

出國報告（出國類別：開會）

出席第 45 屆 OECD  
資深預算官員委員會會議  
出國報告

服務機關：行政院主計總處

姓名職稱：廖專門委員玉琳、楊專員世奕

派赴國家/地區：希臘雅典

出國期間：112 年 5 月 29 日至 6 月 4 日

報告日期：112 年 7 月 28 日

## 摘要

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

今（2023）年我國再次獲邀參與在希臘雅典舉辦之第45屆年會，共有希臘、美國、丹麥、英國、德國、法國、瑞士、瑞典、加拿大、紐西蘭、日本、韓國等31個會員國之財政部長、預算部門首長、資深預算官員，以及國際貨幣基金組織（International Monetary Fund，IMF）、歐洲聯盟（European Union，EU）與OECD等專家學者出席，委員會並邀請巴西、保加利亞、克羅埃西亞、秘魯、羅馬尼亞、新加坡及我國等7個非會員國與會，除延續上一屆年會討論議題，針對公共支出的未來展望、後疫情時代之公共支出優化、綠色預算等交換意見外，另就希臘的預算改革及特別基金、貸款或擔保等非典型政策工具進行分享與討論，期能增進各與會預算官員對相關議題之瞭解，並作為未來研提對策之參考。

SBO每年均召開會議，邀請會員國之資深預算官員討論預算相關議題及分享政策經驗，我國經由會議過程之討論與交流，對當前世界各國在財政上面臨的重要課題及解決對策有更進一步的認識，未來將持續積極參與，並作為精進我國預算制度之參考。

# 目次

壹、會議目的	1
貳、會議過程	2
一、會議時間	2
二、會議地點	2
三、與會國家	2
四、會議議題	2
(一) 公共支出的未來展望：如何在多重支出壓力下確保財政永續	2
(二) 優化公共支出：後疫情時代的預算架構	4
(三) 希臘的預算改革	7
(四) 非典型政策工具：特別基金、貸款或擔保	8
(五) 綠色預算：發揮影響力	9
參、心得及建議	11
附錄、OECD資深預算官員委員會會議討論議題發言稿	15

## 壹、會議目的

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

今（2023）年我國再次獲邀參與在希臘雅典舉辦之第 45 屆年會，除各會員國官員、國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）、歐洲聯盟（European Union, EU）與 OECD 等專家學者出席外，委員會另邀請巴西、保加利亞、克羅埃西亞、祕魯、羅馬尼亞、新加坡及我國等 7 個非會員國與會，除延續上一屆年會討論議題，針對公共支出的未來展望、後疫情時代之公共支出優化、綠色預算等交換意見外，另就希臘的預算改革及特別基金、貸款或擔保等非典型政策工具進行分享與討論，期能增進各與會預算官員對相關議題之瞭解，並作為未來研提對策之參考。

## 貳、會議過程

一、會議時間：112年6月1日至2日

二、會議地點：希臘雅典

三、與會國家：希臘、美國、丹麥、英國、德國、法國、瑞士、瑞典、加拿大、紐西蘭、日本、韓國、巴西、保加利亞、克羅埃西亞、祕魯、羅馬尼亞、新加坡與我國等38個國家，以及IMF、EU與OECD等專家學者。

## 四、會議議題

### （一）公共支出的未來展望：如何在多重支出壓力下確保財政永續

在氣候變遷、人口老化、醫療保健、社會福利、國家安全、利息支出等多重支出壓力下，如何滿足公共支出需求，同時兼顧財政永續，是OECD會員國共同面臨的難題，OECD爰提出「支出審查」與「目標導向公共支出」等2項解決方案，並以分組討論形式，由各國代表分享經驗及建議，供與會各國未來進行預算改革之參考：

#### 1、支出審查：

本項係分析政府既有支出的工具，與預算編製密不可分，其目的主要在協助政府控管支出總額、依施政優先順序重分配資源及強化計畫與政策之支出有效性等。儘管支出審查方式因國家、地區而

