



出席第 15 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 2019 年 12 月 12 至 13 日在曼谷召開之第 15 屆會議，提出簡要報告。

簡信惠、張正輝（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 15 屆亞洲資深預算官員會議，邀請澳洲、新加坡、紐西蘭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，針對泰國性別預算制度、近期基礎建設管理及財務規劃發展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：2019 年 12 月

12 日至 13 日

二、會議地點：泰國曼谷

三、與會國家：澳洲、不丹、汶萊、希臘、日本、韓國、寮國、澳門、馬來西亞、緬甸、紐西蘭、菲律賓、新加坡、斯里蘭卡、泰國、東帝汶及我國，與亞洲開發銀行（Asia Development Bank）、歐盟（European Union）、國際貨幣基金組織（International Monetary Fund）、世界銀行（World Bank）及 OECD 秘書處等

四、會議議題

（一）性別預算（Gender Budgeting）在泰國之發展

1. 泰國推動性別平權的進展：為積極強化促進兩性平等，防止和消除不公平的性別歧視，並為遭受性別歧視的受害者提供保護，泰國於 2015 年通過兩性平等法，並於 2016 年將性別平等預算納入憲法規範。
2. 泰國性別預算編製現況：依憲法規定：「國家在分配預算時，應考慮到性別，年齡和條件方面的不

同需要和需求，以確保公平。」，泰國預算局爰依上開規定，在其 2020 年預算申請說明中規範，各機關編製預算時應考慮男女的不同需求和利益及性別平等，並在研擬新計畫時提出有關性別影響評估說明。

3. 依據 OECD 三個要素對泰國現有性別預算體制之評估 (圖 1)

(1) 策略架構方面

- 主要參與機關：在中央政府，預算局主導泰國的性別預算工

作，婦女事務和家庭發展部 (DWF) 則是負責促進性別平等和婦女發展議程。

- 性別平等委員會：由總理主持的全國提高婦女地位政策和戰略委員 (KorYorSor) 和促進改善婦女地位委員會 (KorSorSor) 負責性別平等議程。
- 婦女發展戰略：婦女事務和家庭發展部為確定平等領域的目標、宗旨和指標，制定了「婦女發展戰

略 (2017 年 至 2021 年)」，作為泰國性別平等政策的主要規劃工具。

(2) 執行工具方面

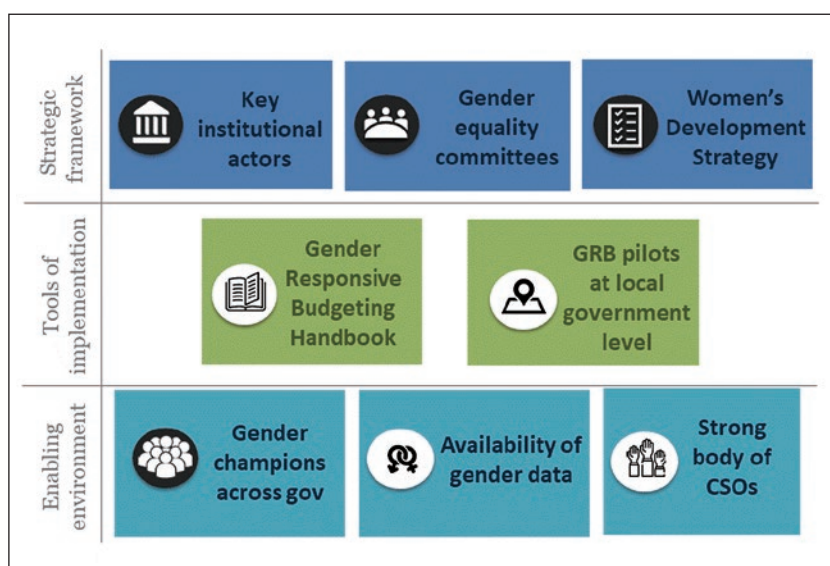
- 性別敏感預算編製手冊：婦女事務和家庭發展部於 2015 年訂定政府機構性別敏感預算編製手冊，以利該部和教育理事會辦公室兩機構試辦性別預算編製作業，並研究政府實施性別預算的方法。

