運作尚無窒礙難行之處。今政府基於組織精簡原則，擬研議將財政部與行政院主計處予以整合，或有其利弊得失，茲就其整合結果可能之影響分析如下：

- (一)合併可符合世界上大多數國家之體制：經透過網際網路蒐尋結果，大多數國家之體制有關預算編製均屬於財政部職掌，而將預算編製獨立於財政部之外者係屬少數，因此財政部與主計處合併，可符合世界國家之體制。
- (二)合併有利組織精簡：近幾年政府財政不佳，若財政部與主計處合併，將有利政府組織之精簡及政府費用之縮減；另比較我國與世界主要國家之人口、土地、及國民生產毛額等，以我國目前統轄之區域，均低於英、法等國，更遠低於美國，而卻與美國一樣將預算職掌分開，並將業務分屬不同部門，甚值商榷，另我國國民生產毛額除高於新加坡及香港外，均低於其他國家，而綜觀日本、德國、法國、英國及韓國均未將預算支出業務分開並獨立於財政部職掌之外，我國國民生產毛額未見較高，卻將預算收支業務分屬財政部及主計處單獨設立，似無必要。

- (三)可避免疊床架屋，俾使事權一致：預算收支係屬一體兩面，若將兩者合併，將使主事者較有宏觀，且事權一致；另兩者合併是否造成權力過大？答案是不會，其理由陳述如下：
1. 政府施政需依法行政，而法律係由立法院制定，因此立法院自有其制衡的力量。
 2. 政府預算需經立法院通過始得執行，因此權力將不致過大。
 3. 政府預算執行完畢，年度結束後需編製決算，而由監察院審計部負責查核，在我國亦有另一個制衡之力量。
 4. 參酌世界主要國家之體制，有些國家財政部之職掌，不僅有預算權，更有與經濟部或經濟及工業部合而為一者，前者如韓國，後者如法國，因此將財政部及主計處合併，應有助於政府職能達到功能取向。

財政部及主計處若予合併，固有以上之優點，惟短期內須考量到過渡期間將造成人心浮動，及如何完善規劃合併後之組織架構、分工等相關事宜之複雜性，若處理不當，則將產生弊端。基此，建議本項計畫之研究宜先釐清「財政權」與「主計權」之定義及範圍；有關財政收支與劃分、資源分配、財政負擔、財源籌措等涉及「財政權」之主管權責歸屬；以及預算、決算、歲計、會計、統計等涉及帳務處理事宜之「主計權」主管權責歸屬問題，宜先定位清楚後，再行探討組織架構之整合問題，始為正本清源之道。另建議於參考國外體例時，除廣為蒐集各先進國家資料，各國預算制度之興革外，關於不同政治體制架構下之歲入歲出籌編、預算執行與監控機制、行政部門與立法部門間互動關係，及各單位之分工職掌與權責歸屬，如能有較完整之利弊分析，對目前政府再造工程及預算體制之精進，當更具參考價值。此外，似可併研究財政、主計之合併或分開對預算平衡的控制力及達到財政健全的影響。

附錄三 「財政部與行政院主計處整合之利弊分析」座 談會紀錄

- 一、開會時間：中華民國八十八年十二月十日(星期五)
上午九點三十分
- 二、開會地點：台大社會科學院第二會議室
- 三、主席：蘇彩足教授(台灣大學政治學系教授，計畫主持人)
- 四、出(列)席人員：

(一)學者專家(依姓名筆劃順序排列)

- 余致力(世新大學行政管理學系教授)
- 李雪玉(立法院預算中心組長)
- 林全(政治大學財政學系教授)
- 徐偉初(政治大學財政學系教授)
- 張四明(台北大學公共行政學系教授)
- 陳聽安(考試委員)
- 黃耀輝(中華經濟研究院研究員)
- 鄭瑞成(台北市政府主計處主任秘書)

(二)研究小組

- 徐仁輝(世新大學經濟學系系主任，協同主持人)
- 李顯峰(台灣大學經濟學系副教授，協同主持人)
- 洪菁珮(研究助理)

蘇彩足教授：

感謝各位抽空前來參加這個座談會。我先將這個計畫的來龍去脈簡短地報告一下。這個計畫的主題為「財政部與行政院主計處整合之利弊分析」，是行政院研考會委託世新經濟學系徐仁輝教授、台大經濟學系李顯峰教授和我進行研究。原本計畫進行是從今年十月到明年一

月共四個月的時間，但受到九二一地震之影響，延後到十二月才開始進行。各位都是國內研究財政與預算制度的專家學者，今天在這邊所提供的寶貴意見都將納入我們的研究報告中，相信能使報告的品質與份量生色不少。

回到研究主題。行政院研考會所交代的重點在於財政收入與支出的事權是否應該統一，以及財政部和行政院主計處的組織與功能是否有必要進行調整的範圍。在此範圍下，我們研究小組先初步擬定五個方案。待一會兒請各位就這五個方案進行討論與評論，或是更廣泛地就財政部與行政院主計處的組織功能如何進行整合來發表意見。這五個方案分別為：

方案 1：維持現行體制。

方案 2：財政部負責歲入預算籌編之單位，併入行政院主計處。

方案 3：行政院主計處負責歲出預算籌編之單位改劃歸財政部管轄，但是原會計與統計業務仍屬於主計處之職掌。

方案 4：行政院主計處之歲出預算籌編以及掌管會計之單位，與財政部合併；但主計處原有之統計職責不併入。

方案 5：行政院主計處與財政部二者之業務完全合併。

黃耀輝教授：

我先提個問題。因為提出個方案必須比較其優劣點。我想三位教授都是這方面的專家，你們如何擬出這五個方案，你們認為這五個方案個別的優劣、利弊得失大概為何。如果有個基本的背景與說明，我們就不必從零開始。

蘇彩足教授：

目前主計處有歲計、會計和統計的業務。而根據規劃，財政部在未來有關金融保險的業務勢必會移出，剩下的主要是稅收、出納、國有財產的管理等業務。就目前而言，歲入的編製是財政部負責，主計處則表示其實歲入編製應該也是主計處的職權，不過他們一向都是尊重財政部對歲入的估測；歲出方面完全是由主計處負責。換而言之，

歲入與歲出的職掌似乎是分立。有立法委員針對現在政府的組織再造，特別是財政部正在討論進行的組織功能的調整部分，建議是否可以趁勢對財政收支的決策與流程進行整合。

我們研究小組當時提出這五個可能的方案其實並不完整，我們不排除會有更多的方案提出。而且就這五個方案而言，我們也還來不及分析其利弊得失，我們是希望先聽聽大家的意見，再作統合。在最後的書面報告中，將會同時呈現各項方案的利弊。

徐仁輝教授：

這幾個方案是我們三個人在上次聚會中簡單地溝通所產生的，主要是希望預算的籌編能更統一事權，譬如第二個或第三個方案即屬之。因為我們現在看到歲入歸財政部、歲出歸主計處的情形，財政部很辛苦地在收錢，主計處很大方地在花錢，當然這是在以往，現在很比較不會，不過就是會有不統一事權的問題。也許維持現狀是最好的，所以我們將它放在第一個方案；第二個和第三個方案，則是將預算業務獨立出來，而主計處只負責會計統計業務。但是，主計處只負責會計統計業務也會有問題，亦即會計和預算分開會發生問題，因為編預算時若缺乏會計資料，就如同在空中閣樓做事情。我們希望能藉這次機會聽聽各位先進的意見。我們也將到財政部和主計處進行訪談，聽聽他們的意見；同時，也要蒐集歐美國家的作法，以做為參考。

李顯峰教授：

這些方案確實如蘇老師所說的並不完整。目前考量到是政府再造的可能性，也考慮到 OECD 有些國家預算的收支是由財政部主導，這似乎多一些。不一定說它們就是對或不好，也必須考慮到國情，亦即收支分開的設計。就像剛才徐老師所說維持現制，將某些業務做些調整，也是能發揮應有的功能。此外，也考慮到財政部將金融業務劃出。目前有兩個方案，一個是成立金融總署，另一個是成立金融監理委員會。在財政部將金融業務劃出後，接下去是否可能在歲入歲出方面和主計處就進行業務調整。徐老師主張如果財政部在金融業務劃出後可

以在債務管理多加強。我們並未說一定要採用哪種方式，而是採取比較開放的方式來做一些建議。

陳聽安委員：

首先，我建議最後正式的報告提出去時不要提出太多的方案建議，以免委託單位產生困擾。

第二，我覺得這個計畫的研究時間很短，先討論現在的預算編製要不要劃歸財政部。我的觀察是，預算編製並不是只由財政部與主計處負責，而是三頭馬車的狀況。稅收是由財政部來收，而支出並不完全是由主計處來編，因為重大經建支出是經建會來編。這樣的作法，這麼多年以來似乎也沒有多大的問題。剛才徐教授說花錢的未考慮收錢的辛苦，這倒不一定。

我認為考慮這個問題必須從兩方面來看。第一個是從政府體制來考慮，看是總統制或是內閣制。據觀察，內閣制國家多是由財政部或大藏省來負責預算收支的編製。總統制國家，如美國，在總統之下有 Office of Management and Budgeting 來統籌收支兩方面預算的編製。所以政府體制可以決定預算收支的編製是歸於總統或內閣。坦白講，我們政府原本的制度設計是傾向內閣制，但是當初並未將預算編製歸於財政部，而是分由財政部與主計處負責，後來又加入經建會。可是現在政府體制走向雙首長制。到底雙首長制是不是總統府要負一部分責任、行政院也要負一部分責任，還是另外有超然的機構既不隸屬總統府也不隸屬行政院？從責任政治的觀念來看，在總統制下，總統是最高的行政首長，所有財政收支影響到國家建設與發展，總統必須對其成敗負責；內閣制國家，則是內閣負責成敗，因此預算編製權限是在內閣手上。因此不論是政府體制或是責任政治來看，都應該如此，所以如果研究小組資料夠多的話，或許可以從中看出蛛絲馬跡。如果是雙首長制，責任要如何劃分？我覺得這很困難，因為很多都不明確。所以我們現在財政收支是由不同單位負責。

行政院研考會委託三位教授進行這個計畫來配合組織再造。組織再造，分為扁平化和垂直區劃。另外考慮水平面有相同類似功能的行

政組織，將其精簡與合併。財政部和主計處是否要整合，可以說是為配合時代趨勢而進行。這點可參考各國的改革方向。我認為在這時候研究這個方案有其意義。我看過行政院主計處寄給我有關日本財政改革的考察資料，亦即大藏省近年來的改革趨勢與方向。我比較直率地講，那個理由不足否定預算編製是不是要由一個單位來負責。因為大藏省的功能非常龐大。傳統上大藏省吸引最優秀的人才來服務，但是近年來日本泡沫經濟破滅，大藏省本身也出了不少問題。它改革的趨勢是要將金融監理的部分劃出來，而不是將預算的主計部分拆開，因此，那個報告就不能支持主計處認為預算編制應由兩個政府機構負責。我們去看看各國改革的潮流，看其歲入歲出的編制如何設計。

回到貴研究小組所提的五個方案。方案 2、3、4 應該是比較可行的。若完全合併財政部與主計處，也會產生問題。譬如主計處的普查調查放到財政部會發生不適應的情形。如果將來把歲入歲出放到同一個單位，不論是放到財政部或是放到主計處，譬如放到財政部後，主計處這邊的單位可能只負責統計業務。所以我看如果要改革的話，可以將主計處歲出掌管支出的部分，連同經建會掌管重大經建支出的部分，一併交由同一個單位來掌管。所以我會比較傾向方案 3 的構想。這樣的構想之好處在於剛才所說的不會有花錢的不知收錢人之辛苦的狀況外，歲入歲出由同一單位負責，會比兩三個單位間的溝通協調來得有效率而省時。這是我初步的看法來向各位請教。謝謝。

張四明教授：

我比較贊成方案 2 的調整方式，其實方案 2 和方案 3 均強調功能的整合，也就是歲入和歲出編製作業進行必要的整合，兩個方案的差異性只在於將政府預算編製權集中在主計處或者財政部之上。目前預算編製作業分立的情形，追本溯源和美援時期我國的主計系統是由美國來協助規劃有關，主計的聯綜制度中包括歲計、會計和統計業務由財政部獨立出來。不管未來中央政府的體制是朝向雙重首長制還是總統制的走向，在美援的時空背景之下，主計系統就因緣際會地從財政系統中獨立出來，並延續發展至今一直負責我國的歲計、會計、統計

業務，這樣的歷史背景需在未來的組織調整上列入考慮。但是，我國的制度設計又不完全和美式的 OMB 和財政部的架構相同；美國財政部和 OMB 的職權分工近似於政策過程的區分概念，在預算政策的規劃上，不論歲入或歲出的編製作業均由 OMB 統籌，所以預算編製事權是統一完整的，但在歲入與歲出政策的執行則是由財政部來負責，同時美國財政部在政治上的地位也非常高。換言之，美國在預算政策的編製事權是統一的，不像台灣在歲入與歲出作業有切割的狀況。