異，並無放諸四海皆準之作法，惟據研究顯示，成功的支出審查具有以下特徵：

- (1) 明定審查目標：審查目標可為刪減支出、資源重分配或強化支出有效性等，由於不同審查目標所對應之審查方式、過程及參與者均不相同，爰應於審查之初即明定審查目標、範圍、主要任務、時程表、權責劃分、可運用之資訊或資源、預期成果及里程碑等。
- (2) 獲得政治支持：由於支出審查過程須投入足夠的資源與專業人力，且其所獲致之結論與建議是否被採納，與政治支持程度息息相關。由此可知，政治支持對於支出審查之可行性及持續性至關重要，尤其是在初期設定支出審查目標，以及後期作成結論與建議階段特別明顯。
- (3) 劃定職責分工：常見的作法為專案設立指導小組及工作小組，分別負責監督支出審查流程及實際執行支出審查工作。此外，財主單位及受審查部會亦應全程參與，前者應整合支出審查與預算編製流程，後者應落實支出審查所作之結論，另內閣應亦於確立審查目標與範圍，以及提出審查結論與建議時發揮其角色功能。
- (4) 整合預算流程：支出審查獲致之結論與建議，應回饋至預算編製流程中，以利檢討既有預算支出結構，評估各項公共政策支出之有效性或調整資源分配之優先順序。

- (5) 提出明確建議：為提高政府對潛在財政風險之認識與重視，支出審查最後應出具明確的結論及建議，其內容應包含敏感性分析與替選方案，且財主單位應監督受審查部會落實執行支出審查建議，並持續追蹤辦理情形。
- (6) 公開審查結果：提高支出審查結論之資訊透明度，有助於強化審查之完整性、課責性與監督。
- (7) 不斷檢討更新：支出審查框架與所有政府政策一樣，應順應環境變化與挑戰，定期檢討更新，以確保其有效性。

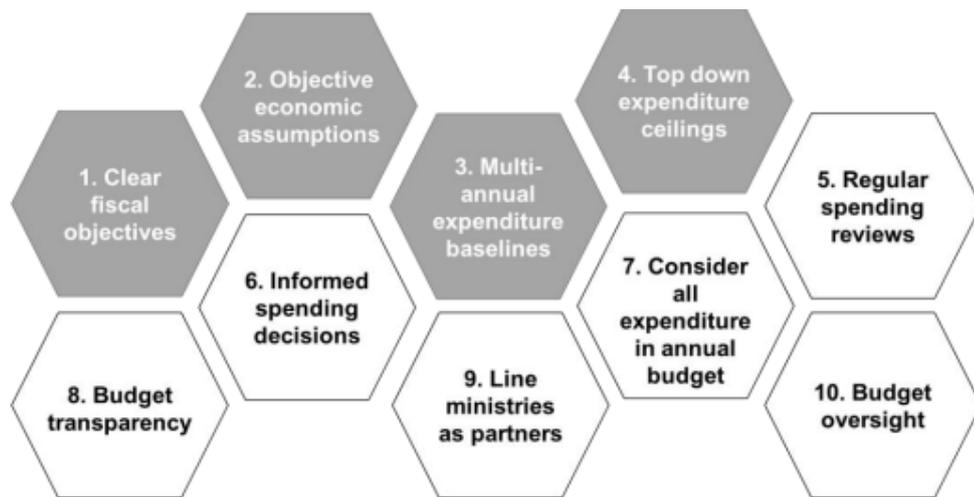
## 2、目標導向公共支出：

全球金融危機與肺炎疫情時期，各國為避免經濟衰退，紛紛以擴張公共支出來支撐個人就業機會及所得之減少，造成公共債務失控。另人口老化、氣候變遷、醫療保健、社會福利及國家安全等問題，又再加劇公共支出壓力，使公共債務進一步惡化。

