



出席第 17 屆 OECD 亞洲資深預算官員會議報告

OECD 亞洲資深預算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 2023 年 12 月 14 至 15 日在泰國曼谷召開之第 17 屆會議，提出簡要報告。

張家瑜、張馨勻（行政院主計總處公務預算處專門委員、視察）

壹、前言

經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）在泰國曼谷舉辦第 17 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，針對強化預算溝通能力、綠色轉型及永續發展、調整支出優先順序以加強財政永續性等議題進行討論並交換意見，供未來

預算制度改革之參考。

貳、會議過程

- 一、會議時間：2023 年 12 月 14 日至 15 日
- 二、會議地點：泰國曼谷
- 三、與會國家：澳洲、不丹、汶萊、柬埔寨、印尼、日本、韓國、寮國、澳門、蒙古、馬來西亞、紐西蘭、菲律賓、泰國、越南及我國，與歐盟（European Union）、國際貨幣基金組織

（International Monetary Fund）及 OECD 秘書處等。

四、會議議題

（一）強化預算溝通能力

近年各國面對綠色轉型、高齡化社會、醫療保健、國防及通膨等支出壓力，在民衆普遍不熟悉政府預算的情況下，單憑預算機構能力尚不足以確保財政永續發展及資源分配效率。因此，政府有必要透過有效的預算溝

通與公民對話，增進民衆對政府預算及各項財政資料的了解，促使其支持政府重大政策。

1. 菲律賓分享其強化預算溝通之具體作為：

(1) 設置專責單位強化預算溝通：菲律賓成立跨部會的發展預算協調委員會，主要係設定總體經濟目標、收入預測、舉債額度、政府預算規模、審認支出優先事項等，並向總統及內閣提出國家整體財政計畫建議。另設置掌理預算資訊宣傳及培訓的專責單位，以提升預算透明度，促進公民對話。

(2) 依不同受眾族群提供符合其需求的預算資訊，建立多元溝通管道：菲律賓政府按知能及關注焦點，將其預算受眾區分為議會、海外投資者及國內民衆等，編製符合

各受眾所需的預算書表分別成冊發行，另錄製影音影片介紹國家經濟發展及財政狀況、透過社群媒體發布政府重大財政資訊等。

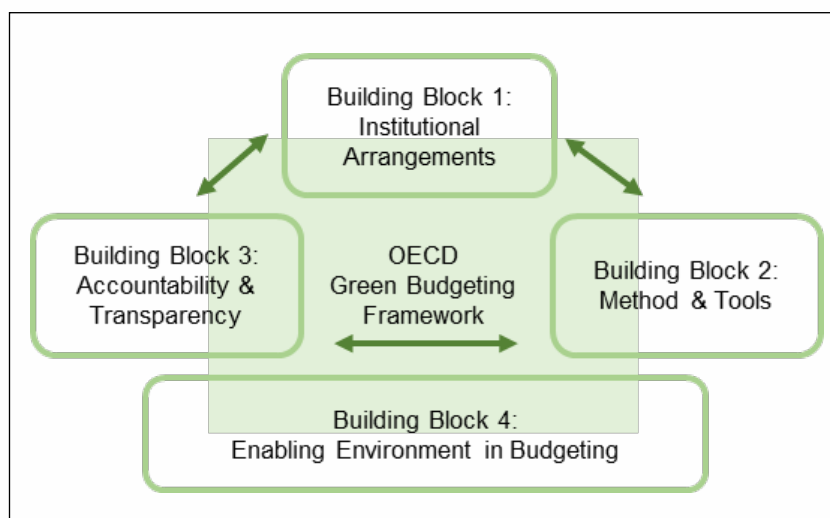
2. 其他 OECD 與會代表提出之做法：除向社會各界提供合宜適切的財政資訊，並透過多媒體進行政策宣導與意見交流等方式外，另建議財政部門及公共溝通部門應思考如何妥適地將財政資訊完整且正確的傳達給不同族群。

(二) 綠色轉型及永續發展

綠色預算並非另編一套獨立的預算，而是透過調整及運用現有的預算機制，讓決策者了解預算對環境與氣候的整體影響，以達所定綠色目標。OECD 所提出的綠色預算架構（圖 1）包括制度規劃、方法與工具、課責與透明，以及有利的預算環境：

1. 據 OECD 統計，目前已有 2/3 成員國實施綠色預算，並逐步發展上開四大架構，推動情形如下（下頁圖 2）

圖 1 OECD 綠色預算架構



資料來源：OECD Secretariat.

