

# 出席2005 OECD亞洲資深預算官員會議報告

OECD會員國間的資深預算官員會議長期關注重要預算議題，經由相互交流學習與充份討論，激盪出許多觀念上的創新。基於這種成功的經驗，OECD也將此一會議模式推廣至非OECD會員國，舉辦地區性的資深預算官員會議。94年12月15、16兩日在曼谷召開的第3屆亞洲資深預算官員會議，議題包括績效預算、民間參與公共建設、財政穩健等，相關資料提供了OECD主要國家的運作經驗與前瞻務實的建議，本文謹就會議情形提出簡要報告。

◎ 谷萬平 (行政院主計處主任秘書)

## 壹、OECD亞洲資深預算官員會議

OECD會員國的預算主管官員在過去30年間定期於巴黎舉行“the working party of Senior Budget Officials”（簡稱SBO）會議，該會議以其非正式，專業與相互支持的特質，慎選當時重要的預算議

題，使與會者均能坦誠提供經驗、交換意見，從中學習，被認為是全球性預算議題的領導論壇。此一會議模式亦被引介至非OECD會員國，為包括亞洲、拉丁美洲及中東歐地區的國家舉行區域性資深預算官員會議，討論與各該地區最為相關的預算議題。

OECD亞洲資深預算官員

會議始於2001年11月於新加坡舉行的第一屆會議，2002年接著舉辦第2屆，2005年12月甫於泰國曼谷舉辦的則為第三屆會議，我國均獲邀請，並派員出席第1、3屆會議。其會期通常為兩整天，安排5至7個議題，每個議題進行90分鐘，由OECD秘書處官員或與會成員之一主持，由背景資料提供者

先作簡報後，進行討論。而爲了使與會代表能充分將正、負面的經驗及相關問題提出研討，會議並不作成紀錄。

## 貳、2005 OECD亞洲資深預算官員會議

一、會議時間：2005年12月15日至16日

二、會議地點：泰國曼谷

三、與會國家：澳洲、汶萊、高棉、加拿大、中國大陸、香港、印尼、日本、韓國、寮國、澳門、馬來西亞、蒙古、菲律賓、斯易蘭卡、泰國、美國、越南及我國，以及世界銀行、OECD秘書處。出席成員包括財政部長、次長、預算部門首長、副首長、國庫部門首長、財政經濟政策或企劃部門首長、資深預算官員以及OECD秘書處所邀請之學者等。

四、會議議題

(一) 績效預算

當今各國政府在績效議題日益受重視的情形下，如果在服務人民的績效表現上被認爲能力不足，將會被取而代之，因此，如何將施政資源配置的預算作業與績效結合，是各國政府多年來努力的目標。但績效的本義不僅止於衡量指標的研訂，也不應以已辦理的施政計畫獲得好評爲滿足，而應將現況及成果的檢討回饋至政策之訂定與執行，持續增進未來的績效。所以，在預算作業上，確實要求所支出的經費應相對產生實質的效益，亦較要求顯示公共支出所能購買的產品或產生的成果有意義得多。相對的，在政府整體行政管理體系中，實際執行能力的強化是最重要的。至於促使政府展現績效的方法，包括了“視爲公職人員的道德責任”(Ethic)、“重視施政的目標成果及改進策略”(Focus)、“建立衡量指標並比較實際與預期的成果效益”(Measurement)、“將績效衡量應用於公共管理與資

源分配”(Management)、“各級政府機構間就特定施政訂約辦理”(Contract)以及“賦予人民要求福祉及求償的權力”(Right)。這些方法均有其個別的限制與缺點，必須多管齊下。本議題OECD的結論是：績效預算的推行並不容易，必須先建立正確的觀念，即在預算資源配置時就必須考量如何花錢最有效益，而不只是以執行成果爲“窗飾”。

(二) 中國大陸預算改革

依據中國大陸代表所作簡報，其自2000年以來，預算及財政改革方面所獲成效如下：

1. 預算編製方面：劃一預算編製時程，加強統收統支，完成一個部門一份預算的改革，並將各機關預算區分爲基本支出及計畫支出兩部分，俾整合過去分散於預算內外的收入，使支出得以整體規劃。
2. 國庫制度方面：改正過去各機關個別建立收支帳戶情形，建立國庫單一帳戶，集



● 2005 OECD 亞洲資深預算官員會議與會人員合影

中支付，從而建立政府財政管理資訊系統，便於追蹤管控。

3. 中央地方財政關係方面：建立中央地方分稅制度，將中央對地方轉移支付分為一般轉移支付及專項轉移支付，後者應依所定項目支用，不能自行調整；以及促使省以下地方政府改善財政。

4. 財政政策方面：由積極轉為穩健，致力開源節流，適度控制赤字；將生產型營業稅調整為消費型營業稅，2006年以前並將全面免徵農業稅；未來將調整財政支出結構，以較多資源用於農業、就業、環境、社會安全、公

共衛生、教育及科技等。

另據OECD邀請學者所作研究簡報，則中國大陸的預算改革尚有預算外收支仍大，未能全面整合，預算估測保守，人事支出在財政部控制之外，政府層級過多、地方無改革誘因，導致預算及國庫管理之改革在地方政府方面成效不彰等情形。

### (三) 民間參與公共建設

民間參與公共建設(Public-Private Partnerships, 簡稱 PPPs) 的特性在於這類計畫應有“設計—建造—財務—營運”的整體架構。其優點為民間的資金與管理能增進效率，並紓解政府基礎建設的財政壓

