

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書
(出國類別：考察)

「考察英國預算制度之改革及其運作」
出國報告

服務機關：行政院主計處
出國人：職 稱：簡派視察
 研究員
 姓 名：范黛明
 陳靜怡

出國地點：英國
出國期間：94年11月29日至12月12日
報告日期：95年3月3日

公務出國報告提要

報告名稱：

考察英國預算制度之改革及其運作

主辦機關：

行政院主計處

聯絡人／電話：

陳靜怡／3356-7356

出國人員：

范黛明 行政院主計處 第一局 簡派視察

陳靜怡 行政院主計處 第一局 研究員

出國類別：考察

出國地區：英國

出國期間：民國 94 年 11 月 29 日至 94 年 12 月 12 日

報告日期：民國 95 年 3 月 3 日

分類號／目：A1／統計主計

關鍵詞：預算作業制度、財政紀律、中央對地方補助制度

內容摘要：

為實地了解並蒐集英國有關預算作業制度、財政紀律及中央對地方補助制度之實際運作經驗，作為我國後續改進預算相關作業之參據，爰於 94 年 11 月 29 日至 12 月 12 日，由行政院主計處范簡派視察黛明及陳研究員靜怡出國考察英國獨立學術研究機構-財政研究院（IFS, Institute of Finance Study）及政府預算編製相關機構-愛丁堡市政府（The City of Edinburgh Council）財務部門，就相關議題進行意見交流與討論。本次考察心得與建議摘陳如次：

- (一) 英國的財政紀律規定（黃金法則及永續投資法則）雖未訂有罰則，惟自上述兩大財政規則訂立後，該國政府即嚴守自定的紀律，使英國財政狀況在歐盟國家中堪稱良好，可見法紀的遵守是財政健全與穩健的關鍵因素。我國目前亦面臨財政赤字居高不下，債務持續攀升的財政困境，該國經驗可作為我國健全財政之借鏡。
- (二) 英國政府於 1998 年提出由各部會簽訂公共服務協定（PSAs）設定機關目標與執行方案，並據此考核績效以決定未來年度資源分配之順序，實有助各機關強化其財務之自我管理。我國目前做法係將各部會之中程施政計畫、中長程個案計畫，納入年度施政計畫辦理，並逐年檢討其績效，必要時得修正或廢止，似可進一步參考英國該項制度，將績效評估與資源分配做更適切的連結，藉由各機關對其歲出額度之自我控管，妥適安排各項施政之優先順序，以提升政府整體資源使用效益。
- (三) 英國政府採用跨部會預算審議機制以處理傳統部門架構所無法解決的挑戰，例如社會福利、毒品及犯罪等需要跨越部門間協調與團隊工作才可解決的問題。我國目前亦有多項施政計畫屬跨部會計畫，除了公共建設與科技計畫已由經建會及國科會衡酌國家資源及負擔能力統籌負責，及部分跨部會經費如社會福利、毒品及犯罪防治等計畫由行政院交付相關機關以專案檢討方式審查外，似可參考英國政府作法，建立常

態型之跨部會預算審議機制，整合各相關部會現有資源，促進合作協調與經費執行之效能，檢討出重疊或不經濟支出，以騰出空間容納新興施政。

(四)英國地方政府目前擴大規模採用之民間投資提案 PFI，係運用私人資本作為供應公共部門設備及服務的資金來源，財務負擔與風險從政府轉到包商，政府則給予包商長期穩定的合約為保障，其涵蓋之範圍較 BOT 更廣泛。我國目前雖已採用多項獎勵民間投資方案，以目前我國中央與地方財政吃緊的狀況下，政府仍宜積極引進民間資金與技術，以減輕財務負擔與風險，並活絡民間產業發展。

(五)兩國的補助制度與地方公共財監督評比機制的關聯性都尚待加強，我國目前依「中央對台灣省各縣(市)政府計畫及預算考核要點」規定，辦理相關考核事宜，其考核成績僅係作為中央增減對各縣市一般性補助款之參據，與補助款分配設算並無直接關聯，建議未來可將重要考核項目如縣市累計債務餘額、總預算收支差短數額等納入補助款之設算指標，以建立地方財政自我負責機制。

目 次

壹、前言	1
貳、英國預算制度	2
一、中央政府預算與財政	2
二、預算之編制與審議	7
參、量入為出的財政紀律與預算政策	11
一、英國近年財政概況	13
二、財政紀律內涵	14
三、預算政策與具體改革措施	16
四、我國預算政策之說明及兩國財政規範之比較	17
肆、中央與地方財政關係	20
一、中央與地方之財政劃分	20
二、地方財政管理	22
三、中央對地方補助	24
四、與我國補助制度之比較	26
伍、考察心得與建議	28

壹、前言

近十餘年來世界各國因社會福利與安全等支出不斷增加，而收入又未能相對提高，致使預算赤字無法有效控制，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。我國從 80 年代末期開始，因社會、經濟及政治等外在環境快速變遷，使政府預算赤字明顯增加，財政收支狀況逐漸惡化，政府為改善與突破此一現象，陸續推動各項節約措施等預算改革作業，其積極之作為，使國家財政獲致具體改善，惟截至目前仍面臨歲入財源不足、債務持續攀升及歲出結構僵化等困難，為提升政府預算資源配置效率，特安排此次赴英考察行程，計畫藉由考察 OECD 先進國家之預算作業制度、財政紀律及中央對地方補助制度之實際運作經驗，作為我國後續改進預算相關作業之參據。

本次考察主要選定英國獨立學術研究機構-財政研究院（IFS, Institute of Finance Study）及政府預算編製相關機構-愛丁堡市政府（The City of Edinburgh Council）財務部門，針對預算作業制度、財政紀律及中央對地方補助制度相關議題進行意見交流與討論，承蒙外交部歐洲司、駐英國台北代表處、及駐愛丁堡台北辦事處鼎力協助，順利完成考察拜會行程，謹申謝意。

貳、英國預算制度

一、中央政府預算與財政

英國的中央政府組織型態為內閣制，內閣首相在首相辦公室引領整個內閣的運作，首相辦公室之下並設有私人辦公室、政策小組、媒體辦公室、政治辦公室、專業顧問、效率小組等各幕僚單位協助首相推動政務運作，而與首相辦公室同時位於唐寧街的內閣辦公室，雖是另一個輔佐內閣首相的幕僚單位，但其對內閣的政策形成具有絕對的影響。在首相辦公室及內閣辦公室之下為內閣各部會之組織，該國內閣組織有國防部、外交及國協部、農漁糧食部、貿工部、就業部、交通部、環境部、住宅部、教育部、財政部等共 17 個部會。每個部會由部長引領業務推動，其下並設有與部長同進退之政務次長協助部長會議訪談與公文處理等例行事務，及屬於文官體系之常務次長擔任行政效率與財務控管之職（依慣例財政部均指派各部會的常務次長為會計官），由其負責向下議院或「公共帳目委員會」報告各部門資源利用之執行相關情形，也因此常務次長對各部門預算編列與政策制定扮演關鍵性角色。

（一）財政部之組織功能與職權

內閣首相是內閣的當然領袖，但在英國預算形成過程中，財政部長具有舉足輕重的地位，根據英國成文憲法第 74 條第 1 項之描述，在每一個財政年度財政部長應為大英帝國每年的預算作準備，其中也包括下一年度的稅收提議。也就是說有關英國預算之行政機關，除了各部會常務次長負責各部會預算相關事宜外，財政部是負責預算編列之首要部會，也是內閣中最早成立的部會之一，直到 1947 年財政部才由原先專司處理收稅與公共支出的政務工作部門，開始負責經濟政策的協調事務，至今英國財政部的主管事務涵蓋經濟、財政、貨幣等政策之制定，以及公共支出的規劃與控制。由附表 2-1，財政部設置之「財政管理委員會」（Treasury Management Board）組織圖可知其功能職權可區分為五大項：1. 政府預算、財稅政策；2. 金融政策與國際金融事務；3. 總體經濟政策之制定與經濟推估；4. 公共服務品質的促進；5. 公務人員人事管理業務。分項介紹如下：

1. 政府預算、財稅政策

財政部負責公共支出優先順序的規劃與管制，以使政府整體支出規模和總體

經濟政策得以保持協調。在每年處理行政部門預算編製過程的「公共支出調查」(Public Expenditure Survey)中，各部會要檢討並更新未來3年的支出計畫，這些支出計畫都必須經過財政部和各部會的部長們共同商議、在經過內閣同意之後，由財政部長將其綱要彙整後，向國會提出，並於次年再發布計畫的詳細內容。財政部在處理「公共支出調查」的過程中，扮演統合、協調的角色，任何部會對於經費的需求與建議，須先經過財政部的討論與支持後才送內閣討論，而在內閣討論的過程，計畫必須獲得財政部官員支持才有機會送交國會審議。財政部除了於上述預算編製過程負責資源統合配置的關鍵任務，亦負責各部會後續年度預算執行之監督及政府財務報告與財政管理專業資訊之揭露與更新。同時為建立符合財政穩定的財政政策，促進公平有效率的租稅與減免系統，創造良好工作與投資環境，財政部亦主管租稅政策的制定。