以上是過去財務組織制度設計上的盲點，我建議有必要藉這次推動政府再造的機會，就預算政策形成過程中事權分散所造成多頭馬車的問題加以處理。但在處理的方向上是否要呼應日本大藏省的模式，同時統籌政府歲入的編製與歲出的執行作業，則仍有商榷的必要。就從事組織變革的政治可行性以及日本的運作經驗來說，主計處應該提反向的美國財務組織架構來強化自己存在的價值。日本目前推動財務改革的作法是將金融業務從大藏省獨立出來，而不是將主計和歲計的部分劃出來，可見得主計處研究的對象可能有錯置的情形。日本大藏省主計局負責主計和歲計業務的角色相當吃重，也就是研究小組所提方案 5 的設計模式，擬把整個主計處與財政部的業務整合在一起。然而，這樣的設計模式是否有其必要，可以考慮未來中央政府體制的走向以及組織再造的政治可行性。行政院主計處自創設後已存在五十多年，中央到地方一條鞭的主計系統將使得整體機關的裁撤或重大調整相當的困難，因此對於財務組織再造整個導向日本模式，我個人是採取保留的立場。

另外，假若採行方案 2，主計處的功能和位階有必要予以適度的提升，我由數個理由來說明。首先，就中央政府體制的走向而言，未來邁向總統制的方向比較明顯，總統對整個預算政策的影響將會扮演更重要的角色，因此行政院主計處的位階和預算統籌功能有必要強化，才能勝任政府機關之間的預算協調功能。其次，從世界各國預算政策的走向來看，大致呈現從 micro 往 macro 的方向，強調政府預算的控制，包括設定預算上限、實施多年度的預算編列以及設定重要的財政規範，譬如新增加的財政支出必須要有相對的財源；以上都呼應

總體預算政策的觀點，取代過去個體預算政策的偏狹觀念，從這樣的發展與趨勢來看，我認為未來行政院主計處對預算政策的統籌協調功能應予以強化。只是目前我國在歲入預算的編製事權並非完全統一的，主計長的位階到底是政務官或是事務官也不清楚；由於在組織位階上明顯低於各中央部會首長，使得主計長在預算統籌和政治上的地位偏低。從美國的運作經驗來看，OMB 在整個預算政策的形成過程是總統重要的左右手，但是在預算政策的決策過程中，總統同時還容納的經濟顧問委員會和財政部門的意見做為參考。基於此，從預算政策未來的發展方向和推動組織再造的政治可行性來看，我個人比較傾向方案 2，亦即歲入政策的編製事權統一，同時並進一步強化主計部門在整個預算政策形成過程的主導功能。謝謝。

黃耀輝研究員：

這個題目牽涉到財政、政治、公共政策和制度經濟學，非常廣泛。我想這個主題的重點是在財政惡化的情況下，如何在行政部門層次進行調整，至於國會或立法部門的調整則又是另一個層次的問題。

行政部門的改革首先要符合一個限制條件，即改革本身不能再製造政府部門財政支出的負擔，因此最可能就是重組或合併；現在政府服務講究「單一窗口」，因此調整後最好不能多出一個組織，否則將違背改革的原本的目的。這是第一個原則。

第二個原則，可從近年來財政惡化的情形來看，由於政府本身沒有勇氣去開源，反而因政治考量而拼命減稅。在此情況下，我們必須在「財政紀律」上要求政府去控制支出，才能迫使政府設法開源。但並非說主計處比財政部重要；相反地，應該是財政部比主計處重要。因為任何支出單位都會想辦法增加其部門的支出（例如農委會為服務農民）。這裡面即有私人利益和外部性。外國文獻也顯示，要解決這個問題，「組織」不必調整，而必須在「程序」上調整；而增加「非支出單位」和「政務官」審核預算與刪減預算之決策能力或權力，通常會比較有效果，因為他們沒有私人利益的考量，在財政有困難的情況下會比較客觀地去刪減支出。

第三，紀律比技術更重要，對台灣而言是更重要。因為現在政府官員不怎麼重視專業，不為自己的政策辯護，所以只要老闆說做什麼就照著做，因此，財政部和主計處如何裁併或重組都是一樣，最後還是容易成為政治操縱的工具。所以還不如在紀律上來落實，例如加強「提出相對財源」等的規範力量。前一陣子財政部提出將銀行業的營業稅由 5% 調降到 2%，它沒有提出相對財源，大家也都沒發現，後來有人發現欲提大法官解釋，但已來不及。財政部不尊重自己的專業，老是叫喊財政困難，若要它政治性減稅，它倒是很乾脆，反而財政紀律視若無睹。因此我認為紀律比技術重要。若要抵擋來自政治因素的干擾，我個人傾向從程序上去調整；如果不行的話，再去調整組織。所以我主張方案 1，也就是維持現行體制，但從預算法、財政收支劃分法和財政紀律方面來加強。

方案 2 是「財政部負責歲入預算籌編之單位，併入行政院主計處」。我個人認為沒什麼效果，因為把財政部負責歲入預算籌編的單位併到主計處，只是將技術人員併過去，但是編過去後除非他們還要負責收稅和發行公債，他們才會有痛苦感，才能發揮效果，達到削減支出的目的。

方案 3 是將主計處的技術人員併到財政部，但是會計和統計人員仍留在主計處。我想第一年可能還不會有問題，因為這些人將資料帶過去。以後若主計處不主動提供資料，新的單位在編預算上就會有困難。因此功能上的切割，可能會造成業務上效率的降低。不過，我認為方案 3 比方案 2 稍微好一點。

方案 4 為「行政院主計處之歲出預算籌編以及掌管會計之單位，與財政部合併」。我認為這也是技術人員換辦公室而已，依然不能有體諒的心態以及從整體觀點來控制預算，和方案 2 很像。至於方案 5，將二者業務完全合併，在組織精簡原則下，我覺得僅次於方案 1。至於主計處的說帖中，指出會計和出納必須要分開。我想在同一個單位也可以將二者分開，只要透明並接受外界監督，這應該是比較其次的問題。但是我覺得這種情況下，若由財政部長當合併後的老闆，他比較會有痛苦感；若由主計人員當合併後的老闆，他比較不了解財政業

務，功能可能會因人而異。我比較傾向完全合併後，人力可進行精簡。

最後我再提供一點建議。在研究方法上，可製作問卷，提出一些指標，對相關專家學者和官員進行調查，由他們去打分數，權重則由三位研究學者自行訂定，最後便可打出一個分數，排出最後的方案順序。

林全教授：

現在歲入歲出的編製分別由財政部和主計處負責，這牽涉到國家一個很大的問題：如果政府有財政赤字要誰來負責？收入是財政部在管，支出是主計處在管。收支之間所產生的財政赤字，如果把財政赤字當做赤字政策來看，則它成為政策問題，而不是技術問題。政策是有人來決策的，最後到底是財政部還是主計處來做決策？今天完全沒有辦法把責任分出來，所以今天赤字是一個結果而非政策。這是第一個問題。

第二個問題是，主計處有很大的預算分配權，在每個會計年度開始之前，每個機關能有許多前是由主計處來決定的。尤其當主計處處長很強勢的時候，行政機關首長連講話的機會都沒有。所以他們往往要透過行政院長來遊說主計處長，主計處長的權力非常大，各部會首長看到主計處長都矮一截，只為了要錢。請問主計處長根據什麼來分配預算？主計處連成本效益分析都不做，成本效益分析是由經建會、國科會、公共工程委員會等單位負責，它還是有這麼大的決策權。在這種情況下，我們的計畫評估、支出效率控制其實也是多頭馬車的情況。但是要把這個問題加以改善也是很困難的。因為，首先，主計處的主計人員是完全獨立的，在機關裡面首長對其完全沒有任用權，而且它和審計部之間有特定關係，他們人員是互相交流的。因此要如何把他們併入財政部、納入一般行政系統，在政治上如何劃分，我個人不是學政治學的，我不了解，但這裡頭可能有某種程度的門檻，很難加以改變。

另外，就是現狀的問題。如果依方案 5 將主計處完全合併到財政部，那行政院就少了帳房，我看這目前也不大可能做到，行政院不可

能沒有帳房。

我覺得目前可以有幾個作法。第一個，就是剛才陳老師所講的，把主計處有關預算籌編的業務納入財政部。主計處原有之單位該怎麼辦呢？最徹底的改革是，將主計處第三局和第四局併到經濟部，這是有關國民經濟的問題。經濟部不能老是幫企業，每次扮演聖誕老公公，所有的產業發展就是它在花錢，它是和企業界做好關係作為籌碼，它不管經濟政策。國民經濟應該是經濟部的事，所以應將主計處第三局和第四局併到經濟部。接著，把主計處的權力縮小到只是個帳房，管些技術問題。預算籌編併到財政部後，財政部要成立預算委員會或預算局的類似單位，並把它獨立起來；這個單位可能要把各部會目前的某些功能予以整合，或是和各部會協調。這個作法的變動幅度可能太大，其可行性可能很低。另外一個作法，即次佳的作法，是從現狀去調整。主計處下第一局和第二局的業務應該合併，只負責技術工作，即會計制度和預算科目。至於預算籌編部分，應在主計處內另成立一個局，再去和財政部國庫署協調。這個作法是不理想的，但透過這樣的改革至少可以將黃耀輝先生說的在幾個限制之下將紀律提高。將來主計處有預算局後，不要完全只以會計掛帥，財政概念應該要能在這個局中生根，這樣才能把國家財政收支導到比較合理的狀態。這是我個人的看法，謝謝。

余致力教授：

剛才先進提到我國預算籌編是主計處、財政部、經建會三頭馬車，但更嚴格來說，我認為目前預算籌編是呈現五頭馬車的狀況。換言之，一個真正好的預算，不只是具有控制功能，尚有管理與規劃功能，而就我國來看，這些功能除了在經建會外，還散布在國科會和研考會。所以將來還可以列出第 6 案，將這五者合併。以前亦有學者提過將經建會、國科會、研考會與主計處合併，但如此反對聲浪會很大，可行性不高。因此，針對目前問題要如何解決，除了要考慮如何做比較可取（desirable）外，還要考慮如何做比較可行（feasible）。

剛才幾位先進都提到政治上的可行性。陳老師很宏觀地由政府體

制——如總統制和內閣制——來思考，但是目前到底是什麼制，並不是很清楚，而且還可能會一直修憲，會不斷改變，因此似乎很難從這個角度來思考。我個人則希望從政治現實來思考，提出一些看法。我國主計系統存在多年，早年所謂人事、主計和警察一條鞭，有其歷史淵源。這牽涉到主計長有多大的問題，剛才張教授提到從位階上來看不大，但是從實權上看，大得不得了。早年人事主計的功能在於防弊，在監控各機關單位用人用錢的問題。長年以來它們已形成特定的組織文化與氣候，還牽涉到林教授所講的人員素質與訓練。這是它們內部的一些問題。可是它已存在多年，已經是一個很大的系統，已有很大的影響力，如果驟然想將它合併或取消掉，我認為不大可能。至於在預算籌編過程中，如何抵擋政治因素干擾，這問題很大也很棘手，如果說有不良政治影響力，則無論採何種方案似乎都會有這些不良因素存在，所以不是衡量採行哪個方案的核心因素。

因此，就目前情況下，我主張方案 2，它的主計處方面能有所整合，而更重要的是像林教授所講的預算政策的角色要產生。我覺得主計處今天最大的問題在於角色認定上，在民主轉型過程中，它還沒有體會到其角色的重要性，或是它應該扮演怎樣的角色。特別在預算籌編的管理、規劃功能，未來應予以加強。預算籌編單位要有管理和規劃的能力，所以有人建議要將經建會、國科會和研考會中的一部分業務結合後，移撥主計處，與之結合，以從事計畫分析或方案評估工作，如此給錢才有依據。以前我寫過一篇文章，建議要有一單位負責方案評估的工作，在主計處或是預算籌編的主管機關裡要有此一設置，這是我個人淺見（詳見書面補充資料）。總之，我個人比較偏好方案 2，當然這其中還希望加上其他調整配套。

最後我要提的是，今天政府提出政府再造和組織重組（reorganization），雖有其一定的功效，不過，我們也不能太誇大組織重組的功能。我們常有人誤以為制度改變後，從此文化變、人也變、素質也提升。事實上，我們剛才提到的程序、紀律、軟體、人員素質、乃至進用人員考試科目等等的問題都很重要。一個組織重組之後，文化、習性、運作的標準流程可能不會在短期之內改變，這是我們應該

