



出席第 44 屆 OECD 資深預算 官員委員會會議報告

OECD 資深預算官員委員會會議每年均邀請會員國與少數非會員國分享預算制度推行時遭遇的困境或成功經驗，今（2022）年 6 月 2 日至 3 日召開第 44 屆年會，並首次邀請我國參與，本文特就會議經過及與會心得提出簡要報告。

劉嘉偉、翁燕雪（行政院主計總處公務預算處副處長、專門委員）

壹、前言

經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）於 1980 年在「公共治理委員會」下設「資深預算官員工作小組」，每年均召開會議邀請會員國及少數非會員國之資深預算官員分享政策經驗及討論預算相關議題。今年該工作小組提升為委員會層級（Committee Of Senior Budget Officials，

SBO），並在挪威首都奧斯陸舉行第 44 屆年會，主要係就後疫情時代的公共財政改善、綠色預算的編製與管理，及如何優化公共支出等當前世界各國面臨之重大課題進行廣泛討論並交換意見，期透過討論來增進各國與會代表對相關議題之瞭解，作為各國未來預算制度改革參考。我國係首次獲邀，且係 3 個受邀非會員國之一，備感榮幸，爰特就會議經過及與會心得提出簡要報告。

貳、會議過程

- 一、會議時間：111 年 6 月 2 日至 3 日
- 二、會議地點：挪威奧斯陸
- 三、與會國家：挪威、美國、加拿大、澳洲、紐西蘭、英國、法國、德國、匈牙利、瑞士、丹麥、瑞典、智利、哥倫比亞、日本、韓國等 33 個會員國，以及巴西、新加坡與我國等 3 個非會員國，另有國際貨幣基金組織

(International Monetary Fund, IMF)、世界銀行 (World Bank) 與 OECD 秘書處等專家學者與會。

四、會議議題

(一) 後疫情時代的財政策略

Covid-19 大流行使得世界各國債務占 GDP 的比率平均增加約 15 個百分點，除了少數幾個 OECD 會員國，多數國家都面臨政府債務急遽攀升問題，並對財政構成重大的長期風險。另外，人口結構老化加重政府醫療保健與長照支出負擔、因應氣候變遷須增加對企業或家戶採用環保能源或設備的補貼支出，以及俄烏戰爭導致各國競相提升國防軍備支出，在在增加政府的財政負擔。

為確保政府財政永續，所有 OECD 會員國均致力於加強對支出規模的控制，以及提升資源重新配置的能力，OECD 爰針對後疫情時代的財政策略研提以下改革方向，並請各國代表分組討論，分享經驗及建議，供與

會各國參考：

1. 整頓政府財政：為確保政府財政永續，大多數國家都須進行較大規模的財政改革，以逐步降低其債務。低利率環境會導致政府忽略高債務所帶來的長期風險，雖然經濟學家普遍認為低利率已是長期現象，但節省的公債利息支出應用於逐步減少政府債務，而不是仗著利息負擔輕微而繼續擴大債務。
2. 預算重分配：單靠每年的通案刪減已不足以容納新增預算需求，必須同時搭配支出的專案檢討，尤其是過去因配合防疫政策而增加的支出，都應全面檢討並重新分配預算，才能為新增的支出創造財源。
3. 強化支出紀律：後疫情時代政府支出的壓力甚大，政府應強化對總支出上限的控制，尤其在新增支出的決策上應更為自律，例如社會福利、淨零排放政策的推動，以免大量資金被浪費。

4. 確保財政永續性：政府債務餘額一直被視為財政永續性的關鍵衡量指標，要追求財政永續，政府就必須有能力履行債息及其他義務支出，以避免被迫突然大幅增稅或削減服務及福利。