2. 金融政策與國際金融事務

財政部主管金融政策之制定及金融市場的管理等相關事宜，創造公平公證之金融市場，使英國在全球經濟體系中藉由追求歐盟生產力與效率的提升，達到驅動本國經濟狀況、財務穩定及全球經濟榮景。財政部透過與英格蘭銀行的合作處理國內金融市場機制相關事務，例如貨幣供給、利率政策、匯率政策及政府公債事務等，在國際金融與財政事務部分則包括利率補貼、出口及商業政策等，近期亦特別重視歐盟事務的處理，特別是歐洲貨幣聯盟政策及歐元準備事宜與相關債務管理。

3. 總體經濟政策之制定與經濟推估

財政部必須維持穩定的總體經濟結構，透過正確的經濟預測與政策分析，以確實掌握短期及中長期經濟狀況，該部每年於6月的「經濟與財政策略報告書」(Economic and Fiscal Strategy Report)與11月的「財政說明與預算報告書」(Financial Statement and Budget Report)發布兩次短期經濟預測，提供15個月內主要經濟指標在生產、貿易、通化膨脹及投資等方面可能的變化。財政部為提供財政部長、國會議員、企業界、國際市場及一般人民，更具可信度與準確性的經濟預測報告，特由學界、金融機構及民間機構聘請產經專家組成財政估測顧問團，為政府財政官員提供相關意見與諮詢。

4. 公共服務品質的促進

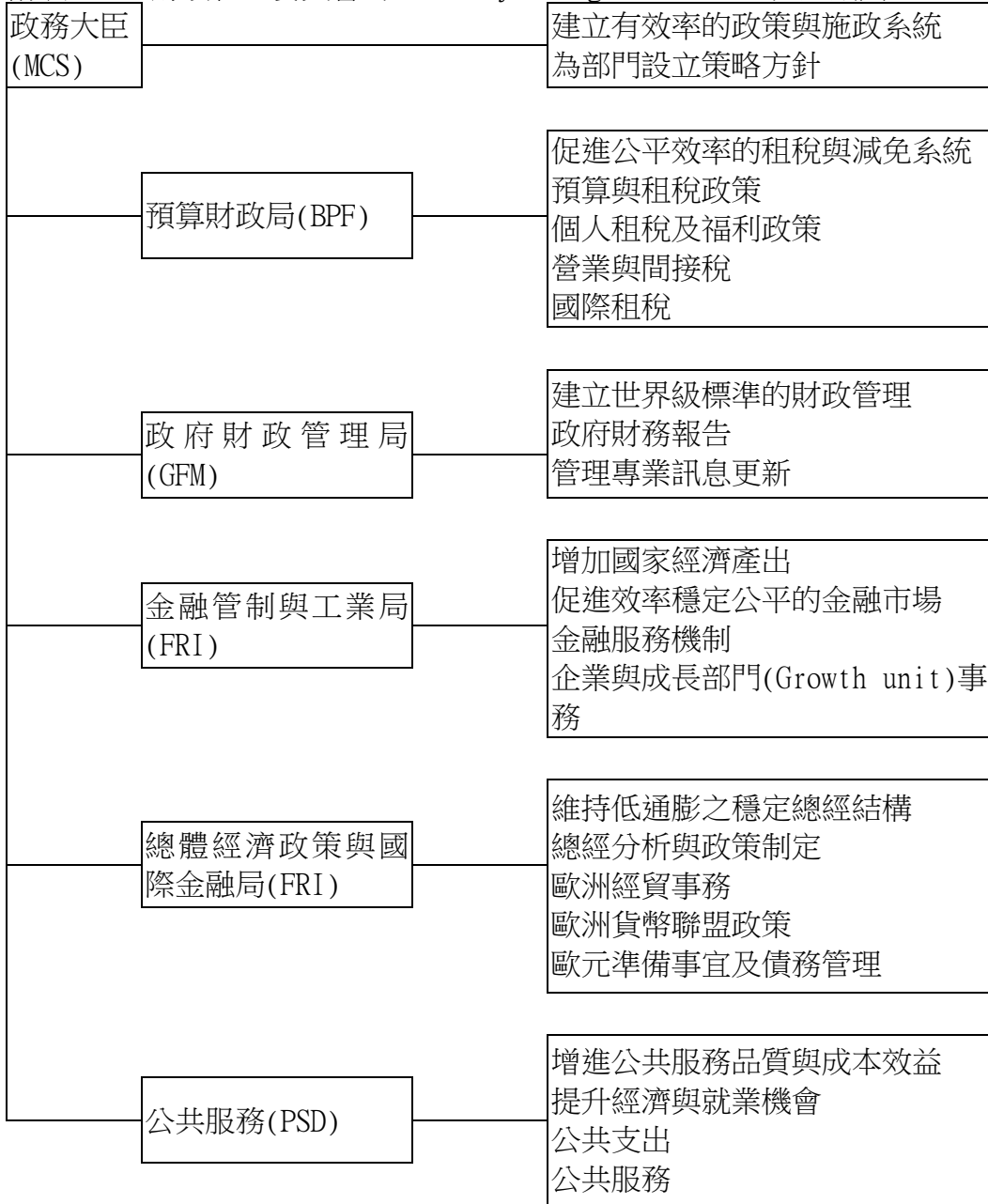
為增進公共支出的品質與成本效益，並為全體人民謀求經濟與就業機會，財政部設有公共服務局，組織任務包括公共支出的成本效益分析、績效評估、一般事務支出政策的制定、相關預算與統計事務處理，以及公共服務在健康、住宅、志工與溝通服務、教育訓練、交通等相關事宜之處理。

5. 公務人員人事管理業務

英國公務人員的人事與薪資事宜之管理從 1920 年開始是由財政部統一管理，在 1968 年政府設立文官部 (Civil Service Department)，接管原由財政部管理之人事管理業務，到 1981 年文官部宣布解散後，該項業務又重回財政部之管轄，包括決定並協商公職人員的結構、職位分類、薪資、人員甄補政策及公務人員退休年金計畫。

綜上，不難理解英國財政部曾被稱為超級部會，及財政部長權力超越其他內閣成員的緣由，英國財政部的功能職權涵蓋我國行政院轄下之財政部、經濟部、經建會、主計處、人事行政局等部會之功能，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目的。

附表 2-1、財政管理委員會 (Treasury Management Board) 組織圖



資料來源：HM Treasury

(二) 英國預算制度作業

1. 預算週期

英國是一個不成文法系的國家，其預算制度作業包括預算編製、審查、執行、決算及審計之運作皆以習慣法為基礎，並無明確的制度規範常隨著時代變遷或國家不同階段的需求而革新。英國的會計年度自每年的 4 月 1 日開始，到下年度的 3 月 31 日結束，預算編製的前置作業可以追溯至 1 年多以前，以下以現任財政部長 Brown 於 1997 年上任後所採用的預算作業流程為介紹重點。

英國新年度的預算編制工作，在前 1 年的 2 月間透過財政部統籌指揮的「公

共支出調查」(Public Expenditure Survey) 起始。內閣將依據該項結果決定新會計年度及後兩年的資源分配，並於 11 月份將資源分配的初步方向與內容公佈於「前預算報告」(Pre-budget) 或稱為「綠色預算」(Green-budget) 提交國會，主要內容為新年度的經濟展望及未來 3 年的重要支出計畫概要，發布「前預算報告」(Pre-budget) 的目的是為了解國會及社會大眾對新年度及未來 3 年預算配置的看法，並據此調整修正後於次年 3 月份提出正式預算。

每年的 3 月或 4 月的某日將由財政部長選定為預算日，向下議院提出「財政暨預算報告書」(Financial Statement and Budget Report) 以及「供給估算書」(Supply Estimates)，即為一般認知的預算案，前者內容包含：預算計畫、中期財政策略、經濟發展與展望、公共財政、公共支出、租稅與國民保險措施等；後者則詳細述明各部會的歲入、歲出明細，不過所納入的歲出總額因不含公營事業、地方政府、以及歐洲共同體支出，僅占全國公共支出的 7 成。

國會議員將根據各部會「部會報告書」所提供的各部會過去 5 年及未來 3 年支出的計畫與相關資料，搭配財政部所提出的「供給估算書」以了解各部會支出流向，其後預算案-「財政暨預算報告書」(Financial Statement and Budget Report) 以及「供給估算書」(Supply Estimates) 經國會辯論審查後成為財政法案的主要內容。後經國會完成 3 讀程序後，國會即可訂定(撥款法案)完成預算審查程序亦賦予行政部門動用公款的法源依據，整個過程於 7 月底完成。由於預算完成審查時間與年度起始時間無法配合，英國依照慣例按照各部會上年度公共支出總額之 45%先通過臨時預算，以支應新年度 4 月至 7 月間之運作經費。追加預算依慣例通常可於 6 月、11 月及 2 月份，分三次時間提出，分別被稱為夏季、冬季及春季追加預算。英國在 1993 年以前，預算係採「雙預算制度」編列，即歲入與歲出分開編列並於不同時間公佈與提交國會，1993 年之後改採世界各國通用的單一預算制度。附表 3 說明 1990 年後英國算日的時間異動情形。

