

英國預算作業制度之簡介

近年世界各國為因應快速惡化的財政狀況，對於預算及財政改革的需求日益顯著，其中英國政府持續致力於預算改革，透過完善財政紀律措施的建立與遵循，成為歐盟國家中財政相當健全的國家之一。本文特就英國之預算、財政改革經驗與軌跡進行研析，期能作為我國提升預算作業機制之參考。

◎陳靜怡（行政院主計處第一局研究員）

英國近年的公共管理改革行動被稱為「新公共管理」，以政府預算改革為核心，讓政府預算程序運作更有效率，並提升政府服務價值。相較於世界各國目前著重於債務餘額及歲出規模控管，英國政府仍持續致力於預算改革，透過完善財政紀律措施的建立與遵循，朝提高財政可信度之目標努力，也因此英國被認為是歐盟國家中財政狀況相當健全的國家之一，其在預算、財政改革領域之經驗與軌

跡可作為我國提升預算相關作業機制之參考。

壹、英國預算作業流程

英國是不成文法系的國家，其預算編製、審查、執行、決算及審計之運作並無明確的制度規範，完全視國家不同階段的需求而革新。會計年度自每年的4月1日開始，到下年度3月31日結束，預算編製前置作業可追溯至前1年的2月間，透過財政部統籌指揮的「公共

支出調查」（Public Expenditure Survey, PES）起始，其過程包含制訂PES的指導方針、部會編製概算與底線支出、財政部彙總概算資料、內閣會議議決、財政部與部會雙邊會談、及對年度PES進行總結與評估等6大階段。11月份內閣將資源分配的初步方向與內容公布於「前預算報告」（Pre-budget）或稱為「綠色預算」（Green-budget）提交國會，為新年度的經濟展望及未來3年的重要支出計畫概要，

並據此修正後於次年3月份提出正式預算。

每年的3月或4月由財政部長選定預算日，向下議院提出「財政暨預算報告書」(Financial Statement and Budget Report)，內容包含：預算計畫、中期財政策略、經濟發展與展望、公共財政、公共支出、租稅與國民保險措施等，以及「供給估算書」(Supply

Estimates)，敘明各部會的歲入、歲出，惟其歲出總額不含公營事業、地方政府、以及歐洲共同體支出。

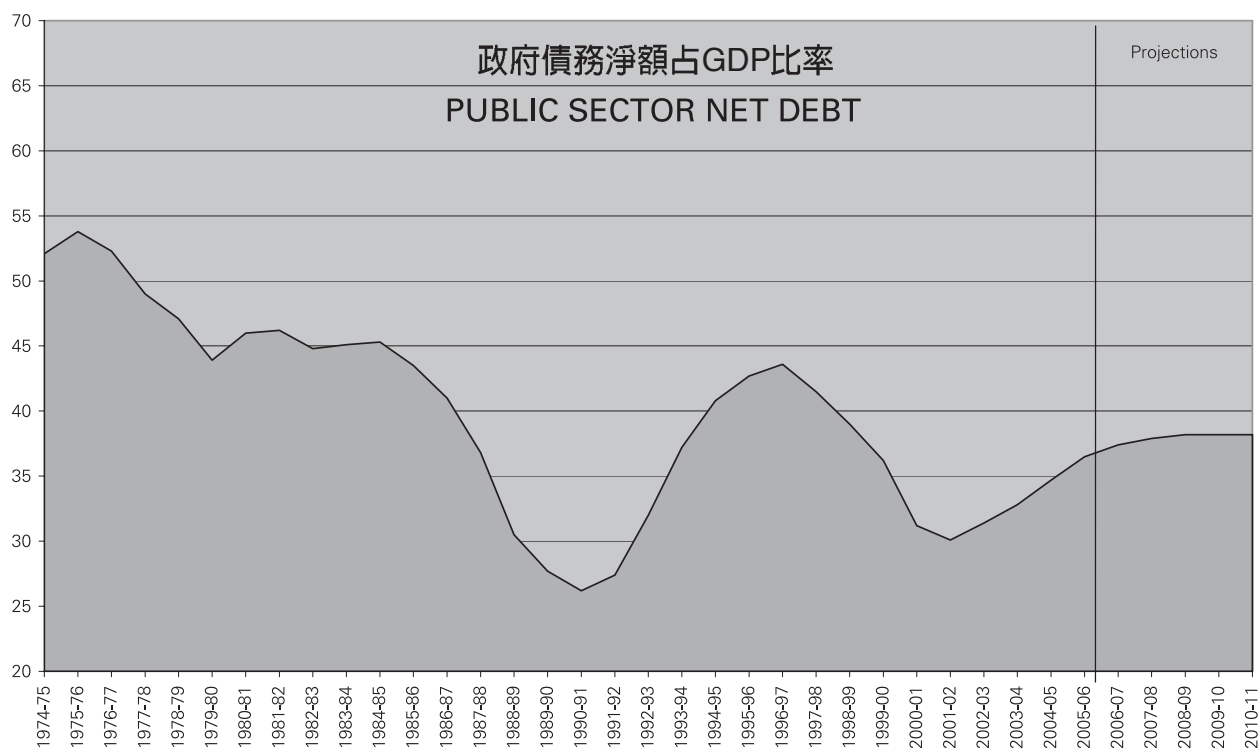
預算案經國會辯論審查完成三讀程序後，即訂定撥款法案，整個過程於7月底完成。由於預算完成審查時間與年度起始時間無法配合，照慣例會按照各部會上年度公共支出總額之45%先通過臨時預算，以

