

# 出席第 11 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 2015 年 12 月 17 至 18 日在曼谷召開之第 11 屆會議，提出簡要報告。

許永議、陳台偉（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 11 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，針對績效基礎預算、結合政策規劃與預算及公共建設治理等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

104 年 12 月 17 日至 18 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、泰國、英國、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）績效基礎預算

（Performance Budgeting）

OECD 長期以來關注各會員國推動績效基礎預算制度情形，因各會員國推行之時間及方式各有不同，爰 OECD 成立績效基礎預算工作小組，並經由問卷調查或召開會議方式，瞭解及分享各國推動績效基礎預算之經驗及現況。

#### 1. 各國推動經驗：

##### （1）連結政府政策及目標：

澳洲政府編擬綜合預算說明書，整合績效與財務資訊，作為預算審議與計畫及預算調整或中止之重要參

## 論述》預算·決算



考：英國政府於 1998 年將績效管理架構導入政府財政支出的審查，以及推動公共服務協定，強化績效資訊的連結。

(2) 選擇最關鍵的指標，避免資訊過量：將績效評估聚焦於重大及優先施政目標，以落實策略導向績效管理，如美國由各機關首長針對績效目標中選定之施政優先目標不得超過 5 個。

(3) 組織及管理對於結果具關鍵性的影響：績效評估主責機關的架構與安排，對於績效管理制度的改革與創新實具有關鍵性的影響，如美國白宮的預算管理局、英國的內閣委員會、芬蘭的總理辦公室，其具有比各部會更高的制度位階與高度，方能有效促進跨部會的政策統合，以及推動績效管理制度的改革與實

施。

(4) 強化績效監測：透過績效監測來對優先施政目標的達成實施管控，使目標未能達成的計畫與預算能夠重新檢視、調整或終止，並善用績效衡量回饋資訊，即時掌握異常狀況。

(5) 社會大眾可及：芬蘭運用績效資訊系統，在網路提供政府運作績效、財務、人事及其他重要運作資訊，並可依使用者需求改變資料格式，以便進行多樣化分析、落實民主審議與監督。

### 2. OECD 未來推動工作：

(1) 公眾參與：績效資料不應只侷限於內部的，官方關心的，應該吸引民意代表及社會大眾的興趣，以提升辯論品質、提供更清楚的政治訊息。

(2) 強調政策的連續性，將績效基礎預算更落實在政府面向的政策

及計畫面，並期經由 2016 年 OECD 國家問卷調查結果，瞭解成功案例，建立更廣泛的績效概念。

### (二) 結合政策規劃與預算 (Integrating Planning and Budgeting)

政策規劃 (Planning) 及預算 (Budgeting) 是政府發展經濟的關鍵工具，但兩者的特性不同，政策規劃偏重於設定願景、看未來、長期性的；預算編列著重現實面、看現在、短期性的，如果重預算而不重規劃，規劃將是無效而浪費時間的；如果重規劃而不重預算，會缺乏財政紀律，所以二者要並重，理性的規劃需要預算支持，才能為政府帶來更多效益，本次會議以韓國經驗為例：

1. 經濟計畫委員會：韓國為因應資源有限及無效率投資的挑戰，成立經濟計畫委員會 (Economic Planning Board)，規劃未來 5 年的經濟發展計畫及預算，並由副總理做為

召集人，進行跨部會經濟發展計畫之協調及決策，以決定執行投資的優先順序，俾達成促進經濟發展目的（附圖）。

2. 三階段財政政策：

(1) 策略性計畫期 (Strategic Planning, 1962-1992)：由經濟計畫委員會負責規劃及編列預算，推動 5 年經濟發展計畫，作為年度預算的重要架構或標竿。

