

行政院及所屬各機關出國報告  
(出國類別：開會)

第 7 屆 OECD 亞洲資深預算官員會議  
出國報告

服務機關：行政院主計處

姓名職稱：徐簡任視察岱源、李科員培源

派赴國家：泰國曼谷

出國期間：99 年 2 月 3 日至 5 日

報告日期：99 年 4 月 12 日

## 摘 要

經濟合作暨發展組織（OECD）自 2001 年起舉辦亞洲資深預算官員會議，邀請亞洲地區與其他會員經濟體之預算及其他部門資深官員參與，提供這些資深官員分享政策經驗及討論預算相關議題的機會。

本次在泰國曼谷舉辦的第七屆亞洲資深預算官員會議，邀請澳洲、奧地利、義大利、日本、韓國、新加坡、印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國、斯里蘭卡、越南與我國等國之財政部長、預算部門首長、資深預算官員及學者，針對預算改革、菲律賓的預算制度、預算執行及績效管理等議題，透過討論，增進各國與會預算官員對相關議題的了解，以作為未來改進預算制度之參考，另外並對未來需要關注的議題，包括政府財政永續發展、建立長期穩健的財政管理機制及高齡化社會的影響等，進行意見交換。

# 目 次

壹、會議目的 .....	1
貳、會議過程 .....	1
一、會議時間 .....	1
二、會議地點 .....	1
三、與會國家 .....	1
四、會議議題 .....	1
(一) 在傳統上公部門如何達成預算改革 .....	1
(二) 菲律賓預算概況簡要說明 .....	2
(三) 改善預算執行 .....	3
(四) 中國政府的績效管理 .....	5
參、結論與建議 .....	6

## 壹、會議目的

經濟合作暨發展組織（OECD）自 2001 年起舉辦亞洲資深預算官員會議，邀請亞洲地區與其他會員經濟體之預算及其他部門資深官員參與，提供這些資深官員分享政策經驗及討論預算相關議題的機會。

此次在泰國曼谷舉辦的第七屆亞洲資深預算官員會議，主要針對預算改革、菲律賓的預算制度、預算執行及績效管理等議題，透過討論，增進各國與會預算官員對相關議題的了解，以作為未來改進預算制度之參考。

## 貳、會議過程

一、會議時間：99 年 2 月 3 日至 5 日

二、會議地點：泰國曼谷

三、與會國家：澳洲、奧地利、義大利、日本、韓國、新加坡、印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國、斯里蘭卡、越南、我國及 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。

四、會議議題：

（一）在傳統上公部門如何達成預算改革(Achieving Budget Reform in Traditional Public Service Environments)

在傳統預算體系下雖已著重中程計畫之規劃，但無上限額度之限制，任由業務機關提報中程計畫，常導致額度暴增，造成預算局之困惱。此外，僅強調如何增加年度歲收，而無中長期財政規劃措施，亦不重視預算之執行率，預算執行中雖訂定各項要點予以規範，卻缺乏激勵員工達成目標且未能充分授權，會計年度終了未支用完竣之基金，僅特殊案件有保留之空間，致使傳統預算系統仍有以上多項缺失須待改進。

本專題報告人認為，在奧地利新預算系統中強調，中程歲出計畫必須有上限額度，且須以法律規範，使各業務機關提報之中程計畫有所限制，雖仍重視年度歲收之成長，惟已著手規劃長達 30 年以上之財政計畫措施，且中央與地方政府確實瞭解預算執行率之重要性，爰於預算執行

中制定各項獎勵、激勵措施，鼓勵員工於本身的工作程序上創新、簡化作業流程並充分授權，會計年度終了給已發生權責之基金，有彈性保留之上限。

會中亦提及該國在預算改革中所遭遇之困難，改革的步驟首先須尋求議會的支持及獲得共識，分別在 2007 至 2009 年制定較有彈性之預算法規，其次將在 2010 至 2013 年完成，聯邦政府舉辦多方面之訓練、跨部會研擬領航計畫、同步完成新舊系統之轉移及有效執行新系統。