- 地方政府試辦性別主流預算：儘管性別預算在中央政府仍相對較新，但地方政府已早有許多試辦措施，例如為地方預算中的性別預算而開發的培訓課程，可作為中央層級的借鏡，並提供有益的基礎和經驗。

(3) 有力的支持環境方面

- 政府中的性別倡導者：所有部會指派一名首席性別平等官員 (副首長以上) 擔任性別

圖 1 泰國性別預算體制之評估



資料來源：Budget Bureau of Thailand。

論述》預算·決算



問題協調者，在各自部門和機構內推動性別平等。

- 性別數據的可用性：性別統計是泰國統計法所明定的統計範疇，相關數據被引用在重要國家出版刊物。
- 強大的公民社會組織：泰國有許多民間組織致力於性別平等議題，透過將這些聲音納入政策制定和預算程序，有助於提高決策質量。

4. 泰國性別預算行動計畫

泰國政府經過前項評估後，根據現有預算框架，制定了性別預算行動計畫，並就戰略發展、執行措施及有利環境作為，提出了短期（1年），中期（2-3年）和長期（5年）的建議（圖2）。

(1) 戰略發展

- a. 短期：預算局應負責為性別預算制定明確的方向，並為各部會制定準則。婦女事務

和家庭發展部應確保各部會接受培訓和能力養成，以了解如何執行性別預算要求。

- b. 中期：下一階段提出的《國家經濟和社會發展計畫》和《婦女發展戰略》有關的性別平等目標和指標應更加緊密地結合在一起。
- c. 長期：政府應在預算法中將性別預算之規範予以納入。

(2) 建立有效實施性別預

算之工具所應採行之措施

- a. 短期：預算局應進一步訂定性別預算方案之準則及相關文件。
- b. 中期：各部門和機構針對性別平等有直接或間接影響的政策和計畫設定性別目標。
- c. 長期：應要求各部門對這些政策和方案進行性別影響評估，並與預算需求一起進行。

(3) 確保為性別預算編製

圖 2 泰國性別預算行動計畫



資料來源：Budget Bureau of Thailand。

提供有利的支持環境之作爲

- a. 短期：婦女事務和家庭發展部應配合預算局所訂性別預算編製的方向準則更新其「性別敏感預算編製手冊」，另應提供培訓，以確保各部會有足夠的能力執行新的性別預算要求。
- b. 中期：應賦予性別平等官員和性別平等問題聯絡人核心職責。
- c. 長期：公務員制度委員會通過將首席性別平等官員（CGEO）角色納入受託擔任該角色的高級管理人員的績效評估中以利支持性別倡導者的發展。

（二）OECD 國家基礎設施建設之發展

1. 整體基礎設施發展概況：據 OECD 統計資料，有關公私合作夥伴關係（public-private partnership，下稱 PPP）在公共部門基礎設施投資總額中的比率，大部分國家

