

淺談新加坡公共財務管理

新加坡政府各項重大政策的制定，莫不以協助經濟發展為最終目標，在此經濟發展的政策主軸下，其公共財務管理制度上，有何創新的思考及作為呢？本文簡述該國政府預算制度及財政狀況與公共財務管理的特色，供為我國未來預算編製及績效評核等方面之參考。

◎ 張育珍（行政院主計處第2局專門委員）

壹、前言

新加坡位於馬來亞半島最南端，擁有極佳的經濟及戰略地理條件，面積約710平方公里，人口僅499萬人，華人約占其總人口80%。新加坡雖長期由人民行動黨執政，但並未因此腐化衰敗，反而在行政效率、廉潔及透明度等各方面，皆獲得極高評價。在印尼、馬來西亞等排華意識強的鄰國環伺下，新加坡政府團隊選擇以「經濟」為國家發展的基本方向，「吸引外資」為發展的手段，新加坡政府各項重

大政策的制定，例如，城市規劃、交通建設、社會福利、財稅制度等，莫不以協助經濟發展為最終目標。而在經濟發展的政策主軸下，新加坡政府在公共財務管理制度上，有何創新的思考及作為？99年4月間筆者奉派參加人事行政局舉辦「全球化及管理效能研習營——公共服務學院班第2期」為期2週的研習課程，藉由與新加坡政府學習機構互動及交流的過程，了解新加坡政府的運作，特撰寫本文，分享學習成果。

貳、新加坡政府的預算制度及財政狀況

一、預算及財政政策

為了實踐吸引投資、促進經濟的國家政策，輕稅簡政、充分發揮市場機制、減少政府干預，為新加坡政府規劃財政政策基本原則，概述如下：

- (一) 政府主要係透過教育補助制度的建立，以及提供現代化技術職業訓練之補助，協助人民擁有基本就業能力並掌握關鍵技術，以發揮潛能。
- (二) 藉由提供有助於經濟成

長和社會穩定的環境，在部分具策略性之重要產業領域進行直接投資，以協助私人企業發展，提升經濟結構。

(三) 謹慎地控制政府支出，每年度之預算收支，儘量維持賸餘。且政府支出的重點，在於支持並推動經濟成長，不辦理普及性之社會福利措施，如開辦各類社會保險等，避免掉入歐美福利國家的困境。

二、預算制度概述

新加坡政府將國家財政收支劃分為三大基金，包總集基金、發展基金及償債基金，上述新加坡政府所稱之基金，相對於我國預算體制，即為經常門收支、資本門收支與公債之還本付息支出，換言之，若將我國之預算制度套用至新加坡政府，則該國僅有普通基金，其預算制度極為單純。新加坡政府亦設有特種基金，但數量

甚少，多為課徵專款專用的特別稅所成立之基金，如向雇主徵收技能發展基金稅所成立的技能發展基金，係專款用以補助該國企業員工從事職前及在職訓練，以增進其就業能力，而該基金因係依法支用，故其預算無須送國會審議，與我國特種基金（不含信託基金）應編製附屬單位預算，並送立法院審議之狀況不同。

三、新加坡政府的財政狀況

新加坡政府2010年之財政總收入計新幣484.6億元（約合新臺幣1.16兆元），包括稅課收入新幣375.8億元、規費收入等新幣30.5億元及投資事業淨盈餘新幣78.3億元，財政總支出為新幣463.8億元（約合新臺幣1.11兆元），主要為國防部支出新幣114.6億元，其次為教育部支出新幣96.6億元，其餘各部門之支出均在新幣50億元以下，無償還債務本息支出，收支相抵後，賸

餘新幣20.8億元。近20年來，新加坡政府除因SARS及全球金融風暴影響，曾有2個年度財政收支產生短絀外，財政收支常年保持賸餘，因而厚實國家資本，累積國家財富。

參、新加坡公共財務管理的特色

一、保守穩健的財政政策

新加坡由於有特殊的建國背景，執政當局亦體認在大國環伺的情況下，小國欲求生存，惟有快速累積國家財富，才能獲得國際認同並擁有一定地位。因此，該國除積極爭取海外資金進駐，拓展貿易及國際金融服務業務，以穩固國內經濟發展，並累積外匯存底外，在財政政策上，則採取十分保守穩健的態度，對政府支出嚴加控制，每年度決算結果，皆可累積鉅額財政賸餘，並加以運用。即使在遭遇重大金融風暴及景氣衰退時，亦未

輕易採行擴大公共投資，提振景氣之作爲，因此，該國目前並無因財政目的而發行之政府債券。

此外，新加坡政府支出以國防支出爲主，經濟發展及社會福利相關支出占其政府總支出比例相對較輕，係因該國吸引投資的主要手段，並非提供企業補貼或補助，而以低稅率（該國企業所得稅率目前爲17%）及提供租稅減免與優惠等爲主。又該國一向認爲福利支出具有極大的外部效果，易放難收，從歐美國家的經驗，過於優惠的福利措施，不僅拖垮財政，且易使人民怠於就業，因此，該國政府絕不採取普及性且由政府編列預算負擔的福利政策。換言之，新加坡政府對於採行任何擴大政府支出規模及須舉債支應的計畫，以及不利其國民就業意願及經濟發展之措施，均十分慎重，財政控管嚴謹且保守。