綜上，改革要成功，領導者除要有宏觀的視野，瞭解政治、經濟及科技之現況與趨勢，進而建構明確的願景，另要有改革的衝勁與熱忱，儘可能將複雜度減至最低，使該系統達到完美零缺點之狀況。在採用外國的經驗時，不能忽略本國之文化習俗，讓所有相關的利害關係人能夠參與改革，使之有同舟共濟之理念，如此方能克服障礙，達成預算之改革。

## (二) 菲律賓預算概況簡要說明 (Budgeting in the Philippines)

菲律賓擁有超過 7,100 個島嶼，人口近 1 億人，財經文化受西班牙影響近 350 年及近 50 年的美國統治，近年受金融風暴及世界景氣影響，2008 年經濟成長下降至 3.8%，政府的負債最高於 2004 年達 GDP 之 78.5%，到 2008 年下降至 GDP 之 53.7%。

新任總統雅羅育約強調必須恢復財政之紀律與中期財政改革計畫，她聲明國家雖處於金融風暴邊緣，但預算赤字的問題仍是政府當前最應急迫解決的，政府赤字約在國民所得的百分之四至百分之五之間，希望能把這種入不敷出的情況縮小至百分之三點五。並強調雖然消除赤字有可能減緩經濟成長，但忽略赤字問題卻可能扼殺整個經濟，政府部門應以重建財政秩序與提升經濟景氣為前提，極力推動立法部門應通過如增加課徵菸酒稅、增值稅增加兩個百分點及法人組織的所得稅增加三個百分點等措施，採行上述措施及努力後，2009 年該國之負債被 OECD 評列穩健經濟狀況的標準國家名單中。

本專題報告人會中補充說明，該國每年預算作業程序可分為二個部

分，第一部分是預測經濟成長與整體經濟環境予以設定整體預算額度，第二部分是做資源之分配。謹將該國籌編預算之時程分述如下：

1. 3至4月，預設經濟情況，並作收入預測，重新編定中程支出架構，準備有關預算策略之文件。
2. 4月向政府機構發出準備預算通告，並指出經濟遠景與財政目標的方向，及行政部門預算案的上限。
3. 5月各行政單位呈交支出提案，並參與技術性預算會議
4. 5至7月預算管理局(DBM)與政府部門做雙邊對談，DBM評估各部門預算並建議支出之額度。
5. 7月底預算管理局執行評審委員會核定最後各部門支出額度，各部門提出申訴後，DBM將諮詢總統及預算協調委員會，經裁定並於總統發表國情咨文後作最後之認可。
6. 8月初預算案送眾議院審議（為一讀會）。
7. 8至9月眾議院撥款委員會逐項審查該預算案。
8. 10月初眾議院修訂、刪除後並通過該預算案（為二、三讀會）。
9. 12月初參議院修訂後通過該預算案並組成兩院議事委員會，以協調參、眾兩院之版本。
10. 12月參、眾議院表決通過經協調後之預算案。
11. 12月底經總統簽署後公告成為法定預算，總統亦可否決特殊個別項目之撥款。

### (三) 改善預算執行(Improving Budget Implementation)

發展中國家花費相當多的時間在如何減少歲出、減少赤字為目標，但卻忽略預算在執行上的問題，以致白費了許多工夫在編製預算也未必能見效。本專題報告人認為，預算執行率不會自動提高，需要一個健全的預算執行系統，並注意預算執行的相關議題。

專題報告人並指出，預算執行和預算籌編間有很大的關聯性，預算執行中遇到的問題可能是源自草率籌編預算的結果，例如籌編預算時缺乏可靠的資訊或全面性的思考等。另在預算籌編時，讓執行單位參與籌

