

出國報告(出國類別：組團出國專題研究)

## 105 年組團出國專題研究財政管理班

服務機關：臺北市政府財政局等 16 機關

姓名職稱：陳局長志銘等 18 人

派赴國家：英國(蘇格蘭)

出國期間：105 年 8 月 27 日至 105 年 9 月 11 日

報告日期：105 年 11 月 11 日

## 目錄

壹、計畫目的、課程及地點背景介紹.....	1
第一節 研習目的.....	1
第二節 研習課程.....	2
第三節 英國與蘇格蘭歷史關係.....	6
第四節 英國與蘇格蘭之財政分配.....	8
貳、研究專題一：國家財政管理面臨之挑戰趨勢與改革策略.....	9
第一節 國家財政管理面臨之挑戰趨勢.....	9
第二節 兼顧經濟發展及財政健全之策略.....	14
第三節 基礎建設財源籌措策略.....	18
第四節 財政紀律.....	25
第五節 財政透明化.....	31
第六節 多層級政府財政關係.....	36
第七節 小組課堂發言紀錄.....	42
第八節 小組研習建議.....	50
參、研究專題二：英國及希臘財政管理改革經驗分析.....	52
第一節 前言.....	52
第二節 財政透明度、財政法則及財政紀律之發展.....	57
第三節 希臘與英國財經狀況及財政危機發生原因分析.....	79
第四節 英國與希臘財政管理改革分析.....	102
第五節 結論：英國與希臘財政改革可供我國借鏡之做法.....	116
第六節 小組課堂發言紀錄.....	123
第七節 小組研習建議.....	132
肆、研究專題三：預算編列、會計、審計及執行實務之關聯性與執行成效組	138
第一節 英國國會、政府及預算權責機構.....	138
第二節 預算編列與執行之比較.....	145
第三節 執行成效及財政管理之借鏡.....	149
第四節 會計制度之比較.....	150
第五節 審計功能之比較.....	154
第六節 小組課堂發言紀錄.....	159
第七節 小組研習建議.....	162
伍、專題研究四：年金政策設計策略探討.....	164
第一節 前言.....	164
第二節 英國年金制度的發展.....	165
第三節 英國年金制度現況.....	171
第四節 近期改革重點及問題.....	181
第五節 提供我國借鏡之面向.....	184

第六節 年金相關 Q&A .....	191
陸、附錄一個人心得報告(依小組順序排列).....	197
一、團長/臺北市政府財政局陳局長志銘 .....	197
二、財政部國庫署馬組長小惠(第一組小組長).....	199
三、行政院財政主計金融處李參議心慧.....	200
四、國家發展委員會經濟發展處顏科長如玉.....	204
五、高雄市政府財政局張秘書友綸.....	207
六、彰化縣政府財政處楊副處長素祝.....	209
七、財政部賦稅署賴專門委員基福(第二組小組長).....	212
八、審計部臺灣省宜蘭縣審計室許審計兼副主任瑞真.....	216
九、新北市政府財政局郭主任秘書淑雯.....	218
十、桃園市政府財政局姜專門委員義坤.....	223
十一、臺東縣政府財政及經濟發展處葉副處長正鶴(第三組小組長).....	226
十二、臺中市政府財政局黃主任炎煌.....	228
十三、臺南市政府財政稅務局蘇科長雙樂.....	230
十四、苗栗縣政府主計處謝科長志煜.....	232
十五、國防部資源規劃司薛一般參謀官勝吉(第四組小組長).....	236
十六、勞動部勞動基金運用局張科長琦玲.....	237
十七、國家發展委員會人力發展處阮專門委員偉芳.....	239
十八、行政院人事行政總處給與福利處鍾科長淑惠.....	241
柒、附錄一國外課程內容摘要(依課程日期排列).....	244

## 圖目錄

圖 1：我國與蘇格蘭人口結構圖.....	10
圖 2：各國老年人口占總人口比率趨勢圖.....	10
圖 3：希臘民調結果：民眾認為誰應為希臘問題負責.....	13
圖 4：英國歷次經濟復甦情形.....	16
圖 5：世界各國政府 2014 年公共債務占 GDP 比率圖.....	53
圖 6：我國 63 年度至 104 年度歲入淨額、歲出淨額及餘絀數長期趨勢.....	55
圖 7：各級政府債務餘額及占前 3 年 GDP 平均數比率趨勢.....	55
圖 8：David Heald2003 年區分透明化的方向.....	60
圖 9：David Heald2006 年提出透明化的結構模型.....	61
圖 10：IBP 對 102 個國家公開預算調查情形統計圖.....	66
圖 11：IBP 對 102 個國家公開預算調查結果排序圖.....	67
圖 12：IBP2015 年預算透明度排名前五名國家歷年赤字情形趨勢圖.....	68
圖 13：歐豬 5 國 1996 至 2014 年政府債務占 GDP 比率成長趨勢圖.....	70
圖 14：2014 年各國歷年採用財政法則情形統計圖.....	73
圖 15：2012 年各國選擇不同財政法則情形統計圖.....	73
圖 16：2012 年各國選擇搭配不同財政法則情形統計圖.....	74
圖 17：1980 至 2015 年美國公共債務上限調整趨勢圖.....	76
圖 18：1995 至 2014 年美國公共債務占 GDP 比率成長趨勢圖.....	77
圖 19：1995 至 2015 年希臘與英國歷年赤字占 GDP 比率趨勢圖.....	100
圖 20：1995 至 2015 年希臘與英國歷年公共債務占 GDP 比率趨勢圖.....	100
圖 21：英國財政預測產生程序.....	102
圖 22：倫敦政府規劃 Crossrail I 新地鐵路線圖.....	108
圖 23：倫敦政府 Crossrail II 西南-東北向地鐵計劃圖.....	109
圖 24：倫敦政府 BATTERSEA NINE ELMS 地區更新發展計畫圖.....	110
圖 25：倫敦政府 SLIVERTOWN TUNNEL 公共運輸計畫圖.....	111
圖 26：建構財政永續應具備的基本要素與關係圖.....	119
圖 27：英國 UK 預算責任辦公室組織架構.....	141
圖 28：稅收移轉支付-稅收及支出權力下放.....	144
圖 29：秋季報告(Autumn Statement).....	146
圖 30：英國財政大臣「打開其預算書」(open his budget).....	147
圖 31：英國公共收入及支出占 GDP 預測(1948~2021).....	149
圖 32：英國 GDP 恢復趨勢圖.....	150
圖 33：英國人口金字塔.....	171
圖 34：英國 2016 年 4 月前年金制度圖.....	180
圖 35：英國 2016 年 4 月後年金制度圖.....	180
圖 36：英國公共退休計畫對不同所得退休者的所得替代率.....	181



## 表目錄

表 1：105 年組團出國專題研究財政管理班成員名冊 .....	1
表 2：105 年組團出國專題研究財政管理班研究重點一覽表 .....	2
表 3：國內研習課程表 .....	2
表 4：105 年組團出國專題研究財政管理班分組名單 .....	4
表 5：105 年組團出國專題研究財政管理班課程表 .....	5
表 6：105 年組團出國專題研究財政管理班工作坊議程表 .....	6
表 7：主要國家政府債務占 GDP 比率.....	14
表 8：橫貫鐵路(Crossrail)成本效益分析.....	20
表 9：橫貫鐵路(Crossrail)整體經濟分析.....	21
表 10：財產面籌措的經費來源.....	22
表 11：社區基礎設施稅(CIL) .....	22
表 12：David Heald2012 年列出財政透明化可能存在的障礙 .....	61
表 13：透明化與課責的關係.....	63
表 14：歐元區各國(28 國)公共債務占 GDP 之比的估計值(%) .....	89
表 15：英國財政部於 2012 年發布減少部門支出金額 .....	105
表 16：英國對於蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭補助預算情形.....	106
表 17：英國蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭議會比較表.....	140
表 18：年金課程配置表.....	165
表 19：英國年金制度改革變遷表.....	169
表 20：英國人口結構.....	171

## 壹、計畫目的、課程及地點背景介紹

### 第一節 研習目的

為因應全球性金融海嘯之衝擊，我國持續積極推動財政健全方案，透過各項財政工具改善整體收支結構，落實財政健全與永續成長，提升我國整體競爭力。行政院為擴展所屬高階公務人員國際視野，規劃辦理「105年組團出國專題研究財政管理班」，期以財政管理為主題，並強調研究內容與業務之相關性，將學習成效具體回饋於業務推動，在瞭解其他國家各項財政工具及對應效果之配合下，尋求屬於最適合國情與國家體制之財政管理政策。

配合辦理本次財政管理班，經選送行政院所屬部會及地方政府辦理或督導研究主題相關業務之科長層級以上人員共 20 人(詳表 1)，研習課程設計以「財政管理」為主軸，除邀請國內財政官員及專家學者舉辦國內行前講習課程外，並由行政院人事總處與英國愛丁堡大學政府學院 (Academy of Government, University of Edinburgh) 合作辦理 2 週國外短期研習 (105 年 8 月 29 日至 9 月 9 日)，研習重點包括國家財政管理面臨之挑戰趨勢、國家財政管理改革經驗分析、預算編列及執行實務之關連性與執行成效之實證分析、年金政策設計策略探討等 4 大主題。(詳表 2)

表 1：105 年組團出國專題研究財政管理班成員名冊

組別	學員編號	姓名	服務機關(含內部單位)	職稱	備註
	1	阮清華	財政部國庫署	署長	團長
第1組	2	馬小惠	財政部國庫署財務規劃組	組長	組長
	5	李心慧	行政院財政主計金融處	參議	
	8	顏如玉	國家發展委員會經濟發展處	科長	
	17	張友綸	高雄市政府財政局	秘書	
	19	楊素祝	彰化縣政府財政處	副處長	
第2組	3	賴基福	財政部賦稅署	專門委員	組長
	4	許瑞真	審計部臺灣省宜蘭縣審計室	審計兼副主任	
	12	陳志銘	臺北市政府財政局	局長	研究員長
	13	郭淑雯	新北市政府財政局	主任秘書	
	14	姜義坤	桃園市政府財政局	專門委員	
第3組	20	葉正鶴	臺東縣政府財政及經濟發展處	副處長	組長
	15	黃炎煌	臺中市政府財政局	主任	
	16	蘇雙樂	臺南市政府財政稅務局	科長	
	18	謝志煜	苗栗縣政府主計處	科長	
第4組	6	薛勝吉	國防部資源規劃司	一般參謀官	組長
	7	張琦玲	勞動部勞動基金運用局	科長	總務長
	9	阮偉芳	國家發展委員會人力發展處	專門委員	活動長
	10	劉嘉偉	行政院主計總處公務預算處	專門委員	
	11	鍾淑惠	行政院人事行政總處給與福利處	科長	

表 2：105 年組團出國專題研究財政管理班研究重點一覽表

研究重點	研究內容
國家財政管理面臨之挑戰趨勢、改革策略及方法	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.兼顧促進經濟發展及縮減財政赤字之財政策略與作為。</li> <li>2.面臨少子化、高齡化及氣候變遷之挑戰，對於社福（如長照）、教育及公共建設等大額支出之財源支應新思維。</li> <li>3.當前國際經濟景氣下，有效債務管理及現金管理策略。</li> <li>4.建立有效率之中央與地方財政關係。</li> </ol>
選樣國家之國家財政管理改革經驗分析	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.財政永續性策略。</li> <li>2.財政紀律之相關規定及實務運作，有效防堵錢坑法案及增加支出預算之經驗分析。</li> <li>3.近年來國庫現金管理改革經驗分析。</li> </ol>
預算編列、會計、審計及執行實務之關連性與執行成效之實證分析	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.多年期公共建設之預算編列、會計、審計與執行實務之關連性及回饋程度實例。</li> <li>2.英國預算責任署及政府內部稽核署簡介、業務與成效</li> <li>3.英國推動健全國家財務報表計畫之效益</li> <li>4.資訊系統在財政管理方面之應用。</li> <li>5.參與式預算之編列與執行成效之借鏡</li> </ol>
年金政策設計策略探討	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.英國年金制度的發展與制度現況簡介。</li> <li>2.英國年金私有化之發展策略與運作、提供我國借鏡之面向。</li> <li>3.年金私有化制度之規範、管理與監督機制探討。</li> <li>4.年金私有化制度的成本與效益分析。</li> </ol>

## 第二節 研習課程

本次研習分為國內及國外兩階段課程，第一階段為國內研習課程，行政院人事行政總處先於本（105）年 7 月 21 日、22 日及 29 日於公務人力發展中心福華國際文教會館，邀請國內財政官員及專家學者舉辦國內行前講習課程，課程內容詳表 3。

表 3：國內研習課程表

時間	課程	講座
105 年 7 月 21 日(星期四)		
9：00—9：15	報到	
9：15—9：25	行政院人事行政總處代表致詞	行政院人事行政總處培訓考用處蕭處長鈺
9：30—10：10	旅行社行前說明	三星旅行社
10：10—11：10	研究人員自我介紹、分組、遴選自治幹部	財政部國庫署 阮署長清華(團長)
11：10—11：20	休息	

11：20—12：00	班務介紹	行政院人事行政總處培訓考 用處蕭簡任視察欣瑋
12：00—13：30	午休	
13：30—16：30	政府財政革新之探討	行政院 許政務委員璋瑤
16：30—17：30	小組時間	
105 年 7 月 22 日(星期五)		
9：00—12：00	年金私有化制度之規範、管 理與監督機制探討	淡江大學保險學系 郝副教授允仁
12：00—13：30	午休	
13：30—15：30	建立有效率之中央與地方財 政關係	財政部 蘇政務次長建榮
15：30—15：40	休息	
15：40—17：30	因應社福(如長照)、教育及 公共建設等大額支出之財源 支應新思維	世新大學行政管理學系 徐教授兼管理學院院長仁輝
105 年 7 月 29 日(星期五)		
9：00—12：00	政府實施參與式預算之可行 性評估	國立臺灣大學公共事務研 究所蘇教授兼所長彩足
12：00—13：30	午休	
13：30—16：30	多年期公共建設之預算編 列、會計、審計與執行實務 之關連性及回饋程度實例	國立政治大學會計系 馬教授秀如
16：30—17：30	小組時間	

鑑於研究人員來自中央與地方政府，業務職掌與關注焦點不同，為使研究人員能針對國內當前施政議題進行深入研究，依設計之「國家財政管理面臨之挑戰趨勢」、「國家財政管理改革經驗分析」、「預算編列及執行實務之關連性與執行成效之實證分析」、「年金政策設計策略探討」等主題將研究人員進行專題分組(表 4)，俾利聚焦出國之研究與交流重點，並期能將研究成果回饋於未來施政。

第二階段則為出國研習課程，原團長國庫署阮署長清華及行政院主計總處公務預算處劉專門委員嘉偉因故無法成行，改由臺北市政府財政局陳局長志銘擔任團長，全體學員於本(105)年8月27日搭乘華航班機啟程，經曼谷飛阿姆斯特丹轉機後，於8月28日下午抵達英國愛丁堡機場，承我國駐愛丁堡辦事處同仁於機場協助，駐愛丁堡辦事處許芬娟處長及楊水庸組長親自到場接機，甚為感激。接機人員隨後並安排全體研究員前往下榻宿舍 Masson House 辦理住宿，開始豐富的國外研習課程之準備。在二週研究過程中，將由愛丁堡大學政府學院安排大學教授、政府官員、民間專業顧問等說明英國及蘇格蘭公共財政管理之政策及執行經驗(表 5)。

本次研習地點為英國蘇格蘭首府愛丁堡，研習課程由愛丁堡大學資深副校長 Professor Charlie Jeffery，愛丁堡大學政府學院主任 Professor James Mitchell 主持，在歡迎式、二週課程簡要介紹及 Lindsay Adams 帶本團團員校園巡禮之後，隨即於當天下午開始研習課程。

表 4：105 年組團出國專題研究財政管理班分組名單

組別	序號	姓名	服務機關（單位）	職稱	備註
團長	12	陳志銘	臺北市政府財政局	局長	兼研究員長
國家財政管理面臨之挑戰趨勢、改革策略及方法	2	馬小惠	財政部國庫署財務規劃組	組長	組長
	5	李心慧	行政院財政主計金融處	參議	
	8	顏如玉	國家發展委員會經濟發展處	科長	
	17	張友綸	高雄市政府財政局	秘書	
	19	楊素祝	彰化縣政府財政處	副處長	
選樣國家之國家財政管理改革經驗分析	3	賴基福	財政部賦稅署	專門委員	組長
	4	許瑞真	審計部臺灣省宜蘭縣審計室	審計兼副主任	
	13	郭淑雯	新北市政府財政局	主任秘書	
	14	姜義坤	桃園市政府財政局	專門委員	
預算編列、會計、審計及執行實務之關連性與執行成效之實證分析	20	葉正鶴	臺東縣政府財政及經濟發展處	副處長	組長
	15	黃炎煌	臺中市政府財政局	主任	
	16	蘇雙樂	臺南市政府財政稅務局	科長	
	18	謝志煜	苗栗縣政府主計處	科長	
年金政策設計策略探討	6	薛勝吉	國防部資源規劃司	一般參謀官	組長
	7	張琦玲	勞動部勞動基金運用局	科長	總務長
	9	阮偉芳	國家發展委員會人力發展處	專門委員	活動長
	11	鍾淑惠	行政院人事行政總處給與福利處	科長	

註 1.國庫署阮清華署長、行政院主計總處公務預算處劉嘉偉專門委員因故無法成行

註 2.行政院人事行政總處劉靜文科員隨團提供行政庶務協助。

表 5：105 年組團出國專題研究財政管理班課程表

日期	時間	課程主題	講者	單位
8/29	09:30-10:00	Welcome from the Vice Principal 歡迎式	Charlie Jeffery	University of Edinburgh
	10:00-11:00	Welcome and Programme Overview 課程介紹	James Mitchell	University of Edinburgh
	11:15-12:30	Tour of central University Campus 愛丁堡大學校園巡禮	Lindsay Adams	University of Edinburgh
	13:30-17:00	Fiscal Management in Difficult Times : Overview of challenge facing public bodies. 財政管理的困境：公共機構面對的挑 戰概述	James Mitchell	University of Edinburgh
8/30	09:00-13:00	Fiscal Transparency 財政透明度	David Heald	University of Glasgow
	14:00-17:00	Government Accounting 政府會計	David Heald	University of Glasgow
8/31	09:00-12:30	Intergovernmental Financial Relations 各層級政府間的財政關係	Nicola McEwen	University of Edinburgh
	13:30-17:00	Scotland' s Economy and Fiscal Position within the UK 蘇格蘭經濟及財政在英國的地位	Sven Baaz	Scotland Office
09/01	09:00-12:30	Effectiveness and Enforcement : A Case Study of the Greek Crisis 有效性與強制性：以希臘危機為例	Georgios Karyotis	University of Glasgow
	13:30-17:00	Investing for growth : securing private capital for city infrastructure investment 投資成長：確保私人資金的城市基礎 設施投資	David Lutton	London First
09/02	09:00-13:00	Public Audit and Financial Reporting in Scotland 蘇格蘭的公共審計與財務報告	Mark Taylor Morage Campsie	Audit Scotland
09/05	09:00-12:30	Fiscal Rules and Fiscal Policy in the UK 英國的財政規則與政策	David Eiser	University of Strathclyde
	13:30-16:30	Visit to Edinburgh Castle 愛丁堡文化巡禮	Lindsay Adams	University of Edinburgh
09/06	09:00-12:30	UK Pension Challenges and Reform 英國年金制度的挑戰與改革	David Bell	University of Stirling
	13:30-17:00	Site visit to Scottish Funding Council 參訪蘇格蘭撥款委員會	Martin Fairbairn	Scottish Funding Council
09/07	10:00-12:30	Site visit to Standard Life 參訪英國年金保險機構	Jamie Jenkins Malcolm Jones	Standard Life Investments
	13:30-17:00	State Pension 國家年金	Lynne Robertson-Rose	University of Edinburgh
09/08	10:00-17:00	Visit to Scottish Parliament and meeting with officials 參訪蘇格蘭議會及會見官員	Eberhard Bort Jim Johnston	Scottish Parliament
09/09	09:00-13:00	Summing up and closing ceremony 結業典禮	Henry McLeish	Former First Minister of Scotland

為利全體研究人員發表研究成果及進行意見交流，人事行政總處於 105 年 10 月 14 日假公務人力發展中心 404 教室舉辦工作坊(議程詳表 6)，由財政部蘇政務次長建榮擔任主持人，並邀請國立臺灣大學公共事務研究所蘇教授彩足、國立政治大學會計系馬教授秀如、世新大學行政管理學系徐教授仁輝及淡江大學保險學系郝副教授充仁擔任考評委員，全體研究人員透過簡報分享學習成果。

表 6：105 年組團出國專題研究財政管理班工作坊議程表

時間	課程	備註
13:15-13:30 (15 分鐘)	報到	
13:30-13:33 (3 分鐘)	行政院人事行政總處 培訓考用處蕭簡任視察欣瑋引言	
13:33-13:38 (5 分鐘)	主持人 財政部蘇政務次長建榮致詞	
13:38-13:43 (5 分鐘)	團長說明本班辦理情形	
13:45-14:25 (40 分鐘)	第 1 組 報告及評分時間	每人以口頭報告方式進行 6 分鐘之報告，另開放考評委員及其他組 2 人提問，該組綜合答覆(10 分鐘)
14:25-15:05 (40 分鐘)	第 2 組 報告及評分時間	
15:05-15:25 (20 分鐘)	休息	
15:25-16:00 (35 分鐘)	第 3 組 報告及評分時間	每人以口頭報告方式進行 6 分鐘之報告，另開放考評委員及其他組 2 人提問，該組綜合答覆(10 分鐘)
16:00-16:35 (35 分鐘)	第 4 組 報告及評分時間	
16:35-17:30 (55 分鐘)	考評委員綜合講評	請考評委員分別進行綜合講評後，請主持人進行總結

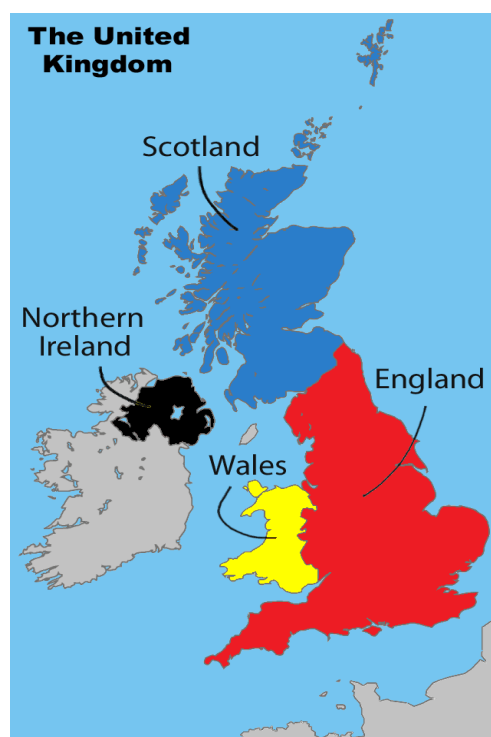
### 第三節 英國與蘇格蘭歷史關係

本次研習時間正值 2016 年 6 月 23 日「英國脫歐公投」(Brexit vote) 結果確定之後，愛丁堡大學資深副校長 Professor Charles Jeffery 於歡迎式時笑稱 2014 年為該校與人事行政總處的第 2 次合作計畫，正巧遇上「蘇格蘭獨立公投」，本次 2016 年是第 3 次合作計畫，剛好又碰到「英國脫歐公投」，下一次的合作也許還會遇上公投議題。初次接觸英國的人常以為英國是「Central Government」、成員國之一的蘇格蘭為「Local Government」，但其實



這是相當嚴重的錯誤觀念，如果沒有事先釐清英國與蘇格蘭的政治體制關係，對於財政管理制度就容易混淆，因此有必要於研習課程前先了解 UK 與蘇格蘭之歷史關係。

英國位於歐洲大陸西北海岸外的不列顛群島（British Isles），其由北邊的蘇格蘭、南邊的英格蘭、威爾斯，與愛爾蘭島（Emerald Isle）東北部的北愛爾蘭所共同組成，完整的官方名稱是「大不列顛及北愛爾蘭聯合王國」，也就是習稱的 UK。對一般人而言，英格蘭（England）幾乎是英國的代名詞，但蘇格蘭人卻多數不這麼認為；1707 年英格蘭國會和蘇格蘭國會分別通過的一對國會法案——「聯合法案」（Acts of Union 1707），使英格蘭王國與蘇格蘭王國合併成為一個大不列顛王國；1800 年經王室同意通過的「聯合法案」（Act of Union 1800）再把英倫三島（英格蘭、蘇格蘭及威爾斯）與愛爾蘭王國合併成立了「聯合王國」



（United Kingdom，簡稱 UK）。自此之後，蘇格蘭的命運就受到英格蘭倫敦很大的影響。

在政治體制分類上，蘇格蘭與英格蘭雖然同屬一個「單一國家」體制，但在憲法架構上，其權力仍集中於聯合王國的首都——倫敦，聯合王國的政治體制並沒有使兩地的文化更為融合，反而因彼此之間存在許多文化與歷史傳統的差異性，更激化了國家內部的自我認同危機意識，即使是在同一個大英國協政治體制下，蘇格蘭仍不斷地要求建立獨立的國家，爭取更高的政治自治權力。雖然英國首相布萊爾（Tony Blair）的工黨政府在 1998 年通過了「蘇格蘭 1998 法案」（Scotland Act 1998），並於 1999 年成立了 300 年來第一個「蘇格蘭議會」（Scottish Parliament），充分賦予蘇格蘭高度自治權，根據「蘇格蘭法案」的規範，除了國防、外交、總體經濟、全國性稅賦財政及外太空事務隸屬英國國會外，蘇格蘭自治政府在區域經濟、教育、司法、醫療、交通等都擁有完全的自治權和管轄權。英國首相卡麥隆（David Cameron）為維持國家的完整與統一，確保蘇格蘭能留在聯合王國內，甚至在 2011 年 3 月修改了「蘇格蘭 1998 法案」，提出下放更多權力（Devolution）給蘇格蘭議會的利多，讓蘇格蘭政府獲得包含在稅務、財政等方面擁有更大的自治權與貸款權力。但蘇格蘭因長久以來的政經矛盾與不滿，仍於 2014 年舉辦獨立公投。



#### 第四節 英國與蘇格蘭之財政分配

自 1979 年來，英國財政部以「巴奈特公式」(Barnett formula) 計算分配補助給蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭等三區的公共支出預算，此公式考量各區「相較於英格蘭的人口百分比」及「政府於該項目應負擔的比例」決定蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭可獲得的補助款額度。透過此公式，2012/13 年英格蘭每人獲得 8,529 英鎊的補助，威爾斯人獲得 9,709 鎊，蘇格蘭人獲得 10,152 鎊，北愛爾蘭人獲得 10,876 鎊，蘇格蘭可在巴奈特公式中獲得較充裕的補助；即使英格蘭輿論要求重新檢討巴奈特公式的聲浪已久，但在 2014 蘇格蘭公投前，倫敦政府為拉攏蘇格蘭人民，仍保證將繼續沿用此公式。

蘇格蘭早期的財政分配係受到英國的財政管理，包括教育及醫療之經費支出均是由英國按照人口比例進行年度核算與撥付；然而從「蘇格蘭 1998 法案」(Scotland Act 1998) 到「蘇格蘭 2012 法案」(Scotland Act 2012)，蘇格蘭議會從英國得到更多下放的權力，除了下放部分立法權，在財政方面也允許蘇格蘭政府可以徵收所得稅、垃圾掩埋稅、土地與建物交易稅等。在蘇格蘭獨立公投之後，英國打算在稅收與公共支出方面授予蘇格蘭比以前更多的權力，蘇格蘭政府可自行決定所得稅率與稅率級別 (bonds)，並獲得所有稅款 (但個人免稅門檻仍依英國政府制定)，部分增值稅 (VAT) 將交予蘇格蘭議會，而蘇格蘭也可獲得徵收航空旅客稅 (APD) 的權力。



2016 年 8 月 29 日歡迎式全體學員與愛丁堡大學資深副校長 Professor Charlie Jeffery 及政府學院主任 Professor James Mitchell 合照

## 貳、研究專題一：國家財政管理面臨之挑戰趨勢與改革策略

### 摘要

財政健全與國家發展及全民福祉息息相關，自 103 年推動財政健全方案，在財政部推動稅制改革及其他部會共同努力下，兼以景氣復甦，中央及地方政府總體財政赤字於 103 年占 GDP 之 0.9%，甚至 104 年有總體賸餘占 GDP 之 0.1%，與 98 年金融海嘯後收支差短占 GDP 之 4.3%，及 101 年、102 年歐債危機時收支差短占 GDP 之 2.1% 及 2.4% 相較，顯示政府施政係兼顧財政健全及經濟發展。惟目前政府仍面臨財源不足、長期財政失衡，且財政赤字係以結構性赤字為主，加上國內外政經情勢及氣候變遷等外在因素，及國內人口結構少子化及高齡化等衍生對財政衝擊問題，基於財政永續性的關鍵因素在於財政管理，參依本次研習課程內容，除因人口結構變化衍生年金改革之研究另由年金研究分組專章研究外，本報告針對財政管理面臨之挑戰趨勢、兼顧經濟發展及財政健全之策略、財源籌措策略、財政紀律、財政透明化及多層級政府財政關係等與財政管理直接相關之議題，從英國、希臘及國際組織等國際經驗對照我國現行制度，分別研究並提出建議。

### 第一節 國家財政管理面臨之挑戰趨勢

#### 一、內外環境變化趨勢

##### (一) 人口結構變遷：

從世界各國經驗來看，人口結構對經濟具重要影響力，若勞動人口占總人口比例趨升，可產生人口紅利，再配合適當的經濟政策及財政政策，可推動經濟高速成長，如：台灣、南韓、新加坡及香港在 1970 到 90 年代的「經濟奇蹟」，部分原因即受益於戰後嬰兒潮使勞動力上升。反之，若勞動人口占總人口比例趨降，則產生人口負債，勞動力下降，造成經濟發展停滯，如：英國等已開發國家大多屬人口負債結構。

我國近年因出生率快速下降，人口結構加速老化，圖 1 為我國與英國蘇格蘭的人口結構圖，二者相較，可以發現我國人口結構呈紡錘型，人口危機遠較蘇格蘭嚴重。再依國發會 2016 年 8 月推估資料，我國人口負成長預估將於 2021~2025 年間發生，並將於 2018 年邁入高齡社會，2026 年將再邁入超高齡社會(參見圖 2)，2061 年扶養比將增加 94.2% (2016 年為 36.2%)，我國人口老化速度遠快於歐美國家，因應調適之難度更高。

圖 1：我國與蘇格蘭人口結構圖

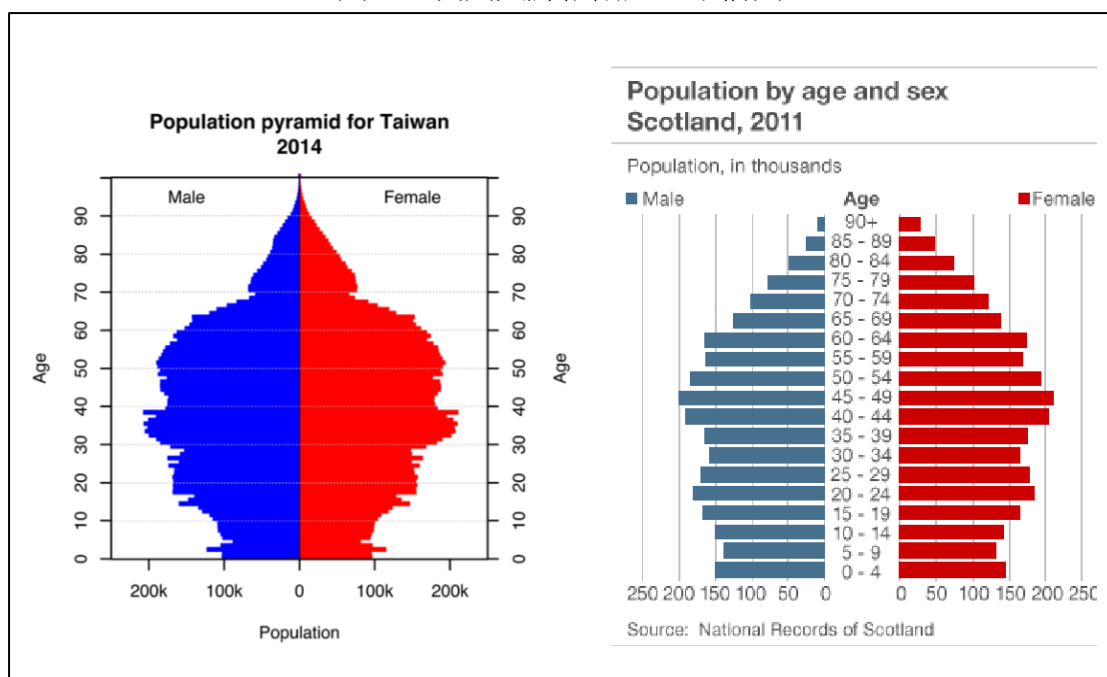
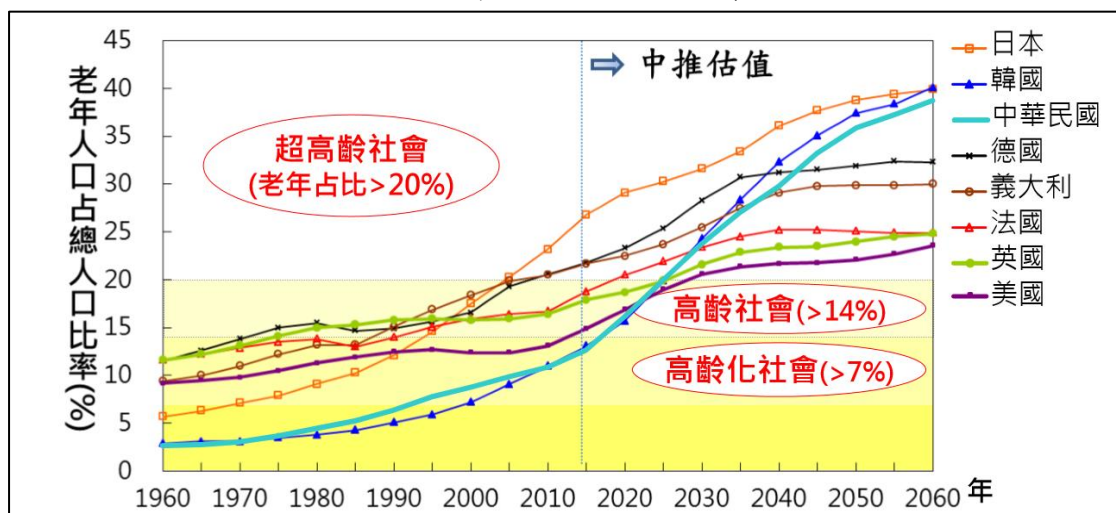


圖 2：各國老年人口占總人口比率趨勢圖



資料來源：中華民國人口推估 (105 至 150 年)，國發會 2016 年 8 月

## (二)氣候變遷：

影響氣候變遷的因素很多，主要是人類經濟活動擴大所致，隨著溫室氣體排放增加，全球平均溫度上升、海平面上升，並面臨風災、暴雨及乾旱等極端氣候，且發生的頻率與強度都增加，不但造成生命、財產的損失，還影響糧食安全、水資源、生態系統及人類健康，氣候變遷議題已成為國際高度關注的焦點。

為減緩地球暖化速度，國際組織及各國政府紛紛採取行動，如：「聯

合國京都議定書」對 37 個工業化國家及歐盟訂定溫室氣體減量目標(2020年較1990年減少5%)、歐盟能源及氣候變遷 20-20-20 政策(2020年較1990年減少20%、再生能源占20%、能源消耗降低20%)等。

英國對氣候變遷問題相當重視，採取許多積極作為，包括：2008年訂定英國氣候變遷法案，及推動低碳能源政策，使用水力、沼氣、生質能源、太陽能、岸上風力、離岸風力等再生能源，另外亦運用租稅政策來減少碳排放，並非以財政收入為目的，而是以租稅手段來促使行為的改變(如：減少開車)，達到減碳的效果。

### (三)經濟變遷：

在各國貿易及投資自由化的影響下，80年代末迄今，世界經濟持續朝向全球化方向發展，貿易蓬勃發展及生產要素自由流動，透過競爭提升效率，促進全球經濟成長，但亦伴隨著財富分配不均、高工資國家失業增加、產業空洞化等問題；同時，隨著金融自由化及全球化發展，各國普遍鬆綁金融管制，國際金融市場規模不斷擴大，全球金融風險也隨之升高，國際投機資金加劇金融泡沫化的程度，潛在風險不易察覺，一旦引爆，衝擊將迅速擴及全球。

近年數位新經濟崛起，電子商務突破時間與空間限制，改變了商品及服務的提供者和使用者之間的關係，不僅驅使消費模式變化，也促使生產者重新思考創新經營模式及創新商品特色，加速全球市場的一體化，購買者、生產者、供應商和流通管道均可通過網際網路直接聯結，全球產業及市場產生革命性的變化，其中涉及各國技術與電子商務發展的競爭、相關法規的修訂、資通訊安全問題、電子商務課稅及管轄權等，均是政府面臨的重大課題。

## 二、財政管理之挑戰

### (一)赤字與債務問題

近年許多國家面臨財政赤字及累積債務的衝擊，尤其 2007 年發生美國次級房貸危機，接著2008年起爆發全球性金融風暴，歐盟國家為因應衝擊而擴大公共支出，卻造成財政赤字及債務大幅成長，而希臘、愛爾蘭、葡萄牙、西班牙、與義大利等財政狀況欠佳的國家陸續發生債信危機。

雖然各國擴張性財政政策成為歐債危機的導火線，但究其根本原因，一方面是歐元區存在結構性缺陷，各國經濟條件及體質差異性太大，有些國家係出口導向，有些國家則以內需為主，國際社經地位也不同，但經濟實力較弱的國家，受限單一貨幣，無法獨立採行貨幣政策因應，又因為歐盟並未實施單一財政，亦無法運用移轉支出等財政措施來改善各國問題。

另一方面是政府對財政紀律的態度，例如：希臘財政透明度不佳，政府長期隱匿國家負債實際狀況，歐盟對各國財政又缺乏完善的監督機制，俟2009年希臘社會黨Papandreou政府執政，揭露前政府的弊端，引爆債信危機，拖累歐元貶值及金融市場動盪，其後又陸續引發愛爾蘭、葡萄牙、西班牙、義大利等國家一連串債務問題；歐債危機促使歐盟加強對會員國財政紀律的要求，並於2012年啟動歐洲穩定機制(European Stability Mechanism, ESM)，對面臨財政困境的會員國提供資金援助，並共同監督管理，以維持受援國財政及債務可持續性。

由以上國際經驗可以發現，隨著金融自由化、經濟全球化以及區域經濟相互影響，各國相互依存性及關連性愈來愈高，一國之經濟及債務問題可能引發其他國家連鎖反應，而未來在網路經濟的發展下，將更加深全球化的程度，各國政府未來面臨的風險及挑戰也將愈形複雜且嚴峻。

此外，從希臘債務危機的教訓，可以體認到政府對待財政紀律的態度，是財政永續性的關鍵因素，任何擲節措施及財政監控機制，若無法內化為當政者的信念，都可能流於形式而無法發揮預期效果。

## (二) 財政管理潛在風險

財政管理政策的制定，可以從很多面向去探討，尋求不同的解決方法，但是從不一樣的角度，對所謂事實證據的解讀，可能有爭議性甚至是相互矛盾的，以致難以判斷，但是更嚴重的是，許多財政管理的問題可以預知會發生，例如：歐債危機等，但我們卻選擇視而不見，以致坐失及早因應解決的良機。

全球目前面臨的人口結構變遷、氣候變遷、經濟變遷等趨勢，各國政府需處理的問題將愈形複雜，未來財政管理的潛在風險亦將愈來愈高，亟需正視問題，積極因應，包括：人口老化將加重各國社會福利支出負擔，及影響退休年金等社會安全制度之潛藏負債；極端氣候之頻率及強度增加，政府需投入更多預算進行救災及災後重建之工作，及為減緩地球暖化，以租稅政策來達到減碳目的等；經濟變遷造成貧富差距擴大、失業、低薪等現象，除增加政府社會救助支出外，亦將影響政府稅收，對財政造成雙重不利的影響；在全球化經濟下，未來倘再發生類似金融風暴或歐債危機的衝擊，如何因應，將是各國財政的重大挑戰。

## (三) 民主政治影響改革

民主政治選票考量，政治人物偏好短期措施，勝於需長期執行才能見效的結構改革，其中，財政改革涉及公共資源的重分配，改革的阻力更大，民眾對於短期利益的減損(如：加稅、削減補助、調降退休

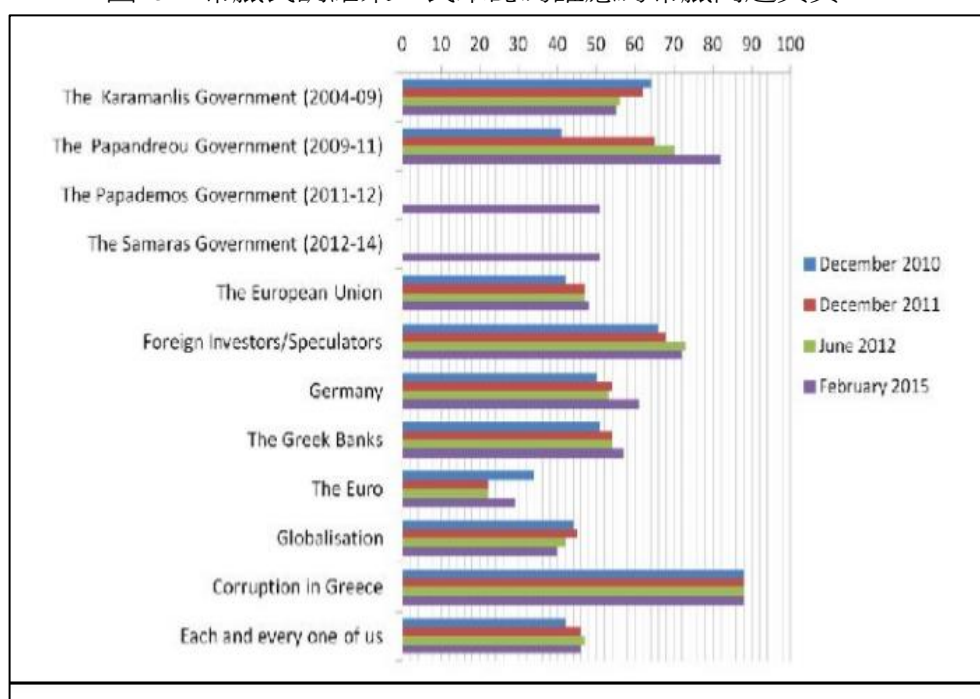


金等)反彈劇烈，而對於長期財政危機可能增加未來或下一代負擔則相對輕忽，加以財政改革需要兼顧財政收入、經濟成長、財富重分配等多重目標，更是行之不易。

以希臘為例，Karamanlis政府隱匿真實財政及債務狀況，過度的公共支出及巨額赤字，及龐大、貪污腐敗、無效率的公共部門，釀成希臘債信危機，到2009年希臘社會黨Papandreou政府才揭露弊端，並推動財政改革措施，但依據民調顯示(詳圖3)，希臘民眾對推動改革的Papandreou政府的責難較多，而對禍首的Karamanlis政府責難反而較少。

以我國來說，亦存在民主政治的道德風險，基於穩固選票，政治人物傾向支持討好選民的政策，包括：寬鬆的福利津貼、效益性不高的建設、降稅及租稅優惠等，至於削減支出、加稅等財政整頓做法，不但民眾反彈聲浪高，政治人物也視之為禁忌議題，極難支持改革。

圖 3：希臘民調結果：民眾認為誰應為希臘問題負責



### 三、小結：危機與轉機

英國前首相邱吉爾(Winston Churchill)曾說：「絕對不要浪費任何一次好的危機(Never let a good crisis go to waste)。」因為危機就是轉機，正是因為危機的發生，才促使我們去思考以前忽略的問題，並從中獲得經驗及教訓。

面對人口老化、氣候變遷、全球化及網路化的趨勢，財政管理未來將面臨更大的挑戰，而各國成功或失敗的經驗，包括：歐債危機、財政

整頓做法、年金改革等，正可以做為我國精進財政管理的借鏡。

## 第二節 兼顧經濟發展及財政健全之策略

### 一、擴張性財政政策與財政紀律的兩難

#### (一)擴張性財政政策造成債務攀升

英國經濟學家約翰·凱因斯(John M. Keynes)於1930年代主張透過財政政策工具(增加支出及減稅)，以刺激有效需求，促進景氣復甦，並認為無需擔心財政赤字，待經濟復甦，隨著就業、產出及所得的增加，政府稅收自然就會增加，屆時赤字問題即可迎刃而解。

其後數十年間凱因斯理論成為顯學，擴張性財政政策成為各國政府的重要政策工具，惟實務上過度運用的結果，造成許多國家債務長期持續攀升，並未如凱因斯所預期的只是短期現象，其中尤以美國、日本最為嚴重(詳見表7)。

表 7：主要國家政府債務占 GDP 比率

單位：億元；%

年	臺灣 <sup>註</sup>		法國 <sup>註</sup>	德國 <sup>註</sup>	日本 <sup>註</sup>	韓國 <sup>註</sup>	新加坡 <sup>註</sup>	英國 <sup>註</sup>	美國 <sup>註</sup>
	各級政府債務餘額	占 GDP 比率							
2000	27,085	26.2	58.4	58.9	143.8	17.1	79.9	38.9	-
2001	30,485	30.0	57.9	57.7	153.6	17.7	93.7	36.0	53.0
2002	31,658	29.6	59.8	59.3	164.0	17.6	94.3	35.8	55.4
2003	35,121	32.0	63.9	63.0	169.6	20.4	97.6	37.3	58.5
2004	38,785	33.3	65.5	64.7	180.7	23.3	94.7	40.2	65.5
2005	41,006	33.9	67.0	66.9	186.4	27.0	92.1	41.5	64.9
2006	41,863	33.1	64.2	66.4	186.0	29.3	85.1	42.4	63.6
2007	42,974	32.1	64.2	63.6	183.0	28.7	84.7	43.5	64.0
2008	43,745	33.3	67.9	65.0	191.8	28.2	95.3	51.7	72.8
2009	47,434	36.6	78.8	72.5	210.2	31.4	99.7	65.7	86.0
2010	51,874	36.7	81.5	81.0	215.8	30.8	97.0	76.6	94.7
2011	54,730	38.2	85.0	78.4	231.6	31.5	101.0	81.8	99.0
2012	57,590	39.2	89.4	79.7	238.0	32.1	105.5	85.3	102.5
2013	59,441	39.0	92.3	77.4	244.5	33.8	102.5	86.2	104.8
2014	60,994	37.9	95.6	74.9	249.1	35.1	98.5	88.2	105.0
2015	61,347	36.8	96.8	71.0	248.1	35.9	98.2	89.3	105.8
2016	63,659	37.5	98.2	68.2	249.3	37.3	98.2	89.1	107.5

註：臺灣：1.依據公共債務法第5條規定，各級政府所舉借之1年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計總處發布之前3年度名目國內生產毛額(GDP)平均數之50%(其中，中央政府為40.6%)。

2.2015年以前為決算數，2016年為預算數。

3.2016年各級政府債務餘額63,659億元，其中，中央政府為54,647億元(占GDP比率32.2%)，地方政府為9,012億元(占GDP比率5.3%)。

資料來源：臺灣為財政部國庫署(2016.8.19)，其他國家為IMF"World Economic Outlook Databases"資料庫(2016.4.12)。

全球金融風暴期間，各國政府採取的因應策略仍以擴張性財政政策為主，增加政府支出來抵抗金融海嘯(如：中國大陸於2008年宣布4兆美元的大規模財政刺激方案，主要投入鐵公路、機場等公共建設)，並以各種租稅減免、補貼來鼓勵民間投資及刺激消費(如：日本減徵住宅稅、土地稅、汽車稅等)，在大幅減稅或增加財政支出之下，財政赤字及債務普遍擴大，其中，美、日兩國政府債務雖高，但日本以內債為主且民間超額儲蓄龐大，而美國則因美元做為國際儲備貨幣的地位，尚能安然度過危機，至於歐盟若干經濟及財政體質較弱的國家，如：希臘等歐豬五國，則陸續爆發主權債務危機。

## (二)財政紀律因歐債危機再獲重視

歐債問題發生之後，各國再度正視財政規則(Fiscal rules)的重要性，世界經濟論壇(World Economic Forum, WEF)甚至在「2014 年全球風險報告」中，將財政危機列為全球10大風險榜首，而國際間也從希臘經驗裡得到警示，積極推動財政改革，舉如：經濟合作暨發展組織(OECD)倡導「財政整頓(Fiscal consolidation)」，歐元區推行「撙節措施(Austerity)」等。

各國主要財政改革方向包括：在支出面，減少失業津貼、縮小家戶津貼適用範圍、調整退休金制度及健保制度、檢討教育經費結構等，以降低結構性預算赤字；在收入面，檢討稅式支出項目以擴大所得稅稅基、擴大增值稅稅基、提高財產稅、引進溫室氣體稅費等。

另外，各界也重新檢討反景氣循環財政政策的有效性，全球化經濟環境已不同於30年代，造成景氣波動的原因也有差異，擴張性財政政策對產出的增加及失業的減少能產生多少效果，實證結果仍有分歧，值得進一步探究。

## (三)財政整頓對經濟的影響

財政緊縮政策雖有助於維護財政紀律，但削減公共支出及加稅，民眾可支用所得減少，不利民間消費及投資，可能會延緩經濟復甦的速度，並間接影響財政整頓目標的達成。

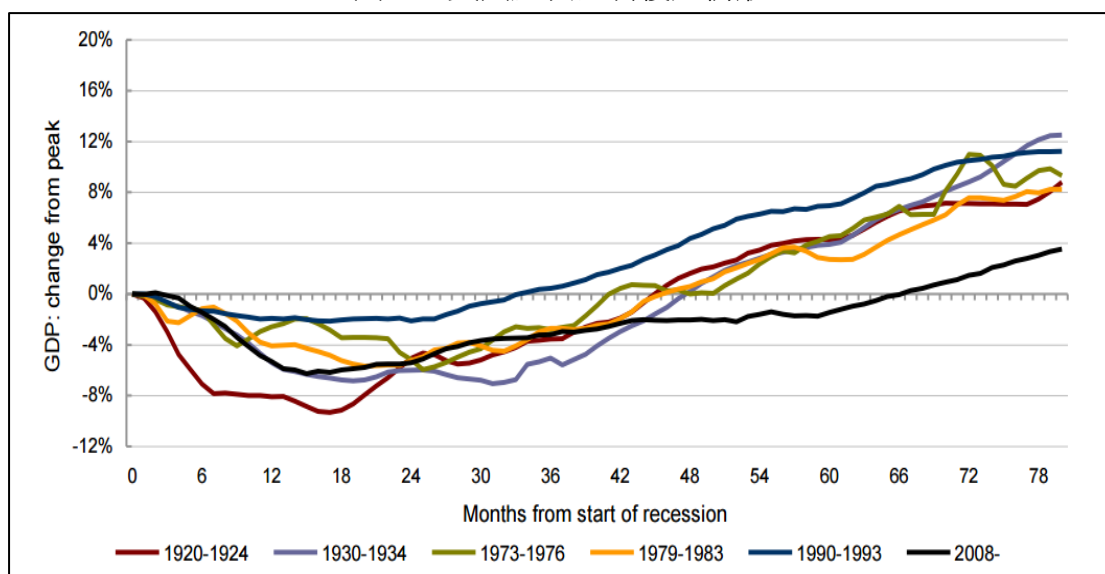
以英國為例，2010年推動財政整頓計畫，以降低赤字與公債為目標，計劃將公共支出占GDP比率由2010年的46%，於2020年降至37%，並透過削減支出910億英鎊及增稅280億英鎊，於2014-15年消除結構性赤字(實際上英國並未如期達成預定目標)，財政整頓計畫推動後，經濟成長率一再下修，稅收成長也不如預期，撙節效果主要靠削減支出，而目標完成期限也一直延後。

比較英國歷次經濟衰退之後78個月內實質GDP的變化情形可以發現，2008年下滑之後，到66個月後才回到2008年水準，復甦的速度是最慢的，到78個月時的成長率也是歷次最低的(詳圖4)，部分原因即在於財政整頓措施，這也招致該國國內反對者的批評，認為改革幅度過大、時限過短，而且未考慮英國利率極低，與希臘等國家狀況不同，英國政府舉債所負擔的利息極少，倘舉債係用於公共投資，將有利經濟發展。

英國國內對財政整頓出現質疑的聲浪，但是英國政府仍堅持改革，認為緊縮財政政策雖然短期內影響經濟表現，但維護財政紀律可以蓄積財政能量，才有足夠能力因應未來的經濟變局及財政風險，對國家長遠發展是有利的。



圖 4：英國歷次經濟復甦情形



## 二、兼顧經濟發展與財政永續的可行做法

### (一)調整財政整頓步調，鬆綁公共支出

隨著歐債危機的緩解，及許多國家財政壓力的減輕，財政整頓政策朝向減緩速度、拉長期間的方向調整，並開始鬆綁公共支出，以兼顧經濟成長的目標，配合超寬鬆貨幣政策，雙管齊下以刺激經濟成長。例如：日本將降低企業稅率；中國「十三五規畫」將增加交通及其他建設投資；美國104年度10月起聯邦政府的權宜性支出上限將提高500億美元，105年度也提高300億美元，係美國從2010年來首次採取擴張性財政政策以支持經濟成長；歐盟各項基金也將提供基礎建設融資。

### (二)慎選削減支出項目，放寬舉債投資建設之限制

財政撙節主係為改善收支長期不平衡，削減內容與幅度必須慎重評估，應優先檢討削減無效率的支出項目，並提高預算支出效率，控制政府消費支出、合理調整退休金支出等。

歐盟的財政指導原則即有所謂的黃金法則(Golden Rule)，亦即政府可舉債投資基礎建設，而不應舉債支應經常性支出，即因投資建設有利於經濟發展，且各項建設於未來使用期限內可持續產生效益，並由國民共享，舉債籌措建設財源，由未來稅收償還，權利與義務相配合。

## 三、我國財政政策之借鏡

### (一)各國對擴張性財政政策和財政紀律孰輕孰重之爭辯將持續擺盪，我國訂定財政政策應依自身經濟體質與財政條件訂定適當的政策

可以預期未來國際間對擴張性財政政策和財政紀律之政策爭辯仍將繼續存在，而我國訂定財政政策，需因應經濟環境的變化，並考慮

我國國情。我國係出口導向國家，其中對中國大陸出口依存度更高居世界第二，國內經濟極易受全球經濟及區域經濟波動的影響，因此，面對經濟及金融系統性風險，應依自身經濟體質與財政條件訂定適當的政策。

**(二)為兼顧經濟成長及財政永續，擴張性財政政策應配合財政整頓作為，且宜適度調整財政改革步調**

以各國經驗來看，擴大公共支出造成財政赤字及債務增加，倘未配合財政整頓做為，則政府債務將持續攀升，而各國為兼顧經濟成長目標，亦調整財政改革步調，以降低財政改革對經濟的負面影響。為維護我國財政永續性，蓄積財政能量以因應國際經濟情勢變化，仍宜持續推動相關改革，包括：年金改革、中央與地方政府債務管控、支出結構檢討、多元財源、擴大稅基等，惟為避免影響經濟成長動能，建議採取緩和、漸進的改革策略，並凝聚社會共識，以減少改革阻力。



2016年9月9日第一組學員與駐愛丁堡辦事處許芬娟處長及蘇格蘭前第一部長Henry McLeish合影

### 第三節 基礎建設財源籌措策略

#### 一、英國倫敦交通建設-橫貫鐵路(Crossrail)案例分析

##### (一)倫敦政經背景

##### 1、市長直接民選

大倫敦(Greater London, 簡稱倫敦)位於英格蘭東南部，是英國首都及最大城市，大倫敦政府於 2000 年建立，為英格蘭下屬的一級行政區(共 9 大行政區)，範圍包括倫敦市(City of London)及 32 個倫敦自治區(London boroughs)，共 33 個次級行政區。倫敦是英格蘭所有一級行政區中唯一可直接民選首長的行政區，任期四年，職責是率領大倫敦政府(Greater London Authority)制定發展策略和預算，進行城市規劃和管理，包括了住房、交通、警務、消防、環境、經濟發展等政策。倫敦另一組成單位是由 25 位議員組成的倫敦議會(London Assembly)，主要監督市長的施政，負責預算的控制並對重大法案提出意見，但一般而言，倫敦市長擁有高度的決策權限。

##### 2、人口快速成長

倫敦人口過去 10 年成長 13%，預估從 2014-24 年的 10 年將成長 13.7%<sup>1</sup>，未來 20 年將成長 150 萬人，成長速度居全國之冠，成長原因包括生育率，其他城市的人口移入及國際湧入的移民，尤其是東歐國家，全英國淨移入 1/3 的人口是遷入倫敦。年輕的東歐移民高的生育率使倫敦年輕人口增長快速，使勞動人口平均年齡愈加年輕化，有助於經濟發展。

##### 3、基礎建設仍然不足

倫敦人口增長快速，使人們擔心住房和教育問題，並造成當地公共服務很大的壓力，倫敦的公共設施計畫書指出仍須加強新能源、自來水、下水道、數位連線、新地鐵及道路開發等基礎建設，預估至 2050 年需投入總經費 1.3 兆英鎊，在交通建設的資金需求將近 1 兆英鎊。在英國有些基礎設施都已民營化，例如寬頻及瓦斯、自來水、電等能源，但交通建設設施仍是由政府管理並負責籌措相關經費。從 2007 年金融危機以來，英國採取財政緊縮政策，意味資金相對短缺，經濟成長速度緩慢，加上 2016 年脫歐公投後，政經局勢不確定，倫敦基礎公共設施的資金若要自給自足，是當局一項艱鉅的挑戰。

##### 4、生產貢獻與分成不對等

雖然過去 10 年來，英國中央已陸續下授課稅權予地方，例如威爾斯、北愛爾蘭及蘇格蘭地區，但對於英格蘭地區財政方面的權限，

<sup>1</sup> 資料來源英國統計局 Office for National Statistics  
<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration>

還是高度的中央集權，相關政策方向仍是中央決定。雖然倫敦是整個英國平均每人國內生產總值最高的行政區，居民及企業所繳納的稅收大約占全國的 30%，並貢獻英國約 20%之 GDP 產值，但僅有繳納出去的 7%稅收分成給倫敦，相較於法國巴黎的 20-30%稅收分成，及美國紐約稅收分成超過 50%的情況可說是微乎其微<sup>2</sup>。因為倫敦現有財源有限，難以支應各項建設的需求，在籌措公共建設的經費，除了倫敦本身可利用的預算外，亦向英國中央申請補助，並尋求私部門充沛的資金來源，也向未來受益者與使用者收取所獲效益之回饋。

## (二)規劃經過與內容

便捷的交通是經濟發展的基本要素，然而倫敦交通建設大部分已老舊，其地鐵是全球最古老的地下鐵路網路，至今已超過153年，隨著倫敦人口迅速增加，迫使政府提議增加新的交通建設，橫貫鐵路“Crossrail”名稱最早見於1974年“倫敦鐵路研究報告”(London Rail Study)，2000年倫敦交通局(TfL)和英國運輸部(DfT)共同成立“橫貫倫敦鐵路連線”(Cross London Rail Links, CLRL)公司，2005年一份公私合資的橫貫鐵路草案獲國會通過。2008年2月草案提交英國上議院，7月草案獲得御准而通過《橫貫鐵路法案2008》將橫貫鐵路的路線定案<sup>3</sup>，12月橫貫倫敦鐵路連線改名為“橫貫鐵路有限公司”(Crossrail Limited)並改由倫敦交通局全資擁有。

歷經35年長久規劃與討論，橫貫鐵路終於在2009年5月由金絲雀碼頭開挖地基，雖然路線經過多次修改，其目標還是為倫敦提供密集的通勤運輸鐵路服務，東西向橫貫中央區與主要地鐵站交匯並延伸至東西兩端的金絲雀碼頭與希斯洛機場，全長118公里，共40個車站，除了與其他鐵路共用既有路軌外，新建從帕丁頓車站至史特拉福站的42公里專用隧道，及從白教堂站向東至修道院森林車站(Abbey Wood railway station)的支線。2014年7月港鐵公司贏得橫貫鐵路的營運權<sup>4</sup>，於2015年5月開始首段利物浦街站至仙非爾(Shenfield)站通車，其餘路段預計於2018至2019年間落成通車。

2007年開始估計整個計畫所需資金159億英鎊，為了精簡成本，將隧道鑽挖的施工方式改變，雖讓隧道通車時間從2017年延後至2018年(鐵道將命名為伊麗莎白線)，但工程總費用降至148億元<sup>5</sup>，10月首相宣布整個計畫財源由政府、倫敦市長(Mayor of London)及倫敦私人企業三方面共同分攤成本為原則。

---

2 Dr. David Lutton, London First 上課講義及內容

3資料來源：橫貫鐵路網站 <http://www.crossrail.co.uk/route/crossrail-from-its-early-beginnings>

4參考港鐵公司網站 <https://www.mtr.com.hk/ch/corporate/consultancy/crossrail.html>

5參考橫貫鐵路網站 <http://www.crossrail.co.uk/route/crossrail-from-its-early-beginnings>

### (三)事前評估效益

雖然交通建設對倫敦整體發展是相當急迫的，然而本案亦事前做整體效益評估報告，包括對帶來之各項交通及經濟方面之成本與利益予以量化，並做益本比及淨現值之效益評估分析。

交通效益方面，預期此項建設帶來乘車便捷、服務質量、環境改善，減少行車時間，降低對道路交通的壓力及對汽車的依賴，減少每年碳排放量1300噸與降低2%的交通事故。而經濟效益方面，預期在45分鐘通勤時間內帶動150萬人口，增加群集經濟活動提高生產力等，增加55000人的全職就業機會及75000人的商機等。

預估結果每投入1英鎊的資金產生1.97英鎊的收益(如表8)，益本比率是介於官方定義的中度物超所值間(1.5-2.0)，假如將經濟利益範圍更加擴大，對英國整體經濟之益本比估計增加至3.09，將為英國經濟帶來420億英鎊的產值(如表9)。<sup>6</sup>

表 8：橫貫鐵路(Crossrail)成本效益分析

組成要件 10 億英鎊/依 2002 年 Q1 物價現值	倫敦交通局 (倫敦加權的交通效益)	英國運輸部 (英國整體交通效益)
<b>使用者效益</b>		
-時間節省	9.1	6.6
-緩解塞車	7.3	5.3
-其他	0.5	0.5
-間接稅收	-1.4	-1.4
<b>總效益</b>	<b>15.5</b>	<b>11.0</b>
<b>成本</b>		
-資本性支出	-9.4	-9.4
-營運/維護成本	-3.9	-3.9
-成本	7.4	7.4
-其他	0.2	0.2
<b>總使用者成本</b>	<b>-5.6</b>	<b>-5.6</b>
<b>淨現值</b>	<b>9.9</b>	<b>5.4</b>
<b>益本比</b>	<b>2.76</b>	<b>1.97</b>

<sup>6</sup>資料參考橫貫鐵路網站 <http://www.crossrail.co.uk/> 所公布之 " Crossrail Business Case Update: Summary Report" , July 2011



表 9：橫貫鐵路(Crossrail)整體經濟分析

組成要件 10 億英鎊/依 2002 年 Q1 物價現值	倫敦交通局 (倫敦效益)	英國運輸部 (英國整體效益)
<b>整體經濟效益</b>		
-GDP	42	6-15
-福利	7-18	6-9
益本比	3.97	3.09

依2014年4月新聞報導<sup>7</sup>，自2008年Crossrail批准至2014年第四季，沿途站點的房產比所在地區的平均房價的增長高出5%。另從2008年到2012年幾年間，在橫貫鐵路中段的站點周邊房價的增幅達30%。隨著啟動日期的日益臨近，周邊地區的房產需求會更為旺盛。<sup>8</sup> 說明倫敦交通部事前之效益評估為接近客觀事實之評估，並非僅為達到興建之目的而將各種效益誇張估算。

#### (四)財務規劃方案

英鎊本計畫總投資經費148億英鎊，已含或有事項及物價調漲因素在內，由政府、倫敦市長(運用課徵稅權)及私人企業共同出資。政府包含中央政府的補助(英國運輸部)及倫敦交通局的預算，還有國營事業單位(英國國鐵公司)的協助；所謂倫敦市長包括對倫敦市民收取的稅費(社區基礎設施稅、商業補充稅等)，私人企業包括鐵路沿線車站周邊一定範圍內的雇主、地主及開發業者。

英國運輸部(DfT)出資約47億英鎊，另倫敦交通局(TfL)與大倫敦政府(GLA) 共出資71億英鎊<sup>9</sup>，其中包括倫敦交通局直接出資19億英鎊與大倫敦政府的橫貫鐵路商業補充稅(Crossrail Business Rate Supplement, BRS) (如表10)41億英鎊、開發商依第106號條款<sup>10</sup>出資的3億英鎊及來自社區基礎設施稅 (Community Infrastructure Levy, CIL) 3億英鎊(如表11)。還有5億英鎊來自主要的受益單位(例如倫敦市、希斯洛機場控股公司及金絲雀碼頭集團)，及英國國營鐵路公司(Network Rail)將從使用橫貫鐵路產生的營運盈餘出資23億英鎊。

7 2015.4.10 大紀元網路新聞倫敦 Crossrail 鐵路建設對房價的帶動 <http://www.epochtimes.com/b5/15/4/10/n4408146.htm>

8 2014.5.2 大紀元網路新聞 倫敦熱點：Crossrail 沿線投資在歷史的前進方向上

<http://www.epochtimes.com/b5/14/5/2/n4145228.htm>

<sup>9</sup>參考倫敦政府網頁

<https://www.london.gov.uk/what-we-do/business-and-economy/promoting-london/paying-crossrail-business-rate-supplement> 及 “Rail Transport is to Canary Wharf as Water is to California” , Peter Anderson

[http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/255/crossrail\\_\\_\\_jim\\_berry\\_oct\\_30\\_2013\\_final.pdf](http://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/255/crossrail___jim_berry_oct_30_2013_final.pdf)

<sup>10</sup>參考 <http://www.tendringdc.gov.uk/planning/planning-applications/what-are-section-106-legal-agreements>

表 10：財產面籌措的經費來源

社區基礎設施稅 (CIL)	商業補充稅 (BRS)	依 106 號條款開發稅 <sup>註1</sup>	場站再開發收益 (OSD) <sup>註2</sup>
適用倫敦新開發所有建物之樓版面積，教育、醫療用途除外	適用新建和既有商業用不動產	適用新建的辦公室/商店/旅館的申請案(對於超過 500 平方公尺樓板面積)	對沿線車站及周邊 14 個主要地點再開發的財產收益
依自治區所在之軌道運輸區不同(fare zone)收取不同的單一稅率	不動產評價超過 55000 英鎊課徵 2% 的稅率	適用倫敦中央活動區、倫敦每個車站的港區及 1 公里內的區域	
愈接近倫敦市中心稅率愈高。某些地區會與第 106 條款重覆。	第一年就收到超過 20 億元英鎊		例如托特納姆宮路車站附近範圍-從牛津街東邊盡頭與托特納姆宮路之間區域
<b>3 億英鎊</b>	<b>41 億英鎊</b>	<b>3 億英鎊</b>	<b>4.45 億英鎊</b>

註 1：第 106 條款是地方政府與開發商之間的協議，與計畫申請許可有關，可稱為計畫義務，起草源於一個開發案對當地造成顯著影響卻無法透過計劃決定的條件來緩和。此條款致力於平衡新開發對周邊地區造成基礎設施的壓力，以確保對當地與社區有積極的貢獻。

註 2：2008 年通過的《橫貫鐵路法案 2008》授予建造橫貫鐵路時可為興建鐵路及未來營運之需購買土地。一但鐵路建造後，有些土地或房屋後不再為鐵路營運所需，後續將拆除建築物並重新開發，包括在新車站區及周邊有商業及住宅發展潛力的土地房屋被視為場站再開發收益(Over-site Development, OSD)。OSD 財產收益為倫敦交通局所有，並指定為橫貫鐵路建設的資金來源之一。

表 11：社區基礎設施稅(CIL)

軌道運輸收費區	倫敦自治區	稅率(英鎊/每平方公尺)
1	倫敦市、西敏市、康登、肯辛頓-切爾西、漢默史密絲-富勒姆、伊斯靈頓、里士滿、旺茲沃斯	50
2	哈林蓋、巴尼特、布倫特、伊令、豪思斯洛、布羅姆利、格林威治、哈羅、希靈頓、哈克尼、路易斯姆、金士敦、里德布里奇、蘭貝斯、南華克、陶爾哈姆萊茲、莫頓	35
3	薩頓、克羅伊登、貝克斯利、哈弗靈、巴金-達格南、瓦爾珊弗雷斯、恩菲爾德、紐漢	20

## 二、蘇格蘭對 PPP/PFI 制度之演進

### (一)政黨政治主導制度推動

自1992年以來蘇格蘭私人融資已成為大型政府建案的主要資金來源，而PFI是英國最為大力宣揚的模式之一，統計結至2010年11月在蘇格蘭已簽約的私人資金公共建案93件中，有88件採PFI模式共投資57億英鎊，大多用在地方政府、醫療及水利建設<sup>11</sup>，然而目前蘇格蘭政府對PPP/PFI的採取較批判(Critical)的態度，有關私人融資的議題在蘇格蘭非常具爭議。

2007年5月的蘇格蘭選舉前，蘇格蘭民族黨(SNP)提出對PFI的批評，2007年12月，執政的蘇格蘭民族黨(當時是蘇格蘭議會第一大政黨，但未達過半數席位，組建少數派政府)提議以蘇格蘭信託基金(the Scottish Futures Trust, SFT)計畫來代替傳統的PPP/PFI模式，藉組成一個嶄新由政府所有的公司，亦可融資建案，透過公共債券及其他適當的商業財務工具獲取比PFI還低的借貸成本。

2008年5月蘇格蘭政府發表對信託基金更詳盡的策略業務案例(Strategic Business Case)，但此時信託基金的功能被縮減，已不再設想為資金的來源，而有點像是一個諮詢機構，主要為政府投資計畫來統籌協調。

### (二)成立蘇格蘭信託基金

#### 1. 追求最佳價值

蘇格蘭政府於2008年9月組成"蘇格蘭信託基金" (the Scottish Futures Trust, SFT)，成員來自不同的專家，兼有從公部門與私部門背景的人士，是一家獨立的公司，不受蘇格蘭政府控制或影響，其運作核心是由蘇格蘭部長任命的7人委員會。蘇格蘭信託基金主要工作是為公共建設案做財務規劃，並運用多元的融資方式，包括與歐洲投資銀行及多家國際銀行和金融機構的共同合作。該基金的目標是將公部門的基礎建設資金運用得更有效率，並尋求為納稅人提供最佳價值(best value)。

#### 2. 採非營利分配概念

整個對私人融資制度修正的關鍵要素是非營利分配(Non-profit distributing, NPD)的概念<sup>12</sup>，是蘇格蘭民族黨對基礎建設提出的新投資策略，被視為實現替代PFI制度的長遠政策。目前蘇格蘭政府採用的非營利分配模式進行的基礎建設投資，主要用在教育、醫療與交通建設方面。蘇格蘭政府也會協助融資NPD案以確保這些計畫的進度，並運用2012年蘇格蘭法案可以彈性借款的規定，幫助在NPD規

11 參考蘇格蘭政府網頁 <http://www.gov.scot/Resource/0048/00481418.xlsx>

12 105.9.8 參訪蘇格蘭議會時與財務委員會 Dr. Jim Johnston 座談會內容



劃下被列為有收入來源的公共設施得以順利取得財源。

### 3. 注重契約協商與內容

雖然 NPD 模型仍是由私部門的資金來投資，但主要重點在合約的協商(contract of negotiation)，雙方如何來簽訂適當的合約內容，並強調私部門獲利能力是有限度的，其盈餘僅限於合約上載明的額度，任何多出的利潤被保留在信託基金中或指定的慈善機構，著重在維護廣大納稅人的利益。

為達到物超所值目標，蘇格蘭信託基金(SFT)對具名氣的大型基礎設施常採用長時間且昂貴的採購感到質疑，並將合約簡化成一份“標準契約”，以減少談判所花的時間及費用，實行至今 17 個月，已有許多簽訂契約的案例明顯縮短時程規劃的時間表。蘇格蘭官方統計在 2014/15 期間，蘇格蘭信託基金負責的基礎設施投資案產生的淨效益及節流金額已達 1.35 億英鎊。

### (三) NPD 與 PFI 比較

事實上，NPD 模式與 PFI 模式非常類似，在這兩種模式下，都成立了私人部門的“特殊目的實體”(Special Purpose Vehicle, SPV)以執行一些計畫的工作，特別是新建或翻新公共建設的設計、建造與營運<sup>13</sup>。例如蘇格蘭政府即是成立蘇格蘭信託基金(SFT)來負責執行。然而 PFI 與 NPD 的區別在於 PFI 的 SPV 的資本包含一部分的私人產權，而 NPD 的 SPV 的成員只藉由貸款來投資。故在 PFI 下，SPV 的盈餘都會分給成員當成紅利。然而 NPD 下，SPV 的股東收到資金的報酬，而報酬的額度受限於簽訂合約載明的上限，任何多出的盈餘最後被保留或給指定的慈善機構。這也是蘇格蘭民族黨非常強調 NPD 模型可以消弭私部門超額利潤及維護公眾利益之處。

## 三、小結

- (一) 基礎建設帶動經濟及提供居民生活品質有其重要性，但建設所需經費龐大，但目前政府財政普遍面臨財源不足之困境，為持續推動建設，財源籌措策略宜有更多元思考，此時可思考將公共建設可能帶來日後土地價格上漲、土地開發效益予以量化成可能的租稅額度，再向受益者收取。政府應評估以合理適當且可執行的徵收方案，並強化政策論述能力，充分與當地民眾與私人企業溝通，使瞭解效益對不動產價格的影響，以獲得增加租稅負擔的認同。
- (二) 蘇格蘭政府在面臨 2007 年全球金融危機之際，許多 BOT、PFI 案例都出

---

13 資料來源 ” Non-Profit Distribution: The Scottish Approach to Private Finance in Public Services” , by Mark Hellwell and Allyson M Pollock, Social Policy & Society, 2009 Cambridge University Press

現公共服務的財務問題，甚至有私部門為利潤考量，出現工程品質不佳的狀況。本次研習有多位教授提及蘇格蘭政府對BOT等方式採取較保守且批判(Critical)的態度，進而致力推動新的非營利分配模型或PF II，並透過契約的協商限制私人企業的獲利，維護廣大納稅人之最佳價值。

(三)英國是一個不成文憲法的國家，許多政策都是透過政黨政治協商後實施，有關民間提案制度之推動，不論是PFI或NPD模式，係以政策導向為上位，實際運作只需透過修改契約內容即可，一切以簽訂的契約為主。然而，在台灣有關民間提案制度，由於我國係成文法國家，不論是PPP、PFI或BOT等皆係在相關法規來規範，如果要修改契約內容，就牽涉到須修改相關法規，所以國情不同，體制不同，惟因其引入民間資金參與可提供我國概念參考。

#### 第四節 財政紀律

許多發生債務問題的國家，都具有一個共通的特徵，就是財政紀律比較鬆散，政府長期在公共支出不節制，並作出超出能力的承諾，最終沒辦法做到量入為出，而埋下危機，本次研習課程另安排希臘債務危機介紹，以失敗案例對財政管理有所啟示。

##### 一、希臘債務危機

希臘政府於2009年10月宣布當年的財政赤字和公共債務占國內生產總值的比率預計將分別高達12.7%和113%，遠遠的超過歐盟《穩定與增長公約》規定3%和60%的上限。由於其財政狀況明顯惡化，全球三大信用評級機構惠譽、標準普爾和穆迪也都陸續調降了希臘主權信用評級，希臘債務危機正式的拉開序幕。

##### (一)希臘危機時間序列

1967年至1974年：希臘在獨裁專制的政策下。

1981年：希臘加入歐洲共同體。

2001年：希臘加入歐元區。

2000-2008年：經濟發展很樂觀快速增長（平均4%），比歐元區高。

2009年10月：樂觀狀況整個瓦解，新政府上台後，發現過去8年的樂觀，其實是有很大的赤字尚未被揭露。於年底爆發債務危機，財政赤字高達GDP的13.6%，公共債務占GDP的比率已達120%，面臨破產邊緣。

2010年5月：第一輪財政紓困貸款（1,100億歐元），由歐洲央行(ECB)、國際貨幣基金(IMF)、歐洲共同體(EC)救助。

2011年10月：第二輪財政紓困貸款（1,300億歐元）。

2015 年 7 月：第三輪財政紓困貸款（860 億歐元）。

## (二)希臘危機的原因

### 1.全球經濟衰退

2007 年–2008 年因美國次級房貸連動債與雷曼兄弟倒閉所引發之全球金融危機，重創全球經濟與金融體系，各國政府積極推動振興經濟方案，並擴大政府預算支出、發行公債支應、穩定金融市場，2009 年 9 月終於開始擺脫衰退陰影。但衍生財政赤字暴增，自 2009 年第四季起，因歐洲主權債信疑慮，各國亦陸續出現財政赤字暴增、國債破表的窘境。使得 2010 年 1 月全球金融市場產生大幅振盪，並造成投資人之信心恐慌。

### 2.歐元區危機

歐元區危機包括銀行危機、主權債務危機、競爭力危機等環環相扣的危機。歐元區 16 國和歐盟 27 國政府，2009 年財政赤字占國內生產毛額(GDP)的比率分別達到 6.3% 和 6.8%，公共債務占 GDP 的比率分別達 78.7% 和 73.6%，均遠遠超出歐盟〈穩定與增長公約〉最高規定。

在歐元區內存在債務龐大問題的有葡萄牙、愛爾蘭、義大利、希臘 (Greece)、西班牙 (Spain) 等五國，被稱為歐豬五國 (PIIGS)，身陷財政赤字與主權債信危機。因歐元區各國無自行發行貨幣、匯價調整機制的的能力，無法透過貶值來解決債務問題，勞力和服務皆維持在高檔，競爭力無法提升，使得歐豬五國債信問題日趨嚴重。

### 3.希臘的特點

#### (1)希臘長期存在的結構性問題：

有貪汙腐敗過時的且低效率的公共部門、民粹主義、普遍逃漏稅、賄絡，及脆弱的民間社會。

#### (2)短視的財政政策：

當加入歐元區後，因利率低很容易貸款，造成巨額赤字和大量的公共支出，2005 年公共支出占 GDP 的 44.6% 至 2009 年攀升為 53.9%，短期借款也由 1,840 億歐元攀升為 3,000 億歐元。

#### (3)優渥的社會福利：

希臘的福利體制向來以慷慨聞名，且工資高、退休金高，已經遠遠超出其經濟生產能力。

#### (4)財政紀律不佳：

希臘財務報告未允當表達實際狀況，1997 至 2000 年預算赤字金額低報，2004 年被歐盟糾正，另加入歐元區後舉債成本低，反而負債居高不下。

根據歐洲共同體國家所簽署的《馬斯特里赫特條約》規定，加

入會員國財政狀況必須符合下列兩點：(1)財政赤字占 GDP 的比率，不得超過 3%；(2)同時公共債務占 GDP 的比率，不得高於 60%。以當時希臘財政狀況根本未符合歐盟規定，於是希臘在美國高盛投資銀行幫忙美化原有的帳面財務報表下，使得帳面上能符合加入歐元區的標準。

2004 年歐盟統計局發現，在 2001 年希臘加入歐元區時，預算赤字實際上高達 GDP 的 3.7%，已超出標準。到 2009 年底，希臘的經濟狀況（2010 年 11 月 15 日修訂的數據，修訂開支的重新分類）為預算赤字占 GDP 的 15.4%，公共債務占 GDP 的 127.1%，導致借貸成本上升，從而引發了嚴重的經濟危機。

### (三)希臘採取的財政政策

為避免主權債信危機持續向世界擴散，IMF 和 EU 協議金援希臘 1,100 億歐元，但條件為希臘需採取 3 年的緊縮措施，以完成協議的預算目標。

財政緊縮措施包含：稅收改革和反腐敗措施、增值稅和公司稅增加、打擊黑市經濟和逃稅、公共支出減少、工資和養老金改革、退休年齡提高、勞動力市場改革、公共資產私有化。

希臘財政部公布 2010 年財政赤字顯示實施緊縮政策與收入增加後，已稍改善。但因希臘進口仰賴低，國內產業多，刪減支出，致產業更低迷；減薪、減少政府支出、加稅等強力的緊縮政策，導致出現失業率升高、就業機會減少、國內需求萎縮的風險升高，進而發生政府福利支出增加、稅收自動縮減，財政赤字與債務反而更嚴重的惡性循環。

援助失敗原因為：利益相關者無力也不願改革、政府執行不力、對經濟成長和競爭力的錯誤假設（希臘為內需市場，財政緊縮使人民不敢消費，經濟更難以成長）、未有獨立貨幣無法控制匯率和利率、不切實際的預測。

2011 年推出一系列私有化進程，並同意採取更多的緊縮政策。債權人接受對希臘政府債券的 50% 損失，以降低希臘的債務負擔。2012 年仍在依靠德法等國的救援貸款度日，雖已採緊縮政策，但失業率仍然攀升到 20.9% 的新記錄。希臘國內舉行了一輪又一輪的罷工活動示威抗議反對改革。

由於希臘在第一、二輪擲節承諾上未確實執行及成效不彰，經過兩次巨額紓困，其公共債務於 2015 年仍高達 GDP 180%，因此於 2020 年調降至 GDP 120% 的目標。2010 至 2015 年希臘經濟已衰退 25%。第三輪紓困更須實施嚴格經濟改革措施，包括年金、稅務、產品市場、醫療藥品等項目。

#### (四)希臘債務危機啓示

- 1.曝露希臘過去的錯誤，及歐元區架構的脆弱性。
- 2.延誤妥善處理財政措施，亦未有效執行，大規模的抗議活動和民粹主義。
- 3.結構、政策、政治互動產生一個完美風暴。
- 4.歐元區於事件後予以改革，中期情勢保留樂觀看待。

自希臘債信危機爆發後，雖然成立歐洲穩定機制(European Stabilization Mechanism，簡稱ESM)，但仍備受批評，以中長期而言，ESM的設立可謂歐盟邁向財政整合的里程碑，並將建立起更健全的監管機制及危機因應措施。

歐盟國家救助時，即要求希臘須相對提出償債計畫和財政收支計畫，目的就是要催促希臘政府建立財政紀律。危機的解決最關鍵的仍是希臘本身，更需要靠經濟發展來緩解財政狀況及嚴格執行撙節計畫，希臘危機給台灣最大的啟示是，政府要有財政紀律和嚴格控制年度預算赤字及政府負債總額。

## 二、政府預算與財政透明

1935年Sundelson總結預算制度關鍵進行分類，其中包括：

- 1.全面性和普遍性：是為了防止預算外項目破壞適當的規劃、控制和監督。
- 2.統一：為了避免重複，即所有預算行動應該在單一個報告制度內。
- 3.規範或撥款：為確保公眾資源花費在指定的目的、金額，避免更改至未經授權的項目。
- 4.週期性：預算制定要求並核准於一個特定的時間內，通常為一年。
- 5.事先授權：要求所有開支是通過主管當局的表決並執行。
- 6.準確度：用誠實可信的估計和預測來制定預算。
- 7.明確：要求預算以簡單易懂的方式呈現。
- 8.公開：預算討論和信息向大眾公開透明，包括所有預算文件的及時發布(Sundelson 1935, p. 243)。

上述這些原則影響世界銀行的公共支出管理手冊，發表論文60餘年後1998年，其中許多原則仍然幾乎相同(世界銀行1998年a，第1頁)。一些用語也已轉移到新的話語和適應新的現實，如用“公開”成為“透明度”。“問責制”也被引進，還有其他元素，如合法性和可預測性等。

在美國，Schick(1966年)預算改革確定了三個不同的目標：

- 1.費用控制：通過預算可以防止濫用行政，確保資源係依據現有的政策和計劃支用。
- 2.管理：連接效率和有效目標，包括批准的程序、具體項目、活動和核

准的方案。

3. 規劃：聚焦到的長期目標和替代評估以利用福利經濟學的分析標準選擇支出。(Schick 1966, p. 244)

Von Hagen (1992), Hallerberg and Von Hagen (1997) and Hallerberg (2004) 歐盟國家是選舉規則和政治制度影響其預算過程，可用強力方式限制財政失衡。在一黨多數政府下，可下放更多權力予財政部長是一個維持財政紀律的有效途徑。在聯合政府國家下，需代表團和政府共同協商以保持財政赤字能得到控制。Campos and Pradhan (1996) 認為也要看制度在預算過程中的影響，不僅對整體的財政紀律措施，同時也對優先次序策略和公共支出的技術效率考量。

就希臘事件而言，一開始除了用欺騙的方式假造財務數據及報表進入歐元區，債券市場沒有充分發揮機能，讓債券的殖利率反應違約風險；歐元區在接受會員國加入時，設定了嚴格條件，後面卻因為不便於過度干涉其內政，而對財務條件惡化的會員國沒有辦法強力介入政府預算規劃，又不能太輕易將其踢出歐元區。這種不對稱的制度設計，導致後面問題很嚴重了才能夠介入處理，等到需要紓困計畫時，往往已經太遲了。

任何一個獨立的民主國家，政府歲入與歲出預算均須經議會通過，希臘政府2010年預算赤字與GDP之比為10.5%，2009年為15.4%，希臘2010年負債與GDP之比為142.8%，2009年為127.1%(資料來源:歐盟統計局)，顯然沒有遵守財政紀律嚴控預算，入不敷出只能借債支出，最後引爆債信危機。

以目前國際發展情勢，在民主政治下財政透明化，是晚近這20、30年來先進國家的主要發展趨勢，目的係保障人民知的權利，不會因預算不透明或沒參與預算而存有「財政幻覺」，更可以促使國家的財政維持一定程度的紀律。也顯見預算編製與財政透明和財政紀律的重要。

### 三、支出限制與舉債限制

進入21世紀，財務赤字與債務成為全球經濟不可或缺的角色，政府公共債務與民間債務日益膨脹，甚至超過了政府與消費者所能負擔的，顯見負債觀念有重大轉變。歐盟各國因在「穩定與增長公約」財政赤字率和公共債務率的規定下，自發性或為得到ECB或IMF金援，被迫採取財政整頓，限期削減財政赤字，如英國及歐豬五國等。會員國紛紛祭出財政緊縮政策，在未來幾年內大力削減高額赤字和公共債務；歐盟也正在推動完善的經濟治理，強化財政紀律。因金融風暴和希臘債務危機，世界各國也紛紛加入削減赤字預算的行列。

希臘危機的直接原因是該國長期存在財政赤字，不遵守歐盟的財政紀律，從而舉債度日。歐盟要援助時，既要求提償債計畫及財政收支計

畫，就是希望希臘能有更好的財政紀律。在擲節支出方案，債權人希望其停止赤字預算的觀念，畢竟希臘就是花了太多他們還不起的錢才有現在的危機，若繼續舉新債來應付預算赤字，只會越欠越多。但是要減少預算赤字甚至產生盈餘，方法不外是減少政府支出或增加收入，也可能兩者同時增加和減少，只是盈餘增加而已。希臘主要的財政改革如下：

- 1.目標:2013 年以後公共債務占 GDP 比率開始下降。2014 年以後財政赤字占 GDP 比率低於 3%。
- 2.提升財政透明度：希臘政府和歐洲統計局合作，提升政府統計部門強化統計能力及改善財政資訊的品質。
- 3.提高收入：提高所得稅增值稅和不動產及奢侈品稅率。
- 4.刪減支出：公務員獎金、津貼、補助。對公家雇員進行普查讓薪資透明化。
- 5.年金改革：延長退休年資和年齡。若不符條件，退休金須打折。且未來退休年齡的規定要隨預期生命表調整，計算退休金額度的所得基數也要調降，退休金和物價連動的部分設定上限。
- 6.減少政府對企業的持股，出售國營事業，進行醫院整併。

#### 四、政治選舉因素

希臘債務危機乃是長期累積而來，所謂「冰凍三尺，非一日之寒」。希臘政黨在大選期間大開支票，為了討好選民，社會福利支出大增，競相減稅，外加逃漏稅，導致稅基流失，財政入不敷出，而需舉債度日，以債養債，惡性循環，債台高築，形成債務危機。為解決債務問題更須進行嚴峻的財政改革，刪減或取消福利，且全民須勒緊褲帶過苦日子，因此民間產生強烈反彈並有許多的抗議示威遊行。

激進左翼聯盟黨(Syriza)則以反擲節支出得到這群人民的支持，黨主席齊普拉斯（Alexis Tsipras）順利當選希臘總理，也成為第一位公開反對緊縮政策的歐元區國家元首。雖2015年希臘進行公投，反對歐盟所提出的第三輪紓困方案。但在國家存亡之秋為維繫希臘一線生機，總理與國會最後卻作出完全違背民意的決定，接受並且通過第三輪的紓困方案，因此可得到約860億歐元的紓困金。

希臘的社福高、工資高、退休金高，已經超出其負擔能力。而歷屆的政府又不願冒得罪選民的風險，對現有福利做出重大調整，結果導致國庫虧空不斷擴大。希臘總理齊普拉斯從反對擲節到發動公投做政治豪賭，到國會議決大退讓，其實也是意識到若再沒善意作為，就會讓國家金融與經濟全盤潰散。後來的擲節方案也將嚴格緊縮財政支出、減少消費，以獲取紓困貸款。

## 五、財政紀律是經濟問題，更是政治問題，兩難的情況，是對政治意志和決心的一大考驗

政府財政狀況須要透明化，讓人民可以了解共同監督，才不會因為預算不透明，人民也沒有機會參與，致使人民普遍存有「財政幻覺」，誤以為「天下有白吃的午餐」，忽視了任何的公共支出都須付出機會成本的，也使得政治人物一到選舉就大開支票討好選民。政府的財政紀律不單是經濟問題，更是政治問題，需要政治手段來解決。一旦財政紀律出現問題，放棄量入為出原則往往就難以回頭，但若下決心大力削減支出，又可能導致社會不穩定，更有可能因此要作出政治上的犧牲，面對這種兩難的情況，是對政治意志和決心的一大考驗，也考驗政治人物之政策論述能力。

這次在蘇格蘭的財政研究，前部長(Henry McLeish)更提到財政紀律與政治人物之政治素養、政治責任有關，改善財政之措施也要考慮社會脈絡，對於政策執行須做政策辯論及事前評估，並依輕重緩急辦理，在有限的資源下做最適的分配，以維持財政的穩健及永續性。

## 六、小結

希臘危機對台灣國債問題的影響：希臘債務問題須接受他國紓困方案，而為了償債更須進行財政改革，時間可能長達數十年，已嚴重影響人民生活品質與國家的經濟發展。根據我國財政部國庫署公布至2016年8月底止最新「國債鐘」，中央政府債務未償餘額：1年以上53,258億元，短期債務1,220億元，合計54,478億元，平均每人負擔：23.2萬元；於地方政府部分，2015年間苗栗縣政府則因債務超限、過度調度基金及專戶資金，最後衍生整體財務調度、積壓欠款之嚴重問題，有鑑於此，希臘之財政紀律失靈經驗應作為我國健全財政之警惕及借鏡。

