



加拿大預算制度簡介

加拿大係七大工業國（Group of Seven, G7）之一，世界第 11 大經濟體，其遼闊的領土及豐富的自然資源，為各產業奠定了重要的發展基礎。由於加拿大為大英國協成員，其政治體系與預算制度至今仍高度沿襲英國。本文乃針對加拿大聯邦政府預算制度加以探討，俾供各界參考。

劉嘉偉、林宜良（行政院主計總處公務預算處專門委員、科員）

壹、前言

加拿大國土面積約 998 萬平方公里，為全球第 2 大國，僅次於俄羅斯。加拿大是聯邦制國家，其政府由聯邦、省和地方政府三級構成，全國之行政區可分為 10 個省及 3 個特區，目前人口數約 3,580 萬；2014 年 GDP 約 1.8 兆美元，為台灣之 3.8 倍。

加拿大原為英國殖民地（現仍為大英國協成員之一），屬不成文法國家，其預算編製程序與時程，並無法令明文規定，一切依慣例運作；而其憲法主

要為各不同時期通過之憲法法案所構成，包括 1867 年英國國會通過之「不列顛北美法案」、1867-1975 年通過之「憲法修正案」，以及 1982 年由加拿大國會通過「1982 年憲法法案」。

加拿大政府根據憲法實行聯邦議會制，聯邦議會由參議院（House of Representatives）和眾議院（House of Commons）所組成，係國家最高權力和立法機構；又國家元首為英國女王（惟實務上係由女王指派總督代表），而政府部門採內閣制，由眾議院中占多數席位之政黨組閣，因此內閣總理享有實質的

行政權，可掌握國會多數，國會向例也尊重內閣所提預算案。

貳、預算籌編特色及作業流程

一、預算籌編權責機關

加拿大與我國相似，採財主分立設置，其預算籌編的 3 個主要機關，包括負責政策制定的樞密院（Privy Council Office）、負責歲入籌劃的財政部（Department of Finance）及負責歲出管理的國庫委員會（Treasury Board）。其主要職責分工如表 1：

表 1 加拿大預算籌編之主要機關說明

預算籌編 權責機關	相關分工說明
樞密院	直接向總理負責，主要係確保各部會首長及其部門，能優先安排總理的施政重點。
財政部	負責提供總體經濟預測和財政政策建議，同時還肩負向國會提出歲入預算、稅制法案、管理聯邦政府債務及對地方的補助款等。
國庫委員會	主要負責支出管理與人事管理，以及向國會提出歲出預算等。

資料來源：作者整理自 The Federal Budgeting in Canada (2006)。

二、預算籌編特色

(一) 內閣主導預算決策

加拿大原屬英國殖民地，承襲英國的西敏寺內閣制（Westminster system of government），內閣由國會多數黨組成，不僅握有行政權，同時也掌控國會過半席次，故內閣所提出的法案或預算案在國會可獲得絕對的支持。而在野黨的制衡機制，係透過辯論爭取民意支持，尋求下屆執政之機會。

(二) 經濟預測參酌民間機構估測結果進行調整

加拿大政府根據「預算透明與責任法案」（Budget Transparency and Accountability Act），成立

經濟預測委員會，提供財政部長財政經濟情勢預測之建議。又 1990 年代初期，加拿大政府因經濟預測不斷下修，致稅收連年短徵，民衆開始質疑政府為美化財政而高估經濟成長。為重獲民衆信心，近年來預算籌編所採用的經濟估測數據，係由幾家具公信力的民間機構共同辦理，財政部再依各家估測結果之平均值，進行較保守的微調。由於經濟預測由民間機構進行，不受政府指揮，較具客觀公正性，而政府依穩健原則微調估測結果，將更有利於財政健全。

(三) 預算採雙軌制，歲入與歲出分開提報

加拿大政府預算編製

與英國類似，實務上歲入及歲出為兩套法案，其審議程序並不相同。歲入預算係指財政部長於 2 月發表的預算演說，及後續提出之稅制法案，其主要內容係依據經濟展望、財政狀況等，擬定下年度歲入需求數及須配套修訂的稅制結構。至歲出預算又稱為估測（Estimates），由國庫委員會於每年 2 月底或 3 月初提出，經國會審議通過後即形成撥款法案（Appropriation bill）。