(二) 綠色預算的前進之路

近年全球暖化及氣候變遷議題受到國際高度重視，所有 OECD 會員國都承諾遵守 2015 年《巴黎氣候變化協定》，減少溫室氣體排放，並於 2050 年以前實現淨零排放的目標（下頁表 1）；另外各會員國也做出了保育生物多樣性的承諾，許多會員國更已通過立法，制定因應氣候與環境變遷的國家策略。OECD 為幫助各會員國將改善氣候與環境變遷目標納入預算及政策，於 2017 年成立巴黎綠色預算合作組織，並與政府、機構和專家合作，為各國提供一個交流平台，分享綠色預算制度的設計與創新經驗。

各會員國相繼表達對

論述》預算·決算

綠色預算的支持，法國更在 2020 年發布了第一份綠色預算，作為 2021 年總預算案的附件，以評估所有國家預算支出和稅收措施的綠色影響，包括對環境的正面及負面影響。依會員國目前實施綠色預算的經驗顯示，沒有單一的工具可以適用在所有國家，仍須視各國預算制度因地制宜，方能將氣候與環境觀點納入預算，OECD 爰以巴黎綠色預算合作組織及各會員國編製經驗，綜整出編製及管理綠色預算的 7 個關鍵做法（下頁表 2），並

請與會代表分享經驗，盼能協助各國透過綠色預算工具實現氣候與環境承諾：

1. 根據擬實現的成果定義綠色：以預期成果做為編列綠色預算的考量焦點，能使政府在審查預算提案時，充分考慮其廣泛的潛在影響，包括氣候和環境影響，進而為預算決策提供資訊。
2. 所有收支均應納入評估：改善氣候和環境變遷的因素不應侷限於新支出，還應包括現有政策及預算，將所有氣候和環境影響因

素納入宏觀的財政預測和情境分析，有助於擬訂合適的中長期策略及預算規劃。

3. 協調氣候與環境承諾及其預算籌劃：政府對多項承諾負有責任，例如財政及預算部門負責籌編預算，氣候或環境變遷部門則負責制定溫室氣體排放上限（即碳預算），為能實現承諾，預算部門應關注政府承諾事項所需投入的預算，並協助建立順暢的協調機制。
4. 以一致標準審查各項提案之優先順序：預算部門應依政策目標及一致的標準，來審查氣候與環境變遷預算提案的優先順序，且這些審查標準應該是透明公開的，以便可以應用在所有政府的支出。
5. 根據績效成果做為分析預算的基礎，而非資金來源：許多 OECD 會員國已經引入碳稅、發行主權綠色債券，或以一次性撥款促進達成氣候和環境目標，但所有預算提案，即便是已

表 1 OECD 會員國對淨零排放之承諾

Country	Net Zero	Date	Scope	Reporting Obligations
Austria	In policy document	2040	All GHG emissions	
Canada	In law	2050	All GHG emissions	2033, 2038, 2043, 2048
Chile	In proposed legislation	2050	All GHG emissions	Every 4 years
Colombia	In proposed legislation	2050	CO2 emissions	
Costa Rica	In policy document	2050	All GHG emissions	
Denmark	In law	2050	All GHG emissions	Annual
Finland	In proposed legislation	2035	CO2 emissions	Annual
France	In law	2050	All GHG emissions	Every 5 years
Germany	In law	2045	All GHG emissions	Annual
Hungary	In law	2050	All GHG emissions	Annual
Iceland	In law	2040	All GHG emissions	
Ireland	In law	2050	All GHG emissions	Annual
Italy	In policy document	2050	All GHG emissions	
Japan	In law	2050	All GHG emissions	Annual
Korea	In law	2050	All GHG emissions	
Latvia	In policy document	2050	All GHG emissions	
Luxembourg	In law	2050	All GHG emissions	
New Zealand	In law	2050	Excludes specific emissions	Annual
Portugal	In policy document	2050	All GHG emissions	
Slovak Republic	In policy document	2050	All GHG emissions	
Slovenia	In proposed legislation	2050	CO2 emissions	Annual
Spain	In law	2050	All GHG emissions	Periodically
Sweden	In law	2045	All GHG emissions	Annual
Switzerland	In policy document	2050	All GHG emissions	
United Kingdom	In law	2050	All GHG emissions	Annual
United States	In policy document	2050	All GHG emissions	