二、重視成本與效益觀念，落實績效管理

新加坡政府係以企業化方式管理，政府各部門所提出的計畫，均要求提出成本、效益分析，並根據計畫所設定之績效衡量指標，於計畫執行時及完成後，評估及檢討計畫效益目標是否可（已）達成，一旦計畫無法達成原訂目標，立即中止計畫之執行或採取替代方案，將損害降至最低，同時追究相關人員責任，必要時即予解聘或調任。且各部門倘能以最小支出，完成各項職掌業務，並達成績效目標，所節餘之預算經費，視同各該部門之盈餘，可用以核發績效獎金，俾激勵員工以創新思維及方法，用最小成本達到最高政策效益。

此外，由於新加坡政府大部分僅作政策規劃與制定，政策之執行向委由依法設立之法定機構（非政府部門，性質類似行政法人或財團法人）辦理。該等法定機構之經營與一般民營企業相同，並自負盈虧責任，政府各部門交予該等機

構執行之任務，須在政府委辦及補助（貼）之經費範圍內完成，政府不再給予額外的資金奧援，一旦政策執行績效欠佳或其經營長期虧損，政府即修法解散該法定機構，因此，新加坡政府各部門對其所管轄的法定機構執行政策之成效及其營運成果，均建立有績效評核制度加以管考。法定機構在面臨經營存續之壓力下，除設法運用技術、人力及設備等資源，開拓財源，同時嚴加控管成本，要求每一項支出均應具有效益。而藉由緊密的官民合作與課責機制，新加坡政府得以最小預算規模，獲得最大政策效益。

三、強調個人責任的福利制度

新加坡雖堅持不由政府部門開辦普及性的社會福利制度，但仍爲新加坡國民規劃建置強調個人責任的福利制度——中央公積金。該國的公積金制度係強迫國民將其工資所得按

一定比例儲蓄（員工按其工資總額20%，雇主另行按支付員工之工資總額提撥14.5%），並由政府代為管理及運用（目前已開放個人亦可自行運用部分儲蓄），作為其退休保障、購置自有住宅、教育及醫療保健之用。個人無工資或無力繳納公積金時，政府將優先輔導就業，使其有能力繳納公積金，若無能力就業，應由其家庭成員設法資助，若家庭亦無能力，再由社福機構介入，除為應兒童及青少年教育之用外，政府幾乎不協助人民提撥公積金，使社會福利支出在新加坡政府支出所占比例甚低，與現代民主國家存有極大差異，成為其在政府財務管理上的另一特點。

四、有效運用國家資金及社會中長期資金

在重視經貿及穩健保守的財政政策下，新加坡政府累積了鉅額的財政賸餘及外匯存底，而前述中央公積金亦累積豐沛的中長期社會資金。新加

坡政府為有效管理及運用該等資金，於1981年根據新加坡憲法，設立新加坡投資公司。該公司管理運用上述資金之基本原則，主要為從事固定、長期且有穩定收益之投資，投資標的則為各國政府債券等低風險投資。另外中央公積金部分亦投入新加坡政府的公共建設，主要係基於保障中央公積金之收益，以免損及國民財產，中央公積金局大多將中央公積金用以購買新加坡政府發行的不具流通性債券（該項債券係新加坡政府針對中央公積金發行），金融管理局再將發行債券所得，委託新加坡投資公司依政府債券法及地方國庫券法之規定，投資信託基金或共同基金、股票或證券、任何政府及國際金融機構所發行或擔保之證券（新加坡政府債券除外）、黃金及其他貴金屬或存放金融機構等。復因新加坡凡可藉由營運收費之公共服務（即我國具自償性之公共建設），皆由淡馬錫控股公司參與投資之公司負責營運管理，

因此，當新加坡政府投資公司購入該等參與公共服務營運管理公司發行之股票或其他證券時，即將中央公積金之資金投入辦理具自償性公共建設。新加坡投資公司運用上開資金著有績效，除為國家累積鉅額財富，並將社會資金轉注於公共建設之上，且其盈餘獲利亦回饋於國庫，作為新加坡政府推動各項施政計畫之財源，而該國運用財政賸餘、外匯存底及中央公積金，創造國家財富之作法，亦成為各國競相學習仿效之處。

肆、結語

我國不論在政治環境及政府制度等各方面，均與新加坡不同，上述新加坡公共財務管理上的特點，未必能為我國所採用，然該國在公共財務管理上所強調的成本效益觀念與績效管理制度，應可作為我國未來在改進計畫及預算編製、執行及後續績效之評估與管考等方面之參考。❖