

出席2006 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台，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2006年12月14日至15日在曼谷召開的第4屆會議，提出簡要報告。

◎ 陳莉容 (行政院主計處第一局編審)

壹、前言

OECD亞洲資深官員會議自2001年開始舉辦，我國均獲邀請，本次係第4次會議，討論內容包括長期推估分析政府財務風險、立法部門之預算功能與角色、績效預算與應計基礎預算，以及由上而下歲出額度制度等議題，並由新加坡及泰國官員專案報告新加坡政府的預算體系及泰國政府公共支

出管理的改革。

貳、2006 OECD亞洲 資深預算官員會議

● 會議時間

95年12月14日至15日

● 會議地點

泰國曼谷

● 與會國家

澳洲、加拿大、法國、美國、日本、南韓、新加坡、

泰國、斯里蘭卡、越南及我國，以及OECD秘書處。出席成員包括財政部長、預算部門首長、資深預算官員，以及OECD秘書處邀請之學者等。

● 會議議題

一、長期推估分析政府財務風險 (Long-term Budget Projections)

由於人口老化趨勢、政府債務累積及災害與戰爭等不確定因素，可能造成政府財政負擔及影響整體資源有效運用，基於財政穩健（Fiscal Sustainability），政府必須預為長期評估，並對現行政策或所擬定草案作適度調整修正，以避免未來發生財務危機。長期預算之推估，可預為規劃未來新興計畫之財源，並兼顧維持政府核心業務不致於中斷，總體公私部門資源能有效率運用。

長期預算推估有助於中期經濟分析架構及財政決策之合理性。目前實務上歐美國家長期預算推估的時間有最短10年至最長75年不等，本專題報告人認為，應以分析問題本質而言，以因應人口問題為例，最少應含一世代約25年。另關於維持未來財政穩健之方法，建議應從降低債務成長、促進就業及經濟成長、改革退休及醫

療照顧制度等三方面擬定推動策略。

在討論過程中與會各國對於長期預算推估納入年度預算程序及文件中，表達不同看法，認為會影響國會對預算審議之決策，而有所疑慮，部分代表建議以單獨表達方式處理為宜，另先進行短中期之推估，再配合逐步精進推估工具後，延伸至長期推估，整體而言，不否認長期預算推估有助於財政政策之擬定。

二、立法部門之預算功能與角色

為人民看緊荷包係立法部門之職責，在制度上並賦予預算撥款、款項執行控管、決算審查等權限。各國立法部門參與預算作業之程度，與憲政架構、政黨政治、立法部門內部組織及預算結構等有關，例如總統制，總統與國會均為民

選，國會所扮演預算功能較強，內閣制而言，內閣閣員係來自國會，國會有義務支持內閣，相對其預算功能角色較弱，而預算內如多屬強制性支出者，將限制立法部門預算審議空間。

二十世紀因政府職能擴大、官僚技術愈趨複雜、因應國際性挑戰應有專責領導者，行政部門仍扮演重要角色，但近年來財政壓力及民主發展等因素，立法部門已有逐漸提升功能角色之趨勢。報告中提出關注焦點，議會係代表各區選民利益，議會擴充其功能，與政府維繫整體預算政策及目標上，可能產生衝突與影響，如財政紀律維持、資源有效分配、預算執行效率及預算決策完整性，以及混淆立法與行政部門之職權劃分等，上述雖各有正負面見解，尚待更多實證論述，卻已提供未來此議題之

討論方向。

另外報告強調立法部門提高參與度實有正面意義，重點在立法部門如何建構正式管道及對話，即對於國家財政之關切，擬定或形成具體之政策與作法，包括有效整合及平衡整體利益、內部預算審核機制要明確一致性，以及提升幕僚作業能力等，而行政部門在互相合作之基礎上，與立法部門共同改進預算作業制度並分享相關資訊，以助於強化預算審核及資源有效運用。與會代表提出看法，行政部門給立法部門多少參與度，實與預算資訊揭露程度有關。

三、新加坡政府的財政體系

新加坡政府財政體系包括公務預算、中央儲蓄基金、政府投資公司及其他特種基金等4個基本元素。

(一) 公務預算作業方式

新加坡政府目前施行的中程歲出額度包含兩大特色，其一為各機關本年度未用完之額度，可以累積到以後年度繼續使用；相反的，也可在一定範圍內將以後年度的額度提前於本年度使用，惟均須加計利息。第二項特色為歲出額度的核定並非絕對金額，而係以占GDP的百分比為單位，政府於年度開始前先決定政府支出占GDP的規模比率，再由財政部將其劃分給各主管機關。

(二) 中央儲蓄基金

中央儲蓄基金是新加坡政府成立的信託基金，財源來自於國民的薪資所得（類似我國的勞退基金），每個受雇者都有個人的帳戶，由受雇者提撥薪資的20%，雇主另外提撥13%，其給付範圍包括購屋、退休金及醫療給付等各項社會福利制度，幾乎都是由中央儲蓄