2. 預算法規

英國憲法經由數個世紀逐漸累積而成，是歐洲君主立憲制國家憲法的代表，其中直接與政府預算密切相關的條文如附錄 1，僅略述相關條文大義如下：

- (1) 第 71 條「公共基金」規定政府須設置統一基金與國家貸款基金，並規範其支用與相關之授權方式。
- (2) 第 72 條「應變基金」規定緊急應變基金之設置、預付款之授權以及後續透過追加預算補足預付款。

- (3) 第 73 條規範預算案之提出、表決與撥款法案的生效，以及追加預算、臨時預算與經費流用之相關規定。
- (4) 第 74 條規定財政部長對準備預算的相關責任，以及沒有國會法之授權不得徵收歲入。
- (5) 第 75 條規範審計長的任命、任期、服務條件、及權責範圍。
- (6) 第 80 條規範各民族 (nation) 與地區統一基金與貸款基金之設置、基金的留用、基金涵蓋之範圍、及其撥用。
- (7) 第 81 條規範行政機關進行借貸之條件、借貸額度與借貸範圍之限制、以及債務之還本與付息。

另外除了上述與預算相關之憲法條文外，由於不成文法的傳統，英國政府並未制定一套完整的預算編制、審查與執行的預算法規。只能由不同年度制定的財政法案 (Finance Act) 找到相關的預算制度法規，且規定常因實際需要調整。

在決算審計方面，以「國庫與審計機關法」(Exchequer and Audit Department Act) 規範其作業程序，並於 1983 年制定「國家審計法」(National Audit Act of 1983) 大幅修改「國庫與審計機關法」之內容；另外於 1968 年通過「國家貸款法」(National Loans Act of 1968) 以規範政府舉債事宜。

二、預算之編製與審議

(一) 預算編製

英國財政部統籌規劃的「公共支出調查」(Public Expenditure Survey)，最早於 1961 年開始採行，是一項可以強化政府計畫與預算連結，並平衡總體經濟表現與個體經濟策略的制度，提供新會計年度及後兩年的資源分配方向，並將資源分配的初步方向與內容公佈於「前預算報告」(Pre-budget) 或稱為「綠色預算」(Green-budget)，整個公共支出調查的過程是預算編製的最主要部份，在財政部主導協調下，與各部會協商討論產生政府總支出（其中不包含由地方政府或獨立機關所負責的事務，如住宅和社會安全等計畫）；「公共支出調查」包含 6 個主要階段分別說明如下：

1. 制訂 PES 的指導方針

每年 2 月時，財政部與各部會首長集會，探討該年度的重大議題，並由財政部的「一般支出政策小組」(General Expenditure Policy Division) 負責擬定公共支出調查指導方針的草稿，此指導方針必須交由內閣會議於 3 月中通過。指

導方針的內容包括：籌備公共支出調查的規範、以及公共支出調查各個階段進行的時間表。除此之外，各部會首長也提供其年度施政方案和施政優先順序、以及舊方案的持續理由

2. 部會編製概算與底線支出

各部會在 4 月以前，必須將新年度以及其後 2 年（共計 3 年）的經費需求的估算結果送達財政部。這些資料中必須包含「底線支出」的計算。「底線支出」是指在現行政策持續不變的前提下，各部會所要的經費。如果各部會的政策有所調整，而導致經費需求有所增加時，部會首長將在公共支出調查中的「協商階段」中盡力達成競逐額外資源的目標。各部會向財政部所提送的競逐額外資源的申請書，即稱為「標單」。此外隨著一般概算資料送達財政部的還有各部會的產出資料，以評估前 1 年公共支出調查的支出目標是否達成，進而用以決定各部會新年度預算資源的分配依據。

3. 財政部彙總概算資料

5 月時，財政部以各部會所送達的概算與底線支出資料為基礎，估測新年度與其後 2 年的總支出規模，以及主要政事別支出的水準。財政部針對各部會爭取額外資源的「標單」加以評論，並指認比較可能產生爭議的支出計畫。然後將這些資訊彙整成冊，以作為下一階段內閣會議討論時的重要參考。

4. 內閣會議議決

內閣的「支出委員會」在內閣會議議決階段，扮演最重要的角色。此一委員會由財政部長擔任主席，其他的成員還包括有閣員身分的財政部主任秘書與幾位部會部長，人選與人數並不固定，通常是由幾位最有政治影響力的部長參加。每年 6 月時，「支出委員會」在少數專家幕僚的協助下，開始介入公共支出調查的過程，經常時時開會與內閣其他成員一起討論各個部會的預算分配。依據慣例，在七月上旬時，「支出委員會」達成結論，將預算編製原則、未來三年的總支出規模、以及各部會的支出上限等建議案，呈予內閣。七月底或八月初時，召開內閣會議，討論並通過「支出委員會」的建議。此時如果各部會對於內閣的決議結果不滿，即可參與下一階段的雙邊會談。

5. 雙邊會談

雙邊會談由財政部主導。9 月開始，財政部為了進行此一雙邊協調的活動，通常舉辦兩次會議。第一次會議較正式，參加人數比較多，在這次會議中，各部會報告它的標單內容，而由財政部主任秘書一一加以回應。在此一會議中，有時可

能產生若干討價還價式的協商，但是真正的協商往往是在第 2 次、較小型的秘密會議中進行，其過程十分隱密，較難為外人所窺知。

6. 總結與評估

進入 11 月，PES 過程即接近尾聲，財政部須對今年整個 PES 進行總結與評估。評估工作完成時，整個公共支出調查所獲得的重要結論便載入「綠色預算」內，於 11 月時提送國會。各部會根據公共支出調查最後所通過的決議，編製詳盡的支出計畫，再交由財政部彙整為「供給估算書」，而內閣也可能參考國會與一般民眾對於先期所發表的綠色預算所提出的批評，進一步潤飾「財政暨預算報告書」與「供給估算書」的內容，定案之後，即在 3 月的預算日正式提送下議院，開始預算審議的過程。

(二) 預算審議

英國中央政府由財政部主管預算籌編階段的各項工作，其後的預算審議階段則由英國國會的下議院來掌管。英國國會審議預算的過程通常稱為「供給程序」(supply procedure)，而國會議事法規中明文規定，下議院每一會期內共有 29 天為「供給日」(Supply Days)，用以完成供給程序。亦即整個預算審議時間只有 29 天，但因並非每日開會審議，因此雖在 3 月即已開議，但通常要到 7 月才完成預算之辯論，此時議長須將所有尚未審查完畢的款項，連同已經審查完成的款項，全部付諸表決，完成國會審議預算之權責。討論預算審議之流程如下：

1. 質詢辯論

財政部長於預算日提送預算案並發表預算演講結束之後，在在野黨領袖的領導之下，立即展開為期 4 天或 5 天的預算質詢與辯論。辯論時以政策取向為主，較少提出金錢數據等財務管理性質的質詢，而辯論過程通常十分激烈。

2. 議決歲入歲出議案與財政法案

質詢辯論結束後，下議院就得投票表決大約 60 件左右的歲入決議案，這些歲入決議案即成為財政法案 (Finance Bill) 中的租稅內容。當所有的歲入決議案都表決完畢之後，再加入一項歲出決議案的部分，就成為完整的財政法案。

3. 財政法案之二讀

財政法案在送達下議院後，必須經歷所有公法案都要遵循的立法過程，唯一比較特殊的是財政法案是由二讀的階段開始審議，因為之前已由財政部長向下議院作過報告，其性質相當於一讀。而二讀通常只持續 1 天的時間。在二讀的過程中，財政法案多能安全過關，因為如果財政法案在二讀階段就遭遇被否決的下場，

就相當於是對執政黨的不信任投票。

4. 委員會討論財政法案與三讀

二讀之後，財政法案送往委員會討論。在 1968 年以前，財政法案在委員會階段大都由全院委員會來審查；1968 年以後，基於節省時的考量，乃將財政法案一分為二，其中比較重要的、或具有爭議性的條文，就交由下議院的全院委員會審查，其餘的條文才交由常任委員會處理。至於那些條文由全院委員會處理，係由政府與反對黨透過「正常管道」協調之。委員會階段結束之後，財政法案就與其他法案一般，要完成報告與三讀階段。

5. 上議院討論

下議院完成三讀以後，將財政法案送到上議院。根據英國國會法的規定，上議院可以對財政法案加以討論，但不得修正。因此，上議院在審議財政法案時，實際僅扮演「橡皮圖章」的角色。