資料來源：OECD PUBLIC GOVERNANCE DIRECTORATE COMMITTEE OF SENIOR UJGET OFFICIALS。

獲得碳稅等特定財源之挹注，都應在可用資金總額內進行公平一致的分析。

6. 利用現有預算架構實施綠色預算：許多會員國都是透過調整現有預算制度來引入綠色預算，將綠色預算觀點整合至現有的預算架構、工具和流程中，而非另行創設新的資源配置

程序，來實現氣候和環境目標。

7. 加強落實課責性與透明度：政府部門應對預算的使用負責，並履行規劃、監測和報告方面的義務。這些責任同樣適用於實現綠色目標的計畫及預算，綠色預算資訊應納入公共財務數據披露，並在開放的平








台上發布。

(三) 公共支出之優化

COVID-19 疫情對全球造成了嚴重衝擊，各國政府為減輕其對企業及家庭的影響，紛紛投入巨額預算及減稅措施，但也導致政府支出猛增，收入下降，債務急遽惡化的窘境。另外，人口老化與勞動力供應萎縮、醫療保健與社福支出不斷上漲、氣候變遷和淨零碳排相關預算的長期財政壓力、債息顯著增加，以及當前的地緣政治緊張局勢推升了國防及經濟支出壓力等，均加深各國的財政壓力。

如何優化公共支出，確保有限資源能配置到最有價值的地方，以舒緩當前和新出現的財政壓力，其關鍵在於是否具有優質的預算制度。預算不僅僅是金錢，它代表一個國家重要政策的聲明，OECD 爰針對各國當前遭遇之問題，運用其在該領域的廣泛研究，並分析各會員國之做法，歸納出一個優質預算制度應具備的 10 大特徵（下頁附圖），以供各會

表 2 OECD 建議編製及管理綠色預算的 7 個關鍵做法

	<p>1. Define green in terms of the results that are to be achieved</p> <p>Adopting results-based approaches to green budgeting enable governments to consider a broad range of potential impacts in a budget proposal, including climate and environmental impacts, to inform the selection of budget proposals that can contribute to a government's undertakings on net-zero emissions and related results.</p>
	<p>2. Integrate green impacts into all governmental policies</p> <p>Climate and environmental considerations are not limited to new expenditure and should be applied to existing policies as well as budget proposals. The consideration of the potential impacts of policies to the climate and the environment provides information on the medium and long term budget implications of policies.</p>
	<p>3. Co-ordinate climate and environmental commitments and budgets</p> <p>Legislatures enact legislation on the government's budget and enter commitments that can have implications for the budget. Ministries of finance should identify where such implications exist and the mechanisms available to define the relationship and ensure co-ordination. An example is the relationship between fiscal budgets and carbon budgets where both instruments are approved by parliament.</p>
	<p>4. Apply a consistent basis to prioritising the activities that matter most to climate and environmental goals</p> <p>Budgeting relies on clear frameworks and consistent criteria to inform prioritisation and decision making. Taxonomies can enable ministries of finance to take stock of the composition of government expenditure relative to climate and environmental objectives. When combined with data on emissions and environmental considerations, governments can identify reforms that have the greatest impact.</p>
	<p>5. Analyse green budget proposals on merit, separate from funding</p> <p>Many OECD countries have introduced carbon taxes, issued sovereign green bonds and allocated lump-sums for the purpose of advancing climate and environmental objectives. All budget proposals should be analysed on their merits within available total funding. The existence of any dedicated funding for climate and environmental objectives does not reduce the need for such analysis.</p>
	<p>6. Leverage existing budgetary frameworks to implement green budgeting</p> <p>Green budgeting integrates climate and environmental perspectives into existing budgetary frameworks, tools and processes, which include fiscal risk management, medium and long-term fiscal statements and performance budgeting. The integration is relevant to the responsibilities of oversight institutions, and it has implications for the capacities needed within a ministry of finance in preparing advice and managing the budget.</p>
	<p>7. Strengthen accountability and transparency requirements for the implementation of green initiatives</p> <p>Government ministries and agencies are accountable for the use of budgetary funds and to fulfil certain obligations on planning, monitoring, and reporting. These accountabilities apply equally to budget programmes that contribute to green objectives. Ministries of finance have a role in preparing guidance on the responsibilities that line ministries are to observe in relation to public expenditure on these matters.</p>

