



出席第 14 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 2018 年 12 月 13 至 14 日在曼谷召開之第 14 屆會議，提出簡要報告。

林淑勤、陳桂華（行政院主計總處簡任秘書、公務預算處視察）

壹、前言

本次在泰國曼谷舉辦的第 14 屆亞洲資深預算官員會議，邀請澳洲、不丹、柬埔寨、印尼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，針對預算架構之發展、綠色預算制度、增進公共投資效率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

2018 年 12 月 13 日至 14 日

二、會議地點

泰國曼谷

三、與會國家

澳洲、不丹、柬埔寨、印尼、日本、韓國、寮國、澳門、馬來西亞、緬甸、紐西蘭、菲律賓、新加坡、泰國、東帝汶、越南及我國，與國際貨幣基金組織（International Monetary

Fund，以下簡稱 IMF）、亞洲開發銀行（Asia Development Bank）及 OECD 秘書處等。

四、會議議題

（一）預算架構之發展（developments in budget frameworks）— 以紐西蘭幸福預算為例

1. 衡量幸福的方法

紐西蘭政府指出，幸福係政策制定的核心，編製預算時不再僅以經濟成長為目標，同時須考慮面

對兒童貧困、不平等及氣候變遷等問題，愛紐西蘭政府在 2019 年預算政策闡明其優先事項，並就預算程序提出變革，以使用更廣泛的幸福指標制定其政策。

幸福經濟學 (wellbeing economics) 近年已成為一門顯學，許多國家紛紛將幸福指標納入衡量國家進步的基準，雖然幸福的

定義因人而異，但就人們對於生活所需的能力及滿意度作為衡量幸福的方法 (wellbeing approach) 尚無疑義。

2. 將衡量幸福的方法融入國家預算

紐西蘭政府將衡量幸福的方法融於國家預算中，透過各部會盤點並檢討既有問題，提出相關政策，且預期該項政策對當

代及後代的福祉，併同考量其風險及對未來預算的影響 (圖 1)。

紐西蘭政府擬修正「公共財政法」，規範政府每年須闡明其福祉及財政目標，且至少每 4 年報告一次當前及未來的幸福指數，以全面瞭解政策落實情形，俾利政府調整福祉目標，並滾動檢討預算編列及分配情形。

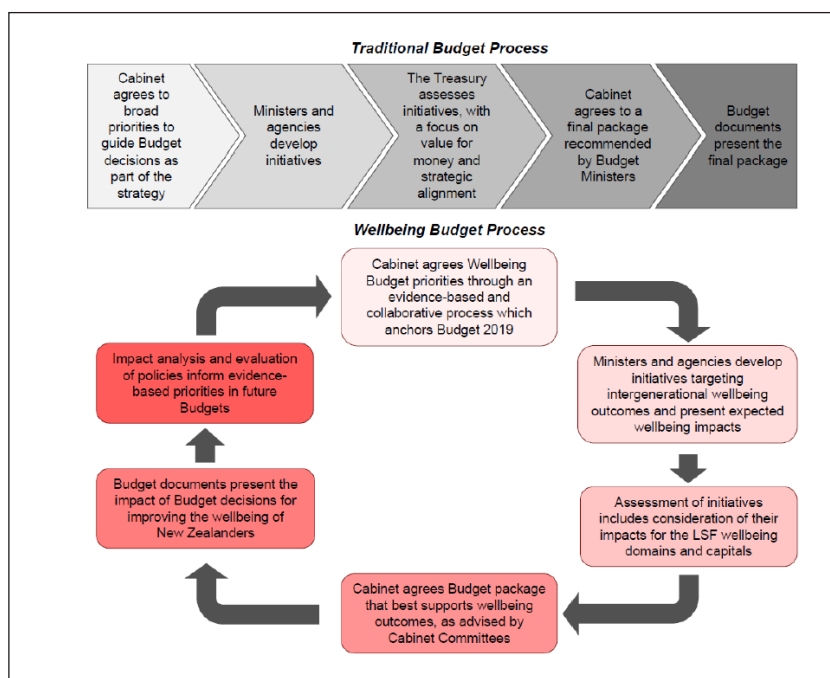
該國財政部為編列 2019 年幸福預算，開發生活標準框架 (living standards framework) 儀表面板，藉由自然資本、人力資本、社會資本、財務及物質資本四個重要指標衡量紐西蘭當前的福祉及展望 (下頁圖 2)。

3. 2019 年幸福預算

2019 年預算是紐西蘭的第一部幸福預算案，計有 5 項重大政策，謹分述如下：

(1) 為企業、地區、部落

圖 1 紐西蘭預算制度變革



資料來源：New Zealand government, budget policy statement.

