

綠色預算的推展之路（下）

近年國際高度重視全球暖化及氣候變遷議題，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）

肆、各國推展情形

因應全球提升對環境與氣候變遷的重視，OECD 會員國相繼表達對綠色預算的支持，目前已有 14 個（超過三分之一）會員國表示已推行綠色預算，其中法國更於 2020 年發布全球第一份綠色預算書。除 OECD 會員國外，許多開發中國家亦先後加入實施綠色預算的行列，但由於尚處在草創階段，因此做法呈多樣性。以下謹將部分已採行綠色預算標記國家之推展情形予以歸納、分析及簡要說明。

一、綠色預算標記範圍

目前多數 OECD 會員國傾向僅標記有利支出，而將有害支出及稅式支出等排除在外，或以分段式推動，先僅標記有利支出，再逐步擴大範圍至有害支出，以減少推動之阻力。

二、標記及計算方法

多數國家係採用加權法，並參考 OECD 開發援助委員會所設計的「里約計分法（Rio marker）」，將原本複雜的權重配置簡化為 3 大類，即「無關（not targeted）」、「部分

相關（significant）」、「高度相關（principal）」，並給予固定之權重（例如歐盟將三者設定為 0%、40%、100%），以簡化權重設定工作。另有少數國家因尚在推動初期，爰採取做法較為保守之二分法。

三、執行機關及權責分工

於綠色預算標記在導入的第 1 年，須就所有預算科目進行分析，並逐項標記及設定權重，在業務單位普遍缺乏相關專業之情形下，部分國家會先採集中式，由財政預算與環保主管機關執行，再逐步擴大參

與部會，過渡至分散式，例如孟加拉最初是由財政部獨自分析各部會計畫加以標記，隨後才交由部會繼續辦理以後年度之資料更新與維護。

四、綠色預算發布方式

許多國家將綠色預算報告列為總預算案之附件，一併送立法機關審查。這些報告可作為預算審查的補充資訊，有助於提升課責性與透明度。

五、茲將法國、愛爾蘭、尼泊爾與菲律賓 4 個國家推行綠色預算標記做法摘述（表 1）。

伍、法國綠色預算簡介

依據巴黎氣候協定，法國承諾 2030 年將較 1990 年減少 40% 溫室氣體排放量，2050 年將實現碳中和。法國為評估總預算能否實現上開承諾，在 2020 年發布第一份綠色預算書，並列入 2021 年預算法案附件併送議會審查。法國綠色預算書主要包括三個部分，第一個部分為法國政府的綠色預算

標記，其範圍包含政府的撥款法案與稅式支出；第二個部分係衡量法國公、私部門對環境變遷具影響力的財務資源分析；第三部分係彙整法國政府與環境保護具直接相關的支出與稅收，並分析其對私部門的經濟影響。以下聚焦於法國綠色預算書的第一個部分，即綠色預算標記的編製方式予以簡介。

一、綠色預算之定義

法國的綠色預算係參採歐

盟定義，以六大環境目標為架構，包括減緩氣候變遷、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。

二、綠色預算之標記範圍

法國標記的範圍包括立法機關通過的撥款法案、專款專用稅收（earmarked taxes，類似特別收入基金）、稅式支出（例如對太陽能電力銷售收益予以減免、給予自行車業者免

表 1 各國綠色預算標記一覽

| 項目 | 法國 | 愛爾蘭 | 尼泊爾 | 菲律賓 |
|-----------|------------------------------|--------------------------|--|----------------------------------|
| 標記範圍 | 對綠色目標有利、中性、有害均標記 | 僅標記對綠色目標有利支出，未來將增加標記有害支出 | 僅標記對綠色目標有利支出 | 僅標記對綠色目標有利支出 |
| 標記及計算方法 | 二分法 | 二分法 | 加權法 | 加權法 |
| 執行機關及權責分工 | 採集中式，由生態轉型部及經濟財政部組成工作小組執行 | 採集中式，由公共支出與改革部執行 | 採分散式，由各部會在財政部的協調下執行，再由國家規劃委員會就標記結果進行複核 | 採分散式，在預算管理部與氣候變遷委員會的協助下，由各部會負責執行 |
| 綠色預算發布方式 | 在預算法案內增加「綠色預算」附件，供議會對預算質詢之參考 | 提交相關標記資訊，供議會對預算質詢之參考 | 在預算文件內增加「氣候變遷相關支出」附表 | 於總統向國會提報預算時一併發布 |

資料來源：OECD, 2021.

