



出席第 16 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臺，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 2022 年 12 月 15 日至 16 日在曼谷召開之第 16 屆會議，提出簡要報告。

黃淑莉、游子瑩（行政院主計總處公務預算處前專門委員（現任臺中市政府主計處副處長）、專員）

壹、前言

本次在泰國曼谷舉辦的第 16 屆亞洲資深預算官員會議，邀請澳洲、日本、菲律賓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，針對後疫情時代的公共財政、提升預算配置效能及印尼對應氣候變遷之因應措施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：2022 年 12 月 15 日至 16 日

二、會議地點：泰國曼谷

三、與會國家：澳洲、不丹、日本、韓國、馬來西亞、紐西蘭、菲律賓、新加坡、泰國、蒙古、印尼、柬埔寨及我國，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）後疫情時代的公共財政
— 確保財政永續性以及疫後優先支出重點

1. 疫情導致各國財政狀況急速惡化，債務占 GDP 百分比驟升

過去面對 COVID-19 大流行時，為了減緩病毒傳播，大部分國家迅速施行各種防疫政策，關閉學校及營業場所，影響整體經濟活動運行，民衆及企業需要政府提供大

量紓困補貼，同時政府又須擴大醫療保健系統以篩檢、治療染疫之民衆及施打疫苗，爰各國政府紛紛採行貨幣寬鬆政策甚至舉債予以因應。疫情期間，OECD 各成員國債務占 GDP 百分比驟升，平均約增 15 個百分點，日本國債占 GDP 百分比甚至突破 250%，遠超過美國、英國、德國等歐美主要國家。

雖然國際上主要國家的疫情高峰已過，隨著美國聯準會（FED）貨幣政策轉變，快速升息的動作造成各國貨幣對美元匯率大幅波動，各國同時面臨貨幣價值貶損及債務成本提升之風險，而原本因疫情居高不下的物價復因烏俄戰爭更進一步推升能源價格，加上國際疫情仍未見趨緩及未來經濟可能面臨的衰退風險，面對各種不確定因素，現階段各國政府應致力於降低因疫情而拉升之債務比率，準備好充足的財政緩衝空間以

應突發衝擊，才能確保財政永續性。

2. 疫情後的財政調整

疫情後的財政調整可以分為三個相互重疊的階段：財政正常化、財政整頓和財政結構改革，並且應充分融合各種政策重點。

(1) 財政正常化：隨著疫情趨緩，財政及相關行政部門須具體評估各種支持措施的需求，並逐步調整資源配置，例如減少對個人或商家的紓困振興補貼。

(2) 財政整頓：財政整頓措施應與國家整體計畫及施政目標一致。支出面應專注於較具優先性或影響力的支出，例如改善健康、教育和基礎設施等。至收入面則因經濟活動剛開始復甦仍然相當脆弱，增稅措施尚應妥善評估，宜優先透過稅制改革、提高

稽徵能力以減少稅收流失，再配合減碳政策開徵碳稅、燃料稅等環境稅收。

(3) 財政結構改革：於財政正常化及財政整頓過程中都必須將強化財政結構納入考量，以平衡短期及中期的施政目標，例如將疫情期間各種補貼政策之資金，用於改善基礎設施和商業環境，或是加強勞動力市場競爭力，增加未來人力資本等。

3. 疫後應優先支出的 3 個重點領域

(1) 氣候變化：各國政府用盡各種財政政策手段因應氣候變遷，如課徵碳稅、補助企業減碳設施或給予租稅抵減等，但迄今因應氣候變化之作爲仍相當不足，基於各國自主之政策，全球的氣溫仍持續上升，沒有達成預期目標。

論述》預算·決算

(2) 健康與高齡照護：為使各種健康與高齡照護政策具財政可持續性，應將平均餘命增加對各種公共政策設算之影響、人口高齡化將降低產業生產力等因素納入考量。

(3) 基礎設施建設：OECD 各成員國對基礎建設的資本支出正在逐漸增加，且為因應疫情，部分國家的公共建設還發展出新工法，然而受到材料供應不穩定、勞動力短缺、建築成本上升、升息提高營造廠商之資金成本甚至資金取得困難等因素之影響，致資本支出計畫之執行成效未如預期，例如離岸風場建設計畫在許多國家都出現工程進度延遲甚至履約訴訟。

(二) 提升預算配置效能

1. 就既有預算進行支出審查 疫後 OECD 各成員

國政府都面臨支出增加的壓力，公共衛生體系之經費支出仍維持高檔，同時須更積極應對全球氣候變遷以及人口高齡化不斷增加的退休金支出，加上在俄羅斯入侵烏克蘭之後，許多 OECD 成員國普遍認知到應該提升國防支出，其中不少歐洲國家認為國防支出每年至少須增加 GDP 的 1%，另外還有公共基礎設施投資及維護支出缺口。這些額外支出如果無法透過增加稅收籌措財源，恐怕必須減少其他領域的支出來創造財政空間。

