



出席第 45 屆 OECD 資深預算 官員委員會會議報告

OECD 資深預算官員委員會每年均召開會議討論預算議題及分享政策經驗，今（2023）年我國二度獲邀參與在希臘雅典舉辦之第 45 屆年會，透過會議討論交流，使我國對當前世界各國面臨的財政問題及解決對策有進一步認識，本文特就會議經過及與會心得提出簡要報告。

廖玉琳、楊世奕（行政院主計總處公務預算處專門委員、專員）

壹、前言

經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）於去（2022）年成立資深預算官員委員會（Committee of Senior Budget Officials, SBO），其前身為「公共治理委員會」下設之「資深預算官員工作小組」，並首次邀請我國參與於挪威奧斯陸舉辦之第 44 屆年會。今年我國再次獲邀參與在希臘雅典舉辦之第 45 屆

年會，本次除延續上一屆年會討論議題，針對公共支出的未來展望、後疫情時代之公共支出優化、綠色預算等交換意見外，另就希臘的預算改革及特別基金、貸款或擔保等非典型政策工具進行分享與討論，期能增進與會代表對相關議題之瞭解，並作為未來研提對策之參考，特就會議經過及與會心得提出簡要報告。

貳、會議過程

一、會議時間：112 年 6 月 1

日至 2 日

二、會議地點：希臘雅典

三、與會國家：希臘、美國、丹麥、英國、德國、法國、瑞士、瑞典、加拿大、紐西蘭、日本、韓國等 31 個會員國，以及巴西、保加利亞、克羅埃西亞、秘魯、羅馬尼亞、新加坡與我國等 7 個非會員國，另有國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）、歐洲聯盟（European Union, EU）與 OECD 等專家學者。

四、會議議題

(一) 公共支出的未來展望：

如何在多重支出壓力下
確保財政永續

在氣候變遷、人口老化、醫療保健、社會福利、國家安全、利息支出等多重支出壓力下，各國須在公共支出及財政永續間取得平衡，OECD 提出下列解決方案，並以分組討論形式，由與會代表分享經驗及建議，供各國預算改革之參考：

1. 支出審查：係分析政府既有支出的工具，與預算編製密不可分，旨在協助政府控管支出總額、依施政優先順序重分配資源及強化計畫與政策之支出有效性等。儘管支出審查方式因國家、地區而異，無標準做法，惟據研究顯示，成功的支出審查應具備之特徵包括明定審查目標、獲得政治支持、劃定職責分工、整合預算流程、提出明確建議、公開審查結果及不斷檢討更新等。

2. 目標導向公共支出：係透過使用者付費、排富等方式，跳脫現行普遍性免費提供公共服務的做法，改以針對受益者收取服務費，或減少對富裕者提供公共服務，除可減緩公共支出與舉債壓力外，亦有遏止無效率浪費公共服務資源之附加效果。

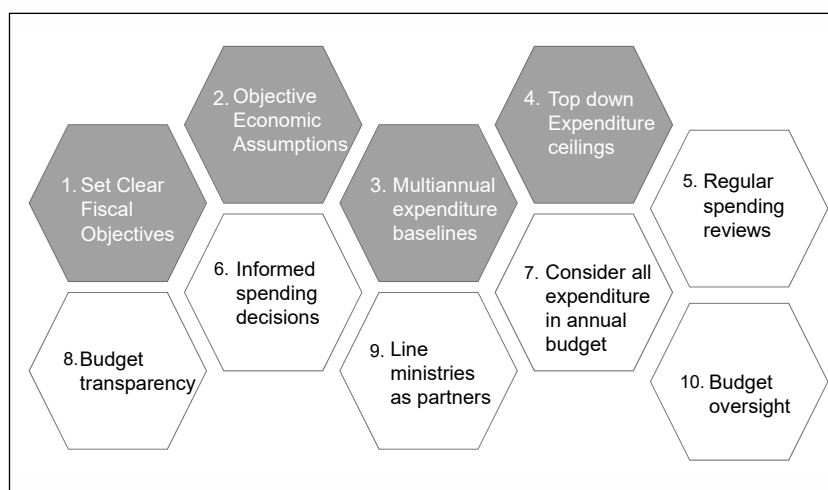
(二) 優化公共支出：後疫情時代的預算架構

肺炎疫情、俄烏戰爭及能源危機導致各國支出需求上升及公共債務惡化，為滿足公共支出需求、兼顧財政

永續、強化資源分配效率，OECD 曾歸納優質預算制度應具備之 10 大特徵，本議題主要聚焦於前 4 大特徵（附圖），包括明確的財政目標、客觀的經濟假設、多年期的支出估測及由上而下的支出上限。經 OECD 調查各會員國疫後 2023 年之預算制度，提出後疫情時代優化公共支出之改革建議如下：

