

出席2007 APEC財政空間研討會議報告

本次APEC召開之研討會議是由澳洲提案，汶萊、俄羅斯及印尼為共同提案國，針對財政空間議題邀請各經濟體共同分享經驗，會議重點主要在於強化各國政府官員對於政府支出檢視與評估的知識及能力，會議開放會員經濟體與相關學術機構進行經驗交流，以達到增進財政空間的目標，本文就會議情形提出簡要報告。

◎ 劉嘉偉 (行政院主計處第一局編審)

壹、前言

財政空間是政府在不損害財政狀況及經濟安定下，所能額外增加支出的能力，目前多數APEC會員國，特別是新興經濟體，均致力於改善財政管理及預算流程，以爭取較大的財政空間。多數政府也體認到，要達成這個目標最快的方式，就是提升公共支出效率，包括妥善評估各項支出計畫並

排定優先順序等，本次會議即針對政府支出之檢討評估，由會議指定國家就不同議題進行報告，並開放與會者進行討論，以期提升政府支出效率。

貳、2007 APEC財政空間研討會議

- 會議時間：96年12月3日
- 會議地點：汶萊
- 與會國家：加拿大、澳洲、

俄羅斯、汶萊、中國、越南、菲律賓、印尼、新加坡、馬來西亞及我國，以及世界銀行與國際貨幣基金等國際組織代表。

● 會議議題

一、財政空間與政府支出效率的重要性—國際貨幣基金

財政空間有許多的定義，簡而言之，就是在不傷及財政

狀況下，政府所能承擔額外支出的能力。如何善用財政空間，或創造額外的財政空間，是目前各國政府所須面對的重要課題。

政府創造財政空間的方法很多，以下提出幾個建議方向：

- (一) 增加收入：包括檢討及擴大稅基、減少不合理的賦稅減免、強化收入的管理等。
- (二) 請求外部的經濟協助：包括其他國家提供的經濟援助、外債減免、非政府基金的協助等。
- (三) 額外的債務舉借：例如其他國家提供的優惠貸款。
- (四) 出售資產以降低債務：出售不具效益的資產，以償還債務或投資於收益較高的標的，並提高政府整體淨值。
- (五) 檢討財政收支劃分：透過中央與地方收支的檢討分配，開發新的地方財源，或檢討地方各項

支出的優先順序等。

- (六) 減少不經濟支出以提高政府效率：在相同服務水準下，透過效率的提升，以減少政府支出。

各國創造財政空間的方法不盡相同，除了開發新的財源之外，也須同步檢討現有支出結構及稅收制度，雖然這些都具有高度政治性，但仍須努力確保資源分配是基於完整的成本效益分析，並符合社會實際的需要。

二、績效預算制度—俄羅斯

俄羅斯政府近年來推動預算改革的經驗顯示，績效預算並非創造財政空間最快、最有效的方法。績效預算需要有完整的前置作業，包括建構支持績效制度的環境、妥善控制資源的投入、強化財務稽核制度等。

從經驗來看，推動績效預算並不容易，且獲得的效益往往低於通貨膨脹率；另外，因

預算分配涉及政治決策，使得績效預算制度對財政空間的幫助十分有限，以俄羅斯上個預算年度為例，歲出約增加28%，惟增加的部分卻沒有經過任何績效的評估機制。

然而，績效預算仍有其推動之必要，因為制度的建立需要長時間的規劃，預先建構良好的基礎環境，在政治環境允許並支持的時候，才能立即推動施行。

三、政府計畫的評估—澳洲

澳洲政府的計畫評估方式，主要分為無繼續性計畫評估、定期性評估及專案評估。其遭遇的問題，包括新興計畫及無繼續性計畫占整體預算比重很低，致檢討成效有限；檢討無繼續性計畫須投入較多的時間，因此往往僅就特定範圍的計畫進行檢討，以致無法產生太大的變革等。

2006年澳洲開始推動新的計畫評估架構，以提供更有系

統性與整合性的管考機制，使計畫績效直接回饋到預算編製過程。它的優點包括全面性的支出評估（含稅式支出）、策略性的管考措施、資訊直接回饋到年度預算編製等。透過該系統的運作，除能強化管考資訊的質與量，並有助於未來年度的預算分配。