注意的事情。這是我的一點補充淺見，請大家參考。

李雪玉組長：

今天討論的主題，個人傾向於從「政府組織再造目標」這個角度去評估各方案的可行性。組織整合的政治影響因素固然要考量，但也因政治環境的改變而必須不斷的檢討問題；我國當前高度民主化的政治環境，政治體制無論是總統制或內閣制，均應以民意為依歸，在民意祈求變革趨向下，政府勢須徹底檢討組織再造方能契合民意。我們看到最近一次美國柯林頓政府的改革，其範圍包括財務、人事、採購、廉政、民營化等，並以「精簡公務人力、改造政府採購、創新資訊科技、降低政府機關間行政成本」為擲節開支的措施，與我國推動中的行政革新及政府再造方案之改革重點相當接近（包括延續原行政革新方案「建立廉能政府」目標與「廉潔」、「效能」、「便民」的重點要求；並於原有「檢肅貪污、端正政風」、「健全機關組織、合理調配員額」、「健全政府財政、減少預算赤字」、「提升行政效率、強化工作效能」、「落實制度改革、加強為民服務」等五大改革項目外，修正或增訂「推動政府再造、精簡組織員額」、「提升服務品質、加強為民服務」、「建立電子化政府、創造競爭優勢」等改革項目），從上述我國政府再造的目標與改革措施觀之，為達到革新的目的，現行預算籌編組織應有較大幅度的變革。

行政院主計處目前的組織分工，第一局和第二局都負責預算籌劃彙編及預算執行之監督與考核，第三局和第四局負責統計分析、預算籌編階段之總資源供需估測與各項普查，會計作業小組負責中央政府會計及決算審核與彙編、會計制度核頒及各機關會計作業監督考核等工作。國家財政從過去到現在有逐年惡化趨勢，當前財政問題日益受重視，主計處主導下的預算籌編是否要轉換由財政部來主導，牽涉到解決財政問題的專業能力，但兩者整合是否能實質解決預算籌編人力與效率問題，值得斟酌。是以，個人以為預算籌編機關之整合，不一定要侷限於從財政部與主計處兩組織整併的方向思考，方案一維持現行體制，無法達成精簡人力，提升預算籌編效率，自不可行，方案二

至五亦無法達成組織整合之整體目標。

中央政府現行預算籌編組織結構中，各主管機關、經建會、國科會、研考會、主計處均負責計畫與相關預算審核，且層層審核，導致預算籌編之審核層級過多，職能重疊，卻仍未能解決「計畫和預算脫節」、「受補助或委辦機關、團體年度計畫執行期程太短，預算須保留跨年度完成」的實質問題。預算編列前計畫的規劃不週，易致預算浮編或不足，且計畫執行期程亦隨之延長；計畫審核層級過多則導致預算籌編效率降低。因此應藉由這次政府組織再造，將預算籌編審核層級、人力與組織適度整合簡併，以達計畫與預算籌編事權集中，計畫與預算管理一元化。亦即將經建會、主計處第一局至第四局、財政部歲入預算編審單位及研考會企劃與管考單位合併，於行政院下成立一個預算管理機關，使計畫審核與歲入、歲出預算籌編整合在同一機關，達到計畫與預算橫向整合、歲入與歲出預算統籌規劃，有效整併重疊的組織與人力。此外，財政部仍應保有賦稅、國有財產管理、關政、國庫管理等專業職能。研考會的資訊處和主計處的電子中心，則宜整併在行政院下設置國家資訊最高專責管理機關。而主計處長久以來存在的一條鞭超然主計制度，是否亦應變革？就防弊功能觀之，我國五權分立的憲政體制，具有超然獨立防弊功能者尚有審計機關，而審計機關和主計機關間「內部審核職權」與「審計職權」，對同一事務有重疊審核的人力資源浪費問題，雖然在現行體制，兩機關為免職能重疊而勉強以偏重「事前審核」或「事後審計」來區隔，但在政府再造中，為精簡人力，似應就國家整體，考量兩機關職責之整併。由於這兩個單位分別隸屬行政院與監察院，不可能合併，因此必須以強化審計機關的審計功能，使行政院在組織精簡中得以檢討裁減內部審核人力與職權。

當前政府存在太多管理監督單位，包括各機關內部會計及研考單位、主管機關、行政院乃至審計機關；而行政院又有經建會、研考會、國科會分就不同計畫類別管考。因此所有的機關在一年裡，應付這些管考與提出書面資料說明，已足夠形成政府人力浪費及無效率的主因。為簡化管考組織，各機關內部控管應以加強機關首長內部管理職

責為首要，而非設一位超然獨立的會計人員來監督機關首長。事實上，以今日的民主化環境，不可能以內部審核功能來牽制機關首長面對多元化的社會需求。既然不能牽制，「內部審核」獨立職權之變革，於檢討預算籌編組織再造過程中，應屬列入考量的重要課題。

最後，關於行政院計畫與預算組織整併後，對所屬機關預算作業組織之影響，顯而易見，各機關的會計及預算工作，若因組織的整併而分立，可改善現行各機關「預算彙編」與「會計業務」過度集中於會計部門的缺失，因現行各機關預算編列所依據之「施政計畫」多數由研考單位彙編，會計單位負責「預算」彙編，二者間橫向之連繫，常因時間配合困難，無法有效達成依據「計畫」需求編列「預算」的目標。上述行政院計畫與預算管理機關若能整合成立，各機關會計人員職責應單純化，只負責內部審核和會計工作，預算則隨同移併至整合後之計畫及預算管理單位，將可使計畫與預算嚴密結合，而會計人員亦能專心致力於預算執行面之審核及機關內部會計資訊之彙編分析。

政府組織再造，應棄除機關本位主義，朝簡化人力、提高預算籌編和計畫管考效率為目標，達到整體制度面的改革。今天的討論，宜超越歲入、歲出預算整併至同一機關辦理的思維，否則會使研究範圍受限，無法有效提出改革建議，尤其是政府現行預算籌編組織體系龐大，環環相扣，不可能只由少數一、二個組織功能調整，就可達到政府預算組織再造，唯有全面的檢討整合預算管理組織，方能有意義的完成政府組織再造目標。

鄭瑞成主任秘書：

本次座談會本處石處長非常重視，原規劃係擬親自出席，惟因臨時接獲議會通知須親自列席議會備詢，爰指定本人代表參加，並交代本人務必將其看法於會中轉述供與會學者專家參考，謹陳述如下：

基本上，石處長主張方案 1，即維持現狀，不過財政部和主計處仍要繼續努力與加強現有業務。其理由可分為以下五個方面來探討：

一、 財政主計分立符合我國國情需要

- (一)主計制度係依據我國五權憲政體制之精神及架構而設計，依據憲法規定，行政院為國家最高行政機關，主司國家施政之規劃與資源之分配，主計處為行政院長之財務幕僚，負責國家預算（包含歲入歲出計畫）之規劃與分配，提供院長決策參考，至財政部所負之稅收，係歲入之一部分，而「國家財政」範圍極廣，包括現行中央銀行、財政部、行政院主計處，甚至經建會部分權責，均屬（或涉）財政範疇，目前「財政部」所司為賦稅、國庫、金融，係整個「國家財政」體系中之一環，由於「國家財政」工作經緯萬端，絕非單一機關所能勝任，故各界不宜將「主計」視為民主政治 - 「預算」制度建立前之「傳統財政」範疇，反而應視為「民主政治」與我國「五權憲法 - 五院分立制衡」體制下之一大特色，不僅合乎現代國際趨勢，領導潮流，更與「中央銀行」、「財政部」分立制衡，相輔相成，同時居於「協調鼎鼐」之樞紐地位。故自國民政府伊始，我國即將「主計處」置於距離最高行政首長最近之處，使預算決策時效更高。
- (二)「主計處」與「財政部」職掌分合之探討，非始自今日，經查遠在民國四十九年及五十七年，即有兩次極其深入之探討，其一為：民國四十九年間，總統府設立臨時行政改革委員會，由已故王雲五先生主持，集全國碩彥於一室，研擬全般行政改革事宜，研究結果，確立了許多案，其中重大牽涉主計方面的計有兩案，一為第五十四案即調整現行預算會計機構案，另一為第五十五案即改革預算制度案。除後者主旨在於建議逐步推行績效預算制度，屬於主計工作之改進範疇，不必詳敘外，前者根本上是要否定主計制度，另起爐灶；其二為：民國五十七年五月間，國家安全會議所屬國家建設計劃委員會計劃委員翁之鏞先生，提出「現行財務行政之檢討大綱草案」，建議委員會加以討論，其中對主計制度提出多項疑慮，並建議對現行財務行政組織與事權重做調整安排。惟以上兩次提議，最終皆不了了之，其主要原因有二：一為傳統財政與現代財政有別，因現今歐、美、日之政府財政體

制，仍朝分權制衡方向發展，避免「單一財政機關」權限過大，造成內閣部會權責失衡；二為主計制度為我國所首創，係融合中華民族歷代以迄中華民國建國迄今，因應環境、國情、社會變遷而產生，已成為政府行政體系不可分割之一環，在整個「國家財政機制」未產生不良變化之前，非有嚴謹之學理、國際現況及國內實務之驗證，不宜輕率合併，應先就目前「國家財政」工作（包括財政部、主計處、中央銀行等）之良窳進行總檢。倘目前「財政聯綜系統」並無窒礙難行之處，應就「財政部」、「主計處」、「中央銀行」、「經建會」等個別職能之精進，加以探討，以免動搖國本，破壞「國家財政機制」之運作功能。

二、財政主計分立與美國現行體制相近

(一)目前美國政府之財務行政制度，係分別由總統直轄之財政部(The Treasury Department ,TD) 及預算管理局(Office of Management and Budget ,OMB) 負責，而上述預算管理局之前身「預算局」原隸屬財政部，嗣為使總統能藉由預算之控制，達到直接指揮監督行政機關之效能，遂改隸總統，並賦予獨立地位；1970 年復因強調管理功能，將「預算局」改名為「預算管理局」，以負責預算、會計與統計監督業務，俾與財政部負責之金融管理、公庫出納等業務，予以明確劃分。

(二)前述美國「預算管理局」業務，經查主要係為總統編製預算，並負責各機關預算分配的核定、取消、修改，監督政府機關財務報告，統合聯邦政府之報告及統計事項以消除重覆及浪費，審核各機關之重大計畫以及財政分析等，核與目前我國各級政府主計機構負責總預算案之核編、規範各機關預算執行與內部控制、辦理總會計業務、彙編總決算、各種主計法令之釋示及辦理統計工作等類似。

三、財政主計分立已發揮組織分工效能

(一)依據憲法第五十三條：「行政院為國家最高行政機關。」與第五十八條第二項：「行政院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、預算案……，提出於行政院會議議決之。」以及預

算法第四十六條：「中央政府總預算案與附屬單位預算及其綜計表，經行政院會議決定後，交由中央主計機關彙編，由行政院於會計年度開始四個月前提出立法院審議，並附送施政計畫。」規定等，可見預算案權係屬行政院。

(二)又依據預算第二十八條規定：行政院於籌劃擬編預算案時，中央主計機關、經濟建設計畫主管機關、審計機關、財政主管機關及其他有關機關均須提供相關資料，送行政院參考；同法第四十五條亦規定：「中央主計機關將各類歲出預算及中央財政主管機關綜合擬編之歲入預算，彙核整理，編成中央政府總預算案，……呈行政院提出行政院會議。」顯見行政院之下應有一獨立能提供相關資料且又兼具幕僚之機關（構）予以協助，方能克竟上述功效。

(三)歷年來，政府預算經依照以上事權分工與分明之財務管理體系及行政院指揮監督下，已使政府財政收支運作更趨專業化，施政效能亦更形提高，諸如此次亞洲金融風暴，我國受創較輕，廣為國際媒體譽為「最後的避風港」、「永不停止的奇蹟」、「閃爍在亞洲黑暗之中」等，部分原因即是我國財政、主計部門發揮分工的效果。

四、財政主計分立深具效率與防弊的功效

(一)如將財政機關視為「管錢」的部門，主計機關視為「管帳」的部門，則以往「管錢不管帳」、「管帳不管錢」的內部控制原則，以目前我國財政、主計分立的情形視之，恰好符合上述內部控制原則。茲以臺北市政府財政局及主計處為例，一為財務與財產等之調度管理，為市政府出納與財產之主管機關，另一為預算與會計之管理，為市政府帳務之主管機關，不同之機關分別管錢、管帳，始乃內部控制得以發揮之主要機制，二者合併，將使內部控制之良好設計失去功效，且易生流弊，亦違背會計制衡之基本原則。

(二)又近年來政府為辦理各項重大建設，在收入無法相對成長下，財政赤字勢必愈行擴大，但在行政院積極努力下，財政赤字已由八十一年度之 3,780 億元高峰，轉為八十七年度之賸餘 154 億元，