論述》預算 · 決算

等創造機會，提供永續的低碳經濟

紐西蘭人平均工作時間較許多 OECD 國家長，惟收入仍位居 OECD 後段，部分原因係生產率較低，爰 2019 年預算側重於為國家經濟提高生產率，另政府致力於永續的低碳經濟，藉此保護該國自然資本。

(2) 確保企業及人民跟上數位時代的腳步

據研究指出，超過 10 萬名紐西蘭兒童居住在沒有網路的家庭中，另農村、身障人士和老人等群體，常被排除在數位時代體制之外，為應當前許多工作將在幾十年內澈底改變，政府必須支持企業進行研究和開發，並為勞工提供適應變遷所需的基本技能，以確保所有紐西蘭人面對數位時

代來臨有足夠應變之能力。

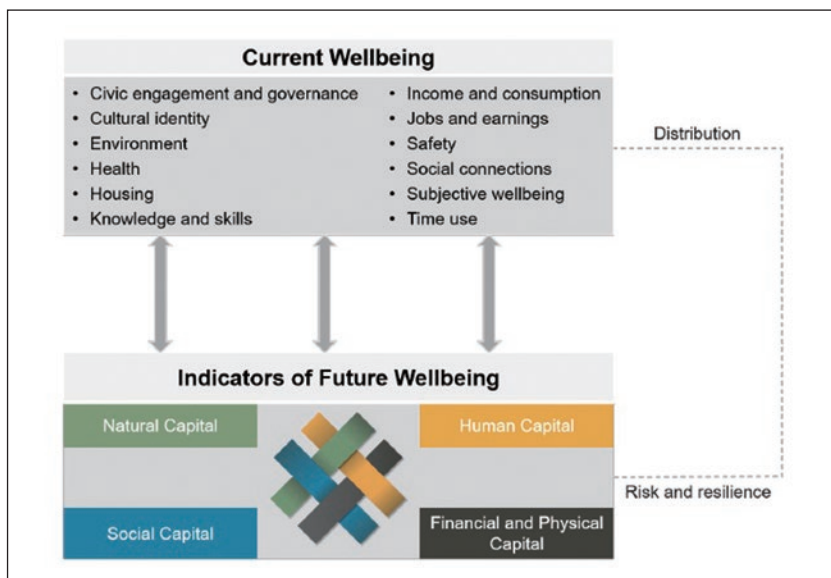
(3) 提升毛利人與太平洋島嶼地區的收入、技能及機會

紐西蘭人口群體的生活水準存在顯著差異，與其他紐西蘭人相比，毛利人及太平洋島嶼原住民平均福祉較低。據社會概況調查 (General Social Survey ,GSS) 指出，太平洋島嶼原住民生活水準約為一般人口的一半，而毛利人的生活水準則低於三分之一，顯示在居住、健康和就業等領域，持續存在不公平現象，2019 年預算為渠等人民提供相關福祉。

(4) 減少兒童貧困和改善兒童福祉，包括解決家庭暴力問題

紐西蘭有多達 30 萬名兒童生活於貧困

圖 2 生活標準框架儀表板



資料來源：New Zealand government, budget policy statement.

之中，2019 年預算致力改善其福祉，另據研究顯示，暴露於家庭暴力和性暴力的兒童及青少年，占青少年罪犯的大多數，其在兒童時期接觸暴力，將使他們更有可能成為成年人家庭暴力的加害者或受害者，為顧及每個人的身心健康，實須打破暴力循環。

(5) 支持紐西蘭人的心理健康，特別關注 24 歲以下的民衆

2019 年預算精神福祉列為首要優先事項，依相關報告指出，大約五分之一的紐西蘭人患有可診斷的精神疾病，其中四分之三的終生病例從 25 歲開始，心理健康狀況不佳將嚴重影響生活滿意度及社會關係。2019 年政府承諾所有