(四) 與國會進行預算前諮商（Pre-Budget Consultation）

沿襲西敏制的傳統，過去加拿大政府預算在公布前係嚴格保密，惟近年來為回應國會及民衆要求參與預算決策的期待，自 1994 年開始採行預算前諮商，由財政部長於 10 月中向財政委員會（House of Commons Finance Committee）提出預算的概要報告，國會則於 9 月底至 11 月底間召開公聽會，並於 12 月初綜整各方意見後，提出建議報告供內閣參考。

論述》預算 · 決算

三、預算籌編作業流程

加拿大之會計年度為四月制（自 4 月 1 日至次年 3 月 31 日止），行政部門的預算籌編作業始於會計年度開始前 12 個月（即前年 3 月），終於會計年度開始前 1 個月（即次年 3 月），籌編作業時程可依季節概分為「春、夏、秋、冬」四個階段，詳如下述：

（一）春季（3-6 月）為預算準備階段：

樞密院、財政部根據總理之施政方針，提出預算收支政策及施政重點建議，並由國庫委員會通知各部會配合制定中程施政計畫（一般為 3 年之滾動計畫）後，將概算分別送交財政部及國庫委員會進行初步審查。

（二）夏季（6-9 月）為內閣協商階段：

樞密院、財政部、國庫委員會分別與各部會進行概算協商，據以擬定預算收支策略與架構，供財政部長決定次年度稅收政策。

（三）秋季（9-12 月）為預算前諮商階段：

財政部長於 10 月中就概略的預算政策向國會財政委員會提出報告，並向社會大眾提出「經濟與財政展望報告」（Economic and Fiscal Outlook）。財政委員會則於 9 月底至 11 月底間，針對下年度預算政策召開一系列的公聽會，且財政委員會必須就諮商時各界所提出的建言，於 12 月初提出建議報告供內閣參考。由於預算前諮商僅為內閣、國會及社會大眾之間的溝通工具，故國會無須針對諮商結果做成任何決議，或進行表決。

（四）冬季（1-3 月）為預算核准階段：

內閣審查財政部所訂定的預算收支策略，包括財政目標的設定及重大新興計畫等，總理和財政部長依據內閣的審查結果及國會所提意見，確定年度預算案，並由財政部長向國會提出歲入預算，以及國庫委員會主席提出歲出預算（慣例是年度開始前 6 週，制度設計與英國相同，認為越接近預算執行期間，預算估計之準確度將越高）。

參、國會的預算審議作業

加拿大國會分為參議院及眾議院，眾議院（即下議院）享有絕大多數的預算審議權。惟囿於西敏制的政治傳統，內閣握有國會多數席位，故國會的預算審議功能極其有限。該國國會審議預算之基本限制和我國相似，僅能就行政部門提出之預算刪除或刪減，不得增加。其預算審議作業分述如下：

一、歲入預算審議

（Business of Ways and Means）

（一）財政部長於 2 月發表預算演說後，國會即針對其預算政策與整體方向進行討論與表決，若未通過，則內閣須總辭，同時國會全面改選（歷史上曾發生過 2 次，分別於 1974 年及 1979 年，均為少數執政），故該表決可視為內閣的信任投票。

（二）財政部長提出下年度的稅制法案，因加拿大

的所得稅法、消費稅法及關稅法係屬年度法案（即該法案僅具一年效力，須每年重新訂定），故財政部長於預算演說後，必須隨即提出下年度稅制法案，以做為政府主要稅收之法源依據。

二、歲出預算審議

（Business of Supply）

（一）預算審議內容

加拿大政府提交年度所需經費文件稱為「支出估算報告（Estimates）」或「藍皮書（Blue Book）」，其內容主要分三大部分：

1. 政府支出計畫（Government Expenditure Plan），總體說明政府所需經費。
2. 總支出估算（Main Estimates），此為國會審議的重點，詳細列舉各部會的支出科目及數額。
3. 部門支出計畫（Departmental Expenditure Plans），其內容類似我國的單位預算，說明各部會具體支出項目。