而上述財政效果主要即是一方面透過財政部門的開拓財源，與另一方面由主計部門持續採行各項節約措施及建議行政院積極檢討資源分配方式等而達成者。

五、財政主計分立使地方政府財政能健全運作

(一)依據地方制度法第五十五條至五十七條規定，直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）長係由直轄市、縣（市）及鄉（鎮、市）民依法選舉產生，其所屬一級單位主管或機關首長，其中直轄市政府部分，除主計、人事、警察及政風首長，依專屬人事管理法律任免外，其餘職務均比照簡任第十三職等，至縣（市）政府部分，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免外，一級單位主管中亦至少有三人，得由各該縣（市）長以機要人員方式進用，故財政機關首長（或主管）係屬與地方首長同（或可能同）進退之政務官（或相當於政務官）。茲以民主政治體制下或地方首長於競選期間，難免會依循百姓之期望或選舉之承諾，希望大幅增加有關支出或改變預算執行方式，易造成政府沉重之財政負擔與內部審核之不一致，現行財政主計分立制度確有必要維持，以收制衡及兼顧財政穩健之效。

(二)又主計部門之超然獨立，就政府結構而言，自中央至地方一條鞭之做法，除可對屬全國性之預算事務做共同之規範外，亦可訂定一致之標準，便於在相同基礎下，分析比較各級政府之收支及施政績效。

以上係石處長所提出的五個方向，謹供各位學者專家及本次座談會參考，謝謝！

徐偉初教授：

首先，我建議研究小組先將研考會為何委託這個案子予以說明，並訂定目標，以方便進行評估。其次，這個題目是有關財政部和行政院主計處是否整合，但是剛才的討論之中，把委託單位研考會也拉進來了。其實有很多相關機關內部有評估的部門，所以這個研究案的研究範圍有多大？牽涉到裡頭的部會有多少？都必須將它釐清。

剛才林全教授提到，所有的部會在提計畫案時都沒有進行計畫評估。事實上是沒有在做，但是做出來的結果相當可笑。我最近參與交通部對北宜高快速道路 BOT 的評估，最後發現 benefit-cost ratio 是二十二倍，也就是投資一元下去，可以在五年內回收二十二元，它把所有土地價值遞增、多少人去旅遊等等都放進去。我發現這種成本效益分析是相當可愛的事情。如果把重大經建計畫和小型計畫都交給一個單位來做，則光是成本效益人員可能在三年內招收五百人都做不完。因此成本效益分析一定是搶預算的單位所提出，而再由上面分配預算的單位來看這些分析是否確實合理。

另外，主計處裡有關於統計的部分，不論是學界或企業界，對於統計資料的確實性均有相當程度的懷疑。我建議主計處可將統計業務丟出去，但若改放在經建會或經濟部都不大妥當，因為國內統計資料不是只和經濟建設有關，尚有其他很多方面的統計，例如勞動力供需、生態等等。我建議可以在行政院下設立統計總署，單獨負責有關於統計的業務，如此也可使經建會和其他相關統計單位減肥。主計處丟出統計之後，可順便將總體資源評估一併丟出，因為它們只有得到確實的統計資料才可以進行評估。我還建議統計總署不一定要採取現行的行政首長制，可以改採委員制，如此可以建立獨立地位並提高信度。

主計處把第三局和第四局丟出去後，還有第一局和第二局該怎麼辦呢？這時我們想到另一個問題：主計處有關預算的業務是否要和財政部合併。我個人學財政的，但是我對財政部愛之深、責之切。現在很多財政部應該做好的事情都沒有在做，我們發現它沒有為稅務政策來辯論，剩下的主要工作似乎為提高我們稅務行政效率；但事實上，對於稅務行政效率還產生不少怨言，例如每年所得稅申報的時候產生許多問題。財政部在將金融業務移出以後還有許多事情要做，財政部若能將租稅政策、稅務行政、國有財產的管理、海關等業務做好，則對它的要求就已經很高了。如果要把主計業務併到財政裡頭，我認為這是萬萬不可的事。

如果要針對這五個方案來講，我的建議會和第二個方案比較類似，也就是將財政部中的國庫署裡負責的一科的幾個人員移到主計

處，然後將財政部裡有關歲入預算籌編或歲出管轄的部分全部丟給主計處，讓財政部變成技術單位，不必再管總體資源和財政赤字，它只要好好去課稅、從事關務等等。如此，我們就有兩個單位，一個是負責預算，如果以後預算出了問題就找它；一個是負責收錢和國有財產的管理等等。當財政部目標不能達到時，就責成財政部；政府在編預算時，若赤字還是居高不下，則問題就在主計處。

我們現在有個問題，剛才有人提到，財政部努力地收錢，主計處拼命在花錢。但是最近幾年的情況不是如此，而是財政部拼命在不收錢、減稅，主計處則在做總體管控的工作，即二者的功能正好反過來。我的想法是，管支出的沒有好好在花錢，有很多工作應該好好去花的，而收錢的沒有好好去收錢。

所以，我們剛剛提到政治上的考量，假如說光以政治現實就是如此做為考量，那我們就沒什麼好講的；亦即基於現實的話，我們沒什麼改進的空間了。

陳聽安委員：

剛才有二位教授比較傾向方案 2，而且是由政治可行性來分析，並考慮人事主計系統等現實問題。剛才徐教授談到該收的錢沒有收或該管的沒有管，這應該分兩個層次來看，一個是人事，另一個是組織。假如把目前狀況人的因素來考量的話，我覺得就像徐教授所講的，把東西捉回來就好了。但是我們今天考慮的問題，勢必超出這個人事層次。我們現在考慮組織再造的問題。我的意思是，不論在哪裡都有人事的問題，如果考慮這個因素，恐怕很難進行改革。

現在談二者合併，應該從功能能否發揮來考量比較有意義，也就是說應該以為為了使歲入歲出預算編製更為有效並使台灣未來施政更順利為出發點。若欲發揮功能，組織就要進行調整。組織要進行調整，其最大的困難在於主計系統是一條鞭的系統。剛剛有位談到這是歷史的因素。沒錯，任何國家都有歷史因素，組織發展都有不同的過程。但是，如果我們看過去的話，什麼都不要改了。我們要了解過去，不能忘記過去，但是不能受到歷史束縛而依循過去的模式。因為今天客

觀環境在變，世界各國的潮流趨勢都在變，如果因為歷史而不改變，例如很想加入 WTO，它卻因此無法讓你加入。我們不能自誤於國際組織之外。如果跟不上整個國際潮流與趨勢，這對台灣而言是非常危險的事。因此我認為，考慮歷史是很重要，但是僅是回顧歷史是不夠的，應該要展望未來、掌握脈動、配合國際潮流。預算的編製要配合整個國家未來的經濟成長和社會發展的需要。如果預算不能發揮未來應有的功能，這是我們要深思的。我想這也是委託單位委託這個計畫的目的。

張四明教授：

我從公共管理流程再造(reengineering)的角度做些補充。這個研究計畫的主要目的究竟定位在哪裡？是要提出理想性濃厚的全面改革或者遷就較務實性的建議。雖然從政治可行性來看，個人會傾向方案 2 或方案 3，但我也認為這兩個方案並非最理想的改造途徑，只是還有一個理由可以強調這些方案的可欲性。如果以預算法第四十二條到第四十四條有關歲入編製的流程來看，就可以發現目前中央政府的預算編製流程的相當冗長而且多所重複，有些程序甚至於沒有實質意義可言。從流程再造的角度而言，我認為這項研究裡可以做一些屬於基本改革的方案建議，來區分另外一些比較理想性的改革途徑，特別是方案 2 和方案 3 都是同樣針對預算編製分立的問題，來從事流程再造的改革途徑最值得被注意。雖然這些流程再造的改革對於控制公共支出的成長，以及解決當前的財政問題的助益可能相當有限；換言之，如果不再從強化預算紀律和改善支出控制的機制來著手，光是靠流程再造的改革是無法達成財政平衡的目標，不過從行政的運作角度來看，這種流程再造仍有其基本價值，這項改革至少可以提升整個預算籌編的效率，並杜絕不必要的浪費或重複程序。

黃耀輝教授：

正如李組長所言，如果只由預算的改善著手，格局太小，做出來以後，可能是建議把這個辦公室搬到那邊去，下一次組織再造時，又

必須再將辦公室搬到經建會，交易成本太大，效果又不明顯。如果要改革的話，最好一次就把它弄清楚。

但是反過來講，我們也必須重視現實問題。因為在我們現行的政治體制之下，根本不尊重專業，除非我們告訴高層決策的東西，讓他們聽得懂而且有心去執行，否則我們講的東西真的是沒有用，或是他們覺得太複雜了，而效果又看不到，便不想做了。所以今天我回過頭來，要兼顧宏觀和專業，又不想將來交易成本太大，譬如最後只做一半，那比不做還糟糕，這是我們很擔心的。

李組長剛才提到，政府利用成立特種基金來規避總預算上的問題，但是換個組織後是否就能解決這個問題？沒有，只要是在這個政治體制下就還有一樣的問題。我一直覺得，無論組織怎麼去改，成本很大，但是效益不確定，很容易被政治人物一搞就沒有了。回到原點，把程序很清楚地寫在法律上，誰都要接受這規範。換句話說，不論是總統或是縣市長都要接受這規範，又何必擔心組織要怎樣改？組織的變遷要設計多少業務、機制乃至於人性的考量，這相當困難，何況目標還不明確，只是光預算一項小功能而已。將來牽涉到預算和計畫要如何搭配，這涉及的格局又更大，動起來讓人一聽就害怕。所以我覺得組織調整雖然是蠻理想的，但是要更務實一點，建議讓所有人接受白紙黑字的法律和財政紀律的規範。我覺得這樣改，交易成本比較不會那麼大，而且可以靜觀其變，如李組長所講，看經建會、研考會等部門要怎麼動，可以一次銜接，而不是分多次的變動。因此，從另一個角度來看，交易成本是我們必須要規範的，尤其是政治人物常常帶來許多無法承受之重。

余致力教授：

剛才鄭主秘提到，民國四十九年和五十七年也都有這樣的研究，也有很多專家學者參與，但最後仍沒有進行改革，我希望這次不要也沒有結果，再次重複歷史。今天研究小組提出的方案，從維持現制到合併、甚至到更大範圍的可能變革，我想這裡頭有很多空間。理想性固然要考慮，現實性也不能不考量。剛才陳老師提到，我們不能老是

以歷史背景和人的因素做為抗拒改革的理由，畢竟環境是變了。現在我們的大環境是變了，現在的預算決策和財政困難使政府預算已經不是過去的漸增（incremental）而是漸減（decremental）預算，整個決策過程不是以前的分配（distribution）而是重分配（redistribution）決策。組織重組沒有說一定採何種方式才是最有效率，其根本關鍵在於價值的取捨。如果今天預算、財政和計畫是很重要的事，那麼它就必須變成一級與完整的單位，它自然會造成其他地方的支離破碎（fragmentation），那是無可避免的。組織無論如何設計，都有它支離破碎的成份。所以我同意要以不受限於過去的包袱出發去思考如何調整現況，研究有何可擇方案，以及列出各種方案的利弊得失。但是在這過程中，可能要把已經有的政府再造的相關建議和政策納入思考，因為那可能是變革的一些限制。換句話說，如果今天我們在這裡研究半天，又和整個政府再造相衝突，那恐怕又產生其他的問題。最後，我覺得在未來訪問主計處、財政部等機關的過程中，應該提醒他們：「鐵打的衙門，流水的官」。在制度設計時要避免本位主義，不能只從你的立場來思考，應該也要從別人的角度來想，如此一來，各種方案的利弊得失全貌才能展現，而設計出來的制度變革也才不會有太大的阻力。以上的建議，請大家指正。

余致力教授：（座談會後所提出之書面補充資料）¹⁶

方案評估對提昇預算理性成份應可扮演重要的角色與發揮特定的功能。但在我國預算籌編及審議的決策過程中，卻鮮見方案評估的精神與建制（李允傑，民 86 年；林華德等，民 86 年；楊志恆，民 80 年；蘇彩足，民 86 年）。我國預算籌編過程中的主角 - 行政院主計處，對各機關施政方案的效能及效率，並無評估的建制與考核的權力，因此無法透過預算的控制進一步達到管理與規劃的功能。另在預算籌編

¹⁶ 摘自：余致力，民 87 年，方案評估在政府預算決策過程中的角色與功能，《財稅研究》，30(3): 31。

過程中的研發部門 - 行政院經濟建設委員會、行政院國家科學委員會與行政院研究發展考核委員會乃從事施政計畫的事前審核，而非施政方案的事後評估，故實有必要責成特定機關負責從事方案評估以加強我國預算籌編過程的效率。就中央政府各部會職掌看來，以責成主計處增設「方案評估局」負責方案評估工作並將評估結果與預算編製結合為宜¹⁷。