公立學校均設置學校護士，對學生進行必要的心理輔導，以及早解決問題。

(二) 巴黎合作組織實施綠色預算制度 (Paris Collaborative on green budgeting)

1. 定義：綠色預算制度係描述一個國家或經濟體使用預算制度以分析與評估是否達成環境及生物多樣性之目標。

2. 背景說明：2017 年 12 月 12 日舉行的地球峰會 (one planet summit) 上，OECD 秘書長宣示巴黎合作組織實施綠色預算制度，並與政府、機構和專家合作，將氣候和其他環境目標納入其國家預算架構。

3. 目標：設計創新工具、評估相關收入及支出，以連結氣候及其他環境目標。本項政策目的係支持各國政府「綠化」財政政策，並將氣候與其他環境承諾，如「巴黎氣候協定」、

「愛知生物多樣性目標」等，納入國家預算編列與政策架構。

4. 工作策略

(1) 綠色預算制度係為國際工作聚焦於環境政策和氣候變遷、預算和稅收政策、綠色會計等。本項工作致力使各國意見達成一致，俾使綠色預算產生成果，以契合國家政策目標。

(2) 在設計和提供衡量方法時，使其結果能改善並達成國際政策目標，而非制定單一衡量指標。

(3) 巴黎合作組織由 OECD 召集，將密切與政府和專家合作，共同設計及實踐可行方法，包括：

- (a) 可在現有國家架構內實施。
- (b) 有效且即時產生回饋。

論述》預算 · 決算



5. 目前可提供資料形式為綠色預算聲明 (green budget statement)：係由各國以自願報告形式呈現，並說明其年度預算是否落實該國環境政策目標。

6. 未來可提供資料形式

(1) 逐步整合環境成本和效益，以納入中長程財政計畫及財務報告

(a) 綠色預算分析提供資料基礎，俾分析各項支出及稅收政策對環境的影響。

(b) OECD 出版「環境與成本效益分析」。

(c) 綠色資產負債表，顯示環境資產和負債。

(2) 將可持續性納入預算及決策

(a) 持續性的綠色財務報告強調長期預算對環境變遷之影響。

(b) 減碳稅可檢視碳定

價及化石燃料使用情形。

(3) 制定國際準則公認標準

(a) 綠色預算標竿提供各項國際環境目標之跨國指標。

(b) 綠色預算工具提供分析工具及技術。

(三) 增進公共投資效率 - 由公共投資管理評估之經驗學習 (improving public investment efficiency-lessons from using the PIMA framework)

1. 背景

公共投資管理評估 (Public Investment Management Assessments, 以下簡稱 PIMA) 是 IMF 評估整個投資週期內基礎設施治理的關鍵工具。PIMA 於 2015 年引進，作為 IMF 評估基礎設施工具之一部分。

公共投資為經濟成長

的重要催化劑，惟投資是否具其效益取決於效率，PIMA 係協助改善國家基礎設施管理，並使基金成員國加強其公共投資效率和有效性的關鍵工具。PIMA 使用公共投資週期 3 個階段包括規劃、分配及實施，計 15 個關鍵指標來評估基礎設施治理 (下頁圖 3)。

2. 過去經驗發現

每個 PIMA 係由一個特派團隊執行，該團隊約有 4 到 5 名工作人員和專家與政府當局密切合作，主要係透過問卷及訪談方式。自 2015 年起，IMF 在 30 個國家 1 實施 PIMA，據研究指出，在規劃方面，新興市場得分優於低收入發展國家，另以地區而論，歐洲表現最佳，非洲最弱。PIMA 發現，各國在設計公共投資管理 (public investment management) 部門較執行

部門表現為佳，以下為常發現之缺失：

- (1) 部門規劃：許多國家雖有正式部門作政策規劃，但常有成本不合理、不符合中程計畫及年度預算，且未就公共投資決策提供訊息。
- (2) 多年預算編制：30 個國家中約各半國家分別公布中程預算及計畫總金額上限，惟許多國家對兩年後公共

