



出席第 12 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 2016 年 12 月 15 至 16 日在曼谷召開之第 12 屆會議，提出簡要報告。

陳莉惠、嚴于屏（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 12 屆亞洲資深預算官員會議，邀請澳洲、不丹、汶萊、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，針對加強部門的財務職能、預算透明度工具、法國績效預算框架、東帝汶預算治理改革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：105 年 12 月 15 日至 16 日。
- 二、會議地點：泰國曼谷。
- 三、與會國家：澳洲、紐西蘭、不丹、汶萊、東帝汶、柬埔寨、法國、寮國、中國大陸、印度、印尼、日本、韓國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、泰國、我國，與世界銀行及 OECD 秘書處邀請之學者等。

四、會議議題

- （一）加強部門的財務職能
（Enhancing the Finance Function in Line Ministries）
 1. 傳統上，政府除了財政部門外，其餘部門之財務單位任務主要在執行預算及控管資金。然而，為避免政府支出持續擴增，近年西方國家預算已由增量做法，改採「由上而下預算」方法，著重部門之支

出須控制於限額內及資源分配之有效性及效率。而「由上而下預算」制度的推動，也使得部門之財務職能在預算控制、財政協調、執行控管等方面產生基本的改變，包括：

- (1) 預算控制方面：部門財務主管須在其部門支出限額內，密切監控預算編製及執行，如有任何預期超出限額時，則須採取控制行動，並與部長密切溝通互動。
- (2) 財務協調方面：控制部門支出在限額內，部門財務主管應適當評估單位支出方案，按其考核高低，適當分配資源。為了容納新增支出方案需要，應以減少其他支出方案或其他額外收入等方式騰出額度，又為確保預算不超過支出限額，應迅速採取適

當的預算控制方法，並與中央預算部門建立信任、合作關係。

- (3) 執行控管方面：部門或單位主管為預算負責人，部門財務單位應主動向部長或單位主管提供改進意見。
2. 另為強化部門財務主管職能，本次會議提出財務控制措施如下：

- (1) 在預算編製初期時設定部門預算限額 (Early and Binding Expenditure Ceilings)：在預算編製初期即須確定部門預算限額，是屬於中期且具約束力，如有修正必要，則須在總預算限額內重新分配，且部門應提供相關資料，並提前提出修正預算限額。
- (2) 部門設定支出限額 (Design of Expenditure Ceilings)：在部門預

算限額內就薪資、基本作業經費、移轉性及資本等必要性支出設定天花板，惟對於有具體計畫宜避免循環式 (ring-fenced) 設定。又為避免限縮部門彈性，部門項下不宜設定多項支出限額。另為權責相符，不宜以跨部門方式設定預算限額。

- (3) 預算持有者 (Budget Holders)：為使財務單位發揮其協調及中立之作用，應讓部長或單位主管體認其才是預算持有人，須負擔承諾、付款等責任，並將財務管理職能移由部長或單位主管負責。
- (4) 考核制度化 (Institutionalisation of Programme Evaluation)：為推動政策，支出方案考核是必要，且須在執

論述》預算·決算



行過程中辦理，並提出基本問題，如為何是中央政府執行而不是地方政府或市場？每種政策工具之成本？可採行之替代性方案？政策工具廢除之影響？以供部長或單位主管作為政策改進、資金重分配及容納新興計畫之用。

(二) 誠信、開放及健全的預算是預算透明度工具 (A Toolkit on Budget Transparency: for integrity, openness and sound budgeting)

1. 預算透明度工具是 G20 反貪腐工作組 (G20 Anti-Corruption Working Group (ACWG)) 2015 至 2016 年之執行計畫，藉由增加預算透明度和財政公開性以在反貪腐努力上發揮重要作用。有用的預算透明工具能幫助自我評估，及在規劃和執行方面

之透明度改革，並透過在國際上對於預算透明度之認識，強化關鍵資訊等。國際有關預算透明度主要規則有：

(1) IMF 健全財政透明施行守則：財政透明度是良好政府治理的關鍵，其主要分為四項一般性原則，第一是職能與責任的釐清，第二是預算過程的公開，第三是資訊的公開取得性，第四是確保資料的完整性。

(2) OECD 之預算透明度：OECD 於 2001 年完成「預算透明化最佳實務」，預算透明度最佳定義為：及時且有系統的充分揭露所有相關財政資訊，其主要架構分為三個部分，第一部分是預算報告，包括一般內容。第二部分，特別揭露事項，財務及非財務

績效。第三部分為確認報告的品質與完整性。

(3) 全球財政透明度倡議組織 (GIFT)：GIFT 成立於 2011 年，由多個利益相關團體組成之行動網絡，制定了一個新的財政透明度、參與度和課責制之指導原則，認為獲取高質量的資訊、有意義的公眾參與及有效的課責機制，可以增強政府的合法性、強化財政政策的完整性、效率、公平性、有效性等。

