



# 澳洲政府預算制度簡介

OECD 會員國中，澳洲之經濟表現向來備受肯定，截至 2013 年止，該國 GDP 已連續 21 年成長，原因之一可歸功於政府自 1980 年代起所推行之各項改革措施，其中預算制度及籌編方式亦在改革之列，本文針對澳洲政府預算制度進行了解並加以簡介，俾供各界參考。

劉嘉偉、郭美珍（行政院主計總處公務預算處科長、科員）

## 壹、前言

澳洲國土面積 768 萬平方公里，為我國 213 倍，人口數將近 2,300 萬，則略低於我國，該國 GDP 約 1.5 兆美元，為臺灣之 3 倍，截至 2013 年已連續享有 21 年之經濟成長榮景，主要係因 1980 年起所推行各項改革措施，包含放寬外匯及利率管制、推行國營企業民營化等；以及 2003 年起中國大陸、印度等發展中國家對原物料需求增加，

為原物料出產國之澳洲賺入可觀外匯，亦使該國政府於 1997 至 2007 年歲入、歲出皆呈成長趨勢，且 10 年間有 9 年呈現預算賸餘。惟 2008 年全球金融風暴以及近年國際原物料需求及價格成長趨緩等，使澳洲之財政狀況不如以往風光。依澳洲政府所公布 2013 ~ 14 年度期中財經展望，該國自 2008 年迄今均維持預算赤字，2013 ~ 14 年度之歲入預計 3,649 億澳元（約占 GDP 之 23.1 %）、

歲出 4,090 億澳元（約占 GDP 之 25.9 %）、債務存量約 1,915 億元（約占 GDP 之 12.1 %）。

## 貳、預算籌編作業及特色

### 一、預算會議及相關審議機關

- （一）澳洲預算籌編作業中，設有歲出審查委員會（Expenditure Review Committee；以下簡稱

ERC)，由副首相及國庫署長為主席，其任務為考量當前社經環境及施政優先順序，並檢視各部會施政目標、預算裁減空間及新興計畫之必要性後，決定下年度預算納編內容後，將決議送全體預算會議（Budget Cabinet）同意備查。

(二) 又該國預算審議機關主要有3個，分別為國庫署（Treasury）、財政部（Department of Finance）及首相內閣部（Department of the Prime Minister and Cabinet）。該國原係由國庫署負責預算財經相關議題，嗣因時任首相對該部會提出之經濟分析不滿意，爰於1976年拆分為國庫署及財政部二部會，類似於我國之財主分立制度，其中國庫署角色類似我國財政部，負責

經濟分析及稅收議題；財政部角色類似我國主計總處，負責強化歲出預算，並於預算籌編過程中出具審查報告（the Greens）供ERC參考；至首相內閣部角色則類似我國行政院院本部，主要係綜合考量各主管部會施政目標、財經策略等，以政府整體觀點

提供首相有關歲入歲出之意見。

## 二、預算籌編流程

澳洲政府會計年度採七月制，行政部門之預算籌編作業始於會計年度開始前10個月（即9月），終於會計年度開始前2個月（即來年5月），並高度聚焦於新興計畫，籌編時程及作業如表1。

表1 澳洲政府預算籌編時程表

期 間	說 明
9 月	財政部發布預算編製作業規定（budget circular），訂定來年預算籌編時程及 ERC 審議新興計畫提案門檻。
10 月	首相函請各部會部長提報下年度新興計畫（initiatives）。
11 至 12 月	預算審議機關檢視部會所提新興計畫，並將審議結果提報「ERC 先期會議」審查，以設定下年度預算之優先順序。
1 至 2 月	各部會依據「ERC 先期會議」審查結果，編報主管概算。
3 月	召開 ERC，藉由各部會部長之說明、財政部之審查報告及最新之財經展望等資料後，決定各項新興計畫可獲配額度。
4 月	召開全體預算會議（Budget Cabinet），就 ERC 之決議進行討論並作最後決定，通過後送國會審議。
5 月	財政部及國庫署準備預算文件（Budget Papers）、機關準備主管預算聲明書（Portfolio Budget Statements，預算之補充文件），隨同撥款法案（Appropriation Bill）送國會審議。

資料來源：作者整理自 Budgeting in Australia（2008）、澳洲政府官網。

## 論述》預算·決算



### 三、預算籌編特色

(一) 財政紀律採原則式基礎 (principles-based) ,

並高度揭露財務資訊

澳洲政府相關財政規範係採原則式基礎,即法律僅訂定廣泛之財政原則,並未設定明確的債務或赤字目標。另為健全財政紀律及財政資訊透明度,該國於 1998 年頒行「預算誠實法案」

(Charter of Budget Honesty Act),要求定期揭露財務資訊,包括隨年度預算發布「財經展望」;預算公布後 6 個月發布「期中財經展望」;會計年度終了後發布「年度預算成果報告」;選舉活動開始後 10 天內發布「選前財經展望」,以避免政府於選舉期間隱匿不利資訊;每 5 年發布「跨世代報告」,推估人口、經濟成長與現行政策對未來 40 年之財務影響。其高度透明之財政資訊,使民衆得檢視政府所採取政策