6. 國王同意

當上議院形式同意之後，財政法案再經由「國王同意」，成為正式的法律，至此該會計年度的預算案才正式成為法定預算。8 月 5 日是「國王同意」的最後期限。

參、量人為出的財政紀律與預算政策

過去（2004 年）歐盟委員會曾針對法國、英國、義大利和荷蘭等國的財政赤字日益擴大提出警訊，英國財政部官員則對此議題提出反駁，認為英國一向遵循歐盟對預算赤字所訂的財政規則，因預算赤字所導致經濟體系的失控將不會發生，對於預算赤字攀升問題則維持其一貫的樂觀態度，財政部長在 2005 年 1 月曾於媒體上再次公開聲明，政府絕不會在財政紀律上有絲毫鬆懈，將減緩該年度的公共支出成長以確保財政規則不被打破。

按歐盟於 1992 年所簽之馬斯垂克條約（Maastricht Treaty），要求各會員國每年預算赤字或淨舉債（net borrowing）不得超過 GDP 比重之 3%，政府未償債務餘額占 GDP 比率不得高於 60%，另於 1997 年簽訂穩定暨成長協定（Stability and Growth Pact, SGP）進一步要求會員國財政赤字超過規定上限，則面臨歐盟執委會所採取的超額赤字程序，面臨課徵罰款之可能約束。馬斯垂克條約與英國自訂的財政規則有以下的差異：一、馬斯垂克條約所定義的政府包含中央、州、地方政府及社會安全基金，不含公營事業，英國則涵蓋公營事業稱為公共部門（Public sector）。目前英國的國營事業僅剩於郵局、核能電廠等少數事業，此處尚包含作業基金（Trading Funds）；二、英國的財政法則涵蓋一個景氣循環而非年度；三、馬斯垂克條約的赤字總額包含經常門與資本門；四、馬斯垂特所指的債務是總量觀念的政府未償債務餘額（gross consolidated debt），而英國則係將債務總額扣除存款等流動性資產後之舉債淨額（net debt）。附表 3-1 為 OECD 發布之 2002 至 2005 年按馬斯垂克條款所計算的英國預算赤字，在 2005 年英國的政府債務占 GDP 比重已超過 3%，是以歐盟對英國發出警訊。

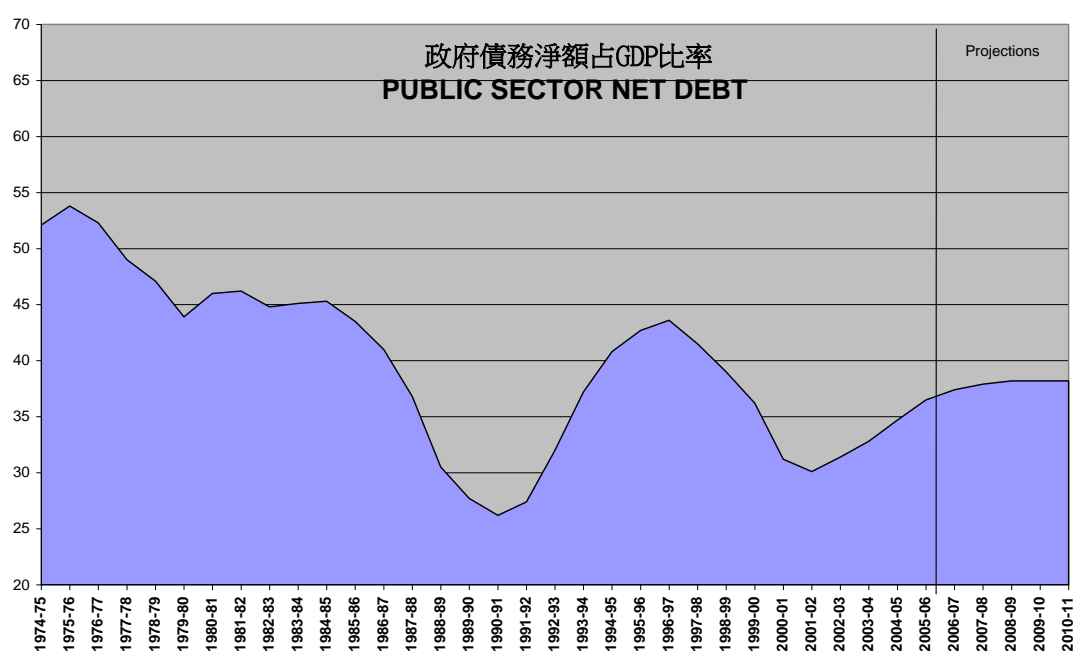
附表 3-1

英國預算赤字 (Budget Deficit)
2002: 1.53% of GDP
2003: 2.91% of GDP
2004: 2.94% of GDP
2005: 3.23% of GDP

依據馬斯垂克條款(Maastricht basis)所計算
資料來源 OECD

在歐盟國家中，一般認為英國是屬於財政狀況最健全的國家，英國政府建立並遵守有效管理財政收支與債務的相關財政紀律與方案，確實對該國政府健全的財政具有貢獻。附表 3-2、附表 3-3 及附表 3-4 是歷年英國政府債務占 GDP 比例、預算赤字、及預算規模等相關資料，可以看到自 1997 年開始採用財政穩定規章、黃金規則、永續投資法以後，比率皆維持於 40% 以下，亦即政府財政是在良好控制之下。

附表 3-2



資料來源：HM Treasury, Public sector finance statistics

附表 3-3 英國政府預算赤字與債務餘額佔 GDP 比率

年度 Year	% of GDP		
	淨舉債 Net borrowing	舉債淨額 Net debt(a)	馬斯垂克未償債務餘額 Gross debt(b)
1990-91	1.0	26.2	33.5
1991-92	3.8	27.4	34.5
1992-93	7.6	32.0	40.4
1993-94	7.8	37.2	45.9
1994-95	6.3	40.8	49.4
1995-96	4.8	42.7	51.8
1996-97	3.5	43.6	51.8
1997-98	0.8	41.5	48.9
1998-99	-0.4	39.0	46.1

1999-2000	-1.7	36.2	42.9
2000-01	-1.6	31.2	39.8
2001-02	0.0	30.1	37.8
2002-03	2.4	31.4	37.6
2003-04	3.0	32.8	39.5
預估數 Forecasts			
2004-05	2.8	34.7	40.9
2005-06	2.5	36.5	43.3
2006-07	2.1	37.4	44.4
2007-08	1.9	37.9	44.8
2008-09	1.6	38.2	44.7

資料來源：HM Treasury, Public Finances Databank, July 2004
(www.hm-treasury.gov.uk/media//AB100/public_fin_databank_270704.XLS)
and previous Databanks

- (a)債務總額扣除存款等流動性資產後之舉債淨額。
(b)馬斯垂克條款所指的債務為政府未償債務餘額。

附表 3-4 英國中央政府支出管理總額 (Total Management Expenditure) 表
1999 至 2005 年支出管理總額(預算規模) 單位：百萬英鎊

	1999-00 決算數	2000-01 決算數	2001-02 決算數	2002-03 決算數	2003-04 決算數	2004-05 決算估計數
部門支出額度 (DEL)	188,963	205,955	224,479	240,740	266,327	281,186
年度管理歲出 (AME)	151,889	158,127	163,126	177,230	188,906	202,919
支出管理總額 (TME = DEL+AME)	340,852	364,082	387,605	417,970	455,233	484,105

資料來源：Public Expenditure Statistical Analyses 2005

一、英國近年財政狀況

英國的預算制度與財政政策一直是比較具有彈性的，隨時根據環境與財政需求做適當的調整與更正，隨著時間演進解讀英國的財政狀況，就更能體會其中的意涵。英國在 1960 年代到 1974 以前，政府歲出占 GDP 比例大致維持在 45% 以下，在 1974 年由於實施社會年金法，使支出大增，於 1975-76 年度歲出占 GDP 比例達到空前高峰近 50%，連帶使政府債務餘額占 GDP 比例攀升，財政狀況趨於惡化，工黨於 1979 年的選舉因而失去政權，保守黨於 1979 年取得政權後便開始大規模的政府再造工程，1982 年以財務管理方案 (Financial Management Initiative, FMI) 改善政府資源分配管理的機制，並引用單位成本、績效指標及目標導向等觀念；

1986年由國家審計署針對3分之1部分的1985-86年度預算辦理FMI績效審計與管考以提升政府效能。1980到1984之間裁減經費4%，係採緊縮歲出的具體方式，至此公共支出成長以經濟成長率為限，此項政策確實奏效，使1988年經常收支出現自1974年以來的首次結餘。