### 第五節 財政透明化

#### 一、財政透明之意涵：

(一)IMF(世界貨幣組織)2008年指出，「財政透明」意味著將政府過去、現在、未來財政活動，以及政府決定財政政策及產出的架構及功能對外公開。

(二)「財政透明」意味資訊必須公開、易懂、可信賴，並符合國際規範：

不論是 IMF、OECD 或 APEC，其所謂「財政透明」的內涵，不外乎是指「將政府的組織與結構、財政政策、帳目與對於未來的預測，向大眾開誠布公；無論是內部或外部的政府活動都必須公開，而且所



公開的資訊必須是可信賴的、全面性的、及時易懂，並符合國際規範。

**(三)「財政透明」是政府良善治理及公共課責的前提要件：**

「財政透明」的核心在於藉由財政資訊的公開和財政品質的控制，加強財政監督的效力，以落實政府的公共課責機制，如此才能正確地評估政府的財政狀況及政府施政的真實成本效益。

**(四)各國對於「財政透明」的要求日益殷切：**

1. 近年來，隨著 2008 年美國金融風暴以及近期歐債危機的衝擊，財政透明成為各國推動財政改革、提升財政紀律的焦點。
2. 在財政透明的環境之下，政府財政決策與民間可以有充分的對話，提升政策品質與可信度。因此，財政透明能保障民眾知的權利，消除政府與民眾之間資訊不對稱的落差，有助於民主參與和政府課責目標的落實。
3. 政府對人民的責任屬於向下垂直(downwards vertical)的透明度，人民可以知道政府在做甚麼，透過財政透明加強預決算過程的控制而增加財政紀律。因此，財政透明的重要性不言可喻。

**(五)IMF 建立財政透明準則之全球標準，包括 4 大面向及其相關指標：**

1. 財政報告(Fiscal Reporting)：涵蓋範圍(Coverage)、頻率與及時性(Frequency & Timeliness)、品質(Quality)及忠實性(Integrity)。
2. 財政預測與預算(Fiscal Forecasting & Budgeting)：完整性(comprehensiveness)、規律性(orderliness)、政策方向(policy orientation)、可靠性(credibility)。
3. 財政風險分析與管理(Fiscal Risk Analysis & Management)：風險分析與揭露(risk analysis and disclosure)、風險管理(risk management)、財政協調(fiscal coordination)。
4. 收入來源管理(Resource Revenue Management)：法規與財政制度(legal & fiscal regime)、財政報告、財政預測與預算、財政風險分析與管理。  
【註:IMF 特別注意此類國家財政倚賴以天然資源(例如石油及礦產)開採收取權利金及稅收之國家】

**二、國際間財政透明情形：**

(一)開放預算指數(The Open Budget Index 2015)——由 IBP(International Budget Partnership)發布之非官方文件，主要遵循財政透明全球倡議計畫，得到世界銀行及國際間許多非政府組織支援，具有獨立性，可作為世界各國客觀參考：

1. 前五大透明度最佳國家(透明度指數高於 80 分):分別為紐西蘭、瑞典、南非、挪威、美國。(註：在此統計報告中，英國未列入前五大。據授課講座 Prof. David Heald 洽據 IMF 表示，係因為英國沒有發表相關報告，並非英國財政透明度表現不佳)
2. 透明度最低國家(透明度指數為 0，即沒有評估)；沙烏地阿拉伯、卡達。

(二)開放預算指數之判讀應考慮各國間技術、文化、政治等因素之異同。

1. 先進國家之基礎設備及會計能力較強，因此其財政透明度相對較開發中國家、未開發國家或專制體制國家為佳。
2. 有些國家政府不希望公民團體或民眾知道政府資訊，政府資產多被視為統治者所擁有，例如卡達及沙烏地阿拉伯等；許多國家財政報告僅集中在一般政府，而未包括公營事業，例如俄羅斯、羅馬尼亞等。
3. 許多準財政活動均未列入預算；資產負債表(balance sheet)所揭露資訊落差仍大，如愛爾蘭公共部門負債僅四分之一被揭露；或有負債如保證債務、公私部門夥伴(PPP)、退休金債務及公營事業債務等均未揭露。
4. 總體及財政之預測通常系統性樂觀(systematically optimistic)，導致中期財政計畫之可信度不高。

### 三、我國財政透明情形：

#### (一)法據：

1. 我國與財政相關之主要法規為預算法、會計法、決算法、審計法，此外，公共債務法與財政收支劃分法也具有關鍵性的影響力。
2. 政府資訊公開法及財政相關法規中有關公開資訊之規定：
  - (1) 依政府資訊公開法規定，業務統計、預算及決算書等資料，應刊載於政府機關公報或利用電信網路等方式供公眾線上查詢。
  - (2) 103 年修正施行之公共債務法，公共債務之相關資訊，應依國際組織標準之債務資訊於政府網站公開。

#### (二)財政資訊之公開

1. 現為知識經濟時代，網路成為人們獲得資訊的主要管道之一。Prof. David Heald 說明透明度是一種釋放資料的準則，現在英國財政部網頁因配合單一平台設計，設計不親民，資料難找，雖然英國政府並非故意刁難人民，但已造成人民很難找資料，即影響財政透明度。
2. 我國主要財政資訊之公開情形
  - (1) 主計總處業於網站公布政府總預算、決算資料，供民眾檢閱。
  - (2) 財政部公布財政統計月報、財政統計年報和賦稅統計年報等資料於該部網站上。
  - (3) 審計部公布之決算審核報告、半年結算查核報告，為許多監督行政機關財政作為人士的重要資料來源，該部亦定期公布重要審計案件查核資訊、及按季公布政府機關預算執行查核情形等。
  - (4) 目前絕大部分中央政府部會的會計月報則仍僅供政府內部參考之用，並未公開(行政院主計總處和財政部除外)。

#### (三)依據國際規範辦理情形

1. 我國雖非 IMF 會員國，但致力於依據國際規範辦理。
2. 我國自 2015 年起依據 IMF 所發布之「政府財政統計手冊(Government Finance Statistics Manual)」等相關規定，公布一般政府公共債務，因此有關公共債務之揭露尚與國際規範一致。

3. 惟查我國中央政府總預算案總說明公布「各經濟部門資產負債表」所揭露之資產項目內容與 IMF「政府財政統計手冊」分類不同，又此表所列之政府部門是否與手冊定義之一般政府相同，亦待釐清。

#### 四、財政不透明引起之風險：

##### (一)國際間希臘案例研析：

1. 2009 年底至 2010 年初，希臘引發歐洲國家的主權債務危機，進而影響到區域經濟穩定。其主要原因據信是因為希臘為了要加入歐洲單一貨幣集團，在高盛銀行的建議之下採用換匯交易隱藏政府負債，使其得以勉強進入歐元區。
2. 2010 年以來，希臘在換取三次援助的條件下，採取極端緊縮措施，惟經濟指標未如預期，政治上亦產生重大變化。希臘國債危機於 2015 年引起全球性金融恐慌，便是因其長期隱匿負債資訊，使得其他國家在資訊不對稱的情形下，繼續購買希臘所發行的公債，導致歐債危機的風暴持續擴大。

(二)回顧歷史上發生的重大金融危機發現，財務資訊不透明往往即為危機的根源。區域型金融危機不只讓整個國家陷入經濟衰退、也危及到鄰國、甚至全球經濟的發展。自希臘作假帳案例，可看出財政透明未落實，引起後續連鎖嚴重反應。因此，為避免因為財政不透明所造成的金融危機，國際相關組織皆致力於落實財政透明化。

#### 五、政府資料開放(OPEN DATA)實務成果—

##### (一)我國政府資料開放緣起及經過：

1. 依據 101 年 11 月 8 日行政院第 3322 次院會決議指示，政府開放資料可增進政府施政透明度，有助政策決策品質，國發會爰於 102 年建置「政府資料開放平臺」(data.gov.tw)單一入口，提供各部會及各級政府提供開放資料。政府整體資料開放能促使跨機關資料流通，提升施政效能，滿足民眾需求，並強化民眾監督政府的力量。
2. 配合行動服務時代來臨，行政院積極推動第五階段電子化政府計畫-數位政府(106 年-109 年)，俾在有限政府資源下，整合運用並推動政府資料開放增值應用，透過巨量資料(Big Data)分析彙集民眾需求，藉由開放資料促進政府透明公開，建立公民網路意見多元參與管道，促進全民與政府共同治理。
3. 行政院資料開放諮詢小組擬訂 OKFN(Open Knowledge Foundation 開放資料基金會)資料開放評比於 2015 年進入前 10 名(目前公布至 2014 年)，資料集開放數量於 2020 年達成 30,000 項。

##### (二)政府資訊開放情形

1. 國發會「政府資料開放平台」自 102 年上線以來，平台內已累計開放中央部會資料逾 1 萬 2,200 項，並開放多項與公共利益及經濟發展密

切相關之高應用價值資料集。

2. 財政資訊為政府資訊之一環，2015 APEC 財政部長聯合宣言，為致力財政改革與透明，建議會員國設置及維護開放政府資料入口網。我國政府資料開放平臺業申聯美國、英國、新加坡、加拿大及巴西等國，以及世界銀行等國際組織之資料開放平臺網站，發揮資源共享加成綜效。

### (三)目前公民團體參與政府資料開放、提升財政透明之情形：

1. 公民團體為政府外部主要的課責力量之一。臺灣的公民社會，例如慈善團體、社區組織、專業協會、工會、與非政府組織等迅速成長，不僅激發民眾關懷公共事務，提供參與公共事務的機會和多元管道，也強化了民眾監督政府施政、要求政府財政公開並向人民負責的公共課責意識。因此，公民社會愈茁壯成熟，對於政府支出之績效資訊的公開透明需求程度愈大，也就愈能向政府問責。經過獨立單位之檢視，愈發能將政府財政導入透明化。
2. 「公平稅改聯盟」、「393 公民平台」等皆是長期關注財政透明與公共課責的公民團體：
  - (1) 其中，「公平稅改聯盟」係以國家財政、債務及預算制度進行多元監督的民間自發性組織。該聯盟於 2013 年結合環保、勞動、職安等組織共同召開記者會，公開要求政府應全面追討日月光污染期間之租稅減免，進而促成經濟部修訂產業創新條例訂定「日月光條款」，即企業違反環保、勞工、食安衛生情節重大，將追討其違法年度之租稅優惠，具體促成租稅公平與正義。該聯盟另於 2014 年與其他民間團體共同推動「巢運」，提供不動產稅制改革具體建言等，甚獲政府機關重視。
  - (2) 「393 公民平台」積極推動年輕公民參與公共政策制定，該平台網站提供民眾以掃描 QR Code 方式加入 LINE 官方網站，符合年輕人普遍使用智慧型手機的趨勢。網站除了提供民眾最關切之年金及房產正義議題專區、各級政府財政資料查詢系統，亦就最新公民參政之「參與式預算」進行線上問卷調查，積極推動公民參政，促進財政透明。

## 六、小結

- (一)我國雖非 IMF 會員國，仍致力於依據國際規範提升財政透明度，有關公共債務之揭露尚與 IMF 所發布「政府財政統計手冊(Government Finance Statistics Manual)」之國際規範一致，惟查我國中央政府總預算案總說明公布「各經濟部門資產負債表」所揭露之資產項目內容與 IMF 上開規範分類不同，又此表所列之政府部門是否與手冊定義之一般政府相同，亦待釐清。
- (二)致力提高財政透明度，為健全財政之一環，政府責無旁貸，公民團體

監督力量亦於近年來發揮具體成效。我國公民參政運作機制日益成熟，建議各行政機關加強關注公民團體關心議題，納入獨立客觀之意見，作為政策研訂之參考。另外，將公民團體之批評與建議視為外部監督力量，提醒政策與行政作為落實透明化，並貼近民意，發揮良善的政策運作機制。



2016年8月31日第二組學員與Nicola McEwen教授合影，左起顏如玉、馬小惠、張友倫、李心慧、楊素祝

## 第六節 多層級政府財政關係

### 一、英國地方分權簡介

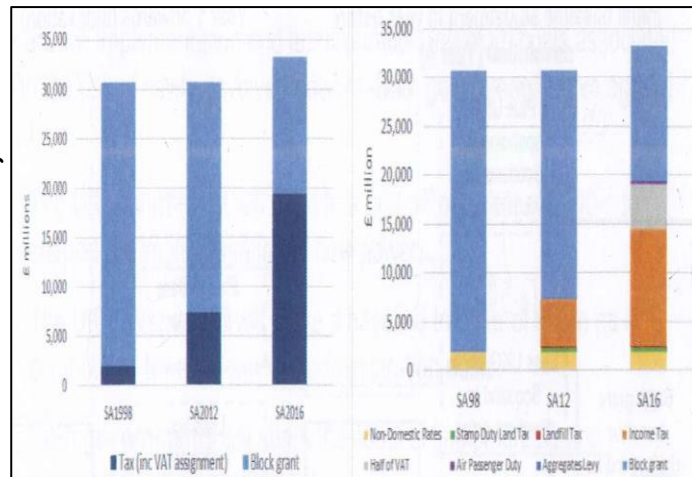
#### (一)不均衡地方分權：

英國由英格蘭、威爾斯、蘇格蘭與北愛爾蘭組成，英國權力下放威爾斯、蘇格蘭與北愛爾蘭，擁有自治權，為地方分權（devolution），但與美國聯邦制不同，各區自治權幅度不同，係不均衡地方分權，蘇格蘭地方自治權最大，也有較多徵稅權。



## (二)蘇格蘭財政分權：

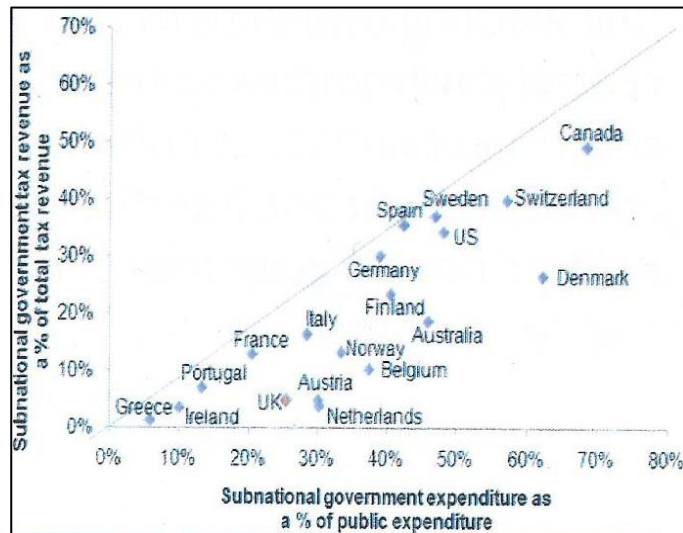
依據 1999 蘇格蘭法案，確定恢復蘇格蘭擁有部分自治權，除外交、國防及國家總體財政經濟架構之外，擁有較大的自主權，在財政權方面，在徵稅及支出有更大自主權，2012 及 2016 蘇格



蘭法案，進一步增加釋出徵稅權及舉債權；2014公投脫英不成功，但進一步財政分權，相較於蘇格蘭1999年及2012年法案，蘇格蘭2016年法案將使蘇格蘭政府對於未來徵稅及支出有更大自主權（包括新增岩石環境稅、薪資所得稅（自行決定徵收稅率、級距及門檻；利息、股利等資本利得稅仍歸英國政府）、VAT分成（蘇格蘭與英國政府各50%）、旅客稅）及舉債權，另一方面，中央對蘇格蘭政府的整體補助款越來越少，也因此整體補助款對蘇格蘭之重要性越來越低（資料來源：SVEN BAAZ, Head of Economic Analysis, SCOTLAND OFFICE）。

## (三)英國財政體制屬單一制：

雖然有財政分權，蘇格蘭財政及租稅總體架構仍受控於英國政府，仍屬單一制精神。從全國收支結構觀察，英國次級政府支出占全國為20%-30%；稅收在總稅收10%以下，與屬聯邦制之美國50%（支出）；30%-40%（稅收）；德國40%（支出）；30%（稅收）不同（資料來源：PROF NICOLA, UNIVERSITY OF EDINBURGH）。



## (四)財政分權須相對強化財政管理：

蘇格蘭自治權擴大，在新的財政架構下審慎管理財政，加以英國

脫歐公投後續效應之不確定因素，應著重財政風險管理。

1. **獨立預測**：蘇格蘭議會依被賦予之新權力，將成立蘇格蘭財政委員會 (Scottish Fiscal Commission, SFC) 以法定責任來做出獨立預測，預測社福支出、稅收、蘇格蘭 GDP 預測。
2. **提列安全準備**：蘇格蘭政府被允許設立保留款，以利所有公共支出順利進行及管理稅收變化。該機制包括收支剩餘轉現金準備，訂定現金準備總量上限（沒有年度提列限制）、年提領額度上限。
3. **定期檢討機制**：定期檢視架構公平、透明及有效性，2020/2021 五年後重新檢視。
4. **處理外溢效應的政策(蘇格蘭徵稅對英國之影響)**

#### (五)蘇格蘭之地方政府：

1. 有 32 地方政府，彼此差異大，組織體制不一。
2. 跨域治理：衛生醫療，設置衛生委員會，是獨立於地方政府之組織，跨區治理，但與地方政府有權責重疊，常受地方政府反彈，實施很困難。
3. 地方政府權責：基礎教育、社會工作、道路交通、消防、環境、公共衛生、酒商發照、娛樂、經濟發展。
4. 社區發展夥伴計畫：透過蘇格蘭下之公民團體（獨立於政府單位之外）協助整合，就醫療照護、社會福利、進階及高等教育等議題，與政府機關合作。
5. 英國中央權力下放蘇格蘭，財源補助也減少，蘇格蘭政府權力下放地方政府之補助較 2010/2011 少 11%，地方獲配財源減少。

## 二、英國財政補助制度

### (一)對蘇格蘭、威爾斯與北愛爾蘭政府之整筆補助（Block Grant）：

除了財政分權之稅課自有財源外，英國另有以公式分配之整筆補助（Block Grant）予蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭，其分配公式，除以人口比率外，另乘以比較比率 $x\%$ ，由各區域政府自主運用，但區域政府可能不滿意，故分配前常須再協商。財政分權後，整筆補助（Block Grant）逐漸減少。

### (二)對地方政府補助制度：

由英國政府制定總體架構，作為蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭對地方政府補助款制度綱領，亦作為補助英格蘭地區地方政府之依據。首先考量年度目標及優先順序決定補助額度，主要包括收入支援補助、特定補助等項目，其中以收入支援補助款(Revenue Support Grant；以下簡稱RSG)為主，RSG不僅評估地方公共支出基本額度，亦考量地方稅收能力，不指定用途。

收入支援補助款(以下簡稱RSG)=標準支出估計額－標準地方稅收入－全國非住家用財產稅獲配數



### 三、我國地方財政劃分情形分析

#### (一)我國財政體制亦屬單一制

我國中央與地方權限劃分，依憲法及地方制度法係採均權制，地方有地方自治，精神上係整合地方分權及中央集權之特性。但租稅立法權集中於中央政府，地方缺乏獨立自主性，或有若干課稅權，但仍受制於中央，屬單一制，財政上仍依賴中央補助。對於部分地方政府提出「財政聯邦主義」，要求重新建構財政制度之問題，如上述，我國與英國及日本相近，係屬單一制，與美國、德國等聯邦國家，在政府組織型態存有差異，尚難在支出負擔及財源分配方面站在同一立場比較，至我國與英國及日本等單一國家比較，依前揭本次研習上課資料，英國次級政府稅收在總稅收10%以下，我國地方政府稅收約為全國稅收之30%，我國地方政府稅收分配比例還比英國高。

#### (二)以中央統籌分配稅款搭配一般補助款調劑盈虛，地方自主財源不足，長期仰賴中央補助

因各地稅源分布不均，依據「財政收支劃分法」(以下簡稱財劃法)及「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」，由中央統籌分配稅款搭配一般補助款調劑盈虛。中央統籌分配稅款係以公式分配，分配公式區分直轄市、縣市及鄉鎮市公所等層級政府，各層級分配指標及權重不同。囿於地方工商發展程度不一，且自我財政努力不足，104年平均自籌財源占歲出約49%，補協助收入占歲入29%，其中縣市補協助收入占歲入為49%，仰賴中央補助。

#### (三)現行財劃法迄今已十七年仍未達修法共識

為提高地方自主財源，政府於1999年因應地方制度法實施及台灣省政府虛級化之修法後，因時空及財政結構改變，自2002年提出修法案，2010年及2012年又分別提送修正法案至立法院，重點包括擴大統籌分配稅款規模、優先調劑盈虛、強化財政努力及財政紀律、分配方式一致等，因地方政府立場各異，迄今無法達成共識。

#### (四)因應五都升格之財政調整措施：

因應新北市、台中市、高雄市、台南市及桃園市升格或縣市合併升格改制直轄市，在財劃法修正案未完成修法前，相關財政配套措施主要係修正中央統籌分配稅款辦法有關直轄市之分配比率，另以地方制度法第八十七條之三給予其他地方政府財源保障，透過搭配補助款制度，調劑五都升格後之財政分配。配合桃園市升格，目前財政保障基準年為2014年。

#### 四、從英國財政分配看我國制度之心得與建議

##### (一)英國補助制度反映英國政治結構特色，我國相關報告允宜完整表達

1. 總體而言，英國補助款制度有二種：包括依分配公式(Bannet Formula)予蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭係之整筆補助(Block Grant)，其係以人口比例為分配，不考慮各區財政情形；另一種補助款係英國分配給英格蘭地區之地方政府及蘇格蘭等三區域分配其地方政府之補助款，主要係收入支援補助款(RSG)，需評估地方標準地方支出水準及標準地方稅收入，不指定用途。
2. 英國中央政府預算表達形式反映英國政治結構特色：中央政府支出結構，地方分權支出(Devolved Administrations)為分配予蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭；地方政府補助(Local Authorities)為分配予英國蘭之地方政府，2016/2017至2020/2021五年累計之二者各占預算7.1%及6.8%，二種補助款重要性相當。
3. 國內許多研究報告所稱之英國之補助制度，皆只述及收入支援補助款(RSG)，未提及整筆補助(Block Grant)，恐忽視英國政治結構特色之地方分權支出，經本次研習對英國補助制度有較完整了解，建議日後相關報告允宜完整陳述。

##### (二)我國現行一般性補助款中補助基本財政收支差短及分配縣市政府之中央普通統籌分配稅款及未來財劃法修正案概念相同，與收入支援補助款(RSG)之計算精神相似

我國補助地方基本財政收支差短之一般性補助款及分配縣市政府之中央普通統籌分配稅款及財劃法修正案之彌補地方收支差短，皆係計算基準財政需求及基準財政收入，與英國收入支援補助款(RSG)需評估地方標準地方支出水準及標準地方稅收入相似，且不指定用途，補助額度不隨地方支出無限擴張，超出部分則需自籌財源，可促地方財政自我負責。

##### (三)我國財劃法修正案較收入支援補助款(RSG)另有激勵財政努力誘因

英國不論整筆補助(Block Grant)或收入支援補助款(RSG)，尚乏正面激勵財政努力機制，甚至整筆補助(Block Grant)以人口比例分配而不考慮地方財政情形。相對我國囿於地方政治生態，長期仰賴中央補助之心態，與英國歷史脈絡不同。鑒於修正財劃法之稅收劃分係零和遊戲，資源重分配無法完全改善地方財政，因此，財劃法修正案除擴大自主財源、優先調劑盈虛外，另納入激勵財政努力及強化財政紀律之機制，督促地政府把餅做大，係考量國情之合宜作法。

##### (四)財政分配修正共識不易達成，我國與英國皆然

英國補助地方分權之蘇格蘭等政府之整筆補助(Block Grant)之分配公式(Bannet Formula)以人口比例為分配，係於1978時創立，創立當初係擬暫時性使用，被廣泛認為是有許多爭議的，但最簡單，沿

用至今。對照我國財劃分法修正案自1999年立法迄今已十七年仍未達共識，情形類似。

**(五)財劃法修正案配合五都升格，宜先釐清業務承接內容及經費額度，且地方財政自治權越大，應強化財政風險管理及財政紀律**

1. 升格直轄市業務移撥經費認定應先釐清：財劃法修正案對於直轄市升格之釋出財源係定調「錢、權同步下放」，相關經費內含於基準財政需要額，如未承接得暫緩撥付或撥交中央機關繼續執行，是以，相關經費額度宜於修正案實施前先予釐清。惟因涉及跨部會及中央與地方對承接業務之對應經費事宜，2010、2012 及 2014 年歷次調查，尚未達完全共識，因涉扣（緩）撥統籌分配稅款之實務執行，更是升格直轄市爭執所在，其中又以國立高中職經費認定歧見最大，不利財劃法修正案順利施行，也不利升格五都之自治權限明確化。
2. 治理規模增加，應同時建構地方政府財政監督及責任機制：目前財劃法修正案尚未立法通過，係透過搭配補助款制度，調劑五都升格後之財政分配，如以目前直轄市之財政規模觀察，六都轄區人口占全國 68%，歲出規模占地方政府總規模 69%，以 2015 年底地方政府長短期債務而言，六都債務占地方政府之 75.87%，亦即直轄市有更大資源。對於蘇格蘭自治權擴大，加上英國脫歐後之不確定因素，蘇格蘭政府需在新的財政分權架構下審慎管理財政之作法，為防止國內不當政治行為惡化財政，在擴大地方自主財源時，除鼓勵開源節流，加強區域合作外，更應同時建構地方政府財政監督及責任機制，除遵守財政紀律相關規範外，本次研習課程亦強調財政透明重要，並借重公民參與或獨立單位評鑑，由市場機制共同監督。

## 五、小結

(一)英國與我國財政體制皆屬單一制，但英國政府與蘇格蘭之政治關係有別我國中央與地方政府之關係，我國相關研究報告引述比較財政分配制度時，宜做完整呈現：蘇格蘭於英國之政治結構有別我國中央與地方政府之關係，擁有更大財政自主權，是國中之國，但我國與英國無論從租稅立法權掌控度及各級政府稅收分配情形觀察，英國次級政府之稅收占全國 10% 以下，與我國地方政府稅收占全國 30%，財政體制皆屬單一制，惟其補助制度反映英國政治結構特色，我國相關研究報告引述比較時，宜做完整呈現。

(二)財政分配修正不易，我國與英國情形相同：現行財劃法迄今已十七年仍未達修法共識，相較英國整筆補助 (Block Grant) 之分配公式 (Bannet Formula) 係於 1978 時擬暫時性使用迄今，財政分配修正不易，二國皆然。

(三)我國財劃法修正案較英國補助款制度另有正面激勵財政努力機制：

我國現行補助基本財政收支差短之一般性補助、分配縣市政府之中央普通統籌分配稅款及未來財劃法修正案之優先彌補基本收支差短等機制，與英國收入支援補助款 (RSG) 之計算精神相似。

但財政分配如只著重在地方政府之調劑盈虛，將易使地方財政怠惰，不利財政分配效率，相對之下，我國財劃法修正案另明定有財政努力之分配機制，較英國補助款制度另有正面激勵財政努力機制，更優於英國補助蘇格蘭之整筆補助只以人口為分配指標，但配合五都升格之業務移撥經費宜於修法施行前釐清，以明確自治權責及財劃法實務施行。

(四)蘇格蘭財政分權後須相對強化財政管理，我國升格直轄市之治理資源及規模擴大，應同時建構財政監督及責任機制。

## 第七節 小組課堂發言紀錄

### 一、財政管理的困境：公共機構的挑戰概述 (Fiscal management in difficult times: overview of challenges facing public bodies) 【8/29】

Q：UK 政府財政權力下放予蘇格蘭政府之徵稅自主權範圍為何？為何一般研究報告皆認定英國財政體制係單一制？

A：在 UK 政府還沒將徵稅自主權下放予蘇格蘭政府前，UK 政府對於租稅制度有完全權力，因此是單一制，但 2012 後地方分權後，蘇格蘭政府對於住民薪資所得稅稅率、課稅門檻可以自行決定，有較多權力，但整體租稅制度及處罰制度仍由 UK 政府制定，因此，雖然有財政分權，但仍屬單一制精神。

Q：UK 政府財政權力下放予蘇格蘭政府，在威爾斯、北愛爾蘭是否如此？

A：原則類似。

Q：依據所說，整筆補助 (Block Grant) 予蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭之公式分配指標是人口比例，分配公式是否會考慮該三地區之財政情形，給予基本財政需要？

A：不會考慮，只以人口比例分配，該分配指標。

Q：英國的公投制度是否像美國依各州選舉人團制度，或是一人一票直接選舉產生？

A：英國的公投是一人一票，那方的得票數較多直接選舉產生結果。

### 二、政府會計及財政透明 (Government Accounting and Fiscal Transparency) 【8/30】

Q：UK 政府預算分配中，Devolved Administrations 及 Local

Authorities 之差異？

A：地方分權支出（Devolved Administrations）為分配予蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭；地方政府補助（Local Authorities）為分配予英國蘭之地方政府。

Q：綜合財政報告中，non-current liabilities 僅包含 net public-sector pension liabilities 之公務員年金債務，未呈現政府對於非公務員之年金補助應負擔債務？

A：是納入社會安全帳務中。

Q：當我們蒐集各國財政資料進行國際比較時，不同資料來源（如：IMF 及 OECD）統計數據，有時出現相當大的差異，造成分析的困難，請問如何解決。

A：我也意識到這個問題的存在，並在 2014 出版的一本書中有提到這個現象，不同資料來源會造成統計困難，我會向 IMF 及 OECD 反映這個問題；不同國家對某些事項的認定不同，OECD 多為工業化已開發國家，而 IMF 資料國家差異性更大，IMF 在整合資料上的困難會更甚於 OECD。

### 三、政府間的財政關係(Intergovernmental Financial Relations)【8/31】

Q：英國是以一套簡單的公式(Barnett formula)做為分配英格蘭、蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭補助款的依據，係以人口為計算基礎，依該公式計算 2012 年英格蘭每人獲分配 9,000 英鎊，蘇格蘭 10,000 英鎊、威爾斯最低 8,000 英鎊，既是以人口數計算，為何每人所分配到的金額卻是不同？請問這公式是不是還包含其他因素？該公式是如何計算的？

A：教授對於實際內容及計算方式並不清楚，係以人口數來計算，可請教下午課程的蘇格蘭辦公室官員，仍未獲解答。於是經查詢相關資料，其巴內特公式(Barnett formula)如下計算：

例：中央政府部門的資金包括英格蘭、威爾士和蘇格蘭

對於資金其中相應的中央政府部門的資金包括英格蘭、威爾士、和蘇格蘭，如工作與養老金，北愛爾蘭資金包括基於在英格蘭、威爾士和蘇格蘭的公共開支增加的基線加上增加的區域在比較的方案，應用於按當前人口比例：

額外資金北愛爾蘭 = 額外資金在英格蘭.威爾士.蘇格蘭 × 人口比例相比於英格蘭.威爾士.蘇格蘭 × 在某種程度上的有關英格蘭.威爾士.蘇格蘭部門計劃相媲美的服務由政府下放開展

巴內特公式雖說簡單的是由人口比例分配，因它沒有考慮到不同的需求或在不同的地區不同的成本、即使相對人口比例改變也不影響公共支出水平存在的…等因素，於是被廣泛認為是有許多爭議的，

但對於如何去改變它，卻也都還沒有形成共識。

#### 四、公共財政管理課程(Public Financial Management Programme)【8/31】

Q：蘇格蘭勞動就業，自 1999 有顯著增加，與 1999 財政分權有關嗎？

A：沒有很大關聯性，主要是那時政府公共支出增加，帶動就業。

Q：蘇格蘭政府財政支出結構表說明蘇格蘭人均公共支出，是 UK 中最高的，且公務服務成本較高，是因財政分權，財源較高所致嗎？

A：不是，是因蘇格蘭地大人稀，相對公共服務成本較高，例如交通、網路通訊等，因範圍廣闊建置成本較高。

#### 五、財政管理執行與成效：希臘危機個案研討 (Effectiveness and Enforcement: A Case study of the Greek Crisis)【9/1】

Q:圖 11.1 比較希臘、冰島、英國等國家的「財政努力程度(The scale of fiscal effort)」，請問如何衡量該項指標。

A:本項資料來自 OECD，有一項公式可以計算，主要係考量公共支出的減少，以及增值稅、所得稅等稅收的增加等，可查詢資料來源，或許有提供衡量方法。

Q:歐盟成立之初訂定經濟穩定與成長公約，要求各成員國財政赤字不超過 GDP 的 3%，但是大多數的歐盟國家卻已違反此規定，如果各成員都遵守此公約的規定，或許希臘財務危機就不會發生？

A:主要是沒有一個凌駕各國之上的監督機構去監控各國經濟狀況，所以當一國的財務發生問題，就可能發生嚴重金融危機。

#### 六、籌措促進成長所需資金：確保私部門資金挹注城市基礎建設投資 (Funding for growth: securing private capital for city infrastructure investment)【9/1】

Q：確認老師所說，EU、UK 不大推動 BOT，對照目前基礎建設財源不足而不推動，很令人訝異，是否為真，如此基礎建設推動會很慢。

A：是的，不大推動 BOT，基礎建設多是由政府建設的，英法海底隧道雖是 BOT 案例，但虧損很久，不算好例子。

Q：.CROSSAIL 所稱私部門資金投入 60%，其中開發商資金，是以投資者身分與政府合資投資嗎？

A：不是，係指私部門所繳稅費提供政府之債務還本付息，因此，UK 的確有些公共建設談了很久，仍無法推動。

Q：.請問 PFI 目前在 UK 或蘇格蘭實施情形如何？

A：抱歉，我並不是很了解。

Q:倫敦市的人口快速成長主要是因為自然成長率還是從其他國家的移民所致？

A:倫敦人口的成長主要是自然成長率很高因素，以及英國其他城市遷移至倫敦，還有來自歐盟國家的移民，尤其是東歐的移民所致，而這些東歐移民傾向有更多的小孩，使倫敦人口這幾年迅速成長，超過英國其他城市。

Q: 英國政府根據公式主要基於人口的因子發放補助款給威爾斯、北愛爾蘭及蘇格蘭，那英國政府是否也依同樣的公式發放補助款給倫敦，在倫敦人口快速成長前提下就有較多的補助款？

A:英國政府沒有發放補助款給倫敦市，只有給威爾斯、北愛爾蘭及蘇格蘭政府。

## 七、蘇格蘭財政稽核及財務報告 (Public Audit and Financial Reporting in Scotland) 【9/2】

Q：確認 UK 的整筆補助 (Block Grant) 以人口比率是否為真？

A：是的，該分配公式 (Bannet Formula) 以人口比例為分配，係於 1978 時創立，創立當初係擬暫時性使用，但因各區域對修正方案無共識，因此沿用至今。

Q：UK 的整筆補助 (Block Grant) 予各區域之分配公式，除以人口比率外，另有比較比率 x%，所謂 x% 的考量內涵為何？

A：係指各部門支出會考量各區域在該部門是否有權責，例如蘇格蘭不負責國防，則國防部門支出就不會納入，經各部門依公式算出之 Grant 加總彙計成整筆補助 (Block Grant)，由各區域政府自主運用，但區域政府可能不滿意，故分配前常須再協商。

Q:簡報第 7 頁提到公部門審計的四個面向，其中一項為「Value for money」，請問除了事後審計支出效益外，蘇格蘭政府於計畫或預算執行前，是否會先行進行「Value for money」的評估，並審核該項支出預定效益是否實現。

A:蘇格蘭政府於支出前也會進行效益評估，並審計其實際執行成效，主要係瞭解計畫如何被落實；雖然主政者已妥善決策，但是落實執行並不是一件容易的事。

## 八、英國財政法則及財政政策 (Fiscal Rules and Fiscal Policy in the UK) 【9/5】

Q：UK 的之支出摺節方案中，地方政府補助刪減 40%，幅度極大，有何結構性調整因素嗎？

A：沒有，是政治協商下選擇，當然公共福利有一定比例支出，但沒有法律保障，而地方政府相應調增地方稅後，地方實際支出權力約刪減 15% 至 20%。此部分係指 UK 分配給英格蘭地區，但財政分權之蘇格蘭等區域亦會減少補助。

Q：UK 的之支出摺節方案，有無因為社福等法定支出下限導致支出結



構僵化而調整困難？

A：基本上，UK 是不成文法國家，沒有法律規定保障下限，摺節方案是政治問題，需經協商。

Q:英國在 2010-2011 年以前是否也有財政命令 (fiscal mandate)？是否會隨著當時執政的政黨而有不同的財政命令？這財政命令需要經過國會批准嗎？

A:2010 年之前工黨執政為了解決結構性財政赤字的債務問題，也有提出財政命令。這些命令在規劃時應考量未來週期性的經濟波動，但當時的工黨提出命令並沒有符合預判的經濟狀況，所以也沒有做的很好。這些財政命令是經過國會批准的，但是政府是多數黨的，如果命令在事後追認也沒問題。

Q:請問財政政策之訂定，如何兼顧經濟成長及財政整頓的目標？有那些具體策略？

A:依 UK 政府的理念，財政整頓目標與經濟成長目標並沒有衝突，雖然財政整頓在短期間會影響經濟，但長期而言，惟有健全財政體質，才有足夠的能力可以因應未來經濟危機，因此財政整頓對穩定經濟發展是有利的，

Q:英國的地方政府是否有權借款？

A:是有權借款，僅限於資本支出的借款，例如建醫院、蓋鐵路等公共建設上，但不能用來支付老師的薪資等經常性支出上。

Q:請問 UK 財政政策為增加稅收 15%，支出刪減 85%，請問就收入面：  
1.財政收入主要稅收具體增加的有哪幾項？2.為籌措財源是否有出售財產收入？如：出售大筆土地。3.另外其他規費收入是否也調高，如路邊停車費，具體調高的有哪些項目？

A:

1.所得稅增加是占最大比例，第二是增值稅，第三為國家保險主要是看其薪資收入級距計算(用來支付國家健康保險部分)，還有調漲公司稅、消費稅、菸酒稅等。

2.1980 年代，天然氣、礦坑等進行私有化，但有很多的爭議，因為公共財涉及公眾使用的權益，有很多的批判和爭議，要如何立法去達到民眾基本可使用權益，英國政府土地持有狀況不多，很多土地為皇室的，所以沒有直接權利處理變賣財產。

3.規費收入這部分基本上比例較小，教授本身也不是很清楚，主要大筆的收入還是稅收部分。

Q:就支出面刪減部分，最後結果卻是健康老人社福等支出反而增加，而刪減的是年青人的失業補助金等，請問這是因人口老年化或是選票制度(政治因素)造成的？如：目前台灣狀況許多非法定社福支出即為政治選票造成的。

A:當然選舉是會開出許多政治支票，但當上台後會發現許多財政的問題，也不是那麼容易可解決的，保守黨政府主要是要強迫年青人進入就業市場，所以減少失業救助金的補助，但又面臨另一個問題，即工作供給量也不多。

Q:請問蘇格蘭街道上很少看到機車，是否稅金很重？另對於自行車是否有補貼政策、是否和氣候變遷有關？請問對於全球氣候環境變遷，對於政府財政政策有無建議和看法？

A:機車數量少，稅金及燃料稅重占很大的因素，汽車也是愈大稅金愈重，另對於氣候變遷議題的討論，愛丁堡的居民之前曾經討論過，汽機車在城市使用對於空氣污染須增加稅收，但民眾好像也不那麼關切，目前對於氣候變遷議題較無了解和研究。

Q:就上課中教授所提 UK 政府的相關財政政策其結果對於經濟成長是相當緩慢的，請問對於 UK 政府未來的財政政策有何建議方向或策略？

A:主要有二個方式:

- 1.降低財政赤字
- 2.刺激經濟成長

降低赤字是有其效果的，但非常緩慢，主要為生產力不夠，且如脫歐政治事件也須納入考量，還有在執行時間上也不須做的這麼急迫，且應有更多的私人投資進到金融資本市場，讓其復甦使其經濟能緩緩成長；另財政刪減措施也不應如此急劇，建議可朝此二方向做。

## 九、英國年金制度之挑戰與改革(UK Pension Challenges and Reforms) 【9/6】

Q:請問臺灣之前有在探討年金改革就能重建財政紀律，也有學者媒體提出沒有財政紀律何來年金改革，請問財政紀律與年金改革之關係？

A: 為何財政改革財政紀律不是先改革其他或加稅，而要先改革年金,改革年金就能重建財政紀律嗎？現全球普世性的挑戰為人口變遷及老化問題，許多政府皆視為長期重大問題，因會造成國家未來長期財政問題,因為年金就是直接關係此二個最大挑戰問題。

於 2008 年金融海嘯後很多國家發覺當初規劃(預判及假設)的財政狀況只能處理短期問題，無法因應國家未來長期財政規劃，年金因最直接衝擊此人口變遷及老化二大因素，故許多政府為因應國家未來長期財政狀況而提出年金改革。

## 十、參訪蘇格蘭撥款委員會：蘇格蘭高等教育部門 (The Scottish Tertiary education sector) 【9/6】

Q：SFC grant 中之資本支出，是否會要求學校事先提出計畫並經審核？

A：基本上不會，因為額度不多，就一整筆撥付，但如果額度大，仍會加以審核。

Q：配合蘇格蘭政府擲節支出政策，SFC grant 將隨之減少，學校是否就順理接受？但學校員會（SFC）對大學或學院之補助（SFC grant），有無要求學校應配合自籌款比率？

A：沒有，尊重學可能有持續性計畫要推動，反應如何？

A：雖然學校財務獨立運作，但 SFC 是蘇格蘭政府挹資設置，仍會配合政策，但經濟衰退時，為挽救頻臨失業之年輕人，也可能推出技職教育或再進修教育，不一定會擲節預算，要看政策。

## 十一、國家年金(STATE Pensions) (9/7)

Q：對於因應年金財務問題進行之改革措施，如將計算給付之退休薪資由退休時改工作平均薪資等措施，是否對於已退休人口有溯及既往適用？

A：沒有，相關改革措施僅適用未來退休之人，沒有溯及既往。

Q:為何會設計 2016 年後的新國家年金，每延遲一年領取的養老金可增加 5.8%的數額？

A:主要為鼓勵人們繼續工作，延後領取養老金的時間，尤其對於過了退休年齡收入還不足的人而言，同時因應人口高齡化區趨勢，政府過去可以強制人們過了退休年齡退休不工作，但現在就不同了，對於年輕一代也可少一些負擔。人們過了退休年齡，就不需要繳納國家保險，但如所得有達一定的門檻時仍需繳納所得稅。

## 十二、參訪蘇格蘭國會(Scottish Parliament)(9/8)

Q:UK 及蘇格蘭是否運用財政政策刺激經濟成長，請問採行那些措施來促進景氣復甦？

A:蘇格蘭政府是否擁有財政政策的權限，尚有爭議，蘇格蘭新執政黨希望能爭取這些權利，因為 UK 制定之經濟政策，不一定對蘇格蘭有利；對於擴張性財政政策的態度，蘇格蘭政府和 UK 政府有很大的不同，UK 政府力推財政擲節措施，但蘇格蘭政府希望能擴大公共支出(資本支出)，投資基礎建設，包括：學校、醫院等。

Q:在蘇格蘭政府有限的預算情況下，政府如何去增加收入？

A:因為蘇格蘭財政還仰賴英國的援助，政府可以借款的額度也很有限，從 2016 年開始蘇格蘭政府有更好的權力，有一些課稅權。設定這些稅的目的，為了使蘇格蘭有辦法影響自身的經濟情況，所以蘇格蘭的預算與英國的經濟狀況有一競爭關係，當英國的經濟狀況較佳時，蘇格蘭就輸了；當蘇格蘭經濟表現較好，透過自己徵稅可以獲得更多的預算，那蘇格蘭就贏了。目前大約 40%的支出是靠自己徵稅的，這是個相當大的改變，其實在威爾斯、北愛爾蘭地區也有相似中央權力下放致權力增加的情況。

Q：政府除了課稅來增加財源之外，是否會引進民間資金（例如公私合夥 PPP）來做公共建設？

A：這個 PPP 在蘇格蘭地區是很爭議的，蘇格蘭政府對 PPP 採取較批判的態度，現在介紹一種新的方案稱非營利分配規劃（non-profit distributing, NPD），以取代蘇格蘭傳統 PFI（Private Finance Initiative）模型，這對於私部門是較沒有很大的獲利能力，然對於廣大的納稅人而言是較好的方式。由政府建立一個獨立機構來監督基礎建設的發展狀況，同時建議如何管理及財務上投資的問題，以增進效率及效益。

### 十三、總結會議--蘇格蘭前第一部長（Henry McLeish - former First Minister of Scotland）【9/9】

Q:請問部長就蘇格蘭的人口持續增加生育率提高，其中包含很多的移民，請問是否做過調查，因政治選舉因素，社會福利高，造成以足投票？人口增加及移民部分是年青人或老年人多？當地納稅的民眾會不會覺得不公平而反彈？

A:是沒做過調查，但移民的問題是會讓英格蘭想脫歐的人，有點濫用和操作，蘇格蘭當地居民對於移民是沒這問題，認為移民是資產，在此工作繳稅，是有貢獻的。蘇格蘭對此是正面看待的，認為須有國際人道主義，無論是否為移民，對所有的大眾是一樣的，並有信心能提供此福利。部長更引一段話：民族主義不能非我族類而不管，要有人道主義的愛國情操。

另因政治選舉而大開支票，認為政治人物要有政治素養，更提到財政紀律的根本就是要確保政府支出依既定紀律辦理，預算要做整體考量，個別項目不可浪費，並在整體開支上，量入為出，政治人物更應有政治素養、政治責任，餅就是如此大，所開支票須有所取捨，對於政策執行須做政策辯論及事前評估，並依輕重緩急辦理，在有限的資源下做最適的分配，以維持財政的穩健及永續性。

Q:對於收入不均、財富不均、機會不均等問題，在財政政策上應該如何改善不均？

A:世界各國對財政政策的模式大致可分為二類，一類是高稅負、高福利的國家，如：瑞典等北歐國家，另外一類是低稅負、低福利的國家，如：美國。英國政府現在避談增稅議題，但工黨的立場是希望可以朝向瑞典的方向發展。談到公平議題與分配有關，全世界的總財富並沒有減少，但集中在少數富人手中。蘇格蘭的思維重視社會關懷，因此國民受教育是免費的，讓貧者、富者均享有相同受教育的權利。

## 第八節 小組研習建議

### 一、為兼顧經濟成長及財政永續，擴張性財政政策應配合財政整頓作為，且宜適度調整財政改革步調：

可以預期未來國際間對二者孰輕孰重及政策效果的爭辯仍將繼續存在，為利財政永續性，建議持續推動財政整頓措施，惟為兼顧經濟成長目標，建議採取緩和、漸進的改革策略，以降低對消費、投資意願的衝擊，並因應國際經濟情勢，適時運用擴張性財政政策，維持經濟成長動能。

### 二、「跨域增值公共建設財務規劃方案」政策立意類似倫敦橫貫鐵路交通建設案之財務規劃，惟應考量各地區因地制宜之觀點：

在政府財源不足下，建設案之財務規劃宜透過整合型開發計畫，提高計畫自償性及可行性，吸引民間投資，惟估算相關計畫之周邊經濟效益時，應尊重地方站在第一線之意見，避免高估自償率，導致公共建設停擺的下場。

### 三、我國與英國之體制不同，惟英國引入民間資金參與可提供我國概念參考：

英國是一個不成文憲法的國家，許多政策都是透過政黨政治協商後而公布實施，有關民間提案制度之推動，不論是PF II 或NPD模式，係以政策導向為上位，實際運作係以簽訂的契約為主。惟我國係成文法國家，相關促參案件涉及法規規範，體制不同，惟其引入民間資金參與之模式可提供我國概念參考。

### 四、財政紀律與政治人物之政治素養、政治責任有關，建議加強新任首長教育講習，亦宜透過公開透明方式由全民共同監督：

財政紀律是經濟問題，更是政治問題，兩難的情況，是對政治意志和決心的一大考驗，除落實財政紀律相關規定外，更取決於政治人物之政治素養、政治責任，對於新任政治人物或政務官，建議排定相關講習，如經濟情勢、財務觀念等，並將舉債排行榜定期公布並將有違規者公布地方政府及首長名稱，以公開透明方式由全民共同監督。

### 五、中央政府總預算案總說明部分內容與 IMF 規範是否相同尚待釐清：

我國公共債務之揭露尚與IMF所發布「政府財政統計手冊 (Government Finance Statistics Manual)」之國際規範一致，惟查中央政府總預算案總說明公布「各經濟部門資產負債表」所揭露之資產項目內容與IMF規範分類不盡相同，又此表所列之政府部門是否與手冊定義之一般政府相同，亦待釐清。

六、財政透明化除由行政部門本於權責精進外，亦可加強與公民團體合作，化為外部監督力量：

我國公民參政運作機制日益成熟，建議各行政機關加強關注公民團體關心議題，且加強與公民團體合作，化為外部監督財政管理之力量，提醒政策與行政作為落實透明化。

七、英國政府與蘇格蘭之政治關係有別我國中央與地方政府之關係，我國相關研究報告引述比較財政分配制度時，宜做完整呈現：

蘇格蘭於英國之政治結構有別我國中央與地方政府之關係，擁有更大財政自主權，是國中之國，但我國與英國無論從租稅立法權掌控度及各級政府稅收分配情形觀察，財政體制皆屬單一制，惟其補助制度反映英國政治結構特色，我國相關研究報告引述比較時，宜做完整呈現。

八、我國財劃法修正案較英國補助款制度另有正面激勵財政努力機制：

財政分配如只著重在地方政府之調劑盈虛，將易使地方財政怠惰，不利財政分配效率，相對之下，我國財劃法修正案另明定有財政努力之分配機制，較英國補助款制度另有正面激勵財政努力機制，更優於英國補助蘇格蘭之整筆補助只以人口為分配指標，但配合五都升格之業務移撥經費宜於修法施行前釐清，以明確自治權責及財劃法實務施行。

九、蘇格蘭財政分權後須相對強化財政管理，我國升格直轄市之治理資源及規模擴大，應同時建構財政監督及責任機制。



第一組學員課程分組研討

### 叁、研究專題二：英國及希臘財政管理改革經驗分析

#### 摘要

課餘漫步在這座被列為世界文化遺產的古老城市愛丁堡(Edinburgh)，沉浸於古意盎然的街道，尋覓著英國歷代皇室興衰的足跡，彷彿置身歷史文化與現代文明的交界，而我們這次的學習驛站—愛丁堡大學，與這座古老城市間沒有任何藩籬地緊緊結合在一起，這個看似熟悉卻又陌生的國度，讓這次的學習之旅充滿了濃郁的文化氣息，也讓小組成員對其歷來的財政問題有著一探究竟的衝動。

隨著全球化與國際化趨勢的快速發展，國與國間的相互依賴程度越來越高，讓經濟發展情勢更形複雜且難以掌握，而個別國家財政管理問題也不再只是單純的內政問題。回顧歷史的記憶，經濟景氣循環總有一定的軌跡可循，且每個國家受到影響的範圍與程度亦不相同，在歷經多次經濟興衰循環時，個別國家採取既定的財政復甦對策，通常都能發揮明顯的成效，讓經濟景氣逐漸回溫。惟自2008年美國次貸事件引發全球性金融危機後，接續的歐洲主權債務危機更導致全球經濟景氣一蹶不振，迄今仍籠罩在衰退與蕭條的陰影中，積極性的財政政策是否還能夠發揮振興景氣的效果，業成為當今探討的重要課題。

國家財政管理問題在這一波景氣仍在持續的低迷氛圍中，格外受到各國重視，加上老年化及少子化的全球性發展趨勢，未來財政支出負擔將更為沉重，而短期內經濟發展動能仍無明顯復甦跡象，尚難以確保政府能夠從中獲得足夠所需財源。為讓國家財政能夠健全永續，以因應日漸增加的財政支出需求，並儲備對抗未來面臨更嚴峻危機事件的能量，財政管理改革議題就更顯得重要與急迫。

國家財政管理在學理上已有相當多的論述，其中有關強化財政透明度、恪遵財政紀律及建立明確財政管理指標等議題，都是落實財政管理改革不可或缺的基本元素。至於究應採取寬鬆或緊縮措施，更要考量整體經濟發展需求及採行時機與程度。俗話說：「戲法人人會變，各有巧妙不同」，只有在對的時機採用適當的措施，才能發揮預期的效果。因此，這趟學習之旅，除要瞭解國家財政管理改革的發展趨勢及可行的相關措施外，更重要的是要從英國與希臘實施財政改革過程中，汲取其改革措施成敗的經驗，彙整提出具體建議，期望能夠提供我國未來進行財政管理制度改革之參考。

#### 第一節 前言

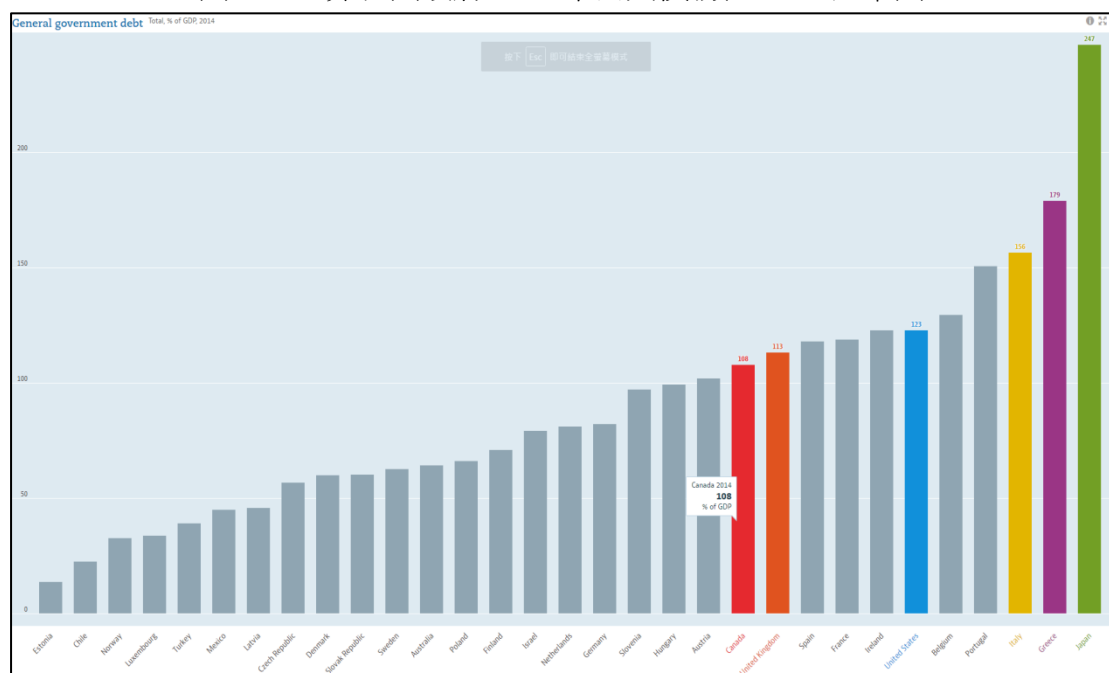
俗話說：「錢非萬能，但沒有錢萬萬不能」，不論是對一個家庭、一家公司或一個國家來說，財政是一個無可避免的議題，當財政管理出現了危機，後續的改革陷入困難，則家庭的生計、公司的經營或國家的存亡將面臨嚴重的威脅，因此，財政的管理與改革是一個輕忽不得的嚴肅議題。從歷史的角



度來看，古今中外歷代王朝的興衰與更替，無不與財政因素有關，且相關的重要社會改革，無不以財政政策為中心，其中「輕徭薄賦，藏富於民」的改革措施，更是歷代帝王常用於鼓勵人民從事勞務、促進經濟發展及累積國家財政實力的重要政策思維。因此，當一個國家財政因管理不當而出現嚴重危機時，必須提出救亡圖存的改革措施，若改革無法獲致成功，輕者則造成經濟衰退與社會動盪不安，嚴重者則將引發革命與國家滅亡，因而更凸顯財政健全與永續的重要性。

根據經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, 以下簡稱OECD)網站統計資料顯示，除了少數國家外，大部分國家皆已處於長期赤字及債務快速累積的窘境<sup>14</sup> (圖5)，加上自2008年美國次貸倒閉事件引發全球性金融危機後，接續烽火燎原的歐洲主權債務危機，更讓原本已稍有復甦跡象的經濟景氣，再度陷入一蹶不振的泥淖之中，各國經濟學者對未來經濟發展的預期仍抱持著保守悲觀的態度。

圖 5：世界各國政府 2014 年公共債務占 GDP 比率圖



資料來源: OECD 網站資料庫(www.oecd.org)

追溯造成各國政府當今財政困境的形成原因眾多，惟多數經濟學者認為係肇因於過往各國政府受到凱因斯學派觀點影響，在遭遇市場經濟景氣衰退之際，往往義無反顧地扮演「權衡性政策(Discretionary Policy)」角色，長期採用「赤字預算」方式來維護國家經濟穩定及成長，並期待透過自動調整機制回復均衡。但當經濟景氣復甦結果不如預期，未能創造足夠收入來彌補擴

<sup>14</sup> 根據 OECD 網站公布資料顯示，多數國家 2014 年政府負債占 GDP 比率超過 50% 以上，其中加拿大、美國、英國等國家都已超過 100%，近年來發生債務危機的歐豬五國(葡萄牙、義大利、愛爾蘭、希臘、西班牙)亦都超過 100%，其中以希臘 179% 最高。另日本更高達 247%

大支出的財政缺口時，就必須以舉債方式來彌補各年度預算赤字，再加上人口老化、兌現選舉支票等因素導致社會福利需求不斷增加，各國預算赤字不斷擴大，國家債務亦逐年快速累積，自動回復均衡的調整機制再也無法發揮功能，財政體質將變得脆弱而禁不起任何意外危機事件的衝擊。因此，近年來財政永續性(fiscal sustainability)及不同財政管理思維等議題，已成為各國政府及財政學者高度關注的議題。

我國近年來政府支出快速增加，歲出需求有增無減，惟稅課收入成長緩慢，年度收支失衡情形日益嚴重，長期仰賴舉借債務彌平赤字缺口，未償債務餘額已逐漸逼近公共債務法第五條<sup>15</sup>規定之債限，政府正面臨財政失衡及債限將屆雙重危機。回顧我國過去長期財政收支情形(圖6)，在1989年以前，因遵循嚴格財政紀律規範，每年收財政收支皆能維持平衡或小額赤字，惟自1990年代以來，財政幾乎連年呈現預算赤字，一方面租稅負擔率逐年下降，由1980年代超過20% 降低至2015年僅為12.8%，為全球最低；另一方面歲出比例卻居高不下，除因應長期經濟建設之龐大支出負擔外，人口老化、民主發展及選舉因素促使各類福利性支出逐年攀升，造成財政收支結構僵化，出現長期性結構性預算赤字。預算收支失衡長期仰賴舉債支應的結果，中央政府累積之未償債務餘額占前三年GDP平均數之比率，從1988年仍低於3%逐年增加，近年來更呈現快速成長趨勢，直逼法定債限50%(圖7)。

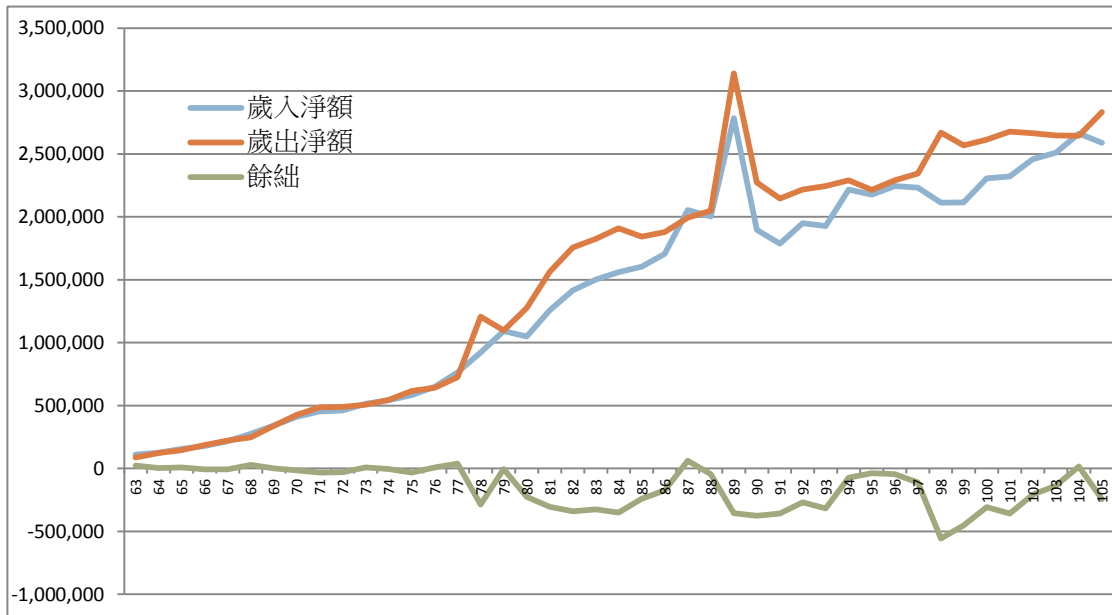
財政乃為庶政之母，財政健全與否，攸關國家安全、社會安定、經濟永續發展及民眾福祉，我國政府赤字及國家債務等財政問題與歐美國家相較，雖尚稱穩健，惟為避免步上歐美國家面臨財政危機必須採行嚴峻改革，可能因而造成社會動盪不安的窘境，仍應未雨綢繆，建置一套可自動維持財政健全的管理機制，讓我國財政得以永續發展，並兼顧持續維繫經濟發展需求及儲備未來再度遭遇非預期全球性金融危機或嚴峻景氣衰退衝擊的因應能量。

有別於過去面對景氣衰退時，一味強調政府應運用各種長、短期財政政策振興經濟，力圖活絡景氣及創造更多就業機會的思維，各國學者已逐漸重視「財政永續」的概念，亦即強調經濟社會長期發展平衡之觀念，通常係以各國政府財政收支在可預見的未來是否符合跨期預算限制(intertemporal budget constraint)要求。學者Barro(1986)指出，「跨期預算平衡」即是符合財政永續之目標，亦即在財政符合跨期預算限制條件下，預算赤字或債務僅是短期現象，只要維持穩定的租稅政策，景氣反轉後稅收就會自動增加，財政終將恢復平衡；反之，當政府財政收支呈現長期失衡時，財政政策即有檢討調整的必要。

---

<sup>15</sup> 公共債務法第5條1項規定：「中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計總處發布之前三年度名目國內生產毛額平均數之百分之五十；其分配如下：一、中央為百分之四十點六。二、直轄市為百分之七點六五。三、縣(市)為百分之一點六三。四、鄉(鎮、市)為百分之零點一二。」

圖 6：我國 63 年度至 104 年度歲入淨額、歲出淨額及餘絀數長期趨勢



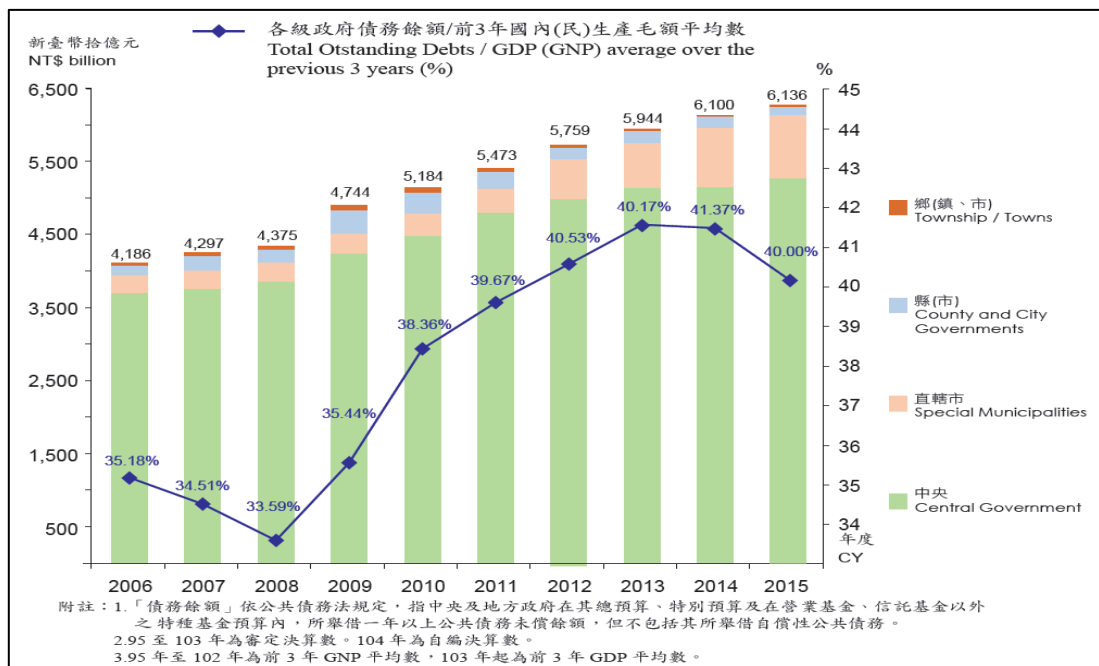
說明：

1.歲入淨額不包括公債及賒借收入、移用以前年度歲計賸餘。歲出淨額不包括債務還本支出。

2.105年度為預算數。金額單位：百萬元。

資料來源：財政部網站公布統計資料

圖 7：各級政府債務餘額及占前 3 年 GDP 平均數比率趨勢



資料來源：財政部中華民國財政 2016 公布資料

國內學者蔡馨芳<sup>16</sup>(2013)曾就我國財政收支是否符合跨期預算限制條件進行實證分析，發現若以長期資料(1955-2011年)觀之，實質歲入淨額與實質歲出淨額之間符合跨期預算限制條件，且具有自動誤差修正之機制，其認為

<sup>16</sup> 「臺灣財政永續性之研究—政府角色的反思」，國立政治大學公共行政學系研究論文，公共行政學報第 44 期，第 41-72 頁，蔡馨芳，102 年 3 月。」

主要歸因於我國早期採行嚴格財政紀律所奠定的穩健基礎。惟若以近期資料(1989-2011年)觀之，這20多年來政府實質歲出及歲入已無法滿足跨期平衡條件，顯示我國在政治、經濟及社會轉型後之財政政策所造成財政赤字規模太大，已無法透過自動調整機制回復均衡，同時也意味著政府必須審慎檢視修正政策方向之必要性，以確保財政的永續發展。

除了瞭解國內目前財政狀況與所面臨之問題外，透過這次學習及參訪，對英國及希臘過去與現在面臨的財政問題與解決方案，有更深入的瞭解與討論，其所面臨財政危機的發生原因，部分與我國類似，例如過去都過度強調政府在經濟發展過程中所應扮演的權宜性角色，以致債務快速累積，進而影響財政健全；另有部分原因係因體制上不同所造成，例如制度不透明衍生貪污或未受監督問題、福利制度讓財政支出不斷膨脹、忽視財政紀律重要性讓危機不斷擴大等。該等國家在經過一連串財政危機處理後，我們也發現，歐盟國家已逐漸調整過去一味採取擴張性財政政策的思維，試著採取相對緊縮的措施來面對這波財政危機，逐漸調整國家財政體質，期能藉由短期的陣痛來換取未來面臨更大危機事件的因應能量。

財政永續概念是預防財政危機擴大到無法控制程度的最佳方案，以避免後續劇烈改革措施所必須承擔的相關嚴重後果與風險。因此，如何建置具財政永續性的管理政策是本小組報告探討的重點，將從當今重要財政管理課題討論起，這些課題包括強化財政透明度來喚起大眾對財政問題的重視與監督、建立明確的財政管理指標、要求中央及地方政府恪遵財政紀律及建立賞罰分明的課責機制等，當然更重要的是透過本次學習參訪，汲取其他國家在財政管理及改革成功與失敗的經驗，期能建立具財政永續性的管理制度，並於遇有改革必要時，能夠採取適當有效地改革方案，避免重蹈其他國家失敗的慘痛教訓。

這趟學習之旅係採專題設計，所有課程設計皆與財政議題有關，除了有助於學習財政管理學理發展與其他國家財政改革實務經驗外，對英國國家預算編列、決算審計、年金制度改革、多元化籌資方案及內閣制行政體制運作等議題能有進一步的瞭解，提供本小組報告研討過程相當豐富的題材，相信對本報告研提建議事項及小組成員未來在工作領域上都能有相當大的幫助。

## 第二節 財政透明度、財政法則及財政紀律之發展

早期我國與其他國家一樣，基於財政穩定，較奉行傳統「維持年度財政平衡」的規範，政府財政多居於穩健狀態。但隨著政府權衡性的職能角色的風潮不斷擴散，民眾對於公共服務的質與量要求日增，支出大幅增加，而經濟發展結果卻無法讓收入同步成長時，多數國家開始逐漸無法達成長期年度收支平衡之財政目標，卻又陷入持續擴張性財政政策循環的迷思之中，收支失衡逐漸成為一種常態。持續擴大赤字的結果，終於讓少數國家的財政危機引發全球性的風暴與衰退，因而讓各國政府不得不重新思考財政永續性概念的定義與重要性。

其實自1980年代後期即有學者提出「財政永續性」概念，其中Zee(1988)指出，「永續」係指一種「穩定」(stability)的狀態。而學界對於財政永續性的討論，通常以債務觀點及赤字觀點來描述定義財政永續性，分別稱為債務永續性(debt sustainability)觀點及赤字永續性(deficit sustainability)觀點。惟不論「債務永續」或「赤字永續」觀點，財政永續概念與政策持續性有其密切關聯性，換言之，當財政政策無法滿足長期平衡的要求時，就應考量當前財政政策是否能持續下去的問題。例如有學者(Blanchard, 1993; Burger, 2003)指出，倘若公共債務突然遽增，政府則必須採取增加租稅、減少支出、發行貨幣等政策來因應；反之，倘若公共債務穩定，財政政策便具有持續性，並認為「具永續的財政政策」是會「確保債務與GDP 比率收斂至原始水準的政策」，基本上就像「良善的政府管家工作(good housekeeping)」，會監控著目前的財政政策，避免走向過度債務累積的危險情境。

「財政永續性」概念雖早已提出討論，但因當時經濟景氣持續成長或僅面臨較短期的經濟衰退情形，經濟發展所帶來的稅收尚足以支撐「預算赤字」政策的需求，因此普遍未受到各國政府的重視及納入長期政策調整考量，直到全球經濟發展遇到瓶頸，接續的債務及金融危機讓各國赤字及債務累積問題日益嚴重，加上人口老化等問題造成社會福利需求不斷增加，經濟成長動能已無法為財政缺口及鉅額債務帶來適足的稅收。因此，近年來，各國除了忙於危機後的經濟及金融秩序的重建外，亦開始重視「財政永續性」概念，逐漸調整政府角色功能，建立能夠達成長期平衡的財政政策。

本報告研究討論重點，在於那些支持維繫「財政永續性」的重要基本要素，包括強化財政透明度、建立財政管理指標及遵循財政紀律與課責機制等議題。本章節首先將就該等議題之學理發展與規範進行探討，做為後續分析英國及希臘等國家在進行財政改革採行相關措施的理論基礎，以利彙整其改革措施的成功與失敗經驗，提出具體建議。

### 一、財政透明度的發展

#### (一)財政透明度的定義

財政透明化並不是一個新的概念，但它在近10年來一連串全球性的金融及債務危機造成許多國家發生嚴峻財政危機後，再次受到越來越多的關注，財政赤字和公共債務大幅增加的結果，讓許多國家處於一個財政無法永續且具高度風險的環境中，因而迫使這些國家重建一個健全的財政管理制度，包括在預算編列、執行、監督及審計各階段的透明度。此外，為改善當代政府的治理環境，相關國際組織也致力於促進財政透明化工作，例如國際貨幣基金組織(International Monetary Fund，以下簡稱IMF)1998年發布「健全財政透明施行準則：宣言與原則(The Code of Good Practices on Fiscal Transparency: Declaration and Principles)」；OECD在2001年公布「預算透明化最佳實務(Best Practices for Budget Transparency)」。

財政透明化是現代政府要達成財政永續性、發揮政府治理目標及總體經濟發展的重要前提與基本元素。國家財政健全與否，是達成政府行政效率及施政效能的重要基礎，而財政透明度則是財政能否健全且具備永續性的重要關鍵。相關文獻認為，財政透明度必須與政府課責(Accountability)相輔相成，始能發揮財政永續的效果，因此，除了擴大財政透明度措施外，更要建立賞罰分明的課責制度。

至於有關財政透明化之定義，參據相關國內外文獻，其中Kopits和Craig<sup>17</sup>(1998)認為財政透明是「將政府的組織與結構、財政政策、帳目與對於未來的預測，向大眾據實以告；無論是內部或外部的政府活動都必須公開，且公開的資訊必須是全面性、可信賴且易於瞭解的，並符合國際規範。選民與金融市場能夠透過公開資訊正確地評估政府的財政狀況及政府施政的真實成本與效益。」Alt和Lassen<sup>18</sup>等(2006)則指出，透明化的政府應提供所有利害關係人(stakeholders，包括公民、媒體及金融市場等)有關得以觀察到政府策略、行動與後果的管道。政府機構不只是將複雜或技術性的文獻及資料公開，還須將這些資訊轉化為易於瞭解的形式，才是真正的透明。另本次參訪課程學者David Heald<sup>19</sup>(2003)認為，不論是在學術上或實務上，公共財政永續性、透明化議題得到愈來愈多的關注，因為在全球化體系之下，一個區域的總體經濟動盪或危機，往往會很快地擴散到其他地區，因而影響到區域的穩定。

又促使財政透明化受到各國關注的成因，參據學者(蘇彩足2013)及APEC經濟政策報告(2013)歸納分析，主要因素如下：

1.1990年代以來發生一連串全球性金融危機，包括1990年代拉丁美洲貨幣危機、1997年亞洲金融危機、2008年美國次貸危機及2010年歐洲主

<sup>17</sup> G. Kopits & J. Craig, 1998. *Transparency in Government Operations*, Washington DC: IMF, p.1.

<sup>18</sup> Alt, J. E., & D. D Lassen (2006). "Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries." *European Economic Review*, 50(6), 1403-1439.

<sup>19</sup> Heald, D. (2003). *Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice*. *Public Administration*, 81 (4), 723-759.

權債務危機，因而喚起各國政府逐漸對財政健全及永續性議題的重視。

- 2.健全財政管理需求日益殷切：回顧過去歷史發生的重大金融危機，不難發現，資訊、財務不透明往往就是造成危機的起點。高度國際化的發展結果，區域型金融危機不只讓個別國家陷入經濟衰退，也危及鄰國經濟的發展，甚至快速擴散成為全球性危機。因此，為避免長期赤字預算及鉅額債務政策拖垮財政，造成難以回復的傷害，迫使各國政府開始重視健全財政管理的需求。
- 3.國際組織規範與倡議：全球歷經多是金融危機後，引發各國學者致力於透明化相關研究，以期透過提高透明化來提升政府治理的效能，而相關國際組織(包括OECD、IFM、APEC、IBP等)也致力於財政透明化之落實，提出財政透明化的推動議題與評量標準，俾利各國做為檢視並改進自身財政透明化程度的參考依據。

## (二)財政透明度概念的具體劃分

財政透明度除上述概念型的定義外，學術上為了進行量化研究，往往需要將一些特定的抽象概念具體化。例如學者Dabla-Norris<sup>20</sup>等(2010)將財政透明化區分為「預算編製」、「預算審議」、「預算執行」三大構面。學者Jonathan Fox<sup>21</sup>(2007)將透明化區分為形式的透明(opaque transparency)及實質的透明(clear transparency)，其中形式透明僅為原始資料的公開，實質透明方考慮資料的品質—是否具有可靠性與可讀性，而具有該兩特質之資訊便能使政府的施政具有答覆性(answerability)。

此外，本次學習課程中，知名的經濟學者David Heald<sup>22</sup>教授在課程中提出財政透明度的相關概念，其對透明化概念提出不同的劃分方式，說明如下：

- 1.David Heald (2003)將透明化概念區分為向上/向下(垂直維度)和向內/向外(水平維度)(圖8)。其中垂直維度可以看成是一種委託與代理間的關係，透明化是一種機制，透過這個機制委託人能夠對代理人的行動進行監督。如果這種關係是對稱的，代理人也可以看到委託人的行動，否則這種垂直透明的關係就是不對稱的。另有關水平維度部分，則以車窗來比喻，當司機開車時往車窗外看，是為了掌握正確的行駛道路與其他路況(向外透明度)；至於其他路人能否從車外看見車內誰在開車或其他乘客，則構成向內透明度。有許多理由說明為

<sup>20</sup> Dabla-Norris, E., R. Allen, L. Zanna, T. Prakash, E. Kvintradze, V. Lledo, I. Yackovlev, & S. Gollwitzer (2010). "Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries." IMF Working Paper 10/80, Washington D.C.: IMF.

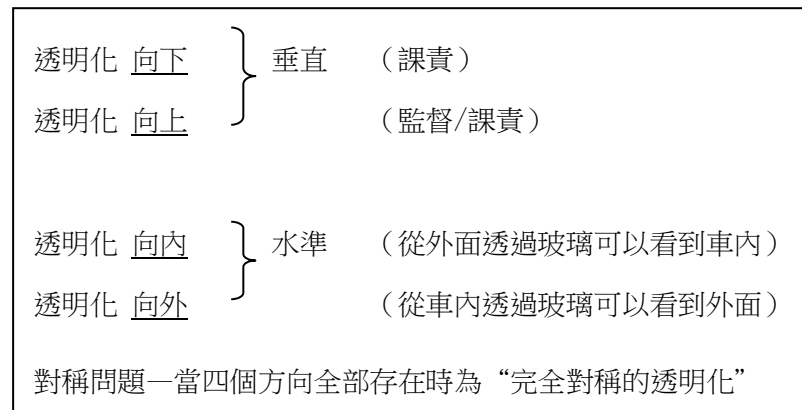
<sup>21</sup> Fox, J. (2007). Government transparency and policymaking. *Public Choice*, 131(1), 23-44. doi:10.1007/s11127-006-9103-3

<sup>22</sup> David Heald, 「Why is transparency about public expenditure so elusive?」, University of Aberdeen Business School, UK, Mar 22, 2012.



何那些外部的人想要看到誰在開車，但在不透明玻璃的車內駕駛，可防止路人看到車內的武裝匪徒、防止交通警察辨識司機的違規行為或防止宗教警察發現女人在開車(部分國家女性是禁止駕車的)。因此，水平透明化會有道德模糊問題產生。

圖 8：David Heald 2003 年區分透明化的方向

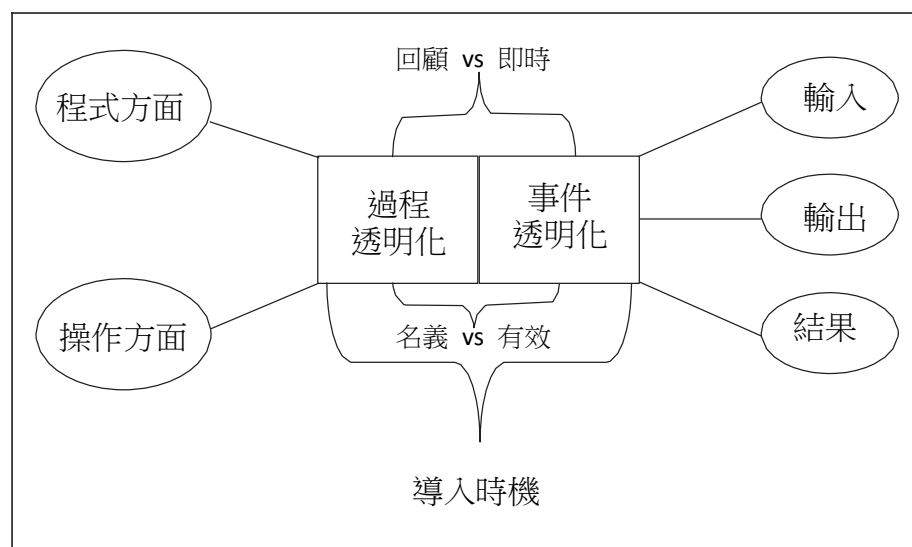


資料來源：David Heald, 2003

當四個方向同時存在時，“完全對稱的透明化”就出現了。但這只是一個描述性的說明，而不是一個最佳會的規範。這個多方向的透明化看似說明了為什麼透明化的主張很容易被達成，但其實質內涵往往模糊不清或彼此矛盾。

2. David Heald (2006) 進一步將透明化結構區分為四個面向(圖9)，包括：
- (1) **事件透明化和過程透明化**：在公共政策中，前者關注的是輸入向輸出的轉化，輸出向結果的轉化，且假設它們都是可衡量的或可以代理的。過程透明化包含程式方面和操作方面的區別；它較少侵入到組織內部空間將其程式記錄在公共領域裡，多數時間是使組織的實際操作一直處於公眾視線中。
  - (2) **名義透明化和有效透明化**：兩者間的差別正如在公共支出透明化方面，表像與潛在的事實間也許有很大差別。
  - (3) **回顧時的透明化(即與界定報告的時期有關)與即時的透明化(當下發生的)間的差別**：對於區分事件透明化與過程透明化尤為重要。在即時的透明化下，責任視窗一直是敞開的。在回顧的透明化的情況下，責任視窗在報告延遲提供後，僅在特定的時間內敞開，對報告部門而言是侵入程度較低的安排。
  - (4) **導入透明化的時機**：選擇適當的透明化導入時機很重要，尤其是在非透明的情況開始建立透明化機制時，以避免可能造成的不安與反彈。

圖 9：David Heald 2006 年提出透明化的結構模型



資料來源：David Heald, 2006

3. David Heald (2012)認為財政透明度的倡議和執行財政監督，應該判斷他們如何解決透明度的固有和人為的障礙，爰列出相關可能存在的障礙(表12)。其指出，固有障礙是不容易解決的，其中障礙1強調應將資源用於整合和解釋與預算、財務報告及國民帳戶測量系統有關工作的重要性；障礙2、3及4則是事涉政治體系問題，而非直接受到發展財政透明化的影響。有關人為障礙部分，障礙6(否定向下透明度)不是技術性問題，例如，某些國家統治者和國家的財政並沒有明確分離，在其他國家統治者可能基於政治權力的或企圖掩飾貪污等理由，拒絕合法資訊使用者要求政府提供資訊的請求。另提高資訊品質可以適度減輕與障礙5、7及8相關問題所造成的損害。

表 12：David Heald 2012 年列出財政透明化可能存在的障礙

固有障礙(Intrinsic barriers)	人為障礙(Constructed barriers)
1. 相關資訊處理具有技術複雜性，包括財務報告和國民經濟會計帳的核算。	5. 資訊容量和複雜性常被政府用來製造透明化的障礙的工具。
2. 隨著公部門結構的變化及新公共管理關係結構變得複雜，導致政府採用更加複雜的治理模式與不易瞭解的測量語言。	6. 利用權責關係試圖妨礙透明化，例如上層拒絕提供(向下透明度)合法性訊息的主張。
3. 複雜難懂的預算及帳目數字，讓許多民選的政治人物卻步，且不肯努力彌補這些認知的不	7. 利用多層次的委託—代理關係鏈來操縱低層代理人悄悄做好滿足上級意願的策略，例如，

足。	操縱專案評估來支持公私營夥伴關係的合約。
4.由於無情媒體常對政治生活施以負面的回應與攻擊，強化了民選政治人物不願承諾扮演一個審查的角色。	8.對於應向上透明化的人如受到不公平的制約，會讓他們確信應進行操縱欺騙，亦會造成其他人不願在工作中說實話。

資料來源：David Heald, 2012



2016年8月30日全體學員與David Heald教授課後合影

### (三)財政透明化與課責(accountability)的關聯性

「課責」有兩個構成要素，一是被課責的一方(Accountee)，有提供資訊給課責方(Accountor)的義務；另一為課責方，有要求資訊的權利，有關公共課責(Public Accountability)關係，過去文獻多以代理人理論(Agency Theory)來解釋政府與民眾之間的課責關係。在此架構之下，民主國家的運行係建立在民眾與政府間的代理關係上，民眾為委託者，政府為代理者；民眾透過選舉產生政府，並委託政府代為妥善分配使用公共資源，身為代理人的政府，應將有限資源以最有效率的方式與民眾迫切需求的政策連結，而民眾將檢視資源分配及管理的結果；並透過下一次選舉，決定是否延續或解除代理關係。因此，選舉成為最有力的課責工具。

有效的公共課責係建立在民眾與政府能夠獲得對等資訊的假設上，然而在「委託－代理」的關係中，雙方的最終目標未必一致，例如，

民選官員的最終目標是獲得連任、贏得選舉，而民眾的目標則是將公共資源妥善配置。因此，實務上將造成民選官員背離民眾要求的目標，惟民眾常因缺乏足夠資訊來判斷對政府投下不信任票；相對地擁有資訊優勢的民選官員可能採取不道德的行為或欺瞞(例如有學者認為希臘財政危機就是其中一例)，卻不會因此遭受懲罰或失去選票，因而產生課責存在的危機。為解決公共課責危機，必須要有足夠的資訊讓代理人(政府)的目標與委託人(民眾)的目標趨於一致，其中的關鍵就是財政透明程度。

近年來許多國家已將透明化列為重要改革目標，但若無法提升公共課責的程度，或沒有明確獎懲政府施政成敗的機制，則財政透明的努力恐徒具形式。換言之，假若人民已知政府發生瀆職、貪污情事，卻無法律、制度及輿論規範予以制衡，課責未發生，對良善治理毫無幫助，則財政透明就失去意義。因此，財政透明與公共課責是彼此相依，相輔相成的，若無財政透明，則無法有效課責政府的施政作為；反之，若無明確公共課責機制，財政透明也將失去其價值。

至有關透明度與課責間的關係程度，國外學者Jonathan Fox (2007)將透明化區分為形式的透明(opaque transparency)及實質的透明(clear transparency)，其中形式透明僅為原始資料的公開，而實質透明則考慮資料的品質是否具有可靠性與可讀性，如具有該兩特質之資訊便能使政府的施政具有答覆性(answerability)。另將課責以獎懲機制的強弱區分為兩種類型，一是弱課責(soft accountability)，即政府僅具答覆性(answerability)，也就是能對民眾的疑惑提出解釋；另一為強課責(hard accountability)，亦即政府除具的答覆性外，必須連帶負獎懲的後果或對政策做出相關修正。根據上開透明化與課責的四種關係，Jonathan Fox描繪從透明到課責的關聯性(表13)。依據該表關係顯示，若僅是形式的透明，並無課責發生；若為實質的透明，因其資訊品質使得政府的施政具有答覆性，則能達到弱課責的要求。又弱課責可視為強課責的前提，但強課責須仰賴政府建立對施政好壞有明確獎懲規定的課責機制，或者能對施政內容設計提出反饋機制。

表 13：透明化與課責的關係

透明		課責	
形式透明	實質透明	弱課責	強課責
資訊公開			
	組織的答覆性		
			獎懲或修正

來源：Jonathan Fox (2007, p. 669)

#### (四)財政透明度的重要性與效益

大法官布蘭迪斯(Brandeis)的著名佳言「陽光是最好的消毒劑(sunlight is the most powerful of all disinfectants)」(Freund 1972)，他的話提示人們期待透明化如陽光一樣，消除貪污腐敗，並透過適當的課責制度提高效率和效益。另有學者認為，在缺乏透明度的情況下，是不利於健全財務管理制度，並可能成為稅務單位和政府採購部門貪腐的避風港。因此，公開宣傳、開放及程序透明是對抗稅務單位、採購部門及在其他財政管理措施中從事貪腐行為的關鍵。

財政透明，顧名思義就是將政府的預算資訊、財政政策及與其相關的過程及組織攤在陽光下，將「知的權利」還給民眾。在相關文獻中，對於財政透明化的功能及效益已有諸多討論，它兼具除弊與興利的功能，就消極的防弊層面而言，落實財政透明能有效遏止貪污，亦即嚇阻代理人道德風險(moral hazard)的發生。換言之，若財政資訊不公開，民眾對政府施政透明的要求也不高時，政府官員便可藉由資訊不對稱而刻意欺瞞大眾，暗中追求自己的最大利益；反之，若政府機構有義務揭露完整的財政資訊，民眾可以即時且方便地取得政府相關財政與預算資料，等同是將政府的施政作為攤在陽光下，由全民一同檢視，將對貪污舞弊產生實際遏阻效果。

此外，就積極面的興利層面來說，許多文獻研究顯示，財政透明對加強財政紀律、減低政府負債、建立課責機制、提高政府施政效能與行政效率及創造永續財政環境皆有正面的助益。另學者David Heald(2006)認為，財政透明度對達成公共政策目標的貢獻應該能夠被有效的衡量估算。

#### (五)國際間財政透明度實施情形

為有效客觀評量各國在財政透明化的實施情形，國際非營利組織「國際預算夥伴(International Budget Partnership；以下簡稱IBP)」自2006年起，設計一套問卷來評估受訪國的財政透明度，將財政透明轉為可供量化的分數，並對各國政府的評估結果進行排序，後續對外公布「公開預算調查報告」及對個別國家提出改善建議，以利各國政府作為未來改進參考。以下針對2015年公布評估報告結果簡要說明如下：

- 1.IBP係以透明度、參與度及監督機制為評估預算責任的三大支柱，以確保能夠落實全面性預算討論和適當預算監督，促進政府預算透明、開放、參與、監督及回應。
- 2.IBP2015年「預算公開程度問卷調查」(Open Budget Survey)設計109個問題及量化指標(滿分100分)，對全球102個國家進行調查，藉以評估各國預算公開及民眾參與的程度，主要內容包括預算文件的可得性(民眾獲得預算相關資訊的程度多寡，包括預算案、法定預算及預算執行報告等，皆考量文件釋出的時間與內容)、預算案的內容(包括

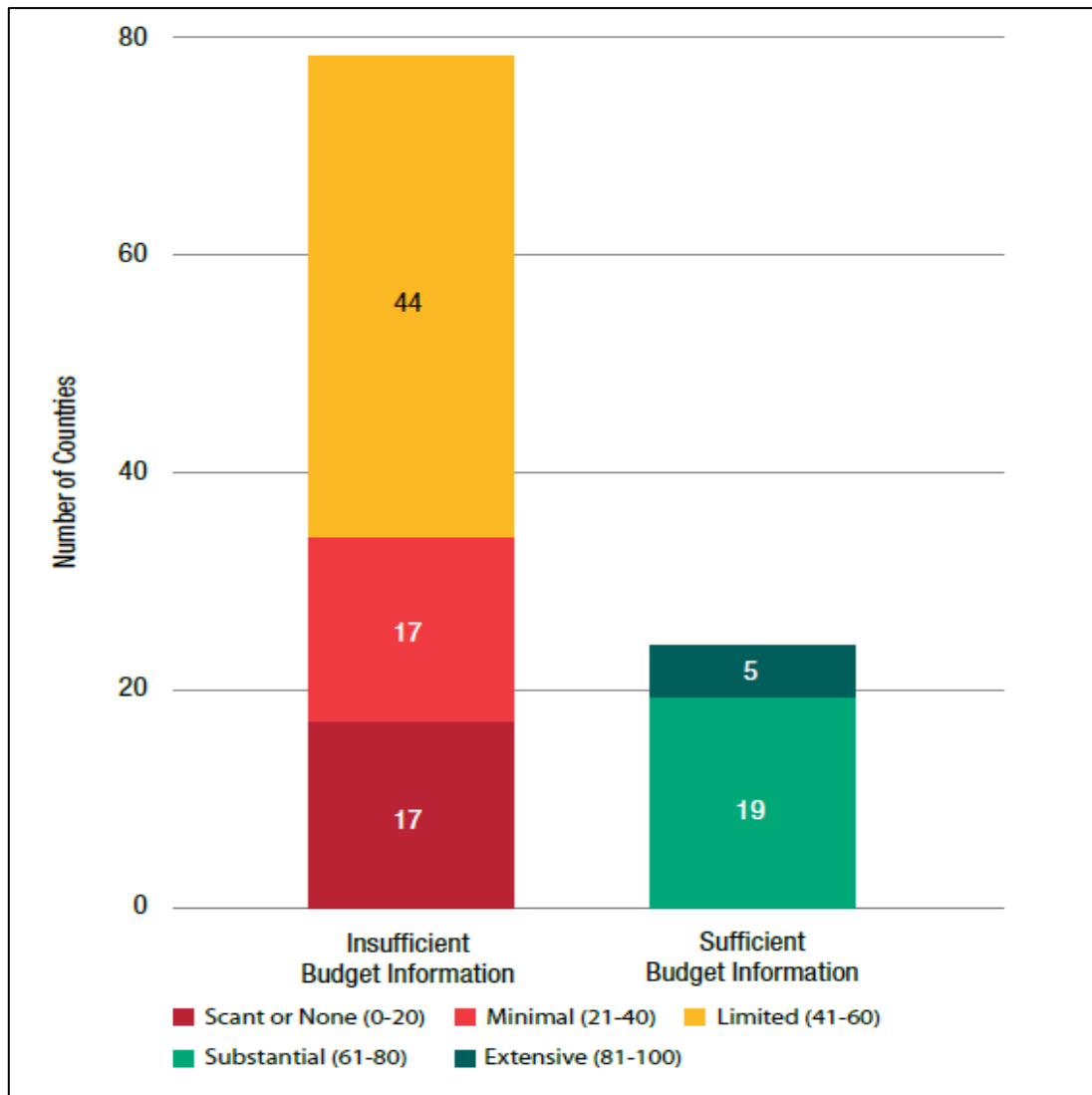
預算的估測方法、預算案內容的涵蓋性、預算案中對政策的闡述、績效指標的訂定，及所有與預算案作成相關分析及估測方法的清楚描述)及預算過程(包括預算的籌備、審計、執行及決算審計的過程、時間表、參與機構)等。