及其績效,進而反映於選舉結果。

(二) 中程推估制度 (Forward estimates)

中程推估制度為澳洲預算籌編流程之基礎,相關推估資訊每年隨同年度預算及期中財經展望發布,並依據政經環境變動而適時更新,此制度可促使政府考量各項決策影響之時間幅度拉長,並著重於重大決策。另澳洲的中程推估制度並非只為控制歲出規模,亦可透過該制度估算某項新政策對政府支出之長期影響,進而檢視該項新增支出與當前施政重點之契合度。

(三) 成果及產出績效制度 (Outcomes and outputs framework)

澳洲政府於 1999 年改以「成果及產出績效制度」(以下簡稱績效制度)為預算籌編基礎,於撥款法案訂定各機關成果指標 (outcomes) 及所需預算,如健康主管部

會 (Health Portfolio) 成果為「建立有品質及可負擔之老年照護服務」等,另為追蹤績效,於主管預算聲明書敘明預計產出 (outputs) 及施政作為。惟該制度屢遭垢病,包括各機關每年度成果及產出可變動,致無法跨期間比較;為利預算執行彈性,各機關成果定義通常較為廣泛,致具體績效指標訂定困難或不易衡量;且撥款法案雖以成果為基礎,惟政府籌編、審議預算及民衆檢視政府支出時,仍著重於明確可辨認之個案計畫項目。

(四) 應計基礎預算制度 (Accrual budgeting)

為量化各機關所訂成果指標之成本,澳洲政府於績效制度實施同年引進應計基礎預算制度,現行該國預算資訊係以應計基礎與現金基礎併同呈現,實際運作並採雙軌制,撥款法案及預算執行以應計基礎為基準,預算籌編及國會審議時則偏好

使用現金基礎資訊。惟現行以應計基礎為撥款基準，致機關獲配現金常超出實際需求，且其運用情形不須揭露於報表，將造成財務報導透明度不足或機關挪用款項可能，例如機關原則上應保留對折舊之撥款，待未來汰換資產使用，惟部分機關挪作他用。澳洲政府業投入大量資源建置應計預算制度，惟實際上政府及民眾仍偏好使用現金基礎之財政資訊，顯見該國推行成效未如預期，似僅增加行政部門作業負擔，且亦有政府官員坦言，若早知結果如此將不會引進該制度。

#### (五) 設立未來基金 (Future fund)

澳洲政府於 2006 年以預算賸餘設立未來基金，以支應公務員及軍人未來之退休金負債，並預期於 2020 年達成該基金資產足以完全支應上開退休金負債之目標，另設立專責管理機構操作該基

金，於適度可容忍風險下積極投資國內外金融資產，且配合修改其公務員退休金提撥制度，新進人員已不再適用舊有之確定給付退休金制度 (defined benefit pension)，以減少跨世代補貼之不公平現象。截至 2013 年 6 月底，該基金資產已累積約 888 億澳元，其中 605 億澳元由政府提撥，惟潛藏退休金負債預估約 1,430 億澳元。

### 參、國會審議預算限制及作業

澳洲國會採上、下議院兩院制，因年度歲出 80% 由特別法律授權、僅 20% 須經國會審議外，且囿於該國憲法規及政治傳統，國會於預算審議流程發揮功能有限。該國國會審議預算之基本限制和我國相同，僅能就行政部門提出之歲出刪除或刪減，不可增加或重分配歲出資源，且憲法規定上議院僅能審議政府「一般例行性服務」(ordinary annual

service) 以外之法案，故撥款法案依據上議院得否修改分為 3 類：

一、第 1 類撥款法案：上議院不得修改，為一般例行性服務，即「現有政策之繼續性經費」。

二、第 2 類撥款法案：上議院得審議，為第 1 類撥款法案以外之歲出，即「新政策、新興資本支出及地方補助款」。

三、針對國會支出之撥款法案：上議院得審議，為國會之繼續性經費及新興支出。

澳洲國會審議預算文件除上述具法律位階之撥款法案外，由於主管預算聲明書內容較詳盡，且含績效資訊，爰成為國會審議預算之主要檢視文件，惟主管預算聲明書因不具法律拘束力，外界對其效力有所疑慮；且該文件以應計基礎及現金基礎併同呈現，實務上亦採雙軌作業，將導致課責性 (accountability) 問題。

行政部門於 5 月將預算送

# 論述》預算 · 決算

審後，國會須於下個會計年度開始前（7 / 1 前）審議完竣，爰審議期間不超過 2 個月，又澳洲的選舉制度適合兩黨政治，並因政黨強大凝聚力的政治傳統及嚴格的政黨紀律下，即使國會有上述受限之審議權，通常僅是形式作業，很少實際刪減。