均小於 5%，顯示主要國家基礎設施建設經費大多數仍是透過政府資金提供（圖 3）。

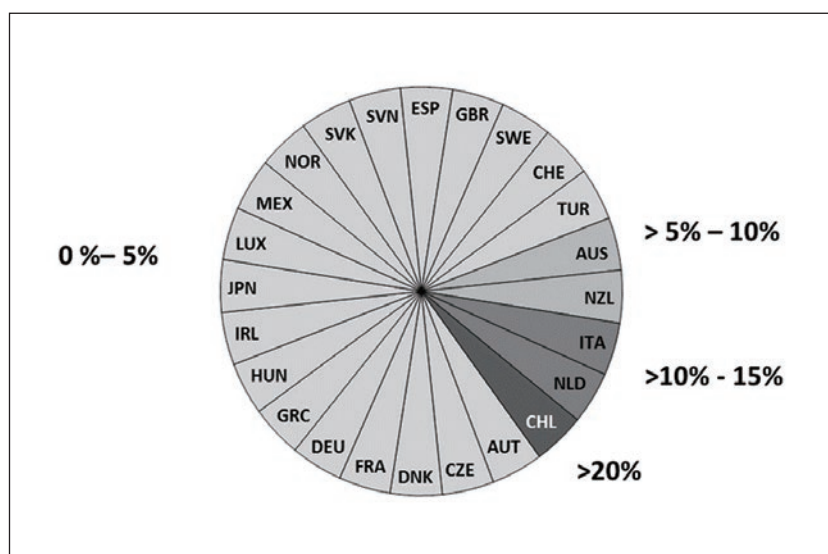
2. OECD 提出有關基礎設施治理之挑戰

- (1) 建立基礎設施政策願景：須建立國家長期戰略遠景，以及專門負責的單位或機構執行，以解決整體基礎設施服務需求。
- (2) 建立公眾參與機制：基礎設施計畫推動過程並建立正式機制讓公眾參與討論和監

控，以有效顧及整體公共利益。

- (3) 中央政府與地方政府間應建立基礎設施政策之協調機制。
- (4) 決策者有責任確保公共基礎設施永續維持：長期的基礎設施戰略應與長期財政預測掛鉤，以避免整體基礎設施支出帶來的財政風險。
- (5) 基礎設施政策應基於數據：有強制性系統來確保收集、分析並揭露基礎設施有關的

圖 3 公私合作夥伴關係（PPP）在公共部門基礎設施投資總額中的比率



資料來源：OECD Secretariat。

論述》預算·決算



財務和非財務數據。

(6) 關鍵基礎設施（水、電及通訊等）應維持足夠彈性，以因應重大災難之風險。

(7) 應加強改善政治週期對基礎設施決策的影響。

3. 菲律賓基礎設施建設發展情形

(1) 基礎設施投資概況：
菲律賓政府規劃自 2017 年到 2022 年在公共基礎設施投資約 1,320 億美元，約為同期間平均 GDP 的 5.5%，遠高於前 20 年的投資金額（約占平均 GDP 的 2.0%）。2020 年預計投入資本投資 19 億美元（占 GDP 的 4.6%），近三分之二將用於道路和交通基礎設施，主要由公路和橋樑網絡，防洪設施、鐵路和航空運輸系統組成。

(2) 支出改革和策略

a. 實施現金預算制度

（CBS）：為減少支出不足並加速支出步伐，從 2019 年開始實施現金預算制度，相關基礎設施項目必須完成可行性評估及計畫核定等程序，使其可以在一年內執行。

b. 為了幫助執行機關制定更完善之基礎設施計畫，政府與亞洲開發銀行基礎設施準備和創新基金（IPIF）合作，迄今，IPIF 支持了 24 個基礎設施計畫。

c. 政府採購政策委員會積極強化採購訓練，包括辦理市場分析、規範撰寫、成本核算方法及解決採購計畫中的風險相關訓練。

d. 加強對或有負債的監督，包括有效監控公共和私營部門在 PPP 上的支出（包括 PPP 中心的或有負債），以及強化 PPP 之合約規範以避免或有負債。

4. 澳洲基礎設施建設發展情形

(1) 澳洲對基礎設施的提供者包括政府和私營部門，國有公司提供了許多電力、水、城市交通和港口，主要是透過公司營運利潤和借款來籌集資金；另越來越多私營部門參與基礎設施的建設和營運，例如在收費公路和發電領域，主要係透過資產出售和使用 PPP 方式辦理。

(2) 澳洲政府目前正在通過滾動基礎設施計畫，預計在 10 年內投資 1,000 億澳元，包括在 2019 至 2020 年度預算用於鐵路及機場建設等新興計畫項目 230 億美元，相關計畫將使每個州和地區均受益，並提供本地就業機會。