- 3.在102個國家中，僅有24個國家符合提供充足資訊的要求(61分以上)，以維持預算監督和討論，其中分數超過81分的國家僅有5個，分別為紐西蘭、瑞典、南非、挪威及美國；其餘78個國家(低於60分)分為兩類，一類是表現較弱的(低於40分)，另一類是則是提供有限的資訊(41至60分)(圖10及圖11)。課程講師David Heald表示，其對英國評分未能達到81分以上族群感到有些意外，經其瞭解，主要係預算經立法部門監督(Oversight by Legislature)程度的得分相對低(45分)所造成，當然這與英國採行議員兼行政首長的內閣制政治體制有關。

整體而言，在過去十年透明化的概念已被廣泛接受，且許多國家也採取提升透明度的具體措施。儘管如此，占人口絕大多數的國家，政府仍無法提供足以讓公眾全面性瞭解及監督財政收入取得與運用情形的預算資訊，未來仍有長遠的改進空間，因此，IBP報告最後提出幾點整體的改進建議：

- 1.**發布更多預算公開資訊**：評分在40分以下的國家，應發布更多預算公開資訊項目；至於評分介於41至60分的國家，應該提升公開預算資訊的全面性。
- 2.**確保透明化的團體利益**：應確保所有參與者在透明化過程中獲得團體利益，保留這些利益讓各國在建立推動期程及讓預算透明化工作朝積極方向進行。
- 3.**提供更多的公眾參與機會**：立法機構應在法令允許期間，建立公眾參與預算公開立法聽證會的機會；行政部門在預算形成及執行期間，應發展參與式預算和社會審計機制來提供公眾參與的機會。
- 4.**授予監督機構更多權力**：所有參與者應支持最高審計機關建立程序，以監控審計流程，並提高他們產出審計報告的質量和可靠性。
- 5.**促進綜合發展和健全責任預算的生態系統**：任何人都不應因符合一、二個責任預算規範支柱要求而感到滿意，需要朝同時符合三個支柱方向努力，以確保發揮適當的制衡效果。

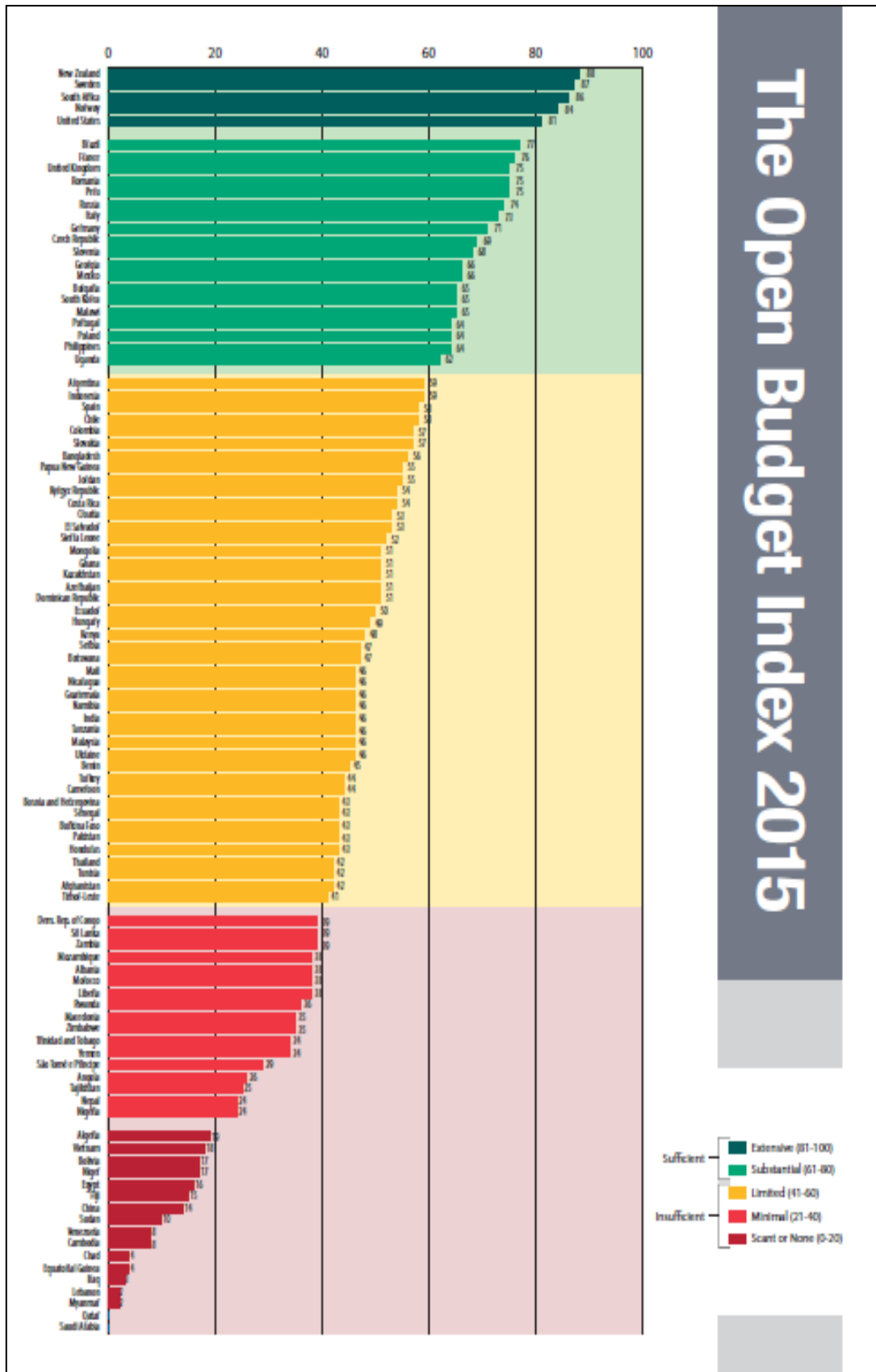
圖 10：IBP 對 102 個國家公開預算調查情形統計圖



資料來源：IBP2015 OPEN BUDGET SURVEY



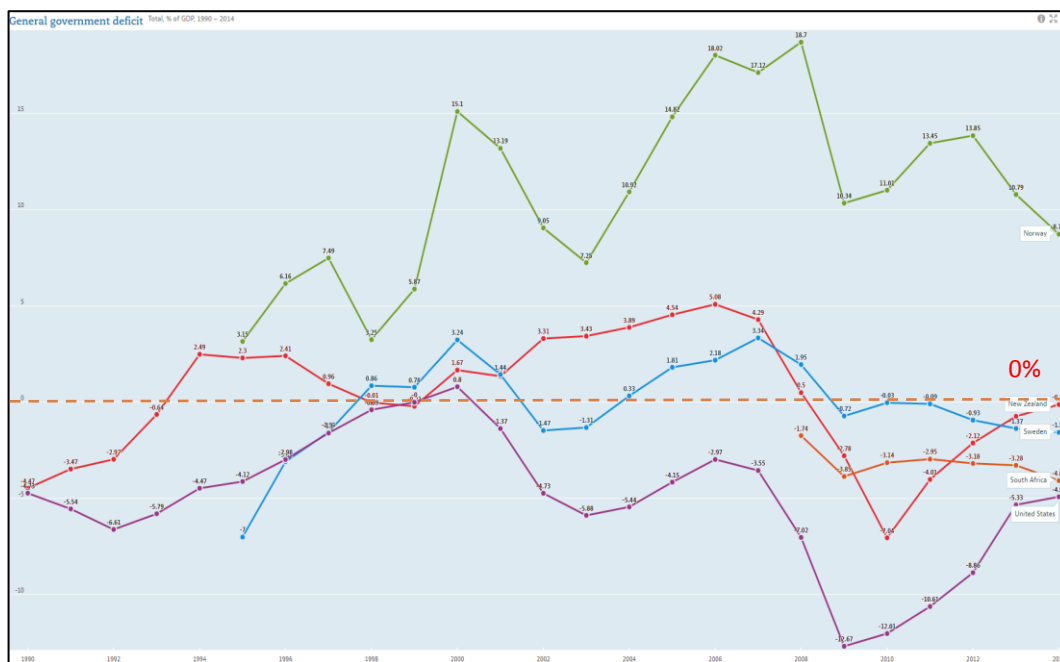
圖 11：IBP 對 102 個國家公開預算調查結果排序圖



資料來源：IBP2015 OPEN BUDGET SURVEY

另在上開IBP評估各國預算公開及民眾參與的透明化程度結果，若以透明化程度最高的前五名國家(分別為紐西蘭、瑞典、南非、挪威及美國)的財政情形觀之，除美國財政情況較不好外，其餘國家財政體質通常較佳，例如在2009年金融危機發生前，該等國家預算赤字占GDP比率皆維持在較低的範圍內(3%以內)，甚至長期保持財政盈餘(圖12)，顯見財政透明度較高國家，較能保持穩健的財政體質。

圖 12：IBP2015 年預算透明度排名前五名國家歷年赤字情形趨勢圖



資料來源: OECD 網站資料庫(www.oecd.org)

## (六)我國財政透明化的實證情形

基於政治因素考量，IBP並未將我國列為公開預算調查的對象，因此尚無從瞭解我國目前預算透明度與其他國家的比較情形。惟從國內相關研究文獻顯示，我國相關財金部會現行對外提供的預算、稅收、歲收、歲入及相關財經指標統計數據已相當完整且多樣化，郭乃菱<sup>23</sup>(2012)認為我國財政透明已達到形式上的透明，亦即資訊公開的數量和種類已具備國際的標準，然而在實質的透明上仍有許多努力改進的空間，亦即應持續提高財政資訊可信賴性及可讀性。

另蘇彩足<sup>24</sup>教授(2013)認為，我國近年來促進財政透明的努力值得肯定，除了相關法律及制度架構越來越完善之外，財政透明在實務作法上也有具體的進展，包括財政資訊公開的種類日益增加，內容也更為完整與實用，尤其是開始提供某些特殊財政資訊(如稅式支出、或有

<sup>23</sup> 郭乃菱，2012，財政透明化評析面向之建立與實證--我國中央政府之個案研究，P13-14。

<sup>24</sup> 蘇彩足，2013，財政透明與公共課責之研究，P57-63。

負債、政府雇員退休撫卹義務等)，但其資訊品質仍有大幅提升的空間。換言之，財政透明不僅是資訊公開的種類和數量必須充足，資訊品質的確保更為重要，未來必須加強資訊的可靠性與可讀性，使公開的資訊能夠成為真正有用的訊息。

## 二、財政法則的發展

回顧過去數十年來各國政府支出與政府規模的演進可發現，當經濟體系面對衝擊出現時，常以凱因斯學派(Keynesian School)的擴張性財政政策作為對抗經濟衰退與蕭條的工具，但當經濟發展動能無法支撐長期預算赤字積累的負擔，自動恢復均衡機制失效時，讓各國終將面臨政府債務信用破產所帶來的財政危機，進而必須採取斷然的擲節改革措施，並對經濟發展及社會安定帶來嚴峻的考驗。

以歐豬五國情況為例(圖13)，在2008年全球性金融危機發生以前，該等國家債務占GDP比率皆已高達50%以上，甚至超過100%以上，其間雖然維持長期不再大幅成長情形，惟因財政體質已漸孱弱，一旦面臨2008年全球性金融危機衝擊，全部都產生債務額度暴衝的失控狀況。因此，唯有健全的財政體質，才能抵禦非預期性的金融危機或經濟蕭條的衝擊，而穩健且有紀律的財政政策是維持財政健全的必要手段。為了倡導各國政府關注財政管理議題的重要性，相關國際組織倡議許多防範危機於未然的財政法則或財政管理指標，俾利各國政府參採運用，分別說明如下：

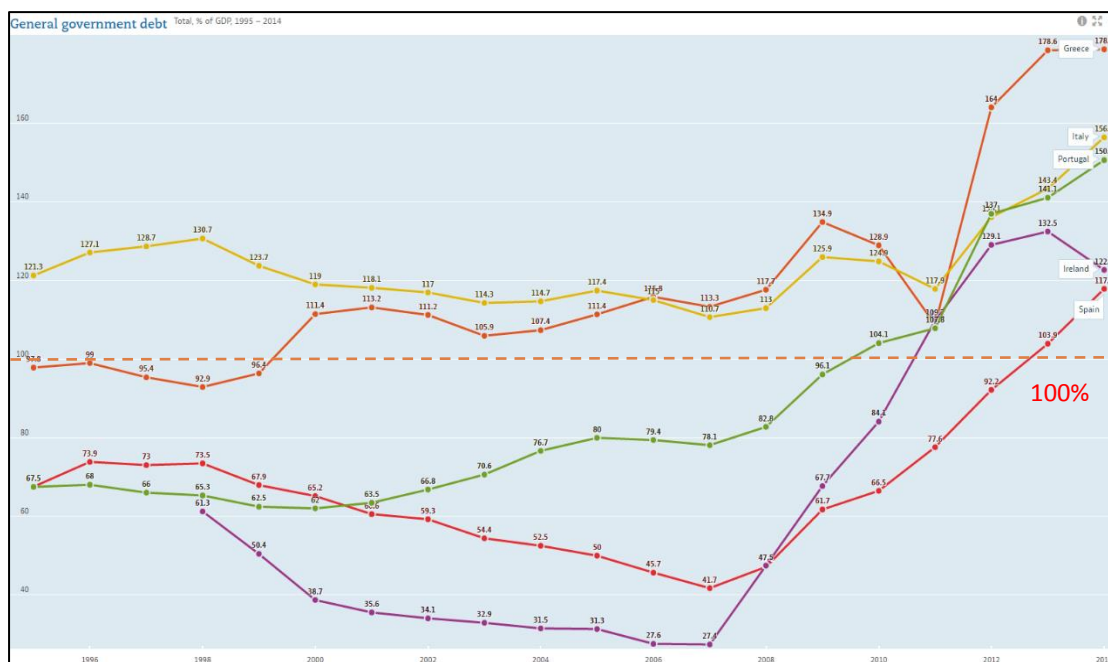
### (一)黃金法則(Golden Rule)及「永續投資法則」(Sustainable Investment Rule)<sup>25</sup>：

所謂「黃金法則」，係指在一個景氣循環期中，經常門預算應保持平衡或盈餘，政府舉債僅能用於公共投資，不得支應經常支出，政府經常支出僅能以經常收入支應。至所稱「永續投資法則」，指在景氣循環期間，公部門債務餘額占GDP比率應維持低於40%的限制。英國政府為降低政府高額的累積債務，1997年提出「財政穩定規章」(Code for Fiscal Stability)，提出「黃金法則」及「永續投資法則」等重要財政紀律規範，以穩定財政狀況。因有該等規範限制，使英國在2007年以前債務占GDP比率皆較其他歐盟國家為低，財政基礎較為穩健。

---

<sup>25</sup> 方耀，金融危機後的英國財政問題，國際金融參考資料第61輯，100年3月。

圖 13：歐豬 5 國 1996 至 2014 年政府債務占 GDP 比率成長趨勢圖



資料來源: OECD 網站資料庫(www.oecd.org)

## (二) 歐盟財政法則

因持續財政赤字及累積鉅額負債會提高政府償債能力不足的風險，因而帶動利率上升，不利於經濟發展，歐盟認為應改善會員國政府財政狀況，以維持歐洲地區經濟穩定及歐元安定性，爰分別於1992年簽訂馬斯垂克條約(Masstricht Treaty)及1997年簽訂穩定及成長公約(The Stability and Growth Pacts)，該兩公約規範如下：

1. 馬斯垂克條約：規定預算赤字以占 GDP 比重 3% 為限，惟若政府赤字已下降至接近 3%、面臨嚴重經濟衰退或短暫超過 3%，則不再此限；以債務比率 60% 為改善財政目標。
2. 穩定及成長公約：以追求預算平衡或有盈餘(close to balance or in surplus) 為目標。

依據上該公約規定，若會員國赤字超過GDP的3%，就會啟動超額赤字程序(excess deficit procedure)，提出評估建議要求改善，若不改善，將處予罰款，並將罰款分配與非赤字國家，但因遵循意願及程度不高，無法發揮約束效果，以致2010年因部分國家債務快速增加而引爆歐債危機。歐債危機發生後，歐盟於2012年重新修正其財政法則，使其相關規範更有彈性及約束力，避免機械式規範造成適用困難問題。

## (三) 有效財政法則應符合之特徵

依據2002年OECD研究報告指出，有效的財政法則之訂定及推動，應審慎評估以下五個項目：

1. 目標值：訂定合適的目標值，如債務餘額、赤字或支出限額比率。例

如以債務餘額為目標值，是為財政健全之長期考量。赤字目標值，是為縮減赤字。

- 2.期間：衡量財政赤字或盈餘，應以單一年度或景氣循環期間為計算基礎，若以單一年度為基礎，能反映實際值，具較高的可信度。以景氣循環期間為基礎，允許自動穩定機制能在景氣循環期間充分運作。
- 3.排外目標值之支出項目：例如免將公共投資計入目標值，因公共投資具有效益性。有些支出項目性質，不易區別是投資性或消費性，進而影響到目標值之設定及計算之正確性。
- 4.彈性條款：財政法則之執行，不應過於嚴格，應保持適度的彈性。例如遇有特殊事件發生時，應允許有不同處理機制。
- 5.政策透明度：增加政策透明度，有助於財政法則的監督與執行。

財政法則的訂定除要考量上開五項要件外，學者Kopits與Symanski對財政法則規範之良窳也提出八項評估標準，包括良好設計(Well-defined)、透明度(Transparent)、簡易性(Simple)、彈性(Flexible)、最後目標之合適性(Adequate relative to final goal)、執行(Enforceable)、一致性(Consistent)、結構改革(Underpinned by structural reforms)等。

#### (四)IMF 調查各國財政法則遵循情形

在發生一連串金融危機與景氣衰退衝擊下，各國政府對健全財政議題越來越關注，亦紛紛建立適當可供遵循的財政法則，俾確保財政能夠健全永續發展，以支應國家長期經濟發展及政務推動需求。IMF為瞭解各國政府在財政管理上有關建立相關財政法則及遵循之情形，爰針對89個國家在運用下列四種財政法則之情形進行調查分析：

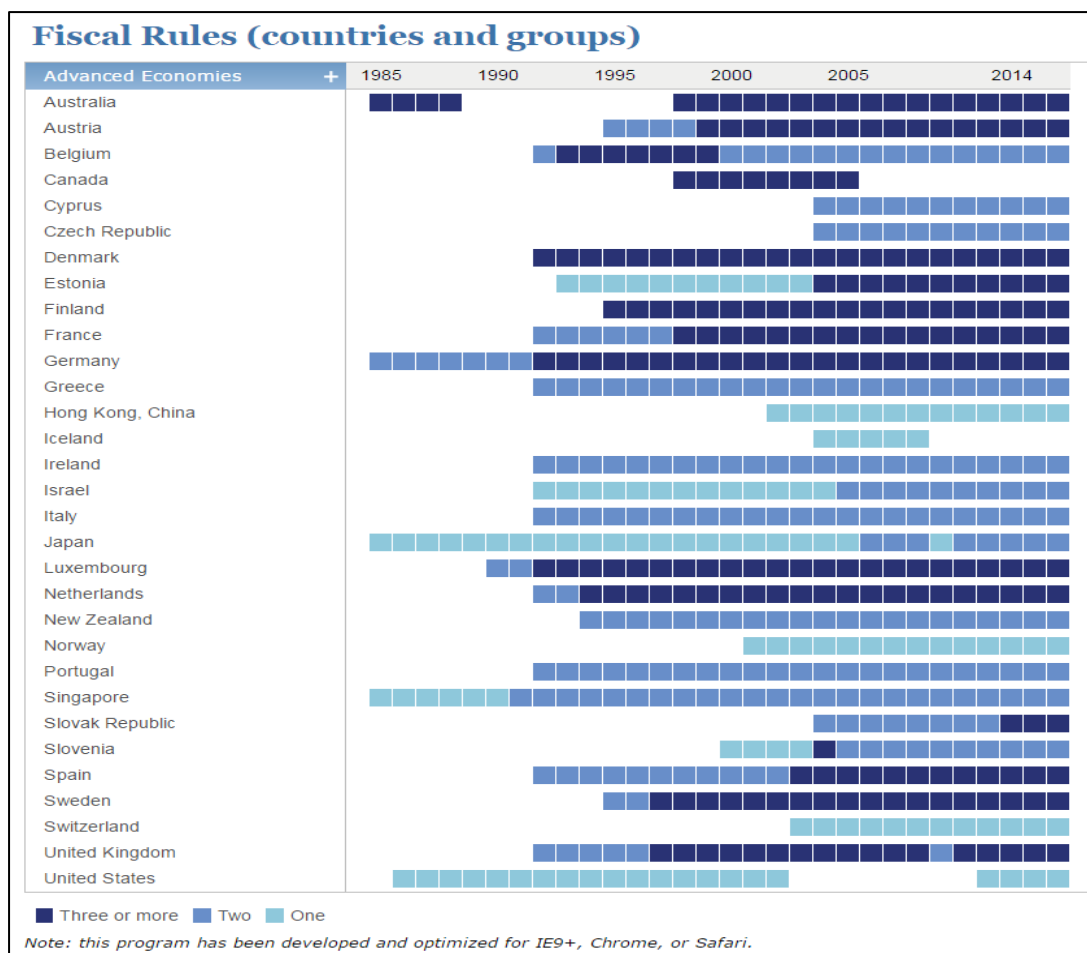
- 1.負債限額法則(debt rules；DR)：設定明確應符合一定金額或目標負債淨額占GDP比率，主要目的係為維持財政紀律。例如以法律規定各級政府債務總額不得超過前三年平均GDP比率45%，美國的債限則是以一定金額計算。
- 2.預算平衡法則(budget balance rules；BBR)：係為限制債務比率的變動，旨在維持代際間公平，亦即在維持債務比率不變或規定變動範圍內，調配支出金額來達到收支平衡目標。
- 3.支出限額法則(expenditure rules；ER)：對財政支出設定一定的限額，例如不得超過總預算的15%或不得較前三年平均成長1%等。
- 4.收入標準法則(revenue rules；RR)：設定稅收額度的上限或下限，以增加稅收或避免納稅義務人租稅負擔過重。

依據IMF統計資料顯示，1990年僅有德國、印尼、日本、盧森堡及美國等五個國家採行財政法規規範，惟隨著一連串金融危機與景氣衰退衝擊下，越來越多國家承諾積極改善財政狀況並建立必要之財政法則，以避免過往因輕忽財政紀律所付出的慘痛代價。因此，直到2014年已有89個國家將財政法則納入財政管理的範疇。其中有些國家僅採用一種財政法則，例如美國、挪威等，有些國家則兼採兩種以上(圖14)，例如加拿大、愛爾蘭、紐西蘭等國家採用二種財政法則；德國、瑞典、英國等國家則採行三個或以上的財政法則。

依統計資料顯示，上開四類財政法則中，多數國家偏好採用負債限額法則及預算平衡法則(圖15)。另在同時兼採兩種以上財政法則時，多數國家仍選擇以負債限額法則及預算平衡法搭配運用(圖16)。另依2012年IMF工作報告指出，經多位學者實證研究發現，採行適當的財政法則有助於政府在財政管理上獲得較佳的結果，這些研究對象主要以歐洲國家為主(Debrun and others, 2008; European Commission, 2006; Deroose, Moulin, and Wierds, 2006; Debrun and Kumar, 2007)，少數針對新興國家(Kopits, 2004; Corbacho and Schwartz, 2007)。此外，報告同時指出，各國採行財政法則能否發揮功能，該等法則的設計是否符合下列特性是重要因素，且同時承諾遵循「財政紀律(fiscal discipline)」是讓財政法則成功的關鍵因素：

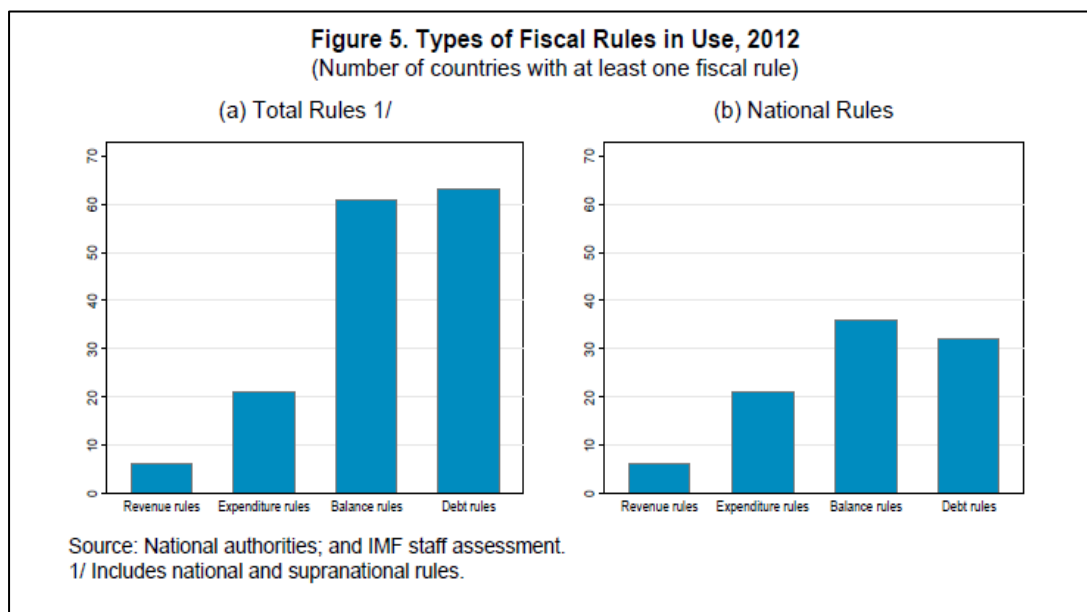
1. 是否有法令的支持：包括透過政治承諾、聯合協議、法令規範及憲法規定等形式。
2. 適用對象之範圍：適用範圍應包括中央政府、各級政府及跨政府間(例如歐盟財政法則)。
3. 是否有除外規定：為避免機械式的財政法則規定無法因應突發或非預期性事件需求，應有特殊除外規定。
4. 自動修正機制：財政法則實行結果如有出現偏誤，應有自動修正調整機制。
5. 執行政序的支持：相關財政法則之落實，需有財政紀律法、獨立機構協助編列預算及監督執行情形等制度或環境協助。

圖 14：2014 年各國歷年採用財政法則情形統計圖



資料來源：IMF網站資料庫

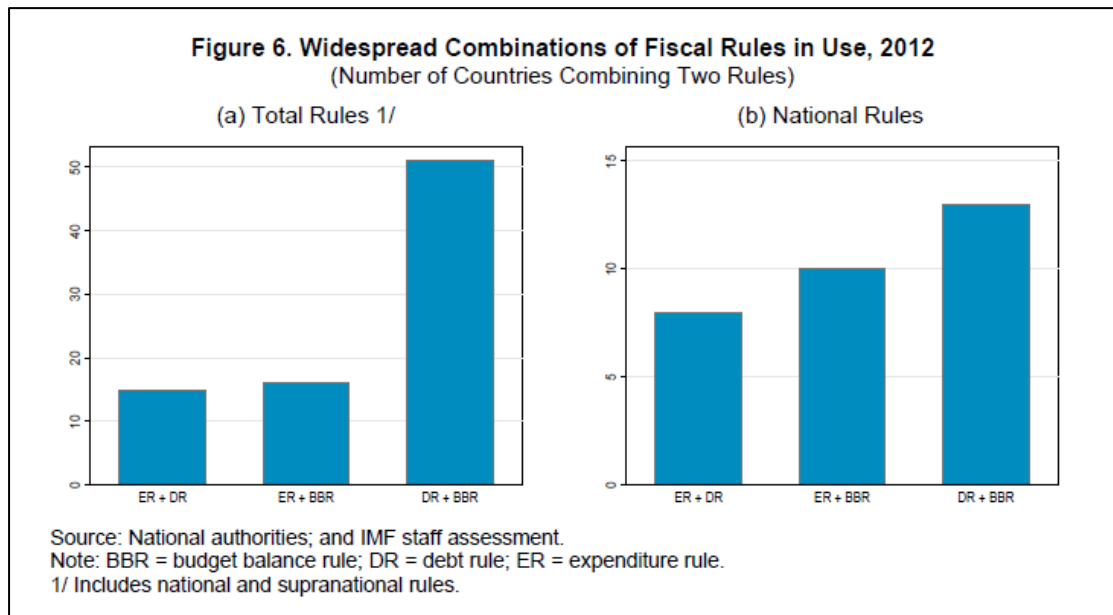
圖 15：2012 年各國選擇不同財政法則情形統計圖



資料來源：IMF網站資料庫



圖 16：2012 年各國選擇搭配不同財政法則情形統計圖



資料來源：IMF網站資料庫

### 三、財政紀律(fiscal discipline)與財政永續(fiscal sustainability)

#### (一)財政紀律的定義

「財政紀律」是一項廣泛被運用的原則，在不同情況下有不同的詮釋，且因這個用詞範圍太寬廣或過於模糊，通常並沒有很在意它的定義，因此相關國際組織及學界並未給予明確的定義。學者(Yilin HOU, 2003)將財政紀律定義為政府保持順暢的財務運行和長期財政健全的能力，並以多年期預算觀點和能在景氣循環中保持財政健全與穩定的機制來延伸，認為嚴格的財政紀律有助於強化財政管理績效。

此外，「財政紀律」這個名詞在學術上運用，可以衍生以下三種相關含意，該等含意說明了財政紀律係由立法者、民選官員、公務員及民眾等4大族群共同組成的完整圖騰，如果有任何一組成員迷失了方向，財務經理人應堅持自己專業標準和道德，恢復適當的紀律：

- 1.當期的經常性支出僅能以當期經常性收入來支應(Richard Musgrave, 1959 &1989)，因為預算赤字會為當下的居民帶來好處及為官員贏得政治上的支持，但租稅負擔卻留給下一代負擔。若以此論點可以推論出：(1)預算赤字產生的原因意味著僅有很低甚至沒有財政紀律可言；(2)財政紀律範圍不僅涉及民選官員，尚包括選民和納稅人，而且他們只重視當前而不是未來的需求；(3)必須要由選舉制度或任命的專業財務經理人來糾正這種錯誤傾向，以保持適當的財政紀律。
- 2.學者 John Mikesell 贊同 Richard Musgrave 堅持反對預算赤字財政論點，認為應在有限可用資金下限制財政支出，並將財政紀律視作為預算控制過程的一部分，以確保通過的規畫預算能被確實執行(Mikesell 1999, 44-45)。在此情況下，財政紀律意味著被選舉或任命的官員必須遵守

代表人民的立法者所通過的法案，並忠實的執行被允許花費的支出金額。

- 3.財政紀律的規範範圍包括立法者(Axelrod 1988, 146)：立法者也應受預算紀律的約束，雖然他們可能會嘗試著提出有利於當地利益支出的肉桶法案(Pork barreling)<sup>26</sup>。此外，為確保預算過程的平順，立法者與行政部門必須合作，以避免破壞財政紀律，扭曲正常預算程序。

## (二)財政紀律與財政永續之關係

關於財政永續性的議題，是目前世界主要國家所探討的重要財政議題，OECD(2002)「世界經濟前瞻」(World Economic Outlook)報告中指出，財政永續性是財政紀律上的良好貢獻；歐洲貨幣聯盟(European Monetary Union; EMU)2004年的報告指出，財政永續性就是要達到政府長期的預算平衡，故財政永續性和政府財政政策是否可以長期承受有關。

至有關財政永續性的定義，蘇建榮(2008)指出，就經濟上的直覺而言，財政永續性是指政府財政赤字不能長期存在，且要避免國家債務出現債臺高築的現象，不可有以債養債(Ponzi-game)的情形發生，應將政府的未償還債務餘額控制在可支撐的合理範圍之內，才能達到永續。換言之，財政永續性就是財政狀況(fiscal stance)在長期能維持一個穩定的狀態，使其在未來最終的某個時點上具有償付能力(solventy)，不會留下任何的淨負債。因此，雖然有財政赤字，但只要在長期是國家財政可以承受的範圍之內，政府財政政策仍然滿足永續性的要求。

如前所述，推動財政透明化及採行適當財政法則是健全財政的前提要件，但僅有明確措施而無法有效落實，不但無法達成預定的成效目標，可能讓財政狀況變得更糟糕，恐讓財政永續成為空談。

歷來發生的相關全球性貨幣或金融危機，都有類似的軌跡可循，事實上並非缺乏財政透明度或財政法則規範，而是過於輕忽財政紀律的重要性。以歐盟國家為例，從前開資料分析可知，歐盟早就訂有馬斯垂克條約及穩定及成長公約等財政法則，且相關國家財政透明度評比亦相較其他地區國家為佳，惟仍有部分會員國未嚴格遵守，在長期紀律渙散的情況下，終將導致難以收拾的歐債危機。

另以美國為例，美國在前開IBP預算透明度評比排名為全球第5名，又其自1917年國會制定一套「債務上限」框架後，在該架構下，只要美國債務不超過債務上限，財政部有權自行舉債，惟一旦債務上限不敷需求時，須由國會通過特別法令提高上限，再由總統簽字確認。在此機制及環境下，美國財政狀況理應維持一定穩健水準。惟美國歷來對該等財政法則的遵循意願並不高，只要遇到債務到達上限，就透過

---

<sup>26</sup> 肉桶法案(Pork barreling)，或稱為政治分贓和肉桶政治或肉桶立法，係指立法者在法案上附加對自己的支持者或親信有利的附加條款，從而使他們受益的手段。

修法提高。據統計，自1962年起，美國債務上限已向上調整74次，其中18次是在雷根任內進行，8次是在柯林頓任內，7次在喬治布希任內，而迄至2011年債務危機前，歐巴馬任內亦已多次提高上限，債務上限1962年為3,080億美元，2015年已調高為18.113兆美元(圖17)，導致其公共債務快速累積，近年來其公共債務餘額占GDP比率已經超過120%以上(圖18)，並引發後續一連串債務違約危機及財政懸崖(fiscal cliff)危機。

圖 17：1980 至 2015 年美國公共債務上限調整趨勢圖

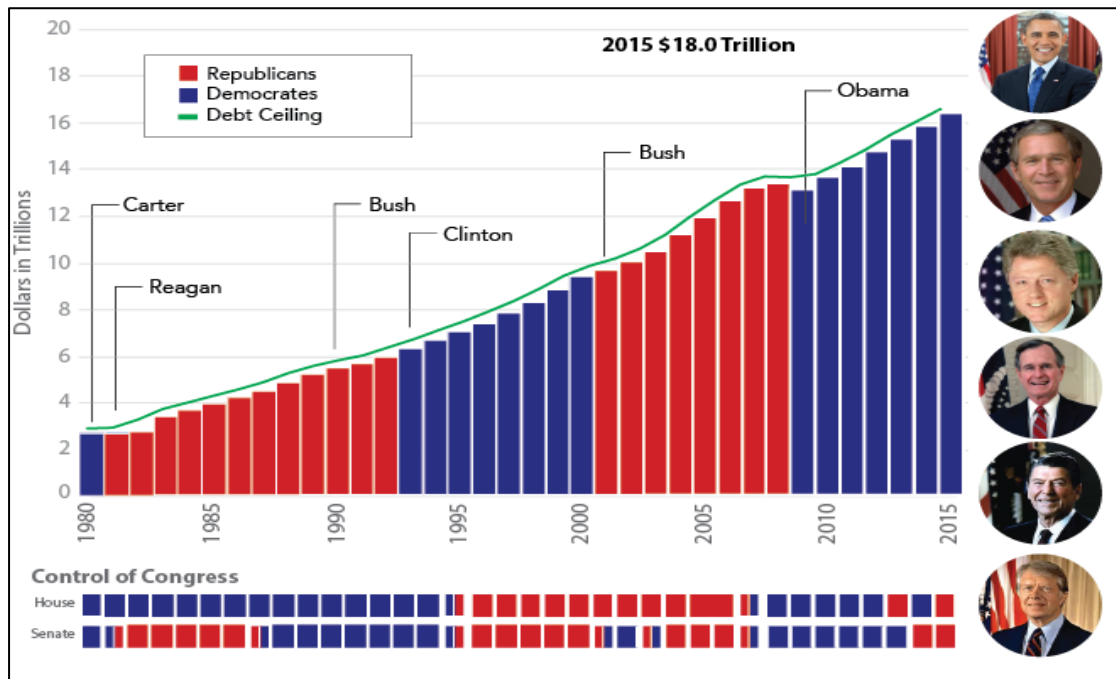
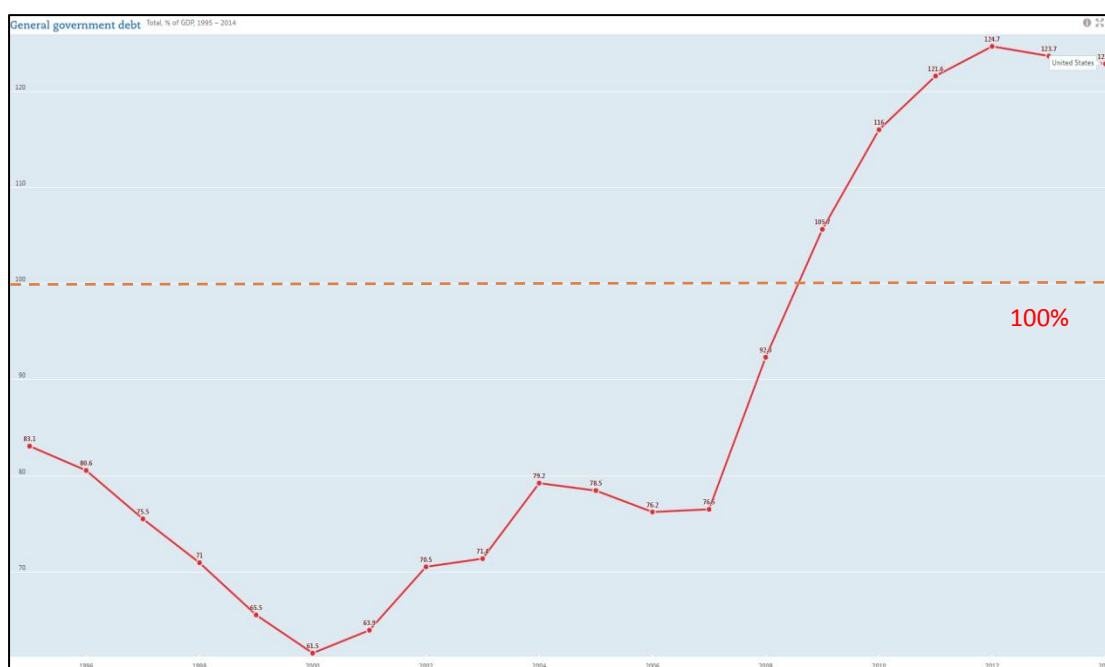


圖 18：1995 至 2014 年美國公共債務占 GDP 比率成長趨勢圖



資料來源: OECD網站資料庫(www.oecd.org)

### (三)我國財政紀律規定與落實情形

我國對公共債務的舉借訂有上限規定，從早期在中央政府建設公債發行條例規定不得超過中央政府總預算歲出總額25%，後來1995年一度提高到不得超過中央政府總預算及特別預算歲出總額124%；1996年訂定公共債務法，將舉債上限改訂為各級政府舉借之公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計總處發布之前三年度名目國內生產毛額平均數之48%，2013年修法調高為50%。我國債限規定雖然沒有經常修法提高，但常用特別立法方式將特定用途之舉債金額排除於該等債務上限計算範圍，規避應遵循的財政法則，長期恐有礙財政健全。

另依預算法第34條及第91條規定：「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。」「立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。」財政收支劃分法第38條之1規定：「各級政府、立法機關制（訂）定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。」及稅捐稽徵法第11條之4規定：「稅法或其他法律為特定政策所規定之租稅優惠，應明定實施年限並以達成合理之政策目的為限，不得過度。前項租稅優惠之擬訂，應經稅式支出評估。」該等財政紀律規定係為避免收支失控及造成債務快速累積，因此，若能嚴格遵守支出與財源

併同考量的基本預算原則與精神，應有助於整體財政穩定與健全。然而，朝野之間對財政紀律的不尊重與破壞行為屢見不鮮(曾巨威，2004)，因此立法院曾一度討論制定「財政紀律法」的問題。

此外，雖然多數國家在訂定長期財政政策時，都會將財政收支平衡列為未來努力達成施政目標，但通常都是以失敗收場。我國亦曾在2001年政府召開經濟發展會議時，曾獲得希望在5到10年內達成預算收支平衡的共識，但由於收入成長幅度有限，潛在支出壓力龐大，加上非經濟因素層出不窮，10年後不但目標無法實現，赤字問題更形嚴重，而且可預見在未來幾年內政府預算仍難平衡(徐仁輝，2001；徐仁輝、蔡馨芳，2009)。



2016年8月31日全體學員與Seven Baaz講師合影

### 第三節 希臘與英國財經狀況及財政危機發生原因分析

#### 一、希臘財經現況

##### (一)希臘 2015 年經濟及財政指標

項目	內容
人口	1,084萬人
面積	13萬1,957平方公里
國內生產毛額 (GDP)	2,355億美元
國內GDP占歐盟整 體GDP比率	1.13%(第四季)
平均國民所得	26,950美元
經濟成長率	- 0.3%
失業率	25.6%
平均薪資	25,211美元
公共債務/GDP	180%
長期利率	9.7%
赤字(占GDP%)	-7.2%
平均餘命	81.5

資料來源：中華民國財政部關務署、歐盟統計局、希臘統計局、希臘中央銀行、OECD資料庫

##### (二)希臘危機始末及展望

項目	內容
希臘 債務 危機 始末 與展 望	<b>債務危機發生過程</b> <ol style="list-style-type: none"><li>希臘位於南歐，2001年加入歐元區後，國內物價立即升值30%，原本相對廉價之農產品及觀光業兩大經濟支柱產業價格亦大幅上漲，競爭力急劇下降，導致貿易赤字擴大。2001年至2008年，希臘經常項目赤字迅速上升，2008年希臘貿易赤字高達GDP14.4%，其後希臘政府支出占GDP比重長期高於5成，2013年甚至高達6成，而這些政府支出多來自舉債。2009年底，希臘債務節節升高，無改善跡象，希臘國債購買者開始關注希臘償債能力。</li><li>2010年4月，希臘國債被降至垃圾債券等級，歐元區國家和IMF於同年5月同意向希臘提供1,100億歐元紓困貸款，並要求實施財政緊縮措施(austerity measures)。2011年10月，歐元區同意提供第二輪1,300億歐元紓困貸款，累積貸款金額高達2,400億歐元，但希臘財政狀況未改善。</li><li>2015年1月25日，希臘舉行國會大選，極左聯盟(Syriza)擊</li></ol>



敗執政之新民主黨(New Democracy Party)贏得勝選取得政權，隨即要求與歐盟(EU)、歐洲中央銀行(ECB)及IMF等國際債權人重新檢討紓困案，提出放寬改革措施及減記貸款金額等要求。

4. 希臘依約定應於2015年6月3日償還IMF約16億歐元借款，但希臘無力償債，且遲遲未能與國際債權人達成共識。希臘政府為防止大量資金持續外流，宣布實施資本管制，各銀行於6月29日起停止營業，限制每一帳戶每日最多自銀行提領現金60歐元。資本管制措施造成民眾心理恐慌，紛紛擠提現金及搶購民生物資，對外貿易亦因資金緊縮而停滯，甚至衰退。7月5日，希臘就是否接受國際債權人救助方案舉行公投，結果反對方占61.3%獲勝，即拒絕國際紓困計畫，惟希臘政府仍繼續向國際債權人尋求援助及繼續留在歐元區，結果換來更嚴格之紓困條件，導致執政黨極左聯盟內部分裂，部分重要成員出走，另組政黨，政局更形混亂。
5. 2015年7月間希臘面臨退出歐元區威脅時，銀行數十億歐元資金流向國外，政府為阻止資金外流，採取限制提領現款金額及銀行停止營業等資本管制措施。希臘各銀行於7月20日恢復營業，民眾提領現金最高額度放寬為每週一次領取420歐元，個人及企業對外匯款則以個案申請核准方式處理，導致貿易業，尤其進口貿易受限制，景氣無法提升。歐盟執委會與希臘政府於2015年8月19日就支持希臘穩定計畫事簽署瞭解備忘錄。依據該瞭解備忘錄，歐洲穩定機制(ESM)將在未來3年內向希臘提供860億歐元貸款，希臘政府將實施改革，解決經濟及社會問題。國際債權人盼希臘在第3輪紓困貸款計畫架構下，於2016年3月以前提出經濟發展策略方案。歐盟執委會期望希臘擬訂促進希臘具有競爭優勢之旅遊、運輸、物流、農業等產業創造就業機會之策略方案。
6. 希臘於2015年9月20日再度舉行國會大選，選舉結果極左聯盟(Syriza)獲勝，為第1大黨。聯盟主席齊普拉斯於21日宣誓就職總理，並宣布再度與希臘人獨立黨組成聯合政府。希臘企業聯盟於國會大選後立即發表聲明，呼籲儘速建立更廣泛的社會及政治共識，以促進投資及創造就業機會，並對新政府提出3項期望：
  - (1)及時並有效實施改革方案；
  - (2)設計新產業政策，重振製造業；



(3)打擊貪污及透過電子技術方式防止逃漏稅。

7. 雅典暨比雷埃夫工業聯盟期望新政府制訂以歐洲地區及工業發展為主軸之新政策。雅典商工會則呼籲新政府制訂符合政治敏銳及實用主義之政策及執行措施，以整頓金融，改善投資環境及凝聚社會力量。希臘中央銀行官員表示，希臘銀行業須於2015年9月底完成資產評估，並於12月底前完成銀行資本重組。據歐盟估計，希臘四大銀行需要100億至250億歐元以充實資本儲備，具體金額將視歐洲中央銀行壓力測試及資產品質評估結果而定。希臘四大銀行包括希臘國家銀行(National Bank of Greece)、Alpha Bank、Piraeus及Eurobank。除Euroban外，其餘三家多數股權均由希臘金融穩定基金(Hellenic Financial Stability Fund)持有。希臘中央銀行希望希臘銀行業保留民間投資人參與之空間，並排除四大銀行彼此合併之可能性。

#### 危機後之展望：

1. 希臘因面臨債務危機，於2015年6月29日開始實施資本管制措施，迄2016年初尚未取消，對經濟景氣造成嚴重影響。工業原料方面嚴重缺乏塑膠、化學品、金屬及包裝等原料；產品方面，服裝、車輛零件及機械零件等因非屬優先進口審核產品項目，均呈現短缺現象。
2. 希臘因為政治與經濟情勢不穩定，外資企業出現撤離潮，加拿大旅遊商Transat AT Inc.、Groupon電子商務網路公司、韓國LG公司及1家美資製藥及醫療設備公司等跨國企業已撤離希臘市場。另2家著名跨國食品企業縮小在希臘之營業項目，計畫將部分位轉移至其他國家。希臘專業人員、工匠及商人聯盟(IME GSEVEE)調查報告表示，受經濟氣衰退及政府實施資本管制影響，預計2016年第一季以前約6萬3,000家希臘小型企業面臨倒閉威脅。另依據商業調查結果顯示，若干希臘本國企業亦考慮移往國外，23%本國企業為追求安全、穩定及金融流通性之商業環境，已實施或正計劃遷離希臘，部分地區商會表示，律師事務所及商會接獲有關移民國外手續之詢問案件大量增加。希臘北部部分企業為擺脫金融運作困境，設法在保加利亞等鄰近國家設立公司，預計2016年上半年，將有10分之1企業移出希臘。
3. 依據希臘人力集團(Manpower Group)預估，2015年第4季勞動市場將比第3季下降5%，與2014年第4季相比，則下降11%。調查結果顯示，18%希臘雇主在目前充滿不確定性

	<p>商業環境下，計劃裁員，尤其電力、天然氣及水資源業，裁員比例將達11%。</p> <p>4. 此次希臘債務危機造成希臘政治不安，經濟衰退，希臘政府為避免資金外流，實施資本管制，造成貿易停滯；企業界運作受影響者包括：要求現金交易，各項工業產品原料供應緩慢，造成大幅取消訂單及交貨數量降低；另因國際外匯延誤，無法辦理海關清關及造成易腐產品滯留損壞，對發展國際貿易極為不利。另一方面，同時歐盟各會員國在討論希臘是否退出歐元區過程中，意見分歧，造成彼此信任危機。</p> <p>5. 整體而言，各界期待希臘實施新一輪撙節改革方案後，仍有償債之能力。關鍵在於希臘未來能否將資源導向能提升其經濟動能的產業部門，而非維繫社會福利及炒作不動產。希臘工業部門之比重僅占10.1%，且處於下降情勢；不動產服務占16.2%，呈現上升情勢，顯見其國內資源流向不動產買賣居多而非生產事業。另一方面，批發零售及餐飲旅館業則占23.1%，由於希臘為觀光大國，若其能維持社會穩定則貶值可望為其創造更多觀光收入並帶動經濟活絡。對希臘而言，此次因債務危機而實施資本管制，對於各國與希臘之貿易往來帶來信心危機，日後可能需要較長時間，方能恢復各國與希臘之正常經貿往來。</p> <p>6. 展望2016年，希臘仍須依據援助協定，繼續實施緊縮措施。根據民意調查顯示，希臘執政黨極左聯盟2016年初獲得之支持率下跌約18.4%，顯示政府在2016年可能面臨政局動盪之風險，執政黨能否繼續保持多數國會席位，尚難預料。迄未解決之難民問題，亦將為自顧不暇之希臘政府帶來困擾。</p> <p>7. 希臘國會2015年12月初通過2016年預算案，預估希臘經濟2016年將衰退0.7%。另據希臘媒體所作民意調查結果顯示，81.4%希臘民眾對該國2016年整體發展前景感到悲觀，其中63%民眾認為，2016年希臘經濟狀況會更糟糕，51%民眾認為，自身家庭經濟狀況會更差。</p>
--	---

資料來源：中華民國財政部關務署、歐盟統計局、希臘統計局、希臘中央銀行、OECD 資料庫

### (三)希臘重要經貿發展及財政改革政策

項目	內容
主要產業	<p>主要產業發展現況：</p> <p>1. 旅遊業：為希臘經濟的支柱產業之一，占GDP的18%，希</p>

<p><b>概況及未來發展策略</b></p>	<p>臘另積極推動成為國際會議會展的理想舉辦地點。2015年前9個月外國訪客人數達1,400萬人次，較去(2014)年同期成長6.2%。另希臘政府於2015年2月宣布，計劃改變對提供全包式服務(all inclusive-hotel)旅遊飯店課稅制度。希臘政府宣布成立國家遊輪事務協調委員會(National Coordination Committee for Cruising Affairs)。該委員會由希臘中央政府官員、旅遊業者及港口管理單位人員組成，其成立宗旨為加強希臘海洋旅遊基礎建設及修訂相關法規，並建立迅速解決旅遊旺季可能發生問題之機制，以提升海洋旅遊產品水準。</p> <p>2. 航運業：希臘是世界航運強國，船隊載重噸高達2億噸，占世界總量的20%，占歐盟總量的50%。依據Vessels Value.com公布資料，去(2015)年全球舊遠洋船舶總交易量為1250艘，希臘為最大買主，以51億美元收購259艘。預估運輸煤炭、鐵礦及穀物等大宗物質之航運公司，將於2016年遭遇日益嚴重之需求疲軟及出租船隻過多之困境，散裝貨櫃航線仍將繼續面臨壓力，預計僅有體質健全之航運公司，始可能渡過危機。</p> <p>3. 食品和飲料業：希臘重要工業，約占希臘製造業的25%。農產品包括橄欖油、葡萄油及蜂蜜等品質佳，但國際行銷能力待加強。</p> <p>4. 銀行金融服務業：希臘公營及民營之商業銀行提供約82%之服務，外國銀行提供約9%，其餘9%來自特別金融機構及合作銀行。希臘因面臨債務危機，於2015年6月29日開始實施資本管制措施迄2016年初尚未取消，銀行體系正進行重整，對經濟景氣造成嚴重影響。歐洲中央銀行於2015年10月31日宣布，經過相關壓力測試顯示，希臘4家主要銀行之資金缺口，在希臘經濟繼續大幅下滑之最壞情況下為144億歐元，在最好情況下為44億歐元。</p> <p>5. 農業：以小農及低資金投入為其主要特色，並接受歐盟結構基金及補貼政策之協助。農產品出口約占希臘出口總值1/3，比歐盟各國農產品出口平均值高。農業仍為希臘主要出口產業，希臘是歐盟菸草最主要生產國。俄食品進口禁令使歐洲農產品供給增加，食品價格下降，對希臘出口造成打擊。</p> <p>6. 能源：希臘地理位置優越，居東南歐能源市場重要樞紐。隨著希臘--土耳其間天然氣管道、希臘--俄羅斯--保加利亞間石油管道、希臘--義大利--俄羅斯--保加利亞間天然氣管</p>
-------------------------	---

	<p>道的開工建設，將使希臘置身於東南歐能源中心的地位。希臘與保加利亞於2015年10月簽署協定，將合作興建一條連接兩國天然氣管道，使希臘天然氣網得與歐洲地區網路相連接。希臘Alexandroupolis市Gastrade公司與美國Cheniere能源公司合作運銷液化天然氣(LNG)，Cheniere能源公司將自2016年初起，將頁岩天然氣自美國運往位於希臘Alexandroupolis市之液化天然氣儲存站，並繼續運往保加利亞，復經過羅馬尼亞，輸往巴爾幹東部地區國家，屆時希臘將因建設LNG廠而成為該區域能源樞紐。</p> <p>7. 再生能源：希臘計畫於2020年前，將再生能源占總發電量之比例達到 40%；該再生能源包括風力、太陽光電、地熱及生質能。希臘風力發電資源豐富，2014年風力發電量持續增加，裝設風力發電機總容量為113.9兆瓦(Megawatts, MW)，預計2015年將以更快速度成長。依據希臘風力能源協會Greek Wind Energy Association(ELETAEN)資料，2014年年底正建造中及簽訂合約之新風力農場發電總容量達2,465兆瓦，預計2015年仍具繼續增加風力發電量之潛力。希臘風力能源協會表示，風力發電產業之蓬勃及發展潛力在目前希臘經濟困難之際，為民眾帶來就業機會及收入，同時得以兼顧氣候變化及環境保護議題。</p> <p><b>產業發展策略：</b></p> <p>1. 希臘生產力重建、環境暨能源部長Panagiotis Lafazani於2015年2月12日在亞塞拜然首都Baku舉行之會議中宣布，將全力支持亞得里亞區域管道(Trans Adriatic Pipeline, TAP)計畫，並已準備儘早執行「南部天然氣走廊」(Southern Gas Corridor)項目。Lafazanis部長另與能源議題重要有關人士晤談，包括與TAP計畫執行經理及TAP主要能源供應商BP代表會談，表達希臘對執行TAP計畫補償效益之要求；與歐盟委員會副主席討論南部歐洲能源議題；與US Energy公司討論區域能源議題，尤其著重「南部天然氣走廊」及TAP計畫；與保加利亞能源部長會談並確認儘快執行Interconnector Greece-Bulgaria 計畫及制訂合作方針。</p> <p>2. 基礎建設：希臘經濟部長於2015年7月3日表示，歐盟執委會將提供資金幫助重建幾乎所有的希臘公路，目前這些公路由希臘私營公司特許經營。發展部長稱，布魯塞爾應雅典要求已同意向希臘提供8.11億歐元，以促進希臘的公共投資計畫。</p>
<b>重要</b>	<b>重要改革措施</b>

<p>經貿政策與改革措施</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 希臘國會於2015年10月31日通過一項銀行增資法案，以便儘快為銀行挹注資金，以維持經濟成長動能。歐洲中央銀行於2015年10月31日宣布，經過相關壓力測試顯示，希臘4家主要銀行之資金缺口，在希臘經濟繼續大幅下滑之最壞情況下為144億歐元，在最好情況下為44億歐元。</li> <li>2. 希臘經濟部長Giorgos Stathakis於2015年11月26日說明希臘經濟政策，重點包括： <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)希臘經濟情勢2015年歷經動盪起伏，已漸趨平穩，可望停止衰退，步入成長；</li> <li>(2)處理國債方面，短程計畫(2015年至2022年)將努力執行與國際債權人約定之義務，包括國營企業民營化、改善銀行體質、增加稅率及削減退休福利等財政改革措施，並按約定期限還國際貸款；長期計畫(2022年至2046年)則將與國際債權人協商延長償還債款期限，以籌措較寬裕資金發展國內建設；</li> <li>(3)投資方面，將設立投資發展基金及增訂投資獎勵法規，改善投資環境，吸引外來投資；</li> <li>(4)盼各國對希臘經濟恢復信心，加強進行與希臘貿易及投資合作；</li> <li>(5)政府將儘速完成銀行體制改革，使民眾恢復信心，願意向銀行存款，資金正常流通後，將考慮解除資本管制措施，惟尚無法預測解除資本管制措施時間。經濟部正與財政部及銀行業積極協商加速處理外匯審議委員會審核對外匯款申請案件程序，協助貿易業者交易順暢。</li> </ol> </li> <li>3. 希臘政府於2016年1月5日完成修訂養老金改革草案，主動計劃進一步削減養老金，並將該草案送交國際債權人，希望於2月底前與國際債權人達成援助談判協議，以便獲得下一筆援助款。依照該法案，希臘2016年及以後退休者之中等收入者養老金額將減少15%至每月約750歐元，高收入者養老金減少幅度則可能高達30%。2016年以前退休者，則仍按照現行標準領取養老金至2018年。希臘政府另計劃將目前多個養老基金合而為一，並將社保費繳納比例提高0.5%至1%。</li> <li>4. 希臘經濟部企業局局長Chris Staikos於2016年2月宣布，希臘2016年將伊朗、韓國及中部非洲地區等3個地區作為重點拓銷市場，重點產品為建築材料及食品。另將開發技術、工業及船用設備新市場。</li> <li>5. 希臘國務部長Nikos Pappas於2016年3月11日說明希臘目前</li> </ol>
------------------	---



	<p>政策方向，要點包括：</p> <p>(1)希臘歷經2015年的動盪不安，目前經濟情勢漸趨平穩，景氣逐漸恢復；</p> <p>(2)政府人事改革：建立高級文官培育制度，加強政府用人透明度及促進公務員生產力，使政府施政更具長期穩定性；</p> <p>(3)<b>處理國債：繼續執行與國際債權人約定之義務，包括國營企業民營化、改善銀行體質及削減退休福利等財政改革措施，並按約定期限還國際貸款；</b></p> <p>(4)促進投資：簡化投資許可程序及稅制，改善投資環境，吸引國內及外來投資，盼各國增加與希臘貿易及投資合作；</p> <p>(5)解決難民危機：自2015年起，敘利亞難民經由土耳其大量經由希臘進入西歐、中歐各國，歐洲各國不勝負荷，最近匈牙利、奧地利及保加利亞等國封鎖邊境，迫使難民滯留希臘，造成安全、衛生及經濟問題，希臘善盡人道義務，積極照顧滯留境內難民，並與歐洲各國磋商解決問題方式。</p> <p>(6)資本管制造成貿易障礙問題：希臘經濟局勢逐漸穩定，倘銀行完成體制改革，資金正常流通，民眾恢復信心且願意回存時，即可考慮解除資本管制，惟目前無法預測解除時間，恐難期望於2016年上半年完成。</p>
--	--

資料來源：中華民國財政部關務署、歐盟統計局、希臘統計局、希臘中央銀行

## 二、希臘財政危機發生原因

一個古老國度希臘，其政府長期舉債嚴重，財政赤字偏高，加以稅收徵管不善，終於在2009年發生主權債務危機，並數度引發希臘可能脫離歐元區之疑慮與恐慌。2010年，希臘主權債務危機爆發後，接受IMF、歐盟及歐洲央行2,400億歐元的援助，承諾進行「緊縮政策」；實施5年後，希臘工資水準至2013年下降近12%，退休年齡從61歲延長到65歲，現在更延長到67歲。2011年10月，歐元區領袖提供第二輪1,300億歐元紓困金，條件是要實行另一套緊縮方案，並要求所有私人債權人同意希臘債務重組，同時希臘國債須由2012年預計占GDP198%，2020年前降至占GDP 121%。原本歐債在希臘進行緊縮政策之下，歐債危機至少可暫時喘口氣。但2015年1月25日，反對緊縮措施的激進左翼聯盟黨，在大選中獲勝，黨主席齊普拉斯(Alexis Tsipras)順利當選希臘總理，也成為第一位公開反對緊縮措施的歐元區國家元首。不僅使希臘成為第一個未如期償還

IMF債務的已開發國家；也成為一個賴債不還的國家，信用破產<sup>27</sup>。

於2015年7月5日，希臘進行公投，希臘民眾以61.3%的高比例，對歐盟所提出的第三輪紓困方案說NO。但為維繫希臘一線生機，並留在歐元區內，總理與國會卻作出完全違背民意的決定，接受並且通過「第三輪的紓困方案」，希臘因此可以得到約860億歐元的紓困金，只是這項紓困改革方案對希臘極為嚴苛，包括修改勞動法規，將退休年齡延長到67歲，逐年取消對最貧窮年金戶的援助，增加稅收，國營企業私有化以及國有資產交付基金管理等。至於紓困成效，可由希臘2014年公共債務占GDP的177.1%至2015年第一季下降至168.8%，創所有歐元區會員國中，最大降幅，得到驗證。

然而總理齊普拉斯則於2015年8月21日宣布率內閣總辭，因他認為他已與內閣盡了最大的努力，與希臘債務的債權人達成償債協議，而其所達成的償債協定是合理而可接受的。但可惜，他也認知他所得到的償債協議有違希臘選民的期待與信任，因此為負起政治責任，毅然向總統帕夫洛普洛斯(Prokopis Pavlopoulos)提出辭職的請求。齊普拉斯隨即於9月21日的大選再度獲勝，但得票率大幅下滑，只能組成聯合內閣，未來仍須面對經濟紓困及新爆發的中亞難民問題。

綜觀希臘債務風暴的形成原因，其與「歐債危機」實為一體，而由希臘的一連串債務問題來引爆長期潛藏著的歐債「未爆彈」<sup>28</sup>。

### (一)希臘風暴形成的遠因：

#### 1.政府公務人事費用過高：

希臘人口約為1,100萬，但公務員人數約占總人口比的9%，占總就業人口的22%。以2010年為例，全國公務員的薪水占國家預算的51%。而10年來，公務員的薪水更是調漲了一倍，早就消耗掉國家過半的預算，加上希臘又是個老年化極高的國家，养老金的支出更占GDP的15.9%，單這兩項支出就已耗盡國家大半的歲出預算。

#### 2.工商產業結構不佳：

若由希臘的產業結構(農業2%、製造業24%、服務業74%)，與德國產業結構(農業2.4%、工業29.7%、服務業 67.8%)相比較，兩者雖然有所差距但並不懸殊，問題出在希臘缺少高附加價值的高端產業，極易受全球景氣波動的影響。此外，國營企業盛行，因吃大鍋飯的心態使然，導致效率不彰，毫無競爭力可言，更造成民間工作機會不足，不僅創業率在已開發國家中是最低的，失業率也一度在2015年4月高達25.6%！而近十年來工資上漲約45%，無疑地又讓希臘經濟雪上加霜。

#### 3.政府部門效能不彰：

<sup>27</sup> 參考網址 <https://www.youtube.com/watch?v=g9FaM3ixqHc>。

<sup>28</sup> 不接受紓困的希臘當地五大現況，網址 <http://world.yam.com/post.php?id=4251>，地球圖輯隊，2015年7月。



根據瑞士洛桑管理學院(IMD)的調查，希臘政府部門與公營事業的效率，竟然位居全球的後段班；更糟糕的是，希臘還同時擁有「歐盟所有國家中，最低的清廉指數、經濟自由度指數和全球競爭力指數」，在政府幾近失能的情況下，根本無法提出有效的經濟政策，致使人才出走、資金外流與外資不來等現象，沉疴日久，為希臘振興經濟增添更高的難度。

#### 4. 勞動人口老化嚴重：

希臘65歲以上的老年人口，約占總人口數的20%，而光是這些人口的養老金支出，就占國家GDP的15.9%，也是全歐洲最高。若加上失業率高達25.6%與占總人口比9%的公務員比例，希臘全國的勞動力確實令人憂心。

#### 5. 不法逃漏稅成為全民運動：

根據希臘企業聯合會的估計，希臘一年的逃漏稅金額高達300億歐元，約占GDP的12%，以希臘2014年世界GDP國家排名第44，GDP總值約2,300億美金而言，約占GDP的12%的比例，已是頗為驚人的數字。不僅富人與企業逃漏稅，一般民眾也不想繳稅。是以，在長期財政入不敷出的情況下，希臘債務危機的出現，應該只是時間的問題而已，一點也不令人意外<sup>29</sup>。

### (二) 希臘風暴爆發的近因：

#### 1. 成也高盛，敗也高盛：

在1992年，根據歐洲共同體國家所簽署的馬斯垂克條約(Maastricht Treaty)規定，加入的會員國的財政狀況，必須達到兩項財政法則的要求：(1)財政赤字占GDP的比例，不得超過3%；(2)同時公共債務占GDP的比例，不得高於60%。以當時的希臘財政根本無法符合歐盟財政法則的規定(2004年歐盟統計局發現，在2001年，希臘加入歐元區時，預算赤字實際上高達GDP的3.7%，負債占GDP比率亦高達113%，皆已超出標準)，於是求助於美國高盛投資銀行幫忙「美化」希臘原有的帳面財務，高盛公司便順勢利用歐盟財務規定的漏洞，設法掩蓋希臘政府一筆10億歐元的公共債務，以使希臘在帳面上符合加入歐元區的標準。

2001年，希臘加入歐元區之後，為了掩飾財務上的大漏洞，於是在高盛的連環計之下，希臘發行一筆等同100億美元的國債，此筆國債由高盛銀行負責兌換成歐元，希臘政府因而從中獲取84億歐元的現金，使得國家預算赤字，在帳面上能維持在GDP1.5%的低水準，接著高盛除了向希臘索取高達3億歐元的佣金外，為了確保自己的債權與分散風險，便設計以「抵押換現」方式，將希臘彩票業

<sup>29</sup> 林宛慧:希臘能從債務累累中脫身嗎?中央日報, 2015.3.1。

與航空稅等國家未來的收入，設定抵押，以換取更多的現金，這種作法並不會使希臘的負債率上升；同時，高盛也向德國一家銀行購買10億歐元，為期20年期的「信用違約互換」保險，以便在希臘債務出現支付問題時，由承保的德國銀行負責補足虧空的金額。最後，雖然希臘順利加入了歐元區，但在入不敷出的情況日益嚴重之下，出現支付能力嚴重不足，希臘債務危機終於引爆<sup>30</sup>。

## 2.財政逐年嚴重惡化，信用評等為「CCC」：

在2009年10月希臘新任首相喬治.帕潘德里歐宣稱，他的前任隱瞞了大量的政府財政赤字。同年12月，希臘突然無預警的宣布，本身的預算赤字為12.7%，公共債務占GDP的比例已高達113%，已經遠遠超過歐盟3%與60%的規定上限；其實，2009年希臘的經濟規模並不大，希臘的GDP僅占歐元區全體GDP的2.65%；而希臘政府債務餘額也不到4,000億美元，僅為歐元區全體政府債務餘額3.87%；但如果將中央銀行、一般銀行與民間部門合計，此時希臘的外債已高達5,817億美元。只是，緊接著全球最大的三大信用評級機構惠譽、標準普爾與穆迪陸續調降希臘國家信用評等。最後，標準普爾甚至把希臘的信用評等下調至垃圾債券等級的「CCC」。至此，希臘已成為信用等級最差的國家，債務問題已嚴重影響到各債權國家與銀行的信心，由下表更可知，外界對於希臘債務只有更壞沒有最壞的說法，並非空穴來風，純屬捕風捉影而已。2010年5月10日，歐盟27國財長為了防止債務危機擴散(表14)，並幫助其他可能陷入債務危機的成員國，不得不決定設立總額為7,500億歐元的救助金。

表 14：歐元區各國(28 國)公共債務占 GDP 之比的估計值(%)

國家	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
歐元區各國(28 國)	80.9	83.7	85.5	86.8
希臘	108.8	164.0	178.6	178.8
西班牙	77.6	92.2	103.9	117.9
葡萄牙	107.8	137.0	141.1	150.6
義大利	117.9	136.1	143.4	156.4
愛爾蘭	109.7	129.1	132.5	122.7
德國	83.9	86.6	81.6	82.0
法國	100.7	110.4	110.2	118.8
英國	103.3	107.0	102.8	113.3
比利時	110.1	120.1	118.0	129.5

資料來源: OECD 網站資料庫(www.oecd.org)

<sup>30</sup> 簡明歐債懶人包影片網址: <https://www.youtube.com/watch?v=g9FaM3ixqHc> 原出自彭博商業周刊。

### (三)希臘財政危機後續影響

#### 1.希臘債務若處理不當，恐引發骨牌效應：

除希臘外，歐元區許多國家亦早已「入不敷出」，同時「以債養債」，向他國借貸度日。其中又以歐豬五國的葡萄牙、愛爾蘭、義大利、西班牙等國最為嚴重。一旦債務問題延燒歐盟區，導致失控，則歐盟的崩解，應只是時間的問題而已。對於希臘一直爭取各債權國能減記希臘的債務，為何債權國無法答應，外界一直認為是德國總理梅克爾從中作梗，其實，這與歐盟條約嚴禁把債務分給其他歐元區成員國家有關。因此，若想真正解決歐盟所面對的經濟風暴，就必須認真的面對歐盟各成員國之間總體經濟不平衡的問題<sup>31</sup>。

#### 2.希臘脫歐恐成雙輸局面，後患無窮：

希臘脫歐或續留歐盟的問題，希臘與歐盟各會員國對此事一定也進行過「成本效益分析」，審慎評估過可能的一切代價與效益。

(1)對歐盟各國而言：希臘一旦脫歐，歐盟各國在經濟上立即的問題是鉅額的債務馬上成為「呆帳」，所有債權銀行與國家及歐盟都將遭受重大的衝擊，同時也勢必影響全球經濟。此外，在政治與軍事上，「歐洲統合」一直是歐盟的主要目標，眼前的各項政、經、社整合工作都是為了「統一的歐洲」，除了可以一圓歐洲人的「歐洲夢」與區域安全之外，完整歐洲所能提供的「和平紅利」更是可觀。然而，如果希臘脫歐而去，不管俄國或中國的勢力是否藉此而入，對於歐洲的統合工作都將造成難以預估的傷害。

(2)對希臘而言：希臘也難以得到好處，不僅國家信用破產，且在得不到歐盟主要成員國的諒解與幫助之下，即使能重新發行自己的貨幣，不僅風險極高，時程難料，而「有產階級」面對資產的減損問題，恐怕也將難於忍受，社會與經濟甚至政治的動盪，可想而知。這就說明了希臘為何一直不願脫歐的原因。

#### 3.對希臘而言，歐盟的紓困方案是慢性毒藥：

簡單來說，歐洲各國對希臘的紓困，對希臘而言，只是一場帳面上的金錢遊戲，借錢還債，錢又回到原來的銀行，希臘不但分文未得，還接受了許多權利轉讓的條約。難怪希臘前財長瓦魯費克斯也指出，歐盟通過的第三輪紓困案，簡直是新版「凡爾賽和約」，只是這種用銀行取代坦克，進行奪取希臘的政權，無疑是一種新型的後現代殖民手法。

#### 4.希臘危機對台灣國債問題的影響：

看到希臘等歐豬五國(PIIGS)因國債問題嚴重，必須接受他國紓困方案，而為了還債需進行更嚴峻的財政改革，不僅全民須勒緊褲

<sup>31</sup> 金聖榮:歐債危機的秘密:金融風暴中的歐元波折,隱藏不為人知的貨幣佈局大祕辛。上奇時代出版。2014年2月。

帶過苦日子，時間可能長達50年，原先的福利減少或取消，甚至得出售國營企業，國家關稅收入還得設定作為抵押，慘狀不一而足，已嚴重影響人民生活品質與國家的經濟發展。

有鑑於此，同屬債務餘額逐年飆升的我國，不得不引以為鑑<sup>32</sup>。根據我國財政部國庫署公布至2015年9月9日止最新「國債鐘」，中央政府1年以上債務未償餘額為5兆3,258億元，短期債務未償餘額增加至1,450億元，平均每人負擔23.3萬元。財政部2014年揭露潛藏負債，則已飆至18兆506億元。因此，若將各級政府債務約7.09兆元加上潛藏負債18兆506億元，則我國各級政府的負債早已破25兆大關。以2014年為例，我國的GDP總值約15兆，我國實質負債比率可能已高達GDP的166%，與希臘的177.1%相比，在歐盟諸國中，已是坐二望一，相距不遠。此外，PIIGS各國尚可與IMF、歐盟與歐盟央行借貸紓困，我國不知可向何處借款，加上以近年來經濟發展情況不佳，我國的綜合國力持續下降，若向他國借貸，一旦還款能力不足，實在難保希臘的經驗不會在台灣發生。經濟危機時是考驗財政體質最好的機會，也是進行改革的良機，我國的整體經濟體質或許較為健全，但仍有可從希臘危機當中學習的經驗，包括在財政的透明度與紀律、稅制改革與年金福利政策的省思，以同時兼顧促進經濟發展與建構公平社會。



2016年9月1日全體學員與Georgios Karyotis教授課後合影

<sup>32</sup> 朱雲鵬、周信佑：面對希臘債務危機，台灣應「引以為鑑」。2015.7 月號台胞好康月刊，國政分析。

### 三、英國財經現況

#### (一)英國 2015 年經濟及財政指標

項目	內容
人口	6,460萬人
面積	24萬3,610平方公里(英格蘭、蘇格蘭、北愛爾蘭、威爾斯)
國內生產毛額(GDP)	1.864兆英鎊
國內GDP占歐盟整體GDP比率	16.85%(第四季)
平均國民所得	28,854英鎊
經濟成長率	2.57%
失業率	5.1%(2015 年第4季)
平均薪資	41,384美元
公共債務/GDP	112%
長期利率	1.9%
赤字(占GDP%)	-4.2%
平均餘命	81.4歲

資料來源：中華民國財政部關務署、歐盟統計局、希臘統計局、希臘中央銀行、OECD資料庫

#### (二)英國經濟展望及經貿政策

項目	內容
經濟現況及展望	<p>現況：根據英國國家統計局最新資料顯示：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 英國國內生產總值已連續11季上升，超過金融危機發生前之高峰值，顯示英國經濟持續穩定復甦，並成為2010年以來，七大工業國集團(G7)中經濟增長速度最快之國家。</li> <li>2. 最新數據顯示，英國第三季度之經濟增長速度呈現趨緩，由前季之0.7%下降至0.5%，主要係因英國製造業出現衰退及建築業陷入低迷，致使消費者支出一躍成為拉升英國經濟成長之火車頭。</li> </ol> <p>展望：</p> <p>展望未來，英國「預算責任辦公室」預估2016年之整體經濟成長率為2.4%，2017年小幅上升至2.5%，2018年下滑至2.4%，2019年與2020年則進一步降至2.3%。該辦公室同時預估，英國未來五年將可創造100萬個新就業機會。</p>
重要經貿	<p>根據英國財政大臣喬治奧斯本於2015年11月25日在國會發表之秋季預算報告，包含公共支出審查、稅賦抵免、退休金、</p>



政策	<p>儲蓄及住房等多項施政重點，內容如下：</p> <p>1.公共支出審查</p> <p>(1)2015年國家債務占國內生產總值之比例為82.5%。</p> <p>(2)可望在2020年達成101億英鎊之預算盈餘目標，並減少約80億英鎊之政府借款。</p> <p>(3)政府實質支出將由2015年之7,560億英鎊穩定上升至2020年之8,210億英鎊。</p> <p>(4)削減整體政府部門支出200億英鎊，相當於每年減少總開支0.8%，包含削減商業、創新與技能部(BIS)預算17%、削減英國衛生部(DH)預算25%、削減交通部(DfT)預算37%、削減環境、食品與鄉村事務部(Defra)預算15%、削減能源與氣候變遷部(DECC)預算22%、削減文化、媒體與體育部(DCMS)整體預算5%。國防預算則由340億英鎊調升至400億英鎊。</p> <p>2.福利與稅務</p> <p>(1)除國民退休金之外，英國政府最大的公共福利支出為低收入戶之稅款抵免。財政大臣在夏季財政預算案時，曾宣布於2016年4月起取消44億英鎊稅款抵免福利，但經英國上議院投票表決，決定延遲該計畫至少三年，稅款抵免目前維持不變。</p> <p>(2)調升國民退休金3.35英鎊至每週119.30英鎊。</p> <p>(3)提供納稅人和小型企業數位稅務帳戶，簡化納稅流程。</p> <p>3.基礎建設與交通</p> <p>(1)增加重大交通項目投資50%至610億英鎊。</p> <p>(2)成立永久性的「國家道路維護基金會(National Pothole Fund)」，作為路面維護與修繕之用。</p> <p>(3)投入2億5,000萬英鎊建設貨車/卡車停車場，緩解肯特郡(Kent)警方「堆疊政策(Operation Stack Policy)」對鄰近地區所造成的交通影響。</p> <p>(4)增加能源研究支出。</p> <p>4.醫療</p> <p>(1)英格蘭當前的國家健保(NHS)預算為1,010億英鎊，2020-21年將上調至1,200億英鎊。</p> <p>(2)增加10,000名護士培訓，並取消培訓名額上限。</p> <p>(3)以提供護理系學生貸款，取代原先之補助金。</p> <p>5.教育</p> <p>(1)整體教育及幼兒照顧預算未來五年將增加100億英鎊。</p> <p>(2)2017年開始，每週工作時數超過16小時之家長可享有每</p>
----	---

	<p>週免費30小時之3-4歲幼兒之托兒服務。</p> <p>(3)成立 500 所新學校及技術學院 (University Technical Colleges, UTC)。</p> <p>6.住房</p> <p>(1)調升住房預算至每年20億英鎊，以建設四十萬戶公宅。</p> <p>(2)推出新倫敦資助購房方案(Help-To-Buy scheme)，自備5%頭期款之購房者，可申請新建案住房高達40%免息貸款。</p> <p>(3)調升第二棟房產印花稅稅率。</p> <p>7.地方政府</p> <p>(1)地方政府在2020年之前可保留全額商用房產稅稅收。</p> <p>(2)地方當局獲得額外的1,000萬英鎊資金以幫助遊民。</p> <p>8.商業</p> <p>(1)建設或擴展26個新的企業區；</p> <p>(2)取消統一商用房產稅規定，地方政府在符合特定條件下，可斟酌調整稅率。</p>
--	--

資料來源：中華民國財政部關務署、歐盟統計局、希臘統計局、希臘中央銀行

#### 四、英國財政當前問題與挑戰

2007年下半年開始的金融危機，嚴重衝擊全球各國的實體經濟活動，各國政府為提振景氣，相繼實施大規模經濟振興方案，提供金融市場充分流動性，以避免經濟陷入更深沉的衰退。正也因此，政府債務迅速膨脹，雖然景氣逐漸復甦，但政府財政情勢已快速惡化，全球焦點因此轉到政府部門主權債務之持續性(sustainability)問題。

在2009年10月希臘政府債務危機爆發，引爆經濟體質不佳之歐元區邊陲會員國之主權債務危機，雖然市場焦點多集中於歐豬5國(希臘、葡萄牙、愛爾蘭、義大利和西班牙)，然而，屬歐洲經濟體大國的英國之財政情勢亦值得關切，且其自2015年起至2021年止訂定實施5年計畫，其問題與挑戰如下：

##### (一)金融危機後英國政府債務快速增加

自金融危機發生前後的2007年至2010年間，英國財政赤字增加幅度約相當於GDP的8%，各級政府債務成長幅度亦接近兩倍<sup>33</sup>。導致英國財政情勢快速惡化主因之一，由於金融業在英國產業結構中舉足輕重，且英國為全球金融中心，受到外部金融市場變化的衝擊也大，而英國政府為提振市場信心，恢復銀行信用管道功能，大規模紓困問題銀行。

<sup>33</sup> 自 2004 年以來，英國銀行持有之國外資產規模一度高達其 GDP 之 180%，惟自 2010 年已逐漸下降。



## (二)英國債信評等一度遭降

國際信評機構標準普爾(Standard & Poor's, S&P)於2009年5月將英國主權債信評等由穩定調降至負向(但AAA的主權評等仍維持不變)，為英國自1975年接受S&P評等以來，首次獲得負向評等<sup>34</sup>。

## (三)英國政府因應金融危機措施

而為因應2007年至2009年間襲捲全球的金融危機，英國政府不僅數度紓困問題銀行，亦推出合計相當其GDP2.2%的振興經濟方案，據英國財政部的預估，英國在此次金融危機所引起的經濟衰退，將使英國承受的永久性損失約達國民所得之5.2%，嚴重衝擊英國政府財政穩健性。

## (四)新政府將嚴厲削減支出

當聯合政府上任後首項施政主軸即為重整財政，並特別成立「預算責任辦公室(The Office for Budget Responsibility；以下簡稱OBR)」<sup>35</sup>，宣布實施英國自第二次世界大戰以來，最嚴苛的政府財政緊縮計畫，於2015-2016財政年度英國的赤字/GDP比將降至僅1%，初估總削減金額達810億英鎊。上述財政緊縮方案若能順利推行，可讓英國如期達成「穩定暨成長協定」之財政赤字不得逾GDP之3%的規定。

## (五)須強化民間部門與外貿表現，以彌補下降的政府支出

在2007年至2009年間，民間部門收支淨額由危機前多半不足轉為剩餘，2009年更大幅躍升至GDP之10.5%。由於民間部門支出轉為保守，在貿易收支未大幅改善下，政府只能大幅增加支出以為因應，使當年度的政府赤字相當於GDP之11.1%。如今，英國欲降低財政赤字，必須要以民間部門支出與貿易收支必來填補此缺口。換言之，民間部門支出或經常帳收支須立即大幅改善，始能維持英國經濟持續復甦<sup>36</sup>。

## (六)經濟復甦動能不穩，影響稅收成長

金融危機使英國經濟受創頗深，主要歸因英國金融業產出占GDP之比重較高，經歷金融風暴衝擊後，由於金融與房地產業的相關稅收損失嚴重，雖然該產業景氣已漸復甦，但英國財政部認為已無法回復到危機前水準。此外，由於經濟復甦緩慢且仍具高度不確定性，消費及企業獲利恐仍將持續疲軟，使得政府稅收在中期內難以大幅成長<sup>37</sup>。

<sup>34</sup> 英國 2010 年 10 月 20 日公布全面支出檢討報告 (Comprehensive Spending Review) 後，S&P 隨即於 2011 年將英國主權債信評等由「負向」調回「穩定」。

<sup>35</sup> 「預算責任辦公室(The Office for Budget Responsibility)為一獨立機構，主要職責在於持續監督財政部的財政政策，OBR 將負責提供預算前 (pre-budget) 的相關預測，以避免政府操控數據。IMF 亦支持這種積極性的制度設計。

<sup>36</sup> 參考 Officer for National Statistics, UK 資料。

<sup>37</sup> IMF 認為，由於金融與房地產業相關稅收損失嚴重，英國與美國同為 G-20 國家中，整體稅收損失較高且情況將持續一段時間者。

## (七)英國財政弱化引發英鎊貶勢

伴隨英國政府債務攀升，英鎊兌美元匯價在2008年至2009年間的最高貶值幅度(31%)更甚其在1992年英國退出歐洲匯率機制期間達25%之貶幅，今年脫離歐盟公投通過後，英鎊貶值更甚以往，顯示若高額財政赤字引發市場不安，亦可能發生匯率危機。這個現象顯示出，英鎊走跌雖有助於英國出口成長<sup>38</sup>，但亦應注意弱勢英鎊所帶來的信心危機，且可能造成通膨及長期利率走揚的負面效果。

## (八)收支結構性赤字問題

即使不納入金融危機期間的政策措施，英國財政赤字仍將升高，因為經濟成長以及稅收成長已難以回到過去水準，但支出卻因為社會福利、人口老化等問題而快速成長。英國財政部曾估算，由於國民壽命延長，嬰兒潮世代退休，相關支出將大幅提高，50年後英國政府支出將高達國民所得之44.5%<sup>39</sup>。

目前國際間除歐盟邊陲會員國受歐洲債信危機壓力，已實施財政緊縮外，英國為首先進行財政重整之先進國家。英國政府寧願冒著景氣走緩風險，仍決定優先解決財政赤字問題，就是期望英國能與其他深受主權債務危機困擾的歐元區會員國有所區隔，建立更穩健的財政體質，因累積因應未來非預期性金融危機或經濟蕭條衝擊的能量。事實上，由於全球普遍擔憂歐債問題無法徹底根絕，英國政府的鐵腕措施普遍受到市場與國際組織如IMF的肯定<sup>40</sup>。

對英國政府而言，如何在降低政府赤字同時，提供經濟體系動能，為最重要的挑戰。不過，英國此次財政緊縮計畫雖必然衝擊經濟成長，但展望未來，由於政府資本支出將大幅縮減，英國政府必須更加強化推動民間投資，增加出口，以彌補財政支出大幅度縮減的缺口，才能重新平衡經濟，達成財政永續經營，並支持長期經濟成長的目標<sup>41</sup>。

## 五、英國脫離歐盟原因及影響分析

英國人的一票，同時引爆全球財政金融經濟震撼，歐盟政治動盪，更造成長期全球化結構崩壞，這個變化，你我都無法忽視<sup>42</sup>。英國在2016年6月23日舉行公民投票，而民眾選擇將脫離歐盟的決定。儘管事後反悔主張進行第2次公投的民眾為數極多，而且此事件的後續影響極為廣泛，不僅對英國政治、經濟必然產生影響，對於歐盟以及全球的政經與金融市場也會有大小不同程度的影響。但是為了尊重民主制度，預計英

<sup>38</sup> 英鎊疲軟雖有助於英國出口，不過英國過去一年內的出口表現並未明顯受惠於英鎊貶勢，因為英國主要出口市場的 歐元區之經濟復甦速度雖優於英國，但亦具相當不確定性。

<sup>39</sup> 參考英國財政部網站：<https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury>。

<sup>40</sup> IMF 網址 <http://www.imf.org/external/about.htm>。

<sup>41</sup> 方耀，金融危機後的英國財政問題，國際金融參考資料，2011年3月。

<sup>42</sup> 參閱商業週刊，1494期。

國政府已不得不嚴肅面對其後續影響及可能產生的各種問題。課程講師 James Mitchell 教授也特別分析愛爾蘭在英國脫歐公投中，贊成與反對意見呈現得微妙關係，並指出公投結果可能讓愛爾蘭是否再次舉辦脫英公投投下變數，爰就脫歐公投影響分析如下：

### (一) 脫歐派以 51.9% 得票率勝出，顯示地區性差異與年齡層的代溝

英國脫歐公投結果，總投票率為 72.2%。留歐派得票數為 16,141,241 票，得票率 48.1%；脫歐派得票數為 17,410,742 票，得票率為 51.9%，脫歐派勝出<sup>43</sup>。

#### 1. 支持留歐比例較高地區：蘇格蘭、北愛爾蘭及倫敦

調查顯示，蘇格蘭、北愛爾蘭及倫敦選擇留歐之比例明顯較高，其中蘇格蘭的親歐傳統，加上持續受惠歐盟補助，使選民相信留歐利益大於脫歐；北愛爾蘭因與鄰國愛爾蘭接壤，雙方人員與貿易往來密切，而愛爾蘭為歐盟成員國，對北愛爾蘭而言，繼續留在歐盟較為有利。

#### 2. 年輕選民多選擇留歐，年長選民則多支持脫歐

以年齡層觀察，年輕人選擇留歐之比例較高，年長者則較偏向脫歐，主要因許多年長選民懷念過去的英國，相信脫離歐洲的英國會更強盛；年輕選民則較能接受多元文化，享受能在歐盟各國工作與旅行的自由，且認為脫歐將使英國未來面臨許多不確定性。

### (二) 脫歐派以節省預算及限制移民等主張獲取人民支持

一般認為，脫歐派勝出之主要原因如下<sup>44</sup>：

#### 1. 留歐派宣傳脫歐會對經濟帶來負面影響，引起人民反感

留歐陣營不斷發出警告，指出脫歐將對經濟帶來負面影響，包括 IMF、OECD 等機構均表示英國脫歐將造成失業率上升，以及英鎊下跌等衝擊，逐漸引起英國人民反感，並決定不再理會該項恐嚇。

#### 2. 脫歐派以脫歐後可節省貢獻歐盟之預算吸引選民

脫歐派指出，脫歐後將無須繳交每週 3.5 億英鎊的歐盟預算，可轉用於健保等民生支出，由於數字龐大且容易理解，對各年齡層選民均有極大吸引力。

#### 3. 脫歐派以爭取邊境控管自主權獲人民認同

因在歐盟區內人員可以自由移動，來自較貧困會員國的移民造成負面影響問題，成為英國人民持續關注之議題，脫歐派藉由英國人民對於移民問題的擔憂，以爭取邊境控管自主權等主張獲得人民之認同。

<sup>43</sup> 參考：Aisch, Gregor, Adam Pearce and Karl Russell (2016), "How Britain Voted in the E.U. Referendum," The New York Times, June 24; Kelly, Jon (2016), "Brexit: How Much of a Generation Gap Is There?"