1990梅傑出任首相提出公民憲章白皮書（The Citizen's Charter White Paper），提出民營化、競爭、外包、公布績效目標等多項改革途徑，同時提出公共服務必須遵守資源有效使用（Value for Money）等指導原則，只是同時間英國政府來自北海原由收入減少，經常門收支又出現大幅赤字，政府唯有舉債因應使債務餘額占GDP比例於1997年大幅攀升至43.6%。1997工黨重新取得政權，首相布萊爾（Tony Blair）提出財政穩定規章（Code for Fiscal Stability）以穩定財政狀況，其後財政部長布朗則據此規章提出重要的黃金法則（Golden Rule）及永續投資法（Sustainable Investment Rule）等財政紀律。事後證明黃金規則使歲出占GDP比率逐年下降，舉債淨額占GDP比重亦然，使英國財政狀況遠優於其他歐盟國家。財政部於2005年12月發布最新的綠色預算，對於2005-06年預算採緊縮公共支出成長以控制債務比率，並預期稅收將增加，同時重新調整景氣循環的起訖時間，使得在本景氣循環內有更大的可能達到黃金規則的規範，雖然英國學界對於景氣循環的期間假設輕易變動有不同的解讀，但英國政府對於謹守財政規範並配合歲入歲出的調節，以追求穩定的財政狀況與經濟成長確有其成效。

二、財政紀律的內涵

為因應持續惡化的財政，工黨於1997取得政權後提出財政穩定規章、黃金規則、永續投資法、引用民間資源等財政紀律歸與相關促成財政平衡、創造預算盈餘之配套機制。其中中程預算制度之運作已為大家所熟知，將不在重複介紹，其餘部分將一一介紹如下：

（一）制定財政穩定規章：

於1997年提出的財政穩定規章規定財政措施必須依循透明、穩定、責任、公平及效率五項原則，其主要內容為：

1. 政府財務報告應完整表達政府資源使用狀況並依照一般公認原則編製。
2. 每年於預算年度開始前3個月提出綠色預算報告包含即將發生的財政政策及

未來經濟循環的主要支出計畫與其對未來經濟的影響。

3. 透過財政暨預算報告 (Financial Statement and Budget Report, FSBR) 預測經濟及財務、說明預算書財務數據、及達到財政目標或歐盟成長與穩定協定所需的措施。
4. 財政部應提出財經策略報告 (Economic and Fiscal Strategy Report, EFSR)，以穩定為原則設定長期財經策略與因應配合之短期財經措施。
5. 提出當年及未來兩年財經估測 (Economic and Fiscal Projection)，及政府各項財務數據。
6. 所有財務方案之經濟假設需經國家審計總署之審計確認。
7. 政府債務管理報告之充分揭露。

(二) 政府舉債法則：

1. 黃金法則：在一個景氣循環內，經常門預算應保持平衡或盈餘，公共部門借款僅能用於投資，不得支應經常支出，即政府赤字規模應低於公共投資支出。
2. 永續投資法則：在景氣循環期間公共部門舉債淨額占 GDP 比率應維持低於 40% 的限制。

(三) 公共支出審議機制：

1. 英國政府針對公共支出計畫與控管 (Public expenditure planning and control)，在 1998 年 7 月提出的綜合支出審查 (Comprehensive Spending Review)，強調支出與計畫的控管、徹底檢視各部門目標並採取零基預算方式分析每一個計畫，確保良好的公共財務及重視產出的機制，以找尋達到政府目標的最佳可能方式。
2. 在綜合支出審查 CSR 制度下，將支出管理總額 (Total Managed Expenditure, TME) 區分為部門支出額度 (Departmental Expenditure Limits, DEL) 及年度管理歲出 (Annually Managed Expenditure, AME)，DEL 為各部會 3 年期的歲出計劃額度，在額度內擁有資源使用優先權並優先編列預算，AME 則無法如 DEL 般合理估列特定年期之支出，例如社會福利支出、地方政府自籌財源支出、利息支出、以及支付歐盟機構經費等，CSR 針對 3 年一期的 DEL 審查，AME 則在預算編列及綠色預算報告時加以審查，即一年審查兩次。同

時 CSR 將支出亦區分為經常與資本性支出，以防止各部門刪減資本支出而擴張經常性支出。1998 年提出 CSR 後，在 2000 年改為 2 年一次的 Spending Review，但計畫期間仍為 3 年一期，另外在 2002 年 Spending Review 已採用資源預算基礎編列預算（為應計基礎的預算編列方式，即折舊費用等使用資產成本應列入各部門支出）。2005 年 7 月 19 日財政部公布將於 2007 年採取第二次的綜合支出審查（Comprehensive Spending Review）。

3. 配合 CSR 綜合支出審查，各部門透過公共服務協定（Public Service Agreements, PSAs）定義關鍵改善點，設定為期 3 年的目標與執行方案，並作為績效考核之依據，以決定未來年度資源分配之考量。
4. 政府部門面臨傳統部門架構所無法解決的挑戰，為有效處理例如毒品及犯罪等問題需要跨越部門間的協調與團隊工作。在 2000 年支出審查報告中，英國政府採用 15 個跨部會審議以處理跨部門議題，到了 2002 年的支出審查報告，則有 7 項跨部門審議，包含兒童危險、公共空間改善、志工部門的角色等議題。

（四）引用民間資源：

1. 公私合作模式（Public Private Partnerships, PPP）：其概念與 BOT 向近，但風險由公私部門一起分攤，共同推動公共建設。
2. 民間投資提案制度（Private Finance Initiative, PFI）：運用私人資源作為公部門設備或服務的資金來源，風險由民間包商承擔，但獲得政府長期穩定合約為回報。

三、預算政策與具體改革措施：

英國學術界針對 2005 年 11 月發布的綠色預算中的財政政策架構有這樣的評論：財政部長的稅務與公共支出決策受制於黃金法則與永續投資法則。這也是英國各階段執政黨財政政策與預算政策的寫照，在遵守財政紀律的原則下，採取緊縮的預算政策，所採取的具體措施如下：

- （一）1992-1997 保守黨執政期間：保守黨執政期間正好是英國經濟蕭條時期、原油價格下跌使油品收入減少、以及可供民營化增加政府收入的公營企業所剩無幾，在政府預算赤字達到高峰的時期，保守黨政府採取刪減國防、住

宅與運輸等支出；鼓勵民間參與投資，推動民間投資提案制度（FFI）；採取由上而下的支出控制途徑，限制未來 3 個年度的支出成長率不超過 1.5% 的原則。在此期間由於支出控制得宜，預算赤字得以大幅降低。

（二）1997-2002 工黨執政期間：自 1997 年凍結支出 2 年，獲得 300 億英鎊節餘；1998 年開始採取黃金法則有效控制政府債務，同年提出綜合支出審查（CSR）加強績效評估機制；2000 年拍賣第 3 代行動電話執照的收入 225 億英鎊，依照 OECD 規範抵消當年度資本支出，使預算節餘高達 3.9%；在預算盈餘成長與經濟前景看好之下，2002-01 年度預算增加交通、教育、退休福利金及兒童福利金支出。2001 年開始課徵氣候變化稅，惟對整體稅收貢獻有限。在此其間由於黃金法則的啟用與支出凍結使預算赤字減緩，但對減緩財政負擔最大的貢獻為 2000 年出售 3G 行動電話執照收入。

（三）2002 年工黨執政至今：雖然依然謹守財政紀律之限制，工黨再次贏得大選之後其財政政策改採增加稅收及舉債以支應擴大的公共支出；因應伊拉克戰爭增加數 10 億英鎊之軍費，又另外增加投資 10 億英鎊於兒童福利，因而使赤字規模擴大。2004-05 年度預算主要增加經費為教育支出，並以裁減公務人力以因應經費需求。在 2005 年 12 月發布的綠色預算中財政部預期藉由金融機構貢獻之高稅收、北海石油收入增加，可提高稅收，但由於近年預算赤字持續提高，並減少公共支出，將未來 3 年綜合支出審核的經常支出的成長率（排除經濟面通膨因素後）預定在每年 1.9%，以達成 2005-06 年度預算賸餘占歲入 0.9% 之目標，如果此項提案得到確任，將是工黨執政以來支出最緊縮的一年。

四、我國預算政策之說明及兩國財政規範之比較

（一）預算政策：

根據中央及地方政府預算籌編原則對於政府收支基本原則所定之規範我國預算政策如下：

1. 我國政府收支應本統籌規劃及遵守總體經濟均衡原則，審慎評估資源供需預估之趨勢，並依據財政改革方案，採取開源節流及嚴密控管收支差短之政策，務實規劃時程以達到財政平衡之目的。

2. 政府收支應先期作整體性之縝密檢討，確立各機關施政目標，依據可用資源排定優先順序，並落實中程計畫預算作業制度；以健全財政及革新預算編製作業。
3. 審度總資源供需估測結果，財政健全與經濟成長應兼籌並顧。政府支出應力求節約，新興重大支出須籌有財源始可辦理，重要公共建設及重大施政計畫要有選擇方案及替代方案之成本效益分析，並提供財源籌措及資金運用之說明，對於適當之業務引用民間興辦或促進民間參與。
4. 中央及地方政府制（訂）定或修正法律、法規或自治法規，如有減少收入者，應籌妥替代財源，其需增加財政負擔者，應事先籌妥經費獲立法明訂相對收入來源及各級政府經費負擔比例。