(3) 澳洲政府於 2008 年成立了澳洲基礎設施局（AI），是一個獨立的法定機構，董事

- 會成員來自企業，學術界以及公共和私營部門，其任務是在戰略上審核澳洲全國重要的基礎設施，並為政府、工業界和社區提供有關基礎設施投資和改革的研究和建議，其主要辦理工作包括：
- a. 審核澳洲全國重要的基礎設施，並制定為期 15 年的滾動基礎設施計畫，為未來 15 年及以後的澳洲基礎設施領域的改革奠定基礎，以改善生活水準和國民生產力。
 - b. 制定基礎設施優先順序列表：係透過嚴格而獨立的分析，確定基礎設施的需求並列出須優先考慮具有全國意義的投資列表，為決策者提供有關特定基礎設施投資的建議和指導，以確保基礎設施資金用於最需要的地方。
 - c. 出版澳洲基礎設施審

核報告：對基礎設施需求提出了前瞻性的看法，並規定了對這些基礎設施需求的政策回應，為政府提供建議，以最佳方式實施這些政策。

（三）亞太地區 PPP 之發展

1. 在 1991 年至 2015 年間，亞太發展中地區的 PPP 項目數量每年增長 11%，約佔全球發展中經濟體 PPP 項目的 50%，其中 70% 在東亞和南亞。
 2. 又該期間，亞太發展中地區的 PPP 項目取消比率為 6.3%，相當於 416 億美元，這也導致公共設施發展效率大幅下降、抑制私人投資，以及部分公共服務被迫中斷等。
 3. 依亞洲開發銀行（ADB）報告指出，PPP 發展的主要障礙包括：管理不足、體制結構和能力限制、PPP 法律和政策薄弱及國家和主權風險評級薄弱。因此，在一個總體經濟穩定、政府提供補貼和擔保支持、以及適當的項目規劃，準備和實施策略的環境下，才可以確保 PPP 順利推動。
4. 亞洲開發銀行（ADB）提出推動 PPP 之經驗分享
- (1) 到 2030 年，發展中的亞洲及太平洋地區的基礎設施需求將超過 22.6 萬億美元，傳統來源的可用資金遠遠低於投資需求，將迫切需要採取措施來滿足額外的資金需求，PPP 在解決這一龐大需求方面可以發揮重要作用。
 - (2) 又在管理基礎設施項目和提供基礎設施服務時，一般普遍認為在新技術、提供創新解決方案以及更加透明的組織結構等方面，私營部門較公共部門更有潛力提高運營效率以及資產和服務質量。
 - (3) 為了支持亞洲及太平洋地區的 PPP，亞洲開發銀行擁有一支專門的顧問團隊，他們

論述》預算·決算



具有豐富的基礎設施融資經驗，可以為各行各業的公共部門客戶和私營部門發起人提供協助。

(4) 亞洲開發銀行的 PPP 業務基於四個支柱：

- a. 推廣和能力建設：亞洲開發銀行在推廣發展中國家成員國的 PPP 中發揮領導作用。
- b. 有利的環境：協助發展中成員體制定政策，法律，法規和體制框架，以促進指導和管理 PPP 的發展。
- c. 項目開發：協助開發新型態項目，在整個項目投資決策準備和結構化過程中提供支持，及為發展中國家成員國客戶提供交易諮詢服務。
- d. 項目融資：亞洲開發銀行的非主權產品和商業聯合融資使其能夠通過對發展中國家成員國進行更大的私人投資來利用援助並促進變革，此外還

提供主權產品來支持 PPP 融資。

(5) 政府部門推動 PPP 應有之認知

- a. 必需有選擇地採用 PPP：如果根據風險偏好和管理能力將風險轉移給私營部門的價格低於私營部門合作夥伴在市場上面臨的較高融資成本，則 PPP 在財務上將具有優勢。
- b. 需加強公共投資管理：亞洲開發銀行並建議將公共投資管理評估（PIMA）擴展到涵蓋採購，維護，獨立審查和資產組合管理，將可達成協助改善國家基礎設施管理之目標。
- c. 要避免“蹺蹺板”效應（see-saw effect）：即政府應避免為了吸引私營部門參與基礎設施建設，傾向於承擔不成比例的風險導致財務脆弱性加劇的情形。