<sup>44</sup> BBC (2016), "Eight Reasons Leave easons Won the UK's Referendum on the EU," June 24。

### (三)英國脫歐之後續發展不確定性仍高

#### 1.英國首相Cameron辭職，何時啟動脫歐程序仍不確定

前英國首相Cameron於脫歐公投通過後宣布，已於2016年8月辭去首相一職，並表示將由新首相負責啟動脫歐程序，歐盟已要求英國儘快啟動脫歐程序。2年內英國與歐盟能否就新關係達成共識，仍充滿高度不確定性。歐盟理事會主席Donald Tusk則表示，英國除需重新與歐盟談判新的協議，且須經由其他27個成員國表決同意，可能要花上5~7年時間。

#### 2.英國民眾連署就脫歐議題再度舉行公投

於公投結果宣布後至6月27日止，已有逾360萬名英國民眾連署就脫歐議題再度舉行公投，訴求為英國政府應考慮在總投票率低於75%，獲勝方得票率低於60%之情況下，舉行二次脫歐公投<sup>45</sup>。然而，BBC新聞報導指出，英國舉行二次公投之機率可能為零，主要係因法令無法溯及既往，若要設立公投之門檻，須於公投前確立，並讓所有選民瞭解相關規則<sup>46</sup>。

#### 3.英國國會具有公投法案之最終裁量權

工黨資深國會議員David Lammy指出，公投結果基本上僅具諮詢意義，並不具法律約束力，國會仍具有最終裁量權，無須依據或採納公投結果，Lammy主張國會應推翻公投脫歐之決定。

#### 4.蘇格蘭政府考慮於議會否決英國脫歐案，並舉行脫離英國獨立之公投

英國北部蘇格蘭地區支持留歐比例較高，蘇格蘭首席大臣Nicola Sturgeon於公投後表示，將採取一切必要措施，以確保多數蘇格蘭選民支持留歐之意願受到尊重。脫歐公投所通過之法案，亦須經蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭議會批准，Sturgeon主張，為保護蘇格蘭之利益，蘇格蘭議會將考慮阻擋英國脫歐法案，而蘇格蘭極有可能舉行第2次脫離英國獨立之公投，因為這可能是確保蘇格蘭留在歐盟的唯一方法<sup>47</sup>。

#### 5.英國倫敦可能喪失主要金融中心地位

在公投前，國際主要銀行JP Morgan曾指出，可能會將4,000個職務移出英國，惟會等到英國展開脫歐談判，銀行可執行業務之情況較為明朗後，才決定是否採取外移行動；匯豐銀行亦曾表示，可能將1,000名交易員職務移至巴黎<sup>48</sup>。主要因英國脫歐後，銀行將失去在英國掛牌後即可在歐盟各國執業的「牌照通行權」，因此大型銀行考慮

<sup>45</sup>參考 Millward, David (2016), "Petition for EU Referendum Re-Run Hits 3.6 Million as David Lammy MP Calls for Parliament to Block Brexit," The Telegraph, June 27。

<sup>46</sup>BBC News (2016), "Second EU Referendum Petition Investigated for Fraud," June 26。

<sup>47</sup>BBC (2016), "Sturgeon Pledges to 'Protect' Scottish EU Interests," June 25。

<sup>48</sup>參考 Arnold, Martin and Laura Noonan(2016), "Banks Begin Moving Some Operations out of Britain," Financial Times, June 26。

將業務由倫敦移至都柏林、巴黎或法蘭克福等地，但目前多維持觀望態度，其對英國日後財政的影響因尚有很多事項需與歐盟談判，英國將自己置於完全不可知的境地，結果如何值得持續關注。

## 六、小結：希臘與英國財政危機發展分析

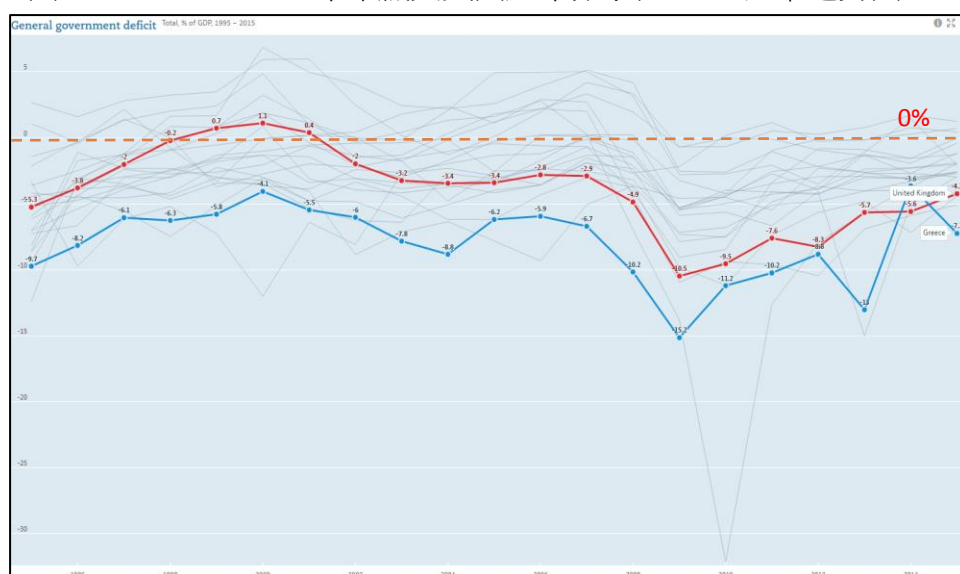
綜上分析，由希臘與英國經濟發展與財政管理歷程可知，兩國雖同屬歐盟會員國，且同樣受到歐盟財政法則的規範(亦即預算赤字以占GDP比重3%為限；債務占GDP比率以60%為改善目標)，但是英國在財政透明度與財政紀律的維護上，皆較希臘落實執行。因此，雖然同樣都是長期處於財政赤字狀態，但英國嚴守歐盟財政法則規範，所以不論是赤字占GDP比率，或是公共債務占GDP比率，在2009年全球性金融危機發生以前，皆維持在歐盟財政法則預算赤字3%及公共債務60%之水準範圍(圖19及圖20)，因此在金融危機發生後，雖然短期內兩個比率都大幅升高，但因平時已維持較佳體質，故在面對這種非預期性事件的衝擊時，較具有充足的因應能量，有效減輕對國家經濟發展、社會安定與民眾福祉可能帶來的負面影響。

反觀希臘情形，在金融危機發生以前，因仰賴快速的經濟發展而長期採取高額預算赤字政策，不但輕忽財政紀律的重要性，更不斷擴大社會福利支出，加上公共制度失能及人謀不臧，使用財務操作手段掩飾債臺高築的事實，讓原本已處於高檔的預算赤字及公共債務比率，在金融危機發生後更形惡化，最終導致無法收拾的局面，引發嚴峻的歐債危機，並迅速擴散蔓延其他會員國，讓歐盟及歐元制度陷入瓦解的風暴，相關國家必須為此進行一連串的擲節改革與面臨社會動盪不安。

此外，圖19及圖20背景為歐盟其他會員國的預算餘絀及公共債務比率趨勢，從圖中可看出，大部分歐盟國家皆能嚴格遵守歐盟財政法則規範，故其預算赤字比率皆能維持在3%範圍，其中部分會員國甚至長期維持財政剩餘情形；公共債務占GDP比率大部分會員國雖然高於60%的改善目標，但尚能維持在穩定不再增加的水準。惟少數會員國前開兩個比率都長期維持在高檔情況，其中以歐豬五國情況最為糟糕，故當孱弱的財政體質面對高強度的全球性金融風暴時，將面臨更嚴峻的改革措施及更長的復原期間。

因此，嚴守既有的財政紀律可以讓國家財政保持較佳的體質，不但是財政永續發展的前提條件，更可讓國家財政能夠有高的能量因應各種無法預期的經濟衰退與金融風暴衝擊。

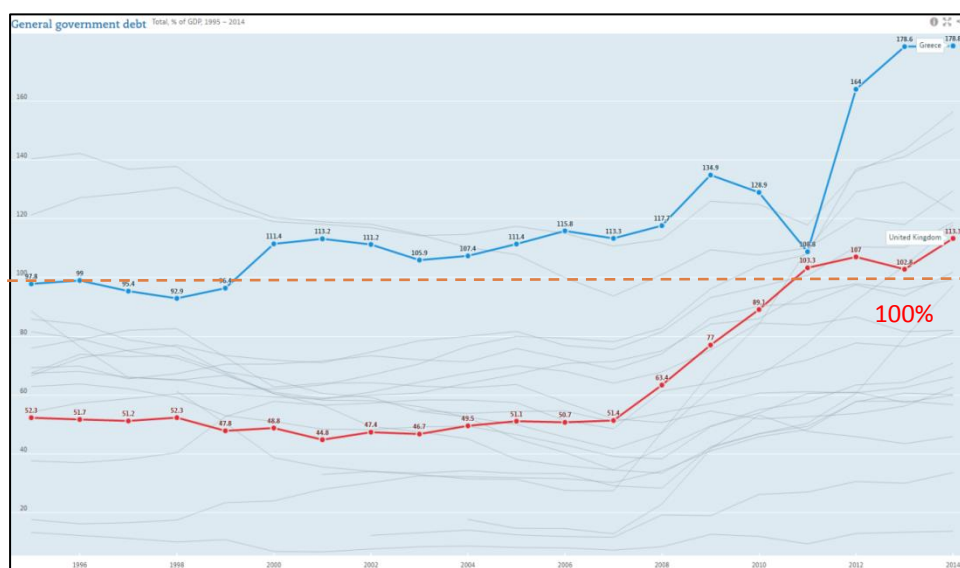
圖 19：1995 至 2015 年希臘與英國歷年赤字占 GDP 比率趨勢圖



註：背景國家為所有歐盟會員國，赤字情況較嚴重國家以歐豬五國為主。

資料來源: OECD網站資料庫(www.oecd.org)

圖 20：1995 至 2015 年希臘與英國歷年公共債務占 GDP 比率趨勢圖



註：背景國家為所有歐盟會員國，公共債務快速累積國家以歐豬五國為主。

資料來源: OECD網站資料庫(www.oecd.org)

此外，在面對嚴峻的經濟衰退時，歷來皆服膺凱因斯學派的主張，以擴張性的財政政策來帶動經濟發展，然而在此次歐債危機發生後，因相關國家公共債務占GDP比率已屬偏高，倘再採行擴張性財政政策，短期內若無法帶動經濟快速復原成長，提供相對充足的財源來平衡之前的預算赤字，恐使債務比率快速增加，財政體質反而變得更孱弱。因此，縮減財政支出(包含公共支出投資)成為本次改革的主要方向。

觀察希臘與英國等歐洲主要國家近來之財政政策內容，財政摺節必須有具體目標而非一味減少赤字，否則恐因消費信心不足，社會需求急

凍引發進一步的蕭條，讓原來衰退的景氣狀況更雪上加霜。此外，若要從收入面改善財政狀況則須優先考量其方案之簡便與效率，任何針對性措施極易導致社會動盪，並可能損及國家經濟發展。隨著歐洲已確定步入衰退期，擲節與反擲節政策論述，似乎又再度成為財政政策爭論議題。

近年我國財政赤字變動尚屬平緩，債務餘額占GDP比例亦在法定範圍之內，然全球化下，各國經濟情勢息息相關且瞬息萬變，加以我國經濟對外貿易倚賴甚深，財政政策必須動態調整，如同其他多數先進國家一樣，隨著少子化伴隨而來的「高齡化社會」之人口問題，而導致社會安全支出、醫療健保、氣候變遷及年金福利等支出不斷上升的窘狀，希臘歐債危機之後續發展及任何如英國脫歐等歐盟政策走向與財政改革均值得我們持續關注，以資借鏡及因應。



2016年9月2日全體學員與蘇格蘭審計官員Mark Taylor課後合影



## 第四節 英國與希臘財政管理改革分析

### 一、英國財政管理改革分析

#### (一) 建立獨立財政機構－英國中央政府預算責任辦公室

英國於新聯合政府時期，為削減鉅額財政赤字恢復經濟成長，訂定5年削減公共開支及緊縮預算計畫，並自2010年起實施。為建立一個具獨立性及公信力的執行機構，首相卡麥隆首先便是於2010年5月成立英國中央政府預算責任辦公室(The Office for Budget Responsibility; 以下簡稱OBR)。此種做法也是國際上機制變革的首次嘗試，由該辦公室為英國公共財政及經濟預測提供獨立且具權威的分析報告。該辦公室是英國政府所設置的非政府機關諮詢機構，為政府提供獨立的經濟預測以及監管公共財政的獨立分析，作為英國政府年度預算制定的基礎。

該機構每年為英國政府提供未來5年經濟及公共財政的預測報告，另外也包括預算及秋季聲明報告在內，提高政府財政透明度，以避免政府偽造數據(例如希臘政府)，這種大膽積極的模式受到IMF的認同<sup>49</sup>(圖21)。

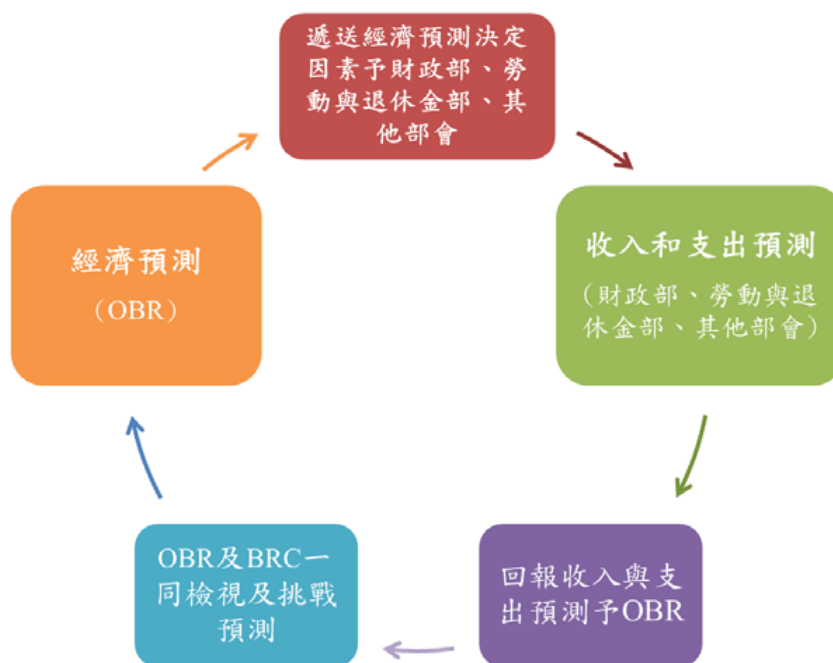


圖 21：英國財政預測產生程序

<sup>49</sup> 國際經濟情勢雙週報，第 1710 期，第 12 頁。

## 1.英國OBR機構主要負責的五大工作為：<sup>50</sup>

### (1)為英國經濟及公共財政進行預測：

預算責任辦公室定期發布對經濟和財政運行狀況的五年期預測報告(報告還包含了對稅收政策與支出政策的影響分析)。預測報告每年發布兩次，發布時間分別與財政部向國會提交預算報告和年中執行報告的時間相對應。

### (2)就政府是否達成財政目標的表現進行評估：

預算責任辦公室依財政收支預測來判斷政府財政支出目標與福利支出目標等的完成情況。

### (3)可持續性與資產負債表分析：

通過發布《財政永續性報告》(Fiscal Sustainability Report, FSR)，預算責任辦公室對政府財政的長期可持續性做出評估。《財政永續性報告》也採用傳統的國民會計核算和整體政府會計核算體系(Government Accounts, WGA)來分析英國公共部門的資產負債表。《財政永續性報告》自2016年起每兩年發布一次。

### (4)評估財政風險：

在提供預測的同時，《經濟和財政展望報告》和《財政永續性報告》也討論相關預測隱藏的風險。整體政府會計核算體系也就特定的財政風險(如或有債務等)提供進一步的信息。根據預定計劃，預算責任辦公室將從2017年起定期發布專門的財政風險報告(Fiscal Risks Report, FRR)。

### (5)審查稅收減免和各項福利政策的成本：

預算責任辦公室詳細審查各項稅收政策和福利支出政策的政府成本。政府向預算責任辦公室提供上述政策支出的估算草案，預算責任辦公室則對此開展深入的審查，並在《經濟和財政展望報告》中申明其是否認可上述成本估算。除此之外，預算責任辦公室還應中央政府的要求，預測其對蘇格蘭和威爾斯的稅收轉移支付。預測結果也隨《經濟和財政展望報告》公開發布。

現在對OBR執行上述工作的成效做出全面的評價，或許還為時尚早，但從英國近年在歐洲各國中之財經表現的情況來看，卡麥隆的緊縮政策雖然為英國人民帶來一時的痛苦，但瘦身之後的英國經濟，交出了漂亮成績單：成長率稱霸西方工業國家，OBR顯然發揮了正面的功能，基本上已達到原先的預期。

回頭反觀希臘150年來最年輕的總理齊普拉斯，面對債務黑洞，選擇了完全不同的藥方。他拒絕接受緊縮方案，不惜發動全民公

<sup>50</sup> 「Public Audit and Financial Reporting in Scotland」, Mark Taylor, Assistant Director, Audit service, Audit Scotland; 張俊偉, 中國發展出版社及中國發展觀察雜誌社, 2016年7月。

投，結果，希臘公投結束不到一週，齊普拉斯就被迫回頭向債權人舉了白旗，乖乖接受比原先更嚴格的撙節方案，反覆不定的態度，讓希臘和全世界都陷入混亂，希臘經濟要走出破敗，時間可能遙遙無期。

## 2.英國OBR發揮的作用<sup>51</sup>：

### (1)改變預算管理程序，提升預算編制和管理水平：

通常情況下，一個國家的預算報告是由政府部門(如財政部)負責編列、提交的。但英國OBR的成立，負起預測財政收支變化的責任，改變了由政府部門壟斷預算報告籌備過程的局面。

### (2)加強議會財政監督，提升公共政策的質量：

監督和制衡是現代預算制度的基本原則。要有效地對預算實行監督，議會就必須具備相應的能力和條件。現代政府規模龐大，運行流程復雜，資金收支種類繁多。即便是外部的專業人士，往往也難準確把握政府財政運行的全貌，更不用說評估特定領域內財政資金使用的績效。英國OBR設立以後，通過定期發布預測報告和政策分析報告，改變了議員們在訊息獲取方面的劣勢地位(相對於政府而言)，為加強預算監督創造了有利條件。甚至還降低了執政黨利用政府內部訊息謀求有利競選地位的可能性，使在野黨和執政黨得以公平地開展「政策競爭」。

### (3)提高財政運行的永續性，提振公眾對政府的信心：

英國OBR獨特的角色定位(客觀、獨立、非黨派)為其帶來了超脫的身分和高質量的預測和分析報告。政府、議會越重視，對其預測和分析成果採納就會越多，也會有越多的社會公眾認為其尊重科學、具有專業精神；並會有越多的社會公眾認為其擺脫了政黨的私利，在追求健康的、永續的發展。

## (二)英國近年來財政改革措施

英國於2008年第二季進入衰退，GDP減少，導致財政赤字占GDP比率快速上升，公共債務大幅增加，2010年由保守黨與自民黨<sup>52</sup>組成聯合政府，對於英國之未來財政狀況推測，認為債務狀況若偏高，將難以抵禦未來的經濟衝擊，償債成本將增加，影響主權債務評等等問題<sup>53</sup>，2010年5月總理辦公室爰提出刪減政府支出計劃，預計削減62億英鎊<sup>54</sup>，並表示將透過對於公共支出的徹底的檢查，減少政府開支的浪費及無效率的作業，找出福利和稅收抵免欺詐和錯誤等措施，進行開支的審

<sup>51</sup> Digitimes 中文網 <http://www.digitimes.com.tw>。

<sup>52</sup> 維基百科-英國首相列表

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%8B%B1%E5%9B%BD%E9%A6%96%E7%9B%B8%E5%88%97%E8%A1%A8#.E5.A5.B3.E7.8E.8B.E4.BC.8A.E4.B8.BD.E8.8E.8E.E7.99.BD.E4.BA.8C.E4.B8.96.EF.BC.881952.E5.B9.B4.E8.87.B3.E4.BB.8A.EF.BC.89.E7.BB.9F.E6.B2.BB.E6.97.B6.E6.9C.9F>。

<sup>53</sup> 「Fiscal rules and fiscal policy in the UK」David Eiser 講座。

<sup>54</sup> 英國財政部 <https://www.gov.uk/government/news/press-briefing-afternoon-27-may-2010>。

查；另外將檢討公司稅和簡化作業，提供對於英國企業的支持，並通過出售或更好地利用資產，以創造收入<sup>55</sup>。另同年月由財政大臣向議會提交「開支審查2010(SPENDING REVIEW 2010)」報告，提及預算責任辦公室預測，政府的削減計畫將有助於債務之減少，債務占GDP之比率將較2009-10年減少1.1%；計劃將於2014-15年消除結構性財政赤字。2012年12月財政部發布2013年至2014減少部門支出9.8億英鎊，並於後續4年內每年減少部門支出24億英鎊，並將資金用以投入基礎建設及對企業之支持(表15)<sup>56</sup>。

表 15：英國財政部於 2012 年發布減少部門支出金額

單位：億英鎊

年度	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
金額	0	9.8	24	24	24	24

資料來源：英國財政部。

2013年6月英國財政大臣向議會提交「滾動檢討開支2013」(Spending Round 2013)報告及同年12月秋季報告(Autumn Statement 2013)，宣布2015年到2016年，將透過全面削減部分行政預算、停止非優先投資項目、停止公務員自動調薪計畫、改革社會福利政策(包括請領失業賠償者應先等待7天、停止支付冬季燃料補助予生活在冬季平均氣溫比英國高之地區等)、集中採購等措施節省115億英鎊，預計於2018年到2019年達到GDP的1.6%的盈餘；債務占GDP的比重在2015年至2016年預測高峰占GDP的80.0%，預計在2018年至2019降到國內生產總值的75.9%；同時通過建立對非居民處置英國住宅物業取得的成果課以資本利得稅、繼續採取進一步措施關閉逃稅和避稅途徑，對海外逃稅提出並採取進一步的措施，增加稅務及海關總署的目標，以採取措施應對酒精和煙草走私。另提供優惠利率給零售行業、取消大學名額限制，及尋求英國保險公司承諾未來5年提供至少250億英鎊的投資於基礎設施等有助於經濟社會發展策略，以尋求財政經濟兩利的政策。又透過課稅權力下放，賦予蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭更多財政自主權，同時調整減少未來對其補助款支出(表16)。

<sup>55</sup> 英國財政部 <https://www.gov.uk/government/news/pms-article-for-sunday-times-on-spending-review>。

<sup>56</sup> 英國財政部 <https://www.gov.uk/government/publications/autumn-statement-2012-policy-decisions-table/autumn-statement-2012-policy-decisions-table>。

表 16：英國對於蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭補助預算情形

單位：億英鎊

年度	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
蘇格蘭	282	273	276	275	284	286
威爾斯	150	145	145	145	151	151
北愛爾蘭	105	103	103	103	106	107

資料來源：Spending\_review\_2010 及 spending-round-2013\_impact\_on\_equalities。

### (三)蘇格蘭權力下放情形

蘇格蘭於1997年9月11日舉行全民投票，有74%同意應成立蘇格蘭議會，有64%同意蘇格蘭議會應擁有稅收變更權力，全民投票的投票人數占全體選民的60%。英國工黨控制的下議院於1998年通過1998年蘇格蘭法案，成立蘇格蘭自1707年以來的第一個議會。根據該法案的條款，議會可通過影響蘇格蘭內務的法律，並可將所得稅的基本稅率提高或降低最多3%<sup>57</sup>。歷次權力下放內容如下：

- 1.1998年蘇格蘭法令：下放約支出10%比率之徵稅權力，包括業務資費(Business Rates<sup>58</sup>)19.2億英鎊、市政稅20億英鎊。另英國成立蘇格蘭辦公室(Scotland Office)，以監督權力下放在蘇格蘭執行情況，並作為英國及蘇格蘭溝通之橋梁<sup>59</sup>。
- 2.2012年蘇格蘭法案：下放支出22%比率的徵稅權力，新增蘇格蘭所得稅(SRIT)44.5億英鎊、蘇格蘭垃圾填埋稅1.5億英鎊、土地和房屋交易稅(LBTT)4.8億英鎊。另增加借款和預算賸餘現金儲備功能(最高到每年的資本預算的10%)，包括經常借款(總限額5億英鎊)、資本借款(總限額22億英鎊)、現金儲備(總限額1.25億英鎊)。
- 3.蘇格蘭2016年法令：下放支出50%比率的徵稅權力，新增砂石稅(Aggregates Levy<sup>60</sup>)5,000萬英鎊、航空旅客稅3.1億英鎊、增值稅53.7億英鎊、所得稅112億英鎊；2018年新增航空旅客稅3.09億英鎊；2019新增在蘇格蘭調增值稅標準稅率(和降低利率的2.5%)的10%將被分配到蘇格蘭預算540萬英鎊；砂石稅5,400萬英鎊(權力下放日期待定)。增加借款和預算賸餘現金儲備功能(擴展2012年法案的權力)，包括經常借款(總限額17.5億英鎊，年度限額6億英鎊)、資本借貸(總限額30億英鎊，年度限額總限額的15%)、現金儲備(總限額7億英鎊，每年提款上限在經常性支出部分為2.5億英鎊，資本性支出上限則為

<sup>57</sup> 維基百科－蘇格蘭議會 <https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%98%87%E6%A0%BC%E8%98%AD%E8%AD%B0%E6%9C%83>。

<sup>58</sup> Business Rates 是依據財產的租金所課徵的稅負  
<https://www.gov.uk/introduction-to-business-rates/how-your-rates-are-calculated>。

<sup>59</sup> 「Scotland' s Economy and Fiscal position within the UK」Scotland Office Sven Baaz 講座。

<sup>60</sup> Aggregates Levy 是對開採貨進口砂，礫石和岩石所課徵的稅負  
<https://www.gov.uk/green-taxes-and-reliefs/aggregates-levy>。

1億英鎊<sup>61</sup>)。另英國為強化蘇格蘭中央政府的財政管理能力，要求蘇格蘭財政委員會負責預測蘇格蘭政府未來五年的稅收、社福支出、蘇格蘭本土GDP、合理評估借貸需求及每年財政準確性評估等。

#### (四)結合私部門資金，彌補公共投資不足

英國為解決2008年以後因經濟衰退導致財政赤字占GDP比率快速上升，公共債務大幅增加之困境，2010年起提出一連串政府支出刪減計劃，大幅刪除中央及地方政府各項支出，連帶影響預計原應投入之公共建設支出，以倫敦是為例，因預計未來人口仍能會持續大幅增加，為提供充足公共運輸設施及持續辦理都市更新工程，倫敦市爰提出許多大型公共建設計畫，擬結合私部門資金，以彌補因刪減財政支出而導致公共建設財務需求之不足，以下列個案說明：

##### 案例一 Crossrail I

###### 1.計畫內容：

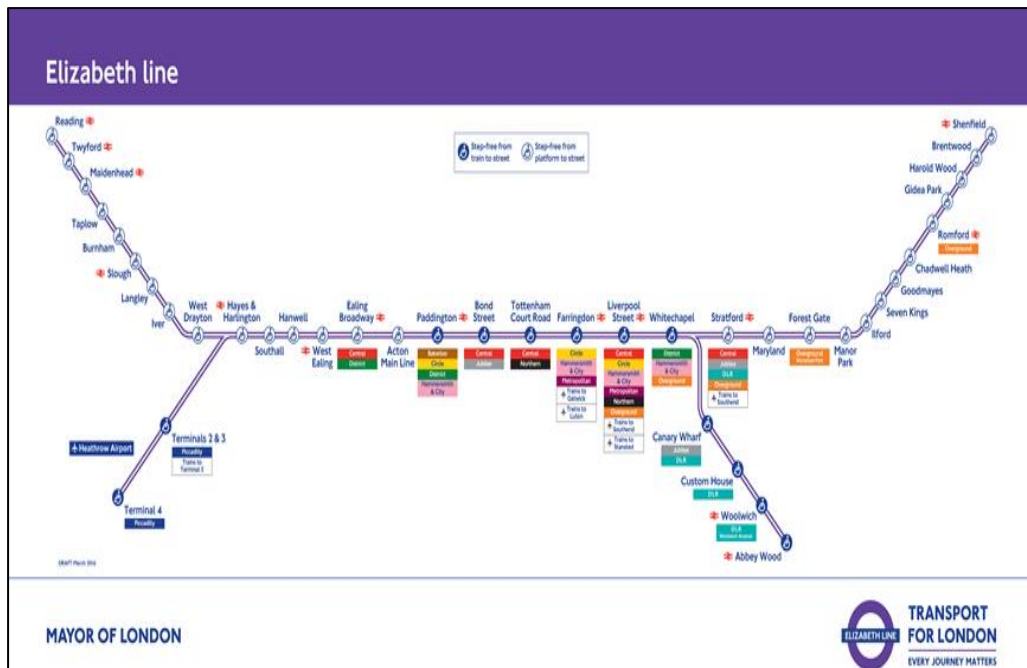
本計畫是倫敦政府規劃的新地鐵路線(將命名為伊麗莎白線 Elizabeth Line)，東西向貫穿倫敦市區，連結西郊的希思羅機場及東邊的金絲雀碼頭的金融中心(圖22)。是目前歐洲最大的基礎設施項目。建設於2009年在金絲雀碼頭開始，現在進度75%，預計於2018年完成。這項新服務將為英國經濟帶來420億英鎊的貢獻，增加170億英鎊稅收。直接收益包括縮短行車時間，提高10%倫敦市中心的鐵路運力，減少市區及地鐵壅塞，更大的好處包括：更高效的工作，提高了生產率，增加勞動力參與。

###### 2.財務策略：

本計畫總投資經費148億英鎊，規劃60%資金來自私部門。由倫敦交通局(TfL)於2001年獨資成立橫梁有限公司主辦此建設計畫，鐵路完成後，將移交給交通局成為倫敦綜合運輸網絡的一部分。對於Crossrail的資金架構，2007年10月當總理宣布，將由政府、倫敦市政府和倫敦商家共同出資。2010年10月綜合開支審查，訂定148億英鎊的整體融資方案(Crossrail scheme)。其中倫敦運輸交通局(TfL)和大倫敦市政府(GLA)，將貢獻71億英鎊。這包括交通運輸預算、營業稅補充(Crossrail Business Rate Supplement; BRS)及部分周邊社區受益費(the Community Infrastructure Levy; CIL)。另外超過60%則來自倫敦民眾和倫敦的企業，由主要受益者提撥相當大的額外財政捐款，如金絲雀碼頭集團將負責設計和建造新站；國家鐵路網將從使用橫梁服務產生經營盈餘提出23億英鎊負擔工程費用。

<sup>61</sup> 「Scotland's Economy and Fiscal position within the UK」Scotland Office Sven Baaz 講座。

圖 22：倫敦政府規劃 Crossrail I 新地鐵路線圖



資料來源：London First公司網站資料。

## 案例二 Crossrail II

### 1.計畫內容：

計畫中的案件，是貫穿市中心的西南-東北向的地鐵(圖23)。路線通過溫網，托特納姆硬朗和新南門之間的新隧道及站連接在薩里和赫特福德郡的國家鐵路網絡，與倫敦地鐵、地面交通、Crossrail，國內和國際鐵路服務鏈接，預估增加10%運輸量<sup>62</sup>。主要著眼於周邊住宅區的開發，同時也將提供20萬個就業機會及20萬個新的家庭所需的基礎設施，支持經濟復甦。

### 2.財務策略：

預估經費120-200億英鎊，依據PwC製作的獨立報告指出，超過一半的計劃的費用，可以通過使用現有的倫敦的籌資機制來實現。這些措施包括車費收入、業務速率補充(Business Rate Supplement)、市長社區基礎設施利維(CIL)、市政稅(Council tax)及土地和物業轉售。

<sup>62</sup> Dr David Lutton, London First 上課講義及 London First 網站查詢。



圖 23：倫敦政府 Crossrail II 西南-東北向地鐵計劃圖



資料來源：London First公司網站資料。

### 案例三 BATTERSEA NINE ELMS

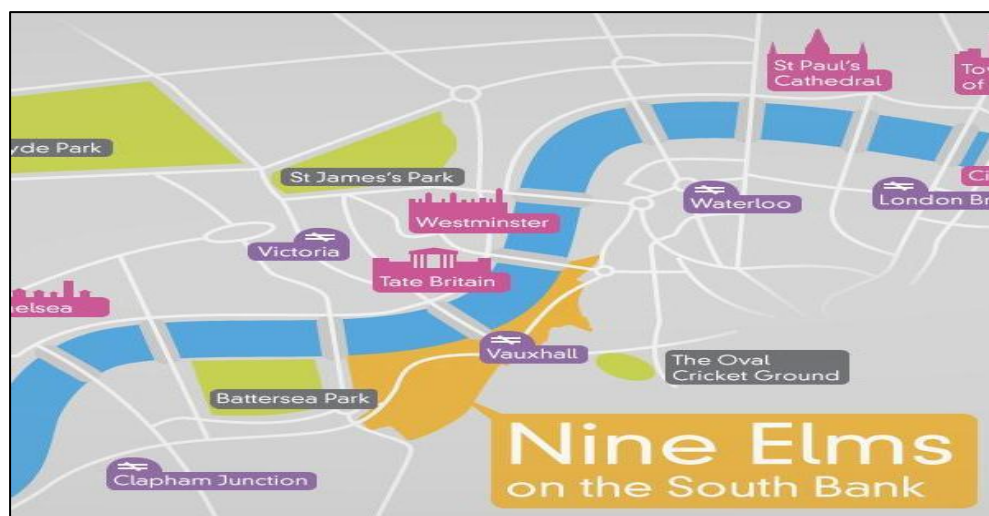
#### 1.計畫內容：

NINE ELMS(九榆樹地區)位倫敦西南工業區，曾經是城市內河，以煤氣廠、水廠及電站為主的工業中心地帶。九榆樹火車總站於1948年第二次世界大戰的閃電戰中被破壞，關閉後最終被拆除。另一重要地標Battersea發電站，它分為兩個期間建造，包括1929年至1933年(站A)和1944年至1955年(站B)，它有509兆瓦的容量，可提供倫敦的電力需求的五分之一，在1983年已退役。地區因原來因交通建設不足，且工業機能已沒落，需要新的地區更新發展計畫來改造。整體計畫包括一個全新的城市中心，將圍繞重建Battersea發電站建成，新的科芬園市場將重新啟動，新的美國大使館將在2017年開設、超過10億英鎊的新的基礎設施(兩個新的地鐵站)及一個新的線性公園通過區，再生區跨越南岸泰晤士河達227公頃(圖24)。

#### 2.財務策略：

2010年成立九榆樹Vauxhall的合作夥伴，以協調和推動整個區的改造，它包括該地區的主要開發商和土地所有人及倫敦政府。基礎設施投資所需的10億英鎊資金由政府借貸提供，私部門則藉著舊電廠周邊土地開發成住宅、商業用地而獲利益，預估開發商等日後所提撥貢獻應足以償還債務。

圖 24：倫敦政府 BATTERSEA NINE ELMS 地區更新發展計畫圖



資料來源：London First公司網站資料。

#### 案例四 SLIVERTOWN TUNNEL

##### 1.計畫內容(圖25)：

倫敦東區是相對發展較落後地區。現況僅有一座Blackwall TUNNEL提供運輸，因此規劃此SLIVERTOWN TUNNEL增加交通便利，也將為當地新增就業機會，減少交通壅塞對環境的影響，有效帶動東倫敦的發展。但交通部門並無足夠預算可支應，需要自行籌措。計畫已列入國家基礎設規劃(National Infrastructure Planning)審查<sup>63</sup>，預計2019年啟動建設，2023年完成。

##### 2.財務策略：

由現行Blackwall TUNNEL收取過路費(提高原本收費金額)來支付新的SLIVERTOWN TUNNEL建設經費。SLIVERTOWN TUNNEL完成後亦會規劃收取通行費用以供日後維運<sup>64</sup>。

以上案例均是大型的公共交通建設及都市更新計畫，所需經費龐大，許多均在百億英鎊以上，即新臺幣4,000億以上，以現行財政狀況，若無創新的財務思維，恐很難有充裕預算可供運用。大型交通建設對周邊地區開發多有正面效益，從臺北捷運沿線發展即可得知，因此，可以宏觀的視角來看此類計畫，意即計畫的主軸雖然是公共交通建設，但我們應更著眼於周邊土地開發效益，可將交通建設和土地開發許可結合為一個整體方案，允許私部門開發，從而加速取得所需的交通設施，也能一併開發周邊區域，帶動地區發展，自然可以進一步創造更多稅源；私部門投入的經費將由未來的土地開發利益獲得回饋，政府

<sup>63</sup> <https://infrastructure.planninginspectorate.gov.uk/projects/london/silvertown-tunnel/?ipcsection=relreps>

<sup>64</sup> 資料來自上課講義及網站 <https://tfl.gov.uk/travel-information/improvements-and-projects/silvertown-tunnel>

不需要給予交通營運特許而產生公共利益衝突。過去通常是針對特定項目獎勵民間參與的BOT案，或許我們也可借鏡上開案例，將公共建設與土地開發許可結合，合併成一個整體計畫，讓私部門可藉周邊土地開發利益成為鼓勵參與公共建設的誘因。

圖 25：倫敦政府 SILVERTOWN TUNNEL 公共運輸計畫圖



資料來源：London First公司網站資料。

### (五)英國財政改革成效與困境

英國近年的財政改革，包括：削減開支91億英鎊、稅收增加28億英鎊<sup>65</sup>，其成效雖已反映於國內生產總值增加6.3%，惟赤字占GDP之比率仍高(2009年為10.48%、2014年為5.59%、2015年為4.24%)，債務餘額占GDP之比率仍持續上升(2009年為77%、2013年為102.8%、2015年為112%)<sup>66</sup>，由於債務占GDP比率仍高，原財政改革期限至2016年，延長至2017/18年後，再延長到2018/19年，然後再到2019/20年，引發各界批評如下：

- 1.支出削減太快了：反對者則認為，削減將限制經濟復甦，債務占GDP的比率上升，係因債務增加比GDP增加的比率快所致，當利率幾乎在「零」且趨於「下限」情況下，政府儘管高負債，惟借貸成本仍低，因為投資者尋求「安全」資產，在債務利息為低檔時有無必要削減支出影響經濟，有待審慎研酌。
- 2.政府財政改革幾乎完全是通過削減開支：財政改革的85%是通過削減開支，僅15%是擬定增加收入政策，在經濟衰退狀況下，於2010年至2015年間，用於投資等資源開支實質減少了9%，提振景氣效

<sup>65</sup> 「Effectiveness and Enforcement: The Greek Financial Crisis」 Georgios Karyotis 講座。

<sup>66</sup> OECD 統計資料。

果不佳，經濟成長緩慢，低於預期，以致影響財政收入，且削減支出並沒有獲得預期成效，如：削減對於工作年齡者之社會保障支出6%，希望促進其努力尋找工作，降低失業率，但實際上並無相對的工作機會，成效不佳，另外健康支出、養老金等社會保障支出反增加12%，亦影響財政赤字減少幅度。

英國赤字的縮減比預期的來得困難，部分原因來自經濟成長緩慢，政府收入增加有限；部分是福利改革沒有達到預定節省支出的效果；部分是由於對健康及養老金的保障，導致原訂5年的財政改革，現在至少要持續10年，才能達成目標。另外英國脫歐公投後，對於政治經濟有重大影響，財政政策亦須配合因應，預期對於赤字縮減重要性的爭論將持續<sup>67</sup>，英國政府是否續採行以削減支出為主之財政改革政策？又英國脫歐，蘇格蘭是否再次進行獨立公投？英國為安撫蘇格蘭將採取何項策略？對財政影響如何？均有待後續觀察。而以英國的財政改革政策及成效觀之，以削減支出為主的財政改革政策，若未輔以適當的經濟振興方案及增加財政收入政策，未必能達到減少財政赤字、降低債務餘額比率的預期效果，可供我國在擬定財政政策時之借鏡。

## 二、希臘財政管理改革分析

### (一)希臘主權債務危機及改革措施

#### 1.背景

希臘政府於2009年10月初突然宣布，2009年政府財政赤字和公共債務占國內生產總值的比率預計將分別達到12.7%和113%，遠超歐盟「穩定與增長公約」規定的3%和60%的上限，同年12月國際信評紛紛調降希臘之長期主權信貸評級下調一檔，從「A-」降為「BBB+」。2010年4月27日標準普爾下調希臘主權評級3個級距至BB+級，最後，甚至把希臘的信用評等下調至垃圾債券等級的「CCC」，為投機或垃圾級的最高級，並給予消極的前景展望<sup>68</sup>。

#### 2.希臘危機時間軸

- (1)1967年至1974年：獨裁專制。
- (2)1981年：希臘加入歐洲共同體。
- (3)2001年：希臘加入歐元區。
- (4)2000年至2008年：希臘經濟快速增長的十年(平均4%)。2007年美國房地產泡沫爆破，2008年雷曼兄弟倒閉，國際貿易銳減，信貸供應和市場信心快速下滑，全球經濟衰退。另歐元區也潛在有銀行有償付能力(solvency)危機、主權債務危機、競爭力危機等環環相扣的危機。

<sup>67</sup> 以上分析及觀點摘自「Fiscal rules and fiscal policy in the UK」David Eiser 講座。

<sup>68</sup> 台灣 WIKI <http://www.twwiki.com/wiki/%E5%B8%8C%E8%87%98%E5%82%B5%E5%8B%99%E5%8D%B1%E6%A9%9F>。

(5)2009年10月：希臘公布財政赤字和公共債務實際狀況，尋求第一次紓困，由三駕馬車(歐盟、歐盟央行，IMF)貸款1,100億歐元，條件是實行緊縮措施。

(6)2011年10月：第二次紓困貸款(1,300億歐元)，條件是不單只要實行另一套緊縮方案，更要所有私人債權人同意希臘債務重組。

(7)2015年7月：第三次紓困貸款(850億歐元)<sup>69</sup>。

### 3.希臘危機的成因：

(1)龐大、過時且無效率的公共部門。

(2)普遍腐敗、逃漏稅、賄絡及貪汙。

(3)民粹主義，及脆弱的民間社會。

(4)短視的財政政策。

(5)鉅額赤字和公共開支。

(6)過度的短期借款。

(7)財務報告未允當表達實際狀況<sup>70</sup>。

### 4.歐元區財經狀況及監督機制的缺陷

(1)歐元區使用貨幣貶值或擴張性財政政策，以提高經濟成長

(2)出口導向型的經濟體，加入其他依賴於國內需求之經濟體。

(3)對於歐元區各國家經濟的監測及約束能力不足。

(4)沒有救市及危機處理機制，缺乏集體、集中的，或協調的做法<sup>71</sup>。

## (二)希臘財政改革措施

1.稅收改革和反腐敗措施打擊黑市場經濟和逃稅。

2.公共支出減少(包括國防，衛生，公共投資，教育，社會保障)，如：醫療改革：

(1)統合醫療保險機關成立國立醫療服務機構，標準化給付內容。

(2)調整醫療保險負擔率由4%至5%。

(3)設定醫療費預算上限，嚴格管理其占歲出總額比率，並強化醫院營運之效率化及普及學名藥處方箋(醫療支出占GDP比率由2010年6.8%下降至2014年4.7%，大幅減少)。

3.提高增值稅和公司稅稅率：

(1)2010年調整附加增值稅率由19%至23%。

(2)2015年除餐廳外，原有優惠附加增值稅率者，由13%調整至23%，旅館業也從6.5%調整至13%，離島的優惠措施也將於2017年廢止。

(3)打擊逃漏稅、減少所得稅免稅項目及公司所得稅稅率將自2015

<sup>69</sup> 「Effectiveness and Enforcement: The Greek Financial Crisis」 Georgios Karyotis 講座；維基百科-希臘國債危機 <https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%B8%8C%E8%87%98%E5%9C%8B%E5%82%B5%E5%8D%B1%E6%A9%9F>。

<sup>70</sup> 「Effectiveness and Enforcement: The Greek Financial Crisis」 Georgios Karyotis 講座。

<sup>71</sup> 「Effectiveness and Enforcement: The Greek Financial Crisis」 Georgios Karyotis 講座。

年起由26%增至29%。

(4)調降個人所得稅最低稅率22%適用門檻，自2016年起由25,000歐元調降為22,000歐元。另調高各級距稅率，最高稅率由原來40%提高為45%。

(5)2009年起對股利所得就源扣繳10%所得稅，2016年扣繳稅率提高為15%。

#### 4.工資和年金改革：

(1)削減公務員人數：2011年至2015年預計削減公務人員人數15萬人，採取退離職5人進用新進人員1人措施，實際上到2014年5月已裁減16萬人以上。

(2)有關年金改革如下：

A.削減年金給付額：原則以高年金者為主要削減對象，惟取消聖誕節、復活節、夏季等獎金，則包括低年金者。

B.改革相關制度(惟因未取得各界共識，部分制度仍未實施)：

a.改革基礎年金報酬比率等。

b.統合各種職業保險基金，標準化保險費及給付額。

c.開始給付年齡調整為65歲(2013年起調整為67歲)。

d.勞動力市場改革。

e.公共資產私有化：出售港口機場等國有財產。<sup>72</sup>

### (三)希臘財政改革成效與困境

希臘近年的改革成效顯現於財政赤字占GDP之比率由2009年之15.15%，至2014年降為3.65%、2015年為7.25%，惟債務餘額占GDP之比率仍持續上升(2009年為134.9%、2011年為108.8%、2015年為179.9%)<sup>73</sup>，財政改革成效有限之原因分析如下<sup>74</sup>：

1.希臘改革的相關利益者不願確實執行或感到無力感：激烈的公共支出削減政策未得到國民的認同，產生大規模的抗議活動，首波浪潮於2010年，第二波則在2011年，第三波為2012年至2015年，並從街頭的抗議轉移到選舉，2012年5月中大選後，興起希臘將不得不退出歐元區之猜測，「Grexit」一語開始影響國際市場行為。2015年1月25日，希臘國會大選，激進左派聯盟(Syriza)擊敗保守新民主黨(New Democracy Party)，以逾36%得票率贏得勝選，成為歐洲第一個公開反對削減開支政策而當選的政黨<sup>75</sup>。

2.基於對經濟增長和競爭力的錯誤假設：希臘具有低進口滲透率(亦即對進口產品的需求較低)和低的出口傾向，偏向於內需型經濟體，

<sup>72</sup> 「Effectiveness and Enforcement: The Greek Financial Crisis」Georgios Karyotis 講座；日本財務省財政制度分科會(平成28年4月15日)會議資料2 海外調查報告(ギリシャ)。

<sup>73</sup> OECD 統計資料。

<sup>74</sup> 原因摘自「Effectiveness and Enforcement: The Greek Financial Crisis」Georgios Karyotis 講座。

<sup>75</sup> 台灣 WIKI <http://www.twiki.com/wiki/%E5%B8%8C%E8%87%98%E5%82%B5%E5%8B%99%E5%8D%B1%E6%A9%9F>。



激烈的公共支出削減政策，對經濟有重大影響，失業率從2008年的7.7%，2013年快速增加為28%；基本工資則從2008年的每月780歐元，2013年已降低到每月562歐元；2013年較2007年經濟緊縮25%。

3.無法控制匯率和利率：希臘加入歐元區後，喪失匯率自主權，無法以貶值等匯率手段，調整進出口政策，另外因為主權評等不佳，公債殖利率高，利率政策亦難以施行。

希臘金融危機源於長期以公共支出支撐內需型為主的經濟體，財政狀況又不透明，加上歐元區雖有明確的財政法則規範，惟因監督及約束機制薄弱，未能及時發現問題並立即處理，於全球經濟尚佳時期調整財政體質，導致財政改革成效有限，影響經濟發展，誘發大規模的抗議活動和民粹主義興起，財政政策和政治互相連動下，產生一個「完美風暴」。因此，歐元區進行改革，設立歐洲穩定機制，建立歐元區國家的財政危機解決機制，以融資貸款和其他形式來提供金融援助；IMF開始加強注意各國財政資訊之透明性，重申透明化的重要性。故從希臘的經驗可得知，財政透明化的重要性，唯有財政透明，透過政府與公民的共識，才有機會在付出最小的代價下，及時解決財政危機。



2016年9月1日全體學員與倫敦第一公司David Lutton講師課後合影



## 第五節 結論：英國與希臘財政改革可供我國借鏡之做法

經過兩個星期的短暫學習，讓本小組成員對英國與希臘的政經環境、面臨財政危機及改革措施與成效有進一步的瞭解，也從中學習到相當豐富的知識，爰將本組學習與討論的成果，以建立我國健全的財政管理制度為目標，探討應具備哪些必要條件與措施：

### 一、應持續強化財政管理透明度

從前面章節的學理文獻研究及各國財政管理經驗，讓我們瞭解到財政透明化的重要性，因為財政管理不透明，背後就會埋藏著許多腐化失能的種子，當這些的種子慢慢萌芽，不當的尋租活動(rent-seeking)就會因應而生，接續而來的貪腐及政府失能問題恐會讓國家財政陷入難以挽救的危機。因此，相關國際組織(如IMF，UN，OECD等)近20年來不斷地倡議政府施政透明化議題，其中財政透明化更是討論的焦點，因為利益之所在，就是腐敗之所在，惟有借助透明化來導入外部的監督力量，讓陽光成為政府施政的防腐劑，財政永續的目標才有達成的可能。然而透明化僅是達成財政永續的基本前提要件，仍有要其他重要的因素配合，方能達到預期的效果。

希臘危機源於財政狀況未透明化，導致未能及時發現及解決財政困境；另英國2010年成立預算責任辦公室，就是為了提高財政透明度。David Heald教授提到有關透明化的概念為，透明度是一個視覺隱喻。這意味著透明度的方向包含向內的、向外的、向上的及向下的4個不同面向。他亦表示，透明化包括程序透明化、事件透明化，包括投入、產出、未來性之資訊，且應具有持續性及即時性。

另James Mitchell教授提到透明度應注意公布資料不具偏見性，並說明對於私人團體所發布各項訊息，應瞭解該團體的資金來源，以確認其是否具獨立性，確保其見解及資料，未經刻意的處理。David Heald教授提到，透明化應出現在有紀律的資訊發布中，透明化的重要成份是全面覆蓋且精心設計的等級報告檔，立法機關以外存在的獨立監督力量應當受到重視。

蘇格蘭審計署Mark Taylor表示，特別注意治理和透明度，在提供審計服務時，應注意透明度問題。審計機關之地位，具有獨立性，在進行審計時，亦應隨時注意獨立性的問題；審計機關有權調閱政府機關各項資料，在資料蒐集之數量及品質上，優於其他外部監督單位；審計機關亦有能力解讀各項資料，並製作易於大眾瞭解的報告，故審計機關應致力於成為透明化的典範機關，除審計工作透明化外，對於政府財政及施政之各項資訊，亦宜適當加以揭露，提供高品質訊息，成為政府與公民間良好的橋樑。

綜上，建立透明化財政管理制度是維持財政永續不可或缺的基本元

素，目前我國政府單位著重於法令及產出之報表，對於政策之制定、政策之執行等程序透明化，較少揭露，且部分資訊即時性不足，國內學者認為雖已達到形式的透明，但距離實質透明化政府之目標，仍有改善空間，相關財政管理機關(財政部、主計總處)應持續檢討透明化政策，提供具有可信賴性及可讀性的財政資訊，而審計機關亦應持續監督政府機關透明化情形，督促其公開有關施政之政策擬定、執行、成果等資料，並注意對外公布時，應即時且持續以易於閱讀者瞭解方式揭露，以營造有利於公共課責之環境。

## 二、建立長期性的明確財政法則

參據上開統計資料，各國為健全其財政管理機制，越來越多國家採取單一或同時使用多種財政法則(IMF統計報告劃分為負債限額法則、預算平衡法則、支出限額法則及收入標準法則等四類)，建立可供遵循的明確財政管理指標，讓政府財政管理運作不受人為或政黨輪替等因素影響，俾確保財政能夠健全永續發展，以支應國家未來經濟發展及政務推動需求。

以歐盟為例，其財政法則係以追求平衡為目標，債務比率以60%為目標，不但強調短期平衡目標，也追求長期財政健全，與歐盟相比較，我國則較偏重於短暫性目標，缺乏長遠性財政健全目標，尤其是我國債務餘額比率呈逐年增加之勢，更需以長期財政健全為目標，配合預算平衡之短暫性目標，讓債務比率不再增加，力求穩定。

依我國現行公共債務法第5條1項規定，各級政府所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計總處發布之前三年度名目國內生產毛額平均數之50%，我國亦訂有明確負債限額法則，過去曾有幾次提高舉債上限的紀錄，雖然沒有像美國那麼頻繁修法提高債限，但常用特別立法方式將舉債金額排除於該等債務上限計算範圍，規避應遵循的財政法則，亦有國內學者認為應予檢討。

因此，建議可參考相關國家實務做法，在長期財政平衡的目標下，建立一套財政管理指標及預警制度，定期自動評估相關財政數據的穩健程度，以提供公眾監督政府施政及政府適時自我調整施政方向的參考。

## 三、落實財政紀律及課責機制

孟子曰：「徒善不足以為政，徒法不以自行」，從希臘、英國及歐盟相關會員國歷來採行之財政管理經驗觀之，縱有再高的財政透明度，縱有明確的財政法則作為規範，如未能建立財政紀律落實執行，輕忽建置財政法則的重要性，財政赤字及債臺高築問題會讓國家財政逐步走向破產危機。因此，財政紀律的破壞，不論是來自制度性的因素(例如人口老化及爆發非預期性之災害等)，或是來自人為的因素(例如兌現選舉支票、立法者浮濫提出擴大福利支出法案等)，長期累積的結果不僅會為

個別國家帶來財政危機，更會如傳染病般，將危機快速蔓延到鄰近體質相對較孱弱的國家，造成區域性甚至全球性經濟危機，例如亞洲金融風暴、歐盟債務危機等，造成經濟嚴重衰退、失業飆高、社會動盪不安等問題。

歐盟財政法則對超額赤字雖有調查程序及處罰規定，惟因缺乏執行力來確保公約的落實，讓部分會員國逐漸漠視財政紀律的重要性，是造成歐債危機的主要原因，因此，學者認為歐盟財政法則最需加強部分，就是強化執行面。

此外，建立健全的財政管理制度，除了要提高實質的透明度及建立明確財政管理法則外，落實財政紀律更是不可或缺的元素，亦即除遇有特殊情況必須採取彈性處理措施外，應該嚴格遵循既定的遊戲規則，不應因政策決定者個人偏好、政黨輪替或立法者為滿足選民需求，而恣意提出擴大支出或減少收入的法案，破壞財政紀律。

另相關文獻指出，各國財政紀律蕩然無存的主要原因，係因破壞者事後無須就其不負責任的行為被課責，因而誘使當政者採取更大膽的財政赤字政策來維繫個人或政黨的利益，讓政府財政一步一步邁向危機四伏的深淵。因此，為維持財政紀律，需同時建立明確的課責制度，讓政策決定者能在賞罰分明的規範下，扮演善良財政管理人的角色。換言之，在面對經濟不景氣時，就短期觀點來看，為了刺激景氣，對於債務流量應該有所調整；但就長期觀點來看，為了維持長期財政的永續性，對於中長期債務存量應有所限制，仍應堅守財政紀律。

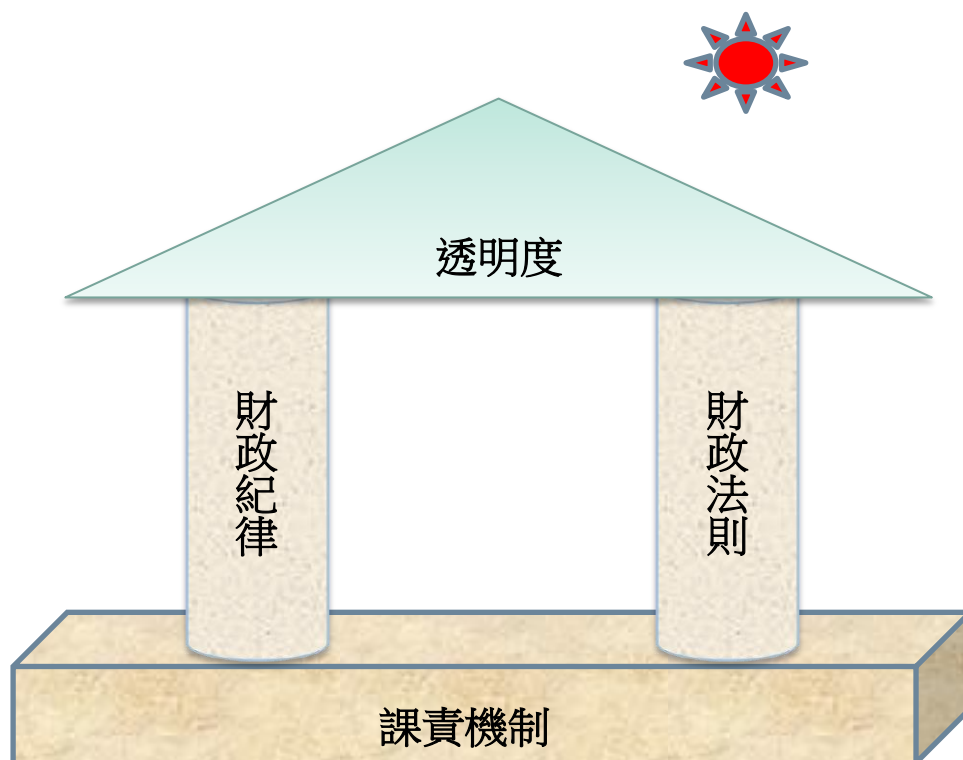
我國現行相關法令雖然明訂相關機關或立法委員於提出相關擴大支出或減少收入法案時，必須先徵詢行政院之意見，並應進行稅式支出評估及覓得替代財源，惟實務上落實情形不佳，財政紀律規定形同虛設，相關擴大支出及減少收入的法案仍不斷地被提出，以致財政赤字問題日益嚴重，而這些提案單位及個人皆無須為此擔負責任，因而讓漠視財政紀律的情形更形嚴重。爰建議應建立明確的課責制度，讓現有的財政紀律規定能夠獲得重視，以維持我國財政體質，才能達到追求財政永續的目標。

#### 四、建構財政永續的應具備相關要素的關聯性

綜合上開結論說明，建構財政永續所應具備的基本要素，包括提高財政透明度、設立明確財政法則、建立賞罰分明的課責機制及嚴明的財政紀律等，惟該等要素彼此之間皆具有相關程度的關聯性，無法獨立存在，例如提高透明度倡議，有助於督促政府建立明確的財政法則；又建立明確的財政法則，有助於提高財政紀律的落實，但卻又未必能夠落實，仍有待課責機制來提高財政紀律的遵循程度。因此，各個要素間的架構關係究竟應如何定義？似不易說明清楚，本組爰試圖以下列的「房屋架構理論」來闡述各要素的關係(圖26)，分別說明如下：

- 1.建構一個永續的財政環境，就像要蓋一間可以長期提供遮風避雨的房子，如何讓這間房子能夠堅固永存，端視建材的選用、建築工法及後續的保養相關過程是否落實。
- 2.首先，透明度就像房子的屋頂，如果能夠採用透光的建材，讓具有防腐劑功能的陽光可以照進屋內，可防止屋內相關建材及家具因陰暗潮濕造成逐漸腐敗毀壞或蠹蟲蔓延情形。
- 3.再者，建立明確的財政法則及財政紀律規範，就像支撐房子的兩根柱子，當柱子的材料越堅實，房子就越堅固，就越能遮擋任何強風暴雨。
- 4.最後，課責機制就像房子的地基，如果能將房子建在堅若磐石的地基上，則房子的堅固性與安全行絕對可以獲得保障；但若將房子建在土壤液化潛勢區或爛泥巴區內，則液化或鬆軟的地基恐讓房子處於隨時可能傾倒的風險中。
- 5.綜上，縱有堅固的建材與精細的建築工法，若未能將房子建在穩固的地基上，或縱有穩固的地基，但建材及工法都不符合要求，則難以確保這個房子可以堅固永存及提供遮風避雨。因此，構成財政永續的每一個基本要素都非常重要，缺一不可。

圖 26：建構財政永續應具備的基本要素與關係圖



資料來源：本組繪製

## 五、多樣化籌措財源措施

### (一)利用房地產開發權利擴大公共建設

在政府財政困窘之際，刪減相關非法定財政支出是不可避免的趨

勢，未來倘要再進行大型公共建設，僅靠政府預算支應，恐緩不濟急，造成公共建設停滯情形，對經濟反成為負面因素，也可能進一步惡化財政狀況。因此，若能利用私部門的財務支援或可解決此窘況。結合民間力量來促作公共建設並不是什麼新的概念，我國也早訂有促進民間參與公共建設法來規範、推動，主要模式多由民間投入資金，而政府釋出一定期間的特許使用權利予民間廠商做為投資誘因。然而此模式亦有可省思的地方。第一是有些公共建設攸關民生，釋出特許民間全然操作，可能產生公共利益衝突；第二則是實體公共建設對周邊地區開發具有正面引導效應(尤其是公共交通建設)，開發效應可能引發周邊囤地炒作情形。

此次出國課程介紹者多為大型公共交通建設案例，係將交通建設和土地開發許可結合為一個整體方案，由公私部門共同開發，公部門可利用民間資金技術等加速取得所需的交通設施，也能一併透過開發許可的機制引導周邊區域的利用，帶動地區發展，自然可以進一步創造更多稅源；而私部門投入的經費將由未來的土地開發利益獲得回饋，而且是整體的開發利用計畫，能更有效創造地區總體發展特色，政府也不需要因給予交通營運特許權而產生公共利益衝突。

## (二)落實使用者付費概念

「使用者付費」顧名思義就是「使用的人」就需要付費以平衡個人因為「使用」而得到的好處。雖然是個簡單的概念，也很容易得到認同，但事實上，在政府的各項公共事務中要落實並不容易。緣於行政部門或民意機關有時為討好選民，往往會忽略應徵收之個別服務收入—規費；有時雖有徵收，但訂定時未能核實考量各項成本因素，使得費用常常偏低不能反映真正成本；又或是未積極考量成本或物價變動因素，因應現況而予以調整等。此種忽視政府個別服務應依個別獲益原則收取之規費，不僅影響財政收入及有限資源之運用，而且造成國民財政負擔之另一種不公平，亦即少數享有政府個別服務者之負擔，轉由社會大眾共同分擔。

此次在愛丁堡的學習課程中，各講座時常提到「沒有服務是免費的」，政府施行的各項公共事務，應注意成本、效益，也要對受益者或使用者收取適當的費用，一方面具有公平意涵，另一方面也對財政的收支平衡有助益。課程中雖未對英國或蘇格蘭地區的使用者付費(規費)項目有深入說明，然此項目在小組討論中，認為是很重要的一項，仍將此納入建議結論中。

參據統計資料，歷年各級政府規費收入占財政收入總額比重均不高，此顯示規費收入似未受到各級政府所重視。事實上，現行機制中，就規費收取已有法制化的規範。規費法第六條將規費分為行政規費及使用規費二類，在第十條中明定，行政規費依直接材(物)料、人工及

其他成本，並審酌間接費用定之；而使用規費則依興建、購置、營運、維護、改良、管理及其他相關成本，並考量市場因素定之。業務主管機關應依此原則，訂定或調整收費基準，並檢附成本資料，洽商該級政府規費主管機關同意，並送該級民意機關備查後即可公告收費。同時第十一條也規定，應參考辦理費用或成本變動趨勢、消費者物價指數變動情形及其他影響因素定期檢討。換言之，訂定的原則及檢討調整機制均有規範，重點還是在於「落實」。

## 六、財政改革應考量經濟環境需求

### (一)漸進式的摺節措施

諾貝爾經濟獎得主克魯曼說「不景氣時應該大膽舉債擴大支出，但政府和個人一樣，長期而言，仍應該收支平衡」。換言之，不景氣時雖可以舉債來增加政府支出，但舉債的程度仍應控制在未來能合理償還的幅度內。在2009年全球性金融危機發生前，每當遇到經濟景氣衰退時，究應採用擴張性或緊縮性的財政政策，凱因斯學派與亞當史密斯學派論戰中總是較占上風。

惟全球型金融危機發生後，因已無足夠的經濟成長動能來支撐日益擴大的財政赤字，債臺高築的歐美國家開始思考應否幡然改途，改採較保守的緊縮措施。從希臘的摺節改革措施中，為了快速減少赤字及債務，大幅刪減各項財政支出，包含有利於帶動經濟發展的公共建設支出，實施結果不但無法有效減少債務比率，反而因消費信心不足導致整體需求大幅萎縮，讓經濟陷入更加蕭條及稅收持續減少的惡性循環中。

因此，雖然在債臺高築的環境下，不宜再採行大膽舉債擴大支出的策略，惟為避免過度摺節造成進一步蕭條的惡性循環中，似不宜採行希臘式的全面性減少支出改革方案，仍應保留或適度增加能夠帶動經濟發展的公共建設支出，以維持消費者信心及市場需求動能。

英國的財政體質相較於希臘健全(即赤字及債務比率較低)，在非常時期，應能承受較大的舉債空間來進行支應公共建設需求，惟英國為確保其長遠的財政永續，仍選擇較保守的緊縮政策，但因其經濟體質較佳，且經濟環境較為活絡，故其採行緊縮措施，尚不致像希臘造成更加蕭條及稅收持續減少的惡性循環情形。

綜上，保持較佳的財政體質是因應未來更嚴峻經濟蕭條或金融危機衝擊的最佳對策，但在面臨財政危機的改革時，應避免採行過度摺節措施可能帶來的適得其反效果，故建議應採漸進式的方式，一方面可以減少赤字及債務，另一方面不致影響經濟發展及整體需求。

### (二)建立獨立預算籌編專責單位

英國為有效降低預算赤字及公共債務占GDP比率，除採行一連串



平等式的刪除財政支出計畫外，更於2010年設立獨立專責的預算責任辦公室(OBR)，負責英國經濟及公共財政預測、評估政府表現是否達成財政目標、分析政府資產負債表是否具永續性、評估財政風險及審查稅收減免和各項福利政策的成本，並定期出具社會大眾易於瞭解的評估報告。該項做法除有助於提高英國財政透明度，避免政府單位操縱作假外，亦可藉由OBR辦公室的獨立性與公正性的角色，確保英國財政政策的延續性及財政紀律的落實。依據前開資料分析顯示，OBR辦公室成立迄今，確實發揮預期效果，讓英國財政狀況朝改善方向穩健前進。

我國現行對於國家預算編列執行、公共財務預測、社會福利支出、經濟金融成長預測、財政稅賦政策分析及政府財經績效評估等職權散落於財政部、主計總處、人事總處、勞動部、金管會、經濟部、審計部及國發會等，並無單一職權功能機關負責，造成無法掌握國家整體資訊正確性與資源分配合理性，且橫向跨部會計畫效率不彰，形成浪費<sup>76</sup>。

依此，除了國家重大建設計畫之編列由行政院交付相關機關以專案檢討方式審查外，建議似可參考英國政府OBR作法，建立常態型跨部會之獨立財政預算審議預測機制，整合相關部會現有資源及考量未來國家經濟發展，促進部會合作協調與經費執行之效能，檢討出重疊或不經濟支出，精準預測判斷，以提供立法、行政部門籌編及審議預算參考，並為財政缺失提出預警及建立長期預算平衡機制，以為建立財政永續環境奠定良好的發展基礎。



第二組組學員合影：左起陳志銘、賴基福、姜義坤、郭淑雯、許瑞真

<sup>76</sup> 1.蘇彩足(2000)，世界主要國家預算制度及其運作情形之研究，台北：行政院主計處。



## 第六節 小組課堂發言紀錄

### 一、財政管理的困境:公共機構的挑戰概述(Fiscal management in difficult times: overview of challenges facing public bodies)(8月29日)

#### (一)小組討論部分：

有效的財政管理所需資料形式要求為何？現有的資料使用上受到什麼樣的限制？取得有效資料有何困境？

經過小組成員討論後，彙整本組意見發言如下：

#### 1.有關有效財政管理所需資料形式部分：

- (1)相關資料必須是客觀、明確及可被量化計算。
- (2)必須以未經過操縱的原始資料進行分析。
- (3)資料來源應多面向，而非僅以單一資料進行分析。
- (4)資料提供單位必須具有公信力。

#### 2.有關資料取得限制或困境部分：

- (1)很多原始資料調查或統計結果未能反映實際情形。
- (2)相關資料受到蒐集目的地的限制。
- (3)相關原始資料取得成本高。
- (4)資料取得具有時間落後問題。

#### 3.有關取得有效資料困境部分

- (1)資料提供受到法律保護或限制。
- (2)不知道有用資料來源。
- (3)不同部門資料沒有一致的標準，整合困難。

#### (二)課堂發言部分：

Q1：英國對蘇格蘭的財政給與是否需要經英國、部門國會或英國審計署的監督。

A1：不需要，該項給與是非限定用途，由蘇格蘭自行決定其用途，並經蘇格蘭國會及審計署之監督。

Q2：蘇格蘭對地方政府的管轄，近年有朝中央集權之方向，此種由地方自治轉趨中央集權是政治或財政因素？

A2：這種轉變因素非常的複雜，包括政治及財政因素，當政府面臨財政壓力時，希望能提高包括地方政府之施政效能，減少浪費，故而採取中央集權之傾向。

### 二、政府會計及財政透明(Government Accounting and Fiscal Transparency) (8月30日)

Q1：政府債務是否應計入國營事業部分，若不須計入，需不需要揭露？

A1：以國際間一般政府的定義確實不包括國營事業，在英國因為國營事業多已資本化，所以這種因素並不重要，但該項資訊仍應揭露。

Q2：有關作業透明化，以政策而言，係於政策形成過程即透明化，或政策

制定後如何辦理之過程透明化？

A2：以政策而言，希望能在政策制定前，各項決策資訊都能透明化，惟實務處理上須謹慎，如果無法在政策形成前公開，於政策制定後應公開決策過程中各種考量的資訊及最後決定的因素。

Q3：請問國際貨幣基金(IMF)在評估各國公開預算透明程度時，似乎未將台灣納入評估範圍，原因為何？

A3：主要係因受到中國大陸政治干預的影響。

Q4：請問國際貨幣基金(IMF)評估各國公開預算透明程度之結果，是否會影響國際相關信用評等機構對該國家債務信用評等結果？

A4：因為相關國際信用評等機構的評等因素及面向相當廣泛，預算透明度僅係眾多評估要件之一，所以應該會納入考量因素，但不會成為直接決定因素。

### 三、政府間的財政關係(Intergovernmental Financial Relations) (8 月 31 日)

Q1：講座所提 UK 對 SCOTLAND 等地區的固定撥款，是有公式可遵循的，那指標是只有案內所提的人口數嗎？若是，那各地區算出來的人均數額怎麼會不同？

A1：UK 對地方的分權是一種不對等不平均的方式，因為歷史等因素，Scotland 相較 Wales 和 Northern Ireland 享有較多的自治權力與經費。至於公式指標，主要是人口數，或許也有其他較小的因素影響，詳細可以請教下午的講座(來自 The Scotland Office)

Q2：以北愛爾蘭遭歐盟要求應對蘋果電腦補徵公司稅為例，蘇格蘭政府對於地方政府應徵收稅捐而未徵收，是否有處理機制？

A2：如果地方政府不依據蘇格蘭政府訂定之稅率予以課徵，則其無法因應其應辦理之施政，使其財政困難，故地方政府會審慎辦理。

Q3：英國將所得稅課徵權利下放給蘇格蘭政府，並由蘇格蘭決定課稅門檻、級距及稅率，請問蘇格蘭政府是否自行成立稽徵機關課徵所得稅？還是由英國政府代為課徵後再撥交蘇格蘭政府使用？應否將部分所得稅稅收上繳英國政府？

A3：因為下授蘇格蘭政府課徵之所得稅以蘇格蘭居民之新資所得為限，其他類所得如利息所得、股利所得等，仍然屬英國政府得課稅權。有關稽徵程序部分，原則上新資所得應繳納之所得稅係由雇主於給付時依規定扣繳，並將扣繳所得稅繳交給英國政府，再由英國政府將稅收轉撥給蘇格蘭政府，且無需再由納稅義務人申報繳納問題(非屬按綜合所得課稅)。

Q4：依據 2016 法案，蘇格蘭政府將獲得更多課稅權，依據簡報說明，蘇格蘭政府未來年度收入自主比率將由 21% 大幅提高至 48%，因此來自英國政府的補助款將大幅減少，請問蘇格蘭政府未來自英國政府取得的補助款是否會維持一個固定的額度，或者會隨著蘇格蘭政府自行稽徵稅收情

況做機動調整？

A4：在新的法案下，未來蘇格蘭政府能夠獲得的補助款原則上會維持在既定公式的計算結果，不會隨著蘇格蘭政府未來實際徵起的稅收進行調整，因此，如果蘇格蘭政府能夠徵起的稅收越多，其可運用資金就會更多，英國政府不會因此而減少其補助款。

Q5：請問英國政府對蘇格蘭政府的補助款計算公式之因素為何？是否包含領域大小？因為蘇格蘭面積較大，是否會因此而獲得較多補助款？

A5：英國政府對蘇格蘭政府的補助款計算公式相當複雜，但原則上仍以人口數為基礎，並不考量領土大小，但實際計算公式，建議可問下午講座課程的蘇格蘭官員可能會比較清楚。

Q6：英國政府為因應未來脫歐後跨國企業可能遷離英國，計畫將企業所得稅稅率大幅降低至 15%，未來勢必同步大幅降低英國政府所得稅稅收，請問是否會因此影響蘇格蘭政府可能獲得的補助款？

A6：應該不會或不直接影響，因為英國政府對蘇格蘭政府的補助款計算方式係以人口數為計算基礎，而非以英國政府稅收。

#### 四、講座：蘇格蘭政府在英國中的經濟及財政狀況(Scotland's Economy and Fiscal Position within the UK) (8 月 31 日)

Q1：蘇格蘭 2015/2016 財政赤字占 GDP 達 9.5%，而希臘在 2015 年則為 7.5%，是否表示蘇格蘭財政赤字問題比希臘嚴重。

A1：以當年期該項比率而言，蘇格蘭財政赤字問題確實較希臘嚴重，惟蘇格蘭係原油價格下滑影響政府收入等因，而希臘政府則係因結構性問題，故兩者不同。

Q2：有關英國與蘇格蘭協議擬定有關舉債規則等，以前有無類似之協議或限制措施？

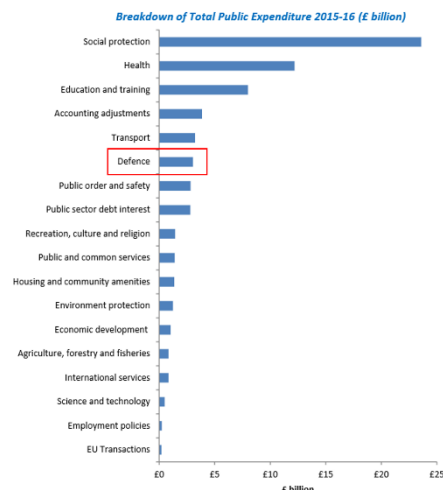
A2：所介紹之舉債規則等項，均為目前因應英國下放所得徵課權而來，以前並無類似的措施

Q3：從簡報說明可知，英國政府雖然下授更多課稅權與蘇格蘭政府，但同時也大幅減少對蘇格蘭政府的補助款，惟基本上似乎仍維持蘇格蘭政府在制度改變前、後總收入不變，所以未來蘇格蘭政府實際徵起的稅收多寡可能會受到經濟景氣影響，是否意味著蘇格蘭政府未來能夠獲得的補助款會隨著稅收徵起情形變動？

A3：應該不會，因為課稅權下授後之補助款計算方式仍然維持以人口數為主要計算基礎，因此未來蘇格蘭政府實際徵起稅收多寡應不致影響其補助款。

Q4：國防、外交等業務並非蘇格蘭政府可以掌管的事項，但為何蘇格蘭的公共支出(Scottish Public Spending)中卻出現國防(Defence)支出事項？

A4：這張圖表是以全英國(UK)的支出明細分配至蘇格蘭的部分來呈現，也就是說在蘇格蘭地區平均被投入多少經費，並非蘇格蘭政府的實際支出。



## 五、財政管理執行與成效：希臘危機個案研討 (Effectiveness and Enforcement: A Case study of the Greek Crisis) (9月1日)

Q1: 歐盟在希臘危機發生前，並無處理相關問題之專責機構，因此僅能向國際貨幣基金(IMF)等國際機構申請資金援助，在希臘危機發生後，歐盟成立歐盟穩定機制(European Stability mechanism)機構來處理歐盟國家類似財政危機，請問該機構成立之資金來源為何？其性質是否採保險機制？

A1: 歐盟穩定機制設立目的係為適時處理歐盟會員國可能產生的財政危機，並給予資金的援助，以維繫國際資本市場對歐盟市場的信心，其成立之資金主要來自德國、法國、歐盟中央銀行及國際資金，並不是採行保險機制。

Q2：2004 至 2009 年的卡拉曼尼斯(Karamanlis)政府是大量舉債並隱瞞債務的真相，但民眾問卷對於該政府是否應予譴責的比例卻越來越低；而 2009 至 2011 年的巴本德里歐(Papandreou)政府選擇揭發債務的真相，然而民眾問卷對於該政府是否應予譴責的比例卻是越來越高，這該如何解釋？

A2：巴本德里歐(Papandreou)政府剛上台時，有對人民承諾一些事情，但因為過了一段時間沒有達成，包括把國際貨幣基金(IMF)的力量帶進來，但為何被譴責比例越來越高，因為「政治」，主要原因還是因為對人民的承諾做不到。

## 六、籌措促進成長所需資金：確保私部門資金挹注城市基礎建設投資(Funding for growth: securing private capital for city infrastructure investment) (9月1日)

Q1：本次介紹多以交通建設與房地產開發為案例，以目前正在興建的 CrossRail 為例，其投資 148 億英鎊，其中 60% 係要從沿線的倫敦市民及商業發展所繳的稅收來回收，整個財務對於回收年期的規劃如何？再以目前尚在規劃的 CrossRail 2 為例，如果英格蘭政府對於某些課稅的權力下放尚有不確定性，這項計畫還會執行嗎？

A1：資金回收包括現在的稅收及未來的稅收，財務計畫預計 2030 年可達成。是否繼續推動 CrossRail 2 確實是一個很大的問號，因為倫敦人口很多，雖然目前感覺計畫不可行，但如果可以開通此線，也是可以帶動沿線房地產增值，增加政府稅收。

Q2：倫敦政府為改善公共運輸基礎建設，以因應預估未來人口大幅增加的

需求，在英國中央政府預算有限的前提下，透過注入私部門資金來彌補公共資金預算的不足，請問政府是否有提供相關租稅優惠措施來鼓勵私部門進行投資？

A2：因為私部門資金並非以投資形式提供資金，而是由因進行該都市基礎建設而受益之私部門企業或個人提供建設所需資金，因此並沒有提供相關租稅優惠措施問題。

Q3：私部門企業或個人提供建設所需資金既非以投資形式提供，則企業或個人提供該筆資金是否可列為報稅時之費用減除？

A3：不可以，因為該項給付並非費用性質，而是較屬租稅性質，故尚不得列為報稅時之費用減除。

Q4：案例所提的資金籌措來自私部門，但不是如國內推的 BOT 給予廠商特許期間經營，那私人何來誘因願意出錢投資？

A4：這些案例均是大型交通建設，對地區發展助益很大，透過地價的增長，政府可以從中取得更多的稅，提供建設計畫資金。私人也能借此獲得開發成長的效益。

Q5：UK 政府鼓勵民間投資公共交通建設的誘因是什麼？其開發方式是否會造成地價的炒作？

A5：UK 公共建設儘量朝私有化，基於使用者付費，是允許投資人向使用人收費的，並得對周遭地區取得開發利益，地價的上漲是不可避免的，投資人從中獲取應得利潤，政府也可從投資人獲得利潤課稅，增加國庫收入。

## 七、蘇格蘭財政稽核及財務報告(Public Audit and Financial Reporting in Scotland) (9月2日)

Q1：蘇格蘭審計署執行審計案件時，有無尋求專家或公民團體之意見？

A1：目前較少徵詢專家意見，惟為審計施政滿意度，有以問卷調查形式取得證據，另外邀請學生參訪，以教導其財務及審計常識。

Q2：蘇格蘭政府各機關為單一帳戶，但另有指定用途帳戶，否可調借。

A2：指定帳戶的用途仍應符合原用途。

Q3：政府部門的財政稽核面向除了「財政永續」及「財政管理」外，其中一項為「Value for Money」，可否說明其意涵及如何決定某一筆經費支出是否有採行最佳的方式？

A3：「物超所值」可視為機構裡面的績效(Performance)管理，如果要花錢去做服務，就得檢視服務的品質如何。以為農業發展提供資訊系統為例，這套花費 2 億英鎊的資訊系統對蘇格蘭農業相當重要，然而據聞這套系統運作情形不佳，所以目前正在審查這套系統的經費支用情形及其整個專案管理的細節。

Q4：財務報告除了強調透明、可靠、易瞭解外，也強調即時性(Timely)，蘇格蘭係以每年的 3 月 31 日作為年度預算的結束，請教財務報告何時或

需要多久才會對外公佈？

A4：6 個月。

Q5：在 Scotland 除公務預算外，是否有成立營業或作業基金，以專款專用方式對某項支出做管理？它可以跟公務預算互相流用嗎？

A5: Scotland 政府的預算來自倫敦中央政府，當預算金額撥付地方政府，即由地方政府自行依照權責與議會協商後，自行處理支用，無此種特別撥款而成立基金，且預算的支用也是參雜某些政府的因素。

Q6：在臺灣也有審計制度，而且有專法規範各機關應該配合提供資料及查調等，在 Scotland 的制度是如何？它如何確保各機關均會提供真實資料呢？

A6：Audit Scotland Office 也一樣有權力可以要求各機關，也可以透過直接和機關對話詢問的方式來瞭解問題，但也有規範只能問和審計有關的，只是這「有關」雙方確實會有看法不一的時候。

Q7：請問蘇格蘭政府稽核部門在對行政部門進行稽核時，對於可能之未來給付義務或潛藏性負債是否會納入審查範圍，以確保政府嚴守財政紀律及避免產生財政破產風險？

A7：蘇格蘭政府稽核部門會將行政部門可能的未來給付義務或潛藏性負債納入審查考量，惟僅在問題具有嚴重性時才會予以揭露，否則不會在稽核報告揭露。

Q8：現行相關預算編列及限制皆有明確標準規定，請問在英國或蘇格蘭，該等規定是否會受到政治影響而降低遵循程度？如何確保財政透明度及財政紀律被落實？

A8：近年來英國及蘇格蘭政府對財政透明度之遵循程度越來越高，但為確保避免發生與希臘相同的危機事件，維持政府稽核部門的獨立性及有效性就相當重要。此外，近年來英國政府成立中央責任預算辦公室及蘇格蘭政府成立蘇格蘭財政委員會，獨立且專責財政及經濟預測與評估，以降低財政風險及確保財政永續性。

## 八、英國財政法則及財政政策(Fiscal Rules and Fiscal Policy in the UK) (9 月 5 日)

Q1：英國是世界上辦理公有財產私有化的國家及典範，請問講座對私有化的看法？

A1：公有財產私有化仍有很多爭論，以英國之醫療為例，英國醫療百分之百由政府負擔，其中有些沒有效率問題，譬如預約掛號至就診時間長達二星期以上等現象，故有願意自行負擔較高費用，接受私立醫院特別服務的情形，其實也算是種私有化，且私有化有節省政府經費之效果，所以是各國政府在擷節支出之重要選項。

Q2：面臨經濟急遽的衰退，例如簡報中提到的 1929 年後的經濟大蕭條、1973 年後的石油危機、2008 年後的次級房貸金融危機等，政府可以採取的手段大致為(1)經濟刺激，擴大政府支出拯救市場、或(2)刪減政府支出；

2008 年之後之經濟成長率復甦較過去其他的經濟危機更為緩慢，是因為錯誤的財政政策，還是有其他原因？英國碰巧今年脫歐，照理來講更應對外信心喊話，擴大政府支出，如果過度刪減支出，豈不對經濟成長率造成負面影響？

A2：財政政策某個程度會影響到經濟成長，雖然當時利率較低，但私部門在市場上流動的錢並沒有想像的多，因此要刺激經濟發展有它的困難；政府在解決經濟問題大多是擴大公共支出，或是縮減公共支出，讓市場自己去活化。2008 年之後英國經濟復甦較慢的原因：一是財政政策的影響，二是英國的生產力表現不如預期。

新任的財政大臣在今年 11 月會提出因應脫歐後的財政相關報告；很多人會同意政府應該要扮演擴大支出的角色，甚至在財政重整的方案上也必須要寬鬆，亦即對於債務償還的速度可以放慢、期限可以延長，如果要在短期內解決赤字或債務問題，就要投入許多資源，有可能會造成一些意想不到的後果，所以應該會有很多人同意你的看法。

Q3: 2010 宣示的財政改革，主要是縮減福利支出和加稅，這些措施會影響許多民眾，一般言，民眾均希望福利不減少甚至期望增加，但稅則是越少越好，UK 政府在推行這些政策時有否引起社會抗爭？那 UK 政府是採取什麼方式來進行溝通說服的？

A3：當然不會社會一片叫好沒有反對的聲音，只是此議題基本上獲得媒體關注，且多以較正面的方式報導，所以，最後仍能按計畫施行。

Q4：承上，在臺灣媒體多數都很忠實的扮演「永遠的反對黨」的角色，對政府政策常常採較批判的態度，尤其是增加民眾負擔的事，在 UK 政府如何能使媒體成為溝通說服的助力呢？

A4：不同的媒體也會有不同的立場取向，當然不可能讓大家都看法一致，但就此議題，還是有理性思辨的空間的。

Q5：英國政府為達到收支平衡及降低負債比率，自 2010 年起採取五年整合性財政計畫，大幅刪減各項財政支出，為實施多年後成效未如預期，請問英國政府於計畫刪減各項支出時，是否確實按既定計畫執行，或者是受到外在因素影響而無法按預期計畫執行，以致成效未如預期？

A5：雖然英國有計畫刪減各項財政支出，惟刪減金額每年都會檢討後提出，並無法律限制之固定額度，當然會朝著刪減的目標前進，但最後刪減額度每年並不固定，會隨著實際需求做調整。

Q6：在 2008 年全球金融危機發生後，歐盟為因應希臘等政府發生之債務危機，要求歐盟會員國採取一致的擲節措施，英國政府採行相關財政縮減措施是否係配合歐盟政策，以致無法採行擴張性財政政策？

A6：2008 年金融危機發生初期，美國及歐盟國家都有一致採取雖減財政支出之趨勢，因此英國政府財政政策方向確實會受到一些影響，但後續英國政府採行之財政政策應較具獨立性，與歐盟政策較無關聯。



## 九、參訪蘇格蘭教育基金委員會(Scottish Funding Council)(9月6日)

- Q1：偏遠地區人口減少情況下，有無存在學生減少，校舍閒置情形？
- A1：我們目前沒有此種情形，歷史上曾有礦區學院，因為不再採礦，原採礦相關職系課程，轉為其他課程，目前仍提供教育服務。當然可預見未來五到十年，蘇格蘭部分地區會面臨就學人數減少之問題，相關學院會審慎研擬因應措施，如加強職業訓練或在職進修課程等。
- Q2：貴委員會(蘇格蘭進修教育和高等教育撥款委員會)是否經蘇格蘭審計署審計？
- A2：是的，我們接受其審計。
- Q3：貴委會數年前鑑於經濟景氣衰退，失業人數上升，故建議高等教育機構辦理相關技職教育等課程，請問有無提供相對補助經費。
- A3：沒有，當時政府財政困難，並未提供該項計畫經費，本委員會亦僅建議各高等學校自行規劃，善盡社會責任。
- Q4：學院(College)與大學(University)在收入來源部分，學院有 SFC 基金給予的學生支持(Student Support)，而大學為何卻沒有？
- A4：SFC 並不負責大學學生的學費支付，而是由 Student Support Fund 來支應。
- Q5：研究經費的給予係依據「Amount of research」X「Subject 'price'」X「Quality factor」，如何定義品質係數？
- A5：這個相當複雜，你可以參考「Research Excellence Framework 2014」，全英國 154 所大學經過教育評鑑，有 30% 得到 4 顆星：代表是世界頂尖(world-leading)、46% 得到 3 顆星：代表國際卓越(internationally excellent)、20% 得到 2 顆星：代表國際認可(recognized internationally)、3% 得到 1 顆星：代表國內認可(recognized nationally)、其餘 1% 則無法列等(Unclassified)。
- Q6：請問蘇格蘭教育基金委員辦理各學院或大學補助款分配時，是由各學院或大學依照需求提出申請或由基金會自行分配
- A6：各學院或大學並無需提出正式書面申請，係由委員會與各學院按既定公式共同討論計算應分配金額。
- Q7：蘇格蘭教育基金委員每年辦理各學院或大學補助款之經費約 16 億英鎊，請問該筆經費是否會全數分配？或是會保留部分經費作為緊急事件或特別指定業務之用途？
- A7：原則上基金會會將當年度預算以最有效方式全數分配與各學院或大學，並不會保留部分款項供做其他用途。

## 十、國家年金(STATE Pensions) (9月7日)

- Q1：英國政府公部門退休金採隨收隨付(Pay as you go)之確定給付制(Defined Benefits)，負擔亦出現入不符出問題，因此提出多項改革措施，請問其中有關「shifting to career average」及「altering inflation measure」之改革內容為何？

A1：改革前公務人員退休金之計算基礎係以退休前之最高薪資為計算基礎，給付負擔較重，且以後年度領取退休金亦按通貨膨脹指數調整。改革後計算基礎改為按任職期間平均薪資水準計算退休金，降低給付負擔；另按通貨膨脹情形調整之指數，改按不考量房地產上漲水準之通貨膨脹指數調整，以降低調整金額。

Q2：英國人民領取退休金享有一定比例或額度之免稅優惠，請問超過免稅額度之應稅退休金是如何報繳所得稅？

A2：與其他類所得一併計算課徵所得稅。

Q3：英國國家年金採固定給付，退休者每星期可以領 115 英鎊，2016 提高到 155 英鎊，這數額是如何決定的？

A3：國家年金是最低的保障，所以會參考貧窮線，以略高於貧窮線數額來訂定。

Q4：講座提到中央政府公務人員年金來自目前在職公務人員及政府所提撥款項，目前有無財務問題?( 9/7 下午)

A4：公務人員退休計畫因第二次世界大戰後，政府財政困難，原則上每年所收提撥款項僅能因應當年度所需發放之年金，惟目前尚無運作問題。



2016 年 9 月 2 日與駐愛丁堡辦事處舉辦餐會，團長代表致贈許芬娟處長禮物合影

## 第七節 小組研習建議

### 一、應持續強化財政管理透明度

鑑於財政透明化已是未來不可忽視的國際發展趨勢，且是營造具財政永續性之財政管理環境的最基本要求，雖然我國現階段已達到形式上的透明化標準，但距離實質透明化要求仍有相當大的改善空間，爰就我國應持續強化財政管理透明度部分，建議如下：

#### (一)提高相關財政資訊的可信賴性及可讀性

目前我國政府單位著重於法令及產出之報表，對於政策之制定、政策之執行等程序透明化，較少揭露，且部分資訊即時性不足，國內學者認為雖已達到形式的透明，但距離實質透明化政府之目標，仍有改善空間，相關財政管理機關(財政部、主計總處)應持續檢討透明化政策，提供具有可信賴性及可讀性的財政資訊，以達到實質透明度的要求水準。

#### (二)審計機關加強監督各級政府透明化辦理情形

蘇格蘭審計署是一個具有獨立性的政府機關，其在進行審計時除注意獨立性的問題外，致力於成為透明化的典範機關，製作提供大眾易於瞭解的報告，對於政府財政及施政之各項資訊亦適當加以揭露，提供高公開資訊品質，成為政府與公民間良好的橋樑。依此，建議審計機關應持續監督政府機關透明化辦理情形，督促其公開有關施政之政策擬定、執行、成果等資料，並注意於對外公布時，應即時且持續以易於閱讀者瞭解方式揭露，提高財政資訊的可信賴性及可讀性，以營造有利於公共課責之環境。

#### (三)爭取成為 IBP 公開預算調查受訪對象

為有效客觀評量各國在財政透明化的實施情形，國際非營利組織 IBP自2006年起，設計一套問卷來評估受訪國的財政透明度，將財政透明轉為可供量化的分數，並對各國政府的評估結果進行排序，後續對外公布「公開預算調查報告」及對個別國家提出改善建議，以利各國政府作為未來改進參考。因政治因素考量，IBP並未將我國納入訪問調查對象，為有效提升我國財政透明化程度，建議應積極爭取成為受訪對象，透過IBP的評估與建議結果，有助於提供我國精進透明化作為的具體參考，且對相關國際信用評等機構對我國的信用評等亦有正面的影響。

### 二、建立長期性的明確財政法則

為營造具有永續性的財政管理政策，應建立一套明確的遊戲規則，讓政府未來在擬定財政政策時，應遵循一致性及延續性的原則，始能讓財政體質維持在一定的水準，不致因人為操作或政黨輪替而破壞。依此，除要

嚴格遵守現有的公共債務法規定的舉債上限規定，且不宜再以特別法規定將部分舉債排除舉債上限計算範圍外，應參考其他國家作法，在追求長期財政健全平衡目標下，建立一套財政管理指標及預警制度，包括預算平衡法則、支出限額法則及收入標準法則等，並定期自動評估相關財政數據的穩健程度，以提供公眾監督政府施政及政府適時自我調整施政方向的參考。

### 三、落實財政紀律及課責機制

#### (一)落實財政紀律規定

我國現行相關法令雖然明訂相關機關或立法委員於提出相關擴大支出或減少收入法案時，必須先徵詢行政院之意見，並應進行稅式支出評估及覓得替代財源，惟實務上落實情形不佳，財政紀律規定形同虛設，相關擴大支出及減少收入的法案仍不斷地提出，以致財政赤字問題日益嚴重。依此，建議相關單位應確實遵守財政紀律規範，於研議相關擴大支出及減少收入的法案時，應該落實成本效益評估，確實有執行必要者再行提出，並且應事先覓得替代財源。對於無法確實辦理的部會，建議應將因而造成的稅收損失或擴大的支出，自提案部會以後年度之單位預算勻支，減少其可運用之預算金額。

#### (二)建立即時課責機制

從歐盟相關會員國發生財政危機的經驗觀之，倘空有財政法則規範，而無相關課責制度加以落實約束，也無法確保財政法則得以發揮效果。我國現行法令規定，對於嚴重破壞財政紀律的提案單位或個人，皆無明確課責機制。亦即無須對壞財政紀律的決策行為負起責任。爰建議應建立明確的即時課責制度，讓現有的財政紀律規定能夠獲得重視，才能達到追求財政永續的目標。

### 四、多樣化籌措財源措施

#### (一)利用房地產開發權利擴大公共建設

我國在政府財政困窘之際，刪減相關非法定財政支出是不可避免的趨勢，未來倘要再進行大型公共建設，僅靠政府預算支應，恐緩不濟急，惟倘因而造成公共建設停滯情形，對經濟反成為負面因素，也可能進一步惡化財政狀況。因此，為避免引進私部門資金造成公共利益衝突及不動產炒作問題，建議可參考英國做法，將交通建設和土地開發許可結合為一個整體方案，由公私部門共同開發，公部門可利用民間資金技術等加速取得所需的交通設施，也能一併透過開發許可的機制引導周邊區域的利用，帶動地區發展，自然可以進一步創造更多稅；而私部門投入的經費將由未來的土地開發利益獲得回饋，而且是整體的開發利用計畫，能更有效創造地區總體發展特色，政府也不需

要因給予交通營運特許權而產生公共利益衝突。

## (二)落實使用者付費概念

「使用者付費」顧名思義就是「使用的人」就需要付費以平衡個人因為「使用」而得到的好處。雖然是個簡單的概念，也很容易得到認同，但事實上，在政府的各項公共事務中要落實並不容易。參據相關政府收入統計資料，歷年各級政府規費收入占財政收入總額比重均不高，事實上，現行機制中，就規費收取已有法制化的規範，惟並未受到各級政府重視，主要原因係行政部門或民意機關有時為討好選民，往往會忽略應徵收之個別服務收入－規費；有時雖有徵收，但訂定時未能核實考量各項成本因素，使得費用常常偏低不能反映真正成本，因而造成少數人享有政府個別服務之負擔，轉由社會大眾共同分擔的不合理情形。

在歐美國家，「使用者付費」是一個普遍被接受的概念，此次在愛丁堡的學習課程中，各講座時常提到「沒有服務是免費的」的概念，政府在提供各項公共事務，應注意成本、效益，也要對受益者或使用者收取適當的費用。依此，建議各級政府應逐漸落實「使用者付費」觀念，一方面具有實現公平的涵義，另一方面也對財政的收支平衡有助益。

## 五、財政改革應考量經濟環境需求

### (一)漸進式的擲節措施

觀察英國與希臘在此次全球性金融危機及歐債危機發生後採取的財政政策經驗，雖然兩個國家都是採行大幅刪出財政支出的作法，但因英國財政體質較佳，故其刪減支出並未對國內消費信心帶來太大的負面影響；反觀希臘，其大幅刪減各項財政支出(包含有利於帶動經濟發展的公共建設支出)的結果，不但無法有效減少債務比率，反而因消費信心不足導致整體需求大幅萎縮，讓經濟陷入更加蕭條及稅收持續減少的惡性循環中。因此，雖然在債臺高築的環境下，不宜再採行大膽舉債擴大支出的策略，惟為避免過度擲節造成進一步蕭條的惡性循環中，似不宜採行希臘式的全面性減少支出改革方案，仍應保留或適度增加能夠帶動經濟發展的公共建設支出，以維持消費者信心及市場需求動能。

保持較佳的財政體質是因應未來更嚴峻經濟蕭條或金融危機衝擊的最佳策略，但在面臨財政危機的改革時，應避免採行過度擲節措施可能帶來的適得其反效果，故未來我國遇到相同的情況時，建議應採漸進式的方式，一方面可以減少赤字及債務，另一方面不致影響經濟發展及整體需求，不宜採取過度擲節措施。



## (二)建立獨立預算籌編專責單位

英國為有效降低預算赤字及公共債務占GDP比率，除採行一連串平等式的刪除財政支出計畫外，更於2010年設立獨立專責的預算責任辦公室(OBR)，負責英國經濟及公共財政預測、評估政府表現是否達成財政目標、分析政府資產負債表是否具永續性、評估財政風險及審查稅收減免和各項福利政策的成本，並定期出具社會大眾易於瞭解的評估報告。該項做法除有助於提高英國財政透明度，避免政府單位操縱作假外，亦可藉由OBR辦公室的獨立性與公正性的角色，確保英國財政政策的延續性及財政紀律的落實。依據前開資料分析顯示，OBR辦公室成立迄今，確實發揮預期效果，讓英國財政狀況朝改善方向穩健前進。

我國現行對於國家預算編列執行、公共財務預測、社會福利支出、經濟金融成長預測、財政稅賦政策分析及政府財經績效評估等職權散落於財政部、主計總處、人事總處、勞動部、金管會、經濟部、審計部及國發會等，並無單一職權功能機關負責，造成無法掌握國家整體資訊正確性與資源分配合理性，建議可參考英國設立OBR辦公室的作法，讓具有獨立性及公信力的外部機構來主導政府財政管理制度，提高財政透明度及民眾對政府財政管理的信心，相信對營造財政永續的環境有相當程度的幫助。



2016年9月6日全體學員與 David Bell 教授課後合影

## 參考文獻

- 1.財政部93年度委託研究計畫：「建構政府債務預警制度之研究」，國立政治大學財政學系，計畫主持人曾巨威教授。
- 2.「建置我國財政管理指標之研究」，委託單位財政部國庫署，受委託單位財團法人國家政策研究基金會，計畫主持人李允傑博士，98年12月。
- 3.財政部99年度委託研究計畫：「我國地方財政管理指標之研究」，財團法人國家政策研究基金會，計畫主持人李允傑博士。
- 4.行政院國家科學委員會專題研究計畫：「財政透明化評析面向之建立與實證—我國中央政府之個案研究」，國立政治大學公共行政學系，計畫主持人：郭乃菱，101年10月。
- 5.行政院研究發展考核委員委託研究計畫：「財政透明與公共課責之研究」，受委託單位國立臺灣大學政治學系，研究主持人蘇彩足教授，102年2月。
- 6.「臺灣財政永續性之研究—政府角色的反思」，國立政治大學公共行政學系研究論文，蔡馨芳，102年3月。
- 7.Hagemann, Robert, OECD Journal: Economic Studies 「How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?」,2011.
- 8.OECD Economics Department Policy Note No. 28 「Achieving prudent debt targets using fiscal rules」, July 2015.
- 9.Andrea Schaechter, Tidiane Kinda, Nina Budina, and Anke Weber,IMF Working Paper 「Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules.」, Fiscal Affairs Department, July 2012
- 10.Rebecca M. Nelson, Coordinator, Greece’ s Debt Crisis: Overview, Policy Responses, and Implications, August 18, 2011.
- 11.Rachel F. Wang, Timothy C. Irwin, and Lewis K. Murara, IMF Working Paper 「Trends in Fiscal Transparency:Evidence from a New Database of the Coverage of Fiscal Reporting」, Fiscal Affairs Department, August 2015.
- 12.Lars Calmfors, Stockholm University and Swedish Fiscal Policy Council Simon Wren-Lewis, Oxford University, 「What should fiscal councils do?」, 11 March 2011.
- 13.David Heald, 「Why is transparency about public expenditure so elusive?」, University of Aberdeen Business School, UK, Mar 22, 2012
- 14.David Heald, The International Handbook of Public Financial Management Chapter 33 「Strengthening Fiscal Transparency」, University of Aberdeen Business School, UK.
- 15.Richard Hemming, The International Handbook of Public Financial Management Chapter 7 「Assessing and Comparing the Quality of Public Financial Management Systems: Theory, History and Evidence」.
- 16.Richard Hemming, The International Handbook of Public Financial Management Chapter 1 「The Macroeconomic Framework for Managing Public Finances」.
17. 「Promoting Fiscal Transparency and Public Accountability」, 2013 APEC Economic



- Policy Report, Asia-Pacific Economic Cooperation Economic Committee.
18. The Open Budget Survey 2015, International Budget Partnership, Sept, 2015.
19. 「Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset」, IMF Working Paper, July 2012.



