

行政院及所屬各機關出國報告

(出國類別：開會)

第13屆OECD亞洲資深預算官員會議 出國報告

服務機關：行政院主計總處

姓名職稱：曾專門委員煥棟、陸專員瀛謙

派赴國家：泰國曼谷

出國期間：106年12月13日至16日

報告日期：107年3月5日

摘要

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

本次在泰國曼谷舉辦的第13屆亞洲資深預算官員會議，邀請澳洲、紐西蘭、不丹、汶萊、東帝汶、越南、寮國、中國大陸、印尼、日本、韓國、馬來西亞、菲律賓、泰國與我國等國之財政部長、預算部門首長、資深預算官員及專家學者，針對符合新經濟的預算、推行績效預算之作法、政府導入巨量資料分析影響公共支出等議題進行討論並交換意見，期望增進各國與會預算官員對相關議題的了解，以作為未來預算制度改革之參考。

目次

壹、會議目的	1
貳、會議過程	1
一、會議時間	1
二、會議地點	1
三、與會國家	1
四、會議議題	1
(一) 符合新經濟的預算-日本邁向社會投資型國家的挑戰	1
(二) 推行績效預算之作法	3
(三) 政府導入巨量資料分析影響公共支出	5
參、心得及建議	7
附錄、OECD亞洲資深預算官員會議報告稿	10

壹、會議目的

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

本次在泰國曼谷舉辦的第 13 屆亞洲資深預算官員會議之探討議題包括：符合新經濟的預算、推行績效預算之作法、政府導入巨量資料分析影響公共支出等，期望透過討論來增進各國與會預算官員對相關議題的了解，並作為各國未來預算制度改革之參考。

貳、會議過程

一、會議時間：106年 12 月 14 日至 15 日

二、會議地點：泰國曼谷

三、與會國家：澳洲、紐西蘭、不丹、汶萊、東帝汶、越南、寮國、中國大陸、印尼、日本、韓國、馬來西亞、菲律賓、泰國與我國，與世界銀行及OECD秘書處邀請之學者等。

四、會議議題

（一）符合新經濟的預算-日本邁向社會投資型國家的挑戰（Budgeting for the New Economy -Japan' s Challenge for Social Investment）

在面臨人口高齡化、少子化、全球化及知識經濟時代，傳統福利國家模式強調重分配的設計，向老人與年金過度傾斜的政策受到了挑戰，吉登斯（Anthony Giddens）率先提出修改福利國家為社會投資型國家的構想，係指國家在任何可能情況下應優先通過教育及培訓的途徑投資於人力資本，而儘量不直接給予金錢補助或提供經濟資助，因為失業津貼將造成個人重返職場之動機降低，且為每個人提供職業技術培訓，將使勞動者在勞動市場上更具適應性和競爭力，從而也提高國家勞動力市場的競爭力。

考量知識經濟需要更多高技術養成的勞工，政府應該將改革重點放在女性與青少年這兩個目標群體，透過投資於人力資本，讓青少年取得工作，達到相對穩定的高就業率，另政策上應著墨於托育與長照的需求，藉此能夠幫助父母兼顧工作與家庭生活，以提高女性的勞動參與率，促進經濟增長。

日本首相安倍晉三於 2012 年 12 月就任後，為擺脫長達 15 年的通貨緊縮困境，並重振日本經濟，提出安倍經濟學的三箭計畫，即推動寬鬆貨幣政策、擴大財政支出、以及結構性經濟改革與成長策略三大政策，並於 2015 年 9 月再度提出「安倍經濟學 2.0」新一波振興經濟計畫，其內容包括強化經濟、提供更多育兒協助及強化社會福利制度的「新 3 箭」，目標係將日本 GDP 提高到 600 兆日圓、提升出生率至 1.8%及看護離職率降至 0%。

為達成上述目標，日本政府在 2017 年 12 月 8 日舉行的內閣會議中通過 2 兆日圓的「育人革命」方案，其中 1 兆 7,000 億日圓將由 2019 年 10 月起增收的消費稅負擔，其餘 3,000 億日圓，將由企業的社會保險雇主繳費額度負擔，其政策內容包含提供免費幼兒教育、降低高等教育費用、減少待機兒童（因保育設施不足，無法進入保育園，但家長卻必須要工作，只能在家等待，無人照顧的兒童）數量、改善照護人力薪資等。

