

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：開會)

第11屆OECD亞洲資深預算官員會議 出國報告

服務機關：行政院主計總處

姓名職稱：許專門委員永議、陳視察台偉

派赴國家：泰國曼谷

出國期間：104年12月16日至19日

報告日期：105年3月11日

摘要

經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, 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11屆亞洲資深預算官員會議，邀請澳洲、不丹、柬埔寨、中國大陸、印度、印尼、日本、韓國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、泰國、英國、越南與我國等國之財政部長、預算部門首長、資深預算官員及專家學者，針對績效基礎預算當前議題及目標、如何結合政策規劃與預算、公共建設的承諾及問題等議題進行討論並交換意見，期望增進各國與會預算官員對相關議題的了解，以作為未來預算制度改革之參考。

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) 績效基礎預算當前議題及目標	1
(二) 如何結合政策規劃與預算	3
(三) 公共建設的承諾及問題	6
參、心得及建議	9
附錄	13
一、出席會議活動照片	13
二、OECD亞洲資深預算官員會議報告稿	16

壹、會議目的

經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, 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 11 屆亞洲資深預算官員會議之探討議題包括：績效基礎預算當前議題及目標、如何結合政策規劃與預算、公共建設的承諾及問題等，期望透過討論，來增進各國與會預算官員對相關議題的了解，並作為各國未來預算制度改革之參考。

貳、會議過程

一、會議時間：104年 12 月 17 日至 18 日

二、會議地點：泰國曼谷

三、與會國家：澳洲、不丹、柬埔寨、中國大陸、印度、印尼、日本、韓國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、泰國、英國、越南、我國，與世界銀行及OECD秘書處邀請之學者等。

四、會議議題

（一）績效基礎預算當前議題及目標（Performance Budgeting：Current Issues and Ambitions）

OECD長期以來對各會員國推動績效基礎預算制度情形多所關注，由於各會員國推行該預算制度之時間和模式各有不同，爰OECD成立績效基礎預算工作小組，經由問卷調查或召開會議方式，瞭解及分享各國推動經驗和現況。

整體而言，績效基礎預算是以結果及任務為導向的預算，而非以投入或過程為導向的預算，並建立可衡量的目標及績效指標作為課責基礎，在政府財政困難導致預算愈趨緊縮之情況下，期望藉由績效管理實現「把錢花在刀口上」，以提升公共計畫績效。

1. 績效基礎預算的問題及挑戰：

(1) 與預算的攸關性

OECD實施經驗發現，大多數國家仍未能將績效指標與預算編製作緊密的連結，也沒有一個國家將量化績效指標作為預算資源配置的唯一基礎。

(2)不易認定責任歸屬

對部分施政活動結果無法控制，如犯罪發生數之成因並非控制於警察人員，責任應共同分擔。

(3)社會文化因素限制

文化發展因素也影響政府績效管理之環境，如偏重團體認同，貶抑個人主義，將不利實施績效至上的競爭文化。

(4)資訊蒐集時間成本

為了蒐集績效資訊，造成公文作業及行政成本增加。

(5)績效資訊的品質（攸關性及客觀性）

指標代表性和挑戰性不足或無法量化之成果勉強量化，將造成衡量結果失真；績效資訊來源不同，可能產生績效衡量基礎不一致之情形。

(6)績效與財務資料的技術性限制

可以提供有形財貨或服務的計畫，較容易進行績效評估；公部門計畫執行成果不易衡量，卻是分配財務資源的基本先決條件；許多公部門活動，例如研發、所得分配、環保等之成果需要一段時間才能呈現。