(2) 過渡期 (Transitional Period, 1993-2003)：妥適運用各部會的專業並加強預算自治，無長期性計畫。

(3) 中程支出框架 (MTEF, 2004-)：推動 5 年財政計畫、由上而下預算、績效管理系統、數位化預算及會計系統。

3. 5 年期經濟發展計畫

(1) 第 1 個 5 年：追求經濟成長、提升農村收入、提高出口促進貿易平衡、建立研發機

構扶植科技。

(2) 第 2、3 個 5 年：建立專家導向的重工業及化工業、加速農村經濟成長、加速出口成長、投資公共建設。

(3) 第 4、5 個 5 年：追求經濟成長、公平及穩定、推動社會發展（所

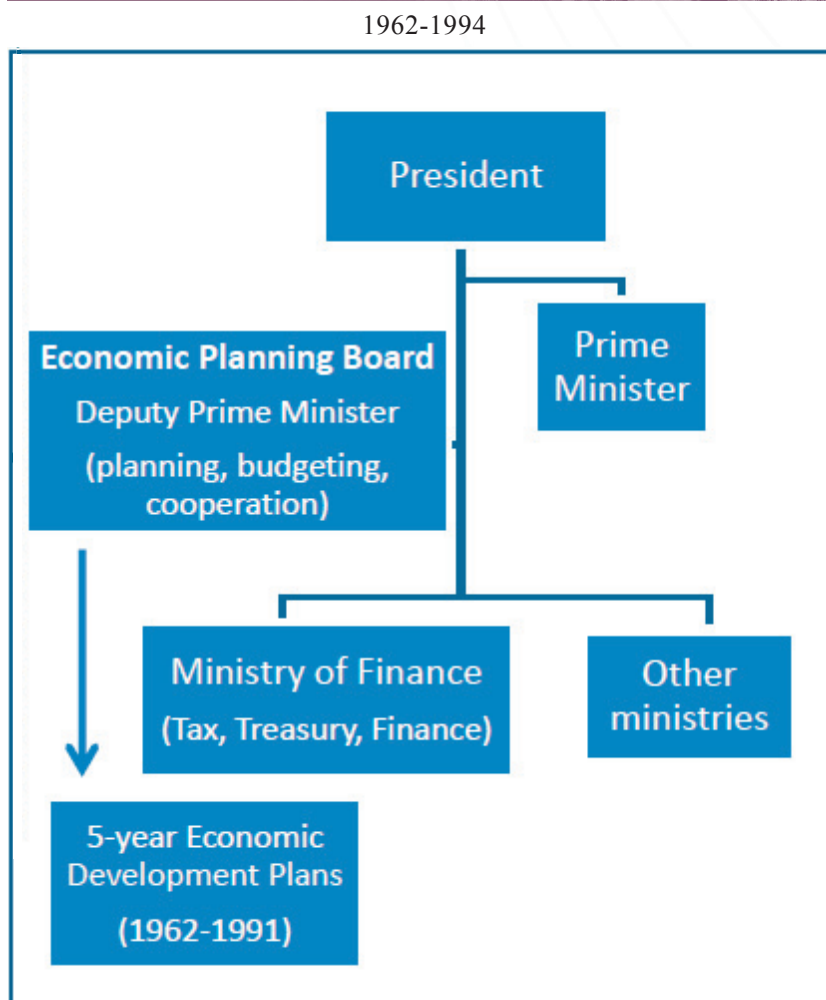
得分配、住宅）、高科技產業（半導體）。

(4) 第 6 個 5 年：追求市場經濟及提升政府功能、全球化、資訊科技產業。

4. 韓國成功經驗：

(1) 組織面：如何設計政策規劃及編列預算的

附圖 韓國經濟計畫委員會組織層級



資料來源：OECD Senior Budget Officials, How to Integrate Planning and Budgeting, OECD.

## 論述》預算 · 決算



組織相當重要，設置一個由整體觀點看經濟的組織是合理的，資源應該依照公眾利益的優先順序分配，進用優秀人才並激勵其努力工作。

- (2) 規劃面：審慎思考符合自己國家歷史文化、環境資源的政策才有意義；建立明確的政策目標，每 5 年滾動修正計畫；成長期的驅動力包括勞動力、投資（製造業能力）及創新；計畫要隨環境改變作彈性修正。
- (3) 執行面：上位者（總統或行政院）的強烈支持非常重要，無論計畫多好，沒執行就沒有意義，加上良好的激勵及監督系統，將可以帶領最後結果邁向成功。

### （三）公共建設治理（Infrastructure Governance）

公共建設是經濟能量的骨幹，也直接影響社會發展、永續環境，而且是政府跟公

民關心的重要議題。不論開發中或已開發國家都需要高質量的基礎建設來提供有效率的公共服務，例如交通、教育、醫療、文化及其他任何與民衆生活有關的事物。在各國公共建設發展已普遍遭遇相關困難下，國際經驗將幫助政府更能夠面對挑戰。