2016年9月6日參訪蘇格蘭 Funding Council 後與講座合影

## 肆、研究專題三：預算編列、會計、審計及執行實務之關聯性與執行成效組

### 摘要

近年來從中央到地方財政困難的問題已成眾所關注的焦點，有些地方甚至發不出薪水而向中央調度，各級政府也因積極推動各項公共建設與社會福利政策致使經費大幅增加，但相對歲入財源卻未能增加，使的財政問題更為嚴重。此次幸蒙行政院指派參加組團出國考察英國財政管理業務，期間對於財政管理的困境、政府間的財政關係、促進經濟發展及縮減財政赤字的策略，充分與愛丁堡大學教授與蘇格蘭政府官員探討，在政府會計、財政透明度及年金政策等議題，除藉由蘇格蘭審計署官員了解財政管理與執行的成效外，亦參訪該地區年金保險機構及撥款基金委員會，探討其機構實際運行情形，並為日後國內推行之參考，最後至蘇格蘭國會拜會，實際了解其組成、議題運作及對財政管理的影響，當有助於日後推動預算革新重要參考。

本報告將由研析英國年金制度的發展與制度現況，進而瞭解其年金私有化發展策略與運作、制度規範、管理與監督機制，俾提供我國借鏡之面向。英國國會於西元 1998 年，分別通過蘇格蘭法案、威爾斯政府法案及北愛爾蘭法案等 3 項法案，權力下放成立蘇格蘭國會、威爾斯國民議會、北愛爾蘭議會等 3 地區民意機關，並自 1999 年開放人民選舉，選出各地區議員及成立各地區內閣制政府，英國正式邁入權力分管自治時代。

為利政府財政永續性，國家長久性發展，英國政府積極推動財政透明度公開財政資訊，成立預算獨立機構，專責各項稅收及公共福利支出預測，提供政府預算編列依據及審視政府施政效能，不受政黨政治干預影響。

### 第一節 英國國會、政府及預算權責機構

近年來從中央到地方財政困難的問題已成眾所關注的焦點，有些地方甚至發不出薪水而向中央調度，各級政府也因積極推動各項公共建設與社會福利政策致使經費大幅增加，但相對歲入財源卻未能增加，使的財政問題更為嚴重。此次幸蒙行政院指派參加組團出國考察英國財政管理業務，期間對於財政管理的困境、政府間的財政關係、促進經濟發展及縮減財政赤字的策略，充分與愛丁堡大學教授與蘇格蘭政府官員探討，在政府會計、財政透明度及年金政策等議題，除藉由蘇格蘭審計署官員了解財政管理與執行的成效外，亦參訪該地區年金保險機構及撥款基金委員會，探討其機構實際運行情形，並為日後國內推行之參考，最後至蘇格蘭國會拜會，實際了解其組成、議題運作及對財政管理的影響，當有助於日後推動預算革新重要參考。

英國國會於西元 1998 年，分別通過蘇格蘭法案、威爾斯政府法案及北愛爾蘭法案等 3 項法案，權力下放成立蘇格蘭國會、威爾斯國民議會、北愛爾蘭議會等 3 地區民意機關，並自 1999 年開放人民選舉，選出各地區議員

及成立各地區內閣制政府，英國正式邁入權力分管自治時代。

為利政府財政永續性，國家長久性發展，英國政府積極推動財政透明度公開財政資訊，成立預算獨立機構，專責各項稅收及公共福利支出預測，提供政府預算編列依據及審視政府施政效能，不受政黨政治干預影響。

以下就英國政府近年來新成立預算審核民意機關（蘇格蘭國會、威爾斯國民議會、北愛爾蘭議會）及新成立預算預測獨立機構（預算責任辦公室 OBR、蘇格蘭財政委員會 SFC）簡略說明（表 17）：

## 一、蘇格蘭國會、威爾斯國民議會、北愛爾蘭議會

### （一）蘇格蘭國會（Scottish Parliament）：

西元1998年，英國下議院依據1997年蘇格蘭權力下放公民投票，通過「蘇格蘭法案1998（Scotland act 1998）」成立蘇格蘭國會；蘇格蘭國會為單一國會，位於蘇格蘭首都愛丁堡。西元1999年蘇格蘭國會首次選舉，選出129位議員，任期為4年，2011年英國施行「固定任期議會法」，自2011年第4屆起任期改為最多5年，今（2016）年進行第5屆國會大選。

蘇格蘭政府同英國UK政府，為內閣制政府，由蘇格蘭國會最大黨籌組蘇格蘭政府，負責推動各項行政措施；蘇格蘭稅改法案計有「蘇格蘭法案2012」（下放部分稅收權）及「蘇格蘭法案2016」（下放大部分稅收權）。

### （二）威爾斯國民議會（National Assembly for Wales）：

西元1998年，英國下議院依據1997年威爾斯權力下放公民投票，通過「威爾斯政府法案1998（Government of Wales Act 1998）」成立威爾斯國民議會；威爾斯國民議會為單一議會，位於威爾斯首府卡迪夫。西元1999年威爾斯國民議會首次選舉，選出60位議員，任期為4年，2011年英國施行「固定任期議會法」，自2011年第4屆起任期改為最多5年，今（2016）年進行第5屆國民議會大選。

威爾斯政府同英國UK政府，為內閣制政府，由威爾斯國民議會最大黨籌組威爾斯政府，負責推動各項行政措施；威爾斯稅改法案計有「威爾斯法案2014」（下放部分稅收權）。

### （三）北愛爾蘭議會（Northern Ireland Assembly）：

西元1998年，英國下議院依據1997年北愛爾蘭權力下放公民投票，通過「北愛爾蘭法案1998（Northern Ireland act 1998）」成立北愛爾蘭議會；北愛爾蘭議會為單一議會，位於北愛爾蘭首府貝爾法斯特。西元1999年北愛爾蘭議會首次選舉，選出108位議員，任期為4年，2011年英國施行「固定任期議會法」，自2011年第4屆起任期改為最多5年，今

(2016) 年進行第5屆議會大選。

北愛爾蘭政府同英國UK政府，為內閣制政府，由北愛爾蘭議會最大黨籌組北愛爾蘭政府，負責推動各項行政措施；北愛爾蘭目前並無稅改法案。

表 17：英國蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭議會比較表

議會名稱	成立 (年)	依據法案	議員 人數	稅改法案	備註
蘇格蘭國會 (Scottish Parliament)	1999	Scotland act 1998	129	Scotland act 2012、Scotland act 2016	2014 年獨立公投
威爾斯國民議會 (National Assembly for Wales)	1999	Government of Wales Act 1998	60	Wales act 2014	
北愛爾蘭議會 (Northern Ireland Assembly)	1999	Northern Ireland act 1998	108	無	

## 二、預算責任辦公室 OBR (Office for Budget Responsibility)：



2010年，預算責任辦公室依據英國「預算責任與政府審計法」(Budget Responsibility and National Audit Act)而設立，其業務範圍包括：經濟預測與分析、財政預測與分析、福利預測與分析、可持續性分析、戰略、運作與溝通等。預算責任辦公室旨在對英國財政運行提供獨立的官方分析。其職能主要包括如下幾個方面：

### 1. 成立緣由：

西元 2010 年，英國政府為增加財政透明度及實現英國 2010 年大選承諾，成立英國 UK 預算責任辦公室，為官方獨立財政監管機構，針對英國 UK 公共財政作獨立性且權威性預測分析。

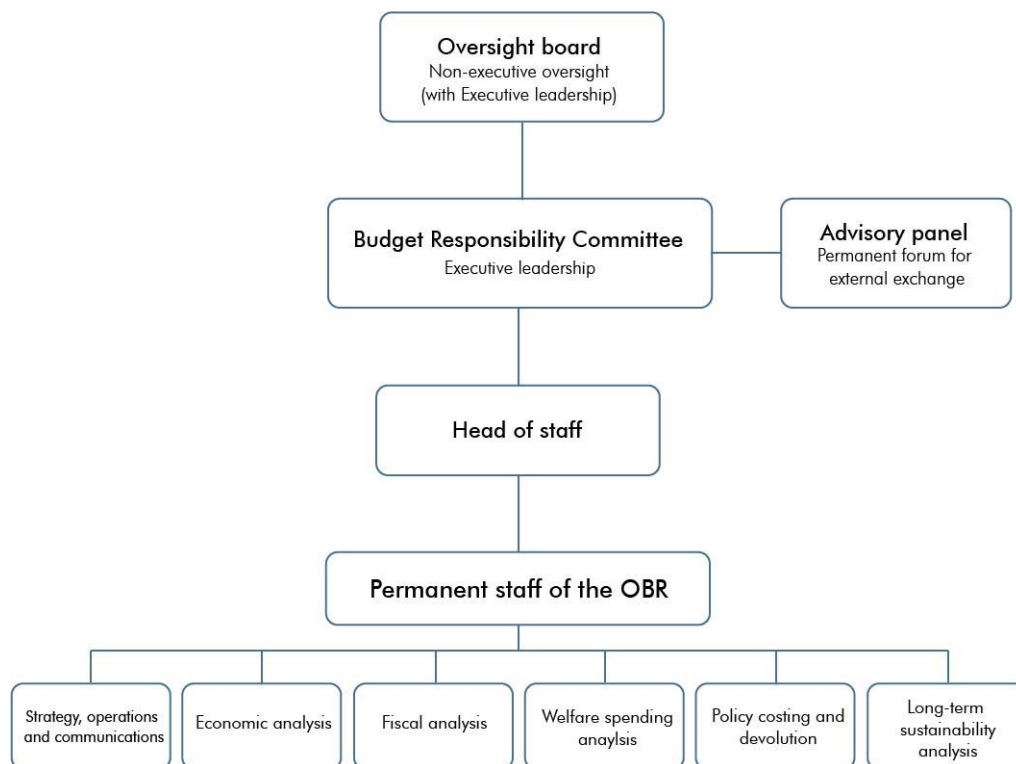
西元 2011 年英國 UK 國會通過「預算責任及國家審計法案 2011」，預算責任辦公室正式成為法定非行政部門獨立機構（圖 27）。

### 2. 組織編制：

預算責任辦公室為英國 UK 財政部所屬非行政部門獨立機構，由預算責任委員會（Budget Responsibility Committee）、常駐研究部門（Permanent staff of the OBR）、監督委員會（Oversight board）及諮詢小組（Advisory panel）等 4 部分所組成：

- (1)預算責任委員會：為預算責任辦公室核心單位，編制成員 3 位，分別來自企業界、學術界、政府部門及研究機構等領域；負責預算責任辦公室核定各項預測分析報告。
- (2)常駐研究部門：研究成員計有 26 位公務員（含 1 位研究首長）；負責預算責任辦公室所有獨立預測與分析等工作。
- (3)監督委員會：成員計有 5 位，除了預算責任委員會 3 為成員外，外加 2 位非執行成員；負責預算責任辦公室風險管理、治理及內部控制。
- (4)諮詢小組：成員計有 9 位，由財政及經濟領域專家組成；負責定期召開會議提供諮詢，並建議預算責任辦公室工作方案及分析方法。

圖 27：英國 UK 預算責任辦公室組織架構



### 3.任務工作：

預算責任辦公室為獨立機構，肩負英國 UK 公共財政預測及分析，5 大主要工作為：

#### (1)提供經濟和財政預測：

針對經濟與公共財政，預算責任辦公室每年 2 次編製 5 年期預測報告，提供英國政府預算編列依據，及作為英國 UK 財政大臣向國會預算報告（每年 3 月）及秋季報告（每年 11 月）使用。

（詳 Economic and fiscal outlook(EFO)及 Forecast evaluation report(FER)年刊）

#### **(2)評估財政目標完成的情況：**

依財政收支預測來判斷政府財政支出目標與福利支出目標等的完成情況。2015 年 7 月，英國政府設定了兩個中期財政目標

（Target）：（1）在 2019－2020 年度實現預算盈餘，並且預算盈餘的獲得是不以經濟增速下降為代價的；（2）從 2015－2016 年度到 2019－2020 年度，逐年降低公共部門的淨債務（以占 GDP 的比重衡量）。（詳 Economic and fiscal outlook(EFO)及 Welfare trends report (WTR) 年刊）

在「經濟和財政展望報告」（EFO）裡，預算責任辦公室對政府實現預算盈餘目標和降低債務目標的前景進行評判（機率是否超過 50%），對政府在社保和稅收減免方面附加現金支出限制（福利限額，Welfare Cap）的情況做出評估。

#### **(3)永續性與資產負債表分析：**

發布「財政永續報告」（Fiscal Sustainability Report, FSR），預算責任辦公室對政府財政的長期可持續性做出評估。「財政永續報告」也採用傳統的國民會計核算和整體政府會計核算體系（Government Accounts, WGA）來分析英國公共部門的資產負債表。

「財政永續報告」自 2016 年起每兩年發布一次。

#### **(4)財政風險評估：**

在提供預測的同時，「經濟和財政展望報告」和「財政永續報告」也討論相關預測蘊藏的風險。整體政府會計核算體系也就特定的財政風險（如或有負債等）提供進一步的信息。根據預定計劃，預算責任辦公室在作公共財政預測報告時，會在 EOF 及 FSR 報告中記載預測風險，政府整體帳戶 Whole of Government Accounts (WGA)中也提供具體財政風險如政府擔保負債等信息；自 2017 年起，預算責任辦公室將統一彙整財政風險，每 2 年編製專門財政風險報告 Fiscal risks report (FRR)。

#### **(5)審查稅收減免和各項福利政策的成本**

每年英國政府向國會預算報告及秋季報告時，英國政府都會向預算責任辦公室提供個人所得稅收及福利支出措施成本草案，供預算責任辦公室詳細審視及挑戰，預算責任辦公室則對此開展深入的審查，並在「經濟和財政展望報告」中申明其是否認可上述成本測算。除此之外，預算責任辦公室還應英國中央政府的要

求，預測其對蘇格蘭和威爾斯的稅收轉移支付。預測結果也隨「經濟和財政展望報告」公開發布。

#### 4.未來展望：

預算責任辦公室係針對英國 UK 公共財政提供預測及分析，因應蘇格蘭國會、威爾斯國會及北愛爾蘭國會要求，分別自 2012 年起提供蘇格蘭轄區、2014 年起提供威爾斯轄區、及 2018 年起提供北愛爾蘭轄區，各區域公共財政預測分析。

另歐盟為增加各國財政透明度及財政健全獨立，於西元 2015 年 9 月成立歐盟獨立財政機構網絡（EU Independent Fiscal Institutions Network），官方獨立財政機構衍然成為世界新趨勢潮流。

### 三、蘇格蘭財政委員會 SFC（Scottish Fiscal Commission）

英國國會通過 1998 年蘇格蘭法案（Scotland Act 1998），蘇格蘭政府負責 1998 年蘇格蘭法案中非明確的政府事務，包括蘇格蘭境內教育、國民健康服務、司法、運輸等事務；其餘事務（保留權力）仍歸屬於英國國會。隨著權力下放蘇格蘭政府，英國(UK)對蘇格蘭政府的補助款越來越少，而蘇格蘭政府對未來的徵稅及支出有更大的自主權，蘇格蘭於 1999 年成立蘇格蘭議會，並將成立蘇格蘭財政委員會(Scottish Fiscal Commission)，以法定責任獨立預測蘇格蘭未來 5 年所得稅預測、借貸需求預測合理性評估及每年財政準確性評估。



#### 1.成立緣由：

英國 UK 國會於西元 2012 年通過「蘇格蘭法案 2012」，權力下放授權「蘇格蘭國會」擁有部分徵稅及借款權力，有鑒於此 2013 年 5 月蘇格蘭成立獨立財政機構（蘇格蘭財政委員會前身），用以健全詳細審視及預測分析蘇格蘭政府所提預算。

西元 2014 年 6 月非法定獨立機構「蘇格蘭財政委員會」正式成立，除了原本審視蘇格蘭政府所提預算外，任務增加了預測自英國 UK 轉移至蘇格蘭徵稅所衍生之經濟面決策因素，如蘇格蘭通貨膨脹率、蘇格蘭非住宅稅款收入等。

#### 2.組織編制：



蘇格蘭財政委員會為獨立機構並對蘇格蘭國會說明負責，編制成員 3 位，主席由企業家擔任，另 2 名為學者；幕僚工作目前由蘇格蘭格拉斯哥大學主導負責。

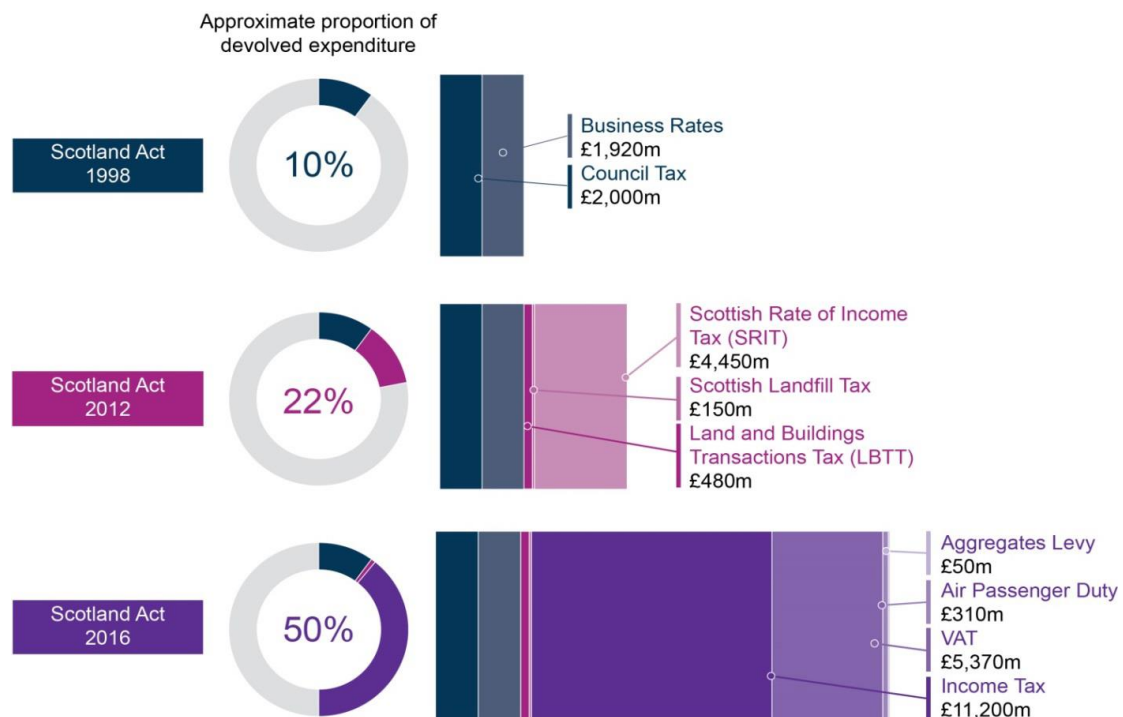
基於 2014 年蘇格蘭政府舉辦脫英獨立公投，造就後來 2016 年 3 月英國 UK 國會通過「蘇格蘭法案 2016」及英國 UK 政府與蘇格蘭政府雙方所達成的「財政框架協定 (Fiscal Framework)」，確保蘇格蘭 2016 年 4 月制訂「蘇格蘭財政委員會法案 2016」，規範自 2017 年 4 月 1 日起，蘇格蘭財政委員會躍變成為法定非行政部門獨立機構，並賦予更大權限。

### 3. 任務工作：

蘇格蘭財政委員會針對蘇格蘭政府所提預算，進行公正獨立健全詳細審視及預測分析徵稅所衍生之經濟決策因素，並於蘇格蘭國會審議蘇格蘭政府預算前，擬定預算評估報告。自 2017 年 4 月 1 日起，蘇格蘭財政委員會取代英國 UK 預算責任辦公室在蘇格蘭所做的各類獨立預測，包括蘇格蘭所有稅收預測、蘇格蘭 GDP 預測等，並提供蘇格蘭政府自 2018 年度起政府預算編列依據。

圖 28：稅收移轉支付-稅收及支出權力下放

(Taxation as share of devolved expenditure)



- ◆ 1998 年蘇格蘭法案：下放支出約 10%(業務資費 19.2 億英鎊/市政稅 20 億英鎊)
- ◆ 2012 年蘇格蘭法案：下放支出約 22%(蘇格蘭所得稅率 (SRIT))

44.50 億英鎊、蘇格蘭垃圾掩埋稅 1.5 億英鎊、土地和房屋交易稅 (LBTT) 4.8 億英鎊)

- ◆ 2016 年蘇格蘭法案：下放支出約 50%(航空旅客稅 3.1 億英鎊、增值稅 5,370 萬英鎊、所得稅 112 億英鎊)

#### 4.未來展望：

未來，蘇格蘭財政委員肩負蘇格蘭國家各項發展預測需求如公共福利支出，及新增徵稅如 2019 年飛機乘客稅、2020 年集會徵收稅等，秉持公正不受政治干預，獨立進行各項預測。

英國 UK 政府中，威爾斯、北愛爾蘭等尚未成立預算責任機構，目前尚依賴英國預算責任辦公室 OBR 所提供預測數據進行各項預算編列。

## 第二節 預算編列與執行之比較

### 一、我國、英國及蘇格蘭政府預算程序：

#### (一)預算週期：

我國中央政府總預算每一會計年度辦理一次，政府會計年度於每年一月一日開始，至同年十二月三十一日結束。

英國及蘇格蘭政府的會計年度自每年的四月一日開始，到下年度的三月三十一日結束。

#### (二)預算編製及審議：

我國中央政府總預算之編製及審議，依預算法第四十六條規定，中央政府總預算案與附屬單位預算及其綜計表，經行政院會議決定後，交由中央主計機關彙編，由行政院於會計年度開始四個月前提出立法院審議，並附送施政計畫。

總預算分成歲入與歲出兩大部分，其中由行政院主計總處負責歲出之籌編，財政部負責歲入之籌編，而預算案之審查，則歸屬於立法院。我國在總預算案由行政院送達立法院後，由立法院邀請行政院長、主計長及財政部長列席，分別報告施政計畫及歲入、歲出預算編製之經過，並由立法委員就施政計畫及預算上一般重要事項提出質詢後，將總預算案交付相關委員會分組審查。分組審查完竣後，由財政委員會綜合整理分組審查結果，並草擬書面總報告，提報立法院院會進行二、三讀程序。

總預算案須經過立法院三讀通過，才能正式成為法定預算，規範下一年度的國庫收支與經費運用。立法院得刪減行政院所提之總預算案，但其預算審議權受憲法第70條限制：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」在此設計下防止政府支出預算的膨脹。

英國沒有一部規範預算制度的預算法或財政法，係由涉及租稅、支出、公庫出納、公債管理等個別成文法，建構出英國的預算法制系統，英格蘭(UK)預算由財政部負責統籌，約在每年11月時由財政大臣向下議院進行秋季報告(autumn statement)(圖29)，說明下一年度的經濟及財政展望與未來三個年度的支出計畫，同時開始進行年度預算的籌劃。於3月選定預算日，由財政大臣向國會提出年度預算報告(圖30)，並於下議院發表演說，預算報告的內容主要為當前經濟與財政狀況、長期經濟及財政預測、國家重要發展政策及成本、財政與預算政策對國家收支的影響、各部會未來三個年度的支出需求規劃等，同時財政部會將徵課租稅的財政法案(Finance Bill)以及各部門年度所需的支出需求估計送交國會審議，國會於每年七月完成審議送君主裁決後即公布財政法及撥款法。

英國在2010年，依據「預算責任與政府審計法」(Budget Responsibility and National Audit Act)設立預算責任辦公室(Office for Budget Responsibility, OBR)，定期發布對經濟和財政運行狀況的五年期預測報告。預測報告每年發布兩次，分別與財政部向國會提交預算報告和年中執行報告的時間相對應。新的財政大臣菲利普哈蒙德(Philip Hammond)，將在2016年11月23日向議會提出他的第一個秋季報告，面對2016年6月23日英國決定脫歐，是否持續或更大幅的財政緊縮政策，或調整財政規則擴大資本支出帶動經濟成長？是英國籌編2017年預算面臨的挑戰。2016年9月8日英國新的財政大臣菲利普哈蒙德(Philip Hammond)宣布，將在2016年11月23日向議會提出他的第一個秋季報告。

圖 29：秋季報告(Autumn Statement)



圖 30：英國財政大臣「打開其預算書」（open his budget）



以2016年3月16日，英國財政大臣喬治·奧斯本宣布2016年度財政預算來看，其中有關經濟、商務、稅收整理摘要如下，可進一步了解英國預算編製過程：

#### 1.經濟:

2016年的預計經濟增長率從2015年11月秋季預算的2.4%降到了2%，2017年的經濟增長預計為2.2%，後三年預計均為2.1%；英國還會繼續在主要西方經濟體內保持其增長最快的地位；至2019/2020的政府開支每年將削減35億英鎊；政府借款將從目前的總開支1/4降到1/14；通貨膨脹率目前為0.7%，預計明年為1.6%；至2020年預計會創造出一百萬個新的就業機會。

#### 2.商務:

到2020年4月企業所得稅將從現在的20%逐步降到17%；至2020年政府將從個人經營收入，工資收入，資本利得的漏稅中收回120億英鎊；政府將從對企業所得稅規範中追回預計90億英鎊的稅收；企業給予公司股東貸款的稅收將與高稅收人士分紅稅率看齊為32.5%。

#### 3.個人所得稅，養老金和存款:

個人年度免稅額將會在2017年4月增長到£11,500；基礎稅率的納稅人資本利得稅將從18%降到10%，對高稅收人士將從28%降到20%。對住宅的資本利得徵稅將維持原稅率；個人免稅儲蓄賬戶(ISA)的上限將從1.5萬鎊增加到2萬鎊；2017年4月之後，高稅率40%起徵點將在從£42,385增加到£45,000；個體經營者免除每週的國民保險費。

#### 4.醫療衛生:

為了保護兒童健康防止肥胖，從 2018 年起將對軟飲徵收糖稅；糖稅將能帶來 5 千 2 百萬英鎊的收入，會用來改善學校現有的體育運動項目和增加學生在校時間。

#### 5.石油和天然氣:

將用 10 億英鎊來支持英國的石油和天然氣行業，以度過價格低迷的難關；石油和天然氣開採商的資源稅率減半降至 10%。

#### 6.關稅:

燃油和啤酒關稅不變；煙草關稅增長 2%。

### 二、我國及英國預算編列種類之比較

我國預算以內容性質區分為普通基金預算及特種基金預算，其中特種基金預算計有營業基金預算、債務基金預算、作業基金預算、特別收入基金預算、資本計畫基金預算及信託基金預算。

英國政府每年度的支出需求預算，係按部門別編製，由國家統計局參考 IMF 的政府財政統計手冊的規定，由一般政府部門、官方組織(ALBs)、公共事業(public enterprise)等部門別預算所構成。各部門在國會議決的部門支出額度為支出上限，各部門在該上限額度內得以調整支應，但若有超出上限之需，應向國會提出追加預算。

### 三、我國、英國及蘇格蘭預算執行方式之比較

我國中央政府法定預算通過後，各機關按月或按期動支分配預算，執行相關施政計畫；預算分配有利於國庫之財務調度，以及支出計畫進度之管控，以確保計畫目標之如期完成。我國政府各機關之收入，採行統收統支制度，須繳入國庫收入總存款戶，由國庫集中調度管理；各機關經費支出，亦由國庫按照預算分配。每月及年度終結，代理公庫之銀行及各收支機關，均應分別編列收支月報表及決算表，送達財政機關。

英國政府預算係由年度預算報告、財政法案及撥款法案等三部分組成，並以基金制度來管理政府預算執行的現金收付事宜，英國政府基金種類：(1)統合基金(Consolidated Fund)、(2)國家貸款基金(National Loans Fund)、(3)應變基金(Contingencies Fund)、(4)營運基金(Trading Fund) 等四種，其中營運基金係英國政府導人民間企業課責管理，對具有營運性質，可以自給自足及財務平衡的業務可以營運基金型態獨立管理收支。由於英國政府預算係按部門別編製，以組織為單位，政府基金即為公庫中的帳戶，為英國公庫管理制度的基礎。

1998 年蘇格蘭法案，英國將國會的部分權力下放給地方議會，允許蘇格蘭政府可成立「統合基金」，享有財政自主權。再依據 2016 年蘇格

蘭法案，新的財政架構協議，蘇格蘭政府將被允許設立保留款(reserve)，經費剩餘無須繳回英國政府，以支應稅收的不確定性，保留款總額上限為 7 億英鎊，每年經常性支出提款上限 2.5 億英鎊，資本支出上限為 1 億英鎊。

### 第三節 執行成效及財政管理之借鏡

英國預算之行政機關，財政部是負責預算編列之首要部會其功能職權涵蓋我國行政院轄下之財政部、經濟部、國發會、主計總處、人事總處等部會之功能，其跨部會統合之性質使任務執行上更具統合協調與自主性，在政策制定方面亦不至於有重複或疏漏之情形，亦即更能達到資源充分運用的效率。

財政緊縮或擴張政策：英國(UK)2010 年著手進行財政整頓計畫，目標是減低財政赤字及公債，計畫在 2010 年到 2020 年的 10 年期間，公共支出占 GDP 比例由 46%降到 37%（圖 31），但在財政緊縮政策下，目標達成困難且未如預期，亦未能帶動景氣復甦（圖 32），因此反對黨及民眾認為，財政整頓進行速度太快？財政整頓可採擴張性政策，用以刺激經濟成長帶領經濟快速復甦，我國目前也面臨經濟成長停滯之狀況，鑒於英國(UK)及歐盟的財政緊縮政策未能帶動景氣的復甦，是否持續採取緊縮的財政政策？或藉由擴大資本支出改採擴張性的財政政策以帶動經濟成長？英國財政整頓執行成效及新任財政大臣將宣布的財政政策方向，可做為我國預算籌編與執行之借鏡。

圖 31：英國公共收入及支出占 GDP 預測(1948~2021)

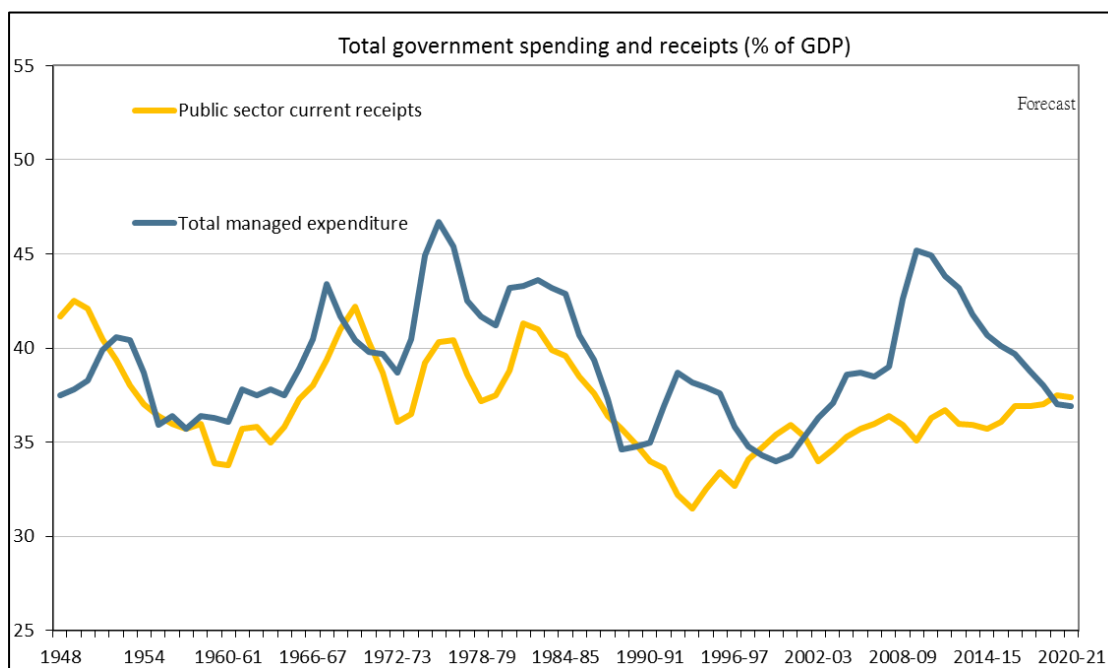
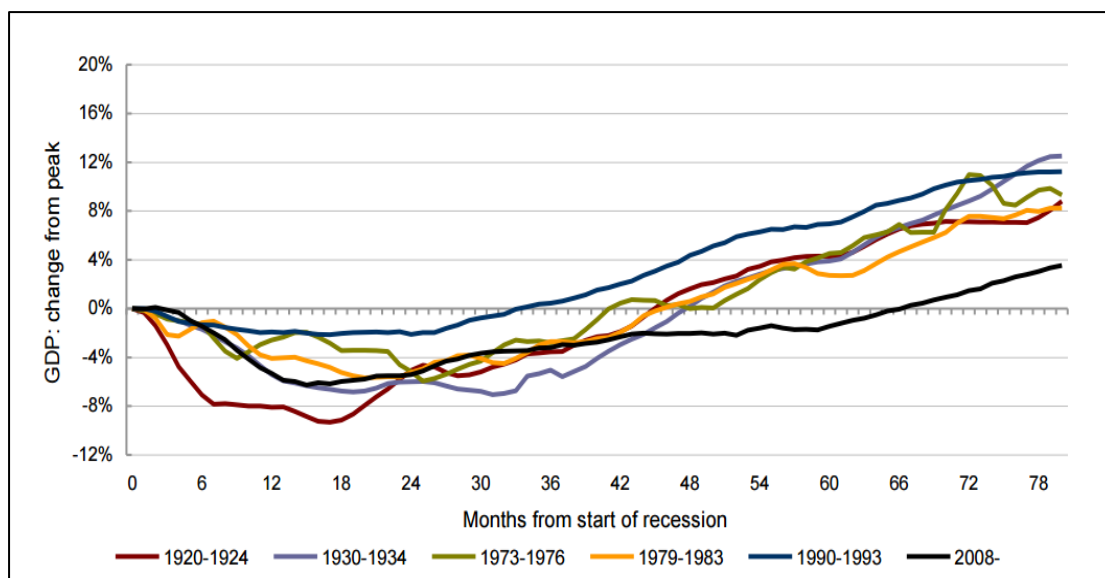




圖 32：英國 GDP 恢復趨勢圖



#### 第四節 會計制度之比較

##### 一、英國蘇格蘭會計制度沿革及現況

###### (一)沿革及現況<sup>77</sup>

英國是實行君主立憲制之單一體制（非聯邦體制）國家，政府分為中央政府和地方政府兩級，以下分別概述英國中央政府及地方政府之政府會計改革過程。

###### 1.中央政府

1921年之財政與審計部門法可被視為英國中央政府在其會計系統中應用權責發生基礎之起點，僅限於中央政府部門所從事之商業活動。20世紀90年代中期至21世紀初，英國中央政府開始嘗試在政府部門使用資源會計概念，並逐步運用權責發生基礎進行會計核算並編製財務報告。2000年7月，英國國會通過並頒布政府資源與會計法(Government Resources and Accounts Act 2000，簡稱GRAA 2000)，為英國中央政府實行權責發生基礎預算與會計提供了法律依據。

英國中央政府從事商業活動之公共單位如貿易基金、非政府部門之公共單位及執行機構從成立開始就遵循英國公認會計原則之規範，採用權責發生基礎會計。因此，英國中央政府會計改革主要是指在中央政府部門會計和預算中導入權責發生基礎，因此不存在改革問題。

<sup>77</sup> 鄭如孜、周玲臺、林盈姁、熊芳瑩、朱建宇，2013，〈政府會計革新國際趨勢與發展之研究〉，行政院主計總處委託研究。



## 2.地方政府

英國地方政府會計採用權責發生基礎之歷史遠遠早於中央政府會計。大致可分為三個階段：

- (1)20世紀70年代之前：在此階段，地方政府會計之目的在表達預算遵循程度。1974年以前的傳統觀點認為，預算的形式和內容與會計及財務報告的形式和內容是不可分離的。
- (2)20世紀70年代至90年代中期：是地方政府會計由反映預算遵循程度，逐步轉換為揭露地方政府整體財務資訊的階段。1982年頒布之地方政府財政法建立了地方政府會計架構。
- (3)20世紀90年代中期至今：英國地方政府正式被要求編製政府整體財務報告，並將會計系統與預算系統分離。

與中央政府不同，英國地方政府及公部門會計準則是由英國特許公共財政與會計協會（Chartered Institute of Public Finance and Accountancy，簡稱CIPFA）負責起草，經英國會計準則理事會（Accounting Standards Board）批准後發布執行。自20世紀90年代起，英國的特許公共財政與會計協會（CIPFA）與地方當局（蘇格蘭）會計諮詢委員會（Local Authority（Scotland）Accounts Advisory Committee，簡稱LASAAC）共同成立了一個聯合委員會（CIPFA/LASAAC Joint Committee），並按年度發布推薦實務公告（Statement of Recommended Practice），即英國地方當局之會計實務準則。目前，英國地方政府會計準則基本以英國公認會計原則（UK GAAP）為基礎，並按照地方政府之特殊環境適當修改後形成。

### (二)英國中央政府部門財務報告

#### 1.資源報告

RAA 2000規定，政府部門應編製每一財政年度之資源報告（resource accounts），以詳細說明部門於該年度取得、持有或處分之資源，及當年度使用資源之情況。資源報告應依照財政部發布之規定編製，並應包括財務績效表、財務狀況表及現金流量表。此外，政府部門應於財政年度結束後8個月之內，向主計審計長（Comptroller and Auditor General）提交上一財政年度之資源報告，由主計審計長於次年1月15日前完成對部門資源報告之審計，並將審計後之資源報告送交財政部。財政部應於1月31日前將所有部門之資源報告呈交國會。

#### 2.財務報告手冊（Financial Reporting Manual，FReM）規定之報表

FReM是英國規範中央政府會計核算與報告之主要規定，直接引入國際財務報導準則（International Financial Reporting Standards，簡稱IFRSs），對於政府會計與企業會計相一致之會計處理方法，這種變化也表明英國政府會計盡可能與企業會計趨同。英國財政部按FReM編製之部門報告，包括綜合淨支出表、財務狀況表、合併財務狀況表、納

稅人權益變動表及現金流量表。

### 3. 整體財務報告 (Whole of Government Accounts, 簡稱WGA)

WGA是一套合併的英國公部門財務報表。就是將所有公部門當作一個主體編製的財務報告。它整合了1,500多個公部門組織，包括中央政府、地方政府、國家健康服務 (National Health Service) 及公營事業 (Public Corporations) 50之審定財務資訊。GRAA 2000規定，WGA應於編製完成提交審計總署查核，審計總署應審查其是否忠實表達，並出具查核報告，再由財政部將WGA及查核報告呈交國會。Chow et al. (2010) 指出，WGA不只是世界上最全面的公部門財務報表，也是世界上最複雜的公部門合併財務報告，目前沒有任何其他國家編製中央政府及地方政府之合併財務報告。

#### (三) 英國之預算及其與會計之關係

英國財政部於每年財政年度開始時，向國會提出該年度之預算 (Budget) 及主要供給估算書 (Main Supply Estimates)，即一般認知之預算案。預算案經國會辯論審查後即成為財政法案 (Finance Act) 之主要內容，後經國會完成3讀程序後，即可訂定撥款法案完成預算審查程序，亦賦予行政部門動用公款之法源依據。議會不得為任何增加預算的提案，亦不得作任何條件之附加。

財政年度結束後，財政部會向國會提出公共支出年度結算白皮書，提供政府部門公共支出之臨時結算數字。至於政府部門年度預算與決算之比較報表，則公布於資源報告之國會批准資源表 (Statement of Parliamentary Supply)。

## 二、我國會計制度沿革及現況

### (一) 沿革及現況

為使我國政府會計作業能符合世界潮流及趨勢，並與國際作法接軌，行政院主計總處經積極蒐整研析參採國際公共部門會計準則 (International Public Sector Accounting Standards, 簡稱 IPSAS) 及先進國家作法等，修訂「中央政府普通公務單位會計制度之一致規定」，供中央各公務機關辦理會計業務之準據。

行政院主計總處近年積極研修訂定政府會計相關規範。至今已通過發布共3號政府會計觀念公報及11號政府會計準則公報、中央政府普通基金普通公務會計制度、各特種公務會計制度、政事型特種基金一致規定，及作業基金一致規定等。新的制度要求採用權責發生基礎來編製政府整體財務報表，包括淨資產表及營運表，可提供各方利益關係人較為精確的政府財務狀況、政府和營運結果資訊。

政府新會計制度目前推動概況，行政院主計總處前已訂頒完成普

通基金新會計制度並建置完竣新GBA系統，中央政府自105年度首次實施公務機關新會計規制，此外，各國均致力將當地會計準則與國際會計準則(IFRS)接軌，金管會於2008年10月28日宣布，我國決定從「逐步增修國際會計準則以與國際接軌」(convergence)，改為「直接採用國際會計準則」(adoption)，即擬比照美國作法。

「中央政府普通公務單位會計制度」主要改革重點有，資產負債及收入支出等財務報表各要素之認列與處理原則等接軌國際作法、會計基礎採權責發生基礎、整併現行歲入、歲出分設2套科目及帳表為1套作業及平衡表外增編資本資產表、長期負債表及收入支出表等，符合會計法第29條規定將固定資產等項目採另帳表管理，可完整呈現機關資產負債與收入支出全貌，增進政府財務資訊透明度及接軌國際作法。

## (二)財務報告

各機關定期對外之會計報告，分為會計月報及年度會計報告等二種：

### 1.會計月報

各機關編送之會計月報，其內容包括歲入累計表、經費累計表、以前年度歲入轉入數累計表、以前年度歲出轉入數累計表、平衡表、資本資產表、長期負債表、平衡表科目明細表、資本資產變動表、長期負債變動表、歲出用途別累計表、收入實現數與繳付公庫數分析表、支出實現數與公庫撥入數分析表、收入支出彙計表、公庫收入(支出)差額解釋表、銀行(公庫)存款差額解釋表、財產增減結存表；舉借公共債務機關，應編製債務累計表、以前年度債務轉入數累計表、如附舉借公共債務機關，應編製債務累計表、以前年度債務轉入數累計表。各機關之會計月報，按年度預算及特別預算，分別編造之。各機關會計月報相關資料，中央主計機關得視需要統計彙編之。

### 2.年度會計報告

各機關年度會計報告，得與決算報告合併編製，其內容包括歲入累計表、經費累計表、以前年度歲入轉入數累計表、以前年度歲出轉入數累計表、平衡表、資本資產表、長期負債表、平衡表科目明細表、資本資產變動表、長期投資明細表、長期負債變動表、長期投資明細表、長期負債變動表、歲出用途別累計表、現金出納表、收入實現數與繳付公庫數分析表、支出實現數與公庫撥入數分析表、收入支出彙計表、財產目錄總表、舉借公共債務機關，應編製債務累計表、以前年度債務轉入數累計表。

## 三、預算與會計之關係

依據憲法第 59 條及預算法第 46 條之規定，行政院最遲應於會計年度開始 4 個月前，將總預算案編送立法院審議，俾讓立法院有充裕的時間審議預算。依預算法第 51 條規定，總預算案應於會計年度開始 1 個月前由立法院議決，並於會計年度開始前 15 日由總統公布。故立法院依法應於去年 11 月底審議通過，現已較法定期限延宕 5 個月。又我國憲法第七十條規定：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」

## 第五節 審計功能之比較

### 一、英國、蘇格蘭審計制度

英國包括大不列顛（英格蘭、蘇格蘭及威爾斯）及北愛蘭，其審計制度遠溯至 14 世紀，而近代之審計制度，始於 1866 年頒布之「國庫及審計部門法」（Exchequer and Audit Department Act），建立了公共支出課責循環，由國會授權支出，行政機關則將支出紀錄與帳簿送審計長審核，由審計長向國會公共會計委員會提出調查報告，此階段之審計，著重於支出之合規性、合法性及遵行性。1983 年，為順應國會及學術單位之要求，制定「國家審計法」（National Audit Act），設立「國家審計署」（National audit office，簡稱 NAO）。為審計長之輔助機構。審計長依法得審查各機關施政有關經濟性、效率性及效能性之績效審計事項，向國會提出報告（梁勳烈，2003：29）。

#### （一）英國審計制度

##### 1.NAO審計長（Comptroller and Auditor General）

係經英國女皇任命，審計長有法定權力檢查所有政府部門及其他公共部門機構的帳戶，以及所有資(補)助的機構是否有效地運用資源，並提送查核報告到議會。英國NAO之年度預算係由審計長將預算提送國會預決算委員會審議，由該委員會向院會提出是否接受之意見。

##### 2.NAO業務

主要業務係協助國會審查公共資金收支，瞭解公部門運用公共資金情形，並協助改善中央及地方政府的服務與績效，其所提出的報告主要提供國會公共會計委員會（Committee of Public Accounts，簡稱PAC）及其他相關委員會、行政部門首長、對NAO 審計議題有興趣之民眾參考。進年該小組所公布之調查報告內容，已涵蓋政府財政、債務、契約管理、網路安全、組織再造等領域，其報告議題與內容，應值得我國審計機關參考，以拓展查核領域<sup>78</sup>。

<sup>78</sup> 郭大榮、蔡修毓，2014，《2014 年國際內部稽核協會 年會出國報告》。

### 3.組織

NGO年度預算為8,460萬英鎊，其成員約有800位，係由審計長聘任，並決定所需人數、等級、薪水及服務條件，皆具有多元化的專業背景有不同的技能和角色，有統計學家、經濟學家、會計師和專業的數字化服務人員、企業融資人員和地方政府成員等。他們不是公務員，也不向部長匯報，所有的工作都是獨立於政府。NAO招募人才之宣傳策略與作法頗具成效，據英國衛報（Guardian）於2014年對3萬名大學生進行「最想進入服務單位」排名調查，就會計金融領域來看，NAO名列第6名（前5名均為跨國大型會計師事務所）。NAO對於招募人員之專業背景並不設限，因此其成員具有多元化的專業背景，思維較為整體全面。這樣的人員背景條件讓NAO得以成立跨政府小組（Cross-Government Team），針對具橫向或縱向跨部門特性之公共服務或計畫進行深度分析。

### 4.監督單位

國會議員的議會委員會(Parliamentary committee of MPs) oversees our work. The Commission)及政府帳目委員會(the Public Accounts Commission)負責監督英國審計署的工作。主要監督內容為，批准審計署的預算、審視其成本和效能、監督其任命的外部審計師的佣金等。

### 5.審計重點內容<sup>79</sup>

主要包括：財務審計、績效審計、專案調查、支援國會、國際事務（International role）等領域

#### (1)財務審計（Financial audit）：

主要係遵循國際審計準則（International Standards on Auditing，簡稱ISAs），係以風險為導向，聚焦於重大事項，以確保政府收支均符合國會授權範圍，並使財務報表能反映事實並符合相關會計規範。2013-2014年NAO審核355個組織（包括政府機關、慈善事業及公司）之427個帳戶，包含超過1兆英鎊的收入及支出。

#### (2)績效審計（Value for money audit）：

績效審計議題主要來自於NAO的風險評估及國會的要求，議題範圍相當廣泛，包括：國民健康照護制度、主要國防計畫、地方政府的主要施政計畫等。2013-2014年NAO發43 布66則績效審計報告及4則區域服務研究報告，不僅國會得以掌握政府運用公共資金的成效，亦促使更多機關及利害關係人學習到由受查機關獲得之重要知識與經驗。以英國NAO為例，約有四分之一之預算資源，係投入財務審計及績效審計之委託。

#### (3)專案調查（Investigation）：

<sup>79</sup> 郭大榮、蔡修毓，2014，《2014年國際內部稽核協會年會出國報告》。

專案調查能使NAO就當前國會議員（Members of Parliament，簡稱MPs）或其他利害關係人所關心的重要議題快速反應。2013-2014年NAO專案調查主要聚焦於健全財務管理、善用資訊等領域，包括：保密條款及特別遣散費（Confidentiality clauses and special severance payments）、司法部的電子監控合約（The Ministry of Justice's electronic monitoring contracts）、政府舉報政策（Government whistleblowing policies）等。

#### **(4)支援國會（Support to Parliament）**

NAO的工作有效協助國會PAC等各委員會及議員行使其職權，監督政府財務及公共服務。2013-2014年，PAC依據NAO的報告舉辦了60場聽證會。

#### **(5)國際事務**

NAO為擔任聯合國審計委員會成員，並對其他數個國際組織提供外部審計服務，亦就歐盟在英國的支出提出報告。NAO為國際最高審計機關組織（International Organization of Supreme Audit Institutions，簡稱INTOSAI）理事會成員，並提供國外最高審計機關及國會在能力建構方面的協助。

### **6.組織績效**

據NAO統計，2013年NAO為公部門節省及提升效率所增加的可量化的成效價值達11億英鎊（約550億台幣），不可量化的成效則為協助國會強化44對公共資金運用之課責，及因NAO建議而改善之公共服務。

## **(二)蘇格蘭審計制度**

蘇格蘭之政府審計事務分別由蘇格蘭審計署（Audit Scotland，簡稱AS）及蘇格蘭會計委員會（Accounts Commission）兩個獨立機關負責。

- 1.AS責協助蘇格蘭國會審查中央政府機關公共資金收支，確保所有公款均適切合理的運用。所提出的報告主要提供蘇格蘭國會公共審計委員會（Public Audit Committee）及其他相關利害關係人參考。
- 2.會計委員會負責審計蘇格蘭地方政府機關，但AS也可以支援協助地方政府審計工作。

蘇格蘭審計的角色主要是提供獨立保證、透過獨立性確保人民納稅的錢能合法使用及最有效率，而審計主要的功能有三個分別為審計帳務、公開報告、提供建議事項。

公共部門審計面向：財務永續性、財務管理、物有所值、治理及透明度。

AS組織成員目前約有260人，蘇格蘭審計長係由英國女皇任命。AS雖向審計長提出報告，惟日常審計工作之規劃與執行，係由審計署

理事會（Audit Scotland Board）負責，該理事會受蘇格蘭國會之公共審計委員會監督。理事會下設管理團隊，再區分為四個部門，分別負責績效審計與最佳效益審計、地方政府之審計服務、公有營事業之審計、審計策略規劃等事務。審計重點工作包括：

### 1.財務審計

AS每年審核約200個機關組織之財務報表，約30%的財務審計工作係委託民間會計師事務所辦理，所有審計報告均公開於AS網站。

### 2.最佳效益審計

主要針對地方權責機關、警政部門、消防部門等對象進行，這些部門具有多個執掌相同業務之單位，就彼此共通性業務以整體性觀點進行查核，以瞭解其最佳實務作法，並檢視現行制度規章是否合宜，最後提出綜觀性報告並促使各機關更能合理化與現代化。<sup>80</sup>

### 3.績效審計

風險導向及國會關注原則選取績效審計議題，近年來查核領域已廣泛包括財政金融、就業問題、經濟永續、環境保護、偏鄉發展等。為控管報告品質，績效審計報告初稿需同時送請同等級之不同審計團隊及受查對象表示意見，並會將受查單位之意見備註於報告中。報告完成後經審計長提送國會公共審計委員會參考，公共審計委員會通常會依據AS的報到舉辦公聽會，AS查核團隊及受查單位均會出席。另外該署人員於本次參訪座談時表示，該署近年來積極推動國際交流，目前已有包括法國、日本、美國等12個國家參訪該署，並支援摩爾多瓦、烏克蘭、科索沃、塞爾維亞等4國審計技術與人員訓練，同時亦參與聯合國相關審計任務。

## 二、我國審計度制度

### （一）我國審計制度，由憲法明定審計機關之超然獨立地位。

審計權為監察權之一，由審計機關行使。我國中央政府採五權分立制度，依憲法第90條及憲法增修條文第7條之規定，審計權與彈劾、糾舉等權，同為監察權之一，依監察法第1條及審計法第3條規定，審計職權由審計機關行使之。

審計部負責辦理中央各機關及其所屬機關財務之審計，並於地方設審計處室掌理直轄市、各縣市政府及其所屬機關財務審計事務，即我國審計機關均隸屬審計部，由審計長監督之，為組織一條鞭制，具有管理及行政上之自主性。

由憲法明定審計長之設置及任命，確立治理人員之獨立性，審計長設於監察院，審計人員依法獨立行使審計權依憲法第104條規定監察

<sup>80</sup>最佳效益評估工具箱網址：<http://www.audit-scotland.gov.uk/work/toolkits>



院設審計長，由總統提名，經立法院同意任命之，而立法院職權行使法第29條規定，須經全體立法委員二分之一以上之同意通過。審計長應依憲法第105條規定，於行政院提出決算後3個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。總決算最終審定數額表，由立法院審議通過後，送交監察院，由監察院咨請總統公告。

法律明定七項審計職權，強化審計獨立性特質。主要職權有：

- 1.監督預算之執行。
- 2.核定收支命令。
- 3.審核財務收支，審定決算。
- 4.稽察財物及財政上之不法或不忠於職務之行為。
- 5.考核財務效能。
- 6.核定財務責任。
- 7.其他依法律應行辦理之審計事項等。

## (二)政府審計功能

民主政治制度將政府財務依據預算循環過程劃分為財務行政、財務立法及財務司法三部分，而謂三權財政。其中財務行政係指編製預算、執行收支、保管公共資源等職權；財務立法係指審議預算職權；財務司法係指監督預算執行、審定決算等職權，一般稱為政府審計權。政府審計職能主要在於「確認政府履行其財務與績效責任」，而政府課責機制之精神，依代理理論之觀點，係委託人（民意機關）授予權力與預算予代理人（行政機關），代理人必須向委託人提出公開透明之課責報告，這是代理人對於委託人之授權所應負說明之責任；為降低代理風險，另由獨立之第三人（審計機關）負責查核前開課責報告。

## (三)以經費效益分析

審計機關民國103年度人事費及業務費新台幣12億9千5百萬餘元，而量化財務效益為新台幣240億2千5百萬餘元，表示審計機關每投入1元之成本約可產生18.55元之效益。以審計人力分析：審計機關民國103年底在職審計人員為711人，而量化財務效益為新台幣240億2千5百萬餘元，表示每投入1個審計人力約可產生新台幣3,379萬餘元之效益。

## 三、績效審計

依據國際最高審計組織(INTOSAI)2004年訂頒之績效審計指引列載：「審計通常會聯想到課責，但在績效審計並不完全適用。以課責為目的之審計，係在評斷負責執行之各層級人員，所達成目標之完善程度，以及其否已善盡職責(非屬受查機關因素不納入考量)。另一種方式係著重於稽核發現之瞭解與解釋，其並不嘗試尋找應負責任之人，而係分析問

題背後潛藏之原因，並尋求解決之道，此方式彰顯績效審計之整體目的，旨在提昇經濟性、效率性及效益性。」上述規定闡明績效審計之 2 種截然不同目的，一為課責(如同財務審計)，一為著重於瞭解受查機關問題之所在，並強調經濟性、效率性及效益性，而其中最具代表性之國家，分別為美國聯邦審計署及英國審計總署。美國聯邦審計署強調績效審計之課責性<sup>1</sup>，以回應人民對於執政者責任之要求，英國審計總署之物有所值研究(value-for-money studies)，則強調其不在追究機關之責任，而係在發掘問題所在並提出解決措施。

英國國家審計署績效審計作業指南則定義績效審計係主要在評估受查機關執行施政計畫之經濟性、效率性及效能性。所謂經濟性，是指在相同品質之原則下，將須耗費之成本降到最低限度；效率性，是在相同品質之原則下，產出與投入之比率係數提高，亦即在投入資源不變之情形下，將產出擴至極大，或在產出不變的情形，將投入資源減至最少；效能性則是對既定目標有無達成，或評估預定效益與實際效益間之相對關係<sup>81</sup>。此外英國 NAO 成立「績效審計發展小組」(VFM Development)，制訂多種績效審計指南，以提供辦理績效審計參考。

NAO 辦理績效審計之主要步驟如下：

1. 選擇年度查核主題
2. 擬定查核計畫
3. 就地查核
4. 撰寫查核報告
5. 公布績效審核報告
6. 呈送國會舉行聽證會
7. 研擬改進措施與追蹤成效

INTOSAI、英國 NAO、美國 GAO 及我國審計部頒訂之績效審計作業準則亦指出，績效審計係在評估政府施政之投入、產出及其結果之經濟性、效率性及效能性 (Economy、Efficiency、Effectiveness)。亦即，審計機關辦理績效審計，是評估政府施政之經濟性、效率性及效能性，評估時需檢視政府提出成果資訊的信度與正確性。

## 第六節 小組課堂發言紀錄

### 一、政府會計及財政透明 (Government Accounting and Fiscal Transparency) (8/30)

Q：公布決算報告時間差是否影響其透明度的信賴。

A：有可能，不過我們盡可能在結束後 2 個月內公布，過去曾有 1 個地方政府遲至 26 個月才公布，應該會影響其信賴度。

<sup>81</sup>李香美譯 (1999)。英國國家審計署績效審計指南。審計季刊，第 19 卷第 4 期。

## 二、政府間的財政關係(Intergovernmental Financial Relations) (8/31)

Q：2016 年 3 月有一則新聞，英國財政大臣喬治·奧斯本宣布了新的財政年度預算，其中有有一項關於英格蘭中小學校 2022 年前轉成“學院式”及提高“糖稅”作為預防兒童肥胖的財源，請問，大學經費係由中央負擔，如果移轉為學院式，中央財源是否同時下放？

A：此為英格蘭政府的預算，無法適用於蘇格蘭政府。

註 1：後經查證，有關蘇格蘭大學與學院資金來源，是由蘇格蘭政府(中央政府)負擔(提供資金)，除了大學以外的學校則由蘇格蘭轄下 32 個地方政府負擔(提供資金)。

註 2：大不列顛及北愛爾蘭聯合王國 (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)，簡稱聯合王國 (United Kingdom；UK)，中文通稱英國。英國由四個構成國組成，分別為英格蘭、蘇格蘭、威爾斯和北愛爾蘭，其中後三者權力下放體系之下各自擁有一定的權力。三國首府分別為愛丁堡、卡地夫和貝爾法斯特。(資料來源：維基百科 2016/9/4)

Q：UK 政府預算之地方政府補助是否指蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭？

A：不是，蘇格蘭等三地區另有科目，此地方政府補助係指英格蘭地區的地方政府。

## 三、講座：蘇格蘭政府在英國中的經濟及財政狀況(Scotland's Economy and Fiscal Position within the UK) (8/31)

Q：蘇格蘭政府規畫未來可將預算執行剩餘數存入銀行帳戶，請問這是新的規畫，那麼目前蘇格蘭政府年度預算剩餘是如何處理？此外剩餘的錢是否一定要存入銀行帳戶，可否還債？

A：是的，預算執行剩餘數存入銀行帳戶，為未來規畫方向，目前預算執行剩餘須繳回。是的，預算剩餘可以還債。

Q：蘇格蘭政府發行蘇格蘭貨幣，面對英國 UK 政府每年補助蘇格蘭政府金額遞減同時下放權力，請問蘇格蘭政府發行蘇格蘭幣有何條件？蘇格蘭幣與 UK 英鎊為 1：1 等值貨幣，蘇格蘭政府可否發行蘇格蘭幣彌補補助金額不足部分，而貨幣發行風險由 UK 政府承擔？

A：蘇格蘭政府發行蘇格蘭貨幣，需經 UK 政府中央銀行同意並採限量，不可任意發行。

## 四、籌措促進成長所需資金：確保私部門資金挹注城市基礎建設投資(Funding for growth: securing private capital for city infrastructure investment) (9/1)

Q：廠商有無可能在整個開發案中取得巨額利益後撤離，並將債務留與

政府？

A：不可能，因為政府會全程監督。

Q：在英國很多交通事業私有化，試問哪些交通事業可私有化？在私有化的交通事業政府可收取權利金？

A：在英國很多交通事業尚未私有化，在主要交通要道，政府並未開放私有化，目前階段只有鐵路私有化，高速公路在考慮開放私有化，私有化的交通事業政府可收取一定權利金。

## 五、蘇格蘭財政稽核及財務報告(Public Audit and Financial Reporting in Scotland) (9/2)

Q:英國公私部門皆採用一般公認會計原則，在私部門一般公認會計原則會計制度只受財務會計準則公報規範，試問在台灣，政府部門會另訂定政府會計準則公報，在英國的政府會計制度是適用私部門的財務會計準則公報，還是自訂政府會計準則公報？

A:在英國，公私部門皆採用國際會計準則公報，政府部門並未自訂政府會計準則公報，公私部門皆採同一準則。

Q:在英國有預算責任辦公室審查政府預算，試問審計署對政府預算也有審查，兩者責任是否有重疊，或是有不同審查方向？

A:審計署預算審查與責任辦公室審查方向不同，審計署審查主要在於帳務方面，與預算審查辦公室不同，審計署無審查預算政策。

## 六、英國財政法則及財政政策(Fiscal Rules and Fiscal Policy in the UK) (9/5)

Q：英國 UK 政府在 2010 年公共債務比例達 70%時，開始採行財政整合方案，以財政緊縮方式進行開源（增稅）節流（減少支出）政策；教授剛剛授課提到，面對財政困境英國 UK 政府比希臘政府無國家貨幣好，是否隱約表示英國 UK 政府有所採行貨幣政策？隨著美國、歐盟及日本自 2007 年起陸續採行貨幣寬鬆 QE 政策，英國 UK 政府作法如何？

A：自 2007 年全球金融風暴以來，英國 UK 政府於 2009 年起開始採行貨幣寬鬆 QE，發行貨幣購買債務以解決國家正面臨的問題；至上個月止仍持續實施貨幣寬鬆 QE 中。

Q：在 2010/2011~2015/16 年英國開始刪減政府各項支出，試問從 2010 年開始刪減為何至 2015 年，政府減少支出對財務改善有限，主要原因為何？

A：從 2010/2011 年至今，政府刪減支出後，並非對財政改善無成效，對於財政赤字亦有縮小，對債務也有在清償，只是對於財政改善未達當初預期效果，主要原因是收入逐年減少所致。

## 第七節 小組研習建議

一、中央與地方分權應為潮流所趨，而地方自我負責為財政管理的第一步，財政收支劃分法建議在檢討收入如何分配之時，亦應討論支出如何負擔及權利如何下授納入修正，方能落實財政自我負責。

二、為了保護兒童健康防止肥胖，建議對含糖飲料(如手搖杯)徵收糖稅，會用來改善學校現有的體育運動項目和增加學生在校時間。

### 三、改善重預算輕會計情形

我國實務上，過於強調預算之執行績效，較重視與預算相關之會計資料，但因政府機關績效的評估過於重視預算達成率，有可能造成公務機關為確保績效與維持明年預算的額度，於會計年度結束時，常有消化預算之情形。

### 四、加速與國際財務報導準則接軌

社會福利支占我國歲出的第一位，但我國未將社會保險員工退休金所產生之現實義務認列入帳，與國際財務報導準則對於負債準備的規範不同，也可能影響報表使用者對政府財務狀況的了解及施政績效的評估。建議逐步將其納入財務報表內。

### 五、應盡速研訂政府會計準則公報

我國目前僅發布 11 號政府會計準則公報，許多政府會計相關之議題尚無規範，例如退休金、員工福利、無形資產等，可參考 IPSASs、IFRSs 之規範，應盡速研訂，以使政府會計制度更加完備。



第三組學員與蘇格蘭前第一部長 Henry McLeish 合影

參考文獻：

上課簡報-蘇格蘭審計署、英國預算責任辦公室網站

主計月刊第 715 期

英國預算責任辦公室網站/公共財政資料庫

英國財政部網站

陸冠聖，2008，我國政府審計機關財務審計及財物稽察績效評估之實證研究，國立台北科技大學土木與防災研究所碩士論文

梁勳烈，我國政府績效審計之實證研究，國立東華大學公共研究所碩士論文，2002

詹美玲，2010，我國政府績效審計執行力之研究，國立台北大學公共行政暨政策研究所碩士論文

羅承宗，1998，審計權機能與定位之研究，臺灣大學法律學系研究所碩士論文

張四明、劉坤億，2010，政府捐助財團法人之績效考核與課責性研究，行政院研究發展考核委員會委託研究報告

施炳煌，1997，「政府會計之現況與展望」，主計月報，八十三卷一期。

劉順仁，1998，「世界政府會計基礎之發展及啟示」，主計月報，八十六卷一期。

李香美譯（1999）。英國國家審計署績效審計指南。審計季刊，第 19 卷第 4 期。



2016年9月5日參訪愛丁堡古城合影



## 伍、專題研究四：年金政策設計策略探討

### 摘要

過去，西方工業國家在充分就業、經濟穩定成長、工作及退休人口間比例達致結構平衡的前提條件下，施行的確定給付 (defined-benefit)、隨收隨付 (pay as you go) 式年金制度係由政府保障給付水準，並以量入為出的方式決定保費額度，當代工作人口不需繳納太高的保費即可給付當期退休人口年金所需，並可預期自己將來年金受領權利。

伴隨全球各國人口結構老化、經濟情勢疲弱及失業率攀升等情勢，迫使保障老年經濟安全的公共年金支出驟增，許多以隨收隨付、社會保險為主幹的福利先進工業國家，戮力朝調高費率、延後退休、取消提前退休、降低給付額度等面向改革；然而，20 世紀末期以來，許多老牌福利國家在世界銀行(World Bank)提出多柱年金(Multi pillar)保障建構模式<sup>82</sup>積極倡議以私有化的確定提撥制度為核心之下，也陸續採取擴張私人年金的政策選項，走上年金私有化的道路，以私營、確定提撥的個人帳戶制取代 (或並存) 公營的隨收隨付年金體系，亦透過保費免稅或補貼等方式，鼓勵或強制雇主及受雇者參加私人年金計畫，個人並可委由投資公司代為處理基金投資事宜，提升獲利，以彌補公共年金之不足。

年金私有化在各國年金支出節節升高趨勢下，被認為是能有效舒緩公共年金支出壓力的策略，但也無疑是最引起爭議的議題之一，其可能的效應，包括國家責任的釐清、規範體系的建立、階層化的後果、對不同性別的效應、保障水準的影響，以及對企業與金融市場的影響，在在均引起高度關注。

本報告將由研析英國年金制度的發展與制度現況，進而瞭解其年金私有化發展策略與運作、制度規範、管理與監督機制，俾提供我國借鏡之面向。

### 第一節 前言

隨著各國人口持續老化，年金的支出繼續膨脹，年金財務的平衡也將更加難以維繫。因此，從 1980 年代以來，各國莫不將年金改革視為社會安全制度發展中最為迫切之議題。

英國沿襲濟貧法的傳統，最早建立的是國家稅收支應的老人年金制度，而在第二次世界大戰之後逐漸建立多柱的年金體系，並在 1970 年代末期就

---

<sup>82</sup>世界銀行於 1994 年出版「Averting the old age crisis: Policies to protect old and promote growth」一書，提出三柱架構的年金體系：第一柱是以稅收提供資產調查的年金；第二柱是私營且完全準備的確定提撥制年金；第三柱是私人年金。世界銀行復於 2005 年出版「Old-age income support in the twenty-first century」一書，提出五柱的年金體系：第一柱是非繳費式的津貼或社會年金，旨在提供最低的所得保障，多以資產調查行事呈現；第二柱是薪資相關的年金體系；第三柱是強制性的個人儲蓄帳戶方案；第四柱是自願性退休給付方案，可以是私人年金、企業年金、確定給付或確定提撥制；最後一柱則是由家庭與其他非正式網絡的或代間資源，包括金錢與非金錢物質的支持。強調國家、市場與家庭都必須在年金體系中負擔一定的責任，以逐漸減緩國家在年金體系中所負擔的財務壓力。



開始一連串的年金改革，過去 40 年英國雖經過幾次保守黨和工黨的政權輪替，其年金體系也歷經多次頻繁的改革，但每次重大的改革幾乎都依循著朝向私有化發展的路徑。囿於經濟環境變遷及政府可支配資源有限下，年金私有化不啻為各國政府解決年金問題思考策略之一，本報告期透過對英國年金制度發展與轉變及現況做了解，並提出可供我國年金制度設計策略參考建議。

本「組團出國專題研究財政管理班」以財政管理為主軸，研究重點包括國家財政管理面臨之挑戰趨勢、國家財政管理改革經驗分析、預算編列及執行實務之關連性與執行成效之實證分析、年金政策設計策略探討。其中有關年金課程配置如下表(表 18)，結業式時請益蘇格蘭前第一部長 Henry McLeish 對近期英國年金政策改革重點的幾點看法，對本報告亦有諸多啟發。

表 18：年金課程配置表

日期及時間	課程名稱	課程重點
9 月 6 日(星期二) 9:00-12:30	UK Pension Challenges and Reforms I 英國年金制度之挑戰與改革 I	英國年金體系介紹
9 月 7 日(星期三) 9:00-12:30	Site visit to Standard Life 參訪:英國年金保險機構	參訪行程:職業年金保險公司運作情形
9 月 7 日(星期三) 13:30-17:00	UK Pension Challenges and Reforms II 年金制度之挑戰與改革 II	英國國家年金變革介紹

## 第二節 英國年金制度的發展

英國最早有關年金制度的立法，是於 1908 年自由黨政府執政時期所建立的非繳費式、經資產調查的「老年年金法案」(Old Age Pensions Act)，於 1909 年 1 月起實施，使 70 歲以上、且所得低於 12 先令的貧窮老人，每週可獲得養老金的補助，到 1912 年時，英國 70 歲以上的女性超過 60% 都領有社會救助給付。高請領率的情況下，相對造成國家財政的重大負擔。

1925 年保守黨執政時，為舒緩政府的財政壓力；同時，鑑於老年貧窮問題的主因之一是失去家計負擔者的所得，因此通過具強制性的繳費式老年社會保險年金方案「寡婦、孤兒與老年年金法案」(Widows', Orphans', and Old Age Contributory Pension Act)，對象放寬為 65 歲以上老人、寡婦及遺屬，所給付的額度相當於男性平均薪資的 20%。

1940 年的「老人與寡婦年金法案」(Old Age and Widows' Pension Act) 再次放寬女性退休年齡為 60 歲。

1942 年，貝弗里奇爵士(Sir William Beveridge) 為了更有效保障勞工及其眷屬的經濟安全，在其倡議的報告書中強調「英國的計畫是立基在繳保費原則上，而不是由國家發給所有國民津貼。但是，享有給付是被保險人繳了保費之後的權利。」進而在「寡婦、孤兒與老年年金法案」基礎上，提出了包括疾病、失業、退休、傷殘與死亡等給付的綜合性社會保險計畫建議。英國政府於 1946 年接受貝弗里奇報告書的建議，由國會通過「**國民保險法案**」<sup>83</sup>(National Insurance Act)，將疾病、意外、失業與老年保險，集合在一個普及式、均一保費、均一給付的年金保險體系內，保費由雇主、受雇者與政府共同負擔，此一由政府主導的基礎國民年金(Basic State Pension，以下簡稱 BSP)於 1948 年付諸實施，正式建立了國民保險制度，提供勞工最低的生活保障，此為英國年金制度的濫觴。當時的年金給付年齡為男性 65 歲、女性 60 歲，並要求民眾在工作年齡期間（男性為 20 至 65 歲、女性 20 至 60 歲）必須有 90%以上期間具備繳費紀錄，才能領取全額年金。延續至今，成為英國年金體系的第 1 層保障。

然而，由於老年人口不斷的增加、政府財政負擔日趨沈重，復因年金保障不足，進而產生高比例的年金貧窮(pensioner poverty)等問題，為了有效解決年金給付不足及政府的財政困境，英國政府遂自 1950 年代起，著手進行一連串的年金改革計畫。

1959 年，保守黨考量基礎國家年金 (BSP) 給付水準偏低，高所得勞動者必須依靠私人年金，方能於退休後維持適當的所得替代率，遂於「國民保險法案」中增訂分級退休給付 (Graduated Retirement Benefit, GRB)，推動實施分級年金體系(Graduated Pension Scheme)，將保費和年金給付與薪資水準連動，個人可提高保費提撥，藉以獲得退休後較高給付水準；此法案亦允許受雇者參加契約外的職業年金，退休給付可由民間保險公司承保。分級年金解決了 BSP 短期的財務問題，也建構國家與職業年金的伙伴關係，開啟了英國社會安全年金與私有化年金並存發展的模式。

1975 年，工黨執政時通過「**社會安全年金法案**」(Social Security Pension Act)，建立國家薪資所得相關的年金體系 (State Earning-Related Pension Scheme, **SERPS**)，連結 BSP (仍維持強制加入) 與低收入保證給付 (Lower Earnings Limit)，繳納最低保費可領最低給付，繳納額外保費則可領取額外給付。

SERPS 被視為是一補殘式的方案，其設計主要針對女性、無法持續穩定就業者、或在主流勞動市場之外無法取得適當職業年金的勞工，使其僅需具備 20 年的繳稅紀錄即可領取全額年金，給付水準約為平均薪資的 25%。換言之，BSP 加上 SERPS 兩項給付可以讓受雇者獲得 45%的所得替代率。

SERPS 並不強制要求受雇者加入，如果雇主可以為其受雇者提供符合條件的職業年金方案，受雇者可免除加入 SERPS 方案；否則，雇主就必須讓其

---

<sup>83</sup> 由受雇勞工和雇主共同分擔單一費率保費，自雇者繳納定額保費，但各類被保險人均採定額年金。

受雇者加入 SERPS 方案。此外，對於已獲相當水準的企業年金保障的受雇者，則給予免除適用的選擇權。

1986 年，在保守黨欲推動進一步年金私有化的企圖下，修正「**社會安全年金法案**」(Social Security Pension Act)，企圖引進各類私人年金方案，以擴大免除參與 SERPS 的範圍，意即若受雇者選擇加入符合資格的企業年金方案或私人年金方案，即可免除強制加入 SERPS，讓受雇者多了可以加入私人年金方案以免除加入 SERPS 的選擇。相關措施包含：將 SERPS 的給付參考期間從 20 年改為終身、所得替代率由 25% 降為 20%、寡婦年金由 100% 降為 50%、將女性的退休年齡逐步升高到 65 歲、於 1988 年起鼓勵個人帳戶的退休方式，並提供國民保險的保費抵扣，作為參加私人年金方案的誘因。此一年金私有化的重大變革，造成負面效應有三：

1. 公共年金體系涵蓋率下降，造成老人貧窮問題更形惡化。
2. 企業年金管理不善問題：在政府管制不足的情況下，雖然有銀行、保險公司及其他財務機構可能提供更多保障，但卻無法就企業年金管理不善及欺詐行為提供絕對保險，其中最引人關注的為 1991 年的 Maswell 醜聞<sup>84</sup>，其後續效應導致英國一系列的企業年金改革措施，以提升企業年金的償付能力。
3. 私人年金不當銷售問題：在政府大力提倡私有年金氛圍下，以賺取手續費為導向的金融機構，紛紛設計不實廣告，進而大力宣傳私有年金方案，說服數以百萬的民眾加入私有年金方案，其中不乏自企業年金方案轉而投入私人年金方案者，而這一批由企業年金轉入私人年金方案的受雇者，在發現其能保有的給付權益縮水，引起大規模抗爭<sup>85</sup>，政府遂進一步針對金融機構的年金償付能力的從嚴規範。

1995 年，通過「**年金法案**」(Pension Act)，目的即在保障參與企業年金受雇者的權益，設定更嚴格的信託規定，取消職業年金的最低保證年金，將職業年金納入管理，規定雇主所提供的企業年金保障不得低於 SERPS。

1999 年，工黨執政推出「**福利改革與年金法案**」(Welfare Reform and Pension Act)，導入資產調查的失能年金；並於 2001 年 4 月引進確定提撥制的「投資分享型年金」(Stakeholder Pension, SPSs)，主要以自營作業業者及未獲雇主提供年金者為對象，為其養老儲蓄提供有效、簡單且更有彈性的制度。此項年金亦稱為貨幣購買型年金 (Money Purchase Scheme)，其用意在於期望中長期後能以私人年金逐漸取代 SERPS 的功能。

2002 年，建立國家第二年金 (State Second Pension, S2P) 制度，取代原先的 SERPS，這是一個所得重分配效果顯著的方案，讓所有薪資在平均薪資 45% 以下的勞工，一律獲得相同給付，相當於薪資的 45%，此一給付水

---

<sup>84</sup> Maswell 為一家大型出版事業的負責人，他挪用了企業年金作為企業經營之用，此一行徑直至企業垮台後才被發現，造成輿論譁然。

<sup>85</sup> 1993 年針對私人年金不當銷售做法的大規模抗爭，最後導致不當銷售的金融機構必須賠償總額約 110 億英鎊予受害的勞工。

準相當於 SERPS 的 2 倍，對提供中低收入者更多保障助益極大，並使若干需要長期被看護、及殘障者等，均得以參加國家第二年金方案。

2003 年，訂定「**國家年金積點法案**」(State Pension Credit Act)，建立保證最低年金制度。取代所得比例年金，並提供低收入者較優惠的年金給付。

2004 年的「**年金法案**」(Pension Act) 建立年金保護基金 (Pension Protection Fund, PPF)，即使雇主破產或提撥不足，年金給付亦能獲得補償。另成立財務補助制度(Financial Assistance Scheme, FAS)，以幫助屆齡退休但不適用 PPF 制度者。至此，英國的雙層制 (雙支柱) 公共年金的國家第二年金 (S2P) 越來越瘦身，而逐步被職業年金、私人年金所取代。

2005 年，新工黨的「**年金改革白皮書** (White Paper)」中，提及年金改革方向必須符合提昇個人責任 (promote personal responsibility)，公平 (be fair)、簡單 (be simple)、可負擔 (be affordable)、及年金制度的永續性 (be sustainable) 等 5 項改革特質。

2007 年的「**年金法案**」(Pensions Act) 同時對基礎國家年金 (BSP) 和國家第二年金 (S2P) 進行改革，將兩性的退休年齡由 65 歲延長到 68 歲，降低國家基本年金全額年金的繳費年限，由原來男性 44 年、女性 39 年，降到一律為 30 年，主要目地在提高公共年金的給付水準，提升女性領取國家基本年金的比率。

2008 年的「**年金法案**」(Pension Act) 提供民眾一個低成本的直接儲備機制-個人帳戶方案，透過自動註冊加入 (automatic enrolment) 方式擴大民眾的參與，並強制雇主提撥保費。此一改革體制自 2012 年逐步實施<sup>86</sup>。

2013 年 1 月，英國政府宣布將從 2017 年 4 月開始實施數十年來最大規模的養老金制度改革計畫。取消現有的基本國家年金 (BSP) 及國家第二年金 (S2P) 等類別，合併成一筆數額統一的國家年金。但是，簡化後的年金制度規定繳納國民保險費的年限必須達到 35 年，而不是現在的 30 年，意即具備領取全額國家年金的資格，退休時間必須延後，且領取國家年金的最低年齡將於 2020 年提高到 66 歲，2026-28 年間再提高到 67 歲。不過，國家年金整合為單一新國家年金，業提前至 2016 年 4 月 6 日實施，且新的方案只適用於 2016 年 4 月 6 日後達到請領年金年齡者，目前已領政府養老金的人將不受影響。

2014 年的「**年金法案**」(Pension Act) 公布，2017 將進行年金改革，惟提前至 2016 年將基礎國家年金(Basic State Pension)及國家第二年金(S2P) 合併，自此運作 40 年的雙層國家年金轉為單層制。有關英國年金制度改革歷程整理如表 19。

---

<sup>86</sup> 自動加入機制業自 2012 年開始實施，依企業僱用人數多寡逐年擴大實施範圍，進一步說明資料，詳見本報告-參、英國年金制度現況。

表 19：英國年金制度改革變遷表

年份	法案	內容摘要
1908	老年年金法 Old Age Pensions Act	自由黨政府提出的非納費式年金。自 1901 年起，凡年滿 70 歲且所得低於 12 先令的老人均可領取老年年金。
1911	國民保險法 National Insurance Act	受雇勞工和雇主需繳納定額保險費，以提供醫療照護及失業保障。
1925	寡婦、孤兒和老人年金法 Widows', Orphans' and Old Age Contributory Pensions Act	此為保守黨提出之納費式年金，對象為 65 歲以上之老人以及寡婦、及遺屬。
1946	國民保險法 National Insurance Act	建立基礎國家年金 (Basic State Pension)，由受雇者和雇主共同分擔單一費率保費；自僱者繳納定額保費。但各類被保險人均採定額年金。
1959	國民保險法 National Insurance Act	增訂分級退休給付 (Graduated Retirement Benefit, GRB)，推動實施分級年金體系 (Graduated Pension Scheme)，將保費和年金給付與薪資水準連動，個人可增加保費提撥，以獲得較高給付水準，允許受雇者參加契約外的職業年金，退休給付並可由民間保險公司承保。
1975	社會安全年金法 Social Security Pensions Act	建立國家薪資所得相關的年金體系 (State Earning- Related Pension Scheme, SERPS)，連結基礎年金與低收入保證給付 (lower earnings limit)。繳納最低保費可領取最低給付，繳納額外保費則可領取額外給付。
1986	社會安全年金法 Social Security Pensions Act	保守黨放寬引進各類私人年金方案選項及配套措施，以擴大免除參與 SERPS 的範圍。
1995	年金法 Pensions Act	立法規定領取年金給付年齡為 65 歲，並修改職業年金 (指附加年金 SERPS 部分) 適用者除外的規定。
1999	福利改革與年金法案 Welfare Reform and Pension Act	工黨導入資產調查的失能年金，也引進「利害關係人年金」(Stakeholder Pension, SPSs)，建立存託式養老金。
2002	年金和社會安全法 Child Support, Pensions and Social Security Act	建立國家第二年金 (State Second Pension) 制度，取代原先的國家所得相關年金 (SERPS)，這是一個所得重分配效果顯著的方案。