資料來源：OECD PUBLIC GOVERNANCE DIRECTORATE COMMITTEE OF SENIOR BUDGET OFFICIALS。

論述 》 預算 · 決算

員國作為改革參考：

1. 高水準的政治承諾和明確的財政目標：高水準的政治承諾和明確的目標是實現財政目標的核心，政府應明確公開所有關鍵財政目標，包括預算平衡，以及收入、支出和債務的總水準。
2. 公正客觀的經濟假設：經濟成長率估測應揭露包括對 GDP 增長的預測、GDP 增長的構成因子、就業率、失業率、經常帳、通貨膨脹及利率等所有關

鍵經濟假設，並說明對意外經濟衰退或公共財政衝擊而進行的任何風險調整，以及提供敏感性分析等。

3. 多年度的支出估測：3 至 5 年度的支出估測對重新分配預算的決策有所助益，並可作為新興支出趨勢的預警。該估測應在內部不斷更新，以即時反映所有對支出有影響的決策，並鼓勵各部會在預算編製過程中遵守財政紀律。
4. 由上而下的支出上限：訂

定由上而下的支出上限是預算編製過程的基石，上限一經確定，在預算編製過程中就不可再變動，以確保整體預算規模的公信力，確保支出符合政府的財政目標。部會首長應有靈活性和自主權，在其支出上限內重新配置資源，預算部門也要有能力評估此類重新分配的合理性，並確保首長的決定是在總體政策和預算架構內。

5. 支出專案檢討：支出審查應有明確的範圍及目標，不論是新舊提案，均應接受審查，以使預算支出與政府施政之優先順序保持一致，並控制總支出規模。
6. 資訊充足的支出決策：關鍵績效指標與實際成果、預算影響分析及公共政策評估能為預算決策者提供資訊並提升支出績效，故關鍵績效指標應與監測機制及定期報告一併納入預算文件。
7. 整合貸款和擔保：政府運

附圖 OECD 歸納優質預算制度之 10 大特徵



資料來源：OECD PUBLIC GOVERNANCE DIRECTORATE COMMITTEE OF SENIOR UDGET OFFICIALS。

用貸款、擔保和其他可能對未來預算產生影響的或有負債推動重大政策時，常伴隨低利率及違約風險，故應監測與管理其貸款和擔保組合，以及不符或有負債認定標準的相關財政風險，並著眼於公共財政的永續性。

8. 與各部會財務部門建立夥伴關係：預算改革涉及部會責任的變動，以及預算部門與部會合作方式的改變，預算部門應與各部會財務單位保持有效溝通，並培養長期合作夥伴關係。
9. 預算透明：政府所有的收支、資產與負債都應以全面、及時、常規、可靠的方式呈現，並應考慮資訊使用者的需求，以易於理解、便於研究及機器可讀格式呈現。
10. 確保有效的監督：民意機關與社會大眾對預算過程的監督是民主政治的展現，立法機關必須能及時獲得所有預算資訊，以便