上述問題難以單靠資源重分配解決，且減少公共服務及增加稅收，亦會造成民眾反彈，顯不可行，OECD 爰建議透過目標導向公共支出，如使用者付費、排富等方式，跳脫現行普遍性免費提供公共服務的作法，改以針對受益者收取服務費，或減少對富裕者提供公共服務，此舉除可減緩公共支出與舉債壓力外，亦有遏止無效率浪費公共服務資源之附加效果。

### (二) 優化公共支出：後疫情時代的預算架構

在經歷肺炎疫情、俄烏戰爭及能源危機後，OECD會員國均面臨公共債務急遽惡化，以及公共衛生、社會福利、氣候變遷、國家安全等領域支出需求大幅上升之問題，為兼顧財政永續，同時滿足公共支出需求，並最大化資源分配效率，OECD前已歸納出優質預算制度應具備之10大特徵，本議題主要係聚焦於前4大特徵（如圖），包括：



Note: Principles relating to medium-term budget frameworks are highlighted in grey.  
Source: OECD Spending Better Framework, 2022

圖：OECD歸納優質預算制度之10大特徵

- 1、明確的財政目標：**訂定明確的目標是實現財政目標的核心，政府應明確公開所有關鍵財政目標，包括預算平衡，以及收入、支出及債務的總水準。
- 2、客觀的經濟假設：**經濟成長率估測應揭露包括對國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）成長的預測、GDP 成長的構成因子、就業率、失業率、經常帳、通貨膨脹及利率等所有關鍵經濟假

設，並說明對意外經濟衰退或公共財政衝擊而進行的任何風險調整，以及提供敏感性分析等。

**3、多年期的支出估測：**3至5年度的支出估測對重新分配預算的決策有所助益，並可作為新興支出趨勢的預警。該估測應在內部不斷更新，以即時反映所有對支出有影響的決策，並鼓勵各部會在預算編製過程中遵守財政紀律。

**4、由上而下的支出上限：**訂定由上而下的支出上限是預算編製過程的基石，上限一經確定，在預算編製過程中就不可再變動，以確保整體預算規模的公信力，以及支出符合政府的財政目標。部會首長應有靈活性及自主權，在其支出上限內重新配置資源，預算部門也要有能力評估此類重新分配的合理性，並確保首長的決定是在總體政策與預算架構內。

在上述優質預算制度特徵之框架下，經OECD調查其會員國疫後2023年之預算制度，提出後疫情時代優化公共支出之改革建議如下：

1、在總體經濟前景高度不確定的情況下，為降低經濟及預算收支之預測偏差，建議參考國內外其他專業機構之經濟預測，並應強化政府經濟預測之品質。此外，於預算文件中揭露經濟預測所採用之假設，提高經濟預測資訊之透明度，可確保政府採用公正客觀的方法進行經濟預測，有助於降低預測偏誤。

- 2、 制定多年期的支出估測係目前 OECD 會員國預算體系最薄弱的一環，為強化中程預算制度，財主單位與相關部會應密切合作，以系統性方式推估多年期支出，又為即時且充分反映重大政策對財政目標之影響，多年期支出估測應經常滾動檢討。
- 3、 為達成所設定之財政目標，應設定總支出上限與個別部會支出上限，另可設置預備金，為非預期支出保留預算彈性。

### (三) 希臘的預算改革

2008年全球金融危機，為希臘財政帶來嚴峻的考驗，政府亟需刪減並限制公共支出，希臘政府感謝OECD在危機時期一路相伴，提供財政改革所需之各種技術支援，協助希臘重新建立穩健的公共財政管理環境，主要改革內容包括：