我國中央政府自 91 年度起全面推動四年期之中程計畫預算作業制度，歲出規模控制在 1.6 兆上下，由於近年政府實施減稅政策，國民賦稅負擔率下降，使政府所需財源困窘，舉債額度已接近公債法規定 15% 之上限，而累計債務占前 3 年度平均 GNP 比率亦接近公共債務法規定 40% 之上限。為改善政府財政行政院於 92 年起採用「財政改革方案」，計畫提高國民租稅負擔率、支出維持零成長、根據稅制改革效益調節政府支出，以期於 5 至 10 年內達成財政收支平衡之目標。

（二）財政規範之演進與比較

兩國政府為控制政府支出、有效管理政府債務及達成國家資源利用之最大效能，各有其獨到之財政規範或改革措施，附表 3-5 為英國及我國財政規範之演進。

附表 3-5

英國與我國財政規範之演進			
英國		我國	
1992	配合歐盟採行馬斯垂克條約：規範財政赤字佔 GDP 比率不超過 3%，債務餘額佔 GDP 比率不超過 60%。	1993	實施中央政府預算執行節約措施，擷節政府經常支出。

1997	<ol style="list-style-type: none"> 1. 簽定與實施穩定成長協定，加強規範歐元地區國家財政赤字占 GDP 比率不超過 3%。 2. 實施財政穩定規章，規範政府舉債僅能用於融通投資支出之黃金法則，及永續投資法則：在景氣循環期間，公共部門舉債淨額占 GDP 比率應維持低於 40% 的限制。 	1995	行政革新方案，推動組織及員額精簡計畫，總預算編審改為由上而下。
1998	<ol style="list-style-type: none"> 1. 綜合支出審查 (Comprehensive Spending Review)，採行由上而下的審查機制，強調支出與計畫的控管、澈底檢視各部門目標並採取零基預算方式分析每一個計畫。 2. 建立公共服務協定 (Public Service Agreements, PSAs)，提出多年度計畫與預算額度控制制度，設定為期 3 年的目標與執行方案，並作為績效考核之依據。 	1996	制定公共債務法，規定各級政府債務餘額不超過前 3 年度 GNP 平均值之 18%。中央部份不超過 28.8%。
1999	對於地方政府之公共財監督評比，由原義務競爭體系改為最佳品質監督機制，將監督評比範圍全面運用在所有地方政府服務，以提升政府效率及摶節支出。	1998	<ol style="list-style-type: none"> 1. 修正公共債務法增定流量管制，規範各級政府每年舉債不得超過各該政府總預算及特別預算的 15%。 2. 修正預算法，會計年度改為曆年制、建立中程計畫預算制度、成立債務基金，及編製國富統計、綠色國民所得帳等報告。
2000	<ol style="list-style-type: none"> 1. 2000 年支出審查報告中，英國政府採用跨部會審議機制處理跨部門議題。 2. 修訂兩年一次的支出審查機制 (Spending Review)。 	2001	<ol style="list-style-type: none"> 1. 成立行政院財政改革委員會，以稅制改革及檢討政府支出，規劃於 5-10 年達到財政平衡之目的。 2. 配合地方制度法與財政劃分法制定及修正通過，訂定「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」，調整中央一般性補助款之分配，以有效挹注縣市財政收入，提升其財政自主能力。
2001	採用資源預算基礎 (Resource Budgeting Basis RAB) 編列預算，將折舊費用等使用資產的代價列入各部門支出，使各部更有效率使用其資產。	2002	全面推動實施中程計畫預算作業制度。

2003	2003-04 年度開始的中央對地方政府設算補助（Formula Grant），採用公式支用分配系統（Formula Spending Shares System, FSS）將地方政府預期徵收市政稅收入的能力併入考量，更加確認地方財政自我負責機制。	2004-2005	推動常態型計畫預算審查機制，協助各部會尋求財源供新興施政之用。 推動建立一般性補助款指定用途優先施政項目機制，使中央與縣市政府施政計畫更加緊密結合。
------	--	-----------	---

我國與英國皆因應不同階段的經濟情勢及國家財政需求，設有完善的財政規範以達到財政管理的目的，最大的差異性在於英國的財政規範不具法制力，僅配合歐盟馬斯垂克條約所訂之罰則，會員國打破赤字比率卻仍不改善時，有可能判處罰款，該國財政部門謹守黃金規則與永續投資法等規範，足為歐盟國家之典範，我國則於公共債務法中明訂，超額舉債或違反舉債限制或停止舉債之命令者，相關主管人員將移送懲戒。

肆、中央與地方之財政關係

中央與地方財政關係攸關全民的權益，亦扮演經濟發展重要基礎，在英國由中央政府主要負責政策決定、立法及監督，地方政府則為政策執行者。由於地方政府自有財源偏低，主要稅收為財產稅，所以其財政自主性未若聯邦國家。在財政管理上，中央政府以整體財政角度，從事資源調度及分配，並輔以財政監督體系，確保基本公共財提供之品質及數量。近年配合國際財政改革潮流，英國對地方稅設計、補助款分配、公債管理及公共財評比機制進行改革，所以中央與地方財政劃分較無爭議，地方財政也較健全。以下將分別介紹英國中央與地方財政劃分、地方財政管理及中央對地方補助情形。

一、中央與地方之財政劃分

- (一) 支出面的劃分：英國中央與地方支出劃分，由中央政府提出，經國會 (Parliament) 同意後執行，由中央規劃各地方基本公共財項目及數量，地方政府負責執行，惟地方政府亦設有議會，得以議決特定公共財之提供項目及數量，但需自行籌措財源。並依照一般府際財政理論原則，由

中央統籌負責具全國一致性事務，地方則負責與地方人民息息相關業務，至於未能明確完全歸屬某一層級政府的單一支出項目，則由中央與地方政府共同辦理，例如教育支出，其中學校及5歲以下教育及對學生補助支出等屬地方支出，中央政府則負責高等教育、成人教育等；健康支出如醫院相關支出及社會安全支出如年金、失業給付、補助低收入戶及家庭救助屬中央支出，地方政府負責個人社會服務，主要為地方老人、兒童及殘障者之居家照護；至於法律秩序及保護支出方面，中央政府主要負責法律制度及監獄等，地方則為警察及消防支出等。因地方財源有限，中央對於特定政策性支出均予補助，如教育、警察、個人及社會福利支出等。英國中央與地方政府支出劃分，已跳脫事權劃分及對應財源劃分的思維，而是依公共服務的特性，再輔以財源分配的考量來規劃支出的權責。

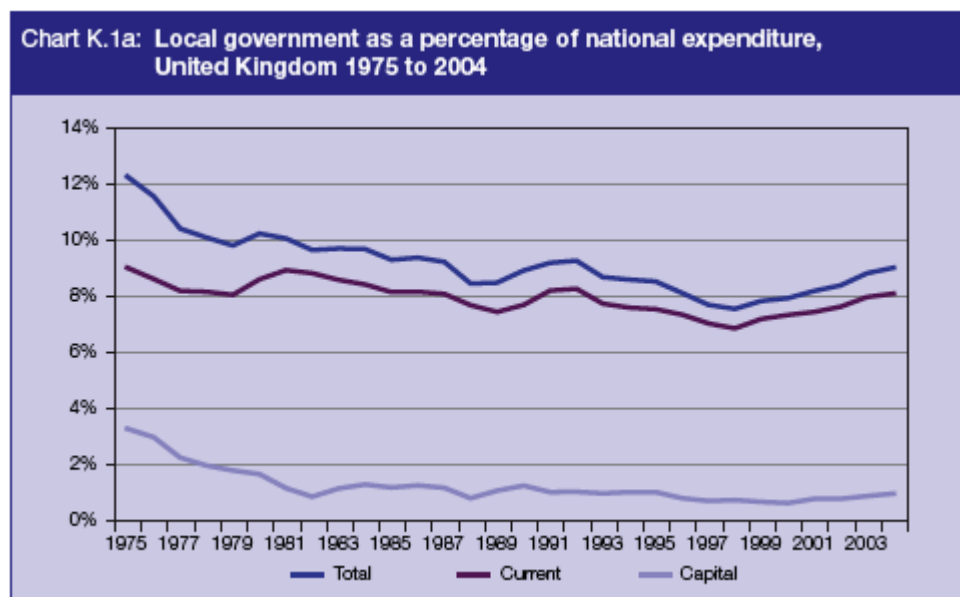
- (二) 收入面之劃分：英國中央與地方政府的稅收劃分，原則採獨立稅制，主要稅收如公司所得稅、個人所得、資本稅(Capital Tax)、增值稅及其他間接稅等(如石油稅、菸稅、酒稅等)歸屬於中央政府，地方政府主要稅收為財產稅，於1993年後主要財產稅項目為市政稅(Council Tax)及非住家財產稅(Non domestic Rate)，非住家財產稅係對財產價值課徵，納稅義務人為房屋、商店、辦公廳葺、旅館、倉庫及工廠的使用者。由中央政府決定其全國一致性稅率，稅收由地方政府徵收後彙繳中央政府，再依各地方成年人口數分配，其性質已非地方稅，故1990年後已不歸屬於地方政府自有財源。市政稅主要對住家財產課稅，且假設為兩人以上居住的家庭，對於單獨居住者則給予75%折扣，對特定族群如全職學生、貧困家庭等則免稅。資產的評價由內地稅務局執行，依財產價值分為8個等級(A至H)，愈高等級者其繳稅乘數設定愈大，惟並非全然依財產價值課稅。地方政府依其所提供的服務，決定某一級距應納的市政稅，其他級則依比例調整。此稅兼具人頭稅、所得稅及財產稅之特性，具累退性為人所垢病。惟依人民所擁有的財產，決定其納稅能力，同時賦予地方政府依提供服務成本，決定各區居民負擔，以展現地方自我負責，使地方人民之租稅負擔與享受公共財利益相互聯結為其特色。此稅亦為地方

