



# 出席第 8 屆 OECD 亞洲資深 預算官員會議報告

OECD 亞洲資深預算官員會議提供亞洲區會員與非會員國論壇平台，交換預算制度推行或改進時遭遇的困境或成功經驗，本文就 2012 年 2 月 2 日至 3 日在曼谷召開之第 8 屆會議，提出簡要報告。

許雅玲、詹娛珺（行政院主計總處公務預算處專門委員、視察）

## 壹、前言

本次在泰國曼谷舉辦的第八屆亞洲資深預算官員會議，邀請阿富汗、澳洲、柬埔寨、東帝汶、印度、印尼、日本、韓國、寮國、馬來西亞、菲律賓、泰國與我國等國之財政部長、預算部門首長、資深預算官員及學者，針對民主國家的赤字問題、政府應計會計與應計預算制度之發展、政府績效資訊及公民參與、中國財政刺激方案及總體經濟等議題進行討論並交換意見，期望增進各

國與會預算官員對相關議題的了解，以作為未來預算制度改革之參考。

## 貳、會議過程

- 會議時間：101 年 2 月 2 日至 3 日
- 會議地點：泰國曼谷
- 與會國家：阿富汗、澳洲、柬埔寨、東帝汶、印度、印尼、日本、韓國、寮國、馬來西亞、菲律賓、泰國、我國，與世界銀行及 OECD 秘書處邀請之學者等。
- 會議議題

## 一、民主與赤字（Democracies and Deficits）

金融危機已經明顯影響 OECD 國家的財政狀況，因為隨著各國極力妥善處理經濟衰退之後，預算赤字與債務已經攀升至接近戰後新高紀錄，先進民主國家在政治上有必要透過迅速及時的行動去回應累積的財政壓力，以避免未來更嚴峻的經濟與財政情勢動盪或劇變。

OECD 與 IMF 曾提出許多指導財政整頓（Fiscal Consolidation）

-ation) 程序原則，首要是國家必須建立一個可信任的赤字削減計畫，用以來調和短期財政刺激與長期財政整頓策略，並加強對財政紀律的政治承諾。另一方面，獨立的財政委員會或國會預算局的設立亦有助於強化財政紀律，以匈牙利為例，其財政會議是讓民衆與市場對政府在財政紀律上的承諾恢復信任的主因。此外，預算編製作業亦不容忽視，在 1990 年代中期財政危機時，改革集中在引入由上而下的預算 (top-

down budgeting)，每一個部會在獲配的財源範圍內依政策優先順序作資金安排，其制度可賦予部會相當大的管理彈性。

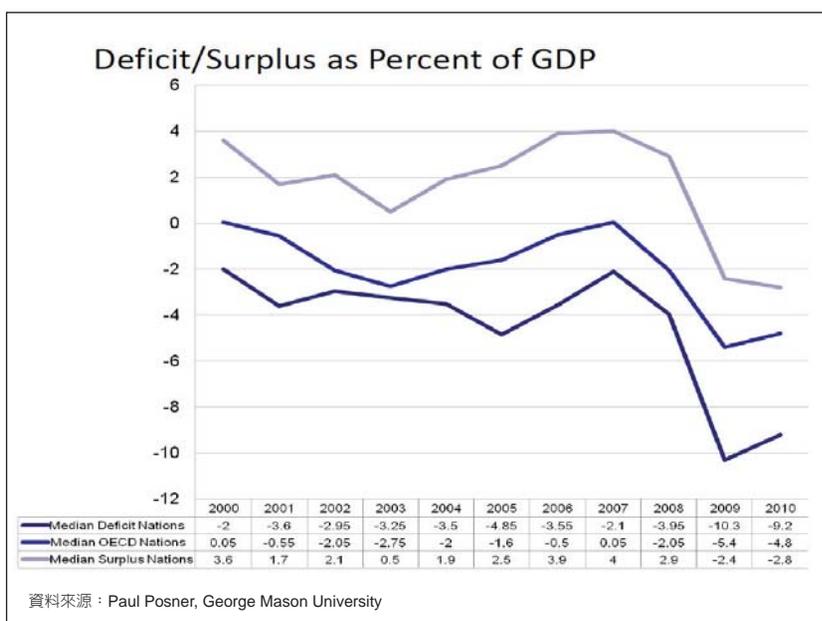
美國近年也採取一些明確步驟去改變財政政策的方針，1983 年社會安全改革國家委員會形成的社會安全改革共識，包括增加稅收及減少退休人員福利等，雖然沒有完全解決永續性問題，但對財政壓力大有改善。另紐西蘭、瑞典及澳洲等連續多年均有預算賸