論述》預算·決算



(1)「制度規劃」方面：各國均已訂定碳排放量或環境影響目標，並透過相關法規規範綠色預算的實施方式。

(2)「方法與工具」方面：由於 OECD 目前尚未提出一套可供各國全面適用的綠色衡量方法，故各國係自行制訂符合國情的方法與工具，包括碳定價工具、環境影響評估、綠色債券、綠色預算標記、環境成本效益

分析等。

(3)「課責與透明」及「有利預算環境」方面：各國持續發展推動，採行方式包括擇定綠色指標監督預算執行狀況、揭露綠色預算實施情形及運用現有預算機制推動綠色預算等。

2. 日本推動綠色預算情形：

日本宣示將於 2025 年達到碳中和，且 2030 年溫室氣體排放規模較 2013 年規模減少 46%，同時仍須確保能源穩定供

應，其綠色轉型策略包括：

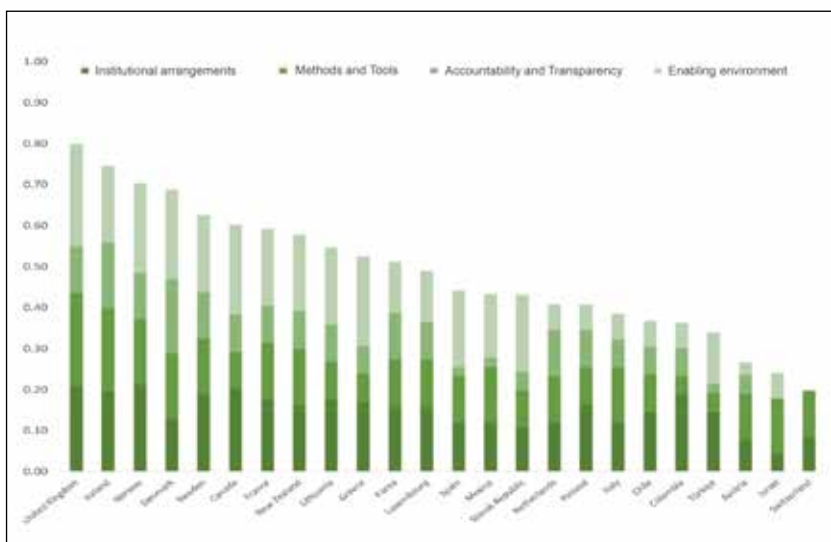
(1) 發行 GX 經濟轉型債券，投入綠色轉型前期投資及創新研發：日本規劃投入 20 兆日圓辦理綠色轉型前期投資，並於 2024 年發行 GX 經濟轉型債券，所募集的資金將用於再生能源、氫氨燃料、減碳數位投資等項目。

(2) 增加碳稅課徵項目：日本未來將導入 2 項碳定價項目，包括對化石燃料進口商及發電業者課徵碳稅。

(3) 氣候轉型財務指導方針：為降低企業在轉型過渡時期的財務風險，日本制定氣候轉型財務指導方針，供企業作為轉型時期之財務規劃參考，外部監督機構或金融機構亦可參酌該指導方針，對企業財務狀況進行風險評估。

(三) 調整支出優先順序，加強財政永續性

圖 2 OECD 國家推動綠色預算指數之結構



資料來源：OECD Secretariat.