論述》預算·決算

稅額)等。

三、綠色預算標記之計算方法及執行機關

由生態轉型部、經濟財政部組成工作小組，採二分法，計畫經判定對六大環境目標具重大影響，其預算即全數列入，再依其對各個目標影響係正面或負面，標記為有利（以綠色標示）、有害（以棕色標示）。至於對目標沒有重大影響，或無充分資訊足以評估有影響者，則標記中性（以灰色標示），例如國防支出、人事費或一般維運經費。

四、法國綠色預算之分類

每項計畫對於六大目標的個別影響，不盡相同，未必均為有利或有害或中性，也有可能兼具有利及有害影響。例如法國鐵路交通系統的建置計畫，有助於公共運輸的普及，可減少溫室氣體的排放量，對於「減緩氣候變遷」目標有所助益，屬有利支出；但鐵路交通系統的施工期間，可能會破壞環境，對於「水及海洋資源保護」目標有所衝擊，屬有害的支出。

為解決上開問題，若某計畫取得一個以上之有利標記，且對其他目標均無有害標記，就歸類為有利支出，亦稱為綠色支出（green

expenditures），反之，就歸類為有害支出；若兼具有利、有害標記者，則歸類為混合支出；至於各目標間倘有中性（以灰色標示）標記，不影響其分類（表 2）。

五、案例說明

法國的預算架構係以「任務別（Mission）」取代傳統的機關別（Ministry），每個任務均代表政府的核心職責，其下再分為工作計畫（Program）與分支計畫（Action）。法國對於綠色預算標記作業，係以分支計畫科目為最基本的分析單元，以「農業、糧食、森林及農村事務」（agriculture, food,

表 2 對六大目標影響分類表

| Recover Plan Measures | Climate (Mitigation) | Climate (Adaptation) | Water | Waste | Pollution | Biodiversity | Classification |
|---|----------------------|----------------------|-------|-------|-----------|--------------|----------------|
| Renovation of government buildings | ● | ● | ● | ● | ● | ● | Favourable |
| Rail | ● | ● | ● | ● | ● | ● | Mixed |
| Solidarity mechanisms for areas off the national grid | ● | ● | ● | ● | ● | ● | Unfavourable |

資料來源：France, 2020.

forests and rural affairs) 任務為例，2021 年支出共編列 55.1 億歐元，包括總支出 32.6 億歐元及稅式支出 22.5 億歐元，經按本項任務之各分支計畫逐項分析結果，其中 31.8 億歐元（約 58%），對環境具有影響，包含有利支出 16.2 億歐元（約 30%）、有害支出 14.2 億歐元（約 26%）及混合支出 1.4 億歐元（約 2%），其餘 23.2 億歐元（約 42%）對環境不具影響。

又上開對環境有利 16.2 億歐元，主要用於保護農作物多

樣性和農業生態轉型，例如環境友善耕作與有機耕作之補助及減稅、建地農用的財產稅減免等；至有害支出部分，係對農業用油減稅等稅式支出 14.2 億歐元（圖 3）。

六、視覺化圖表 (Data Visualization)