2003	國家年金積點法案 State Pension Credit Act	建立保證最低年金制度。取代所得比例年金，並提供低收入者較優惠的年金給付。
2004	年金法案 Pension Act	建立年金保護基金（Pension Protection Fund，PPF），即使雇主破產或提撥不足，年金給付亦能獲得補償。
2007	年金法案 Pensions Act	將兩性的退休年齡由 65 歲延長到 68 歲，降低基礎國家年金全額年金的繳費年限。
2008	年金法案 Pension Act	提供個人帳戶方案，透過自動註冊加入 (automatic enrolment) 方式擴大民眾的參與，並強制雇主提撥保費。2012 年正式實施。
2014	年金法案 Pension Act	2016 年 4 月起將基礎國家年金(Basic State Pension)及國家第二年金(S2P)合併，將運作 40 年的雙層（雙支柱）公共年金轉為單層制。

本報告彙製。



2016 年 9 月 7 日全體學員與 Lynne Robertson-Rose 教授課後合影



### 第三節 英國年金制度現況

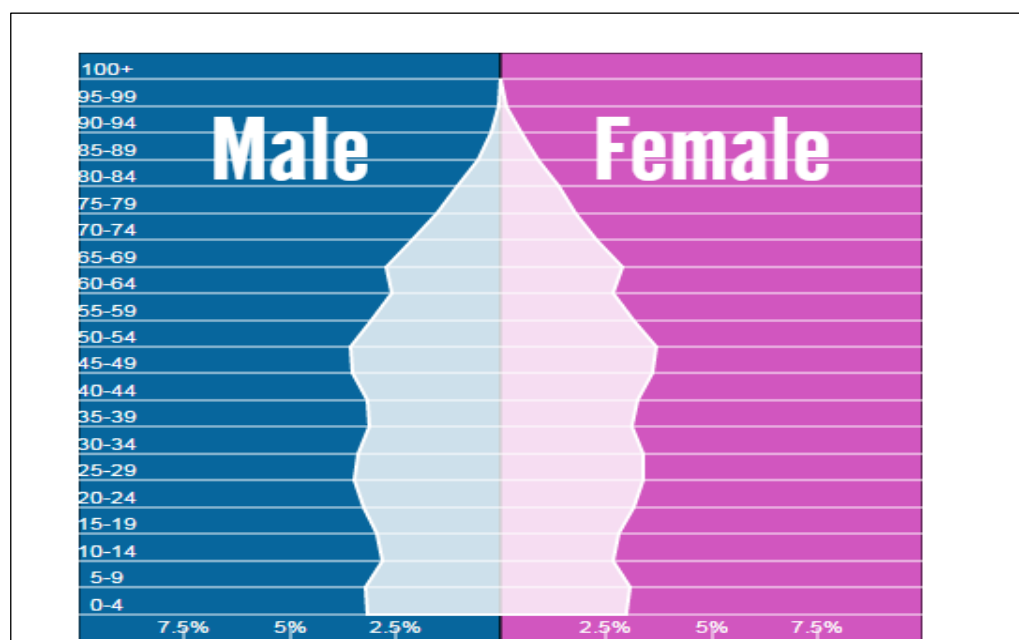
英國近年人口數呈現成長趨勢，主要與歐盟國間人口自由流動政策有關，而英國呈現淨流入，且東歐國家移入較多，英國出生率亦無下降趨勢，惟醫療進步，仍有長壽問題<sup>87</sup>。在 2011 年至 2015 年間的過去 5 年，英國人口成長 174 萬人，每年約增加 34.8 萬人。其中英國 65 歲（含）以上的人口約為 1,183 萬人，占總體人口的 18.1%（詳見表 20、圖 33），預計到 2035 年，65 歲（含）以上的人口比率將會上升到 23%。

表 20：英國人口結構

年齡層	人口（百萬）			%
	男	女	總	
總人口	32.217	33.131	65.348	100
65 歲以上	5.359	6.469	11.828	18.1
15-64 歲	20.911	20.912	41.82	64.0
0-14 歲	5.947	5.750	11.70	17.9

資料來源：英國 2016 年人口推估資料<sup>88</sup>

圖 33：英國人口金字塔



資料來源：英國 2016 年人口推估資料<sup>89</sup>

<sup>87</sup> 105 年 9 月 6 日，Pensions Policy in the UK，Prof David Bell，Stirling Management School, University of Stirling。上課內容。

<sup>88</sup> 105 年 9 月造訪 <http://populationpyramid.net/united-kingdom/2016/>，以該人口比率，並參照 <http://ukpopulation2016.com/population-of-uk.html> 統計推估之總人口數 65,348 萬人計算而得。

<sup>89</sup> [populationpyramid.net](http://populationpyramid.net) 網站。



英國的年金體系結構是朝向世界銀行的多柱模式建構的，可以區分成四層，第零層是最低所得保障年金（Minimum Income Guarantee, MIG）；第一層係由國家所提供的基礎國家年金（BSP）及由國家承擔、確定給付制的國家第二年金（S2P）所構成，2016 年整合為單一的新國家年金；第二層則由包括了確定給付<sup>90</sup>（Defined Benefit, DB）及確定提撥<sup>91</sup>（Defined Contribution, DC）兩種制度在內的職業年金計畫及個人年金帳戶所提供的附加年金體系所組成，目的在增強「個人年金體系（Personal Pension Scheme, PPS）」和「團體個人年金體系（Group Personal Pension Scheme, GPPS）」的公私部門協力關係；第三層屬於個人自願性補充的商業養老保險的私人年金體系。

英國四層架構的年金制度旨在增強私有化年金的功能，以期老人經濟安全獲得更周延保障。茲將現況闡述如后<sup>92</sup>：

## 一、第零層-保證年金(Pension Credit)

英國「保證年金（Pension Credit）」或稱為「最低所得保障制度(MIG)」，是一種以個人不同情況及所得（薪資、存款及其他所得）為基礎的資產調查式年金，用以保障年金貧窮者的最低生活水準，故又稱「退休金補助」。保證年金的內容包括「最低保證年金(guarantee credit)」及「提撥年金獎勵(saving credit)」，二者性質迥異，分述如下。

### (一)最低保證年金

最低保證年金係社會救助之一環，其對象係 65 歲以上退休所得偏低者，由政府提供一定所得之經濟補貼，凡單身者退休所得(含年金、工作所得、及資產超過 1 萬英鎊所衍生的所得)低於每週 155.6 英鎊，或夫妻低於每週 237.55 英鎊者，政府將就差額部分提供補助，以維持老年經濟生活品質。

### (二)提撥年金獎勵（2016年4月後退休者不再適用）

為獎勵個人於工作期間提撥足額的退休所得，凡單身者退休所得高於每週 133.82 英鎊，或夫妻高於每週 212.97 英鎊者，超出部分由政府提供 60%獎勵補助，惟單身者上限每週補助 13.07 英鎊，夫妻最高補助 14.75 英鎊。

## 二、第一層-國家年金(State Pension)

<sup>90</sup> 確定給付制（Defined Benefit, DB）指雇主承諾員工於退休時，按約定之退休辦法所預訂的一定公式計算，由雇主負一切支付責任，並一次或分期支付定額退休金，其金額是決定於薪資水準及服務年資；至於雇主與員工所提撥之退休基金與退休給付之金額並無必然之關係。如：公務人員退撫新、舊制退休金。

<sup>91</sup> 確定提撥制（Defined Contribution, DC）則指雇主或員工依退休辦法，定期提撥一定數額之退休基金於個人帳戶中，交付信託人保管運用。員工退休時，將個人帳戶內之資金和孳息，以一次或年金方式給付退休之員工。因此，退休所得係決定於基金提撥之多寡及基金之投資收益狀況。如：政務人員離職儲金、勞工新制退休金、私校教職員的退撫儲金。

<sup>92</sup> 2016 年 7 月造訪 age uk，即本報告參，主要參考資料來源為英國老年生活保障建議之顧問諮詢公司網站，<http://www.ageuk.org.uk>

國家年金係國民年金保險(National Insurance, NI, 以下簡稱國保)之老年給付,國保為英國的社會保險制度,保障範圍包括生育給付、喪葬給付、失業給付、老年給付(即國家年金)等。

凡 16 歲以上英國公民,所得高於每週 112 英鎊者,均應按所得水準計算國保保費(惟所得介於每週 112 至 155 英鎊者,費率為零)。2016 年 4 月以前,國家年金分為基礎年金與增額年金兩層,分述如下:

### (一)基礎國家年金(BSP)

基礎國家年金係採單一給付金額(flat rate),其給付金額與投保薪資無關,單純由國保投保年資決定,投保滿 30 年之被保險人,可領取每週 119.3 英鎊的全額基礎年金,未達 30 年則等比例扣減,但最低可獲取全額的 25%。取得國保年資的方式有四:

- 1.每週所得介於 112 至 155 英鎊之受僱者,不用繳保費即可取得國保年資。
- 2.每週所得高於 155 英鎊之受僱者,以及無僱主之就業者(self-employed),應強制加保並取得年資。
- 3.因暫時性失業、身心障礙、疾病或育嬰致無法工作者,且領有政府相關救濟津貼者,其失業期間可無償取得國保年資(NI credit)。
- 4.其餘無工作者,可選擇自願加保(voluntary NI contribution)取得年資。

在 2010 年以前,基礎國家年金的法定請領年齡為男性 65 歲,女性 60 歲。嗣為縮短男女間差距,女性請領年齡將逐年上調,至 2016 年,女性請領年齡為 63 歲,預計至 2018 年男女相同均為 65 歲,並逐步增加至 2020 年 66 歲及 2028 年 67 歲。預計每 5 年重新檢視年齡的妥適性,首次重新檢視請領年齡的報告將於 2017 年提出。

又英國政府針對基礎國家年金給付設計三重保障(Triple Lock),即年金每年會參照 CPI、平均薪資成長率或 2.75%,並取其最高者做為年金的調增率<sup>93</sup>,不過近年全球經濟成長放緩、薪資成長有限等,未來最低每年至少調整 2.75%,將會面臨極大的挑戰。

英國老年年金的主要管理機構為工作年金部(Department of Work and Pension),而年金發放業務係由其所屬之年金局(Pension Service)負責,英國稅務局(HM Revenue and Customs, HMRC)則負責國保保費的收繳。基礎國家年金(BSP)的保險費率是由政府精算師在維持收支平衡的考量下決定,並且定時地予以調整。如果發生赤字時,則由政府予以補貼。

英國的基礎國家年金(BSP)的財源是來自於受僱者和雇主共同負擔的保費支付。所有週薪在 155 英鎊以上,827 英鎊以下的受僱者都繳交 12%的國家保險費,週薪 827 英鎊以上,超過的部分則增繳 2%

---

<sup>93</sup> Prof David Bell, 上課講義。

的保險費。雇主方面，則需要替週薪 155 英鎊以上的受雇者繳交薪資 13.8%作為保險費。

## (二)增額年金(Additional State Pension)

增額年金又稱為「國家第二年金(state second pension, S2P)」，其前身為 1975 至 2002 年推動的「國家所得相關年金計畫(state earnings-related pension scheme, SERPS)」。<sup>94</sup>增額年金的目的是為中等收入老人，在基礎國家年金(BSP)之外，提供較佳的額外保障，其支付金額視受雇者退休前的收入多寡及基金收益而決定。

2002 年國家第二年金推行後，除每週工作所得高於「最低所得下限(lower earnings limit)」(每週 112 英鎊)者須強制加保外，身心障礙、疾病或育嬰致無法工作者，亦可無償取得第二年金之年資。又如果僱主已提供符合一定條件的職業年金或個人年金，則受僱者可以選擇將增額年金私有化(contract out)，即不加入國家第二年金，惟此一選擇並不影響其基礎國家年金(BSP)的給付權益。但是自 2012 年 4 月 6 日以後，允許免除加入的規定已趨嚴格，凡不符合免除加入國家第二年金(S2P)條件的民眾，於該日期後將會自動被加入。

基礎國家年金(BSP)及國家第二年金(S2P)兩項方案，提供約 1,000 萬名 65 歲以上老人年金保障，即保障範圍基本上等同於英國長者的總人口數。<sup>94</sup>

英國政府已宣布將於 2016 年 4 月開始實施數十年來最大規模的年金制度改革計畫<sup>95</sup>。取消現有的國家基礎年金(BSP)及國家第二年金(S2P)等類別，合併成一筆數額統一的新國家年金(New State Pension)。新國家年金設計得比舊制更簡單、公平，採均一費率、均一固定給付(無增額年金)，全額年金目前設定為每週 155.65 英鎊，其金額只和「投保年資」有關，換言之，與「投保薪資」完全無關。投保年資達 35 年可享有全額(每週 155.65 英鎊)年金，投保年資介於 10 年至 35 年者，其給付金額依年資比率扣減。但投保年資低於 10 年者，無法享有任何年金。

新國家年金於 2016 年 4 月 6 日生效，在當天以前達到法定請領年齡者仍適用舊制。但若於當天以後達到法定請領年齡(男 65 歲，女 63 歲)者，即適用新制。由於適用新制者，大多為新舊年資混合，其給付金額之計算較為複雜。簡言之，退休者的舊制年資將依公式轉換為一個「起支數額(Starting Amount)」，分述如下：

1.起支數額高於全額年金(每週 155.65 英鎊):主要係因增額年金未私有化，以致於原基礎年金加計增額年金後數額較高所致，由於增額年

<sup>94</sup> 相關數據詳見英國 Department for Work and Pension (<http://statistics.dwp.gov.uk>)及 GOV.UK(<http://www.hmrc.gov.uk/payee/rates-thresholds.htm>)網頁。

<sup>95</sup> BBC 英倫網，2013。

金的給付係按所得計算，故所得較高者，較可能發生基礎年金加增額年金超過 155.65 英鎊的情形，此時超出部分將獲得保障，由政府繼續給付，且日後尚可隨物價逐年調增。

2. **起支數額未達全額年金**：主要發生於增額年金已私有化者（Contract out），可藉由自願加保或加碼年金（top up）的方式，補繳國保保費並取得年資，以將年金加碼到 155.65 英鎊。

如果在法定請領年齡前，被保險人已預估無法領取每週 155.65 鎊的全額年金（因未工作或薪水低於投保門檻，致投保年資不足），亦可選擇以自願加保（voluntary NI contribution），以買回過去中斷的年資（惟以過去 6 年內為限）。如果你已達法定請領年齡，但經核算後的年金確定未達每週 155.65 英鎊，可以在每週 25 英鎊的範圍內，選擇以一次給付來購買加碼年金。

### 三、第二層-職業年金(Workplace Pension)

英國職業年金無論公私部門均係由各機關個別參加保險公司所提供職業退休金計畫，私部門如此，公部門亦然，因此各退休金內容是退休金計畫各有不同，有採確定給付制，有採確定提撥制，並無統一一致之規定，就整體而言，私部門多採確定提撥制，公部門則除部分採確定提撥外，多數維持確定給付制。

#### (一)私部門

英國政府自 2012 年 10 月以後對職業年金實施重大的改變，規定不論公私部門雇主均必須主動對員工提供職業年金，即符合一定條件之員工均須由僱主自動加入職業年金（Automatic Enrolment），除非員工主動選擇退出（Opt Out）職業年金。

所謂一定條件，是指 22 歲以上在英國工作<sup>96</sup>，且年所得高於 1 萬英鎊者（含臨時人員及勞動派遣人員）。如果員工選擇退出，則該員工會失去僱主及政府（透過減稅）替他負擔保險費，故絕大多數員工不會選擇退出。

職業年金制度自動加入機制，採逐年分階段擴大實施，依企業員工人數多寡逐步納入規範，由大企業開始，再逐步到中小企業，最終一人企業者也將納入。2012 年 10 月開始實施，2014 年 2 月 1 日只要員工人數超過 250 人的大企業均須主動對員工提供職業年金，2015 年 4 月企業員工數 50 人～249 人，2017 年全部所有企業均會被自動職業年金。

<sup>96</sup> 自動加入機制採 22 歲，主要係考量青少年初入職場，謀職就業有媒合期，初期轉換職場工作較為頻繁，據英國研究顯示，22 歲後工作較為穩定，在成本與效率考量下，將年齡訂為 22 歲。

職業年金目前的保費下限為投保薪資的 2%(員工 0.8%、雇主 1% 及政府退稅 0.2%)，2018 年將調增為 5%(員工 2.4%、雇主 2%、政府 0.6%)，2019 年再調增為 8%(員工 4%、雇主 3%及政府 1%)。

投保薪資係採介於 5,824 及 43,000 英鎊之間的所得。舉例而言，若年收入為 18,000 英鎊者，其投保薪資為 12,176 英鎊(18,000 減 5,824)；若年收入為 60,000 英鎊者，其投保薪資則為 37,176 英鎊(43,000 減 5,824)

由於自動參加機制大幅增加僱主的責任，為提供雇主更為便利的選擇，英國政府設計一種定型化契約的職業年金(稱為 NEST)，NEST 是一種確定提撥制的年金，由企業自行向保險公司購買，特色為低廉的保險手續費(每年保險費的 1.8%，加計帳上年金總值的 0.3%)，又個人每繳交 10 英鎊的保費，政府即相對投入 2.5 英鎊(稅式支出)。

職業年金過去規定 75 歲以前僅能投資傳統或遞延年金相關商品，2015 年放寬 55 歲即可領取，且一次領取 25%免課稅，其餘投資商品亦不設任何限制，可完全自由運用。

## (二)公部門<sup>97</sup>

英國不同公部門各自有不同的職業退休金計畫，英格蘭、威爾斯、蘇格蘭等各地方政府、醫療體系、教師、公共服務業等各職域分別有各自的職業退休金計畫，目前仍多數採 DB 制，不過部分已改採 DC 制，或 DB 與 DC 混合制。

公部門請領職業年金額度，過去 DB 制計算方式，有以最後薪資乘上工作年資除以 80 (或除以 60)。亦即可請領退休金約介於退休前薪資的 50%~66%左右。相較私部門相當優厚，不過不論公私部門都面臨長壽問題，公部門職業退休金之財政負擔亦相當沈重，因此，自 2002 年且也推動一連串的改進措施。包括：

- 1.延後退休年齡，從 60 歲延後至 65 歲。
- 2.新加入的成員，降低退休金給付標準，退休金價值調降，平均降幅從過去可領取薪資的 24%，調降到約 21%。

另外蘇格蘭<sup>98</sup>目前主要公部門職業退休金計畫，包括教師、公共醫療業、消防業及警察等四種職業退休金，另有其他公部門退休金計畫。以教師業及公共醫療業為例，雖員工可提前退休，但均必須於年滿 65 歲時才可開始請領年金給付。蘇格蘭教師職業年金參加者 2013 年~2014 年提撥費率依薪資分為 8 個級距(最低級距薪資為低於 14,999~最高級距薪資為超過 100,000)，費率 6.4%~11.2%，2014 年~2015 年調整為 6.4%~12.4%，兩個年度不同薪資提撥率增加比重介於 0%~1.2%，薪資愈高者，調整提撥率愈多。至於雇主(政府)負擔比

<sup>97</sup> Prof David Bell 上課講義為主。

<sup>98</sup> 106 年 9 月造訪蘇格蘭公共退休管理局 <http://www.sppa.gov.uk/>；蘇格蘭教師職業退休金計畫 [http://www.sppa.gov.uk/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=400&Itemid=1519](http://www.sppa.gov.uk/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=400&Itemid=1519)

率目前為 14.9%。依公部門退休法案規定，每年由國庫暑依精算結果決定雇主負擔比例。該法案也規定雇主（政府）負擔的經費成本上限及決定評估的方法。

另外，以蘇格蘭公共醫療服務業為例，參加年齡為 16 歲~75 歲，雖公部門年資超過 2 年即可於符合請領國家年金資格時請領職業年金（亦即職業年金 2016 年男 65 歲、女 63 歲符合請領資格），但每年年資給付率為當年度薪資 1/54，並設有上限，至給付額度每年按 CPI 加計 1.5%發給，也可提早退休，但仍視年齡決定是否得開始請領職業年金。

### (三)軍職年金<sup>99</sup>

軍職職業退休金也因長壽問題持續不斷的改革，曾於 1995、2005 年修訂，最新實施的版本為 2015 年 4 月 1 日軍職退休金計畫，新舊年資給付利益分別計算，無過渡期保障措施，惟仍維持參加成員不負提撥之義務。

軍職退休金計畫提供提早除役給付(又稱 20/40 法則)，年資滿 20 年年齡滿 40 歲而未達一般退休年齡時除役，得請領取提前除役給付。至於軍職年金自年滿 60 歲起可領取，每年可獲取年薪資的 1/47 的年金額度到個人年金池，並設有天花板，最高不得超過最後薪資的 50%，也就是退休金上限為最後薪資 50%。55 歲後可辦理提前退休，提前退休的退休給付金額將調降。服務滿 12 年以上未達 20 年可領取重置安居費。

#### 1.退休金

服役超過 2 年即取得退休金給付權利，惟必須等到 60 退才能領取。一旦 60 歲開始領取年金，則年金額度每年依 CPI 調整。至於可領取的退休金價值係依平均職業生涯所得予以重新評估計算，每年年資取得 1/47 的退休金給付額度到個人退休金池 (Career Average Revalued Earnings, CARE)，每年提撥金額按通貨膨脹率等因子微調整(調整率)，以維持退休金價值，也就是類似把錢存到銀行加計利息的概念(由軍方提撥到個人虛擬帳戶累存)。計算方式舉例如下：

每年提撥到個人退休金池(虛擬帳戶)金額如下：

第一年年收入 30,750 元\*1/47=654

第二年年收入 31,555 元\*1/47=671

第三年年收入 32,341 元\*1/47=688

則個人總退休金額度

第二年年底：第一年 654 元\*第一年調整率+第二年 671 元

第三年年底：第一年 654 元\*第一年調整率+第二年 671 元\*

<sup>99</sup> 105 年 9 月造訪英格蘭政府網站

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/419740/20150312\\_AFPS15\\_YPSE\\_FINAL.p](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/419740/20150312_AFPS15_YPSE_FINAL.p)

第二年調整率+第三年 688 元

.....以此類推

## 2.延期退休金

服役滿 2 年退役者，可以等到符合請領國家年金的年齡時(即現在男 65 歲、女 63 歲)再領取已累存的退休金金額(虛擬帳戶的退休金)，該金額在服役期間每年按 CPI 調整。

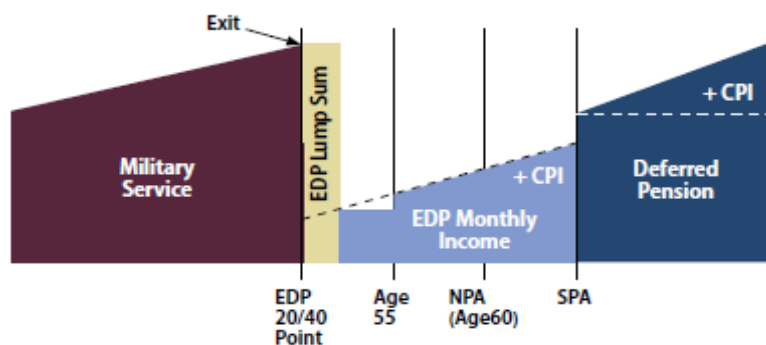
## 3.提早除役給付

除了退休給付之外，多數人無法持續服役到 60 歲退休年齡，因此額外提供提早除役給付以作為補償，該筆提早除役給付不影響退休金權益。提早除役給付至少要服役滿 20 年以上，年齡超過 40 歲，但除役超過 5 年或契約退出後重新參加者，前後年資不可以併計，要重新參加滿 20 年才可以額外領取提早除役給付。

換句話說，超過 60 歲所謂一般軍人退休年齡時除役，無請領提早除役給付資格，另外因病退職(死亡、為國犧牲者)目前仍依 2005 年軍職退休金計畫請領，領有其他給付者，也都無領取提早除役給付之資格。

提早除役時會收到一筆免課稅的一次給付及提早除役年金，該一次金相等於延期年金的 2.25 倍，另外提早除役年金係依延遲年金的 34%計算。超過 20/40 法則的年資，提早除役年金每年增給 0.85%。不過提早除役年金 55 歲後按 CPI 調整。年滿 65 歲則追溯至請領時改按 CPI 調整，並請領延期年金（即全額年金）。

The diagram below illustrates the point at which the EDP is paid and then replaced by the Deferred Pension:



## 四、第三層-個人年金(Individual Pension)

個人年金是一種確定提撥制的年金，自己選擇保險公司、保額及投資標的，性質類似個人化的儲蓄險。個人年金最大的好處，和職業年金一樣，就是享有賦稅減免，個人年金若由公司提供，則稱為團體個人年金(Group



personal pension)。另外，政府針對個人年金亦設計一種定型化合約，稱為「存託養老金計畫(Stakeholder pension)」，特色是管理手續費相對較為低廉(但仍高於 NEST)、投保金額門檻低、每月繳多少自己彈性決定、淨值可移轉至其他年金等。

## 五、其他與年金相關制度

### (一)終身免稅額(Lifetime allowance)

由於職業年金與個人年金的保費支出享有賦稅減免，為避免造成所得愈高賦稅減免愈多的情形，並兼顧保障老年經濟安全之政策目標，英國政府自 2006 年開始採行終身免稅額(目前為 100 萬英鎊)制度，即對於年金總值(不含國家年金)超過終身免稅額的部分，於所得稅外再加徵 25%的超額年金特別稅課(Lifetime Allowance Charge)。

舉例而言，若某甲的職業年金加個人年金總值達 300 萬英鎊，適用所得稅率為 40%，當某甲退休並擬領取一次退休金，其超過終身免稅額(即超過 100 萬部分)之 200 萬英鎊，將被課徵 25%的超額年金特別稅課(即 50 萬英鎊)後，其餘 150 萬英鎊尚需納入所得，並繳交 40%的所得稅(即 60 萬英鎊)，總計需繳稅 110 萬英鎊，實質稅率高達 55%。

### (二)年金保護基金(Pension Protection Fund)

年金保護基金設立於 2005 年，係針對確定給付(Defined Benefit)制職業年金的雇主發生經營不善或倒閉，且未足額提撥年金時，提供被保險人的救濟機制。其財源係來自於提供確定給付制職業年金的僱主，並依據其不同風險程度收取不同費率，包括僱主是否提撥足額的資金或資產供給付之用，以及雇主的營運風險程度等。

### (三)詐騙補償基金(Fraud Compensation Fund)

詐騙補償基金設立於 2005 年，係針對所有職業年金(含 DB 及 DC)因不誠實的交易行為致基金遭受財務損失，且原僱主已破產或解散時，提供保險公司的最終財務救濟機制。其財源係由所有職業年金的保險公司繳交詐騙補償費(Fraud Compensation Levy)、政府代位求償收入等。

綜上所述，英國年金制度可以圖 34 及圖 35 表示：

圖 34：英國 2016 年 4 月前年金制度圖

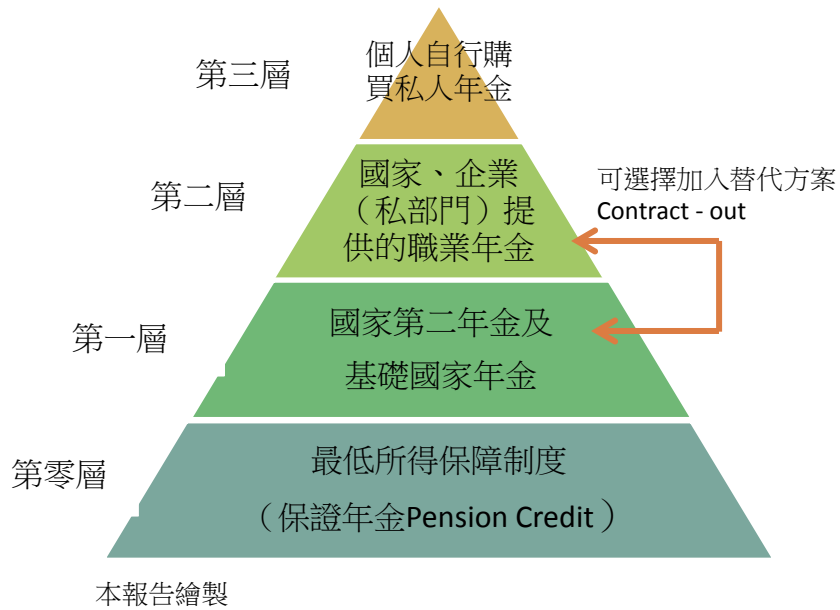
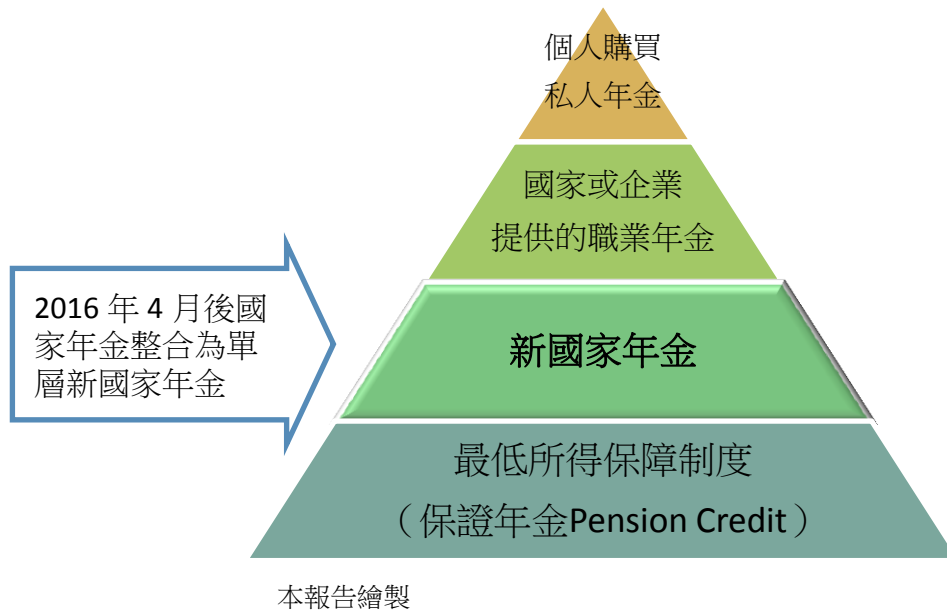
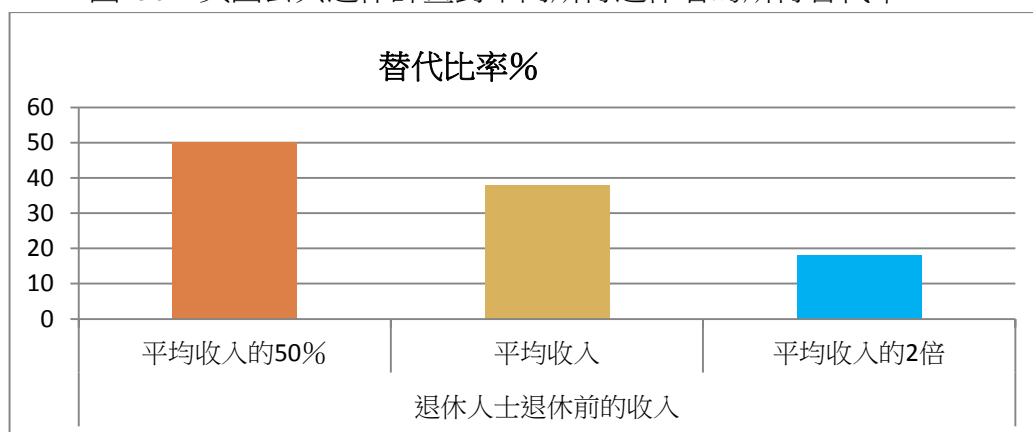


圖 35：英國 2016 年 4 月後年金制度圖



根據經濟合作發展組織（OECD）的研究，透過四層支柱的互相配合，英國的公共退休計畫（即未計算私人機構的自願退休計畫），可為低收入人士（平均收入的 50%）提供約五成的替代比率，為中等收入人士（平均收入）提供三成的替代比率，為高收入人士（平均收入 2 倍）提供約高於一成半的替代比率（圖 36）。

圖 36：英國公共退休計畫對不同所得退休者的所得替代率



本報告繪製

#### 第四節 近期改革重點及問題

英國年金制度發展早，不同政黨對年金制度規劃不盡相同，兩位授課資深教授屬這領域的專業學者，一位有政府機關歷練的實務經驗，均認為英國年金制度改革頻繁且複雜難懂，不易了解全貌，因此本段針對授課內容所提近期改革重點及面臨問題等提出淺見。

##### 一、第一層整合為單一國家年金，更符合所得重分配

2016年4月起第一層的國家年金將國家基礎年金及國家第2年金整合為單一年金，稱為新國家年金，這項重大改革優點為簡化年金制度、提升行政效率、保障貧窮線生活及更公平。

首先，過去國家基礎年金給付金額低於貧窮線，雖可申請差額補助到貧窮線左右(150 英鎊/週)，惟差額補助須經家計資產調查。統計資料顯示資產調查手續繁雜，老人卻步、有房產者或退休前無社會救濟經驗者或礙於顏面等理由多不願申請，新國家年金直接提供維持略高於貧窮線以上生活水準，而完全無需家計資產調查，可解決前述缺點且提升行政效率。

另外過去國家第2年金與所得相關，造成所得愈高減免的稅負愈多，退休領取的金額較高。新國家年金採均一費率、固定給付，所得愈高繳納稅負愈多，但退休領固定金額，領取的年金額度僅與繳費年資長短呈正相關，有所得重分配效果。又至少要有10年的繳費年資，主要係英國為歐盟會員國之一，移入人口快速增長中，為避免道德風險所設的限制。新國家年金針對年資跨新舊制者設有過渡期給付銜接方式，另為避免政客規避國家財政負擔問題，亦設有每5年重新檢視請領年齡的機制，相關配套措施已相當完整。不過第一層國家年金制度持續改革，不同時期的年資適用的國家年金制度不同，複雜而不易了解，需要專業諮詢公司輔助協助。

## 二、第二層自動參加範圍逐步擴大，不同層請領年齡改革方向有異

職業年金採自動加入機制，主要係受經濟行為學啟發，認為人們被自動加入後受惰性影響。比較不會去改變現況，因此退出率較低。又採分階段實施，先由大企業示範，再逐步擴大至中/小企業，以降低衝擊。私部門自動參加比例 2012 年 32% 逐年提高至 2015 年高達 70%，已超過 600 萬人自動參加，退出率約 14%，本項實施措施多認為有效提升中等收入者之退休生活保障<sup>100</sup>。

惟第一層國家年金配合長壽問題，逐步延後退休年齡，女性由 60 歲逐年延長至 65 歲與男性相同後，將視人口結構再持續延長至 68 歲。職業年金公部門亦由 60 歲延後至 65 歲，私部門卻於 2015 年改為提前至 55 歲可動支，一次領又有 25% 免課稅範圍，似有鼓勵提前請領傾向，國家年金請領年齡逐步延後，職業年金卻鼓勵提前請領，兩者在年齡政策上互相矛盾。

## 三、放寬職業年金自由使用運用的權利

2008 年金融危機後，長期債券殖利率持續往下降，美德日等主要國家長期債券殖利率低於 1% 或負利率，過去規定 75 歲以前，一定要購買傳統或遞延年金商品。退休基金有大部位投資在安全性、流動性及固定收益的長期債券，由於投資報酬率低，引起民眾不滿，2011 年 4 月開放員工自選投資方案，後於 2015 年 4 月實施職業年金雇員滿 55 歲後，有 25% 得一次領取且免課所得稅，其餘也可自由領取投資或運用。雖 2015 新措施，僅實施一年餘，惟市面上已有詐騙行為及領取用於旅遊、奢侈品等消費性商品，恐提前花光老本。市場上也出現高報酬高風險而不適合退休者投資之商品，未來金融市場面臨系統性風險，參與者又有資金需求時，恐遭受較大損失<sup>101</sup>。

過去雇主雖提供員工自選，但多數未自選，未自選者設定為預設方案，預設的投資方案通常為到期或生命循環週期投資方式，資產配置隨年齡調整，離退休年齡愈近，風險性資產愈低，投資風格愈穩健或保守，投資風險愈低。開放 55 歲自由運用權利，未來將面臨花光老本或投資風險過高商品，恐面臨資產大幅縮水而無法提供老年持續性收入之問題。至於本次參訪的 Standard life 資產管理公司，針對 55 歲起可自由投資運用後，目前主推商品為多元資產，雖強調股債動態調整，雖波動度低於純股票商品，惟不分年齡均採多元資產配置，是否妥適仍有疑問。講座及蘇格蘭前第一

<sup>100</sup> 參考 pensions policy in the UK, 2016 年 9 月, Prof David Bell 及 The UK Pension Market, 2016 年 9 月, 英國 standard life 公司 Jamie Jones 等上課講義。

<sup>101</sup> The UK Pension Market, 2016 年 9 月, 英國 standard life 公司 Jamie Jones 等上課講義。55 歲得一次領 25%, 免課所得稅, 實施後出乎意料, 僅約不到 4% 的民眾選擇一次領。另外自由投資運用個人帳戶, 市場上已出現詐欺(詐術)及投資詐欺, 所謂投資詐欺包括謊稱可規避 55 歲以前領之懲罰性稅率, 提供合法但風險過高商品等, 詐騙防範措施近期已為蘇格蘭國會重視議題。

部長 Henry McLeish 等，對此政策均認為非常不妥，認為這種政客討好選民的措施，為未來政府必須面對解決的課題。

#### 四、職業年金 DB 制提撥不足問題亟待解決

##### (一)私部門

英國職業年金雖設有退休金保護基金，該基金主要在保障職業年金企業者破產時，年金計畫之受益人能夠保有其應有的退休金權益，目前英國私部門過去採 DB 制之企業，有很多企業因提撥不足，退休負債持續累積，企業經營困難，推估這些瀕臨破產的企業未來很有可能需要退休金保護基金的介入<sup>102</sup>。脫歐公投後英國未來長期將面臨經濟成長不如預期，企業經營更加困難的窘境。年金保護基金過去僅有因應短期小規模的企業年金基金虧損情形，並無大企業破產或企業數量範圍較大的企業年金基金虧損的補償經驗。若出現嚴重且長期的金融市場衰退，將會使企業年金基金受到影響，屆時保護基金可補償額度受限，最終可能仍要政府出來面對解決問題。

##### (二)公部門

目前公部門退休金計畫存有多採確定給付制以及提早退休造成財務支出問題；年金調整與通貨膨脹指數連動所造成退休所得成長高於薪資成長不合理情形。

地方政府退休金計劃是採提存制，原則上應有足夠的財源支付員工退休金，但事實上，有 1/3 地方政府年金財務呈現收支失衡狀態，即所年金支付數額高於員工提撥數額。由於政府是雇主並負有最後責任，因此，當資金不足時，地方政府則需透過增稅(地方稅)及減少公共服務籌措年金財源，惟一旦公共服務減少則將面臨人力縮減，人力一旦縮減則提撥年金人口數又將減少，進而產生年金財務收入減少之惡性循環。由於年金支出越來越多，占政府預算比越來越高<sup>103</sup>，產生排擠其他公共服支出之情形，因要維持這種水準的年金給付，只能藉由減少公共服務、社會照顧等預算來支撐年金。

因此，公部門退休金改革從 2002 年開始，改革重點有提高提撥費率；延後退休年齡由 60 歲提高至 65 歲；調降年金給付水準，包括計算年金之基準由以最後退休時薪資逐步調整為以終生職涯平均薪資計算、設定給付上限以及改變過去年金調整指標通貨膨脹指數的計算公式。

<sup>102</sup> 參考 pensions policy in the UK, 2016 年 9 月，Prof David Bell 上課講義。目前英國私部門約 6,000 個採 DB 制之企業經營維持在損益兩平左右，約 5,000 個企業處於營運虧損中，大約 1,000 企業有破產之虞。

<sup>103</sup> Coventry 地方議會預測，2012 年年金預算占地方政府預算比率將高達 20%。

## 第五節 提供我國借鏡之面向

若將「公共年金」和「私人年金」分列在光譜的左右兩端，綜觀英國的年金改革發展，英國的年金體系明顯是在中間偏右的位置。而近半世紀以來，為解決人口老化產生日趨沈重的財政負擔，以及因年金保障不足而產生高比例的年金貧窮(pensioner poverty)問題，英國政府強化私部門年金做為公共年金的補充，成為不得不面對的政策選項，隨之而起的一連串年金改革計畫更呈現往光譜右邊偏移的軌跡。

然而，由英國的年金改革歷程觀察，不難發現完全自由市場與私有化並非年金改革的萬靈丹，其調整仍有部分有待商榷(如開放 55 歲可自由運用退休金是加深老年貧窮問題)，以下謹就英國年金改革策略及結果耙梳出一些可供借鏡之處。

### 一、確立老年經濟安全保障基本架構

為確保老年經濟安全，建立完善多層次年金體系，英國老年年金逐步改革，於第一層部分，自 2016 年 4 月起，建立第一層以全民為基礎、單一年金制的新國民年金，提供略高於貧窮線的基本年金給付，以避免老年貧窮；於第二層職業年金部分，則自 2012 年開始依企業雇員人數之多寡，逐步推動自動加入機制，規定雇主必須提供員工職業年金計畫，以賦稅遞延及雇主提撥率作誘餌，鼓勵雇員不要退出，以提供薪資所得者，於退休後仍能享有高於貧窮線的一般或維持相當的生活水準。

對照我國現行制度，於第一層社會保險及第二層職業年金，依職業別分立，部分已採年金，部分仍維持一次性給付，未盡一致。至於第二層私部門英國可學習的地方並不多，台灣新制勞退已採 DC 制，惟統一由政府管理，並無員工自選投資方案。另公部門，因各公私企業因個別職場需求，而有差異化職場退休金計畫，屬自由市場範疇，因應職場競爭，爭取與保留人才所允諾的退休福利宜有差異化規範。

至第三層私人提撥方面，政府僅提供稅賦減免，未積極介入或鼓勵。因此，似可參考英國先行確立老年經濟安全保障基本架構，再依架構逐漸整合或發展，給予第二層員工自選投資方案權利，第三層引進自動加入機制，期更週延完善老年經濟生活保障。

### 二、逐步整合第一層社會保險，建立以全民為基礎單一制基本年金

#### (一)第一層宜建立所得重分配效果之政策

目前全球化競爭結果，各國貧富差距逐漸擴大，新興市場崛起，世界工廠由中國大陸逐步往東協、非洲等擴散，由於新進生產者增加，面對全球的生產者競爭者，企業只有不斷的降低生產成本，由於調降現有員工勞動條件不易，非典型勞動僱用關係增加，如兼職、派遣業或以承攬關係規避僱傭關係的企業主責任等等，以日本為例，2015 年

派遣業已占有勞動市場人口的 4 成，造成貧富差距日益嚴重，鑑於政府立法限制勞動條件困難，因此未來所得重分配政策日益重要。

我國第一層勞工保險，保費由勞資政三方共同負擔，一般公司行號政府負擔 1 成（職業公會會員由政府負擔 4 成），均造成所得愈高，政府補助保費愈多，退休後領的年金愈高的不公平現象。再者，現行計收的保費費率不足以支應年金給付之標準，費率不足的部分未來可能會是政府責任或後代負責提撥，也造成對投保金額愈高者，補助愈多情形，似有「反」所得重分配效果。

英國第一層新國民年金係由個人與雇主繳費並參考精算結果調整費率，其中由雇主及個人提撥數額部分是視個人薪資而定，惟給付年金給付數額是按繳費年資統一計給，與繳費多少無關。因此薪資所得較高的人提撥較多，薪資所得較低的人提撥較少，但相同年資所領年金相同，即部分高所得所繳費用用以支付低所得年金，產生所得重新分配效果。

我國第一層社會保險給付無論繳費與給付均與薪資所得相關，且於各職業保險政府有不同程度提撥比例，又因是按薪資所提撥，因此並無所得重分配效果，且對薪資所得越高者反而補助越多。基於第一層目的在減少貧窮產生，使能維持一般人民基本生活，為拉近高低薪資者間差異，建議參考英國基本年金納入所得重分配概念，直接採與薪資所得無關之定額年金給付，另保費採定額補助方式或政府分擔之比例依薪資多寡而遞增（即薪資愈高政府負擔比例愈低）均是可思考方向。

## （二）逐步整合第一層社會保險

目前世界各國主要國家，第一層國家公共年金均不分行業別，以全民為基礎。英國也不分職業別，改革方向以簡化為主，將第一層國家年金（包括基礎國家年金及國家第 2 年金）整合為新國家年金，提供基本生活保障。

反觀我國現行的社會保險制度，第一層係依職業別單獨存在，目前有勞工保險、國民年金保險、公教人員保險、軍人保險、農民健康保險及無償的老年農民福利津貼等均各自獨立，單獨存在，分別實施不同的退休金制度。

其中「國民年金法」於 97 年 8 月 13 日修正，將農民排除於強制納入「國民年金保險」，使農民健康保險、老農津貼與國民年金保險脫鉤，有違原國民年金欲整合各項老人福利津貼之理念。這種依職業別將農民保險單獨立法，卻又未提供農保老年給付，而由農委會編列預算補助，無須繳費，直接發給老農津貼，亦即將農民逕列為社會救濟對象，未考慮所得高低是否足以保障基本生活，而係依職業別補助，造成社會救濟與社會保險不分的怪異現象。



因此，第一層社會保險建議參考英國退休金制度改革，建立一個以所有國民為基礎的單一全民基礎年金，不再依不同職業別或行業別分立，以避免各制度之給付內容、費率、保費負擔比例、請領條件不同，引發不同身分別之比較與不滿，也有利人力資源之流通。

因我國第一層各職業別社會保險制度有其歷史背景，又各制度之財源、費率、給付並不相同，單獨分立歷史悠久，現階段整合應屬不易，或可採分階段漸進式整合。初期可考量先廢除以補助為主的農保及老農津貼，強制納入國民年金。

### (三)各職業社會保險以年金制為主，並建立年資互相銜接機制

再者，我國第一層社會保險制度多達六種以上，其中勞工保險、國民年金及老農津貼為年金制，軍人保險採一次給付<sup>104</sup>。至於公教保險分別於 103 年 1 月 29 日及 104 年 5 月 29 日修正通過私校教職員、無月退之公務人員得領取養老年金，已將第一層不分職業別之退休老年給付朝向年金化方向改革。

另雖勞保與國保分立，但兩者年資互相承認，可銜接，亦即申請老年退休給付時勞國保得「併計年資、分開計算給付」，另公教保險於 103 年 1 月 29 日修法增訂勞保轉公教保險者，也有「年資併計，分開計算給付」之機制，這種類似可攜式年資之機制，已為未來第一層不同職業別之基礎年金長期整合方向打下良好基礎。

綜上，目前各職業社會保險雖多數已採年金制，惟軍人保險及部分公務人員及公立教師在退撫法律改革前仍維持一次性給付；又參加公教保險者轉勞工保險無相關年資併計銜接領取老年年金之機制，僅未達一定年資、年齡者僅得請領一次金，對退休後保障恐有不足。

由於第一層為基本生活保障，且為基礎保障，為避免基本保障不足，建議軍人有其職務特性而須為特別考量外，宜全面改採年金制，同時設計不同職業別年資互相承認。亦即公教保險老年給付全面改採年金，並參考勞保及國民年金保險年資互相承認或銜接機制，建立類似可攜式年資，使不同保險年資可互相併計成就年金領取條件並分別按各保險年資給付。另長期而言，保費負擔、給付內容亦宜朝向一致性之規劃，當所有職業別均為年金制，另設有年資銜接方式，則可為未來提供分階段整合的基礎。

軍人部分，基於「役期短、退役早」職業特性，軍人保險若直接比照其他社會保險模式，改採「年金給付」方式發給保險金，確有其難度及特殊性，且若整體制度設計不善，日後形成之龐大應計負債壓力，或居高不下之保險費率，短期內即可能面臨與「軍職人員退撫基金」運作現況之相同窘境，暫不宜直接採年金制，惟為能兼顧軍人於

<sup>104</sup>軍人保險年資滿 5 年即可領取退伍金，未滿 5 年採退費機制。

離退後再投入公職、勞動市場或未再就業時，能與其他社會保險制度接軌，以確保老年基本經濟需求，長期宜先朝如何與其他社會保險制度銜接、併計等規劃。

至於軍公教第二層退撫給付是否過於優厚，應為不同層次之問題。在第一層社會保險改採年金制時，同時搭配調降軍公教第二層職業年金之退撫給付，或可降低改革的阻力。又外界多以第一層的勞工保險給付對比第二層的軍公教退撫給付。建立第一層不分職業別的年金制度，搭配適度調降第二層軍公教退撫給付，較有利於外界不同層次職業別之比較及觀感。

### 三、提高私部門員工自提參加率，調整公部門政府責任

#### (一)提高私部門員工自提參加率與政策配套措施

##### 1.第一層降低給付，保費移撥第二層作為雇主相對強制提撥責任

台灣 94 年實施的新制勞退制度即相當有遠見，新進勞工僅能參加 DC 制，這與英國職業年金由 DB 制改採 DC 制的趨勢相符。另新制勞退強制參加，由雇主提撥 6% 員工薪資到個人退休的帳戶，其中為鼓勵員工自提，員工自提在 6% 內可獲得賦稅減免遞延效果，扣繳總額可從個人所得扣除。

反觀英國職業年金提撥率將逐步調高（2% 逐步調高至 8%），提撥費率原先雇主雇員分擔比例相當（雇主 1%、員工 0.8%、政府退稅 0.2%），隨著提撥率調高，雇員分擔比例最終將高於雇主負擔比例（雇主 3%、員工 4%，政府退稅 1%）。頗有退休後想維持較充裕的生活水準時，應由自己承擔較高的責任。

參考英國退休金制度，或可調降第一層國家年金給付金額（勞保老年年金給付），搭配勞保勞資保費調降後，省下來的保費，投入於第二層。在第一層僅保障略高於貧窮線生活水準，則現行新制勞退僅強制提撥 6% 或有不足，因此第二層新制勞退雇主除強制負擔 6% 之外，亦可納入勞工自提一定比例（如 1%），雇主就強制相對多提（0.5%），雇主在一定範圍內的提撥責任採強制相對提撥責任（例如雇主原先強制 6%，搭配相對強制 2%）。員工可以不提撥，但員工不提撥，則失去雇主相對提撥及政府賦稅減免之補助。亦即以賦稅遞延及雇主提撥率作誘餌，鼓勵員工自願提撥。

##### 2.納入「自動加入」機制，以提高員工自提參加率

2012 年英國推出的自動加入（auto-enrollment）機制，英國勞工只要在一定年齡，直至退休請領之間，個人年收入超過一定金額，就會自動加入雇主的退休計畫。此制度，雇員可以申請退出，但是基於惰性及怕麻煩，因此退出率並不高。

新制除雇主強制提撥 6%員工薪資之外，員工自提 6%雖可享有賦稅減免遞延效果，但是誘因不足，目前員工自提參與率不高，新制僅不到 6%的人選擇自行提撥。由於目前第一層私部門勞工保險給付似可達一般或較為充裕的生活水準，因此並無引入自動加入機制之急迫性。

惟未來，倘第一層參採英國僅保障最低生活水準，則第二、三層私部門則有必要引入自動加入機制，建議可參考英國退休金改革方向，導人員工自提部分採自動加入機制，也就是每月扣繳的新制退休金除雇主 6%外，除非員工到勞保局辦理締約退出，辦理不參加員工自提手續，才可以退出自提，否則一律也幫員工自動加入自願提撥，也就是以自動加入來取代強迫參加的方式，以有效提高員工自提參與率。惟員工轉換新工作或每隔一段期間，針對締約退出者，再重新幫該員工自動加入，以提高員工不參加的轉換成本。

至於自動加入扣繳的比例，可依薪資高低自動扣繳不同比例，縱使高薪資所得者，也採逐步調高自動扣繳比例，較不易造成勞工感覺負擔過重。

### 3.新制個人帳戶制彈性運用，搭配員工自選平台

目前不論第一層勞國保基金、軍公保險基金、軍公教保險或舊制勞退等均採 DB 制，未符合請領資格前財產權非勞工所有，所以統一由政府管理運用，或有其必要性。惟 94 年開辦的新制勞退，由於採確定提撥且為個人帳戶制，勞工擁有帳戶所有權，這種領取退休金之前即可明確劃分擁有財產所有權的結構性轉變，應可賦予勞工更多退休規劃管理的自主性，個人在提撥期間即可自由進行投資選擇。

目前英國職業年金，過去僅能投資傳統年金或遞延年金，受全球金融環境影響，投資報酬率低，2011 年先放寬投資股債等商品，2015 年更進一步開放於 55 歲即可領取，完全自由運用之權利，該改革僅實施一年多即有詐騙或消費性支出（購買奢侈品、旅遊），而提早花光老本問題，恐影響員工退休後持續性收入來源，但卻能滿足不同風險程度者能自選投資之需求。因此，或可參考過去英國開放投資年金或股債等商品，倘勞工不選擇也可維持現狀，由政府統一管理運用。

### 4.有效規範私有年金管理問題

為確保職業年金能提供雇員一個退休後額外的年金保障，並鼓勵雇員自提參與，因此英國 2004 年退休法規定，凡提供 DB 制的雇主均應繳納一定費用到保護基金，在雇主破產、無力償付退休金給付時，由保護基金來償付。另外設有詐欺補償基金，不論參加 DB 或 DC 制度，在雇主破產、無力償付、結束營業，或因不誠實的犯罪行為所導

致無力償付等情形，亦得向詐欺補償基金申請退休金補償。

目前我國依勞基法第 28 條規定設有工資墊償基金，該法於 104 年 2 月修法通過將雇主發生歇業、清算或宣告破產時，勞工除原有被積欠的工資得申請墊償外，擴大至資遣費及舊制退休金均得申請，惟最長僅得申請 6 個月，該保障制度似與英國保護基金有異曲同工之處，惟補助期限僅限 6 個月似有不足。另新制勞退條例第 35 條規定 200 人以上的事業單位，選擇參加商業年金保險時，雇主得不用提繳勞退個人帳戶制 6%，目前尚無事業單位選擇參加年金保險，未來倘參加年金保險制時，也可參考引入英國保護基金或補償基金機制。

## (二)軍公教職業退休金

### 1.逐步確定提撥制

為因應人口結構變化、政經環境變化，各國為減少年金所衍生財務或世代間公平性問題，紛就退休年金進行部分或根本性改革，英國亦是如此，主要策略主要包括從確定給付制轉變為確定提撥制、延後退休年齡、降低退休給付、增加保費以充實財源等。而在我國，在面臨龐大退休金支付財務壓力又加上人口老化、少子女化雙重衝擊，為避免年金財務支出排擠其他公共支出以及代際間債務移轉，現階段對於年金改革策略主要為「開源、節流」，透過提高提撥費率與基金經營績效提高基金收入，同時透過延後退休與降低退休所得<sup>105</sup>以降低支出，此一與英國政府所規劃方向相同，本報告不再贅述。參考英國年金私有化主要核心價值，退休後生活亦屬員工個人責任，爰現行採確定給付且高所得替代率之軍公教職業年金似有調整必要，建議未來第一層年金整合為得以支應國民退休基本生活之單一國民年金後，可思考適度調整政府（雇主）在軍公教職業退休金上所扮演角色；又加上近年，政府積極推動公、私部門間人才交流，但現行制度下，因囿於法令上及其可攜性等限制，不利公、私部門人才交流。因此，未來建議軍公教人員退休制度亦能逐步（部分或全部）走向能與私部門勞工退休個人帳戶相互銜接與轉換的確定提撥退休金制度<sup>106</sup>，並且在給付條件上有更寬鬆的設計<sup>107</sup>，較能夠提供軍公教人員重新檢視職業適合度及生涯規畫而有更多樣的選擇機會，並可提高整體人力資源有效運用與流動。

### 2.因應職業差異不同設計，並顧及個人能力的發揮

<sup>105</sup> 可透過調整計算退休金基數內涵以及基準降低所得替代率，如英國已修法由最後退休日薪資逐漸調整為終生職涯薪資平均數。

<sup>106</sup> 如政府認為確定給付制退休金制度設計原意有平衡公部門與私部門薪資失衡作用，則於調整為確定提撥制時，應同時思考調整現職軍公教待遇架構。

<sup>107</sup> 如公務人員退休金之給付不必然以現職身分辦理退休始得領取，亦可於轉換勞工或其他職業別並符合一定年齡後回頭請領。

英國公部門退休金計畫因職業不同而有不同設計，如軍人、警察及消防人員均有別一般其他人退休規定<sup>108</sup>，制度設計允許他們可以較其他類人員提早退休，此可做為我國年金改革之參考，如職業軍人因工作內容特殊，戰鬥部隊人員更因有需24小時待命之任務特性，再者，依照現行「陸海空軍軍官士官服役條例」更訂有軍官、士官、士兵之服役年限(齡)限制之規範，爰普遍多於40~50歲即須離開軍中，退後亦有經濟上需求須立即投入社會尋找事業第二春，方得養兒育女及照顧家人之經濟壓力，故建議對於職業特殊者容有些許不同一般職業之設計。

#### 四、建立彈性退休年齡調整機制

目前我國年金領取年齡，無論是第一層社會保險或第二層職業年金，均係以法律明文規定，調整均須經過冗長修法程序，曠日廢時，缺乏彈性，又每觸及年金則淪為政治議題，無法及時修法因應。因此建議參考英國，建立一套每5年檢視退休年齡的調整機制，以為即時因應人口結構變化高齡化及少子女化對年金制度所帶來的衝擊，適度維持年金財務收支平衡，同時讓有條件的勞動者繼續為社會服務，以填補少子女化所帶來勞動人力不足之缺口。

---

<sup>108</sup>於 Dr Lynne Robertson-Rose 課堂上，本組曾詢英國在軍人職業年金設計上是否有別於一般公部門員工，經 Dr Lynne Robertson-Rose 回答，有些職業如軍人警消人員在退休年齡是被允許較低的。又我國公務人員退休法對於危險及勞力特殊性質職務在退休年齡亦有與一般公務人員稍不同之規定。另在我國軍職人員退休制度尤其在領取退休金年齡上亦確實有較大不同之設計。

## 第六節 年金相關 Q&A

### 一、2016/9/6 英國年金制度挑戰與改革 I

Q：英國於 2012 年正式啟動職業年金自動加入機制( auto-enrolment )，使得受僱者加入職業年金比例提高至 60%；但資料顯示仍有 14%的退出率 (Opt out rate)，請 Q 這些自職業年金退出的受僱者會被自動加入第三層年金體系嗎？

A：退出第二層職業年金的受僱者若未選擇加入第三層個人年金機制，則會被自動加入第一層的國家第二年金( S2P )。

Q：資料顯示英國公部門受僱者加入職業年金的比例將近 90%，請問為何仍有 10%的公部門受僱者並未加入職業年金？

A：因為公部門受僱者仍有權決定不加入第二層職業年金，直接加入第一層的國家第二年金( S2P )；此外進入公部門未滿一年之短期工作者，並不符合加保資格。

Q：英國進行多次年金改革方案，其中不乏損及民眾權益諸如延後請領年齡等措施，請問英國政府如何與民眾溝通方式為何，使年金改革政策得以順利推展？

A：英國政府相關部門會透過電視、媒體或其他行政程序與民眾進行溝通，惟年金改革政策規劃內涵複雜，民眾不容易全盤瞭解，所以一般會選擇配合政策規劃執行。

Q：私部門職業年金員工與雇主負擔比例，初期員工及雇主負擔相當，但未來將逐年調高提撥率，隨著提撥率逐漸提高，員工負擔比重增加，最終超過雇主負擔的比重，員工與雇主負擔比重調整的理由為何？

A：公部門負擔的情形相反，至於私部門為何會這樣設計，推測應該是要讓企業可以持續繼續營運下去，不想讓企業成本增加太多，影響競爭力。不過最主要的原因應該是政治考量吧。

Q：私部門自動加入提撥金額有無上限規範？對生活的保障是否足夠？

A：只有最低下限規範，沒有最高上限的規範，員工雇主可自由決定提撥多少，但稅賦優惠設有上限。不過企業為了降低成本，多只提撥費率下限，該費率對於退休後生活的保障基本上是不夠充裕的。

Q：退休保護基金與詐騙補償基金，兩者最主要的差異在哪裡？

A：保護基金是設立雇主破產之通報機制，並且在雇主破產而產生虧損或提撥短繳，由保護基金提供企業年金計畫之受益人應有的退休金權益。詐騙補償基金係針對企業年金當初提案內容不符、違反法律事由導致該年金計畫的資產縮水、雇主透過合法的程序宣告破產但因故無法立即終止該公司的企業年金計畫，針對短缺部分提供受益人保障。

Q：英國國防相關預算係由英國政府統籌分配運用，那現行軍人年金制度是否與公務人員一樣也有一個年金計畫？抑或是因軍人之特殊性在提撥與給付方面會較為特殊，並且給予較高給付？

A：英國國家例如警察、消防員或是軍人同樣有一個年金計畫，另現行軍人年金制度部分仍是採用確定給付制，並無較具特殊性。

## 二、2016/9/7 英國年金制度挑戰與改革 II

Q：軍人、警察、消防員等特殊職業是否亦有職業年金方案？若有，政府及個人針對退輔基金提撥費率比率各是多少？在給付上有無財源問題？

A：軍人等特殊職業各有不同之職業年金，也因轉業問題，愛政府即給予退休金令是類人員及早適應平民生活，其制度與警察接近，依規定任職 25 年即可退休，在英國國家，軍人、警察、消防員等特殊職業之退撫制度很少被討論。

補充說明：

英國軍人退休金最高額為本人退伍前年薪的 50% 以下，但由於免繳個人所得稅，退休金實際上約占原實際工資 60%~80%。英國國防部人事部門負責或協助政府財政、社會保障等部門發放退役人員年金、殘廢金及其他各種補助費，解決退役軍官的就業、醫療、住房等事項。英國政府每年撥款幾十萬英鎊給皇家退役軍人協會，提供職業培訓及協助救困等工作。

Q：軍人、警察、消防員等特殊職業因較早退休，所以有再就業之需求，如再任職公務部門，於現行領取退休金上有無任何限制？

A：是類人員退休後如轉(再)任公職，現行規定無任何限制，退休人員有能力找到相關公務部門職務即可就業。

Q：軍人、警察、消防員等特殊職業如於領取退休金期間亡故，英國政府對其遺眷有何照顧？

A：軍人等特殊職業退休人員如亡故，政府會給予其遺眷得領取原退休金之半數，惟如其遺眷如再婚等情形，即停止給予；另如任職於私人企業之人員，縱每月按時繳交職業年金，惟如未替其眷屬額外再繳交一筆職業年金，渠領退休金期間即亡故者，其遺眷族無法接續拿到亡故人員生前所繳交之退伍金。

Q：英國第二層職業年金各異，如於不同職業或公司部門間流動則可能參加不同退休金計畫，請問不同退休金計畫年資如何銜接，是否有專責機關(構)管理每人年金繳費紀錄？

A：並無統一專責機關(構)處理，不同退休金計畫之年金給付係以是否達年金領取年齡為發給年金條件，即受雇者一旦達領取年金年齡，則可領取各退休金計畫之年金給付。

Q：2012 年職業年金的自動加入機制是否是強制性？為何仍有未參加退休金計畫者？

A：非強制性，但大企業自 2012 年起，小企業則自 2018 年起，雇主必須自



動為員工加入職業年金，惟員工也可選擇退出，一旦退出，則會失去雇主及政府(透過減稅)替他負擔保險稅。

Q：英國年金制度在第一層設計，已有採確定給付制(DB)的基礎國家年金及與薪資連動採確定提撥制(DC)的第二國家年金，何以再度改革並在 2016 年 4 月推動的新國家年金的原因？

A：「新國家年金」是為解決支領年金給付者之年金給付過低而無法支撐退休基本生活問題。年金給付過低原因主因有二，一是第零層保障年金需透過申請後進行資產調查審核資格，因此多數人並未提出申請；二是第二國家年金員工須提撥，對薪資較低者而言是項昂貴支出，因此常會選擇退出，是類人員未參加職業年金或私人年金，退休後僅得領取國家基礎年金，因該項給付數額低於貧窮線，因此生活陷入困難。新國家年金給付額度不若原基礎國家年金及第二國家年金兩者加計總額高，但已略高於貧窮線，可適度解決此一問題。

Q：為提高國民退休所得改善退休生活，英國政府有無思考強制雇主為員工提繳退休金？

A：政府已規定自 2012 年起，雇主必須主動為員工提供職業年金，已賦予雇主相當責任，但此一責任必須相對於員工未退出職業年金並參與提撥，如員工退出退休金計畫，雇主則無責任為其員工提撥參加職業年金。至於未強制規定由雇主單獨為員工提撥職業年金(員工部分自由選擇是否提撥)則係因職業年金屬員工與保險公司間問題，某種程度是屬個人責任，加上要強制雇主提撥涉及政治問題，多數議員應不會支持。

Q：目前公部門職業退休金是否均採確定給付制(DB)，是否有因財務困難而朝確定提撥制(DC)調整？

A：目前 95%公部門職業年金均屬確定給付制(DB)，僅相當 5%左右採確定提撥制(DC)，採確定提撥制(DC)者如大學教授，薪資所得超過某一數額者，超過部分採確定提撥制(DC)。

Q：年金相關調整措施如何適用？對於調整措施實施前已退休人員是否也適用？

A：年金相關調整措施只適用實施後退休的人，實施前已退休人員仍是用原規定。

Q：DB 及 DC 制的資產配置有無不同，主要差異為何？

A：DB 目前管理的資產非常少，不論 DB 或 DC 的資產配置都注重安全性、收益性及流動性的需求。

Q：請問第一層的國家年金 BSP 與 S2P 整合為單一的新國家年金，也就是國家第 2 年金(S2P)無法也無須締約退出，是否與職業年金逐漸擴大實施有關？

A：國家年金整合為單一的新國家年金與職業年金的擴大適用兩者無關聯性。新國家年金的優點有簡化、保障基本生活至少達貧窮線、收入達一定金

額以上但貧窮線以下者不用資產調查、均一費率，定額給付金額更符合所得重分配效果，因此整合後的新國家年金可以提供更好、更有效率的保障。

Q：針對職業年金 2015 年改革，55 歲可自由運用且一次領時有 25%免稅額度，您對這項政策看法為何？

A：這政策完全是政治考量，純粹選票因素。國家年金僅能提供一點點的生活的保障而已，退休後想要有一般生活保障需要職業年金的支撐。職業年金以稅賦減免來鼓勵人們提撥，所以要限制用途，投資年金或一定程度風險的相關商品，才能對退休後生活提供持續性的支援。55 歲給予一次領出 1/4 且免稅的自由運用權利，有鼓勵人們提前領出，不限制用途。原來職業年金的設計是希望提供雇員退休後持續性的生活保障精神不符。

Q：私部門職業年金員工與雇主負擔比例，初期員工及雇主負擔相當，但未來將逐步調高提撥率，員工負擔比重也逐步增加，最終將高於雇主負擔的比重，請問設計理念為何？

A：職業年金鼓勵民眾為自己老年生活儲蓄，國家僅提供基本的生活保障，想要過得比基本保障更好的一般生活或更充裕的生活，基於自己的生活自己照顧，因此雇員負擔更高的責任。

#### 【參考資料】

- 1.OECD(2009)，” Pension at a glance 2009” ， The World Bank。
- 2.葉崇揚、施世駿（2009），典範連續或典範轉移?德國與英國年金改革研究，社會政策與社會工作學刊，13（1），1-51。
- 3.傅從喜（2011），英國、德國私營部門參與年金改革之研究，行政院經濟建設委員會委託研究。
- 4.詹火生、林建成（2012），《談三層年金制度改革》，財團法人國家政策研究基金會國政分析，社會(析) 101-025 號。

#### 【相關網站】

- 1.Department for Work and Pension (<http://statistics.dwp.gov.uk>)
- 2.GOV.UK(<http://www.hmrc.gov.uk/paye/rates-thresholds.htm>)
3. <http://www.ageuk.org.uk>
4. <http://www.ukpopulation2016.com>
- 5.Scottish Public Pensions Agency(蘇格蘭公部門退休金管理局)  
<http://www.sppa.gov.uk/>
6. UK Armed Forces pension scheme 2015(英國軍職退休金計畫 2015 版)  
<https://www.gov.uk/government/collections/armed-forces-pension-scheme-2015>

## 7.UK pension protection fund(UK 退休保護基金委員會)

<http://www.pensionprotectionfund.org.uk/About-Us/Pages/FraudCompensationFund.aspx>

### 【上課講義】

1. Pensions Policy in the UK Prof David Bell 2016/09/06 UK Pension Challenges and Reforms I
2. UK State Pensions Dr Lynne Robertson-Rose 2016/09/07 UK Pension Challenges and Reforms II
3. Public Sector Pensions Dr Lynne Robertson-Rose 2016/09/07 UK Pension Challenges and Reforms II



2016年8月29日 James Mitchell 講授財政管理面臨的困境課程



2016年9月9日結業式與駐愛丁堡辦事處許芬娟處長及蘇格蘭前第一部長  
Henry McLeish進行座談



2016年9月9日結業式全體學員與駐愛丁堡辦事處許芬娟處長及蘇格蘭前  
第一部長Henry McLeish合影

## 陸、附錄一個人心得報告(依小組順序排列)

### 一、團長/臺北市政府財政局陳局長志銘

#### 心得報告內容：

本次研習課程設計以「財政管理」為主軸，由行政院人事總處與英國愛丁堡大學政府學院（Academy of Government, University of Edinburgh）合作辦理 2 週國外短期研習（105 年 8 月 29 日至 9 月 9 日），研習重點包括國家財政管理面臨之挑戰趨勢、國家財政管理改革經驗分析、預算編列及執行實務之關連性與執行成效之實證分析、年金政策設計策略探討等 4 大主題。在二週研究過程中，由愛丁堡大學政府學院安排大學教授、政府官員、民間專業顧問等說明英國及蘇格蘭公共財政管理之政策及執行經驗

本次研習時間正值 2016 年 6 月 23 日「英國脫歐公投」（Brexit vote）結果確定之後，愛丁堡大學資深副校長 Professor Charles Jeffery 於歡迎式時笑稱 2014 年為該校與人事行政總處的第 2 次合作計畫，正巧遇上「蘇格蘭獨立公投」，本次 2016 年是第 3 次合作計畫，剛好又碰到「英國脫歐公投」，下一次的合作也許還會遇上公投議題。初次接觸英國的人常以為英國是「Central Government」、成員國之一的蘇格蘭為「Local Government」，但其實這是相當嚴重的錯誤觀念，如果沒有事先釐清英國與蘇格蘭的政治體制關係，對於財政管理制度就容易混淆，因此有必要於研習課程前先了解 UK 與蘇格蘭之歷史關係。**【建議未來辦理組團出國專題研究，可事先於國內課程安排前往研習國家之政治體制、社經發展等概要性介紹】**

個人服務於臺北市政府財政局，臺北市的財政條件在國內地方政府中算是前段班，《天下雜誌》2015 縣市大調查 - 全台縣市財政健康指數，臺北市位列 60 分以上的綠燈安全區，特別這些年來「負債年減率」、「自籌財源年增率」的持續努力，更是優化臺北市財政的健康程度；臺北市政府近 5 年的歲入能力約在 1,600 億元上下，透過逐年有效控制歲出需求（101 年 1,868.93 億元、102 年 1,769.54 億元、103 年 1,736.38 億元、104 年 1,620.18 億元、105 年 1,603.13 億元）嚴格遵循財政紀律規範，每年收財政收支皆能維持平衡，以有效抑制債務成長，尤其 103、104 年度未出現赤字，還有 212.19 億元、301.60 億元之賸餘，更將未償餘額債務數從 102 年底的 1,631 億元一舉降至 104 年底的 1,303 億元，這主要可歸功於這段期間的民間參與土地開發收入。

本次參加財政管理班，來自 London First 的 David Lutton 講授「Investing for growth: securing private capital for city infrastructure investment」，介紹 Crossrail（東西向橫貫倫敦市區，連結西郊的 Heathrow 機場及東邊的 Canary Wharf 金融中心）、Crossrail 2（貫穿倫敦市中心的西南－東北向之地鐵）、Battersea Nine Elms（舊電廠周邊土地開發）、Silvertown Tunnel（穿越泰晤士河連結 Silvertown and North Greenwich 的公路隧道）等 4 個案例，說明私部門如何將投入的經費藉由土地開發利益獲得回饋，更是臺北市引進私人資金作為城市基礎設施投資的重要案例借鏡。

Crossrail 鐵路為倫敦新一代重要的鐵路建設計畫，計畫在中倫敦建設新的鐵路節點，經歷數十年的籌劃後 Crossrail 鐵路於 2009 年動工，這是同時期歐洲內規模最大的鐵路基礎設，工程主要集中於路線貫穿市中心的部份，連結 Canary Wharf 與東邊的 Heathrow 以及西邊的 Thames Gateway，

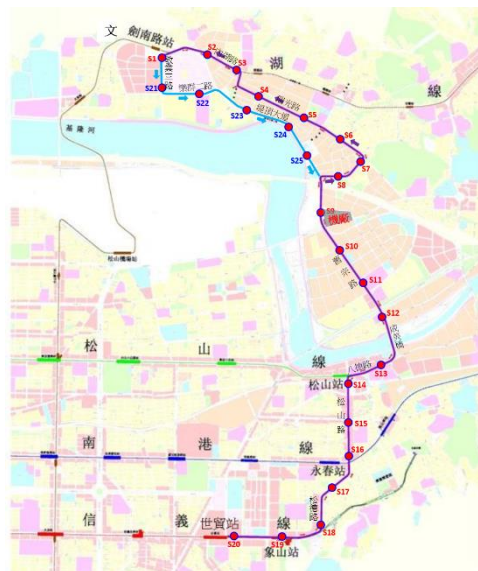


全長 118 公里，共 40 個車站，目標是提供高密度的通勤、市郊與市中心接駁鐵路服務，各車站月台設計可容納 10 節車廂以上之列車，預估在通車的第一年運量即可超過 200 萬人次，約可提高倫敦鐵路運輸網絡容量 10%。本計畫總投資經費 148 億，其中 60%來自私部門投資。（例如：機場和金融中心業者投資及居民增加的稅收等）



Crossrail 鐵路路線圖（資料來源：<http://www.crossrail.co.uk/>）

臺北市政府為將橫向捷運（文湖線、松山線、板南線及信義線等 4 條捷運路線）進行有效串連，並解決內湖交通擁塞問題，近期準備規劃縱向之「內湖輕軌」（從信義線世貿站延伸至文湖線劍南站，預計 12.25 公里、25 車站+機廠）進行可行性研究，而高達 120 億元以上的交通建設經費是臺北市政府必須嚴肅面對的財政壓力，為解決財務問題，財政局清查輕軌沿線可開發之市有土地，透過民間資金的引進投資，並給予投資者擁有這些市有土地的特許開發權。後續將透過公私協力的開發（private public partnership），經由政府與投資人進行協商公共設施（車站）與商業空間之所有及使用權利義務，以及運輸運能保證等，以雙方合作整合公私力量，達成強化地區發展及解決交通擁塞之目標。



## 二、財政部國庫署馬組長小惠(第一組小組長)

### 個人心得報告

理論上，政府組織可屬中央集權或地方分權型態，然實質上，多數國家則屬中央與地方政府混合之多層級政府型態。依學者論述，穩定經濟及所得重分配中之社會福利及保險宜由中央主政，至社會福利中之社會救助、地方基礎建設、消防、治安等較於外溢效果之地方公共財由地方政府負責，另外，中央肩負統籌調劑地方財政盈虛之責任。由於都會發展治理所需及政治演進，中央或聯邦政府將地方財政分權趨勢日趨明顯。本次研習地點愛丁堡大學位於英國蘇格蘭，係英國將部分權力下放之區域，是以，英國、蘇格蘭及蘇格蘭轄下之地方政府形成多層級政府關係，其財政關係因英國政治結構特色，而有其特殊性。由於我的業務包括地方財政，因此謹就英國多層級財政關係之觀察，對照我國財政劃分情形，提出心得分享。

#### (一)對英國財政分權之觀察：

- 1、不均衡財政分權：1999年英國中央政府權力下放，稱為 devolution，可稱地方分權，但與美國聯邦制不同，UK 權力下放予蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭，但各區域權力下放幅度不同，係不均衡財政分權，蘇格蘭有較多徵稅權，地方自治權最大，係國中之國，與我國中央與地方政府之關係不同。
- 2、蘇格蘭財政自主權提高：英國權力下放蘇格蘭，係分別依據 1999、2012 及 2016 蘇格蘭法案，逐步進行財政分權，由釋出部分財政自治權，搭配以公式分配之整筆補助 (Block Grant)，至 2016 年，屬於蘇格蘭之自主賦稅收入占 48%。
- 3、雖然財政分權，財政體制仍屬單一制精神：總體而言，蘇格蘭總體財政及租稅架構仍受控於英國政府，且從全國收支結構觀察，英國次級政府支出占全國為 20%-30%，稅收占全國總稅收 10% 以下，因此，雖然有財政分權，但仍屬單一制精神。
- 4、財政分權須相對強化財政風險管理：蘇格蘭自治權擴大，財政自主權擴增，財政風險亦增加，因此蘇格蘭政府需在財政分權下審慎管理財政，加以英國脫歐公投後續效應之不確定因素，應著重財政風險管理。
- 5、英國財政補助制度：可分為以公式分配，以人口比例為指標分配給蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭之整筆補助 (Block Grant)，及上級政府補助下級政府之補助，其中以收入支援補助款 (RSG) 為主，具有調劑盈虛功能。

#### (二)心得

- 1、英國與我國財政體制皆屬單一制，但英國政府與蘇格蘭之政治關係有別我國中央與地方政府之關係，我國相關研究報告引述比較財政



分配制度時，宜做完整呈現：我國與英國無論從租稅立法權掌控度及各級政府稅收分配情形觀察，英國次級政府之稅收占全國 10% 以下，與我國租稅立法權大多掌控於中央及地方政府稅收占全國 30%，財政體制皆屬單一制，惟其補助制度反映英國政治結構特色，我國相關研究報告多忽略引述分配給蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭之整筆補助（Block Grant），未來宜做完整呈現。

- 2、財政分配修正不易，我國與英國情形相同：現行財劃法迄今已十七年仍未達修法共識，相較英國整筆補助（Block Grant）之分配公式（Bannet Formula）係於 1978 時擬暫時性，雖有爭議，但仍使用迄今，顯示財政分配修正不易，二國皆然。
- 3、我國財劃法修正案較英國補助款制度另有正面激勵財政努力機制：財政分配如只著重在地方政府之調劑盈虛，將易使地方財政怠惰，不利財政分配效率，相對英國補助制度，我國財劃法修正案另明定有財政努力之分配機制，較英國整筆補助（Block Grant）及收入支援補助款（RSG），另有正面激勵財政努力機制。
- 4、蘇格蘭財政分權後須相對強化財政管理，我國升格直轄市之治理資源及規模，從歲入及歲出，及舉債規模觀之，皆有所擴大，允宜強化財政透明度，並同時建構財政監督及責任機制。

### 三、行政院財政主計金融處李參議心慧

心得報告內容：

(一)前言：訓練地點愛丁堡大學位於蘇格蘭，由於蘇格蘭特殊人文、政治等因素，其地位堪稱為國中之國。本次訓練課程多是著重於蘇格蘭(地方政府)之相關財政分析，或蘇格蘭與英國(中央政府)之相關比較，尚非英國之財政研究內容。

#### (二)課程學習部分

本次學習課程分為二階段課程，分別為國內 3 天行前講習以及赴英國愛丁堡大學政府學院二星期研習課程。國外研習課程重點擇要敘述如下：

##### 1、大英國協介紹及公共財政管理：

(1)權力下放(devolution)：依據蘇格蘭 1998 年法案，1999 年英國中央政府權力下放(地方分權)，將權力下放予蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭，成為自治團體，各區域權力下放幅度不一，下放至蘇格蘭之權力最大。搭配不同分權幅度，財源分配不同，蘇格蘭有較多徵稅權，地方自治權越大，在社會安全、社會服務、醫療健康等支出有較大自主權，但中央挹注地方財源則同步減少。蘇格蘭

議會在 1999 年創立，下放的權力讓蘇格蘭政府得以決定衛生、教育、司法和住房等政策，但不能決定國防、外交等全國性政策，其預算規模約 370 億英鎊，人口約 500 萬人，約 200 個公部門。

(2)脫歐(Brexit)：英國在 2016 年 6 月 23 日舉行去留歐盟公投，全民公投結果是英國將退出歐盟，公投後英國隨即面臨對公共財政衝擊，連帶影響地方政府財政，於國內亦帶來政治仿照效應，蘇格蘭獨立議題亦被重新提起。

## 2、財政透明及政府會計有效資訊議題：

(1)「財政透明」是政府良善治理及公共課責的前提要件，意味資訊必須公開、易懂、可信賴，並符合國際規範。隨著 2008 年美國金融風暴以及近期歐債危機衝擊，財政透明成為各國推動財政改革、提升財政紀律的焦點，各國對於「財政透明」的要求日益殷切。政府對人民的責任屬於向下垂直(downwards vertical)的透明度，人民可以知道政府在做甚麼，透過財政透明加強預決算過程控制而增加財政紀律。

(2)IMF 建立財政透明準則之全球標準，包括財政報告、財政預測與預算、財政風險分析與管理、收入來源管理等 4 大面向。

## 3、政府間(Intergovernmental)財政關係：

(1)英國係以 Barnett 公式做為分配地方政府補助款的依據，該公式主要係以人口為計算基礎。因為政治變遷，2014 年蘇格蘭公投雖未脫離英國獨立，但英國不能忽視此一欲脫英獨立之勢力，因此逐年下放課稅權力予蘇格蘭，例如 1998 年法案、2012 年法案、2016 年法案，蘇格蘭政府總預算來自其自徵稅收比例分別為 9%、21%及 48%(公共支出自籌財源比例將近 5 成)。

(2)各法案主要內容如下：

①1998 年法案：蘇格蘭預算收入主要靠英國政府補助，無須自籌財源，財政自主性低，僅能決定營業稅率及財產稅率。

②2012 年法案提高蘇格蘭課稅權力：

(i)2015 年起徵收垃圾掩埋稅及不動產交易印花稅。

(ii) 2016 年起徵收，可徵收每英鎊 10 分的所得稅(英國政府同時減少徵收 10 分)。

(iii)蘇格蘭具有借貸權利。

③2016 年法案(2016 年 3 月 23 日生效，新權力會被逐步轉移，自 2017 年 4 月所得稅開始)，進一步下放課稅權：

(i)更多課稅權利(如環境稅)。

(ii)徵收航空旅遊稅。

(iii)可對蘇格蘭居民徵收所得稅(不包括利息及股利所得)，並自行決定徵收稅率、級距及門檻。

#### 4、公共財政管理規劃—蘇格蘭政府歲入歲出調查(GERS)：

- (1)蘇格蘭每人平均赤字較英國每人平均赤字高約 1,700 英鎊。
- (2)蘇格蘭赤字在 2015/2016 達到約 150 億英鎊(蘇格蘭面臨財政赤字嚴峻的情形，接下來收支平衡成為重要的課題)。
- (3)舉債占 GDP 比例：蘇格蘭 9.5%、英國 4%。
- (4)蘇格蘭政府對每人平均公共支出約較英國每人之平均支出高 1,200 英鎊。
- (5)蘇格蘭稅收對英國貢獻度為 7.9%，但是收到英國 9.1%的支出補助款。
- (6)過去 5 年，蘇格蘭稅收下降 5.6%，英國稅收增加 4.3%(差距將近 10%)。
- (7)2015/2016 排行前 3 高之公共支出科目依序為社會安全、健康、教育。

#### 5、希臘金融危機之分析：

- (1)2009 年底至 2010 年初，希臘引發歐洲國家的主權債務危機，進而影響到區域經濟穩定。其主要原因據信是因為希臘為了要加入歐洲單一貨幣集團，在高盛銀行的建議之下採用換匯交易隱藏政府負債，使其得以勉強進入歐元區。
- (2)2010 年以來，希臘在換取三次援助的條件下，採取極端緊縮措施，惟經濟指標未如預期，政治上亦產生重大變化。希臘國債危機於 2015 年引起全球性金融恐慌，便是因其長期隱匿負債資訊，使得其他國家在資訊不對稱情形下，繼續購買希臘發行的公債，導致歐債危機的風暴持續擴大。
- (3)回顧歷史上發生的重大金融危機發現，財務資訊不透明往往即為危機的根源。區域型金融危機不只讓整個國家陷入經濟衰退、也危及到鄰國、甚至全球經濟的發展。自希臘作假帳案例，可看出財政透明未落實，引起後續連鎖嚴重反應。因此，為避免因為財政不透明所造成的金融危機，國際相關組織皆致力於落實財政透明化。

#### 6、公共審計：

- (1)蘇格蘭審計的角色：提供獨立保證、透過獨立性確保人民納稅的錢能合法使用及最有效率，審計三個功能為審計帳務、公開報告、提供建議事項。
- (2)公共部門審計面向：財務永續性、財務管理、物有所值、治理及透明度。

#### 7、英國財政規則與財政政策：

- (1)英國 2010 年著手進行財政整頓計畫，目標是減低財政支出及公債，透過削減公共支出 911 億英鎊及增加稅收 280 億英鎊【緊縮

財政共計 1,180 億英鎊(約占 GDP 6.3%)】，使財政狀況赤字逐漸下降。但由於經濟成長未如預期、福利改革沒有達到預定節省支出的效果等因素，原訂 5 年的財政整頓目標，現在至少要持續 10 年，期望 2020 年可以達成盈餘的目標。

- (2)英國脫歐與財政政策之重訂：公投脫歐已經導致經濟成長下修，並將連鎖影響財政收入，財政大臣表示將重新訂定財政政策，2019-20 達成財政盈餘的目標，惟是否會採加速財政整頓，抑或更大幅的財政緊縮尚不明確。

### (三)機關參訪部分

#### 1、蘇格蘭基金委員會(Scottish Funding Council)高等教育撥款部門：

- (1)蘇格蘭撥款委員會(SFC)是非政府部門公共機構，委員會約有 100 名員工，為學校與蘇格蘭政府之間的橋樑。高等教育撥款部負責教育系統預算分配及撥款，每年分配公共資金的約 16 億英鎊，及基金所屬的 25 所學院和 19 所的大學。
- (2)蘇格蘭基金委員會與大學院校之間訂有成果協議(Income Agreement)，非商業合約行為，委員會致力於如何妥善分配至傳統上高教資源較缺乏地區、改善績效及品質、訂定高等教育優先順序等。
- (3)研究卓越性架構(Research Excellence Framework)為評估英國大學研究品質的系統，主要目的是將評估之研究品質成果作為 SFC 對大學分配補助款之依據，提供研究投資之可靠性以及作為投資教學收益之證據。
- (4)依據 2014 年研究卓越性架構，評鑑英國 154 所大學，其中 30% 大學為世界領先級、46% 大學為國際卓越級、20% 為國際認同、3% 為國家認可。
- (5)面臨人口老化問題，現在接受高等教育的人口減少，蘇格蘭基金委員會往後 5~10 年之挑戰，將思考減少教學或改變教學型態，例如推廣終身學習。

#### 2、蘇格蘭議會 (Scottish Parliament)：

- (1)議會辦公大樓是於 1999 年興建至 2004 年啟用，期間因 911 攻擊事件加強防火，防爆等安全設備，經費遠超出原有預算 10 倍，耗資高達 5 億英鎊。
- (2)蘇格蘭議會成立於 1999 年，旨在討論蘇格蘭事務並為蘇格蘭制定法律。議會由 129 位選舉產生的代表組成。本(2016)年蘇格蘭國家黨(Scottish National Party, SNP)取得 63 席次，並未過半，為相對多數，所以議會形態是較以往有趣。
- (3)蘇格蘭議會主掌蘇格蘭內部事務的法律(被稱為“權力下放事務”)，包括衛生、教育、司法和住房等政策。某些保留事項仍

由英國議會全權負責，包括：福利與社會保障、國防、外交政策等。

#### (四)建議與心得

- 1、台灣現與全世界國家同樣面臨人口老化、氣候變遷、財政困窘及貧富差距等問題，亦為我國當前重要議題。致力提高財政透明度，為健全財政之一環，政府責無旁貸，我國雖非 IMF 會員國，仍致力於依據國際規範提升財政透明度，另公民團體監督力量亦於近年來發揮具體成效。我國公民參政運作機制日益成熟，建議各行政機關加強關注公民團體關心議題，納入獨立客觀之意見，作為政策研訂之參考。另外，將公民團體之批評與建議視為外部監督力量，提醒政策與行政作為落實透明化，並貼近民意，發揮良善的政策運作機制。
- 2、本國外研習班次遴選來自各部會及地方政府同仁，採分組分工之團隊合作學習，對於學員跨域學習專業知識已有一定助益。感謝人事行政總處安排規劃及協助，愛丁堡大學本次授課內容橫跨學術及實務領域，兼以課堂講座及實地參訪，課程豐富緊湊、講座學經歷涵養俱優，學員們皆增長見識滿載而歸，期望能延續國外課程習得成果及經驗，作為未來政策之參考。

#### 四、國家發展委員會經濟發展處顏科長如玉

##### 心得報告內容：

本人非常榮幸參加 105 年組團出國專題研究財政管理班，於愛丁堡大學聆聽學者專家講授聯合王國、蘇格蘭、希臘等國家財政管理制度與改革策略，及參訪蘇格蘭議會、蘇格蘭基金委員會，瞭解蘇格蘭財政管理實務運作情形，並透過與講座交流及學員間討論分享，獲益良多。

我國面對人口老化、氣候變遷、經濟全球化及網路化的趨勢，未來財政管理將面臨更大的挑戰，而各國經驗，包括：希臘債務危機、英國財政整頓做法等，正可以做為我國財政管理的借鏡，謹將個人研習心得摘要如下：

##### (一)財政管理潛在風險升高，各國政府亟需積極因應

- 1.面臨的人口結構變遷、氣候變遷、經濟變遷等趨勢，各國政府財政管理面臨的挑戰將愈來愈嚴峻。
  - 人口結構變遷：人口老化將加重各國社會福利支出負擔，並增加退休金等社會安全制度之潛藏負債。
  - 氣候變遷：極端氣候之頻率及強度增加，政府需投入更多預算進行救災及災後重建之工作，及為減緩地球暖化，以租稅政策來達到減碳目的等。

—經濟變遷：隨著經濟自由化、全球化、網路化，衍生國際經濟發展失衡、貧富差距擴大、結構性失業與低薪等問題，金融自由化亦升高全球金融風險，政府需採取適當的財政政策，以促進經濟發展與維護社會穩定。

2.危機就是轉機，正如英國前首相邱吉爾(Winston Churchill)曾說：「絕對不要浪費任何一次好的危機(Never let a good crisis go to waste)。」，正是因為危機的發生，才促使我們去思考以前忽略的問題，並從中獲得經驗及教訓。面對人口老化、氣候變遷、經濟全球化及網路化的趨勢，財政管理未來將面臨更大的挑戰，各國政府亟需正視問題，積極謀求解決。

## (二)民主政治影響改革步調，財政紀律必須內化為全民信念

民主政治選票考量，政治人物偏好短期措施，而迴避結構改革，尤其財政改革涉及資源的重分配，民眾對於短期利益的減損(如：加稅、削減補助、調降退休金等)反應強烈，而另一方面由於財政幻覺，對減稅及擴增政府支出將加重財政負擔則較為輕忽，加以政府需要兼顧財政收入、經濟成長、財富重分配等多重目標，財政改革更是行之不易。

以希臘為例，希臘存在過度的公共支出及巨額赤字，及龐大、貪污腐敗、無效率的公共部門等問題，惟財政透明度不佳，Karamanlis政府隱匿真實財政及債務狀況，直至2009年希臘社會黨Papandreou政府揭露弊端並推動改革，但是希臘債務問題已極為嚴重，並拖累歐元貶值及金融市場動盪，又陸續引發愛爾蘭、葡萄牙、西班牙、義大利等國家一連串歐債危機。而Papandreou政府雖然推動改革措施，但成效不彰，而民眾大規模抗議活動及民粹主義，亦對政府形成壓力，依據希臘民調顯示，民眾對推動改革的Papandreou政府的責難較多，而對禍首的Karamanlis政府責難反而較少。