力；缺點則為這種作法不見得更有效率，卻可藉以規避監督，使公共投資不納入預算，政府卻仍承擔風險。因此，好的 PPPs 計畫須具備以下條件：

1. 服務品質能夠明定：契約內應明確記載產品的規格或所提供服務的標準。
2. 風險充分移轉至民間部門：可移轉的風險包括工程、融資、服務品質、營運量以及未來市場價格等。做好風險移轉的評估是 PPPs 計畫是否較政府自辦更有效率與效益的基礎，惟因涉及協商、保證及訂約的法律複雜性，實際作業上非常困難。
3. 建立競爭性及具誘因的遊戲

規則：辦理PPP計畫應具備相關法規以及政治承諾，政府並有專責部門，建立一套公平、透明、具競爭性、能掌握資訊的程序制度，另外其與政府財政的關聯性亦應有適當的揭露。

4. 所提升的效益大於所增加的資金成本：由於民間融資的成本必較政府為高，因此由民間辦理所提升的效益是否大於所增加的資金成本是計畫成功的關鍵。

綜上，PPP是否值得推動取決於政府是否有精密的評比的機制、執行透明度的要求，以及以效率為先而非互推責任。

#### （四）穩健財政的預算政策

近年來OECD國家因為人口老化的趨勢，面臨在年金與健康照護方面政府支出的劇增，對於財政穩健的觀念，也由過去認為這方面問題多存在於開發中國家，並僅以公共債務與赤字以及中程財政政策為觀察指標，轉變為應就既定的

政策及承諾，對於未來30至50年所產生的負擔作長程分析，評估的要項應包括“償債能力”、“持續的經濟成長”、“不加稅”以及“代際平衡”。爰此，討論財政穩健議題，所重視的已非就未來的預算設定條件，而應檢討調整現行政策以減少其因長期負擔的增加所導致的財政不平衡。

基於上述觀念的改變，OECD國家認為近代預算工具，如中程預算作業、財政秩序、權責發生基礎、揭露累積公共債務等已不足以解決財政穩健問題，而建議透過預算程序或其他方式，將現行施政的長程影響，尤其潛在的負擔作報告。又為達財政穩健目標，可援用的預算調整策略包括適度移轉社會風險至民間及企業；制定相關法規就會對財政穩健產生衝擊的政策加以限制；以及對於年金、健保等涉長期負擔的政策在實施前就已覓妥財源，而非必須支付時才籌措經費。

#### （五）泰國政府的預算編製作業及公共支出管理

泰國的中央政府預算業務由預算局負責，該局是一個直接向總理負責的中央機關，局長下有五位副局長，員工800人。其主要職掌包括制定總體財政政策與設算中程預算額度、編製年度預算、於國會審議預算期間給予其他機關協助、與財政部共同負責年度預算執行事宜、以及追蹤評估屬政府整體性的計畫。

泰國的會計年度自每年10月1日至次年9月30日，預算籌編自每年1月開始—1至2月間由國家經濟社會發展委員會、財政部、預算局及泰國中央銀行共同提出經濟預測，同時預算局更新基本支出資料，各部提報主管概算；3月核定各部主管預算額度；4月由各部依額度再提報概算，5月核定預算案送國會。國會審議則自5月底開始，由總理向眾議院作報告後隨即一讀；6月至9月由預算審議委員會審議預算案；9月間並由執政與反對黨就預

算案修正案作非正式協商，其後二讀，逐項表決各修正案，三讀則就預算總額是否調升或調降作表決；至9月下旬再由參議院經2天辯論後就預算總額之調升或調降作一表決。至其憲法對國會在預算審議方面的限制包括：任何修正案若未經總理背書不得在眾議院表決，眾議院議員只能刪減支出，不得提增加支出提案，所有的修正案均須提案議員所屬政黨的同意，及如參眾兩院未能於期限內完成審議，視同預算案通過。

另泰國預算局亦就該國公共支出管理（PEM）機制作了一份很詳細的簡報，該機制始於2002年，重點在於建立預算作業與長期財政穩健目標的關

聯，使預算資源分配能符合施政優先順序、及檢視資源運用的效率、效益與經費支出的實效。所採行作法主要是中程預算作業（如下圖）。

由於泰國政府的預算編製不論體制、程序、方法等與我國均很類似（國會審議部分則差異很大），而與會國家中有許多是由財政部負責預算編製，因此在本節討論時，不少國家問及非由財政部編製預算，收入如何估測問題，爰於本節將我國中程計畫預算作業係經由總供需估測、與財政部密切聯繫預估收入可能範圍、及依據財改計畫目標等，確立中程歲出額度據以編列預算的經驗，以及近年所獲致改善財政成效之情形等作簡要說明。

## 參、結語

本次會議各項議題多為當前在政府預算作業上廣為各界關切的問題，所提供的資料亦已彙整OECD主要國家的運作經驗及前瞻的建議，甚富參考價值。會議結束前，OECD秘書處並說明預計於明年舉辦第4屆OECD亞洲資深預算官員會議，所擬議題包括財政規範、由上而下的預算作業、預算資料庫等。另由本次會議出席國家已將近二十國來看，此一會議已是亞洲國家相關預算議題的一個重要論壇，且極具專業性質，未來我國宜仍繼續派員參加，使我國政府預算制度能擷取各國的經驗並增進與其他國家交流的機會。❖