(7)玩弄績效指標（與公共服務目標無關聯性）

選擇易達成的指標，且只專注績效衡量的活動及架構，忽略推動績效管理之目的在於提昇行政效能及服務品質，造成目標錯置。

(8)設定結果型（outcome）指標比產外型（output）指標好

績效目標應該與計畫的核心任務攸關，使用結果型指標，相較於重視過程或方法導向的產外型指標，對大眾較具意義與關聯性。

2. 實例獲得的經驗：

(1)將政府政策及目標無縫連結

A. 澳洲政府編擬綜合預算說明書，整合績效與財務資訊，作為預算審議與計畫

及預算調整或中止之重要參考。

B. 英國政府於 1998 年將績效管理架構導入政府財政支出的審查，以及推動公共服務協定，強化績效資訊的連結。

(2) 避免資訊過量僅選擇最關鍵的指標

將績效評估聚焦於重大及優先施政目標，以落實策略導向績效管理，如美國由各機關首長針對績效目標中選定之施政優先目標不得超過 5 個。

(3) 組織及管理對於結果具關鍵性的影響

績效評估主責機關的架構與安排，對於績效管理制度的改革與創新實具有關鍵性的影響，如美國白宮的預算管理局、英國的內閣委員會、芬蘭的總理辦公室，其具有比各部會更高的制度位階與高度，方能有效促進跨部會的政策統合，以及推動績效管理制度的改革與實施。

(4) 強化績效監測

透過績效監測來對優先施政目標的達成實施管控，使目標未能達成的計畫與預算能夠重新檢視、調整或終止，並善用績效衡量回饋資訊，即時掌握異常狀況。

(5) 資料係社會大眾可及

芬蘭運用績效資訊系統，在網路提供政府運作績效、財務、人事及其它重要運作資訊，並可依使用者需求改變資料格式，以便進行多樣化分析、落實民主審議與監督。

3. OECD 未來推動工作：

(1) 公眾參與：績效資料不應只侷限於內部的，官方關心的，應該吸引民意代表及社會大眾的興趣，以提升辯論品質、提供更清楚的政治訊息。

(2) 強調政策的連續性，將績效基礎預算更落實在政府面向的政策及計畫面，並期經由 2016 年 OECD 國家問卷調查結果，瞭解成功案例，建立更廣泛的績效概念。

(二) 如何結合政策規劃與預算 (How to Integrate Planning and Budgeting)

政策規劃 (Planning) 及預算 (Budgeting) 是政府發展經濟的關鍵工具，但

兩者的特性不同，政策規劃偏重於設定願景、看未來、長期性的、理性的、反映社會需要；預算編列著重現實面、看現在、短期性的、政治考量、著眼現時需求。惟單有規劃或預算不足以分配資源，規劃經常是不考慮財務面、不切實際，編預算的時候通常被忽略，欠缺適當的執行方式的，而預算是逐漸增加的，著重短期議題，考量財政壓力而非社會需求，如果著重預算不重視規劃，規劃將是浪費時間及精力的；如果著重規劃不重視預算，會缺乏財政紀律，所以二者要並重，理性的規劃需要預算支持，兩者若能連結將給政府帶來更多效益。

1. 如何整合規劃及預算：

(1) 策略性規劃 (Strategic Planning)

各國政府應評估自身需求、優勢及劣勢，發展以改變為導向的策略，並應檢視及修正任務以聚焦在最根本的目的，且規劃應具有固定年限，內部資源也應配合流動。

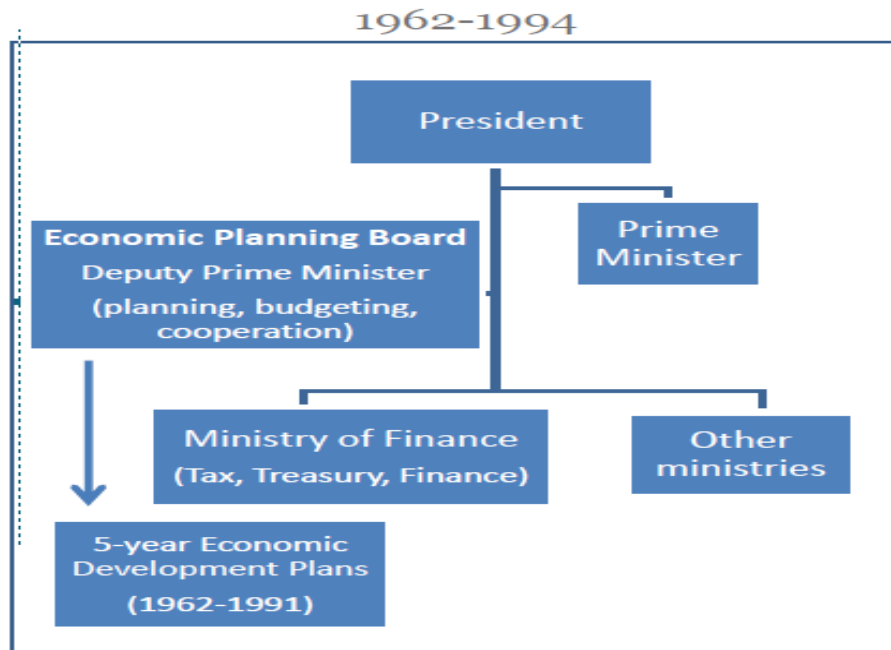
(2) 中程支出框架 (Medium-Term Expenditure Framework, MTEF)