#### 1. 各國如何面對挑戰：

(1) 澳洲：提供獨立的專家建議給所有參與公共建設政策規劃的政府機關，並於 2014 年依澳洲公共建設法設置獨立委員會；改革的重要議題包括財務、營運及更好的規劃；主要工作包括澳洲公共建設稽核、15 年公共建設計畫、新公共建設評核架構及優先順序清單。

(2) 英國：推動英國 40 大國家公共建設計畫，並確保其優先性及透明度，並涵蓋公私部門；廣泛地協商有關公共建設私部門籌資的新作法；國家審計

委員會在私部門參與產生的相關爭議扮演重要角色。

(3) 菲律賓：總統重視發展公共建設，成立公私部門協力中心並通過相關法規；將公共建設發展及核准過程，與預算管理機關作整合；投入 6,250 萬美元成立基金，健全公私部門協力投資環境，並成立計畫發展及監督機構；制度性革新及政治支持使菲律賓公私部門協力溝通管道暢通。

#### 2. 公共建設治理的建議：

(1) 公共建設的長期國家策略願景必須考慮各種面向的挑戰並執行到位。

(2) 相關規範架構、原則及流程應該使公共建設發展、管理及後續調整是持續的、可負擔的。

(3) 公共建設生命週期管理流程應以使用者為中心，重視使用者需



求，並以廣泛的磋商、參與及資訊透明為基礎。

- (4) 跨政府及司法的合作必須誠實、常態及以績效為導向。
- (5) 正確的流程及技術將確保計畫是嚴格被認證及可負擔的，並應落實財務規劃及透明度。
- (6) 預想公共建設計畫每個階段可能發生貪腐的地方，並執行誠實及反貪腐機制。

### 3. 鼓勵私部門參與：

- (1) 建立具誘因的參與競爭機制，內容包括擬訂國家公共建設發展計畫、信守承諾的政府、公正的司法、明確的法令規定及爭議調解機制。
- (2) 優良的資本計畫管理，包括有效的宣傳管道、提升公部門能力、私部門參與流程透明，且計畫必須是可執行、財務可負擔的，並適當分散風險。

- (3) 以公開對話進行流程管理，計畫時間表須務實可行。

## 參、心得及建議

### 一、績效基礎預算議題

我國計畫及預算編審相關法規雖未出現「績效基礎預算」或「企業化預算」名詞，但已參採該制度之相關作法，如歲出額度制度、中程計畫預算制度、經費運用彈性、節流分享及績效評估結果回饋等，大致符合 OECD 針對近來各國預算制度所觀察之改革趨勢。未來在概（預）算的審議上，國家發展委員會、科技部及行政院主計總處等審議機關，可再強化計畫績效與預算的連結，以提高資源運用效益，惟仍須注意績效評估結果運用上之攸關性及責任歸屬等相關限制。

### 二、結合政策規劃與預算議題

我國計畫與預算結合的發展與韓國成功經驗相去不遠，且相關法規及作業已益臻完善，惟我國目前賦稅負擔率僅

約 12%，在歲入財源不足，無法充分支應政府各項政務支出所需情況下，預算編列如何落實零基預算精神及貫徹歲出額度制，則顯重要，行政院已訂定預算編製作業落實零基預算精神實施方案，要求各機關本自我管理原則，加強計畫及預算審查，並在所獲配歲出概算額度內，妥適分配運用有限資源。

### 三、公共建設議題

我國公共建設計畫的規劃及發展大致朝議題報告所建議的方向，如專業規劃組織、跨域合作、促進私部門參與、生命週期管理流程等，且基於政府施政的延續性及廉政措施的強化，亦未有議題報告所述計畫經費中斷及貪腐嚴重等情事，惟面對有限的財源，如何妥適安排公共建設計畫經費、提高建設效益，並避免閒置公共設施的產生則為重要課題，未來應落實推動公共建設成本效益評估，並依現金基礎核實編列預算，對於計畫績效不佳且無法發揮預定成效者，則應適時予以退場。❖