支應新年度4月至7月間之運作費。至追加預算通常可於6月、11月及2月份，分三次時間提出，分別被稱為夏、冬及春季追加預算。

貳、量入為出的財政紀律措施

1992年歐盟簽訂馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty)，

圖 1 英國政府債務淨額占GDP分析圖



資料來源：HM Treasury, Public sector finance statistics

要求各會員國每年預算赤字或淨舉債 (Net borrowing) 不得超過GDP之3%，政府未償債務餘額占GDP比率不得高於60%，另於1997年簽訂穩定暨成長協定 (Stability and

Growth Pact, SGP)，進一步規範各會員國財政赤字超過規定上限時，依據歐盟執委會所採取的超額赤字程序，將可能面臨課徵罰款之約束。

表 1 英國政府歷年預算赤字與債務餘額情形表 (% of GDP)

年度 Year	淨舉債 Net borrowing	舉債淨額 Net debt (a)	馬斯垂克未償還債務餘額 Gross debt(b)
1990-91	1.0	26.2	33.5
1991-92	3.8	27.4	34.5
1992-93	7.6	32.0	40.4
1993-94	7.8	37.2	45.9
1994-95	6.3	40.8	49.4
1995-96	4.8	42.7	51.8
1996-97	3.5	43.6	51.8
1997-98	0.8	41.5	48.9
1998-99	-0.4	39.0	46.1
1999-2000	-1.7	36.2	42.9
2000-01	-1.6	31.2	39.8
2001-02	0.0	30.1	37.8
2002-03	2.4	31.4	37.6
2003-04	3.0	32.8	39.5
預估數Forecasts			
2004-05	2.8	34.7	40.9
2005-06	2.5	36.5	43.3
2006-07	2.1	37.4	44.4
2007-08	1.9	37.9	44.8
2008-09	1.6	38.2	44.7

資料來源：HM Treasury, Public Finances Databank, July 2004 (www.hm-treasury.gov.uk/media/AB100/public_fin_databank_270704.XLS)

And previous Databanks

(a) 債務總額扣除存款等流動性資產後之舉債淨額。

(b) 馬斯垂克條款所指的債務為政府未償還債務餘額。

英國被視為歐盟國家中財政狀況健全的國家之一，主要是因為該國政府建立並遵守相關財政紀律規定，確實對財政收支與債務管理具有貢獻。英國政府自1997年實施財政紀律措施後，其政府債務淨額占GDP比率皆維持在40%以下。

英國工黨於1997年取得政權後，陸續提出財政穩定規章、黃金規則、永續投資法、引用民間資源等財政紀律與相關促進財政平衡、創造預算盈餘之配套機制，其內容包括：

- 一、制定財政穩定規章：1997年提出的財政穩定規章規定，財政措施必須依循透明、穩定、責任、公平及效率五項原則，並提出依照一般公認會計原則編製

完整之政府財務報告、綠色預算報告及配合未來經濟循環的主要支出計畫與其影響、財政暨預算報告 (Financial Statement and Budget Report, FSBR) 及政府債務管理報告等。

二、政府舉債法則：以黃金法則規範，在一個景氣循環內，經常門預算應保持平衡或賸餘，公共部門之借款，僅能用於投資支出，不得支應經常支出，即政府赤字規模應低於公共投資支出。另以永續投資法則限定在景氣循環期間，公共部門舉債淨額占GDP比率應低於40%的限制。

三、完善的公共支出審議機制：由原先之公共支出計畫與控管 (Public Expenditure Planning And Control)、中程公共支出調查 (PES)，到1998年7月第一次提出綜合支出審查 (Comprehensive