預算規劃由1年延長為3至4年，並在一定預算限制下提出計畫及鼓勵部會首長依國家發展優先順序重新分配資源，也應設定計畫之成本評估基準，並作滾動式修正。

2. 韓國經驗：

(1) 組織觀點

為因應資源有限及無效率投資的挑戰，爰成立經濟計畫委員會 (Economic Planning Board)，規劃未來5年的經濟發展計畫及預算，並由副總理做為召集人，進行跨部會經濟發展計畫之協調及決策，以決定執行投資的優先順序，俾達成促進經濟發展目的。



(2) 財政政策三個階段

- A. 策略性計畫期 (Strategic Planning, 1962-1992)：由經濟計畫委員會負責規劃及編列預算，推動5年經濟發展計畫，作為年度預算的重要架構或標竿。
- B. 過渡期 (Transitional Period, 1993-2003)：妥適運用各部會的專業並加強預算自治，無長期性計畫。
- C. 中程支出框架 (MTEF, 2004-)：推動5年財政計畫、由上而下預算、績效管理系統、數位化預算及會計系統。

(3) 5年期經濟發展計畫歷史

- A. 第1個5年：追求經濟成長、提升農村收入、提高出口促進貿易平衡、建立研發機構扶植科技。
- B. 第2、3個5年：建立專家導向的重工業及化工業、加速農村經濟成長、加速出口成長、投資公共建設。
- C. 第4、5個5年：追求經濟成長、公平及穩定、推動社會發展（所得分配、住宅）、高科技產業（半導體）。
- D. 第6個5年：追求市場經濟及提升政府功能、全球化、資訊科技產業。

(4)成功經驗分享：

- A.組織面：如何設計政策規劃及編列預算的組織相當重要，設置一個由整體觀點看經濟的組織是合理的，資源應該依照公眾利益的優先順序分配，進用優秀人才並激勵其努力工作。
- B.規劃面：審慎思考符合自己國家歷史文化、環境資源的政策才有意義；建立明確的政策目標，每5年滾動修正計畫；成長期的驅動力包括勞動力、投資（製造業能力）及創新；計畫要隨環境改變作彈性修正。
- C.執行面：無論計畫多好，沒執行就沒有意義；上位者（總統或行政院）的強烈支持非常重要；上位者具備引導持續努力的領導力將帶來改變；良好的激勵及監督系統可以為最後結果帶來重大影響。

(5)策略性規劃之限制：

相對而言，規劃對於低收入國家似乎比較重要，預算編列則對於高收入國家似乎比較重要。另由於經濟體進化，經濟、社會結構多元而專業化，降低單一性的規劃效能，加上部會自治的需求提升，使得策略性規劃在已開發國家經濟體較不易成功。

(三) 公共建設的承諾及問題 (The Promise and Problem with Infrastructure)

公共建設是經濟能量的骨幹，也直接影響社會發展、永續環境，而且是政府跟公民關心的重要議題。不論開發中或已開發國家都需要高質量的基礎建設來提供有效率的公共服務，例如交通、教育、醫療、文化及其他任何與民眾生活有關的事物。在各國公共建設發展已普遍遭遇相關困難下，國際經驗將幫助政府更能夠面對挑戰。公共建設治理係指政府組織及相對人提供公共建設服務給民眾或公部門的過程、工具及決策監督機制，因此與政府內部、私部門、使用者及全體公民都有關，時間涵蓋資產整個生命週期。