1. 當總體經濟前景不明時，藉由參考國內外專業機構之經濟預測及揭露經濟預測之假設等方式，提升政府經濟預測之品質及透明

附圖 OECD 歸納優質預算制度之 10 大特徵



說明：principles relating to medium-term budget frameworks are highlighted in grey.
資料來源：OECD Spending Better Framework, 2022.

論述》預算·決算

度，可確保政府公正客觀的進行經濟預測，並降低偏誤。

2. 制定多年期的支出估測係目前 OECD 會員國預算體系最薄弱的一環，為強化中程預算制度與反映重大政策對財政之影響，財主單位應與部會密切合作，以系統性方式推估多年期支出，並不斷滾動更新。
3. 為達成財政目標，應設定總支出與個別部會支出上限，另可設置預備金，為非預期支出保留預算彈性。

(三) 希臘的預算改革

2008 年全球金融危機為希臘財政帶來嚴峻的考驗，政府亟需刪減並限制公共支出，感謝 OECD 在危機時期提供財政改革之專業支援，協助希臘重新建立穩健的公共財政管理環境。

希臘在過去 10 年間實施多次支出審查，其中 2012 年節省 67 億歐元、2014 年節省 50 億歐元，並導入績效預算制度，透過設定明確的

政策目標及預期成效，將資源優先分配於較高效益之領域，有效減少資源浪費及無效率支出，再輔以監控、評估預算執行情況，確保預算適當執行，另亦施行綠色預算，同時實現經濟成長及環境保護的目標。

(四) 非典型政策工具：特別基金、貸款或擔保

過去政府主要以直接支出工具支應政策所需，由於其產生之現金流量較易歸屬至各財政年度，因此對財政或預算之影響較為明確，現行各國預算制度多為管理直接支出而設計。

惟近年面對全球金融危機、肺炎疫情、能源危機及綠色轉型等需求，各國為規避預算流程及審查，非典型政策工具（如：貸款、擔保）逐漸成為應對危機的首選，但其現金流量具遞延效果，且發生期間難以估算，往往造成初期錯誤低估使用成本及對財政或預算之影響。為掌握及審查政府支出，OECD 提出下列改革建議

（以貸款及擔保為例）：

1. 為作出適切的預算決策，傳統直接支出工具與非典型政策工具應有一致性之比較基礎，且財主單位提出預算決策建議時，應一併強調各項決策伴隨的預算問題及財政風險，並提出相應的管理方法，同時確保政府重視長期支出效率，而非追求短期財政表現。
2. 應透過立法或預算文書定義各類非典型政策工具，以及其所適用之預算處理方式，並揭露各類政策工具於生命週期的全部成本及對預算與財政之影響。
3. 為避免低估採用非典型政策工具之成本，估算內容應涵蓋貸款及擔保的違約風險、生命週期全部現金流量（包含行政成本），並應客觀擇定折現率等精算假設，避免過度濫用自由裁量權，且財主單位須具備獨立估算或覆核擔保及貸款成本之專業知能。

(五) 綠色預算：發揮影響力

2023 年 3 月政府間氣候變化專門委員會（Inter-governmental Panel on Climate Change, IPCC）發布第 6 次評估報告表示，預計未來 20 年全球氣溫上升幅度將達到或超過 1.5°C，即使肺炎疫情期間經濟放緩，促成了許多國家達到或超過 2020 年的碳排減量目標，但未來仍應持續進行減緩氣候變遷的實質行動，其中一項行動便是實施綠色預算。

綠色預算係指將氣候及環境因素納入預算週期，例如在預算規劃階段，將氣候相關政策或計畫納入優先事項；在預算審議階段，提供氣候變遷政策相關預算訊息（如綠色預算報表）；在預算報告及監督階段，於政府財務報表附帶提供氣候變遷相關資金運用或識別氣候變遷相關之財政風險等。