Spending Review)，改採零基預算分析各項計畫，著重於計畫目標及其產出。在此制度下，各部會透過公共服務協定 (Public Service Agreements, PSAs)，設定為期3年的目標與執行方案，作為績效考核依據，以決定未來年度資源之配置。2000年改為2年一次的Spending Review、進而於2002年採資源預算基礎 (Resource Budgeting Basis RAB，即應計基礎) 編列、及至2005年7月財政部公布，將於2007年採取第二次的綜合支出審查。

四、引用民間資源：採用公私部門共同分攤風險的公私合作模式 (Public Private Partnerships, PPP) 共同推動公共建設。此種運用私部門之資源，作為公部門設備或服務資金來源的民間投資提案制度 (Private

Finance Initiative, PFI)，其涵蓋的範圍大於BOT，且民間在承擔財務風險的同時，亦可獲得政府長期穩定合約作為回報。

參、財政改革措施之發展

觀察英國的財政改革發展情形，發現英國與我國為因應不同階段的經濟情勢及國家財政需求，均陸續採取歲出額度制、由上而下之支出控管及多年度計畫預算等預算改進作業，來控制支出規模及債務餘額，以達到減少預算赤字及有效管理政府財政之目的，惟對政府債務餘額之控制，英國係由財政部堅守黃金規則與永續投資法等規範，並配合歐盟馬斯垂克條約所訂之罰則嚴謹控管，而我國係於公共債務法內明文規定，政府債務舉借之上限及違反時相關主管人員應移送懲戒等規定。

表 2 我國與英國財政改革措施之重點

英國		我國	
年份	財政改革措施	年份	財政改革措施
1992	配合歐盟採行馬斯垂克條約：財政赤字占GDP比率不超過3%，債務餘額占GDP比率不超過60%。	1993	中央政府預算執行節約措施，擷節政府經常支出。
1997	1.簽定穩定成長協定，加強規範歐元地區國家財政赤字占GDP比率不超過3%。 2.實施財政穩定規章，並訂定黃金法則及永續投資法則等政府舉債法則。	1995	行政革新方案，推動組織及員額精簡計畫，總預算編審改為由上而下。
1998	1.綜合支出審查（CSR），由上而下的審查機制，強調支出與計畫控管、徹底檢視各部門目標並以零基預算方式分析計畫。 2.建立公共服務協定（PSAs），提出多年制計畫與預算額度控制制度，設定3年期目標與執行方案，據以考核績效。	1996	制定公共債務法，規定各級政府債務餘額不超過前3年度GNP平均值的48%。中央部分不超過28.8%。
1999	地方政府之公共財監督評比，由原義務競爭體系改為最佳品質監督機制，監督評比範圍擴及所有地方政府服務，以提升政府效能及擷節支出。	1998	1.修正公債法：各級政府債務餘額不超過前3年度GNP平均值的48%，中央部分不超過40%。另增訂流量管制，各級政府每年舉債不得超過各該政府總預算及特別預算歲出總額15%。 2.修正預算法，會計年度改為曆年制、建立中程計畫預算制度、成立債務基金，及編製國富統計、綠色國民所得帳等報告。
2000	1.2000年支出審查報告中，採用跨部會審議機制處理跨部門議題。 2.修訂兩年一次的支出審查機制（Spending Review）。	2001	1.成立行政院財政改革委員會，透過稅制改革及政府支出檢討，於5-10年達到財政平衡。 2.配合地方制度法與財政劃分法制定及修正，訂定「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」，調整中央一般性補助款之分配，有效挹注縣市財政收入，及提升財政自主能力。
2001	採用資源預算基礎（RAB）編列預算，將折舊等使用資產的代價計入部門支出，使各部門更有效率使用資產。	2002	全面推動實施中程計畫預算作業制度。
2003	2003-04年度開始的中央對地方政府設算補助（Formula Grant），採用公式支用分配系統（Formula Spending Shares System, FSS）將地方政府預期徵收市政稅收入的能力併入考量，確認地方財政自我負責機制。	2004-2005	推動常態型計畫預算審查機制，協助各部會尋求財源供新興施政之用。 推動建立一般性補助款指定用途優先施政項目機制，使中央與縣市政府施政計畫更加緊密結合。

肆、中央對地方政府之補助制度

英國與我國對於地方政府之補助款，均區分為一般性與計畫型補助，其分配方式不同之處，在於我國僅將一般性補助款納入公式設算，而英國係將一般性補助款及計畫型補助（Special Grant）全部納入公式計算（Formula Grant），並將地方政府預期徵收市政稅收入的能力納入設算考量，且透過中央保留對市政稅的限制權，來避免地方無限制擴張需求，以達財政自我負責的精神。惟其補助制度並未能與地方公共財監督評比機制作有效連結，致無法促使地方政府加強改善公共服務。反觀我國，係依「中央對台灣省各縣(市)政府計畫及預算考核要點」規定辦理，按社會福利執行效能、教育執行效能、基本設施執行效能、與財政及施政績效