1.公共建設治理的挑戰：

(1)設計策略性願景的能力不足

需要確認要做什麼樣的投資決策、決定必要的要件、需求、相對籌碼及優

先順序。

(2)需要跨政府或部會合作

公共投資的責任基本上是由不同層級政府共同承擔的，這使得公共建設的治理變得複雜，有效的投資不僅相關資訊需要跨機關充分溝通政策、財務狀況，而且需要治理能力，以規劃及執行公共建設計畫。

(3)缺乏公共建設生命週期內有關技術

公部門機關進行公共建設投資，可能沒有相對應的各種評估、取得、管理、管制等專業技術。

(4)未來收入的不確定性，導致對計畫自償率缺乏信心

根據OECD調查，當從使用者回收的收入低，通常伴隨政府補助的高度依賴，然而補助款係每年重新檢視，因此將無法確保有穩定的財源。

(5)服務績效缺乏資料及佐證，導致難以使用評核工具

財務評估可以藉由操作資料去達成想要的結果，導致過於關注在數據，而非整體考量。

(6)不穩定或繁瑣的監管法規，使公私部門做出非最佳決策

計畫規劃者及投資者將會產生不確定性風險，政府應致力維持穩定而透明的監管法規。

(7)公共建設採購易受貪腐影響

很多公共投資是政治考量，政客喜歡以新建而非整修來增加知名度，根據預估10%至30%的公共投資可能因為不當管理及貪腐造成損失。

(8)受政治或企業週期影響

公共建設週期通常跟選舉有關，投資水準會在選舉年增加，然後在選舉隔年下降。

2.各國經驗：

(1)澳洲：由生產力委員會對於公共建設相關議題進行質詢，例如減少私部門投資障礙；如何使計畫擬定、選擇、排列優先順序更有效率；發展更健全的公共建

設治理及制度化準備工作；公共建設籌措財源及未來財務狀況的改善機制，以及建立公共建設計畫成本的標竿。

- (2)俄羅斯：聚焦於私部門參與的財務效益，包括營運前及營運後；以成本回收、預算增加作為主要的驅動力；參考其他國家公私部門協力（Public-Private Partnerships, PPPs）的成功經驗，發展營運階段與重新協商的風險管理工具及指引；制度化的架構及公部門的能力應該持續改善及協調，特別是在地方層級；進一步確保及提升市場充足的競爭；公私部門協力契約要著重績效而非投入，以促進創新；政府的指令要非常清楚。

3.各國如何面對挑戰：

- (1)澳洲：提供獨立的專家建議給所有參與公共建設政策規劃的政府機關，並於2014年依澳洲公共建設法設置獨立委員會；公眾主張改革的重要議題包括財務、營運及更好的規劃；主要工作包括澳洲公共建設稽核、15年公共建設計畫、新公共建設評核架構及優先順序清單。
- (2)英國：推動英國40大國家公共建設計畫，並確保其優先性及透明度，並應涵蓋公私部門；公私部門廣泛地協商有關公共建設私部門籌資的新作法；國家審計委員會在私部門參與產生的相關爭議扮演重要角色。
- (3)菲律賓：總統重視發展公共建設，成立公私部門協力中心並通過相關法規；將公共建設發展及核准過程，與預算管理機關作整合；投入6,250萬美元成立基金，健全公私部門協力投資環境，並成立計畫發展及監督機構；制度性的革新及政治支持使菲律賓公私部門協力溝通管道暢通。

4.公共建設治理的建議：

- (1)公共建設的長期國家策略願景必須考慮各種面向的挑戰並執行到位。
- (2)相關規範架構、原則及流程應該使公共建設發展、管理及後續更新是持續的、可負擔的。
- (3)公共建設生命週期管理流程應以使用者為中心，重視使用者需求，並以廣泛的磋商、參與及資訊透明為基礎。

- (4)跨政府及司法的合作必須誠實、常態及以績效為導向。
- (5)正確的流程及技術將確保計畫是嚴格被認證及可負擔的，並應落實財務規劃及透明度。
- (6)預想公共建設計畫每個階段可能發生貪腐的地方，並執行誠實及反貪腐機制。

5. 鼓勵私部門參與：

- (1)建立具誘因的參與競爭機制，內容包括擬訂國家公共建設發展計畫、信守承諾的政府、公正的司法、明確的法令規定及爭議調解機制。
- (2)優良的資本計畫管理，包括有效的宣傳管道、提升公部門能力、私部門參與流程及需求的透明度，且計畫必須是可執行、財務可負擔的，並適當分散風險。
- (3)以公開對話的角度進行流程管理，計畫時間表須務實可行。