- 1、**支出審查**：係審查及評估政府開支之方法，為整頓財政的有效工具，主要目的為提升預算效率及效益，通過對各部門及各支出項目進行評估，可確認哪些支出項目是必要的，並可將資源投入最具優先性及效益性之領域。希臘在過去 10 年間實施多次支出審查，其中 2012 年節省 67 億歐元、2014 年節省 50 億歐元。
- 2、**績效預算**：係一種目標與成果導向的預算制度，旨在確保資金使用符合政府的政策目標與預期成效，藉由制定明確的目標與指標，政府可以更好地追蹤、評估預算的執行情形，並作出相應的調整，以發揮資金的最大價值及效益。希臘透過設定明確政策目標與預期成

效，將資源優先分配於較高效益之領域，有效減少資源浪費及無效率支出，再輔以監控、評估預算執行情況，確保預算適當執行。

**3、綠色預算：**係一種將環境因素納入預算制定與執行過程的方法，通過提供資金支持綠色項目及政策，來減少對環境的負面影響。希臘將綠色預算作為一種工具，同時實現經濟成長及環境保護的目標。

#### **(四) 非典型政策工具：特別基金、貸款或擔保**

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

惟近年面對全球金融危機、肺炎疫情、能源危機及綠色轉型等需求，各國為規避預算流程及審查，非典型政策工具（例如：貸款、擔保）逐漸成為應對危機的首選，而大多數國家在預算決策過程中，並未將非典型政策工具對財政之潛在影響納入考量。

非典型政策工具對財政之影響遠比直接支出更難衡量，主要係其所產生之現金流量與發生期間難以估算，且由於其對現金流量的影響具遞延效果，往往造成初期錯誤低估其使用成本。隨著各國採用非典型政策工具之情形越來越普遍，倘不改變預算制度，將導致越來越多政府支出無法被掌握及審查。

此議題主要係探討預算制度是否能趕上非典型政策工具之興起，OECD提出下列改革建議（以貸款及擔保為例），供與會各國參考：

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

#### （五）綠色預算：發揮影響力

2023年3月政府間氣候變化專門委員會（Inter-governmental Panel on Climate Change, IPCC）發布第6次評估報告表示，未來20年氣候變遷規模將持續擴大，預計全球氣溫上升幅度將達到或超過1.5°C，儘管肺炎疫情期間經濟放緩，促成了許多國家達到2020年的碳排減量目標，但未來仍應持續進行減緩氣候變遷之實質行動，其中一項行動便是實施綠色預算，將氣候變遷因素，納入預算框架及政策，本議題主要係介紹各OECD會員國實施綠色預算之現況。

綠色預算非一個單獨的預算，而是指將氣候及環境因素納入預算週期，並提供決策者相關訊息，其與預算編製過程之關聯性舉例如下：

- 1、 在預算規劃階段：將氣候相關政策或計畫納入優先事項，促使各部會提案爭取預算時，將氣候因素納入考量。
- 2、 在預算審議階段：提供氣候變遷政策相關預算訊息（如綠色預算報表），提高資訊透明度。
- 3、 在預算報告及監督階段：在編製政府財務報表時，附帶提供氣候變遷相關資金運用或識別氣候變遷相關之財政風險。

據2022年OECD對會員國的調查結果顯示，綠色預算制度由起初的小規模試辦逐漸轉變成為主流，已有三分之二的會員國採行了綠色預算制度，較2021年之調查結果成長約60%，且各國編製綠色預算的能力（包括制度面、編製方法及工具、課責性與透明度、編製環境等4大面向）亦有所提升。另綠色預算編製之影響範圍正逐步擴大，不僅侷限於財主單位，許多OECD會員國已成立氣候變遷專責部會，或制定跨部會合作之減緩氣候變遷政策。此外，部分國家（如英國、美國）已在預算文件中揭露因氣候變遷而造成之財政影響，例如為減緩氣候變遷所增加之公共支出、碳稅及環境交易收入等。