編，可以使他們了解自己的預算，減少預算執行上的問題。

專題報告人並針對以下幾點預算執行的議題，提出進一步的說明：

1. 預算的真實性和可靠性：預算是否按預定計畫執行，可看出預算編製的真實性和可靠性，目前各國使用的評估指標包括整體支出結果與原預算的比較、各項支出項目的比例與原預算的比較、整體收入結果與原預算的比較。
2. 撥款的預測能力與即時性：撥款的預測能力與即時性可協助執行單位規劃及執行計畫，目前各國使用的評估指標範圍包括現金流量預測與監督、提供給執行單位可靠之資訊與預算分配項目調整的頻率及透明度等。
3. 現金管理和集中支付制度：現金管理和集中支付制度可確保資源可用性、降低借款成本和避免閒置現金，主要的方式是透過國庫集中支付制度及年度開始的現金計畫。
4. 支出控制的水準和種類：在支出控制上，有中央管控或給管理者彈性調整、訂定詳細的撥款項目、事前控制或事後覆核等機制，目前世界的趨勢朝向將權力下放給執行單位，另設計過多的控制點也意味將有更多的貪污機會。
5. 年度中預算的調整：年度中預算執行必需有調整的空間，以因應環境變遷，但調整太多表示預算籌編不佳，故預算調整應事先核准並保持透明化且須由預算部門控制。
6. 政府財務管理資訊系統的品質：資訊系統之成功要能符合使用單位之需求，設計時就應徵詢使用單位的需要，倘設計不良，執行單位可能另外設計一套系統，造成資源浪費，又使用者如無適當的參與，系統開發將變成由資訊人員主導。
7. 預算制度和會計制度的整合：預算和會計部門應合作，監督預算執行是預算部門的責任，會計部門則提供服務並報導預算執行時所需相關資訊，同時預算和會計應採一致的基礎，不論是現金制、修正應計制或應計制。

#### (四) 中國政府的績效管理(Performance Management In the PRC)

2008年3月，中國政府宣布未來將採行績效管理制度，早在1980年中期就已有績效管理的經驗，中國政府績效管理制度的範圍包括預算管理、財務管理、組織改造、人力資源管理、績效與結果管理、行政審核與核准系統、公共服務的傳達及公民的參與等。

專題報告人並對中國政府組織改造的特徵及績效管理的演進做一概要介紹，在組織改造上，自1982年迄今已經有6次大規模的改造，主要特徵採由上而下的方式，並以增進效率、裁減人員及符合市場經濟為目標，中央和地方在組織功能也重新調整，屬中央權力部分，人員由中央派任，屬地方權力部分，由省市政府派任，其中績效管理的主要成員包括發展與改革委員會及審計署，皆屬地方政府系統，人員由地方政府指派，發展與改革委員會負責指派和設定地方性的目標，審計署負責監督目標的達成。

另外在績效管理上，1980年代中期，部分地方政府引進目標責任制(Objective Responsibility System)，採由上而下的方式設定績效目標，均屬自願性，缺乏統一指引。到90年代，中央政府鑑於目標責任制的成效，逐漸改為強制性，目標的達成與績效獎金、職位晉升相連結，並用來評估官員績效，增加了達成目標的壓力，初步執行衡量指標僅注重達成GDP成長目標。截至90年代後期，省級政府開始控制程序，包括標準化程序及改善績效指標，並從2000年後，與中長程經濟發展計畫連結，由省級政府訂定所有評估標準、評估程序、獎勵與處罰，和人力資源系統更緊密連結，無法達到目標的官員將受嚴重懲罰。

本專題報告人總結，上揭改造後政府的績效往上提升，文官系統更趨近績效導向，鼓勵官員努力達成目標，績效指標也更加明確及可衡量，惟缺點係績效管理由地方政府控制，發展與改革委員會及審計署有權調整績效報導以符合需要，致績效成果失真。績效管理制度未來仍須持續改善，如重要的公共議題需整合性的協調，且讓更多民眾參與等。



## 參、結論與建議

最後，與會各國代表並針對未來需要關注的議題進行意見交換，其中包括：

- 一、退場策略 (exit strategy)：面對金融風暴，各國採取各類短期性擴張措施，到經濟反轉後，必須思考如何建構中程策略，讓政府財政回歸永續發展軌道。
- 二、財政持續性 (fiscal sustainability)：近年來，部分國家財政惡化，債務餘額持續提高，應思考如何建立長期穩健的財政管理機制，以健全財政體質。
- 三、高齡化社會的社會福利政策：各國為因應高齡化社會，所採行的各項社會福利措施及對政府財政的影響。