參、心得及建議

一、績效基礎預算議題：

- (一) 績效基礎預算係強調以結果及任務為導向的預算，重視績效指標，並作為各機關課責之基礎，主要作法包括績效導向、概算上限、中長程預算、執行彈性、節流分享等，其目的期在提高公共支出的效益，惟實務上尚存有績效指標選擇與衡量不易、目標值的客觀性、責任歸屬認定不易及預算本身即具強烈政治性等問題待克服，且績效評估結果的好壞亦無法直接與預算產生連結，尚需深入瞭解影響績效結果的實際原因，若績效不好的原因在於經費、人力不足，反而更需增加預算；而對於績效已甚優之計畫，是否即予增加預算，亦需再進一步評估，故績效基礎預算制度之引進與否，仍有極大的討論和權衡空間，但績效資訊仍可作為改進預算決策與管理的重要參考。
- (二) 在預算編審方面，我國自84年度起推行由上而下之資源總額分配作業制度（即歲出額度制度），嗣於91年度開始實施中程計畫預算制度；經費運用彈性設計包括經費流用、第一預備金與第二預備金、追加預算、經費保留轉入次年度繼續執行；在節流分享部分，預算編製作業落實零基預算精神實施方案訂有歲出額度獎勵機制，對於開源節流具成效者，得酌予增賦歲出概（預）算額度，另年度概算應行注意事項規範機關應就

概算額度調減至少10%經費，用以安排新興施政。

(三) 至績效與預算連結部分，相關規定如下：

1. 行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點規定，中長程個案計畫內容應包括績效指標、衡量標準及目標值；審議事項重點包括經濟效益、成本效益及前期計畫績效等。
2. 行政院所屬各機關年度施政績效評估作業注意事項規定，各機關提送中程及年度施政計畫時，應併附前次年度施政績效報告及行政院綜合分析意見，供行政院辦理中程及年度施政計畫審議、概算審議參考。
3. 行政院所屬各機關個案計畫管制評核作業要點規定，各機關應將作業計畫評核結果納為施政及預算編審之參考，並於提報延續性計畫先期作業或概算及預算需求時，應併附前三年度評核結果及評核意見處理情形，供主管部會及行政院辦理審議參考。
4. 中央對直轄市及縣（市）政府補助辦法規定，對地方政府之計畫型補助款，如地方政府執行績效不佳，得以縮減或取消當年度補助，並應辦理管考作業及依管考結果增減以後年度補助款。

(四) 綜上，我國計畫及預算編審相關法規雖未出現「績效基礎預算」或「企業化預算」名詞，但已參採該制度之相關作法，如歲出額度制度、中程計畫預算制度、經費運用彈性、節流分享及績效評估結果回饋等，大致符合OECD針對近來各國預算制度所觀察之改革趨勢。未來在概（預）算的審議上，國家發展委員會、科技部及本總處等審議機關，可再強化計畫績效與預算的連結，以提高資源運用效益，惟仍須注意績效評估結果運用上的相關限制。

二、如何結合政策規劃與預算議題：

(一) 我國中程計畫預算制度實施架構，係依國家建設長期展望，並參酌中程預算收支推估結果，訂定中程國家建設計畫及中程資源分配方針；再由各主管機關根據中程國家建設計畫及中程資源分配方針，擬訂中程施政計畫；並依中程施政計畫配合年度歲出概算額度分配情形，擬編年度施政計畫及概算，以使重要施政與財務規劃相互緊密接合；

嗣後並採逐年再予滾動式檢討修正中程施政計畫及中程資源分配。前述國家建設長期展望及中程國家發展計畫由國家發展委員會彙整擬訂，中程資源分配方針則由本總處擬訂。

- (二)我國計畫與預算結合的發展與韓國成功經驗相去不遠，且相關法規及作業已益臻完善，惟我國目前賦稅負擔率僅約12%，在歲入財源不足，無法充分支應政府各項政務支出所需情況下，預算編列如何落實零基預算精神及貫徹歲出額度制，則顯重要，行政院已訂定預算編製作業落實零基預算精神實施方案，要求各機關本自我管理原則，加強計畫及預算審查，並在所獲配歲出概算額度內，妥適分配運用有限資源。

