

綠色預算的推展之路（上）

近年國際高度重視全球暖化及氣候變遷議題，經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development，以下簡稱 OECD）為幫助各會員國將改善氣候與環境變遷的目標納入預算及政策，提供了《綠色預算標記指引及原則》，本文上篇謹就 OECD 所提綠色預算工具，以及綠色預算標記做法與挑戰簡要說明，下篇則簡介各國推動情形及法國具體做法，俾供各界瞭解。

劉嘉偉、翁燕雪、吳璨羽、柯亭劭、陳家瑩、賴祐群

（行政院主計總處公務預算處副處長、前專門委員（現任海洋委員會主計處副處長）、視察、視察、專員、科員）

壹、前言

氣候變遷、全球暖化及生物多樣性等議題近年來受到 OECD 的所有會員國都同意依照聯合國於 2015 年通過之《巴黎氣候協定》，致力減少排放溫室氣體，並承諾於 2050 年以前達成淨零碳排的目標。許多國家已著手制定符合國情及能力的政策目標，並逐步於年度預算中落實承諾，OECD 發表的《綠色預算標記指引及原則》，即為幫助各會員國將其減碳目標，透過現有的預算決策工具，循序推動落實。

我國為呼應全球淨零趨

勢，亦於 2022 年 3 月正式公布「臺灣 2050 淨零排放路徑及策略總說明」，以實際行動落實淨零轉型，達到綠色永續之環境目標。由於預算為政府資源配置與施政重點之展現，本文謹參考 OECD 的《綠色預算標記指引及原則》，簡介各項綠色預算工具，並針對其中「綠色預算標記」進行較為深入的剖析，以瞭解各國綠色預算標記之推展情形。

貳、綠色預算工具

綠色預算係指運用現有的預算決策工具，以達成政府所設

定的綠色目標，強調讓管理者明瞭預算對環境與氣候的整體影響，以作出明智的決策，因此綠色預算宜透過調整國家現有預算制度、預算管理系統來引入，而非另行創設新的制度或程序。眾多綠色預算工具也應相互結合運用，以提供多面向的資訊，提升政府的決策品質及強化外部監督。以下謹就綠色預算的主要工具簡要介紹。

一、綠色預算標記

係將與達成綠色目標相關的政府收入及支出予以標記，且不論其影響是有利或不利均

須標記，並加以彙整研析，可協助政府瞭解預算措施對實現綠色目標的影響。

二、統計標記

係使用官方統計架構與標準，將支出予以標記，因國際間使用的統計標準具有共通定義和分類，例如 OECD 和歐盟統計局會定期彙整各國編製的綠色國民所得帳，因各國係採用聯合國公布之環境與經濟帳系統（System of Environmental-Economic Accounting, SEEA），以一致標準編製，其資料即具備跨國間可比較性。

三、環境影響評估

將政府的開發行為或政策對環境、自然等面向的影響程度及範圍，以科學、客觀的方法調查、預測、分析及評定，並提出環境管理計畫。該計畫應考量環境、經濟、社會層面，並儘可能納入所有考量因素（如：民衆觀感或政治影響等）。

四、環境成本效益分析

係將與環境相關之計畫所須投入的成本，與執行完畢後

可能產生的成果及收益作有系統的比較分析，是一種評估選擇方案與替代方案優缺點的方法，此工具可提高環境相關資源的配置效益，為預算決策蒐集有用的資訊。

五、績效預算

係以計畫為預算的編製基礎，並計算每一工作單位所需的成本與時間，再依計畫分配資金。本項工具強調工作的生產力與效率，將氣候或環境之目標、指標納入政府績效管理機制，有助於定期蒐集相關數據，為績效預算、環境影響評估及預算決策等提供更好的基礎資訊。

參、綠色預算標記

綠色預算工具很多，其中綠色預算標記係以系統性的方法，綜整分析政府預算對於環境的影響，有助於提升預算決策品質及政策的透明度，且為眾多國家採用，極具參考價值，爰就綠色預算標記的推動步驟、可能遭遇的挑戰，以及成功關鍵予以簡要說明。

一、推動綠色預算標記的步驟

（一）賦予「綠色」明確的定義

OECD 提供之《綠色預算標記指引及原則》指出，各國在推展綠色預算前，應先定義何謂「綠色」，整體而言，目前國際上對於綠色尚無統一的想法，例如，核能發電雖可減少碳排放，但產生的核廢料卻對環境造成威脅，故核能發電是否納入綠色能源便有爭議。如何定義「綠色」取決於各國的國情，有些國家的定義比較狹隘，僅侷限於與「氣候變遷」相關的項目，而歐盟（European Union, EU）的定義則較為寬廣，包括與減緩氣候變遷、適應氣候變遷、水及海洋資源保護、循環經濟、污染防治及生物多樣性保育六大目標相關且具重大影響的項目，均能稱為綠色。