徐仁輝（民 86 年）以問卷蒐集資料經分析獲致結論發現，行政院主計處在預算籌編過程中扮演著看守者或刪減者的角色，對各機關所提概算有相當大幅度之刪減，惟刪減各機關概算大多是以宏觀預算（macro-budgeting）理由為主，即以配合整體預算目標及機關預算配合比例為刪減依據，鮮有採微觀預算（micro-budgeting），針對個別不當計畫予以刪減的；這樣的決策模式來自於主計處對各機關的施政計畫所擁有的資訊並不充份，亦未與各機關作好有效溝通所致。因此，賦與主計處方案評估之權責與機制應有助於主計處有效地扮演好「刪減者」的角色並提昇其微觀預算之能力。

鄭瑞成主任秘書：

剛才我講民國四、五十年代有兩次討論財政主計合併問題，但後來卻不了了之一節，並非意旨本次座談會最後仍會陷在歷史的窠臼中，而是強調那兩次討論最後沒有進行變革，其理由主要有兩個：第一個是如果把財政主計放到單一財政機關，其整個權限將會過大，造成內閣部會權責的失衡；第二個是我國現有主計制度係因應國情、社會變遷所產生的，有其事實需要。故最後雖然沒有進行變革，但是當

¹⁷ 有學者建議，主計處不像美國管理預算局（OMB; Office of Management and Budget）有審核評估各部會所提施政計畫之能力與權責，因而建議把「經建會、研考會和國科會與主計處合併，成為一個結合預算編製與政策評估功能的新機構」（楊志恆，民 80 年，p.188）。此建議立意雖佳，但涉及行政院整個組織架構的變動，可行性甚低。本文之建議於主計處增設方案評估局，與上述建議有相似之目標，惟涉及變動較小，較有成立之可能。

時也討論了很多，是否能請本研究小組瞭解當時的討論紀錄。

其次，剛才的五項論點並非眷戀歷史，因為石處長的第五個方向「財政主計分立使地方政府能健全運作」部分，對於現行地方制度法規定地方首長由民選產生，而一級局處首長主要是政務官或相當於政務官，即是憂慮未來各級地方政府將可能因選舉之承諾或討好選民之訴求下，大幅增加政府支出或改變預算執行方式，造成政府沈重之財政負擔與內部審核之不一致，故建議現行財政主計分立制度宜予維持，以收制衡及兼顧財政穩健之效。由此可見石處長的論點亦顧及了未來可能的隱憂。

蘇彩足教授：

我在這裡跟各位做一些最後的補充報告。余教授建議去看目前組織再造重整的資料，我手邊已經有這些資料。我們知道經建會研考會幾乎確定已經會合併了。我想研考會已經有心理準備，因此如果今天將研考會合併，它也不會生氣。

另外，本來今天也邀請蔡吉源財政局長、施能傑教授和劉其昌先生等人，可惜他們有要事不克參加，不過他們都答應要提供書面意見。我們也打算去拜訪財政部、主計處或其他相關單位，今天大家提出來的各種重點或質疑，我們可以在訪談時向他們請教。

最後一點是今天大家的發言，我們會一一記錄下來，並以傳真或電子郵件方式向各位做確認與修改，最後再收錄在研究報告中。

今天非常謝謝大家的參與。如果還有進一步的問題，我們將私下向各位請教。

附錄四 桃園縣政府財政局局長蔡吉源書面意見

一、往事

民國 62 年 3 月到 63 年 2 月，我在行政院主計處總供需估測小組擔任九職等研究員。主要的工作內容是估算全國稅收，供預算籌編及總體模型預測總體變數之用。我的長官常常對各項稅收的成長率有很高的期待。即使我努力搜集相關資料，做各種迴歸分析及推測都很難符合長官心目中的「主觀」數據。我常常跑去財政部統計處與主計處預算局科。發現：主計處往往高估稅收及歲入，其目的就是要告訴蔣經國先生我們財源豐沛，支出預算可以適度成長云云。由於掌握總體模型利器，在預算籌編之前必須對行政院長官簡報全國總供需估測結果，每年給行政院長官的印象是支出規模可以再放大，為支出籌措財源的財政部則倍感壓力。財政部與主計處因而常常為了財源多寡與支出規模爭論不休。幸而蔣經國先生對赤字財政頗為忌諱，再加上台灣經濟起飛後經濟快速成長（1971~81 年間實質 GNP 平均年成率為 9.2%），貿易蓬勃發展關稅收入屢有超收現象才能推動十項建設。然而，十項建設期間外債迅速增加則是有目共睹的歷史事實。

二、近例

民國 88 年 3 月 15 日我出任桃園縣財政局長。上任之前已就桃園縣政府財政狀況仔細了解。根據個人對精省後的中央財政困難及新財劃法對地方政府的意義後，估計 88 下半年及 89 上半年一年半之預算規模應在 500 億元之內，否則必然產生調度上的困難。由於人事費 310 億為不可或減的支出，我主張經常費應控制在 80 億元之內，則資本支出略有 110 億元之多。但是，主計室對上級補助仍寄予厚望，因而最後定案之預算規模為 552 億元，經常費略為 100 億元以上，資本支出略為 110 億元以上。為此，在稅課收入方面增編 23 億元寄望半年內景氣好轉，地方稅收可以增加；也增編補助收入 85 億元寄望上級給予補

助；此外，又加上移用以前年度歲計盈餘 22 億元及債務收入 57 億元，才勉強平衡歲出及歲入。

主計室李元貴主任與我前後均曾在行政院主計處任事，彼此溝通十分良好，但仍為 80 或 100 億經常費而有歧見。最後縣長方面的裁定是：不給予充足的經費無法推動縣政。因而整體施政的效率指標就從 110/80 降至 110/100。

三、我的主張

從上面所述之經驗，我個人傾向座談會題綱的方案 3。

理由如下：

1. 變動幅度小而組織重組的效益大。政府規模大小 (government size) 本就爭議不休。過去台灣經驗之所以成功，主要是採行反凱因斯 (Anti-Keynesian) 赤字財政政策有以致之 (TSAI , 1996, "Fiscal Austerity, Consumption Abstinency, Real Exchange Rate and Real Interest Rate in Taiwan")。只有精簡的政府才有活力的民間經濟。若將主計處預算局 (主計室一股) 併入財政部 (財政局)，才有可能依總資源供需狀況在財源許可範圍內籌編預算而減少政府支出的浪費。
2. 88 年 4 月的中央—地方財政大戰恐怕行政院主計處要負部分責任。主計處的官員大多以統計見長而拙於財政觀念及實務，但在分配一般性補助款及統籌款時又具關鍵性主導地位，以至於地方政府無所適從。若能將預算籌編部門併入財政部 (財政局) 則這種亂象似可獲得部分解決。

附錄五 政治大學公共行政學系施能傑教授書面意見

贊成方案二，即維持現行分立制度，但是將預算歲入籌編功能完全改由行政院主計處負責。

理由：

民主政治下，預算政策是高度政治性的產物，必須反映民選政治首長的政策承諾與偏好，預算事實上是行政權和立法權之間責任政治和溝通互動的主要工具與場合，同時也是民選行政首長和社會力量互動的機制。因此，預算政策的擬定和具體化，包括公共支出和財政收入，皆應該直接由民選政治首長領導、協調與決定。實施總統制的政府體制下，上述的預算政治性尤其重要，美國聯邦政府和各州政府均將預算功能直接置於首長辦公室或直接首長領導的地位，就是基於此種理由，如管理暨預算局(OMB)從幾十年前和財政部分立，即是此一觀點下的組織設計。

準此，行政院主計處應該繼續設立，並且要能夠擴大其管理性和政策性的功能，並扮演行政院院長的最核心幕僚工作，充分結合政策規劃和協調、預算與管理效率績效等環節。因此，具體上的作法是：

- 1.財政部目前負責部分的歲入籌編職掌應該併入主計處。
- 2.行政院研考會、經建會應該與主計處合併，協助院長有效地整合政策、預算與管理等三個重要的治理面向。
- 3.行政院主計處必須有更多的政治任命職位，同時與院長同進退，有效地經由預算政策的調控，配合院長的政治與政策方向。

或謂，將主計處併入財政部後，財政部也可扮演前述功能。但是，

- 1.財政部目前規模、工作職掌、和人力數量已經非常龐大，實在不宜成為一個院長的直接領導機構。
- 2.財政部的現有職掌諸多，而且多數不宜有政治性特點，此與主計處的應有組織特性不一，因此也不宜合併。

財政部與行政院主計處整合之利弊分析

- 3.財政部目前所轄屬的機關，適用許多不同的人事薪資制度、以及獎金制度，此與主計處有很大的不同，合併下組織氣候的未必適宜。

附錄六： 立法院科技及資訊委員會主任秘書劉其昌 書面意見

方案一：維持現行體制之評估

本方案目前最大之缺失為依據預算法第二十八條規定，中央主計機關應供給以前年度財政經濟狀況之會計統計分析資料，及下年度全國總資源供需之趨勢，與增進公務及財務效能之建議。中央財政主管機關應供給以前年度收入狀況，財務上增進效能與減少不經濟支出之建議及下年度財政措施，與最大可能之收入額度。在實務運作上，單就下一年度中央政府之稅課收入的估計值而言，行政院主計處即與財政部二個單位間時常有非常大的差距，雙方經常為何者所估計的最大可能收入額度而爭辯不休，時常有採取政治折衷妥協的作法，換言之，在兩單位之間互存有本位主義的情形，在預算籌編的確實性上尚有改進之處。

其次現行預算法第四十五條，中央主計機關將各類歲出預算及中央財政主管機關綜合擬編之歲入預算，彙核整理，編成中央政府總預算案，並將各附屬單位預算，包括營業及非營業者，彙案編成綜計表，加具說明，連同各附屬單位預算，隨同總預算案，呈行政院提出行政院會議。

前項總預算案歲入、歲出未平衡時，應會同中央財政主管機關提出解決辦法。此種各類歲出預算由行政院主計處負責籌編，即行政院主計處只負責管理歲出預算，而由財政部負責統合擬編歲入預算的作法，往往將一個政府預算案切割分為兩部分，負責掌管歲入預算部門者只擔負籌集資金的任務，對各類別之政府支出是否合乎效能、效率，有無按照歲出預算之編製精神原理進行，有無增進公務與財務上之效能，均不具決定性之影響，財政部為達成歲入預算籌集資金以供應政府之各項政務支出，勢必努力以赴，為達成稅收預算及滿足稅收

之超徵，同時獲配財務罰鍰獎金的目標，勢必分配稽徵責任區，而各級稅務人員採取的五花八門查稅措施也層出不窮。

另一方面行政院主計處因僅負責各機關歲出預算之編審，卻因沒有籌措歲入來源面之壓力，在不知籌措資金不易的前提下，也常予人有誤解控管政府預算支出不當的缺失，甚或未盡其責，俾減少不經濟支出，或達成增進政府公務及財務效能之建議。

舉例來說，各年度政府究應發行多少公債？以平衡年度預算，舉債空間究有多大？以及各年度財政赤字或預算赤字詳細金額為若干？行政院主計處與財政部間常可提出不同立論下的參考數據，即使就政府直接稅與間接稅目之性質劃分，財政部與行政院主計處間所定義的稅目內容也存有若干之不同。

預算法第四十九條規定：總預算案之審議，應注重歲出規模、預算餘絀、計畫績效、優先順序，其中歲入以擬變更或擬設定之收入為主，審議時應就來源別決定之；歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別決定之。現行預算案在立法院審議時，係由行政院主計長及財政部長分別列席報告歲入、歲出預算之編製經過，唯無論在委員會分組審查、全院各委員會聯席會審查或院會進行二、三讀之法定程序時，歲入、歲出預算案之審議均只可就機關別審議，而無法依政事別及基金別決定預算之審議內容，究其原因各機關單位皆表示係依據行政院主計處之各年度預算編審相關規定辦理，倘若將目前預算歲入與歲出籌編統由一個機關負責完成，或許可以改變目前之預算籌編方式，而使預算之審議先在技術層面上可就政事別及基金別來進行審議，使得政府部門之預算審議得以符合預算法第四十九條之規定。

至於年度預算之執行層面，依預算法第五十五條第二項規定，各機關之分配預算，應依實施計畫按月或按期分配，均於預算實施前為之，同法第五十六條規定，各機關之分配預算，應遞轉中央主計機關核定之，依據預算法第五十六條規定核定之分配預算，中央主計機關通知中央財政主管機關及審計機關，並將核定情形，通知其主管機關及原編造機關，在現行運作之架構下政府部門有關法定預算之執行，