能適切地審查政府收支；政府並應積極鼓勵公民參與預算決策過程，促進其對重大政策優先順序與權衡取捨的瞭解及反饋。

參、心得與建議

一、後疫情時代的公共財政

我國雖在對抗 Covid-19 疫情方面取得亮麗成績，將疫情期間的財政赤字控制在 GDP 的 2% 以下，並未發生高債務問題，但大流行過後，除了疫情防治經費須持續投入，我國也同樣面臨人口結構老化、全球環境變遷等課題的嚴峻考驗，且遭受強敵武力威脅，因此政府財政仍存有極大壓力。

為穩定疫情、捍衛國家主權、照顧國人健康、生計與福祉，未來仍將延續行政院「繁榮經濟、走向世界、造福國人」三大施政主軸，且恪守財政紀律，嚴密控管歲入歲出差短及整體債務規模，繼續發展經濟、培育優質多元人才，讓臺灣保有全球產業鏈的關鍵地位；也會積極推動 2050 淨零排放策

略，共同承擔全球目標，強化對氣候變遷的調適能力；亦將加速前瞻基礎建設、擴大照顧體系、減輕家庭育兒負擔，為國人同胞謀更多福利，並提升自我防衛能力，堅定地捍衛主權和國家安全，期在疫情持續肆虐下，戮力謀求經濟發展與財政穩健的平衡。

二、綠色預算的前進之路

臺灣的天然資源有限，能源多仰賴進口，加上人口密集，環境負荷沈重，對永續環境的追求，比其他國家更為殷切，我國雖尚未採行綠色預算標籤等工具，但對因應氣候變遷及環境永續議題仍相當重視，歷年均在總預算案總說明中專節說明為調適氣候變遷所採取的措施，以及用於降低碳排放的相關預算編列情形，今年政府即預計投入逾 180 億元用於減少碳排放。

又為呼應全球淨零趨勢，我國已在今年 3 月正式公布「臺灣 2050 淨零排放路徑及策略總說明」，提供至 2050 年淨零的軌跡與行動路徑，透過打造具

論述》預算·決算

競爭力、循環永續、韌性且安全之各項轉型策略及治理基礎，以促進經濟成長、帶動民間投資、創造綠色就業、達成能源自主並提升社會福祉。「2050 淨零轉型」不僅攸關國家競爭力，也關係環境永續，透過綠色預算實現因應氣候與環境變遷的承諾日益受到國際重視，為與國際接軌，未來將參酌 OECD 建議與經驗，繼續朝編製及管理綠色預算的方向邁進。

三、公共支出的優化

我國推行由上而下的歲出額度制、中程計畫預算制度、計畫與預算審查等機制已有多年，在此機制運作下，已有效控制總支出，並提升政府資源配置效益；至於債務管控方面，也恪遵公共債務法及財政紀律法限制，堅守各級政府債務餘額不超過前三年 GDP 平均之 50% 及每年舉債額度不超過歲

出 15% 之規定。

財政穩健乃國家發展的重要基石，由於近年國內經濟穩健成長帶動稅收增加，加上政府落實各項支出檢討，國家財政持續改善，降低了 Covid-19 疫情的衝擊，未來仍將持續精進上開機制，並參考 OECD 建議做法，強化對各部會年度計畫與預算的審查及管理，俾因應國家發展需要，妥適安排有限資源。❖



主計月刊

歡迎踴躍投稿.....

徵文活動－校園專欄

目的：鼓勵大專院校重視政府主計業務研究發展

主題：政府預算、會計、內部稽核及政府統計

對象：教育部設立及核准立案之國內大學或獨立學院師、生

主辦單位：財團法人主計協進社
投稿方式：請以「投稿主計月刊校園專欄：作品題目」為主旨，
(若為博、碩士論文摘要，請於信件主旨之作品題目後註明)
將電子檔案寄至本社所屬之主計月報社(dgbas_mm@dgbas.gov.tw)。

稿件規則：請參閱主計月刊之「主計月刊稿約」或本社網站。
(網址：<http://www.bas-association.org.tw> / 主計月刊 / 主計月刊稿約)

提醒事項：請勿一稿多投；以博、碩士論文投稿者，請重新編寫摘要稿件。