又加拿大政府的歲出

分為法定支出（Statutory Expenditure）與預算支出（Budgetary Expenditure）。法定支出約占歲出7成，係依現行法律規範的必要支出，無需撥款法案即可支付；而預算支出則係政府年度需求，須經國會審議通過後方得動支。另政府在總支出估算中，針對法定支出部分僅須列出數額及援引的法律，而預算支出部分則必須列入撥款法案。

（二）撥款法案之審議程序

總支出估算經交付委員會審議後，各委員會得邀集官員等召開公聽會，於5月31日前向院會提出審查報告（實務上各委員會大多未依限提交報告），又為避免在野黨藉機拖延審議程序，議事規則規定若委員會未依限完成審議，則視同照案通過，而院會有4天的預算辯論（Budget Debate）時間，且須在6月底前表決通過撥款法案。

（三）臨時撥款程序（Interim Supply）

由於加拿大政府會計年

度是從4月1日開始，而撥款法案一般需至6月底方能通過，因此將有約3個月時間，面臨無經費可用情況。故行政部門通常會在每年3月26日前向國會提出期中財源撥款法案（Interim Supply Bill，係仿照英國臨時預算制度），列出所需經費數額（通常為總支出估算中所列數額之1/4）、用途及其他有關資料，由國會迅速通過後供行政部門執行。

（四）追加預算（Supplementary Estimates）

因支出估算報告係在年度之初即先預估該年所需經費，故可能會有估計不足或緊急事件發生，而需追加撥款，其審議程序與支出估算報告原則相同。

（五）總督特別擔保程序（Governor General's Special Warrants）

若國會於休會期發生緊急情況，致需增加經費時，為確保政務可順利推行，總督可提出特別擔保令由國庫先行支付，俟國會開議後，再進行事後審議。

論述》預算 · 決算

肆、近年支出管理的改革

一、政策與支出管理制度 (PEMS)

加拿大於 1980 年代面臨財政經濟壓力，赤字連年高漲，政府爰於 1984 年宣布進行改革，建立「政策與支出管理制度」(Policy and Expenditure Management System，簡稱 PEMS)，以期降低政府支出及增進公共服務效能，惟實施後因未能強力貫徹，歲出占 GDP 比率反由 1984 年的 49% 擴增至 1992 年高峰 54%，債務亦持續攀升 (表 2)。

二、支出管理制度 (EMS)

1994 年墨西哥爆發金融危機，加拿大的經濟亦受到波及，致使財政雪上加霜。在債務持續增加及信用評等遭調降下，民衆開始要求政府應採取更積極的擲節措施，以儘速恢復市場信心，加拿大政府爰於 1995 年重新檢討修正 PEMS 制度，建立新的「支出管理制度」(Expenditure Management System，簡稱 EMS)，EMS 制度強調策略規劃，嚴格訂定各部會支出上限，要求部會在既有資源中，依計畫優先順序進行資源配置，實施後使財政赤字轉為盈餘，依據國際貨幣基金組織 (International Monetary Fund，簡稱 IMF) 統計，1995 年至 2008 年間，加

拿大政府債務由 5,926 億加幣降至 3,993 億加幣，減少 1,933 億加幣或 33%，加上同期間 GDP 成長近一倍的影響，政府債務占 GDP 比率由 1995 年高點 72%，持續下降至 2008 年金融海嘯前之最低點 24% (下頁表 3)。

另加拿大政府於 2007 年時再次針對支出管理進行修正，強化績效預算精神，亦即原有及新興的計畫都必須透過系統化檢視，以確保施政成果能符合人民的需求，其中最主要的措施為推動策略評估 (Strategic Review) 制度，要求部會就現有支出項目進行 4 年一周期的評估，由樞密院每年依據總理及財政部長削減支出指示，擇定需要評估之部會，而受評估的部會則在財政部及國庫委員會的協助下，先自行對其支出績效進行評估後，選出績效或優先性最差的 5% 項目，再邀請外部專家進行評估後向國庫委員會報告，以督促各部會落實平時計畫預算檢討作業。