似未充分考量到政府歲入財源之到位時間問題，就政府公共部門資金之運用效率和財務管理效能而言，似仍有加強之必要，倘行政院主計處負責歲出分配預算之權責單位改劃歸財政部管轄，同時修改預算法之相關條文，將有助於提高政府部門之財務效能。

預算法第八十條規定有關依同法第七十九條各機關得請求提出追加歲出預算之法定原因，而追加歲出預算之經費時，中央財政主管機關應籌劃財源平衡之，唯有關追加預算之編造、審議及執行程序，依總預算之規定仍然由行政院主計處負責主導，財政部在追加預算甚或特別預算之先前與事後作業之過程中，均無法就增進財務效能或減少政府不經濟支出，以及控管政府有限經濟資源上擔任積極重要之角色。

基於上述現行預算體制架構下，實際運作上之情形在現階段中，吾人建議座談會提綱方案3內容，即將行政院主計處負責籌編各機關歲出預算之單位改劃歸財政部管轄，但是原會計與統計業務仍屬於主計處之職掌，此一方案的可行性評估如下：

1.精簡政府部門權責不明，執行領域屬灰色不清之機關單位，裁減任務模糊之組織機關，為精簡政府組織架構之理想。發揮行政管理效率，增進財務上之效能與減少不經濟支出，係符合國際間對政府組織部門之發展趨勢與方向，事實上行政部門的再造工程政府已在推動中，隔鄰的日本也已推動精簡政府組織的作法。我國依據修憲後的憲法增修條文順利完成精省作業之後，從增進政府財務效能與預算籌編的觀點而言，似可考慮修改法令將行政院主計處部分負責籌編預算之單位，予以歸併納入財政部組織內，由財政部專門負責處理政府預算之籌編，如此政府預算與國庫財務靈活調度間得以充分搭配調節，發揮政府管理財務之效能。

2.近年來全球金融動盪不安，我國也面臨過金融危機的衝擊，為正本清源強化金融証券保險業務之監理工作，行政院已宣佈將依照國外金融、証券保險監理制度之一元化精神，朝向獨立設計一元化的金融証券保險監理組織架構，換言之目前隸屬於財政部的金融局、證券暨期貨管理委員會以及保險司等，將由行政院予以統合成立一個獨立的院級專責監理委員會組織，而從現行財政部之組織中脫離，在此一

財政部與行政院主計處整合之利弊分析

前提下財政部將只剩下賦稅、國庫等業務，故將行政院主計處所掌管之政府歲出預算籌編權責改歸由財政部負責，俾同時得將歲出預算與歲入預算二者予以連結統合，在簡化政府組織架構目標下不失為可以考慮調併之方向。

3.為符合政府部門精簡組織的要求，和依據前述之建議措施下，行政院主計處之法定職掌主要以會計與統計業務為主，倘依此內容進行組織之改制行政院主計處名稱將可修正為主計局，如此也可符合避免政府組織過度龐雜的錯覺。

附錄七 我國金融監理制度的變革

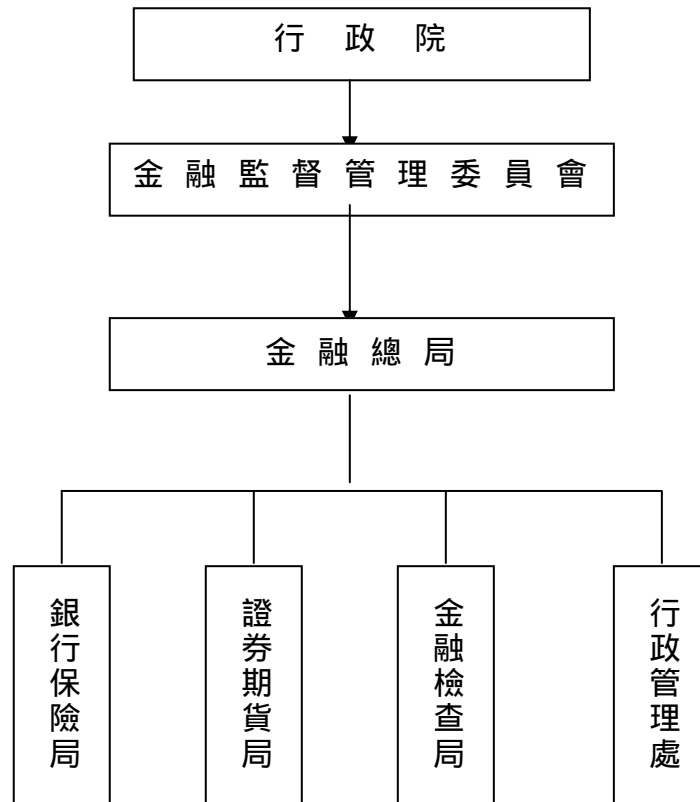
在政府決心將金融機構之管理與監督業務一元化之後，「行政院金融監督管理委員會及金融總局組織法」(草案)已在民國八十八年十二月送至行政院審查；同時，金融監督管理委員會(以下簡稱金融監理委員會)的組織架構也已具雛形。

根據該組織草案之規定，金融監理委員會將成為我國金融管理的最高行政機關，改善過去「多頭馬車」式的管理。金融監理委員會擬由九名委員組成，除了主任委員、兩位副主任委員外，尚有六位委員編制，其中有兩位委員由學者專家中尋找合適者出任，另兩位將由財政部次長和央行副總裁兼任(見圖 4-1)。

金融監理委員會下設立「金融總局」。金融總局內分為銀行保險局、證券暨期貨局、金融檢查局、行政管理處(見附圖)。未來金融監督管理委員會及金融總局也將設置審議委員會，處理訂定金融業收費率、審議銀行、保險業、證券商及期貨公司等重大金融處分。

預期金融監理委員會成立之後，財政部將只剩財政和賦稅兩項主要業務。

財政部與行政院主計處整合之利弊分析



資料來源：財政部金融局（中華民國八十九年五月八日）。

附圖 金融監理委員會及金融總局架構圖

附錄八 「財政部與行政院主計處整合之利弊分析」

期末報告學者專家座談會紀錄

一、時間：八十九年五月八日（星期一）下午二時三十分

二、地點：行政院研考會七樓簡報室

三、主席：蔣副主任委員家興

記錄：林亨然

四、出（列）席人員：

出席機關：

行政院第四組 黃簡任參議芳立

財政部 鄭副署長至臻代

行政院主計處 張簡任視察信一

行政院經建會 陳稽核永明

財政部國庫署 鄭副署長至臻

財政部金融局 姜科長正和

學者專家：

台北大學 丘教授昌泰（請假）

政治大學 林教授全（請假）

政治大學 施教授能傑

政治大學 陳教授聽安（請假）

中華經濟研究院 黃研究員耀輝

研究小組成員：

臺灣大學 蘇教授彩足

世新大學 徐教授仁輝

臺灣大學 李教授顯峰（請假）

臺灣大學 洪菁珮小姐

本會列席人員：

葉處長維銓

楊處長秀娟（張科長文蘭代）

趙科長麗卿

王專員怡文

五、主席致詞：略

六、研究小組報告：略

七、發言要點（依發言順序）：

（一）財政部國庫署鄭副署長至臻：

1. 研究報告第六頁所列，「主計權」係涉及預算、決算、歲計、會計、統計等有關帳務處理事宜；「財政權」係涉及財源籌措、資源分配、財政收支與劃分、財政負擔等相關事宜，據此權責歸屬定位，並參照歷史沿革，「主計權」歸屬主計處，「財政權」歸屬財政部，惟現行組織體制及分工架構下，行政院主計處負責總資源供需估測及歲出概算之審核與綜合整理，並主辦中央政府總預算之編製，其中涉及國家資源之配置順序與取捨，實際上已涉及「財政權」之行使，亦即現況下主計處除「主計權」外，同時亦執行部分「財政權」。故報告第十一頁表一之一歲出歲入概算規模之協商，所列「財政權機構」、「主計權機構」似宜修改為「歲入主管機關」、「歲出主管機關」以符實際，否則按報告中所劃分，原列「主計權機構」僅行使主計權，表中直式歲入欄、橫式歲出列皆屬「財政權機構」之權責。
2. 研究報告指出，若將預算一元化，預算主管機關直接連結歲出與歲入，較能降低預算決策過程之交易成本，進而能有效控制甚至降低預算赤字；反之預算分立，不易形成共同偏好，並耗費協調成本，較不利降低預算赤字。惟研究結論考量組織重整所牽動主計一條鞭之爭議，人力重整與組織文化調整等不確定成本高昂，以及現行體制下協調交易成本，相對而言尚在可忍受範圍內，故以淨效益而言，仍主張維持現況，同時輔以配套措施。而綜觀其配套措施，乃以「透明化」及「紀律化」為主軸，其實不論「預算一元化」或「預算分立制」，各機關均須有政府一體之觀念，雖各司其職，仍能相互協同合作，始能真正發揮最大之淨效益，達到財政穩健之目標。

3. 另研究報告第二十二頁所列圖二之一財政部組織架構圖，其中財政部所屬金融保險事業機構，因交通銀行與農民銀行已完成民營化，不宜再列入表中，另證管會亦改為證期會，請併酌予修正，以符實際。
4. 精省後本部承接原臺灣省政府財政業務，在地方財政方面，大部分縣（市）政府均反映：財政部與行政院主計處主管業務，在期待上有甚大差異；鑑於中央財主單位之業務分工涉及地方相關單位之互動與業務聯繫，本案研究報告雖建議維持現制（預算分立制），惟財政部與行政院主計處業務職掌方面，似可一併研提改進建議，作為檢討改進中央財政與主計單位事權劃分參考。
5. 鑑於財政「收入」與「支出」宜整體考量，故如採甲案，在配套措施方面似宜補充法制面之改進方案，以減少現行收支分立之不利影響；例如為落實財政收支劃分法第三十八條之一有關相對財源之規定，則應建立財政部與行政院主計處間對重大收支事項相互參與之機制；如在支出面，有關重大支出法案及支出計畫宜先徵詢財政部意見；在收入面，有關稅收及重大收入減免案件宜洽詢行政院主計處意見。

（二）中華經濟研究院黃研究員耀輝：

1. 研究方法極為嚴謹，除文獻分析、與跨國比較之外，並以深度訪談及座談會方式蒐集各方意見，依據成本效益分析理論，提出具體建議，具有參考價值。
2. 研究資料除跨國之預算制度比較外，座談會及訪談產出之資料極為豐富。
3. 研究結論係根據理論，結合實務，特別加入改制之其他層面（如政治、社會、文化等）之交易成本分析，以成本效益分析模式決定最符合社會需求之建議方案。
4. 研究建議以淨效益最大、交易成本最小的整合方案，作為建議標的，具體而且可行。但如何落實「搭配措施」，例如貫徹財政紀律的重要性？無法落實的情況下，如何設計懲處機制等，應予詳細說

明，以提昇建議案的可行性。

5. 限於時間與經費，本計畫未能以更量化的方式，從可行方案中安排優先順序。如未來研考會有後續研究之構想，可考慮以層級分析法（），依據專家學者意見評分方式，就各種方案予以評定指標，選出更符合成本效益概念之方案，將更具可行性。另有關主計「一條鞭」制度的倫理部分，略嫌薄弱，例如一條鞭制的優點與地方財政未見改善似乎不搭稱，而且也不是以成為主計與財政單位分立的堅強根據。

（三）行政院主計處張簡任視察信一：

1. 查本案研考會委託之初，曾函本處推派職擔任委託研究計畫之審查委員。經以公正不偏之立場，提出本處對本研究案之意見略以：鑒於本案涉及兩單位業務與職掌之整合，為符合政府再造之精神，宜先就國家所需財政管理功能，從理論上（含國際經驗）分析，並就實務運作情形加以檢討，方足以達成「以理服人」之成效，並依其初擬計畫大綱認為，雖然財政部以其因應金融監理制度變革，業務範圍將有調整而提出合併之主張，實不足作為分析本案合併利弊得失之考量因素。
2. 茲以本篇初稿內容分析，有關研究方法係以文獻分析和深入訪談為主，其中於八十八年十二月十日舉行座談會之記錄與相關書面意見（詳附錄三至六），內容相當多樣化（學者專家們之見解多有不同），惟在本篇研究報告內，並未就有關意見加以研析處理，致推論建議似嫌武斷且不周延。又本文並未附具八十九年三月三日及六日分別拜訪財政部國庫署及本處之訪談記錄，以及前述座談會記錄中所提及之曹俊漢教授之書面意見與拜訪經建會之記錄，宜請一併附入，以利參考。
3. 有關本研究報告之政策建議係採甲案，即維持現況，並提出五項配套措施（詳摘要第 X 頁至第 XI 頁或本文第八十八頁），據本研究報告論述分析，主要係基於政治可行性之考量而作成，即現況兩機關之溝通協調成本尚在可容忍範圍，且如組織調整，有關人力重