據 2022 年 OECD 調查顯示，已有三分之二的會員國施行綠色預算，較 2021 年成長約 60%，且各國編製綠色預算的能力有所提升（包括

制度面、編製方法及工具、課責性與透明度、編製環境等 4 大面向），影響範圍亦逐步擴大，許多會員國已成立氣候變遷專責部會，或制定跨部會合作之減緩氣候變遷政策。部分國家（如英國、美國）已在預算文件中揭露氣候變遷對財政之影響，例如為減緩氣候變遷所增加之公共支出、碳稅及環境交易收入等。

參、心得及建議

一、後疫情時代公共支出的未來展望

臺灣是少數在疫情期間能維持經濟成長與穩健財政赤字的國家之一。2020 至 2022 年我國之經濟成長率分別為 3.4%、6.5% 及 2.4%，且中央政府歲入成長超過 20%，中央政府債務未償餘額占 GDP 比率控制在 26% 至 28% 之間。然而，後疫情時代我國與各國同樣面臨強敵武力威脅、人口結構老化、全球氣候變遷、通貨膨脹等問題對財政的嚴峻

考驗。

在支出審查與優化公共支出方面，我國推行由上而下的歲出額度制、中程計畫預算制度、計畫與預算審查等機制已有多年，相較於支出審查，我國更專注於計畫審查，主要強調有計畫，才有預算。為避免計畫需求無限擴張，各部會擬辦理之重大計畫須經行政院偕同專業機關審查，且逐年檢討計畫績效及預算分配，並於年度預算編製時，作為資源配置優先順序之參考。

在績效預算方面，我國預算法雖無「績效預算」一詞，但預算制度由施政方針、施政計畫、概算至總預算案彙整完成，係屬目標及績效導向之預算編列模式，且已參採該制度做法，如歲出額度制度、中程計畫預算制度、經費運用彈性及績效評估結果回饋等，大致符合近來各國績效預算制度改革趨勢。

在目標導向公共支出方面，由於我國預算規模相對較小，為控制總體支出規模，政策制定時，均優先思考導入排

論述》預算·決算

富或差別收費概念，如退休金、全民健康保險均依收入訂定不同收費級距標準。

肺炎疫情前，我國已連續 3 年（2015 至 2017 年）控制歲入歲出差短在極低的水準（僅占 GDP 之 0.1% 至 0.3%），並連續 2 年（2018 至 2019 年）達成財政平衡，即便在疫情期間（2020 至 2021 年），歲入歲出差短仍控制在占 GDP 之 1.4% 及 0.7%，並在 2022 年再度產生賸餘，同時中央政府債務未償餘額占 GDP 比率維持在 26%，比疫情前低 2 個百分點。

未來仍將持續推動並精進上開機制，強化對各部會年度計畫與預算的審查及管理，並適時參考 OECD 建議做法，俾因應國家發展需要，妥適安排有限資源。

二、非典型政策工具

臺灣運用非典型政策工具支應政策所需已行之有年，例如政府為協助中小企業辦理資金融資調度，於 1974 年捐助成立中小企業信用保證基金，每年由總預算編列經費挹注該基

金，同時為維持基金財務穩健，依風險等級設定不同擔保倍數及收取不同費率之手續費，過去 4 年政府每年挹注金額約 25 億元、違約率 0.6%。在肺炎疫情期間，為協助受影響之中小企業度過難關，政府亦循預算程序編列專款增撥該基金 245 億元，截至目前違約率約 3.83%。

根據預算法規定，政府成立新基金、貸款、擔保，均應循預算程序辦理，爰我國並無其他各國利用非典型政策工具規避預算審查程序之情事。

三、綠色預算

為預防及減輕開發行為對環境造成不良影響，我國自 1994 年起公布施行環境影響評估法，針對重大基礎建設計畫實施環境影響評估將近 30 年，以確保決策者在決定是否推動開發項目時，將其對環境之影響納入考量。

氣候變遷對環境永續、人類生存及國家安全之威脅日益加劇，全球已有 130 多國提出 2050 淨零排放之宣示與行動，

為呼應全球淨零趨勢，與世界共同邁向淨零，政府於 2021 年公布 2050 淨零排放目標，隨後於 2022 年公布淨零排放路徑及策略總說明與 12 項關鍵戰略行動計畫，並成立工作小組推動相關事項，且為提升氣候治理層級，更於 2023 年公布施行氣候變遷因應法，使我國成為全球少數將 2050 年淨零排放目標入法的國家。

此外，我國已於預算書設置專章，說明有關減少碳排放之策略及預算，2023 年預算已編列超過 671 億元用於減少碳排放，約較 2022 年增加 74%，未來仍將配合 2050 淨零排放政策，賡續配置適足資源。❖