近年各國政府面臨人口型態改變、強化醫療照護服務、適應氣候變遷和其他各項支出壓力，然而，如何持續擴大公共支出需求，同時亦能妥善控制收支差短，維持財政永續，涉及相當艱難的政治權衡，以及須仰賴財政部門對各項政策支出進行精準的評估，據以排列其優先順序。

1. 澳洲分享其強化財政永續性之具體作為：

(1) 推動支出審計：澳洲各政府部門均須提出支出擲節措施，以重新排列既有政策及相關支出之優先順序，支出審計採用「由下而上」（即對所有計畫支出逐項進行檢視）及「自上而下」（即由部會首長提出擲節或重新調整支出優先順序建議）併行方式辦理，優先針對不符合當前政策方向、無法達到預期目標、重複或無特定

用途之支出項目等進行檢視。透過上開支出審計機制，澳洲在 2022 年共擲節 220 億澳元，約占政府額外支出需求的 50%。

(2) 配合政府重大政策，重新排列支出優先順序：澳洲政府現行政策方向包括創造就業機會、促進投資、提高生產力、增加人民薪資收入等，因此，支出審計所擲節的經費，將優先配置於上開重大政策，且各項計畫的預算配置情形及支出調整內容，均公開揭露於政府網站，供社會大眾知悉。

2. 其他 OECD 與會國：

多係透過盤點政府可用資源、刪減無效率支出及重新調整預算優先順序等方式，另並提醒如遇新政府為兌現選舉承諾而增加支出時，執政當局仍應秉持財政紀律，思考如何在既有財政資源下，妥適

安排各項政策所需預算，避免無限制的支出擴張。

參、心得及建議

一、強化預算溝通能力

我國自 101 年起開始推動政府資料開放措施，由各權責機關提供高品質、便於外界利用且符合民衆需求的資料，例如：

(一) 政府重大政策辦理內容及成效

國家發展委員會設立的政府資料開放平臺，除了公布政府各項重大政策辦理內容、相關法規、具體成效及資源運用情形外，更提供具時間序列的財政數據，供學術界進行研究與分析。

(二) 國家財政狀況及債務舉借情形

財政部設立的國家財政專區，提供民衆債務基本觀念、債務法規及債務控管機制等，其中國債鐘資料專區每月發布中央政府債務資訊，包括長短期未償債務餘額及平均每人負擔債務金額等。

論述》預算·決算

(三) 重要財政指標

行政院主計總處（以下簡稱主計總處）的統計專區，定期公布經濟成長率、消費者物價指數、家庭收支調查、就業與失業率、國富統計等各項重大經社指標。

(四) 政府預算資源配置及執行情形

主計總處的政府預決算專區，完整公布中央政府總預算、特別預算及地方預算之編列及執行情形。另於中央政府總預算案總說明敘明年度預算整體財政收支及融資調度規劃、政府重點政策預算安排等，並揭露退休金及社會保險等未來或有給付責任事項，以呈現長期財政風險。

(五) 平衡預算目標實施方案

主計總處依財政紀律法規定所擬具的平衡預算目標實施方案，規劃如單一年度差短數超出前 3 年度 GDP 平均數之 2%，則啟動預警機制，並設定自 109 年起 10 年內（即 119 年）達成預算平衡之目標（111 年即已成功

達成預算平衡目標，較預期目標提前 8 年）。

未來我國仍將持續強化各項溝通機制，並妥善運用大眾傳播媒體進行公正客觀的政策宣導，向不同受眾族群提供多元預算刊物，俾忠實表達國家各項財政資訊，提升民衆預算與財政知能。

二、綠色轉型及永續發展

為與世界共同邁向淨零，我國政府已宣示將於 2050 年達到淨零排放，同時推動淨零轉型 12 項關鍵戰略行動計畫。此外，我國已對重大基礎建設項目實施環境影響評估，辦理內容包括識別、預測、評估和減輕重大開發項目的生物物理、社會和其他相關影響的過程；國家發展委員會亦於 112 年修正行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點，要求各機關提報中長程計畫時即應考量強化因應氣候變遷調適能力，納入淨零排放及永續發展概念，計畫內容並應敘明淨零效益評估方式與估算值、相關績效指標、預期效果及影響等，至各