三、公共建設議題：

- (一)公共建設計畫及預算係由國家發展委員會統籌控管審議，工程經費編列及工程管理則由行政院公共工程委員會辦理，並已訂定政府公共建設計畫先期作業實施要點、政府公共工程計畫與經費審議作業要點、公共建設計畫經濟效益及財務計畫作業手冊、公共建設執行作業手冊、政府重大公共建設計畫全生命週期績效管理等，爰已提供公共建設計畫生命週期相關審議、執行及技術之指引，至公共建設計畫工程的發包則須依政府採購法等相關規定辦理。
- (二)國家發展委員會已陸續推動「國家建設總合評估規劃」、「跨域增值公共建設財務規劃」、設置「中央補助計畫資源整合機制」、研訂公共建設綱領，期透過整合性、前瞻性之公共建設發展目標，引導跨部會、跨類別資源配置，促進跨域整合，提高建設效益。
- (三)近年來，中央公務預算所編計畫規模多與經濟景氣因素相關，如為因應97年下半年全球金融海嘯，編列98至100年度振興經濟擴大公共建設特別預算，98年度公共建設計畫規模達3,500億元，為歷年最高，而隨著國內經濟景氣好轉，則逐年降至103年度之1,812億元，近二年又為因應新興經濟體成長減緩情勢，104及105年度分別再擴增為1,884及1,953億元，與議題報告所述公共建設可能受政治選舉因素而增減之情況不同。
- (四)我國公共建設計畫的規劃及發展大致朝議題報告所建議的方向，如專業規劃組織、跨域合作、促進私部門參與、生命週期管理流程等，且基於政府施政的延續性及廉政措施的強化，亦未有議題報告所述可能中斷計畫補助經費及貪腐嚴重情事，惟面對有限

的財源，如何妥適安排公共建設計畫經費、提高建設效益，並避免閒置公共設施的產生則為重要課題，未來應落實推動公共建設成本效益評估，並依現金基礎核實編列預算，對於計畫績效不佳且無法發揮預定成效者，則應適時予以退場。