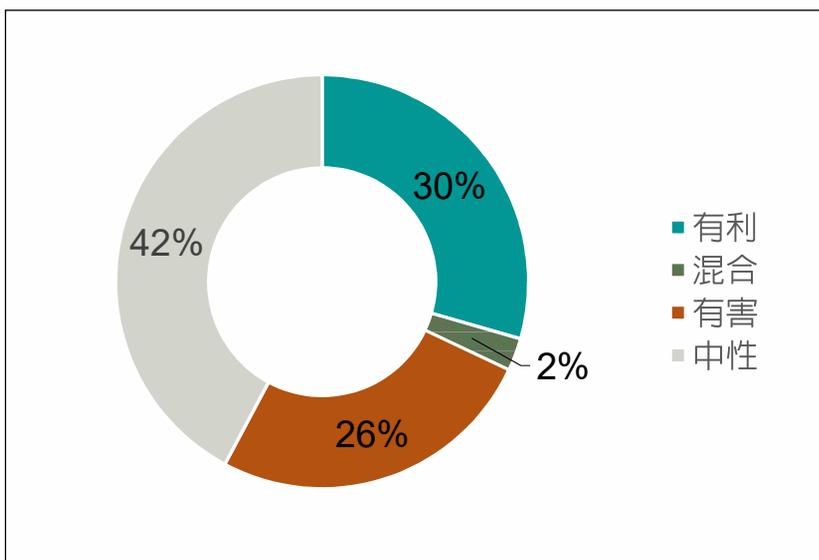
法國為提升財務資訊的有用性及透明度，按上開分類，繪製成視覺化統計圖表，可幫助綠色預算書使用者，瞭解各項變數之間的差異性。

七、2021 年綠色預算書重點

法國 2021 年標記範圍共 5,742 億歐元，包括中央政府總支出 (Total Central Government Expenditures Target, ODETE) 4,884 億歐元 (含專款專用稅收) 及 475 項稅式支出計 858 億歐元，其中中央政府總支出 4,884 億歐元部分，僅 9% 計 418 億歐元對六大環境目標具影響力，其餘 91% 計 4,466 億歐元均屬中性支出，至稅式支出 858 億歐元部分，僅 13% 計 110 億歐元涉及六大環境目標，其餘 87% 計 748 億歐元均屬中性。

若將上開涉及環境影響支出 528 億歐元 (包括總支出 418 億歐元及稅式支出 110 億歐元) 做進一步分析，其中 381 億歐元屬有利支出，意即取得一個以上之有利標記且無有害標記者；47 億歐元屬混合支出，主要係鐵路建設及核能研究計畫；100 億歐元屬有害支出，包括汽車燃料之稅賦減

圖 3 農業、糧食、森林及農村事務－對六大環境目標影響



資料來源：France, 2020.

論述 » 預算 · 決算

免等稅式支出 72 億歐元，以及總支出 29 億歐元（圖 4）。

倘按對個別目標（表 3）的影響進一步觀察：

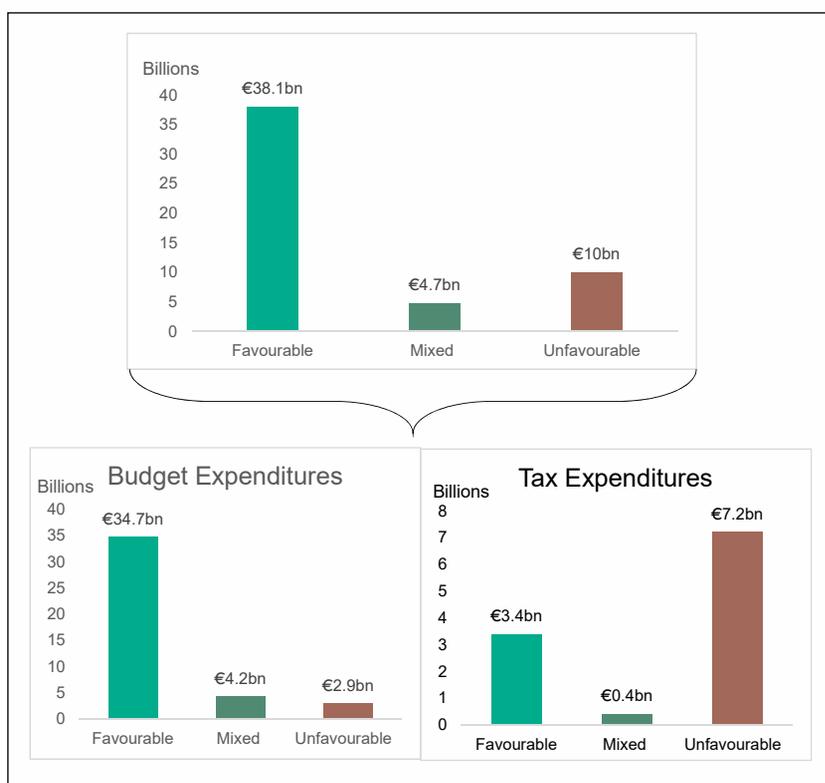
（一）「減緩氣候變遷」之有利支出計 370 億歐元（約占 6%），主要是再生能源（renewable

energy sources）及疫情紓困振興計畫（recovery plan）各 66 億歐元；另有 96 億歐元（約占 1.6%）對溫室氣體排放有所衝擊，屬有害支出。