專責機關審議計畫可行性時，亦應加強檢視其淨零排放、永續發展及節能等項目。上開措施顯示我國早已在政策推動、計畫擬定及預算編製方面，融入環境影響因子等綠色觀點。

我國 112 及 113 年淨零轉型經費分別編列 662 億元及 964 億元，未來將持續成長；另為順應國際潮流，台灣電力公司及台灣中油股份有限公司等國營事業已發行綠色公司債；環境部規劃自 113 年起，對溫室氣體年排放量達 2.5 萬公噸二氧化碳之排碳大戶徵收碳費，並將專款專用於綠色轉型等相關領域。未來我國將持續投入資源推動綠色轉型及環境永續措施，期能順利達成 2050 年淨零排放之目標。

三、調整支出優先順序，加強財政永續性

近年我國與 OECD 各國均面臨相似的支出壓力，例如人口老化、淨零排放、醫療照護、社會福利及國防支出等，我國歲出規模（總預算及特別預算）由 108 年 2 兆 688 億元成長至

112 年 3 兆 1,936 億元，漲幅達 54%，主要係為有效防治肺炎疫情，以及因應對國內經濟、社會的衝擊，擴大辦理各項疫情防治、紓困及振興措施所致。然而，受惠於疫情期間我國強勁之經濟成長，同期間稅收大幅增加 47%，兼以我國債務控管得宜，疫情期間中央政府債務未償餘額占 GDP 比率維持在 26%，較疫情前低 2 個百分點，使我國具備財政韌性，足敷支應各項重大政事所需。

除了優異的經濟表現有助於緩解我國近年面臨的支出壓力外，政府仍持續恪守財政紀律，維持財政穩健。經統計，中央政府歲出規模占 GDP 比率，於疫情爆發時期維持在 11.7% 至 12.3%，遠低於金融海嘯時期之 15.4%；歲入歲出差短亦維持 0.7% 至 1.4% 的小額赤字，於 111 年及 112 年連續 2 年達成總預算賸餘。我國維持財政永續的主要關鍵做法如下：

（一）控制支出成長幅度，避免無限制擴張

我國近年陸續推行由

上而下的歲出額度制、中程計畫預算制度、零基預算及計畫審查制度等，對於控制整體支出額度、減少不經濟支出等，已有相當成效。其中在支出審查及績效評估方面，各部會所提重大計畫，經行政院偕同相關專業機關審查並核定後，始能據以編列預算，此外，每年定期檢討計畫辦理績效及預算執行效率，審查結果並將作為來年預算資源配置優先順序之參考，如計畫經評估確有嚴重落後或成效不彰情形，則予停辦或退場，俾將資源重新分配支應其他重要計畫。

（二）恪守財政紀律，追求財政永續

我國於 108 年間公布財政紀律法，對於政府支出規模、歲入歲出差短、公共債務控制及財源籌措等項目，定有嚴格的規範。此外，公共債務法規定，中央政府總預算及特別預算每年舉債額度不得超過歲出總額之 15%，以及各級政府累積未償債務餘額不得超過 GDP

之 50%，亦有助於限制政府支出規模及赤字成長，近 3 年中央政府未償債務餘額占 GDP 比率均控制在 26% 至 28%。

由於我國政府恪守財政紀律，在肺炎疫情爆發前已連續多年達成預算平衡，加上疫情期間，我國經濟持續成長，帶動稅收穩定增加，加之國內疫情控制得宜，無須大幅增加防疫支出，因我國未如其他 OECD 國家面臨疫後龐大支出及舉債壓力，仍可在財政穩健的前提下，妥適安排政府各項重大政事支出，未來我國仍將致力於控制支出成長幅度，持續追求財政平衡，確保財政永續發展。❖