## 參、心得及建議

### 一、後疫情時代公共支出的未來展望

臺灣是少數在疫情期間能維持經濟成長與穩健財政赤字的國家之一。我國經濟成長率於 2020 年為 3.4%、2021 年為 6.5%、2022 年為 2.5%，且中央政府近 3 年歲入成長超過 20%，同時中央政府債務未償餘額占 GDP 比率均控制在 26%至 28%之間。然而，後疫情時代我國與各國同樣面臨強敵武力威脅、人口結構老化、全球氣候變遷、通貨膨脹等課題的嚴峻考驗，因此，政府財政仍存有極大壓力。

在支出審查與優化公共支出方面，我國推行由上而下的歲出額度制、中程計畫預算制度、計畫與預算審查等機制已有多年，相較於支出審查，我國更專注於計畫審查。各部會應先提出擬辦理之重大計畫，經行政院偕同相關專業機關審查，以避免計畫需求無限擴張，在此制度下，主要強調有計畫，才有預算。此外，政府亦逐年檢討計畫績效及預算分配，並將審查結果回饋作為年度預算編製時資源配置優先順序之參考。

在績效預算方面，我國預算法雖未出現「績效預算」名詞，但預算制度規範係由施政方針、施政計畫、概算至總預算案彙整完成，係屬目標導向、績效導向預算編列模式，且已參採該制度之相關作法，如歲出額度制度、中程計畫預算制度、經費運用彈性及績效評估結果回饋等，大致符合近來各國績效預算制度改革趨勢。

在目標導向公共支出方面，由於我國預算規模相對較小，為控制總體支出規模，政策制定時，均優先思考導入排富或差別收費概念，如退休金、全民健康保險均依收入訂定不同收費級距標準。

我國政府一向恪守財政紀律，在肺炎疫情前，已連續 3 年（2015 至 2017 年）控制歲入歲出差短在極低的水準（僅占 GDP 之 0.1% 至 0.3%），並連續 2 年（2018 至 2019 年）達成財政平衡，即便在疫情期間（2020 至 2021 年），歲入歲出差短仍控制在占 GDP 之 1.4% 及 0.7%，並在 2022 年再度產生賸餘，同時中央政府債務未償餘額占 GDP 比率維持在 26%，比疫情前低 2 個百分點。

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

## 二、非典型政策工具

臺灣運用非典型政策工具支應政策所需已行之有年，例如政府為協助中小企業辦理資金融資調度，於 1974 年捐助成立中小企業信用保證基金，每年由總預算編列經費挹注該基金，同時為維持基金財務穩健，依風險等級設定不同擔保倍數及收取不同費率之手續費，過去 4 年政府每年挹注金額約 25 億元、違約率 0.6%。在肺炎疫情期間，為協助受影響之中小企業度過難關，政府亦循預算程序編列專款增撥該基金 245 億元，截至目前違約率約 3.83%。

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

### 三、綠色預算

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

然而，氣候變遷對環境永續、人類生存及國家安全之威脅日益加劇，全球已有 130 多國提出 2050 淨零排放之宣示與行動，為呼應全球淨零趨勢，與世界共同邁向淨零，政府於 2021 年公布 2050 淨零排放目標，隨後於 2022 年公布淨零排放路徑及策略總說明與 12 項關鍵戰略行動計畫，並成立工作小組推動相關事項，且為提升氣候治理層級，更於 2023 年公布施行氣候變遷因應法，使我國成為全球少數將 2050 年淨零排放目標入法的國家。

此外，採行綠色預算制度逐漸成為國際主流，惟依 OECD 會員國編製綠色預算之經驗顯示，綠色預算受各國國情、預算制度、資源分配優先順序與資源多寡等影響，並無一體適用於各國之單一實施方法。我國已於預算書設置專章，說明有關減少碳排放之策略及預算，2023 年預算已

編列超過 671 億元用於減少碳排放，約較 2022 年增加 74%，未來仍將配合 2050 淨零排放政策，廣續配置適足資源。

## 附錄、OECD資深預算官員委員會會議討論議題發言稿

### Future of Public Spending: Ensuring Fiscal Sustainability amid Multiple Challenges

In recent years, like other countries, we've been facing multiple spending pressures from similar challenges like defense, aging population, zero emission, and inflation. Our budget has grown by over 28% in 2022 compared with 2019, which has brought tremendous pressure on the expenditure side.