（二）「適應氣候變遷」之有利支出計 283 億歐元，主要係提升能源效率（energy efficiency improvements）31 億歐元及水權費的徵收（water rights royalty）22 億歐元；有害支出僅 22 億歐元，主要為國家電網範圍以外之小型發電設施成本（solidarity mechanisms for areas off the national grid）。

（三）「水及海洋資源保護」之有利支出計 179 億歐

圖 4 中央政府總支出及稅式支出—對六大環境目標影響



資料來源：France, 2020.

表 3 中央政府總支出及稅式支出—對個別環境目標影響

| € millinos | | Climate Mitigation | Climate Adaptation | Water | Waste | Pollution | Biodiversity |
|---------------------------|---|--------------------|--------------------|---------|---------|-----------|--------------|
| Favourable expenditures | ● | 37,030 | 28,317 | 17,936 | 15,537 | 30,154 | 11,030 |
| Neutral expenditures | ● | 527,534 | 543,615 | 552,837 | 553,478 | 536,565 | 558,214 |
| Unfavourable expenditures | ● | 9,644 | 2,276 | 3,436 | 5,193 | 7,488 | 4,965 |

資料來源：France, 2020.

元，主要係水權費的徵收 22 億歐元；有害支出僅 34 億歐元，主要為鐵路運輸支出（rail transport）所致。

（四）「循環經濟」之有利支出計 155 億歐元，主要係用於再生能源支出；有害支出 51 億歐元，原因與「水及海洋資源保護」目標相同，亦為鐵路運輸支出所致。

（五）「污染防治」之有利支出計 302 億歐元，主要係購買電動車補助；有害支出 75 億歐元，主要為減少能源產品消費稅之稅式支出。

（六）「生物多樣性保育」之有利支出計 110 億歐元，主要係水權費的徵收 22 億歐元；有害支出 50 億歐元，主要包括交通基礎設施支出 25 億歐元及新建住宅之稅式支出 8 億歐元。

陸、結語

綠色預算的編製與管理，

其設計、推動及實施的有效性，取決於政府的專業能力、改革決心與機關組織間的協調整合，若能有效運作綠色預算標記且結合其他工具，持續滾動檢討改進，將有助於提供政府重大攸關資訊，以履行因應氣候與環境變遷之承諾，進而實現永續環境目標，惟仍須配合國情做妥善評估，以避免綠色預算淪為表面工夫，徒增行政資源的浪費。

OECD 強調，目前尚無單一工具可適用於所有國家，各國仍須依其預算制度與國情，規劃設計符合需要的務實做法，目前我國在綠色預算工具的採行方面，雖未像法國單獨編製一本綠色預算書，惟為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，業於 83 年公布施行「環境影響保護法」，要求相關開發計畫須依法實施環境影響評估，俾達成環境保護之目的，另中央政府總預算案總說明中已有專節揭露淨零轉型及因應環境變遷經費相關資訊，112 年度總預算連同前瞻基礎建設計畫第 4 期特別預算、營

業與非營業特種基金，合共編列淨零轉型經費 682 億元，較 111 年度相同基礎增加 296 億元，成長近 8 成；國土保育相關經費合共編列 1,028 億元，較 111 年度相同基礎增加 34 億元，足見我國落實環境永續目標的決心。未來宜持續關注各國綠色預算標記推展情形，並汲取各國推行綠色預算的經驗，捨短取長，逐步完善精進我國的綠色預算。

參考文獻

1. OECD(2021).Green Budget Tagging INTRODUCTORY GUIDANCE & PRINCIPLES.
2. OECD(2021).Green Budgeting in OECD Countries.
3. France(2020).Report on the Environmental Impact of the Central Government Budget.
4. Moretti,Delphine and Dirk-Jan Kraan(2018),"Budgeting in France", OECD Journal on Budgeting,Vol.18(2) .❖