餘之國家，其在連續的財政節制及賸餘之後，甚或在赤字削減多年後，其領導人仍可以成功獲得民衆支持。顯示民主政治與財政改革雖有衝突或不協調，但結構明確的財政政策改變及讓步，確實可與民主政治兼容。

## 二、政府應計會計與應計預算制度 (Accruals)

紐西蘭自 1989 年起率先全面實施應計會計與應計預算制度，1990 年起各界開始陸續就是否實施應計會計或應計預算提出正反兩面不同的評斷意見，惟 2000 年以來，各界針對應計制的推動已逐步形成共識。在應計會計之推展部分，國際間普遍認為，實施應計會計制度可提升成本資訊之決策參考價值，強化預算執行之紀律與可衡量性，並能透過完整的資產負債表來闡述政府長期財政穩健狀況，故對採權責發生基礎辦理政府會計資訊之揭露，多持正面肯定態度，目前約有三分之一的 OECD 會員國開始實施應計會計制度，但仍

圖 1 OECD 國家財政收支餘絀狀況





有許多國家尚在考量其實施之可行性。

至於應計預算之推行則發展有限，主要係因權責基礎之預算分配模式概念複雜並涉及高難度籌編技術，民意機關或一般公眾不易了解，且容易因人為技術操縱而損及原有財政紀律，再者，採用權責基礎處理部分支出項目之預算分配，反較現金基礎容易產生資源錯置或浪費之缺點，故目前僅有紐西蘭、澳洲及英國全面實施應計預算制度。惟依據澳洲實施經驗，因應計預算制度之施行成本高，且操作技術複雜，不易為民意機關了解及接受，故本次會議該國係建議各國可依決策或比較管理需要，再補充權責基礎之預算財務資訊，較符成本效益原則。

應計概念之運用及推行係重大之公共治理變革，是項制度藉由鬆綁控管並給予管理者更多營運彈性，期望能提升政府財務效能及財政透明度。惟因實施應計預算對現行預算作業模式影響層面廣泛，亦將衝擊行政立法分權現狀，故各國

多採行應計會計與現金預算雙軌運作方式。

### 三、政府績效資訊與公民參與 (Performance Information and Citizen Engagement)

短期財政整頓及長期財政永續的政策是不受歡迎且難以制定，建立民眾的支持之主要障礙不是民眾反對加稅或刪減計畫，亦非民眾漠不關心，而是對政府瀰漫著不信任，公民對財政問題如何影響他們的福利了解有限，且常接收到預算的負面資訊，公布的報導亦多集中於浪費、濫用及貪污情事，因而加深民眾對政府的不信任。

當民眾不參與時，會讓推展複雜的公共議題更加困難。由官方主動出擊，公開揭露精確、可信與即時資訊，並作有系統的呈現，讓民眾易於取得並加以討論，除能增進公民監督外，將有助於提高施政效率、透明度及公民對政府的信任。近期各國政府預算部門已採用更吸引人的方式設計更容易使

用的網站及有系統的資訊，且提供線上取得廣泛與即時資訊，除有助於激勵更多民眾了解預算外，亦能提高學術及公民社會組織的研究品質。然政府公開資訊應避免提供令人生畏的術語或令人厭惡的敘述，建議作法包括列示圖表及數據趨勢以呈現更清晰的歷史資訊脈絡，並提供背景資料，以及對重要問題的討論與預算程序的解釋等，以增進民眾瞭解。

政府透過公開、透明及提供機會給公民表達意見，以展現其對民眾投入及討論的接受能力，將使政府官員及立法者於政策推行時受惠，而公民則會對國家問題與挑戰有更細緻的瞭解，能強化社會公民組織及增進民眾互動的品質，進而化解公共議題推展的挑戰與困境。

### 四、中國財政刺激方案及總體經濟問題 (The Fiscal Stimulus Program and Problem of Macroeconomic Management in China)

中國是在這一波國際金融危機影響中率先復甦的國家。2008 年初，中國經濟遭遇一陣短期急劇的衰退，但其於 2008 年第 4 季宣布一套總金額達 4 兆人民幣（約占 GDP12.5%），內容除有大規模的重大投資計畫外，另同步