支出審查，即為 OECD 各成員國廣泛使用的方式之一，即透過系統性檢視政府現有支出，於不擴增支出總額前提下，依據施政的優先順序調整支出，以提高政策執行效率。惟有研究指出，支出審查已推行多年，能再減省的歲出額度恐遠低於 GDP 的 1%，而近年推動的支出

審查主要側重於提升支出品質、政策重新設計、改善業務流程及調整組織結構，對於控制總支出額度及創造現階段所需的財政空間幫助有限。而相較於支出審查，刪減政策性的重大支出更有助於創造財政空間，像是取消對產業的不適當補貼、免費大學教育、長期高額的失業給付、退休金給付等，不過刪減相關政策支出相當困難，因為主要關鍵仍繫於執政當局的政治考量。

2. 新支出計畫審查

面對新興重大支出，政府部門為求更快取得施政成果，可能會投入過多資源，致增加施政成本或造成資源浪費，為了避免政治決策造成預算錯誤配置，健全的預算編製流程有助於降低此類風險，故在預算流程的設計上應盡可能確保政策制訂者在有高品質建議、嚴密審查和可靠成本計算下決定支出計畫。

面對各種新支出計畫需求，同時兼顧財政永續性，國際上大部分國家都採行設定總支出上限之預算機制，更進一步再就各支出項目設定具體上限，即分別設定教育支出、國防支出、社會福利支出等之上限，再加上預備金後即為總支出。於各支出項目中，衛生支出及社會保障支出因其需求數量及成本於本質上即存在相當大的不確定性，致所設定的支出上限最容易被突破，不過可以採取於預算額度分配前即控留足夠的預備金，或是在預算中搭配相對應之財源等方式予以因應。

(三) 印尼對應氣候變遷之因應措施－碳稅及碳交易
 印尼是一個擁有超過 17,000 個島嶼群島國家，大約 65% 的人口居住在沿海地區，相較於其他內陸型國家，更容易受到海平面上升等氣候變化風險的影響，如未即時對氣候暖化採行相當

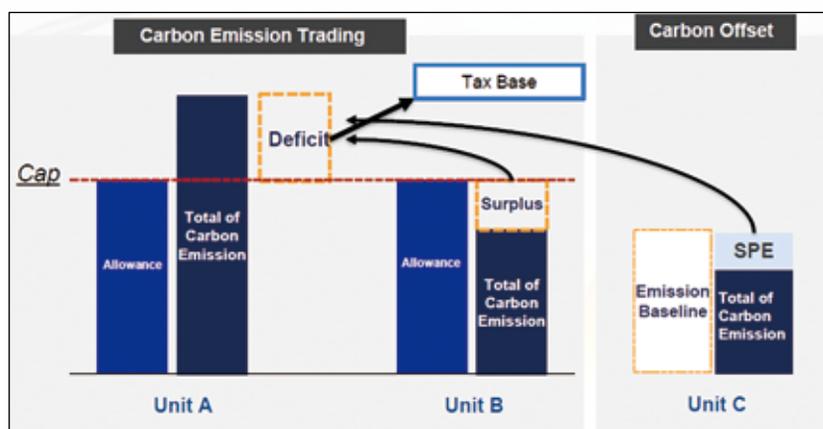
作為，預估於 2030 年，可能造成的經濟損失約占 GDP 的 0.66% 至 3.45%。

面對各種氣候變遷的風險，印尼政府預計於 2030 年減少 29% 的溫室氣體排放，最遲於 2060 年以前達到淨零碳排的目標，所採行的作為除了已於 2021 年 7 月經國會通過之碳稅制度外，並規劃於 2025 年啟動碳交易市場。開徵碳稅，顧名思義即針對含碳或排放碳的活動予以課稅，期望藉由污染者付費而減少市場失靈，並促進產業轉型以有效減少溫室氣體排放，同時增加政府收入以彌

補財政缺口。

印尼碳稅已於 2022 年 7 月開始實施第一階段，就整體碳排放量，預計將採「總量管制、交易及稅收」(Cap, Trade and Tax) 機制(圖 1)，以燃煤電廠為例，係由政府計算並公布全國每年溫室氣體排放量，再根據基本排放標準及國家減排目標，估算並設定各部門的排放總量，企業就超過許可量的部分須額外繳納碳稅、額外取得排放許可或向其他企業購買碳排放之額度，並於年度結束後辦理申報。