政府所擁有主要的自有財源，據此地方政府得支應新增支出。

二、地方財政管理

英國地方政府支出約占政府支出的 25%，以及全國支出的 9%，由歷史資料得知從在 1970 年代中期開始由於資本支出的減少，使地方政府支出占全國支出的比率逐漸下降，到了 1998 開始又呈現上升的趨勢（圖 4-1），在 2003-2004 年度地方政府總經常性支出為 817 億英鎊，總資本支出為 123 億英鎊。

圖 4-1，1975 至 2004 年英國地方政府支出占全國支出的比率



資料來源：Local government finance statistics England No.16)

（一）經常支出

經常收支以維持平衡為基本原則，曾於 1984 年實施嚴格的控制體系（capping system），中央對於地方政府所提預算，如超過上一年度支出過多，則要求其刪減。雖可達成限制地方政府支出的目的，但因無固定、明確公式供評斷，完全由中央政府自行決定，一般認為嚴重侵害地方政府的自我決定權限；不過由於中央政府對地方的補助自 1997 年至今成長 37%，同時在過去 3 年所有地方政府所分配的設算補助款（Formula grant）都時呈現成長的，所以目前中央政府仍保留對市政稅的限制權力，限制市政稅成長空間不得超過 3%至 5%（the capping level），藉以管控地方政府經常支出的擴張。

（二）資本支出

英國政府對於債務餘額及赤字的規範，需符合 1992 年簽訂的馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty) 及其後的經濟穩定及成長公約 (the Stability and Growth Pact) 有關規定：財政赤字占 GDP 不得超過 3%、負債餘額占 GDP 不得超過 60%。除外，尚需符合兩個法則，第一為黃金法則 (Golden Rule)，即政府財政雖不必年年達成平衡，然必須在景氣循環過程中求得平衡，即追求充分就業下之財政平衡；其次限定政府舉債僅能用於支應資本支出，如從事學校、道路、橋樑等基礎公共建設。地方政府資本支出之財源有資本借款、出售財產收入、中央資本補助款及地方政府經常收入剩餘等四項。在 2004-2005 年度以資本借款占 26% 最高，其次為資本補助為 23%，兩者合計約為六成。在 2004 年 4 月以後資本借款部分，不需經中央政府核准借款額度 (credit approvals)，地方政府可依據相關規定 (2003 ACT and CIPEA Prudential Code) 所設定之可負擔限額舉借，且中央政府仍然透過收入支持補助制度 (RSG) 或住宅收入帳戶 (HRA) 補助，提供財源支應，中央在地方資本支出仍扮演重要角色。

1. 資本借款：2004年4月以前，每年中央政府依據地方教育、住宅、個人社會服務等特定資本需求加總，設算地方政府最大基本貸款額度 (Basic Credit approval)。2004年4月以後地方政府可依據相關規定 (2003 ACT and CIPEA Prudential Code) 所設定之可負擔限額舉借。
2. 出售財產收入：地方政府得利用出售土地、建築物及公共住宅等財產所得，支應資本支出。惟中央政府為避免地方資本支出大幅擴張，1998年以前規定僅能使用出售公共住宅、警政資產與財務性資產如持股等的25%及其他資產的50%，做為資本支出財源，其餘必須用於償還負債，同時抑制支出及負債。1998年以後出售非住宅資產收入可全數最為資本支出的財源，2004年四月以後則不在設定任何限制。
3. 資本補助款 (capital grants)：中央政府透過都市計畫及歐盟地方發展基金，對於地方政府特定計畫或特定類型資本支出給予補助，雖然2004年4月以後根據2003法案 (2003 Act) 將補助範圍放大，但主要還是針對交通、住宅或重建工作 (Regeneration work) 等支出。

4. 經常收入之剩餘：地方政府經常收入如財產稅、規費收入等，主要為支應經常性支出，故能移作資本支出用途十分有限。

中央政府對於地方政府資本支出的大幅限制，已使學校、醫院及公共運輸等基礎設施嚴重不足，進而影響經濟及社會發展。為彌補此一缺失，地方政府自 1997-98 年度開始利用民間融資方案(private Finance Initiative, 簡稱 PFI) 機制，自 2002-2003 年度開始 PFI 呈現大規模的成長，在 2005 年 3 月以前地方政府 PFI 方案的合約金額已達 59 億英鎊，其中教育相關案件占所有案件的一半。PFI 使政府原先需投入公共建設的資本支出，轉為每年需支付民間機構的經常支出，風險則由私人承擔，藉引進民間資源及經營效率，提供公共基礎設施，從而降低地方政府之負擔，可謂創造民間及政府雙贏局面。目前地方政府更進一步將 PFI 運用於公有文化建物之維護與運轉，為增加誘因地方政府甚至概括承受原有之債務。

三、中央對地方補助款

英國地方財政支出有五成以上仰賴中央補助，補助款又可分為兩種，專案補助屬於指定用途，限制地方政府支用範圍，中央政府可藉此主導地方支出。另一種為一般性補助，即中央政府給予地方政府補助，但並不限定其支用項目，使其自行依政策優先順序決定，較有彈性。故通常除以地方政府的補助收入占其支出比重，評估對中央政府的仰賴程度外，並同時考量一般補助及專案補助比重，藉以評斷中央對地方的控制情形，由 2003/04 年資料顯示，中央補助款中一般補助款占 81.07%，特定補助款占 18.93%，顯示已給予地方政府較大的自主性空間。英國自 1990 年實施「收入支持補助制度」(Revenue Support System, 下稱 RSG)，決定方式如下：

- (一) 中央政府首先考量年度政策目標及優先順序，決定補助款額度，含專案補助額度，通常規劃未來 3 年內補助金額度。再估計各地方政府(以各區議會為單位)下年度提供標準公共服務水準所需的總支出水準(Total Standard Spending, 簡稱 TSS)。至於補助所需財源，由國稅支應，但未指定稅目，僅由中央政府宣佈支應比例，不足則另行籌措。
- (二) 地方政府總支出金額決定後，扣除專案補助款，再依個別地方政府所需基

本支出項目：(1)教育(2)個人社會服務(3)警察(4)消防(5)道路管理(6)環保(7)資本支出融通等，評量單位成本、基數及調整係數等因素估算。係利用長期所建立的時間數列資料庫，並逐年更新資料，以個別指標相關變數進行迴歸分析方法推算。將地方政府個別項目所需支出加總，並配合總補助額度調整，即所謂中央對地方政府的標準支出評估(Standard Support Assessment)，並以此作為補助款分配的依據。因個別地方政府實際服務提供水準與基本設定服務標準不同，另一方面個別地方政府效率亦有別，再者可能發生非地方政府得以掌控因素，致發生地方政府實際支出與標準支出有所差異。若實際支出低於設定標準支出，則可據以訂定較低之市政稅以減輕地方人民的負擔。

(三) 由地方的標準支出扣除非住家財產稅及市政稅，即等於中央補助額度。惟為維持補助額度穩定性，尚需依既定上、下限酌予調整，通常考量通貨膨脹程度，在經濟成長時酌予調高補助額度。

(四) 設算補助款 (Formula Grant) (包含收入支持補助款RSG、重新分配的營業稅以及警政補助款Police Grant) 是中央政府支付給地方政府最大宗的補助款，不限定特定用途可由地方政府按需要做為提供公共服務之需，從1990-1991到2002-2003年度，該項補助透過標準支用評估系統 (Standard Spending assessments) 分配給各地方政府，隨著更廣泛的設算補助分配系統的採用，從2003-2004年度開始設算補助採用公式支用分配系統 (Formula Spending Shares System, FSS) 分配給地方政府，目前的系統亦將地方政府預期徵收市政稅收入的能力併入考量。

至於專案補助款的分配項目，大致集中在政府所致力增加的支出項目，主要為教育及警政支出，其分配方式，有些採取公式分配，有些則屬法定支出項目，有些則在基礎下遞增 (appraise bid)。