## 肆、預算執行相關規定

一、澳洲預算籌編所列各項經費，依編列依據可分為年度經費（annual appropriations）及特別經費（special appropriations）。年度經費又可再區分為部門經費

（departmental）及管理經費（administered）；部門經費類似我國基本需求經費，為達撥款法案訂定成果所需營運經費，如薪資、維運費及折舊等；管理經費類似我國分年延續性計畫經費，多為對外之移轉性支付，部會及機關僅係以政府角色管理此經費。

各項經費關係如附圖所示，另各經費特點詳表 2。

二、另就澳洲預算執行相關規定中，與我國較為不同者介紹如次：

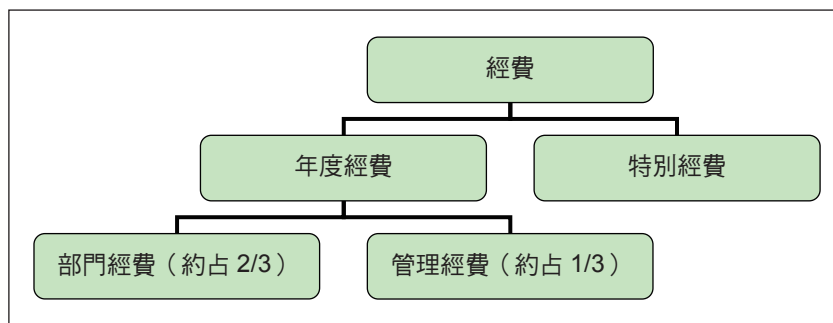
### （一）流用

年度經費中，各成果下分別編列「部門經費」及「管理經費」，其中部門經費可跨成果流用、管理經費則不可跨成果流用；特別經費之間，除經國會同意者，原則不可互相流用。

### （二）保留

部門經費因不限執行期間，爰可自動保留至下年度；管理經費則不得保留至下年

附圖 澳洲政府預算籌編所列各項經費關係圖



資料來源：作者整理自 Budgeting in Australia (2008)。

表 2 澳洲政府預算籌編各項經費特點

	年度經費	特別經費
比例	約占歲出總額 20%	約占歲出總額 80%
編列依據及特點	依據第 1 類撥款法案、第 2 類撥款法案、針對國會支出之撥款法案及任何補充撥款法案編列。	1. 非以年度撥款法案為依據，而係依撥款法案以外之法律編列。 2. 雖主管預算聲明書內會列示預估額度，但並無法定拘束力，爰實際需求超過預估數亦不須提追加法案。

資料來源：作者整理自 Budgeting in Australia (2008)。

度。

### (三) 收支抵銷

部分歲出預算如經財政部同意，可以與收入抵銷後之淨支出表達，若實收數超收時，該經費亦可同額增加。

## 伍、可供我國參考重點事項

一、澳洲政府為因應公務員及軍人潛在退休金負債，成立未來基金，並配合修改新進公務員退休金提撥制度，我國近年因財政持續困窘，年金改革議題備受關注，政府亦著手進行各項年金改革修法作業，惟以目前之改革方案，僅稍延緩各年金破產年度，爰未來似可參考澳洲未來基金之運作模式及退休制度之改革經驗等，以因應龐大之潛藏負債。

二、該國預算誠實法案要求定期揭露各項財務資訊，提高整體財政透明度，使民衆得以檢視政府施政績

效，進而強化政府推行各項政策之嚴謹度。我國目前財政資訊揭露僅止於年度預決算，似可參考澳洲作法，視經濟情勢適時更新各項財務資訊，俾提高透明度。

三、澳洲政府配合績效制度實施，為估算各項成果之實際成本，以應計基礎編製年度預決算資料，惟為利預算籌編、審議，現金基礎資訊仍併同呈現，雙軌制之作業造成行政部門作業負擔，又國會審議預算及外界檢視國家財政時，仍多著重現金基礎，顯示應計基礎之實施效益似屬有限。

四、該國考量部門經費係屬機關日常維運所需經費，爰可全數保留至下年度；又查新加坡預算執行作業規定，如機關年度預算賸餘比例低於5%，亦可全數保留至下年度。類此規定均係為避免機關於年底消

耗預算，以提升資源運用效率，似可供參考。

## 陸、結語

澳洲豐富的天然資源，配合政府陸續推行之各項財政改革，使其經濟連續21年呈成長趨勢，雖2008年全球金融風暴及目前國際原物料價格走緩等衝擊，使該國財政狀況不復以往風光，惟相較英國、美國等已開發國家舉債額度高達該國GDP之90%或100%，澳洲政府目前財政赤字及舉債幅度尚屬可接受範圍。又該國設置未來基金、頻繁更新財政資訊等措施，確有助於該國財政穩健及透明，亦是其他國家可效法之處。

## 參考文獻

1. Jon R. B., Daniel B., Ian H. and Rex D. (2008). Budgeting in Australia. OECD Journal on Budgeting. Volume 8-No. 2.
2. 澳洲預算資料，政府網站：  
<http://www.budget.gov.au/>。❖