從希臘債務危機的教訓，可以體認到政府對待財政紀律的態度，及民眾對改革措施的支持，是財政永續性的關鍵因素，任何財政穩固措施及監控機制，若無法內化為當政者及民眾的信念，都可能流於形式而無法發揮預期效果。

## (三)兼顧經濟發展與財政永續的財政政策

### 1.財政政策的兩難

#### (1)擴張性財政政策，影響財政紀律

擴張性財政政策為各國政府刺激景氣復甦的重要政策工具，但也造成許多國家債務長期持續攀升。歐債問題發生之後，各國正視財政規則(Fiscalrules)的重要性，而國際間也從希臘經驗裡得到警示，積極推動財政改革，舉如：經濟合作暨發展組織(OECD)倡導「財政整頓(Fiscalconsolidation)」，歐元區推行「撙節措施(Austerity)」等。

## (2)財政緊縮措施，影響經濟成長

財政緊縮政策雖有助於維護財政紀律，但削減公共支出及加稅，民眾可支用所得減少，不利民間消費及投資，可能會延緩經濟成長復甦的速度，並間接影響財政整頓目標的達成。

以英國為例，2010年推動財政整頓計畫，以降低赤字與公債為目標，透過削減支出及增稅，預計於2014-15年消除結構性赤字(實際未如期達成)，惟財政整頓計畫推動後，經濟成長率一再下修，稅收成長也不如預期，撙節效果主要靠削減支出，而目標完成期限也一直延後，比較英國歷次經濟衰退情形，2008年衰退後之復甦速度最慢，部分原因為財政緊縮政策影響經濟表現。

## 2.兼顧經濟發展與財政永續的可行做法

### (1)調整財政整頓步調，鬆綁公共支出

近日G20及IMF均建議各國採取有利經濟成長的財政政策，增加公共投資及基礎建設。而隨著歐債危機的緩解，及許多國家財政壓力的減輕，各國財政整頓政策朝向減緩速度、拉長期間的方向調整，並開始鬆綁公共支出，以兼顧經濟成長的目標。

### (2)慎選削減支出項目，放寬舉債投資建設之限制

為改善收支長期不平衡，財政撙節應優先檢討削減無效率的支出項目，並提高預算支出效率，控制政府消費支出、合理調整退休金支出等，而基礎建設有利經濟發展，不宜過度限縮，歐盟的財政指導原則有所謂的黃金法則(Golden Rule)，政府可舉債投資基礎建設，而不應舉債支應經常性支出。

## (四)結論與政策建議

- 1.財政政策的擬定需因應國內外經濟環境的變化，並考量各國經濟、社會與財政條件。以我國而言，經濟成長高度仰賴出口，其中對中國大陸出口依存度更高居世界第二，國內經濟極易受全球經濟及區域經濟波動的影響，未來在面對經濟及金融系統性風險，仍需妥善運用財政政策工具，以維持經濟成長動能，適時為經濟永續發展注入活水。
- 2.以各國經驗來看，擴張性財政政策仍需配合財政整頓做為，否則政府債務將持續攀升。為維護我國財政永續性，並逐步蓄積財政能量，應持續推動相關財政改革，包括：年金改革、中央與地方政府債務管控、支出結構檢討、多元財源、擴大稅基等，惟為避免過度打擊消費及投資意願，建議採取緩和、漸進的改革策略，以兼顧經濟成長目標。
- 3.政府投資基礎建設等資本支出，除可帶動經濟成長外，亦藉基礎建設之改善，提升國民生活品質，不宜過度抑制，惟建議各項建設計畫應於事前確實評估其成本效益，妥選高效益的計畫，以提升預算效能，並建議強化計畫效益實現情形之追蹤管考。



## 五、高雄市政府財政局張秘書友綸

心得報告內容：

### (一)政策兼顧財政穩健與經濟成長

2007年發生美國次級房貸風暴，接著2008年金融危機襲捲全球，英國自2007-2010年間財政赤字及債務大幅增加，2010年大選後聯合政府上任後首要施政主軸即是重整財政，實施自二次世界大戰以來最嚴苛的財政緊縮計畫，預期2015-16財政年度之赤字/GDP比降至1%，2020年前實現預算平衡的目標，但幾年下來經濟成長表現不如預期，消費及企業獲利仍持續疲軟，甚至有經濟學家將公投脫歐及卡麥隆失敗的根源，歸咎於採取財政緊縮，大幅刪減公共支出及福利，造成貧富不均更嚴重。

另一方面，希臘經濟體質脆弱，加入歐元區前，只能用很高的利率借到少量的資金，2001年加入歐元區後可用很低的利率貸款，加上政府為討好選民，開出巨額的赤字開支計畫，例如創造更多就業機會、更優渥的社會福利或退休金，全由國家的借貸支付，2001-2008年期間希臘政府以擴大赤字並舉債來刺激經濟，其經濟發展快速增長(4%)，比歐元區還高，但政府隱匿了真實財政與債務狀況。2009年10月新政府上台揭露債務高達3,000億歐元，占希臘GDP之113%，接近歐元區設定上限60%的二倍。2010年1月公布2009年預算赤字與GDP比率從3.7%上修到12.7%。希臘的債務危機，連累歐元貶值，歐洲經濟持續低迷，引爆葡萄牙、西班牙、義大利等主權債信危機。

從英國與希臘之財政問題觀之，面對經濟不景氣之困境，以舉債來振興經濟，犧牲財政擴大公共建設，經濟可能毫無起色，卻因債務惡化產生危機。或是採財政緊縮，大幅縮減資本支出，政府必須更加強推動民間投資，增加出口，創造商機，才能重新平衡經濟，達成財政永續經營，並支持長期經濟成長的目標。是以政府政策需兼顧財政永續性與經濟復甦動能。

我國從中央到地方皆面臨財政困窘問題，高雄市債務始於78年配合中央徵收公共設施保留地政策，舉借407億元。後來為扭轉中央長期以來「重北輕南」政策而擴大建設，致債務持續累積，截至105年9月底累積債務已達2384億元，所幸恪遵財政紀律，致力開源節流已見成效，近年來舉借數額已逐年下降。惟舉債興建公共建設應詳盡規劃，其標的必須具備實質效益，確實衡量人民與後代子孫需要什麼，而非僅由各局處片面決定，為建設而建設，遺留一堆無效益且空置的建設。再者，選票考量之浮濫福利政策，各項非法定義務支出也須徹底檢討，然已實施多年之福利可階段性刪減，或採取排富條款，以免造成人民積怨，使資源用在最需要者，真正為民眾帶來福祉。

## (二)因地制宜合理設算外部效益

以倫敦建造橫貫鐵路為例，基礎建設帶動整體經濟及提供居民生活品質有其重要性，但建設所需經費龐大，非單靠中央政府補助與地方政府可用之財源就足以支應，此時為籌措建設財源，可思考將公共建設帶來日後土地價格上漲、土地開發效益予以量化成可能的租稅額度，再向受益者收取。而政府需評估以合理適當且可執行的徵收方案，充分與當地民眾與私人企業溝通，使瞭解效益對不動產價格的影響，以獲得增加租稅負擔的認同。

中央政府於 101 年開始推動「跨域加值公共建設財務規劃方案」政策之立意，類似倫敦橫貫鐵路交通建設案之財務規劃，都是在政府財源拮据的困境下，透過整合型開發計畫，將未來多元之外部效益內部化，提高計畫自償性及可行性，減輕政府財政負擔。然而，在推行於全國各地方時，應考量各地區實際發展狀況，而有因地制宜之觀點。尤其在估算公共建設計畫案帶來周邊經濟效益時，應考量區域間之發展差異，尊重地方政府對當地之合理設算的效益評估，如 TIF 與 TOD，才不致於發生過於高估經濟效益，甚至高估自償率，以致未來無法達到預期的數額，反使建設之財源無法充足，造成地方政府的困擾，導致公共建設的停擺。

## (三)基金運作方式進行開發挹注建設經費

預期交通建設之興建，為沿線地區帶來整體性的改造與通勤性能的提升，也帶動周邊土地效益，建議政府可優先將沿線周邊的市有土地作價投資到一開發基金作為資產，以基金運作方式積極進行土地開發，如設定地上權、促參、BOT、標租或標售，將收取的收益或權利金作為建設的特定財源，基金主辦單位應善用政府擁有之土地儘速規劃開發，以紓解建設經費的壓力。

## (四)地方稅條例送請中央備查卻實質審理形成矛盾

為了籌措公共建設的經費，可效仿倫敦市長以開徵社區基礎設稅及商業補充稅支援興建橫貫鐵路的財源的案例，考量開徵相關地方稅，以支援地方各項建設之財源。

我國於民國 91 年制定地方稅法通則，賦予地方政府可依地方的需要開徵地方稅，研擬地方稅自治條例，條例送議會審議三讀通過，即為地方政府的課稅權，與地方制度法第 18 條中提到直轄市自治事項包括財政事項的稅捐，並依同法 25 條規定直轄市得就其自治事項或依法律及上級法規之授權，制定自治法規，經地方立法機關通過並公布地方政府自治權責一致。

經議會三讀立法程序之地方稅自治條例，還需依地方稅法通則第六條第二項規定，在公布前應報請各該自治監督機關、財政部及行政

院主計處備查。然實務上備查之行政程序，卻由中央召開審查會做實質審理，中央如果有意見就不宜備查，要求地方政府修改，造成地方稅自治條例不能備查。但因條例已經議會三讀通過，卻無法公布實施，若地方政府依中央的意見重新送議會審議的程序，除了延宕實施的時程，議會對於中央與地方的職權的劃分，也會認為權屬不清。

此矛盾之處是造成地方政府行政處理困擾，降低地方稅之實施時效，地方的課稅權無法成行，確有空礙難行之處。建議中央對於地方稅法通則予以修法，尊重地方的財政自主權與財政努力，使與地制法之自治權屬精神一致，以順利充裕地方稅源。

## 六、彰化縣政府財政處楊副處長素祝

### 報告心得內容：

經濟全球化已是當代世界經濟的重要特徵更是世界經濟發展的重要趨勢，國家財政管理也不再只是個別國家之問題。目前我國正面臨人口結構改變，少子化及老年化等衍生對財政的衝擊，財源不足、長期財政失衡、財政赤字及國內外政經情勢及氣候變遷等因素影響；因財政健全與國家發展及全民福祉是息息相關的，政府施政需兼顧財政健全及經濟發展，為讓國家財政健全及永續性，以因應日漸增加的財政支出，財政管理改革議題更顯重要與急迫。這次在蘇格蘭愛丁堡大學學習之旅期望能從英國、希臘等財政政策及改革的過程中汲取其成敗經驗，提出建議供我國政府財政管理改革之參考。

目前許多發生債務問題的國家，都有一個共通的特徵，就是財政紀律比較鬆散，政府長期在公共支出不節制，並作出超出能力的承諾，最終沒辦法做到量入為出，而埋下危機。就希臘爆發債務危機歷程如下：

- 2000-2008年：經濟發展很樂觀快速增長（平均4%），比歐元區高。
- 2009年10月：樂觀狀況整個瓦解，新政府上台後，發現過去8年的樂觀，其實是有很大的赤字尚未被揭露。於年底爆發債務危機，財政赤字高達GDP的13.6%，公共債務占GDP的比率已達120%，面臨破產邊緣。
- 2010年5月：第一輪財政紓困貸款（1,100億歐元），由歐洲央行(ECB)、國際貨幣基金(IMF)、歐洲共同體(EC)救助。
- 2011年10月：第二輪財政紓困貸款（1,300億歐元）。
- 2015年7月：第三輪財政紓困貸款（860億歐元）。

希臘因債務問題須接受他國紓困方案，而為了償債更須進行財政改革，時間可能長達數十年，已嚴重影響人民生活品質與國家的經濟發展。根據我國財政部國庫署公布至2016年8月底止最新「國債鐘」，中央政府債務未償餘額：1年以上53,258億元，短期債務1,220億元，合計54,478億元，平均每人負擔：23.2萬元。同屬債台高築的我國，有鑑於此，該國之

經驗可作為我國健全財政之警惕及借鏡。

這次的課程也安排參訪蘇格蘭議會的辦公大樓，門口有警察且進入議會須先進行安檢，為了安全檢查的非常嚴格，此次參訪正巧為議會開議第一天，由愛丁堡大學教授 Eberhard Bort 及議會財務委員會的 Dr Jim Johnston 做簡介，議會除了對新的法律提案進行討論，議事廳中涉及的內容大約包括以下各項：

1. 辯論: 這是蘇格蘭議會議員之間的討論，通常根據一項動議進行。
2. 首席部長答問: 蘇格蘭議會議員向首席部長提問。提問時間: 蘇格蘭議會議員向內閣大臣及部長提問。
3. 部長級聲明: 內閣大臣及部長藉由這些聲明，向議會告知緊急事項，或發佈有關政策的公告。
4. 決策時間: 蘇格蘭議會議員對當天討論的動議作出決定的時間，通常以投票的形式進行。於 17:00 前以電子投票方式進行，有三個選項 Yes、No、Abstain(棄權)，即使棄權票數多於 Yes 和 No，最後仍以簡單多數決定。

本次參訪讓我們了解蘇格蘭議會的建築過程、議會外觀及內部結構、議會功用等，且了解到會議時程是非常注重時間，準時開議、準時休息及 17:00 時無論政策辯論結果如何，一定準時進行投票做出決策，非常有效率。

就財政紀律方面，政府財政狀況須要透明化，讓人民可以了解共同監督，才不會因為預算不透明及沒有機會參與，致使人民普遍存有「財政幻覺」，誤以為「天下有白吃的午餐」，忽視了任何的公共支出都須付出機會成本的，也使得政治人物一到選舉就大開支票討好選民。政府的財政紀律不單是經濟問題更是政治問題，需要政治手段來解決。一旦財政紀律出現問題，放棄量入為出原則常常就難以再回頭，但若下決心做長遠考量平衡短中長期的利益，大力削減支出，可能導致社會不穩定，更有可能因此要做出政治犧牲，面對這種兩難的情況，是對政治人物意志和決心的一大考驗。

這次在蘇格蘭的財政研究，前第一部長(Henry McLeish)更是提到財政紀律的根本就是要確保政府支出依既定紀律辦理，預算要做整體通盤考慮，個別項目不可浪費，並在整體開支上，量入為出，政治人物更應有政治素養、政治責任，對於政策執行須做政策辯論及事前評估，並依輕重緩急辦理，在有限的資源下做最適的分配，以維持財政的穩健及永續性。

就這次的財政研究學習之旅結合工作上遇到的狀況，提出下列幾點建議：

1. 預算籌編時應訂定整體預算目標，並確實的執行零基預算。另預算內容應完整的揭露資訊，符合預算透明、會計透明、指標透明，建議每月執行的會計報表應完整詳細公開，讓人民共同監督管理政府的財政運作。
2. 在支出方面更應加強財政紀律及效能，重大計劃須要通過嚴格的政策效果評估及財務分析，並考量政府財政狀況，以減少無效益的支出。
3. 目前面臨少子化和老年化，為鼓勵生育及照顧老年，政治人物於選舉

時亦大開支票，造成各地方福利不同，易造成以足投票，是否達其效果尚值得探討，人口政策問題影響國家整體經濟發展，建議福利政策宜全國一致，也可避免資源重複或分配不公。

4. 歲出結構僵化，建議不宜再增加對特定政事支出之固定保障(如教育經費編列管理法)。
5. 新增重大支出或減少收入，應確實做好評估及財務分析，並確依財政收支劃分法第 38 條之 1 規定應同時籌妥相對財源。
6. 組織再造及檢討組織架構，控管員額精簡低效能人力，以降低人事費負擔。
7. 確依公共債務法規定舉債，建議每月將舉債排行榜公布並將有違規者公布地方政府及首長名稱，以公開透明方式由全民共同監督，以維財政紀律。
8. 政治人物更應有政治素養、政治責任，對於新任政治人物或政務官，建議研擬排定相關講習，如經濟情勢、財務觀念…等。

## 七、財政部賦稅署賴專門委員基福(第二組小組長)

### 心得報告內容：

#### (一)前言

隨著全球化與國際化趨勢的快速發展，國與國間的相互依賴程度越來越緊密，從好的面向來說，各國可以相互幫助共同成長，但也因此讓經濟發展情勢更形複雜且難以掌握，個別國家財政管理危機也不再只是單純的內政問題，更可能成為引發全球性金融危機的第一張骨牌。回顧歷史，過往各國政府受到凱因斯學派觀點影響，在遭遇市場經濟景氣衰退之際，往往義無反顧地扮演「權衡性政策(Discretionary Policy)」角色，長期採用「赤字預算」方式來維護國家經濟穩定及成長，並期待透過自動調整機制回復均衡。

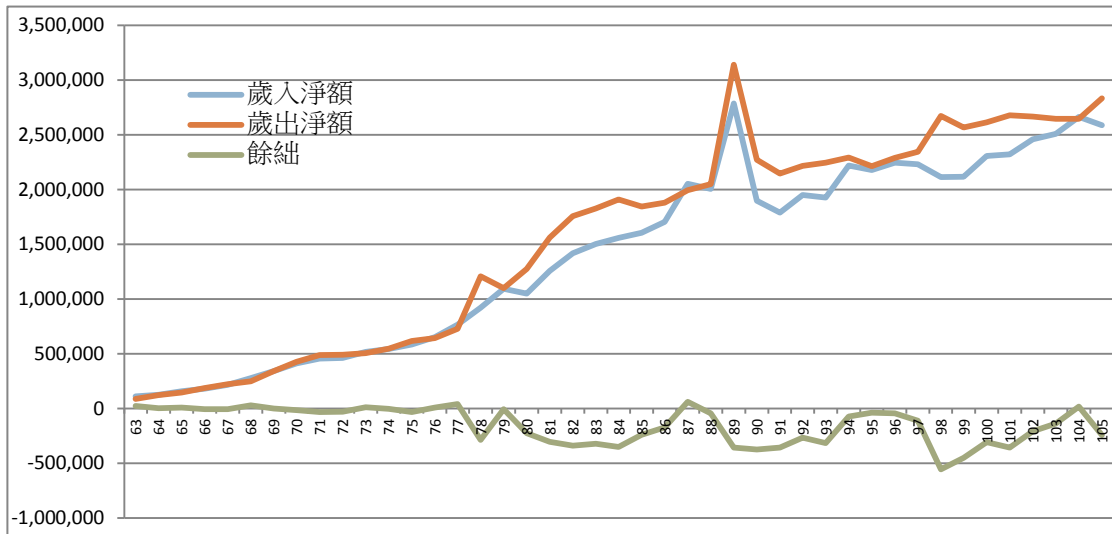
惟當經濟景氣復甦結果不如預期，未能創造足夠收入來彌補長期擴大支出的財政缺口時，再加上人口老化、兌現選舉支票等因素導致社會福利需求不斷增加，預算赤字及公共債務餘額不斷擴大，自動回復均衡的調整機制無法發揮功能，財政體質將逐漸轉弱而失去因應重大危機事件衝擊的能量。因此，自 2008 年美國次貸事件引發全球性金融危機後，接續的歐洲主權債務危機更導致全球經濟景氣持續低迷，迄今仍籠罩在衰退與蕭條的陰影中，使得財政永續性(fiscal sustainability)及不同財政管理思維等議題，成為近年來各國政府及財政學者高度關注的議題。

1990 年以前，我國嚴守預算平衡原則，每年收財政收支皆能維持平衡或小額赤字，惟自 1990 年代以來，財政幾乎連年呈現預算赤字(圖一)，一方面租稅負擔率逐年下降，由 1980 年代超過 20%降低至 2015 年僅為 12.8%，為全球最低；另一方面歲出比例卻居高不下，除因應長期經濟建設之龐大支出負擔外，人口老化、民主發展及選舉等因素促使各類法定財政支出(約占總預算 70%)逐年攀升，使得政府必須長期仰賴舉借債務彌平赤字缺口(圖二)。近年來收支失衡情形日益嚴重，公共債務未償餘額已逐漸逼近公共債務法第五條<sup>109</sup>規定之債限，政府除面臨財政失衡及債限將屆雙重危機外，在財政體質逐漸變差後，未來在面臨重大經濟衰退或金融危機的因應能力，恐亦大受影響。

財政乃為庶政之母，財政健全與否，攸關國家安全、社會安定、經濟永續發展及民眾福祉，我國政府赤字及國家債務等財政問題與歐美國家相較，雖尚稱穩健，惟為避免步上歐美國家面臨財政危機必須採行嚴峻改革手段，可能因而造成社會動盪不安的窘境，仍應未雨綢繆，建置一套可自動維持財政健全的管理機制，讓我國財政得以永續發展，並兼顧持續維繫經濟發展需求及儲備未來面臨非預期全球性金融危機或嚴峻景氣衰退衝擊的因應能量。

<sup>109</sup> 公共債務法第 5 條 1 項規定：「中央、直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)在其總預算、特別預算及在營業基金、信託基金以外之特種基金預算內，所舉借之一年以上公共債務未償餘額預算數，合計不得超過行政院主計總處發布之前三年度名目國內生產毛額平均數之百分之五十；其分配如下：一、中央為百分之四十點六。二、直轄市為百分之七點六五。三、縣(市)為百分之一點六三。四、鄉(鎮、市)為百分之零點一二。」

我國63年度至104年度歲入淨額、歲出淨額及餘絀數長期趨勢



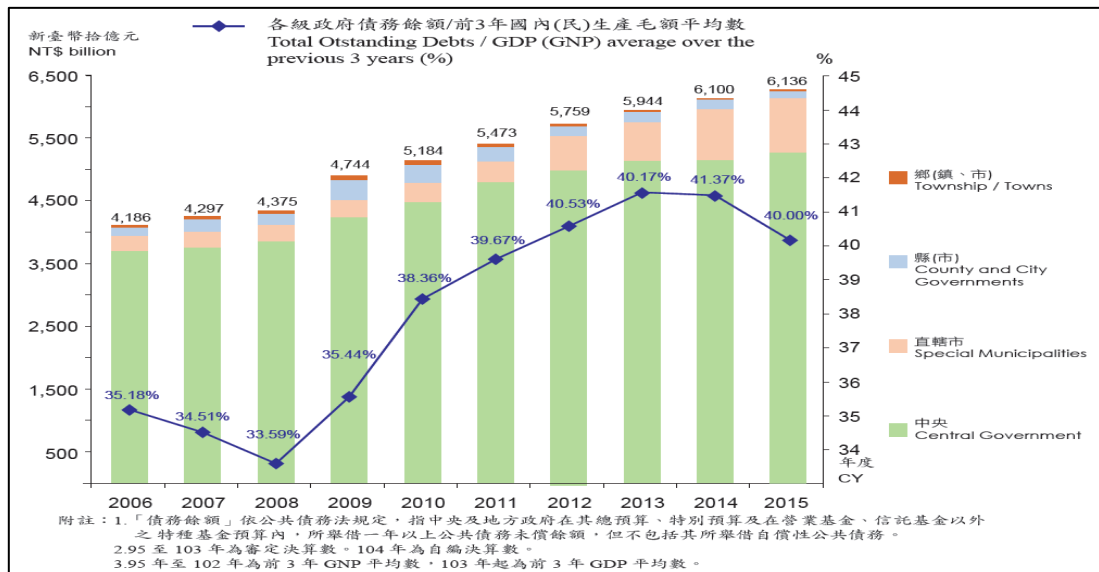
說明：

1. 歲入淨額不包括公債及賒借收入、移用以前年度歲計賸餘。 歲出淨額不包括債務還本支出。

2. 105年度為預算數。金額單位：百萬元。

資料來源：財政部網站公布統計資料

各級政府債務餘額及占前3年GDP平均數比率趨勢



資料來源：財政部中華民國財政 2016 公布資料

依此，建構一個能夠讓我國財政永續發展的財政管理制度，是刻不容緩的議題，至有關建置具財政永續性的管理制度應符合哪些基本要素要求，是當今重要財政管理課題，這些課題包括強化財政透明度來喚起大眾對財政問題的重視與監督、建立明確的財政管理指標、要求各級政府恪遵財政紀律及建立賞罰分明的課責機制等。本次學習參訪除讓我對這些課題有更深入的認識外，更重要的是能夠汲取其他國家在財政管理及改革成功與失敗的經驗，期能作為我國建立具永續性財政管理制度的借鏡，並於遇有改革必要時，能夠採取適當有效的改



革措施，避免重蹈其他國家慘痛的失敗教訓。

## (二)課程內容

本次出國學習係以財政管理為專題，與蘇格蘭的愛丁堡大學合作開辦，邀請相關大學知名學者及政府機關高階官員擔任課程講師，課程安排兼具財政管理理論與實務，並藉由實地參訪瞭解蘇格蘭內閣制行政體制的運作、年金制度的建立與改革歷程、教育經費核撥機制等。由於相關課程安排皆與財政管理課題有關，範圍含括財政收入面與支出面的各項議題，包括學理面的發展歷程及實務面的做法與改革情形，例如財政透明度、財政法則、財政紀律及行政課責的學理研究與國際發展趨勢；實務面部分，則包括政府財政資訊揭露做法、政府預算編列、執行及審計制度、財政收入及財政支出改革、國家年金及工作年金制度建立與改革等。

經由課程學習及參訪，讓我們對英國(包含蘇格蘭)的財政政策、面臨問題及改革措施能有進一步的瞭解，同時也對各國近年來對財政管理制度的重視情形及改革趨勢進行比較，尤其是那些面對嚴峻財政危機國家(例如希臘)，除要進行一串的政府體制改革外，更重要的是改變以往一味採取擴大財政支出來帶動經濟發展的思維。至於採取財政緊縮政策是否能達到縮減赤字及降低公共債務餘額之預期效果，在不同財政體質下的國家似乎會有不同的結果，故其改革經驗是否值得參採，仍應審慎評估。

此外，蘇格蘭的財政現況與改革也是課程介紹的內容，蘇格蘭雖然是英國領土的一部分，形式上是中央與地方政府的關係，但因其特殊的地緣關係與歷史背景，因而發展出「國中之國」特殊的關係，且兩者在政治傾向有明顯的差異(例如對是否留在歐盟的看法)，為讓蘇格蘭能夠繼續留在英國，近年來陸續下放更多的課稅權利，以提高蘇格蘭的財政自主權，但因英國通過脫歐公投後，讓蘇格蘭是否繼續留在英國，再度成為一個不確定的議題。

## (二)課後心得

感謝行政院人事行政總處的細心安排，出發前安排相關行前課程，讓學員們能夠充分瞭解相關財政管理概念及我國各級政府現行面臨之財政狀況，以利後續參訪學習焦點能夠與我國財政管理改革需求一致。經過兩週的學習與參訪，經彙整以下學習心得或措施，俾供我國未來進行財政管理改革之參考：

### 1、財政永續的概念漸受各國重視，建議我國亦應以長期財政平衡為管理目標

近年來世界各國在歷經一連串的財政危機事件後，越來越重視財政永續的概念，強調長期財政平衡的重要性，不再一味採行擴大財政政策來刺激景氣復甦，否則過度仰賴自動調整機制的結果，反而讓財政長期處於赤字日益擴大的失衡狀態。因此，為避免我國步上嚴峻財政危機的後塵，未來財政管理政策亦應以長期財政平衡為目標。換言之，預算編列應在維持長期預算平衡前提下，依據對未來經濟景氣預估結果，同時預估編列多年期的財政收支情形，並適時作必要之調整，而非僅以完成單一年度預算編

列為目標。

## 2、財政永續的基本要素，我國應逐一檢視並強化不足之處

建構財政永續所應具備的基本要素，包括提高財政透明度、設立明確財政法則、建立賞罰分明的課責機制及嚴明的財政紀律等，惟該等要素彼此之間皆具有相關程度的關聯性，無法獨立存在，例如提高透明度倡議，有助於督促政府建立明確的財政法則；又建立明確的財政法則，有助於提高財政紀律的落實，但財政紀律的落實，仍有待課責機制的輔助。因此，建構一個永續的財政環境，就像要蓋一間可以長期提供遮風避雨的房子，如何讓這間房子能夠堅固永存，端視建材的選用、建築工法及後續的保養相關過程是否落實。我國應該逐一檢視各個基本要素的不足之處，並逐步強化，例如我國財政透明度已具備形式透明的條件，未來應加強公開資訊的可信賴度與可讀性，以符合實質透明化的要求，才能建構具永續性的健全財政環境。

## 3、制度落實比建立更為重要

從希臘、英國及歐盟相關會員國歷來採行之財政管理經驗觀之，縱有再高的財政透明度，縱有明確的財政法則作為規範，如未能建立財政紀律落實執行，輕忽建置財政法則的重要性，財政赤字及債臺高築問題會讓國家財政逐步走向破產危機。例如，歐盟財政法則對超額赤字雖有調查程序及處罰規定，惟因缺乏執行力來確保公約的落實，讓部分會員國逐漸漠視財政紀律的重要性，是造成歐債危機的主要原因，因此，學者認為歐盟財政法則最需加強部分，就是強化執行面。再者，財政紀律的破壞，不論是來自制度性的因素(例如人口老化及爆發非預期性之災害等)，或是來自人為的因素(例如兌現選舉支票、立法者浮濫提出擴大福利支出法案等)，長期累積的結果不僅會為個別國家帶來財政危機，更會如傳染病般，將危機快速蔓延到鄰近體質相對較孱弱的國家，造成區域性甚至全球性經濟危機，例如亞洲金融風暴、歐盟債務危機等，造成經濟嚴重衰退、失業飆高、社會動盪不安等問題。

因此，我國未來在檢討建立財政永續的基本要素時，制度的建立固然重要，但符合實際需求且具可行性，以確保未來可落實執行，更是成敗的關鍵因素。

## 4、財政改革應採漸進式的擷節措施

在全球型金融危機發生後，因已無足夠的經濟成長動能來支撐日益擴大的財政赤字，債臺高築的歐美國家開始思考應否幡然改途，改採較保守的緊縮措施。從希臘的擷節改革措施中，為了快速減少赤字及債務，大幅刪減各項財政支出，包含有利於帶動經濟發展的公共建設支出，實施結果不但無法有效減少債務比率，反而因消費信心不足導致整體需求大幅萎縮，讓經濟陷入更加蕭條及稅收持續減少的惡性循環中。因此，在債臺高築的環境下，雖然不宜再採行大膽舉債擴大支出的策略，惟為避免過度擷節造成進一步蕭條的惡性循環中，似不宜採行希臘式的全面性減少支出改革方案，仍應保留或適度增加能夠帶動經濟發展的公共建

設支出，以維持消費者信心及市場需求動能。

最重要的是，仍應在平時保持較佳的財政體質，才能因應未來更嚴峻經濟蕭條或金融危機的衝擊與挑戰，但在面臨財政危機的改革時，應避免採行過度擱節措施可能帶來的適得其反效果，故應採漸進式的方式，一方面可以減少赤字及債務，另一方面不致影響經濟發展及整體需求。

## 5、改善我國財政健全措施之建議

### (1)落實預算法第29條規定之財政透明化範圍及深度

我國預算法第 29 條規定：「行政院應試行編製國富統計、綠色國民所得帳及關於稅式支出、移轉性支付之報告。」該條規定自 87 年增訂實施迄今已近 20 年，當初訂定時因電腦技術環境未臻成熟，尚無法透過網際網路方式將大量財政資訊對外公開，爰規定以「試行」方式製作公開部分政府財政資訊。考量現今電腦運算及儲存能量已大幅提升，建議應參考其他國家利用網站公布相關財政資訊的做法，修法將「試行」規定改為例行性作業，並擴大資料適用範圍(例如稅式支出)，同時增加公開資料的易近性與可讀性(例如提供可客製化的查詢功能)，朝實質透明化目標努力。

### (2)落實相關法規的財政紀律規定

為避免相關減稅或增加支出法案過度浮濫，造成財政嚴重收支失衡，我國相關法令已有明確財政紀律規範，例如預算法第 34 條及第 91 條、財政收支劃分法第 38 條之 1 及稅捐稽徵法第 11 條之 4 規定，惟過去因遵循程度不佳，造成財政赤字日益擴大，近年來雖略有改善，例如相關減稅法案已訂有明確實施年限，但仍有明顯改善空間，例如常見減稅法案已立法通過並開始實施，但成本效益評估或稅式支出評估仍未完成，更遑論籌妥替代財源。此外，立法委員基於選票考量，對於行政部門的減稅法案在審查過程中通常會競相「加碼」，使得通過法案的稅收損失會不斷擴大，皆對財政健全有不利之影響。

依此，建議相關部會或立法委員提出相關擴大支出及減稅法案時，應確實進行成本效益評估或稅式支出，且經評估確有實施之可行性時，再正式提出法案。

## 八、審計部臺灣省宜蘭縣審計室許審計兼副主任瑞真

心得報告內容：

(一)財政改革應審慎執行：英國透過加強課徵資本利得稅、關閉逃稅和避稅途徑，加強查緝海外逃稅等開源措施；及全面削減部分行政預算、停止非優先投資項目、停止公務員自動調薪計畫、改革社會福利、集中採購等節流措施，進行財政改革。希臘透過增加增值稅和公司稅、打擊黑市場經濟和逃稅、公共資產私有化等開源措施；及減少公共支出、工資和年金改革等節流措施，進行財政改革。惟改革結果，依據 OECD 公布

資料，債務餘額占 GDP 比率仍持續上升（英國 2009 年為 77%、2015 年為 112%，希臘 2009 年為 134.9%、2015 年為 179.9%），除因債務增加比率較 GDP 增加的比率為多外，另外英國係因福利改革政策並未如預期減少支出（如：削減對於工作年齡者之社會保障支出 6%，希望促進其努力尋得工作，降低失業率，但實際上並無相對的工作機會，成效不佳），且又增加醫療及養老金保障等福利支出，而收入雖有增加仍不足支應，導致財政赤字；希臘則因年金改革等未獲國民支持，引發激烈抗爭，致部分改革政策無法執行（如改革基礎年金報酬比率等尚未實施），加上影響國內消費意願，使內需型經濟體雪上加霜。從該兩國經驗顯示，福利政策之改革為財政改革重要之一環，惟無論增加或減少，均應審慎評估對財政影響、完善配套措施，並與公民充分溝通；另財政改革除削減公共支出外，亦應著重於開拓財源及輔以合宜之經濟振興政策，否則仍難以改善財政赤字，達成財政健全目標。

**(二)透明化是全方位的：**David Heald 提到有關透明化的概念為，透明度是一個視覺隱喻。這意味著透明度的方向包含：向內的、向外的、向上的及向下的。這些方向的涵義可以通過車窗的比喻來說明。一輛車的司機開車時往車窗外看，是為了掌握正確的行駛道路與其他路況（向外透明度）。至於外部的人亦想要看到車內誰在開車，可防止路人評估車內武裝匪徒的危險、防止交通警察辨識車內違規司機或防止宗教警察發現到一個女人在開車等。他亦表示，透明化包括程序透明化、事件透明化，包括投入、產出、未來性之資訊，且應具有持續性及即時性。目前政府單位著重於法令及產出之報表，對於政策之制定，政策之執行等程序透明化，較少揭露，且部分資訊即時性不足，距離透明化政府之目標，仍有改善空間，審計機關應持續監督政府機關透明化情形，督促其公開有關施政之政策擬定、執行、成果等資料，並注意對外公布時，應即時且持續以易於閱讀者了解方式揭露，以營造有利於公共課責之環境。

**(三)透明度應建立於不具偏見性之上：**James Mitchell 提到透明度應注意公布資料不具偏見性，並說明對於私人團體所發布各項訊息，應瞭解該團體的資金來源，以確認其是否具獨立性，確保其見解及資料，未經刻意的處理。另 David Heald 提到，透明化應出現在有紀律的資訊發佈中，透明化的重要成份是全面覆蓋且精心設計的等級報告檔，立法機關以外存在的監督能力應當受到重視。又蘇格蘭審計署表示，其在公共部門時，所秉持的觀點，除財務管理、有無經濟效益，及財政上的永續性外，特別注意治理和透明度，在提供審計服務時，應注意透明度問題。審計機關之地位，本身具有獨立性，在進行審計時，亦時時注意獨立性的問題；審計機關有權調閱政府機關各項資料，在資料蒐集之數量及品質上，優於其他外部監督單位；審計機關亦有能力解讀各項資料，並製作易於大眾瞭解之報告，故審計機關應致力於成為透明化的典範機關，除

審計工作透明化外，對於政府財政及施政之各項資訊，亦宜適當加以揭露，提供高品質訊息，成為政府與公民間良好的橋樑。

**(四)財政自我負責：**英國對蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭的補助，係透過公式分配後，即不再監督其款項之用途，蘇格蘭部分之審計職權亦屬蘇格蘭審計署，蘇格蘭審計署則不受英國國家審計署之監督。蘇格蘭對於大學院校的撥款，由蘇格蘭基金委員會（Scottish Funding Council）依公式分配後，即不再審核其款項之用途（惟受蘇格蘭審計署之審計）。乍看之下，似乎對於經費執行情形監督機制鬆散，惟據多位講座言談內容，普遍認為上級政府對所屬或下級政府補助後，其所屬或下級政府應對自我之財政負責，且無論是蘇格蘭政府或其地方政府，其舉債權受到限制（蘇格蘭於權力下放法案內有總額限制、地方政府除資本計畫外不能舉借），目前亦無嚴重財政問題。另外依蘇格蘭基金委員會說明，大學收入來源除該委員會補助及學費收入外，尚有研究資助、捐獻、及其他創收，而本次受訓之愛丁堡大學，其創收範圍包括經營禮品店、經營旅館、餐廳等等多面向；另外蘇格蘭基金委員會亦提及數年前鑑於經濟景氣衰退，失業人數上升，故建議高等教育機構辦理相關技職教育等課程，並未因此特別提供該項計畫經費補助，係由各大學校院自行規劃，善盡社會責任。英國與蘇格蘭此種財政自主及負責精神、大學校院多元創收方式，及注意善盡社會責任之觀念，令人感佩，值得我國各級政府及機關學校學習。

**(五)人事行政總處**此次安排委請愛丁堡大學辦理訓練課程，舉凡師資的選取、課程的安排，均非常用心；對於食宿、交通之照顧，也很體貼，令人感受其關懷外，亦展現其專業及人文素養。隨團行政人員雖然年輕，卻能時時注意各個團員狀況，依據團員意見與校方聯繫，讓團員均能全程參與、順利平安歸來，令人非常感動。另外外交部駐愛丁堡及駐荷蘭辦事處人員，協助辦理轉機、尋找翻譯人員、安排謝師宴等等，亦非常感謝。本次研習期間，同學均能於課堂上踴躍發問，翻譯人員亦能主動幫忙與講師溝通，釐清問題與回答，使學員們能於短時間內瞭解英國及蘇格蘭經驗，並與國內比較，致本次研習獲得成效。而本人透過此次研習，強化對於政府財政管理之知識與擴展國際觀，希日後能將所學知識應用到工作上，對政府財政之健全盡一己之力。

## 九、新北市政府財政局郭主任秘書淑雯

心得報告內容：

### (一)前言：

「財政」被稱為庶政之母，是政府各項施政中重要的基石，尤其

現代的民主社會形態，民眾對政府的要求日益增加，政府要照顧或關注的層面也多樣複雜，而這除了需要各機關部會努力外，最重要的是要有財政上的支持。就如同個人的生活，不論食衣住行，可能都需要財務支援，小到每日現金的收支，或是有計畫的項目消費，甚至是保險、投資或資產管理等理財，均可算是個人的財務管理。若將此放大層面到政府層級，就不難想像財政管理是個多麼複雜的議題了。

根據財政部網站公布的資料，截至 105 年 8 月 26 日止，中央政府 1 年以上債務未償餘額 5 兆 3,258 億元，短期債務未償餘額 1,140 億元；平均每人負擔債務 23.1 萬元。而近來國際、國內經濟情勢嚴峻，經濟成長不易，在民眾需求增而政府收入卻有限的情況下，財政管理自是面對極大困難。因此，今年(105)行政院組團出國專題研究即以財政管理為主題，與英國愛丁堡大學政府學院 (The University of Edinburgh Academy of Government)合作，規劃一系列課程。吾人在地方政府財政單位任職，能參與此次專題研究課程，除了可和許多不同機關同仁互動交流，也期許可以將課程所學運用其中，而能有助於地方財政的問題的解決。

## (二)課程簡述：

課程安排除課堂講授討論外，也安排了實務機關的人員演講或參訪，可以更能瞭解實務執行面，個人認為，這有助於將學到的觀念引用到國內實際操作。課程安排很豐富(詳整理之附錄)，個人將其概分為二類，一是財政管理的內涵；二是財政管理的工具或策略。

### 1、財政管理的內涵

(1)第一堂課 Professor James Mitchell 在課程介紹時，從我們所提的問題中認為，要讓我們更明白往後的課程，應先理解英國的政經制度，才能較精確的瞭解其財政管理的挑戰與方案，因此在講述 (Fiscal management in difficult times: overview of challenges facing public bodies)財政管理的困境：公共機構的挑戰概述時，先補充了英國的地方分層制度，讓往後討論所謂英國(UK)和蘇格蘭(Scotland)時，不致誤解其意。

A.英國 UK 是個國家，是歐盟(EU)會員國之一，而其下包括 England,Scotland,Wales,Northern Ireland 等四個地區(此並非我們常認為的地方政府 local government)，此次愛丁堡大學所在的蘇格蘭地區(因此有許多課堂案例均是以蘇格蘭地區為例的)轄下即有 32 個 local government。

B.1999 年後，英國因時勢而權力下放(Devolution)，UK 成員獲得較多權力但每一地區並非相同(不平均)。

C.課程主要探討公共財政管理在困難時於現在及未來面臨那些挑戰，並非所有的挑戰都是危機，也可以將挑戰轉換成一種機會。公共政策所呈現的問題經常是有多元的意義，有時我們可能只知問題的一部分不論是我們知道我們已知的(knowen knowens)或是我們知道我們並不知道的(knowen unknowens)或是我們

不知道我們並不知道的 (unknown unknowns)；最重要的是，我們也可能假裝不知道我們知道 (unknown knowens)，這將使我們對危機視而不見，而喪失了因應的先機。

D.在財政穩定性中幾項重要的原則：透明度、穩定性、責任、公平性及有效性。

## (2)政府會計及財政透明

A.政府會計有效資訊的四種模式：1.預算分類數目、連結支出、稅收和借款 2.財務報告、早期現金制，自 2012 年起改為權責發生制，係依照一般公認會計原則，以便於與國際接軌，基本上與私部門會計帳報告的處理類似 3.國家總決算，係依據美國系統和歐盟系統的國家總決算 4.財政永續性的推估可長達 50 年。要注意的是：查閱各項資料數據時，應更注意其定義，才不致解讀失真。

B.透明度是良好財政管理的一個方面，但財政透明本身不是目的，它是促進效率、保障政府和官員負起責任的一種方法。

C.IMF 財政透明度準則四個要項：財政報告、財政預測與預算、財政風險分析與管理、財源策略管理(目前尚未成熟穩定)。

## (3)政府間的財政關係

有些政策問題必須在政府間共同承擔的(例如社會安全)，且政府間的政策皆會有外溢效果，此與財政有關聯。不同層級政府間存在著財政分配公平性爭議問題，須要更有效的溝通機制。英國現行的聯合部長會議溝通機制運作並不順暢，要改善可能必須要有足夠的相互尊重與信任，透過新的下授權力方案，讓雙方減少對立，增加彼此相互依賴。

## (4)財政管理執行與成效：希臘危機個案

A.從實際案例來探討財政管理，對於採行的方法也提出失則原因的看法。所謂冰凍三尺非一日之寒，會有那麼大的危機發生，除了國內因素外，也有國際經濟風暴的影響，甚至講座認為有些是歐元區制度設計使然。

B.希臘金融危機啓示：曝露希臘過去的錯誤，及歐元區架構的脆弱性；延誤妥善處理先機，亦未有效執行；未能有效凝聚共識，期間引發的大規模的抗議活動和民粹主義，使問題更惡化；財政問題有很大一部分和政策有關，而政策就是政治問題了。

## 2、財政管理的工具或策略：包括財務策略、監督機制(審計)及年金改革議題等。

(1)Dr David Lutton(Executive Director of Policy,London First)以實務案例說明引進私部門資金投入公共建設的財務策略(Funding for growth: securing private capital for city infrastructure investment)，英國對於公共建設私有私營已有相當時間，我國促進民間參與公



共建設的機制及 PFI 等均有向其學習。因為只有一堂課，許多案例都無法詳細說明，對執行內容無法詳細得知，這對在地方政府管理公產辦理公地開發的我，覺得有些可惜。

- (2)UK 的審計制度，也是獨立機關執行，主要從財政持續、財務管理、治理透明及績效管理(Value for money)等四面向審核。
- (3)至於英國財政法則及財政政策這堂課則介紹 UK 面臨的問題及重要的財政政策，2010 年提出的改革方案，藉著擷節支出及增稅來達成 2015 年要削減赤字的目標；2015 保守黨上台所提出的財政主張，更進一步揭示要在 2020 達成財政盈餘目標，仍以縮減支出為要，尤其是福利支出。
- (4)最後一個主題則為熱門的年金議題，除了有二堂英國年金制度的介紹外，也參訪了年金保險機構(標準人壽)，該公司是辦理職業年金的私部門公司，其制度與我們主要由政府承辦勞保年金不同，這也許和英國有很健全的金融體系有關，也因這樣的制度設計，政府相對的責任較輕。

### (三)心得建議

#### 1、財政預警及紀律的重要性

從希臘危機案例中，在 2008 前的經濟情況並不差，2000-2008 年間經濟成長平均達 4%，是略高於歐元區的平均的，但 2009 新政府上台除了遇上全球金融危機帶來的經濟衰退外，也接受了許多未被揭露債務的事實，債務困境只能外援疏困，從而引發社會抗爭等動盪。造成危機的成因或許很複雜，但最基本的還是財政紀律，政府在財政上未能正視債務的問題，過度舉債使得國家一旦面對重大經濟蕭條時，根本無足夠資源可因應，雖然政府舉債並無不可，尤其如能藉舉債而增加資本建設來帶動經濟成長，則該等債務尚可由未來成長的稅收償還，仍符合財政永續精神。因此，個人覺得此案例是很好的教材。

#### 2、財政紀律的維持除了自律更要有監督機制

自覺自律固然重要，但建立有效的預警監督機制也是制度重要的一環。外部監督可藉制度內的審計，亦可採透明化原則向公眾公開資訊，讓民眾可知道政府財政狀況，達到課責的效果，方能實際落實財政紀律而做到財政永續的目標。

#### 3、藉助私部門力量協助公共建設財源

政府財政和經濟成長有密切關係。經濟成長時通常能帶來較多稅收，而經濟要成長，除了民間部門消費外，政府的公共建設投資也是重要因素。但在景氣低迷政府預算不足時，如何能取得足夠預算呢？結合私部門資金應該是很重要的財務策略，而且對各級政府都是。個人認為，由於政府財政困窘，各級政府間常需爭搶財源，然而財政大餅有限，中央政府不如規劃更有效的公私合作機制，透過私人投資改善公共建設帶動發展，可避免陷入建設停滯或財政崩壞的兩難的困境中。

附錄

日期	課程	講座
8月28日 (星期日)	8月27日 22:05 桃園國際機場登機 28日 12:40 抵達愛丁堡機場	
8月29日 (星期一)	Welcome and Programme Overview 歡迎式、課程介紹	Professor Charlie Jeffery
	Tour of central University campus 校園巡禮	Professor James Mitchell, Director of Academy of Government
	Fiscal management in difficult times: overview of challenges facing public bodies 財政管理的困境：公共機構的挑戰概述	Professor James Mitchell, University of Edinburgh
8月30日 (星期二)	Government Accounting and Fiscal Transparency 政府會計及財政透明	Professor David Heald, University of Glasgow
8月31日 (星期三)	Intergovernmental Financial Relations 政府間的財政關係	Professor Nicola McEwen, University of Edinburgh
	Sven Baaz, Head of Economic Analysis Scotland Office 蘇格蘭辦公室官員專題演講	Sven Baaz, Head of Economic Analysis, Scotland Office
9月1日 (星期四)	Effectiveness and Enforcement: A Case Study of the Greek Crisis 財政管理執行與成效：希臘危機個案	Dr Georgios Karyotis, Senior Lecturer in International Relations, University of Glasgow
	Funding for growth: securing private capital for city infrastructure investment 籌措促進成長所需資金：確保私部門資金挹注城市基礎建設投資	David Lutton, London First
9月2日 (星期五)	Public Audit and Financial Reporting in Scotland 蘇格蘭財政稽核及財務報告	Mark Taylor, Assistant Director, Audit Services, Audit Scotland
9月5日 (星期一)	Fiscal Rules and Fiscal Policy in the UK 英國財政法則及財政政策	David Eiser, University of Strathclyde
9月6日 (星期二)	UK Pension Challenges and Reforms I 英國年金制度之挑戰與改革 I	Profess David Bell, University of Stirling

	Site visit to Scottish Funding Council 參訪蘇格蘭撥款委員會	
9月7日 (星期三)	Site Visit to Standard Life (one of the UK's leading providers of personal and workplace pensions) 參訪年金保險機構(標準人壽)	
	UK Pensions and Reforms II 英國年金制度之挑戰與改革 II UK State Pensions	Dr Lynne Robertson-Rose, University of Edinburgh
9月8日 (星期四)	Visit to Scottish Parliament and meeting with officials 參訪蘇格蘭議會	
9月9日 (星期五)	Summing up and closing ceremony 結業式	

## 十、桃園市政府財政局姜專門委員義坤

心得報告內容：

### (一)前言

自金融危機後，近年又因希臘國債問題引爆更大歐債危機，復又因英國公投脫離歐盟造成世界經濟的動盪，而世界各國也因社會福利與安全等支出不斷增加，且收入又未能相對提高，致使財政赤字無法有效控制，債務餘額快速攀升，為應日趨惡化的財政狀況，各國政府對財政改革的需求也就日益顯著。

感謝行政院為擴展中央及地方公務人員國際視野，細心安排規劃辦理本次財政專題研究，除在出國前安排專家學者為本班行前指導外，期以財政管理為主題，並強調研究內容與業務之相關性，將學習成效具體回饋於機關業務推動，在瞭解選樣國家各項財政工具及對應效果之配合下，尋求屬於最適合我國國情與國家體制之財政改革參考。

### (二)英國和希臘這兩個國家，是相當值得全世界借鏡的對照組

從英國近年在歐洲各國中之財經表現的情況來看，卡麥隆的財政緊縮政策雖然為英國人民帶來一時的痛苦，但瘦身之後的英國經濟，交出了漂亮成績單：成長率稱霸西方工業國家，回頭反觀希臘一五〇年來最年輕的總理齊普拉斯，面對債務黑洞，選擇了完全不同的藥方。他拒絕接受緊縮方案，不惜發動全民公投，結果，希臘公投結束不到一週，齊普拉斯就被迫向債權人舉了白旗，乖乖接受比原先更嚴格的撙節方案，反覆不定的態度，讓希臘和全世界都陷入混亂，希臘經濟要走出破敗，時間可能遙遙無期。

## 1、希臘身陷泥沼，財政改革路途艱辛漫長

看到希臘因國債問題嚴重，必須接受他國紓困方案，而為了還債更是嚴峻的進行財政改革，不僅全民須勒緊褲帶過苦日子，時間可能長達 50 年，原先的福利減少了或取消了，甚至得出售國營企業及國家土地，國家關稅收入還得設定作為抵押，慘狀不一而足，已嚴重影響人民生活品質與國家的經濟發展。

有鑑於此，同屬債台高築的我國，不得不引以為鑑。根據我國財政部國庫署公布至 2015 年 9 月 9 日止最新「國債鐘」，中央政府 1 年以上債務未償餘額 5 兆 3258 億元，短期債務未償餘額增加至 1450 億元，平均每人負擔 23.3 萬元。財政部 2014 年揭露潛藏負債，則已飆至 18 兆 506 億元。因此，若將各級政府債務約 7.09 兆元加上潛藏負債 18 兆 506 億元，則我國各級政府的負債早已破 25 兆大關。以 2014 年為例，我國的 GDP 總值約 15 兆台幣，我國負債已高達 GDP 的 166%，與希臘的 177.1% 相比，在歐盟諸國中，已是坐二望一，相距不遠了。

此外，希臘等 PIIGS 各國尚可與 IMF、歐盟與歐盟央行借貸紓困，我國不知可向何處借款，加以近年來，經濟發展情況不佳，我國的綜合國力持續下降，若向他國借貸，一旦還款能力不足，實在難保希臘的慘況不會在台灣發生。經濟危機時是考驗財政體質最好的機會，也是進行改革的良機，我國的整體經濟體質或許較為健全，但仍有可從希臘危機當中學習的經驗，包括在財政的透明度與紀律、稅制改革與年金福利政策的省思，以同時兼顧經濟發展與公平社會的建構。

## 2、英國破繭而出，財政復甦脫歐前途未卜

英國政府債務在金融危機期間快速累積，一度危及其向來維持最高等級之主權債信評等。目前國際間除歐盟邊陲會員國受歐洲債信危機壓力，已實施財政緊縮外，英國為首先進行財政重整之先進國家。英國政府決定兩害相權取其輕，優先解決財政赤字問題，以使英國能與其他深受主權債務危機困擾的歐元區會員國有所區隔。英國政府的財政重整計畫特別著重於 2011 年與 2012 年，就是希望能透過立即實施的嚴厲重整計畫，建立市場對於英國政府削減財政赤字的信心。事實上，由於全球普遍擔憂希臘引發的歐債問題無法徹底根絕，英國政府的鐵腕措施普遍受到市場與國際組織如 IMF 的肯定。

然而，英國政府此次削減支出的計畫，在英國國內及國際間均引發是否為適當時機之討論。反對者認為縮減赤字固然重要，但亦須考量到私人部門之脆弱性可能帶來的高度不確定性。只有待消費者、企業的所得狀況趨穩，私部門消費確實復甦時，才足以為政府增加稅收打下基礎。針對此，IMF 認為英國此次財政緊縮計畫雖必然衝擊經濟成長，但英國擁有獨立貨幣政策工具，英國央行仍可視景氣變化採取必要措施，因此，英國景氣仍應能維持穩定緩慢復甦。

英國於今年 2016 年 6 月公投脫離歐盟，現任首相梅伊於 BBC 專訪表示將在 2017 年 3 月啟動脫歐協商，其產生的影響可能深遠

，但目前還無法預測真正的後果，短期內雖無法迅速調整財政赤字，不過，英國事先的未雨綢繆，規劃長期性的緊縮調整作法，不僅對長期經濟和金融穩定有益，亦有助改善短期的經濟狀況。經濟金融市場風向可瞬間轉變，一旦投資者意識到某個國家的債務危機可能性升高，並付諸行動群而攻之，即可能對該國經濟、金融產生立即性的重大衝擊。與英國具深厚經貿關係的愛爾蘭即為一例。

### (三)課後心得

綜觀希臘與英國等歐洲主要國家近來財政政策可知，財政撙節必須有具體目標且採漸進方式而非一味減赤。此外，若要從收入面改善財政狀況則須優先考量其方案之簡便與效率，任何針對性措施極易導致社會動盪，並可能損及國家經濟發展。隨著歐洲已確定步入衰退期，反撙節似乎又再度成為主流觀點。

近年我國財政赤字變動尚屬平緩，債務餘額占 GDP 比例尚在法定範圍之內，然全球化下，各國經濟情勢息息相關且瞬息萬變，加以我國經濟對外倚賴甚深，財政政策必須動態調整，如同其他多數先進國家一樣，隨著少子化伴隨而來的「高齡化社會」之人口問題，而導致社會安全支出、醫療健保、氣候變遷及年金福利等支出不斷上升之窘狀，希臘歐債危機之後續發展及任何如英國脫歐等歐盟政策走向與財政改革均值得我們持續關注，其中英國建立獨立財政預測專責辦公室 OBR 確實發揮預期效果，讓英國財政狀況朝改善方向穩健前進，似茲借鏡及學習。

## 十一、臺東縣政府財政及經濟發展處葉副處長正鶴(第三組小組長)

### 心得報告內容：

近年來從中央到地方財政困難的問題已成眾所關注的焦點，有些地方甚至發不出薪水而向中央調度，各級政府也因積極推動各項公共建設與社會福利政策致使經費大幅增加，但相對歲入財源卻未能增加，使的財政問題更為嚴重。一般而言，個人或家庭層次的預算支出通常是符合效率原則，因為花的是自己的錢，但政府的預算則未必，因為花的是公家的錢。現代的民主政治很可貴，但有時也很無奈，納稅人太多，不可能直接處理公共預算，必須委託行政官員和民意代表兩批代理人來決定政府預算。現代政府的預算制度，係根源於十九世紀初葉的英國、法國、德國等歐洲國家；簡單的說，預算制度之目的，就是為使行政部門能夠向立法部門，及其背後的民意政治負起責任所做的民主設計。

實際上，在 1895-1910 年的英格蘭鎮民會議 (Town Meeting)，係藉由公民參與的公聽會方式，由行政部門向地方居民說明預算需求；而 1921 年以的美國，所謂的國會預算 (Congressional Budgeting)，也承襲此項傳統。然而，當時的美國也有批判公民參與預算之無效率，轉而主張應由政治菁英，特別是總統負責預算編製的思潮不斷興起。

此次幸蒙行政院指派參加組團出國考察英國財政管理業務，期間對於財政管理的困境、政府間的財政關係、促進經濟發展及縮減財政赤字的策略，充分與愛丁堡大學教授與蘇格蘭政府官員探討，在政府會計、財政透明度及年金政策等議題，除藉由蘇格蘭審計署官員了解財政管理與執行的成效外，亦參訪該地區年金保險機構及撥款基金委員會，探討其機構實際運行情形，並為日後國內推行之參考，最後至蘇格蘭國會拜會，實際了解其組成、議題運作及對財政管理的影響，當有助於日後推動參與式預算重要參考。

傳統行政預算制度強調「支出控制」，其特色為集中於支出項目而非寬鬆的計畫成本估計，規定每一機關必須為所通過的預算負責。故預算編製係採項目列舉式，即預算按收支項目逐項編列，最後予以彙總；例如支出項目可按支出用途別予以列舉，如人事費、材料費及資本支出等，這些項目亦可再細分為個別費用表，如人事費可在細分為固定薪資、臨時薪資、加班費及津貼等。

儘管此制的優點是，假設是行政首長最清楚其機關之預算，並可藉由預算控制支出、配置資源、規劃新政策及管制成果，使政府機關的運作達到最具效率與經濟的地步，以符合國家與社會的需要。但缺點則是，傳統行政預算制度在區分預算與撥款是以基金、機關別、項目和支出目的為主，此種預算制度過度的強調項目的支出控制，對工作計畫和方案的績效缺乏注意。也就是說，對於傳統行政預算制度有關的批評可歸納為：偏重投入面（金錢、人員和物質）、忽視成果或產出、缺乏計畫導向、未明示計畫的目標、成本和成效，並不適合於現代國家的大規模政府計畫。

一般而言，理想的預算制度應將中長期政策設計、五年期的預期績效和成本規劃及每年度預算，結合在一個制度內，其實，這些要素

並非新的概念，但將它們融合在一個制度內則是一個創舉。整個制度集中在如何選擇替代方案，以達成政府機關計畫目標；藉由各種有力的分析工具，例如系統分析、成本效益分析和成本效能分析等，保證資金的配置能達到最大的理性與效率。

整體而言，預算制度至少應包含四項要素：可測量的計畫或服務目標、達成此目標的替代方案、對這些替代方案所作的成本效益分析、多年度預算過程。詳言之：(一) 編製各機關的計畫架構 (program structure)，將各機關的支出按目標或目的予以歸類。這個步驟是建立投入與產出關係所必須的，藉此可更清楚的瞭解政府資金將如何使用，亦即將購買或換得什麼財貨或勞務；(二) 規定各機關的計畫備忘錄 (program memoranda) 需送達預算局，該備忘錄具備三項特徵：(1) 便於審查各機關的計畫，甚至可能重新界定計畫的目標；(2) 陳述完成該目標的替代辦法；(3) 粗略估計每一替代方案的成本與效益；(三) 訂定財務計畫書 (financial plan)，該計畫書能顯示各機關所負責計畫的過去支出狀況、當年度預算數及未來支出預估數，同時可能的狀況下，亦能以金錢收據來說明每一計畫的產出；(四) 分析性研究 (analytical studies) 可用來擴張計畫備忘錄至政策層面，以決定那些行動可能被採行。基本上，分析性研究乃企圖依據不同機關的計畫備忘錄，評估各替代政策。政府預算編列的過程不僅限於新增或擴張的計畫，而是所有預算編列，均需重新受到審查以確認其繼續進行存在的必要性。也就是說，在零基預算制度精神下，每一項新、舊的計畫在一個新年度的預算編列，須站在相同的立足點加以審視，以競爭有限的資源。產生原因即是為因應過多新的計畫、預算支出，以免造成政府預算在原有的老計畫的佔有下，不斷惡性膨脹，形成不良的政府支出的僵化及可能的支出排擠。強調「緊縮預算」(cutback budgeting) 的「管理功能取向」的作業流程為：(一) 確定決策單位，所謂決策單位 (decision unit) 可以是一項計畫、一個組織、一項活動或一成本中心，它在階層體系 (hierarchy) 內必須層級低到足以辨認有意的及獨立的計畫和活動，但也不能太低，否則易增加額外的紙上作業，它在階層體系中的層級也不能太高，否則太大的決策單位有礙分析作業；(二) 編製決策案，每個執行機關皆需編製決策案 (decision package)，內容包括目標、明示預期產出，最好能予以量化但不硬性規定，績效測量包括每一決策單位的效率、效能、工作負荷量、實際進度、預算年度及未來四個年度的預算需求和其他有關計畫的資訊。同時亦需編製四種不同資金水準預算：(1) 即最低水準 (minimum level) 預算，若低於此，則計畫或活動將無法進行；(2) 現行或維持水準 (current or maintenance level)，即維持現狀不作重大改變的預算金額；(3) 中間水準 (intermediate level)，介於最低和現行水準之間；(4) 加強或改進水準 (enhancement or improvement level)，即欲增加產出或服務所需增加的資金水準；(三) 決策制定，在此第三個階段，係採由上而下和由下而上的決策制定 (decision making) 過程同時開始。上層管理將提供政策指導和協助，幫助下層主管確定其目標；下層主管將考量完成目標的各項替代方案，以及在不同資金水準預算下的結果。同時下層主管應先將決策案依優先順序排列，然後將排列好的決策案逐層往上送，



上級機關將予審查、刪除、修正或補充，為方便上級機關作業，個別決策案可依相關性予以整合歸類。而這些訂有優先順序的決策案，將是編製預算的依據。

此次參訪蘇格蘭適逢英國脫歐公投通過後，其政經將面臨重大改變，了解其公共支出的變化及中央地方分權的協商，對其財政管理的衝擊，當為我國各級政府面臨財政困境時所必須進行改革的參考。

#### 建議：

- (一)地方自我負責為財政管理的第一步，財政收支劃分法建議在檢討收入如何分配之時，亦應討論支出如何負擔及權利如何下授納入修正，方能落實財政自我負責。
- (二)我國國民稅賦過低，應參考其他國家案例，如欲增加福利支出應有長期可靠之稅源。
- (三)下放地方權利除考慮權錢人外，應賦予一定之課責（如自徵稅源）。

## 十二、臺中市政府財政局黃主任炎煌

### 心得報告內容：

自從接獲機關通知錄取行政院「105 年組團出國專題研究財政管理班」，內心十分緊張憂愁，思考著專題研究主題方向為何？看著研究計畫與內容，初步找到與自己資訊業務有關主題：財政資訊系統應用，想想應該就以該方向為主軸出發。

出國前人事總處辦理了 3 天行前訓練講習，依研究主題區分為 4 組，自己選上的組別剛好涵蓋資訊系統應用，唯獨講習內容都是與財政業務財務有關；出國前收到通知，國外愛丁堡大學英文教學課程也是與財政財務有關，壓根沒有半點財政資訊化課程，強迫自己視國外情況選換新的研究主題。

在英國愛丁堡大學 2 個星期合計 10 天教學及參訪課程，初步見識英國 UK 政府及蘇格蘭政府所謂中央與地方政府之間關係，及其特殊國家與國家關係；課程上教導財政透明度、財政紀律等知識及分享希臘危機等經驗，無不強調財政永續發展重要性，唯獨理論觀念淺而易懂，實務上政治人物尤其執政者為求連任，往往舉債拼建設，入不敷出無法達成財政量入為出要求。

英國 UK 政府為求國家長久性發展及財政永續性，積極推動財政透明度公開財政資訊，西元 2010 年成立預算獨立機構 OBR，專責各項稅收及公共福利支出預測，提供政府預算編列依據及審視政府施政效能，不受政黨政治干預影響；西元 2012 年蘇格蘭國會為因應英國 UK 國會權力下放擁有部分徵稅及借款權力，成立蘇格蘭財政委員會 SFC，初期用以詳細審視及預測分析蘇格蘭政府所提預算，自 2017 年起取代英國 OBR 在蘇格蘭所做的各類獨立預測，並作為蘇格蘭政府預算編列依據。

以下為 OBR、SFC 概述：

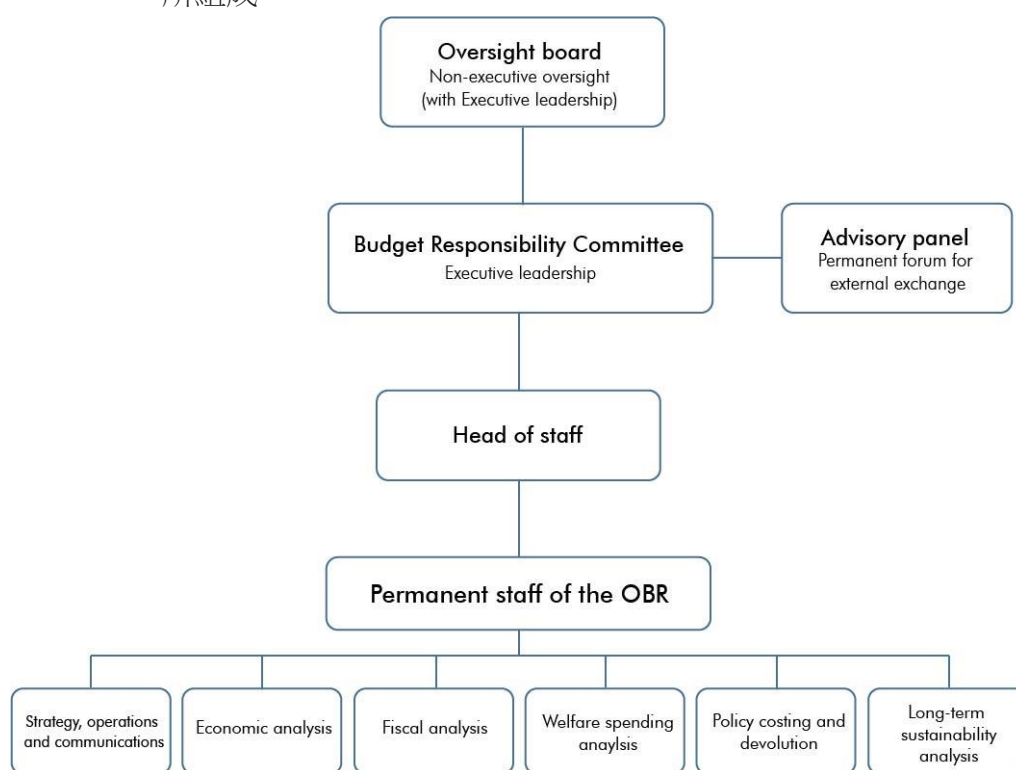
## (一)預算責任辦公室 OBR (Office for Budget Responsibility)

### 1.成立緣由：

西元 2010 年，英國政府為增加財政透明度及實現英國 2010 年大選承諾，成立英國 UK 預算責任辦公室，為官方獨立財政監管機構，針對英國 UK 公共財政作獨立性且權威性預測分析；西元 2011 年英國 UK 國會通過「預算責任及國家審計法案 2011」，預算責任辦公室正式成為法定非行政部門獨立機構。

### 2.組織編制：

預算責任辦公室為英國 UK 財政部所屬非行政部門獨立機構，由預算責任委員會 (Budget Responsibility Committee) 3 人、常駐研究部門 (Permanent staff of the OBR) 26 人、監督委員會 (Oversight board) 5 人及諮詢小組 (Advisory panel) 9 人等 4 部分所組成。



### 3.任務工作：

預算責任辦公室為獨立機構，肩負英國 UK 公共財政預測及分析，5 大主要工作為 1.經濟及財政預測 2.針對目標評估效能 3.永續性及資產負債表分析 4.財政風險評估 5.審視稅收及福利政策成本。

### 4.未來展望：

預算責任辦公室係針對英國 UK 公共財政提供預測及分析，因應蘇格蘭國會、威爾斯國會及北愛爾蘭國會要求，分別自 2012 年起提供蘇格蘭轄區、2014 年起提供威爾斯轄區、及 2018 年起提供北愛爾蘭轄區，各區域公共財政預測分析。

## (二)蘇格蘭財政委員會 SFC (Scottish Fiscal Commission)

#### 1.成立緣由：

英國 UK 國會於西元 2012 年通過「蘇格蘭法案 2012」，權力下放授權「蘇格蘭國會」擁有部分徵稅及借款權力，有鑒於此 2013 年 5 月蘇格蘭成立獨立財政機構（蘇格蘭財政委員會前身），用以健全詳細審視及預測分析蘇格蘭政府所提預算；西元 2014 年 6 月非法定獨立機構「蘇格蘭財政委員會」正式成立，除了原本審視蘇格蘭政府所提預算外，任務增加了預測自英國 UK 轉移至蘇格蘭徵稅所衍生之經濟面決策因素，如蘇格蘭通貨膨脹率、蘇格蘭非住宅稅款收入等。

#### 2.組織編制：

蘇格蘭財政委員會為獨立機構並對蘇格蘭國會說明負責，編制成員 3 位，主席由企業家擔任，另 2 名為學者，幕僚工作目前由蘇格蘭格拉斯哥大學主導負責；基於 2014 年蘇格蘭政府舉辦脫英獨立公投，造就 2016 年 3 月英國 UK 國會通過「蘇格蘭法案 2016」及英國 UK 政府與蘇格蘭政府雙方所達成的「財政框架協定（Fiscal Framework）」，確保蘇格蘭 2016 年 4 月制訂「蘇格蘭財政委員會法案 2016」，規範自 2017 年 4 月 1 日起，蘇格蘭財政委員會躍變成為法定非行政部門獨立機構，並賦予更大權限。

#### 3.任務工作：

蘇格蘭財政委員會針對蘇格蘭政府所提預算，進行公正獨立健全詳細審視及預測分析徵稅所衍生之經濟決策因素，並於蘇格蘭國會審議蘇格蘭政府預算前，擬定預算評估報告；自 2017 年 4 月 1 日起，蘇格蘭財政委員會取代英國 UK 預算責任辦公室在蘇格蘭所做的各類獨立預測，包括蘇格蘭所有稅收預測、蘇格蘭 GDP 預測等，並提供蘇格蘭政府自 2018 年度起政府預算編列依據。

#### 4.未來展望：

未來，蘇格蘭財政委員會肩負蘇格蘭國家各項發展預測需求如公共福利支出，及新增徵稅如 2019 年飛機乘客稅、2020 年集會徵收稅等，秉持公正不受政治干預，獨立進行各項預測。

有鑑於英國 UK 政府及蘇格蘭政府針對「預算責任」作為，成立獨立機關專責各項稅收及福利支出預測分析，以提供作為政府（含地方政府）年度預算編列依據；我國政府（含地方政府）每年度預算編列，為擴大預算規模並達到收入支出平衡，部分政府虛列收入造成年度決算歲入歲出短絀，入不敷出債務日漸攀高，甚或超過法定舉債上限。如能參考英國預算編列模式，由獨立機關預測提供數據，以量入為出方式編列預算，才能維持國家財政永續發展。

另歐盟為增加各國財政透明度及財政健全獨立，已於西元 2015 年 9 月成立歐盟獨立財政機構網絡（EU Independent Fiscal Institutions Network），官方獨立財政機構衍然成為世界新趨勢潮流。

### 十三、臺南市政府財政稅務局蘇科長雙樂

## 心得報告內容：

自 99 年 12 月 25 日台南縣台南市合併升格為直轄市，迄今已邁入第 5 年，台南在合併之初面對龐大的法定支出，在歲入財源不足，公共債務已瀕法定上限的窘境下，還要解決學甲公所發不出員工薪水的威脅，這一路走來其中的辛酸與壓力，深刻體認財政管理的重要，長期以來地方政府收支失衡，財政赤字及債務日趨惡化，如何改善並健全財政，為目前重要課題。

此次很榮幸能跟來自中央及地方財政、主計、審計人員共同研習英國公共財政議題，更難得的是年金改革議題的探討，英國為福利國家典範，早在 20 世紀即開辦由國家稅收支應的老人年金制度，但隨著人口高齡化，年金財政壓力日益沉重，並朝私有化發展，發展過程的困境與解決方式，可作為財政人員在資金規劃及財源籌措的借鏡。我國人口金字塔相較於英國已呈現失衡，因此我國除了要注意人口老化，更要注意少子化帶來的衝擊，人口結構失衡是我國未來要面對比英國更嚴峻的挑戰。

此次實地參訪蘇格蘭國會，並透過立即轉播看到議場內蘇格蘭首席部長與國會議員間一問一答的辯論，落實民主政治責任。憲政體制上，英國為內閣制，而我國是以總統為國家元首、行政院長為最高行政首長之雙首長制，在憲政體制上有所不同，因此在預算籌編及執行上亦有其差異性，政治經濟環境的不同，政府效能亦有差異，我國租稅負擔率約為 11.5%~12% 間，而英國約在 26%~27% 間，相較之下我國租稅負擔程度較輕，財政基礎較不穩健，在面對福利政策上，無法與歐洲的福利國家相比較，這也是在參考他國政策上須注意的地方。

英國 2010 年著手進行財政整頓計畫，目標是減低財政赤字及公債，計畫在 2010 年到 2020 年的 10 年期間，公共支出占 GDP 比例由 46% 降到 37%，但在財政緊縮政策下，目標達成困難且未如預期，亦未能帶動景氣復甦，因此反對黨及民眾認為，財政整頓進行速度太快？財政整頓可採擴張性政策，用以刺激經濟成長帶領經濟快速復甦，我國目前也面臨經濟成長停滯之狀況，鑒於英國(UK)及歐盟的財政緊縮政策未能帶動景氣的復甦，是否持續採取緊縮的財政政策？或藉由擴大資本支出改採擴張性的財政政策以帶動經濟成長？及面對 2016 年 6 月 23 日英國決定脫歐，是否持續或更大幅的財政緊縮政策，或調整財政規則擴大資本支出帶動經濟成長？是英國籌編 2017 年預算面臨的挑戰，也值得我國持續觀察並做為我國籌編預算的借鏡。

研習課程中，有關希臘危機、政府會計及財政透明度、政府間的財政關係、設立預算責任辦公室 OBR 及蘇格蘭財政委員會等非政府部門的獨立機構，這些公共財政議題都可做為我國公共財政管理的借鏡。希臘所引發的債務危機，其主要原因是因為希臘為了要加入歐洲單一貨幣集團，在高盛銀行的建議之下採用換匯交易隱藏政府負債，使其得以勉強進入歐元區，因此財政透明對加強財政紀律、減低政府負債、及創造財政永續有正面的助益，如何提升財政透明度與世界接軌也是財政管理努力的方向。

很感謝有這個機會參加行政院人事總處在蘇格蘭愛丁堡大學辦理 16 天的學習課程，愛丁堡大學創建於 1583 年，在 2016 年世界大學排

名 19 位，是間歷史悠久的世界頂尖名校，愛丁堡是英國蘇格蘭首府，位於蘇格蘭東海岸福斯灣南岸，全市人口約為 48 萬，愛丁堡有著悠久的歷史，許多歷史建築亦完好保存下來，愛丁堡城堡、聖吉爾斯大教堂等名勝都位於此地。愛丁堡遠不及倫敦的繁華，卻擁有古都獨特的優雅氣質，這 16 天的研習，我總喜歡漫步在這古老的城鎮中，細雨綿綿中一步步走入愛丁堡人的生活中，還有 2014 年才剛完成的輕軌電車，完全融入這古老的城鎮。愛丁堡的美麗與迷人，加上此次豐富的課程，我以牛頓的一句話「我們能看得更遠，是因為我們站在巨人的肩膀上」(If I have seen a little further it is by standing on the shoulders of Giants.)作為個人心得的結語，感謝教導的教授、參訪機構的解說人員、愛丁堡辦事處的人員、研習的學長學姊們，因為有你們大家，讓我有機會看得更高更遠。

#### 十四、苗栗縣政府主計處謝科長志煜

心得報告內容：

##### (一)前言

近年來從中央到地方財政困難的問題已成眾所關注的焦點，各級政府也因積極推動各項公共建設與社會福利政策致使經費大幅增加，但相對歲入財源卻未能增加，使的財政問題更為嚴重。行政院人事行政總處與愛丁堡大學合作辦理財政管理研習自 105 年 8 月 27 日至 105 年 9 月 11 日為期兩星期研習，針對政府會計、財政透明度、財政管理的困境、促進經濟發展及縮減財政赤字策略及年金政策等議題進行探討，並以研究內容與業務之相關性，將學習成效具體回饋於業務推動。

##### (二)簡介:

###### 1.愛丁堡

愛丁堡市是英國蘇格蘭首府，也是繼格拉斯哥後蘇格蘭的第二大城市，位於蘇格蘭東海岸福斯灣南岸。愛丁堡有著悠久的歷史，許多歷史建築亦完好保存下來。愛丁堡城堡、荷里路德宮、聖吉爾斯大教堂等名勝都位於此地。愛丁堡的舊城和新城一起被聯合國教科文組織列為世界遺產。2004 年愛丁堡成為世界第一座文學之城。愛丁堡的教育也很發達，英國最古老的大學之一愛丁堡大學就坐落於此，現在還是世界頂尖名校。加上愛丁堡國際藝術節等文化活動，愛丁堡成為了英國僅次於倫敦的第二大旅遊城市。

在經濟方面愛丁堡的經濟十分強健，擁有全英最高的、高達 43% 的專業人才（擁有學位和專業證書的員工）比率。其員工平均總增加值在英國僅次於倫敦。愛丁堡在過去三百年中一直是蘇格蘭的經濟中心之一，其釀酒、銀行、保險、印刷和出版業在 19 世紀十分發達，而現在主要依靠金融機構、科學研究、高等教育和旅遊業。為愛丁堡的支柱產業，旅遊業對該市的經濟發展也起著不可忽視的作

用。因為愛丁堡有愛丁堡城堡、荷里路德宮等等諸多名勝。每年愛丁堡國際藝術節舉辦之時更是遊客倍增。再加上它是蘇格蘭首府，許多政府部門都位於愛丁堡，因此政府部門在愛丁堡經濟中的影響力也相當重大。

## 2. 愛丁堡大學

愛丁堡大學 (The University of Edinburgh) 成立於 1583 年，建校 400 多年，是蘇格蘭成立的第四所大學(前三所是亞伯丁大學、聖安德魯斯大學和格拉斯哥大學)，與劍橋大學、牛津大學、倫敦帝國大學是英國四大高等傳統教育學府之一，為英國第六古老的大學，是全英國最大以及多元化的大學，有三個首要的學院包含了醫學，獸醫，科學，工程，藝術，教育，法律，神學，音樂以及社會科學，同時為英國大學羅素聯盟 (Russell Group) 的成員，於英國和國際上均有極高的學術聲譽，校友包含前任英國首相高登布朗。

### (三)課程介紹：

1. 財政管理的困境:公共機構的挑戰概述(Fiscal management in difficult times: overview of challenges facing public bodies)

課程大綱:

這個課程主要探討公共財政管理在困難時於現在及未來面臨那些挑戰，並非所有的挑戰都是危機，也可以將挑戰換成一種機會，主要有三個主題:1. 我們知道什麼?2. 有那些挑戰?3. 有那些機會?