（二）選擇擬標記的預算範圍

綠色預算標記的推動並非一蹴可幾，各國仍應衡酌其預算制度、人力資源量能及國情現況等，決定那些計畫或科目應納入預算分析的範圍，俾在有限的人力資源下，取得最大的推動成效。

論述》預算·決算

舉例而言，在機關別方面，OECD 建議採「由簡入繁」原則循序漸進，可先由環境保護、交通建設、經濟能源及農業等重點部門先行試辦後，再擴大至所有機關。至於政治上較具爭議性的稅式支出或負面標記（即環境有害支出），由於該等項目對環境的影響與衝擊，往往不亞於歲出或正面標記項目，故 OECD 鼓勵各國應於能力範圍內，儘量納入標記範圍。

（三）選擇標記採用的權重計算方法

目前各國標記綠色預算的權重計算方法主要有以下兩種：

1. 二分法 (Binary weighting)：一個計畫或項目經判定對達成綠色目標有直接且重大影響，其預算即全數標記為綠色預算；倘計畫或項目僅少部分與綠色目標相關，或全數不相關，則不予標記。二分法之優點為操作較簡單，且不致高估數據，可避免外界批評政府過度誇大為實現綠色目標所投入的支出

(Greenwashing)，缺點則是與綠色目標關聯性較低的項目可能不予標記，而有所低估，致準確性較差。目前採行二分法的國家有法國、愛爾蘭等。

2. 加權法 (Scaled weighting)：先將對綠色目標具影響力的預算予以標記後，再按其影響程度給予不同的權重，以確定各項標記對綠色目標的貢獻值。加權法的優點為資訊蒐集較為完整細緻，可提高決策品質，目前為多數國家採行，缺點則是計算方法較為複雜，行政成本較高，且權重的設定涉及主觀判斷，易發生不同的部門對於相同事項有不一致的判定結果，目前採行加權法的國家有孟加拉、菲律賓、尼泊爾等。

（四）選擇擬實施的預算階段

綠色預算標記可以在預算週期的各個階段實施，包括預算編製、預算執行及決算階段（下頁圖 1）。

1. 預算編製階段：在編製概算時同步進行標記，可提

供政府預算資源規劃及配置的決策資訊，提升資源運用效益；預算案階段標記，則可確保立法機關審查預算時充分瞭解相關資訊，強化資訊的透明度及課責性，目前多數國家是在此階段進行標記。

