

出席第 10 屆 OECD 亞洲資深預算官員會議報告

OECD 亞洲資深官員會議提供亞洲區會員國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 2014 年 12 月 18 至 19 日在曼谷召開之第 10 屆會議，提出簡要報告。

吳月萍、鄭傑珊（行政院主計總處公務預算處專門委員、專員）

壹、前言

本次在泰國曼谷舉辦的第 10 屆亞洲資深預算官員會議，邀請澳洲、不丹、汶萊、柬埔寨、中國大陸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，針對相關議題進行討論並交換意見，以作為未來預算制度改革之參考。

貳、會議過程

一、會議時間：103 年 12 月 18 日至 19 日

二、會議地點：泰國曼谷

三、與會國家：澳洲、不丹、汶萊、柬埔寨、中國大陸、印尼、日本、韓國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國、越南、我國，與世界銀行及 OECD 秘書處邀請之學者等。

四、會議議題

（一）預算治理原則（Principles of Budgetary Governance）

OECD 預算治理原則（下頁圖 1）係由資深預算官員工作小組近 10 年經驗及相關網路資訊彙整而來。目的係提供各國政策制定者及執行者一個有用的參考工具，以確保公共資源能有效被規劃、管理及使用，並對人民生活產生正面的影響。該原則包括：

1. 預算應於明確、可信及可預見（clear, credible and predictable）的財政政策

下進行管理：政府應公開承諾穩健及可延續之財政政策，並透過明確及可供驗證的財政規則或政策目標，以使人們更容易瞭解與預測。

2. 預算應與政府的中程策略優先順序 (medium-term strategic priorities) 緊密相關：中程支出制度係政府依據經濟社會發展政策目標與優先順序，制定中程財政策略，以確認政府中

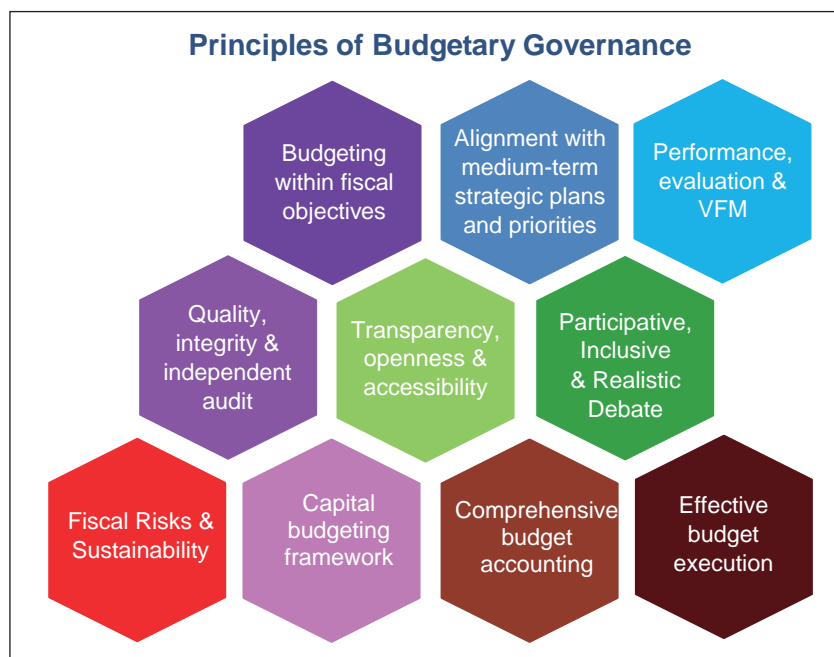
程支出，並作為年度預算編製的重要工具。

3. 於考量成本效益及一致性 (cost-effective and coherent) 下，資本預算架構應符合國家發展需求：資本投資計畫對年度預算有極大影響，故公共投資之國家架構應具備下列因素，包括對重大資本投資之評估、採購及管理能力；擁有穩定法律、管理及監理架構；於政府中程財務

計畫內整合資本預算能力等。

4. 預算資訊應公開、透明且容易取得 (open, transparent and accessible)：預算報告應該定期、即時且充分公開，並讓人民容易取得。為讓預算資訊容易瞭解，可採用簡單表達方式呈現稅收或支出，人民預算或預算彙總為實現該目標方法之一。
5. 預算選擇的討論應具備涵蓋性、參與性與務實性 (inclusive, participative and realistic)：國會及人民除能取得預算文件及資料外，也應能參與並影響預算政策。當國會、人民及民間社會團體對於權衡、機會成本及價值評估等選擇性議題進行討論，將於預算過程中做出有用的貢獻。
6. 預算應呈現全面、正確及可靠 (comprehensive, accurate and reliable) 的公共財政報告：預算如同人民與政府間互信的契約，

圖 1 OECD 預算治理原則



資料來源：OECD Senior Budget Officials, OECD Principles of Budgetary Governance, OECD.