在提供免費幼兒教育部分，預計將投入 8,000 億日圓，針對年收入未達納稅標準之家庭者，家中 0 到 2 歲的幼兒托育，將完全免費，至於家中有 3 到 5 歲幼兒者，不論家庭收入為何，只要是經過政府認定的保育設施與幼稚園，亦將完全免費，而非政府認定的保育設施及學費較高的私立幼稚園，則將給與定額補助。另降低高等教育費用部分，將撥給大學等免費高等教育 8,000 億日圓，對於年收入未達納稅標準之家庭子女，將免除其公立大學學費，私立大學則是免除部分學費。

有關減少待機兒童數量部分，由於目前全日本共有近 5 萬名待機兒童，為了解決這個問題，日本政府將撥款 3,000 億日圓興建托育所，並提供 32 萬人次的兒童保育名額，期藉此提高日本女性就業率。另改善照護人力薪資部分，因薪資過低的問題，導致資深照護人才不斷地流失，日本政府將撥款 1,000 億日圓提升具有一定工作經驗護理人員待遇，希望藉由提升薪資，確保照護人力的留任。

近年來日本面臨少子化的衝擊，而其最大問題就是公立幼兒保育設施的不足，導致年輕夫婦無法雙薪工作，所得停滯不前的狀況下，再加上幼兒保育費用太高，最後造成的影響，就是年輕夫婦選擇不生小孩。又由於人口迅速高齡化，導致用於醫療和養老的社會保險成本增加，如退休金和醫療照護方面已投入太多預算，倘無法針對其進行改革，就無法大幅增加托育及教育的經費，將會進一步導致低出生率

與人口老化的問題惡性循環。考量日本負債占國內生產毛額比率已達 227%，高居已開發國家之冠，故在推行新政策時，也將面臨更多挑戰。

(二) 推行績效預算之作法 (OECD Best Practices for Performance Budgeting)

所謂績效預算係指將績效資訊納入預算文件，設定以成果為績效目標並與支出作連結，衡量實際績效及報告，再依績效資訊決定未來資源分配，並建立良好的監督與誘因機制，俾使各機關在預算執行時有追求績效的誘因。OECD 為推動績效預算制度，建議採行下列方式：

1. 為績效預算設立明確目標

- (1) 導入績效預算制度離不開法律的保障，完備的法律制度體系有助於保障績效預算的實現，如果政府透過立法使績效預算制度施行，並為績效預算設立明確目標，將比較容易獲得社會大眾的認可、支持及配合。
- (2) 政策利益關係者，包括行政機關、立法機關及審計機關皆須參與績效預算制度的設計，惟實施績效預算制度的方法及範圍須視各國國情及實際限制調整。
- (3) 為讓政府施政符合人民需求及期望，各機關應訂定顧客導向之施政目標，作為施政之依據，藉此推動結果導向之預算與績效測量指標，另各機關應提供有關各計畫目標之達成情形並作為預算編列依據。

2. 將績效預算與政府施政目標連結

- (1) 實施績效預算的第一階段為建立中程支出框架 (Medium term expenditure frameworks)，係指政府依據施政目標及優先順序，制定中程財政策略，以確定政府中程支出，並作為年度預算編製的重要工具。中期支出框架及由上而下的預算編製方法常見於施行績效預算的國家中，穩健的中期支出框架基於對收入和支出的謹慎假設，為各部會預算籌編提供了有效之資訊。
- (2) 導入績效預算制度主要係為強化預算與政府優先施政項目之間的一致性，考量政府的施政目標係在未考慮資源限制情況下制定，而預算資源亦係在未考慮施政目標下推估，爰為使績效預算有效運行，政府需要提升計畫質量，並制定改善計畫與預算間聯繫的流程。
- (3) 績效預算應與國家發展願景配合，包括長期目標、方向及策略，俾使計畫與預算能緊密結合，以提升政府資源使用效益，行政機關亦應與主計單位密切