However, driven by strong economic growths during the pandemic, tax revenues have also skyrocketed by 37% in the same period, which enable the 2022 Budget to return to balance after fiscal expansion caused by the Covid.

Looking forward, some of those spending pressures remain in the near future. For example, the defense budget. Given the special relation and heightening tension with China, we are in strong need of maintaining sufficient self-defense capabilities. The defense budget has grown by over 50% in the past 5 years. Even so, China's defense budget is still more than 10 times as large as ours. We'll have to continue to reinforce our military readiness as long as China continues to view Taiwan as part of its own territory.

Secondly, Taiwan currently has the lowest birth rate over the world, standing at only 1.08. Our population in 2020 shrank for the first time in history due to a rapid fall in the number of births. The government has rolled out a series of measures focusing on encouraging higher fertility. The spending on these measures has grown about six-fold in 6 years.

Thirdly, our country became an aged society in 2018 and is expected to enter a super-aged society by 2026. To build an elderly-friendly and supportive environment, the government continues to allocate funds. The relevant spending has grown by over 66% in 5 years.

In terms of climate change, our government has just declared to achieve net-zero emissions by 2050. The budget on clean energy increased by over 70% in 2023. Even though that we are at the early stage of this process, I believe Taiwan will continue to move forward and put more public resources to deal with greenhouse emissions. That will be the most fast-growing area in our budgets over the next 5 to 10 years.

Finally, to stabilize the inflation, the government decided to temporarily freeze electricity price and subsidize the losses of power supply company caused by the natural gas price spike during the past

one year. That policy alone has cost us 6% of the budget in 2023 (at the amount of 6.6 billion USD). It's expected to cost at least 3% in 2024 (the total amount contribute in the field will be at least about \$3.3 billion USD). However, the result turns out pretty well. The CPI was controlled at 2.95% in 2022, and this year, it's expected to be around 2%.

Our government has a strong commitment on supporting fiscal discipline. We had maintained balanced budgets for 5 consecutive years before the pandemic. Even in the pandemic years, the deficits were well controlled at 1.4% of GDP in 2020, 0.7% of GDP in 2021, and returned to surplus in 2022. The debt to GDP ratio stays at 26%, 2 percentage points lower than the pre-Covid level.

And we'd like to share how medium-term programming budgeting system works in Taiwan. We contribute more on program reviewing than spending reviewing. Ministries should propose material projects which are going to implement, and all of which should be reviewed by the Executive Yuan and relevant authorities, and budget department is one of the reviewing agencies participating at very beginning stage.

In the medium-term programming budgeting system, we emphasize an approved project is a prerequisite for budget, and both projects and

budgets need to be reviewed by specialized agencies to prevent unlimited expansion of funding need. Also, annual reviews of project performance and budget allocation are conducted, and the result would feedback to improve the budget prioritization.

Furthermore, Due to the culture of our country, citizens generally support cost-saving measures and strict debt management policies, which compel the governing authorities to constantly pursue fiscal balance to ensure long-term fiscal sustainability.

## **Green Budgeting: Achieving Impact**

First of all, we'd like to thank you for the invitation to the meeting, and regarding Green Budgeting, we would also like to refer our efforts in this field.

Even though we haven't developed credible tools such as green budget tagging or green budget statement, we have announced to achieve net-zero emissions by 2050. Additionally, we have had a whole chapter in our budget statement, specifying the measures to reduce carbon emission. In our 2023 budget, it is expected to devote over 2 billion USD on reduction of carbon emission, which is 74% higher than 2022.