四、成果導向的管理制度—加拿大

加拿大的績效衡量及管考架構已相當成熟，以下是加拿大在過去推動過程中所學到的經驗：

- (一) 主協辦機關的角色與責任要有明確的劃分：導入績效制度會涉及技術與組織文化的變革，尤其是組織文化部分，機關會傾向抗拒改變，所以在推動時，一定要有明確的主辦機關，並賦予制定規則及跨部會協調的權力。
- (二) 制度的設計要務實：不

要把目標設定為建立「成果導向」的決策機制，而是建立「成果告知」的決策機制，要確保在決策過程中，主政者能充分瞭解績效資訊。

- (三) 建構完整的資源與成果架構圖：可以幫助瞭解各計畫的內容與目標，以及不同計畫間的關連性等。
- (四) 每項計畫都要有基本的預期成果說明：內容包括明確的數字成果、文字說明、在合理範圍內能達成的最佳成果等。
- (五) 不要設定太多指標：先從少數的基本指標開始，再逐步地累積經驗。
- (六) 定期的檢討是瞭解計畫成效最好的方法：加拿大目前正在修正績效評估政策，希望能強化資訊基礎，以提供政策管理及計畫修正所需資訊。

(七) 績效資訊的公開有助於建立公信力：各級政府都應主動地公開資訊，以塑造政府威信及增加透明度。

(八) 績效評估會改變組織的文化：持續檢討並將成果報告公開，將使公務員習慣於不斷創新的文化。

(九) 沒有最好的方法：因各國國情及政治文化都不同，都要經過逐步嘗試並不斷修正，才能找到合適的方法。

五、健全的財政制度—世界銀行

財政制度的內涵包含法規、程序、組織及慣例，一個國家的財政制度是否合理，須視該國的歷史、傳統及國情，良好的財政制度，可以避免政府資源浪費，並有助於政府財政的穩定、永續及成長。

預算管理有三項目標，分

別為整合財政紀律、提高資源配置效率，以及提高資源運用效率，分述如下：

- (一) 整合財政紀律：需要高層的支持、完整透明的預算表達、健全的財政法規及外部紀律規範等。
- (二) 提高資源配置效率：需要由上而下的設定施政主軸，配合中程計畫預算與績效預算，並提高財政透明度及預算的完整性。
- (三) 提高資源運用效率：需要由外而內的控制機制，對於管理者的決策及責任須有適當的內控機制，另外，導入績效預算制度也有助於提高資源運用效率。

六、公共建設的經驗分享—中國

中國的公共建設計畫過去主要係由政府主導，而近年來逐漸轉變為民間參與，財源從

政府編列預算變為金融市場籌資（如銀行貸款、股票和債券），另外營運方式也從政府或國營企業單獨管理，變為政府與民間共同管理。

過去公共建設從投資、建造、管理、營運，幾乎都由政府獨自承擔，近年來透過市場機制，引進多元化的投資者後，其優點包括合理地釐清可由民間參與投資的範圍，建立多元化的民間投資模式，對各項計畫建立整體規劃的概念，以及將市場效率導入政府建設計畫等。

七、投資性別平等的社會經濟價值—澳洲

性別平等是提供兩性相同的機會，讓他們了解自己的潛力，以及對經濟與社會發展的貢獻，兩性平等的觀念在澳洲雖已相當普遍，但仍然有努力的空間。

性別不平等所產生的社會成本，包括女性難以取得社會上的領導地位；女性必須在照

顧家庭和工作間取得平衡；女性因害怕暴力而不敢出現在街頭、大眾運輸及公共場合；家庭負擔降低女性的生理和心理健康等。

性別不平等所產生的經濟成本，包括女性工作上的限制，在澳洲每年造成400億美元的損失，教育差距也造成每年300億美元的損失。研究指出，提升女性的工作參與可使國民所得增加2.8%到4.4%，所以促進兩性平等對提升財政空間有很大的幫助。

參、結語

本次研討會之議題，多為各國政府在實務上所遭遇的困難，透過指定國家專題報告，以及與會各國共同討論的過程，不僅獲取許多寶貴意見，作為我國未來預算制度改進之參考，同時也增加我國與國際間其他國家聯繫與互動之機會，對於整體預算籌編工作，亦有相當助益。❖