合作，將以前年度預算執行資料與績效預算結合，包括事前政策影響評估，支出審查和事後項目評估，排列施政計畫優先順序，以協助資源合理配置。

3. 強調資源投入與產出之間的關係，建構合理且正確的績效衡量指標

- (1) 績效預算把政府預算視為投入與產出的過程，並認為這一過程要以結果為導向，將預算的產出和結果區分開來，把產出界定為投入的直接成果，把結果界定為這些產出所帶來的社會效果，政府的預算報告要清楚地說明政府使用了多少資金及取得什麼社會效果。
- (2) 績效預算的推動須確定機關目標，並建立達成目標的績效衡量指標，倘政府直接負責提供公共服務，如發放護照或修建道路，將預算資源緊密聯繫起來，即可以呈現具體的成果；如果政府的角色較為間接，如監管機構或政策制定的工作往往難以量化，不易找出適當的測量方法，爰行政機關的組織目標必須視其機關業務職掌及願景加以設定，對於無法有效建立產出及結果測量制度之機關及計畫，傳統預算強調投入成本編列預算方式，仍有其存在之必要。

4. 績效衡量及評估

- (1) 績效指標的衡量是實施績效預算的關鍵因素，也是預算績效管理中最困難卻也最重要的環節，因為傳統的成本、效率、產出等指標難以確切反映出複雜的公共支出績效狀況，績效預算制度應跳脫以往重視工作量與投入控制，改為更重視產出、結果與顧客滿意度等。
- (2) 實施績效預算經驗豐富的國家，為避免資訊超載(Information overload)問題，近期改革側重於減少指標的數量，舉例來說，法國自2007年至2015年間，將預算中績效指標數量從1,173個減少到677個，並優先選擇最能反映施政目標及便於跨國比較的指標。

5. 建立支持績效預算的基礎架構

- (1) 定期報告和監督績效是績效預算體系的重要組成部分，惟將績效指標與預算支出聯繫起來是一項艱鉅的任務，因計畫產出至成果之間的因果關係難以判定，倘績效不佳係因經費不足，刪減其預算亦無助解決問題，另對績效與資源分配作連結，易導致機關追求短期績效。
- (2) 績效預算系統面臨的挑戰是滿足不同利益相關者（包括主管機關、立法機關、

利益團體及人民)所需的數據,這些對象對於機關或計畫的目標很難取得一致的看法,如計畫係有效管理為主或以服務民眾為主,兩者可能相互衝突,倘無法達成一致的目標,即成為績效測量的障礙。一份旨在平等使用的報告因產生太多的信息,將使用戶失望,理想情況下,績效預算系統將為不同類型的用戶量身定製不同的績效資訊報告。

6. 運用績效資訊

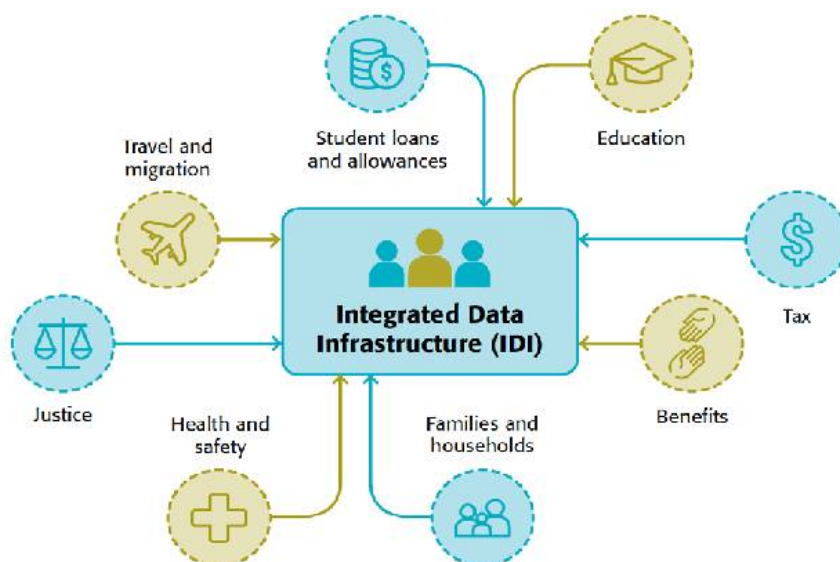
- (1)政府可在預算過程中的各個階段使用不同的績效資訊,預算籌編階段,各機關提出預算需求時須以績效指標說明計畫預期效益及衡量以前年度執行成果,並作為預算配置之依據。
- (2)立法機關審議預算階段,則以行政機關提供之績效資訊作為分配預算資源的參考,績效資訊雖不一定能夠改變國會審議預算案的最終結果,但政府機關如能在預算案中,客觀的顯示出機關目標、計畫內容、經費需求與預期成果之間的關係,以表達、溝通及說服所編列預算之合理性,多少能使國會議員在審議預算案時注意到績效的問題,且立法機關如果明確表達出對於計畫執行績效期望的服務質量及數量,亦會對行政機關執行預算時產生引導的效果。
- (3)預算執行階段,可以利用及時的績效資訊,進行計畫經費調整,使資源更有效運用,且績效評估結果,可以確認資源管理的問題,協助發掘預算執行過程中各項缺失,藉以監測、評估與改善各項產出及服務的品質。
- (4)決算審計階段,審計機關可對重要或高風險項目進行績效審計,檢驗績效數據的相關性、準確性和可靠性,並運用績效測量明確化管理之目標,監測目標之達成度,找出執行不力之原因並提供解決方法。