附錄 出席會議活動照片



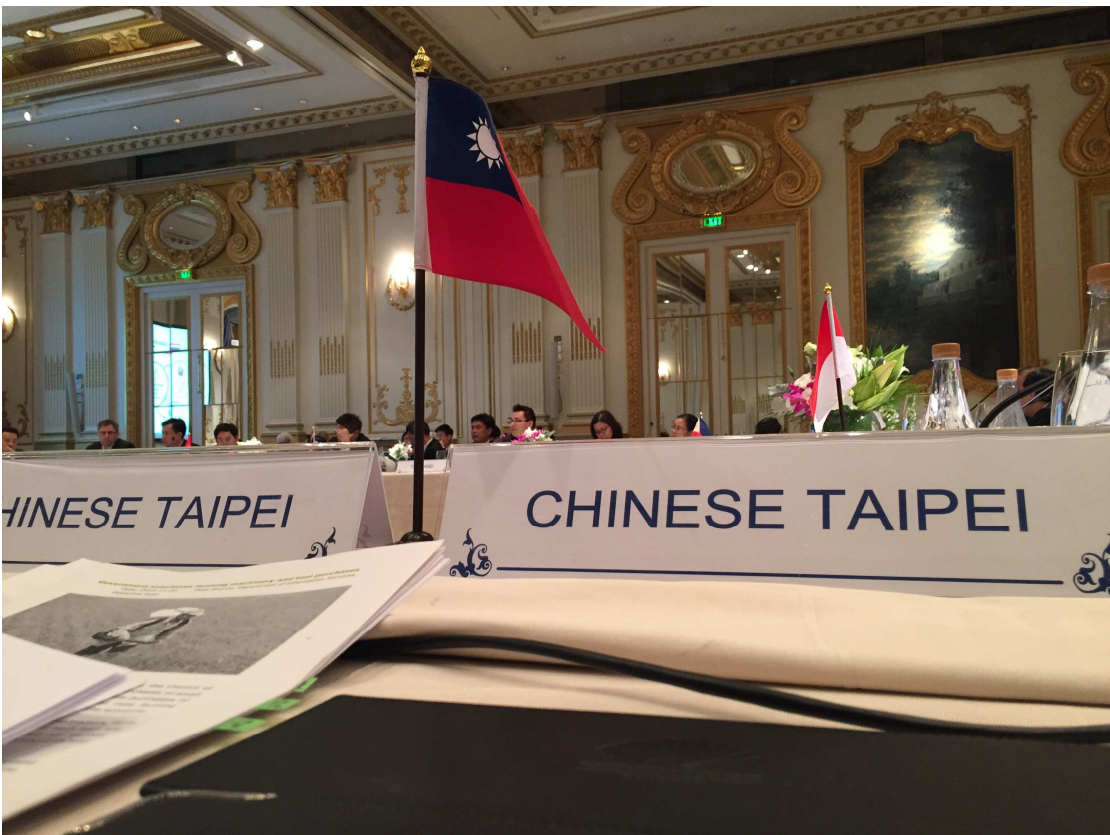
第 11 屆 OECD 亞洲資深預算官員會議與會各國代表合照



第 11 屆 OECD 亞洲資深預算官員會議與會國家國旗



會議實況



我國代表位置



我國代表許永議專門委員（右二）及陳台偉視察（右三）



我國代表報告我國近年來預算和公共支出之發展現況

附錄 OECD 亞洲資深預算官員會議報告稿

Dear distinguished participants,

It's a great honor to be here to present recent budgeting and public expenditure development of Chinese Taipei. In order to reduce the stress of debt increased during the period of *Financial Crisis*, we promoted *The Sound Finance Program*, including the tax adjustment and the restructure of expenditures last year. The benefit of tax adjustment reflects year by year and the tax revenue this year has increased obviously. It makes easier for the resource allocation of all the policies. As for the expenditures, however, because the pace of the global economic growth this year is not as expected and has an impact on our economic performance, we take *Proper Expansionary Budget Policies* on the expenditures of infrastructure projects and technology development projects to keep up the energy of economic growth. But the operational spending of the government is still retrenched.

Besides, we put forward a set of medium- and long-term *Economy Strengthening Measures* to inject vitality into economy. The initiative targets three aspects of *Industrial upgrading*, *Export expansion*, and *Investment promotion*, but it takes time to see the benefits. And the *Consumption-Boosting Program* has been recently promoted by providing subsidies for domestic tourism, purchasing energy-saving products and so on to make the effect of stimulating domestic demand, push forward industrial development and, further, to speed and strengthen economic recovery.

As for the supervising on local government budget management, we promote the *Warning Review Mechanism* on the budgeting and budget implementation in local governments that the deletions are proposed during the phases of budget preparation, implementation and deliberation and ask local governments to correct them to strengthen local financial

guidance. *The Local Government Financial Discipline Abnormal Management Mechanism* is set to help the local governments in financial difficulties to keep operating normally. And we ask them to provide financial management improvement program to recover the financial discipline.

In the future, we will keep striving to give consideration to both the economic growth and sound finance of the central and local governments. Thank you all for listening.

參考文獻

1. 王曉麟(2008)，政府績效評估制度與策略，T&D飛訊，第67期，頁1-20。
2. 徐仁輝(2004)，績效評估與績效預算，國家政策季刊，第3卷，第2期，頁21-36。
3. 張四明(2013)，我國政府績效管理制度檢討與創新之研究，國家發展委員會(原行政院研究發展考核委員會)委託研究。
4. OECD (2015), "How to Integrate Planning and Budgeting?", Policy Analyst, Jaehyuk Choi Message, posted to <http://www.slideshare.net/OECD-GOV/how-to-integrate-planning-and-budgeting-jaehyuk-choi-oecd-secretariat-57267694>
5. OECD (2015), "Performance Budgeting Practices and Procedures: Case Studies", Directorate for Public Governance and Territorial Development, Trevor Shaw.
6. OECD (2015), "Towards a Framework for the Governance of Infrastructure - Summary", Public Governance and Territorial Development Directorate and Public Governance Committee, OECD Publishing.
7. Teresa Curristine (2005), "Government Performance: Lessons and Challenges", OECD Journal on Budgeting, 5(1):127-151.