投資預測並未可靠，致中程預算的效益及有效性遭受限制。

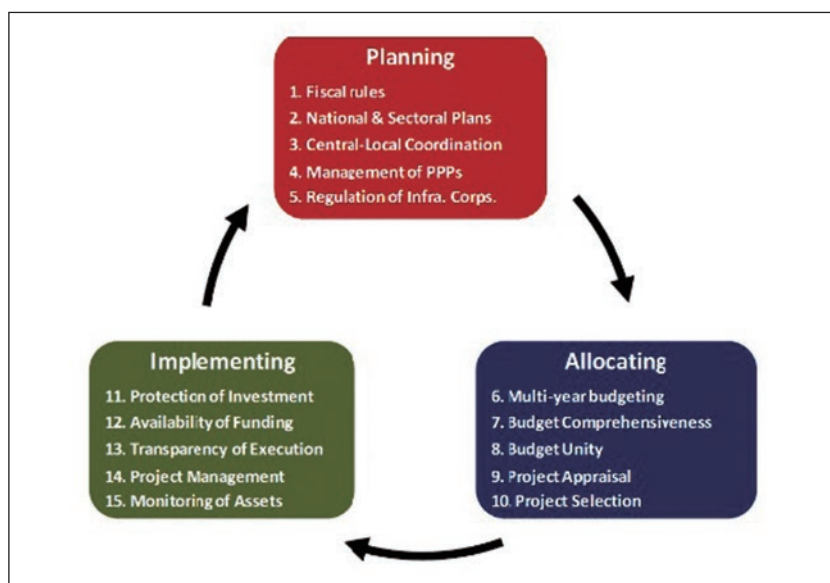
- (3) 執行透明度：PIMA 顯示採購部門嚴重違反程序，加以大多數國家雖有中央監督機制，惟很少採取糾正措施。
- (4) 項目選擇：部分國家雖依據國際慣例制定公共投資項目選擇的標準化流程，惟未予實施。

3. PIMA 之調整

專業人士認為，PIMA 應更注重四個領域，包括維護、採購、項目獨立審查及有利環境，俾為國家當局提供更為具體之建議，爰修正後 PIMA 包括下列項目：

- (1) 維護：公共建設可在投資後提供多年利益，個別項目評估及選擇取決於該項建設之淨現值，倘該項建設缺乏日常維運，將導致預期回收資金下降，進而破壞資源配置有效性。
- (2) 採購：採購過程中所造成缺失可能導致預期成本上升、施工品質下降及施工時間延長，相關採購法律及程序對於打擊貪腐亦為重要。
- (3) 獨立項目審查：獨立專家及部門在公共建設項目評估、選擇及

圖 3 2015 年 PIMA 體系



資料來源：IMF, public investment management assessment- review and update.

論述 》 預算 · 決算



事後審查，對於確保高質量和中立評估至關重要，且使公共投資不受政治影響力干擾。

- (4) 有利環境：為使各國公共投資有較佳效果，各國至少需要三個重要項目，包括支持性法律、優良資訊系統及具明確角色與責任的員工。

修正後 PIMA 不增加指標項數，僅調

整其組成，將可達成協助改善國家基礎設施管理之目標（圖4）。

4. 未來展望

修正後 PIMA 保留原始架構，同時解決當前實務上遭遇之限制，IMF 工作人員將密切關注各國採取 PIMA 建議後之執行情況，俾協助解決現行實施 PIMA 國家所面臨問題，並持續推廣運用，以供未來更多國家策進作為。