組、組織文化調整等不確定因素所產生之成本恐難負荷等。由於推論方式僅考慮政治可行性之因素，致有關結論之作成，雖於短期內可行(配套措施除第四點財政部應不待劃出金融監理業務後才加強其既有國庫、賦稅及國有財產之經營管理功能外，均屬目前正積極推動之事項，並無特殊之處。)但難免予人產生主計系統應予撤銷之感。以本文係屬相關問題之重要研究報告，未來參閱者眾，故對其中有關誤解之說法，似宜加以澄清與更正，並擬就文內所附相關學者(尤其是公共行政之專家)所提意見，簡述主計系統及本處存在之必要考量因素如下，提供研究者參考：

- (1)從政府財政之運作而言，應包括預算之規劃與編審、預算之執行，預算執行成效之考核及相關資訊之回饋系統四大部分。其中預算之規劃與編審，係包括歲入與歲出及融資性收支之安排等，及相關法定程序之完成，不論採「量入為出」或「量出為入」均須整體考量：預算之執行，係指財政收入與支出之實現；預算執行成效之考核，則包括事前與事後之審核；至會饋系統則是將有關預算執行情形，透過會計、統計所產生之資訊，提供預算規劃與編審時參考之一種過程。而以上或屬行政權，或屬立法權，或屬監察權，惟並無財政部書面意見所提「財政權」與「主計權」之分(詳附錄二第九十九頁及本文第六頁之引用)，且認為後者僅係涉及預算、決算、歲計、會計、統計等有關帳務處理事宜，誤將歲計，即預、決算予以重複列示，並將有關主計工作簡戶為僅作帳務處理之看法，顯對主計系統及本處工作瞭解不夠，致有不正確之陳述。
- (2)有關目前預算制度究屬一元化或分立之說明(詳第七頁)，本文亦未能明瞭本處對於歲入之估計係依總供需估測模型，考量內生變數(因變數)及外生變數(自變數，如政府支出)，已同步考量收支，且依預算法規定亦係由本處負責彙核，雖有如同歲出依計畫性質依行政院核示授權經建會、國科會等進行先期審查一般，授權由財政部先行綜合擬編，均不足以說明我國目前係採分立制。

- (3)有關「花錢者經常不知道收錢者的辛苦」及「財政部和行政院主計處的估算常有極大差距」(詳第七十九頁至第八十頁)之說法，如上項所述，歲入規模之決定，本處係就總體經濟分析之觀點估測，而財政部係從實際徵收能力考量加以推估，角度不同，自有不同答案，尤其以往執行結果，稅課收入、財產處分收入等常有超收之現象，故並不能據以說明主計處之歲入估計過於浮誇，且依徐偉初教授之看法，近年來，主計處積極進行總體控管，反到是財政部拼命在不收錢、減稅，與財政上管支出者應依計畫好好的花錢，管收入者應好好去收錢之作法相悖(詳第一二二頁至第一二三頁)。
- (4)有關預算過程之分割性及透明化與責任化問題(詳第八頁至第九頁)，依預算之理論而言，預算係一種目標之設定，如要求其樂於被負責執行者接受，勢必採行參與式管理模式，即讓參與者自訂目標，當然，為求組織目標之一致性，有關協調成本必會隨之增加。惟有關參與者眾依代理人理論，造成預算分割，赤字易增之情形，係指整體政府組織而言，在目標一致化之要求下，增加審查機關數目，如分工妥當且無重複，應不足以夠成增加赤字之原因。因此，降低赤字與否，甚至立法部門審議預算之考量，除非有歸屬組織分工不同之原因(例如由財政部主導較由主計處主導較易被立法院接受等不實際存在之假設)，否則均不宜列為本研究案推論之依據。
- (5)有關應強化主計處評估方案職掌與功能之建議，查本處既然負責預算籌編工作，基於計畫與預算係一體兩面，自然必須就計畫加以評估，除前述依計畫性質由行政院授權相關單位就部分計畫加以先期審議外(以主計處之成立早於其他各機關，故只是考量人力及新增組織功能而授權)，本身仍須從事相關計畫之評估工作，當然如徐偉初教授所稱(第一二一頁)有關成本效益分析一定是爭奪預算機關提出，再由資源分配機關就其分析是否合理加以審核，此即符合分權及明確各機關應有責任之作法，亦符合參與式管理之原則。

- (6)如前所述，本研究報告內欠缺對主計系統之積極與正面描述，而參考國外情形亦未充分研析其環境是否適當，其情形略以：
- (a)張四明教授（第一〇六頁）：美國預算編製事權是統一的，不論歲入或歲出的編製作業均由 OMB 統籌（雖然歲入應會同財政部及經濟顧問委員會，詳第五十五頁），故本文第五頁有關歲入歲出分立之說法即應予以釐清。
 - (b)黃耀輝研究員（第一〇八頁）：有關財務惡化之解決，在國外文獻提及，組織不必調整，而必須在程序上調整；增加「非支出單位」和「政務官」審核預算與刪減預算之決策能力或權力，通常會以較有效果，因為他們沒有私人利益之考量。此說法其實與本處之性質及我國中央政府預算審議程序相當，故主計處向來對自我單位預算之需求均極力壓低；至財政部則係屬政府一主要支出部門，且在歲入之估計上亦容易存在自訂較低標準以利達成之私利情形。
 - (c)黃耀輝研究員（第一〇九頁）：紀律比技術重要，如不能尊重自己的專業，不論組織如何調整，最後仍易受政治之操縱。又組織之合併，如僅是技術人員或單位之移列，而未進行重整，將不會產生組織精簡之功效，並使從業人員具備體諒之心態。
 - (d)黃耀輝研究員（第一〇九頁）：如僅將主計處有關歲計方面之技術人員併入財政部，而將會計與統計人員留在主計處，以後預算編製作業時，恐將發生相關參考資料不易取得之困擾。此即回饋系統發生距離所致，也就是主計為何採行三聯制，並自成體系的重要原因之一（另一主要原因即為防弊，已如報告所述「管錢不管帳」之管理原則）。
 - (e)施能傑教授（第一三三頁至第一三四頁）：基於民主政治，並考量預算之政治性格，最高行政首長必須要有一專業核心幕僚來輔助首長結合政策規劃與協調、預算與管理效率績效等工作，惟財政部現有職掌均屬專業依法行政事務，不移有過多政治聯想，又以部之層級係屬直線幕僚亦不宜作為院長之直屬幕僚。此項連同第 項已充分說明財政部不宜作為統籌預算規劃

與編製作業之機關。

(四) 政治大學施教授能傑：

1. 研究方法以文獻方法（網站）瞭解其他國家的靜態狀況，是經費限制下可接受的方法；對問題現況的分析方法，雖有提及以訪談方式，惟未作成紀錄，所以內文中能呈現的資料有限；另對於能解決方案所採的是近似集點團體法的座談會，可以瞭解不同的觀點，但只有一場，地方意見較缺乏。
2. 研究資料部分：介紹幾個國家制度很詳細，但動態運作較缺乏，如美國 OMB 和財政部如何就收支過程達成互動結果等；另國內現制描述清楚，但對於財政部與行政院主計處意見如何相互運作，有無嚴重問題？則較簡略，換言之，如果根本無大問題，則應有更多的事證來說明，以突顯委託研究單位當初的「過份多慮」；還有，第五十三頁石素梅的資料應請配合調整為最新資料；並請補充說明財政部預算一元化與行政院主計處預算一元化是否有一致。
3. 研究建議部分之配套措施可行，因為採現制，所以可行性自然無問題。
4. 建議本研究應清楚地說明現制下的主要問題是什麼？問題。嚴重性夠大嗎？另外，理想上的財政預算管理目標為何？然後依此作為評估各項備選方案的「解決問題程度」能力，再討論各項方案所涉及的組織重組之待克服因素（不應以後面因素為主要評估標準，如主計一條鞭等）。

(五) 行政院經建會陳稽核永明：

1. 本研究以文獻分析及深入訪談為主要研究方法，文獻分析著重於蒐集代表性國家財政、主計組織體系之運作，深入訪談則以行政院主計處及財政部相關人員為對象，再配合邀請專家學者座談會方式，研究方法尚稱務實。惟為、求期周延，建議輔以問卷分析，廣徵政治、行政、社會、經濟學等層面學者專家或社會各界意見，較能收「廣納眾議」之效。

2. 研究資料部分，以各國預算主管機關與預算編製作業之蒐集，已涵蓋聯邦體制與單一體制國家，若能綜合歸納發展方向，參考性更高。因政府機關組織整合，除業務面之外，其他層面之考量，如政治面之政府職能與行政面之效率等，宜整體借鏡；國內資料部分，政府推動中的政府再造理念、目標與精神等，建議可蒐集與參酌。
3. 研究結論方面：本文研究結論建議維持現狀，但必須輔以改進業務功能支配套措施，以有效地改進現制之缺失，此具有相當務實的建議，值得肯定；財政部現行掌管之金融、證券、保險等業務，將來若劃出另行成立專責機關，則該部業務已有變化，政府組織再造之發展，在立法院審議中「中央政府機關組織基準法」仍有思考空間。
4. 研究建議部分：本研究結論建議維持現狀，並輔以改進業務功能支配套措施，以改變最少的方法改進現行預算編製的缺失，建議具體，應屬可行。
5. 本研究結論如認為維持現制是較佳的選擇，則對於現制運作的缺失，建議應提供具體的改進方法，若時間許可，建議增加問卷調查，廣納眾議；另本研究內容建議配合審議中「中央政府機關組織基準法」與「中央政府機關總員額法」兩草案等，增加有關政府再造相關因素之考量；至收與支是否應整體考量，才會形成「較好的財政政策，否則如現制財政更趨惡化，確無能解決；最後，未來地方政府仍要負責財政成敗責任，廢除主計一條鞭是否造成地方政府財政惡化一節，其存在價值仍值得懷疑。

(六) 行政院第四組黃簡任參議芳立：

1. 本次與會主要為聽取各位專家學者之高見，同時對於蘇教授能於短時間內提出完整報告內容，在此對於整體研究團隊的努力表示敬佩。
2. 本研究案的結論非常的中性，主要立論為財主單位的溝通在可忍受範圍內，實際上財政部與行政院主計處之間的溝通非常密切，幾乎達水乳交融的地步，目前該二機關的協調尚無爭議。

(七) 財政部金融局姜科長正和：

1. 有關金融監理制度的改革，財政部自八十六年起即開始研究，其間亦不斷遭遇困難，原先規劃構想係以二點五級的機關成立，並未規劃以獨立於財政部之外的機關方式運作，惟初步構想並未被接受，最新之構想為於行政院下設置金融監督管理委員會，再於該委員會下設置金融總局，以兩層制度設計運作，全案已於八十八年十二月三十一日報院，惟涉及公法人設置問題，各機關仍有意見，主要針對金融總局之公法人問題提出質疑，因此，尚未定案。
2. 第一三九頁附錄七部分內容與原報院資料不符，建議將其中「金融監督管理委員會組織條例」文字修正為「行政院金融監督管理委員會及金融總局組織法」；委員人數由七人修正為九人；委員編制由四人修正為六人；金融總局內部單位請配合修正分為銀行保險局、證券暨期貨局、金融檢查局、行政管理處等；未來金融監督管理委員會及金融總局也將設置審議委員會，處理訂定金融業收費費率、審議銀行、保險業、證券商及期貨公司等重大金融處分。

(八) 行政院研考會趙科長麗卿：

1. 本案提出委託研究之初，曾考量金融監督管理業務自財政部獨立後，財政部本部與所屬機關與業務將大幅縮減，爰應有必要著手規劃檢討財政與主計之組織調整問題；另世界各國財政與主計體制分立與合一者皆有，本案研究報告中亦有提及，惟對於各體制之優缺點與運作上所遭遇困難等，應予以補充說明值得借鏡之處。
2. 本案研究結論所擬維持現制之運作機制類似美國現行體制，因此，對於美國與我國的財政、主計主管機關的業務職掌比較，似可於利弊分析中加以敘述。

另有關本處就本案之初審意見如次：

1. 建議就初步彙整之五項替選方案彙整製表研提相關利弊分析，並對可行之兩個替選方案增列漸進性或中長程建議、立即可行建議等，以及未來配套措施及註明主、協辦機關，相關修正資料建請俟期末報告座談會議紀錄完成後，一併納入定稿。
2. 建議事項（或相關配套措施）應依本會作業要點附件八之七規定，