基金來運作，這也大幅降低政府對於社會福利支出的財源籌措壓力。

(三) 政府投資公司

主要有新加坡投資公司及淡馬錫控股公司等2個政府100%持有的投資控股公司，隸屬於財政部，其財務透明度都很低，新加坡政府宣稱是為了避免投機者的窺探，進而影響經濟之穩定。據保守估計，兩家公司目前資產均大於新台幣2兆元，且因憲法規定該公司所獲收益，政府僅半數能用於特定用途，其餘仍須繼續投資再長。

(四) 其他特種基金

新加坡政府以年度賸餘成立許多特種基金，與我國不同的是，其特種基金預算並未彙整於總預算，也不須送國會審查，每個基金都有專門的法源以供遵循運作。

與會部分代表說明，由於新加坡的特殊政治環境，使得預算運作機制與各國有所不同，該國外部監督機關未能有效運作，其預算作業並不透明。惟由於該國近年來經濟穩定成長，政府預算操作方式，仍獲得人民的充分信任。

四、績效預算(Performance Budgeting) 與應計基礎預算(Accrual Budgeting)

績效預算之原則，係以實際或預期成果作為支出分配之決策依據；應計基礎預算，則以資源使用已發生權責來計算支出（現行各國預算編列係以現金收支基礎編列，國際性組織認為不夠完整表達政府收支情形）。以預算決策而言，前者由投入轉移至產出，後者由現金支付轉移至成本負擔。而「決策依據」，係以特定資訊作為預算決策之依據，決策者沒

有裁量空間，而「分析工具」，指運用資訊以協助決策，決策者可選擇是否採用。由「分析工具」改為「決策依據」，學者列舉幾點考量之要件：（1）該項決策之依據是否影響預算編製時程；（2）是否能提供有用之資訊，並避免資訊過量；（3）預算決策者須認知，該項資訊運用實有助於預算籌編工作，而不只是技術工具；（4）有無落實執行之配套措施；（5）學習失敗經驗，如紐西蘭等已實施國家；（6）建立整體改革架構，避免零碎等。

經依上述要件分析結果，學者認為績效預算與應計基礎預算，實務上仍有困難及相當推動成本，現階段僅適合作為分析工具，而不宜貿然採行作為決策依據。在現行現金基礎預算運作架構下，又不貿然全面採行應計基礎預算，建議對

特定交易型態認列，訂定原則，如出售資產不視為現金收入而係屬財源之一，或另以中長程預算推估來表達政府財政收支情形等因應變通方式。基於兩項之預算改革須計算成本之共通性，仍應先建立以管理導向及成本考量之組織文化與機制，當此機制建立後，會比較容易推動。

五、由上而下歲出額度制度(TOP-DOWN Budgeting)

1990年代初期OECD大部分會員國遭遇持續成長的財政赤字，部分國家甚或引發財政危機，各會員國在採行由上而下歲出額度制度的改革下，已逐步改善財政狀況。

實務上實施本預算制度時，係配合中程預算制度的實施及由下而上提出細部計畫的方式，並根據施政優先順序、

宏觀經濟假設、中程財政控管目標，分別設定整體財政支出及各部門支出上限，以達控制公共支出並進而強化財政健全的目的。各部會透過由下而上的方式所提出細部計畫，經檢討優先順序後，再將所獲支出額度分配於個別計畫。

本預算制度強調中央主管預算部門，應加強未來經濟預測及對個別計畫的檢視能力，隨時掌握最新資訊並擷取重要技能，俾對整體財政作有效的管理。透過參與整體中程預算核定會議的方式，讓各部會深入了解政府現行財政狀況，充分遵守歲出額度上限之規定，並對其所獲額度負起謹慎分配至個別計畫之責任。另為使由上而下的歲出額度制度可以成功地推動辦理，預算部門應爭取行政院長或總統的全力支持，才能致力於歲出額度的有效分配，並確保各部會確實遵守各項財政紀律。

六、泰國政府公共支出管理 (Public Expenditure Management) 的改革

泰國政府為因應國際貨幣基金 (IMF) 借款的要求，於2002年開始採用公共支出管理 (PEM) 機制，本次會議主要係說明其過去1年所作包括維持長期財政紀律、財政透明化、施政資源分配、運作效率、管理彈性與責任等5項財政改革，並分別採行由上而下歲出額度制度、中程預算的檢核、服務導向及公共服務協議、產出量化、公共財政改革、績效衡量、強化部門管理者的角色、改善執行與財政報告、改善預算文件格式、改善預算資訊系統等手段。

泰國政府說明，未來將強化公共支出管理的標準操作程序，持續改進預算作業流程，並將透過提升各部會間的財政

關係、增強政府公共支出檢核能力、重新建構公共支出組成要素並與施政計畫相結合、整合財政永續性及由上而下之中程預算制度等方式，持續改進公共支出管理。

參、結語

面對全球化的趨勢，各國致力推行與改進各項政策，政府財政及預算問題亦然，OECD提供此一會議平台，讓各國共同討論目前預算制度推行上的各項問題。經由出席此次會議的觀摩與學習，深刻了解到政府機關人員除致力於公務事宜之外，仍須不斷吸收新知，提升專業素質，未來期望相關同仁仍能藉由類似的國際交流機會，獲取各國寶貴的經驗與新知，將所學充分用於公務上，並進而增進我國政府預算制度的完善。❖