(三) 政府導入巨量資料分析影響公共支出 (Data Analytics & Public Expenditure)

近年來,巨量資料(又稱為大數據)的分析運用在企業界蓬勃發展,政府機關也逐漸開始運用巨量資料以強化公共治理能力,隨著技術推陳出新,已有愈來愈多國家導入巨量資料分析,並運用人工智慧發展出整合性的資料分析方法,提煉出有價值的資訊,藉此改善施政品質,提升公共支出效率及效果。

紐西蘭政府為了將有限的資源投入於必須優先改善的項目,於 2011 年創建了綜合數據基礎設施 (Integrated Data Infrastructure, IDI), IDI 是一個龐大的

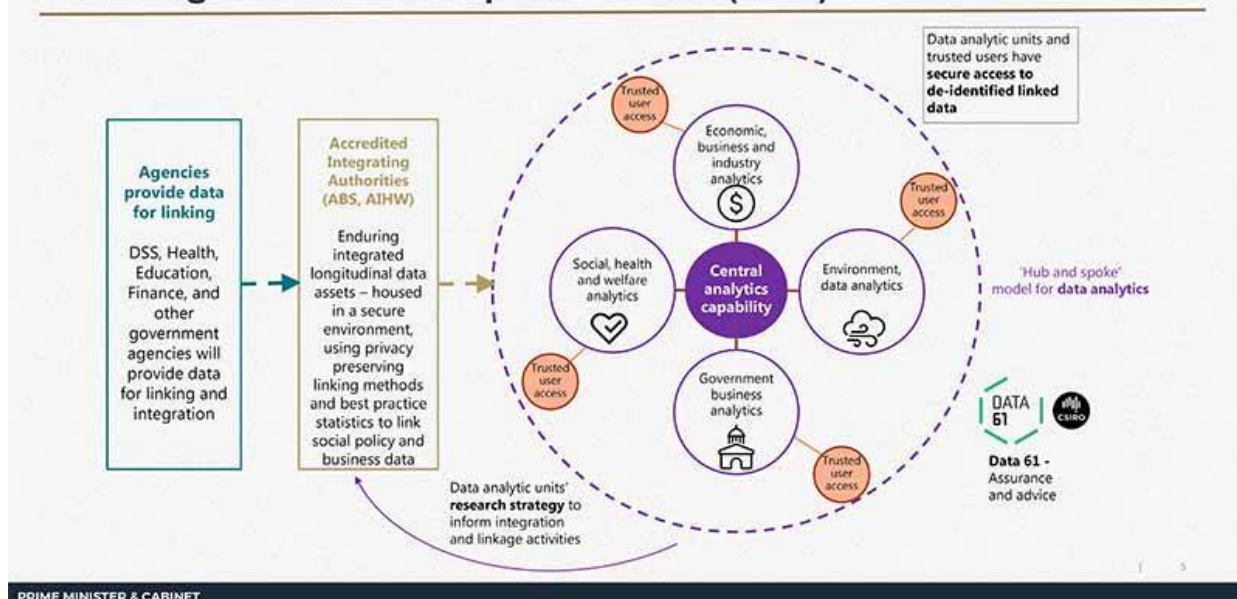
研究數據庫，包括來自政府各部門的相關管理數據以及人口普查等調查資料，IDI 中的數據僅用於符合公眾利益且經過批准之研究項目，研究人員會利用綜合數據所獲取的資訊，為決策者提供對諸如犯罪和弱勢兒童等複雜社會問題的新見解，並使政府能夠將有限的資源投向那些可以實現最大長期利益的領域。