2. 預算執行階段：在預算執行中同步標記，可藉由所標記項目的預算執行情形管控相關氣候與環境計畫的執行進度，確保計畫如期如質完成。

3. 決算階段：在預算執行完畢後標記，可以更精確的掌握預算執行狀況及目標的達成情形，並作為政府未來年度擬訂相關政策及資源分配的決策參考。

（五）搭配適宜的權責分工

綠色預算標記的具體落實有賴各機關間密切合作，尤其是財政預算部門與環境主管部門間的分工合作，綠色預算標記的執行機關可區分為集中式及分散式 2 種：

1. 集中式：僅由財政預算部門與環境主管部門辦理，因所涉部會分際與協調介

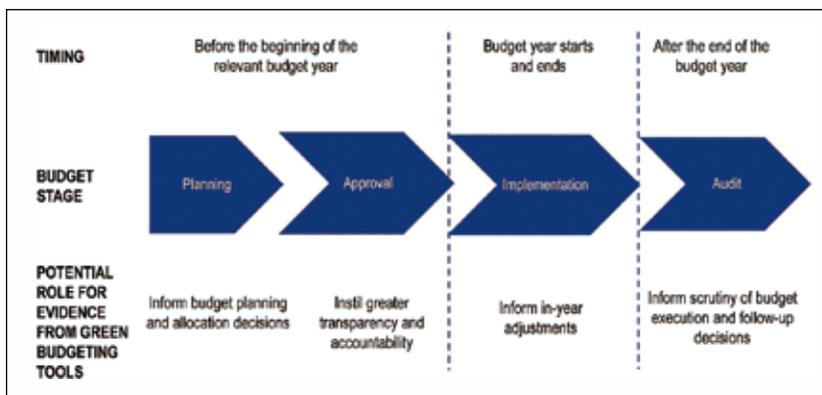
面較少，具有易實施及維持制度一致性的優點。

2. 分散式：由業務涉及綠色目標的所有部門共同辦理，透過彼此間協調及討論，

可提高各部門對氣候與環境的意識，有助於在擬訂政策時將綠色目標納入。

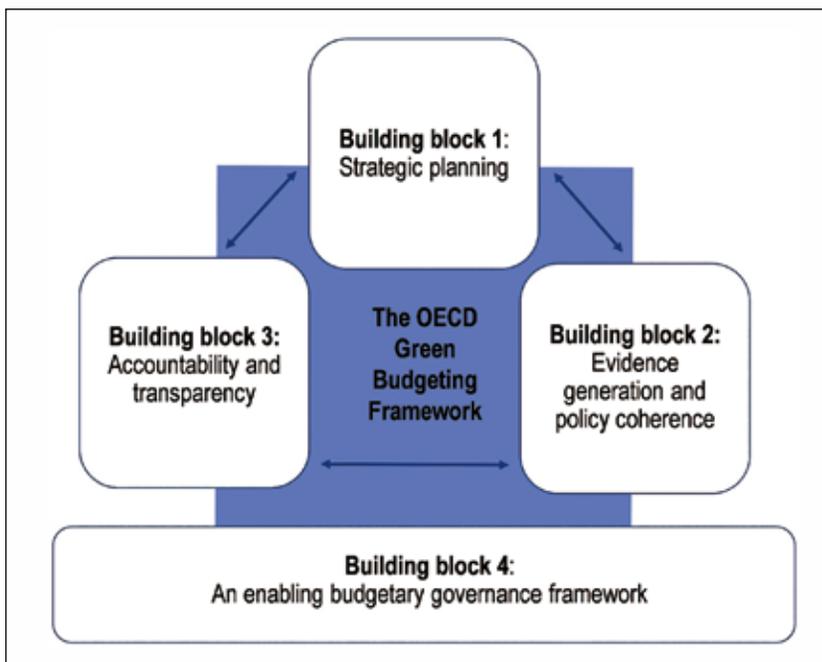
- (六) 確保整體綠色預算架構之健全

圖 1 按預算週期實施綠色預算標記



資料來源：OECD（2021）。

圖 2 OECD 綠色預算架構



資料來源：OECD（2021）。

據 OECD《綠色預算標記指引及原則》簡介，一個健全的綠色預算架構，應有具體及明確的政府政策及計畫，且所提供的綠色預算資訊與政策應具一致性、課責性及透明化，在此架構下實施綠色預算標記，將可確保標記資訊的有效性（圖 2）。

二、推動綠色預算標記的挑戰

- (一) 標記的項目要如何劃定

當標記的項目拆分愈細，綠色預算品質將愈高，但需要的人力資源及投入的成本也更多。另由於標記項目涉及主觀認定，如果標記項目範圍太大，而其中只有少數經費與綠色目標相關，可能會遭外界批評政府有灌水之嫌，因此政府應有一套具體的綠色預算標記指引及查核機制，以確保標記之嚴謹度及有效性。

- (二) 「適應氣候變遷」預算之認定與標記

為因應氣候與環境變遷帶來的衝擊，近年各國依其國情提出大量減災或災害風

論述》預算·決算

險管理的策略及措施，以提高面對氣候與環境變遷的韌性，但這些策略及措施可能同時對其他綠色目標項目帶來傷害，這種外溢效果應一併綜合納入考量。

例如修建防洪工程及擴增抽水站設施等公共建設可降低淹水，減少災害，但也會影響周邊生態系統的生物多樣性及其適應能力，對達成綠色目標同時產生有利及不利影響，因此在進行標記工作時，不應僅考量其對氣候與環境調適有利影響，不利影響亦應一併納入評估。

（三）應將環境有害支出納入標記

實施綠色預算標記的目的，在於為預算決策提供有效可用的資訊，以提升資源運用效益，如期如質達成綠色目標，因此 OECD 建議有害支出亦應納入綠色預算標記範圍，以協助政府全面瞭解預算對氣候與環境的影響，並對環境有害的措施進行改革，進而擬訂合適的中長期策略及預算規劃。

法國是標記有害支出的

典型案例，但目前多數國家囿於政治壓力，均僅標記有利支出，其他如化石燃料補貼、礦業開採及森林砍伐等，已被證實對氣候與環境變遷具負面影響的有害支出通常不予納入，這須仰賴時間及主政者的決心來逐步推廣落實。

三、綠色預算標記的成功關鍵

（一）堅定的政治承諾

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，如由國家領袖出面宣示貫徹決心，可確保政府內部組織目標一致，有助綠色預算標記的推動。

（二）溫和漸進的推動方式

一個新制度要能成功，往往須要透過一段時間的學習及推動才得以達成，綠色預算標記亦然。除了政府的決心、相關人員的專業素養、組織間良好的溝通管道以

外，若能輔以漸進方式推展，應可有效化解阻力及降低改革成本。實務上各國也多以溫和漸進方式推動，在推動初期大多只標記有利支出，往後再逐步推展到有害支出及稅式支出等範疇。

（三）不斷精進既有的預算制度

近代公共財務管理系統歷經多次重大改革，陸續導入計畫預算制度、績效預算、中程計畫預算制度等，並納入提高透明度、強化國會及公民參與等要素，這些現代化的預算革新措施，均有助於推動綠色預算標記。例如已實施計畫預算制度的國家，由於財政預算部門對於政府重大計畫內容均能清楚掌握，將可大大提升綠色預算標記的資訊品質，有效實現綠色目標。

有關《綠色預算標記指引及原則》所提綠色預算工具以及綠色預算標記做法與挑戰已於本文簡要說明，至於目前已推行綠色預算的國家如何使用綠色預算標記，以及第一個推行綠色預算的國家—法國的具體做法，將於下篇探討。❖