圖 1 印尼碳排放量管制、交易及課稅機制



資料來源：Kementerian Keuangan Republik Indonesia。

論述》預算·決算

參、心得與建議

一、後疫情時代的公共財政－確保財政永續性以及疫後優先支出重點

相較於 OECD 各成員國為因應疫情期間的各項緊急開支，財政赤字及債務占 GDP 百分比均快速增長，我國有幸在疫後期間受惠於強勁的產業成長以及有效的防疫措施，仍然維持經濟成長及小額財政赤字，GDP 分別在 2020 年至 2022 年成長 3.39%、6.53% 及 2.45%，而中央政府的債務占 GDP 也維持在 28% 左右，遠低於歐美等主要國家，惟疫後之如大部分國家，於歲出預算的編列仍舊存有相當壓力，除維持醫療量能及防疫措施的經費仍居高不下之外，尚有許多議題須面對，如淨零轉型相關經費、少子女化對策經費、長照服務經費等，均呈現逐年增長趨勢。特別是少子女化對策，依據國家發展委員會之人口推估資料，我國老年人口已於 2017 年超越幼年人口，總人

口數更是在 2020 年開始減少，如趨勢不變，甚至於 2050 年我國高齡人口占比即超過早已進入高齡化社會的日本，我國政府必須即時施行有效之政策措施。（圖 2）

二、提升預算配置效能

於財政資源有限之條件下，面對各種施政計畫支出需求，我國與國際上大部分的國家相同，採行總支出上限之預算機制，由上而下之方式分配預算額度，以有效控管年度總預算歲出規模。行政院主計總處於 2012 年即訂定「預算編製作業落實零基預算精神實施方案」，建構有系統且完整的零

基預算作業程序，內容即涵蓋支出審查機制，續於 2017 年訂定「落實零基預算精神強化預算編製作業精進措施」，擴大實施範圍及強化檢討支出計畫之重點與策略，採行「減法原則」，倘經檢討既有計畫屬未合時宜或未見績效者，採行停辦、減辦、創新做法或引進民間參與等，並將實際案例納入附錄供各機關參考，至於新興計畫部分，則以最少經費達成相關施政目標為原則，之後更於 2018 年修正該精進措施，進一步加強年度總預算與政府施政主軸之鏈結。

我國現行之預算審查及編製程序相當符合國際潮流，搭

圖 2 我國三階段年齡人口趨勢



資料來源：國家發展委員會網頁。

配長期以來審慎的財政政策，除於疫情前連續 5 年接近預算平衡外，於疫情期間仍維持將財政赤字控制於 GDP 的 2% 以下，顯示嚴格限制支出擴增之機制對於我國財政永續性具有相當貢獻。

三、印尼對應氣候變遷之因應措施－碳稅及碳交易

2015 年巴黎氣候協定後，各國政府紛紛制定其減碳路徑，主要採碳定價機制，藉由將排碳成本內部化促使企業進行減碳，其施行方式有二，對所有碳排的活動予以課徵碳稅，或是就溫室氣體的排放總量加以限制，企業如超過經核定的固定配額，必須額外付費取得排碳的額度。

國際上除就境內之排碳進行規範外，歐盟還訂有碳邊境調整機制（即碳關稅），未來世界各國要將水泥或鋼鐵等產品輸入歐盟，進口商必須申報產品的碳含量。如果該產品出口國沒有實施碳定價，也就是生產國沒有為碳排放付出成

本，就要另外再付出跟歐盟境內碳交易市場一樣的價格。

印尼是亞洲僅次於新加坡推行碳稅的國家，而相較於新加坡以金融服務業為主之經濟體系，印尼經濟係以工業為主，對我國而言更具參考價值。依印尼分享的經驗，該國碳稅雖因為疫情及俄烏戰爭對經濟、能源供應之衝擊，略為延後至 2022 年 7 月開始施行，但其碳排放交易機制仍將依據其規劃之碳市場路線圖，視整體經濟狀況逐步推展。印尼為達減碳目標，未來將同時採行碳稅、碳排放總量管制及碳交易機制，其印尼證券交易所亦為國家級的碳交易系統著手進行準備。

我國經濟係以出口為導向，產業發展仰賴國際貿易，隨著國際研擬碳關稅機制，未來出口的產品，可能都會面臨「碳成本」的問題。2023 年 1 月立法院甫三讀通過氣候變遷因應法，明定我國應在 2050 年達成溫室氣體淨零排放，並訂有碳費機制，後續碳交易平臺亦即將成立，惟碳排放管制等

機制仍待各權責機關更進一步推動。

參考文獻

1. Marc Robinson. (2022), "Public finances after the COVID-19 pandemic", OECD JOURNAL ON BUDGETING, VOLUME 2022 ISSUE 3.
2. Government at a Glance 2021, Message posted to <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-22214399.htm>
3. Andriansyah and Seung Hyun (Luke) Hong. (2022), "Rebuilding Fiscal Buffers in the Post-Pandemic Era: Fiscal Normalization, Consolidation, and Structural Reform", Message posted to <https://www.amro-asia.org/rebuilding-fiscal-buffers-in-the-post-pandemic-era-fiscal-normalization-consolidation-and-structural-reform/>
4. 我國人口推估資訊，取自國家發展委員會網頁，網址：https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=81ECE65E0F82773F❖