伍、結論與建議

加拿大預算籌編時所採用

表 2 1984 及 1992 年加拿大聯邦政府財政資料比較

項目	1984 年 (A)	1992 年 (B)	比較	
			金額 (B-A)	增減%
歲入	1,912.2	3,213.7	1,301.5	68.1
占 GDP	41.7%	45.0%	3.3(百分點)	
歲出	2,265.3	3,861.0	1,595.7	70.4
占 GDP	49.4%	54.0%	4.6(百分點)	
債務	1,377.9	4,291.2	2,913.3	211.4
占 GDP	30.0%	60.0%	30.0(百分點)	
GDP	4,587.5	7,147.6	2,560.1	55.8

單位：加幣億元；%

資料來源：國際貨幣基金組織官方網站。

的經濟假設，係按民間機構的經濟預測平均值，再由政府依保守原則酌予下修，透過系統性的低估歲入及高估歲出，俾確保預算執行結果有利於財政健全。然而，由於民間機構所掌握的統計數據資料及專業程度均不如政府完備，且由政府逕予調整預測結果，而非依客觀估計值作為預算籌編基礎，極易導致外界質疑政府操弄數字之嫌，似值深思。

又加拿大自 1980 年起面臨財政失控問題，政府雖已提出支出管控措施因應，惟因未能強力落實，最終仍以失敗收場。而 1994 年墨西哥金融危機雖使加拿大財政更加惡化，然亦促使社會氛圍轉向支持財

政改革，在政府積極推動強力擲節及嚴格訂定部會支出上限後，債務占 GDP 比率由 1995 年之 72% 下降至 2008 年之 24%，成效卓著。此外，政府賡續推動策略評估制度，藉由平時計畫預算檢討機制，要求部會持續審視支出計畫是否具效能、效率與符合施政重點及公眾利益等，亦使加拿大政府成為同期七大工業國中表現最優異的國家。

另我國自全球金融海嘯後，收支差短與債務大幅擴增，為避免財政失衡，政府隨即採取強力擲節措施，並訂頒「預算編製作業落實零基預算精神實施方案」，落實平時計畫預算檢討作業，再輔以財政

健全方案所增籌之稅收財源，中央政府債務占前 3 年度平均 GDP 比率已連續 4 年下降，由 101 年度 36.5% 降至 105 年度 35%，顯示政府各項開源節流措施已獲初步成效，惟若能效法加拿大政府，持續落實精進財政健全方案之各項檢討機制，將有助於我國長期財政之穩定與健全。

參考文獻

1. Allan M. Maslove. 2006. Budgetary Process -The Canadian Encyclopedia.
2. Ian Lienert, and Moo-Kyung Jung. 2004. The Legal Framework for Budget Systems. OECD Journal on Budgeting. Volume 4-No.3.
3. Jay Makarenko. 2006. The Federal Budgeting in Canada.
4. Jon R. Blondal. 2001. Budgeting in Canada. OECD Journal on Budgeting. Volume 1-No.2.
5. 加拿大預算資料，政府網站：加拿大財政部：<http://www.fin.gc.ca/fin-eng.asp>。
加拿大國庫委員會：<http://www.tbs-sct.gc.ca>。
加拿大國會：<http://www.parl.gc.ca>。
6. 國際貨幣基金組織統計資料，網站：<http://www.imf.org>。
7. 維基百科 (Wikipedia, the free encyclopedia)。
8. 鄭惠文，2003，「加拿大政府財政管理制度之初探」。

表 3 1995 及 2008 年加拿大聯邦政府財政資料比較

項目	1995 年	2008 年	比較	
			金額	%
歲入	3,615.5	6,372.9	2,757.4	76.3
占 GDP	43.8%	38.7%	-5.1(百分點)	
歲出	4,045.6	6,422.6	2,377.0	58.8
占 GDP	49.0%	39.0%	-10.0(百分點)	
債務	5,926.0	3,993.0	-1,933.0	-32.6
占 GDP	71.7%	24.3%	-47.4(百分點)	
GDP	8,262.1	16,459.7	8,197.6	99.2

資料來源：國際貨幣基金組織官方網站。