論述 》 預算 · 決算

為鞏固互信的基礎，應該透過正式的法律、規則或聲明，並限制使用「預算外」的財政機制，以確保預算的真實表達。完整的國家公共財政應涵蓋中央及地方政府，以作為預算選擇的討論範疇。

7. 預算執行應被積極規劃、管理及監控 (planned, managed and monitored)：當國會一旦通過預算，政府應謹慎控制及監管現金支出，並明確規範各單位的主管職責與權限。其中，可對財政資金實行集中收繳及支付，並透過國庫單一帳戶對現金進行集中管理。
8. 績效、衡量及成本效益評估 (performance, evaluation and value for money) 是不可或缺的預算過程：政府應定期提供績效資訊，且該資訊應該被歸納為少量但具攸關性的政策指標，以便於瞭解並利於追蹤目標與結果間之相互關係，並作為國際間或不同基準之比較資訊。

9. 長期持續發展能力與其他財政風險應被辨認、評估及謹慎的管理 (identified, assessed and managed prudently)：為促進公共財政穩健發展，應建立預算計畫彈性及減緩潛在財政風險機制。財政風險應被明確辨認及區分類型，以便採取適當的財政政策。相關財務風險應盡可能量化，而該管理機制亦應公布於年度預算中。

10. 應透過嚴格的品質確信程序以使預算預測、財政計畫及預算執行具完整性及品質 (integrity and quality)，其中包含透過獨立的審計程序：中央預算主管機關為獲得廣大利害關係人信任，須於跨部門、國會、公眾及國際間，管理預算預測、財政計畫及預算執行。一個可信賴的國家預算，應該透過獨立的財政機構，及制度化程序予以監督，進而達到強化預算效果。

(二) 權責發生基礎制會計及預算 (Accrual Accounting

and Budgeting)

權責發生基礎制 (Accrual) 與現金基礎制 (Cash) 主要係交易認列時點不同，現金基礎制於現金移轉時始認列交易，權責發生基礎制則於交易發生時即認列交易，而推行權責發生基礎制非為取代現金制，主要目的係為強化財務資訊，以提升現金制下之資訊決策效用。

國際公共部門會計準則委員會 (International Public Sector Accounting Standards Board, 簡稱 IPSASB) 目前發布 32 號準則，用以規範權責發生基礎制之財務報表表達，該委員會採用國際財務報導準則 (International Financial Reporting Standards, 簡稱 IFRS) 中適用公共部門部分為基礎，另對 IFRS 未處理部分再行訂定相關準則，包括一般政府部門之財務資訊揭露、無對價交易收入 (移轉稅)、財務報表中預算資訊之表達及服務特許權協議，而目前 IPSASB 尚有許多重要準則

仍持續公布中。

IPSASB 所發布準則主要採權責發生基礎制，惟考量目前許多國家仍採現金基礎制，故該委員會另發布現金基礎之財務報表，以定義現金基礎制會計，並建立財務報表應揭露之資訊、附註及處理特殊報告等相關議題。此外，為增強財務責任及財務報表透明度，該準則亦鼓勵使用者採用額外的會計政策及揭露。

(三) 於經濟合作暨發展組織之績效預算 (Performance Budgeting In The OECD)

所謂績效預算，係採用績效資訊以提供預算決策之選擇，並於預算過程中注入更多的透明度及課責性。雖績效預算廣泛應用於 OECD 各會員國，惟各國所採行方法卻存有重大差異性，且對於不同的政權形態所應適用方式亦無共識，不過 OECD 仍將績效預算歸納為下列幾種方法：

1. 表象 (Presentational) 的績效預算：係對預算中所獲得的績效資訊進行評

估，該資訊可顯示出資金分配狀況，但不一定用來制定支出決策。

2. 績效預算編製通知 (Performance-informed)：績效資訊與預算資源相互連結，且該資訊明確的影響資源分配，並有系統的應用於預算決策中。

3. 直接 (Direct) 的績效預算 (以公式為基礎的預算)：預算資源分配與績效產出直接連結，且資金為嚴格的產出結果。多數 OECD 會員國均屬上述第一或第二項，很少採用本項。