(4) 公共支出與財務責任 (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA)：PEFA 源於 2001 年，係協調各發展夥伴組織的公共財政管理 (PFM) 評估的一種手段，主要提

供 PFM 系統概述及針對 31 項績效指標的評估報告。強調在獲取資訊、報告、審計及關於公共財政管理政策和行動的對話方面之透明度和課責制。

2. 另 OECD 提出預算透明度應用於 5 個領域的架構（附圖），在每個架構下，提出了從各種國際標準和指導中得出的重要事項，可幫助自我評估預算透明

度，並作為改革方向之參考：

- (1) 預算報告（Government Reporting）：在年度預算週期內提供有用的預算報告，並須具備正確之財務資訊。
- (2) 議會參與（Parliamentary Involvement）：議會的參與、審查並支持議會。
- (3) 獨立監督機制（Independent

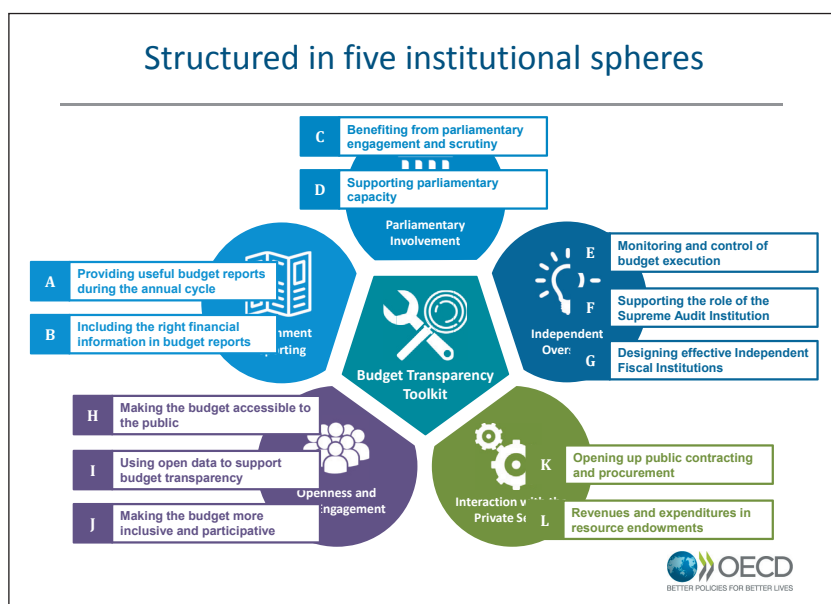
Oversight）：包括監督預算執行、支持最高審計機構之運作、設計有效之獨立機構。

- (4) 與私部門間互動（Interaction with Private Section）：開放公共承包及採購、捐贈資源之收支情形。
- (5) 公開及公民參與（Openness and Civic Engagement）：讓民眾能取得預算資料、運用開放之數據以支持預算透明度及讓預算更具包容性及參與性。

（三）法國績效預算框架（France's Performance Framework）

法國新「組織預算法」（LOLF）於 2001 年 8 月 1 日生效，首次適用於 2006 年中央政府預算，目的是使預算的準備、實施和監督成

附圖 預算透明度應用於 5 個領域之架構



資料來源：OECD Senior Budget Officials, A Toolkit on Budget Transparency: for integrity, openness and sound budgeting, OECD.

論述 » 預算 · 決算



為中央政府改革的強大推動力，茲分項說明如下：

1. 新框架的特點

(1) 根據主要政策制定預算：將政府預算分為任務、計畫，一個任務包括一系列有助於實行公共政策的計畫，一個計畫則由一系列的行動組成。

(2) 以結果為導向的預算：改革方法包括實施零基預算、重視績效目標、指標與行動成本分析，並給予管理者更多的自主權等，以提高公共管理的效率、效果和服務質量。

(3) 新的責任圈：包括議會、行政機關與審計法院，希望透過提高各級公共決策者的問責制，使其作出更明智的決定，並給予更多彈性空間和新的管理工具。

2. 新框架的影響

(1) 在新框架設立之前，法國中央政府預算是以支出性質分類，如人事支出、公共投資等，新框架設立後則根據主要的公共政策編製。每個任務及計畫都有其目標及績效指標，有利於施政成果的評估。

(2) 在監督方面，與 2001 年以前相比，議會權力的行使獲得了進展。議會每兩年收到每項公共政策綜合文件，包括以零基為基礎的支出說明、績效目標與指標、預算執行結果等。但由於議會辯論及分析時間有限，大量的績效指標僅被少量利用。