參、心得與建議

一、性別預算發展議題

依泰國分享經驗，該國性別主流化實際推動情形，包括各相關部會角色及職責之確定、編製準則之建立，以及相關人員培訓及能力養成等，均尚處於初步推動階段。反觀我國為推動及實踐性別預算作業，行政院主計總處自 98 年編製 99 年度概算起推動之性別預算制度，係配合該年中央各機關全面實施報院之中長程個案計畫及法律案應辦理性別影響評估之政策，將性別影響評估結果導入預算作業制度。嗣行政院性別平等處於 102 年起推動行政院暨所屬各部會修正性別預算試辦作業，經 103 年至 107 年試辦完竣，行政院暨所屬各部會於 108 年籌編 109 年度概算階段正式實施（修正）性別預算作業。我國性別預算下一階段之推動應加強執行成效檢討，透過調整策略、措施或方法，進而引導政策規劃及預算配置，以提高不同性別民衆的滿意。

二、基礎設施建設議題

近年來，我國中央公務預算所編計畫規模多與經濟景氣因素相關，如為因應 97 年下半年全球金融海嘯，編列 98 至 100 年度振興經濟擴大公共建設特別預算，98 年度公共建設計畫規模達 3,500 億元，為歷年最高，而隨著國內經濟景氣好轉，則逐年降至 103 年度之 1,812 億元，嗣為因應我國基礎建設不足及經濟成長趨緩，復編列 106 至 109 年度前瞻基礎建設特別預算，108 及 109 年度分別再擴增為 2,558 及 2,580 億元，顯示我國公共建設預算之投入，尚無明顯如 OECD 報告所述受政治選舉因素而增減之情況。

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，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，未來相關單位仍須持續督促各項公共建設計畫

規劃及執行，藉以帶動國家經濟發展動能，並使國家資源作最有效配置。

三、以 PPP 方式推動基礎建設議題

我國以 PPP 方式引進民間資金參與公共建設之興建與營運，其依據之法令多元，包括獎勵民間參與交通建設條例、大眾捷運法、商港法等。89 年「促進民間參與公共建設法」（以下簡稱促參法）公布施行後，為目前民間參與公共建設主要法令依據。依據促參法規定，民間參與公共建設範圍包括：以公益性為主之交通運輸、文教、社會勞工福利設施，及商業性強之觀光遊憩、工商設施等 14 大類公共建設。依據財政部統計，105 年 1 月至 108 年 10 月，促參案件完成簽約 365 件，民間投資金額達 4,644 億元，預估契約期間減少政府財政支出 4,362 億元，增加政府財政收入 1,681 億元，創造逾 4.8 萬個就業機會，帶動內需，對國內經濟成長具直接具體效益。

為解決亞太地區國家面臨

基礎建設資金巨大缺口問題，OECD 及 ADB 等國際組織持續協助各經濟體規劃基礎建設融資相關政策及措施，以提升基礎建設品質與投資量能，未來建議應研析各國際組織及經濟體相關作法及經驗，作為持續精進我國促參業務推動之參考。

參考文獻

1. 我國性別主流化發展，<https://gec.ey.gov.tw/Page/5242009AF646447E>。
2. 我國促參資訊，<https://ppp.mof.gov.tw/WWW/link.aspx>。
3. elements and challenges in promoting gender equality and women's empowerment. <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing15/responses/escap/Thailand.pdf>.
4. THE OECD FRAMEWORK FOR THE GOVERNANCE OF INFRASTRUCTURE. <https://www.oecd.org/gov/getting-infrastructure-right.pdf>.
5. Delivering Quality Infrastructure: Meeting the Governance Challenge. <http://www.oecd.org/gov/oecd-forum-on-governance-of-infrastructure-session-notes-2019.pdf>.
6. ADB's Focus on Public-Private Partnerships (PPP). <https://www.adb.org/site/public-private-partnerships/main>. ❖