2. 政府會計及財政透明(Government Accounting and Fiscal Transparency)

課程大綱:

政府會計有效資訊的四種模式:

- (1) 預算分類數目、連結支出、稅收和借款。
- (2) 財務報告早期現金制，2012 年起改權責發生制。
- (3) 國家總決算，係依據美國系統和歐盟系統的國家總決算。
- (4) 財政永續性的推估可長達 50 年。

開放預算指數值(2015 國際預算合作會議)：

- (1) 前五大(透明度指數超過 80): 紐西蘭、瑞典、南非、挪威、美國。
- (2) 最低(透明度指數為 0): 沙烏地阿拉伯、卡達。(在此統計報告中，英國未列入前五大)

認識財政透明度：

- (1) 向上-科層體系下，往上陳報是種責任。
- (2) 向下-政府對人民的責任，上級有責任向下級說明。
- (3) 向內-組織外部的人看見裡面的人在做什麼。
- (4) 向外-公共財務組織有沒有辦法看到其他單位的狀況。

3. 政府間的財政關係(Intergovernmental Financial Relations)

課程大綱:

### **強調政府間關係的重要性**

- (1)在歐盟化發展趨勢下，歐盟會員國享有特權與應負的責任，其區域政府也應配合共同承擔決策及落實歐盟指令。
- (2)憲法權力劃分的結果，有些架構層級具有高度獨立性，有些則須緊密合作。
- (3)有些政策問題必須在政府間共同承擔的，例如社會安全。
- (4)政府間的政策皆會外溢效果，且與財政有關聯。

### **不同層級政府間關係有相當程度與錢有關**

- (1)稅收分配問題。
- (2)財政移轉問題(補助款)。
- (3)有條件及無條件用途補助問題。
- (4)公式型補助或協商補助問題。

## **4. 財政管理執行與成效(Effectiveness and Enforcement)**

### **課程大綱**

- (1)英國 2010 年著手進行財政整頓計畫，目標是減低財政支出及公債。
- (2)由於經濟成長未如預期，目標未能達成。
- (3)計畫在 2010 年到 2020 年的 10 年期間，使公共支出占 GDP 支出比例由 46%降到 37%。
- (4)公共支出之主要影響。
- (5)持續爭議降低赤字之重要性。

## **5. 英國年金制度之挑戰與改革(UK Pension Challenges and Reforms)**

### **課程大綱：**

#### **UK 退休金制度**

- (1)UK 及國際人口結構趨勢。
- (2)全球退休金危機。
- (3)私部門退休金計畫。
- (4)公部門退休金計畫。
- (5)國家年金。

#### **UK 退休金市場**

- (1)UK 退休金概覽(Jamie Jenkins)：  
第一支柱：國家退休金制度。第二支柱：雇主成立的職業年金計畫。  
第三支柱：私人個別退休計畫。
- (2)自由使用及運用(Malcolm Jones)  
自由使用運用權利、衍生問題。

## **(四)參訪行程**

### **1. 蘇格蘭基金委員會高等教育撥款部門**

它是蘇格蘭基金委員會高等教育撥款部門，負責教育系統預算分配及



撥款，並且安排簡報，摘要如下：

1. 蘇格蘭教育分級和資格框架。2. 介紹蘇格蘭學院和大學。3. 政府，SFC 及學院/大學的關係。4. 財務和基金分為學院收入來源。

此次參訪讓我們了解蘇格蘭撥款委員會的工作內容以及運作模式，是一很特別的機構，或許能讓我國以後教育經費的分配多一個參酌的方法。

## 2. 蘇格蘭國會

參訪蘇格蘭國會辦公大樓，由愛丁堡大學教授 Eberhard Bort 及議會財務委員的 Dr Jim Johnston 做簡介，摘要如下：

蘇格蘭議會 (Scottish Parliament) 成立於 1999 年，旨在討論蘇格蘭事務並為蘇格蘭制定法律。議會由 129 位選舉產生的代表組成。蘇格蘭國會在此通過影響眾多蘇格蘭內部事務的法律，這些事務被稱為「權力下放事務」，包括衛生、教育、司法和住房等。本次參訪讓我們了解蘇格蘭國會的建築過程、議會外觀及內部結構及議題運作、對財政管理的影響等。

## (五) 結語

本次參加行政院人事行政總處舉辦的組團出國專題研究財政管理班，本人分派第三組，分配的主題係：預算編列、會計、審計及執行實務之關聯性與執行成效之實證分析。在愛丁堡大學研習的二個星期的課程，對於課程研習對我國財政的建議，在財政方面：中央與地方分權應為潮流所趨，而地方政府自我負責財政管理的第一步，財政收支劃分法建議在檢討收入如何分配之時，亦應討論支出如何負擔及權利如何下授納入修正，方能落實財政自我負責。預算方面：改善重預算輕會計情形，我國實務上，過於強調預算之執行績效，較重視與預算相關之會計資料，但因政府機關績效的評估過於重視預算達成率，有可能造成公務機關為確保績效與維持明年預算的額度，於會計年度結束時，常有消化預算之情形。會計方面：加速與國際財務報導準則接軌，社會福利支出占我國歲出的第一位，但我國未將社會保險員工退休金所產生之現實義務認列入帳，與國際財務報導準則對於負債準備的規範不同，也可能影響報表使用者對政府財務狀況的了解及施政績效的評估，建議應逐步將其納入財務報表內。審計方面：加強績效審計執行能力、挹注資源於績效審計工作，近代政府審計功能已由傳統偏重防弊面之事前審計或財務面之財務計，演進至強調經濟、效率、效益之績效審計。隨著國民經濟的發展及政府收支的擴張，日益加重，世界先進國家如英、美、德、法等國審計機關，均將大部分審計人力及相關資源投注於績效審計工作。

## 十五、國防部資源規劃司薛一般參謀官勝吉(第四組小組長)

### 心得報告內容：

個人服務於國防部資源規劃司人力資源處中校一般參謀官，於本部負責軍職人員服役及退撫政策，負責業務與年金改革政策有關，爰由本部長官選派參加今(105)年以「財政管理」為主題之專題研究班，本次研究面相計四大項，包含「國家財政管理面向之挑戰趨勢」、「國家財政管理改革經驗分析」、「預算編列及執行實務之關連性與執行成效之實證分析」及「年金政策設計策略探討」等四大主軸。個人主要針對與本身業務相關之「年金政策設計策略探討」進行研析，也是本人第一次參與政府舉辦之相關出國研究課程，課程時間計兩週，隨時間較為緊湊，但在英國愛丁堡大學政府學院適切的安排下，仍獲益匪淺。

此外，因本人所負責的業務與本次研究主題有切身關係，也期待本次所學及見聞能對本部及個人都有所幫助，並針對政府及本部所推行之業務一年金改革有所助益，有關個人於本次行程所見心得，分述如次：

### (一)第零層年金應予保障

最低保證年金係社會救助之一環，英國針對 65 歲以上退休所得偏低者，由政府提供一定所得之經濟補貼，凡單身者退休所得(含年金、工作所得、及資產超過 1 萬英鎊所衍生的所得)低於每週 155.6 英鎊，或夫妻低於每週 237.55 英鎊者，政府將就差額部分提供補助，以維持老年經濟生活品質。

按上述英國政府政策，須有較高稅收方得支撐此項政策作為，本人亦私下詢問獲知民眾稅收亦相對較高，約占個人年所得三分之一，即如需有較高社會福利則個人於就業期間同樣須盡義務，於老年時才可享有對等福利；因經濟體制不同，我國現行社會救助制度可參酌英國制度，給予老年適度保障，予渠等於晚年能有基本生活水準。

### (二)妥適規劃第一層年金方案：

英國進行一連串退休金制度改革，將原本需高度仰賴國家財政之 DB 制（確定給付）的公共年金體制，逐步轉換至 DC 制（確定提撥），並搭配私人儲蓄性質的個人退休金計畫。經所獲資料得知該國改革作業，該國將現有的「基礎國家年金」（Basic State Pension）及「國家第二年金」（State Second Pension）整合為「新國家年金」（New State Pension），並於今年 4 月開始實施最大規模的年金制度改革

計畫，其全額年金目前設定為每週給予 155.65 英鎊(全額)，個人所領金額與「投保年資」相關，如投保年資達 35 年即享有全額年金，投保年資在 10 年~35 年者，按投保年資比率扣減後給付其金額，如投保年資未達 10 年者，則不給予任何給付。

對照我國現行制度，在各職域部分都有自己的制度，如在軍人部分係採按服務年資給予一次性金額給付，且離退人員於再投入公職、勞動市場或未再就業時，未能與其他社會保險制度(國民年金、農保)等接軌，造成是類人員無基礎社會保險之窘境，建議以確保老年終身基本經濟需求不虞匱乏，加速推動軍人保險轉型為「年金制」為宜，惟鑑於軍人服役、制度等特性，與公教人員、勞工，截然不同，為避

免「年金制」推動後，造成整體財務更加惡化、保險準備金快速流失，政府及全體官兵未蒙其利、先受其害，爰宜審慎尋求合理方案，並考量與其他社會保險制度如何銜接、年資如何併計等要素，並參考世界其他國家對軍職人員保險制度規劃之作法予以重新設計、制定，方屬正辦。

### (三)職業年金仍應依特殊性給予

英國職業年金無論公私部門均係由各機關個別參加保險公司所提供職業退休金計畫，公、私部門均是如此，爰各退休金內容是退休金計畫各有不同，有確定給付制，有確定提撥制，並無一致之規定，經瞭解，公部門多為確定給付制、私部門多為確定提撥制；另英國政府於 2012 年啟動職業年金「自動加入」機制，只要年齡 22 歲以上就業，且年收入超過 1 萬英鎊的人員就會被自動加入雇主的退休金計畫，政策設計更將逐步由大企業至中、小企業擴大辦理，預估至 2017 年所有受僱者將全數加入。

參考英國職業年金規劃，未來建議軍職人員退休制度亦能逐步朝與私部門勞工退休個人帳戶相互銜接與轉換的確定提撥退休金制度，因服役制度限制的設計，多數人員介於 42 歲~50 歲即須退伍，正值中年轉業困境，亦有經濟需求(養家活口的壓力)如能有妥適給予個人退休帳戶，將可提供是類人員重新檢視職業適合度及生涯規劃而有更多樣的選擇機會，也可迅速與社會接軌，並可提高整體人力資源有效運用與流動。

### (四)個人年金給予更靈活自主但需妥適規範

2015 年 4 月開始，英國人在 55 歲之後可以更彈性運用他們的退休帳戶，個人可選擇全數領出、繼續投資，或購買年金商品。先前係限制 75 歲前，一定要購買傳統或遞延型年金商品，以保障老年生活，但自 2011 年 4 月後，已取消強制購買年金商品之規範，但隨之而來的是須面對遭詐騙的風險。

反觀國人在這一塊因較不擅長做個人年金的規劃，爰有賴政府給予個人退後正確及有效的理財規劃，選擇適當的投資公司同時，亦需有一套完善的監控機制，替個人做適度的選擇，給予不同程度的投資方案(保守型、中庸型、積極型)，因投資風險與獲利是呈現對比的狀態，應給予國人有停損點的概念，不應全數投入，造成血本無歸，致影響退後生計，產生社會負擔及問題。

## 十六、勞動部勞動基金運用局張科長琦玲

### 心得報告內容：

英國目前出生率仍為正成長，僅面臨人口長壽問題，但退休金制度也持續改革，朝廷後退休年齡、降低給付水準及提高提撥率發展。除此之外，政策設計可供參考之處，以我國私部門勞工退休金制度為主，提出幾點心得感想。

### (一)第一層宜引進所得重分配效果

英國新國家年金採均一費率、所得愈高繳納稅負愈多，但退休領固定金額，領取的年金額度僅與繳費年資長短呈正相關，相當重視所得重分配效果。針對所得重分配議題，不論政府改為負擔固定金額保費、超過一定投保金額政府負擔比例遞減或發給固定金額的年金給付。本文認為在勞保尤其重要，說明如下：

### 1. 全球化競爭結果，貧富差距擴大

全球化結果，各國面臨新進生產者之競爭挑戰，以日本為例，為了與中國、印度等新興市場競爭，勞工條件不斷降低，但減少一般員工薪資有困難，為了降低勞動成本，非典型勞工，如兼職及派遣人力遽增，占勞動人口 4 成，低薪恐為新常態，擴大貧富差距，但政府很難介入勞動市場。因此，所得重分配政策更顯重要。

### 2. 政府補助有別，給付金額有異，易產生道德風險

英國國家年金採單一費率，且退休領固定金額。反觀勞保年金以最高 5 年薪資計算，易導致職業工會會員以最低級距薪資加保，於退休前再逐步調至最高級距，繳費最低領取最高的年金。至於一般企業，通常於中壯年時薪資較高，繳納多年較高的保費，中高齡多有面臨裁員失業窘況，收入反不若中壯年，倘無 5 年最高級距薪資，領取的年金反而較少。

### 3. 保費分擔比例差異大，政策不易調整

英國國家年金勞資負擔比例相當。勞保一般公司行號由勞資政三方共同提撥，政府負擔 2 成（職業工會 4 成），投保金額愈高，政府補助保費愈多，退休領取金額也愈高之不公平現象。另一般公司雇主負擔 7 成保費，涉及基本工資或最高投保薪資調整，資方均強烈反彈，或政府財政負擔加重問題，或可考量適度調整三方分擔比例或負擔方式。

## (二) 私部門職業年金引進自動加入機制，開放員工自選方案

英國職業年金採自動加入機制，主要係受經濟行為學啟發，認為人們被自動加入後受惰性影響，比較不會去改變現況，因此退出率較低。又採分階段實施，先由大企業示範，再擴大至中/小企業，以降低衝擊。受本機制實施成效之啟發，本文認為值得借鏡之處，如下：

### 1. 第一層降低給付，保費移撥第二層作為雇主相對強制提撥責任

英國職業年金提撥率將逐步調高，原先雇主雇員分擔相當，隨著提撥率調高，雇員分擔比例（5%）最終將高於雇主負擔比例（3%）。頗有退休後想維持較充裕的生活水準，應由自己承擔較高的責任。新制勞退強制參加並全部由雇主負擔，勞工提撥的責任屬自願性質。參考英國退休金制度，或可調降第一層國家年金給付，保障最低或基本生活水準。搭配勞資保費調降後，省下來的保費，投入於第二層。也就是新制勞退雇主除強制負擔 6% 之外，另外勞工自提一定比例（如 1%），雇主就相對提撥一定比例（如 0.5%），亦即雇主在一定範圍內的提撥責任採相對強制提撥責任。

### 2. 納入「自動加入」機制，以提高員工自提參與率

2012 年英國推出的自動加入機制，雇員只要年收入超過一定金額，就會自動加入雇主的退休金計畫。雇員可以申請退出，但是退出率並不高，且退出者每三年再重新加入一次。反觀我國新制勞退

由雇主強制提撥 6%員工薪資到個人退休帳戶；至員工自提 6%以內亦可獲得租稅遞延減免，但屬自願性質，目前新制員工自提參與率不高，僅不到 6%的人選擇自行提撥。建議可參考英國退休金改革方向，導入自動加入機制，不徵詢員工意見，自動加入自願扣繳，除非員工表示異議，到勞保局辦理締約退出的手續後才可以不參加，以自動加入取代強迫參加，有效提高員工自提參與率。至於員工自願扣繳比例，可依薪資高低扣繳不同比例，縱高薪資者，也採逐步調高扣繳比例，勞工較不易感覺負擔過重。

### 3.新制個人帳戶制彈性運用，搭配員工自選平台

目前第一層勞國保基金、軍公保基金、第二層的舊制勞退及退撫基金均為 DB 制，請領前勞工無財產所有權，由政府統一管理運用，或有其必要性。94 年開辦新制勞退，採 DC 個人帳戶制，勞工擁有帳戶所有權，這種領取退休金之前即可明確劃分財產所有權的結構性轉變，可賦予勞工更多退休規劃管理的自主性，個人在提撥期間即可自由進行投資。

英國職業年金，過去 75 歲以前限投資年金相關商品，2011 年開放投資自選投資方案，近年受全球金融環境影響，投資報酬率偏低，更開放 55 歲即可自由領取使用，惟詐騙事件頻傳或投資風險過高的商品，可能提前花光老本，恐影響退休後持續性收入來源，但卻能滿足不同風險程度者自選投資方案之需求。建議參考英國提供員工適合退休投資的自選方案，倘勞工不選擇也可維持現狀，由政府統一管理運用。

## 十七、國家發展委員會人力發展處阮專門委員偉芳

### 心得報告內容：

行政院人事行政總處本（2016）年的專題研究主題為「財政管理」，課程設計含括「國家財政管理面向之挑戰趨勢」、「國家財政管理改革經驗分析」、「預算編列及執行實務之關連性與執行成效之實證分析」及「年金政策設計策略探討」等四大主軸。延續 2014 年模式，本次課程仍與聲譽卓著的英國愛丁堡大學政府學院（Academy of Government, The University of Edinburgh）合作，邀集各主軸學有專精的學者專家擔任講座，課程安排緊湊，內容豐富紮實，在講座專業講解與融洽的互動氛圍下，18 位學員於為期 2 週的研討課程中，國際視野與專業知識倍增，咸感獲益良多。

個人服務於「國家發展委員會」，為「總統府國家年金改革委員會」的幕僚單位，此次參與英國「年金政策設計策略探討」的學習經驗顯得別具意義。以下謹就近年英國年金改革中具指標性的政策設計，足堪我國借鏡之處說明如後：

#### (一)理性設計第一層法定公共年金整合方案

英國於本年 4 月成功實施 40 年來最大規模的年金制度改革，將現有的「基礎國家年金」（Basic State Pension）及「國家第二年金」（State Second Pension）整合為更簡單、公平、採均一費率、均一給付的「新國家年金」（New State Pension）。「新國家年金」目前給付水準為每週 155.65 英鎊，且金額只與「投保年資」有關，而與「投保薪資」無涉。凡符合

投保 35 年年資者均享有全額年金；低於 10 年投保年資者無法享有任何年金；投保年資介於 10-35 年間者，給付則依年資比例核付。

我國第一層法定公共年金，性質雖為社會保險或政府稅收支應的確定給付制（Defined Benefit, DB），仍有軍、公、教、勞、國民年金及農民健康保險等 6 種因職業別而產生不同給付內容、費率、保費分擔比例、請領條件的現象。其中，勞工、國民年金保險及老農津貼為年金制，而軍人、部分公務人員及公立學校教師則仍採一次性給付。若能整合出一套由國家直接給付、不分職業皆能獲得最低生活費的保障，且設有最低與最高給付限制的基礎年金，將可有效維持退休老人基本生活條件及維護生命尊嚴。

## (二)第二層職業年金-「自動加入」機制的運用

為有效提升中低收入者退休後生活保障，英國政府參酌行為經濟學相信人們受惰性影響，一旦被自動加入某一行為後，通常不會主動改變的原理，於 2012 年正式啟動職業年金「自動加入」（auto-enrolment）機制，凡 22 歲以上、年收入超過 1 萬英鎊的受僱者就會被自動加入雇主的退休金計畫。此一機制成效亮眼，2016 年英國受僱者參加職業年金的比例已由 2008 年的 50% 提升至 60%，政策設計更將逐步由大企業至中、小企業擴大辦理，預估至 2017 年所有受僱者將全數加入。

同樣以職業年金進行比較，我國勞工保險新制規定，新進員工一律為確定提撥制（Defined Contribution, DC），由雇主提撥員工薪資的 6% 至勞工個人退休帳戶；此外，政府並提供租稅等優惠以鼓勵勞工自願提撥 6% 薪資至個人退休帳戶，以增益未來退休所得。然而，我國目前僅不及 6% 的勞工選擇自願提撥。

英國「自動加入」機制的做法相當值得研析，俾適度運用於我國年金改革。

## (三)有效規範第三層私人年金管理問題

受僱者於第一層基礎年金及第二層職業年金之外，若欲獲取退休後更多保障，第三層私人年金就必須謹慎規劃。英國政府因考量年金投資報酬率不彰，或囿於政府年金商品無法滿足民眾對年金的期待，屢遭詬病，因此在 2015 年進行一項重大改革，凡年滿 55 歲的工作者，即可請領職業年金，其中 25% 還享有一次請領免課稅的優惠，以利民眾自由投資於高風險產品。實施迄今，一次請領 25% 或以上職業年金者並不多，請領後遭詐騙情形亦有所聞。然而，實施時間尚短，成效仍待觀察。

我國民眾通常並不擅長主動為自己的私人年金做規劃，政府一方面應該負起推廣理財教育的責任，讓民眾對於投資有正確的認知，避免因投資不當而落入老年貧窮的困境。另一方面，應建立嚴密的監管機制，包括成立監管機構與保護基金，及規範管理費用與轉換費用的收費標準等，優點是可以防範於未然；然而，過度的管制，卻又可能造成私部門參與年金體系的障礙，法規尺度必須精準拿捏。此外，在退休基金的管理上，許多先進國家傾向交由政府以外之獨立機關進行財務管理，由專業人士處理退休基金，政府則扮演監理的角色，可降低政治力的影響、提高投資績效，並提供標準化之績效評估，此點值得我國參考。

## 十八、行政院人事行政總處給與福利處鍾科長淑惠

### 心得報告內容：

面臨人口結構高齡化、少子女化以及負利率、低投報率大環境，退休年金財務問題已是各國立即且必須面對一大挑戰。英國短期內雖無少子女化問題<sup>110</sup>，但由於年金制度已趨成熟，年金財務支出占政府整體預算支出比逐年攀升，在有限資源內，要維持現行年金制度，直接效果是排擠其他國家公共建設及減少公共服務。

英國雖早已預見年金所帶來財務問題，並自 2002 年起著手改革，惟截至目前為止，除在第一層整合為單一大國民年金，以及在職業年金引進自動加入(Auto-enrolment)機制，提高職業年金參加人數，並進行延後退休年齡及減少年金給付等改革，惟迄今年金財政問題仍然存在，改革仍在持續進行中。在延後退休年齡及減少年金給付已然是各國處理年金議題的標準措施，本報告不再贅述，以下謹就英國年金相關制度研提幾點初淺建議：

### (一)建構完整多柱經濟安全體系：逐步整合第一層，完善第二層職業年金並鼓勵個人建構第三層退休儲蓄計畫

由我國現行社會保險以及職業退休金制度分層設計觀之，雖各層依職業別分立且未全面年金，但已具多層柱體概念，已為多柱型經濟安全保障體系奠立良好發展基礎，因此似可朝多柱經濟安全保障體系發展，以保障國民退休後生活。

又我國目前第一層及第二層社會保險多達 6 種，職業退休金多達 7 種以上有採年金有採一次<sup>111</sup>，各職業社會保險之建置背景、提撥率、分攤比率、給付項目、條件、內容以及財務狀況，甚至主管機關、政府財務責任各異，一步到位整合有高度困難。因此，建議逐步整合，初期可考慮將給付條件、水準盡可能拉近，並建立全面「年資銜接、個別給付」機制<sup>112</sup>。另同時著手規劃拉近各項社會保險制度之間的距離，以期建立一套不區分職業別、得適用於全體國人且能提供國人退休後基本生活保障之大國民年金。又為使所有國人於退休後均能有基本經濟保障，針對某些特殊族群(如經濟弱勢)，由政府直接提供保險年資。

### (二)融入社會互助精神，第一層社會保險導入所得重分配概念

我國第一層社會保險給付無論繳費與給付均與薪資所得相關，且於各職業保險中政府亦是同費率提撥，並無所得重分配效果，且對薪資所得越高者反而補助越多。基於第一層目的在減少貧窮產生，使能維

<sup>110</sup>依 Professor David Bell 上課提到 2014~2050 老年依賴比，相較歐盟其他國家英國變動屬最少一群，主因是在歐盟人口自由流動下，英國外來人口的移入多以及英國生育率仍高。歐盟裡中歐國家如葡萄牙、希臘及西班牙為人口移出國，老年依賴比增長最多，預期英脫歐後，未來人口高齡化問題更嚴重。

<sup>111</sup>勞工保險、國民年金及老農津貼為年金制，軍人保險採一次給付；公教保險則部分採年金(私校教職員、無月退及優存制度設計之被保險人)，部分採一次(一般公務人員及公立教職員等被保險人)。

<sup>112</sup>軍人有「役期短、退役早」服役特性，因此，軍人保險若直接比照其他社會保險模式採「年金制」可能直接面臨龐大財務壓力或極高保險費率，現階段採與其他社會保險年資銜接方式處理，惟為確保老年基本經濟需求，長期宜先朝如何與其他社會保險制度銜接、整併規劃。



持一般人民基本生活，為拉近高低薪資者間差異，建議參考英國新國民年金納入所得重分配概念，以定額補助方式或依不同薪資標準訂定不同提撥費率或直接採與薪資所得無關之定額年金給付均是可思考方向。

### (三)導入自動加入機制，提高勞工職業年金給付

我國 94 年 7 月 1 日施行之勞工退休金條例除規定雇主須按月為勞工提繳不低於工資 6% 的退休金，勞工亦得在每月工資 6% 範圍內，得自願提繳並享有賦稅優惠。但在實務運作上，多數勞工未辦理自願提繳，依勞動部於總統府年金改革委員會報告資料顯示，105 年 5 月勞退新制雇主所提繳人數為 627 萬餘人，但個人自願提繳人數僅為 38 萬 8,497 人，約占總人數 6%，比率極低。因此，在此一部分似可參採英國 2012 年起推行自動加入機制，初始設定員工均提繳 6% 的退休金，以拉高第二層退休金給付。

### (四)建立制度化年金起支年齡調整機制

政治常是干擾年金給付政策調整的主因，為適度避免政治過度干涉，英國已建立一套每 5 年檢視年金請領年齡機制。反觀我國，年金亦屬高度政治議題，又年金調整須透過修法，每次修正曠日廢時，甚無疾而終，無法及時因應外在環境變化調整，因此建議可參考英國，就法定退休年齡及退休年金起支年齡設計一套彈性調整機制，一方面可適度維持年金財務收支平衡，一方面讓有條件的勞動者能繼續為社會服務。

英國近年改革也特別強調工作的價值與避免福利依賴問題<sup>113</sup>，最新議題則是指涉對於多數退休人員中具有一定經濟能力，也具一定社經地位，這些人中很多人對提供轉而投入公共服務，這些公共服務可能是具高度價值但無法被量化。因此相關福利政策改革同時亦積極協助有工作能力的民眾尋求合適的就業機會，以避免陷入貧窮。在臺灣，我們不是只有龐大年金財務問題，同時也面對少子化已及其所帶來的勞動力人口銳減，因此，在處理年金議題時也應從提高高齡人力運用效益著手，不應只討論減少支出(節流)或提高提撥費率增加基金財務收入，高齡人力運用也應同時被重視，善用具潛能的退休人力，提高高齡人力價值，一方面活化人力提高貢獻度，一方面可解決未來少子女化所出現人力缺口問題。

另一值得關注議題是 DC 制所帶來可能風險。退休人員於退休後期，在照護醫療等方面支出是相對較高，在蘇格蘭地區，老年福利相關配套措施是相對完善，因此，DC 在蘇格蘭地區或許可行，但在臺灣是否宜全面推行似值斟酌，台灣醫療或老年照護並不完善，採 DC 制雖可降低雇主或政府責任，惟一旦存活超過預期壽命，老年退休者將面臨在正需要相關健康、醫療或照護支出同時，僅第一層保險老人年金支撐其後續生活是否適足？又是否衍生另一層老人問題必須同時被考慮。另外 DC 制最後退休金數額最大影響因素除雇主與員工撥入的退休金外，主要為基金經營績效，在低率負率時代，如何提高基金經營績效仍應是關注重點。因此，為降低政

<sup>113</sup>實際上近年來國際間即強調積極性的社會福利政策，主張政府應結合作與福利，透過稅賦補貼、托兒補助、職業訓練與強化勞動條件等方式，以協助多數失業者回歸職場，透過工作取得經濟的獨立

府或僱主責任 DC 制雖係目前公認最好解方，但在實際照護或推行時，應仍注意它可帶來的負面效果。



2016 年 9 月日參訪蘇格蘭議會與愛丁堡大學教授 Eberhard Bort(導覽者)合影

柒、附錄一國外課程內容摘要(依課程日期排列)

一、財政管理的困境:公共機構的挑戰概述(Fiscal management in difficult times: overview of challenges facing public bodies)(8月29日)

講座課程內容摘要	
講座	Professor James Mitchell
講座簡介	co-director of the Academy of Government and the University's Chair in Public Policy
課程日期	105.8.29
講題	大英國協介紹
課程摘要	<p>一、人口分布不均：英格蘭 84%、蘇格蘭 8%、威爾斯 5%、北愛爾蘭 3%</p> <p>二、多層次治理關係：歐盟：28 會員\英國：英格蘭、蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭\蘇格蘭：32 地方政府</p> <p>三、英國脫歐問題</p> <p>(一) 歐盟：貨物、資金、服務及人口可自由流動</p> <p>(二) 英國留歐好處：雖需(每週)上繳款項予歐盟，但享受貨物、資金、服務及人口自由流動好處，包括區域內貨物流通無關稅。</p> <p>(三) 英國留歐缺點：移民移入問題(尤其波蘭移民)，但英國獲得勞動人口增加之利</p> <p>四、英國脫歐公投後面臨挑戰：</p> <p>(一) 現在僅是國內公投，尚須向歐盟提出申請，未來須有相關協商程序，牽涉議題非常廣，涉及面相複雜，接下來有許多討論，相關人才資源不足。</p> <p>(二) 英國本來透過歐盟以全體會員國包裹方式對外之協議，脫歐後，英國需與各國進行雙邊談判，人力資源不足問題，增加挑戰性。</p> <p>(三) 對英國公共財政衝擊，連帶影響地方政府。</p> <p>五、歐盟面臨挑戰：處理希臘等財政困難國家議題已經很艱難，英國脫歐更增加歐盟挑戰。</p> <p>六、蘇格蘭獨立議題，因脫歐問題影響層面廣，演變更複雜，更遲疑。</p> <p>七、1999 英國權力下放地方政府</p> <p>(一) 1999 年英國中央政府權力下放，稱為 devolution，可稱地方分權，但與美國聯邦制不同。</p> <p>(二) 英國中央政府保留權力：憲政、政黨設立及資助、外交、歐</p>

	<p>盟事務、人權、公共服務、國防、財政及經濟事務、家庭、貿易及產業、能源、交通、社會安全、專業規範、勞工、醫療健康、文化。</p> <p>(三) 英國是不成文法國家，相關權力劃分仍需視真正運作：地方政府在社福、社會安全有較大權力；但中央可以收回權力。因此，中央與地方關係，錯綜複雜，且一直演進改變。</p> <p>(四) 不均衡地方分權：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 英國權力下放予蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭，成為自治團體，地方權力逐漸發展，但各區域權力下放幅度不同，權力下放予蘇格蘭最大，性質為國中之國。</li> <li>2. 搭配不同分權幅度，財源分配不同，蘇格蘭有較多徵稅權，地方自治權越大，在社會安全、社會服務、醫療健康支出有較大決定權，但中央給地方財源越少。</li> <li>3. 英格蘭地區：區分中央（大英國協）及地方政府。</li> </ol> <p>(五) 中央政府預算表達形式反映英國政治結構特色：中央政府支出結構，地方分權支出（Devolved Administrators）為分配予蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭；地方政府補助（Local Authorities）為分配予英國蘭之地方政府。</p> <p>八、蘇格蘭下之地方政府：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(一) 有 32 地方政府，彼此差異大，組織體制不一。</li> <li>(二) 跨域治理：衛生醫療，設置衛生委員會，是獨立於地方政府之組織，跨區治理，但與地方政府有權責重疊，常受地方政府反彈，實施很困難。</li> <li>(三) 地方政府權責：基礎教育、社會工作、道路交通、消防、環境、公共衛生、酒商發照、娛樂、經濟發展。</li> <li>(四) 社區發展夥伴計畫：透過蘇格蘭下之公民團體（獨立於政府單位之外）協助整合，就醫療照護、社會福利、進階及高等教育等議題，與政府機關合作。</li> <li>(五) 政府應投注資源致力預防性作為：現在著重討論避免災害事情發生，減少損失，例如：防火教育宣導、監獄教育讓罪犯不再犯罪，本部分可與公民團體合作，提高預防目標達成效率。</li> <li>(六) 英國中央權力下放蘇格蘭，財源補助也減少，蘇格蘭政府權力下放地方政府，財源挹注也同步減少，地方政府需自我負責：蘇格蘭政府 2016/2017 給地方政府之補助較 2010/2011 少 11%，地方獲配財源減少，產生新的公共治理問題。</li> </ol> <p>九、結語：許多不確定因素，2 年、5 年、10 年以後的英國會如何？難以預測。</p>
--	--

講座課程內容摘要	
講座	Professor James Mitchell
講座簡介	co-director of the Academy of Government and the University's Chair in Public Policy
課程日期	105.8.29
講題	在困難時期的公共財政管理的挑戰與機會
課程摘要	<p>一、這個課程主要探討公共財政管理在困難時於現在及未來面臨那些挑戰，並非所有的挑戰都是危機，也可以將挑戰轉換成一種機會，主要有三個主題：1、我們知道什麼？2、有那些挑戰？3、有那些機會？</p> <p>二、現在介紹一本公共政策的制定上非常有名、非常經典的書「決策的本質」(Essence of Decision, Allison &amp; Zillow)，(古巴的飛彈危機)，主要敘述到底怎樣的決策過程和狀態，讓甘乃迪總統沒有做出要發動類似第三世界大戰去攻打古巴的決定，教授對於國際事件的處理不是很有興趣，但主要關注的焦點在於當討論到公共政策的制定，傾向從很多元面向去探討，如何有很多不同的方法(multiple ways)去解決。</p> <p>三、事實的證據有時不是能直接理解，而是非常複雜的，「證據」可由很多的面向去理解，當我們看到這個證據時，它可能只呈現某一面向，或是這個證據是非常具爭議性、有爭辯性的，甚至證據之間彼此有矛盾關係存在。愛丁堡是蘇格蘭啟蒙運動非常重要的發展地，其中一位重要人物休謨(David Hume)，認為對很多事情都要報持理性、批判、懷疑的態度，所以在看公共政策的同時，也是報持這種態度在看。</p> <p>四、美國前國防部長倫斯斐曾經說過，有很多事是我們知道我們知道的，有些是我們知道我們不知道的，還有甚至我們根本不知道我們不知道什麼(不知之不知)。</p> <p>五、重要的是通常我們故意拒絕知道某些事情(例如危機已經在那裡了，但大家都故意去忽視它)，這在公共政策上，以至公共財政管理是非常重要的點。常常大家都知道有那些危機要發生了，卻都故意視而不見。例如歐盟、希臘危機及英國內部問題並非當初我們都不知道，而是當初選擇不願意去面對它。</p> <p>六、媒體 New Statesman 曾提到未來學，我們無法預測未來，為何還要去做些事情，因為有準備比沒準備好，即使不知道未來會發生什麼事。在 2002 英國財政當局(UK Treasury)提出一公共財政報告(Long-term Public Finance Report)，去評估長期公</p>

共財政的永續性。從 2002 迄今，財政報告的基本架構還是以這個報告為主，只是每一年會重新檢視，有新的議題會帶進來討論。

七、在財政穩定性中幾項重要的原則：透明度、穩定性、責任、公平性及有效性。在 2002 年時當然沒預料到 2007 年會發生金融危機這些問題，英國在 2002 年的財政狀況並非很健全，沒有去正視將來 2007 金融海嘯災難帶來的挑戰。報告中做了許多分析去理解，其中有從上到下（中央到地方）或下到上（地方反應到中央）的途徑，這兩種途徑主張的東西是不同，而兩種的主張都需納入考量，正如同前面提到要理解公共政策的多元途徑的重要性。另聯合國也有做一些報告，但並非很完整，而紐西蘭也同樣採用英國的觀點做了財政報告，而全世界也採用同樣的方式處理公共財政，這已成為處理公共財政問題的準則。

八、預期與計劃是很複雜的，因為事情的因素是多元雙重且緊密交雜的相互影響，所以當做了一個公共政策的決定後並不如你預期只對某一面向產生影響，而是對很多面向都會產生影響。

1950 年代一位英國首相曾經提過，突發事件會讓一國的財政發展到一發不可收拾的狀況，基本的例子如脫歐公投，這些影響我們其實必須要預期到，但我們卻沒有預期到。在預估上對於脫歐短期影響有可能 GDP 會下降 6%或是增加 1%，所以證據有可能是很矛盾的。所以過去有一處理國際預算的單位，但在脫歐後的未來就不再公佈有關財政永續性的報告，因為脫歐後一切都變得非常不確定。但是做為一公共決策者，即使對於事情的結果並不喜歡，但還是要做好準備，例如我們不喜歡核子武器戰爭，但我們必須準備好這件事情的有可能會發生。

九、2011-2015 年油價發生變動，英國財政收入很大部分來自油價收入，當油價下跌，會影響到分配給蘇格蘭的收入，也會影響 32 個轄下的地方政府的收入。所以大家還是要做好準備，事情有可能會發生。

十、一般公共財政管理面臨二個不平衡的壓力，對於民眾而言，希望公共服務需求愈多愈好，但希望繳的稅愈少愈好。這對政府在執行公共政策是非常大的挑戰。政府在面臨自己的能力與民眾的預期間的不平衡狀態，甚至是緊張的關係，是一大挑戰。

十一、提供有效的證據必須要符合下列五點：

- 1、獨立性及可信賴度。
- 2、透明度。
- 3、提供證據的機構仰賴的資金為何，組織如何運作都必須透

	<p>明。</p> <p>4、必須可以取得政府內部的資訊，並利用這些資訊建立有力且信服的資料庫。</p> <p>5、必須明確與整個公共政策制度連結在執行在一起。</p> <p>關於證據的收集有一重要的點是不能只仰賴政府提供的資料，也可將其他公民團體或單位提供的報告或證據納入考量。</p> <p>十二、討論公共財政管理面臨的挑戰：人口結構的改變（老年化）、氣候變遷、經濟改變、安全變遷及科技的改變。</p> <p>（一）人口老化是挑戰，但同時也是一機會，退休人口有一定的經濟社會地位及能力，尤其是退休女性，在既有政府架構提供的公共服務外，可投入到社會服務等，如擔任志工，但無法在既的資料被呈現出來，也沒有量化去呈現，是否執行一有效政策仰賴退休者的能力來好好運用，答案是並沒有。</p> <p>（二）英國對於氣候變遷的挑戰已投注很多的財力物力來處理這個問題，這個挑戰一般是很少看到機會，但還是希望可利用財政政策來調整，如影響人們少開車減少碳排放，但思維並非是在利用稅收來處理這個問題。</p> <p>（三）經濟變遷，如全球化是主要的衝突，不是單一國家可以解決，而需要透過很多國家一起合作解決。但可惜的是沒有一個凌駕國家上的權威機構來要求各國來這麼做。</p> <p>（四）安全性上的挑戰，這裡理解的與傳統上理解的（如國家金融及軍事的安全）的挑戰不同，是指生化攻擊、毀滅性的生化武器，水源的提供，跨國全國性的疾病（如 SARS），這是全球性的問題也是新的議題，會影響到公共支出如何配置資源，需要專家來解決，可惜才剛起步。</p> <p>（五）科技變遷的速度是很明顯的，一直是走在政府應變的前面，大部分的高科技人才在私部門，所以公部門還有一大鴻溝來趕上科技的變遷。</p> <p>十三、美國白宮幕僚長伊曼紐及英國前首相邱吉爾都提到，絕對不要浪費一次好的危機，因為危機（挑戰）都有可能變成轉機（機會）。</p>
--	---

## 二、政府會計及財政透明(Government Accounting and Fiscal Transparency) (8月30日全天)

講座課程內容摘要	
講座	Professor David Heald



講座 簡介	University of Aberdeen Business School, UK
課程 日期	105.8.30(上午)
講題	財政透明度
課程 摘要	<p>一、開放預算指數(2015 國際預算合作會議)：</p> <p>(一)前五大(透明度指數超過 80)：紐西蘭、瑞典、南非、挪威、美國。</p> <p>(二)最低(透明度指數為 0)：沙烏地阿拉伯、卡達。(在此統計報告中，英國未列入前五大)</p> <p>二、認識財政透明度：</p> <p>(一)調查應小心謹慎：會計制度、語言、民主化程度的差異，都會影響指數，須先了解比較國家間國會、人民、政府之間的關係的差異，英語系國家開放程度表現較好，此外北歐國家公部門也較有開放意願，專制國家往往得分很低。</p> <p>(二)不偏見且被理解；這需要各國政府誠實、開放和必須有一個外部的監督，政府不開放資訊，一般民眾是無法取得，因此需透過準則規範要求釋放資訊。</p> <p>圖 1：透明度的項度</p> <p>1、垂直：</p> <p>(1) 向上一科層體系下，往上陳報是種責任。例：蘇格蘭醫院管理者希望知道醫院在做什麼，為階層式的關係。</p> <p>(2) 向下一政府對人民的責任，上級有責任向下級說明。 例：卡達、阿拉伯不相信透明度，與英國 17 世紀時英國政府與議會間衝突的關係相同。</p> <p>2、水平：</p> <p>(1) 向內一組織外部的人看見裡面的人在做什麼？例：車窗外的人們可以看到車子裡的人在做什麼。</p> <p>(2) 向外一公共財務組織有沒有辦法看到其他單位的狀況。 例：開車的人有沒有辦法看到外面。</p> <p>3、好的透明度：完全對稱式的透明度。</p> <p>圖 2：透明度的結構(具多樣性)</p> <p>1、過程—程序、運作</p> <p>2、事件—輸入、輸出、結果</p> <p>3、名義 VS.效率</p> <p>4、回顧 VS.現實狀況</p>

	<p>圖 3：公共服務產品與事件 vs 過程透明度</p> <p>訓練老師（投入）→老師(產出)</p> <p>訓練軍人（投入）→退役後非軍人為老百姓(產出)</p> <p>調查報告好與壞很難定義，必須要有好的訊息輸入。</p> <p>圖 4：報告空窗期：</p> <p>需報表揭露時才知道，故應持續揭露，非一次性揭露。</p> <p>三、IMF 財政透明度準則四個要項：</p> <p>（一）財政報告</p> <p>（二）財政預測與預算</p> <p>（三）財政風險分析與管理</p> <p>（四）財源策略管理(目前尚未成熟穩定)</p> <p>IMF 準則是滿足人民對透明度的期待，並非法律只是建議。</p>
--	--

講座課程內容摘要	
講座	Professor David Heald
講座簡介	University of Aberdeen Business School, UK
課程日期	105.8.30(下午)
講題	政府會計有效資訊的四種模式
課程摘要	<p>政府會計有效資訊的四種模式：</p> <p>一、預算分類數目、連結支出、稅收和借款。</p> <p>二、財務報告、早期現金制，自 2012 年起改為權責發生制，係依照一般公認會計原則，以便於與國際接軌，基本上與私部門會計帳報告的處理類似。</p> <p>三、國家總決算，係依據美國系統和歐盟系統的國家總決算。</p> <p>四、財政永續性的推估可長達 50 年</p> <p>圖 2 係預估 5 年的支出，其中分權行政項目係指對蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭之補助，共 2870 億英鎊；而對地方政府之補助係指位英格蘭地區的地方政府（非指蘇格蘭等三地）共 2750 億英鎊。</p> <p>表 1.6 預算系統分類數，概分為經常支出與資本支出，其中經常支出未包含折舊，二者皆可分為年度管控支出及部門支出限制，且占 GDP 比率逐年下降，但總支出卻是呈現逐年成長趨勢。</p> <p>表 2.1 係未分析舊的部會經常支出，表 2.2 係指部會之資本支出，即可看到蘇格蘭等三地未來 5 年之經常及資本支出總額，最大三項</p>

	<p>分別為健康醫療、教育及國防支出，表示尚需經 OBR（預算責任辦公室，獨立機構）修正。</p> <p>舉法務部年度綜合財務報告為例，即將相關法人等團體之支出納入比較，編成類似資產負債及損益表之報告。</p> <p>最後為測量國家年度財務赤字，顯示未來年金持續成長，若以目前低利率狀況推估未來支付，將為十分龐大。</p>
--	---

### 三、政府間的財政關係(Intergovernmental Financial Relations) (8 月 31 日上午)

講座課程內容摘要	
講座	Professor Nicola Mcewe
講座簡介	Associate director, Centre on Constitutional Change of the University Chair in Public Policy of Edinburgh
課程日期	105.8.31
講題	政府間的財政關係(Intergovernmental Financial Relations)
課程摘要	<p>一、政府間關係的定義：中央政府與地方政府間的工作關係，係架構在享有獨立自主且同時兼具相互依賴的政治權利、政府控制與決策權利。</p> <p>二、蘇格蘭政府與 UK 政府間的關係有如冰山一角，水面上的一小塊是彼此間的正式關係，如資深官員或聯合部長會議，水面下的一大塊，則是非正式複雜角力關係。</p> <p>三、強調政府間關係的重要性係基於下列理由：</p> <p>(一)在歐盟化發展趨勢下，歐盟會員國歐盟區內享有的特權與應負的責任，其區域政府也應配合共同承擔決策及落實歐盟指令。</p> <p>(二)憲法權力劃分的結果，有些架構層級具有高度獨立性，有些則須緊密合作。</p> <p>(三)有些政策問題必須在政府間共同承擔的，例如社會安全。</p> <p>(四)政府間的政策皆會有外溢效果，且與財政有關聯。</p> <p>四、不同層級政府間關係有相當高程度與錢相關，且因下列給付因素造成垂直財政不平衡情形：</p> <p>(一)稅收分配問題</p> <p>(二)財政移轉問題(補助款)</p> <p>(三)有條件及無條件用途補助問題</p> <p>(四)公式型補助或協商補助問題</p> <p>五、不同層級政府間存在著財政分配公平性爭議問題，亦即究應按平均方式分配，或將領土大小因素納入考量，以及存在誰來決</p>

定需求。與其他國家相較，多數國家地方政府皆有支出比例大於稅收比例的不平衡問題，英國情形特別嚴重。此外，英國政府通常採用公式計算應分配給地方政府的補助款，以避免協商。

六、英國不是聯邦體制，屬多層次架構國家，包括英格蘭、蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭，彼此間具有單一性，且體制相當不對稱，也認知具有多國問題的特性，因此增加政治上的分裂。英國是一個沒有成文憲法的國家，且是議會主權至上的體制。

七、英國是以一套公式(Barnett formula)做為分配地方政府補助款的依據，該公式主要係以人口為計算基礎，依該公式計算，蘇格蘭每年約獲得英國總預算 10%的補助款。

八、英國逐年下放課稅權與蘇格蘭，例如 1998 年法案，蘇格蘭政府總預算只有 9%來自徵起的稅收，2012 年法案，徵收權利增加，稅收占總預算增加為 21%；2016 年法案課稅收入占總預算比例將進一步提高至 48%。各法案主要內容如下：

(一)1998 年法案

1. 蘇格蘭預算收入主要靠英國政府依照 Barnett formula 計算的補助款，本身並無太多的課稅權。
2. 財政自主性低，僅能決定營業稅率及財產稅率。另對有權力提高或降低所得稅 3 分，但從來沒有行使該權利。

(二)2012 年法案(Calman Commission reforms)提高蘇格蘭課稅權利

1. 2015 起徵收垃圾掩埋稅及不動產交易印花稅，並設立徵稅機關徵收英國下授的課稅權。
2. 2016 起徵收，可徵收每英鎊 10 分的所得稅(英國政府同時減少徵收 10 分)。
3. 蘇格蘭具有借貸權利。

(三)2016 年法案，進一步下授課稅權：

1. 更多課稅權利(如環境稅)。
2. 徵收航空旅遊稅。
3. 可對蘇格蘭居民徵收所得稅(不包括利息及股利所得)，並自行決定徵收稅率、級距及門檻。
4. 提高借貸權利。

九、蘇格蘭繳納所得稅情形，其中 10%高所得者繳納 5 成的稅收，5%高所得者繳納 4 成稅收，1%高所得者繳納 2 成稅收。蘇格蘭所得不均問題相當嚴重，未來可透過所得課徵方式的設計來進行所得重分配。

十、英國政府與地區政府間的溝通，主要係透過以下的正式機制：

1. 聯合部長會議(包括全體出席、國內型式及歐盟模式)，但效

	<p>果不彰。</p> <p>2. 英國-愛爾蘭會議</p> <p>3. 雙方論壇，例如聯合財政委員會、聯合福利部長會議。</p> <p>十一、英國政府與地區政府間雖然有正式溝通管道，但仍強調非正式管道的溝通。</p> <p>十二、英國政府與地區政府間的動態關係，在 2007 年前，財政狀況良好，給予區域政府補助款持續增加，該期間是合作而非衝突關係；2007-2010 年間，相關憲法爭易產生，彼此之間雖仍應合作，但互信及溝通管道逐漸消失；2010-2015 年財政狀況逐漸轉壞，政府間的彼此尊重也受到緊縮的財政措施及憲政爭議影響；2015 年以後，因嚴峻的緊縮措施、憲法問題不確定性、政制權責看法分歧，關係逐漸緊張，且信任逐漸減少。</p> <p>十三、現行的聯合部長會議溝通機制運作並不順暢，要改善英國政府與地區政府間關係，因為必須要有足夠的相互尊重與信任，因此透過新的下授權力方案，讓雙方減少對立，增加彼此相互依賴。</p> <p>十四、英國政府透過聯合財政委員會、聯合福利部長會議的雙邊溝通機制，強化溝通效率。</p> <p>十五、結語：</p> <p>(一)在新的相互依賴權力關係，財政問題將是影響政府間關係的重要因素。</p> <p>(二)英國政府主導重要議題，包括利用財政影響力量。</p> <p>(三)偏好以非正式管道來維繫跨政府間的關係。</p> <p>(四)英國政府偏好以直接且雙邊溝通方式來與蘇格蘭政府維繫跨政府間的關係。</p>
--	---

四、講座：蘇格蘭政府在英國中的經濟及財政狀況(Scotland' s Economy and Fiscal Position within the UK) (8 月 31 日下午)

講座課程內容摘要	
講座	Sven Baaz
講座簡介	Head of Economic Analysis
課程日期	105.8.31
講題	公共財政管理規劃
課程摘要	<p>一、簡報重點如下</p> <p>1.蘇格蘭整體經濟概況介紹(以討論財政問題為主)</p>

	<p>2.回顧蘇格蘭在英國整體之財政地位</p> <p>3.最新進展(例如蘇格蘭 2016 年法案)</p> <p>二、蘇格蘭辦公室之定位(共 70 位同仁，在倫敦及愛丁堡皆設有辦公室)</p> <p>1.英國政府底下的一個部門，依據蘇格蘭 1998 年法案，1999 年權力下放，作為英國部門以監督權力下放在蘇格蘭執行情況。</p> <p>2.同時也代表蘇格蘭在英國發聲(作為溝通協調橋樑，並不特定為某一方)。</p> <p>3.將英國的聲音帶給蘇格蘭。</p> <p>三、蘇格蘭經濟成長情形</p> <p>1.2016 年第 1 季較 2015 年第 4 季，蘇格蘭的經濟成長率是停滯的(0%)，而英國整體經濟成長率為 0.4%。</p> <p>2.2016 年第 1 季較 2015 年第 1 季同期，英國整體經濟成長率為 2%；同時期蘇格蘭之經濟成長率為 0.6%。</p> <p>3.如將經濟成長率分為服務業、製造業及建築業，服務業是 2016 年第 1 季唯一成長率正向的行業，因為英國 75%以上仰賴服務業。</p> <p>4.因為英國仰賴服務業，蘇格蘭仰賴建築業，故蘇格蘭與英國之間經濟成長率有差距，整體而言英國成長率快於蘇格蘭。</p> <p>5.經濟成長率與全球油價有關，當討論到石油產業時，英國主要是依賴北海離岸開採，蘇格蘭則在本土以機器建造為主，故當然同時受到油價下滑影響經濟成長率，尤其以對蘇格蘭影響較鉅。</p> <p>四、蘇格蘭勞動市場情形</p> <p>1.蘇格蘭在勞動市場相較英國表現為弱，就業率較低。失業率在 2008 年急遽上升，至 2011 年開始下降。(註：2008 年雖然就業率再度上升，其係因為移工增加，實際上每人薪資水準因此降低)</p> <p>2.蘇格蘭就業人數在 2016 年第 2 季增加 51,000 人，是史上每季增加率最高紀錄。失業人數減少 26,000 人，總失業降至 143,000 人，是自從 2009 年 1 月份以來最低的。</p> <p>3.申請失業補助津貼者在亞伯丁地區(與北海石油產業直接相關地區)增加 91%，其成因是因為油價下跌，故請領失業津貼者增加。</p> <p>五、蘇格蘭及英國的經濟趨勢</p> <p>1.以各種經濟指標測量經濟活動，觀察脫歐活動之影響。</p> <p>2.以採購經理人指數(測量 600 餘個私部門對未來信心)來看，公投後雖然指數下降，但未能就此斷定往後是否仍為下降趨勢。</p>
--	---

#### 六、蘇格蘭之公共財政—政府歲入歲出調查(GERS)。

- 1.蘇格蘭每人平均赤字較英國每人平均赤字高約 1,700 英鎊。
- 2.蘇格蘭赤字在 2015/2016 達到約 150 億英鎊。
- 3.舉債占 GDP 比例：蘇格蘭 9.5%、英國 4%。
- 4.蘇格蘭政府對每人平均公共支出約較英國每人之平均支出高 1,200 英鎊。
- 5.蘇格蘭稅收對英國貢獻度為 7.9%，但是收到英國 9.1%的支出補助款。

#### 七、蘇格蘭稅收趨勢

- 1.過去 5 年，蘇格蘭稅收下降 5.6%，英國稅收增加 4.3%(差距將近 10%)。
- 2.北海石油天然氣稅收從去年的 22 億英鎊(2011/2012 年約 110 億英鎊)降至 7600 萬英鎊。
- 3.過去 5 年，石油稅收占蘇格蘭稅收 9%，相較於石油稅收占英國比例為 0.8%，此意味著石油稅收相對於英國較不重要(以每人計算)。

#### 八、蘇格蘭公共支出明細

- 1.2015/2016 排行前 3 高之公共支出科目依序為社會安全、健康、教育。
- 2.在英國，蘇格蘭之公共支出是 4 個地區政府中次高者(最高為北愛爾蘭)。
- 3.蘇格蘭較高之公共支出部分主要為社會安全支出，在過去 5 年平均占公共支出總額 34%。
- 4.在支出金額上平均相較其他 3 個地區，每人平均高出 252 英鎊。
- 5.原因眾多，例如在蘇格蘭提供公共服務之成本較高(土地面積大而人口離散等原因)。

#### 九、蘇格蘭之財政地位

- 1.蘇格蘭赤字占 GDP 比例在 2015/2016 年惡化至-9.5%，而英國的財政狀況則改進至-4%(英國赤字比例不到蘇格蘭的一半)。
- 2.上述赤字情況與 2009/2010 金融海嘯巔峰時之水準相似。
- 3.如與國際比較，在 2015 年，希臘赤字比例估算約為 7.2%。
- 4.歐洲經濟成長穩定公約建議赤字應維持占 GDP 的 3%以下。然而，實際上很多歐洲國家是違反此規定的。

#### 十、政府歲入歲出調查(GERS)之意涵

- 1.在蘇格蘭難免一定會提及 2014 年獨立公投(政治上)及甚至未來可能有另一次獨立公投。
- 2.在 2014 年公投辯論中，石油收入、經濟及財政狀況為當時最大爭議。



3.此報告提供了蘇格蘭在英國的財政概況，現在蘇格蘭在財政赤字上是較嚴峻的情形，接下來收支平衡成為重要的課題。

4.沒有一個國家能永遠與龐大赤字為伍而不設法解決。

#### 十一、蘇格蘭政府財政架構

1.在 2014 年 9 月獨立公投之後，Smith 委員會被任命來推薦蘇格蘭政府的新權力。這個小組討論在此權力下，英國及蘇格蘭政府討論可以從英國政府拿到的稅收及權力。

2.蘇格蘭政府 (Scottish Government's) 財政架構，相較於蘇格蘭 (Scotland's) 財政架構，其有必要被區分是因為它不包括蘇格蘭被保留的稅及公共支出。

3.蘇格蘭法案在 2016 年 3 月 23 日生效，新權力會被逐步轉移，自 2017 年 4 月所得稅開始。

#### 十二、2016 年蘇格蘭法案

1.依據 2016 年蘇格蘭法案，蘇格蘭議會將有一定範圍的新權力。

2.此法案依據英國政府對蘇格蘭人民的承諾而運作。

3.蘇格蘭政府原本已較其他地區政府擁有較多的權力，但現在必須為其公共支出 50% 自籌財源，然同時作為英國的一部分，與英國維持緊密關係並受其監督。

#### 十三、蘇格蘭政府展開財源安排

1.相較於蘇格蘭 1998 年及 2012 年法案，蘇格蘭 2016 年法案將使中央對蘇格蘭政府的整體補助款越來越少，也因此整體補助款對蘇格蘭之重要性越來越低。

2.蘇格蘭政府對於未來徵稅及支出有更大自主權。

3.有關接下來的新財政架構，蘇格蘭及英國政府需處理協議相關問題，將是一個困難的過程。

#### 十四、財政架構協議主要因素

1.與稅收及社福相關的基金模型

2.資本及資源借貸權(能力)

3.共同分擔執行及行政管理成本

4.預測責任(稅收及經濟衝擊)

5.蘇格蘭保留款(reserve)處理：當然並非經常發生

6.處理外溢效應的政策(蘇格蘭徵稅對英國之影響)

7.政府及 2020/2021 年獨立評鑑(5 年之後去檢視現在的架構)

#### 十五、稅收及社福基金模型

蘇格蘭及英國政府必須協議出可以共同參考之指標，初步以混和型指數為基礎，但蘇格蘭對相關政策例如移民政策無權控制，因此 5 年後之評鑑，可檢視各項指標是否客觀公平。

#### 十六、借貸權

	<p>1.資本性借款總上限為 30 億英鎊，年度限制為 4.5 億英鎊</p> <p>2.經常性借款總上限為 17.5 億英鎊，年度限制為 6 億英鎊</p> <p>十七、執行及管理成本—為了蘇格蘭政府新權力之執行及管理成本，英國政府及蘇格蘭政府同意：</p> <p>1.英國政府將會一次性支付 2 億英鎊以支應蘇格蘭政府執行新權力</p> <p>2.英國政府將會在支付 6600 萬英鎊以協助蘇格蘭政府作為行政上成本</p> <p>3.英國政府及蘇格蘭政府將共同分擔執行及管理營業稅徵收之成本(蘇格蘭政府徵收營業稅收之 50%將上繳英國政府)</p> <p>4.蘇格蘭政府將支應隨後發生之所有合理成本</p> <p>十八、獨立預測</p> <p>1.英國政府及蘇格蘭政府都同意，蘇格蘭議會依被賦予之新權力，將成立蘇格蘭財政委員會(Scottish Fiscal Commission, SFC)以法定責任來做出下列獨立預測</p> <p>(1)社福支出</p> <p>(2)完全下放稅目及所得稅之稅收</p> <p>(3)蘇格蘭本土 GDP</p> <p>2. OBR(Office for Budget Responsibility)預算責任辦公室</p> <p>(1)OBR 將繼續產出全英國之經濟及財政預測。英國政府及蘇格蘭政府都同意在 OBR 及 SFC(蘇格蘭財政委員會)之間採用互惠法定義務之合作。</p> <p>(2)OBR 在倫敦只負責英國政府之預算，以前蘇格蘭政府無類此機構，因此依據協議在蘇格蘭新成立 SFC。</p> <p>十九、蘇格蘭保留款(reserve)</p> <p>1.以前如有剩餘，須繳回英國政府。但依據財政架構協議，蘇格蘭政府被允許設立保留款(新制)，以利所有公共支出順利進行及管理稅收變化。</p> <p>2.保留款總額上限為 7 億英鎊，每年無存入上限，每年提款上限在經常性支出部分為 2.5 億英鎊，資本性支出上限則為 1 億英鎊。</p> <p>二十、政策外溢效應</p> <p>1.直接影響效應</p> <p>(1)因為政策改變而直接及自動產生之財務影響。</p> <p>(2)所有直接效應皆須考慮。</p> <p>2.行為模式影響效應</p> <p>(1)因為人民遵循政策改變而產生之財務影響，例如因為稅務政策改變而轉換居住地或調職。</p>
--	--

	<p>(2)在特殊情況下，有關重大及顯而易見福利成本或減省將被列入考量。</p> <p>(3)在特殊情況下，影響稅收的效應將被列入考量。</p> <p>二十一、獨立報告及評鑑</p> <p>1. Smith 委員會同意財政協議架構應被定期檢視來確保它會持續公平、透明及有效。</p> <p>2. 這個評鑑將會在 2020 年英國選舉及 2021 年蘇格蘭選舉之後舉行。</p> <p>3. 這個評鑑不只將評鑑國會對於財政協議架構及新權力的經驗價值，也將在 2021 年底對於英國及蘇格蘭政府的基金模型提出建議。</p>
--	---

五、財政管理執行與成效：希臘危機個案研討(Effectiveness and Enforcement: A Case study of the Greek Crisis) (9 月 1 日上午)

講座課程內容摘要	
講座	Georgios Karyotis
講座簡介	Senior Lecture in international Relations at the University of Glasgow and Secretary of the Greek Politics Specialist Group(GPSG)
課程日期	105.09.02
講題	效力和執法：希臘金融危機
課程摘要	<p>一、簡介：對於希臘危機管理的案例研究</p> <p>(一) 2010 年以來，希臘在換取三次援助的條件下，採取極端緊縮措施，並對全球經濟造成危機。</p> <p>(二) 再採取極端緊縮措施下，經濟指標未如預期。</p> <p>(三) 拒絕緊縮公共財政之民意，產生重大政治的變化。</p> <p>(四) 加強與債權人的談判。</p> <p>二、危機管理應注意事項</p> <p>(一) 危機的起因有多重且有爭議，爭議解決方案也多重且有爭議。</p> <p>(二) 危機解決之處理在「定義問題，尋求具有因果關係的建議」。</p> <p>(三) 需要針對具體情況，並承諾有效地執行政策。</p> <p>(四) 可能受到社會和政治因素影響，產生意想不到的後果。</p> <p>三、危機管理的脈絡，包括：結構、政策、政治。</p> <p>四、問題</p> <p>(一) 希臘危機的原因及它被公開辯論的內容？</p> <p>(二) 已推出的政策，是什麼因素破壞了他們成功實施？</p> <p>(三) 公眾態度隨著時間發展，如何進行反緊縮抗議，希臘激進黨</p>

	<p>派如何煽動支持者？</p> <p>五、希臘危機時間軸</p> <p>(一) 1967 年至 1974 年：獨裁專制。</p> <p>(二) 1981 年：希臘加入歐洲共同體。</p> <p>(三) 2001 年：希臘加入歐元區。</p> <p>(四) 2000-2008：經濟快速增長的十年（平均 4%）。</p> <p>(五) 2009 年 10 月：第一次救助貸款（1,100 億歐元）由三駕馬車（歐洲央行，IMF，EC）。</p> <p>(六) 2011 年 10 月：第二次救助貸款（1,300 億歐元）。</p> <p>(七) 2015 年 7 月：第三次救助貸款（850 億歐元）。</p> <p>六、全球經濟衰退：2007 年美國房地產泡沫爆破，2008 年雷曼兄弟倒閉，影響國際貿易、信貸供應，市場信心快速下滑。</p> <p>七、歐元區危機：環環相扣的危機，包括銀行危機、主權債務危機、競爭力危機。</p> <p>八、希臘特點：</p> <p>(一) 長期存在的結構性問題。</p> <p>(二) 大的、過時的，且低效率的公共部門。</p> <p>(三) 普遍腐敗、逃漏稅、賄絡及貪汙。</p> <p>(四) 民粹主義，及脆弱的民間社會。</p> <p>(五) 短視的財政政策。</p> <p>(六) 巨額赤字和公共開支。</p> <p>(七) 過度的短期借款。</p> <p>(八) 財務報告未允當表達實際狀況。</p> <p>九、歐元區監督機制的缺陷</p> <p>(一) 歐元區使用貨幣貶值或擴張性財政政策，以提高經濟成長。</p> <p>(二) 出口導向型的經濟體加入其他依賴於國內需求之經濟體。</p> <p>(三) 對於歐元區各國家經濟的監測不足。</p> <p>(四) 沒有救市及危機處理機制，集體、集中的，或協調的做法。</p> <p>    歐盟為強化財政監督機制於 2012 年 9 月 27 日成立歐洲穩定機制（ESM）。</p> <p>十、希臘危機是誰的責任，大部分公民認為係希臘政府、國際投資客、Karamanlis 政府（2004-2009）、外國投資客及德國與歐元區。</p> <p>十一、緊縮和救助</p> <p>(一) 希臘：2010 年 5 月 1,100 億歐元（其次是 1,300 億歐元及 850 億歐元）</p> <p>(二) 愛爾蘭：2010 年 11 月 850 億歐元。</p> <p>(三) 葡萄牙：2011 年 5 月 780 億歐元。</p> <p>(四) 塞浦路斯：2013 年 3 月 100 億歐元。</p>
--	---

	<p>(四) 西班牙沒有'拯救', 但於 2012 年有 (ESM) 的援助, 以支持其經營不善的銀行 (1,000 億)。</p> <p>(四) 意大利: 密切監測, 並採取歐盟和國際貨幣基金組織的建議。</p> <p>十二、 希臘採取的關鍵財政緊縮措施</p> <p>(一) 稅收改革和反腐敗措施打擊黑市場經濟和逃稅。</p> <p>(二) 公共支出減少 (如國防, 衛生, 公共投資, 教育, 社會保障)</p> <p>(三) 增值稅和公司稅增加。</p> <p>(四) 工資和養老金改革。</p> <p>(五) 勞動力市場改革。</p> <p>(六) 公共資產私有化。</p> <p>十三、 第一輪希臘救助失敗 (2010 年 5 月) 原因如下:</p> <p>(一) 利益相關者無力或不願執行。</p> <p>(二) 基於對經濟增長和競爭力的錯誤假設 (希臘為內需市場, 財政緊縮使人民不敢消費, 經濟更難以成長)。</p> <p>(三) 未有獨立貨幣, 無法控制匯率和利率。</p> <p>(四) 不切實際的預測。</p> <p>十四、 希臘金融危機啓示</p> <p>(一) 曝露希臘過去的錯誤, 及歐元區架構的脆弱性</p> <p>(二) 延誤妥善處理財政措施, 亦未有效執行, 大規模的抗議活動和民粹主義。</p> <p>(三) 結構, 政策和政治互動產生一個完美風暴。</p> <p>(四) 歐元區於事件後予以改革, 中期情勢可保留樂觀看待。</p>
--	--

六、籌措促進成長所需資金：確保私部門資金挹注城市基礎建設投資(Funding for growth: securing private capital for city infrastructure investment) (9月1日下午)

講座課程內容摘要	
講座	Dr David Lutton
講座簡介	Executive Director of Policy, London First
課程日期	105.9.1
講題	FUNDING for growth :securing private capital for city infrastructure 資金增長：為城市基礎建設引進私部門資金
課程摘要	<p>● 本次課程係以倫敦的城市交通建設為主要說明。</p> <p>一、背景介紹：</p> <p>(一) 任何城市, 便捷的交通均是經濟成功的要素。講座任職的</p>

London First 是一非利組織,致力於使 London 成為一流的城  
市。

## (二)簡介

- 1.人口成長快速：預估在未來 20 年成長 150 萬人。為了滿足居民需要，至 2050 年需 1.3 兆公共建設經費。
- 2.城市建設經不足。
- 3.市長僅擁有少部分徵稅權力，須有創新方法引資投入公共建設。
- 4.以下個案即以公私資金共同開發。

## 二、倫敦

### (一)面臨的挑戰

- 1.在交通建設的需求超過 1 兆。
- 2.有些基礎建已私營，但不包括交通。且目前對私有化較保守看待。
- 3.城市稅收分成比例少(7%)，無法負荷此需求。

### (二)機會

- 1.倫敦相對於其他城市，已算是經費多的城市了。
- 2.人口多，有許多移民，也帶來年輕的勞動人口。
- 3.交通建設雖然經費龐大，但可以帶來可觀的效益。

## 三、問題定義：

- (一) 財政緊縮意謂資金相對缺短。建設部門被要求在 2020 要有資金自足。
- (二) 易受 UK 政經影響。
- (三) 如何為倫敦的交通建設找到更好多樣的資金來源?

## ● 個案研究

### 一、CROSSRAIL

- (一) 新地鐵貫穿東西，連結西郊的機場及東邊的金絲雀碼頭  
的金融中心。
- (二) 已在進行的計畫，預計 2018 完工。
- (三) 可提高 10%運輸效率，減少塞車。
- (四) 總投資經費 148 億，60%來自私部門。(如機場和金融中心業者投資及居民增加的稅收等)

### 二、BATTERSEA NINE ELMS

- (一)NINE ELMS(九榆樹地區)位倫敦西南，原來因交通建設不足，地線地鐵，至 2019 結束需 9.989 億。可以帶地區發展。
- (二)財務策略
  - 1.由政府借貸 10 億，日後由來自私人收取的稅費等償還。
  - 2.當地電廠改造為商業區，開發利益回饋此建設計畫。

	<p>三、SLIVERTOWN TUNNEL</p> <p>(一)倫敦東區是相對發展較落後地區。現況僅有一座 Blackwall TUNNEL，因此規劃此 SLIVERTOWN TUNNEL 增加交通運輸便利，亦有利於東倫敦的發展。</p> <p>(二)但交通部門無足夠預算可支應。</p> <p>(三)財務策略：由現行 Blackwall TUNNEL 收取過路費（提高原本收費金額）來支付新的 SLIVERTOWN TUNNEL 建設經費。</p> <p>四、CROSSRAIL 2</p> <p>(一)計畫中的案件，是貫穿市中心的西南-東北向的地鐵。</p> <p>(二)可以連結北部地區交通，預估增加 10%運輸量。</p> <p>(三)主要著眼於周邊住宅區的開發。據委託研究結果，此開發計畫將能帶動地價上揚。</p> <p>(四)財務策略：預估經費 120-200 億，計畫經費來自多元（開發後地價漲收取社區稅等）。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 展望未來：</li> <li>一、脫歐影響還未知?是否會影響人口流動及成長?</li> <li>二、有強烈的投資需求，但要如何處理尚不明朗。</li> <li>三、分權(權力下放)範圍仍不確定。</li> <li>四、大型計畫受政治的不確定影響。</li> </ul>
--	---

七、蘇格蘭財政稽核及財務報告(Public Audit and Financial Reporting in Scotland)  
(9月2日上午)

講座課程內容摘要	
講座	Mark Taylor、Morag Campsie
講座 簡介	Mark Taylor,Assistant Director,Audit Scotland Morag Campsie,Audit Manager,Audit Scotland
課程 日期	105.09.02
講題	公共審計與蘇格蘭財務報告
課程 摘要	<p>一、權利下放的蘇格蘭政府：</p> <p>蘇格蘭議會在 1999 年創立，下放的權力蘇格蘭政府能決定醫療、教育政策及不能決定國防、外交，預算規模 370 億英鎊，人口 500 萬人，約 200 個公部門。</p> <p>二、蘇格蘭審計的角色：</p> <p>提供獨立保證、透過獨立性確保人民納稅的錢能合法使用及最</p>



	<p>有效率，審計三個功能為審計帳務、公開報告、提供建議事項。</p> <p>三、公共部門審計面向： 財務永續性、財務管理、物有所值、治理及透明度。</p> <p>四、權力下放的簡史： 蘇格蘭議會成立逾 1999 年（1998 年蘇格蘭法案），新的財政權力（2012 年蘇格蘭法案）</p> <p>（一）薪資所得稅 （二）房地交易稅、垃圾掩埋稅 （三）借款權力</p> <p>2014 年獨立公投及 2016 年蘇格蘭法案擁有更多財政權力。</p> <p>五、來自英國 UK 的補助款： 蘇格蘭政府預算中，最大比例來自英國 UK 政府固定補助款，它是使用巴尼特計算公式： 部門支出 * X% * 9.9%或 9.4%（人口比率）</p> <p>六、新的財政架構： 調整蘇格蘭固定撥款、下放稅、資本借貸、資源借貸和其他靈活性及財政監督機構。</p> <p>七、預算責任辦公室： 經濟和財政預測，包括所有的稅收和支出政策在英國的預算影響、政府財政目標和福利支出的績效評價、財政永續性和資產負債表的分析、每二年的財政風險預測和計畫、所得稅和福利支出措施成本核算。</p> <p>八、蘇格蘭財政委員會： 蘇格蘭未來 5 年所得稅預測、借貸需求預測合理性評估、每年財政準確性評估。</p> <p>九、政府帳務問題： 質量和數據的即時性、會計方法和政策不一致、需要淨財務狀況好的訊息。</p> <p>十、議會審查和審計： 支持公共財政的議會審查、財政永續性，財政管理需要透明的財務報告及實施/準備。</p>
--	---

## 八、英國財政法則及財政政策(Fiscal Rules and Fiscal Policy in the UK) (9 月 5 日上午)

講座課程內容摘要	
講座	Professor David Eiser
講座	David Eis 教授在 Strathclyde 大學 Fraser of Allander 機構擔任助理研

簡介	究。他也是憲法改革中心的成員。他專精於蘇格蘭財政政策、蘇格蘭經濟及勞動市場，以及憲法改革之經濟。同時，教授也是蘇格蘭國會財政委員會的顧問。
課程日期	105.9.5
講題	Fiscal Rules and Fiscal Policy in the UK
課程摘要	<p>一、大綱簡介</p> <p>(一)英國 2010 年著手進行財政整頓計畫，目標是減低財政支出及公債。</p> <p>(二)由於經濟成長未如預期，目標未能達成。</p> <p>(三)計畫在 2010 年到 2020 年的 10 年期間，使公共支出占 GDP 支出比例由 46%降到 37%。</p> <p>(四)公共支出之主要影響</p> <p>(五)持續爭議降低赤字之重要性</p> <p>二、2008 年第 2 季，英國開始進入經濟衰退期，2008/2009 的 GDP 成長率是自第二次世界大戰之後最低，整體經濟縮減 6%。</p> <p>三、導致財政赤字大幅上升</p> <p>稅收大幅降低，同時公共支出上升，因此 2008/2009 赤字為第二次世界大戰之後新高。</p> <p>四、公共債務大幅上升：公共債務占國民所得比例提高至 70%。</p> <p>五、2010 年聯合政府之回應</p> <p>(一)有關債務規模以及有無能力處理未來經濟衝擊</p> <p>(二)有關潛藏債務服務成本</p> <p>(三)英國無主權債務危機之問題</p> <p>(四)財政指令：2014/2015 前消除結構性現有赤字</p> <p>(五)藉著緊縮財政 1180 億英鎊達成(約 GDP 的 6.3%)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 縮減公共支出 911 億英鎊</li> <li>2. 增稅 280 億英鎊</li> </ol> <p>六、對於聯合政府財政政策之批評(1):財政整頓進行速度太快？</p> <p>(一)政府認為財政整頓可採擴張性政策(以刺激經濟成長，帶領經濟快速復甦)。</p> <p>(二)反對者認為財政整頓會限制經濟復甦速度(將錢從私部門收回而非放出去，因此會影響經濟恢復)。</p> <p>(三)特別是當利率零利率下限(低到不能再低)。</p> <p>(四)當債務成長比國民所得成長幅度小的時候，債務占 GDP 比率會下降。</p> <p>(五)因為投資者尋求「安全」的資產，即使債務很高，政府借款成本仍然很低。</p>

(六)OBR 因此預估財政整頓會降低 2010/11 及 2011/2012 經濟成長率至少 1%。

#### 七、持續下修 GDP 成長率預測

(一)OBR 預測 GDP 成長率，從 2010 年財政整頓計畫開始時之 3.5%，很快的一直下修。

(二)每次下修，政府就一再降低預期赤字減少之金額。

#### 八、對主要稅收(所得稅及國家保險稅)之預測

所得稅及國家保險稅是英國最重要二大稅收來源，從 2007/2008 預測的 17.5%下修至 2019/2020 的 15%，最主要是因為預測稅收下降，因此債務償還之比例將下降。

#### 九、債務利息償還創歷史新低

政府擔心到底花費多少金額償還債務利息，雖然債務擴大，預測經濟成長率也欠佳，但因利率實在過低，英國實際付出債務利息比以往還低。

#### 十、對於聯合政府財政政策之批評(2):財政整頓分配

(一) 聯合政府一路走來只會縮減公共支出(而非增加稅收)。

(二) 控訴政府使用財政整頓當作工具會改變國家狀態

(三) 財政整頓 85%來自削減支出(15%增加稅收)，認為政府應有更平衡的政策來執行。

(四) 與 2010 年經濟衰退前比較，公部門裁減將近 50 萬名公務員。

(五) 2010-2015 年間，實質資源支出刪減 9%，而且各部門間削減之開支並不平均。

#### 十一、削減支出政策不均

比較 2010/11 到 2015/16 各部門支出變動情形，健康支出及社會安全-養老金均增加 6%，其他則減少，且削減幅度不均，教育減少 3%、國防減少 7%、支應地方政府減少 40%(但因為下放部分課稅權予地方政府，地方政府實際僅減少支出 15-20%)、內政減少 28%、司法減少 33%、資本支出減少 12%、增加 6%、社會安全-工作年齡者福利減少 6%。

#### 十二、財政目標未能達成

雖然採取削減支出及加稅的政策，但財政收支情況不如預期，並未達成縮減赤字之預定目標。

(一)經濟成長緩慢，低於預期，以致影響財政收入。

(二)社會福利的改革(尤其是對於身障者)，並沒有達成節省支出的效果。

(三)由於工資成長低，雖然降低對工作年齡者的福利，支出之縮減低於預期。

(四)結果：財政整頓期間一延再延，由原訂 2017/18，延至 2018/19，又再延到 2019/20。

### 十三、經濟復甦緩慢

比較英國歷次經濟衰退的情況(1920-1924、1930~1934、1973~1976、1979~1983、1990~1993、2008~)，2008 年之後的復甦情況，較以往緩慢得多。

### 十四、財政整頓成為重要議題

英國每 5 年舉行一次普選，如何解決財政赤字為 2015 年普選最重要的議題，各黨都針對財政整頓提出對策，差別只在於幅度及方法的些許不同。

### 十五、當選的保守黨政府提出新的財政命令：

(一)於 2019/20 之前達成財政盈餘的目標，且其後年度保持盈餘；若任何年度經濟成長率降至 1%以下時，該等規範可以暫停。

(二)提出二項補充規則，訂定福利支出上限，及債務占 GDP 比率逐年下降。

### 十六、對財政命令的批評

(一)訂定財政盈餘目標，未允許舉債投資，而經濟學家普遍支持舉債進行投資，若該項支出對未來世代有利(且利率處於歷史低點)。

(二)訂定固定的盈餘目標，缺乏彈性，未考慮經濟循環波動的因素。

(三)補充的債務規則沒有必要，反而創造旁門走道的誘因，包括：政府試圖出售資產以符合規定；鼓勵將債務移出資產負債表(例如原本政府協助高等教育經費，改由學生向政府借款支付，等於是將政府債務轉移)。

(四)規定福利上限並沒有可靠的福利支出限制，已經被放棄了。

### 十七、英國脫歐與財政政策之重訂

(一)公投脫歐已經導致經濟成長下修，並將連鎖影響財政收入。

(二)放棄原訂 2019-20 達成財政盈餘的目標。

(三)新的財政大臣 Phillip Hammond 表示將重新訂定財政政策，但是否會加速財政整頓？更大幅的財政緊縮？是否會改變財政規則允許資本舉債？調整增稅及削減支出的作法？這一切都尚不明確。

### 十八、英國目前財政狀況

赤字逐漸下降，期望 2020 年可以達成盈餘的目標；2010 年之後透過削減支出及增加稅收，拉近財政收支差距；事實上，以往年度很少有盈餘，債務也持續增加，達到二戰之後的高點。

### 十九、結論

	<p>(一)赤字的縮減比預期的來得困難。</p> <p>(二)部分原因來自經濟成長緩慢，部分是福利改革沒有達到預定節省支出的效果，部分是由於對健康及養老金的保障。</p> <p>(三)原訂 5 年的財政整頓目標，現在至少要持續 10 年。</p> <p>(四)10 年間公共支出的分配將有很大的改變。</p> <p>(五)對財政整頓有一些批評，主要是削減支出過於劇烈，而且未允許舉債投資來維持經濟成長。</p> <p>(六)債務占 GDP 比率將繼續上升。</p> <p>(七)脫歐公投將再度使財政狀況惡化。</p> <p>(八)對於赤字縮減重要性的爭論將持續。</p>
--	---

### 九、英國年金制度之挑戰與改革(UK Pension Challenges and Reforms) (9 月 6 日上午)

講座課程內容摘要	
講座	Professor David Bell
講座簡介	Stirling Management school University of Stirling. 曾在 2007~2013 年擔任蘇格蘭國會財政委員會顧問
課程日期	105.9.06
講題	UK 退休金制度
課程摘要	<p>一、UK 及國際人口結構趨勢</p> <p>(一)高齡化傾向：對長期照護、退休金保障及醫療需求增加，對政府財政是沉重的負擔</p> <p>(二)UK：2016~2046 人口成長最快的三個族群依序 90~94 歲、85~89 及 80~84 歲，成長率約介於 200%~110%。惟 2014~2050 老年依賴比相較歐盟其他國家變動屬最少的群族，主勿因歐盟人口自由流動下，外來人口的移入及生育率仍高。歐盟裡中歐國家如葡萄牙、希臘及西班牙為人口移出國，老年依賴比增長最多，預期英脫歐後，未來人口高齡化問題更嚴重。</p> <p>(三)退休年齡：2010 啟動女性年齡由 60 歲遞增，目標是男女退休年齡一致，目前男 65 歲、女 63 歲，2018 相同均為 65 歲。</p> <p>二、全球退休金危機</p> <p>(一)高齡化：醫療進步壽命增長的高齡，UK 還沒有少子化問題</p> <p>(二)長期公債殖利率持續下調：英美德 80 年代 10 期公債殖利率介於 15%~10%，隨著時間經過利率持續往下調，2016 美英趨近或低於 1%，德國甚至為負利率。</p> <p>(三)退休金報酬愈來愈低：主要國家長期公債被視為無風險資產，</p>

為退休基金主要投資標的，過去可收取長期穩定的固定收益，現在僅有微薄的固定利息收益，造成年輕人要領相同的退休金，必須工作更長的時間或提繳更多退休金。

(四)UK 退休金領取者福利影響程度較少：資料顯示工作者(未領退休金者)與已領退休金者收入差距逐漸擴大，收入不增反減，起因於 08 年海嘯前薪資增長趨緩，海嘯後減少，年輕人不投票政策上以刪減年輕人福利為主。已領退休金者收入持續增加，09 年雖停滯但已高，其收入來源非以薪資為主，85%投票人口為老年人，政客有政策討好現象。

### 三、私部門退休金計畫

(一)定義：DB 確定給付制，退休金依年資及薪資計算，繳納費率與請領金額無必然關係，員工較無高齡化退休保障不足風險。DC 確定提撥，退休金額由繳費多寡決定，退休金額與年資、提繳費率及投資收益高度相關，員工自行承擔高齡提撥金額可能不足問題。

(二)問題：08 年金融危機後，經濟成長低迷，投資報酬率不佳，DB 所需支應員工退休金負債持續累增，許多企業經營陷入困境，私部門退休計畫很早已由 DB 轉 DC 制。近期有企業 DB 負債太多，員工自願調降 DB 退休金額，以利企業出售繼續營運下去。倘企業無力支應退休金可申請保護基金補償，不過經濟衰退後，過去 DB 制，潛在退休負債不足支應問題愈加嚴重，保護基金以前僅有小企業補助退休金經驗，未來大企業或脫歐後中小企業申請補助量增，保護基金可以提供多少補助仍未知。

(三)UK 面對投資報酬率下降改革重點：認為年金公司沒有好好投資運用，或政府管太嚴僅能投資年金壽險相關產品，無法增加收益，2015 改革重點增加民眾管理運用權利，職業年金 55 歲就可自由投資運用風險更高商品，25%可一次領且免課稅。

(四)自動加入機制：參考美國退休金機制，雇主必須為每一個員工自動加入一個職業年金，因行為經濟學，人們懶得改變行為辦理締約退出，實施成效良好僅 14%退出率，2012 引進後員工參加數急速增加，將從大企業開始逐年擴大至小企業。

(五)獎勵措施：自動加入享有稅賦優惠，雇主及員工提撥率逐步調高加上政府稅式優惠，提撥率由 2%逐年調至 8%。員工倘退出職業年金計畫，雇主提撥及政府稅負優惠無法享有，但至少仍有第一層國家基本年金保護。

### 四、公部門退休金計畫

(一)不同公部門有不同的職業退休金計畫。

(二)請領金額：最後薪資\*工作年資/80 或除以 60。亦即可請領退休

	<p>金約薪資的 50%~66%，相較私部門非常優惠，改革也朝向由 DB 轉 DC 制，部分大學採 DB 與 DC 並存的混合制。</p> <p>(三)2002 年公部門改革重點：</p> <p>1.延退：退休年齡由 60 歲延後至 65 歲。</p> <p>2.少領：新進者退休金價值由薪水的 24%降到 21%。</p> <p>五、國家年金</p> <p>(一)不分公私部門及職業別，所有國民均有基本國家年金。</p> <p>(二)2016 國家基本年金改為單一層級：不再實施所得相關的基本年金。退出勞動市場者從事家庭照護、低所得、自營作業在一定條件下可以獲取年金積點(免費年資)。</p> <p>(三)三重保障：給付金額每年按薪資成長率、CPI 及 2.75%取大者調整，近年低通膨、低成長，未來財政負擔將是一大挑戰。</p>
--	--

#### 十、參訪蘇格蘭教育基金委員會 (Scottish Funding Council) (9 月 6 日下午)

講座課程內容摘要	
講座	Scottish Funding Council- Martin Fairbairn
講座簡介	蘇格蘭三級教育部門- Chief Operating Officer
課程日期	105.9.6(下午)
講題	蘇格蘭基金委員會高等教育撥款部門參訪
課程摘要	<p>今天來到一個比較現代化的辦公大樓參訪，他是蘇格蘭基金委員會高等教育撥款部門，負責教育系統預算分配及撥款，他們並且為我們的到來安排簡報，摘要如下：</p> <p>一、簡介</p> <p>專有名詞</p> <p>學院，大學和學生</p> <p>處理三個機構政府，SFC 及學院/大學的關係</p> <p>討論成果協議</p> <p>財務和資金及主要教學經費和質量與主要研究經費和質量</p> <p>二、蘇格蘭教育分級和資格框架 (SCQF)</p> <p>1-6 級為十七歲以下</p> <p>7-8 級為大學 1 年和 2 年級</p> <p>9 級為一般學位大三</p> <p>10 級為大四學位</p> <p>11-12 級為碩博士研究生</p> <p>第三級教育=學院和大學教育</p>



	<p>SFC=蘇格蘭撥款委員會=蘇格蘭進修教育和高等教育撥款委員會  進修教育='學院'和 SCQF 水平 1-6  高等教育='大學'和 SCQF 水平 7-11  進修教育學院=學院  高等教育機構（HEI）=大學和類似機構  FTE=全時學院，大學和學生</p> <p>三、3.介紹蘇格蘭學院和大學</p> <p>蘇格蘭院校的位置  蘇格蘭的大學位置  第三級教育在蘇格蘭  蘇格蘭的學生 - 人數及全職和非全職生</p> <p>四、政府，SFC 及學院/大學的關係</p> <p>蘇格蘭撥款委員會是非政府部門公共機構，負責學校與蘇格蘭政府之間的橋樑，每年分配公共資金的約 16 億英鎊，及基金所屬的 25 所學院和 19 所的大學，委員會約有 100 名員工</p> <p>五、什麼是成果協議呢？</p> <p>一個資助契約  允許政府 - 和公眾-可優先看到正在解決  允許 SFC 和大專/大學之間有意義的對話</p> <p>六、結局協議：方法</p> <p>對準院校和大學的戰略和任務工作  依據建設學院和大學的計畫和活動的認識更接近  大部分資金將繼續由公式教學和研究驅動</p> <p>七、財務和基金分為學院收入來源：</p> <p>SFC 補助 - 教學  SFC 補助 - 學生生活開支  學費收費  其他(創收)</p> <p>八、SFC 資助學院部分</p> <p>核心補助 - 教學支出  核心撥款 - 學生生活開支  資本  特別計劃資金  歐盟基金</p> <p>九、大學收入來源</p> <p>SFC 補助  學費收費  研究資助</p>
--	--

	<p>捐贈 其他</p> <p>十、SFC 資助大學部分 補助 - 教學支出 研究和知識交換 資本 特別計劃資金</p> <p>十一、資本策略性經費 核心撥款用於教學 教學金額*價格 - 學費=核心撥款用於教學質量保證和提升 核心撥款用於研究 研究數額*價格*研究品質=核心撥款用於研究</p> <p>十二、卓越研究機構 系統評估主要目的在於研究英國大學的質量，卓越研究機構於2014年對154所英國大學研究進行了評估，他們提出1,911意見包括： 52061 學術人員 191150 研究成果 6,975 撞擊案例研究 提交的總體質量判斷。平均而言為： ****30%的世界領先（4*） ***46%的國際優秀（3*） **20%國際公認（2*） * 3%全國計入初始確認（1*） 本次參訪讓我們了解蘇格蘭撥款委員會的工作內容以及運作模式，真是一個特別的機構，或許能讓我國以後教育經費的分配多一個參酌的方法。</p>
--	---

十一、參訪英國年金保險機構(Standard Life) (9月7日上午)

講座課程內容摘要	
講座	Jamie Jenkins 及 Malcolm Jones
講座簡介	Jamie Jenkins 擔任退休金策略長及 Malcolm Jones 擔任投資部門主管，兩人在標準人壽年金公司任職多年經驗完整
課程日期	105.9.07 上午
講題	UK 退休金市場
課程	壹、UK 退休金概覽(Jamie Jenkins)

摘要	<p>UK 退休金共有三支柱。調查顯示人們缺乏資產規劃能力，因此需要年金公司專業的諮詢與協助。</p> <p>一、第一支柱：國家退休金制度</p> <p>(一)給付與年資相關：國保年資至少要 10 年才能領年金，達 35 年者可領取最高退休金額。</p> <p>(二)2016 改革重點在簡化：2016/4/6 起改為均一費率、均一給付，每週僅能領取 155.65 英鎊，定額給付整合過去第一層不同方案，提供基本保障。</p> <p>(三)無基金累存，由現在的工作者繳稅來支應年金領取者所需。目前國家年金支出占 GDP 比例為 7%。</p> <p>二、第二支柱：雇主成立的職業年金計畫</p> <p>(一)方式：個別雇主自己成立一個職業年金計畫或由多個雇主共同參與相同退休金計畫。</p> <p>(二)現況：目前多改 DC 制，新進員工無法取得 DB 制的年金。僅非常少的 DB 職業退休金計畫現存員工還在提繳，過去 DB 制所需成本為員工薪資的 25%~30%，DC 需 8%到 10%。</p> <p>(三)自動加入機制，近年最重要的改革：2012 年實施，至少超過 1,000 萬人被自動加入。採循序漸進方式，員工數 2014/2/1 超過 250 人、2015/4 有 50~249 人、2016 有 30~50 人及 2017 少於 30 人的企業均須為員工自動註冊參加。員工可以締約退出，但退出率低，年齡超過 22 歲，收入超過 1 萬英鎊者均會納入。自動加入有最低提撥率，將逐年提高。本機制非常特別跨國大企業到只有 1 人小公司均涵蓋。</p> <p>(四)選擇權：自動加入機制係由雇主選擇職業年金方案，員工並無自主權，雇主通常會選擇成本低廉或收益較高的退休金計畫，不過 2015 開放員工 55 歲起可自選投資方案。</p> <p>三、第三支柱：私人個別退休計畫</p> <p>(一)參加者多為高收入或自營作業者，多參考顧問建議投資</p> <p>(二)DC 制，通常參與者會針對特定商品來投資</p> <p>四、第二及第三支柱稅賦優惠</p> <p>(一)雇主：退休金提撥可做為公司稅負的抵銷</p> <p>(二)員工：退休金提撥費率為個人所得稅邊際稅率的減免</p> <p>(三)上限：個人最高可接受稅式減免額度每年 4 萬(原 2006 年推出時最高 25 萬)英鎊及終生免稅額最多 100 萬(原 180 萬)英鎊，更符合公平原則，政府稅式支出減少負擔減輕。</p> <p>(四)請領給付：一次金 25%免稅；其餘按個人所得稅的邊際稅率課徵。</p> <p>貳、自由使用及運用(Malcolm Jones)</p>
----	--

	<p>一、自由使用運用權利</p> <p>因應 2008 金融風暴後，全球持續陷於低利率低成長的環境之下，相較過去，近年投資報酬率較低，民眾不滿而開放。</p> <p>(一)2015 改革前：只能持有現金、購買與終身壽險有關的年金商品及有下檔保護的商品。</p> <p>(二)2015 改革後：55 歲以後自由選擇投資商品，出乎意料之外，雖有 25%可一次領免課稅權利，調查結果顯示，僅有不到 4%民眾採一次領，且多用於還債，原先擔心會亂花而降低老年生活保障的情形並不嚴重，不過僅實施一年多尚待時間觀察。</p> <p>(三)新商品：自由使用運用權利後，為了滿足民眾提高報酬兼顧提供老年持續性收入來源的支援，該公司設計風險較大及報酬相對較高的商品供民眾選擇。</p> <p>(四)標準壽險公司近期向大眾推薦的年金商品為多元資產投資策略，該商品報酬率相較過去年投資被動式且固定收益為主商品報酬較高，但波動率僅股票的 2/3。</p> <p>(五)個人投資組合差異化：過去投資終身壽險相關年金商品，差異性有限。給予民眾自由管理運用權利後，投資商品必須依各種風險需求不同的人做調節，個人投資組合有較大的差異性。</p> <p>二、衍生問題</p> <p>(一)由於放寬自由管理運用權利後，市面上開始有詐欺、詐騙、詐術行為發生。誘騙民眾的行為包括 55 歲之前倘請領，懲罰性稅率謊稱可以規避。在目前金融環境下，謊稱投資可以獲得不可能達到的保證最低收益率的商品。推薦合法但風險過高不適合退休年齡的人投資的商品等。</p> <p>(二)詐騙行為如何規避或宣導民眾正確的觀念等，蘇格蘭國會已意識到此問題的嚴重性，將於明天 9/8 在國會討論。</p> <p>註 1：tax efficiency，類似新制員工自提稅賦減免遞延效果，提撥當年不列入個人所得，遞延至退休領取時依個人邊際稅率課稅</p> <p>註 2：公部門職業年金無儲金(unfunded)，由政府稅收支應。</p>
--	--

## 十二、國家年金(State Pensions) (9 月 7 日下午)

講座課程內容摘要	
講座	Dr Lynne Robertson-Rose
講座簡介	University of Edinburgh
課程日期	105.9.7(下午)

講題	英國國家年金(二)
課程摘要	<p>一、年金給付有採統一費率方式，有採家計調查(如芬蘭)，有和所得有關(如德國、法國)。目的都是在減少貧窮並維持退休後一定生活水平。</p> <p>二、英國國家年金共分三層，第一層為國家年金(2016 年以前為 BSP 及第二國家年金 B2P，2016 年以後則整合為新國家年金)，第二層為職業年金、第三層為個人私人年金。</p> <p>三、目前英國年金主要是以第一層國家年金為主，是採統一費率，不做家計調查但給付數額不高，和所得有些微關係。</p> <p>四、退休年齡：過去男女退休年齡不同，已逐步朝一致處理</p> <p>(一)國家年金的法定請領年齡為男性 65 歲，女性 60 歲。因追求平等、縮短男女間差距，女性請領年齡將逐年上調，2016 年，女性請領年齡為 63 歲，預計至 2018 年男女相同均為 65 歲，並逐步增加 2028 年 67 歲。</p> <p>(二)英國政府 2014 年通過法案要求政府每 5 年參考平均壽命重新檢視退休年齡的妥適性，避免政治力介入致無法及時因應人口變遷影響年金制度。</p> <p>五、國家年金提撥及給付</p> <p>(一)國家年金為貢獻制，由雇主及員工、自營者提撥。</p> <p>(二)提撥數額則視薪資而定，每週薪資低於 112 英鎊者及低利潤雇主免除提撥責任（也無保險年資）。</p> <p>(三) 年金給付數額偏低且是採統一數額，與繳費多少無關。給付數額視繳費年資而定，繳付年資 30 年始得領取全額國家年金；繳費年資如低於 30 年則將按比例扣減，給付數額又更低。</p> <p>六、保障不足</p> <p>(一)已婚婦女年金給付是透過丈夫提撥取得年金給付權利(先生過世後取得先生養老金)。過去，女性配偶年齡通常較低且壽命較長，衍生長期年金不足；又因已婚婦女年金保障是依附在丈夫年金，因此如失婚則喪失年金權利。</p> <p>(二)為解決保障不足問題，英國政府調整政策，對於養育 12 歲以下子女的婦女、有看護責任者、失業者及殘障者提供保險年資(以上對象不包含學生)。另拉高領取年金投保年資以及繳費 10 年以上者始得領取年金給付之限制。</p> <p>七、隨收隨付制：</p> <p>(一) 年金具有所得重分配效果。</p> <p>(二) 國家年金採隨收隨付，現在工作人口之年金由未來工作人口給付。</p> <p>八、薪資所得相關公共年金</p> <p>(一)仿效法國和德國的薪資所得年金設計，以提高退休所得。開始於 1961 年，於 1970 年代擴展，最後發展為國家第二年金。</p> <p>(二)預估會多 1/4 的退休收入。</p> <p>(三)第二國家年金因運作不好而告終。</p> <p>九、新國家年金：2016 年 4 月起之新國家年金提出是為解決支領年金相關問題。</p>

	<p>(一)歷年年金給付數額有變動，但不高，去年數額為每週 115 鎊，今年加 40 鎊，為 155 鎊。過去，每 10 人有 4 人生活艱困。過去政府會透過家計調查，給予對於 65 歲以上退休國民每週 155 鎊生活費，因此，領取國家年金的人，如能透過家計調查，即可以領取每週超過 155 鎊的數額。</p> <p>(二)家計調查失去作用：第零層保障年金需透過申請後進行資產調查審核資格，因此多數人並未提出申請，致部分支領年金給付者之年金給付過低。另一原因是部分人員為可透過家計調查取得生活費，反降低儲蓄，與政府鼓勵儲蓄動機不符。</p> <p>(三)第二國家年金員工須提撥相當數額，對薪資較低者而言是項昂貴支出，因此常會選擇免除加入，其退休後僅得領取國家年金，因此生活陷入困難。</p> <p>十、老年貧窮減少：</p> <p>(一)最近退休 80%的人可以取代自己退休收入的 2/3。</p> <p>(二)有 40%退休人口過得比退休前更充裕。在 1961 年有 38%退休人口生活貧困，到了 2012 年、2013 年，已降低至 13%</p> <p>(三)扣除住房費，退休人員年金收入甚高於非退休人員工作所得。</p> <p>(四)現在的領取年金制度家是因現領年金的人就是決定年金政策的人。</p> <p>十一、新國家年金：</p> <p>(一)2016 年國家年金與國家第二年金整合為新國家年金。</p> <p>(二)簡單、公平，採均一費率、給付，目前全額年金為每週 155.65 英鎊，其年金數額和「投保年資」有關，與「投保薪資」無關。投保年資達 35 年可享有全額年金，未達 35 年者之年金數額依年資比率扣減。投保年資低於 10 年者，無年金。</p> <p>(三)領取全額年金的人會預計從 2016 年 42%，至 2040 年提高為 83%，新國家年金於 2016 年 4 月 6 日生效，在當天以前達到法定請領年齡者仍適用舊制。但若於當天以後達到法定請領年齡者，即適用新制。</p> <p>(四)可購滿年資；另每延後 1 年領取，增加 5.8%。</p> <p>十二、結論</p> <p>(一)重分配效果：所得較高的人提撥較多，可支付弱勢者養老金。</p> <p>(二)人民對於應提繳數額及未來退休可領取年金數額比較清楚；減少使用家計調查，可減少人力及不公平情事發生。但員工如欲增加與薪資所得相關年金，其相關問題，政府不再介入。</p> <p>(三)新面臨新議題是有關世代間公平性問題，現在年輕人繳費給已退休的人領，但不確定未來是否有人繳費供他們領取。</p>
--	--

### 十三、參訪蘇格蘭國會(9 月 8 日)

講座課程內容摘要	
講座	Eberhard Bort
講 座	愛丁堡大學教授

簡介	
課程日期	105.09.08
講題	參訪蘇格蘭國會
	<p>今天參訪蘇格蘭議會辦公大樓，門口有警察，進入議會須先進行安檢，為了安全檢查的非常嚴格，這次參訪由愛丁堡大學教授 Eberhard Bort 及議會財務委員會的 DrJimJohnston 做簡介，摘要如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.簡介議會辦公大樓是於 1999 興建至 2004 年啟用期間因 2001 年 9 月 11 日九一一攻擊事件而變更更加強了防火、防爆等安全設備，也更增加了預算經費。</li> <li>2.此棟建築由石頭、不銹鋼、橡木構成，結合了傳統與現代風格此建築計劃因經費遠超出原有預算十倍的之多耗資幾乎高達 5 億英鎊。</li> <li>3.建築師恩里克·米拉列斯（Enric Miralles）為設計人，其參考蘇格蘭臨海的理念將大樓屋頂設計為翻船的樣式，在內部大廳有類似圓弧設計，從外觀看來，像一片片樹葉。</li> <li>4.蘇格蘭議會（Scottish Parliament）成立於 1999 年，旨在討論蘇格蘭事務並為蘇格蘭制定法律議會由 129 位選舉產生的代表組成。</li> <li>5.今年 SNP 黨取得 63 席次(各黨席次如附表)，全部為 129 席次，SNP 黨要再多 2 個席次才有過半數，所以今年 SNP 黨是相對多數，所以今年議會形態是較以往有趣的。</li> <li>6.蘇格蘭議會在此通過影響眾多蘇格蘭內部事務的法律。這些事務被稱為“權力下放事務”，包括衛生、教育、司法和住房.....等。還審議蘇格蘭政府的工作，並讓蘇格蘭政府對自己工作負責。</li> <li>7.某些議題仍由英國議會全權負責。這些被稱為保留事項包括：福利與社會保障、國防、對外政策等。</li> <li>8.透過《2016 年蘇格蘭法案》（ScotlandAct2016）更多的諸如在稅收、福利及蘇格蘭議會選舉等方面的權力正在被移交至蘇格蘭議會。</li> <li>9.議會除了對新的法律提案進行討論，議事廳中涉及的內容大約包括以下各項： <ol style="list-style-type: none"> <li>(1)辯論:這是蘇格蘭議會議員之間的討論，通常根據一項動議進行。</li> <li>(2)首席部長答問:蘇格蘭議會議員向首席部長提問。提問時間:蘇格蘭議會議員向內閣大臣及部長提問。</li> <li>(3)部長級聲明:內閣大臣及部長藉由這些聲明，向議會告知緊急事項，或發佈有關政策的公告。</li> <li>(4)決策時間:蘇格蘭議會議員對當天討論的動議作出決定的時間，通常以投票的形式進行。於 17:00 前以電子投票方式進行，有三個選項 Yes、No、Abstain(棄權)，既使棄權票數多於 Yes 和 No，最後仍以簡單多數決決定。</li> </ol> </li> <li>10.本次參訪讓我們了解蘇格蘭議會的建築過程、議會外觀及內部結構、議會、功用等。</li> </ol>