舉例來說，根據 IDI 數據指出，倘 14 歲以下的兒童曾經發生過被虐待、父母坐牢等問題，將會導致成年後生活陷入困境的機率提高，政府在識別風險較高的兒童後，可以事先投入經費預防及改善這些問題，避免後續造成更大的傷害及社會成本的負擔。

澳洲政府亦在啟動一項名為澳洲數據集成合作（Data Integration Partnership for Australia, DIPA）的計畫，DIPA 係建立一個跨領域平台，將不同的數據匯集在一起，希望透過推動大數據分析以改善政府的公共服務品質，提升政府效率及提供更好的政策規劃。DIPA 將創建數據分析團隊，改善現有技術數據基礎設施和數據集成能力，並在確保個人隱私及數據安全的前提下，分析衛生、教育、環境及社會福利等重要領域的數據，使政府能夠合理配置資源至各領域，藉以幫助改善社會、經濟及環境福祉。

Data Integration Partnership for Australia (DIPA)



參、心得及建議

一、日本邁向社會投資型國家議題

(一) 我國65歲以上長者人口數已逾14%，與日本同樣面臨少子高齡化發展趨勢，爰行政院賴院長於106年年終記者會，特別選定「安居樂業」、「生生不息」及「均衡臺灣」三大主軸，作為未來施政方向。其中「生生不息」部分，將陸續提出育人、攬才及移民等三項政策，育人的部分將針對0至2歲幼兒持續推動照顧津貼及社區公共托育，2至5歲幼兒除持續推動公立及非營利幼兒園外，另將邀請私立幼兒園加入政府公共化政策，比照公立幼兒園收費，目標在2030年將生育率從現在1.17人提高至1.4人，並規劃人口數不低於2,000萬人。

(二) 為扭轉少子化危機及有效運用社會福利資源，我國少子女化政策針對0至2歲幼兒部分，建議可參照日本針對托育費用補助維持排富機制，並研議依所得稅率不同級距提供不同補助額度，及同時照顧2名以上幼兒加發補助之可行性，以合理排富並提高補助額度，把資源留給有需要的家庭；至2至5歲幼兒部分，則可朝向公立幼兒園免學費，私立幼兒園給予定額補助方式研議，並調高幼教老師薪資，以減輕家長育兒負擔及提升幼兒教保服務品質。

二、績效基礎預算議題

(一) 績效基礎預算係強調以結果及任務為導向的預算，以期建立可衡量的目標及績效

指標作為各機關課責基礎，惟實務上尚存有績效指標不易測量、計畫產出至成果之間的因果關係難以判定、機關易追求短期績效及並非所有公共事務均可量化等問題待克服，爰以績效資訊作為預算資源分配的唯一依據，在各國實務上並不多見，大多係視機關或計畫的產出或結果測量程度難易採行。

(二) 我國參採績效預算之作法

1. 107年度中央政府總預算編製辦法

- (1)第25條：各主管機關對於所屬機關編送之單位預算及附屬單位預算，應依行政院核定情形切實審核，併同本機關單位預算，綜合彙編主管預算，並加具配合施政重點之預算編列情形、預期目標及績效衡量指標等能充分揭露政府作為之必要說明。
- (2)第31條：各機關於列席立法院說明其預算內容時，對有關以前年度計畫及預算執行績效與本年度計畫及預算配合編列情形等，應事先充分準備資料，對於重大項目，並應製備圖表，予以配合分析說明。

2. 各機關單位預算執行要點

- (1)第3點：各機關應依歲入、歲出分配預算及計畫進度切實嚴格執行，並適時以成果或產出達成情形，辦理計畫及預算執行績效評核作業，以作為考核施政成效，及核列以後年度預算之參據。
 - (2)第41點：行政院所屬各機關之施政計畫，應依「行政院所屬各機關個案計畫管制評核作業要點」規定辦理個案計畫之評核。
 - (3)第43點：各機關應就新臺幣五千萬元以上資本支出計畫，及各項列管計畫，按期辦理實際進度與預定進度之差異分析，並編製「重大計畫預算執行績效分析表」，併同每季會計報告遞送。
- (三) 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，大致符合OECD針對近來各國預算制度所觀察之改革趨勢，考量各國推動績效預算大多採取逐步漸進方式，爰我國未來在預算的審議上，可先落實績效衡量工作，強化政府施政成果和資源分配之間的連結關係，並將績效評估結果連同其他資訊(如財政政策、施政優先、政治因素等)作為改進預算決策之參考，以提高預算資源使