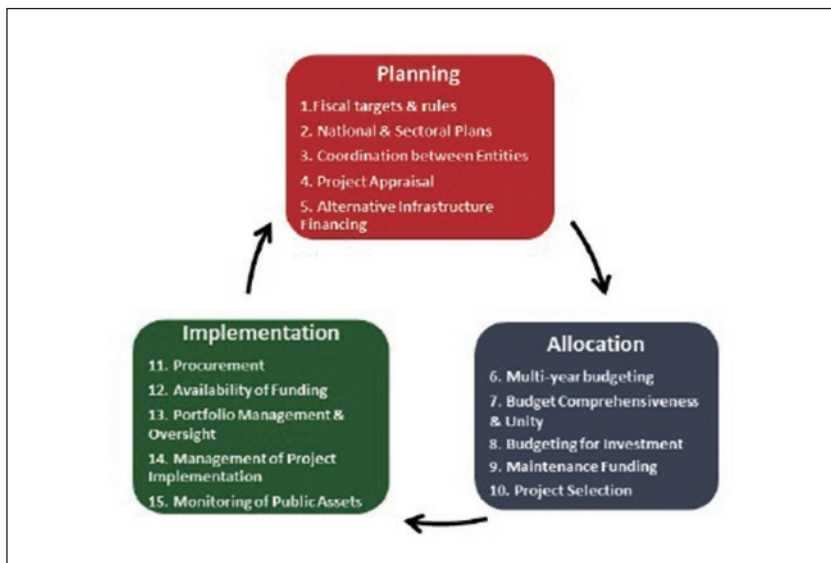
參、心得及建議

一、預算架構之發展議題

我國國民幸福指數於 102 年 8 月依循 OECD 美好生活指數（Better Life Index, BLI）首度發布統計結果及報告。惟自發布以來，各界多聚焦在整體綜合性指數、國家排名及跨年變化，為避免窄化福祉觀察標的，加以立法院於 105 年 11 月 15 日三讀通過預算法第 28 條修正案，刪除國民幸福指數變動趨勢供下年度施政參考之規定，本總處經審慎衡酌，自 106 年起停止編布「國民幸福指數」國際指標綜合指數及排名，並停刊「國民幸福指數年報」。

基於福祉指標為觀察社會發展趨勢重要一環，本總處仍賡續彙整原國民幸福指數部分指標資料，並更名為福祉衡量指標，將持續關注 OECD 美好生活指數及國際相關指標發展動向，精進充實福祉衡量指標，

圖 4 2018 年修正後 PIMA 體系



資料來源：IMF, public investment management assessment- review and update.

俾供各部門作施政重點及政策方向之研擬，以期積極面對及處理結構性潛藏問題，提升各世代人民福祉。

二、綠色預算議題

臺灣自然資源有限，能源仰賴進口，加上人口密集，環境負荷沈重，對永續發展的追求，較其他國家迫切，為迎合國際趨勢，行政院國家永續發展委員會參考聯合國於 2015 年公布永續發展目標 (United Nations Sustainable Development Goals)，根據我國現況及需要，研訂「我國永續發展目標」，並以 2030 年目標為期程，訂定具體目標及其對應指標。

茲以我國永續發展目標研訂，對我國推動永續發展工作有極大助益，可藉由相關對應指標，瞭解我國落實環境政策目標之情形，未來如有需求，亦配合 OECD 研擬情形，發布相關報表及指標。

三、增進公共投資效率議題

據國家發展委員會估計，我國公共建設每年約 500 億元因各種因素導致計畫執行落後，未如預期投入市場，行政院為促進各機關提高執行力，爰於 106 年 12 月 13 日訂頒「公共建設計畫審議、預警及退場機制」，以公共建設計畫全生命週期概念，強化審議功能，並透過計畫執行情形進行預警機制，以瞭解問題所在，另藉由管考機制淘汰不適當計畫，俾使國家資源作最有效配置。

註釋

1. 30 個國家包括非洲 (13 國)，亞太地區及歐洲 (各 5 個國)，美加地區 (4 國) 以及中東和中亞 (3 國)，主要是新興市場 (mainly in Emerging Markets, EMs) 和低收入發展國家 (Low Income Developing Countries, LIDCs)，以及 1 個已開發經濟體 (Advanced Economy, AE)。

參考文獻

1. Carol Graham (2013)，幸福經濟學，臺北，漫遊者文化事業股份有限公司。

2. Tim Jackson (2011)，誰說經濟一定要成長？獻給地球的經濟學，臺北，早安財經文化有限公司。
3. 吳佩璇、蘇麗萍 (2015)，國民幸福指數統計結果與施政應用，國土及公共治理季刊，3 卷 1 期，92-100 頁。
4. 賴宗裕、蘇偉強 (2013)，跨域加值公共建設財務規劃方案問題之探討，公共行政學報，45 期，41-74 頁。
5. IMF (2018), "Public Investment Management Assessment- Review and Update", a staff team of IMF, Message posted to <http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx>
6. New Zealand Government (2018), " Budget Policy Statement", Hon Grant Robertson, Message posted to <https://treasury.govt.nz/sites/default/files/2018-12/bps-2019.pdf>
7. OECD (2018), " Paris Collaborative on Green Budgeting ", Juliane JANSEN, Message posted to <http://www.oecd.org/environment/green-budgeting/>❖