搭配實施包括寬鬆的貨幣政策、減稅措施及國營事業減壓紓困等相關策略，實施期間共 27 個月的財政刺激方案，確實有效促使經濟逐步復甦。中國 2009 年經濟成長率達 8.7%，2010 年經濟成長率達 10.3%，該方案除了穩定中國經濟狀況

外，更連帶使相關投入資源供給之國家免於遭受經濟衰退衝擊。

中國財政刺激方案之重大投資計畫約有四分之三係交由地方政府來推動，而地方政府在執行受核定計畫時，亦同時承擔極大的財務壓力，故地

圖 2 法國政府預算公共論壇網站

The screenshot shows the website interface for the French government budget forum. At the top, there are logos for the French Republic and the Prime Minister's Office, along with navigation links: 'CHARTRE des Forums', 'Comment PARTICIPER', 'Infos SITE', and 'Moteur de RECHERCHE'. The main banner reads 'LES Forums' and 'EXPRIMEZ-VOUS !' with the URL 'www.forum.gouv.fr'. Below this, there's a navigation bar with 'accueil > politique budgétaire...'. The main content area is titled 'ARCHIVÉ' and features a forum entry for 'Politique budgétaire : comment réduire l'endettement de la France ?'. It includes statistics: 'SUJETS : 474', 'RÉPONSES : 873', 'OUVERTURE : JUIN 2006', and 'FERMETURE : 17 NOVEMBRE 2006'. The text describes the forum's purpose and the government's budgetary challenges. A 'Verbatim' section shows a moderator's message, and a 'SYNTHÈSES DU FORUM' section lists various summaries.

資料來源：Edwin Lau, Deputy Head of Division Budgeting and Public Expenditures Division, OECD

# 論述》預算·決算



地方投資公司（LICs）於中國財務刺激方案中扮演極重要的角色。地方投資公司（LICs）係地方政府之主要融資平台，主要負擔為地方公共建設舉債融資之任務，其主要係由地方政府土地資產及提供擔保來籌資，惟此項財源籌措模式無異是鬆綁現行財政紀律，並降低地方政府投資需求之預算限制，因此，2008 年第 4 季中國宣布財政刺激方案後一個月內，各地方政府已提出高達 18 兆人民幣的建設計畫需求，而地方投資公司（LICs）於 2009 年一年整體債務額度則從 3 兆

人民幣增加為 7.38 兆人民幣，使該年達到中國融資擴張的高峰（附表）。

中國財政刺激方案確實有效並使其經濟維持穩定成長，減低國際財政危機之衝擊，惟中央政府無法有效遏止各界持續投資過熱狀況，仍難免使總體經濟環境出現管理風險及負面影響，故中國已自 2010 年開始逐步採取緊縮政策，由中央著手接管重大建設項目，並要求地方政府停止投資擔保及開始清理債務，未來幾年中國財政重建將有十分嚴峻之挑戰。

## 參、結論

OECD 國家為因應國際經濟衰退及處理個別政策需求，如日本 311 大地震救災與重建、泰國水患災害復建等，均紛紛實施各項景氣刺激方案來提振其經濟。惟隨著全球經濟逐步回穩後，政府預算赤字與債務多攀升至新高紀錄，為避免影響國家長期經濟發展，各國近期已陸續提出多項財政整頓措施。

本次會議與會多數國家代表提到，為了提升預算作業程序之品質及效率，以促進公共支出效益，包括韓國、菲律賓、阿富汗等國近期均致力於強化中程計畫預算制度之施行，並戮力落實零基預算精神，除期透過中程預算作業架構，確保政府各項跨期間必要政策之預算穩定外，亦希望藉由強調「有計畫才有預算」之資源分配方式，搭配 Top-down 之預算額度制及 Bottom-up 之計畫審議模式，俾確保政府支出符合施政目標、具效率且避免過度擴張。❖

附表 中國融資擴張情形

(RMB billion)	2008	2009	2010
Fiscal deficit	111	950	650
New bank loans	4,178	9,622	7,932
New bond finance	502	935	-465
Total	4,791	11,506	8,117
As share of GDP	15.3%	34.3%	20.4%

資料來源：Christine Wong, University of Oxford