用效益。

三、政府導入巨量資料分析影響公共支出議題

- (一) 大數據存在於各領域，包括醫療健康、食品安全、治安維護及薪資所得等，在不違反個人資料保護原則下，如何妥善利用這些巨量資料分析提升政府施政品質，成為當前政府必須面對的一項挑戰。為提升我國巨量資料應用價值，似可透過與學術機關（構）合作模式進行，如當前毒品及藥物濫用問題，業務主管機關擁有許多個案性資料，運用個人資料去識別化標準，避免資料應用衍生隱私侵害之疑慮後，交由國內學術機關（構）進行大數據分析，共同來挖掘這些寶貴資料中關鍵的價值，以解決當前毒藥品濫用問題，並作為毒品防制政策規劃之參考。
- (二) 我國中央政府之法律義務支出占比近 7 成，在歲入成長不易之情況下，將影響政府財政支出隨景氣循環彈性調整空間，為即時反映政府整體的財政狀況，以及減少不必要的資源浪費，本總處主計資訊處刻正規劃大數據分析平臺，擬透過運用大數據分析技術，整合歲計、會計、統計資料，選擇相關研究議題，建構示範案例及資料模型，產生對施政有參考價值之研究結果，以作為預算編製時的參考依據，並增進主計業務相關政策規劃應用能力。

附錄、OECD 亞洲資深預算官員會議報告稿

Dear distinguished participants,

It's my honor to have this chance to report recent budgeting and public expenditure development of Chinese Taipei.

In order to properly allocate limited resources, our 2018 Central Government Budget had reduced unnecessary expenditures according to the spirit of zero-based budget. Besides, we implement government budget review mechanisms to enhance government efficiency. Every agency has to conduct regular or ad hoc reviews of agencies' operations and plans, the results of which will serve as a reference for determining priority for future resource allocations.

For building the infrastructure needed for the next generation, we proposed the Forward-looking Infrastructure Program. The Special Act for Forward-looking Infrastructure Program stipulates that the total amount of borrowing for the general and special budgets during the period of this Special Act shall not exceed 15% of the total expenditure of the general budget and special budget. It shows that the government is not only committed to promoting infrastructures but also determined to comply with fiscal discipline.

Pension reform is a major reform in our country. In June, 2017, the Legislative Yuan passed bills regarding the pension systems of civil servants and public school teachers. Key areas of the reforms include a phase out of the 18% preferential interest, a gradual reduction of the pension replacement rates for pensioners, a gradual increase in the contribution rate, and an extension of the retirement eligibility age. Because the government budget savings from the reforms will be injected into the Civil Service Pension Fund, there will be no significant impact on the government budgets in the long run, and will ensure the pension funds' solvencies for at least one generation.

Thank you all for listening.

參考文獻

1. 徐仁輝(2004)，績效評估與績效預算，國家政策季刊，第3卷，第2期，頁21-36。
2. 呂建德(2013)，「邁向社會投資型國家？東亞與歐洲經驗的對話」研討會，人文與社會科學簡訊，15卷1期，頁136-142。
3. 劉宗熹(2014)，公務機關巨量資料分析應用推動簡介，政府機關資訊通報，第341期，頁1-9。
4. 謝邦昌(2016)，主計資料大數據分析之研究，行政院主計總處委託研究。
5. OECD (2016), "Budgeting for the New Economy -Japan' s Challenge for Social Investment", Hideaki Tanaka, Message posted to <https://www.slideshare.net/OECD-GOV/adapting-to-digitalization-demographic-changes-hideaki-tanaka-japan>.
6. OECD (2016), " Draft OECD Best Practices for Performance Budgeting ", Ivor BEAZLEY, Message posted to <https://www.slideshare.net/OECD-GOV/best-practices-in-performance-budgeting-ivor-beazley-oecd>.
7. OECD (2016), " Data Analytics & Public Expenditure ",Andrew Blazey, Message posted to https://www.slideshare.net/OECD-GOV/social-investment-data-analysis-targeting-public-expenditures-andrew-blazey-new-zealand?qid=349e29a2-4066-4b66-86a9-0237d3c0266f&v=&b=&from_search=1.