各國對於績效預算採用方法似乎較傾向採用績效預算編製通知 (Performance-informed)，但仍沒有哪一種型態可以符合全部國家的需要。對不同使用者 (如行政部門、國會及人民等) 因不同目的需求而提供正確的資訊是相當具有挑戰性。因此，對績效與預算過高的期望均導致績效預算停滯不前，惟該研究與精進仍持續進行中。

(四) 整合基礎建設的治理架構 (Towards An Integrated Governance Framework For Infrastructure)

基礎建設計畫所產生之風險及不確定性係難以衡量與管理，可能因過度樂觀而導致浪費且產生不經濟，亦可能因政治上有所爭議而無共識導致破局。跨領域及各級政府間之合作乃必要但卻極為困難的，故政府須有足夠能力以規劃、採購及管理基礎建設計畫。

公私合作機制 (Public-Private-Partnerships, PPPs) 能為上述問題取得答案，2013 年 OECD 統計資料顯示，比起傳統基礎建設採購，公私合作機制較具時效性，並能有效控制建設與營運成本及產生較具品質計畫，但缺點為需支付較高之交易成本。因此，為確保物有所值且價格合理，基礎建設需要一個良好的治理架構。OECD 於 2012 年提出了 12 個基本原則及 3 項主題，該主題包括透過適任及擁有適當資源的權責機關，建立透

論述》預算 · 決算

明及合法的架構、依據成本效益選擇公私合作機制、透明的預算程序以降低財務風險，並確保採購程序的正直性。

(五) 為衛生及社會服務提供持續性的資金－以低成本達到良好的健康結果 (Sustainable financing of health and social services - good health at low cost)

東南亞國家的社會服務支出顯著低於 OECD 會員國，但每個國家仍有所不同，有些國家不斷地增加支出（如中國大陸的衛生發展系統）；有些國家則以低成本提供服務但卻獲得極高的

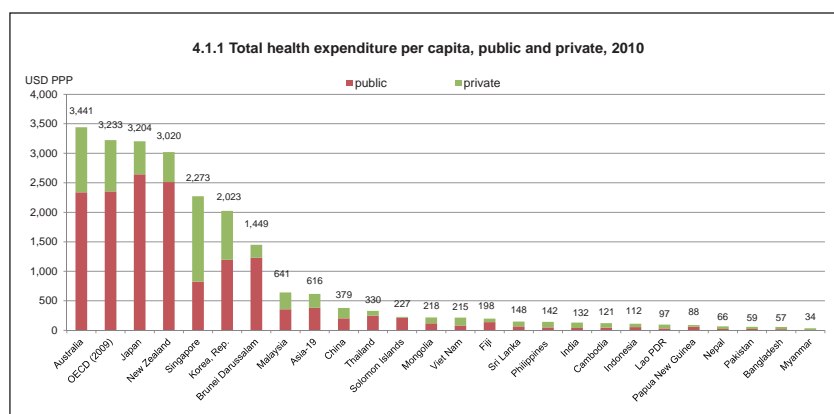
評價（如泰國的健康系統）。在亞洲，增加社會部門支出似乎是不可避免的，但如何實現價值最大化且限制非生產成本增加是各國共同努力的目標（圖 2）。

泰國擁有廣受讚譽的全民健康照護系統 (Universal Health Coverage, UHC)，除透過降低民衆自負額以達到社會保障目標外，並讓民衆的健康獲得改善，該系統主要是透過良好的成本控制手段，包括：於供應端的前端成本控制、依據服務性質不同區別其支付方式、降低行政成本、由中央統一招標採購藥品及其他物品等方式進行。

參、心得及建議

本次會議以 OECD 之 10 項預算治理原則，貫穿各場次討論議題，內容完整豐富。OECD 亞洲資深預算官員會議提供了一個平台，讓亞洲各國分享政策經驗及預算相關議題，以瞭解各國發展現況，雖因各國國情及經濟發展狀況有所不同，惟對於持續提升公共資源使用效益、擷節各項消費支出、推動財政健全與經濟成長兼籌並顧等項目仍係各國共同努力之目標。我國為改善中央政府債務逼近債限之問題，於 103 年 3 月籌組財政健全專案小組推動「財政健全方案」，透過財源多元籌措、支出結構檢討等措施及秉持零基預算精神妥適配置資源，全面檢討政府財政收支。展望未來，除持續精進預算規範外，仍將本零基預算精神檢討及建立資源分配之競爭評比機制，以提升整體資源使用效益，並兼顧地區均衡發展，加速推動各項公共建設，落實預算執行效益，以達財政健全與經濟成長兼籌並顧。❖

圖 2 亞太地區平均每人健康總支出



資料來源：WHO Global Health Expenditure Database, OECD Health Data 2012.