4大面向考核各縣（市）政府，並據考核成績增減一般性補助款基本設施補助經費，即僅將考核成績作為中央增減對各縣市一般性補助款之參據，與補助款之分配設算並無全面、直接之關聯。

此外，英國政府並引進民間融資方案（PFI），以彌補地方政府資本支出財源不足，成效卓著。以愛丁堡政府為例，該政府更計畫於未來擴大將古蹟文化建物改採PFI模式運作，以取得龐大維護費用，而我國地方政府在債務負擔沉重，自有財源不足情形下，對於地方基礎建設所需經費，除仰賴中央政府補助外，並未積極謀求其他財源，致使部分地方基礎建設延宕，影響地方經濟及社會發展。

伍、結論與建議

英國的財政紀律規定雖未

訂有罰則，但由於該國政府嚴守紀律，使其財政改革狀況在歐盟國家中堪稱表率，可見法紀的遵守是財政健全與穩健的關鍵因素。另英國政府於1998年提出由各部會簽訂公共服務協定（PSAs）設定機關目標與執行方案，並據此考核績效以決定未來年度資源分配之順序，實有助各機關財務之自我管理。為使計畫績效評估與資源分配能作更適切的連結，我國似可參考英國政府作法，加強機關對其歲出額度之自我控管，以妥適安排各項施政之優先順序，提升政府整體資源使用效益。

從英國的財政改革經驗中，發現在面臨巨額財政赤字及債務問題時，如何面對社會安全制度、福利措施、大型建設計畫等跨部會計畫，有效地將政府資源作合理分配，成為各國預算審議時之重要任務之一。英國財政部的職權綜合了

我國財政部、經建會、經濟部、主計處及人事行政局等相關業務，因而在預算編列上較我國更能掌握資訊正確性與資源分配合理性，尤其對於傳統部門架構所無法解決的挑戰，例如社會福利、毒品及犯罪等議題，採用跨部會預算審議機制處理。而我國目前對於跨部會計畫，除了公共建設與科技計畫由經建會及國科會負責審查，及部分跨部會經費如社會福利、毒品及犯罪等計畫之編列由行政院交付相關機關以專案審查外，似可參考英國政府作法，加強常態型之跨部會預算審議機制，以整合各相關部會有限資源，促進合作協調與經費執行之效能，檢討出重疊或不經濟支出，騰出空間容納新興施政。

至對地方政府補助制度部分，為加強與公共財監督評比機制之關聯性，我國中央政府除依「中央對台灣省各縣(市)

政府計畫及預算考核要點」規定，辦理相關考核事宜，作為增減對各縣市一般性補助款之參據外，未來亦可將重要考核項目如縣市累計債務餘額、總預算收支差短數額等納入補助款之設算指標，以建立地方財政自我負責機制。

參考文獻

1. 蘇彩足 (2000)，世界主要國家預算制度及其運作情形之研究，台北：行政院主計處。
2. 劉志宏 (2000)，英國預算制度及其改革之研究，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
3. 陳淑貞 (2003)，財政紀律與財政平衡—國際比較分析，台灣經濟論衡，第1卷第5期，頁27-80。
4. 方清風 (2004)，英國的財政紀律與預算政策，財稅研究，第36卷第5期，頁33-44。
5. 李泰興 (2005)，中央對地方補助制度之檢討與改進，主計月刊，P18-24。
6. Jayesh D' Souza (2004)，Public Administration and the New Public Management : A Case Study of Budgetary Reform in the United Kingdom，

- Florida International University.
7. Public Expenditure Statistical Analyses 2005, National Statistics, HM Treasury.
8. Local Government Finance Statistics England No.16, 2005, Office of the Deputy Prime Minister.
9. 2005 Pre-Budget Report, HM Treasury.
10. 2004 Spending Review, HM Treasury.
11. The IFS Green Budget 2006, Institute of Finance Study.
12. WHAT IS PPP/PFI, FPU Factsheet1, Scottish Executive.
13. The Prudential Code for Capital Finance in Local Authority, CIPFA.
14. Steve Schifferes, OECD warns on UK budget deficit, BCC News, 20 January, 2004.
15. Latest monthly public sector finance statistics, HM Treasury.
16. Government deficit and debt under the Maastricht Treaty, National Statistics 2004.
17. Peter Mountfielf (1984) ,Recent Developments in the Control of Public Expenditures in the United Kingdom, Comparative International Budgeting and Finance edited by A. Premchand and Jesse Burkhead. ❖