(3) 在行政管理方面，績效框架達到各級行政管理，並以績效指標監測當地的業務服務。但當一項政策有

多個參與者時，有時難以區分責任歸屬。

3. 精進方法

(1) 使績效框架更為全面，涵蓋所有公共支出，並共享財政規則。

(2) 使績效框架更為簡單，包括精簡計畫與指標數量、透過公布 10 個重點國家指標及主要績效為重點的預算審查綜合評論，強化與政府優先事項的連結及績效的溝通。

(四) 東帝汶預算治理的改革路線圖 (Towards a Roadmap of Budgetary Governance Reform in Timor-Leste)

東帝汶於 2002 年獨立，是一個東南亞的年輕國家，其預算改革重點如下：

1. 法律和行政框架 (Legal and Administrative Framework)

- (1) 東帝汶憲法規定議會批准和修改年度預算法，及監測預算執行情況的權力。2009 年「預算和財務管理法」規範政府發行的公共債務、擔保及貸款、特別基金規則、預算執行及變更程序、緊急支出、預算和會計記錄等。
- (2) 依上開法令，東帝汶在總理辦公室設立了 UPMA 單位 (Unit of Planning, Monitoring and Evaluation)，負責協調、組織和監督所有政府政策與方案，並編製績效報告，提送議會和審計法院。
2. 計畫預算 (Programme Budgeting)
- (1) 東帝汶於 2016 年預算，首次將一些以計畫為結構的預算資訊，與傳統的項目預

算一起列入預算文件。

- (2) 每個部會下僅一個單一的行政計畫，以避免在每個計畫下費力地分攤行政費用。此外，建議每個部會採用約 10 個計畫，沒有跨部會計畫。

3. 中期支出和中期計畫框架 (Medium-Term Expenditure Framework and Planning Framework)

- (1) 中期預算：東帝汶中期預算編製的部分基本基礎已經到位。期間為 5 年。財政總體預測按年度滾動提出，未來 4 個年度預算之估計數字，係根據前 1 年的數字推算，每年約增長 4%，大約與通貨膨脹預測一致。
- (2) 中期計畫：東帝汶 2011-2030 年戰略及發展計畫 (SDP) 概

述了中、長期目標。UPMA 對年度計畫進行分析，將這些相關信息提供給財政部，並納入提供政治審查委員會的綠皮書中。

參、心得及建議

- 一、加強部門財務職能：我國自 84 年即推行由上而下之資源總額分配作業，嗣於 91 年度開始實施中程計畫預算制度，以整合既有計畫與預算作業體系。在此制度下，各主管機關應於行政院核定 4 個年度之歲出概算額度範圍內，妥慎檢討編製年度歲出概算。年度進行中應就業務或計畫定期或專案檢討，年度終了亦應就列管計畫予以評核，並將檢討及評核結果作為資源配置優先順序之參考，爰現行預算制度已賦予中央各部會相當之財政職能，有助提升政府資源配置效率。

論述 》 預算 · 決算



惟有鑒於我國賦稅負擔率長期偏低，導致歲入財源不足，未來仍須持續落實中程計畫預算制度，並強化各部會年度計畫及預算審核功能，俾因應國家發展需要，妥適安排有限資源。

二、預算透明度：良好的預算透明度可提升公共資源的運用效率，並防範舞弊的發生，依前述 OECD 提出預算透明度應用於不同領域之重要事項檢視，我國在預算法、決算法、會計法、審計法、政府採購法及政府資訊公開法中均有相關規範。另依據開放知識基金會（Open Knowledge Foundation）公布 2015 年開放資料指標評比結果，我國「政府預算」項目之排名 2015 年為第 1 名，又為使民衆更瞭解政府各項施政的財源及其用途，將持續衡酌現行規定及國際發展趨

勢，充實資訊揭露內容及發布時效，俾供各界監督檢視。

三、預算治理改革：我國目前推動之中程計畫預算制度，實質上包含近年來各種預算制度之內涵及精神，如設計計畫預算制度、多年期預算制度、由上而下預算制度、零基預算等，與前述 OECD 國家係著重在以計畫為編製預算之基礎、重視績效與成果，以及推行多年期預算制度之趨勢大致相符。未來仍將配合國內財政收支情形並參考國際預算改革之發展趨勢等，持續精進預算制度，並強化財政紀律，以妥善控制預算規模，健全國家財政。

參考文獻

1. 主計月報社（2011），預算法研析與實務，臺北：中國主計協進社。
2. 李珮華（2005），建立政事型特

種基金中程計畫預算作業制度之研究，臺北：行政院主計處主計專題研究報告。

3. 張佩玲（2008），從規費制度看我國財政透明度，頁 37-46 政治大學。
4. Kraan Dirk-Jan（2017），"Enhancing the Finance Function in Line Ministries", OECD Journal on Budgeting, Published online first. ❖