關於地方政府公共財監督評比，英國中央政府監督地方公共服務，源自1980年「地方政府計畫及土地法案」(Local Government, Planning and Land Act)，首先對於高速公路之維修、興建建立監督機制，由稽核委員會(Audit Commission)負責執行。其後範圍逐漸擴展至垃圾清運、廣場之維護及食品之提供、法律服務、

專業建築、財產服務(建築等)、財政、住宅管理等。於 1999 年建立最佳品質監督模式，取代之有年的義務競爭體系(Compulsory competitive tendering，下稱 CCT)。除保有 CCT 利用個別地方競爭模式，提高服務之效率，控制服務成本，追求財政剩餘，減少官僚控制的優勢外。並將監督評比範圍全面運用在所有地方政府服務，且更進一步考慮服務內容之品質。同時評估該等服務，應由政府部門提供或私人提供，以提升政府效率及摶節支出。

有關最佳品質監督模式，首先建立目標及績效之衡量方式，再設定地方績效評估計畫，並建立及設定績效效率目標。再依據上開計畫對於特定地區進行績效評估，並由稽核委員會據以研提個別地方政府評估報告，涵蓋公共服務提供的缺失及因應對策。地方政府須隨時改善服務之提供方式及節省成本，有益於提升服務品質，並能確實反映地方人民之需要，且能兼顧財源之可行性。

四、與我國補助制度之比較

(一) 我國中央對地方補助制度之簡介

我國在 90 年度就現行中央對地方補助制度作了大幅度的變革，依據財政收支劃分法第 30 條及地方制度法第 69 規定，訂定「中央對直轄市及縣市政府補助辦法」，作為補助款編列與執行的依據，將中央對地方補助款主要分為(一)具財政補助性質的一般性補助款及(二)具整體性、示範性與跨越縣市及配合中央重大政策或建設等四項原則的計畫型補助款。中央對地方一般性補助款主要分為三大部分，首先為補助各縣市基本財政收支差短，其次為設算各縣市教育設施、社會福利與基本設施等補助經費，最後為縣市退休公教人員優惠存款差額利息繳款補助。基本財政收支差短為基本財政支出扣除基本財政收入及中央統籌分配稅款分配數後之差額，剩餘二項則各依據其設算指標按公式設算補助款；為提昇經費使用效能，激勵縣市政府進行良性競爭，並依「中央對台灣省各縣(市)政府計畫及預算考核要點」規定，對於縣市年度施政計畫、執行效能、預算編製與執行狀況與開源節流等績效進行考核，並配合考核結果，對於各縣市一般性補助款予以增減分配。

在計畫型補助款部分，配合 95 年中央對直轄市及縣市政府補助辦法之修正，建立計畫型補助款競爭機制，同時要求中央各部會訂定管考及查核機制，務使地

方政府有效運用補助資源。

(二) 補助制度之比較

1. 概括而言兩國補助款性質都區分為一般性與計畫型並採取公式設算補助款。我國對一般性補助款採公式設算，英國除了一般性補助款外，對於計畫型補助款（special grant）亦可能採公式設算補助。採用公式化、透明化方式分配補助款，避免人為的操縱，或地方政府向中央政府遊說，造成不公平及黑箱作業。
2. 兩國的補助制度與地方公共財監督評比機制的關聯性都尚待加強，英國「收入支持補助制度」(RSG)或更大範圍的公式補助款（Formula Grant）皆未能與地方公共財監督評比機制有任何關聯，即分配公式中欠缺財政誘因機制，促使地方政府改善公共服務，但英國中央對地方補助系統將地方政府預期徵收市政稅收入的能力併入考量，且透過中央政府保留對市政稅的限制權力，避免地方無限制擴張需求並達財政自我負責的精神。我國目前依「中央對台灣省各縣(市)政府計畫及預算考核要點」規定，加強辦理相關考核事宜，其考核成績僅係作為中央增減對各縣市一般性補助款之參據，與補助款之分配設算無直接關聯。
3. 英國政府引進民間融資方案（PFI），彌補地方政府資本支出財源不足之作法，展現具體成效，以愛丁堡政府為例，該政府更計畫於未來擴大將古蹟文化建物改採PFI模式運作，以取得龐大維護費用，而我國地方政府在債務負擔沉重，自有財源不足情形下，對於地方基礎建設所需經費，除仰賴中央政府補助外，並未積極謀求其他財源，致使部分地方基礎建設延宕，影響地方經濟及社會發展。

伍、考察心得與建議

此次赴英考察英國政府的預算作業制度、財政紀律及中央對地方補助制度，經過事前的資料蒐集與實地訪問結果，計有下列幾點心得與建議：

- 一、英國的財政紀律規定（黃金法則及永續投資法則）雖未訂有罰則，惟自上述兩大財政規則訂立後，該國政府即嚴守自定的紀律，使英國財政狀況在歐盟國家中堪稱良好，可見法紀的遵守是財政健全與穩健的關鍵因素。我國目前亦面臨財政赤字居高不下，債務持續攀升的財政困境，該國經驗可作為我國健全財政之借鏡。
- 二、英國政府於 1998 年提出由各部會簽訂公共服務協定（PSAs）設定機關目標與執行方案，並據此考核績效以決定未來年度資源分配之順序，實有助各機關強化其財務之自我管理。我國目前做法係將各部會之中程施政計畫、中長程個案計畫，納入年度施政計畫辦理，並逐年檢討其績效，必要時得修正或廢止，似可進一步參考英國該項制度，將績效評估與資源分配做更適切的連結，藉由各機關對其歲出額度之自我控管，妥適安排各項施政之優先順序，以提升政府整體資源使用效益。
- 三、英國財政部的職權功能綜合了我國財政部、經建會、經濟部、主計處及人事行政局等相關業務，因而在預算編列上較我國更能掌握資訊正確性與資源分配合理性，同時 2000 年支出審查報告中顯示，英國政府開始採用跨部會預算審議機制處理傳統部門架構所無法解決的挑戰，例如社會福利、毒品及犯罪等需要跨越部門間協調與團隊工作才可解決的問題，而我國目前亦有多項施政計畫屬跨部會計畫，除了公共建設與科技計畫已由經建會及國科會衡酌國家資源及負擔能力統籌負責，及部分跨部會經費如社會福利、毒品及犯罪等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，似可參考英國政府作法，建立常態型之跨部會預算審議機制，整合各相關部會現有資源，促進合作協調與經費執行之效能，檢討出重疊或不經濟支出，以騰出空間容納新興施政。
- 四、英國地方政府目前擴大規模採用之民間投資提案 PFI，係運用私人資本作為供應公共部門設備及服務的資金來源，財務負擔與風險從政府轉到包商，政府

則給予包商長期穩定的合約為保障，其涵蓋之範圍較 BOT 更廣泛。我國目前雖已採用多項獎勵民間投資方案，以目前我國中央與地方財政吃緊的狀況下，政府仍宜積極引進民間資金與技術，以減輕財務負擔與風險，並活絡民間產業發展。

伍、兩國的補助制度與地方公共財監督評比機制的關聯性都尚待加強，我國目前依「中央對台灣省各縣(市)政府計畫及預算考核要點」規定，辦理相關考核事宜，其考核成績僅係作為中央增減對各縣市一般性補助款之參據，與補助款分配設算並無直接關聯，建議未來可將重要考核項目如縣市累計債務餘額、總預算收支差短數額等納入補助款之設算指標，以建立地方財政自我負責機制。

參考書目

- 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。
- 2.劉志宏（2000），英國預算制度及其改革之研究，國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 3.陳淑貞（2003），財政紀律與財政平衡-國際比較分析，台灣經濟論衡，第1卷第5期，頁27-80。
- 4.方清風（2004），英國的財政紀律與預算政策，財稅研究，第36卷第5期，頁33-44。
- 5.李泰興（2005），中央對地方補助制度之檢討與改進，主計月刊，P18-24。
- 6.Jayesh D' Souza（2004），Public Administration and the New Public Management：A Case Study of Budgetary Reform in the United Kingdom，Florida International University.
- 7.Public Expenditure Statistical Analyses 2005,National Statistics,HM Treasury.
- 8.Local Government Finance Statistics England No.16, 2005, Office of the Deputy Prime Minister.
9. 2005 Pre-Budget Report, HM Treasury.
10. 2004 Spending Review, HM Treasury.
11. The IFS Green Budget 2006,Institute of Finance Study.
12. WHAT IS PPP/PFI?, FPU Factsheet1, Scottish Executive.
13. The Prudential Code for Capital Finance in Local Authority, CIPFA.
14. Steve Schifferes, OECD warns on UK budget deficit, BCC News, 20 January, 2004
15. Lastest monthly public sector finance statistics, HM Treasury.
16. Government deficit and debt under the Maastricht Treaty, National Statistics 2004
- 17.Peter Mountfielf（1984）,Recent Developments in the Control of Public

Expenditures in the United Kingdom, Comparative International Budgeting and Finance edited by A. Premchand and Jesse Burkhead.