區分為「立即可行建議」及「中長期建議」兩類，各項建議並應列明主辦及協辦機關。

(九) 行政院研考會張科長文蘭：

1. 本案第一章應用賽局理論(game theory)中資訊不對稱(asymmetric information)的觀念，探討主計權及財政權機關對歲出歲入概算規模之協商及立法部門對行政部門預算案之審查，並說明何種組合為最適解或聶徐均衡(Nash equilibrium)，惟僅止於學理之論述。若能蒐集到近年來財政部及主計處有關歲出歲入概算規模之原始資料，以及立法院對中央政府總預算案審議結果之實況，除有助於瞭解我國預算協商及審議結果是否為最佳組合，並可印證財政部與主計處在預算協商過程中，財政部是否處於相對弱勢之說法，將使本研究更臻完善。
2. 研究小組原試圖由外國預算主管機關與預算編製作業相關文獻，尋求支持「預算一元化」或「預算分立」制之有力論據，惟或因資料蒐集有困難，第三章外國(日本、美國、英國、法國)預算體制個案僅介紹外國預算籌編作業之劃分及審議程序，而未探究採行「預算一元化」之國家係透過何種機制防弊，以及採行「預算分立」制之國家，如何透過制度設計降低制衡機關間之協商成本，故僅得出「憲政體制與預算編製權力之劃分，並無必然之關係。財政與主計是否整合，乃是行政體系內部分工與協調的問題。」之結論，而無法由外國預算體制之介紹，為我國財政部與主計處應否整合之課題提供解答，僅能就深度訪談結果進行利弊分析，是本案美中不足之處。
3. 報告格式仍請依本會規定辦理，建議事宜並請列出主、協辦機關。

(十) 行政院研考會葉處長維銓：

在此先重申本案期末報告研究結論並不代表研考會的意見，僅為本會委託研究報告所得結果，而機關的組織調整是一個重大工程，尤其是本會在處理台灣省政府之組織調整的兩年半中，得到深刻的感

受，因為組織調整過程中涉及到太多機關、個人的權利義務重組關係，並非如想像中單純，應視環境的需求配合調適。謹提供以下意見供研究單位參考：

1. 行政院於預算會議中主要扮演角色為如何彌補收支缺口，而財政部與主計處如能於預算會議之前對於收支做精確的衡量，對於審查工作的順利進行，應有正面的助益，這也是該二機關長期存在的協調問題，因此，未來有關現行財政與主計制度的運作仍有改進的空間。另以財政部稅捐單位為例，增加一個人力可馬上增加捐稽徵收入，但如果稅收是因為人力增加而作改變，那這個制度究應值得深入探討，因此，對於該二機關的現行組織與運作制度產生許多困惑。
2. 有關本案前所召開會議的各學者專家所提的發言內容紀錄，應請就不同立場者的發言內容加以確認，以避免本報告公布發行後產生爭議。
3. 有關組織之調整如功能上的統一或分立，並非單純政策考量的問題，對於執行上所產生的問題，如效率、成本、現有功能是否發揮與執行層面等，於組織調整前均須納入考量，建議本案應予加強補充說明。
4. 未來行政院將推動中程財務方案，包括計畫採取中程施政計畫體制與財務支出採取中長程的看法，其規劃內容對於財政與主計部門將產生的衝擊性，應予事前納入報告評估。
5. 不管合併或調整，在做不同方案分析時，應考慮到各項指標思考因素，以作為組織如何調整的衡量基礎，而本研究報告找不到相關研究資訊，請加以補充說明。
6. 本報告七十八頁提及各方案五方案支持情形，以第四個與第五個方案並未被學者專家所接受，第二個方案投票人數最多，但是結論卻是維持現狀，而其支持程度僅有兩票，亦是得票數較少的，因此，研究結論為何做如此大轉變？雖然支持票數並不能完全作為研究結論的依據，但其中的轉折應加以詳細補充說明。
7. 由於本案研究重點著重於「整合的利弊分析」，建議研究結論的撰寫方式可就幾個可行替選方案分別加以作利弊分析說明（而非僅集

中於維持現狀結論的利弊分析)，如此可讓政府保留更多決策的空間。

九、主席結論：

今天各位學者專家所提意見經整理後，將送請研究小組作為修正報告的參考；再次感謝各位學者專家提出的寶貴意見。

十、散會（下午五時三十分）

附錄九 研究小組對於「財政部與行政院主計處整合之利弊分析」期末報告學者專家座談意見之答覆

針對「學者專家座談會」(於民國八十九年五月八日舉行)出席者對於本研究期末報告初稿的指正與建議，研究小組依照研究報告之章節順序，依序答覆如下：

一，財政功能之角色與分工問題 --

若干與會學者對於報告中第一章探討財政權與主計權之劃分有不同意見，認為與我國目前實際情況未必完全相符。不過，第一章乃是純理論性的探討，目的在於提供理論模型以協助思索相關的研究課題，並未試圖亦不需反映我國現況。

二，研究資料部分 --

1. 我國財政部組織架構圖、金融監理制度改革之說明與附錄圖表、以及美國預算管理局(OMB)與財政部的組織圖均已依照最新資料，予以修正更新。
2. 有關與會學者對於美國政府歲入歲出編製事權是否均由 OMB 統籌，並未分立的質疑，研究報告原稿中並無錯誤。概美國聯邦政府的歲入歲出編製之實際作業分別由財政部和 OMB 負責，財政部再將編製完成之歲入案轉由 OMB 彙總，而 OMB 在慣例上亦予以尊重。此一情形與我國現制相同，也符合本文所謂預算分立制之定義。
3. 如同若干與會專家學者所批評的，本研究對於各國預算主管機關之組織功能與歲入歲出制度的靜態描述比較完整，但對於動態資料的蒐集較為缺乏。此乃因現存文獻幾乎很少針對各國歲入歲出編製機關的實際協調與運作成效以及困難情形予以介紹描述，而

本計畫研究時間又只有四個月，無法直接函電向各國相關機構或專家查詢，故此一缺失有賴後續研究者的進一步努力。

4. 行政院主計處張視察認為，研究小組於期初所舉辦之學者專家座談之發言與相關書面意見，內容相當多元，惟在期末報告初稿中，並未就有關意見加以研析處理。其實該項發言記錄與書面意見的內涵，乃是研究小組賴以分析整合方案的最主要依據之一，只是該項資料內容多元而廣泛，限於書面報告之篇幅，以及報告必須扣緊研究主題的焦點撰寫的原則，在報告中只能擇要列入分析，不可能一一予以回答處理。惟在本次報告定稿中，已再酌予加強直接引用該項專家座談的記錄與書面意見。
5. 研考會葉處長提醒必須先行確認研究小組於期初所舉辦之學者專家座談發言記錄，以免本報告公布後發生爭議。此一程序在提交期中報告之前即已完成。

三、方案分析與政策建議部分 --

1. 與會者詢問：「原來所列舉的可能方案有五項，而且以第二個方案最獲支持，但何以後來研究小組的政策建議與第二個方案不符？」其理由與分析，記載於第四章第一節後半部分與第二節。
2. 施能傑教授要求補充說明「主計處預算一元化」與「財政部預算一元化」是否一致？研究小組認為在實務上並無區分二者之必要。在進行整併時，爭論應該由主計處併入財政部、抑是由財政部併入主計處，並無太大的實質意義。因為二者調整合併的幅度很大，必須整合舊制下財政部的國庫、賦稅、與國有財產的業務、以及原來主計處第一局、第二局與會計作業小組的業務，才能真正達成歲入與歲出事權合一的理想。因此整合後的單位是個嶄新的組織，即使它沿襲舊制下的「財政部」或「主計處」的名稱，其組織架構、功能、成員與文化已全然不同。在研究報告中，業已加入此段說明。
3. 學者專家建議在做不同方案之分析比較時，應考慮到各項指標思考因素。本研究報告所採用的是一般公共政策分析時必然要考慮

的「效率性」與「可行性」兩大指標。本來研究小組欲將此兩大指標進一步轉化成更具體的細項指標，但是在蒐集近年來行政部主計處與財政部所各自估測的歲入數據及其差距、以及二者就協調預算案之編擬而召開的會議次數、以及其他主計處與財政部之間協調溝通的實際運作情形和成效等相關資料與數據時，得知這些資料並不完整，無法利用，故只好作罷。

4. 某些與會者指出，主計一條鞭並不是維持預算分立制的堅強根據。其實研究報告中係將主計一條鞭當作暫時維持現制的理由之一，並非最重要的依據。主張維持現制的最主要根據是目前財政部與主計處的協商交易成本不高，而重組的不確定成本則相當龐大(包括主計一條鞭的瓦解、與組織成員的管理、調整適應成本等項)，故重組合併所能擷取的淨利益有限，才主張暫時維持現制。
5. 行政院主計處張視察質疑「預算分立制易增預算赤字」說法的正確性。此一立論係新制度學派的研究共識，本研究小組限於時間，不可能直接進行實證研究以驗證此一說法的可信度，但是諸多文獻顯示，此一說法獲得許多預算學者的支持。
6. 已遵照研考會之報告格式，將建議事項區分為「立即可行建議」與「中長期建議」兩類。
7. 學者專家認為在如何落實配套措施方面，可以強調對於法制面的改進方案，已遵循建議予以補充。

參考文獻

一、中文部份

- 石素梅，1998。《美國聯邦政府預算作業之研究》，台北：財團法人孫運璿基金會。
- 立法院國會圖書館，1999，*金融管理*。
- 行政院主計處組織法。
- 行政院研考會，1999。《日本中央省廳等改革基本法暨日本事後改革會議最終報告(中譯本)》。
- 汪錕，1989。《中華民國主計制度》，台北：行政院主計處。
- 財政部組織法。
- 黃耀生，1999。《日本政府現行預算作業制度及財政行政上之改革考察報告》，台北：行政院主計處。
- 曹俊漢、蘇彩足、丘昌泰，1999。《行政院幕僚機關業務功能整合之研究》，行政院研考會委託研究報告。
- 楊志恆，1991。《預算政治學之構築》，台北：國家政策研究中心。
- 蘇彩足，2000。《世界主要國家預算制度及其運作情形之研究》，行政院主計處委託研究報告。
- 蘇彩足、施能傑，1997。《各國行政革新策略及措施比較分析》，台北：行政院研考會。

二、外文部份

- Alesina, A. and R. Perotti . 1999. "Budget Deficits and Budget Institutions," in: J. M. Porterba and J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press, 13-36.
- Arrow, K. J. 1974. *The Limits of Organization*, W. W. Norton & Co.
- Brown, J. Robert Jr. 1999. *The Ministry of Finance: Bureaucratic*

- Practices and the Transformation of the Japanese Economy* (Quorum Books).
- Campos, J. E. and S. Pradhan .1999. Budgetary Institutions and the Levels of Expenditure Outcomes in Australia and New Zealand,” in J. M. Porterba and J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press, 233-263.
- Chapman, Richard A. 1997. *The Treasury in Public Policy-making* (London: Routledge).
- Elgie, Robert . 1993. *The Role of The Prime Minister in France,1981-91* , New York: St. Martin’s Press .
- Kontopoulos, Y. and R. Perotti .1999. ``Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries,” in J. M. Porterba and J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, The University of Chicago Press, 81-102.
- Leibenstein, H. 1976. *Beyond Economic Man*, Harvard University Press.
- Martin, S. 1993. *Industrial Economics: Economic Analysis and Public Policy*, Maxwell Macmillan International.
- Mas-Colell, A., M. D. Whinston and J. R. Green .1995. *Microeconomic Theory*, Oxford University Press.
- Pempel,T. J. 1998. *Structural Gaiatsu: International Finance and Political Change in Japan* . Paper prepared for the annual meeting of the American Political Science Association, Boston, September 2-6, 1998.
- Petrei, Humberto. 1998. *Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America*, Washington D. C.: Inter-American Development Bank.
- Porterba, J. M. and J. von Hagen,. 1999. ``Introduction,” in J. M. Porterba and J. von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal*

- Performance*, The University of Chicago Press, 1-12.
- Rechtkenwald, H. C. 1983. "Potential Welfare Losses in the Public Sector-Anatomy of the Nature and Causes," in H. Hanusch (ed.), *Anatomy of Government Deficiencies*, Springer Verlag.
- Safran, William. 1998. *The French Polity*, New York: Longman.
- Tomkin, Shelley Lynne. 1998. *Inside OMB: Politics and Process in the President's Budget Office* (New York: M.E. Sharpe).
- Williamson, O. E. 1979. "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations," *Journal of Law and Economics*, 22, 233-261.

三、相關網站

- 日本大藏省 : <http://www.mof.go.jp>
- 法國財政部 : <http://www.finances.gouv.fr>
- 法國財政部國庫司 : <http://www.oat.finances.gouv.fr>
- 美國白宮 : <http://www.whitehouse.gov>
- 美國財政部 : <http://www.ustreas.gov>
- 美國預算管理局 : <http://www.whitehouse.gov/OMB/index.html>
- 英國財政部 : <http://www.hm-treasury.gov.uk>